

Interne Studien Nr. 92/1994

Jörg M. Winterberg

Westliche Unterstützung der Transformationsprozesse in Osteuropa

Eine Analyse der bundesdeutschen Finanzhilfen und der Entwicklung der Handelsbeziehungen mit Polen, Rußland und der Tschechischen Republik

Sankt Augustin, November 1994

ISBN 3-930163-55-1

Interne Studien
Nr. 92/1994

Herausgegeben von der
Konrad-Adenauer-Stiftung

Bereich Forschung und Beratung

Jörg M. Winterberg

Westliche Unterstützung der Transformationsprozesse in Osteuropa

Eine Analyse der bundesdeutschen Finanzhilfen und der Entwicklung der Handelsbeziehungen mit Polen, Rußland und der Tschechischen Republik

Redaktion: Jutta-B. Böhle-Joester

Inhalt

Seite

Zusammenfassung

Verzeichnis der Tabellen

Abkürzungsverzeichnis

1. Einführung
2. Die wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Situation
 - 2.1. Rußland
 - 2.2. Polen
 - 2.3. Tschechische Republik
3. Die Rolle der westlichen Finanzhilfe in den Transformationsprozessen
 - 3.1. Die bundesdeutsche Unterstützung der Systemtransformation in Rußland, Polen und der Tschechischen Republik
 - 3.2. Sinn und Notwendigkeit der gegenwärtigen Unterstützung
 - 3.3. Leitsätze für eine Optimierung der westlichen Finanzhilfen
 - 3.4. Ein Marshall-Plan für Osteuropa?
4. Die Rolle der Handelsbeziehungen in den Transformationsprozessen
 - 4.1. Außenhandelsvolumen und -struktur der Transformationsländer
 - 4.2. Der Zugang der Transformationsländer zu den westlichen Märkten
 - 4.3. Sinn und Notwendigkeit einer Liberalisierung des intraeuropäischen Handels
5. Fazit

Zum Autor

Verzeichnis der Tabellen

- Tabelle 1: Internationale Unterstützung der Transformationsprozesse: Träger und vornehmliche Aufgaben
- Tabelle 2: Finanzhilfen zur Unterstützung der Reformprozesse, ausgewählte Geber
- Tabelle 3: Wirtschaftliche Entwicklung in Rußland
- Tabelle 4: Wirtschaftliche Entwicklung in Polen
- Tabelle 5: Wirtschaftliche Entwicklung in der Tschechischen Republik
- Tabelle 6: Die finanzielle Unterstützung der Reformprozesse in den NUS, Polen und der Tschechischen Republik durch die Bundesrepublik
- Tabelle 7: Direktinvestitionen britischer Unternehmen in Rußland, Polen und der Tschechischen Republik im internationalen Vergleich
- Tabelle 8: Die Entwicklung des Außenhandels ausgewählter Transformationsländer
- Tabelle 9: Regionalstruktur des Exports ausgewählter Transformationsländer
- Tabelle 10: Die Struktur der Ausfuhr ausgewählter Transformationsländer in die Bundesrepublik Deutschland

Abkürzungsverzeichnis

APS	Allgemeines Präferenzsystem
BIOst	Bundesinstitut für oswissenschaftliche und internationale Studien
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BIZ	Bank für Internationalen Zahlungsausgleich
CEFTA	Central European Free Trade Area
DGAP	Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
ECE	Economic Comission for Europe (United Nations)
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EIB	Europäische Investitionsbank
ERP	European Recovery Program
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GUS	Gemeinschaft unabhängiger Staaten
G-7	Gruppe der sieben größten westlichen Industrienationen
G-24	Gruppe der 24 westlichen Industrienationen
IWF	Internationaler Währungsfonds
IW	Institut der Deutschen Wirtschaft
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
MOE	Mittel- und Osteuropäische Staaten
NUS	Neue unabhängige Staaten (alle Nachfolgestaaten der ehemaligen UdSSR)
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OEEC	Organization for European Economic Co-operation

RGW	Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe
SVR	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
WISU	Das Wirtschaftsstudium
WIRO	Wirtschaft und Recht in Osteuropa

Zusammenfassung

Nach nunmehr fünf Jahren fortlaufender Transformations- und Stabilisierungsbemühungen in den Ländern Mittel- und Osteuropas und nach ebenso langer Unterstützung dieser Länder durch die westlichen Industrieländer ist die anfängliche Euphorie längst der Ernüchterung gewichen. Trotz der erzielten Erfolge liegt das ökonomische Ziel - die Schaffung stabiler marktwirtschaftlich orientierter Volkswirtschaften - für die meisten Transformationsländer noch in weiter Ferne. Die vorliegende Studie untersucht die Politik, mit der die Bundesrepublik Deutschland Rußland, Polen und die Tschechische Republik unterstützt. Im Vordergrund stehen die Finanztransfers des Bundes und die Handelspolitik, die freilich nicht von der Bundesrepublik allein, sondern von der Europäischen Union gestaltet wird.

Die Notwendigkeit und die Nützlichkeit finanzieller Hilfen für die Transformationsländer sind international umstritten. Ökonomisch muß der Sinn von Finanzhilfen in Frage gestellt werden, solange in Transformationsökonomien kein funktionsfähiger Knappheitsindikator existiert, der die Produktionsfaktoren in ihre sinnvollste Verwendung lenken könnte. Politisch sind sie dagegen wichtig, weil sie die Hilfsbereitschaft der westlichen Industrieländer dokumentieren, dem neuerlichen Entstehen von getrennten Blöcken entgegenwirken und den Reformregimen in der zwangsläufig auftretenden ökonomischen Übergangskrise Handlungsspielräume verschaffen. Ein Argument, das für eine negative Effizienz der Finanztransfers spricht, ist allerdings nicht von der Hand zu weisen: Finanzielle Hilfe von außen verringert den Druck zu notwendigen Reformschritten im Innern und verlängert so unter Umständen die Transformationsprozesse.

Wenn trotz aller ökonomischen und politökonomischen Bedenken eine finanzielle Unterstützung der Transformationsländer erfolgen soll - und dies scheint durchaus opportun -, dann stellt sich die Frage, wie diese Hilfe optimiert werden kann. Die vorliegende Analyse kommt zu dem Schluß, daß

- Finanztransfers ökonomisch um so mehr Sinn machen, je später im Transformationsprozeß sie fließen. Die bisher bereitgestellten Mittel sind deshalb prinzipiell

als "humanitäre" Hilfen abzuschreiben, die Hoffnung auf eine - dem Marshall-Plan vergleichbare - Anschubwirkung war bei genauerer Betrachtung der Ausgangssituation in vielen Ländern zu optimistisch;

- die Adressaten der Hilfen stärker im sich entwickelten privaten Sektor gesucht werden sollten als bisher, weil ein ökonomischer *Take off* nicht von Funktionären, sondern nur von privaten Unternehmern getragen werden kann;
- eine stärkere nationale, vor allem aber internationale Koordinierung der Finanztransfers gewährleistet werden muß, um zu verhindern, daß sinnvolle Bedingungen, an die z.B. IWF und EBRD die Auszahlung von Krediten knüpfen durch "billigere" Hilfen anderer Geberinstitutionen ausgehebelt werden;
- öffentliche Finanztransfers schon wegen ihres begrenzten Umfangs kein Substitut für privates Kapital sein können. Sie sollten sich daher auf die Stabilisierung der Erwartungen und Verbesserung der Rahmenbedingungen konzentrieren, damit privates Kapital in weit stärkerem Umfang als bisher in die Transformationsländer fließen kann.

Eine Neuauflage des Marshall-Plans zur Unterstützung der Transformationsländer scheint keinen Erfolg zu versprechen. In den untersuchten Nehmerländern geht es nicht um den Wiederaufbau von zerstörten marktwirtschaftlichen Strukturen, sondern - vielleicht mit Ausnahme der Tschechischen Republik - um einen vollständigen Neuauftakt. Die Transformation ist in dieser Hinsicht eher eine entwicklungspolitischen Aufgabe. In den Geberländern ist zudem das Interesse an einem neuen Marshall-Plan unterschiedlich ausgeprägt. Während nach dem Zweiten Weltkrieg die USA zugleich Geber der Finanzhilfen und einziger Lieferant der wichtigsten Hilfsgüter waren, sind heute viele Exportländer in der Lage, die Transformationsländer zu beliefern. Es lohnt sich daher für potentielle Geberländer die Trittbrettfahrerstrategie, d.h. sich nicht an den Hilfsmaßnahmen zu beteiligen, anschließend aber die eigenen Produkte an die Transformationsländer zu verkaufen.

Ein Marshall-Plan würde allenfalls in einigen wichtigen Schlüsselbereichen wie der Energieversorgung durchsetzbar sein und Erfolg versprechen. Die Neuauflage eines generellen Marshall-Plans erscheint weder sinnvoll noch erscheinen die Forderungen danach realistisch. Sinnvoller und erfolgversprechender wäre eine stärkere Einbeziehung der Transformationsländer in den freien Welthandel und in Sonderheit eine Öffnung des Europäischen Binnenmarktes für diese Länder. Die bisherigen Europaabkommen gehen trotz einer generell zu konstatierenden Marktzugangsverbesserung nicht weit genug, weil sie für die sogenannten sensiblen Bereiche, die für die meisten Transformationsländer von besonderer Bedeutung sind, Sonderregelungen enthalten. Eine Öffnung der EU-Märkte in diesen Bereichen wäre aber wegen der relativ geringen Wirtschaftskraft der Transformationsländer nicht nur möglich, sie würde auch ein

deutliches politisches Zeichen setzen, hätte Vorbildfunktion für andere Staaten und würde die tatsächliche Ernsthaftigkeit der Hilfsbereitschaft der EU dokumentieren. Derzeit ist die EU trotz der ständigen Beteuerung, daß Handel wichtiger als Hilfe sei, von einer Transformationshilfe durch Handel weit entfernt. Das Gelingen der Transformationsprozesse in Mittel- und Osteuropa erfordert auch von den Industrieländern einschneidende Maßnahmen. Das Risiko eines Scheiterns der Reformen sollte solche Maßnahmen aber rechtfertigen.

1. Einführung

Im Jahre 1989 ist die kommunistische Herausforderung in Osteuropa knapp 75 Jahre nach der Oktoberrevolution in sich zusammengebrochen.¹²⁰ Die Euphorie, die im Osten wie im Westen aufgrund der Tatsache entstanden war, daß die osteuropäische Bevölkerung nach mehr als 40 Jahren der Unterdrückung die politische und ökonomische Freiheit wiedererlangt hat, ist inzwischen angesichts der Schwierigkeiten und voraussichtlichen Dauer der anstehenden Transformationsprozesse der Ernüchterung gewichen. Nach fünf Jahren praktischer Maßnahmen zur Systemtransformation in den ehemaligen Ostblockländern fehlt es immer noch an einer umfassenden Theorie zur Systemtransformation.¹²¹ Von einem Konsens über die "richtige" Strategie zur Umwandlung der Zentralverwaltungswirtschaften in marktwirtschaftliche Ordnungen kann ohnehin nicht die Rede sein: Selbst bei weitgehender Übereinstimmung bezüglich der Richtung und der Grundsätze der Transformation, die nicht in allen Transformationsländern unterstellt werden kann, bestehen große Auffassungsunterschiede hinsichtlich der Schwerpunkte, des Designs, des Tempos und der Strategie der Systemtransformation.¹²² In dieser Studie wird davon ausgegangen, daß das in ökonomischer Hinsicht primäre Ziel der Transformation in allen Ländern die Schaffung einer stabilen, effizienten, primär marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftsordnung sein muß.

¹²⁰ Dem Verfasser ist bewußt, daß der Begriff "Osteuropa" als Sammelbegriff für die Staaten in der Systemtransformation nicht exakt ist, der Einfachheit halber wird er dennoch auf die gesamte Gruppe dieser Länder bezogen verwendet.

¹²¹ Vgl. z.B. Haarland, Hans Peter / Niessen, Hans-Joachim (1994): Der Systemtransformationsprozeß in Polen, (Forschungsinstitut der DGAP, Arbeitspapiere zur internationalen Politik 85), Bonn, S. 6.

¹²² Vgl. Höhmann, Hans-Hermann (1993): Ökonomische Transformation in Rußland: Stabilisierungspolitik, Systemwechsel und politisch-wirtschaftliche Interdependenzen, in: BIOst (Hrsg.): Aufbruch im Osten Europas. Chancen für Demokratie und Marktwirtschaft nach dem Zerfall des Kommunismus, (BIOst, Jahrbuch 1992 / 93), S. 153.

Die westlichen Industrieländer bemühen sich mit einer ganzen Reihe von Instrumenten, die Reformen in den ehemaligen Ostblockländern zu unterstützen. Träger solcher Unterstützungsmaßnahmen sind neben den nationalen Regierungen, unter denen die deutsche Bundesregierung weltweit eine Vorreiterrolle einnimmt, vor allem supranationale Organisationen wie IWF und Weltbank, die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) und die EU, die sich um eine internationale Koordinierung der westlichen Hilfe bemühen und teilweise auch "eigene" Finanzmittel bereitstellen (*Tabelle 1*).¹²³

Die Umwandlung der Staaten Mittel- und Osteuropas zu funktionsfähigen marktwirtschaftlichen Systemen ist kein spätes Resultat eines (friedlichen) westlichen Imperialismus. Strategien und Fahrpläne der Transformation können nicht von "Siegermächten" diktiert, sondern müssen von den Transformationsländern selbst bestimmt werden - was technische und finanzielle Hilfe sowie konzeptionelle Unterstützung aus dem Westen nicht ausschließt. Jede Hilfe von außen kann aber nur subsidiären Charakter haben¹²⁴; die gesellschaftlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen müssen von den jungen Demokratien Mittel- und Osteuropas selbst gestaltet werden.¹²⁵

Tabelle 1: Internationale Unterstützung der Transformationsprozesse: Träger und vornehmliche Aufgaben

Träger	Maßnahmen				
Nationale Regierungen	Finanzielle Hilfen, Humanitäre Hilfen, Marktöffnung, Beratung,				

¹²³ Eine detailliertere Beschreibung der Träger und ihrer vornehmlichen Aufgaben findet sich in der Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. im Deutschen Bundestag zur Unterstützung der Reformprozesse in den Staaten Mittel-, Südost- und Osteuropas (einschließlich der baltischen Staaten) sowie in den neuen unabhängigen Staaten auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion. Bundestagsdrucksache 12 / 6162 vom 12.11.1993. Vgl. auch Busch, Berthold / Fröhlich, Hans-Peter (1993): Westliche Unterstützung für den Reformprozeß, in: IW (Hrsg.): Osteuropa auf dem Weg in die Marktwirtschaft, Köln, S. 86 ff.

¹²⁴ Vgl. Egger, Urs / Kappel, Rolf / Melzer, Alex (1992): Osteuropa auf dem Weg zur Marktwirtschaft: Gedanken zur Unterstützung des Übergangs, in: Osteuropa - Wirtschaft, 37. Jg., S. 22.

¹²⁵ Dies ist erforderlich, denn "der Westen sieht im Osten nicht durch ... gleichlautende Begriffe, gleichlautende Institutionen haben in den beiden Systemen eine völlig andere Bedeutung ... Maßstäbe westlicher Demokratien versagen in Ländern mit totaler ideologischer Gleichschaltung." Steier, Bernhard (1992): Westrezepte helfen nicht oder Wadenwickel für Beinamputierte, in: Osteuropa - Wirtschaft, 37. Jg., S. 174.

Notenbanken	Amtshilfe, Zahlungsbilanzhilfen und Wechselkursstützung
Unternehmen	Direktinvestitionen, Joint Ventures, Lizenzvergaben
Non-Profit-Organisationen	"Amtshilfe", Beratung
EU	Finanzhilfen, administrative Hilfen, Assoziierungsabkommen, Marktöffnung
EIB	Kredite vor allem für Infrastrukturinvestitionen
EBRD	Kreditvergabe
IWF	Kredite in Verbindung mit Auflagen zur makroökonomischen Stabilisierung
Weltbank	Kredite und Bürgschaften
OECD	Kreditvergabe und Beratung (Partners in Transition)
GATT	Liberalisierung des Außenhandels
G-7	Koordinierung der nationalen Finanzhilfen
G-24	Koordinierung der nationalen Finanzhilfen (Phare, Tacis)

Dieser berechtigte Wunsch zur Selbstbestimmung gerät jedoch mit dem verständlichen Interesse der unterstützenden Länder in Konflikt, Garantien für eine sinnvolle Verwendung bereitgestellter Finanzmittel zu erlangen bzw. zu behalten. Über die Notwendigkeit einer Kontrolle gibt es unter den Geberländern keine Zweifel: Zum einen besteht die Gefahr, daß Finanzmittel ohne Kontrolle des Kapitalgebers konsumtiv ausgegeben werden, um kurzfristig die Bevölkerung zufriedenzustellen und damit die politischen Mehrheitsverhältnisse zu stabilisieren. Eine solche Verwendung hat aber keine investiven und somit auch keine langfristigen Multiplikatoreffekte. Sie würde nur zu einer steigenden Schuldenlast führen, zu einem weiteren Auseinanderdriften der wirtschaftlichen Entwicklung in der "ersten" und der "zweiten" Welt und zu einer noch größeren finanziellen Abhängigkeit.¹²⁶ Zum anderen kommen ungebundene Finanzmittel - wie die Vergangenheit gezeigt hat - bei der Bevölkerung unter

¹²⁶ Vgl. Dürr, Ernst (1990): Ein »Marshall-Plan« für sozialistische Länder?, (Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, 29. Jg. Nr. 6 / 1990), S. 4.

Umständen überhaupt nicht an, sondern versickern im Sumpf einer ineffizienten (und im schlimmsten Fall sogar korrupten) Bürokratie.¹²⁷

Die Konsequenzen, die die Geberländer aus dieser Problematik ziehen, sind aber unterschiedlich - und diese Unterschiede sind auch an den Statistiken der internationalen Unterstützung der Transformationsländer abzulesen (*Tabelle 2*):

Tabelle 2: Finanzhilfen zur Unterstützung der Reformprozesse, ausgewählte Geber (in Mio. ECU)

Geber	MOE			NUS (Stand: 18.06.93)		MOE + NUS insgesamt			
	Zusagen	(01.01.90 - 31.12.92)	Gesamthil- fen und Zusagen	davon Kredite	davon Export- kredite	Gesamthilf- en und Zusagen	davon Kredite	absolut	in % des Gesamt- vol.
Deutschlan- d	8.304,56	5.492,94	2.837,94	39.779,39	28.037,10	48.083,95	36,60		
Frankreich	1.809,43	1.588,15	1.282,74	1.995,90	1.920,02	3.805,33	2,90		
Großbrit.	740,90	651,48	0,00	1.050,83	828,57	1.791,73	1,36		
EU-Länder insges.	14.412,04	9.776,47	5.834,14	49.996,14	37.769,23	64.508,18	49,10		
EU- Haushalt	3.026,15	562,50	81,00	3.576,50	1.750,00	6.602,65	5,03		
EBRD	5.083,14	5.036,10	0,00	85,05	51,70	5.168,19	3,93		
Japan	2.532,06	1.975,80	543,50	3.890,03	3.397,13	6.422,09	4,89		

¹²⁷ Der ehemalige russische Wirtschaftsminister Gajdar wies beispielsweise in einem Interview darauf hin, daß viele Hilfsmittel nicht sinnvoll eingesetzt, sondern unmittelbar auf ausländische Konten rücküberwiesen werden. Vgl. Gajdar, Jegor (1994): Der Schock hat gefehlt, in: Der Spiegel, Nr. 4 / 1994, S. 115 f.

USA	5.546,28	1.964,53	1.859,23	8.448,92	6.118,98	13.995,20	10,65
G-24 insges.	37.786,80	23.640,5	10.428,7	..	..	..	..
IWF	7.071,97	7.071,97	0,00	853,00	853,00	7.924,97	6,03
Weltbank	6.298,16	6.298,16	0,00	588,28	563,43	6.886,44	5,24
Gesamtvol.	52.800,07	38.606,7	10.428,7	78.591,64	57.896,7	131.391,7	100,00
	5	6		1	1		

Quelle: Bundestagsdrucksache 12 / 6162 vom 12.11.1993, S. 54 ff., eigene Berechnungen.

Während einerseits vornehmlich die USA aufgrund der Schwierigkeit, eine Kontrolle der Verwendung von Finanzhilfen durchzuführen, solche Hilfen tendenziell mehr und mehr ablehnen, verhält sich allen voran die Bundesrepublik (an diesem Kriterium gemessen) eher risikoavers. Da ein Scheitern der Reformprozesse für Westeuropa unmittelbar größere Konsequenzen nicht nur in bezug auf einen möglichen Aufbau einer neuen russischen Hegemonialsphäre, sondern auch durch Migrationsbewegungen hätte, ist man in den Staaten der EU trotz aller Unsicherheiten zu finanziellen Hilfen eher bereit - und das um so mehr, je geringer die geographische Entfernung zu den Transformationsländern ist.¹²⁸

Die Rechtfertigung für die relative Askese der US-Amerikaner in Sachen finanzieller Unterstützung ist pragmatisch orientiert: Norman Bailey, ehemaliger Wirtschaftsberater von Präsident Ronald Reagan, weist beispielsweise darauf hin, daß sich keine Reformstrategie und auch keine westliche Hilfsstrategie als unfehlbar und unabhängig von den Anfangsbedingungen erfolgreich erwiesen hat. Sowohl für die "Schocktherapie" als auch für eine "Politik der kleinen Schritte" gibt es positive wie negative Beispiele. Da man ohnehin nicht wisse, welche Strategie für welches Land die richtige sei, solle man die Reformprozesse einfach sich selbst überlassen. Ange-

¹²⁸ "Man mag zwar skeptisch bleiben hinsichtlich dessen, was auf dem schwierigen und langen Marsch vom Sozialismus hin zur Marktwirtschaft gelingen wird. Aber wie die Welt aussehen wird, wenn dort nichts gelingt, wagt man sich kaum vorzustellen." Donges, Juergen u. a. (1992): Zur Wirtschaftsreform in Osteuropa, (Schriftenreihe des Frankfurter Instituts für wirtschaftspolitische Forschung, Nr. 24), Bad Homburg, S. 55.

sichts der Tatsache, daß Hilfen von außen nur 5 % zum Erfolg der Transformation beitragen könnten, während die restlichen 95 % von den Transformationsländern selbst zu verantworten seien, sei die Wahrscheinlichkeit des Gelingens der Reformprozesse bei einem westlichen Eingreifen nicht größer, die Strategie des "what ever happens, let it happen" sei aber mit Abstand die billigste.¹²⁹ Gestärkt wird die Argumentation für diese Nicht-Strategie durch die Erfahrungen der Tschechischen Republik, die trotz (oder gerade wegen) wesentlich geringerer finanzieller Hilfen bessere Ergebnisse bei Systemtransformation und makroökonomischer Stabilisierung erzielt als ihre Nachbarstaaten. Bei einer Bewertung der politischen und wirtschaftlichen Reformerfolge und der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen der Transformationsprozesse in Osteuropa kommt nur Ungarn in die Nähe der Tschechischen Republik.¹³⁰

Die westliche Unterstützung der wirtschaftlichen Transformationsprozesse in Osteuropa konzentriert sich derzeit - neben der Beratungstätigkeit, die zweifellos bedeutend, deren Effizienz aber nur schwer meßbar ist - "vor allem auf die Gewährung von Exportkrediten und die teilweise Marktöffnung für Produkte einiger Reformländer".¹³¹ Die Strategie und das Instrumentarium der westlichen Finanzhilfe¹³² für die Transformationsländer - und insbesondere die finanzielle Unterstützung der Reformprozesse durch die Bundesregierung - stellen dementsprechend einen ersten Schwerpunkt dieser Analyse dar. Hier gilt es, die Fragen zu beantworten, ob die bisherige Strategie die von den Reformländern gewählten Wege der Systemtransformation optimal unterstützt und welche Ergebnisse generell von einem "Marshallplan" für Osteuropa zu erwarten wären. Im Vordergrund sollen hier die Maßnahmen stehen, mit denen die Bundesrepublik die Länder im Transformationsprozeß unterstützt.

Den zweiten Schwerpunkt bildet die Außenhandelspolitik, mit der der Westen diesen Ländern begegnet. Auf den ersten Blick scheint paradoixerweise gerade die gemeinsame Handelspolitik der Europäischen Union eher an den eigenen kurzfristigen Interessen orientiert, als an den Interessen der Transformationsländer.¹³³ Die zu beantwor-

¹²⁹ In dieser Weise äußerte sich Norman Bailey am 19. Juni 1994 auf dem II. Economic Transatlantic Round-table der Konrad-Adenauer-Stiftung in New York. Vgl. auch N.N. (1994): Kongreßmitglieder gegen weitere Rußlandhilfen, in: FAZ vom 25.2.1994.

¹³⁰ Vgl. Szabo, Zsuzsa (1994): Gemischte Wirtschaftsaussichten in Osteuropa, in: NZZ vom 8.7.1994.

¹³¹ Fink, Gerhard / Barisitz, Stephan (1993): Ein Kalender der Hoffnung - Für eine Reorientierung der Osthilfe, in: Osteuropa - Wirtschaft, 38. Jg., S. 220.

¹³² Der Begriff der Finanzhilfe soll hier zunächst in einer weiten Abgrenzung für alle Transaktionen verwendet werden, bei denen Kapital in die Reformländer fließt, und nicht nur auf solche Transfers bezogen werden, die der Stabilisierung der Währungssysteme dienen. Vgl. Weidenfeld, Werner u. a. (1992): Osteuropa: Herausforderungen, Probleme, Strategien, Gütersloh, S. 52.

¹³³ In der Literatur wird in diesem Zusammenhang von einer "schizophrenen Haltung" der EG gesprochen, die Anpassungen der Transformationsländer empfiehlt und fordert, diese Anpassung gleichzeitig durch ihre eigene Handelspolitik aber aktiv behindert. Vgl. Egger, Urs / Kappel, Rolf / Melzer, Alex (1992): Osteuropa

tende Frage sind hier letztlich, welche Chancen einer Freihandelszone, bestehend aus der EU und den Transformationsländern, aus ökonomischer und aus politischer Sicht gegeben werden können, und was in der Praxis von der Devise "Trade is better than aid" zu halten ist.

Die zu beantwortende Frage ist, ob die Maßnahmen, mit denen die Transformationsländer unterstützt werden, ziel- und systemkonform sind. Eine einleitende Betrachtung der Reformstrategien und der wirtschaftlichen Lage der zu untersuchenden Transformationsländer scheint dabei unverzichtbar

2. Die wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Situation

Neben der erfolgten instrumentellen ist auch eine geographische Abgrenzung vonnöten. Eine allgemeine Analyse der Reformprozesse in Osteuropa würde den eklatanten Unterschieden in den einzelnen Ländern nicht gerecht werden, eine differenzierte Analyse aller Transformationsländer würde den Rahmen dieser Untersuchung sprengen.

Die Bundesregierung hat die Reformländer Mittel- und Osteuropas zunächst in zwei Gruppen unterteilt.¹³⁴ Aus der Gruppe der Transformationsstaaten hat sie diejenigen separiert, deren ökonomische Struktur einem Entwicklungsland entspricht. Zu dieser Gruppe zählen Rumänien, Albanien, die Nachfolgestaaten Jugoslawiens und - mit Ausnahme Rußlands, Weißrußlands und der Ukraine - alle Nachfolgestaaten der Sowjetunion. Bei den übrigen Ländern, also Polen, Ungarn, Bulgarien, der Tschechischen und der Slowakischen Republik, den Baltischen Staaten und den drei genannten Nachfolgestaaten der Sowjetunion handelt es sich um die Transformationsländer im eigentlichen Sinne, die somit Kandidaten für diese Untersuchung wären.

Auch die zweite Gruppe ist aber zu groß und zu heterogen, um hier analysiert zu werden. Eine weitere geographische Einschränkung des Untersuchungsobjektes muß deshalb erfolgen, und sie erfolgt hier zugunsten Rußlands, Polens und der Tschechischen Republik: Rußland kann aufgrund seiner besonderen wirtschaftlichen und politischen Bedeutung bei einer solchen Untersuchung kaum ausgeschlossen werden. Die beiden anderen Länder zählen zu den erfolg- und aussichtsreichsten Ländern in der Transformation. Sie weisen aber trotz dieser Gemeinsamkeit in ihrer Ausgangssituation, in der gewählten Strategie und in der Struktur der westlichen Hilfe eine Reihe von Unter-

auf dem Weg zur Marktwirtschaft ..., S. 35, sowie Holtbrügge, Dirk (1994): Westliche Hilfsmaßnahmen für Rußland - vor dem Offenbarungseid?, in: Osteuropa - Wirtschaft, 39. Jg., S. 162.

¹³⁴ Vgl. Bundestagsdrucksache 12 / 6162, S. 62.

schieden auf, die für das Ziel dieser Untersuchung als charakteristisch bezeichnet werden können.

2.1. Rußland

Nicht erst seit dem Zerfall der Sowjetunion befindet sich die russische Wirtschaft in einer tiefgreifenden Krise (*Tabelle 3*). Die Produktion ist stark rückläufig und die Inflation hat mit vierstelligen Geldentwertungsraten im Jahre 1992 einen traurigen Höhepunkt erreicht.¹³⁵ Mit dieser Entwicklung korrespondierend ist auch die Investitionstätigkeit von 25 auf 15% des Bruttoinlandsproduktes zurückgegangen.¹³⁶ Gerade in einem Transformationsland handelt es sich hierbei um eine Schlüsselgröße, weil der notwendige Strukturwandel nur durch zusätzliche Investitionen in großem Ausmaß zu bewältigen ist. Mit einem zügigen strukturellen Wandel ist in Rußland deshalb nicht zu rechnen, zumal der Rückgang der Investitionen in den Bereichen der Infrastruktur und der verarbeitenden Industrie besonders stark ausgefallen ist. Die Überalterung des Kapitalstocks nimmt somit weiter zu und die Produktivität nimmt ab. (Daß die Arbeitslosigkeit nicht in gleichem Maße zunimmt, in dem die Produktion abnimmt, kann nur mit zunehmender versteckter Arbeitslosigkeit in den Betrieben erklärt und somit auf das fortwährende Fehlen von marktwirtschaftlichen Steuerungselementen in den Betrieben zurückgeführt werden.)

Tabelle 3: Wirtschaftliche Entwicklung in Rußland

	1991	1992	1993	1994
Bruttoinlandsprodukt ^a	- 15,0%	- 19,0%	- 12,0%	..

¹³⁵ Die Zahlenwerte für die Preisniveausteigerung schwanken aufgrund der großen statistischen Unsicherheiten, die mit der Ermittlung eines repräsentativen Warenkorbes verbunden sind, zwischen 1.500% und 2.500%. Vgl. BIZ (1994): 64. Jahresbericht, Basel, S. 67, und Sauer, Thomas H.W. (1994): Die Russische Reform- und Stabilisierungspolitik am Scheideweg: Eine Stellungnahme des ifo-Instituts, in: ifo-Schnelldienst, Nr. 1-2 / 94, S. 6

¹³⁶ Vgl. Weißenburger, Ulrich (1994): Wirtschaftskrise und Innovationsprozeß in Rußland, (BIOst, Aktuelle Analysen, Nr. 28 / 1994), S. 1.

Investitionen ^a	- 15,5%	- 39,7%	- 16,0%	0 ^b
Verbraucherpreise ^a	160%	1.534%	912%	737% ^c
Haushaltssaldo (in % des BIP)	..	- 4,7	- 6,8	..
Leistungsbilanzsaldo ^d (in Mio. US-\$)	3.500	- 2.700	15.100	..
Arbeitslosigkeit	61.900 (0,1%)	577.700 (0,7%)	835.500 (1,1%)	2.500.000 ^b (3,3%)

a: Veränderungen gegenüber dem Vorjahr

b: Schätzungen des russischen Wirtschaftsministeriums

c: 1. Quartal 1994

d: incl. Goldverkäufe

Quellen: ECE (1994): Economic Survey of Europe in 1993 - 1994, New York and Geneva; BIZ (1994): 64. Jahresbericht, Basel; Weißenburger, Ulrich (1994): Wirtschaftskrise und Innovationsprozeß in Rußland, (BIOst, Aktuelle Analysen Nr. 28 / 1994).

Als Grund für diese Entwicklung wird von den Gegnern der Transformation der "unversöhnlich radikale Liberalismus" angegeben, mit dem die Regierung Gajdar versuche, die russische Wirtschaft zu sanieren. Eine genauere Analyse der Reformpolitik zeigt aber, daß im Gegenteil "der Mangel an konsequenten zusammenhängenden und breiten marktwirtschaftlichen Reformen" eine wesentliche Ursache des bisherigen Mißerfolgs ist.¹³⁷

Im Vergleich mit den meisten Transformationsländern Mitteleuropas sind neben diesen makroökonomischen Daten - zu denen sich noch eine immense Auslandsverschuldung gesellt - auch die Rahmenbedingungen einer Transformation

¹³⁷ Gutnik, Vladimir (1993): Rußlands Weg zur Marktwirtschaft: Konzepte und Resultate, in: Osteuropa - Wirtschaft, 38. Jg., S. 232.

Rußlands und der übrigen Nachfolgestaaten der Sowjetunion besonders schlecht. Während die Staaten, die erst nach dem Zweiten Weltkrieg unter kommunistische Vorherrschaft gerieten, auf eine marktwirtschaftliche Vorkriegstradition zurückblicken können und sich die industriellen Strukturen in einem mehr oder weniger funktionierenden marktwirtschaftlichen System herausbildeten, fand die Industrialisierung in der Sowjetunion unter der "Diktatur des Proletariats" statt. Der Zusammenhalt der sowjetischen Teilrepubliken wurde durch gezielte Monostrukturierung der jeweiligen Volkswirtschaften und damit durch wirtschaftliche Abhängigkeit gefördert. Zudem war insbesondere Stalin von der Vorteilhaftigkeit der Massenproduktion überzeugt. Unter seiner Führung nahmen die industriellen Produktionseinheiten jenes gigantische Ausmaß an, das bis heute die russische Wirtschaftsstruktur dominiert. Eine Untersuchung aus dem Jahre 1991 ergab, daß 77 % der in der UdSSR hergestellten Industrieprodukte jeweils in einer einzigen Fabrik produziert wurden.¹³⁸ Daß eine solche überwiegend aus Monopolen bestehende Ökonomie nicht ohne weiteres in eine funktionsfähige Marktwirtschaft transformiert werden kann, dürfte leicht nachvollziehbar sein. (Privatisierungen und) Preisreformen führen in einer solchen Situation ohne zuvor durchgeführte strukturelle Reformen quasi "naturgemäß" nicht zu einem wettbewerblichen System mit funktionsfähigen Preisen, sondern zu (privaten) Monopolen, deren Ausbeuten einen Preisanstieg und eine noch stärkere Verzerrung der relativen Preise zur Folge hat.¹³⁹ Bei bestehendem Geldüberhang und einer andauernden Finanzierung der Staatsausgaben durch die Notenpresse ist eine Hyperinflation mit allen bekannten negativen Konsequenzen für Wirtschaft und Gesellschaft unvermeidbar.

Zu diesen negativen ökonomischen Ausgangsbedingungen gesellt sich aber der offenbar fehlende politische Wille, die Unfähigkeit zur Durchführung entscheidender Reformschritte hinzu: Auch die Wirtschaftspolitik in Rußland ist durch den innenpolitischen Kampf geprägt, der zwischen Reformkräften und Altkommunisten bis in die obersten Machtstrukturen hinein stattfindet. Bei dieser Auseinandersetzung geht es nicht um wirtschafts- oder gar ordnungspolitische Zielsetzungen. Wirtschaftspolitische Entscheidungen werden nicht nach ihrer ökonomischen Zweckmäßigkeit beurteilt und durchgesetzt, sondern nach politischer Rationalität, und das bedeutet: nach ihrer Fä-

¹³⁸ Vgl. Thurow, Lester (1993): Kopf an Kopf, Düsseldorf ..., S. 98 f.

¹³⁹ Vermeidbar wäre eine solche Entwicklung nach der Theorie der *Contestable Markets* dann, wenn ein freier Marktzutritt für inländische und ausländische Anbieter gewährt würde. Schon die Möglichkeit, daß ein potentieller Wettbewerber tatsächlich in den Markt eintreten könnte, würde dann den Monopolisten an einer Ausnutzung seiner Machtposition hindern. Vgl. z.B. Aberle, Gerd (1992): Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik, 2. Aufl., Stuttgart ..., S. 46 f. Ein Markteintritt inländischer Anbieter ist aber aufgrund der ungünstigen Rahmenbedingungen in vielen Bereichen nicht zu erwarten.

higkeit, die Macht der politischen Klasse zu sichern.¹⁴⁰ Gesellschaftliche Reformkräfte, die den Markt mit Entschlossenheit befürworten und eine konsistente ordnungspolitische Konzeption zur Transformation durchsetzen könnten, sind in Rußland zu schwach, um sich gegen diese Machtkämpfe zu behaupten.

Das "Arbeitsprogramm zur Entwicklung der Reformen und zur Stabilisierung der russischen Wirtschaft bis 1995", das am 6.8.1993 vom Ministerrat der Regierung der Russischen Föderation angenommen und im September 1993 regierungsmäßig wurde, spiegelt die nach wie vor gültige Kompromißlinie der russischen Wirtschaftspolitik wider.¹⁴¹ Das hier vertretende Konzept basiert auf zwei Grundpfeilern: Zum einen bemüht es sich um eine stärkere soziale Absicherung des Transformationsprozesses und eine Bekämpfung der Inflation ohne den Einsatz einer Schocktherapie. Zum anderen setzt es statt der bisherigen Subventionsvergabepraxis auf eine "selektive Strukturpolitik" mit stärkerem Gewicht auf einer Regionalisierung der Reformprozesse. Die Stabilisierungsziele (Absenken der Inflation auf 80 bis 125% in 1994 und Halbierung des Haushaltsdefizits von 20 auf 10% des BIP) sind trotz des Verzichts auf eine Schocktherapie anspruchsvoll gesetzt und würden bei Realisierung einen deutlichen Schritt in die richtige Richtung bedeuten. Ihr Erreichen scheint aber dadurch gefährdet, daß es an einer institutionellen Absicherung der Politik weitestgehend fehlt. Eine klare Aufgabentrennung zwischen Regierung und Notenbank mit Festlegung auf eine nichtdiskriminierende stabilitätsorientierte und marktkonforme Notenbankpolitik ist bislang ebenso ein Lippenbekenntnis geblieben wie ein neuer Mechanismus zur Finanzierung des Haushaltsdefizits, der die Finanzierung durch die Notenbank verbietet und statt dessen die Geld- und Kapitalmärkte einbezieht.¹⁴²

Während aber zumindest die Formulierung der Vorhaben in der Geld- und Kreditpolitik auf eine stärkere Stabilitätsorientierung der zukünftigen russischen Wirtschaftspolitik hoffen läßt, erscheinen die Richtlinien der Steuerpolitik weiterhin zweifelhaft: Weder die fiskalisch motivierte Einführung neuer Steuern noch die Androhung drakonischer Strafen für Steuerhinterziehung scheinen bei abnehmender Steuermoral der richtige Weg zur Erhöhung der Staatseinnahmen zu sein, zumal die bisherige Steuerpolitik einem ad-hoc-Interventionismus eher gleicht als einer strategisch durchdachten und auf ihre allokativen und distributiven Wirkungen überprüften Konzeption.

¹⁴⁰ Vgl. Gutnik, Vladimir (1993): Rußlands Weg zur Marktwirtschaft ..., S. 233.

¹⁴¹ Vgl. Sauer, Thomas H.W. (1994): Die Russische Reform- und Stabilisierungspolitik am Scheideweg ..., S. 6.

¹⁴² Die jüngste Entwicklung mit Inflationsraten von "nur" 8 % pro Monat im August und September 1994 wird von westlichen Politikern und Notenbanken wie auch von Investoren begrüßt, sie beseitigt aber trotz der russischen Beteuerungen bezüglich der Ernsthaftigkeit der Stabilisierungsbemühungen nicht die Skepsis der Finanzmärkte.

Der strukturpolitische Teil des Regierungsprogramms erscheint durchaus angemessen, weil er für den Transformationsprozeß sinnvolle Prioritäten im Bereich der Infrastruktur setzt. Die Finanzierung dieser Projekte wird jedoch nicht problematisiert und ist durch den Haushalt nicht gesichert, was neben der aktuellen makroökonomischen Entwicklung weitere Zweifel an der Glaubwürdigkeit der russischen Stabilisierungspolitik weckt.

Zumindest ebenso wichtig wie dieses kurzfristige und primär stabilitätspolitisch orientierte Programm ist aber die Frage nach dem ordnungspolitischen Kurs Rußlands, der sich an Hand der Preisreform, der Eigentumsreform und des realisierten Wettbewerbsleitbildes analysieren läßt:

- Die unter Gajdar durchgeführte "Preisliberalisierung" hat entgegen anderslautenden Berichten in keiner Weise näher an marktwirtschaftliche Knappheitspreise herangeführt. Die monopolistische und administrative Preissetzung wurde beibehalten, allein die Subventionierung wichtiger Güter wurde verringert, die sogenannte Preisliberalisierung war damit bislang nur eine Preiserhöhung.¹⁴³ Informations- und Lenkungsfunktionen kann der Preismechanismus in Rußland bis heute nicht erfüllen,¹⁴⁴ der (nach Ansicht Walter Eucken)¹⁴⁵ wichtigste Bestandteil eines marktwirtschaftlichen Systems ist damit noch nicht realisiert.
- Die Privatisierung des Staatseigentums gehört nach Angaben der ECE zur Zeit zu den erfolgreichsten Elementen im russischen Transformationsprozeß.¹⁴⁶ Der Anteil der privaten Unternehmen am Bruttoinlandsprodukt machte 1992 nach offiziellen Schätzungen zwar erst 6,7 % aus,¹⁴⁷ die Privatisierung der kleinen Unternehmen (mit weniger als 200 Beschäftigten) war aber Ende 1993 bereits bei 85 % der betroffenen Betriebe durchgeführt. Auch die Privatisierung mittlerer und großer Betriebe ist 1993 durch die Voucher-Privatisierung in Gang gekommen.¹⁴⁸ Viele dieser Unternehmen wurden zu sehr geringen Preisen von den eigenen

¹⁴³ Vgl. Gutnik, Vladimir (1994): Die marktwirtschaftliche Transformation Rußlands - Möglichkeiten für ausländische Investitionen?, in: Osteuropa - Wirtschaft, 39. Jg., S. 3.

¹⁴⁴ Zu dieser Ansicht gelangt auch Christians, F. Wilhelm (1993): Die Wirtschaftsreform in Rußland und ihre Unterstützung im Westen, in: Europa Archiv, Folge 21 / 1993, S. 597.

¹⁴⁵ Eucken bezeichnet "die Herstellung eines funktionsfähigen Preissystems" als "das wirtschaftsverfassungsrechtliche Grundprinzip". Eucken, Walter (1949): Die Wettbewerbsordnung und ihre Verwirklichung, in: ORDO, Bd. II, S. 33.

¹⁴⁶ Sie wird aber von Kritikern nicht als Privatisierung im westlichen Sinne, sondern als "Überschreibung der staatseigenen Betriebe auf die früheren sozialistischen Machthaber, die Legalisierung ihrer Machtstellungen ... unter dem Deckmantel der Marktwirtschaft" bezeichnet. Vgl. Steier, Bernhard (1992): Westrezepte helfen nicht ..., a.a.O., S. 177.

¹⁴⁷ Vgl. ECE (1993): Economic Survey of Europe in 1992 - 1993, New York, S. 215, Tab. 3.6.14.

¹⁴⁸ Vgl. ECE (1994): Economic Survey of Europe in 1993 - 1994, New York, S. 10.

Beschäftigten gekauft. Es besteht aber die Gefahr, daß diese Privatisierung auf der Basis unrealistischer Erwartungen erfolgt ist, "weil das wirtschaftliche Umfeld immer noch durch ein nachlässiges finanzielles Regime und durch geringeren Wettbewerb gekennzeichnet ist".¹⁴⁹

- Da die Veränderung von Branchenstrukturen bei der Privatisierung keine Rolle gespielt hat, entspricht die gegenwärtige Wettbewerbssituation eher einem staatsmonopolistischen Kapitalismus als einer konkurrenzorientierten Marktwirtschaft.¹⁵⁰ Die russische Wirtschaftsstruktur hat den Charakter eines Zwei-Sektoren-Modells, in dem marktwirtschaftliche, vorwiegend kleinere Unternehmungen unter Konkurrenzbedingungen wirtschaften, während große Betriebe in Konzerne umgewandelt werden, die zwar *de jure* selbständige sind, *de facto* aber der staatlichen Wirtschaftslenkung unterstehen. Von einem funktionsfähigen Wettbewerb nach westlichem Vorbild kann daher ebenfalls keine Rede sein.

Sofern Maßnahmen zur Transformation oder zur makroökonomischen Stabilisierung durchgeführt werden, sind sie scheinbar eher durch kurzfristige Staatsziele wie z.B. die Gewährleistung der Güterversorgung oder die Erzielung von Staatseinnahmen motiviert oder durch an internationale Hilfszusagen geknüpfte Forderungen (vornehmlich des IWF) erzwungen, als daß sie der Überzeugung von der Notwendigkeit einer ordnungspolitischen Implantation wirtschaftlicher Steuerungselemente entstammen würden. Eine widerspruchsfreie wirtschaftspolitische Konzeption zur Transformation der russischen Wirtschaft, an der die Strategie der westlichen Hilfe bezüglich ihrer Effizienz beurteilt werden könnte, gibt es nicht. Im heutigen Rußland bewahrheitet sich die alte ordnungstheoretische Weisheit: "Zwischen Markt und Plan regiert das Chaos".¹⁵¹

Auch bei Vorliegen einer widerspruchsfreien Konzeption, nach der die Transformation ablaufen könnte, wären die mittelfristigen Chancen Rußlands, zu einer funktionsfähigen Marktwirtschaft zu gelangen, aber skeptisch zu beurteilen. Jede Wirtschaftsordnung kann ihre Aufgaben nur erfüllen, wenn die gesellschaftlichen Wert- und Zielvorstellungen und die historischen Rahmenbedingungen mit ihr vereinbar sind. Ein marktwirtschaftliches System, das auf Freiheit und Eigenverantwortlichkeit basiert, setzt auch eine entsprechende Wirtschaftsmoral voraus, die im gegenwärtigen Rußland

¹⁴⁹ Hanson, Philip (1993): Marktwirtschaftliche Reformen in Rußland, in: Europa Archiv, Folge 15 / 1993, S. 440.

¹⁵⁰ Vgl. Gutnik, Vladimir (1994): Die marktwirtschaftliche Transformation Rußlands ..., S. 4.

¹⁵¹ Mit diesem Schlagwort versucht die Ordnungstheorie den Verfechtern eines Dritten Weges seit Jahrzehnten zu verdeutlichen, daß ein solcher Dritter Weg als Mischung der Steuerungselemente von Markt- und Planwirtschaft nur in die Dritte Welt führen kann. Vgl. Kleps, Karlheinz (1990): Die Suche nach einem "dritten Weg" zwischen Sozialismus und Kapitalismus, in: WISU, 19. Jg., S. 718.

nach über 70 Jahren kommunistischer Vorherrschaft und Bevormundung, nach Vetternwirtschaft und Nomenklatura offensichtlich noch nicht vorhanden ist - dies beweist der große Einfluß, den Mafia-ähnliche Strukturen in der russischen Wirtschaft gewonnen haben. Fehlende Wirtschaftsmoral kann nur in gewissen Grenzen durch gesetzliche Bestimmungen substituiert werden.¹⁵² Trotzdem muß, auch um die Erwartungen zu stabilisieren und somit die Investitionstätigkeit anzuregen, die Errichtung einer stabilen Rechtsordnung zweifellos ein vornehmliches Ziel russischer Reformpolitik sein.¹⁵³

2.2. Polen

Von allen ehemals kommunistisch regierten Ländern hat Polen im Transformationsprozeß das schnellste Tempo angeschlagen. Das umfassende Reformprogramm, das eng mit dem Namen des ehemaligen polnischen Finanzministers Balcerowicz verknüpft ist und dessen Umsetzung nach der Billigung durch das polnische Kabinett am 9.10.1989 in der praktischen Politik im Januar 1990 begann, wird als radikalster und umfassendster Versuch der Transformation einer Zentralverwaltungswirtschaft in ein marktwirtschaftliches System angesehen.¹⁵⁴ Eine Schocktherapie war nach Ansicht der Experten in Polen deshalb notwendig und allein erfolgversprechend, weil neben der Aufgabe der Systemtransformation die schnellstmögliche Stabilisierung der maroden polnischen Wirtschaft notwendig war. Die Inflationsrate hatte 1989 eine Größenordnung von 3.000 % angenommen, die Wertschöpfung schrumpfte und mit einer Auslandsverschuldung in Höhe von 50 Mrd. Dollar - dies entsprach im Jahre 1991 etwa 280 Prozent der Exportleistung Polens - bewegte sich das Land ständig am Rande der Zahlungsunfähigkeit.¹⁵⁵

¹⁵² Zum substitutiven Charakter von Gesetz und Moral vgl. Winterberg, Jörg M. (1994): Religion und Marktwirtschaft, Baden-Baden, S. 66 f.

¹⁵³ Auf die Zusammenhänge zwischen Rechtssicherheit und Investitionstätigkeit wird im Zusammenhang mit der Rolle der Direktinvestitionen im Transformationsprozeß eingegangen, s.u., S. 34.

¹⁵⁴ Vgl. Gomulka, Stanislaw (1991): Poland. In: Marer, Paul und Salvatore Zecchini (Hrsg.): The Transition to a Market Economy. Vol. 1: The Broad Issues, (OECD, Centre for Co-operation with European Economies in Transition), Paris, S. 65.

¹⁵⁵ Vgl. Schröder, Klaus (1992): Polens Ökonomie zwischen Licht und Schatten, in: Europäische Rundschau, 20. Jg., S. 74.

Nach Ansicht der Befürworter der Schocktherapie - zu denen im Falle Polens vor allem der IWF und Jeffry Sachs von der Harvard-University gehörten¹⁵⁶ - ist ein schneller Übergang von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft einer Politik der kleinen Schritte deshalb überlegen, weil die konzeptionslose Zeit, in der Steuerungsmechanismen aus beiden Systemen vorhanden sind und keines deutlich überwiegt, auf diese Weise minimal gehalten wird. Die spürbaren negativen Konsequenzen der Transformation werden so zwar nicht beseitigt, sie sind aber wegen ihrer relativ geringen Dauer nicht so weitreichend: Ein schnelles Einführen von Anreizmechanismen kann nach der Theorie schon kurzfristig privatwirtschaftliche dynamische Aktivitäten hervorrufen, die den Verlust der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des alten Systems übercompensieren.¹⁵⁷ Ein Manko der Schocktherapie ist, daß nur jene volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen schockartig geändert werden können, die kurzfristig und relativ leicht zu beeinflussen sind.¹⁵⁸ Dazu zählen die Geld- und Währungspolitik ebenso wie eine Preisfreigabe, die Aufhebung von Subventionen und die Liberalisierung des (Außen-) Handels, nicht aber die Privatisierung und Anpassung der Wirtschaftsstruktur an marktwirtschaftliche Bedingungen.

Tabelle 4: Wirtschaftliche Entwicklung in Polen

	1990	1991	1992	1993
Bruttoinlandsprodukt ^a	- 11,6%	- 7,6%	1,5%	4,0%
Investitionen ^a	- 24,8%	- 14,2%	- 2,5%	..
Verbraucherpreise ^a	586%	70,3%	43%	35,3%

¹⁵⁶ Vgl. z.B. Lipton, David / Sachs, Jeffry (1990): Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland, in: Brookings Papers on Economic Activity, No. 1 / 1990, S. 99 f. und zum Vergleich zwischen Sachs und dem IWF: Quaisser, Wolfgang (1992): Die polnische Wirtschaftsentwicklung im Jahre 1991/92, (Osteuropa-Institut München, Working Papers Nr. 153, Oktober 1992), S. 4.

¹⁵⁷ Zu den Vor- und Nachteilen der Schocktherapie vgl. Schrettl, Wolfram (1990): Übergang zur Marktwirtschaft - Probleme eines "radikalen" Modells, (Osteuropa-Institut München, Working Papers Nr. 137, April 1990).

¹⁵⁸ Vgl. Eggers, Wolfgang (1993): Die Wirtschaftsreformen in Polen, in: Bingen, Dieter u. a.: Die revolutionäre Umwälzung in Mittel- und Osteuropa, (Abhandlungen des Göttinger Arbeitskreises; Bd. 10), Berlin, S. 61.

Haushaltssaldo (in % des BIP)	3,5	- 6,2	- 6,8	- 4,1
Leistungsbilanzsaldo (in Mio. US-\$)	+ 716	- 1.359	- 269	- 2.329
Arbeitslosenquote	6,1%	11,8%	13,6%	15,7%

a: Veränderungen gegenüber dem Vorjahr

Quellen: ECE (1994): Economic Survey of Europe in 1993 - 1994, New York and Geneva; BIZ (1994): 64. Jahresbericht, Basel.

Diesen theoretischen Überlegungen entsprechend wurden im Januar 1990 rund 90% aller Preise freigegeben, die meisten Subventionszahlungen wurden eingestellt, der polnische Zloty gegenüber dem Dollar um 60% abgewertet und an den Dollar geknüpft. Der Außenhandel wurde bis auf einige wenige Marktsegmente (in denen Importe zum Schutz der heimischen Produktion mit hohen Schutzzöllen belegt wurden) liberalisiert. Die Anfangserfolge gaben dem Wirtschaftsprogramm recht, Polen erzielte 1990 einen Haushalts- und einen Leistungsbilanzüberschuß, die Inflationsrate sank von ca. 3.000 % im Jahr 1989 auf rund 70 % im Jahr 1991 (*Tabelle 4*).

In langsamerem Tempo wurden die große und die kleine Privatisierung von staatlichen Unternehmen mit unterschiedlichen Methoden vorangetrieben. Auch hier sind die Erfolge inzwischen quantitativ meßbar, im Jahr 1992 wurden bereits 50 % des Bruttoinlandsprodukts von privaten Unternehmen erwirtschaftet. - Allein die Auslandsverschuldung blieb mit knapp 50 Mrd. Dollar unverändert hoch.¹⁵⁹

Erkauft wurde die makroökonomische Stabilisierung mit einem Einbruch der Produktion und der Realeinkommen: Die Industrieproduktion sank bis Mitte 1990 gegenüber dem Vorjahreswert um 30 %, die offene Arbeitslosigkeit, ein Phänomen, das aufgrund der staatlichen Vollbeschäftigungsgarantie vorher unbekannt gewesen war,¹⁶⁰ stieg

¹⁵⁹ Die immense Auslandsverschuldung Polens ist auch nach den Um- und Entschuldungsverhandlungen mit dem Pariser und Londoner Club eine wesentliche Hypothek für den Transformationsprozeß. Auf diese Problematik wird im Abschnitt 3 dieser Untersuchung einzugehen sein. Vgl. auch: Schröder, Klaus (1992): Polens Ökonomie zwischen Licht und Schatten ..., insbes. S. 74 ff.

¹⁶⁰ Vgl. Egger, Urs / Kappel, Rolf / Meltzer, Alex (1992): Osteuropa auf dem Weg zur Marktwirtschaft ..., a.a.O., S. 25.

innerhalb eines Jahres auf die Zahl von 1,4 Mio. Menschen. Die Realeinkommen fielen infolge dieser Entwicklungen um 40 %.¹⁶¹

Die Hoffnungen, daß sich nach einer ersten Phase der Transformation der Theorie entsprechend in großem Maße "mittelständische" Unternehmen bilden würden und damit der Aufschwung einsetzen würde, ist bisher weitgehend unerfüllt geblieben. Nach mehr als vier Jahrzehnten verstaatlichten Unternehmertums fehlt es auch in Polen am Schumpeter'schen Unternehmertyp, der bereit ist, Risiko und Selbstverantwortung zu übernehmen, um Marktchancen zu nutzen und somit einen Strukturwandel der Wirtschaft und selbsttragendes Wachstum herbeizuführen.¹⁶² Entstanden sind vornehmlich kleine Handwerks- und Dienstleistungsbetriebe sowie Einzelhandelsunternehmen, eine entsprechende Neugründungswelle im Industriesektor, die einer großen Zahl von Arbeitsuchenden Beschäftigung hätte geben können, ist bislang ausgeblieben. Statt dessen fördern hohe Gewinne, die fliegende Händler und "Spekulanten" kassieren, den sozialen Unmut. Die ursprüngliche Reformneigung in der Bevölkerung hat sich aufgrund dieser Entwicklung inzwischen deutlich verringert. Bei den letzten Wahlen zum *Sejm* konnte die polnische Sozialdemokratie, die die Nachfolgepartei der Kommunistischen Partei Polens darstellt, erstmals wieder die Mehrheit der Stimmen gewinnen und gemeinsam mit der Bauernpartei die Regierungsverantwortung übernehmen. Die Unsicherheit über die politischen Verhältnisse in Polen wird auch für den weiteren Verlauf der wirtschaftlichen Systemtransformation von Bedeutung sein.

2.3. Tschechische Republik

Während in allen anderen Staaten die Reformkräfte an Rückhalt in der Bevölkerung verlieren und die Nachfolgeparteien der ehemaligen Kommunisten an Einfluß gewinnen, nimmt die Unterstützung der tschechischen Regierung unter Vaclav Klaus noch zu. Ein Konsens zwischen der Regierung und der Mehrheit der Bevölkerung ist nicht zuletzt deshalb relativ einfach aufrechtzuerhalten, weil die Reformen bislang nur geringe soziale Härten verursacht haben.¹⁶³

¹⁶¹ Vgl. Eggers, Wolfgang (1993): Die Wirtschaftsreformen in Polen ..., S. 65.

¹⁶² Vgl. Egger, Urs / Kappel, Rolf / Meltzer, Alex (1992): Osteuropa auf dem Weg zur Marktwirtschaft ..., a.a.O., S. 28 f.

¹⁶³ Vgl. Glauber, Ulrich (1994): Tschechische Republik gilt als mitteleuropäisches Musterländle, in: Frankfurter Rundschau vom 3.5.1994.

Als Erklärung dieses Phänomens dient - neben einer günstigen Ausgangslage und gelegentlich einer besonderen Mentalität, die den Tschechen unterstellt wird - der Hinweis auf die großen Erfolge, die die Regierung Klaus mit ihren Reformmaßnahmen bislang gerade im Vergleich zu den übrigen Ländern Osteuropas gehabt hat: In allen wirtschaftlichen Eckdaten ist die Tschechische Republik führend, die wirtschaftliche Stabilität scheint ebenso gesichert zu sein, wie die zukünftigen Wachstumschancen, denn ein Großteil der notwendigen Reformen ist durchgeführt, ohne daß der Staat sich hätte übermäßig verschulden oder hohe Inflationsraten in Kauf nehmen müssen. Zurückgeführt werden diese Erfolge nicht zuletzt auf die hinter der Politik stehende ordnungspolitische Leitidee, die von Vaclav Klaus bei Interviews im Westen immer wieder stolz als "Marktwirtschaft ohne Adjektive" bezeichnet wird.¹⁶⁴

Die Grundrichtung für die wirtschaftlichen Reformen in der Tschechischen Republik wurde bereits im August 1990 mit dem "Szenarium der Wirtschaftsreform" von der damaligen Föderalregierung der CSFR beschlossen.¹⁶⁵ Dieses Programm stellt ein relativ geschlossenes und konsistentes Konzept des Übergangs von der Zentralverwaltungs- zur Marktwirtschaft dar.¹⁶⁶ Als entscheidende Teilkonzeptionen sind die Elemente "Freigabe der Preise", "sukzessive Privatisierung" und "Liberalisierung der Außenwirtschaft" zu sehen, die durch eine flankierende stabilitätsorientierte Geld-, Fiskal- und Wechselkurspolitik und eine moderate Lohn- und Sozialpolitik unterstützt werden sollten. Mit einigen Übergangsregelungen sind die wesentlichen Reformschritte mit dem 1.1.1991 in Kraft getreten.

Als schwierigster Teil der Transformation gilt auch für die tschechische Wirtschaft die Privatisierung des Staatskapitals, die stufenweise mit unterschiedlichen Verfahren durchgeführt wird. Ende 1993 waren bereits 57% des Kapitalstocks privatisiert, der größte Teil davon durch die sogenannte Coupons-Privatisierung, bei der Bürger für Anrechtscheine Optionen auf Aktien der ehemaligen Staatsunternehmen erwerben können. Bei der ersten Privatisierungswelle machten über sechs Millionen Bürger von der Möglichkeit Gebrauch, gegen eine geringe Gebühr sogenannte Investitionspunkte zu erstehen um damit während eines monatelangen Auktionsverfahrens Aktien zu er-

¹⁶⁴ Die Feststellung, daß es sich im Gegensatz zu den verbalen Äußerungen der tschechischen Regierung bei der Prager Strategie aber in keiner Weise um eine *Laissez-faire*-Strategie handelt, trifft auch die OECD. Vgl. OECD (Hrsg., 1994): The Czech and Slovak Republics 1994, (Centre for Co-operation with the Economies in Transition, OECD Economic Surveys), Paris, S. 67.

¹⁶⁵ Vgl. Kosta, Jiri (1993): Zum Transformationsprozeß in der CSFR. In: Besters, Hans (Hrsg.): Marktwirtschaft in Osteuropa. Eine Zwischenbilanz, (Gespräche der List-Gesellschaft e.V., N. F. Band 15), Baden-Baden, S. 48.

¹⁶⁶ Vgl. zu der hinter diesem Programm steckenden Konzeption auch Klaus, Vaclav (1993): Die "zehn Gebote" der Systemtransformation, in: Forum, 43. Jg., Nr. 21, S. 1 ff.

werben. Mit der Aushändigung der Titel ist diese erste Privatisierungswelle im Juli 1993 formell erfolgreich abgeschlossen worden.¹⁶⁷

Tabelle 5: Wirtschaftliche Entwicklung in der Tschechischen Republik

	1991	1992	1993	1994
Bruttoinlandsprodukt ^a	- 14,2%	- 7,1%	- 0,5%	+ 1,5 bis + 2,5% ^b
Investitionen ^a	- 53,7%	- 15,7%	..	..
Verbraucherpreise ^a	56,7%	11,1%	20,8%	10,0% ^c
Haushaltssaldo (in % des BIP)	-2,1	- 0,2	0,1	-2 ^b
Leistungsbilanzsaldo (in Mio. US-\$)	1.143	53	637	300-450 ^b
Arbeitslosenquote	4,1%	2,6%	3,5%	8% ^b

a: Veränderungen gegenüber dem Vorjahr

b: Schätzungen

c: 1. Quartal 1994

Quellen: ECE (1994): Economic Survey of Europe in 1993 - 1994, New York and Geneva; BIZ (1994): 64. Jahresbericht, Basel; OECD Economic Surveys (1994): The Czech and Slovak Republics 1994, Paris.

Obwohl der Transformationsprozeß in der damaligen CSFR später eingesetzt hat, als beispielsweise in Polen und Ungarn, steht die Tschechische Republik heute ökonomisch wesentlich besser dar, als die übrigen Transformationsländer (*Tabelle 5*). Die geringe Inflationsrate (11% im Jahre 1993 bei Nichtberücksichtigung des Impulses

¹⁶⁷ Vgl. Höltchi, René (1993): Tücken des tschechischen Volkskapitalismus, in: NZZ vom 21.07.1993.

durch eine einmalige Mehrwertsteuererhöhung), der positive Saldo des Staatshaushalts und eine positive Leistungsbilanz sind nicht nur als Erfolg der Reformpolitik zu werten, sie geben der Wirtschaftspolitik zukünftig auch mehr Spielraum als in den übrigen Transformationsländern.

Es muß jedoch bemerkt werden, daß der günstige *Status quo* nicht allein der Erfolg einer Reformkonzeption, sondern auch durch relativ günstige Ausgangsbedingungen verursacht ist. Anders als Rußland und Polen betrieb die Tschechoslowakei auch unter planwirtschaftlichen Bedingungen eine relativ vernünftige Geld- und Fiskalpolitik, die den Reformkräften einen annähernd ausgeglichenen Staatshaushalt, einen vergleichsweise geringen Geldüberhang und geringe Auslandsschulden hinterließ, und Tschechien ist von den hier analysierten Ländern die kleinste und übersichtlichste Volkswirtschaft. Zudem sind die wirtschaftlichen Strukturen in der Tschechischen Republik wesentlich günstiger als in vielen anderen Ländern des ehemaligen Ostblocks, da große Teile der Industrie eine marktwirtschaftliche Tradition besitzen. Der für die kommunistische Industrialisierung typische industrielle Gigantismus, der eine fast unmögliche Entflechtung staatlicher Monopole vor einer Privatisierung notwendig macht, hat zum Beispiel in der Tschechischen Republik kaum eine Entsprechung. Von der Auflösung der CSFR und der Gründung der eigenständigen Republiken Slowakei und Tschechien hat die Tschechische Republik profitiert, da sich der Großteil der nicht weltmarktfähigen Industrien auf dem Gebiet der heutigen Slowakei befindet. Die industrielle Struktur der Tschechischen Republik gleicht eher der Wirtschaftsstruktur Österreichs.

Ein nach wie vor nicht zu unterschätzendes Stabilitätsrisiko bergen jedoch die noch ausstehenden mikroökonomischen Strukturreformen (vor allem die Sanierung der privatisierten Unternehmen und der Abbau der Verschuldungsketten zwischen den Unternehmen)¹⁶⁸ und die "Wirtschaftsgesinnung" der Bevölkerung. Trotz aller Privatisierung verhalten sich beispielsweise die tschechischen Unternehmen nicht wie private Unternehmungen in entwickelten Marktwirtschaften westlichen Typs. Der Industrie- und Handelsminister Vladimir Dlouhy bezeichnet die Coupons-Privatisierung deshalb kritisch als "Entstaatlichung ohne Unternehmer".¹⁶⁹ Offensichtlich fehlt vielen Betrieben der Mut, Arbeitskräfte zu entlassen.¹⁷⁰ Die extrem niedrige Arbeitslosenquote von 3,8% (Januar 1994) läßt sich nach Ansicht von Experten nicht ausschließlich durch große Mobilität und günstige geographische

¹⁶⁸ Vgl. Dlouhy, Vladimir (1994): The Czech Economy in a Changing Europe, (Vortrag anlässlich eines Aktuellen Kolloquiums der Konrad-Adenauer-Stiftung am 7.2.1994 in Sankt Augustin).

¹⁶⁹ Ginsburg, Hans Jakob (1993): Tschechische Republik: Wilder Westen, in: Wirtschaftswoche Nr. 43 vom 22.10.1993, S. 67.

¹⁷⁰ N.N. (1993): Tschechischer Minister fordert Reform auch in Westeuropa, in: FAZ vom 2.10.1993.

Zugangsbedingungen zu den westeuropäischen Arbeitsmärkten erklären, sie deutet auch auf eine nach wie vor hohe versteckte Arbeitslosigkeit in den bereits privatisierten Betrieben hin.¹⁷¹ Über den Erfolg oder Mißerfolg der Coupons-Privatisierung wird abschließend erst entschieden werden können, wenn auf einem noch zu bildenden Sekundärmarkt ein reeller Marktpreis für diese Aktien entsteht und die neuen Eigentümer - meist ohne den notwendigen betriebswirtschaftlichen Hintergrund - ihre Rechte und Pflichten als Kontrollgremium der Unternehmensführungen übernehmen.

Die wirtschaftlichen Reformen unter Klaus und Dlouhy zeichnen sich bei einer liberalen Grundtendenz durch einen praxisorientierten Pragmatismus aus. Ähnlich wie bei der Einführung marktwirtschaftlicher Funktionsprinzipien in der Bundesrepublik nach dem Zweiten Weltkrieg durch Ludwig Erhard¹⁷² wurde beispielsweise aus sozialen Gründen auf eine vollständige Freigabe der Mieten bisher verzichtet, die volle Inkraftsetzung der Konkursgesetzgebung wurde aus Rücksicht auf den Arbeitsmarkt mehrfach verschoben, große Schlüsselunternehmen mit zahlreichen abhängigen Zulieferern wurden durch Entschuldungsprogramme vor dem Zusammenbruch bewahrt und die schockartige Liberalisierung des Außenhandels ist durch die Einführung verschiedener Importzölle wieder abgeschwächt worden.¹⁷³

Die Analyse der drei hier ausgewählten Länder zeigt die Unterschiedlichkeit der Situation in den Transformationsländern, ein vorläufiges Ergebnis kann deshalb schon an dieser Stelle festgehalten werden: Wie nicht jede Krankheit unabhängig von der Diagnose mit ein und demselben Medikament behandelt werden kann, scheint es auch im Transformationsprozeß nicht sinnvoll, allen mittel- und osteuropäischen Ländern mit der gleichen Strategie zu begegnen. Im folgenden werden die westlichen Strategien und ihre Konsequenzen für die Transformationsländer betrachtet.

3. Die Rolle der westlichen Finanzhilfe in den Transformationsprozessen

Die Bedeutung der westlichen Finanzhilfe im Prozeß der Systemtransformation ist umstritten. Von den Geberländern wird je nach Engagement die positive Wirkung der selbst geleisteten Hilfe betont bzw. die eigene Zurückhaltung mit der Unwirksamkeit externer Hilfen gerechtfertigt. Der überwiegende Teil der Nehmerländer stuft finan-

¹⁷¹ Vgl. Blucha, Jiri / Vogel, Otto (1993): Die Wirtschaftsreform in der ehemaligen CSFR. Zwischenbilanz und Perspektiven nach der Staatsauflösung, (IW, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik Nr. 210, 5 / 1993), S. 41.

¹⁷² Eine präzise Beschreibung der Wirtschaftspolitik dieser Zeit findet sich bei Erhard, Ludwig (1957): Wohlstand für alle, 8. Aufl., Düsseldorf und Wien.

¹⁷³ Höltchi, René (1993): Tücken des tschechischen Volkskapitalismus, a.a.O.

zielle Hilfen als wichtig und notwendig, in der gegenwärtigen Form aber als unzureichend ein.¹⁷⁴ Objektive und exakte Informationen über die tatsächliche Wirkung einer externen finanziellen Unterstützung der Transformationsprozesse existieren nicht. Sie können auch hier nicht herausgearbeitet werden, weil zum einen mikroökonomische Daten über die Verwendung der Hilfen nur in geringem Umfang zur Verfügung stehen, und weil zum anderen gemeinsam mit den Hilfszusagen in der Regel auch andere wirtschaftspolitische Entscheidungen getroffen werden, so daß makroökonomische Erfolge nicht eindeutig zurechenbar sind. Der unbestimmte, aber lange *Time lag* der Hilfsmaßnahmen macht eine exakte Wirkungs- und Effizienzanalyse westlicher Finanzhilfen unmöglich.¹⁷⁵ Auf der Basis der im folgenden vorgestellten Daten können aber einige Plausibilitätsüberlegungen angestellt werden, die über Sinn oder Unsinn der westlichen Finanzhilfe Auskunft geben. Anhand dieser Überlegungen und der Erfahrungen der Bundesregierung aus den vergangenen fünf Jahren sollen Leitsätze für eine Optimierung der westlichen Finanzhilfen erstellt werden. Ein Vergleich mit dem Marshall-Plan, mit dem die Vereinigten Staaten nach dem Zweiten Weltkrieg die wirtschaftliche Entwicklung Westeuropas unterstützt haben, bildet den Abschluß der Analyse der Finanzhilfen für Mittel- und Osteuropa.

3.1. Die bundesdeutsche Unterstützung der Systemtransformation in Rußland, Polen und der Tschechischen Republik

Die Bundesregierung verfolgt bei der Unterstützung der Transformationsländer einen pragmatischen Ansatz. Es existieren keine sektoralen Schwerpunkte, die Beratung wird auf Schlüsselbereiche der Reformen konzentriert und auch der finanziellen Hilfe liegt keine erkennbare geschlossene Konzeption zugrunde.¹⁷⁶ Letztere wird mit dem immensen Kapitalbedarf der Transformationsländer begründet, der sich allerdings "weder aus den Haushalten der westlichen Geberländer noch über den internationalen Kapitalmarkt decken, sondern primär nur im Rahmen eines langfristigen Umgestaltungsprozesses schrittweise durch nationale Ersparnisbildung erwirtschaften"

¹⁷⁴ Zu dieser Einschätzung gelangen beispielsweise Karawajew und Kuprianow bei einer Analyse der russischen Meinungen über die westliche Hilfe. Vgl. Karawajew, Walerij / Kuprianow, Aleksej (1994): Westliche Hilfe für Rußland: Russische Meinungen und Konzeptionen, (Berichte des BIOst, Nr. 5 / 1994), S. 1.

¹⁷⁵ Vgl. Holtbrügge, Dirk (1992): Westliche Hilfe ist kein Zauberelixier. Möglichkeiten der Unterstützung des Systemtransfers in der UdSSR durch westliche Industrieländer, in: Osteuropa, 42. Jg., S. 52 f.

¹⁷⁶ Vgl. Bundestagsdrucksache Nr. 12 / 6162, S. 51.

lässe.¹⁷⁷ Die eigene Konzeption sieht die Bundesregierung deshalb nur als Hilfe zur Selbsthilfe. "Entscheidende Voraussetzung für diese Selbsthilfe ist die Öffnung der westlichen Märkte für die Erzeugnisse der Reformstaaten, da nur durch Handel die notwendige Eingliederung in die Weltwirtschaft und die Schaffung der finanziellen Grundlage für die Reformanstrengungen eigenverantwortlich möglich ist."¹⁷⁸

Entsprechend der erfolgten Abgrenzung sollen hier vornehmlich die Finanzhilfen analysiert werden, mit denen die Bundesrepublik in den vergangen Jahren die Transformationsprozesse unterstützt hat. Für eine Einschätzung der Größenordnungen scheint es aber sinnvoll, an einigen Stellen Vergleichszahlen anzugeben, die zum einen das Gesamtvolume der internationalen Hilfe darstellen und die zum anderen den Kapitalzufluss aus dem privaten Sektor betreffen.

(1) Staatliche Hilfen

Unter dem Begriff der staatlichen Hilfen sollen hier zunächst in der Abgrenzung der Bundesregierung alle finanziellen Mittel subsummiert werden, die die Bundesregierung für die Unterstützung der Transformationsprozesse in Mittel- und Osteuropa zur Verfügung stellt. Abweichend von dieser Definition wird aber stärker auf den Hilfscharakter abgestellt. Zahlungen, die durch den Ausgleich des Transferrubelsaldos¹⁷⁹ und durch den Abzug der sowjetischen Truppen aus den neuen Bundesländern bedingt sind, werden nicht berücksichtigt. Damit wird dem Anspruch an die internationale Vergleichbarkeit der Hilfsleistungen Rechnung getragen.¹⁸⁰

Grundsätzlich muß bei Finanzhilfen für die Transformationsländer berücksichtigt werden, daß in den offiziellen Statistiken in aller Regel die Zahlungszusagen angegeben werden, die die tatsächlich geleisteten Zahlungen häufig bei weitem überschreiten.¹⁸¹

¹⁷⁷ Bundestagsdrucksache Nr. 12 / 6162, S. 50 f.

¹⁷⁸ Bundestagsdrucksache Nr. 12 / 6162, S. 51.

¹⁷⁹ Beim Transferrubelsaldo handelt es sich um Finanzierungsaufwendungen für im RGW entstandene Außenhandelsforderungen der ehemaligen DDR. Solche Forderungen muß von allen Geberländern natürlich nur die Bundesrepublik verrechnen. Sie können als Schuldenerlaß für Betriebe in den ehemaligen RGW-Ländern oder aber als Ausfallbürgschaften für die involvierten ostdeutschen Betriebe interpretiert werden.

¹⁸⁰ Diese Vergleichbarkeit wird ohnehin durch fehlendes Zahlenmaterial erschwert: Nach Ländern aufgegliederte Angaben über den gesamten Zufluss an Hilfsleistungen in die Transformationsländer existieren nicht; gerade im Falle der NUS und der ehemaligen CSFR existieren sogar auf bundesdeutscher Basis mit wenigen Ausnahmen nur Daten zur Gesamthilfe an diese Ländergruppen, wodurch eine exakte Analyse der westlichen Hilfsleistungen unmöglich wird. Die Analyse wird durch die Notwendigkeit von Schätzungen und Plausibilitätsüberlegungen verwässert.

¹⁸¹ Schüller weist z.B. auf die Diskrepanz zwischen den Gesamtzusagen und -hilfen für Rußland hin. Danach führte die internationale Zusage von 55 Mrd. Dollar in den Jahren 1992 und 1993 nur zu einer effektiven Leistung von 38 Mrd. Dollar. Bei den internationalen Entwicklungsbanken ist dieses Verhältnis noch weit-aus ungünstiger. Vgl. Schüller, Alfred (1994): Auslandshilfe für den Systemwandel in Rußland: Erwartun-

Tabelle 6: Die finanzielle Unterstützung der Reformprozesse in den NUS, Polen und der Tschechischen Republik durch die Bundesrepublik (in Mio. DM)

	Gesamt- zusagen	davo n:	I	II	III	IV
NUS* (1989 - 1993)	53700	3790 0	8200	4100	3500	
Polen (1990 - 1994)	9056	2727	6118	191	20	
CSFR (1990 - 1994)	5757	5667	-	80	-	
Tschechien ab 1993	1094	1068	-	26	-	
Slowakei ab 1993	392	376	-	16	-	

I: Kredite, Kreditgarantien und Hermes-Bürgschaften

II: Schuldenerlasse und Zinserleichterungen

III: Beratungs- und Förderungsmaßnahmen

IV: Humanitäre Hilfen

*: Die von der Bundesregierung für die NUS angegebene höhere Zahl von 90,3 Mrd. DM kommt dadurch zustande, daß hier im Gegensatz zu den MOE-Ländern alle Zahlungen an die EU und die EBRD sowie der Transferrubelsaldo mit eingerechnet wurden. Bei der hier aufgenommenen Zahl wurden wegen der Vergleichbarkeit

gen, Realitäten, Folgerungen, (Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, 33. Jg. Nr. 5 / 1994), S. 1.

auch die Leistungen für den Abzug der sowjetischen Truppen aus den neuen Bundesländern herausgerechnet.

Quellen: Diverse Studien des Auswärtigen Amtes und des Bundesministeriums für Finanzen.

Die Transfers aus dem Westen werden für Reformmaßnahmen, für eine Verbesserung der Infrastruktur, für makroökonomische Stabilisierungsmaßnahmen, für humanitäre Hilfe und für spezielle Projekthilfen verwendet.¹⁸² Über die exakte Struktur der Finanzhilfen lässt sich aber nur wenig aussagen: Bei einer Analyse der G-24 Zusagen für die Transformationsländer ist der mit Abstand größte Einzelposten derjenige der nicht weiter spezifizierbaren Leistungen.¹⁸³ Einige grundsätzliche Tatbestände lassen sich aus dem verfügbaren Datenmaterial jedoch herauslesen (*Tabelle 6*).

(a) Rußland

Zu den offiziellen Hilfsleistungen liegen nur aggregierte Daten über die deutsche Hilfe an alle Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion vor, insgesamt macht die Hilfe für Rußland aber den Mammuteanteil der Leistungen an die NUS aus.¹⁸⁴ Der Anteil der gesamten bundesdeutschen Zahlungen für die NUS an den internationalen Hilfen beträgt nach Angaben der Bundesregierung mit 39,8 Mrd. ECU ungefähr 50 %, der Anteil an den Leistungen der EU-Mitgliedstaaten beträgt sogar annähernd 80 %. Bei diesen Zahlungen handelt es sich aber nicht ausschließlich um Leistungen mit reinem Hilfscharakter, vielmehr dienen sie zu großen Teilen gleichzeitig der Exportförderung der Wirtschaft der neuen Bundesländer und damit der Arbeitsplatzsicherung im eigenen Land. Der größte Anteil der deutscher Hilfen¹⁸⁵ entfällt auf Hermes-Bürgschaften

¹⁸² Vgl. Hauchler, Ingomar (1993): Der Beitrag des Westens zur Transformation in Osteuropa, in: Brock, Lothar und Ingomar Hauchler (Hrsg.): Entwicklung in Mittel- und Osteuropa. Über Chancen und Risiken der Transformation, Bonn, S. 251.

¹⁸³ Vgl. Bundestagsdrucksache Nr. 12 / 6162, S. 57.

¹⁸⁴ Aus den differenzierter vorliegenden Daten über die Verwendung der Mittel der internationalen Entwicklungsbanken ergibt sich z.B., daß im Zeitraum von 1990 bis 1993 zwei Drittel aller für die NUS zur Verfügung gestellten Mittel für Rußland bestimmt waren. Für die bundesdeutsche Hilfe an die NUS dürfte eine ähnliche Größenordnung zutreffend sein. Vgl. ECE (1994): Economic Survey of Europe in 1993 - 1994, a.a.O., S. 146 f.

¹⁸⁵ Vgl. dazu z.B. Bundestagsdrucksache 12 / 6162, S. 54 ff.

(ca. 33 %), Kredite und Kreditgarantien¹⁸⁶ sowie auf den Erlaß von Auslandsschulden.¹⁸⁷

(b) Polen

Auch wenn die Finanzhilfen an Polen sich verglichen mit den Hilfen an die NUS bescheiden annehmen, bilden sie mit einem Anteil von 37 % den mit Abstand größten Einzelposten in der MOE-Hilfsbilanz der Bundesregierung. Den größten Posten in der Aufstellung der Hilfsleistungen für Polen selbst bildet mit 4,5 Mrd. DM der Schuldenerlaß im Pariser Club von 1992. Er war notwendig geworden, weil Polen sich mit einer Verschuldung von annähernd 50 Mrd. US-Dollar ständig am Rande der Zahlungsunfähigkeit bewegte.¹⁸⁸

Für die internationalen Entwicklungsbanken, die ihre Programme an die Bedürftigkeit und an die Erfüllung marktwirtschaftlicher Voraussetzungen knüpfen, ist Polen sogar der mit Abstand wichtigste Partner unter den NUS und MOE-Ländern. In den Jahren 1990 bis 1993 entfielen ein Drittel aller den Transformationsländern zur Verfügung gestellten Fonds auf Polen.¹⁸⁹

(c) Tschechische Republik

Die auf die Tschechische Republik entfallenen Finanzhilfen sind nur in der Größenordnung bestimmbar, da die offiziellen Transferstatistiken bis 1992 nur aggregierte Daten über die CSFR enthalten. Wenn man davon ausgeht, daß die Anteile der Hilfe für die beiden heute unabhängigen Republiken auch vor der Trennung in etwa gleich waren, dann würde dies bedeuten, daß etwa 70 % der westlichen Finanzhilfen vor 1993 in das Hoheitsgebiet der heutigen Tschechischen Republik geflossen sind. Solche Überlegungen wurden aber bei der Berechnung der Daten in *Tabelle 6* zwar

¹⁸⁶ In der von der Bundesregierung vorgelegten Hilfsbilanz mit einem Umfang von 90,3 Mrd. DM bilden daneben die Leistungen für den Truppenabzug und den Transferrubelsaldo die nächstgrößten Posten. Bei diesen Posten handelt es sich jedoch nicht um Finanzhilfen im eigentlichen Sinne, so daß bei ihrer Einrechnung die internationale Vergleichbarkeit über die üblichen Erhebungs- und Abgrenzungunterschiede noch weiter erschwert wird.

¹⁸⁷ Allein die Auslandsverschuldung Rußlands betrug nach Angaben der ECE Ende 1992 ca. 80 Mrd. US-Dollar. Dabei machte die Übernahme der Altschulden der UdSSR mit 48,7 Mrd. US-Dollar (noch) den größten Anteil aus. Vgl. ECE (1994): Economic Survey of Europe 1993 - 1994, a.a.O., S. 112. Im Vergleich zu Polen sind diese fast doppelt so hohen Auslandsschulden wegen der größeren Wirtschaftskraft des Landes aber weniger bedenklich. Vgl. zu dieser Auffassung auch Christians, F. Wilhelm (1993): Die Wirtschaftsreformen in Rußland ..., a.a.O., S. 598 und OECD (1992): Reforming the Economies of Central and Eastern Europe, Paris, S. 65.

¹⁸⁸ S.o., S. 22.

¹⁸⁹ Vgl. ECE (1994): Economic Survey of Europe in 1993 - 1994, a.a.O., S. 146 f.

nicht berücksichtigt, auch diese Zahlen lassen aber erkennen, daß auf die Tschechische Republik insgesamt wesentlich weniger Hilfe entfallen ist als beispielsweise auf Polen. Schwerpunkt der Unterstützung sind wie bei der Hilfe für Rußland Hermes-Bürgschaften und Exportgarantien. Einen Schuldenerlaß haben die CSFR und ihre Nachfolgestaaten nicht benötigt und auch nicht erhalten.

(2) Direktinvestitionen

Die Analyse und der internationale Vergleich von Direktinvestitionen wird dadurch erschwert, daß der Begriff selbst nicht eindeutig definiert ist und international unterschiedlich erfaßt wird.¹⁹⁰ Als Direktinvestitionen gelten der Aufbau von Betriebsstätten im Ausland, der Erwerb von Unternehmensbeteiligungen im Ausland mit der Absicht, einen maßgeblichen Einfluß auf die Geschäftstätigkeit zu erhalten sowie die Zuführung neuer Mittel an solche Unternehmen.¹⁹¹ Neben der öffentlichen Hilfe sind sie zweifellos der wichtigste Pfeiler westlicher Hilfe in den Transformationsländern, weil sie unmittelbar den produktiven Kapitalstock im Transformationsland erhöhen und - verbunden mit dem Transfer von *Know how* - zur Steigerung der Produktivität, zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Bewältigung des strukturellen Wandels beitragen.¹⁹²

Tabelle 7: Direktinvestitionen bundesdeutscher Unternehmen in Rußland, Polen und der Tschechischen Republik im internationalen Vergleich¹⁹³

¹⁹⁰ Vor allem die Abgrenzung zu den Portfolioinvestitionen (Unternehmensbeteiligungen, denen keine Absicht zur Übernahme der Geschäftstätigkeit zugrunde liegt) wird unterschiedlich gehandhabt.

In der Bundesrepublik obliegt die Aufgabe der Erfassung der Direktinvestitionen der Deutschen Bundesbank. Sie erfaßt jährlich die Vermögen Gebietsansässiger in fremden Wirtschaftsgebieten. Meldepflichtig sind dabei im wesentlichen nur Unternehmen, deren Kapitalanteile oder Stimmrechte an einem Unternehmen im Ausland mit einer Bilanzsumme von mehr als 500.000 DM am Stichtag mehr als 20 % ausmachen. Sowohl diese Größenordnungen als auch die Erfassungsmethoden differieren international. Vgl. Deutsche Bundesbank (1993): Die Entwicklung der Kapitalverflechtung der Unternehmen mit dem Ausland von Ende 1989 bis Ende 1991, in: Monatsbericht Nr. 4 / 1993, S. 47 f.

¹⁹¹ Vgl. Kleinz, Johannes (1993): Direktinvestition, in: Dichtl, Erwin / Issing, Otmar, (Hrsg.): Vahlens Großes Wirtschaftslexikon, 2. Aufl., München, S. 405.

¹⁹² Zwar trifft dies auch auf Joint Ventures zu, die Bedeutung dieser Art der Zusammenarbeit ist aber hinter den ursprünglichen Erwartungen deutlich zurückgeblieben. Das Gewicht von Joint Ventures ist im Vergleich zu den Direktinvestitionen unbedeutend. Vgl. Holtbrügge, Dirk (1992): Westliche Hilfe ist kein Zauberelixier ..., a.a.O, S. 52 f.

¹⁹³ Zur Erstellung dieser Tabelle mußten Daten verschiedener Träger zusammengefaßt werden, bei denen Teilergebnisse die Vergleichbarkeit der Zahlen in Frage stellen. Die Anteile der bundesdeutschen Direktinvestitionen am Gesamtvolumen liegen aber in der richtigen Größenordnung: Teilerhebungen für einzelne Länder zeigen, daß bis zu 75 % aller Direktinvestitionen aus den Ländern der EU und der EFTA stammen und

	1991		1992		1993		
	I	II	I	II	I	IIa	III
Rußland	-	-	8	0,6%	30	3%	3
Polen	62	32%	154	35%	321	32%	11
Tschechische Republik ^b	579	60%	545	33%	579	62%	43
Transformationsländer insgesamt	1.48 1	37% 0	1.67 0	27% 7	1.81 7	27% ..	

I: Nettotransfers aus der Bundesrepublik in Mio. DM

II: Anteil bунdesdeutscher Unternehmen an den internationalen Direktinvestitionen

III: Pro-Kopf-Netto-Direktinvestitionen 1993 in US-Dollar

a: Vorläufige Schätzungen

b: Die Werte für 1991 und 1992 beziehen sich auf die ehemalige CSFR

c: alternativer Wert bei Einrechnung der Portfolioinvestitionen in Höhe von 942 Mio. US-Dollar

Quellen: ECE (1994): Economic Survey of Europe in 1993 - 1994, New York and Geneva; Bundestagsdrucksache 12 / 6162; N.N. (1994): Die jüngste Entwicklung der privaten Kapitalströme in die MOE-Länder und in die NUS, in: Europäische Wirtschaft, Beiheft A, Nr. 3 / 1994; Deutsche Bundesbank (1994): Monatsbericht Nr. 7 / 1994, eigene Berechnungen.

Deutschland und die Vereinigten Staaten sind in den Transformationsländern die mit Abstand wichtigsten Investoren, während japanische Firmen weiterhin nur geringes

davon ein Großteil aus der Bundesrepublik. Darüber hinaus erschweren Wechselkursschwankungen den Vergleich, so daß die Zahlen in der Rubrik II der *Tabelle 7* nur mit Vorsicht betrachtet werden können. Sie geben lediglich eine Tendenz an, nicht aber den genauen Anteil bунdesdeutscher Unternehmen an den internationalen Direktinvestitionen.

Interesse am Standort Osteuropa zeigen. Eine Analyse der Direktinvestitionen in den hier untersuchten Ländern führt zu den folgenden Ergebnissen:

(a) Rußland

Der jährliche Zufluß an Direktinvestitionen betrug in den vergangenen Jahren pro Kopf der russischen Bevölkerung durchschnittlich weniger als drei US-Dollar pro Jahr. Damit haben Direktinvestitionen in Rußland im Vergleich zu anderen Reformstaaten eine extrem geringe Bedeutung. Gemessen am Gesamtzufluß von ausländischen Direktinvestitionen in alle Transformationsländer entsprechen die Direktinvestitionen in Rußland nur einem Anteil von 12 %. Rußland ist damit als Empfängerland von privatem Kapital deutlich unterrepräsentiert.¹⁹⁴ Gerade bundesdeutsche Unternehmungen weisen eine große Zurückhaltung auf, ihr Anteil an den Direktinvestitionen in Rußland liegt in der Größenordnung von 1 bis 3 % (mit allerdings steigender Tendenz). Zwar ist die Anzahl bundesdeutscher Unternehmen, die in Rußland investieren, mit mehr als 1.000 Unternehmungen relativ groß, der jeweilige Kapitaleinsatz ist aber sehr gering. Die bundesdeutschen Direktinvestitionen in Rußland liegen damit unter den Direktinvestitionen russischer Unternehmen in der Bundesrepublik.¹⁹⁵

Offensichtlich kommt der Bundesrepublik als Quelle von privaten Investitionen nicht eine so große Bedeutung zu wie bei den staatlichen Hilfsleistungen. Bei einem Vergleich zwischen dem Bestand an deutschen Direktinvestitionen in den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion (93 Mio. DM) und den staatlichen Leistungen (90,3 Mrd. DM) kommt man zu einem Verhältnis von ungefähr 1 : 1000. (Im internationalen Vergleich liegt dieses Verhältnis bei ca. 1 : 20.)

(b) Polen

Der Anteil bundesdeutscher Unternehmungen an den internationalen Direktinvestitionen in Polen beträgt ungefähr ein Drittel. Im Gegensatz zur allgemeinen Tendenz haben die ausländischen Direktinvestitionen in Polen im vergangenen Jahr auf allerdings

¹⁹⁴ Vgl.: N.N. (1994): Die jüngste Entwicklung der privaten Kapitalströme in die MOE-Länder und die NUS, in: Europäische Wirtschaft, Beiheft A, Nr. 3 / 1994, S. 4. Erstaunlicherweise ist umgekehrt der Bestand an russischem Kapital im Ausland sprunghaft angestiegen: Die BIZ konstatierte im Jahr 1992 den bisher in ihrer Geschichte größten sprunghaften Anstieg bei russischen Einlagen bei westlichen Banken. Offensichtlich werden hier viele Gelder geparkt, weil auch den russischen Investoren das Risiko der Investition im eigenen Land zu groß erscheint. Vgl. Christians, F. Wilhelm (1993): Die Wirtschaftsreform in Rußland ..., a.a.O., S. 598.

¹⁹⁵ Vgl. Holtbrügge, Dirk (1994): Westliche Hilfsmaßnahmen für Rußland ..., a.a.O., S. 163.

niedrigem Niveau insgesamt deutlich zugenommen. Das im Vergleich zur Tschechischen Republik (und auch zu Ungarn) insgesamt schlechte Abschneiden Polens beim Zufluß privaten Kapitals wird mit der hohen Auslandsverschuldung erklärt. Sie ist nach Einschätzung potentieller Investoren trotz der relativ guten wirtschaftlichen Entwicklung im Land ein erheblicher Risikofaktor. Hier zeigt sich die Zweischneidigkeit von Schuldenerlassen: Während auf der einen Seite der Druck der lastenden Zins- und Tilgungszahlungen verringert wird, verschlechtert sich auf der anderen Seite die Bonität des Schuldners. Gute Bonität ist ohne ordnungsgemäßen Schuldendienst nicht zu haben.¹⁹⁶ Die mit einer Umschuldung induzierte Unsicherheit und Erwartung weiterer Schuldenerlasse hemmt den Zufluß privaten Kapitals und damit auch die Direktinvestitionen.

(c) Tschechische Republik

Bundesdeutsche Unternehmen sind bei den Direktinvestitionen mit einem Anteil von fast zwei Dritteln der mit Abstand wichtigste Handelspartner der Tschechischen Republik. Auch wenn über das Gesamtvolumen der vor 1993 in die Tschechische Republik geflossenen privaten Mittel keine verlässlichen Aufzeichnungen existieren, kann davon ausgegangen werden, daß sie unter den Transformationsländern neben Ungarn zu den attraktivsten Ländern für privates Kapital zählt.¹⁹⁷ In den Jahren 1991 und 1992 lag der Nettozufluß von Direktinvestitionen pro Kopf bei 75 US-Dollar (das ist das 25-fache des entsprechenden Wertes für Rußland). Die relative Position bleibt auch von einem Rückgang dieses Wertes auf 43 US-Dollar im Jahre 1993 unbenommen, der mit einem (wohl nur kurzfristigen) Abschrecken der Investoren durch die Unsicherheiten im Zusammenhang mit der - insgesamt gut bewältigten - Teilung der CSFR erklärt wird.

Aus den vorgestellten Zahlen werden bei allen Unterschieden zwischen den untersuchten Ländern im einzelnen einige Gesamttendenzen deutlich:

- Die Bundesrepublik ist sowohl im Bereich der öffentlichen Hilfen wie auch im Bereich der privaten Direktinvestitionen zumindest einer der wichtigsten, wenn nicht gar der wichtigste Partner der Transformationsländer.

¹⁹⁶ Vgl. Donges, Juergen u.a. (1992): Zur Wirtschaftsreform in Osteuropa, a.a.O., S. 59.

¹⁹⁷ Experten gehen davon aus, daß in den Jahren vor der Trennung der Tschechischen und Slowakischen Republik bis zu 95 % des privaten Kapitals in das Gebiet des heutigen Tschechien geflossen sind. Vgl. N.N. (1994): Die jüngste Entwicklung der privaten Kapitalströme ..., a.a.O., S. 4, Fußnote 8.

- Trotz aller Kapitalanlagegarantien und Bürgschaften der Bundesregierung und trotz aller Bemühungen der Transformationsländer, ihre Ökonomien zu einem interessanten Standort für internationale Investitionen zu machen, ist es bisher nur in sehr begrenztem Umfang gelungen, internationales Kapital anzulocken. Nach wie vor übersteigen die öffentlichen Hilfen die privaten Investitionen in diesen Ländern um ein Vielfaches. Nach einer Untersuchung des ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung halten die Unternehmen die Standortbedingungen in den mittel- und osteuropäischen Staaten vor allem aufgrund ordnungspolitischer Defizite, politischer Instabilitäten und mangelnder Infrastruktur noch nicht für günstig genug.¹⁹⁸

3.2. Sinn und Notwendigkeit der gegenwärtigen Unterstützung

Eine finanzielle Unterstützung der Reformprozesse in den Ländern Mittel- und Osteuropas und den Nachfolgestaaten der Sowjetunion durch das westliche Ausland scheint notwendig, denn der enorme Finanzbedarf, der mit einer makroökonomischen Stabilisierung und einer Transformation der Wirtschaftssysteme verbunden ist, kann allein durch interne Ersparnisbildung der Transformationsländer in absehbarer Zeit nicht aufgebracht werden. Die Kapitalknappheit ist in diesen Ländern groß, das interne Kapitalbildungspotential ist zu gering, um den notwendigen Investitionsbedarf zu finanzieren.¹⁹⁹ Unbestritten kann aber finanzielle Unterstützung aus dem Westen allein den Erfolg der Transformation nicht herbeiführen. Sie kann lediglich als Multiplikator oder als Katalysator auf den Transformationsprozeß einwirken.²⁰⁰

Finanzhilfen sind während der Phase der Zerstörung planwirtschaftlich aufgebauter Strukturen besonders wichtig, weil in dieser Periode der Lebensstandard und die Exportfähigkeit sinken. Zunehmendem Kapitalbedarf und zunehmenden Zahlungsverpflichtungen stehen dann geringere Deviseneinnahmen gegenüber. Zahlungsbilanzschwierigkeiten scheinen in dieser Periode unausweichlich; alle "normalen" Instrumente zur Überwindung solcher Zahlungsbilanzkrisen erweisen sich für die Transformationsländer aber als nicht anwendbar:

¹⁹⁸ Vgl. Ratzinger, J. (1994): Investitionsklima in den Transformationsländern: Ergebnisse einer ifo-Umfrage, in: ifo-Schnelldienst 12 / 1994, S. 25 ff.

¹⁹⁹ Vgl. Schröder, Klaus (1991): Westliche Finanzhilfen für Reformen in Osteuropa - Beteiligungen und Risiken, in: Aussenpolitik IV / 1991, S. 329.

²⁰⁰ Vgl. Holtbrügge, Dirk (1992): Westliche Hilfe ist kein Zauberelixier ..., a.a.O., S. 42.

- Kurzfristig könnten Zahlungsbilanzschwierigkeiten durch eine Auflösung von Devisenreserven überbrückt werden, solche Reserven stehen aber keinem der Transformationsländer in ausreichendem Umfang zur Verfügung.²⁰¹
- Eine Überbrückung durch Reduzierung der Importe kommt für diese Länder ebenfalls nicht in Frage, da dann wichtige Input-Faktoren für die neue Produktion fehlen würden, was eine Verlängerung der Transformationsphase zur Folge hätte.
- Einer Finanzierung der Leistungsbilanzdefizite durch private Kapitalimporte sind enge Grenzen gesetzt. Nur wenige Transformationsländer haben Zugang zu internationalen Anleihemärkten, in nennenswertem Umfang ist auf diesen Märkten bisher nur Ungarn, in engeren Grenzen sind auch die Tschechische und Slowakische Republik aktiv geworden.²⁰²

Als wichtigste Möglichkeit zur Finanzierung der Zahlungsbilanzdefizite bleiben daher für viele Transformationsländer die Finanztransfers westlicher Geberländer und -institutionen (wodurch das Problem der Überschuldung sicherlich nicht gelöst werden kann).²⁰³ Gute Ansätze und erste Erfolge einer jeden Wirtschaftspolitik können allerdings durch eine unvorsichtige Kreditpolitik und die folgende Zins- und Tilgungslast zunichte gemacht werden. Ohne einen eindeutigen und zudem weitgehend abgeschlossenen Strukturwandel kann von außen zufließendes Kapital nicht profitabel arbeiten. Dies erschwert die Rückzahlung der Kredite aus Gewinnen. Kredite sollten deshalb auch im Interesse der Transformationsländer nicht mit der Gießkanne verteilt werden, sondern unabdingbar an ein klares Reformbekenntnis sowie an zielgerichtete Umsetzungsschritte gebunden werden.²⁰⁴ In der Tschechischen Republik - aber auch in Polen - ließe sich westliche Finanzhilfe durch die deutlichen konzeptionellen Reformschritte somit rechtfertigen. Demgegenüber verdient Rußland - und mit ihm alle Nachfolgestaaten der ehemaligen UdSSR - aufgrund der Undurchsichtigkeit der Machtverhältnisse

²⁰¹ Dies gilt in jüngster Zeit offenbar für die Tschechische Republik nicht mehr. Im August 1994 hat die tschechische Regierung angekündigt, die Leistungsbilanzüberschüsse dazu zu verwenden, um alle Kredite des IWF vorzeitig zurückzuzahlen.

²⁰² Vgl. N.N. (1994): Die jüngste Entwicklung der privaten Kapitalströme ..., a.a.O., S. 5. Als Grund für die geringe Möglichkeit der Finanzierung auf internationalen Anleihemärkten wird das Verhalten vieler Transformationsländer in der Vergangenheit angegeben. Polen, Ungarn und Bulgarien haben beispielsweise in den letzten zwei Jahrzehnten in einem solchen Umfang auf den internationalen Finanzmärkten Geld geliehen, daß ihre Verschuldung sogar im Vergleich zu den Ländern Lateinamerikas höher ist. Vgl. OECD (1992): Reforming the Economies of Central and Eastern Europe, a.a.O., S. 63 f.

²⁰³ Hiermit ist aber die strittige Frage nicht beantwortet, ob die Initiative für solche Arrangements dem IWF überlassen werden sollte, der kurzfristige Zahlungsbilanzhilfen unter strengen Auflagen vergibt, oder ob sich einzelne Länder auch selbst mit eigenen Finanzmitteln an dieser Hilfe beteiligen sollten; s.u., S. 43.

²⁰⁴ Vgl. Schröder, Klaus (1991): Westliche Finanzhilfen für Reformen in Osteuropa ..., a.a.O., S. 330.

nisse wie auch der Widersprüche in der Wirtschaftspolitik eine finanzielle Unterstützung mit öffentlichen Mitteln nach diesen Kriterien bislang nicht.²⁰⁵

Eine Unterstützung der Reformprozesse könnte aber zunächst unabhängig von Effizienzkriterien als vertrauensbildende Maßnahme und zur Milderung der sozialen Nachteile der Marktwirtschaft gerechtfertigt werden, die auch im Eigeninteresse der westeuropäischen Industrienationen wäre.²⁰⁶ Eine anhaltende wirtschaftliche Depression in den ehemaligen Ostblockländern würde vor dem Hintergrund der Gefahr politischer und sozialer Instabilität zwangsläufig auch Westeuropa treffen. Gerade für die Bundesrepublik als geographischem Schwellenland zwischen den beiden alten Blöcken würden im internationalen Standortwettbewerb durch eine solche Entwicklung Nachteile entstehen.²⁰⁷ Eine westliche Unterstützung der Entwicklung in Osteuropa ließe sich somit als Investition in die Zukunft rechtfertigen, da sich mit zunehmendem Erfolg der Systemtransformation auch beträchtliche Absatz- und Gewinnchancen für die westlichen Unternehmen bieten werden. Ist die Rentabilität dieser "Zukunftsinvestition" nicht gesichert, dann besteht allerdings die Gefahr, daß Hilfen zur Wahrung der politischen Stabilität zu Dauersubventionen ohne jegliche Wirkung verkommen.

Zu den rein ökonomischen Argumenten in der Diskussion um die Notwendigkeit einer finanziellen Unterstützung der Transformationsländer gesellen sich eine Reihe von in erster Linie politischen. So wird gefragt, ob ein Scheitern der Systemtransformation in weiten Teilen Mittel- und Osteuropas in Kauf genommen werden kann, das unter Umständen einen Rückfall in die Zeiten des Kalten Krieges und Migrationsbewegungen nach Westeuropa in großem Ausmaß zur Folge hätte. Die Diskussion erhält auch von moralischer Seite Nahrung: Soll eine inzwischen der Vergangenheit angehörende, mehr oder weniger zufällige Grenzziehung zwischen zwei ehemals verfeindeten Blöcken die Lebensverhältnisse der Menschen auf Dauer bestimmen? Oder wäre nicht Solidarität mit den Menschen in Mittel- und Osteuropa angebracht?

Zumindest in der Bundesrepublik herrscht aus diesen Gründen Konsens bezüglich der Feststellung, daß eine externe Unterstützung der Transformationsländer mit finanziellen Mitteln notwendig ist. Die Frage, ob sie auch sinnvoll ist, kann dagegen nicht eindeutig beantwortet werden: Der Sinn, finanzielle Mittel einzusetzen, muß daran gemessen werden, inwiefern die in diese Mittel gesetzten Hoffnungen tatsächlich erfüllt,

²⁰⁵ Die bundesdeutsche Unterstützung der NUS wird allerdings zudem häufig mit der Dankbarkeit für die sowjetische Haltung in der Frage der Wiedervereinigung begründet. Vgl. Holtbrügge, Dirk (1994): Westliche Hilfsmaßnahmen für Rußland ..., a.a.O., S. 155.

²⁰⁶ Vgl. Schüller, Alfred (1994): Auslandshilfe für den Systemwandel in Rußland ..., a.a.O., S. 2.

²⁰⁷ Vgl. Busch, Berthold / Fröhlich, Hans-Peter (1993): Westliche Unterstützung für den Reformprozeß, a.a.O., S. 86.

mit welcher Effizienz diese Mittel letztlich eingesetzt werden - und die Antwort auf diese Frage, die Erfolgsanalyse der bisher durchgeführten Maßnahmen ist eher niederschmetternd.

Eine Analyse der Effizienz der bundesdeutschen Finanzhilfen müßte prinzipiell auf mikroökonomischer Ebene den Erfolg einzelner Projekte im Verhältnis zum angestrebten Ziel messen. Zum einen fehlen zu einer solchen Betrachtung aber sämtliche Daten, zum anderen sind auch die mit den Finanzhilfen angestrebten Ziele (für Geber und Nehmer) in aller Regel nicht mikroökonomischer, sondern makroökonomischer Natur. Auf makroökonomischer Ebene würde es sich anbieten, die Reform- und Stabilitätserfolge der Transformationsländer in Abhängigkeit von den erhaltenen Finanzhilfen zu betrachten. Das Ergebnis wäre, daß eine Korrelation zwischen dem Volumen an Finanzhilfen und den Fortschritten im Transformationsprozeß offensichtlich nicht besteht: So hat die Tschechische Republik mit den geringsten Hilfsmitteln der untersuchten Länder in der kürzesten Zeit die größten Reformerfolge erzielt. Sicherlich wäre dieser Effizienzindikator nur unter *ceteris-paribus*-Bedingungen und gleichen Ausgangsbedingungen aussagekräftig.

Es gibt jedoch Argumente, die in der Tat für eine negative Effizienz westlicher Finanzhilfe sprechen: Viele der im Transformationsprozeß notwendigen Reformschritte sind unpopulär, weil der Weg zur Marktwirtschaft durch ein "Tal der Tränen" führt. Ein sinkender Lebensstandard, zunehmende Arbeitslosigkeit und soziale Härten sind unvermeidbar. Je größer der Druck der Ineffizienz des alten planwirtschaftlichen Systems ist, um so eher wird eine Regierung zu unpopulären Maßnahmen bereit sein.²⁰⁸ Finanzielle Hilfe von außen verringert diesen Druck und beseitigt so die *incentives* zur schnellen Durchführung von Reformschritten. Ein Großteil der in die NUS geflossenen Hilfsmittel war beispielsweise durch den Wunsch motiviert, auf dem Territorium der ehemaligen UdSSR stabile politische Verhältnisse zu schaffen. Sie dienten der Unterstützung von Gorbatschow und Jelzin, die für den Westen Protagonisten friedlicher Ost-West-Beziehungen darstell(t)en.²⁰⁹ Eine ökonomische Strategie stand und steht hinter diesen Zahlungen an die NUS bzw. an Rußland nicht. Die erwünschte politische Stabilität konnte auch kurzfristig nur unzureichend gesichert werden, die finanzielle Unterstützung erlaubte es der russischen Regierung aber, halbherzige und nur unzureichende Reformschritte durchzuführen.

Auch die Nehmerländer sparen nicht mit Kritik an der gegenwärtigen Form der westlichen Hilfen. Sie bemängeln den unzureichenden Umfang und bezweifeln ebenfalls die

²⁰⁸ Auf diese Wirkungen weist im Falle Rußland auch Holtbrügge hin. Vgl. Holtbrügge, Dirk (1994): Westliche Hilfsmaßnahmen für Rußland ..., a.a.O., S. 158.

²⁰⁹ Vgl. Hauchler, Ingomar: Der Beitrag des Westens ..., a.a.O., S. 252.

Effizienz der westlichen Hilfsstrategien, wenn auch mit anderen Argumenten: Dem Westen wird häufig vorgeworfen, er versuche in überheblicher Art, den Transformationsländern mit der wirtschaftlichen Hilfestellung auch sein politisches System aufzu-zwingen. Dabei gehe es mehr um die Verwirklichung eigener westlicher Interessen als um eine Strategie zur Lösung der Probleme der Systemtransformation.²¹⁰ In der Tat besteht - wie dargelegt - der größte Teil der westlichen Hilfen aus Handelskrediten und Bürgschaften. Für das Nehmerland bieten diese Kredite die Möglichkeit, wichtige Güter zu importieren und damit notwendige Aufgaben im Transformationsprozeß zu erfüllen. Auch für das Geberland sind sie interessant: Weil sie in der Regel an die Verpflichtung geknüpft sind, notwendige Importgüter mit diesen Mitteln auch im Geberland zu beschaffen, fördern sie die eigene Exportindustrie. Diese Bindung, die den Kreditnehmer im schlimmsten Fall sogar zum Kauf bei einem konkreten Unternehmen zwingt, wird als problematisch angesehen, weil der Anbieterwettbewerb dadurch ausgeschaltet und das Importland nicht selten höhere Preise zahlen muß als auf dem Weltmarkt üblich.²¹¹

Neben solchen allgemeinen Bedenken konkretisieren sich die Forderungen der Nehmerländer in vier Punkten:²¹²

- Der Schwerpunkt der Hilfen sollte auf technischer Unterstützung der Marktreformen sowie der Stimulierung direkter Privatinvestitionen liegen.
- Die staatlichen Garantien für private Investoren, die von Seiten der westlichen Regierungen gegeben werden, sollten weiter ausgebaut werden, um den Zufluß an privatem Kapital zu verstärken.
- Die Rückzahlungsmodalitäten für Auslandsschulden sollten in langfristigen Umschuldungsabkommen mit Zahlungsaufschub und Vereinbarung jährlicher Zinszahlungen unter Berücksichtigung der realen Möglichkeiten der Transformationsökonomien neu geregelt werden.
- Bereits zugesagte Darlehen sollten beschleunigt gewährt werden.²¹³

²¹⁰ So stellt z.B. Karaganov in einem Forschungsbericht im Auftrag der Bertelsmann Stiftung fest, daß "the west proceeds from its strong wish to demonstrate its political support to reformers and give another impetus to its own export sector, rather than support the country in the most efficient way. Aid as such remains small." Karaganov, S.A. (1993): What Has Gone Wrong with Western Aid to Russia?, (Institute of Europe, Russian Academy of Sciences, Research Report for Bertelsmann Stiftung), Moscow, S. 74.

²¹¹ Vgl. Karaganov, S.A. (1993): What Has gone Wrong with Western Aid ..., a.a.O., S. 11.

²¹² Vgl. Karawajew, Walerij / Kuprijanow , Aleksej (1994): Westliche Hilfe für Rußland ..., a.a.O., S. 2.

²¹³ Insbesondere dem IWF und der Weltbank wird häufig zu Unrecht eine Verzögerungstaktik unterstellt. Zudem hat sich gezeigt, daß ein Großteil der "Hilfsmittel" für Expertisen und Gutachten ausgegeben wird, die von westlichen Beratungsgesellschaften erstellt werden. Vgl. Holtbrügge, Dirk (1994): Westliche Hilfsmaßnahmen für Rußland ..., a.a.O., S. 160.

Zum Teil erscheinen diese Einwände berechtigt, zum Teil werden hier aber auch wichtige ökonomische Wirkungszusammenhänge übersehen. Die folgenden Leitsätze zur Optimierung der westlichen Finanzhilfen sollen auch diese Wirkungszusammenhänge deutlich machen und eine Struktur der Finanzhilfen herleiten, die den Interessen von Geber- und Nehmerländern gerecht wird.

3.3. Leitsätze für eine Optimierung der westlichen Finanzhilfen

Wenn trotz aller ökonomischen Bedenken aus politischen Motiven eine finanzielle Unterstützung der Transformationsländer erfolgen soll - und dies scheint durchaus opportun - , dann stellt sich aus Sicht der theoretischen Wirtschaftspolitik die Frage, wie man diese Hilfe gestalten sollte, um einen größtmöglichen Wirkungsgrad zu erzielen. Im folgenden sollen aus den internationalen Erfahrungen mit Hilfszahlungen Leitsätze aufgestellt und begründet werden, deren Einhaltung einen optimalen Wirkungsgrad (der unter unterschiedlichen Bedingungen in den verschiedenen Ländern natürlich nicht immer gleich groß sein wird) garantiert.

(1) Der Zeitpunkt der Hilfen

Staatliche Finanztransfers rentieren sich unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten um so eher, je weiter ein Land im Transformationsprozeß fortgeschritten ist. Solange keine entscheidenden unumkehrbaren Maßnahmen zur Transformation des Wirtschaftssystems eingeleitet sind, haben finanzielle Hilfen allenfalls einen humanitären Sinn. Wirtschaftlich sind sie wertlos, solange nicht ein Indikator installiert ist, der existierende Knappheiten und komparative Vorteile anzeigt und somit gewährleistet, daß Ressourcen auch effizient eingesetzt werden können. Die Kapitalbildung kann nur zufällig den realen Knappheiten entsprechen. - Ökonomisch gesehen ist dies nicht mehr als eine Trivialität. Betrachtet man die Enttäuschung über die mit der bisherigen Hilfe erzielten Wirkungen, dann scheint die Einsicht über diese Gesetzmäßigkeit aber nicht überall gleichermaßen verbreitet zu sein.

(2) Der Adressat der Hilfen

Mindestens zwei Argumente sprechen dafür, Finanzhilfen weit mehr als bisher an private Interessenten und nicht an die Staaten selbst zu vergeben:

- Je mehr öffentliche Hilfsmittel von den Regierungen der Transformationsländer zur Wahrung der politischen Stabilität verwendet werden, desto geringer ist der Druck, notwendige (einschneidende) Reformmaßnahmen einzuleiten. Der Leidensdruck für die Bevölkerung mag dadurch verringert werden, der Leidensprozeß wird aber verlängert.
- Gerade der Umbau der Staatsbürokratie nach demokratischen und marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten bereitet in den Transformationsländern erfahrungsgemäß besondere Schwierigkeiten. Der ökonomische Wiederaufbau wird aber nicht mit Funktionären, sondern nur mit dynamischen und innovativen Unternehmern gelingen, die mit ökonomischem Sachverstand Marktchancen aufspüren und Möglichkeiten zur Erzielung von Gewinnen ausnützen. Deren persönliche Haftung für das geliehene Kapital garantiert einen effizienteren Einsatz und eine wesentlich höhere Kapitalproduktivität als bei alternativer staatlicher Verwendung.²¹⁴

(3) Der Geber der Hilfen

Durch die Vielzahl von Institutionen, die mit der Organisation der Finanzhilfe an die Transformationsländer nicht nur im internationalen Rahmen, sondern auch allein in der Bundesrepublik beschäftigt sind, entsteht ein beinahe unüberschaubares Dickicht an Hilfsströmen. Eine sinnvolle Koordinierung der gesamten Hilfe ist unter diesen Umständen kaum möglich. Es muß davon ausgegangen werden, daß nicht nur Reibungsverluste entstehen, sondern auch Maßnahmen des einen Trägers durch Maßnahmen eines anderen konterkariert werden. Dies führt zu Arbitragegeschäften, bei denen Hilfsmittel verwendet werden, ohne daß Wirkungen auf reale ökonomische Größen verzeichnet werden könnten. Die Bundesregierung hat auf diese Kritik reagiert²¹⁵ und mit der Einrichtung einer Koordinationsstelle im Bundeswirtschaftsministerium die ersten Schritte in Richtung Koordinierung der Hilfe auf nationaler Ebene getan. Im internationalen Bereich gibt es aber nach wie vor nur unzureichende Kooperationen. Die Maßnahmen der Bundesregierung sind bislang weder mit IWF und Weltbank noch mit der EBRD oder den multilateralen Hilfen der EU hinreichend abgestimmt.²¹⁶

²¹⁴ Vgl. Schröder, Klaus (1991): Westliche Finanzhilfen für Reformen in Osteuropa ..., a.a.O., S. 334.

²¹⁵ Solche Kritik findet sich beispielsweise bei Hauchler, Ingomar (1993): Der Beitrag des Westens ..., a.a.O., S. 256.

²¹⁶ Vgl. Hauchler, Ingomar (1993): Der Beitrag des Westens ..., a.a.O., S. 256.

Problematisch wird diese fehlende Abstimmung vor allem dann, wenn die Einhaltung von Zahlungszusagen an unterschiedliche Bedingungen geknüpft ist: Die von den Transformationsländern kritisierte Diskrepanz zwischen zugesagten Finanzmitteln und den tatsächlichen Auszahlungen bei IWF und Weltbank ist nicht zuletzt deshalb erheblich, weil es vielen Transformationsländern nicht gelingt, die (sinnvollen) Bedingungen, an die die Auszahlungen der Entwicklungsbanken und des IWF geknüpft sind, zu erfüllen. Die OECD weist darauf hin, daß die Empfängerländer sich wie in einem Supermarkt das "billigste" Hilfsangebot aussuchen können.²¹⁷ Wenn bilaterale Unterstützungen, z.B. durch die Bundesregierung, nicht als solch ein billiges Substitut für nicht ausgezahlte Mittel des IWF dienen sollen, muß auch hier stärker über die Einbindung der Mittel in ein Paket von Voraussetzungen und in die internationale Hilfe nachgedacht werden.²¹⁸ Eine konditionale Knüpfung von Hilfszahlungen an Reformerfolge kann die Stellung der Reformregierungen sogar stützen und notwendige Stabilisierungsmaßnahmen durchführen helfen.²¹⁹

(4) Die Instrumente der Hilfe

Zweifellos können staatliche Finanzhilfen schon wegen des immensen Kapitalbedarfs in den Transformationsökonomien nicht mehr als ein Tropfen auf den heißen Stein sein. Sie sind allenfalls ein kurzfristiges Substitut für privates Kapital, das schrittweise durch private Mittel ersetzt werden muß. Privates Kapital ist aber international sehr mobil und verhält sich anders gegenüber unkalkulierbaren Risiken. Die Reaktionen auf den Schuldenerlass im Pariser Club für Polen zeigen ebenso wie der Einbruch bei den Direktinvestitionen im Zusammenhang mit der Teilung der ehemaligen CSFR, wie sehr der künftige Zufluß von Kapital von der wirtschaftlichen und politischen Stabilität und der Erwartungssicherheit der Kapitalanleger abhängt. Stabilisierungsprogramme, die das Vertrauen in die wirtschaftlichen Verhältnisse stärken, sind daher Vorbedingung für ein Gelingen der Transformation. Sie hintanzustellen, um zunächst Maßnahmen zur Sicherung politischer Stabilität durchzuführen, ist wirtschaftlich nicht erfolgversprechend.²²⁰ Sofern Hilfen zu solchen Programmen gegeben werden, müssen sie an Auflagen geknüpft werden, um die kurzfristigen Anreize zur konsumtiven Verwendung zu kompensieren.

²¹⁷ "Recipient Countries 'shop around', trading one offer off against the next ..." OECD (1992): Reforming the Economies of Central and Eastern Europe, a.a.O., S. 74.

²¹⁸ Hier von unberührt bleibt das Erfordernis, die Gründe für die niedrigen Auszahlungen genauer zu analysieren und zu beseitigen, sofern es sich dabei um administrative Hemmnisse handelt.

²¹⁹ Vgl. Hanson, Philip (1992): Western Aid to the Soviet Union's Successor States, in: RFE / RL Research Report, Vol. 1, No. 18 (May 1992), S. 55.

²²⁰ Vgl. N.N. (1994): Die jüngste Entwicklung der Kapitalströme ..., a.a.O., S. 9.

Dabei sind

- konkrete Projekthilfen trotz ordnungspolitischer Bedenken reinen Finanzhilfen vorzuziehen, weil eine investive Verwendung der bereitgestellten Mittel bei Projekthilfen ohne Bevormundung des unterstützten Landes besser gewährleistet werden kann;
- humanitäre Hilfsmaßnahmen allenfalls kurzfristig geeignet, unmittelbare Versorgungsengpässe zu überbrücken. Deren Ursachen bleiben jedoch bestehen oder werden sogar noch weiter verschärft.²²¹ Die Erfahrungen, die in der Dritten Welt mit langfristig angelegten Nahrungsmittelhilfen gemacht worden sind, lehren, daß die Eigenversorgung, die von den Vorbedingungen her oftmals durchaus möglich wäre, sich nicht verbessert, sondern im Gegenteil verschlechtert, wenn die einheimischen Märkte mit billigen oder "kostenlosen" Agrargütern aus den Industrieländern überschwemmt werden.

Eine staatliche Unterstützung privatwirtschaftlicher Tätigkeit muß immer mit Mitnahmeeffekten rechnen. Bei jeder Unterstützung durch Bürgschaften, Kredite und Steuererleichterungen muß gefragt werden, welcher Anteil an privaten Geldern auch ohne diese Hilfen in die Transformationsländer geflossen wäre und daher nur Kosten verursacht, ohne reale Effekte zu erzeugen. Die Bilanz der staatlichen Hilfe wird deshalb immer zu Übertreibungen neigen.

3.4. Ein Marshall-Plan für Osteuropa?

Die Situation in den Transformationsländern wird häufig mit der Lage Westeuropas nach dem Zweiten Weltkrieg verglichen:²²² Im Jahre 1945 entwickelte der damalige US-Außenminister, George C. Marshall, ein Wiederaufbauprogramm für die durch den Krieg größtenteils zerstörte Wirtschaft in den europäischen Ländern.²²³ Nach der Bewilligung dieses Programms durch den US-Kongreß lieferten die Vereinigten Staaten von 1948 an vor allem Rohstoffe, Nahrungsmittel und Investitionsgüter, zum

²²¹ Vgl. Holtbrügge, Dirk (1992): Westliche Hilfe ist kein Zauberelixier ..., a.a.O., S. 45.

²²² Vgl. z.B. Hughes, Michael (1992): Can the West Agree on Aid to Eastern Europe?, in: RFE / RL Research Report, Vol. 1, No. 11 (March 1992), S. 35 f. und Hübner, Kurt (1992): Ein Marshall-Plan für Osteuropa: Pro und Contra, in: Vereinte Nationen, 40. Jg. (1992), S. 51 ff.

²²³ Die Marshall-Hilfe wurde damals auch dem Ostblock angeboten, von diesem jedoch abgelehnt. Vgl. Dürr, Ernst (1990): Ein »Marshall-Plan« für sozialistische Länder?, a.a.O., S. 1. Eine Beschreibung der Entwicklung, die zu dieser Ablehnung führte, findet sich bei Takhnenko, Galina (1992): Anatomy of a Political Decision: Notes on the Marshall Plan, in: International Affairs (Moscow), July 1992, S. 111 ff.

Teil ohne finanzielle Gegenleistungen, zum Teil gegen langfristige Kredite an Westeuropa. Zur Gewährleistung einer größtmöglichen Effizienz dieser Hilfen mußten sich die Empfängerländer verpflichten, sich in der OEEC (dem Vorläufer der heutigen OECD) zusammenzuschließen und den Außenhandel zu liberalisieren.²²⁴ In den Jahren 1948 bis 1952 erhielt Großbritannien 3,4 Mrd. Dollar, Frankreich 2,8 Mrd. Dollar, Italien 1,5 Mrd. und die Bundesrepublik 1,4 Mrd. Dollar. Insgesamt belief sich die Hilfe aus dem European Recovery Program (ERP) auf ca. 12,4 Mrd. Dollar, verteilt auf 16 Länder.²²⁵

Über die Konsequenzen dieser Hilfszahlungen und ihren Beitrag zum wirtschaftlichen Aufschwung Westeuropas wird bis heute kräftig spekuliert.²²⁶ In der jüngeren Literatur mehren sich Stimmen, die von einer Überschätzung der Wirkungen der Marshall-Hilfen ausgehen. Sie begründen dies makroökonomisch.²²⁷ Obwohl andere Länder wesentlich mehr Hilfszahlungen erhalten haben, hatte die Bundesrepublik in der Folgezeit die größten Erfolge zu verzeichnen: Die Wachstumsrate der bundesdeutschen Wirtschaft lag in den 50er Jahren bei durchschnittlich 7,8 % gegenüber 2,7 % in Großbritannien und 4,6 % in Frankreich. Die häufig für diese Entwicklung beigebrachte Begründung, die Bundesrepublik habe durch die beinahe vollständige Zerstörung der Produktionsanlagen günstigere Ausgangsbedingungen gehabt, erscheint in kurzfristiger Perspektive widersinnig. Sie überzeugt aber auch in mittelfristiger Perspektive nicht, denn bei der Kürze der Produktlebenszyklen waren auch die noch bestehenden Vorkriegsproduktionsanlagen in den anderen westeuropäischen Ländern nach dem Krieg schnell veraltet und damit wirtschaftlich zerstört. Eine plausible Erklärung der größeren Erfolge der Marshall-Hilfe in der Bundesrepublik scheint die Verwendung der Hilfsmittel zu liefern, die nicht wie in anderen Ländern zur Finanzierung der Staatsausgaben genutzt wurde, sondern durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau der bundesdeutschen Wirtschaft immer wieder zu günstigen Zinssätzen in Form von Krediten zur Verfügung gestellt wurden. Zudem traf die Marshall-Hilfe auf eine mit der Erhard'schen Währungsreform von 1948 und

²²⁴ In der Bundesrepublik wurde zur Verwaltung des ERP-Sondervermögens die Kreditanstalt für Wiederaufbau gegründet. Die Importeure mußten den Gegenwert der erhaltenen Waren in einen Gegenwertfonds einzahlen, aus dem durch die KfW wiederum günstige Kredite an die deutsche Wirtschaft vergeben wurden. Die Verzinsung und Rückzahlung dieser Kredite gewährleistete die kontinuierliche Aufstockung der Geldmittel, die zu einem langfristigen Hilfseffekt für die deutsche Wirtschaft geführt hat. In anderen Ländern wurden die Hilfsmittel zur Finanzierung des Staatshaushaltes eingesetzt.

²²⁵ Vgl. Hübner, Kurt (1992): Ein Marshall-Plan für Osteuropa ..., a.a.O., S. 53.

²²⁶ Vgl. Borchardt, Knut / Buchheim, Christoph (1987): Die Wirkung der Marshallplan-Hilfe in Schlüsselbranchen der deutschen Wirtschaft, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 35. Jg., S. 317 ff.

²²⁷ Vgl. zu diesem Ansatz Abelshauser, Werner (1992): Die Bedeutung des Marshall-Plans für Wiederaufbau und Wirtschaftswachstum: Ein makroökonomischer Ansatz, in: Maier, Charles S. / Bischof, Günter, (Hrsg.): Deutschland und der Marshall-Plan, Baden-Baden, S. 407 ff.

der darauffolgenden Wirtschaftspolitik geschaffene hochproduktive Wirtschaftsordnung, die auf dem Prinzip der individuellen Leistung und Verantwortung aufgebaut war (und ist).²²⁸ Die Hilfsmittel konnten somit in die richtige Verwendung eingespeist werden, der Marktpreismechanismus war funktionsfähig und konnte bestehende Knappheiten anzeigen. Aus dieser ordnungspolitischen Sicht war die Marshall-Hilfe für die Bundesrepublik zwar anfangs in Schlüsselbereichen von entscheidender Bedeutung,²²⁹ letztlich aber nicht mehr als eine Anschubfinanzierung. Sie war zweifellos nicht die alleinige und auch nicht die entscheidende Ursache für die positive Entwicklung der bundesdeutschen Wirtschaft in den 50er und 60er Jahren. Die eigentliche Bedeutung des Marshall-Plans wird heute nicht primär im quantitativen Umfang, sondern in der strukturellen Festschreibung und der politischen Zielsetzung gesehen.²³⁰ Als "Schmerzensgeld" erleichterten es die Zahlungen den Briten und Franzosen zudem, die Wiedereinführung Deutschlands in die politische und ökonomische Landschaft Europas zu akzeptieren.²³¹

In der Diskussion um eine Neuauflage des Marshall-Plans für Mittel- und Osteuropa ist schon die notwendige Höhe solcher Zahlungen umstritten. Die Gesamthilfe der USA betrug in den Jahren 1948 bis 1952 ca. 12,4 Mrd. US-Dollar.

- Korrigiert man diesen Betrag um den Kaufkraftverlust des US-Dollars, dann entspräche dies heute einer Summe von rund 65 Mrd. Dollar. Diese Summe ist durch die bislang in die Transformationsländer geflossenen Mittel längst überschritten.²³²
- Bemäßt man die notwendige Hilfe am Bruttoinlandsprodukt der Empfängerländer, dann entsprächen der Marshall-Hilfe (damals ca. 2 % des BIP der westeuropäischen Länder) heute Zahlungen in Höhe von beinahe 200 Mrd. Dollar.
- Die Marshall-Hilfen betrugen ein Prozent des Bruttoinlandsprodukts der USA. Gemessen an dieser Größe würde die Hilfe der OECD-Länder insgesamt heute einen Transfer von 560 Mrd. US-Dollar implizieren.

Auch die größten dieser Zahlen decken aber bei weitem nicht den Finanzierungsbedarf, der erforderlich wäre, um die Transformationsländer in kurzer Zeit an das Pro-

²²⁸Vgl zu dieser Einschätzung von Würzen, Dieter von (1989): Ein Marshall-Plan für Osteuropa?, in: Wirtschaftsdienst, 69. Jg., S. 587.

²²⁹ Diese Bedeutung wird herausgearbeitet bei Borchardt, Knut / Buchheim, Christoph (1987): Die Wirkung der Marshallplan-Hilfe ..., a.a.O., S. 346 f.

²³⁰ Vgl. Hübner, Kurt (1992): Ein Marshall-Plan für Osteuropa ..., a.a.O., S. 53 und Takhnenko, Galina (1992): Anatomy of a Political Decision ..., a.a.O., S. 113.

²³¹ Vgl. Kostrzewska, Wojciech / Nunnenkamp, Peter / Schmieding, Holger (1989): A Marshall Plan for Middle and Eastern Europe?, (Institut für Weltwirtschaft, Kiel Working Paper No. 403), S. 10.

²³²S.o., *Tabelle 2* auf S. 12.

duktivitätsniveau und den Lebensstandard der Industrieländer heranzuführen. Trotzdem stößt man bei diesen Zahlen schnell an die Grenzen der Absorptionsfähigkeit der Transformationsländer. Sinnvoll kann finanzielle Hilfe nur in einem Umfang sein, den die Ökonomien auch verarbeiten können und der den internen Planungs- und Verwaltungskapazitäten entspricht.²³³ Auch die Finanzierbarkeit einer solchen Summe an Hilfsleistungen für die OECD-Länder wirft einige Fragen auf: Eine Finanzierung aus den Staatshaushalten würde eine fundamentale Umschichtung der bisherigen Ausgabenstrukturen erfordern, zu der die Geberländer offensichtlich nicht bereit sind (auch wenn das Ende des Kalten Krieges eine Umschichtung zu Lasten der Verteidigungshaushalte zumindest zum Gegenstand der Diskussion werden lässt).²³⁴ Eine Finanzierung solcher Summen über die Kapitalmärkte würde dagegen ein Ansteigen der Realzinsen zur Folge haben, das den konjunkturellen Interessen der Geberländer, aber auch den Wünschen der verschuldeten Transformations- und Entwicklungsländer diametral entgegenstünde.²³⁵

Natürlich ist auch die Ausgangssituation heute eine andere als nach dem Zweiten Weltkrieg: Die Produktionsanlagen in den Transformationsländern sind nicht wie damals in Westeuropa durch den Krieg zerstört, sie sind "nur" durch eine fehlgeleitete Wirtschaftsplanung am Bedarf vorbei konzipiert worden und durch unterlassene Reinvestitionen heruntergewirtschaftet. Während Westeuropa vor 50 Jahren einen Wiederaufbau im eigentlichen Sinne durchgeführt hat, der auf "kapitalistischen" Vorkriegsstrukturen aufbauen konnte (und hierzu zählen vor allem eine bestehende Privatrechtsordnung), gleicht die Lage in vielen Transformationsländern eher der Schaffung marktwirtschaftlicher Strukturen in den Entwicklungsländern. Auch dort haben sich Finanzhilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung nicht uneingeschränkt als sinnvoll, vor allem aber als nicht so erfolgreich wie erhofft erwiesen.²³⁶ Anders als in diesen Ländern zeichneten sich die westeuropäischen Länder nach dem Zweiten Weltkrieg durch einen - in Relation zum Finanzkapital -

²³³ Betrachtet man unter diesem Kriterium die Berechnungen für den Finanzbedarf der Transformationsländer, dann stellt sich sehr schnell die Frage nach ihrer Seriosität und Verwendbarkeit als Indikator zur Beantwortung der Frage, ob die bisher fließenden Finanzhilfen ausreichend sind. Vgl. zu solchen Berechnungen Busch, Berthold / Fröhlich, Hans-Peter (1993): Westliche Unterstützung für den Reformprozeß, a.a.O., S. 87 f.

²³⁴ Vgl. zu diesem Vorschlag Hübner, Kurt (1992): Ein Marshall-Plan für Osteuropa ..., a.a.O., S. 55.

²³⁵ Nach seriösen Berechnungen würde ein Zahlungsstrom von 90 Mrd. Dollar pro Jahr zu einer Erhöhung der Weltmarktzinsen um ein Prozent führen. Vgl. Hübner, Kurt (1992): Ein Marshall-Plan für Osteuropa ..., a.a.O., S. 55.

²³⁶ Dies vor allem deshalb, weil die mit der Finanzhilfe eingeführten kapitalintensiven Produktionsweisen die natürlichen komparativen Vorteile der Entwicklungsländer ignorierten und weil bei Warenlieferungen häufig die *disincentives* übersehen wurden, die von diesen Lieferungen auf die heimische Produktion ausstrahlten. Vgl. Kostrzewska, Wojciech; Nunnenkamp, Peter / Schmieding, Holger (1989): A Marshall Plan for Middle and Eastern Europe?, a.a.O., S. 12 f.

immensen Vorrat an marktwirtschaftlich gebildetem Humankapital aus, der grundsätzlich ein günstiges Investitionsklima und hohe *returns on investment* erwarten ließ.

Das Weltwährungssystem ist ein anderes, und ökonomisch, politisch und militärisch ist die Interessenlage wesentlich differenzierter als vor 50 Jahren:

- Die kommunistische Herausforderung ist trotz einer Stärkung der Reformgegner in vielen Transformationsländern nicht mehr so bedrohend wie nach dem Zweiten Weltkrieg. Auch das Argument, die militärische Bedrohung sei durch den Zerfall der UdSSR und die dadurch verlorene Kontrolle über die Atomwaffen gestiegen, kann die Gegner eines Marshall-Plans für Osteuropa nicht umstimmen, weil nicht klar ist, inwiefern zusätzliche Finanzmittel die Situation stabilisieren und Proliferation verhindern könnten.²³⁷
- Die ökonomische Vormachtstellung der USA hat sich zu einer gegenseitigen Abhängigkeit der führenden Industrieländer gewandelt. Die wirtschaftliche Lage in den Geberländern ist nicht so glanzvoll wie in den USA nach dem Zweiten Weltkrieg.
- Darüber hinaus können die Geberländer nicht davon ausgehen, daß sie wie die USA zu Beginn der 50er Jahre von den Finanzhilfen unmittelbar profitieren werden. Während die USA damals gleichzeitig die finanziellen Mittel bereitstellten und der mit Abstand wichtigste Exporteur von Konsum- und Investitionsgütern waren, lohnt sich für die heutigen Geberländer eine Trittbrettfahrerstrategie: Unabhängig vom Ursprungsland der finanziellen Hilfen "bewerben" sich eine Reihe von ernsthaften Konkurrenten um die Belieferung der Märkte der Transformationsländer mit Investitions- und Konsumgütern. Zu diesen Anbietern zählen neben Europa, den USA und Japan vor allem die Schwellenländer.

Nicht zuletzt wird der Erfolg des Marshall-Plans auch der Tatsache zugeschrieben, daß mit der Gründung der OEEC und der Europäischen Zahlungsunion eine Gesamtlösung für Westeuropa gefunden wurde, die den (traditionellen) regionalen Handel förderte und somit Voraussetzungen für ein selbsttragendes Wachstum schuf. Eine gemeinsame Lösung für alle mittel- und osteuropäischen Transformationsländer, die auf einer gemeinsamen "Organisation for East-European Economic Co-operation" aufbauen könnte, scheint gegenwärtig nicht realistisch.

Auch wenn in der gegenwärtigen Situation eine Neuauflage des Marshall-Plans nicht zu erwarten ist, so bleibt die Frage, ob sie denn Sinn machen würde: Aus makroökono-

²³⁷ Vgl. Patterson, Lee Ann (1993): A 'Marshall Plan' for the former Soviet Union: Ideological, Economic and Political Considerations, in: Arms Control, Vol. 14, S. 184.

nomischer Sicht ist dies nicht der Fall, da die Ausgangsbedingungen der meisten Transformationsländer eher Entwicklungsländern gleichen als Industrieländern. Der Marshall-Plan lebte aber von der Einbeziehung ganz Westeuropas, so daß auch die Beschränkung einer Marshall-Hilfe auf wenige Länder (wie z.B. die Visegrád-Staaten) keinen Sinn macht, es sei denn, man meint mit der Forderung nach einer Neuauflage des Marshall-Plans nur eine finanzielle Hilfestellung für die Transformationsländer wie sie seit Jahren durchgeführt wird.²³⁸

Betrachtet man aber die strukturellen Wirkungen der Marshall-Hilfen in Engpaß- und Schlüsselindustrien (wie z.B. im Infrastrukturbereich und vor allem bei der Energieversorgung), dann stellt sich in der Tat die Frage, ob eine Zusammenarbeit auf der Grundlage einer an den Geist des Marshall-Plans angelehnten Förderung nicht einige Probleme der Transformationsländer lösen und Grundvoraussetzungen für eine selbsttragende Entwicklung schaffen könnte. Bedingung hierfür ist aber die uneingeschränkte Bereitschaft zur Hilfe bei den Geberländern verbunden mit der Bereitschaft der Nehmerländer zur Kooperation. In Bereichen von weltweitem Interesse wie z.B. der Energieversorgung und Reaktorsicherheit könnte dies unter Umständen gelingen; die Neuauflage eines generellen Marshall-Plans scheint aber weder sinnvoll, noch erscheinen die Forderungen danach realistisch.

3. Die Rolle der westlichen Finanzhilfe in den Transformationsprozessen

Die Bedeutung der westlichen Finanzhilfe im Prozeß der Systemtransformation ist umstritten. Von den Geberländern wird je nach Engagement die positive Wirkung der selbst geleisteten Hilfe betont bzw. die eigene Zurückhaltung mit der Unwirksamkeit externer Hilfen gerechtfertigt. Der überwiegende Teil der Nehmerländer stuft finanzielle Hilfen als wichtig und notwendig, in der gegenwärtigen Form aber als unzureichend ein.²³⁹ Objektive und exakte Informationen über die tatsächliche Wirkung einer externen finanziellen Unterstützung der Transformationsprozesse existieren nicht. Sie können auch hier nicht herausgearbeitet werden, weil zum einen mikroökonomische Daten über die Verwendung der Hilfen nur in geringem Umfang zur Verfügung stehen, und weil zum anderen gemeinsam mit den Hilfszusagen in der Regel auch andere wirtschaftspolitische Entscheidungen getroffen werden, so daß

²³⁸ Vgl. zu einer solchen Interpretation Roth, Wolfgang (1989): Ein Marshall-Plan für Osteuropa?, in: Wirtschaftsdienst, 69. Jg., S. 590.

²³⁹ Zu dieser Einschätzung gelangen beispielsweise Karawajew und Kuprijanow bei einer Analyse der russischen Meinungen über die westliche Hilfe. Vgl. Karawajew, Walerij / Kuprijanow, Aleksej (1994): Westliche Hilfe für Rußland: Russische Meinungen und Konzeptionen, (Berichte des BIOst, Nr. 5 / 1994), S. 1.

makroökonomische Erfolge nicht eindeutig zurechenbar sind. Der unbestimmte, aber lange *Time lag* der Hilfsmaßnahmen macht eine exakte Wirkungs- und Effizienzanalyse westlicher Finanzhilfen unmöglich.²⁴⁰ Auf der Basis der im folgenden vorgestellten Daten können aber einige Plausibilitätsüberlegungen angestellt werden, die über Sinn oder Unsinn der westlichen Finanzhilfe Auskunft geben. Anhand dieser Überlegungen und der Erfahrungen der Bundesregierung aus den vergangenen fünf Jahren sollen Leitsätze für eine Optimierung der westlichen Finanzhilfen erstellt werden. Ein Vergleich mit dem Marshall-Plan, mit dem die Vereinigten Staaten nach dem Zweiten Weltkrieg die wirtschaftliche Entwicklung Westeuropas unterstützt haben, bildet den Abschluß der Analyse der Finanzhilfen für Mittel- und Osteuropa.

3.1. Die bundesdeutsche Unterstützung der Systemtransformation in Rußland, Polen und der Tschechischen Republik

Die Bundesregierung verfolgt bei der Unterstützung der Transformationsländer einen pragmatischen Ansatz. Es existieren keine sektoralen Schwerpunkte, die Beratung wird auf Schlüsselbereiche der Reformen konzentriert und auch der finanziellen Hilfe liegt keine erkennbare geschlossene Konzeption zugrunde.²⁴¹ Letztere wird mit dem immensen Kapitalbedarf der Transformationsländer begründet, der sich allerdings "weder aus den Haushalten der westlichen Geberländer noch über den internationalen Kapitalmarkt decken, sondern primär nur im Rahmen eines langfristigen Umgestaltungsprozesses schrittweise durch nationale Ersparnisbildung erwirtschaften" lasse.²⁴² Die eigene Konzeption sieht die Bundesregierung deshalb nur als Hilfe zur Selbsthilfe. "Entscheidende Voraussetzung für diese Selbsthilfe ist die Öffnung der westlichen Märkte für die Erzeugnisse der Reformstaaten, da nur durch Handel die notwendige Eingliederung in die Weltwirtschaft und die Schaffung der finanziellen Grundlage für die Reformanstrengungen eigenverantwortlich möglich ist."²⁴³

Entsprechend der erfolgten Abgrenzung sollen hier vornehmlich die Finanzhilfen analysiert werden, mit denen die Bundesrepublik in den vergangen Jahren die Transfor-

²⁴⁰ Vgl. Holtbrügge, Dirk (1992): Westliche Hilfe ist kein Zauberelixier. Möglichkeiten der Unterstützung des Systemtransfers in der UdSSR durch westliche Industrieländer, in: Osteuropa, 42. Jg., S. 52 f.

²⁴¹ Vgl. Bundestagsdrucksache Nr. 12 / 6162, S. 51.

²⁴² Bundestagsdrucksache Nr. 12 / 6162, S. 50 f.

²⁴³ Bundestagsdrucksache Nr. 12 / 6162, S. 51.

mationsprozesse unterstützt hat. Für eine Einschätzung der Größenordnungen scheint es aber sinnvoll, an einigen Stellen Vergleichszahlen anzugeben, die zum einen das Gesamtvolume der internationalen Hilfe darstellen und die zum anderen den Kapitalzufluss aus dem privaten Sektor betreffen.

(1) Staatliche Hilfen

Unter dem Begriff der staatlichen Hilfen sollen hier zunächst in der Abgrenzung der Bundesregierung alle finanziellen Mittel subsummiert werden, die die Bundesregierung für die Unterstützung der Transformationsprozesse in Mittel- und Osteuropa zur Verfügung stellt. Abweichend von dieser Definition wird aber stärker auf den Hilfscharakter abgestellt. Zahlungen, die durch den Ausgleich des Transferrubelsaldos²⁴⁴ und durch den Abzug der sowjetischen Truppen aus den neuen Bundesländern bedingt sind, werden nicht berücksichtigt. Damit wird dem Anspruch an die internationale Vergleichbarkeit der Hilfsleistungen Rechnung getragen.²⁴⁵

Grundsätzlich muß bei Finanzhilfen für die Transformationsländer berücksichtigt werden, daß in den offiziellen Statistiken in aller Regel die Zahlungszusagen angegeben werden, die die tatsächlich geleisteten Zahlungen häufig bei weitem überschreiten.²⁴⁶

Tabelle 6: Die finanzielle Unterstützung der Reformprozesse in den NUS, Polen und der Tschechischen Republik durch die Bundesrepublik (in Mio. DM)

	Gesamt-	davo
		n:

²⁴⁴ Beim Transferrubelsaldo handelt es sich um Finanzierungsaufwendungen für im RGW entstandene Außenhandelsforderungen der ehemaligen DDR. Solche Forderungen muß von allen Geberländern natürlich nur die Bundesrepublik verrechnen. Sie können als Schuldenerlaß für Betriebe in den ehemaligen RGW-Ländern oder aber als Ausfallbürgschaften für die involvierten ostdeutschen Betriebe interpretiert werden.

²⁴⁵ Diese Vergleichbarkeit wird ohnehin durch fehlendes Zahlenmaterial erschwert: Nach Ländern aufgegliederte Angaben über den gesamten Zufluss an Hilfsleistungen in die Transformationsländer existieren nicht; gerade im Falle der NUS und der ehemaligen CSFR existieren sogar auf bundesdeutscher Basis mit wenigen Ausnahmen nur Daten zur Gesamthilfe an diese Ländergruppen, wodurch eine exakte Analyse der westlichen Hilfsleistungen unmöglich wird. Die Analyse wird durch die Notwendigkeit von Schätzungen und Plausibilitätsüberlegungen verwässert.

²⁴⁶ Schüller weist z.B. auf die Diskrepanz zwischen den Gesamtzusagen und -hilfen für Rußland hin. Danach führte die internationale Zusage von 55 Mrd. Dollar in den Jahren 1992 und 1993 nur zu einer effektiven Leistung von 38 Mrd. Dollar. Bei den internationalen Entwicklungsbanken ist dieses Verhältnis noch weit aus ungünstiger. Vgl. Schüller, Alfred (1994): Auslandshilfe für den Systemwandel in Rußland: Erwartungen, Realitäten, Folgerungen, (Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, 33. Jg. Nr. 5 / 1994), S. 1.

	zusagen	I	II	III	IV
NUS* (1989 - 1993)	53700 0	3790	8200	4100	3500
Polen (1990 - 1994)	9056	2727	6118	191	20
CSFR (1990 - 1994)	5757	5667	-	80	-
Tschechien ab 1993	1094	1068	-	26	-
Slowakei ab 1993	392	376	-	16	-

I: Kredite, Kreditgarantien und Hermes-Bürgschaften

II: Schuldenerlasse und Zinserleichterungen

III: Beratungs- und Förderungsmaßnahmen

IV: Humanitäre Hilfen

*: Die von der Bundesregierung für die NUS angegebene höhere Zahl von 90,3 Mrd. DM kommt dadurch zustande, daß hier im Gegensatz zu den MOE-Ländern alle Zahlungen an die EU und die EBRD sowie der Transferrubelsaldo mit eingerechnet wurden. Bei der hier aufgenommenen Zahl wurden wegen der Vergleichbarkeit auch die Leistungen für den Abzug der sowjetischen Truppen aus den neuen Bundesländern herausgerechnet.

Quellen: Diverse Studien des Auswärtigen Amtes und des Bundesministeriums für Finanzen.

Die Transfers aus dem Westen werden für Reformmaßnahmen, für eine Verbesserung der Infrastruktur, für makroökonomische Stabilisierungsmaßnahmen, für humanitäre

Hilfe und für spezielle Projekthilfen verwendet.²⁴⁷ Über die exakte Struktur der Finanzhilfen läßt sich aber nur wenig aussagen: Bei einer Analyse der G-24 Zusagen für die Transformationsländer ist der mit Abstand größte Einzelposten derjenige der nicht weiter spezifizierbaren Leistungen.²⁴⁸ Einige grundsätzliche Tatbestände lassen sich aus dem verfügbaren Datenmaterial jedoch herauslesen (*Tabelle 6*).

(a) Rußland

Zu den offiziellen Hilfsleistungen liegen nur aggregierte Daten über die deutsche Hilfe an alle Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion vor, insgesamt macht die Hilfe für Rußland aber den Mammutanteil der Leistungen an die NUS aus.²⁴⁹ Der Anteil der gesamten bundesdeutschen Zahlungen für die NUS an den internationalen Hilfen beträgt nach Angaben der Bundesregierung mit 39,8 Mrd. ECU ungefähr 50 %, der Anteil an den Leistungen der EU-Mitgliedstaaten beträgt sogar annähernd 80 %. Bei diesen Zahlungen handelt es sich aber nicht ausschließlich um Leistungen mit reinem Hilfscharakter, vielmehr dienen sie zu großen Teilen gleichzeitig der Exportförderung der Wirtschaft der neuen Bundesländer und damit der Arbeitsplatzsicherung im eigenen Land. Der größte Anteil der deutscher Hilfen²⁵⁰ entfällt auf Hermes-Bürgschaften (ca. 33 %), Kredite und Kreditgarantien²⁵¹ sowie auf den Erlaß von Auslandsschulden.²⁵²

²⁴⁷ Vgl. Hauchler, Ingomar (1993): Der Beitrag des Westens zur Transformation in Osteuropa, in: Brock, Lothar und Ingomar Hauchler (Hrsg.): Entwicklung in Mittel- und Osteuropa. Über Chancen und Risiken der Transformation, Bonn, S. 251.

²⁴⁸ Vgl. Bundestagsdrucksache Nr. 12 / 6162, S. 57.

²⁴⁹ Aus den differenzierter vorliegenden Daten über die Verwendung der Mittel der internationalen Entwicklungsbanken ergibt sich z.B., daß im Zeitraum von 1990 bis 1993 zwei Drittel aller für die NUS zur Verfügung gestellten Mittel für Rußland bestimmt waren. Für die bundesdeutsche Hilfe an die NUS dürfte eine ähnliche Größenordnung zutreffend sein. Vgl. ECE (1994): Economic Survey of Europe in 1993 - 1994, a.a.O., S. 146 f.

²⁵⁰ Vgl. dazu z.B. Bundestagsdrucksache 12 / 6162, S. 54 ff.

²⁵¹ In der von der Bundesregierung vorgelegten Hilfsbilanz mit einem Umfang von 90,3 Mrd. DM bilden daneben die Leistungen für den Truppenabzug und den Transferrubelsaldo die nächstgrößten Posten. Bei diesen Posten handelt es sich jedoch nicht um Finanzhilfen im eigentlichen Sinne, so daß bei ihrer Einrechnung die internationale Vergleichbarkeit über die üblichen Erhebungs- und Abgrenzungsumschiede noch weiter erschwert wird.

²⁵² Allein die Auslandsverschuldung Rußlands betrug nach Angaben der ECE Ende 1992 ca. 80 Mrd. US-Dollar. Dabei machte die Übernahme der Altschulden der UdSSR mit 48,7 Mrd. US-Dollar (noch) den größten Anteil aus. Vgl. ECE (1994): Economic Survey of Europe 1993 - 1994, a.a.O., S. 112. Im Vergleich zu Polen sind diese fast doppelt so hohen Auslandsschulden wegen der größeren Wirtschaftskraft des Landes aber weniger bedenklich. Vgl. zu dieser Auffassung auch Christians, F. Wilhelm (1993): Die Wirtschaftsreformen in Rußland ..., a.a.O., S. 598 und OECD (1992): Reforming the Economies of Central and Eastern Europe, Paris, S. 65.

(b) Polen

Auch wenn die Finanzhilfen an Polen sich verglichen mit den Hilfen an die NUS bescheiden annehmen, bilden sie mit einem Anteil von 37 % den mit Abstand größten Einzelposten in der MOE-Hilfsbilanz der Bundesregierung. Den größten Posten in der Aufstellung der Hilfsleistungen für Polen selbst bildet mit 4,5 Mrd. DM der Schuldenerlaß im Pariser Club von 1992. Er war notwendig geworden, weil Polen sich mit einer Verschuldung von annähernd 50 Mrd. US-Dollar ständig am Rande der Zahlungsunfähigkeit bewegte.²⁵³

Für die internationalen Entwicklungsbanken, die ihre Programme an die Bedürftigkeit und an die Erfüllung marktwirtschaftlicher Voraussetzungen knüpfen, ist Polen sogar der mit Abstand wichtigste Partner unter den NUS und MOE-Ländern. In den Jahren 1990 bis 1993 entfielen ein Drittel aller den Transformationsländern zur Verfügung gestellten Fonds auf Polen.²⁵⁴

(c) Tschechische Republik

Die auf die Tschechische Republik entfallenen Finanzhilfen sind nur in der Größenordnung bestimmbar, da die offiziellen Transferstatistiken bis 1992 nur aggregierte Daten über die CSFR enthalten. Wenn man davon ausgeht, daß die Anteile der Hilfe für die beiden heute unabhängigen Republiken auch vor der Trennung in etwa gleich waren, dann würde dies bedeuten, daß etwa 70 % der westlichen Finanzhilfen vor 1993 in das Hoheitsgebiet der heutigen Tschechischen Republik geflossen sind. Solche Überlegungen wurden aber bei der Berechnung der Daten in *Tabelle 6* zwar nicht berücksichtigt, auch diese Zahlen lassen aber erkennen, daß auf die Tschechische Republik insgesamt wesentlich weniger Hilfe entfallen ist als beispielsweise auf Polen. Schwerpunkt der Unterstützung sind wie bei der Hilfe für Rußland Hermes-Bürgschaften und Exportgarantien. Einen Schuldenerlaß haben die CSFR und ihre Nachfolgestaaten nicht benötigt und auch nicht erhalten.

(2) Direktinvestitionen

Die Analyse und der internationale Vergleich von Direktinvestitionen wird dadurch erschwert, daß der Begriff selbst nicht eindeutig definiert ist und international unterschiedlich erfaßt wird.²⁵⁵ Als Direktinvestitionen gelten der Aufbau von

²⁵³ S.o., S. 22.

²⁵⁴ Vgl. ECE (1994): Economic Survey of Europe in 1993 - 1994, a.a.O., S. 146 f.

²⁵⁵ Vor allem die Abgrenzung zu den Portfolioinvestitionen (Unternehmensbeteiligungen, denen keine Absicht zur Übernahme der Geschäftstätigkeit zugrunde liegt) wird unterschiedlich gehandhabt.

Betriebsstätten im Ausland, der Erwerb von Unternehmensbeteiligungen im Ausland mit der Absicht, einen maßgeblichen Einfluß auf die Geschäftstätigkeit zu erhalten sowie die Zuführung neuer Mittel an solche Unternehmen.²⁵⁶ Neben der öffentlichen Hilfe sind sie zweifellos der wichtigste Pfeiler westlicher Hilfe in den Transformationsländern, weil sie unmittelbar den produktiven Kapitalstock im Transformationsland erhöhen und - verbunden mit dem Transfer von *Know how* - zur Steigerung der Produktivität, zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Bewältigung des strukturellen Wandels beitragen.²⁵⁷

Tabelle 7: Direktinvestitionen bundesdeutscher Unternehmen in Rußland, Polen und der Tschechischen Republik im internationalen Vergleich²⁵⁸

	1991		1992		1993		
	I	II	I	II	I	IIa	III
Rußland	-	-	8	0,6%	30	3%	3
Polen	62	32%	154	35%	321	32%	11

In der Bundesrepublik obliegt die Aufgabe der Erfassung der Direktinvestitionen der Deutschen Bundesbank. Sie erfaßt jährlich die Vermögen Gebietsansässiger in fremden Wirtschaftsgebieten. Meldepflichtig sind dabei im wesentlichen nur Unternehmen, deren Kapitalanteile oder Stimmrechte an einem Unternehmen im Ausland mit einer Bilanzsumme von mehr als 500.000 DM am Stichtag mehr als 20 % ausmachen. Sowohl diese Größenordnungen als auch die Erfassungsmethoden differieren international. Vgl. Deutsche Bundesbank (1993): Die Entwicklung der Kapitalverflechtung der Unternehmen mit dem Ausland von Ende 1989 bis Ende 1991, in: Monatsbericht Nr. 4 / 1993, S. 47 f.

²⁵⁶ Vgl. Kleinz, Johannes (1993): Direktinvestition, in: Dichtl, Erwin / Issing, Otmar, (Hrsg.): Vahlens Großes Wirtschaftslexikon, 2. Aufl., München, S. 405.

²⁵⁷ Zwar trifft dies auch auf Joint Ventures zu, die Bedeutung dieser Art der Zusammenarbeit ist aber hinter den ursprünglichen Erwartungen deutlich zurückgeblieben. Das Gewicht von Joint Ventures ist im Vergleich zu den Direktinvestitionen unbedeutend. Vgl. Holtbrügge, Dirk (1992): Westliche Hilfe ist kein Zauberelixier ..., a.a.O, S. 52 f.

²⁵⁸ Zur Erstellung dieser Tabelle mußten Daten verschiedener Träger zusammengefaßt werden, bei denen Teilergebnisse die Vergleichbarkeit der Zahlen in Frage stellen. Die Anteile der bundesdeutschen Direktinvestitionen am Gesamtvolume liegen aber in der richtigen Größenordnung: Teilerhebungen für einzelne Länder zeigen, daß bis zu 75 % aller Direktinvestitionen aus den Ländern der EU und der EFTA stammen und davon ein Großteil aus der Bundesrepublik. Darüber hinaus erschweren Wechselkursschwankungen den Vergleich, so daß die Zahlen in der Rubrik II der *Tabelle 7* nur mit Vorsicht betrachtet werden können. Sie geben lediglich eine Tendenz an, nicht aber den genauen Anteil bundesdeutscher Unternehmen an den internationalen Direktinvestitionen.

Tschechische Republik ^b	579	60%	545	33%	579	62%	43
Transformationsländer insgesamt	1.48 1	37% 0	1.67 0	27% 7	1.81 7	27% ..	c

I: Nettotransfers aus der Bundesrepublik in Mio. DM

II: Anteil bundesdeutscher Unternehmen an den internationalen Direktinvestitionen

III: Pro-Kopf-Netto-Direktinvestitionen 1993 in US-Dollar

a: Vorläufige Schätzungen

b: Die Werte für 1991 und 1992 beziehen sich auf die ehemalige CSFR

c: alternativer Wert bei Einrechnung der Portfolioinvestitionen in Höhe von 942 Mio. US-Dollar

Quellen: ECE (1994): Economic Survey of Europe in 1993 - 1994, New York and Geneva; Bundestagsdrucksache 12 / 6162; N.N. (1994): Die jüngste Entwicklung der privaten Kapitalströme in die MOE-Länder und in die NUS, in: Europäische Wirtschaft, Beiheft A, Nr. 3 / 1994; Deutsche Bundesbank (1994): Monatsbericht Nr. 7 / 1994, eigene Berechnungen.

Deutschland und die Vereinigten Staaten sind in den Transformationsländern die mit Abstand wichtigsten Investoren, während japanische Firmen weiterhin nur geringes Interesse am Standort Osteuropa zeigen. Eine Analyse der Direktinvestitionen in den hier untersuchten Ländern führt zu den folgenden Ergebnissen:

(a) Rußland

Der jährliche Zufluß an Direktinvestitionen betrug in den vergangenen Jahren pro Kopf der russischen Bevölkerung durchschnittlich weniger als drei US-Dollar pro Jahr. Damit haben Direktinvestitionen in Rußland im Vergleich zu anderen Reformstaaten eine extrem geringe Bedeutung. Gemessen am Gesamzufluß von ausländischen Direktinvestitionen in alle Transformationsländer entsprechen die Direktinvestitionen in Rußland nur einem Anteil von 12 %. Rußland ist damit als

Empfängerland von privatem Kapital deutlich unterrepräsentiert.²⁵⁹ Gerade bundesdeutsche Unternehmungen weisen eine große Zurückhaltung auf, ihr Anteil an den Direktinvestitionen in Rußland liegt in der Größenordnung von 1 bis 3 % (mit allerdings steigender Tendenz). Zwar ist die Anzahl bунdesdeutscher Unternehmen, die in Rußland investieren, mit mehr als 1.000 Unternehmungen relativ groß, der jeweilige Kapitaleinsatz ist aber sehr gering. Die bунdesdeutschen Direktinvestitionen in Rußland liegen damit unter den Direktinvestitionen russischer Unternehmen in der Bundesrepublik.²⁶⁰

Offensichtlich kommt der Bundesrepublik als Quelle von privaten Investitionen nicht eine so große Bedeutung zu wie bei den staatlichen Hilfsleistungen. Bei einem Vergleich zwischen dem Bestand an deutschen Direktinvestitionen in den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion (93 Mio. DM) und den staatlichen Leistungen (90,3 Mrd. DM) kommt man zu einem Verhältnis von ungefähr 1 : 1000. (Im internationalen Vergleich liegt dieses Verhältnis bei ca. 1 : 20.)

(b) Polen

Der Anteil bунdesdeutscher Unternehmungen an den internationalen Direktinvestitionen in Polen beträgt ungefähr ein Drittel. Im Gegensatz zur allgemeinen Tendenz haben die ausländischen Direktinvestitionen in Polen im vergangenen Jahr auf allerdings niedrigem Niveau insgesamt deutlich zugenommen. Das im Vergleich zur Tschechischen Republik (und auch zu Ungarn) insgesamt schlechte Abschneiden Polens beim Zufluss privaten Kapitals wird mit der hohen Auslandsverschuldung erklärt. Sie ist nach Einschätzung potentieller Investoren trotz der relativ guten wirtschaftlichen Entwicklung im Land ein erheblicher Risikofaktor. Hier zeigt sich die Zweischneidigkeit von Schuldenerlassen: Während auf der einen Seite der Druck der lastenden Zins- und Tilgungszahlungen verringert wird, verschlechtert sich auf der anderen Seite die Bonität des Schuldners. Gute Bonität ist ohne ordnungsgemäßen Schuldendienst nicht zu haben.²⁶¹ Die mit einer Umschuldung induzierte Unsicherheit und Erwartung weite-

²⁵⁹ Vgl.: N.N. (1994): Die jüngste Entwicklung der privaten Kapitalströme in die MOE-Länder und die NUS, in: Europäische Wirtschaft, Beiheft A, Nr. 3 / 1994, S. 4. Erstaunlicherweise ist umgekehrt der Bestand an russischem Kapital im Ausland sprunghaft angestiegen: Die BIZ konstatierte im Jahr 1992 den bisher in ihrer Geschichte größten sprunghaften Anstieg bei russischen Einlagen bei westlichen Banken. Offensichtlich werden hier viele Gelder geparkt, weil auch den russischen Investoren das Risiko der Investition im eigenen Land zu groß erscheint. Vgl. Christians, F. Wilhelm (1993): Die Wirtschaftsreform in Rußland ..., a.a.O., S. 598.

²⁶⁰ Vgl. Holtbrügge, Dirk (1994): Westliche Hilfsmaßnahmen für Rußland ..., a.a.O., S. 163.

²⁶¹ Vgl. Donges, Juergen u.a. (1992): Zur Wirtschaftsreform in Osteuropa, a.a.O., S. 59.

rer Schuldenerlasse hemmt den Zufluß privaten Kapitals und damit auch die Direktinvestitionen.

(c) Tschechische Republik

Bundesdeutsche Unternehmen sind bei den Direktinvestitionen mit einem Anteil von fast zwei Dritteln der mit Abstand wichtigste Handelspartner der Tschechischen Republik. Auch wenn über das Gesamtvolumen der vor 1993 in die Tschechische Republik geflossenen privaten Mittel keine verlässlichen Aufzeichnungen existieren, kann davon ausgegangen werden, daß sie unter den Transformationsländern neben Ungarn zu den attraktivsten Ländern für privates Kapital zählt.²⁶² In den Jahren 1991 und 1992 lag der Nettozufluß von Direktinvestitionen pro Kopf bei 75 US-Dollar (das ist das 25-fache des entsprechenden Wertes für Rußland). Die relative Position bleibt auch von einem Rückgang dieses Wertes auf 43 US-Dollar im Jahre 1993 unbenommen, der mit einem (wohl nur kurzfristigen) Abschrecken der Investoren durch die Unsicherheiten im Zusammenhang mit der - insgesamt gut bewältigten - Teilung der CSFR erklärt wird.

Aus den vorgestellten Zahlen werden bei allen Unterschieden zwischen den untersuchten Ländern im einzelnen einige Gesamttendenzen deutlich:

- Die Bundesrepublik ist sowohl im Bereich der öffentlichen Hilfen wie auch im Bereich der privaten Direktinvestitionen zumindest einer der wichtigsten, wenn nicht gar der wichtigste Partner der Transformationsländer.
- Trotz aller Kapitalanlagegarantien und Bürgschaften der Bundesregierung und trotz aller Bemühungen der Transformationsländer, ihre Ökonomien zu einem interessanten Standort für internationale Investitionen zu machen, ist es bisher nur in sehr begrenztem Umfang gelungen, internationales Kapital anzulocken. Nach wie vor übersteigen die öffentlichen Hilfen die privaten Investitionen in diesen Ländern um ein Vielfaches. Nach einer Untersuchung des ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung halten die Unternehmen die Standortbedingungen in den mittel- und osteuropäischen Staaten vor allem aufgrund ordnungspolitischer

²⁶² Experten gehen davon aus, daß in den Jahren vor der Trennung der Tschechischen und Slowakischen Republik bis zu 95 % des privaten Kapitals in das Gebiet des heutigen Tschechien geflossen sind. Vgl. N.N. (1994): Die jüngste Entwicklung der privaten Kapitalströme ..., a.a.O., S. 4, Fußnote 8.

Defizite, politischer Instabilitäten und mangelnder Infrastruktur noch nicht für günstig genug.²⁶³

3.2. Sinn und Notwendigkeit der gegenwärtigen Unterstützung

Eine finanzielle Unterstützung der Reformprozesse in den Ländern Mittel- und Osteuropas und den Nachfolgestaaten der Sowjetunion durch das westliche Ausland scheint notwendig, denn der enorme Finanzbedarf, der mit einer makroökonomischen Stabilisierung und einer Transformation der Wirtschaftssysteme verbunden ist, kann allein durch interne Ersparnisbildung der Transformationsländer in absehbarer Zeit nicht aufgebracht werden. Die Kapitalknappheit ist in diesen Ländern groß, das interne Kapitalbildungspotential ist zu gering, um den notwendigen Investitionsbedarf zu finanzieren.²⁶⁴ Unbestritten kann aber finanzielle Unterstützung aus dem Westen allein den Erfolg der Transformation nicht herbeiführen. Sie kann lediglich als Multiplikator oder als Katalysator auf den Transformationsprozeß einwirken.²⁶⁵

Finanzhilfen sind während der Phase der Zerstörung planwirtschaftlich aufgebauter Strukturen besonders wichtig, weil in dieser Periode der Lebensstandard und die Exportfähigkeit sinken. Zunehmendem Kapitalbedarf und zunehmenden Zahlungsverpflichtungen stehen dann geringere Deviseneinnahmen gegenüber. Zahlungsbilanzschwierigkeiten scheinen in dieser Periode unausweichlich; alle "normalen" Instrumente zur Überwindung solcher Zahlungsbilanzkrisen erweisen sich für die Transformationsländer aber als nicht anwendbar:

- Kurzfristig könnten Zahlungsbilanzschwierigkeiten durch eine Auflösung von Devisenreserven überbrückt werden, solche Reserven stehen aber keinem der Transformationsländer in ausreichendem Umfang zur Verfügung.²⁶⁶

²⁶³ Vgl. Ratzinger, J. (1994): Investitionsklima in den Transformationsländern: Ergebnisse einer ifo-Umfrage, in: ifo-Schnelldienst 12 / 1994, S. 25 ff.

²⁶⁴ Vgl. Schröder, Klaus (1991): Westliche Finanzhilfen für Reformen in Osteuropa - Beteiligungen und Risiken, in: Aussenpolitik IV / 1991, S. 329.

²⁶⁵ Vgl. Holtbrügge, Dirk (1992): Westliche Hilfe ist kein Zauberelixier ..., a.a.O., S. 42.

²⁶⁶ Dies gilt in jüngster Zeit offenbar für die Tschechische Republik nicht mehr. Im August 1994 hat die tschechische Regierung angekündigt, die Leistungsbilanzüberschüsse dazu zu verwenden, um alle Kredite des IWF vorzeitig zurückzuzahlen.

- Eine Überbrückung durch Reduzierung der Importe kommt für diese Länder ebenfalls nicht in Frage, da dann wichtige Input-Faktoren für die neue Produktion fehlen würden, was eine Verlängerung der Transformationsphase zur Folge hätte.
- Einer Finanzierung der Leistungsbilanzdefizite durch private Kapitalimporte sind enge Grenzen gesetzt. Nur wenige Transformationsländer haben Zugang zu internationalen Anleihemärkten, in nennenswertem Umfang ist auf diesen Märkten bisher nur Ungarn, in engeren Grenzen sind auch die Tschechische und Slowakische Republik aktiv geworden.²⁶⁷

Als wichtigste Möglichkeit zur Finanzierung der Zahlungsbilanzdefizite bleiben daher für viele Transformationsländer die Finanztransfers westlicher Geberländer und -institutionen (wodurch das Problem der Überschuldung sicherlich nicht gelöst werden kann).²⁶⁸ Gute Ansätze und erste Erfolge einer jeden Wirtschaftspolitik können allerdings durch eine unvorsichtige Kreditpolitik und die folgende Zins- und Tilgungslast zunichte gemacht werden. Ohne einen eindeutigen und zudem weitgehend abgeschlossenen Strukturwandel kann von außen zufließendes Kapital nicht profitabel arbeiten. Dies erschwert die Rückzahlung der Kredite aus Gewinnen. Kredite sollten deshalb auch im Interesse der Transformationsländer nicht mit der Gießkanne verteilt werden, sondern unabdingbar an ein klares Reformbekenntnis sowie an zielgerichtete Umsetzungsschritte gebunden werden.²⁶⁹ In der Tschechischen Republik - aber auch in Polen - ließe sich westliche Finanzhilfe durch die deutlichen konzeptionellen Reformschritte somit rechtfertigen. Demgegenüber verdient Rußland - und mit ihm alle Nachfolgestaaten der ehemaligen UdSSR - aufgrund der Undurchsichtigkeit der Machtverhältnisse wie auch der Widersprüche in der Wirtschaftspolitik eine finanzielle Unterstützung mit öffentlichen Mitteln nach diesen Kriterien bislang nicht.²⁷⁰

Eine Unterstützung der Reformprozesse könnte aber zunächst unabhängig von Effizienzkriterien als vertrauensbildende Maßnahme und zur Milderung der sozialen Nachteile der Marktwirtschaft gerechtfertigt werden, die auch im Eigeninteresse der

²⁶⁷ Vgl. N.N. (1994): Die jüngste Entwicklung der privaten Kapitalströme ..., a.a.O., S. 5. Als Grund für die geringe Möglichkeit der Finanzierung auf internationalen Anleihemärkten wird das Verhalten vieler Transformationsländer in der Vergangenheit angegeben. Polen, Ungarn und Bulgarien haben beispielsweise in den letzten zwei Jahrzehnten in einem solchen Umfang auf den internationalen Finanzmärkten Geld geliehen, daß ihre Verschuldung sogar im Vergleich zu den Ländern Lateinamerikas höher ist. Vgl. OECD (1992): Reforming the Economies of Central and Eastern Europe, a.a.O., S. 63 f.

²⁶⁸ Hiermit ist aber die strittige Frage nicht beantwortet, ob die Initiative für solche Arrangements dem IWF überlassen werden sollte, der kurzfristige Zahlungsbilanzhilfen unter strengen Auflagen vergibt, oder ob sich einzelne Länder auch selbst mit eigenen Finanzmitteln an dieser Hilfe beteiligen sollten; s.u., S. 43.

²⁶⁹ Vgl. Schröder, Klaus (1991): Westliche Finanzhilfen für Reformen in Osteuropa ..., a.a.O., S. 330.

²⁷⁰ Die bundesdeutsche Unterstützung der NUS wird allerdings zudem häufig mit der Dankbarkeit für die sowjetische Haltung in der Frage der Wiedervereinigung begründet. Vgl. Holtbrügge, Dirk (1994): Westliche Hilfsmaßnahmen für Rußland ..., a.a.O., S. 155.

westeuropäischen Industrienationen wäre.²⁷¹ Eine anhaltende wirtschaftliche Depression in den ehemaligen Ostblockländern würde vor dem Hintergrund der Gefahr politischer und sozialer Instabilität zwangsläufig auch Westeuropa treffen. Gerade für die Bundesrepublik als geographischem Schwellenland zwischen den beiden alten Blöcken würden im internationalen Standortwettbewerb durch eine solche Entwicklung Nachteile entstehen.²⁷² Eine westliche Unterstützung der Entwicklung in Osteuropa ließe sich somit als Investition in die Zukunft rechtfertigen, da sich mit zunehmendem Erfolg der Systemtransformation auch beträchtliche Absatz- und Gewinnchancen für die westlichen Unternehmen bieten werden. Ist die Rentabilität dieser "Zukunftsinvestition" nicht gesichert, dann besteht allerdings die Gefahr, daß Hilfen zur Wahrung der politischen Stabilität zu Dauersubventionen ohne jegliche Wirkung verkommen.

Zu den rein ökonomischen Argumenten in der Diskussion um die Notwendigkeit einer finanziellen Unterstützung der Transformationsländer gesellen sich eine Reihe von in erster Linie politischen. So wird gefragt, ob ein Scheitern der Systemtransformation in weiten Teilen Mittel- und Osteuropas in Kauf genommen werden kann, das unter Umständen einen Rückfall in die Zeiten des Kalten Krieges und Migrationsbewegungen nach Westeuropa in großem Ausmaß zur Folge hätte. Die Diskussion erhält auch von moralischer Seite Nahrung: Soll eine inzwischen der Vergangenheit angehörende, mehr oder weniger zufällige Grenzziehung zwischen zwei ehemals verfeindeten Blöcken die Lebensverhältnisse der Menschen auf Dauer bestimmen? Oder wäre nicht Solidarität mit den Menschen in Mittel- und Osteuropa angebracht?

Zumindest in der Bundesrepublik herrscht aus diesen Gründen Konsens bezüglich der Feststellung, daß eine externe Unterstützung der Transformationsländer mit finanziellen Mitteln notwendig ist. Die Frage, ob sie auch sinnvoll ist, kann dagegen nicht eindeutig beantwortet werden: Der Sinn, finanzielle Mittel einzusetzen, muß daran gemessen werden, inwiefern die in diese Mittel gesetzten Hoffnungen tatsächlich erfüllt, mit welcher Effizienz diese Mittel letztlich eingesetzt werden - und die Antwort auf diese Frage, die Erfolgsanalyse der bisher durchgeführten Maßnahmen ist eher niederschmetternd.

Eine Analyse der Effizienz der bundesdeutschen Finanzhilfen müßte prinzipiell auf mikroökonomischer Ebene den Erfolg einzelner Projekte im Verhältnis zum angestrebten Ziel messen. Zum einen fehlen zu einer solchen Betrachtung aber sämtliche Daten, zum anderen sind auch die mit den Finanzhilfen angestrebten Ziele

²⁷¹ Vgl. Schüller, Alfred (1994): Auslandshilfe für den Systemwandel in Rußland ..., a.a.O., S. 2.

²⁷² Vgl. Busch, Berthold / Fröhlich, Hans-Peter (1993): Westliche Unterstützung für den Reformprozeß, a.a.O., S. 86.

(für Geber und Nehmer) in aller Regel nicht mikroökonomischer, sondern makroökonomischer Natur. Auf makroökonomischer Ebene würde es sich anbieten, die Reform- und Stabilitätserfolge der Transformationsländer in Abhängigkeit von den erhaltenen Finanzhilfen zu betrachten. Das Ergebnis wäre, daß eine Korrelation zwischen dem Volumen an Finanzhilfen und den Fortschritten im Transformationsprozeß offensichtlich nicht besteht: So hat die Tschechische Republik mit den geringsten Hilfsmitteln der untersuchten Länder in der kürzesten Zeit die größten Reformerfolge erzielt. Sicherlich wäre dieser Effizienzindikator nur unter *ceteris-paribus*-Bedingungen und gleichen Ausgangsbedingungen aussagekräftig.

Es gibt jedoch Argumente, die in der Tat für eine negative Effizienz westlicher Finanzhilfe sprechen: Viele der im Transformationsprozeß notwendigen Reformschritte sind unpopulär, weil der Weg zur Marktwirtschaft durch ein "Tal der Tränen" führt. Ein sinkender Lebensstandard, zunehmende Arbeitslosigkeit und soziale Härten sind unvermeidbar. Je größer der Druck der Ineffizienz des alten planwirtschaftlichen Systems ist, um so eher wird eine Regierung zu unpopulären Maßnahmen bereit sein.²⁷³ Finanzielle Hilfe von außen verringert diesen Druck und beseitigt so die *incentives* zur schnellen Durchführung von Reformschritten. Ein Großteil der in die NUS geflossenen Hilfsmittel war beispielsweise durch den Wunsch motiviert, auf dem Territorium der ehemaligen UdSSR stabile politische Verhältnisse zu schaffen. Sie dienten der Unterstützung von Gorbatschow und Jelzin, die für den Westen Protagonisten friedlicher Ost-West-Beziehungen darstell(t)en.²⁷⁴ Eine ökonomische Strategie stand und steht hinter diesen Zahlungen an die NUS bzw. an Rußland nicht. Die erwünschte politische Stabilität konnte auch kurzfristig nur unzureichend gesichert werden, die finanzielle Unterstützung erlaubte es der russischen Regierung aber, halbherzige und nur unzureichende Reformschritte durchzuführen.

Auch die Nehmerländer sparen nicht mit Kritik an der gegenwärtigen Form der westlichen Hilfen. Sie bemängeln den unzureichenden Umfang und bezweifeln ebenfalls die Effizienz der westlichen Hilfsstrategien, wenn auch mit anderen Argumenten: Dem Westen wird häufig vorgeworfen, er versuche in überheblicher Art, den Transformationsländern mit der wirtschaftlichen Hilfestellung auch sein politisches System aufzuzeigen. Dabei gehe es mehr um die Verwirklichung eigener westlicher Interessen als um eine Strategie zur Lösung der Probleme der Systemtransformation.²⁷⁵ In der Tat

²⁷³ Auf diese Wirkungen weist im Falle Rußland auch Holtbrügge hin. Vgl. Holtbrügge, Dirk (1994): Westliche Hilfsmaßnahmen für Rußland ..., a.a.O., S. 158.

²⁷⁴ Vgl. Hauchler, Ingomar: Der Beitrag des Westens ..., a.a.O., S. 252.

²⁷⁵ So stellt z.B. Karaganov in einem Forschungsbericht im Auftrag der Bertelsmann Stiftung fest, daß "the west proceeds from its strong wish to demonstrate its political support to reformers and give another impetus to its own export sector, rather than support the country in the most efficient way. Aid as such remains small."

besteht - wie dargelegt - der größte Teil der westlichen Hilfen aus Handelskrediten und Bürgschaften. Für das Nehmerland bieten diese Kredite die Möglichkeit, wichtige Güter zu importieren und damit notwendige Aufgaben im Transformationsprozeß zu erfüllen. Auch für das Geberland sind sie interessant: Weil sie in der Regel an die Verpflichtung geknüpft sind, notwendige Importgüter mit diesen Mitteln auch im Geberland zu beschaffen, fördern sie die eigene Exportindustrie. Diese Bindung, die den Kreditnehmer im schlimmsten Fall sogar zum Kauf bei einem konkreten Unternehmen zwingt, wird als problematisch angesehen, weil der Anbieterwettbewerb dadurch ausgeschaltet und das Importland nicht selten höhere Preise zahlen muß als auf dem Weltmarkt üblich.²⁷⁶

Neben solchen allgemeinen Bedenken konkretisieren sich die Forderungen der Nehmerländer in vier Punkten:²⁷⁷

- Der Schwerpunkt der Hilfen sollte auf technischer Unterstützung der Marktreformen sowie der Stimulierung direkter Privatinvestitionen liegen.
- Die staatlichen Garantien für private Investoren, die von Seiten der westlichen Regierungen gegeben werden, sollten weiter ausgebaut werden, um den Zufluß an privatem Kapital zu verstärken.
- Die Rückzahlungsmodalitäten für Auslandsschulden sollten in langfristigen Umschuldungsabkommen mit Zahlungsaufschub und Vereinbarung jährlicher Zinszahlungen unter Berücksichtigung der realen Möglichkeiten der Transformationsökonomien neu geregelt werden.
- Bereits zugesagte Darlehen sollten beschleunigt gewährt werden.²⁷⁸

Zum Teil erscheinen diese Einwände berechtigt, zum Teil werden hier aber auch wichtige ökonomische Wirkungszusammenhänge übersehen. Die folgenden Leitsätze zur Optimierung der westlichen Finanzhilfen sollen auch diese Wirkungszusammenhänge deutlich machen und eine Struktur der Finanzhilfen herleiten, die den Interessen von Geber- und Nehmerländern gerecht wird.

Karaganov, S.A. (1993): What Has Gone Wrong with Western Aid to Russia?, (Institute of Europe, Russian Academy of Sciences, Research Report for Bertelsmann Stiftung), Moscow, S. 74.

²⁷⁶ Vgl. Karaganov, S.A. (1993): What Has gone Wrong with Western Aid ..., a.a.O., S. 11.

²⁷⁷ Vgl. Karawajew, Walerij / Kuprijanow , Aleksej (1994): Westliche Hilfe für Rußland ..., a.a.O., S. 2.

²⁷⁸ Insbesondere dem IWF und der Weltbank wird häufig zu Unrecht eine Verzögerungstaktik unterstellt. Zudem hat sich gezeigt, daß ein Großteil der "Hilfsmittel" für Expertisen und Gutachten ausgegeben wird, die von westlichen Beratungsgesellschaften erstellt werden. Vgl. Holtbrügge, Dirk (1994): Westliche Hilfsmaßnahmen für Rußland ..., a.a.O., S. 160.

3.3. Leitsätze für eine Optimierung der westlichen Finanzhilfen

Wenn trotz aller ökonomischen Bedenken aus politischen Motiven eine finanzielle Unterstützung der Transformationsländer erfolgen soll - und dies scheint durchaus opportun - ,dann stellt sich aus Sicht der theoretischen Wirtschaftspolitik die Frage, wie man diese Hilfe gestalten sollte, um einen größtmöglichen Wirkungsgrad zu erzielen. Im folgenden sollen aus den internationalen Erfahrungen mit Hilfszahlungen Leitsätze aufgestellt und begründet werden, deren Einhaltung einen optimalen Wirkungsgrad (der unter unterschiedlichen Bedingungen in den verschiedenen Ländern natürlich nicht immer gleich groß sein wird) garantiert.

(1) Der Zeitpunkt der Hilfen

Staatliche Finanztransfers rentieren sich unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten um so eher, je weiter ein Land im Transformationsprozeß fortgeschritten ist. Solange keine entscheidenden unumkehrbaren Maßnahmen zur Transformation des Wirtschaftssystems eingeleitet sind, haben finanzielle Hilfen allenfalls einen humanitären Sinn. Wirtschaftlich sind sie wertlos, solange nicht ein Indikator installiert ist, der existierende Knappheiten und komparative Vorteile anzeigt und somit gewährleistet, daß Ressourcen auch effizient eingesetzt werden können. Die Kapitalbildung kann nur zufällig den realen Knappheiten entsprechen. - Ökonomisch gesehen ist dies nicht mehr als eine Trivialität. Betrachtet man die Enttäuschung über die mit der bisherigen Hilfe erzielten Wirkungen, dann scheint die Einsicht über diese Gesetzmäßigkeit aber nicht überall gleichermaßen verbreitet zu sein.

(2) Der Adressat der Hilfen

Mindestens zwei Argumente sprechen dafür, Finanzhilfen weit mehr als bisher an private Interessenten und nicht an die Staaten selbst zu vergeben:

- Je mehr öffentliche Hilfsmittel von den Regierungen der Transformationsländer zur Wahrung der politischen Stabilität verwendet werden, desto geringer ist der Druck, notwendige (einschneidende) Reformmaßnahmen einzuleiten. Der Leidensdruck für die Bevölkerung mag dadurch verringert werden, der Leidensprozeß wird aber verlängert.
- Gerade der Umbau der Staatsbürokratie nach demokratischen und marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten bereitet in den Transformationsländern erfahrungs-

gemäß besondere Schwierigkeiten. Der ökonomische Wiederaufbau wird aber nicht mit Funktionären, sondern nur mit dynamischen und innovativen Unternehmern gelingen, die mit ökonomischem Sachverstand Marktchancen aufspüren und Möglichkeiten zur Erzielung von Gewinnen ausnützen. Deren persönliche Haftung für das geliehene Kapital garantiert einen effizienteren Einsatz und eine wesentlich höhere Kapitalproduktivität als bei alternativer staatlicher Verwendung.²⁷⁹

(3) Der Geber der Hilfen

Durch die Vielzahl von Institutionen, die mit der Organisation der Finanzhilfe an die Transformationsländer nicht nur im internationalen Rahmen, sondern auch allein in der Bundesrepublik beschäftigt sind, entsteht ein beinahe unüberschaubares Dickicht an Hilfsströmen. Eine sinnvolle Koordinierung der gesamten Hilfe ist unter diesen Umständen kaum möglich. Es muß davon ausgegangen werden, daß nicht nur Reibungsverluste entstehen, sondern auch Maßnahmen des einen Trägers durch Maßnahmen eines anderen konterkariert werden. Dies führt zu Arbitragegeschäften, bei denen Hilfsmittel verwendet werden, ohne daß Wirkungen auf reale ökonomische Größen verzeichnet werden könnten. Die Bundesregierung hat auf diese Kritik reagiert²⁸⁰ und mit der Einrichtung einer Koordinationsstelle im Bundeswirtschaftsministerium die ersten Schritte in Richtung Koordinierung der Hilfe auf nationaler Ebene getan. Im internationalen Bereich gibt es aber nach wie vor nur unzureichende Kooperationen. Die Maßnahmen der Bundesregierung sind bislang weder mit IWF und Weltbank noch mit der EBRD oder den multilateralen Hilfen der EU hinreichend abgestimmt.²⁸¹

Problematisch wird diese fehlende Abstimmung vor allem dann, wenn die Einhaltung von Zahlungszusagen an unterschiedliche Bedingungen geknüpft ist: Die von den Transformationsländern kritisierte Diskrepanz zwischen zugesagten Finanzmitteln und den tatsächlichen Auszahlungen bei IWF und Weltbank ist nicht zuletzt deshalb erheblich, weil es vielen Transformationsländern nicht gelingt, die (sinnvollen) Bedingungen, an die die Auszahlungen der Entwicklungsbanken und des IWF geknüpft sind, zu erfüllen. Die OECD weist darauf hin, daß die Empfängerländer sich wie in

²⁷⁹ Vgl. Schröder, Klaus (1991): Westliche Finanzhilfen für Reformen in Osteuropa ..., a.a.O., S. 334.

²⁸⁰ Solche Kritik findet sich beispielsweise bei Hauchler, Ingomar (1993): Der Beitrag des Westens ..., a.a.O., S. 256.

²⁸¹ Vgl. Hauchler, Ingomar (1993): Der Beitrag des Westens ..., a.a.O., S. 256.

einem Supermarkt das "billigste" Hilfsangebot aussuchen können.²⁸² Wenn bilaterale Unterstützungen, z.B. durch die Bundesregierung, nicht als solch ein billiges Substitut für nicht ausgezahlte Mittel des IWF dienen sollen, muß auch hier stärker über die Einbindung der Mittel in ein Paket von Voraussetzungen und in die internationale Hilfe nachgedacht werden.²⁸³ Eine konditionale Knüpfung von Hilfszahlungen an Reformerfolge kann die Stellung der Reformregierungen sogar stützen und notwendige Stabilisierungsmaßnahmen durchführen helfen.²⁸⁴

(4) Die Instrumente der Hilfe

Zweifellos können staatliche Finanzhilfen schon wegen des immensen Kapitalbedarfs in den Transformationsökonomien nicht mehr als ein Tropfen auf den heißen Stein sein. Sie sind allenfalls ein kurzfristiges Substitut für privates Kapital, das schrittweise durch private Mittel ersetzt werden muß. Privates Kapital ist aber international sehr mobil und verhält sich anders gegenüber unkalkulierbaren Risiken. Die Reaktionen auf den Schuldenerlass im Pariser Club für Polen zeigen ebenso wie der Einbruch bei den Direktinvestitionen im Zusammenhang mit der Teilung der ehemaligen CSFR, wie sehr der künftige Zufluß von Kapital von der wirtschaftlichen und politischen Stabilität und der Erwartungssicherheit der Kapitalanleger abhängt. Stabilisierungsprogramme, die das Vertrauen in die wirtschaftlichen Verhältnisse stärken, sind daher Vorbedingung für ein Gelingen der Transformation. Sie hintanzustellen, um zunächst Maßnahmen zur Sicherung politischer Stabilität durchzuführen, ist wirtschaftlich nicht erfolgversprechend.²⁸⁵ Sofern Hilfen zu solchen Programmen gegeben werden, müssen sie an Auflagen geknüpft werden, um die kurzfristigen Anreize zur konsumtiven Verwendung zu kompensieren.

Dabei sind

- konkrete Projekthilfen trotz ordnungspolitischer Bedenken reinen Finanzhilfen vorzuziehen, weil eine investive Verwendung der bereitgestellten Mittel bei Projekthilfen ohne Bevormundung des unterstützten Landes besser gewährleistet werden kann;

²⁸² "Recipient Countries 'shop around', trading one offer off against the next ..." OECD (1992): Reforming the Economies of Central and Eastern Europe, a.a.O., S. 74.

²⁸³ Hier von unberührt bleibt das Erfordernis, die Gründe für die niedrigen Auszahlungen genauer zu analysieren und zu beseitigen, sofern es sich dabei um administrative Hemmnisse handelt.

²⁸⁴ Vgl. Hanson, Philip (1992): Western Aid to the Soviet Union's Successor States, in: RFE / RL Research Report, Vol. 1, No. 18 (May 1992), S. 55.

²⁸⁵ Vgl. N.N. (1994): Die jüngste Entwicklung der Kapitalströme ..., a.a.O., S. 9.

- humanitäre Hilfsmaßnahmen allenfalls kurzfristig geeignet, unmittelbare Versorgungsengpässe zu überbrücken. Deren Ursachen bleiben jedoch bestehen oder werden sogar noch weiter verschärft.²⁸⁶ Die Erfahrungen, die in der Dritten Welt mit langfristig angelegten Nahrungsmittelhilfen gemacht worden sind, lehren, daß die Eigenversorgung, die von den Vorbedingungen her oftmals durchaus möglich wäre, sich nicht verbessert, sondern im Gegenteil verschlechtert, wenn die einheimischen Märkte mit billigen oder "kostenlosen" Agrargütern aus den Industrieländern überschwemmt werden.

Eine staatliche Unterstützung privatwirtschaftlicher Tätigkeit muß immer mit Mitnahmeeffekten rechnen. Bei jeder Unterstützung durch Bürgschaften, Kredite und Steuererleichterungen muß gefragt werden, welcher Anteil an privaten Geldern auch ohne diese Hilfen in die Transformationsländer geflossen wäre und daher nur Kosten verursacht, ohne reale Effekte zu erzeugen. Die Bilanz der staatlichen Hilfe wird deshalb immer zu Übertreibungen neigen.

3.4. Ein Marshall-Plan für Osteuropa?

Die Situation in den Transformationsländern wird häufig mit der Lage Westeuropas nach dem Zweiten Weltkrieg verglichen.²⁸⁷ Im Jahre 1945 entwickelte der damalige US-Außenminister, George C. Marshall, ein Wiederaufbauprogramm für die durch den Krieg größtenteils zerstörte Wirtschaft in den europäischen Ländern.²⁸⁸ Nach der Bewilligung dieses Programms durch den US-Kongreß lieferten die Vereinigten Staaten von 1948 an vor allem Rohstoffe, Nahrungsmittel und Investitionsgüter, zum Teil ohne finanzielle Gegenleistungen, zum Teil gegen langfristige Kredite an Westeuropa. Zur Gewährleistung einer größtmöglichen Effizienz dieser Hilfen mußten sich die Empfängerländer verpflichten, sich in der OEEC (dem Vorläufer der heutigen OECD) zusammenzuschließen und den Außenhandel zu liberalisieren.²⁸⁹ In den

²⁸⁶ Vgl. Holtbrügge, Dirk (1992): Westliche Hilfe ist kein Zauberelixier ..., a.a.O., S. 45.

²⁸⁷ Vgl. z.B. Hughes, Michael (1992): Can the West Agree on Aid to Eastern Europe?, in: RFE / RL Research Report, Vol. 1, No. 11 (March 1992), S. 35 f. und Hübner, Kurt (1992): Ein Marshall-Plan für Osteuropa: Pro und Contra, in: Vereinte Nationen, 40. Jg. (1992), S. 51 ff.

²⁸⁸ Die Marshall-Hilfe wurde damals auch dem Ostblock angeboten, von diesem jedoch abgelehnt. Vgl. Dürr, Ernst (1990): Ein »Marshall-Plan« für sozialistische Länder?, a.a.O., S. 1. Eine Beschreibung der Entwicklung, die zu dieser Ablehnung führte, findet sich bei Takhnenko, Galina (1992): Anatomy of a Political Decision: Notes on the Marshall Plan, in: International Affairs (Moscow), July 1992, S. 111 ff.

²⁸⁹ In der Bundesrepublik wurde zur Verwaltung des ERP-Sondervermögens die Kreditanstalt für Wiederaufbau gegründet. Die Importeure mußten den Gegenwert der erhaltenen Waren in einen Gegenwertfonds einzahlen,

Jahren 1948 bis 1952 erhielt Großbritannien 3,4 Mrd. Dollar, Frankreich 2,8 Mrd. Dollar, Italien 1,5 Mrd. und die Bundesrepublik 1,4 Mrd. Dollar. Insgesamt belief sich die Hilfe aus dem European Recovery Program (ERP) auf ca. 12,4 Mrd. Dollar, verteilt auf 16 Länder.²⁹⁰

Über die Konsequenzen dieser Hilfszahlungen und ihren Beitrag zum wirtschaftlichen Aufschwung Westeuropas wird bis heute kräftig spekuliert.²⁹¹ In der jüngeren Literatur mehren sich Stimmen, die von einer Überschätzung der Wirkungen der Marshall-Hilfen ausgehen. Sie begründen dies makroökonomisch.²⁹² Obwohl andere Länder wesentlich mehr Hilfszahlungen erhalten haben, hatte die Bundesrepublik in der Folgezeit die größten Erfolge zu verzeichnen: Die Wachstumsrate der bundesdeutschen Wirtschaft lag in den 50er Jahren bei durchschnittlich 7,8 % gegenüber 2,7 % in Großbritannien und 4,6 % in Frankreich. Die häufig für diese Entwicklung beigebrachte Begründung, die Bundesrepublik habe durch die beinahe vollständige Zerstörung der Produktionsanlagen günstigere Ausgangsbedingungen gehabt, erscheint in kurzfristiger Perspektive widersinnig. Sie überzeugt aber auch in mittelfristiger Perspektive nicht, denn bei der Kürze der Produktlebenszyklen waren auch die noch bestehenden Vorkriegsproduktionsanlagen in den anderen westeuropäischen Ländern nach dem Krieg schnell veraltet und damit wirtschaftlich zerstört. Eine plausiblere Erklärung der größeren Erfolge der Marshall-Hilfe in der Bundesrepublik scheint die Verwendung der Hilfsmittel zu liefern, die nicht wie in anderen Ländern zur Finanzierung der Staatsausgaben genutzt wurde, sondern durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau der bundesdeutschen Wirtschaft immer wieder zu günstigen Zinssätzen in Form von Krediten zur Verfügung gestellt wurden. Zudem traf die Marshall-Hilfe auf eine mit der Erhard'schen Währungsreform von 1948 und der darauffolgenden Wirtschaftspolitik geschaffene hochproduktive Wirtschaftsordnung, die auf dem Prinzip der individuellen Leistung und Verantwortung aufgebaut war (und ist).²⁹³ Die Hilfsmittel konnten somit in die richtige Verwendung eingespeist werden, der Marktpreismechanismus war funktions-

aus dem durch die KfW wiederum günstige Kredite an die deutsche Wirtschaft vergeben wurden. Die Verzinsung und Rückzahlung dieser Kredite gewährleistete die kontinuierliche Aufstockung der Geldmittel, die zu einem langfristigen Hilfseffekt für die deutsche Wirtschaft geführt hat. In anderen Ländern wurden die Hilfsmittel zur Finanzierung des Staatshaushaltes eingesetzt.

²⁹⁰ Vgl. Hübner, Kurt (1992): Ein Marshall-Plan für Osteuropa ..., a.a.O., S. 53.

²⁹¹ Vgl. Borchardt, Knut / Buchheim, Christoph (1987): Die Wirkung der Marshallplan-Hilfe in Schlüsselbranchen der deutschen Wirtschaft, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 35. Jg., S. 317 ff.

²⁹² Vgl. zu diesem Ansatz Abelshauser, Werner (1992): Die Bedeutung des Marshall-Plans für Wiederaufbau und Wirtschaftswachstum: Ein makroökonomischer Ansatz, in: Maier, Charles S. / Bischof, Günter, (Hrsg.): Deutschland und der Marshall-Plan, Baden-Baden, S. 407 ff.

²⁹³ Vgl zu dieser Einschätzung von Würzen, Dieter von (1989): Ein Marshall-Plan für Osteuropa?, in: Wirtschaftsdienst, 69. Jg., S. 587.

fähig und konnte bestehende Knappheiten anzeigen. Aus dieser ordnungspolitischen Sicht war die Marshall-Hilfe für die Bundesrepublik zwar anfangs in Schlüsselbereichen von entscheidender Bedeutung,²⁹⁴ letztlich aber nicht mehr als eine Anschubfinanzierung. Sie war zweifellos nicht die alleinige und auch nicht die entscheidende Ursache für die positive Entwicklung der bundesdeutschen Wirtschaft in den 50er und 60er Jahren. Die eigentliche Bedeutung des Marshall-Plans wird heute nicht primär im quantitativen Umfang, sondern in der strukturellen Festschreibung und der politischen Zielsetzung gesehen.²⁹⁵ Als "Schmerzensgeld" erleichterten es die Zahlungen den Briten und Franzosen zudem, die Wiedereinführung Deutschlands in die politische und ökonomische Landschaft Europas zu akzeptieren.²⁹⁶

In der Diskussion um eine Neuauflage des Marshall-Plans für Mittel- und Osteuropa ist schon die notwendige Höhe solcher Zahlungen umstritten. Die Gesamthilfe der USA betrug in den Jahren 1948 bis 1952 ca. 12,4 Mrd. US-Dollar.

- Korrigiert man diesen Betrag um den Kaufkraftverlust des US-Dollars, dann entspräche dies heute einer Summe von rund 65 Mrd. Dollar. Diese Summe ist durch die bislang in die Transformationsländer geflossenen Mittel längst überschritten.²⁹⁷
- Bemäßt man die notwendige Hilfe am Bruttoinlandsprodukt der Empfängerländer, dann entsprächen der Marshall-Hilfe (damals ca. 2 % des BIP der westeuropäischen Länder) heute Zahlungen in Höhe von beinahe 200 Mrd. Dollar.
- Die Marshall-Hilfen betrugen ein Prozent des Bruttoinlandsprodukts der USA. Gemessen an dieser Größe würde die Hilfe der OECD-Länder insgesamt heute einen Transfer von 560 Mrd. US-Dollar implizieren.

Auch die größten dieser Zahlen decken aber bei weitem nicht den Finanzierungsbedarf, der erforderlich wäre, um die Transformationsländer in kurzer Zeit an das Produktivitätsniveau und den Lebensstandard der Industrieländer heranzuführen. Trotzdem stößt man bei diesen Zahlen schnell an die Grenzen der Absorptionsfähigkeit der Transformationsländer. Sinnvoll kann finanzielle Hilfe nur in einem Umfang sein, den die Ökonomien auch verarbeiten können und der den internen Planungs- und Verwaltungskapazitäten entspricht.²⁹⁸ Auch die Finanzierbarkeit einer solchen Summe an

²⁹⁴ Diese Bedeutung wird herausgearbeitet bei Borchardt, Knut / Buchheim, Christoph (1987): Die Wirkung der Marshallplan-Hilfe ..., a.a.O., S. 346 f.

²⁹⁵ Vgl. Hübner, Kurt (1992): Ein Marshall-Plan für Osteuropa ..., a.a.O., S. 53 und Takhnenko, Galina (1992): Anatomy of a Political Decision ..., a.a.O., S. 113.

²⁹⁶ Vgl. Kostrzewska, Wojciech / Nunnenkamp, Peter / Schmieding, Holger (1989): A Marshall Plan for Middle and Eastern Europe?, (Institut für Weltwirtschaft, Kiel Working Paper No. 403), S. 10.

²⁹⁷ S.o., *Tabelle 2* auf S. 12.

²⁹⁸ Betrachtet man unter diesem Kriterium die Berechnungen für den Finanzbedarf der Transformationsländer, dann stellt sich sehr schnell die Frage nach ihrer Seriosität und Verwendbarkeit als Indikator zur Beantwortung

Hilfsleistungen für die OECD-Länder wirft einige Fragen auf: Eine Finanzierung aus den Staatshaushalten würde eine fundamentale Umschichtung der bisherigen Ausgabenstrukturen erfordern, zu der die Geberländer offensichtlich nicht bereit sind (auch wenn das Ende des Kalten Krieges eine Umschichtung zu Lasten der Verteidigungshaushalte zumindest zum Gegenstand der Diskussion werden lässt).²⁹⁹ Eine Finanzierung solcher Summen über die Kapitalmärkte würde dagegen ein Ansteigen der Realzinsen zur Folge haben, das den konjunkturellen Interessen der Geberländer, aber auch den Wünschen der verschuldeten Transformations- und Entwicklungsländer diametral entgegenstünde.³⁰⁰

Natürlich ist auch die Ausgangssituation heute eine andere als nach dem Zweiten Weltkrieg: Die Produktionsanlagen in den Transformationsländern sind nicht wie damals in Westeuropa durch den Krieg zerstört, sie sind "nur" durch eine fehlgeleitete Wirtschaftsplanung am Bedarf vorbei konzipiert worden und durch unterlassene Reinvestitionen heruntergewirtschaftet. Während Westeuropa vor 50 Jahren einen Wiederaufbau im eigentlichen Sinne durchgeführt hat, der auf "kapitalistischen" Vorkriegsstrukturen aufbauen konnte (und hierzu zählen vor allem eine bestehende Privatrechtsordnung), gleicht die Lage in vielen Transformationsländern eher der Schaffung marktwirtschaftlicher Strukturen in den Entwicklungsländern. Auch dort haben sich Finanzhilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung nicht uneingeschränkt als sinnvoll, vor allem aber als nicht so erfolgreich wie erhofft erwiesen.³⁰¹ Anders als in diesen Ländern zeichneten sich die westeuropäischen Länder nach dem Zweiten Weltkrieg durch einen - in Relation zum Finanzkapital - immensen Vorrat an marktwirtschaftlich gebildetem Humankapital aus, der grundsätzlich ein günstiges Investitionsklima und hohe *returns on investment* erwarten ließ.

Das Weltwährungssystem ist ein anderes, und ökonomisch, politisch und militärisch ist die Interessenlage wesentlich differenzierter als vor 50 Jahren:

tung der Frage, ob die bisher fließenden Finanzhilfen ausreichend sind. Vgl. zu solchen Berechnungen Busch, Berthold / Fröhlich, Hans-Peter (1993): Westliche Unterstützung für den Reformprozeß, a.a.O., S. 87 f.

²⁹⁹ Vgl. zu diesem Vorschlag Hübner, Kurt (1992): Ein Marshall-Plan für Osteuropa ..., a.a.O., S. 55.

³⁰⁰ Nach seriösen Berechnungen würde ein Zahlungsstrom von 90 Mrd. Dollar pro Jahr zu einer Erhöhung der Weltmarktzinsen um ein Prozent führen. Vgl. Hübner, Kurt (1992): Ein Marshall-Plan für Osteuropa ..., a.a.O., S. 55.

³⁰¹ Dies vor allem deshalb, weil die mit der Finanzhilfe eingeführten kapitalintensiven Produktionsweisen die natürlichen komparativen Vorteile der Entwicklungsländer ignorierten und weil bei Warenlieferungen häufig die *disincentives* übersehen wurden, die von diesen Lieferungen auf die heimische Produktion ausstrahlten. Vgl. Kostrzewska, Wojciech; Nunnenkamp, Peter / Schmieding, Holger (1989): A Marshall Plan for Middle and Eastern Europe?, a.a.O., S. 12 f.

- Die kommunistische Herausforderung ist trotz einer Stärkung der Reformgegner in vielen Transformationsländern nicht mehr so bedrohend wie nach dem Zweiten Weltkrieg. Auch das Argument, die militärische Bedrohung sei durch den Zerfall der UdSSR und die dadurch verlorene Kontrolle über die Atomwaffen gestiegen, kann die Gegner eines Marshall-Plans für Osteuropa nicht umstimmen, weil nicht klar ist, inwiefern zusätzliche Finanzmittel die Situation stabilisieren und Proliferation verhindern könnten.³⁰²
- Die ökonomische Vormachtstellung der USA hat sich zu einer gegenseitigen Abhängigkeit der führenden Industrieländer gewandelt. Die wirtschaftliche Lage in den Geberländern ist nicht so glanzvoll wie in den USA nach dem Zweiten Weltkrieg.
- Darüber hinaus können die Geberländer nicht davon ausgehen, daß sie wie die USA zu Beginn der 50er Jahre von den Finanzhilfen unmittelbar profitieren werden. Während die USA damals gleichzeitig die finanziellen Mittel bereitstellten und der mit Abstand wichtigste Exporteur von Konsum- und Investitionsgütern waren, lohnt sich für die heutigen Geberländer eine Trittbrettfahrerstrategie: Unabhängig vom Ursprungsland der finanziellen Hilfen "bewerben" sich eine Reihe von ernsthaften Konkurrenten um die Belieferung der Märkte der Transformationsländer mit Investitions- und Konsumgütern. Zu diesen Anbietern zählen neben Europa, den USA und Japan vor allem die Schwellenländer.

Nicht zuletzt wird der Erfolg des Marshall-Plans auch der Tatsache zugeschrieben, daß mit der Gründung der OEEC und der Europäischen Zahlungsunion eine Gesamtlösung für Westeuropa gefunden wurde, die den (traditionellen) regionalen Handel förderte und somit Voraussetzungen für ein selbsttragendes Wachstum schuf. Eine gemeinsame Lösung für alle mittel- und osteuropäischen Transformationsländer, die auf einer gemeinsamen "Organisation for East-European Economic Co-operation" aufbauen könnte, scheint gegenwärtig nicht realistisch.

Auch wenn in der gegenwärtigen Situation eine Neuauflage des Marshall-Plans nicht zu erwarten ist, so bleibt die Frage, ob sie denn Sinn machen würde: Aus makroökonomischer Sicht ist dies nicht der Fall, da die Ausgangsbedingungen der meisten Transformationsländer eher Entwicklungsländern gleichen als Industrieländern. Der Marshall-Plan lebte aber von der Einbeziehung ganz Westeuropas, so daß auch die Beschränkung einer Marshall-Hilfe auf wenige Länder (wie z.B. die Visegrád-Staaten) keinen Sinn macht, es sei denn, man meint mit der Forderung nach einer Neuauflage

³⁰² Vgl. Patterson, Lee Ann (1993): A 'Marshall Plan' for the former Soviet Union: Ideological, Economic and Political Considerations, in: Arms Control, Vol. 14, S. 184.

des Marshall-Plans nur eine finanzielle Hilfestellung für die Transformationsländer wie sie seit Jahren durchgeführt wird.³⁰³

Betrachtet man aber die strukturellen Wirkungen der Marshall-Hilfen in Engpaß- und Schlüsselindustrien (wie z.B. im Infrastrukturbereich und vor allem bei der Energieversorgung), dann stellt sich in der Tat die Frage, ob eine Zusammenarbeit auf der Grundlage einer an den Geist des Marshall-Plans angelehnten Förderung nicht einige Probleme der Transformationsländer lösen und Grundvoraussetzungen für eine selbsttragende Entwicklung schaffen könnte. Bedingung hierfür ist aber die uneingeschränkte Bereitschaft zur Hilfe bei den Geberländern verbunden mit der Bereitschaft der Nehmerländer zur Kooperation. In Bereichen von weltweitem Interesse wie z.B. der Energieversorgung und Reaktorsicherheit könnte dies unter Umständen gelingen; die Neuauflage eines generellen Marshall-Plans scheint aber weder sinnvoll, noch erscheinen die Forderungen danach realistisch.

4. Die Rolle der Handelsbeziehungen in den Transformationsprozessen

Die Bundesregierung hat in ihrer bereits zitierten Stellungnahme darauf hingewiesen, daß "nur durch Handel die notwendige Eingliederung in die Weltwirtschaft und die Schaffung der finanziellen Grundlage für die Reformanstrengungen eigenverantwortlich möglich ist."³⁰⁴ Als optimale Unterstützung der Transformationsländer wird eine "Aid-by-Trade-Policy"³⁰⁵ angesehen, es herrscht in Wissenschaft und Politik Konsens darüber, daß Handel wichtiger ist als Hilfe.³⁰⁶ Betrachtet man die tatsächliche Situation auf den relevanten Märkten, dann ist *de facto* aber eine deutliche Abweichung von diesen Bekenntnissen konstatierbar. Gerade die Europäische Union hat als bedeutendster Handelspartner der Transformationsländer ihre Märkte in wichtigen Bereichen noch nicht geöffnet, weil man zunächst Übergangsregelungen für die eigene Binnenwirtschaft schaffen möchte, bevor die günstigere Konkurrenz aus dem Osten auf die Märkte drängt. Es liegt der Verdacht nahe, daß die westeuropäische Finanzhilfe "nur" der Ausdruck des aus den bestehenden Handelsbarrieren resultierenden schlechten Gewissens ist.

³⁰³ Vgl. zu einer solchen Interpretation Roth, Wolfgang (1989): Ein Marshall-Plan für Osteuropa?, in: Wirtschaftsdienst, 69. Jg., S. 590.

³⁰⁴ Bundestagsdrucksache 12 / 6162, S. 51.

³⁰⁵ Brand, Diana / Hoffmann, Ralf (1994): »Sozial-Dumping« oder Protektionismus? - Zur Kontroverse über eine Sozialklausel im internationalen Handelssystem, in: ifo-Schnelldienst 25 - 26 / 1994, S. 30 f.

³⁰⁶ Vgl. Randzio-Plath, Christa / Friedmann, Bernhard (1994): Unternehmen Osteuropa - eine Herausforderung für die Europäische Gemeinschaft, Baden-Baden, S. 81.

Im folgenden sollen zunächst Volumen und Struktur der Exportindustrie der ausgewählten Transformationsländer analysiert werden, bevor die bestehende Handelsordnung skizziert und in ihren Wirkungen abzuschätzen sein wird. Ziel der Untersuchungen ist es, die Nachteile der bestehenden Außenhandelsordnung für die Transformationsländer darzustellen und die Chancen für die von der EU mit den Europaabkommen in Aussicht gestellte gesamteuropäische Freihandelszone zu eruieren.

4.1. Außenhandelsvolumen und -struktur der Transformationsländer

Vor 1988 waren die Staatshandelsländer des RGW mit rund acht Prozent am Welthandelsvolumen beteiligt, gemessen an der Größe und Wirtschaftskraft waren sie damit deutlich unterrepräsentiert. Dies beruhte einerseits auf der kommunistischen Selbstbeschränkung, die dem Ziel diente, wirtschaftlich autark zu bleiben. Exporte aus den Staatshandelsländern beschränkten sich im wesentlichen auf Rohstoffe und Energielieferungen, für deren Erlöse "Mangelwaren" beschafft wurden. Andererseits nutzte der Westen diese Handelsabschottung als ein Instrument des Kalten Krieges - genannt seien hier nur die COCOM-Regeln, die den Export von Waffen und modernen Technologien und Produktionsverfahren in die Staatshandelsländer verboten.³⁰⁷ Komparative Vor- oder Nachteile der heutigen Transformationsländer lassen sich aus den Handelsstatistiken des RGW nicht ableiten, da der Handel nicht auf marktwirtschaftlicher Arbeitsteilung, sondern auf den Entscheidungen von Kommandowirtschaften basierte. Ohnehin sind diese Lieferbeziehungen, die stark auf den Handel mit der ehemaligen UdSSR ausgerichtet und von dieser diktiert waren, mit der Auflösung des RGW größtenteils zusammengebrochen. Wichtige Ursachen für den Zusammenbruch waren die Abschaffung der Außenhandelsmonopole, über die bis dahin der gesamte Außenhandel der Staatshandelsländer abgewickelt worden war, und die Umstellung der aus dem Handel resultierenden Zahlungsverpflichtungen von fiktiven Transferrubelpreisen auf Weltmarktpreise, die nunmehr in Devisen zu bezahlen waren. Dem Kollaps des RGW - er wurde im Juni 1991 formell aufgelöst - folgte in den Jahren 1991 und 1992 ein kräftiges Wachstum des Außenhandels der Transformationsländer, das allerdings 1993 in manchen Staaten einen erneuten Einbruch erlitt.

Tabelle 8: Die Entwicklung des Außenhandels ausgewählter Transformationsländer
(in Mrd. US-Dollar)

³⁰⁷ Vgl. Randzio-Plath, Christa / Friedmann, Bernhard (1994): Unternehmen Osteuropa ..., a.a.O., S. 82.

	Exporte			Importe			Handelsbilanzsaldo		
	1991	1992	1993	1991	1992	1993	1991	1992	1993
GUS	28,7	26,7	30,7	27,3	24,7	26,1	1,5	2,0	4,6
Polen	9,5	10,7	10,4	12,6	13,7	15,0	-3,1	-3,0	-4,5
Tschechische Republik	4,4	5,7	7,1	4,1	6,9	7,5	0,3	-1,3	-0,4

Quelle: BIZ (1994): 64. Jahresbericht, Basel, S. 93.

Negativ auf den Export wirkte sich nach Ansicht der Bank für internationalen Zahlungsausgleich vor allem die starke reale Aufwertung vieler osteuropäischer Währungen in den vergangenen Jahren aus.³⁰⁸ Allerdings ist davon auszugehen, daß die anfänglichen Exporterfolge auf dem Weltmarkt durch den Abbau der für Planwirtschaften typischen überhöhten Lagerbestände aufgeblätzt wurden, und daß aufgrund fehlender Finanzdisziplin der noch nicht privatisierten Betriebe viele Waren zu nicht kosten-deckenden Preisen exportiert wurden. Im einzelnen zeichnete sich in den untersuchten Ländern die folgende Entwicklung ab:

- Das polnische Handelsbilanzdefizit weitete sich 1993 bei einem deutlichen Anstieg der Importe trotz (oder gerade wegen) des Einsatzes flankierender Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit weiter aus.³⁰⁹
- Rußland nimmt aufgrund seiner Ausstattung mit Rohstoffen eine Sonderstellung ein, denn auf dem Weltmarkt können sich ressourcenreiche Staaten in aller Regel besser behaupten als rohstoffarme.³¹⁰ Der Nominalwert der Ölexporte blieb allerdings im wesentlichen unverändert, die reale Ölförderung - und das zeigt die Schwierigkeiten, denen sich Rußland zur Zeit noch gegenüber sieht - liegt derzeit etwa 40 % unter dem Höchststand, der gegen Ende der 80er Jahre erreicht wurde. Die Exporte der NUS in die Industrieländer stiegen in den vergangenen Jahren vor allem bedingt durch eine Zunahme der Ausfuhr von Metallen und anderen Erzeugnissen der Schwerindustrie.

Gerade die Umstellung des Intra-NUS-Handels auf eine kommerzielle Basis hat sich als besonders schwierig erwiesen: Zu Zeiten der Planwirtschaft hatte Rußland

³⁰⁸ Vgl. BIZ (1994): 64. Jahresbericht, a.a.O., S. 92.

³⁰⁹ Beispielsweise erforderte die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der polnischen Wirtschaft 1993 Abwertungen des Zloty von insgesamt ca. 30 % gegenüber den westlichen Währungen. Kurzfristig wirken sich solche Maßnahmen jedoch negativ auf die Handelsbilanz aus, da sich die Importe relativ zu den Exporten verteuern und gleichen Warenströmen somit ein größeres Handelsbilanzdefizit gegenüberstehen.

³¹⁰ Vgl. Hanson, Philip (1992): Western Aid to the Soviet Union's Successor States, a.a.O., S. 53.

die übrigen Republiken zu einem Bruchteil der Weltmarktpreise mit Energie beliefert und dafür im Gegenzug Fertigprodukte erhalten, die auf dem Weltmarkt nicht konkurrenzfähig waren. Die Handelssubventionen, mit denen Rußland so die übrigen Teilrepubliken unterstützt hat, beließen sich nach einer Schätzung der russischen Regierung ohne die offenen Transferzahlungen auf ca. 13 % des russischen Bruttoinlandsproduktes. Mit der Verringerung dieser Subventionen und der Auflösung der Rubelzone haben sich die Außenhandelsbeziehungen der NUS-Länder untereinander zwangsläufig deutlich verringert.³¹¹

- Gegen den allgemeinen Trend hat auch die Tschechische Republik ihre Handelsbilanz 1993 verbessern können: Da es in den vergangenen Jahren gelungen ist, die tschechische Krone wettbewerbsfähig zu halten und auch der restriktive Kurs der Wirtschaftspolitik beibehalten wurde, konnten die komparativen Kostenvorteile erhalten werden. Das Außenhandelsdefizit wurde durch einen kontinuierlichen Anstieg der Exporte im Jahr 1993 deutlich gesenkt. (Die positiven Meldungen über die Entwicklung des Außenhandels im laufenden Jahr bestärken diesen Trend.)³¹² Zudem haben die Kapitalzuflüsse im Wertpapierverkehr zugenommen. Die somit gestiegenen Devisenreserven erhöhen die Glaubwürdigkeit eines stabilen Innen- und Außenwertes der tschechischen Krone und erweitern die Handlungsfreiraume der tschechischen Wirtschaftspolitik.

Gemessen am Außenhandel der Länder der Europäischen Union nimmt sich das Volumen der Importe und Exporte der Transformationsländer aber trotz des starken Wachstums eher bescheiden aus: So lag die gesamte Exportleistung der Bundesrepublik im Jahr 1993 bei rund 400 Mrd. US-Dollar und der Handelsbilanzüberschuß betrug rund 40 Mrd. Dollar. Allein in die mittel- und osteuropäischen Transformationsländer exportierte die Bundesrepublik dabei Waren im Wert von 27 Mrd. US-Dollar und erwirtschaftete gegenüber dieser Ländergruppe einen Überschuß von über 4 Mrd. US-Dollar.³¹³

Tabelle 9: Regionalstruktur des Exports ausgewählter Transformationsländer
(Angaben in v.H.)

	in westliche Industrieländer insges.	in die EG	in die ehemaligen RGW-Staaten insges.	in die NUS	in die übrige Welt
--	--------------------------------------	-----------	---------------------------------------	------------	--------------------

³¹¹ Aufgrund der engen strukturellen Verflechtungen zwischen den ehemaligen sowjetischen Teilrepubliken hat jedoch inzwischen die Suche nach neuen Formen wirtschaftlicher Zusammenarbeit begonnen.

³¹² Vgl. z.B. N.N. (1994): Musterknabe Tschechien, in: iwd (Informationsdienst des IW), Nr. 19 / 1994, S. 1.

³¹³ Vgl. Deutsche Bundesbank (1994): Monatsbericht Nr. 8 / 1994, S. 86*.

ehemalige UdSSR					
1989	41,8	27,3	29,2	-	29,0
1992	58,1	44,2	19,2	-	22,7
Polen					
1989	45,4	30,9	36,5	25,0	18,0
1992	57,3	46,6	30,1	21,8	12,6
ehemalige CSFR					
1989	36,0	25,7	48,3	31,3	15,7
1992	54,5	44,8	25,6	15,2	19,9

Quelle: Brunner, Petra (1994): Die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen der Europäischen Union zu den Visegrádstaaten, in: ifo-Schnelldienst 14 / 94, S. 17.

Der strukturelle Wandel, der mit dem Zusammenbruch des osteuropäischen Handels eingetreten ist, lässt sich bei der Betrachtung absoluter Handelsströme nicht ablesen. Eine gesonderte Analyse der Regionalstruktur des Außenhandels der MOE-Länder zeigt die strukturelle Neuorientierung der Außenhandelsbeziehungen und die Einbindung der ehemaligen RGW-Staaten in die internationale Arbeitsteilung, die nach dem Zerfall des RGW erfolgt ist.³¹⁴ Die Zahlen in *Tabelle 9* repräsentieren den allgemeinen Trend: Ein Großteil des nach Wegfall des RGW stark geschrumpften osteuropäischen Handels konnte durch eine Steigerung der Exporte in westliche Industrieländer und vornehmlich in die EU kompensiert werden.³¹⁵ Die Europäische Union stellt für die meisten Transformationsländer den wichtigsten Absatzmarkt dar und bietet die beste Möglichkeit zum Erwerb konvertibler Devisen.

Die Bundesrepublik spielt auch im Handel mit den ehemaligen Staatshandelsländern eine dominierende Rolle: Im Jahr 1992 entfielen beispielsweise 64,8 % aller EG-Importe aus der ehemaligen CSFR, 57,6 % der EG-Importe aus Polen und 57,1 % der Importe aus Ungarn auf die Bundesrepublik. 54 % aller EG-Exporte in die Transformationsländer kamen aus der Bundesrepublik. Mit großem Abstand folgen bei den Exporten Italien (14,4 %), Frankreich (10 %) und Großbritannien (7,5 %). Somit sind auch die Handelsbilanzüberschüsse, die die Bundesrepublik im Handel mit den Trans-

³¹⁴ Vgl. Brunner, Petra (1994): Die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen der Europäischen Union zu den Visegrádstaaten, in: ifo-Schnelldienst 14 / 94, S. 17.

³¹⁵ Damit schnitten z.B. die CSFR, Ungarn und Polen im Handel mit den EG-Ländern wesentlich besser ab als die neuen Bundesländer, die trotz aller finanzieller Hilfe nicht auf einen entsprechenden Export in die übrigen EG-Länder verweisen können. Zurückgeführt werden kann dies vor allem auf die Lohnkostenentwicklung: In den neuen Bundesländern liegen die Lohnkosten heute etwa 17 mal höher als beispielsweise in der ehemaligen CSFR. Vgl. Randzio-Plath, Christa / Friedmann, Bernhard (1994): Unternehmen Osteuropa ..., a.a.O., S. 85.

formationsländern erzielt, überproportional: Von den 1,9 Mrd. ECU an EG-Überschüssen entfielen 1992 rund 1,4 Mrd. ECU auf die Bundesrepublik.³¹⁶

Tabelle 10 zeigt, welche Branchen der Transformationsländer für den Export in die Bundesrepublik die wichtigsten sind. Daten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) in der Bundesrepublik zeigen für Polen und die ehemalige CSFR, daß der größte Teil der Exporte in die EU in arbeitsintensiven Bereichen anfällt und daß die Anteile der traditionellen Exportsektoren am Gesamtexport tendenziell zurückgehen. Dies gilt für Nahrungsmittel ebenso wie für Stahlprodukte und Rohstoffe. Allein die Bekleidungsindustrie konnte im beobachteten Zeitraum ihre Exporte auch anteilmäßig ausweiten.³¹⁷ Die hier vorgestellten Daten zeigen, wie sehr man vom europäischen Binnenmarkt gerade in den Bereichen abhängig ist, die - wie Kohle, Stahl und Landwirtschaft - von den Weltmärkten abgeschottet sind. Auch den Transformationsländern wird hier kein freier Zutritt gewährt.³¹⁸ Im Gegensatz zu Polen und der Tschechischen Republik ist die russische Exportindustrie stark auf Rohstoffe ausgerichtet. Sie trifft nur in geringem Umfang auf Marktzutrittsbarrieren.³¹⁹

Tabelle 10: Die Struktur der Ausfuhr der Transformationsländer in die
Bundesrepublik Deutschland

Warengruppe	Rußland	Polen	Tschechische Republik
Einfuhr insgesamt (1993; in Mio. DM)	10.709,2	8.587,9	6.418,0
davon (in %)			
Ernährungswirtschaft	7,5	9,3	4,9
Eisen und Stahl	3,9	10,6	15,5
Bekleidung	1,3	21,7	12,6
Kohle, Koks	.. ^a	4,4	3,0
Rohstoffe	30,5 ^b	5,7	4,6

³¹⁶ Vgl. Randzio-Plath, Christa / Friedmann, Bernhard (1994): Unternehmen Osteuropa ..., a.a.O., S. 83 f.

³¹⁷ Vgl. SVR (1994): Jahresgutachten 1993 / 1994, Stuttgart, S. 32.

³¹⁸ Jedoch ist mit dieser Statistik die tatsächliche Wirtschaftsstärke der Reformländer in diesen Bereichen gar nicht repräsentiert, denn diese Zahlen resultieren aus dem Diktat protektionistischer Praktiken der EG. Ein freier Handel mit diesen Produkten würde zu weitaus größeren Anteilen dieser Produkte am Export der Transformationsländer führen. Tatsächlich ging die Praxis der vergangenen Jahre aber den umgekehrten Weg, und die EG schirmte die eigenen Märkte mit zunehmender Wirtschaftskraft der Transformationsländer immer stärker ab. Auch für die Zukunft wird mit der Weiterführung dieser Praxis gerechnet. Vgl. N.N. (1994): EU - Russland. Auf dem Weg zum Freihandel?, in: Wirtschaftsdienst, 74. Jg., S. 330.

³¹⁹ S.u., S. 57.

a: weniger als 0,2 % der Gesamtausfuhr

b: Zuzüglich der Halb- und Fertigprodukte ergibt sich ein Anteil an Erzeugnissen der Ölindustrie von 69,4 %

Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.; 1994): Wirtschaftsbeziehungen mit Mittel- und Osteuropa, (BMWi Studienreihe, Nr. 83), Bonn. Ältere Vergleichszahlen für die EU finden sich im Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 1993 / 94, Stuttgart 1994, S. 32.

Das Exportsortiment der Transformationsländer besteht vornehmlich aus Rohstoffen, technologisch einfacheren Erzeugnissen und Agrarprodukten. Der bereits skizzierte Mangel an Direktinvestitionen und *Know-how*-Transfer in die meisten Transformationsländer in Verbindung mit einem sinkenden Investitionsvolumen deutet darauf hin, daß sich diese Produktpalette, bei der die Transformationsländer gegenüber den west-europäischen Industrieländern komparative Vorteile besitzen, mittelfristig auch nicht ändern wird. Um so wichtiger ist es, die Export- und Absatzbedingungen in diesen Bereichen zu verbessern und (noch) bestehende Handelshemmisse abzubauen.

4.2. Der Zugang der Transformationsländer zu den westlichen Märkten

Grundlage der Außenwirtschaftspolitik der EU gegenüber den Transformationsländern sind die Assoziierungsabkommen und die handelspolitischen Interimsabkommen, die am 1. März 1993 zunächst für Polen, Ungarn und die ehemalige CSFR in Kraft traten. Inzwischen existieren ähnliche Abkommen mit fast allen NUS und MOE-Ländern.³²⁰ Ökonomisch gesehen verfolgen diese sogenannten Europaabkommen das Ziel, in zwei Stufen innerhalb von 10 Jahren den Warenhandel mit gewerblichen Produkten zwischen der EU und den Transformationsländern zu liberalisieren und eine Freihandelszone aufzubauen. Von den osteuropäischen Ländern werden sie als Zwischenstufe zu einem Beitritt in die EU gesehen.³²¹ Die Abkommen bestehen nicht auf der Reziprozität der Handelsbeziehungen. Sie sehen vielmehr eine asymmetrische Marktoffnung zugunsten der Transformationsländer vor, so daß - im Gegensatz zur heutigen Situation - mehr Waren aus den Transformationsländern in die EU eingeführt werden können als umgekehrt. Die wesentlichen handelspolitischen Bestandteile der Abkommen betreffen den Zollabbau, bei dem bereits deutliche Fortschritte erzielt worden sind. Die mit den Abkommen anvisierte Freihandelszone setzt zudem den Wegfall aller tarifären, nichttarifären und mengenmäßigen Beschränkungen und damit auch ein gewisses Maß an Rechtsangleichung voraus, bei dem bislang noch keine wesentlichen Fortschritte zu verzeichnen sind. Insgesamt haben die Europaabkommen den Zugang der Transformationsländer zu den westlichen Märkten aber wesentlich verbessert.

Nach Ansicht von Brunner ist der Anstieg der Exporte aus Osteuropa in die EU unter anderem auf die Assoziierungsabkommen zurückzuführen.³²² Der Beitrag dieser Abkommen am Exporterfolg der mittel- und osteuropäischen Länder scheint aber nicht sehr groß zu sein, denn einen Anstieg der Exporte in die EU haben in den letzten Jahren auch Transformationsländer verzeichnen können, mit denen (noch) keine entsprechenden Abkommen existierten. Realistischer erscheint die Einschätzung, daß die zunehmenden Exporte in die EU durch die anspringende Konjunktur in den westlichen Industrieländern induziert wurden. Zweifellos führt die mit der langsamem Umgestal-

³²⁰ Mit den baltischen Staaten existieren immerhin Handels- und Kooperationsabkommen mit Präferenzregelungen für den Marktzugang entsprechend dem gemeinschaftlichen Allgemeinen Präferenzsystem (APS). Vgl. Randzio-Plath, Christa / Friedmann, Bernhard (1994): Unternehmen Osteuropa ..., a.a.O., S. 88.

³²¹ Ein zukünftiger Beitritt zur EU wurde auf dem EG-Gipfel von Kopenhagen auch von der EG in Aussicht gestellt, aber an eine Reihe von Reformerfolgen geknüpft. Vgl. Schlußfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs in Kopenhagen am 21. und 22. Juni 1993, abgedruckt in: Europa Archiv, Folge 13-14 / 1993, S. D 263 f. Polen und Ungarn haben im April 1994 einen Antrag auf Mitgliedschaft in der EU gestellt.

³²² Vgl. Brunner, Petra (1994): Die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen ..., a.a.O., S. 17.

tung der Wirtschaft der Transformationsländer zunehmende Marktfähigkeit der Produkte im Zusammenhang mit den nach wie vor extrem niedrigen Produktionskosten zu einer zunehmenden Attraktivität der osteuropäischen Produkte für den EU-Markt.

Trotzdem treffen die osteuropäischen Exporteure aber weiterhin auf protektionistische Handelsschranken, da ihre traditionellen Exportgüter, namentlich Kohle und Stahl, Agrarprodukte, Textilien und Bekleidung, zu den Bereichen gehören, in denen sich die EU am stärksten vor den Weltmärkten abschirmt. In den Europa-Abkommen sind gerade diese Sektoren von den allgemeinen Bestimmungen ausgenommen.³²³ Zu Zugeständnissen in diesen "sensiblen Bereichen" war die EG auch gegenüber den Transformationsländern nicht bereit, weil die Rezession in den Staaten der EG zu einer Wirtschafts- und Finanzkrise geführt hat. Es zeigt sich aber darüber hinaus, daß zunehmend Vorwürfe von "Sozial- und Umweltdumping" genutzt werden, um den Transformationsländern den Marktzugang zu erschweren. Auch nach den Europa-Abkommen ist dies zulässig. Diese Vorwürfe gründen auf der Erkenntnis, daß sich marktwirtschaftliche Denkweisen in Osteuropa noch nicht vollständig durchgesetzt haben und daß teilweise noch zu nicht kostendeckenden Preisen exportiert wird.³²⁴ Die Kommission geht hierbei wie bei der Errichtung des Binnenmarktes von prinzipiell gleichberechtigten Handelspartnern aus. Sie verlangt vor der Einführung eines auch die Transformationsländer umfassenden größeren gemeinsamen Marktes die Schaffung "geeigneter rechtlicher und institutioneller Rahmen ... damit beispielsweise die Rechtsangleichung und die Durchführung einer Wettbewerbs- und Beihilfenpolitik ... gewährleistet werden" sowie die Anpassung der Rechts- und Sozialvorschriften zum Schutz der Arbeitnehmer an den Standard der EU.³²⁵ - Bei all diesen Bestimmungen geht es um den Schutz westeuropäischer Interessen. Die Frage einer sinnvollen Hilfestellung durch Handelsvorteile, die die Transformationsländer erst in die Lage versetzen würde, teure westliche Standards einzuführen, spielt bei diesen Überlegungen offensichtlich keine Rolle.

Trotz dieser Interessenkonflikte wurden bei den EG-Gipfeln in Edinburgh (1992) und Kopenhagen (1993) in Reaktion auf die starken Spannungen zwischen den Transfor-

³²³ Insofern mutet es seltsam an, wenn man in einer Mitteilung der Kommission an den Rat der EU vom 13.7.1994 liest, der freie Warenverkehr mit den assoziierten Ländern sei nun fast verwirklicht. Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1994): Die Europa-Abkommen und die Zeit danach: Eine Strategie zur Vorbereitung des Beitritts der Länder Mittel- und Osteuropas, (Mitteilung der Kommission an den Rat), Brüssel, 13.07.1994, S. 5.

³²⁴ Dennoch sind gerade die Begriffe des Sozial- und Umweltdumpings umstritten, weil sie den Tatbestand des Dumpings - eine regionale Preisdifferenzierung, die den Preis für Exportprodukte unter den entsprechenden Binnenmarktpreis reduziert - nicht erfüllen und darüber hinaus nicht intersubjektiv verbindlich nachweisbar sind. Vgl. Brand, Diana / Hoffmann, Ralf (1994): »Sozial-Dumping« oder Protektionismus?, a.a.O., S. 29 f.

³²⁵ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1994): Die Europa-Abkommen und die Zeit danach ..., a.a.O., S. 5

mationsländern und der EG weitere handelspolitische Zugeständnisse erreicht. Die Fristen für die Beseitigung der Zölle wurden verringert, im Handel mit Autos, Chemikalien und anderen Industriegütern mit Polen und Ungarn werden sie beispielsweise bis Ende dieses Jahres fallen und auch im Textil- und Stahlbereich wurden die Fristen, innerhalb derer die Marktzugangsbeschränkungen abgebaut werden müssen, immerhin um ein Jahr gesenkt. Bestehende Einfuhrkontingente im Handel mit der Tschechischen und der Slowakischen Republik, mit Bulgarien, Rumänien und Ungarn wurden erhöht und der Zeitpunkt der Erhöhung ebenfalls vorgezogen. Die von den Transformationsländern beklagten "willkürlichen" Möglichkeiten zur Verhängung von Antidumping-Maßnahmen bleiben aber bestehen.

4.3. Sinn und Notwendigkeit einer Liberalisierung des intraeuropäischen Handels

In Anbetracht der Grenzen, auf die die Transformationsländer beim Handel mit der Europäischen Union stoßen, hat sich in den mittel- und osteuropäischen Staaten die Erkenntnis durchgesetzt, daß auch die Intensivierung des Warenaustausches der Transformationsländer untereinander von großer Bedeutung ist. Die Neubelebung der intraregionalen Zusammenarbeit unter den Visegrádstaaten ist nur ein Beispiel für diese Entwicklung: Am 1. März 1993 ist das Abkommen über die Central European Free Trade Area (CEFTA) in Kraft getreten. Es zielt auf einen schrittweisen, symmetrischen Abbau der Handelsbeschränkungen für Agrar- und Industriegüter bis Ende 1997 hin.³²⁶ Trotz der bislang erfolgten Zollsenkungen sind allerdings die realen Effekte hinter den Erwartungen zurückgeblieben - was nicht verwundern kann, wenn man bedenkt, daß der Anteil des intraregionalen Handels der Visegrád-Staaten weniger als 10 % beträgt.³²⁷

Dennoch ist die CEFTA grundsätzlich positiv zu bewerten. Die Mitgliedsländer haben damit ihre Absicht dokumentiert, von protektionistischen Praktiken Abstand zu nehmen und bereiten sich auf eine gesamteuropäische Freihandelszone vor. Die CEFTA kann aber nicht als langfristiges Substitut für den Handel mit Westeuropa dienen, denn alle hier beteiligten Länder sind auf die Erzielung von Handelsbilanzüberschüssen angewiesen, um den notwendigen Kapitalimport zu finanzieren. Solche Überschüsse können aber nur im freien Handel mit den westlichen Industrieländern erzielt werden.

³²⁶ Vgl. dazu Mádl, Ferenc (1993): CEFTA - Die Mitteleuropäische Freihandelszone der Visegráder Vier, in: WiRO 9 / 1993, S. 289 ff.

³²⁷ Vgl. Brunner, Petra (1994): Die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen der Europäischen Union zu den Visegrádstaaten, a.a.O., S. 21.

Die EU hingegen befindet sich im Handel mit den Transformationsländern in einer Dilemmasituation. Sie hat einerseits ein berechtigtes Eigeninteresse an der Stabilität und Unumkehrbarkeit der Reformprozesse in Osteuropa: Eine voranschreitende wirtschaftliche und politische Integration und die Förderung des Handels mit den Transformationsländern sind dafür nicht nur unabdingbar, weil Exporte in den Transformationsländern Arbeitsplätze schaffen und Devisen einbringen, die für den Erwerb neuer Produktionsanlagen zur Steigerung der Produktivität notwendig sind. Die wirtschaftliche Integration dieser Länder stärkt vielmehr auch die Bestrebungen zu Freiheit und Demokratie.

Die EU ist aber andererseits dem Erhalt der Arbeitsplätze in den Ländern der Europäischen Union verpflichtet. Daß das Wohl der *insider* in diesem Zielkonflikt höhere Priorität genießt, zeigt die gesamte europäische Außenhandelspolitik und nicht zuletzt auch die Ausrichtung der Europaabkommen, die die größten Liberalisierungsschritte im Bereich der technologieintensiven Industriegüter vorsehen, in denen eine nennenswerte Konkurrenz aus Osteuropa in absehbarer Zeit kaum zu befürchten ist.³²⁸ Daß die EU im Zweifel von der Möglichkeit Gebrauch machen wird, für in Not geratene Industrien Marktzutrittsschranken auch wieder aufzubauen, hat die jüngste Stahlkrise in der Union eindrucksvoll bewiesen.

Die Furcht vor der Konkurrenz aus Osteuropa versperrt den Weg zu einer flexibleren Handhabung der Europaabkommen. Betrachtet man die heutigen Marktanteile der Transformationsländer auf dem Binnenmarkt und ihre Wirtschaftskraft, dann erscheint diese Angst zur Zeit aber übertrieben: Während die sensiblen Bereiche 33 % der Produkte aus der ehemaligen CSFR, 42 % der Produkte aus Polen und z.B. 51 % der ungarischen Exportgüter ausmachen, betreffen sie als Importe in die EU nur einen Marktanteil von weniger als einem Prozent bei Textilien und Agrarprodukten und rund fünf Prozent bei Stahl. Sie betreffen nur 5,4 % der in der EU Beschäftigten.³²⁹ Auch bei überdurchschnittlichen Wachstumsraten in diesen Bereichen würde die Konkurrenz aus Mittel- und Osteuropa den Bestand der sensiblen Sektoren in der EU unter den jetzigen Bedingungen nicht ernsthaft gefährden. Für die Stabilisierung der zum Teil dramatischen Beschäftigungssituation in vielen Transformationsländern wäre der Export in diesen Bereichen aber von entscheidender Bedeutung. - In der Diskussion bleibt häufig unberücksichtigt, daß gerade Rußland mit der Handelspolitik der EU nur geringe Probleme hat. Aufgrund der stärker rohstofforientierten

³²⁸ Vgl. Laaser, Claus-Friedrich / Soltwedel, Rüdiger u.a. (1993): Europäische Integration und nationale Wirtschaftspolitik, (Kieler Studien 255, hrsg. von Horst Siebert), Tübingen, S. 124.

³²⁹ Vgl. zu diesen Daten Randzio-Plath, Christa / Friedmann, Bernhard (1994): Unternehmen Osteuropa ..., a.a.O., S. 89 ff.

Exportstruktur beträgt der Durchschnittszollsatz für Importe aus Rußland in die EU schon heute weniger als ein Prozent.³³⁰

Einen Abbau der Marktzugangsbeschränkungen in den sensiblen Bereichen hat die EU zwar angekündigt, die bisherigen Schritte im Zollabbau und bei den mengenmäßigen Beschränkungen wurden allerdings häufig durch Konzessionierung des Handels und durch den Aufbau nichttarifärer Handelsbeschränkungen konterkariert. Die Erfahrungen mit über 40 Jahren gemeinsamer "Krisenpolitik" in der EGKS stimmen pessimistisch hinsichtlich einer zukünftigen Verbesserung der Beschäftigungs- und Absatzsituation in den sensiblen Bereichen. Der skizzierte Zielkonflikt wird deshalb auch in Zukunft bestehen bleiben. Von einer generellen Liberalisierung dieser wichtigen Handelssegmente mit Osteuropa ist auch längerfristig nicht auszugehen, sofern die EU nicht ihre eigene Binnenmarktpolitik überdenkt, ihre Handelshemmisse abbaut und ihre Agrarpolitik einer gründlichen Reform unterzieht - und dem stehen die starken Lobbies, die gerade diese Bereiche in Brüssel besitzen, bislang noch im Wege. Bei den "sensiblen Produkten" handelt die EU zwar im Rahmen der GATT-Verträge, sie baut aber die vielfach befürchtete "Festung Europa" auf, um die eigenen Industrien auf Kosten der *outsider* zu protegieren.³³¹

Ein freier Zugang zu den Märkten der Industrieländer ist eine notwendige Voraussetzung für den Erfolg der Transformation in den mittel- und osteuropäischen Ländern, auch wenn nicht in allen Fällen Handelshemmisse für die bislang eher enttäuschende wirtschaftliche Entwicklung der Transformationsländer verantwortlich sind. Der Erfolg auf den Weltmärkten ist entscheidend von der Wettbewerbsfähigkeit der Produkte abhängig. Neben den Produktionskosten, die nach wie vor durchschnittlich etwa ein Zehntel der Kosten in der EU ausmachen, ist die Qualität der Produkte bedeutsam, die ebenfalls nach wie vor in dem meisten Bereichen deutlich unter der Qualität westeuropäischer Erzeugnisse liegt. Direktinvestitionen und westliches *Know how* sind deshalb gerade zur Förderung der Exportmöglichkeiten in weniger sensiblen Bereichen unabdingbar.

Aus ökonomischer Sicht erscheint es nicht sinnvoll, wie es die Europa-Abkommen vorsehen zunächst eine Harmonisierung der Rechtssysteme durchzusetzen und die Einführung "westlicher" Sozialstandards abzuwarten, bevor den Transformationsländern ein freier Zugang zu den Märkten der Europäischen Union gewährt wird. Wenn diese Länder eine glaubwürdige Unterstützung erfahren sollen, dann wären Vorlei-

³³⁰ Vgl. Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten und der Russischen Föderation, unterzeichnet beim Europäischen Rat auf Korfu am 24. Juni 1994 (Zusammenfassung - Auszüge), in: Europa Archiv, Folge 16 / 1994, S. D 481.

³³¹ Vgl. N.N. (1994): EU-Rußland. Auf dem Weg zum Freihandel?, a.a.O., S. 330.

stungen der Europäischen Union in Sachen Marktöffnung zweifellos am besten geeignet, um Hilfsbereitschaft zu dokumentieren. Handelsbeschränkungen stehen einer möglichst raschen Angleichung der Lebensverhältnisse in ganz Europa entgegen. Erweiterungs- und Rationalisierungsinvestitionen, wie sie für die schnellstmögliche Transformation der wirtschaftlichen Systeme der mittel- und osteuropäischen Staaten unabdingbar sind, werden durch die Handelspolitik der Europäischen Union "mit unkalkulierbaren Risiken belastet, weil die westlichen Regierungen sich das Recht vorbehalten, in Fällen eines zu starken Importdruckes, der heimische Produktion und Arbeitsplätze gefährdet, selektive Protektionsmaßnahmen wieder einzuführen".³³²

Daß trotz der Angst vor der übermächtigen westeuropäischen Konkurrenz auch die Transformationsländer von einer weitgehenden Öffnung ihrer Märkte profitieren können, liegt auf der Hand: Sie besitzen bei allen arbeitsintensiven Produkten komparative Kostenvorteile, so daß sie auf ihren eigenen Märkten konkurrenzfähig bleiben können. In den Bereichen, in denen die Privatisierung aufgrund der schwierigen Entflechtung gigantischer Monopole zu administrativer Preissetzung und zu überhöhten Preisen geführt hat, könnten die Preise durch ausländische Anbieter wieder auf das Marktpreisniveau gedrückt werden. Die Betriebe würden so zu einem innovativen und marktorientierten Verhalten angeregt.

1. Einführung

Im Jahre 1989 ist die kommunistische Herausforderung in Osteuropa knapp 75 Jahre nach der Oktoberrevolution in sich zusammengebrochen.³³³ Die Euphorie, die im Osten wie im Westen aufgrund der Tatsache entstanden war, daß die osteuropäische Bevölkerung nach mehr als 40 Jahren der Unterdrückung die politische und ökonomische Freiheit wiedererlangt hat, ist inzwischen angesichts der Schwierigkeiten und voraussichtlichen Dauer der anstehenden Transformationsprozesse der Ernüchterung gewichen. Nach fünf Jahren praktischer Maßnahmen zur Systemtransformation in den ehemaligen Ostblockländern fehlt es immer noch an einer umfassenden Theorie zur Systemtransformation.³³⁴ Von einem Konsens über die "richtige" Strategie zur Umwandlung der Zentralverwaltungswirtschaften in marktwirtschaftliche Ordnungen

³³² Donges, Juergen u.a. (1992): Zur Wirtschaftsreform in Osteuropa, a.a.O., S. 55.

³³³ Dem Verfasser ist bewußt, daß der Begriff "Osteuropa" als Sammelbegriff für die Staaten in der Systemtransformation nicht exakt ist, der Einfachheit halber wird er dennoch auf die gesamte Gruppe dieser Länder bezogen verwendet.

³³⁴ Vgl. z.B. Haarland, Hans Peter / Niessen, Hans-Joachim (1994): Der Systemtransformationsprozeß in Polen, (Forschungsinstitut der DGAP, Arbeitspapiere zur internationalen Politik 85), Bonn, S. 6.

kann ohnehin nicht die Rede sein: Selbst bei weitgehender Übereinstimmung bezüglich der Richtung und der Grundsätze der Transformation, die nicht in allen Transformationsländern unterstellt werden kann, bestehen große Auffassungsunterschiede hinsichtlich der Schwerpunkte, des Designs, des Tempos und der Strategie der Systemtransformation.³³⁵ In dieser Studie wird davon ausgegangen, daß das in ökonomischer Hinsicht primäre Ziel der Transformation in allen Ländern die Schaffung einer stabilen, effizienten, primär marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftsordnung sein muß.

Die westlichen Industrieländer bemühen sich mit einer ganzen Reihe von Instrumenten, die Reformen in den ehemaligen Ostblockländern zu unterstützen. Träger solcher Unterstützungsmaßnahmen sind neben den nationalen Regierungen, unter denen die deutsche Bundesregierung weltweit eine Vorreiterrolle einnimmt, vor allem supranationale Organisationen wie IWF und Weltbank, die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) und die EU, die sich um eine internationale Koordinierung der westlichen Hilfe bemühen und teilweise auch "eigene" Finanzmittel bereitstellen (*Tabelle 1*).³³⁶

Die Umwandlung der Staaten Mittel- und Osteuropas zu funktionsfähigen marktwirtschaftlichen Systemen ist kein spätes Resultat eines (friedlichen) westlichen Imperialismus. Strategien und Fahrpläne der Transformation können nicht von "Siegermächten" diktiert, sondern müssen von den Transformationsländern selbst bestimmt werden - was technische und finanzielle Hilfe sowie konzeptionelle Unterstützung aus dem Westen nicht ausschließt. Jede Hilfe von außen kann aber nur subsidiären Charakter haben³³⁷; die gesellschaftlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen müssen von den jungen Demokratien Mittel- und Osteuropas selbst gestaltet werden.³³⁸

³³⁵ Vgl. Höhmann, Hans-Hermann (1993): Ökonomische Transformation in Rußland: Stabilisierungspolitik, Systemwechsel und politisch-wirtschaftliche Interdependenzen, in: BIOst (Hrsg.): Aufbruch im Osten Europas. Chancen für Demokratie und Marktwirtschaft nach dem Zerfall des Kommunismus, (BIOst, Jahrbuch 1992 / 93), S. 153.

³³⁶ Eine detailliertere Beschreibung der Träger und ihrer vornehmlichen Aufgaben findet sich in der Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. im Deutschen Bundestag zur Unterstützung der Reformprozesse in den Staaten Mittel-, Südost- und Osteuropas (einschließlich der baltischen Staaten) sowie in den neuen unabhängigen Staaten auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion. Bundestagsdrucksache 12 / 6162 vom 12.11.1993. Vgl. auch Busch, Berthold / Fröhlich, Hans-Peter (1993): Westliche Unterstützung für den Reformprozeß, in: IW (Hrsg.): Osteuropa auf dem Weg in die Marktwirtschaft, Köln, S. 86 ff.

³³⁷ Vgl. Egger, Urs / Kappel, Rolf / Melzer, Alex (1992): Osteuropa auf dem Weg zur Marktwirtschaft: Gedanken zur Unterstützung des Übergangs, in: Osteuropa - Wirtschaft, 37. Jg., S. 22.

³³⁸ Dies ist erforderlich, denn "der Westen sieht im Osten nicht durch ... gleichlautende Begriffe, gleichlautende Institutionen haben in den beiden Systemen eine völlig andere Bedeutung ... Maßstäbe westlicher Demokratien versagen in Ländern mit totaler ideologischer Gleichschaltung." Steier, Bernhard (1992): Westrezepte helfen nicht oder Wadenwickel für Beinamputierte, in: Osteuropa - Wirtschaft, 37. Jg., S. 174.

Tabelle 1: Internationale Unterstützung der Transformationsprozesse: Träger und vornehmliche Aufgaben

Träger	Maßnahmen
Nationale Regierungen	Finanzielle Hilfen, Humanitäre Hilfen, Beratung, Marktöffnung
Notenbanken	Amtshilfe, Zahlungsbilanzhilfen und Wechselkursstützung
Unternehmen	Direktinvestitionen, Joint Ventures, Lizenzvergaben
Non-Profit-Organisationen	"Amtshilfe", Beratung
EU	Finanzhilfen, administrative Hilfen, Assoziierungsabkommen, Marktöffnung
EIB	Kredite vor allem für Infrastrukturinvestitionen
EBRD	Kreditvergabe
IWF	Kredite in Verbindung mit Auflagen zur makroökonomischen Stabilisierung
Weltbank	Kredite und Bürgschaften
OECD	Kreditvergabe und Beratung (Partners in Transition)
GATT	Liberalisierung des Außenhandels
G-7	Koordinierung der nationalen Finanzhilfen
G-24	Koordinierung der nationalen Finanzhilfen (Phare, Tacis)

Dieser berechtigte Wunsch zur Selbstbestimmung gerät jedoch mit dem verständlichen Interesse der unterstützenden Länder in Konflikt, Garantien für eine sinnvolle Verwendung bereitgestellter Finanzmittel zu erlangen bzw. zu behalten. Über die Notwendigkeit einer Kontrolle gibt es unter den Geberländern keine Zweifel: Zum einen

besteht die Gefahr, daß Finanzmittel ohne Kontrolle des Kapitalgebers konsumtiv ausgegeben werden, um kurzfristig die Bevölkerung zufriedenzustellen und damit die politischen Mehrheitsverhältnisse zu stabilisieren. Eine solche Verwendung hat aber keine investiven und somit auch keine langfristigen Multiplikatoreffekte. Sie würde nur zu einer steigenden Schuldenlast führen, zu einem weiteren Auseinanderdriften der wirtschaftlichen Entwicklung in der "ersten" und der "zweiten" Welt und zu einer noch größeren finanziellen Abhängigkeit.³³⁹ Zum anderen kommen ungebundene Finanzmittel - wie die Vergangenheit gezeigt hat - bei der Bevölkerung unter Umständen überhaupt nicht an, sondern versickern im Sumpf einer ineffizienten (und im schlimmsten Fall sogar korrupten) Bürokratie.³⁴⁰

Die Konsequenzen, die die Geberländer aus dieser Problematik ziehen, sind aber unterschiedlich - und diese Unterschiede sind auch an den Statistiken der internationalen Unterstützung der Transformationsländer abzulesen (*Tabelle 2*):

Tabelle 2: Finanzhilfen zur Unterstützung der Reformprozesse, ausgewählte Geber (in Mio. ECU)

Geber	MOE			NUS			MOE + NUS insgesamt	
	Zusagen	(01.01.90 - 31.12.92)			(Stand: 18.06.93)			
	Gesamthilfen	davon Kredite	davon Export- und kredite	Gesamthilfen	davon Kredite	und	absolut	in % des Gesamtvol.
	Zusagen			Zusagen				
Deutschland	8.304,56	5.492,94	2.837,94	39.779,39	28.037,10		48.083,95	36,60
Frankreich	1.809,43	1.588,15	1.282,74	1.995,90	1.920,02		3.805,33	2,90
Großbrit.	740,90	651,48	0,00	1.050,83	828,57		1.791,73	1,36

³³⁹ Vgl. Dürr, Ernst (1990): Ein »Marshall-Plan« für sozialistische Länder?, (Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, 29. Jg. Nr. 6 / 1990), S. 4.

³⁴⁰ Der ehemalige russische Wirtschaftsminister Gajdar wies beispielsweise in einem Interview darauf hin, daß viele Hilfsmittel nicht sinnvoll eingesetzt, sondern unmittelbar auf ausländische Konten rücküberwiesen werden. Vgl. Gajdar, Jegor (1994): Der Schock hat gefehlt, in: Der Spiegel, Nr. 4 / 1994, S. 115 f.

EU-Länder insges.	14.412,04	9.776,47	5.834,14	49.996,14	37.769,2	64.508,18	49,10
EU- Haushalt	3.026,15	562,50	81,00	3.576,50	1.750,00	6.602,65	5,03
EBRD	5.083,14	5.036,10	0,00	85,05	51,70	5.168,19	3,93
Japan	2.532,06	1.975,80	543,50	3.890,03	3.397,13	6.422,09	4,89
USA	5.546,28	1.964,53	1.859,23	8.448,92	6.118,98	13.995,20	10,65
G-24 insges.	37.786,80	23.640,5	10.428,7	..	..	..	..
IWF	7.071,97	7.071,97	0,00	853,00	853,00	7.924,97	6,03
Weltbank	6.298,16	6.298,16	0,00	588,28	563,43	6.886,44	5,24
Gesamtvol.	52.800,07	38.606,7	10.428,7	78.591,64	57.896,7	131.391,7	100,00
	5	6			1	1	

Quelle: Bundestagsdrucksache 12 / 6162 vom 12.11.1993, S. 54 ff., eigene Berechnungen.

Während einerseits vornehmlich die USA aufgrund der Schwierigkeit, eine Kontrolle der Verwendung von Finanzhilfen durchzuführen, solche Hilfen tendenziell mehr und mehr ablehnen, verhält sich allen voran die Bundesrepublik (an diesem Kriterium gemessen) eher risikoavers. Da ein Scheitern der Reformprozesse für Westeuropa unmittelbar größere Konsequenzen nicht nur in bezug auf einen möglichen Aufbau einer neuen russischen Hegemonialsphäre, sondern auch durch Migrationsbewegungen hätte, ist man in den Staaten der EU trotz aller Unsicherheiten zu finanziellen Hilfen eher bereit - und das um so mehr, je geringer die geographische Entfernung zu den Transformationsländern ist.³⁴¹

³⁴¹ "Man mag zwar skeptisch bleiben hinsichtlich dessen, was auf dem schwierigen und langen Marsch vom Sozialismus hin zur Marktwirtschaft gelingen wird. Aber wie die Welt aussehen wird, wenn dort nichts gelingt, wagt man sich kaum vorzustellen." Donges, Juergen u. a. (1992): Zur Wirtschaftsreform in Osteuropa, (Schriftenreihe des Frankfurter Instituts für wirtschaftspolitische Forschung, Nr. 24), Bad Homburg, S. 55.

Die Rechtfertigung für die relative Askese der US-Amerikaner in Sachen finanzieller Unterstützung ist pragmatisch orientiert: Norman Bailey, ehemaliger Wirtschaftsberater von Präsident Ronald Reagan, weist beispielsweise darauf hin, daß sich keine Reformstrategie und auch keine westliche Hilfsstrategie als unfehlbar und unabhängig von den Anfangsbedingungen erfolgreich erwiesen hat. Sowohl für die "Schocktherapie" als auch für eine "Politik der kleinen Schritte" gibt es positive wie negative Beispiele. Da man ohnehin nicht wisse, welche Strategie für welches Land die richtige sei, solle man die Reformprozesse einfach sich selbst überlassen. Ange-sichts der Tatsache, daß Hilfen von außen nur 5 % zum Erfolg der Transformation bei-tragen könnten, während die restlichen 95 % von den Transformationsländern selbst zu verantworten seien, sei die Wahrscheinlichkeit des Gelingens der Reformprozesse bei einem westlichen Eingreifen nicht größer, die Strategie des "what ever happens, let it happen" sei aber mit Abstand die billigste.³⁴² Gestärkt wird die Argumentation für diese Nicht-Strategie durch die Erfahrungen der Tschechischen Republik, die trotz (oder gerade wegen) wesentlich geringerer finanzieller Hilfen bessere Ergebnisse bei Systemtransformation und makroökonomischer Stabilisierung erzielt als ihre Nachbar-staaten. Bei einer Bewertung der politischen und wirtschaftlichen Reformerfolge und der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen der Transformationsprozesse in Osteuropa kommt nur Ungarn in die Nähe der Tschechischen Republik.³⁴³

Die westliche Unterstützung der wirtschaftlichen Transformationsprozesse in Osteu-ropa konzentriert sich derzeit - neben der Beratungstätigkeit, die zweifellos bedeutend, deren Effizienz aber nur schwer meßbar ist - "vor allem auf die Gewährung von Exportkrediten und die teilweise Marktöffnung für Produkte einiger Reformländer".³⁴⁴ Die Strategie und das Instrumentarium der westlichen Finanzhilfe³⁴⁵ für die Transfor-mationsländer - und insbesondere die finanzielle Unterstützung der Reformprozesse durch die Bundesregierung - stellen dementsprechend einen ersten Schwerpunkt dieser Analyse dar. Hier gilt es, die Fragen zu beantworten, ob die bisherige Strategie die von den Reformländern gewählten Wege der Systemtransformation optimal unterstützt und welche Ergebnisse generell von einem "Marshallplan" für Osteuropa zu erwarten wä-

³⁴² In dieser Weise äußerte sich Norman Bailey am 19. Juni 1994 auf dem II. Economic Transatlantic Round-table der Konrad-Adenauer-Stiftung in New York. Vgl. auch N.N. (1994): Kongreßmitglieder gegen wei-tre Rußlandhilfen, in: FAZ vom 25.2.1994.

³⁴³ Vgl. Szabo, Zsuzsa (1994): Gemischte Wirtschaftsaussichten in Osteuropa, in: NZZ vom 8.7.1994.

³⁴⁴ Fink, Gerhard / Barisitz, Stephan (1993): Ein Kalender der Hoffnung - Für eine Reorientierung der Osthilfe, in: Osteuropa - Wirtschaft, 38. Jg., S. 220.

³⁴⁵ Der Begriff der Finanzhilfe soll hier zunächst in einer weiten Abgrenzung für alle Transaktionen verwendet werden, bei denen Kapital in die Reformländer fließt, und nicht nur auf solche Transfers bezogen werden, die der Stabilisierung der Währungssysteme dienen. Vgl. Weidenfeld, Werner u. a. (1992): Osteuropa: Herausforderungen, Probleme, Strategien, Gütersloh, S. 52.

ren. Im Vordergrund sollen hier die Maßnahmen stehen, mit denen die Bundesrepublik die Länder im Transformationsprozeß unterstützt.

Den zweiten Schwerpunkt bildet die Außenhandelspolitik, mit der der Westen diesen Ländern begegnet. Auf den ersten Blick scheint paradoixerweise gerade die gemeinsame Handelspolitik der Europäischen Union eher an den eigenen kurzfristigen Interessen orientiert, als an den Interessen der Transformationsländer.³⁴⁶ Die zu beantwortende Frage sind hier letztlich, welche Chancen einer Freihandelszone, bestehend aus der EU und den Transformationsländern, aus ökonomischer und aus politischer Sicht gegeben werden können, und was in der Praxis von der Devise "Trade is better than aid" zu halten ist.

Die zu beantwortende Frage ist, ob die Maßnahmen, mit denen die Transformationsländer unterstützt werden, ziel- und systemkonform sind. Eine einleitende Betrachtung der Reformstrategien und der wirtschaftlichen Lage der zu untersuchenden Transformationsländer scheint dabei unverzichtbar

³⁴⁶ In der Literatur wird in diesem Zusammenhang von einer "schizophrenen Haltung" der EG gesprochen, die Anpassungen der Transformationsländer empfiehlt und fordert, diese Anpassung gleichzeitig durch ihre eigene Handelspolitik aber aktiv behindert. Vgl. Egger, Urs / Kappel, Rolf / Melzer, Alex (1992): Osteuropa auf dem Weg zur Marktwirtschaft ..., S. 35, sowie Holtbrügge, Dirk (1994): Westliche Hilfsmaßnahmen für Rußland - vor dem Offenbarungseid?, in: Osteuropa - Wirtschaft, 39. Jg., S. 162.