

Rudolf Hickel/Ernst-Ulrich Huster/  
Heribert Kohl (Hrsg.)

# UNTER- TEILEN

Schritte zur  
sozialen und  
wirtschaftlichen  
Einheit  
Deutschlands

**bund**  
VERLAG

# Inhalt

|               |   |
|---------------|---|
| Vorwort ..... | 9 |
|---------------|---|

## Teil I

### Die verteilungspolitische Ausgangslage

|                                                                                                                     |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Ernst-Ulrich Huster<br>Schroffe Segmentierung in Ost und West.<br>Die doppelt gespaltene Entwicklung in Deutschland | 15 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                                                         |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Walter Hofmann (IFEP)<br>Wahrnehmung und Selbsteinschätzung<br>der aktuellen Lage in West und Ost ..... | 39 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                                                                              |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Frank D. Stolt<br>Alles Super! – Oder was ...?<br>Erfahrungen der Ostdeutschen und Erwartungen<br>an die Westdeutschen ..... | 57 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

## Teil II

### Steuerungssystem mit Lücken

|                                                                                                                                                                       |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Rudolf Hickel<br>Sozial-ökonomische Strategien zur Transformation<br>Ostdeutschlands.<br>Anforderungen an die Wirtschafts-, Finanz-<br>und Umverteilungspolitik ..... | 71 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                                                                                           |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Jan Prieue<br>Ist die Deindustrialisierung vermeidbar?<br>Kritik der Treuhandanstalt und mögliche<br>Alternativen .....                   | 118 |
| Ulrich Petschow<br>Ökologische Sanierung und struktureller Umbau<br>in den neuen Bundesländern .....                                      | 137 |
| Klaus Lang<br>Tarifpolitik im Spannungsfeld zwischen<br>Angleichung der Lebensverhältnisse<br>und ökonomischen Möglichkeiten .....        | 156 |
| Wilfried Höhnen<br>Vermögensverteilung – die verpaßten Chancen.<br>Lehren aus einem sozialen Skandal .....                                | 174 |
| Gerhard Bäcker<br>Solidarische Bewältigung der Einigungsfolgen.<br>Sozialpolitische Herausforderungen<br>im vereinigten Deutschland ..... | 187 |
| Ronald Battenhausen<br>Zukunftsfragen des Wohnungsbaus.<br>Alternativen zur Wohnungsmisere in Deutschland ..                              | 210 |

### **Teil III**

#### **Grundnormen im Diskurs**

|                                                                                                                       |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Wolfgang Däubler<br>Die Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse –<br>ein verbindlicher Verfassungsauftrag? ..... | 229 |
| Heribert Kohl<br>Barrieren des Teilens.<br>Oder: Bringt Teilen auch Gewinn? .....                                     | 247 |

Walther Bindemann  
»Es soll kein Armer unter euch sein!«  
Teilen und Verteilen aus biblisch-theologischer Sicht 275

Hans-Jürgen Arlt/Wolfgang Uellenberg-van Dawen  
Verbittert Teilen oder verbindet es? ..... 290

Wolfgang Ullmann  
Freiheit für die deutschen Länder.  
Vom Grundgesetz zur gesamtdeutschen Verfassung . 317

**Teil IV**  
**Von der Teilung zum größeren Europa**

Klaus von Beyme  
Renaissance und Unzeitgemäßheit  
des Nationalstaats ..... 339

Norbert Wieczorek  
Europäische Gemeinschaft:  
Abschottung oder Öffnung? ..... 358

Emilian Abadjiev  
Erwartungen an Deutschland ..... 370

Michael Dauderstädt  
Europa im Umbruch: Herausforderung für die EG .. 388

Herausgeber und Autoren ..... 415

*Michael Dauderstädt*

## Umbruch in Osteuropa: Herausforderung für die EG

Mit dem Sieg der Oppositions- und Reformbewegungen in Mittel- und Osteuropa mußte der Westen seine Beziehungen zu der ganzen Region neu definieren. Die Stabilisierung der neuen Regierungen erforderte eine antikommunistische Politik, nicht zuletzt um einen – wenn auch immer unwahrscheinlicheren – Rückfall in den Kommunismus zu verhindern. Bis zum gescheiterten Putsch in der UdSSR Ende August 1991 konnte es partiell noch darum gehen, die entschiedenen Reformer und Demokraten Mitteleuropas angesichts einer damals noch von der KPdSU dominierten, in ihrer Entwicklung unklaren Sowjetunion abzusichern.

Je weniger jedoch Kommunisten noch eine Bedrohung darstellen, desto weniger kann diese Bedrohung Hilfe begründen. Nicht zufällig hat sich in der westlichen Diskussion eine Verschiebung ergeben: Eine allgemeine Unterstützung der Demokratie auch gegen Bedrohungen von rechts (Militärs, Nationalisten, autoritäre Tendenzen) ist vorrangig, um neuen sicherheitspolitischen Risiken vorzubeugen. Wirtschaftliche Gründe spielen eine zunehmende Rolle. Marktwirtschaft wird nicht nur von Liberalen als ökonomisches Fundament der Demokratie angesehen, sie bietet auch dem Westen vielfältige Gelegenheiten für gute Geschäfte in Osteuropa.

## 1. Das Interesse des Westens: Stabilität und gute Geschäfte

Sollte die Transformation zur Marktwirtschaft nicht gelingen bzw. in eine längere Krise mit hoher Arbeitslosigkeit und sinkenden Einkommen münden, so sind nicht nur die Demokratie in Osteuropa und die guten Geschäfte des Westens gefährdet, sondern es droht ein Zustrom von Wirtschaftsflüchtlingen. Obendrein mögen der Wirtschaftskrise politische Instabilität, ja größere interne Konflikte in Osteuropa folgen, die die Betroffenen aus politischen und Sicherheitsgründen ihr Heil im Westen suchen läßt.

Kurz zusammengefaßt hat der Westen ein doppeltes Interesse an Regeln und an Resultaten: Politisch wünscht er in Osteuropa Demokratie und Rechtsstaat als Regelsystem sowie Stabilität als Resultat. Ökonomisch erstrebt er die Marktwirtschaft als Regelsystem und Wohlstand als Resultat. Unter Wohlstand sei hier auch die saubere Umwelt verstanden. Das politische System soll dabei die ökonomischen Ziele fördern. In dieser Abstraktheit teilen die meisten Osteuropäer die Ziele des Westens. Leider sind die konkrete Realität und die Interessenlagen im Westen wie im Osten widerspruchsvoller.

So ist schon »der Westen« keine homogene Einheit. Auch wenn sicher fast alle das oben umrissene Doppelinteresse teilen, so ist offensichtlich Wohlstand in Osteuropa ein für den Westen zweischneidiges Schwert. Wachstum und Wohlstand im Osten bringen zwar Absatzmöglichkeiten und Investitionschancen für den Westen, aber auch Konkurrenz. Besonders technologisch einfachere Krisensektoren wie Landwirtschaft, Kohlebergbau, Eisen und Stahl, Textil und Bekleidung, die teilweise stark subventionsabhängig und außenwirtschaftlich geschützt sind, sehen mit Sorge die anstehende Modernisierung der osteuropäischen Konkurrenten und die Öffnung der westlichen Märkte. Regionen und Länder im Westen mit einer hohen Konzentration solcher Industrien artikulieren diese Bedenken innerhalb der nationalen Politik und in Brüssel.

In dem Maße wie Osteuropa verstärkte Hilfe und Investitio-

nen erhält, klagen die Benachteiligten im Westen. Soweit beides durch Kredite finanziert wird, leiden andere Kreditnachfrager unter steigenden Zinsen. Zunehmende Staatsverschuldung und veränderte Ausgabeprioritäten der öffentlichen Hand rufen diejenigen auf den Plan, die in der Hilfe für Osteuropa eine Verwendung von Steuergeldern sehen, die ihren Interessen zuwiderläuft, sei es an Steuerersparnis allgemein oder an einer Verwendung zu ihren eigenen Gunsten. Standorte im Westen, die im Wettlauf um Investitionen gegen östliche Konkurrenten verlieren, hinterfragen ebenfalls den Sinn von Hilfsprogrammen zugunsten Osteuropas. Innerhalb des Westens wird erwartet, daß die Länder wie die Bundesrepublik, die am meisten von der Öffnung Osteuropas profitieren, auch den Löwenanteil der Finanzierung übernehmen.

Auch die Einwanderung aus Osteuropa stellt für die östlichen EG-Mitglieder wie Deutschland oder Italien ein größeres Problem dar als für Spanien oder Portugal, zumal der demographische Auswanderungsdruck und die soziokulturellen Integrationsprobleme der Emigranten bei den nordafrikanischen Nachbarn deutlich höher als im Fall Osteuropas sind. Letztlich setzt die Freizügigkeit im Gemeinsamen Markt potentiell alle Mitgliedsstaaten der gesamten Einwanderung aus. In allen EG-Ländern gibt es dabei Immigrationsgewinner (z. B. Arbeitgeber, Vermieter) und -verlierer (Arbeits- und Wohnungssuchende), deren Interessen an Einwanderungsbeschränkungen entsprechend auseinanderfallen. Obendrein gibt es gute volkswirtschaftliche Gründe, Einwanderung zu wünschen, wie z. B. die Sicherung der Altersversorgung bei sinkender Kernbevölkerung oder der allgemeine Wachstumsbeitrag der Immigranten.

Ebenfalls regional differenziert ist die ökologische Gefährdung des Westens durch veraltete Kraftwerke und Industrieanlagen sowie eine überchemisierte Landwirtschaft in Osteuropa. Ein GAU des bulgarischen Kernkraftwerks wäre – je nach Windrichtung – für Griechenland und Türkei, für Italien oder für Österreich und Deutschland eine Katastrophe, ganz zu schweigen von Bulgarien selbst und seinen

osteuropäischen Nachbarn. Aber Portugal oder Irland können sich relativ sicher fühlen. Entsprechend schwanken Interesse und Zahlungsbereitschaft für ökologische Modernisierung in Osteuropa unter den Ländern Westeuropas, sieht man einmal von den »echt« weltweiten Umweltproblemen wie dem Ozonloch und der globalen Erwärmung ab.

Zu den Befürwortern der Hilfe für Osteuropa im Westen zählt nicht zuletzt die inzwischen beachtliche Gruppe von Durchführungsinstitutionen, die ein Eigeninteresse an deren Ausbau haben. Sie reichen von supranationalen Organisationen wie der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE; EBRD) und der EG bis zu privaten Trägern. Ähnlich wie in der Entwicklungszusammenarbeit beeinflussen diese Gruppen Art und Umfang der Hilfeleistungen und treten in der westlichen Öffentlichkeit als Vertreter ihrer Partner im Osten auf. Naturgemäß unterstützen und fordern die jeweiligen Institutionen Hilfeformen, zu deren Abwicklung sie am besten in der Lage sind. Banken wollen Kredite geben, Consultings beraten, Forschungsinstitute erst einmal analysieren etc.

Ist schon »der Westen« somit bei näherem Hinsehen uneins über Ziele, Art und Umfang der Hilfe, so kompliziert sich die Lage noch erheblich mehr, wenn man die Verhältnisse in Osteuropa betrachtet.

## **2. Osteuropa im Zwiespalt: Freiheit versus Stabilität – Rezession versus Reform**

Das oben erwähnte Doppelinteresse an Regeln und Resultaten in Politik und Wirtschaft stellt sich in Osteuropa keineswegs als geschlossenes und konsistentes Zielsystem dar.

### **2.1 Freiheit versus Stabilität**

Das alte kommunistische System basierte auf der marxistischen Kritik, daß im kapitalistisch-bürgerlichen Regelsystem die formale Gleichheit der Bürger als Staatsbürger (citoyen) und Wirtschaftssubjekte (bourgeois) materielle

Herrschafts- und Ausbeutungsverhältnisse ermöglicht und verschleiert. Der undemokratische Sozialismus sowjetischer Provenienz wollte programmatisch die formale Gleichheit abschaffen, um die materielle herzustellen. Nicht Verfahren sollten Legitimität begründen, sondern das historische Interesse des Proletariats. Das Ergebnis ist bekannt: eine Diktatur ohne Wohlstand. Nun geht es darum, ein System, das ohne Regeln schlechte Resultate produzierte, durch ein System von Regeln mit guten Resultaten in Politik und Wirtschaft zu ersetzen.

Demokratisierung war dabei für die osteuropäischen Oppositionsbewegungen ein Ziel an sich als Befreiung von der kommunistischen Parteidiktatur und kein Instrument zur Herstellung politischer Stabilität. Im Gegenteil: Wenn das alte Regime etwas garantierte, so war es politische Stabilität. Auf absehbare Zeit werden die Völker Osteuropas es vorziehen, neue Freiheiten durchzusetzen, sei es bei den Bürgerrechten, sei es in Form nationaler Selbständigkeit, auch um den Preis politischer Instabilität, ja des Bürgerkriegs.

Wenn das Pendel wieder in die andere Richtung schlägt, weil u.a. der wirtschaftliche Preis zu hoch wird, sucht Osteuropa möglicherweise wieder Stabilität um den Preis der Demokratie. Nationalistische und populistische autoritäre Strömungen verschiedener Ausprägung sind in fast allen Ländern Osteuropas zu beobachten.

Autoritäre Regime sind zwar mit Marktwirtschaft nicht unverträglich, wie das Beispiel Chile unter Pinochet zeigte, aber sie erhöhen das Risiko verstärkter Staatsinterventionen beträchtlich. Denn unkontrollierte politische Macht tendiert dazu, auch in der Wirtschaft nicht auf Regeln, sondern auf Resultate zu achten, d. h. in der Regel die Wohlfahrtsmehrung ihrer Klientel.

Umgekehrt gilt auch, daß Marktwirtschaft keine Garantie für Demokratie ist, wie der Faschismus bewies. Aber die Dezentralisierung ökonomischer Macht ist eine Schranke gegen politische Machtkonzentration. Gerade die Reformer

in Osteuropa haben betont, daß sie die Privatisierung vorantreiben müssen, um den Systemwandel gegen einen wie auch immer gearteten Umschwung im politischen System abzusichern.

In der gegenwärtigen Übergangsphase haben die politischen Kräfte einen Vorsprung, die die höchste Kompetenz für die Wirtschaftsreform haben bzw. glaubhaft machen können, meist liberale Marktwirtschaftler wie z. B. der Finanzminister der ČSFR, Vaclav Klaus. Angesichts der sozialen Kosten der Reform muß das Übergangsprogramm politisch durchsetzbar sein. In Polen war 1990 dank des starken, von Solidarność geformten Konsenses ein hartes und schnelles Programm (»big bang«) möglich. Polen nach den Wahlen vom Oktober 1991 und andere Länder mit geringem Konsensniveau werden schon zur Wahrung der sozialen Akzeptanz eher gradualistische Reformstrategien verfolgen müssen.

## 2.2 Soziale Aspekte der Wirtschaftsreform

Fallen schon in der Politik Regeln und Resultate zumindest kurz- und mittelfristig auseinander, so gilt das für die Ökonomie noch stärker. Die Einführung der Marktwirtschaft als Regelsystem dient zwar dem Ziel, Leistungsfähigkeit und Wohlstand auf westlichem Niveau zu erreichen, hat aber während einer Übergangsphase noch unbekannter Länge den gegenteiligen Effekt. Die Ökonomen sprechen von einer J-Kurve, bei der einem kurzen Abschwung nach Durchlaufen des Tales ein langer Aufschwung folgt. Zwar schätzen die meisten Ökonomen die Dauer der Talphase auf 3–5 Jahre, aber die Unsicherheiten überwiegen. Fachleute unterstreichen, daß es für die Transformation von Plan- in Marktwirtschaften weder eine Theorie noch Erfahrungen gibt, auf die sich Vorhersagen stützen könnten.

Diese Unsicherheiten stören den Prozeß politischer Stabilisierung ebenso wie den der ökonomischen Reform. Wirtschaftliches Handeln und besonders Investitionen hängen in erster Linie von Erwartungen ab, die unter Unsicherheit dazu führen, daß die Wirtschaftssubjekte angesichts der als

hoch eingeschätzten Risiken nur bei erhöhten Erträgen produzieren und investieren.

Der Prozeß der Wirtschaftsreform umfaßt drei Ebenen:

1. Stabilisierung: geld- und finanzpolitische Maßnahmen, um die Inflation zu bremsen, das Haushaltsdefizit zu reduzieren und die Verschuldung, vor allem im Ausland, zu kontrollieren;
2. Modernisierung: Abkehr vom sowjetischen Industrialisierungsmodell mit seiner extensiven Tonnenideologie hin zu international wettbewerbsfähigen, ökologisch akzeptablen Produktionsstrukturen;
3. Reform des Steuerungssystems: Einführung der Marktwirtschaft durch Preisreform, Privatisierung, Schaffung der geeigneten rechtlichen und wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen.

Jeder dieser drei Prozesse wäre für sich eine wirtschaftspolitische Schwerstaufgabe. In ihrer Gleichzeitigkeit kumulieren sie negative Effekte bei Einkommen und Beschäftigung. Bei den positiven Effekten sind dagegen eher gegenseitige Blockierungen zu erwarten, wie folgende Beispiele illustrieren:

- Stabilisierung muß die Investitionstätigkeit einschränken, die den Kern der Modernisierung darstellt.
- Die Freigabe der Preise erlaubt – angesichts monopolistischer Unternehmensstrukturen – inflationäre Preisentwicklungen. Ohne Marktpreise lassen sich andererseits Unternehmen nicht realistisch bewerten und daher auch nicht privatisieren.
- Der Prozeß der Schaffung rechtlicher und wirtschaftspolitischer Rahmenbedingungen dauert zwangsläufig länger und in der Übergangphase halten sich Investoren aufgrund der noch bestehenden Rechtsunsicherheit zurück.
- Hemmend wirkt sich die Privatisierungsstrategie aus, wenn – wie in den meisten Ländern – die Besitzverhältnis-

se und Ansprüche früherer Eigentümer lange offenbleiben.

An der Privatisierungsfrage wird ein entscheidender Aspekt des Wandels deutlich: In den Ländern Osteuropas entsteht wieder eine Gesellschaft. Stark vereinfacht war unter den kommunistischen Regimen Gesellschaft auf eine Dichotomie von privilegierter Nomenklatura und der übrigen Bevölkerung reduziert, die de facto weitgehend machtlos und einkommens- und vermögensmäßig gleichgestellt war. Die Wirklichkeit sah – von Land zu Land – viel komplexer aus. So gab es in Polen immer noch eine große private Bauernschaft und in Ungarn dank der frühzeitigen Reformen einen wachsenden informellen privaten Sektor. Aber eine zivile Gesellschaft im politisch-kulturellen Sinne und eine nach wirtschaftlichen Interessen und Marktpositionen differenzierte Klassengesellschaft prägen sich erst jetzt im Zuge der Transformationsprozesse aus.

Dabei ist noch weitgehend offen, wie die künftigen Eliten in Politik und Wirtschaft aussehen werden.

- Die alte Nomenklatura befindet sich trotz politischer Entmachtung häufig in einer günstigen Ausgangsposition. Sie verfügt über die beste Ausbildung und oft über Kapital, zum Teil auf Auslandskonten, und stellt einen großen Teil der Manager der Staatsunternehmen. Alte Geheimdienststrukturen sind noch vorhanden und mit der Nomenklatura verflochten. Beide zusammen sind ein Machtfaktor, wenn auch nur als Chaosmacht und potentieller Störfaktor.
- Aus dem informellen Sektor bildet sich zum einen der neue Privatsektor heraus, zum anderen aber auch Mafia-ähnliche Gruppen und Strukturen, die auch im neuen System »informell« bleiben wollen.
- Die besitzende Klasse vor der Sozialisierung Ende der 40er Jahre erhebt – soweit sie bzw. ihre Erben noch existieren – ebenfalls Ansprüche auf ihr enteignetes Vermögen.
- Aus den siegreichen Oppositionsbewegungen bilden sich

teilweise neue politische Eliten. Es ist fraglich, ob sie auch gesellschaftlich und wirtschaftlich Eliten bilden können.

- Die Arbeitnehmersvertretungen sind in den meisten Ländern (Ausnahme: ČSFR) zwischen quantitativ starken, aber politisch diskreditierten alten Gewerkschaften und häufig schwachen und/oder zersplitterten neuen Reformgewerkschaften gespalten. Die Konkurrenz zwischen alten und neuen Gewerkschaften hat auf Betriebsebene in einigen Ländern die Bildung von Betriebsräten verhindert.

Dabei besteht in Osteuropa eine Chance, eine Marktwirtschaft aufzubauen, die eine spezifische Ungleichheit des Kapitalismus, die ungleiche Vermögensverteilung, vermeidet. So werden Privatisierungsstrategien in Osteuropa diskutiert und vorbereitet, die auf eine breite Verteilung des Produktivvermögens abzielen. In der ČSFR soll dies durch Schemata wie Voucher und in Polen durch die Beteiligung der Bevölkerung an Investment-Funds, die ihrerseits Holding-Gesellschaften darstellen, geschehen. Gelingt dies, so könnten einkommenspolitisch umstrittene Umverteilungen zwischen Kapital und Arbeit, wie sie gerade Stabilisierungsprogramme oft erfordern, so realisiert werden, daß die persönliche Einkommensverteilung weitgehend unverändert bleibt, da sie nur zwischen den Einkommensarten der gleichen Personen umverteilt. Der im Westen oft besonders von Konservativen propagierte, aber nie realisierte Volkskapitalismus läge in Osteuropa im Bereich des Möglichen.

### **3. Ansatzpunkte der Hilfe: Raum für Selbsthilfe**

Betrachtet man die – relativ wenigen – erfolgreichen, nachholenden Entwicklungsprozesse (Japan, Südostasien etc.), so erweisen sie sich als Resultat weitgehend autonomer Modernisierungsanstrengungen. Spezifische soziokulturelle Strukturen (protestantische Ethik, Konfuzianismus o. ä.), politische Stabilität, effizientes Ineinandergreifen von Unternehmenssektor und Politik, permanente Bereitschaft zu

Anpassung und Strukturwandel, solide Geld- und Fiskalpolitik, relativ egalitäre Einkommensverteilung, all diese Faktoren trugen zum Gelingen bei. Ausländische Hilfe spielte eine untergeordnete, flankierende Rolle. Entscheidend waren die Anstrengungen der sozialen Träger von Entwicklung und die Strukturen, die deren Produktivität freisetzen statt sie – wie in vielen unterentwickelten Ländern – zu blockieren.

Es bedürfte einer sehr scharfen Analyse nicht nur des politischen und ökonomischen Prozesses, sondern auch der Dynamik des gesellschaftlichen Wandels in Osteuropa, um die Trägergruppen zu erkennen, die Entwicklungsmotoren darstellen. Die Eliten, die die Demokratisierung vorantreiben, sind nicht unbedingt die geeigneten Träger wirtschaftlicher Modernisierung. Sollen die Reformen jedoch die gewünschten Resultate zeitigen, so müssen diese Eliten kooperieren und dazu beitragen, daß möglichst weitgehende Teile der Bevölkerung ihre Produktivität entwickeln können.

In der Zusammenarbeit geht es zusätzlich noch darum, unter den Entwicklungsträgern jene zu finden, deren Interessen sich mit denen des Westens decken. Angesichts der Heterogenität der Interessen gestaltet sich die Aufgabe noch komplexer: die verschiedenen Interessen im Westen müssen ihre jeweiligen Partner im Osten finden. Investoren suchen Unternehmenspartner für Joint-ventures. Politische Parteien suchen gleichgesinnte Parteien. Gewerkschaften suchen (neue, reformierte) Gewerkschaften. Oft geschieht dies, ohne daß den weitgehenden Unterschieden zwischen Ost und West im Umfeld von Unternehmen, Parteien etc. ausreichend Rechnung getragen wird.

Geht man vom Doppelinteresse des Westens und Ostens (mit den oben gemachten Einschränkungen) an Regeln und Resultaten aus, also an Demokratie und Stabilität sowie an Marktwirtschaft und Wohlstand, so zeigt sich rasch, daß die Einführung der Regeln durch Hilfe aus dem Westen nicht einfach, die Erzielung der Resultate aber fast gar nicht zu beschleunigen ist.

### 3.1 Demokratisierung

Die Reform des Regelsystems in Osteuropa ist in der Politik am weitesten fortgeschritten. Dies überrascht nicht, wenn man bedenkt, daß die Demokratisierung das zentrale Anliegen der Oppositionsbewegung in Osteuropa war. Trotzdem ist der Prozeß weit von seinem Abschluß entfernt. Der Westen kann um so eher helfen, als die Reform der Gesetze und der Institutionen sich eng an westlichen Vorbildern orientiert. Bedarf besteht dabei hauptsächlich an technischer Zusammenarbeit, also an Informations-, Beratungs- und Bildungsprogrammen.

Das Spektrum der zu reformierenden oder ganz neu zu schaffenden Institutionen reicht dabei vom Staat mit der Legislative, Exekutive und Judikative auf den verschiedenen Ebenen vom Zentralstaat über die Gebietskörperschaften bis zu den Gemeinden. Weiter gilt es, die Infrastruktur der politischen Kultur herzustellen wie Parteien, Verbände, eine unabhängige Presse und Medien, Meinungsforschungseinrichtungen etc. In all diesen Organisationen und Institutionen besteht ein Beratungs-, Informations- und Lernbedarf, sowohl was die interne Arbeit (Aufbau, Arbeitsweisen, Mitgliederbetreuung etc.) als auch die externe Arbeit angeht (Öffentlichkeitsarbeit, Wahlkampf etc.).

### 3.2 Politische Stabilität

Politische Stabilität ist kein automatisches Beiprodukt der Demokratisierung. Im Gegenteil: Die Öffnung des politischen Systems erlaubt es zahllosen, oft lange unterdrückten Gruppen, sich zu artikulieren und ihre Konflikte offen auszutragen. Bestimmte Regelsysteme wie Verfassungen etc. weisen dabei eine höhere Wahrscheinlichkeit auf, stabile politische Strukturen zu schaffen als andere. Ein System mit 5%-Hürde und konstruktivem Mißtrauensvotum ist wohl stabiler als eines ohne diese Bestimmungen.

Für die politischen Eliten ist jedoch Macht das entscheidende Resultat der Demokratisierung, kaum Stabilität. Macht hängt seinerseits wieder von der Auswahl der demokrati-

schen Spielregeln ab. Starke Parteien mögen etwa ein Mehrheitswahlrecht bevorzugen, das ihren Vorsprung vergrößert. Populäre »Führungspersönlichkeiten« präferieren Präsidialverfassungen mit direkter Wahl des Staatsoberhauptes. Regionale Minderheiten erstreben ein Zweikammersystem mit starken Rechten für die Regionalvertretung. Die verschiedenen Gruppen bitten den Westen einmal um Hilfe, ein für sie vorteilhaftes Regelsystem zu erarbeiten, zum anderen, um sie innerhalb des jeweiligen Regelsystems zum Erfolg zu führen, also z. B. im Wahlkampf.

Für den Westen stellen sich aus seinem übergreifenden Interesse die Fragen,

- welches demokratische Regelsystem stabilitätsfördernd ist,
- wie innerhalb des gegebenen Systems am ehesten Stabilität zu erzielen ist,
- welche Gruppen am ehesten Stabilität garantieren,
- welches System und welche Gruppen die Reform in Richtung Marktwirtschaft am kompetentesten betreiben und den wirtschaftlichen Aufschwung herbeiführen.

Diese Fragen sind der osteuropäischen politischen Szene kaum zu beantworten, die sich ständig im Fluß befindet und deren Eliten sich erst über Neugründungen, Spaltungen und Bündnisse formieren und die ihre Politiken gegenüber ständig neu auftretenden Problemlagen praktisch ohne Erfahrungsbasis erarbeiten. Langfristig dürften die Systeme (und die für sie eintretenden Kräfte) am erfolgreichsten sein, die einerseits wenig autoritär, andererseits aber handlungsfähig sind. Sie müssen durch Dezentralisierung der Macht zwischen den Gewalten und den verschiedenen Ebenen (Zentralstaat, Länder, Gemeinden) die weitestgehenden Rechte für alle Bürger, insbesondere Minderheiten, bieten.

### 3.3 Marktwirtschaft

Zwar ist auch in der Ökonomie das Regelsystem die einfachere Aufgabe, aber sie bleibt schwierig genug. Die Ordnungsprinzipien der Marktwirtschaft erfordern weit mehr

als die gesetzliche Absicherung der Eigentumsrechte. Damit Märkte funktionieren, muß – neben vielen anderen Faktoren – stabiles Geld existieren, das Monopol großer Staatsunternehmen, die oft die einzigen Produzenten einer Ware sind, aufgebrochen, staatliches Eigentum zum großen Teil privatisiert und die verschiedenen Teilmärkte, insbesondere die Märkte für Arbeit und Kapital, geordnet werden. Auch die Regelung der außenwirtschaftlichen Beziehungen (Handelspolitik, Kapitalverkehrskontrollen, Regelung der Direktinvestitionen etc.) bleibt zunächst eine staatliche Aufgabe. Das erfordert eine ganze Infrastruktur wirtschaftspolitischer Institutionen und Organisationen, die im Westen oft als selbstverständlich unterstellt und in manchen liberalistischen Verkürzungen der Markttheorie ausgeblendet wird.

Dabei ist inzwischen klar, daß institutionelle Arrangements für die Resultate der Marktwirtschaft mitverantwortlich sind. Unabhängige Zentralbanken produzieren in der Regel stabileres Geld als solche, die Unterabteilungen des Finanzministeriums sind. Es ist offen, ob Kapitalmärkte, die von Banken beherrscht werden (wie in Deutschland oder Japan), besser für die Finanzierung der Industrie sind, als solche, die sich um Börsen organisieren (wie in USA oder Großbritannien). Bis in die 70er Jahre waren konzertierte Ökonomien mit einer aktiven Rolle der Gewerkschaften in der Wirtschaftspolitik (z. B. BRD, Skandinavien) erfolgreicher als mehr konfliktorientierte Wirtschaften (z. B. USA). Seitdem ist der Befund unklarer geworden. Ebenso ist umstritten, welches Ausmaß an Öffnung für Importe und Investitionen die wirtschaftliche Entwicklung am meisten fördert.

### **3.4 Wohlstand**

Ein gutes Regelsystem mit entsprechender wirtschaftspolitischer Infrastruktur ist die halbe Miete auf dem Weg zu Wohlstand, weil es – idealtypisch – für das richtige, wohlstandsmehrende Verhalten der wirtschaftspolitischen Institutionen wie der Marktteilnehmer sorgt. Aber dieses Verhalten umfaßt die beiden anderen oben erwähnten Dimen-

sionen der Wirtschaftsreform neben dem Regelsystem: die Stabilisierung und die Modernisierung.

Stabilisierung ist in erster Linie eine Aufgabe der Wirtschaftspolitik. Sie muß durch restriktive Geldpolitik und sparsame Haushaltspolitik die Inflation unter Kontrolle bringen. Durch einen Währungsschnitt oder ähnlich wirkende Maßnahmen muß der vorhandene Geldüberhang abgebaut werden. Diese Anstrengungen bleiben jedoch fruchtlos, wenn Unternehmen und Haushalte nicht mitziehen. Beide müssen sparen, was beiden schwerfällt. Haushalte wollen endlich die Waren und Dienstleistungen kaufen, die ihnen so lange verwehrt waren. Unternehmen sehen nicht nur sinkende Einnahmen, sondern auch wachsende Investitionsbedarfe. Obendrein neigen sie dazu, die Geldpolitik durch wilde Kreditexpansion, bei der freiwillig oder unfreiwillig Außenstände bei Kunden und Lieferanten geschaffen oder toleriert werden, zu konterkarieren. Insgesamt tendiert Stabilisierung dazu, zumindest kurzfristig den Wohlstand zu senken.

Unter allen potentiellen Sparern herrscht ein Konflikt über die Lastenverteilung. Jeder wäre wohl bereit zu sparen, wenn er dabei dank eines Einkommenszuwachses seine konsumtiven und investiven Ausgaben nicht allzu sehr einschränken müßte und Sparen sich rentierte. Letzteres wäre durch eine Geldpolitik mit positiven realen Zinsen gesichert. Das erste versuchen die Beteiligten, über Verteilungskämpfe für sich zu erreichen, indem sie z. B. Lohn erhöhungen fordern. Solange Preise noch administriert sind, werden auch diese zum Gegenstand politisierter Verteilungskämpfe. Eine gerechte Einkommensverteilung und Mitbestimmungsmöglichkeiten der Arbeitnehmer verbessern die Chancen zum sozialen Konsens für die notwendigen harten wirtschaftspolitischen Maßnahmen (Stabilisierung und Strukturreform).

Die Modernisierung entscheidet darüber, ob der Einführung der Marktwirtschaft und der Stabilisierung eine Phase des Wohlstands folgt. Es geht darum, eine international wettbewerbsfähige, ökologisch akzeptable Produktions-

struktur aufzubauen. Dazu müssen einerseits große Teile der alten Industrie abgebaut, andererseits neue Industrien geschaffen werden.

Die meisten der öffentlich diskutierten Hilfsprogramme wie »Marshallplan für Osteuropa« setzen hier an, um durch Kapitaltransfers und Infrastrukturinvestitionen bei der Modernisierung zu helfen. Die Kostenschätzungen variieren je nach Ansatz erheblich. Eine Übersicht des Instituts der deutschen Wirtschaft unterscheidet

- den Produktivitätsansatz, bei dem durch massive Investitionen die Produktivität in Osteuropa auf Westniveau gehoben werden soll: Finanzbedarf für die sechs kleineren osteuropäischen Länder 420 Mrd. US-Dollar;
- den Einkommensansatz, der eine Wachstumsrate des Volkseinkommens von 7% anstrebt: Finanzbedarf für die sechs kleineren osteuropäischen Länder 325 Mrd. US-Dollar;
- den Marshallplanansatz, bei dem – wie damals – 2% des Bruttosozialprodukts (BSP) der Empfängerländer transferiert werden: Finanzbedarf 14 Mrd. US-Dollar;
- den Zahlungsbilanzansatz, der die Kapitalnachfrage Osteuropas für Importüberschüsse und Schuldendienst schätzt: Finanzbedarf 47,5 Mrd. US-Dollar.

Bei den beiden ersten Ansätzen muß der Finanzbedarf um die Inlandsersparnis Osteuropas gemindert werden. Nimmt man andererseits die Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS) hinzu, so vervielfachen sich diese Beträge nochmals. Aber Finanztransfers sind für sich keine Erfolgsgarantie, wie zahlreiche hochverschuldete Entwicklungsländer zeigen.

Eine gerade in Osteuropa wichtige Komponente von Wohlstand ist eine saubere(re) Umwelt. Umweltschäden haben in vielen Regionen Osteuropas ein lebensbedrohendes Ausmaß erreicht. Veraltete Kernkraftwerke bedrohen Gesundheit und Leben auch in Westeuropa. Viele Verbesserungen (z. B. bei der Stick- und Schwefeloxidemission) lassen sich in Osteuropa viel kostengünstiger als im Westen realisieren, da

der Grenzertrag an sauberer Umwelt pro investierter Mark dort erheblich höher liegt.

Die Hauptaufgabe des wirtschaftlichen Aufschwungs bleibt Osteuropa selbst überlassen. Nur wenn zahlreiche kleine Unternehmen sich gründen und in einer förderlichen Umgebung wachsen und damit gleichzeitig diese Umgebung produzieren, kann Osteuropa ein »Wirtschaftswunder« erleben. Die Grundvoraussetzungen sind da: Moderne Technologien und Managementverfahren könnten die Produktivität von Osteuropas Industrie vervielfachen. Die Aufgabe besteht darin, diesen Prozeß sozial und politisch zu organisieren.

#### **4. Die bisherige Hilfe des Westens: Eher Geld als Rat und Tat**

Nach den Umwälzungen in Osteuropa begann der Westen rasch mit einem Hilfsprogramm. Neben zahlreichen nationalen Maßnahmen, insbesondere Deutschlands, beschlossen die OECD-Länder (G 24) ein gemeinsames Programm mit Namen PHARE (Pologne, Hongrie – Assistance à la Restructuration Économique), das die EG verwaltet. Ursprünglich auf die ersten Reformländer Polen und Ungarn beschränkt, weitete die G 24 es auf die ČSFR, Bulgarien und Rumänien nach deren Demokratisierung aus.

Die EG, die schon im Zuge der Perestroika 1988 ihre Beziehungen zum Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) verbessert hatte, schloß neue Handelsabkommen mit Osteuropa ab. 1990 beschloß die Gruppe der 7 reichsten Industrieländer die Gründung der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE; EBRD).

##### **4.1 Finanzlastige Hilfe**

Der Finanzumfang der den sechs kleineren mittel- und osteuropäischen Ländern zugesagten Finanzierungen ist beträchtlich. Mitte 1991 betrug er ca. 40 Mrd. US-Dollar. Dazu zählen Kredite des Internationalen Währungsfonds

(IWF) in Höhe von ca. 8 Mrd. US-Dollar an seine osteuropäischen Mitglieder. Die Weltbank, die an Polen und Ungarn Kredite in Höhe von 3,5 Mrd. US-Dollar vergeben hat, plant für Osteuropa ein Programm mit 10 Mrd. US-Dollar für 1991-94. Das Grundkapital der EBWE beträgt 10 Mrd. US-Dollar. Die Europäische Investitionsbank (EIB) vergab Darlehen in Höhe von etwa 2,3 Mrd. ECU, wozu noch weitere Kredite im Rahmen der EGKS kommen. Das PHARE-Programm selbst umfaßte Zuschüsse von 0,5 Mrd. ECU 1990, 0,82 Mrd. ECU 1991, und für 1992 ist 1 Mrd. ECU vorgesehen. Ca. 7 Mrd. US-Dollar vergab der Westen an Nahrungsmittel- und humanitären Soforthilfen. Ein Teil der restlichen 12 Mrd. US-Dollar ging in makroökonomische Stabilitätsfonds, um osteuropäische Währungen und Staatshaushalte zu stützen. Bürgschaften und Handelskredite machen weitgehend den Rest aus. Darüber hinaus verzichteten die westlichen Gläubiger gegenüber Polen auf einen großen Teil ihrer Forderungen aus alten Krediten.

Betrachtet man die sektorale Struktur der Hilfe, so lassen sich vier Bereiche unterscheiden:

1. Makroökonomische Stabilisierung, d. h. Geld, das in seiner Verwendung entweder weitgehend ungebunden (wenn auch evtl. mit Auflagen verknüpft) ist und daher Haushalts- und Zahlungsbilanzdefizite stopft (z. B. IWF-Kredite, Schuldenerlaß) oder als Bürgschaft oder Handelskredit zwar gebunden ist, aber ebenfalls nur Importe finanziert.
2. Infrastrukturinvestitionen (so die meisten Weltbank-, EIB- und EBWE-Darlehen).
3. Nahrungsmittel- und Soforthilfen.
4. Technische Zusammenarbeit und Zuschüsse bei der Umstellung auf Marktwirtschaft und der Modernisierung insbesondere in den Bereichen Energie, Umwelt, Telekommunikation, Verkehr, Gesundheit, Wohnungswesen und Bildung (z. B. PHARE).

Für eine kritische Bewertung der Hilfeanstrengungen ist es

zweifellos noch zu früh, da die meisten Kreditzusagen noch gar nicht zu Auszahlungen, ganz zu schweigen zu Projekten geführt haben. Es fällt jedoch auf, daß der Löwenanteil als Kredite gewährt wird, also selbst bei günstiger Zinshöhe die Verschuldung verstärkt und zu späteren Belastungen durch Tilgung und Verzinsung führt, ohne daß die Verwendung eine Steigerung der Schuldendienstfähigkeit garantiert (etwa durch den Aufbau exportorientierter Produktionskapazitäten). Angesichts einer bei einigen Ländern schon enormen Verschuldung und der schon vorhandenen Probleme bei ihrer Bedienung ist es zweifelhaft, ob Osteuropa je die durch diese »Hilfe« bedingte zusätzliche Schuld abtragen kann. Bezeichnenderweise vergeben private Banken praktisch gar keine größeren Kredite mehr an Osteuropa.

Eine produktive Verwendung ist bei projektgebundenen Krediten am ehesten zu kontrollieren, allerdings erfahrungsgemäß um den Preis eines langsamen und stockenden Mittelabflusses. Die hohe Differenz zwischen Zusagen und Auszahlungen an Osteuropa erklärt sich teilweise daraus. Sie deuten auf eine beschränkte Absorptionsfähigkeit im Sinne schnell identifizierbarer Projekte mit klarer volkswirtschaftlicher (ganz zu schweigen betriebswirtschaftlicher) Rentabilität. Globale Finanztransfers wie Budget- und Zahlungsbilanzhilfen, Schuldenerlasse und Handelskredite fließen zwar rascher ab, sind aber meist nur bei Gebern wie IWF oder Weltbank an Auflagen gebunden, die die Empfänger wenn nicht zu direkt produktiver Verwendung so doch zu Schaffung politischer Rahmenbedingungen verpflichten, die Ersparnisbildung, Produktion und Export fördern oder wenigstens nicht behindern.

Empfänger der Hilfeleistungen ist in den meisten Fällen der Staat, so daß die Effizienz der Kapitalverwendung bzw. die Gerechtigkeit der Verteilung der Hilfe an unterschiedliche Bevölkerungsgruppen von der Zuverlässigkeit gerade jener Apparate abhängt, die wohl zum großen Teil noch von den alten Bürokraten durchgesetzt sind. Obendrein verstärkt er in den Empfängerländern die traditionelle Tendenz, Hilfe vom Staat zu erwarten.

Hilfe in Form von Ausbildung und Beratung brauchen die osteuropäischen Partner am ehesten. Sie macht aber wertmäßig nur einen geringen Teil der westlichen Hilfezusagen aus. Obendrein steht sie auf beiden Seiten, bei Gebern und Empfängern, vor massiven Schwierigkeiten. Ausbilder und Berater im Westen verfügen meist entweder über Fach- oder über Sprachkenntnisse, selten über beides. Selbst die Fachkenntnisse sind oft nicht an die Bedingungen der Empfängerländer angepaßt. Die Empfänger verfügen oft ebenfalls nicht über ausreichende Kenntnisse westlicher Sprachen. In vielen Fällen sehen sie zwar ihre Probleme, haben sie aber nicht in einer Form strukturiert, die einer Beratung zugänglich ist.

#### **4.2 Zögerliche Direktinvestitionen und Marktöffnung**

Im Zuge der marktwirtschaftlichen Öffnung hat Osteuropa den Zugang für ausländische Direktinvestitionen liberalisiert. In der Folge haben zahlreiche westliche Unternehmen dort investiert, auch wenn im Rahmen der Privatisierung der Staatsunternehmen häufig die Beteiligung von Ausländern beschränkt wird. Die Zahl der Joint-ventures stieg nach UN-Angaben von ca. 3 000 Anfang 1990 auf ca. 13 000 Anfang 1991, wobei sich der Wert der Investitionen auf ca. 5 Mrd. US-Dollar verdoppelte.

Direktinvestitionen sind unter den verschiedenen Formen des Kapitaltransfers die günstigste, da sie keine ertragsunabhängige Verschuldung mit sich bringen, sondern aus den Gewinnen der Joint-ventures bedient werden. Daher haben die Investoren ein direktes Interesse am Erfolg und tragen dazu durch Beteiligung am Management, Technologietransfer, Marketing und Vertrieb im Westen etc. bei. Im Erfolgsfall entsteht ein wettbewerbsfähiges Unternehmen. Häufig besteht allerdings auch die Gefahr, daß nur Lohn-differenzen kurzfristig ausgenutzt werden (verlängerte Werkbank) und die geschaffenen Arbeitsplätze stark konjunkturell gefährdet sind. Das Ausmaß westlicher Direktinvestitionen hängt nicht zuletzt auch davon ab, wie weit der Westen seine Märkte für Importe aus Osteuropa öffnet, da

die Joint-ventures nur so die Devisen erwirtschaften können.

In der Handelspolitik hat die EG den Zugang der osteuropäischen Länder stark verbessert. Allerdings hatten diese Länder zuvor die weltweit schlechtesten Zugangsbedingungen zum EG-Markt, da sie teilweise noch nicht einmal GATT-Mitglieder waren und daher nicht den Most-Favoured-Nations-Status genossen. Zusätzlich beschränkte der Westen im COCOM Hochtechnologieexporte nach Osteuropa. In den letzten zwei Jahren kletterte Osteuropa vom Fuß der handelspolitischen Präferenzpyramide der EG bis kurz vor die Spitze. Durch die Gewährung des Marktzugangs unter dem Allgemeinen Präferenzsystem zog Osteuropa mit den nichtassoziierten Entwicklungsländern gleich. Es steht zu erwarten, daß bei Abschluß der »Europaabkommen«, die die EG-Assoziation der osteuropäischen Länder regeln sollen, der Marktzugang ähnlich oder besser als für die assoziierten Mittelmeerlande und die AKP-Staaten sein wird. Als demokratischen, europäischen Ländern steht ihnen prinzipiell der Beitritt zur EG offen, der ihnen von westlichen Politikern auch immer wieder in Aussicht gestellt wird – wenn auch mit unterschiedlichen Zeithorizonten.

## **5. Künftige Strategien der Zusammenarbeit: Pluralismus und Ausgleich der Interessen**

Grundprinzip der Zusammenarbeit zwischen West- und Osteuropa sollte der Ausgleich der gegenseitigen Interessen sein. Beide Seiten müssen respektieren, daß die andere Seite nicht nur in einem komplexen Geflecht von Interessen und Beschränkungen handelt, sondern gar keine Einheit ist, wie Begriffe wie »der Westen«, »Polen« etc. unterstellen. Vielmehr nimmt eine Vielzahl von Akteuren mit unterschiedlichen Interessen ständig unkontrolliert und unkontrollierbar Einfluß.

Dieser Pluralismus von Subsystemen mit ihren unterschiedlichen Systemzielen (Macht, Geld etc.) und den entspre-

chenden Akteuren beschränkt massiv die Fähigkeit des Ganzen (des Westens, des Ostens etc.), langfristig angelegte Probleme durch gezielte Politiken und Kooperation zu lösen. Sicher darf man deshalb nicht auf jede Anstrengung in dieser Richtung verzichten, aber realistischerweise sollte auch in der Zusammenarbeit dem Pluralismus ein weiter Raum gestattet werden.

Dies erfordert ein Umdenken bei Gebern wie bei Empfängern. Der Staat muß auf Teile seiner Souveränität verzichten, die ohnehin mehr formaler als tatsächlicher Natur ist. Empfängerländer sollten akzeptieren, daß nicht nur Investoren Partnerunternehmen suchen, sondern auch ausländische Hilfegeber direkt mit ihren Zielgruppen kooperieren. Die Regierungen der Geberländer sollten aufhören, Partikularinteressen wie z. B. die Weiterbeschäftigung aller Bauern in der Landwirtschaft fraglos zu nationalen Interessen zu erklären.

### **5.1 Westliche Prioritäten: Umwelt und Migration**

Ökologische Katastrophen und Migration bedrohen den Westen – zumindest seinen östlichen Teil – am stärksten als Folge mangelnder Demokratie und fehlenden Wohlstands in Osteuropa. Entsprechend sollte die Hilfe hier gezielt einzuwirken versuchen.

Beim Umweltschutz läßt sich dabei mit Geld noch am leichtesten etwas bewegen. Der Westen sollte Kraftwerke nachrüsten, alternative Energiequellen finanzieren, Energiesparprojekte unterstützen. Parallel sollte man versuchen, als Gegenleistung in Osteuropa energiepolitische Reformen durchzusetzen wie realistische Energiepreise und ein Ende der Subventionierung des Energieverbrauchs. Westliche Automobilkonzerne bzw. ihre osteuropäischen Tochterunternehmen könnten durch günstige Rücknahmepreise für alte Wagen in Osteuropa zur Reduzierung von Schadstoffausstoß und Kraftstoffverbrauch beitragen. Infrastrukturinvestitionen sollten nicht einseitig den Straßenverkehr fördern.

Zur Steuerung der Migrationsbewegungen muß der Westen von seiner Trickle-down-(Sicker-)Philosophie Abschied nehmen. Wer wartet, bis aufgrund besserer Verkehrs- und Kommunikationsverbindungen hinreichend viele Investoren im Osten genug Arbeitsplätze geschaffen haben, provoziert eher die Migration, als daß er ihr vorbeugt. Statt dessen müssen einmal die sozialen Netze – staatliche wie gesellschaftliche – vor Ort in Osteuropa so eng geknüpft werden, daß die Motivation zur Auswanderung abnimmt; ein Finanzbeitrag hierzu muß als Zuschuß und nicht als Darlehen gegeben werden. Zum anderen muß den potentiellen Auswanderern eine Chance für eine eigene wirtschaftliche Zukunft eröffnet werden. Die meisten Formen der finanziellen Zusammenarbeit erreichen jedoch die Ärmsten nicht, nicht zuletzt, weil sie keine Sicherheiten für Darlehen anzubieten haben. Hier muß der Westen versuchen, auf Erfahrungen einiger Nichtregierungsorganisationen mit Klein- und Kleinstkreditvergabe, die nicht durch Vermögen, sondern durch Gruppenkontrolle unter den Empfängern abgesichert sind, zurückzugreifen. Auch vor Verlustrisiken darf man dabei nicht zurückschrecken. Sie sind im Zweifelsfall nicht größer als die bei der Finanzierung teurer Entwicklungsruinen.

Politisch motivierter Emigration, d. h. Flucht vor Verfolgung, muß der Westen durch eine härtere Haltung gegenüber intoleranten, undemokratischen Regimen versuchen vorzubeugen. Niemand sollte dafür mehr Verständnis haben als postkommunistische Länder, deren ehemalige Oppositionsbewegungen unter der realpolitischen Koexistenzstrategie des Westens gegenüber ihren kommunistischen Eliten gelitten haben. Menschenrechtsverletzern muß klar sein, daß sie mit keinerlei politischer Anerkennung und wirtschaftlicher Kooperation rechnen können; im Gegenteil: daß ihre Gegner auf massive Unterstützung durch den Westen zählen dürfen. Das mag dem traditionellen Ideal der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten widersprechen, aber ist einer Welt angemessen, in der die inneren Angelegenheiten eines Landes sich rasch als Flüchtlinge in Be-

wegung setzen, um zu den inneren Angelegenheiten eines anderen Landes zu werden.

Umgekehrt dürfen auch Partikularinteressen im Westen keine heiligen Kühe bleiben. Struktureller Wandel in Politik und Wirtschaft wäre nötig, um dem Osten wirklich zu helfen. Um eine vollständige handelspolitische Öffnung zu ermöglichen, müßten Subventionen gestrichen, die EG-Agrarpolitik weitgehend abgeschafft und Krisenbranchen im Westen abgebaut oder modernisiert werden. Dies wäre sozial nur akzeptabel, wenn eine aktive Arbeitsmarktpolitik verhinderte, daß die unvermeidlichen Entlassungen die Zahl der Langzeitarbeitslosen ansteigen ließen.

Kommen die Güter nicht, kommen eventuell die Menschen, die sonst von ihrer Produktion in ihren Heimatländern hätten leben können. Eine innovative Arbeitsmarktpolitik gekoppelt mit Maßnahmen zur Linderung der Wohnungsnot könnte die Akzeptanz für Gastarbeiter steigern. Im Westen müßten sich die Immigrationsgewinner (Arbeitgeber, Vermieter) an der Entwicklung und Durchführung integrativer Maßnahmen beteiligen. Konkurrenz um Arbeitsplätze und Wohnraum sind die beiden entscheidenden Brutstätten für Ausländerfeindlichkeit. Eine Beschäftigung der Migranten im Westen zu gleichen Bedingungen wie Einheimische wäre nicht nur menschlich anständig, sie würde sowohl die Akzeptanz seitens der Arbeitnehmer als auch den Nutzen für Osteuropa erhöhen. Zugang zum EG-Arbeitsmarkt wäre dann für viele Osteuropäer und ihre Heimatländer eine wichtige Quelle für Devisen, Kapital und Qualifikation.

## **5.2 Außenwirtschaftliche Absicherung der Reformen in Osteuropa**

Der Westen hat Hilfe bisher weithin als Exportförderungsprogramm gefahren. Die umgekehrte Bereitschaft, Importe aus den Empfängerländern abzunehmen, hielt sich dagegen in engen Grenzen bzw. wurde durch massive Unterstützung der einheimischen Industrie erkaufte. Schon jetzt fordern Krisensektoren und -regionen im Westen wie die portugiesische Textilindustrie ein EG-Sonderprogramm angesichts

verschärfter Konkurrenz. Im Fall Osteuropa kommt erschwerend hinzu, daß ein großer Teil seiner Fertigwarenproduktion auf zerfallende osteuropäische Absatzmärkte ausgerichtet und im Westen nahezu unverkäuflich ist. In der Folge brechen die Industrieproduktion und der Export massiv ein. Osteuropas Wirtschaftsreform braucht daher dringend eine außenwirtschaftliche Absicherung. Statt Osteuropa durch Verschuldung auf den schmalen, vom Protektionismus bedrohten Sektor der Billigimporte nach Westen zu drängen, sollte die EG zusammen mit den Ländern Osteuropas versuchen, innerosteuropäische Wirtschaftskreisläufe zu stützen und zu erweitern.

Drei – sich ergänzende – Ansätze bieten sich dafür an:

- der Aufbau osteuropäischer Binnenmärkte,
- eine osteuropäische Zahlungsunion,
- eine osteuropäische Freihandelszone oder gar ein gemeinsamer Markt.

Alle drei sind primär Aufgaben für Osteuropa selbst. Der Westen kann sie jedoch unterstützen.

Die osteuropäischen Binnenmärkte drohen in eine Implosionsspirale sinkender Produktion, sinkender Einkommen und sinkender Nachfrage zu stürzen. Auch wenn Osteuropa eine Entwicklung wie in der Ex-DDR durch den Schutz der eigenen Währung erspart bleibt, so ist doch schon jetzt ein starker Rückgang der Industrieproduktion zu beobachten. Gegenmaßnahmen müssen sowohl auf der Angebots- wie auf der Nachfrageseite ansetzen. Beim Angebot sollte der Westen einseitigen Zollschutz für eine Übergangszeit akzeptieren, weil sonst die osteuropäischen Anbieter völlig verdrängt würden. Mittelfristig muß das osteuropäische Angebot wettbewerbsfähig werden. Dazu können westliche Investitionen, Technologietransfer, Ausbildungs- und Beratungsleistungen beitragen. Auf der Nachfrageseite sind Einkommenseinbrüche durch Transferzahlungen abzumildern. Im Falle schwerer Krisen und sozialer Härten könnte der Westen sich an der Finanzierung der Sozialhilfe beteiligen.

Gastarbeiterüberweisungen können – wie sie es in Südeuropa getan haben – eine ähnliche Funktion erfüllen.

Der Zusammenbruch des RGW hat vielen osteuropäischen Unternehmen Absatzmärkte, aber auch Zulieferer genommen. Ersatzteile für Maschinen sind nicht mehr erhältlich; Rohstoffe müssen zu Weltmarktpreisen aus der GUS bezogen werden. Andere Bezugsquellen scheiden vorläufig oft schon mangels alternativer Transportinfrastruktur (Pipelines) aus. So verständlich die Präferenz von Konsumenten und Unternehmen ist, qualitativ bessere Westwaren zu kaufen, so kurzichtig ist sie auch; denn sie läßt den osteuropäischen Firmen kaum Zeit zur Anpassung und Modernisierung. Volkswirtschaftlich beansprucht sie die knappen Hartwährungsreserven. Ihre Knappheit verschärft sich noch durch den zunehmenden Zwang, auch den Handel innerhalb Osteuropas in konvertierbaren Währungen statt in Transferrubeln abzuwickeln. Umgekehrt verstärkt sich dadurch die Neigung, statt beim osteuropäischen Nachbarn gleich im Westen zu kaufen.

Eine osteuropäische Zahlungsunion nach dem Modell der (west-)europäischen Zahlungsunion nach dem 2. Weltkrieg könnte durch ein Clearing bilateraler Bilanzen Finanzierungsprobleme reduzieren und die Hartwährungsknappheit mildern. Ein solches Clearingsystem benötigt Kapital in konvertibler Währung zur übergangsweisen Finanzierung von – schon saldierten – Zahlungsbilanzungleichgewichten. Der Westen könnte sich an einem entsprechenden Fonds beteiligen. Je nachdem, wie viele Länder an einer solchen Zahlungsunion teilnehmen und wie der Fonds organisiert ist, bewegt sich der voraussichtliche Finanzbedarf nach Schätzungen von J. M. van Brabant<sup>1</sup> zwischen wenigen Millionen US-Dollar für die drei mitteleuropäischen Länder und max. 1,8 Mrd. US-Dollar bei Einschluß der GUS. In kleinerem Maßstab kann der Westen auch – wie schon in

---

<sup>1</sup> Jozef M. van Brabant: »A Central European Payments Union: Technical Aspects«. Institute for East-West Security Studies, Public Policy Paper 3, New York/Prag 1991.

Einzelfällen geschehen – den Handel zwischen osteuropäischen Ländern dadurch unterstützen, indem er Hilfiefieferungen für einen osteuropäischen Empfänger in einem anderen osteuropäischen Land kauft.

Der nächste Schritt wäre offensichtlich eine osteuropäische Zollunion bzw. ein Gemeinsamer Osteuropäischer Markt. Er würde die historische Arbeitsteilung handelspolitisch absichern und inländische Produzenten einer Konkurrenz aussetzen, die zu Produktivitätssteigerungen zwingt und die Ausnutzung von Monopolmacht begrenzt, ohne sie mit den haushoch überlegenen Westfirmen schutzlos zu konfrontieren. Da der Zeitpunkt einer Vollmitgliedschaft in der EG offenbleibt und voraussichtlich nicht vor dem Jahr 2000 liegen dürfte, ist ein osteuropäischer Markt eine naheliegende außenwirtschaftliche Übergangsstrategie.

Langfristig ist ein EG-Beitritt der wirtschaftlich stärkeren und im Reformprozeß fortgeschrittensten drei Länder Polen, Ungarn und ČSFR im Interesse aller Beteiligten. Er stellt wahrscheinlich den besten Weg zur Sicherung von Demokratie, Stabilität und wirtschaftlichen Entwicklungschancen dar. Seine frühzeitige und verbindliche Ankündigung gäbe Osteuropa eine Perspektive, die das Risiko von Destabilisierungsprozessen verringert.

Trotzdem sollte man im EG-Beitritt kein Allheilmittel sehen. Ein Vergleich mit den Beitrittsländern der Süd-Erweiterungsrunde (Griechenland, Spanien und Portugal) zeigt die nicht unerheblichen Risiken. Zwar hat sich die Demokratie in diesen drei Ländern deutlich konsolidiert, aber die wirtschaftlichen Ergebnisse sind ambivalent und unterstreichen die Priorität nationaler Anstrengungen. In allen Beitrittsländern nahmen die Importüberschüsse stark zu, u. a. da der Beitritt starke Kapitalzuflüsse in Form von Direktinvestitionen und EG-Hilfen aus den Strukturfonds auslöste. Entscheidend sind jedoch die Struktureffekte.

Die Osteuropäer müssen Vor- und Nachteile einer Vollmitgliedschaft sorgfältig prüfen, zumal sie einer erheblich stärker integrierten und harmonisierten Gemeinschaft beitreten

werden als die Süd-Erweiterungsländer. Verluste an nationaler wirtschaftspolitischer Steuerungsfähigkeit und verschärfter Konkurrenzdruck stehen dem Zugang zu EG-Fonds und handelspolitisch ungefährdeten Marktchancen gegenüber. Politische und soziale Strukturen bestimmen im wesentlichen, inwieweit es einem Land gelingt, diese Herausforderungen zu meistern. Die interne Verteilung der Anpassungslasten bzw. der Ausgleich zwischen Exportgewinnern und Krisensektoren bleibt Aufgabe des nationalen politischen Systems und seiner gesellschaftlichen Kräfte.