

Umbruch in Osteuropa: Herausforderung für die EG

von Michael Dauderstädt

- Das Interesse des Westens: Stabilität und gute Geschäfte
- Osteuropa im Zwiespalt: Freiheit versus Stabilität; Rezession versus Reform
- Ansatzpunkt der Hilfe: Raum für Selbsthilfe
- Die bisherige Hilfe des Westens: Eher Geld als Rat und Tat
- Künftige Strategien der Zusammenarbeit: Pluralismus und Ausgleich der Interessen

Zusammenfassung

1. Der Westen hat ein doppeltes Interesse an Regeln und 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. Dieses Interessenfeld ist aber ungleich gewichtet. Stabilität und gute Geschäfte bilden die langfristigen Basisinteressen; kurzfristig stehen Bedrohungen durch ökologische Krisen und Migration im Vordergrund. Innerhalb der EG fühlen sich die östlichen Mitgliedsstaaten, vor allem Deutschland, stärker betroffen als die westlichen EG-Länder.

2. In Osteuropa wollten die Oppositionsbewegungen zunächst Freiheit, nicht Stabilität. Die kaum errungene Demokratie ist aber schon durch Entpolitisierung und Radikalismus gefährdet. Die Wirtschaftsreform entpuppt sich als widersprüchlicher und kostspieliger Pro-

zeß. Mit ihr einher geht die Formation einer neuen Klassengesellschaft, deren Strukturen erst in Keimformen sichtbar sind. In diesem Umbruch gilt es, sozial akzeptable Wege des Übergangs und der wirtschaftlichen Modernisierung politisch abzusichern.

3. Hilfe kann hierzu nur einen flankierenden Beitrag leisten, indem sie die Bedingungen für erfolgreiche Selbsthilfe zu verbessern versucht. Dazu kann sie die unterschiedlichen Facetten des Reformprozesses (Demokratisierung, Wirtschaftsreform) vor allem durch Beratung und Ausbildung unterstützen sowie außenwirtschaftliche Hindernisse für wirtschaftliche Entwicklung beseitigen. Sie müßte die aussichtreichen Trägergruppen des Reformprozesses erkennen und fördern.

4. In der bisherigen Hilfe des Westens überwog wertmäßig der Kapitaltransfer, der in vie-

len Fällen nur eine sichere Folge hat: eine höhere Verschuldung. Direktinvestitionen, die günstigste Form des Kapitaltransfers, führten bisher zwar zu vielen Kooperationsverträgen, aber zu wenig echten Investitionen. Ihre Märkte öffnet die EG nur zögernd und halbherzig.

5. Wirksame Hilfe muß die Selbsthilfekapazität Osteuropas stärken. Durch Diskussion, Beratung und Ausbildung kann der Westen die Entstehung von Strukturen einer offenen Gesellschaft fördern, in der alle gesellschaftlichen Kräfte an der wirtschaftlichen Entwicklung teilnehmen können. Der Westen muß – auch in seinem Interesse – zu Wandel und Anpassung im eigenen Haus bereit sein, um die Reformen in Osteuropa nicht zu blockieren.

* * *

1. Das Interesse des Westens: Stabilität und gute Geschäfte

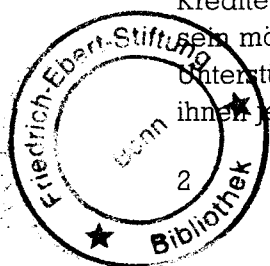
Mit dem Wandel in Osteuropa 1989 mußte der Westen seine **Beziehungen** zu einer ganzen Region **neu definieren**. Traditionell war Osteuropa seit etwa 1948 (und die Sowjetunion mit Ausnahme der Zeit von 1941-45 schon seit 1917) feindliches Gebiet unter kommunistischer Kontrolle. Im Umgang mit den Kommunisten setzten die Amerikaner auf die Peitsche, die Deutschen auf das Zuckerbrot und die Franzosen auf Worte, wie Pierre Hassner einmal sagte. In der Tat hat insbesondere (West-)Deutschland seit der Ära Brandt im Rahmen der Ostpolitik versucht, auch durch wirtschaftliche Beziehungen die Konfrontation zu lockern. Ziel der deutschen Ostpolitik war aber eher die Verbesserung des Verhältnisses zur und in der DDR, langfristig vielleicht die Vereinigung Deutschlands, weniger die Entspannung um ihrer selbst willen. Was immer die guten Absichten etwa der deutschen Kredite an Polen in den 70er Jahren gewesen sein mögen, heute sehen sie viele Polen als Unterstützung eines verhaßten Regimes, die ihnen jetzt als Altlast die Zukunft erschwert.

Ein nicht unerheblicher Teil der deutschen Hilfezusagen von 1990 an die Sowjetunion, mit denen die sowjetische Zustimmung zur deutschen Einigung erkaufte wurde, läßt sich in diese Traditionen einordnen.

Mit dem **Sieg der Oppositions- und Reformbewegungen** veränderte sich die Lage vollständig. Antikommunistische Politik erforderte nun die Stabilisierung der neuen Regierungen, 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 auch darum gehen, die verschiedenen Reformer und Demokraten Mitteleuropas angesichts einer immer 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, autoritären 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.

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.



C91-1391

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 widerspruchsvoll.

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 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, in dem Osteuropa verstärkte **Hilfe und Investitionen** 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, bezweifeln ebenfalls den Sinn von Hilfsprogrammen zugunsten Osteuropas. In-

nerhalb des Westens wird erwartet, daß 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 aus den nordafrikanischen Nachbarländern 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 Immigrationsgewinnler (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 die 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 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 supranationa-

len 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“ 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.

a) 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 der Weg zur 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 — wie man in Jugoslawien sehen kann. Der Preis der politischen Instabilität erhöht sich beträchtlich um die Wohlstandsverluste, die sie durch mangelnde wirtschaftspolitische Handlungsfähigkeit und reduzierte ausländische Investitionen mit sich bringt.

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 Osteuropa zu beobachten. Das Risiko, daß sie von einer Krise profitieren, ist höher als das einer Rückkehr der Kommunisten, auch wenn diese noch länger mit einem Stammwählerpotential rechnen können, das sich aus den Nutznießern des alten Systems rekrutiert, aber auch durch Protestwähler aufgefüllt werden kann.

Autoritäre Regime sind zwar mit Marktwirtschaft nicht unverträglich, wie das Beispiel Chile unter Pinochet zeigte, aber sie erhöhen das Risiko verstärkter Staatsintervention beträchtlich. Denn unkontrollierte politische Macht tendiert dazu, auch in der Wirtschaft nicht auf Regeln, sondern auf Resultate zu achten, d.h. in der Regel auf die Wohlstandsmehrung 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 die beiden Finanzminister Polens und der CSFR, Leszek Balcerowicz und Vaclav Klaus. Angesichts der sozialen Kosten der Reform muß das Übergangsprogramm politisch durchsetzbar sein. In Polen war 1990 dank des starken, von Solidarnosc 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.

b) 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 Übergangsphase halten sich Investoren aufgrund der noch bestehenden Rechtsunsicherheit zurück.
- Hemmend wirkt sich die Privatisierungsstrategie aus, wenn — wie in den meisten

Ländern — die Besitzverhältnisse und Ansprüche früherer Eigentümer lange offen bleiben.

An der **Privatisierungsfrage** wird ein entscheidender Aspekt des Wandels deutlich: In den Ländern Osteuropa 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 prägt sich erst jetzt im Zuge des Transformationsprozesses 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 politi-

sche Eliten. Es ist fraglich, ob sie auch gesellschaftlich und wirtschaftlich Eliten bilden können.

- Die **Arbeitnehmervertretungen** sind in den meisten Ländern (Ausnahme: CSFR) zwischen quantitativ starken, aber politisch diskreditierten alten Gewerkschaften und häufig schwachen und/oder zersplitterten neuen Reformgewerkschaften gespalten.

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 CSFR 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.

Alle Gruppen, die schon **Eliten** darstellen oder entsprechende Aspirationen haben, **konkurrieren** im Reformprozeß um **günstige Startpositionen**. Diese ergeben sich zum einen im Rahmen der Neuverteilung des Vermögens. Zum anderen haben die neuen, im Prinzip für alle gleichen Regeln der Marktwirtschaft ungleiche Resultate für bestimmte Gruppen, Sektoren und Regionen. Die konkrete Ausarbeitung der Regelsysteme läßt aber — ein auch im Westen weit verbreitetes — „reverse engineering“ zu, bei dem die Regeln allgemein so definiert werden, daß ihre konkreten Resultate bestimmte Betroffenenkreise besonders begünstigen. Schließlich geht es auch um den Zugang zu ausländischer Hilfe.

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 und nicht marginalisiert werden oder versuchen, den Modernisierungsprozeß zu blockieren.

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.

a) 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 umso 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 angeht (Aufbau, Arbeitsweisen, Mitgliederbetreuung etc.), als auch für die externe Arbeit (Öffentlichkeitsarbeit, Wahlkampf etc.).

b) 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 demokratischen 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 Regelsysteme 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 in 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 besten 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, um so destabilisierenden Konfliktaustragungsformen außerhalb der Legalität und Migrationsbewegungen vorzubeugen. Andererseits dürfen sich die verschiedenen Teile des politisch-administrativen Systems nicht gegenseitig blockieren. Diese Balance im Geflecht sich formierender Interessen zu finden, muß letztlich den Eliten Osteuropas überlassen bleiben. Der Westen kann hier seine Erfahrungen nur als Anregung und Kontrapunkt, nicht als konkretes Vorbild in die Diskussion einbringen.

c) 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.

Dabei ist es **in den wenigsten Fällen** möglich, dem Osten **Patentrezepte** anzubieten. Erfolg und Mißerfolg von Regelsystemen hängen eng mit der Kultur, ja der sozialen Psychologie eines Landes, d.h. seiner Verwaltung, seiner Unternehmen, seiner Arbeitnehmer etc. zusammen. So kann etwa eine Industriepolitik, die im Japan der 60er Jahre erfolgreich war, anderswo kostspielige lahme Enten züchten. Weil ein erfolgreiches System unter Berücksichtigung all dieser Faktoren wachsen muß, läßt es sich nur beschränkt von außen übertragen. Dies gilt in Osteuropa um so mehr, als dort das soziokulturelle Umfeld ebenfalls im Umbruch ist.

Trotzdem hat der Westen die Möglichkeit und die Aufgabe, bei der **Etablierung der wirtschaftspolitischen Infrastruktur** von der Börse bis zum Arbeitsschutz durch technische Zusammenarbeit zu helfen. Information, Beratung und Ausbildung stehen dabei im Vordergrund. Sie kann und muß bis in das Umfeld reichen, um Unternehmer, Gewerkschaften, Verbraucher ebenfalls darin zu unterstützen, sich marktorientiert zu verhalten. Finanzielle Hilfe kommt dabei bestenfalls bei der Schaffung einer stabilen Währung ins Spiel, wenn diese an Konvertibilität herangeführt werden soll.

d) Wohlstand

Ein gutes Regelsystem mit entsprechender wirtschaftspolitischer Infrastruktur ist die halbe Miete auf dem Weg zum Wohlstand, weil es — idealtypisch — für das richtige, wohlstandsmehrende Verhalten der wirtschaftspolitischen Institutionen und der Marktteilnehmer sorgt. Aber dieses Verhalten umfaßt die beiden anderen oben erwähnten Dimensionen 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 schwer fällt. Haushalte wollen endlich die Waren und Dienstleistungen kaufen, die ihnen so lange verwehrt waren. Unternehmen sehen nicht nur sinkende Einnahmen, sondern auch wachsenden Investitionsbedarf. Außerdem 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 Sparem 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, in dem sie z.B. Lohnerhöhungen fordern. In Planwirtschaften, in denen die Preise weitgehend administriert sind, werden auch diese zum Gegenstand politischer Verteilungskämpfe.

Der Westen könnte diese Dilemmata aufweichen, in dem er Kredite oder Zuschüsse gibt, also das Sparen der Osteuropäer durch eigenes ersetzt. Da die Hilfen hier aber zumindest teilweise Konsum finanzieren würden, sind Kredite äußerst riskant. Verlorene Zuschüsse wären dann nur aus humanitären Gründen zu rechtfertigen, wobei zu prüfen ist, ob die oft als erstes erwogene Nahrungsmittelhilfe eine geeignete Form ist.

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

Nach Michael Porter, der die **Faktoren internationaler Wettbewerbsfähigkeit** analysiert hat, hängt der Erfolg nationaler Unternehmen von der Existenz einer wettbewerbsfördernden Umgebung ab, die Porter den „Diamanten“ nennt, einer Struktur aus vier sich gegenseitig beeinflussenden Komponenten:

1. Angebot an hochwertigen Produktionsfaktoren/ Inputs
2. Struktur der Nachfrage (anspruchsvolle Käufer etc.)
3. Verbundene und unterstützende Industriezweige
4. Firmenstrategie, -struktur und -konkurrenz.

Der Westen kann direkt vor allem bei 1. der Angebotsseite und 2. der Nachfrageseite helfen. Er kann Investitionskapital zur Verfügung stellen und seine Märkte öffnen. Stipendien, wissenschaftliche Kooperation, Zugang zu EG-Forschungsförderungsprogrammen (EUREKA, etc.) können den Zugang zu moderner Technologie erleichtern. Er kann die letzten Hemmnisse für die Lieferung hochwertiger Inputs (COCOM-Liste) aufheben. Er kann sich an der Ausbildung der Arbeitskräfte und Manager beteiligen. Letzteres beeinflusst möglicherweise auch die Firmenstrategie (4.) vor-

teilhaft. Westliche Direktinvestitionen können sogar alle 4 Komponenten des Diamanten verbessern.

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\$.
- den **Einkommensansatz**, der eine Wachstumsrate des Volkseinkommens von 7% anstrebt; Finanzbedarf für die sechs kleineren osteuropäischen Länder: 325 Mrd. US\$.
- den **Marshallplanansatz**, bei dem — wie damals — 2% des BSP der Empfängerländer transferiert werden; Finanzbedarf: 14 Mrd. US\$.
- den **Zahlungsbilanzansatz**, der die Kapitalnachfrage Osteuropas für Importüberschüsse und Schuldendienst schätzt; Finanzbedarf: 47,5 Mrd. US\$.

Bei den beiden ersten Ansätzen muß der Finanzbedarf um die Inlandsersparnisse Osteuropas gemindert werden. Nimmt man andererseits die Sowjetunion 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 Ost-

europa 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 CSFR, Bulgarien und Rumänien nach deren Demokratisierung aus.

Die EG, die schon im Zuge der Perestroika 1988 ihre Beziehungen zum 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).

a) Finanzlastige Hilfe

Der **Finanzumfang** der den sechs kleineren mittel- und osteuropäischen Ländern zugesagten Finanzierungen ist beträchtlich. Mitte 1991 betrug er ca. 40 Mrd. US\$. Dazu zählen Kredite des IWF in Höhe von ca. 8 Mrd. US\$ an sei-

ne osteuropäische Mitglieder. Die Weltbank, die an Polen und Ungarn Kredite in Höhe von 3,5 Mrd. US\$ vergeben hat, plant für Osteuropa ein Programm mit 10 Mrd. US\$ für 1991-94. Das Grundkapital der EBWE beträgt 10 Mrd. US\$. 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 sind 1 Mrd. ECU vorgesehen. Ca. 7 Mrd. US\$ vergab der Westen an Nahrungsmittel- und humanitären Soforthilfen. Ein Teil der restlichen 12 Mrd. US\$ ging in makroökonomische Stabilisierungsfonds, 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 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 Aus-

zahlungen, 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 zur 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 durchsetzt sind. Auch verstärkt er in den Empfängerländern die traditionelle Tendenz, Hilfe vom Staat zu erwarten. Mehr als fraglich ist, ob jene Zielgruppen Unterstützung finden,

die ohne Hilfe am ehesten zur Emigration in den Westen oder zu einer Radikalisierung im eigenen Land neigen.

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 sind.

b) 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. 3000 Anfang 1990 auf ca. 13000 Anfang 1991, wobei sich der Wert der Investitionen auf ca. 5 Mrd. US\$ verdoppelte. Allerdings hat ein großer Teil dieser Firmen, vor allem in der UdSSR, noch keine wirkliche Tätigkeit aufgenommen.

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 Lohndifferenzen 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 nicht assoziierten Entwicklungsländern gleich. Es steht zu erwarten, daß bei Abschluß der „Europaabkommen“, die die EG-Assoziation der osteuropäischen Ländern regeln sollen, der Marktzugang ähnlich oder besser als für die assoziierten Mittelmeerländer 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. Viel-

mehr nehmen 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 entsprechenden 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 zu nationalen Interessen zu erklären.

a) 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 Osteuropas 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 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 traditionel-

len Ideal der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten widersprechen, aber ist einer Welt angemessen, in der die inneren Angelegenheiten eines Landes sich rasch als Flüchtlinge in Bewegung 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 Immigrationsgewinnler (Arbeitgeber, Vermieter) an der Entwicklung und Durchführung integrativer Maßnahmen beteiligen. Konkurrenz um Arbeitsplätze und Wohnraum sind die beiden entscheidenden Brutstätten für Ausländerfeindlichkeit. Zugang zum EG-Arbeitsmarkt wäre aber für viele Osteuropäer und ihre Heimatländer eine wichtige Quelle für Devisen, Kapital und Qualifikation.

Ähnliche Forderungen für mehr Anpassungsbereitschaft der Industrieländer erhob schon die Entwicklungspolitik ohne Erfolg. Osteuropa hat durch seine geographische Nähe, seine politische wie wirtschaftliche Bedeutung und wegen seiner günstigeren soziokulturellen Startbedingungen bessere Chancen, eine Neuordnung der Prioritäten in diesen schmerzhaften Bereichen zu bewirken. Ob es ihm aber wirklich gelingt, muß angesichts des Versagens der Dritten Welt und ihrer Fürsprecher fraglich bleiben.

Dies gilt auch für das Feld der Kooperationsformen. Osteuropa wird mit einem **Hilfeangebot** konfrontiert, das mehr westlichen Möglichkeiten und Traditionen entspricht als seinen eigenen Bedürfnissen und den Notwendigkeiten seiner Entwicklung. Immer noch denkt der Westen zunächst an Kredite, auch wenn ihre Verwendung offensichtlich konsumtiv oder jedenfalls nicht exportorientiert ist. Zuschüsse aus humanitären Gründen bzw. kein Geld wären oft bessere Lösungen. Meist gilt, daß ein finanziell solides Projekt seine Finanzierung auf dem Markt findet und andere besser gar keine finden sollten. Eine Ausnahme bilden jene – eben schon erwähnten – Gruppen, die aus Mangel an Sicherheiten und Vermögen keinen Zugang zu Kapital haben. Sie sollten ihre – ernsthaft zu prüfenden – Projekte aus Hilfefonds finanzieren können, damit nicht Geld immer nur zu Geld geht. Eine solche Vermögenskonzentration ist umso fragwürdiger, je mehr die entscheidende Ausgangsverteilung die alte Nomenklatura, Mafiosi oder Zwischenkriegskapitalisten begünstigt hat.

b) 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 Kriesensektoren 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 bricht 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 von der Sowjetunion bezogen werden. Andere Bezugsquellen scheiden vorläufig oft schon mangels alternativer Transportinfrastruktur (Pipelines) aus. So verständlich die Präferenz von Konsu-

menten und Unternehmen ist, qualitativ bessere Westwaren zu kaufen, so kurzfristig 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 zwischen wenigen Millionen US\$ für die drei mitteleuropäischen Länder und max. 1,8 Mrd. US\$ bei Einschluß der Sowjetunion. In kleinerem Maßstab kann der Westen auch – wie schon in Einzelfällen geschehen – den Handel zwischen osteuropäischen Ländern unterstützen, indem er Hilfelieferungen 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 offen bleibt 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 CSFR 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 Süderweiterungsrunde (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. Zumindest Spanien und Portugal konnten ihre Handelsbilanzdefizite durch diese Kapitalimporte finanzieren. Entscheidend sind jedoch die Struktureffekte. Hier hat vor allem Spanien offensichtlich den Modernisierungssprung geschafft. Auch Portugal weist überdurchschnittliche Wachstumsraten auf, leidet aber an Sektorkrisen in der Landwirtschaft und Textilindustrie. Griechenland dagegen steckt in einer relativ tiefen Strukturkrise.

Die Osteuropäer müssen **Vor- und Nachteile einer Vollmitgliedschaft** sorgfältig prüfen, zumal sie einer erheblich stärker integrierten und harmonisierten Gemeinschaft beitreten werden als die Süderweiterungsländer. 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 Exportgewinnlern und Krisensektoren bleibt Aufgabe des nationalen politischen Systems. Gerade in diesem Bereich fehlt es aber in Osteuropa an Erfahrungen und Traditionen, die erst jene politische Kultur tragen, in der solche Konflikte produktiv zu lösen sind.

Die Länder Osteuropas müssen selbst jene interdependente Vielfalt kultureller, politischer, sozialer und ökonomischer Wachstumsfaktoren hervorbringen. Sie sind nicht das Ergebnis staatlicher oder gar zwischen- und suprastaatlicher Intervention. Diese Interventionen sind nur in dem Maß sinnvoll, wie sie Ordnungen und Bedingungen schaffen, in denen sich die Kreativität aller gesellschaftlicher Kräfte entfalten kann.

Die **Reihe Eurokolleg** greift wichtige Aspekte des europäischen Einigungsprozesses auf, mit dem Ziel, die verschiedenen, miteinander verzahnten Dimensionen der jeweiligen Problematik sichtbar zu machen und die zugehörigen Politikoptionen zu diskutieren. Die **Reihe Eurokolleg** sucht Klarheit in komplexe Sachverhalte zu bringen und will nicht für bestimmte politische Vorgehensweisen plädieren. Die einzelnen Titel der **Reihe Eurokolleg** werden jeweils im Anschluß an die von der Friedrich-Ebert-Stiftung in diversen europäischen Hauptstädten durchgeführten Konferenzen des Typs „Eurokolleg“ verfaßt und basieren auf den intellektuellen Erträgen dieser Konferenzen.

Redaktion: Dr. Wolfgang Renzsch

Die **Reihe Eurokolleg** erscheint unregelmäßig. Bezug kostenlos durch die Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Industrieländer, Godesberger Allee 149, 5300 Bonn 2

Copyright © 1992 bei Friedrich-Ebert-Stiftung

Druck: DCM Druck Center Meckenheim, 1992

ISSN 0939-7493

ISBN 3-86077-043-8

Bisher erschienen in der Reihe Eurokolleg:

- Nr. 1 (1989): Winfried Veit:
Souveränität '93: Europa zwischen Integrationsdruck und Demokratiedefizit
- Nr. 2 (1989): Michael Ehrke/Gabriele Thumser:
Warum in Europa die Umwelt zu kurz kommt
- Nr. 3 (1990): Michael Dauderstädt:
Entwicklungspolitik '92: Abkehr von der Dritten Welt
- Nr. 4 (1990): Alfred Pfaller:
Europäischer Binnenmarkt und Arbeitnehmerrechte: Bedrohungen, Chancen, Strategien
- Nr. 5 (1990): Eckhard Lübke-meier:
Europas Sicherheit nach dem Kalten Krieg
- Nr. 6 (1991): Dirk Buda:
Auf dem Weg zum europäischen Betriebsrat
- Nr. 7 (1991): Alfred Pfaller:
Wirtschaftspolitik in einer europäischen Währungsunion
- Nr. 8 (1991): Roland Bunzenthall/Alfred Pfaller:
Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in Europa: EFTA-Länder erfolgreicher als die EG
- Nr. 9 (1991): Michael Dauderstädt:
Zukunft ohne Kredit – Die Überforderung der Internationalen Kapitalmärkte
- Nr. 10 (1991): Gabriele Thumser/Michael Ehrke:
Energie und Umwelt im Europäischen Binnenmarkt
- Nr. 11 (1991): Wolfgang Renzsch:
Europa der Regionen: Institutionelle Grenzen, aber politische Spielräume
- Nr. 12 (1991): Jörg Hufschmid:
Friedensdividende durch Rüstungskonversion – Chancen, Probleme, Handlungsmöglichkeiten
- Nr. 13 (1991): Horst Tomann:
Technologiegefälle in Europa und Europäische Technologiepolitik: Was kann Europa zum Abbau der Strukturunterschiede leisten?
- Nr. 14 (1991): Eckhard Lübke-meier:
Transatlantische Beziehungen nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation