

ULRICH BUSCH

Kapitalimport und Entwicklung

Ungarische Erfahrungen

Entwicklungsrückstand und Kapitalbedarf

Der Transformationsprozeß in den mittel- und osteuropäischen Ländern stellt die Entwicklungstheorie und -politik vor gänzlich neue Herausforderungen. Das bisherige Schema, worin der Weltmarkt von den Industrieländern dominiert wird und eine große Anzahl unterentwickelter Länder bemüht ist, sich auf dem Wege der Industrialisierung aus dem Zustand von Abhängigkeit und Unterentwicklung herauszuarbeiten, trifft für Mittel- und Osteuropa nicht zu. Die Transformationsländer sind mehrheitlich keine Agrarwirtschaften, deren Entwicklungsrückstand durch Industrialisierung überwunden werden soll, sondern Ökonomien, deren Basis neben der Landwirtschaft bereits die Industrie ist. Wenn auch eine, die, gemessen an den Erfordernissen des Weltmarktes, als fehlstrukturiert, größtenteils veraltet und ineffizient charakterisiert werden muß. Das traditionelle Modell nachholender Entwicklung, welches durch die Verbindung von Agrarmodernisierung und Industrialisierung gekennzeichnet ist,¹ läßt sich vom Grundsatz her also nicht auf die Transformationsökonomien anwenden. Ebenso wäre es unzutreffend, diese in ihrer Gesamtheit als Entwicklungsländer zu bezeichnen.

Zweifellos aber existiert in diesen Ländern² gegenüber den entwickelten Industrieländern ein deutlicher Entwicklungsrückstand und ein enormer Nachholbedarf. Da sich die Zielstellung der Transformation nicht im Systemwechsel erschöpft, sondern vielmehr auf Wohlfahrtseffekte gerichtet ist, letztlich auf eine Annäherung im Lebensniveau an die entwickelten Industrieländer, ist es nur natürlich, daß der Entwicklungsrückstand zunächst als Wohlfahrtsdefizit wahrgenommen wird. Die Ursachen für das unvermindert fortbestehende Wohlstandsgefälle liegen aber in erster Linie im Produktivitätsniveau und damit im Umfang und im technischen Niveau der Kapitalausstattung. Existierte hier schon vor dem Systemwechsel ein deutlicher Unterschied zwischen den westlichen und östlichen Ökonomien, so hat sich diese Diskrepanz aufgrund des Zusammenbruchs der Produktion, des Niedergangs ganzer Produktionszweige und des Wegbrechens traditioneller Kooperations- und Marktbeziehungen im Zuge der Transformation noch erheblich verstärkt. Die Erhöhung des Produktionsniveaus und die Schließung der Produktivitätslücke kann nur auf dem Wege einer grundlegenden Restrukturierung und Modernisierung sowie gleichzeitigen Erweiterung des Kapital-

Ulrich Busch – Jg. 1951, Dr. sc. oec., seit 1987 Dozent an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin, Arbeitsgebiete: Geldtheorie, Wirtschaftspolitik, Transformationstheorie und -politik; Forschungsarbeiten zur Geldtheorie und zur Transformationsproblematik: z.B. »Probleme der Einheit«, Bd. 3, Monetäre Probleme, 1991; »Wirtschaftspolitische Konsequenzen der deutschen Vereinigung« (Mithrsg.) 1991; »Theorie und Praxis von Transformation in der Gegenwart« 1992; Aufsätze in: »Transformation in Mittel- und Osteuropa« 1993; »Sozialpolitik in der ökonomischen Diskussion« 1994; in »UTOPIE kreativ« zuletzt: »Langfristige Strukturveränderungen und Frauenerwerbstätigkeit im Land Brandenburg« (Heft 53, März 1995; zusammen mit Kerstin Walter).

stocks geschehen. Hierzu ist eine verstärkte Investitionstätigkeit erforderlich, das heißt eine Zunahme des Umfangs und der Dynamik der Investitionen sowie eine Verbesserung ihrer Struktur und Effizienz.

Der dafür erforderliche Kapitalbedarf wird für die Vishe-grad-Staaten (Polen, Tschechien, Slowakei und Ungarn), Rumänien und Bulgarien, bezogen auf eine mittlere Frist von zehn Jahren, auf 300 bis 400 Mrd. US-Dollar jährlich veranschlagt.⁵ Nimmt man Rußland und andere Staaten Osteuropas hinzu, so erhöht sich dieser Betrag auf mehr als 1.000 Mrd. US-Dollar. Wie leicht einzusehen ist, läßt sich diese Summe weder aus den verfügbaren inneren Quellen der Kapitalakkumulation decken noch aus äußeren Quellen aufbringen. Die Deckung des für die Modernisierung und Erweiterung des Kapitalstocks erforderlichen Kapitalbedarfs erweist sich als ein bisher ungelöstes Problem. Aber nicht nur das. An dieser Frage scheiden sich auch die entwicklungstheoretischen und –politischen Vorstellungen. Während die eine Konzeption⁴ hierin vor allem einen Kapitalmangel sieht, der durch eine unzureichende inländische Ersparnisbildung entsteht und durch Nettoressourcenzuflüsse und Nettokapitalimporte ausgeglichen werden soll, setzt die andere Konzeption⁵ auf Exportüberschüsse und eine stabilitätsorientierte Unterbewertung der Währung. Modelltheoretisch lassen sich beide Konzepte begründen. Praktisch jedoch erweisen sich beide als höchst problematisch.

Das Strategiekonzept einer importorientierten Entwicklung

Den Kern dieses, von westlichen Beratern und einflußreichen internationalen Institutionen wie IWF und Weltbank nachdrücklich empfohlenen Strategiekonzepts bildet der Kapitalimport. Dabei wird der Transfer von Kapital in der Regel mit der Auflage verbunden, umfassende Liberalisierungsmaßnahmen einzuleiten und die Wirtschaft schnellstmöglich zu privatisieren. Ungeachtet der Erfahrungen, die in der Vergangenheit in Ländern der Dritten Welt mit derartigen Entwicklungsstrategien gemacht wurden, setzen die Transformationsländer darauf. Für viele wurde der Kapitalimport zur Entwicklungsstrategie überhaupt: Der Erfolg der Transformation mißt sich daran, inwieweit es gelingt, ausländisches Kapital zu attrahieren. Die Popularität der Politiker hängt entscheidend hiervon ab. Innenpolitische Maßnahmen werden mit Rücksicht auf die Kreditfähigkeit des Landes gegenüber ausländischen Banken und Investoren getroffen.

Der Umfang ausländischer Kapitalzuflüsse wurde zum Maßstab für das erfolgreiche Vorankommen auf dem Wege zur Marktwirtschaft. Mit dem Kapitalimport ist die Erwartung verbunden, moderne Technologien und das dazugehörige know how zu importieren, das Engagement erfahrener ausländischer Unternehmer zu nutzen, auf Absatzmärkte der ausländischen Investoren zu expandieren und schließlich durch die Produktion und den Export weltmarktfähiger Erzeugnisse die außenwirtschaftliche Position zu verbessern. Der Schuldenaufbau im Ausland, der mit dem Kapitalimport zwangsläufig verbunden ist, soll nur vorübergehend stattfinden. Eine Umkehr der Waren- und Kapitalströme auf

Die Transformationsländer in Mittel- und Osteuropa weisen hinsichtlich des Produktivitätsniveaus und des Lebensstandards gegenüber den westlichen Industrieländern einen nicht zu übersehenden Rückstand auf. Die theoretisch wie praktisch interessierende Frage ist, wodurch dieser Rückstand verursacht wird und welche Entwicklungsstrategie geeignet ist, ihn schnellstmöglichst zu überwinden. Für die Beantwortung dieser Fragen gibt es konträre Vorstellungen und Lösungsansätze.

der Grundlage von Exporterfolgen soll für eine baldige Entschuldung sorgen ... – »Welch ein Irrtum!« (Ernst Jandl). Ein Irrtum gleich in mehrfacher Hinsicht:

Erstens schon vom Volumen her. Gemessen am Kapitalbedarf in Billionenhöhe nehmen sich die bisher realisierten und in nächster Zukunft zu erwartenden Kapitalzuflüsse eher gering aus. 15 bis 20 Mrd. US-Dollar jährlich waren es bisher, wobei diese Summe auch alle humanitären Hilfsgelder, Schuldenerlasse, Strukturanpassungsfinanzierungen u.ä.m. enthält.⁶ Selbst wenn man davon ausgeht, daß sich diese Summe in den nächsten Jahren verdoppeln und verdreifachen wird, so ist ihre Relation zum tatsächlichen Bedarf, die bisher bei ein bis zwei Prozent liegt und perspektivisch vielleicht bei fünf bis zehn Prozent liegen wird, doch derart, daß davon keine durchgreifenden Veränderungen in der technischen Ausstattung und im Produktivitätsniveau der Transformationsländer zu erwarten sind.

Zweitens von der Struktur her, denn der größte Teil der Kapitalzuflüsse besteht aus Krediten, noch dazu kurzfristigen, die wenig geeignet sind, tiefgreifende Strukturveränderungen herbeizuführen. Positiver sind da schon Direktinvestitionen zu beurteilen. Aber auch hiervon dient der größte Teil lediglich der Eroberung und Sicherung von Absatzmärkten,⁷ nur etwa ein Drittel erfüllt den Zweck der Produktionsverlagerung.⁸ So jedenfalls stellt es sich generell dar. In Ungarn ist das Bild günstiger, sowohl vom Umfang der Direktinvestitionen (vgl. Tabelle 1) als auch von ihrer Struktur her, denn »the decisive majority of investments by foreigners was made in manufacturing«⁹.

Tabelle 1: Bestand ausländischer Direktinvestitionen in Ungarn (in Mio. US-Dollar)

1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
23	215	569	2.107	3.424	5.576	7.087

Quelle: National Bank of Hungary, Monthly Report, 3/1995, S. 106.

Drittens führt die importorientierte und mittels Krediten finanzierte Entwicklungsstrategie zwangsläufig zu einer steigenden externen Verschuldung. Mit dem Anstieg der Schulden sinkt aber das Vertrauen der Investoren und Gäubiger in die Stabilität des Schuldnerlandes. Dies hat Konsequenzen: Zum einen verteuert sich dadurch von Jahr zu Jahr der eingeschlagene Weg. Mit steigender Verschuldung und sinkendem Vertrauen in die Stabilität steigt selbstverständlich der Preis, der in Form steigender Zinsen und schlechterer Konditionen für neue Kredite und immer größerer Zugeständnisse in Gestalt von Steuervorteilen, Sonderbedingungen usw. an die ausländischen Banken und Investoren zu zahlen ist. Zum anderen erweist sich die zunehmende äußere Verschuldung für die Transformationsländer unter den Bedingungen eines von den Hartwährungsländern dominierten Weltmarktes geradezu als Entwicklungsfalle. Da die Reformländer selbst über keine kontraktfähige Währung verfügen, sind sie gezwungen,

Verträge in Fremdwährungen abzuschließen. Dies impliziert, daß auch alle Zins- und Tilgungszahlungen in Fremdwährung zu leisten sind. Der Zwang zur Bedienung der Schulden aber forciert ein Exportieren um jeden Preis. Vorzugsweise sind es Niedriglohnprodukte und Rohstoffe, die exportfähig sind. Dadurch verstetigt sich tendenziell die Diskrepanz im Reallohn, in der Produktivität und im Wohlfahrtsniveau, eine Tendenz, die gerade umgekehrt werden sollte. Aber nicht nur das. Es erfolgt auch eine Zersetzung der Funktionsfähigkeit der inländischen Währung, des Kreditmarktes und der Ersparnisbildung. In zunehmendem Maße werden binnenwirtschaftliche Transaktionen in fremder Währung abgewickelt. Der nationale Währungs- und Wirtschaftsraum wird mehr und mehr zum Objekt der Bewirtschaftung durch einen fremden Markt und fremde Interessen.

Nicht Entwicklung wird somit letztlich durch den Import von Kapital herbeigeführt, sondern ökonomische Peripherisierung, wobei sich die Währungskonkurrenz als der Mechanismus erweist, über welchen diese exekutiert wird.¹⁰

Schließlich gilt es zu erkennen, daß der mit dem Schuldenaufbau im Ausland einhergehende negative Vertrauenseffekt den weiteren Zustrom von Kapital gefährdet. Im Falle des Bonitätsverlustes droht eine Verschuldungskrise und damit der Abbruch der eingeschlagenen Entwicklung. Derartige Szenarien, mit allen ihren ökonomischen und sozialen Auswirkungen, sind aus Lateinamerika hinreichend bekannt.

Viertens ruft eine importorientierte Entwicklungsstrategie binnenwirtschaftlich eine Konstellation hervor, die eher dazu tendiert, ein Stagnationsszenario zu verewigen statt Entwicklungspotentiale freizusetzen. Dies resultiert schon daraus, daß Leistungsbilanzdefizite zunächst einen Angebotsüberschuß auf dem Gütermarkt bewirken. Dieser wirkt sich dämpfend auf die Produktion und die Investitionstätigkeit aus. Die erfolgreiche Ingangsetzung eines Akkumulationsprozesses wird dadurch erschwert. Ressourcen liegen in erheblichem Umfange brach und die Wirtschaft bewegt sich in den verhältnismäßig starren Bahnen eines Rezflationsszenarios,¹¹ d.h. Rezession und Inflation bestimmen das Bild.

Für Ungarn läßt sich ein derartiges Profil für einen Zeitraum von mindestens sechs Jahren (von 1988 bis 1995) konstatieren, wobei am Ende dieser Periode die Probleme größer waren als zu Anfang (vgl. Tabelle 2, am Ende des Beitrages).

Fünftens ist zu fragen, ob die westlichen Industrieländer überhaupt ein originäres Interesse daran haben, daß sich die Reformländer ökonomisch umfassend entwickeln. Bisher ist nur ein Interesse an neuen Absatzmärkten, Rohstoffquellen und Produktionsstandorten mit niedrigen Arbeitskosten und weniger strengen Umweltbestimmungen auszumachen. Um diese Bedingungen auch für die Zukunft zu sichern, scheint eine begrenzte Entwicklung wünschenswert, nicht aber eine Angleichung des Produktivitäts- und Wohlstandsniveaus der Transformationsländer an das der hochentwickelten Ökonomien.

So sind neben marktsichernden Motiven als Standortkriterien

»Überhaupt leidet der momentan in vielen Ländern verfolgte Reformansatz an einem impliziten ›Konstruktivismus‹, der davon auszugehen scheint, daß es allein darauf ankommt, in den Studierstuben erdachte Blaupausen für staatlich-administrative Maßnahmen der Realität aufzunötigen. Für spontane wirtschaftliche Prozesse bleibt in diesen Strategien wenig Raum. Da ihre reale Existenz damit natürlich nicht wegdefiniert werden kann, kollidieren die scheinbar perfekten Strategieentwürfe fortwährend mit der Wirklichkeit und haben völlig unerwartete Ergebnisse zum Resultat, so daß der gesamte Reformprozeß von Konfusion und anarchischen Tendenzen geprägt bleibt.«
Milos Nikolic: Fünf Jahre Transformation zu Demokratie und Marktwirtschaft in Mittel- und Osteuropa. Ergebnisse, Probleme, Perspektiven, in: Utopie kreativ, Nr. 59 (September 1995), S. 15.

für Investoren in Mittel- und Osteuropa vor allem die Arbeitskosten ausschlaggebend.¹² Das relativ niedrige Lohnniveau stellt ein Motiv für die Verlagerung insbesondere von lohnintensiver (und folglich kapitalarmer) Produktion in die Transformationsländer dar. Durch die damit verbundenen Investitionen wird die Produktivitätslücke zwischen den westlichen Metropolen und Mittel- und Osteuropa aber gerade nicht geschlossen, sondern eher noch verfestigt. Die durch solcherart Arbeitsteilung und Kapitalverflechtung bedingte Integration der Reformländer in die Weltökonomie markiert dann zwar deren Transformation in eine Marktwirtschaft, nicht jedoch ihre Entwicklung zu modernen Industrieländern.

Die Chancen im ökonomischen Wettbewerb, die sich aus der Verbindung von Niedriglöhnen mit modernster Technik ergeben und die heute vor allem in Südostasien wahrgenommen werden,¹⁵ können von den Transformationsländern für ihren Aufholprozeß so kaum genutzt werden. Eher besteht die Gefahr, daß sie – nicht zuletzt durch die Kredit- und Investitionshilfe des Westens – in eine Position dauerhafter Abhängigkeit und Unterentwicklung hineinmanövriert werden.

Sechstens zeigt sich mehr und mehr, daß die Industrieländer nicht bereit sind, ihre Märkte für die Transformationsökonomien zu öffnen. So gibt es zum Beispiel hinreichend Belege dafür, wie die Europäische Union Ungarns Wunsch nach einer Intensivierung der Handelsbeziehungen, einer engeren Kooperation in der Wirtschaft und schließlich dem Beitritt zur Europäischen Union »abblockt«¹⁴.

Der Marktzugang wird »vor allem durch die zögernde Handelsliberalisierung in den aus der Sicht der EU »sensiblen« Bereichen Landwirtschaft, Textilien und Bekleidung sowie Stahl« »verengt«¹⁵. Dadurch forciert die EU Handels- und Leistungsbilanzdefizite bei den Transformationsländern. Die zum Abbau der Schulden erforderliche Umkehr der Waren- und Kapitalströme kommt jedoch nicht zustande, was letztlich zu einem Scheitern dieser Strategie führen muß.

Interessanterweise werden in den Transformationsländern selbst zunehmend Vorbehalte gegen eine Strategie wachsender Kapitalimporte laut.¹⁶ Nicht selten werden diese direkt als nationale Interessen formuliert.¹⁷

Die Alternative: exportgestützte Entwicklung

Alternativ zu der sich auf Ressourcentransfers und Kapitalimporte stützenden Strategie wurde ein Entwicklungskonzept entworfen, worin der »Anstieg der Exporte zur zentralen entwicklungsstrategischen Variable«¹⁸ erklärt wird. Die Vertreter dieses Konzepts berufen sich dabei auf merkantilistische Positionen sowie auf Beispiele aus der älteren und jüngeren Geschichte,¹⁹ welche deutlich machen, daß eine am Export orientierte Strategie sehr viel erfolgreicher einen ökonomischen Entwicklungsprozeß in Gang zu setzen vermag als Kapitalimporte.

Die eigentliche Fragestellung ökonomischer Entwicklung besteht darin, wie ein stabiler Einkommensbildungsprozeß hervorgerufen und aufrecht erhalten werden kann. Die Antwort liegt in

»... die Exporte stehen am Anfang der Ableitungskette, weil sie Entwicklung bedingen, während die Importe am Ende der Ableitungskette stehen, weil sie aus Entwicklung folgen.«

Hajo Riese: Entwicklungsstrategie und ökonomische Theorie – Anmerkungen zu einem vernachlässigten Thema, in: Ökonomie und Gesellschaft. Jahrbuch 4, Frankfurt/New York 1986, S. 180.

der Investitionsdynamik und –struktur begründet. Für eine spürbare Belebung der Investitionstätigkeit sind jedoch zwei makroökonomische Bedingungen essentiell: Zum einen muß das nationale Geld einen gewissen Grad an Stabilität aufweisen, damit Vertrauen entsteht und die Investoren bereit sind, auch langfristig in der nationalen Währung zu wirtschaften. Und zum zweiten ist eine Nachfragequelle erforderlich, ein externer Schub, der die Wirtschaft belebt und die brach liegenden Ressourcen mobilisiert. Dies leistet der Export.

Die Exportstrategie führt zu Leistungsbilanzüberschüssen, die mit Hilfe des Wechselkurses garantiert werden. Dazu bedarf es einer Unterbewertung der nationalen Währung. Diese wird zunächst mittels einer deutlichen Abwertung erreicht und dann durch den Einsatz einer geeigneten Wechselkursstrategie über eine längere Periode hinweg aufrechterhalten. Der Vorteil einer solchen Strategie sowie dauerhafter Leistungsbilanzüberschüsse ist darin zu sehen, daß sich gleichzeitig mit dem nachfrageinduzierten Produktionswachstum die Reputation der inländischen Währung verbessert.²⁰ Dies wiederum führt dazu, daß der Spielraum für eine konjunkturell förderliche Geldpolitik im Inland zunimmt und das Zinsniveau gesenkt werden kann, wodurch die Investitionstätigkeit zusätzlich stimuliert wird.

Notwendige Rahmenbedingungen für die erfolgreiche Umsetzung einer solchen Entwicklungsstrategie sind neben den institutionellen Voraussetzungen vor allem ein ausgeglichenes Budget des Staates, eine moderate Einkommenspolitik, die verhindert, daß Geldloohnerhöhungen inflationär wirken, sowie eine stabile außen- und innenpolitische Lage. Ferner scheint es zweckmäßig zu sein, die über die Exportschiene initiierte wirtschaftliche Entwicklung zusätzlich durch protektionistische Maßnahmen zu flankieren. Erst durch die Kombination von Leistungsbilanzüberschüssen und selektiver Protektion wird das exportorientierte Entwicklungsmodell zu einer wirtschaftspolitisch praktikierbaren Strategie. Die Unterbewertung der Währung ermöglicht die notwendigen Exporte für das Erreichen eines Leistungsbilanzüberschusses, nährt Aufwertungserwartungen und stärkt über die Vergrößerung der Reallohndifferenziale die Konkurrenzfähigkeit der einheimischen Produzenten auf dem Weltmarkt. Die selektive Protektion ermöglicht und forciert die Diversifizierung der Produktionsstruktur und damit die Entwicklung einer wettbewerbsfähigen Ökonomie.

Im positiven Falle führt diese Strategie zu einer Marktconstellation, die durch einen funktionierenden Investitions–Einkommens–Mechanismus gekennzeichnet ist sowie durch eine steigende Akkumulation. Auch ausländische Investoren würden dadurch motiviert werden, Direktinvestitionen zu tätigen.

Die Problematik dieses Konzepts liegt in seiner Durchführbarkeit. Es sind dabei vor allem drei Aspekte, die gegenwärtig verhindern, daß die Transformationsländer kompromißlos und ohne Abstriche den Weg einer exportorientierten Entwicklungsstrategie einschlagen.

Erstens betrifft dies die außenwirtschaftliche Ausgangssituation.

»Seit dem Ausbruch der friedlichen Revolutionen im Osten Europas besteht in der wissenschaftlichen Diskussion weithin Einigkeit darüber, daß ein Erfolg der dortigen marktwirtschaftlichen Reformen eine möglichst rasche Integration dieser Länder in die Märkte Westeuropas bedingt... Weniger Übereinstimmung herrscht im Hinblick auf das Ausmaß und die Stufen einer Osterweiterung der Europäischen Union.«
J. Stehn: Stufen einer Osterweiterung der Europäischen Union, in: Die Weltwirtschaft, 2/1994, S. 194.

Mit Ausnahme Tschechiens traten alle Länder mit einem erheblichen Bestand an Auslandsschulden in den Transformationsprozeß ein. Im Falle Ungarns, das, bezogen auf die Größe des Landes und sein Wirtschaftspotential, die meisten Auslandsschulden angehäuft hat (vgl. Tabelle 3, am Ende des Beitrages), bestimmte dieser Fakt sogar ganz maßgeblich die Politik. Von einer Wahlfreiheit in bezug auf die einzuschlagende Wirtschaftsstrategie kann insofern keine Rede sein. Der Umfang der Exporte wird eher durch die Notwendigkeit diktiert, die Schulden zu bedienen und die Zahlungsfähigkeit aufrechtzuhalten, als daß hierin eine Strategie zur Initiierung binnenwirtschaftlichen Wachstums und einer stabilen ökonomischen Entwicklung erblickt werden könnte. *Zweitens* sind die binnenwirtschaftlichen Voraussetzungen für eine exportgeleitete Entwicklung zumeist nicht gegeben. Die Markt-konstellationen entsprechen mehr oder weniger dem Typ einer Inflationsökonomie, in der hohe Inflationsraten, Budgetdefizite und Auslandsschulden bestimmend sind. Selbst da, wo die institutionellen Voraussetzungen für eine effiziente Markt- und Geldwirtschaft bereits geschaffen wurden, wie in Ungarn, gibt es eine Vielzahl makro- und mikroökonomischer Defizite in Wirtschaft und Wirtschaftspolitik, die eine konsequente Hinwendung zu einer exportorientierten Entwicklungsstrategie erschweren bzw. gar durchkreuzen.

»Die wichtigste Hilfe, die uns der Westen geben kann, liegt darin, unsere Produkte zu kaufen, seine Märkte unseren Produkten zugänglich zu machen...«
Vaclav Klaus: Signale aus dem Herzen Europas, Wiesbaden 1991, S. 94.

Drittens sind es die Verhältnisse auf dem Weltmarkt selbst und die Strategien der den Markt beherrschenden Industrieländer, die es den Transformationsländern faktisch unmöglich machen, erfolgreich eine Exportoffensive zu starten und Leistungsbilanzüberschüsse zu erwirtschaften. Beredter Ausdruck dafür ist der Rückgang ihres Anteils am Welthandel von ca. acht Prozent im Jahre 1989 auf ca. drei Prozent 1993, während ihre Verschuldung gegenüber dem Ausland im gleichen Zeitraum kräftig zunahm, von ca. 140 Mrd. US-Dollar auf ca. 250 Mrd.²¹ Dabei spiegelt sich in der Problematik der Transformationsökonomien, insbesondere auch in ihrer Verschuldungslage, gewissermaßen die Außenwirtschaftsstrategie der Industrieländer wider. Abgeschirmt durch einen gezielten Protektionismus und zu Exportoffensiven aufgrund unterbewerteter Währungen fähig, beherrschen sie den Weltmarkt und betreiben in großem Stile Kapitalexport. Über die Währungskonkurrenz vollzieht sich dann ganz marktlogisch ein Differenzierungsprozeß, durch welchen die schwächeren Länder, die Länder mit den Auslandsschulden, den Leistungsbilanzdefiziten und den weichen Währungen, sukzessive peripherisiert werden.

Der Übergang einer größeren Anzahl von Ländern Zentral- und Osteuropas sowie der Dritten Welt zu einer exportorientierten Entwicklungsstrategie würde in der Tendenz eine Umkehrung der Verhältnisse auf dem Weltmarkt zur Konsequenz haben. Das heißt, die Industrieländer müßten eine Überbewertung ihrer Währungen zulassen, Leistungsbilanzdefizite hinnehmen, sich bei den Entwicklungs- und Transformationsländern verschulden und jeglichen Protektionismus aufgeben. Dafür aber gibt es derzeit kaum ernst zu nehmende Hinweise, woraus zu schlußfolgern ist, daß bestenfalls einzelne Transformationsländer, die über be-

sonders günstige Voraussetzungen verfügen, in der Lage sein werden, eine exportorientierte Entwicklungsstrategie einzuschlagen.

Ungarn: Strategiewechsel oder StrategiemiX ?

Unter den mehr als 20 europäischen Reformstaaten wies Ungarn die besten Bedingungen für eine erfolgreiche Entwicklung auf:²² Seit Ende der sechziger Jahre erfolgten Reformen mit marktwirtschaftlicher Ausrichtung. Wichtige institutionelle Voraussetzungen für eine Markt- und Geldökonomie wurden in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre geschaffen. Der prozeßpolitische Übergang vollzog sich dann verstärkt seit dem Regierungswechsel im Frühjahr 1990. Dabei folgte Ungarn im wesentlichen einem gradualistischen Konzept,²³ was einen entscheidenden Unterschied gegenüber Polen, Tschechien und Rußland markiert. Eine weitere Besonderheit Ungarns ist im traditionell sehr hohen Grad der Verflechtung seiner Wirtschaft mit dem Ausland zu sehen. Von allen Transformationsökonomien ist Ungarn am stärksten in den Weltmarkt involviert.²⁴ Die Kehrseite dessen ist jedoch die hohe Außenverschuldung. Während der siebziger Jahre finanzierte Ungarn mit Hilfe ausländischer Kredite eine Reihe von Investitionsprojekten sowie Konsumausgaben. Die Bruttoauslandsverschuldung wuchs von einer Milliarde US-Dollar 1970 auf 7,6 Mrd. im Jahre 1978 an und erreichte damit eine kritische Größenordnung. Die Politik der nächsten Jahre stand ganz im Zeichen der Sicherung der Zahlungsfähigkeit, ohne daß es jedoch gelungen ist, den Schuldenbestand nennenswert abzubauen. In der ersten Hälfte der achtziger Jahre beliefen sich die Bruttoauslandsschulden Ungarns auf ca. 10 Mrd. US-Dollar, um dann, von 1985 ab, steil anzusteigen (1985: 13,9 Mrd., 1986: 16,9 und 1988: 19,6 Mrd. US-Dollar).²⁵

Unter entwicklungstheoretischem Aspekt kann dies, im Kontext mit der Zunahme der Importe und dem Negativsaldo der Leistungsbilanz, als Ausdruck einer importorientierten Strategie gewertet werden. Diese führte jedoch nicht zu einer Marktkonstellation stabilen Wachstums und dynamischer Einkommensbildung. Vielmehr mündete sie schließlich in eine tiefe und langanhaltende ökonomische Krise.

Trotz eines hervorragenden Schuldenmanagements²⁶ und des Einsatzes des größten Teils der Exporterlöse für den Schuldendienst war das Land gezwungen, ständig neue Kredite zu immer ungünstigeren Konditionen aufzunehmen, um die fälligen Zinszahlungen leisten zu können. Eine Finanzierung der Zinszahlungen aus dem Leistungsbilanzüberschuß gelang nicht, da hier zunehmend Defizite auftraten. So wurde Ungarn von einem Nettoressourcenempfänger zu einem Nettoressourcenexporteur, eine Entwicklung, die viele Länder der Dritten Welt ganz ähnlich durchgemacht haben. Trotz einer aktiven Handelsbilanz nahm die Kreditbelastung von Jahr zu Jahr zu, wuchs der Schuldenbestand und nahmen die Devisenreserven ab (vgl. Tabelle 4). Binnenwirtschaftlich war diese Entwicklung von einem steigenden Zinsniveau, zunehmender Inflation und einer rückläufigen Investitionstätigkeit begleitet. Als dann 1988/89 auch das ökonomische Wachstum ganz zum Erliegen kam, waren die Elemente

»Leistungsbilanzüberschüsse erhöhen die Reputation von Währungen, da sie eine außenwirtschaftliche Schuldnerstellung abbauen, die Gefahr von Zahlungsbilanzkrisen verringern, den Bestand an Devisenreserven ohne Verschuldung aufbauen und die Gefahr von destabilisierenden Abwertungserwartungen reduzieren.«

Hansjörg Herr: Budgetkrise und Entwicklungsperspektiven der Transformationsländer, in: Konjunkturpolitik, Jg. 40, 1994, Heft 1, S. 59.

eines Stagflationsszenario manifest. Mit dem weiteren Rückgang der Investitionen und dem Eintritt Ungarns in eine rezessive Entwicklungsphase vollzog sich zu Beginn der neunziger Jahre der Übergang zu einer rezflationären Marktkonstellation.

Tabelle 4: Währungsreserven Ungarns (in Mio. US-Dollar)

Reserven insgesamt		konvertible Währungen	nichtkonvertible Währungen
1987	2.449	2.159	290
1988	2.178	1.976	202
1989	2.292	1.725	567
1990	1.969	1.069	805
1991	4.725	4.017	706
1992	4.429	4.381	48
1993	6.781	6.736	45
1994	6.781	6.679	12

Quelle: National Bank of Hungary, Market letter, 12/1991; Monthly Report, 3/1995, S. 110.

Die importorientierte Wirtschaftsstrategie der zweiten Hälfte der achtziger Jahre bot keine Chance, das Land aus der Krisensituation herauszuführen und die Entwicklung zu einem Akkumulations- und Wachstumsszenario hinüberzuleiten.

1990, im Gefolge des politischen Machtwechsels, erfolgte eine Reihe von Veränderungen in der Wirtschaftspolitik. Diese betrafen vor allem das Privatisierungskonzept und die Geldpolitik sowie die Außenwirtschaftsstrategie und die Wechselkurspolitik. Entwicklungstheoretisch läßt sich die veränderte Akzentsetzung als Versuch eines Strategiewechsels interpretieren. Dieser äußerte sich vor allem in einem Anstieg der Exporte 1991 gegenüber dem Vorjahr um 46 Prozent, in einem positiven Leistungsbilanzsaldo in den Jahren 1990 bis 1992 und in einer Aufwertungstendenz der ungarischen Währung. Aus einem traditionellen Importeur von Kapital wurde Ungarn vorübergehend zu einem Nettokapitalexporteur. Binnenwirtschaftlich korrespondierte diese Entwicklung mit dem Übergang zu einer restriktiveren Geldpolitik, wodurch es gelang, die Inflation etwas zurückzuführen. Bei weitem jedoch nicht genug, um auch nur annähernd Geldwertstabilität zu erreichen. Ferner wurden große Anstrengungen unternommen, gegenüber den Unternehmen harte Budgetrestriktionen durchzusetzen, die Privatisierung zu forcieren und die Wirtschaft insgesamt neu zu strukturieren. Zugleich sind in der ungarischen Wirtschaftspolitik aber auch eine Reihe von Fehlern und Widersprüchen auszumachen, die Zweifel an der These von dem Strategiewechsel aufkommen lassen. So wurde beispielsweise die Exportoffensive zu Beginn der neunziger Jahre nicht durch protektionistische Schutzmaßnahmen flankiert, sondern mit einer umfassenden Liberalisierung der Märkte verbunden. Dies hatte zur Folge, daß die Importe noch schneller wuchsen als die Exporte und die Handelsbilanz von 1992 ab wieder einen negativen

Am Rande sei noch erwähnt, daß die herrschende ökonomische Theorie und Politikauffassung, welche den Reformländern geradezu untersagt, protektionistische Maßnahmen zu ergreifen und auf dem Wege einer Unterbewertungsstrategie Exporterfolge zu erzielen, statt dessen aber die vollständige Liberalisierung der Märkte und die schnelle Einführung der Währungskonvertibilität von ihnen fordert, nicht unwesentlich Anteil an der gegenwärtigen kritischen Lage der Transformationsländer hat.

Saldo auswies. Schließlich wurde auch die Leistungsbilanz wieder passiv, die Kreditbelastung nahm weiter zu und der Schuldenbestand erreichte neue Rekordmarken (vgl. Tabelle 5 und 6, am Ende des Beitrages).

Tabelle 5: Zahlungsbilanz Ungarns in konvertibler Wahrung (in Mio. US-Dollar)

	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>1993</u>	<u>1994</u>
Exporte	6.346	9.258	10.028	8.094	7.613
Importe	5.998	9.069	10.076	11.340	11.248
Handelsbilanz	348	189	-48	-3.247	-3.635
Leistungsbilanz	127	267	324	-3.455	-3.911
Mittel- und langfristiges Kapital	204	3.070	432	5.632	2.295
Kurzfristiges Kapital	-893	-617	5	459	960
Kapitalbilanz	-689	2.453	437	6.091	3.235
Gesamtbilanz	-562	2.720	761	2.635	-656

Quelle: National Bank of Hungary, Monthly Report, 3/1995, S. 102.

Ein weiteres Problem stellt die Finanzsituation des Staates dar. Die makroökonomischen Finanzstrukturen sind durch entwicklungsblockierende Ungleichgewichte gekennzeichnet. Fehlende Einnahmen infolge der Rezession und eine ungenügende Steuerdisziplin bewirkten, daß sich das Budgetdefizit von Jahr zu Jahr vergrößerte und die innere Verschuldung des Staates dramatisch anwuchs.²⁷ In zunehmendem Maße wurde die Ersparnisbildung der privaten Haushalte zur Finanzierung des Budgets herangezogen (vgl. Tabelle 7), wodurch sich die Finanzierungsmöglichkeit von Investitionen verschlechterte.

Tabelle 7: Nettoersparnis der privaten Haushalte und Staatshaushaltsdefizit in Ungarn 1991 bis 1994 (in Mrd. Forint)

	Zuwachs der Nettoersparnis	Budgetdefizit	Relation
1991	265,5	114,2	232,5
1992	271,6	197,1	137,8
1993	186,4	199,7	93,3
1994	313,5	321,7	97,5

Quelle: National Bank of Hungary, Annual Report 1992, S. 38, 144; Monthly Report, 1/1994, S. 13ff.; 3/1995, S. 117, 121.

Eine besonders komplizierte Situation entstand 1993/94 durch das Zusammentreffen hoher Budgetdefizite mit einem Exportrückgang und einem hohen Leistungsbilanzdefizit. Da auch der Zustrom an Direktinvestitionen geringer wurde, nahmen die Spannungen in den Bilanzen enorm zu (vgl. Tabelle 8). Die eska-

»Expertenmeinungen zufolge wird in Ungarn mindestens ein Drittel des BIP in der Schattenwirtschaft am Fiskus vorbei umgesetzt.« Süddeutsche Zeitung vom 23. Mai 1995.

»Beeinträchtigt wird das Wirtschaftswachstum 1995 (in Ungarn) vor allem durch die schwache Nachfrageverfassung des Inlandsmarktes. weder von privater noch von öffentlicher Seite sind belebende Impulse auf die Nachfrage zu erwarten. Die »Rettung« für die Wirtschaftsentwicklung muß vor allem von der Auslandsnachfrage kommen, meinen die Wirtschaftsexperten.« Bundesstelle für Außenhandelsinformation: Länderreport Ungarn, Juli 1995, S. 4.

»Gerade weil die meisten Menschen in Ungarn wesentlich mehr Unterstützung von der EU erwartet hatten, ist jetzt die Enttäuschung groß. Und dies rührt keineswegs nur aus überspannten Hoffnungen, sondern auch aus den nicht eingelösten Versprechungen der Westeuropäer. Ungarn war von Anfang an bestrebt, stabile Beziehungen zur EU mit Orientierung auf einen relativ raschen Beitritt zu entwickeln. Man ging davon aus, daß die Öffnung der westeuropäischen Märkte vor allem auch im politischen Interesse der EU-Länder sei und daß aus demselben Interesse heraus auch der Zustrom von Direktinvestitionen zur Modernisierung der mittel- und osteuropäischen Ökonomien führen würde. Aber die Tatsachen sprechen klar gegen diese Erwartungen. Die Assoziationsverhandlungen dauerten drei Jahre, wo doch ein rascher Abschluß der Gespräche das erklärte Ziel war. Daß der Osten nicht allzu viel von Westeuropa erwarten kann, das war das einzige, was schnell deutlich wurde. Und dann fanden schließlich die ungleichen Verhandlungspositionen ihren Niederschlag auch im Vertrag selbst. Zwar hat die EU Mittel- und Osteuropa einige Vorteile eingeräumt, aber die wahren Gewinner sind die Exporteure aus Westeuropa.«

Agnes Pavelcsak Kissne:
Der Kern des modernen Ost-West-Konflikts in Europa, in: Utopie kreativ, Nr. 59 (September 1995), S. 20.

lierenden internen wie externen Finanzprobleme und die wenig überzeugenden Reaktionen der Regierung in der Wechselkurs-, Geld und Finanzpolitik darauf vermittelten den Eindruck, als würde Ungarn 1995 den exportorientierten Kurs aufgeben und zu dem traditionellen importorientierten Modell zurückkehren. Die Jahre 1990 bis 1992 wären dann nur eine Episode innerhalb eines vom Grundsatz her durchaus importorientierten Entwicklungsmusters gewesen.

Tabelle 8: Leistungsbilanzsaldo und Zufluß ausländischer Direktinvestitionen in Ungarn 1990 – 1994 (in Mio.US-Dollar)

	Saldo der Leistungsbilanz	Zufluß ausländischer Direktinvestitionen
1990	127	311
1991	267	1.459
1992	324	1.471
1993	-3.455	2.339
1994	-3.911	1.146

Quelle: National Bank of Hungary, Monthly Report 3/1995, S. 102, 106; 8/1994, S. 14ff.

Seit dem Regierungswechsel im Sommer 1994 gibt es jedoch wieder Anzeichen für eine stärkere Hinwendung zu einer exportgeleiteten Entwicklungsstrategie. So wurden mit der Abwertung der Währung am 5. August 1994 um acht Prozent und am 15. März 1995 um neun Prozent deutliche Zeichen gesetzt. Auch die Einführung eines Zollzuschlags von acht Prozent auf fast alle Importe weist in diese Richtung. Mit der Vorlage eines 12-Punkte-Programms zur Stabilisierung der Staatsfinanzen 1995 und den Bemühungen der Regierung um einen Sozialpakt zur Begrenzung der Lohnentwicklung wurden wichtige Schritte zur Korrektur eingetretener Fehlentwicklungen eingeleitet. Unterstützt werden diese Maßnahmen durch eine stabilitätsorientierte restriktive Geldpolitik sowie durch ein Steuerreformprogramm.

Konsequenz ist hier unerläßlich, denn das inzwischen zu verzeichnende, wenn auch noch sehr fragile Wirtschaftswachstum und der Anstieg der Investitionen gehen einher mit einer zunehmenden internen und externen Verschuldung, die immer schwerer zu finanzieren ist, sowie mit einer sich wieder beschleunigenden Inflation. Es kann nicht ausgeschlossen werden, daß die binnen- und außenwirtschaftliche Problematik in den nächsten Jahren in einer Weise eskaliert, die sich einerseits mit einer inflationären Lohn-Preis-Spirale und andererseits mit einer die Zahlungsfähigkeit gefährdenden Abwertungs-Kapitalflucht-Spirale umschreiben läßt. Ob es gelingt, dem zu entgehen, die Doppelgleisigkeit und Inkonsequenz der bisherigen Politik aufzugeben und entwicklungsstrategisch den Kurs einer exportgetragenen Akkumulation durchzusetzen, bleibt abzuwarten. Auf jeden Fall sind die Bedingungen dafür heute günstiger als 1990, auch wenn die ökonomische Lage eher schlechter ist.

- 1 Vgl. Senghaas, Dieter: Von Europa lernen. Entwicklungsgeschichtliche Betrachtungen, Frankfurt/M 1982, S. 66; Riese, Hajo: Entwicklungsstrategie und ökonomische Theorie – Anmerkungen zu einem vernachlässigten Thema, in: Entwicklungsländer und Weltmarkt. Ökonomie und Gesellschaft, Jahrbuch 4, Frankfurt/New York 1986, S. 160.
- 2 Die Analyse konzentriert sich auf Länder, die ein relativ hohes Entwicklungsniveau aufweisen, wie Tschechien, Ungarn, Polen, Slowenien, die Slowakei, ferner Rußland, Belarus, Estland u.a.
- 3 Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hg.): Osteuropa auf dem Weg in die Marktwirtschaft, Köln 1995, S. 86f.
- 4 Vgl. Khan, M.S., Montiel, P., Haque, N.U.: Adjustment with Growth. Relating Analytical Approaches of the IMF and the World Bank, in: Journal of Development Economics, vol. 52, 1990, S. 135 – 179; Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hg.): Osteuropa auf dem Weg in die Marktwirtschaft, Köln 1995, S. 86f.
- 5 Vgl. Riese, Hajo: Entwicklungsstrategie und ökonomische Theorie..., a.a.O.; Herr, Hansjörg, Westphal, Andreas: Transformation in Mittel- und Osteuropa: Makroökonomische Konzepte und Fallstudien, Frankfurt/New York 1993; Lüken-Klaßen, Mathilde: Währungskonkurrenz und Protektion: Peripherisierung und ihre Überwindung aus geldwirtschaftlicher Sicht, Marburg 1995.
- 6 Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hg.): Osteuropa auf dem Weg in die Marktwirtschaft, a.a.O., S. 91f.; Winterberg, J.M.: Westliche Unterstützung der Transformationsprozesse in Osteuropa, Konrad-Adenauer-Stiftung, Interne Studien, Nr. 92, Sankt Augustin 1994, S. 15.
- 7 Vgl. Beyfuß, J.: Dokumentation: Standortqualitäten der Länder Mittel- und Osteuropas, in: Institut der deutschen Wirtschaft: iw-trends, 2/1995, S. 55.
- 8 Vgl. Beyfuß, J., Kitterer, B. H.-J.: Deutsche Direktinvestitionen im Ausland, Bestandsaufnahme und Ergebnisse einer Untersuchungsbefragung, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Heft 181, Köln 1990, S. 40.
- 9 National Bank of Hungary, Monthly Report, 8/1994, S. 144.
- 10 Vgl. Lüken-Klaßen, Mathilde: Währungskonkurrenz und Protektion..., a.a.O.
- 11 Vgl. Herr, Hansjörg: Marktconstellationen, Wirtschaftspolitik und Entwicklung – das Beispiel der Transformationsökonomien, in: Betz, Karl, /Riese, Hajo. (Hg.): Wirtschaftspolitik in einer Geldwirtschaft, Marburg 1995, S. 164f.
- 12 Vgl. Beyfuß, J.: Dokumentation: Standortqualitäten..., a.a.O., S. 51ff.
- 13 Fältin, G., Zimmer, J.: Reichtum von unten, Berlin 1995.
- 14 Vgl. Brosch, B.: Die EU blockt Ungarn mit zweifelhaften Argumenten ab, in: Süddeutsche Zeitung, vom 25. Mai 1995, Beilage, S. 15.
- 15 Stehn, J.: Stufen einer Osterweiterung der Europäischen Union, in: Die Weltwirtschaft, 2/1994, S. 198.
- 16 Vgl. Klaus, V.: Signale aus dem Herzen Europas, Wiesbaden 1991, S. 94.
- 17 Vgl. Busch, Ulrich: Kapitaltransfer und »nationale Interessen«, in: Marktwirtschaftliche Transformation in Osteuropa, hrsg. vom Institut für Internationale Bildung Berlin, Bd. 5, Berlin 1994, S. 49 – 58.
- 18 Lüken-Klaßen, Mathilde: Währungskonkurrenz und Protektion..., a.a.O., S. 15.
- 19 Vgl. Herr, Hansjörg: Geld, Währungssystem und Währungswettbewerb. Theoretische und historische Analyse einer internationalen Geldwirtschaft, Frankfurt/New York 1992, S. 280ff.
- 20 Vgl. Herr, Hansjörg: Budgetkrise und Entwicklungsperspektiven der Transformationsländer, in: Konjunkturpolitik, Jg. 40, 1994/1, S. 59.
- 21 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. Januar 1995.
- 22 Vgl. Sitzler, K.: Von der schrittweisen Reform zum Systemwechsel, in: Altmann, F.-L., Hösch, E. (Hg.): Reformen und Reformer in Osteuropa, Regensburg 1994, S. 70 – 95; Busch, Ulrich: Der marktwirtschaftliche Transformationsprozeß in Ungarn. Ausgangsbedingungen und Strategie, in: Utopie kreativ, 33/54 (Juli/August 1995), S. 54 – 52.
- 23 Vgl. Busch, Ulrich: Sequencing und Timing im Transformationsprozeß in Ungarn, in: Herr, Hansjörg, Westphal, Andreas (Hg.): Transformation in Mittel- und Osteuropa..., a.a.O., S. 264 – 285.
- 24 1994 betrug der Anteil des Import- und Exportvolumens am BIP auf Dollar-Basis 61,2 v.H. (National Bank of Hungary, Monthly Report, 3/1995, S. 20, 107.
- 25 Vgl. Figyelő Monitor, 1989/16 und 1990/15, Budapest.
- 26 Vgl. Inotai, A.: Schuldenmanagement, Wechselkurspolitik und Konvertibilität in Ungarn, in: Herr, Hansjörg, Westphal, Andreas (Hg.): Transformation in Mittel- und Osteuropa..., a.a.O., S. 543ff.
- 27 Vgl. National Bank of Hungary, Annual Report 1995, S. 65f.