

Volkswirtschaftliche Schriften

Heft 501

**Herausforderungen
an die Wirtschaftspolitik
an der Schwelle zum
21. Jahrhundert**

**Festschrift für Lutz Hoffmann
zum 65. Geburtstag**

Herausgegeben von

Irmgard Nübler

Harald Trabold



Duncker & Humblot · Berlin

Irmgard Nübler / Harald Trabold (Hrsg.)

**Herausforderungen an die Wirtschaftspolitik
an der Schwelle zum 21. Jahrhundert**

Volkswirtschaftliche Schriften

Begründet von Prof. Dr. Dr. h. c. J. Broermann †

Heft 501



Ulrich Hoffmann

Herausforderungen an die Wirtschaftspolitik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert

Festschrift für Lutz Hoffmann
zum 65. Geburtstag

Herausgegeben von

Irmgard Nübler

Harald Trabold



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Herausforderungen an die Wirtschaftspolitik an der Schwelle
zum 21. Jahrhundert** : Festschrift für Lutz Hoffmann zum
65. Geburtstag / hrsg. von Irmgard Nübler ; Harald Trabold. –
Berlin : Duncker und Humblot, 1999
(Volkswirtschaftliche Schriften ; H. 501)
ISBN 3-428-09977-X

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten
© 1999 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0505-9372
ISBN 3-428-09977-X

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☞

Vorwort

Am 15. Mai 1999 feierte Lutz Hoffmann seinen 65. Geburtstag. Einer langen und schönen Tradition folgend widmen ihm seine Freunde, Kollegen und Schüler diese Festschrift.

Lutz Hoffmanns wissenschaftliche Neugierde und sein Interesse an zukünftigen Entwicklungen veranlaßten ihn stets, sich mit Themen zu befassen, die sich als Herausforderungen an die Wirtschafts- und Entwicklungspolitik der jeweiligen Zeit darstellten. Auch die Beiträge dieser Festschrift befassen sich mit wesentlichen Themen der Wirtschaftspolitik am Übergang zum nächsten Jahrhundert. Sie spiegeln dabei die Gebiete wider, mit denen sich Lutz Hoffmann im Laufe seiner wissenschaftlichen, beratenden und leitenden Tätigkeit beschäftigt hat.

Nicht nur die Vielfalt seiner wissenschaftlichen Themen, sondern auch die Bandbreite seines Wirkens in unterschiedlichen Tätigkeiten und Funktionen zeigt, wie breitgefächert Lutz Hoffmanns wissenschaftliches und berufliches Interesse ist. Lutz Hoffmann ist es gelungen, Lehre, wissenschaftliches Arbeiten, Beratung und Wissenschaftsmanagement in hervorragender Weise miteinander zu verbinden. Seine wissenschaftliche Laufbahn begann er mit dem Studium der Volkswirtschaftslehre von 1954 bis 1959 an den Universitäten Münster, Freiburg und Kiel. Einem Forschungsaufenthalt am Niederländischen Ökonomischen Institut beim späteren Nobelpreisträger Jan Tinbergen folgte 1962 die Promotion bei Erich Schneider in Kiel. Nach einem einjährigen Ausflug in die Industrie als Referent bei der Glanzstoff AG wurde er von Herbert Giersch an das Institut für Europäische Wirtschaftspolitik nach Saarbrücken geholt, wo er sich 1969 habilitierte. Von 1969 bis 1989 war Lutz Hoffmann ordentlicher Professor an der Universität Regensburg und von 1989 bis 1999 hatte er eine Sonderprofessur am Institut für Weltwirtschaft an der Freien Universität Berlin inne.

Lutz Hoffmanns beruflicher Werdegang kann wohl kaum als eine klassische Professorenlaufbahn bezeichnet werden. Immer wieder nahm er neue Herausforderungen als Berater und als Wissenschaftsmanager an, weil es ihm gefiel, zu gestalten und Einfluß zu nehmen. So arbeitete er von 1964 bis 1970 im Stab des Sachverständigenrates unter Herbert Giersch an aktuellen wirtschaftspolitischen Fragen mit. Von 1971 bis 1973 war er als wirtschaftspolitischer Berater im Rahmen des Harvard Advisory Service im Planungsamt des Premierministers von Malaysia tätig. Zu den Hauptaufgaben des Teams gehörte die Formulierung einer Entwicklungsstrategie, die sowohl ökonomische Probleme als auch ethnische Konflikte be-

rücksichtigt. In den Jahren 1977 und 1978 folgte ein Forschungsaufenthalt bei der Weltbank, wo er sich mit Energieplanung und Energiepolitik in Entwicklungsländern beschäftigte. Seit Mitte der achtziger Jahre war Lutz Hoffmann vorwiegend im Wissenschaftsmanagement tätig. Zunächst leitete er von 1985 bis 1989 als Direktor den Bereich Forschung und Langfristplanung der UNCTAD in Genf. Im März 1989 trat er sein Amt als Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung in Berlin an.

Neben seinen Funktionen als Professor und Wissenschaftsmanager war Lutz Hoffmann vielfach als wirtschaftspolitischer Berater für internationale und nationale Organisationen tätig. Die Weltbank, UNIDO, die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die GTZ und die Internationale Energieagentur nahmen seine Dienste ebenso in Anspruch wie verschiedene Bundesministerien. Seit 1993 leitet er das Beraterteam für den Präsidenten und die Regierung von Kasachstan und seit 1994 gemeinsam mit Dr. Siedenbergs auch das Beraterteam für den Präsidenten und die Regierung der Ukraine. Weiterhin wurde Lutz Hoffmann die Mitgliedschaft in zahlreichen wirtschaftswissenschaftlichen Gremien angetragen. So war er beispielsweise von 1975 bis 1980 im Senats- und Bewilligungsausschuß für die Sonderforschungsbereiche der DFG und von 1977 bis 1985 im wissenschaftlichen Beirat des BMZ. Seit 1985 ist er Mitglied im Präsidium und seit 1994 Vorsitzender der Wissenschaftsgemeinschaft Blaue Liste bzw. Gottfried Wilhelm Leibniz. Er ist Mitglied im Kuratorium des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung und im Kuratorium „Wissen und Verantwortung – Verein zur Carl Friedrich von Weizsäcker-Stiftung e. V.“. 1998 wurde er in den erweiterten Vorstand des Vereins für Socialpolitik und 1999 in den International Advisory Board der Eurasia Foundation aufgenommen.

In seiner wissenschaftlichen Arbeit hat sich Lutz Hoffmann besonders mit Regionen befaßt, deren Ökonomien den raschen Wandel von Strukturen bzw. von Systemen anstrebten. So hat er sich zu einer Zeit, als viele ehemalige Kolonien ihre politische Unabhängigkeit erreicht hatten und vor erheblichen Entwicklungsproblemen standen, für das Arbeitsgebiet Entwicklungspolitik entschieden. Dabei legte er den Schwerpunkt seiner Forschung zunächst auf die Analyse von Entwicklungsstrategien. Dieses Thema war auch Gegenstand seiner Habilitationsschrift. In den folgenden Jahren interessierte er sich hauptsächlich für den Industrialisierungsprozeß. In diesem Zusammenhang befaßte er sich mit der Bedeutung von ausländischen Direktinvestitionen, mit der Wahl und dem Transfer von Technologien und mit den Wirkungen entwicklungspolitischer Maßnahmen auf Beschäftigung und Einkommensverteilung. Als sich die Welt in den siebziger Jahren einer Energiekrise gegenüber sah, wandte sich sein Interesse den Energieproblemen sowohl der Entwicklungsländer als auch der Industrieländer zu. Während seiner Tätigkeit bei der UNCTAD in Genf beschäftigten ihn vorwiegend das Welthandelssystem, die Effekte der Außenhandelsliberalisierung und die Verschuldungsprobleme von Entwicklungsländern.

Mit der Wiedervereinigung Deutschlands und dem Zusammenbruch der sozialistischen Wirtschaftssysteme in Mittel- und Osteuropa entstanden für die Forschung und die wirtschaftspolitische Beratung völlig neue Herausforderungen. Es galt, Planwirtschaften in Marktwirtschaften zu überführen und effiziente Wirtschaftssysteme zu gestalten. Ausgestattet mit einem reichen Schatz an Erfahrungen in der wirtschaftspolitischen Beratung und in der Erforschung von Problemen des Strukturwandels hatte Lutz Hoffmann als Präsident des DIW an einflußreicher Stelle die Möglichkeit, den Wiedervereinigungs- und Transformationsprozeß von Anfang an wissenschaftlich zu begleiten und zu kommentieren.

Neben seinem Interesse an Entwicklungs- und Transformationsprozessen hatte sich Lutz Hoffmann seit seiner Mitarbeit im Stab des Sachverständigenrats unter Herbert Giersch stets für aktuelle wirtschaftspolitische Fragen interessiert. Seine Funktion als Präsident des DIW gab ihm die Gelegenheit, sich an hervorgehobener Stelle in die laufende Diskussion einzuschalten. Dies tat er unter anderem zu Problemen des deutschen Arbeitsmarktes, zu Fragen der Umweltökonomie und zur Asien- und Rußlandkrise. Den Klagen über die angebliche Standortschwäche Deutschlands hat er an vielen Punkten ebenso widersprochen wie den Forderungen nach Beibehaltung des traditionellen sozialen Sicherungs- und Umverteilungssystems. Als in der Öffentlichkeit der Eindruck entstanden war, daß die Mehrheit der deutschen Hochschullehrer aus wirtschaftswissenschaftlichen Gründen gegen die Einführung des Euro sei, gehörte er zu den Initiatoren eines Memorandums für den Euro, das von über 50 maßgeblichen Professoren unterzeichnet wurde.

Lutz Hoffmanns besonderes Interesse für die Erforschung der Probleme von Entwicklungs- und Transformationsländern spiegelt sich auch in seiner Lehrtätigkeit wider: Er blieb dem Fach „Wirtschaft der Entwicklungsländer“ sowohl an der Universität Regensburg als auch an der Freien Universität Berlin fast 30 Jahre lang treu. Frühzeitig integrierte er auch die Transformationsökonomik in seine Lehre, weil er davon ausging, daß viele entwicklungspolitische Fragen auf die heutigen Probleme der mittel- und osteuropäischen Staaten übertragbar sind. An der Universität Regensburg vertrat Lutz Hoffmann auch das Gebiet Internationale Wirtschaftsbeziehungen in der Lehre. Seine Vorlesungen und Seminare wurden durch seinen Erfahrungsschatz aus den Entwicklungs- und Transformationsländern auf lebendige Weise bereichert.

Es war Lutz Hoffmann immer ein besonderes Anliegen, wissenschaftliche Erkenntnisse in die politische Diskussion einzubringen. Dies konnte er als Berater, und er tat es als Präsident des DIW, indem er sowohl zur Anwendung neuer wissenschaftlicher Methoden als auch zum Aufgreifen aktueller Themen ermunterte. Sein Denken ist allerdings von einer Skepsis gegenüber einfachen, modellhaften Lösungen geprägt, die er mit seinen praktischen Erfahrungen in Entwicklungs- und später in Transformationsländern begründet. Diese haben ihm zu der Erkenntnis verholfen, daß sich keiner der Ansätze aus der Theorie der Wirtschaftspolitik

als formelhafte Lösung für die unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Fragestellungen eignet. Lutz Hoffmann versteht sich als Ökonom, der mit Theorien pragmatisch umzugehen weiß und Schubladendenken ablehnt. In diesem Zusammenhang hat er auch auf die hohe Verantwortung von Wissenschaftlern in der wirtschaftspolitischen Beratung hingewiesen. Diese dürften sich in ihrer Beratung nicht von theoretischen Modetrends oder einfachen Formeln leiten lassen.

Schließlich hat Lutz Hoffmann stets die Bedeutung von Prozessen herausgestellt. Seine Erfahrungen in Entwicklungs- und Transformationsländern haben ihn gelehrt, daß die Vernachlässigung von Prozessen zu Fehlverhalten führen kann. Lutz Hoffmann betont, daß weder die Wissenschaft in der statischen Analyse verhaftet bleiben noch der Staat sich nur auf den Ordnungsrahmen beschränken dürfe. So kritisiert er, daß manche Ökonomen die Privatisierung in Transformationsländern als Lösung aller Probleme betrachten. Dies sei eine statische Sichtweise. Lutz Hoffmann weist so beispielsweise auf die Bedeutung der Schaffung und des Wandels von Institutionen für einen erfolgreichen Übergang zur Marktwirtschaft hin. Ebenso muß sich der Staat Gedanken über die Gestaltung des Entwicklungsprozesses machen und kann sich nicht auf die Ordnungspolitik zurückziehen.

Die Würdigung Lutz Hoffmanns wäre unvollständig, ohne seine menschlichen Qualitäten und seine Persönlichkeit zu erwähnen. Lutz Hoffmanns Verhalten ist von einer demokratischen und liberalen Grundhaltung geprägt. So gesteht er Promovierenden sowie Habilitierenden ein hohes Maß an Freiheit und Eigenverantwortung in ihrer wissenschaftlichen Arbeit zu. Sein Verhältnis zu seinen wissenschaftlichen Assistenten war auf beiden Seiten von einem hohen Maß an Loyalität gekennzeichnet. Wann immer es sein Terminkalender erlaubte, stand er für fachliche Diskussionen, aber auch für persönliche Gespräche zur Verfügung. Seine Argumentationsweise sowie seine Diskussionsbereitschaft verliehen Lutz Hoffmann große Anerkennung und Sympathie bei den Studierenden. Seine Arbeitsdisziplin ist bewundernswert.

Schließlich möchten wir erwähnen, daß Lutz Hoffmann seit 1961 mit Helga Hoffmann verheiratet ist. Seine Frau und seine drei Kinder gaben ihm den Ausgleich, der für erfolgreiches berufliches Wirken unerläßlich ist. Sie sorgten dafür, daß er beim Wandern, Skifahren, Tennis- und Golfspielen sowie bei Kulturveranstaltungen die Wirtschaftswissenschaft vergessen konnte.

Als Herausgeber möchten wir allen danken, die zum Gelingen dieser Festschrift beigetragen haben: den Autoren der einzelnen Beiträge; Professor Norbert Simon, der die Festschrift gerne in Verlag genommen hat; Evelin Stege, die nach Adressen von früheren Kollegen und Mitarbeitern Lutz Hoffmanns forschte; Petra Gabriel und Deborah Bowen, die insbesondere bei redaktionellen Arbeiten unterstützten. Darüber hinaus möchten wir uns auch bei Professor Herbert Giersch bedanken. Er hatte einen Beitrag zu dieser Festschrift geplant, war aber aus gesundheitlichen Gründen nicht in der Lage, diesen fertigzustellen.

Wer Lutz Hoffmanns Freude an der wissenschaftlichen und beratenden Tätigkeit kennt, weiß, daß er sich nicht zur Ruhe setzen wird. Diese Festschrift ist deshalb verbunden mit dem Wunsch, daß Lutz Hoffmann seine Schaffenskraft noch viele Jahre bei guter Gesundheit erhalten bleiben möge.

Berlin, im Dezember 1999

*Irmgard Nübler
Harald Trabold*

Inhaltsverzeichnis

Irmgard Nübler und Harald Trabold

Herausforderungen an die Wirtschaftspolitik – Eine Einführung	13
---	----

I. Wirtschaftspolitische Herausforderungen in Industrieländern

Friedhelm Hengsbach SJ

Demokratischer Kapitalismus?	21
------------------------------------	----

Fritz Franzmeyer

Der Euro und die Arbeit. Überlegungen zu einer beschäftigungsorientierten Mehrebenenpolitik in der EWU	37
--	----

Gerhard Fels

Globalisierung und Tertiarisierung: Herausforderungen an den Standort Deutschland	61
---	----

Gert Wagner

Soziale Sicherung im Spannungsfeld von Demographie und Arbeitsmarkt	77
---	----

II. Entwicklungspolitik

Hans-Rimbert Hemmer

Zur Einbindung der Entwicklungsländer in die Globalisierung: Ausmaß und Folgen	93
--	----

Irmgard Nübler

Can Technology Diffuse Easily to Developing Countries? Personal Knowledge Suggests No!	121
--	-----

Christoph Rosenberg, Anna Ruocco und Wolfgang Wiegard

Explicit and Implicit Taxation in Uzbekistan	141
--	-----

III. Transformation zur Marktwirtschaft

Alfred Steinherr

Russia After the Downfall: Should Europe Watch or Act?	165
--	-----

Horst Tomann

Die Osterweiterung der Europäischen Union aus ökonomischer Sicht	177
--	-----

Axel Siedenberg und Felicitas Möllers

Erfolgsmessung in der wirtschaftspolitischen Beratung. Einsichten aus der persönlichen Begleitung des Transformationsprozesses	197
--	-----

IV. Währungspolitik und Außenhandelstheorie

Helmut Hesse und Bernd Braasch

„Asset inflation“ aus geld- und währungspolitischer Sicht	215
---	-----

Thomas Ziese

How to Apply Trade Theory to the German Unification? Making Sense of ‘Comparative Advantage in Nothing’	239
---	-----

V. Währungs- und Finanzkrisen

Juergen B. Donges

Globale Finanzmärkte, Währungskrisen und aufstrebende Volkswirtschaften	255
---	-----

Hajo Riese

Yen, Dollar und anderes mehr: Die Ostasienkrise unter dem Zeichen der Stabilität einer gestörten Weltwirtschaft	275
---	-----

Yilmaz Akyüz, Andrew Cornford and Jan Kregel

The Russian Crisis: From Shock Therapy to Financial Meltdown	297
--	-----

Schriftenverzeichnis Lutz Hoffmann	313
---	-----

Autorenverzeichnis	323
---------------------------------	-----

Herausforderungen an die Wirtschaftspolitik – Eine Einführung

Von Irmgard Nübler und Harald Trabold

Dieses Buch diskutiert in den ersten drei Kapiteln eine Reihe wichtiger wirtschaftspolitischer Herausforderungen in Industrie-, Entwicklungs- und Transformationsländern. Die weiteren Kapitel befassen sich mit Problemen der internationalen Wirtschaftspolitik, wobei das vierte Kapitel neuere Phänomene wie die Vermögensinflation und „comparative advantage in nothing“ und das fünfte Kapitel die internationale Währungs- und Finanzkrise diskutieren.

Herausforderungen in Industrieländern

Am Ende des 20. Jahrhunderts stehen Deutschland und viele weitere Industrieländer vor entscheidenden ordnungs- und prozeßpolitischen Herausforderungen. *Friedhelm Hengsbach* stellt die grundlegende Frage nach der Vereinbarkeit einer kapitalistischen Marktwirtschaft und eines demokratischen politischen Systems. Er argumentiert, daß die Hypothese einer verborgenen Logik, die Kapitalismus und Demokratie zusammenbindet, bestätigt werden kann, wenn der Kapitalismus auf die Merkmale eines funktionsfähigen Marktes reduziert und dieser idealtypisch abgebildet wird. Im folgenden begründet *Hengsbach* jedoch, daß Kapitalismus und Demokratie in Widerspruch zueinander stehen. So sind Demokratie und Kapitalismus zwar eine geschichtliche Koexistenz eingegangen, aber die Ursachen ihrer Konflikte wurden nicht beseitigt. *Hengsbach* weist nun interessante Wege auf, wie sich die Geschichte der kapitalistischen Wirtschaften und der Menschenrechtsbewegung in den Konturen einer demokratiefähigen Marktwirtschaft fortschreiben ließe.

In seinem Beitrag „Der Euro und die Arbeit“ beschreibt *Fritz Franzmeyer* die wesentlichen wirtschaftspolitischen Optionen zur Steigerung der Beschäftigung. Er verdeutlicht, daß die Beseitigung der Arbeitslosigkeit in der Europäischen Union nur durch eine koordinierte Anstrengung der Akteure von der supranationalen bis zur kommunalen Ebene möglich ist, die auf der Mikro-, Meso- und Makroebene ansetzen müssen. Dabei müssen seiner Ansicht nach ordnungspolitische Maßnahmen ebenso zum Einsatz kommen wie prozeßpolitische. Er plädiert dafür, die Instrumente differenziert und der jeweiligen Situation angepaßt einzusetzen, anstatt reine angebots- oder nachfrageseitig orientierten Strategie zu verfolgen.

Im Unterschied zum vorangegangenen Beitrag betont *Gerhard Fels* die Notwendigkeit, in Deutschland vor dem Hintergrund der beiden Megatrends Tertiarisierung und Globalisierung angebotsseitige Reformen durchzuführen. Nur sie könnten seiner Auffassung nach letztlich zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit beitragen, weil diese im wesentlichen durch inflexible Arbeitsmärkte und investitionsfeindliche Angebotsbedingungen verursacht sei. Die radikalen angelsächsischen Lösungen hält er zwar in Deutschland für momentan nicht durchsetzbar. Die Beispiele Dänemarks und der Niederlande, die beide über ein ähnliches Wertesystem verfügen wie Deutschland, machen jedoch deutlich, daß tiefgreifende angebotsseitige Reformen möglich und im Hinblick auf die Reduktion der Arbeitslosigkeit auch erfolgreich sind.

Wesentliches Element der meisten angebotsseitigen Strategien ist der anreizkompatible Um- bzw. Abbau des Sozialstaates. *Gert Wagner* widerspricht in seinem Beitrag der weitverbreiteten These, daß das deutsche soziale Sicherungssystem seine eigene wirtschaftliche Grundlage aushöhle. Nach einer grundsätzlichen Rechtfertigung der sozialen Sicherung argumentiert *Wagner*, daß es insbesondere der demographische Wandel ist, der das deutsche System der sozialen Sicherung belastet. Eingehend setzt er sich auch mit der Diskussion um das Lohnabstandsgebot auseinander und belegt anhand empirischer Studien, daß das Beschäftigungspotential einer Erhöhung des Abstandes zwischen Sozialhilfe und Entlohnung aus Erwerbsarbeit gering ist. Da das soziale Sicherungssystem erhaltenswert ist und auch den Arbeitsmarkt nicht zerstört, kommt es laut *Wagner* vor allem darauf an, tragfähige Strukturreformen durchzusetzen, die dem demographischen Wandel Rechnung tragen.

Entwicklungspolitik

Viele EntwicklungsökonomInnen forderten insbesondere in den vergangenen Jahren von Entwicklungsländern eine nach außen orientierte Entwicklungsstrategie. Entwicklungsländer könnten so von der Globalisierung der Märkte und durch Technologiediffusion von dem vorhandenen weltweiten Wissensbestand profitieren. *Hans-Rimbert Hemmer* befaßt sich mit den Auswirkungen der Globalisierung auf Entwicklungsländer. Er zeigt zum einen, daß die einzelnen Regionen von dieser Entwicklung in sehr unterschiedlichem Ausmaß betroffen sind. Zum anderen analysiert *Hemmer* die ökonomischen Folgen der Globalisierung in Entwicklungsländern. Dabei untersucht er die kurz- und langfristigen Wachstums- und Verteilungseffekte sowie Auswirkungen auf die natürliche Umwelt. Er kommt zu dem Schluß, daß die Länder mit sehr unterschiedlichem Erfolg von der Globalisierung profitieren. Schließlich nimmt *Hemmer* eine entwicklungspolitische Bewertung der ökonomischen Veränderungen vor und folgert, daß vor allem diejenigen Entwicklungsländer einen hohen Nutzen aus der Globalisierung ziehen, die stabile makroökonomische Rahmenbedingungen, hohe Investitionen in Sach- und Hu-

mankapital und einen hohen Offenheitsgrad, der insbesondere den Technologieimport erleichtert, aufweisen.

Die effiziente Nutzung des weltweit vorhandenen Wissensbestandes stellt eine wesentliche Herausforderung an Entwicklungsökonomien dar. *Irmgard Nübler* widerspricht der Vorstellung einer einfachen Technologiediffusion in Entwicklungsländer. Sie arbeitet heraus, daß Technologien aus verschiedenen, jedoch komplementären Wissensformen bestehen. Neben kodifiziertem Wissen, das grundsätzlich leicht in Entwicklungsländer fließen kann, führt sie „personal knowledge“, eine nicht-artikulierbare und daher auch nicht-handelbare Wissensform ein. Neue Erkenntnisse der Philosophie und kognitiven Wissenschaft zeigen, daß sowohl kulturelles als auch prozedurales Wissen weitgehend nicht explizit gemacht werden kann. Der effiziente Einsatz von transferierter Technologie in Entwicklungsländern erfordert, daß die kodifizierten, und daher handelbaren Technologieelemente zum einen mit lokal vorhandenen kulturellen Wissensselementen kombiniert werden müssen. Zum anderen muß das nicht-handelbare prozedurale Wissen in einem zeitintensiven Prozess in Arbeitern und Managern geschaffen werden. Eine erfolgreiche Diffusion von Technologien in Entwicklungsländer erfordert daher stets gezielte Anstrengungen und stellt die Forderung an die Entwicklungspolitik, diese beiden Prozesse zu unterstützen.

Während viele Entwicklungsländer ihre Wirtschaften öffnen, berichten *Christoph Rosenberg*, *Anna Ruocco* und *Wolfgang Wiegand*, daß sich Usbekistan nach Auflösung der Sowjetunion einer Strategie der Import-Substitution zugewendet hat. So wie viele andere Entwicklungsländer in der Vergangenheit, lenkt auch Usbekistan seine Ressourcen durch quasi-fiskalische Aktivitäten von den traditionellen Exportsektoren zu den importsubstituierenden Industrien. Die Autoren stellen zunächst das explizite Steuersystem dar, um dann insbesondere auf die Politik der impliziten Besteuerung und Subventionen einzugehen. Zum einen schätzen sie die Wohlfahrtskosten, die für Usbekistan auf Grund des multiplen Wechselkurssystems und der damit verbundenen Kontrollen auf den Export- und Importmärkten entstehen. Zum anderen analysieren die Autoren die implizite Besteuerung, die sich aus dem staatlichen Ordersystem und den administrativ festgesetzten Produzentenpreisen für Baumwolle und Weizen ergibt. Sie gehen davon aus, daß sowohl das Wechselkurssystem als auch das Staatsorder- und Preissystem zu erheblichen Wohlfahrtsverlusten führen und zeigen in groben Umrissen eine mögliche Steuerreform für Usbekistan auf.

Transformation in die Marktwirtschaft

Mit der Öffnung der Länder Osteuropas wurden die Wirtschaftspolitik und die Wirtschaftsberatung vor völlig neue Herausforderungen gestellt. Westeuropa hat dabei ein besonderes Interesse am Gelingen des Transformationsprozesses sowohl

in Rußland als auch in den anderen mittel- und osteuropäischen Staaten. *Alfred Steinherr* stellt die entscheidende Frage für Rußland: Sollte Europa das von Krisen geschüttelte Rußland seinem Schicksal überlassen oder mit einem massiven, aber an sehr restriktive Reformauflagen geknüpften Hilfsprogramm zur Seite stehen. *Alfred Steinherr* plädiert für letzteres. Er begründet dies zum einen damit, daß Europa am meisten zu gewinnen und zu verlieren hat, und damit das größte Interesse an einer erfolgreichen Reform haben muß. Zum anderen ist er der Überzeugung, daß Rußland ohne die massive westliche Hilfe nicht in der Lage sein wird, die notwendigen tiefgreifenden Reformen durchzuführen. Nur ein enormer Druck von Außen, gepaart mit hohen finanziellen Zuwendungen, kann dies erreichen. Er schlägt vor, die russischen Finanzmärkte von der Regierung zu isolieren, das Bankensystem zu reformieren und Kapitalmarktkontrollen einzuführen.

Horst Tomann diskutiert die Osterweiterung der EU, insbesondere die Effekte des Beitritts für Estland, Polen, Slowenien, Tschechien und Ungarn. Er analysiert die Wirkung der EU-Osterweiterung auf die Handelsströme und die dadurch erwarteten Wachstumseffekte. Des weiteren diskutiert *Tomann* die Wirkung von Finanztransfers sowie die der Übernahme des *acquis communautaire*. Er erwartet dabei langfristige Wohlfahrtsgewinne durch die Markterweiterung sowohl in den EU- als auch in den Beitrittsländern. Allerdings entstehen kurzfristig auf beiden Seiten negative Effekte durch den Strukturwandel. In den EU-Ländern werden zusätzliche Aufwendungen durch die nötigen Finanztransfers und die institutionellen Reformen entstehen.

Axel Siedenberg und *Felicitas Möllers* beschäftigen sich mit der Erfolgsmessung wirtschaftspolitischer Beratung in den Transformationsländern. Die Autoren stellen heraus, daß es zu vielen wirtschaftspolitischen Fragen keine fertigen Antworten gibt. Die Berater haben dennoch die Verantwortung, nach bestem Wissen Lösungsbeiträge zu liefern. Zentrales Anliegen der Autoren ist es zu klären, wie Beratungserfolg entsteht und mit welchen Kriterien und aus welcher Perspektive – Berater, Beraterin und Auftraggeber – die Erfolgsmessung vorgenommen werden sollte. In diesem Zusammenhang unterziehen sie das Projekt „Deutsche Beratergruppe Wirtschaft bei der ukrainischen Regierung“ einer kritischen Beurteilung und leiten Schlüsse für die Erfolgsmessung ab. Sie betonen, daß auf die Suche nach Patentrezepten verzichtet und die spezifischen Bedingungen vor Ort geprüft und in die Entscheidung mit einbezogen werden sollten.

Währungspolitik und Außenhandelstheorie

Die Beiträge zu Währungspolitik und Außenhandel befassen sich mit zwei Aspekten, von denen zu erwarten ist, daß sie in der zukünftigen wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion einen deutlich breiteren Raum einnehmen werden. *Helmut Hesse* und *Bernd Braasch* untersuchen das Phänomen der „asset inflation“, die

eine wichtige Herausforderung für die Geld- und Währungspolitik darstellt. „Asset inflation“ läßt sich als ein Prozeß definieren, in dessen Verlauf es zu einem längeranhaltenden starken Anstieg der Preise von Finanzaktiva und Immobilien kommt. Die Autoren widmen sich zunächst den Schwierigkeiten der Diagnose. Als nächstes diskutieren sie, ob und gegebenenfalls wie die Geldpolitik einer „asset inflation“ entgegen wirken sollte und erörtern abschließend mögliche Schwierigkeiten der Umsetzung. *Hesse* und *Braasch* verdeutlichen im Zuge ihrer Analyse die grundlegenden theoretischen Probleme bei der empirischen Verifikation sowie bei der Feststellung und Bekämpfung der „asset inflation“.

Thomas Ziesemer nimmt ein mißverstandenes Zitat von Lutz Hoffmann zum Anlaß, um auf Basis der realen Außenwirtschaftstheorie eine Reihe von theoretischen Möglichkeiten zu diskutieren, die zu einem „comparative advantage in nothing“ führen können. *Ziesemer* liefert dafür zwei Begründungen. Zum einen arbeitet er eine Reihe von Bedingungen heraus, unter denen es zu einem systematischen und nicht nur zufälligen Gleichstand der Vorteile kommen kann. Zum anderen zeigt er Bedingungen auf, unter denen die Produktionsfaktoren entweder das Land vollständig verlassen oder sich im Sektor für nichtgehandelte Güter konzentrieren. Die Produktion von handelbaren Gütern kommt damit in beiden Fällen zum Erliegen.

Währungs- und Finanzkrisen

Die Währungs- und Finanzkrisen in Asien und Rußland haben erneut eine breite Diskussion sowohl über Ursachen der Krisen als auch über geeignete Lösungs- und Präventionsstrategien ausgelöst. *Juergen B. Donges* setzt sich in seinem Beitrag mit den theoretischen Erklärungsansätzen und den wirtschaftspolitischen Konsequenzen der Finanzkrisen auseinander. Er beschreibt zunächst die drei grundlegenden Erklärungsmuster für Turbulenzen an den Finanzmärkten und verweist darauf, daß sowohl inner- als auch zwischenstaatliche Maßnahmen notwendig sind, um Ursachen der Finanz- und Währungskrisen zu beheben. *Donges* betont, daß die Bewältigung und Prävention von Krisen angesichts globalisierter Finanzmärkte ein schwieriges Unterfangen bleiben wird. Das Risiko könne aber durch eine solide Ordnungs- und Stabilitätspolitik gering gehalten werden.

Hajo Riese zeichnet in seinem Beitrag ein anderes Bild von den Ursachen der Krisen als der vorangegangene Autor. Ihm zufolge zeigt die Zweiteilung in eine erste und eine dritte Welt die Stabilität einer gestörten Weltökonomie an, in der Krisen integraler Bestandteil des Systems sind, während die liberale Ökonomie die Krise als eine temporäre Abweichung von der Gleichgewichtslösung interpretiert. Die Krise Ostasiens und Lateinamerikas erscheint damit in einem anderen Licht und *Riese* schlägt daher auch grundsätzlich andere Rezepte zu deren Behebung vor. Auch seine Analyse der Japankrise unterscheidet sich fundamental von derjenigen der „scientific community“.

Der Beitrag von *Yilmaz Akyüz*, *Andrew Cornford* und *Jan Kregel* untersucht die Ursachen der Finanzkrise in Rußland. Die Autoren betonen, daß diese zwar durch externe Faktoren ausgelöst wurde, letztlich aber auch eine Konsequenz der Schocktherapie war. Diese habe es zwar geschafft, die alten Strukturen weitgehend zu zerschlagen. Beim Aufbau derjenigen Institutionen, die wichtig sind, um Märkte zu schaffen und zum Funktionieren zu bringen, habe sie jedoch versagt. Selbst beim besten Willen hätte in Rußland im Jahre 1998 eine adäquate Umsetzung des Stabilisierungsprogrammes nicht gelingen können, da die zu seiner Umsetzung nötigen Institutionen nicht in ausreichendem Maße vorhanden waren.

I. Wirtschaftspolitische Herausforderungen in Industrieländern

Demokratischer Kapitalismus?

Von Friedhelm Hengsbach SJ

Corneliu Bogdan, der stellvertretende Außenminister Rumäniens, erklärte im Dezember 1989: „Es ist nicht möglich, eine freie Marktwirtschaft ohne Demokratie und eine Demokratie ohne freie Marktwirtschaft zu haben.“¹ In dieser Überzeugung spiegelt sich die damalige Erwartung zahlreicher Menschen aus Osteuropa und Ostdeutschland, daß es den marktwirtschaftlich organisierten westlichen Gesellschaften gelungen sei, persönliche Freiheit und materiellen Wohlstand miteinander zu verbinden. So sind in der Folge, nachdem die Kommandowirtschaften und die um eine Partei zentrierten Staatsformen des real existierenden Sozialismus zusammengebrochen waren, weltweit marktwirtschaftliche Systeme und demokratische Regierungen etabliert worden. Im Wettbewerb der Systeme haben sich die Marktwirtschaften offensichtlich als siegreich erwiesen, so daß es zu ihnen derzeit keine Alternative gibt. Das zunächst bescheidene Gefühl, gewonnen zu haben, ist stellenweise einem demonstrativen Gefühl der Überlegenheit gewichen, das sich in einem veränderten Sprachspiel äußert: In Zeiten der Globalisierung weicht die Verteidigung der sozialen Marktwirtschaft einem Bekenntnis zum demokratischen Kapitalismus.

Aber sind Kapitalismus und Demokratie überhaupt miteinander vereinbar? Sind sie es allein dadurch, daß die beiden Begriffe aneinander gefügt werden? Müßten nicht wenigstens theoretische Modelle, politische Konflikte und moralische Lernprozesse, falls sie eine Vereinbarkeit andeuten, gesondert geprüft werden?

A. Korrespondenzmodelle

Ist das Zusammentreffen von kapitalistischer Marktwirtschaft und Demokratie rein zufällig oder folgt es einer verborgenen Logik? Zwei Versuche, aus der geschichtlichen Entwicklung eine solche Logik zu rekonstruieren bzw. ein idealtypisches Konstrukt zu entwerfen, sollen im folgenden erläutert und beurteilt werden.

¹ Vgl. *Novak, Michael* (1992): *Der Geist des demokratischen Kapitalismus*, Frankfurt am Main, 451.

I. Dreistellige Logik

Michael Novak hat zuerst 1982 und dann 1992 eine klangvolle Hymne auf den „demokratischen Kapitalismus“ gesungen.² Er versteht darunter ein dreistelliges Gesellschaftssystem, das die Sphären der Wirtschaft, der staatlichen Organisation und der moralisch-kulturellen Überzeugungen einschließt. Für ihn ist die Verbindung eines demokratischen politischen Systems mit einer freien Marktwirtschaft nicht ein reiner geschichtlicher Zufall. Zwar entspringen moderner Kapitalismus und moderne Demokratie den gleichen geschichtlichen Quellen. Aber mehr noch ist es die natürliche Logik des Kapitalismus, die zur Demokratie führt. In der Welt ideeller Logik ziehen sie einander nach. Folglich ist in der Praxis das eine nur mit dem anderen zugleich verträglich. Sobald ein Wirtschaftssystem errichtet ist, das auf freiem Markt und individuellen Anreizen beruht, verstärkt sich jener politische Druck, der individuelle Rechte und Freiheiten erzwingt. Und sobald umgekehrt individuelle Rechte anerkannt sind, entsteht ein Zwang, wirtschaftliche Handlungs- und Vertragsfreiheit zu gewährleisten. Die Logik des Kapitalismus und die Logik der Marktwirtschaft verstärken sich, sind aber zugleich angewiesen auf eine spezifische moralisch-kulturelle Basis.³ Die Trennung und der Pluralismus der drei relativ autonomen Sphären verhindern, daß sie sich einem „einzigen heiligen Baldachin“⁴ unterstellen lassen, und daß sich jemand gleichzeitig aller bemächtigt. Das Wirtschaftssystem ist immer in eine Pluralität des politischen und des moralisch-kulturellen Systems eingebettet und wird durch ein Netzwerk von Institutionen, die diesen jeweils zugewiesen sind, in Schach gehalten.

Michael Novak sucht mit dem Pathos eines bekennenden Konvertiten den „Geist“ des Kapitalismus zu identifizieren. Er formuliert die Ideale der Freiheit, der souveränen Entscheidungskraft, der Nüchternheit, Risikofreude, Erfindungsgabe, Bereitschaft zum Experiment und Abenteuerlust. In leuchtenden Farben malt er das vernünftige Selbstinteresse aus, den sportlichen Glanz eines fairen Wettstreits, den Familiensinn, die Verantwortung für unbeabsichtigte Handlungsfolgen, den Kooperationswillen sowie die Barmherzigkeit mit den schwächeren Mitgliedern der Gesellschaft. Auf „die Ideale des demokratischen Kapitalismus“⁵ den Geist, die Logik und den Traum ist seine Reflexion gerichtet, nicht auf die real existierende Wirtschaftsform, die Schieflagen ökonomischer und politischer Macht, die Ausgrenzung beachtlicher Minderheiten, die ökologisch-sozialen Konflikte und die Reibungsverluste, die durch Übergriffe der Wirtschaft auf die Politik sowie durch ein ohnmächtiges moralisch-kulturelles System hervorgerufen werden. Solche Beobachtungen sind allenfalls am Rande notiert.⁶ Während er den Kapitalismus „spiritualisiert“, verengt er das demokratische Leitbild auf ein indivi-

² Vgl. Novak, Michael (1982): *The Spirit of Democratic Capitalism*, New York.

³ Vgl. Novak, Michael (1992): 22–25.

⁴ Vgl. Novak, Michael (1992): 71.

⁵ Vgl. Novak, Michael (1992): 453.

⁶ Vgl. Novak, Michael (1992): 214–233.

duelles Freiheitspathos in einem religiös-kulturellen Milieu. Nach solchen Vorentscheidungen gleicht die Beantwortung der Frage, ob Demokratie und Kapitalismus miteinander vereinbar seien, lediglich der Lösung einer Rechenaufgabe.

II. Idealtypisches Konstrukt

Die Hypothese einer verborgenen Logik, die Kapitalismus und Demokratie zusammenbindet, kann bestätigt werden, wenn der Kapitalismus auf die Merkmale eines funktionsfähigen Marktes reduziert und dieser idealtypisch abgebildet wird.

Das Konstrukt des idealtypischen Marktes gründet auf einem *methodischen Individualismus*. Dieser Denkstil ist ein Erbe der neuzeitlichen Revolution. Diese hatte den Menschen, der sich seiner instrumentellen Vernunft, seiner Freiheit und moralischen Autonomie bewußt wird, ins Zentrum der Welt und der Gesellschaft gerückt. Demgemäß wird in der neoklassischen Wirtschaftstheorie das komplexe Wirtschaftsgeschehen als das Resultat souveräner Entscheidungen zahlloser Individuen erklärt, die wohlinformiert und darauf bedacht sind, unter gegebenen Bedingungen den eigenen Nutzen zu erhöhen. Der individuelle Nutzen kann als Lustgewinn oder Glücksgefühl definiert werden, aber auch als Bereitschaft zum Verzicht oder als Opferwille einer nur scheinbar selbstlosen Krankenschwester. Rein formal stellt die Nutzenmehrung jenes Ziel dar, das Menschen aktuell anstreben. Das individuelle Nutzenkalkül gilt als eine allgemeine gesellschaftliche Tatsache, als ein „Faktum der Vernunft“. Insofern alle Entscheidungen unter einem „ökonomischen Gesichtspunkt“ getroffen werden, weil sie den Schranken zumindest der Zeitknappheit unterliegen, trägt der idealtypische Markt nach Ansicht der Konstrukteure egalitäre Züge.

Mit dem Individuum und dem individuellen Nutzen rückt auch die *individuelle Leistung* in den Mittelpunkt. Unterschiedliche Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft entspringen abweichenden Begabungen und Interessen der Menschen. Die individuelle Leistung ist zwar ein Medium der Distinktion. Aber trotzdem haben die Leistungsmerkmale einen vergleichsweise egalitären Charakter, wenn sie den Merkmalen der Hautfarbe, des Geschlechts oder der Abstammung gegenübergestellt werden, mit denen Menschen sich sonst voneinander abgrenzen. Im Tausch kommt es zu einer für beide Partner vorteilhaften Entsprechung von Leistung und Gegenleistung. Der Anreiz, dazu individuelle Leistungsreserven zu mobilisieren, entsteht zum einen durch den Gewinn, den der Verkauf neuer Produkte oder Verfahren auf dem Markt erbringt, und zum andern durch den Anreiz eines Einkommens, mit dem die Arbeitsleistung entgolten wird. So wird das Interesse am Erwerb von Gütern oder Einkommen über das Medium des Tausches zur Antriebskraft unmittelbar der persönlichen Leistung und mittelbar des gesellschaftlichen Wohlstands. Die feste Verknüpfung von individueller Leistung, wohldefinierten Entscheidungsbefugnissen und eindeutigen Verfügungsrechten sichern den Einsatz knapper Mittel sowie das Entstehen für die Folgen der Entscheidung. Die zentrale

Rolle der individuellen Leistung als Schlüssel persönlicher Lebenschancen und gesellschaftlicher Anerkennung wirkt egalitär. Sie hat zahlreichen Menschen einen bisher unbekannten persönlichen Freiheitsraum eröffnet, über den früher bloß eine Führungsschicht verfügte.

Die Nutzen- und Leistungskalküle der Individuen werden durch den *marktwirtschaftlichen Wettbewerb* koordiniert. Auf dem idealtypischen Markt treffen Anbieter und Nachfrager individueller Leistungen aufeinander; hinter dem Angebot stehen Produktionsentscheidungen, hinter der Nachfrage stehen Konsumpräferenzen, die mit Kaufkraft ausgestattet sind. Die Abstimmung der Einzelentscheidungen kommt durch anonyme Steuerungssignale, nämlich Preise und Einkommen zustande, die Informationen über Nachfragepräferenzen liefern und Produktionsentscheidungen auslösen. Richtige Produktionsentscheidungen werden durch Einkommensgewinne belohnt, falsche durch Einkommensverluste bestraft. Ein dynamischer Wettbewerb sorgt dafür, daß die Informationen unverfälscht und die Entscheidungen erwartungsgerecht sind. Er ist dann vorhanden, wenn mehrere Anbieter um eine kaufkräftige Nachfrage werben. Dabei gewinnen innovative Unternehmer zunächst einen Vorsprung vor ihren Konkurrenten, der allerdings in dem Maß verringert wird, als diese sie nachzuahmen versuchen. Der ursprünglichen Innovation folgt die Imitation, der Differenzierung die Nivellierung. Solange ein Rollentausch bahnbrechender und nachahmender Unternehmer möglich bleibt, werden einseitige und dauerhafte Machtpositionen verhindert. Der idealtypische Markt hat egalitäre Wirkungen.

III. Soziale Marktwirtschaft

Der idealtypische Markt ist so konstruiert, daß sich die Frage nach der Vereinbarkeit von Marktwirtschaft und Demokratie erübrigt. So hält es Friedrich A. von Hayek für unsinnig, der Marktwirtschaft das Adjektiv „sozial“ zuzufügen; die Ergebnisse, die der Markt hervorbringt, seien bereits sozial.⁷ Aber ein solches Konstrukt erweist sich als untauglich, real existierende Marktwirtschaften abzubilden. Die Definitionsmerkmale des „homo oeconomicus“ sind axiomatisch bestimmt. Eine umfassende Information über die eigenen Handlungsfolgen und Nebenwirkungen anzunehmen, ist abwegig. „Rationale“ Erwartungen des am eigenen Nutzen orientierten Individuums sind nicht ohne Kenntnis der subjektiven Risikoneigung und des individuell abweichenden Urteils über Ziele, Zielbeziehungen und Präferenzen beim Mitteleinsatz feststellbar. Die real existierenden Menschen leben nicht in den zwei getrennten Welten des rationalen Denkens und des emotionalen Erlebens, sondern suchen zwischen dem Eigeninteresse und der Sympathie für an-

⁷ Hayek hat sich auf eine Äußerung Ludwig Erhards berufen, „für ihn müsse die Marktwirtschaft nicht erst sozial *gemacht* werden, sie sei es bereits von ihrem Ursprung her“. Unsere vergiftete Sprache. In: Hayek, Friedrich A. von (1996): Die verhängnisvolle Anmaßung: Die Irrtümer des Sozialismus, Tübingen: 115 – 129.

dere eine variable Balance herzustellen. Sie treffen Wertentscheidungen und lassen ihnen ein rationales Urteil folgen. Den abstrakten „homo oeconomicus“ zur Schlüsselfigur der wirtschaftswissenschaftlichen Reflexion zu machen, kommt dem Versuch gleich, Partnerschaftskonflikte mit Hilfe eines Menschen abzubilden, der vorweg als geschlechtsloses Wesen definiert wird. Auch das Konstrukt der individuellen Leistung ist untauglich, wirtschaftliche Funktionsregeln zu erklären. Diese wird ja nicht physikalisch als „Arbeit mal Weg“, sondern in erster Linie durch die kaufkräftige Nachfrage oder die Ausgangsverteilung der Kaufkraft definiert. So erbringt ein Bauer in Kolumbien eine wirtschaftliche Leistung, wenn er Orchideen züchtet, die nach Europa geflogen werden, und nicht, wenn er Mais anbaut, der seine Nachbarn sättigt. Wirtschaftliche Leistung wird auch nicht an der außerordentlichen Arbeitsanstrengung gemessen. Denn ein Autolackierer strengt sich während seiner Erwerbstätigkeit vermutlich nicht mehr an als seine Frau, die daheim drei Kinder erzieht. Dennoch gilt seine Arbeit als wirtschaftliche Leistung, die seiner Frau nicht. Außerdem sind individuelle Leistungsbeiträge in einem arbeitsteiligen Produktionsprozeß nicht eindeutig zurechenbar; wie die vom Markt bewertete Gesamtleistung auf einzelne Leistungsträger aufgeteilt werden soll, bleibt eine Frage des Ermessens, der Gewohnheit sowie der Macht. So weisen Männer den Frauen bestimmte Erwerbsarbeiten zu und legen den Abstand zwischen deren Einkommen und den eigenen fest. Wer die individuelle Leistung bloß auf die eigene Begabung und Energie zurückführt, läßt auch außer acht, daß sie auf einem Bündel gesellschaftlicher Vorleistungen aufruht.

Die theoretische Eleganz des idealtypischen Konstrukts, die in einem umgekehrten Verhältnis zu dessen praktischer Relevanz steht, erschwert eine überzeugende Antwort auf die Frage nach der Vereinbarkeit von Marktwirtschaft und Demokratie. Deshalb haben diejenigen, die das Gemeinsame Wort der Kirchen zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland zu vertreten haben, die real existierende soziale Marktwirtschaft in der Bundesrepublik zum Gegenstand ihrer ethischen Reflexion gemacht. In dem Kirchenwort wird einer „Marktwirtschaft pur“ die „bewußt sozial gestaltete Marktwirtschaft“ als Leitbild gegenübergestellt, die einen erfolgreichen „produktiven Kompromiß zwischen wirtschaftlicher Freiheit und sozialem Ausgleich“ darstellt. Sie ist nicht bloß ein effizienter Wirtschaftsstil, sondern eine staatlich gewährleistete Wirtschaftsordnung mit Grundsätzen und Institutionen, in denen sich diese Grundsätze verkörpern. Erstens werden die „Prinzipien“ eines Privateigentums, dessen Gebrauch dem allgemeinen Interesse verpflichtet bleibt, eines funktionierenden Wettbewerbs und einer sozialstaatlichen Absicherung der Einkommen der Nichterwerbstätigen genannt. Zweitens wird eine Reihe von Institutionen lexikalisch aufgezählt, die weithin aus dem konfliktreichen politischen Engagement der Arbeiterbewegung hervorgegangen sind, „die Betriebs- und Unternehmensverfassung, einschließlich der Mitbestimmung der Arbeitnehmer, das System der Tarifautonomie, die Arbeitsschutzgesetzgebung, ein System sozialer Sicherung, freie Berufs- und Arbeitsplatzwahl, das Recht auf Eigentum und seine Sozialpflichtigkeit, Wettbewerbsschutz, Arbeits- und Wohnungs-

marktpolitik“.⁸ Und drittens sind fünf Komponenten bekräftigt, die der Marktwirtschaft in Deutschland das Adjektiv: „sozial“ verliehen haben: eine gerechte Verteilung und Beteiligung der Menschen am gesellschaftlichen, kulturellen und wirtschaftlichen Leben gehört zu den wirtschaftspolitischen Zielen; Arbeitgeber und Arbeitnehmer sind gemeinsam für faire Arbeitsbedingungen verantwortlich; die marktwirtschaftliche Effizienz und der Ausbau der sozialstaatlichen Einrichtungen sind gleichrangige und wechselseitig aufeinander einwirkende Momente – wie zwei Brückenpfeiler oder zwei Seiten einer Münze; für die bisherigen Verteilungskonflikte um die Zuwächse des Sozialprodukts und für die Verhandlungsergebnisse der Tarifparteien gilt eine Richtigkeitsvermutung; dies trifft gleichfalls für die Betriebsverfassung und die Mitbestimmung im Unternehmen zu, in denen sich „Wirtschaftsbürgerrechte“ verkörpert haben.

Das gemeinsame Wort der Kirchen rechnet mit offenen Flanken des Marktes und läßt diese durch den Staat schließen: Der Wettbewerb sichert sich nicht selbst; die Geldverfassung ist nicht ein Resultat von Angebot und Nachfrage; öffentliche Güter werden privatwirtschaftlich nicht bereitgestellt; der soziale Ausgleich bleibt für den Markt ein unverständliches Rauschen; eine Tendenz der privaten Nachfrage zu einem natürlichen Gleichgewicht ist unwahrscheinlich. Offensichtlich sind das ordoliberalen und sozialdemokratischen Leitbild der sozialen Marktwirtschaft zusammengefügt worden.⁹ Darin spiegelt sich die Einschätzung, daß Marktwirtschaft und Demokratie nicht ohne gesellschaftliche Konflikte im Lauf der Geschichte, nicht ohne staatliche Vermittlung und – im Unterschied zu Novaks Ansicht¹⁰ – erst durch die Erweiterung der bürgerlichen Verfassung zur sozialen Demokratie kompatibel gemacht worden sind. Daß die Kirchen in ihrem gemeinsamen Wort weder einen „Geist“ beschwören noch ein idealtypisches Konstrukt auszeichnen, ist bemerkenswert. Dennoch ist ihnen eine Fehleinschätzung unterlaufen.

B. Menschenrechte und Kapitalismus im Widerstreit

Im Bekenntnis zur sozialen Marktwirtschaft in Deutschland haben die Kirchen deren kapitalistischen Charakter fahrlässig übersehen oder mutwillig ausgeblendet,

⁸ Vgl. *Kirchenamt der Evangelischen Kirche in Deutschland/Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz* (Hrsg.) (1997): Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit. Wort des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland, Bonn: 58.

⁹ Vgl. *Müller-Armack*, Alfred (1966): Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, Freiburg. Karl Schiller hat die aufgeklärte soziale Marktwirtschaft als eine Verbindung zwischen dem „Freiburger Imperativ“ und der „Keynesschen Botschaft“ definiert.

¹⁰ Michael Novak hält den „demokratischen Kapitalismus“ für ein „amerikanisches Äquivalent dessen, was in Deutschland „soziale Marktwirtschaft“ genannt wird. „In diesem Sinne ist der deutsche Leser gut beraten, wenn er, wo immer ich das Wort ‚demokratischer Kapitalismus‘ verwende, soweit möglich den Begriff ‚soziale Marktwirtschaft‘ einsetzt.“ *Novak*, Michael (1992): 12.

obwohl ostdeutsche Christen während des Konsultationsprozesses wiederholt darauf hingewiesen hatten.¹¹ Wenn im folgenden versucht wird, diesen Mangel zu beheben und gleichzeitig im Rückgriff auf die Menschenrechte dem Leitbild der Demokratie ein schärferes Profil zu geben, wird die Antwort auf die Frage, ob Marktwirtschaft und Demokratie vereinbar sind, anders ausfallen.

I. Menschenrechte

Die meisten Staaten der Welt haben 1993 in Wien der „International Bill of Rights“ zugestimmt. Diese Erklärung enthält die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948, den Zivilpakt über bürgerliche und politische Rechte sowie die Vereinbarung über ökonomische, soziale und kulturelle Rechte von 1966.¹²

Wer die Achtung der Menschenrechte einklagt, denkt in erster Linie an die bürgerlichen Freiheitsrechte, die in den meisten westlichen Verfassungen als schützenswerte Grundgüter verankert sind. Das Recht der körperlichen Unversehrtheit, der freien Entfaltung der Persönlichkeit, der Glaubens- und Bekenntnisfreiheit, der freien Meinungsäußerung sowie das Eigentumsrecht sind individuelle und institutionelle Abwehrrechte gegen mögliche Ein- und Übergriffe staatlicher Entscheidungsträger. Sie gründen in der Würde der Person, die allen Menschen eigen ist.

Von diesen Abwehrrechten werden wirtschaftliche und soziale Grundrechte abgegrenzt. Diese formulieren Leistungsansprüche auf eine Grundausrüstung von Waren und Diensten, die zu einem menschenwürdigen Leben erforderlich sind. Zu ihnen gehören das Recht auf einen ausreichenden Lebensunterhalt, ein gesundes Leben, eine angemessene Wohnung, Arbeit und Bildung. Sie bilden die materiellen oder kulturellen Voraussetzungen, damit die Menschen ihre Freiheitsrechte in Anspruch nehmen können. Die subjektiven Leistungsansprüche sind entweder ausdrücklich als Staatsziele artikuliert oder in Sozialstaatsklauseln eingeschlossen.

Ein dritter Typ von Menschenrechten definiert den Anspruch auf autonome Gestaltung der öffentlichen Vorgänge und Institutionen, von denen die einzelnen mittel- oder unmittelbar betroffen sind. Sie gründen in dem Selbstbestimmungsrecht und enthalten den Anspruch, daß die Bürgerinnen und Bürger sich an den öffentlichen Angelegenheiten beteiligen und sich in den politischen Meinungs- und Willensbildungsprozessen selbst vertreten können.

¹¹ Oswald von Nell-Breuning verwandte in Anlehnung an Götz Briefs für das westdeutsche Wirtschaftssystem die Bezeichnung: „sozial temperierter Kapitalismus“, *Nell-Breuning, Oswald von*: Wie „sozial“ ist die „Soziale Marktwirtschaft“? In: Hengsbach, Friedhelm (Hrsg.) (1990): Den Kapitalismus umbiegen, Düsseldorf: 222–238. Vgl. Gewerkschaften und soziale Ordnung. In: *Nell-Breuning, Oswald von* (1970): Aktuelle Fragen der Gesellschaftspolitik, Köln: 135–146.

¹² Vgl. *Brieskorn, Norbert* (1997): Menschenrechte. Eine historisch-philosophische Grundlegung, München: 11–23, 75–137.

Kollektive Menschenrechte sind verbindliche Ansprüche, die nicht dem Individuum, sondern einer ethnischen Minderheit, einer Nation oder einer Gruppe von Völkern zustehen, etwa das Recht auf eigenständige Entwicklung, auf Autonomie und Befreiung. Entsprechend nennt der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte 1966 die „Rechte der Völker“. Oft werden die individuellen und kollektiven Menschenrechte miteinander verknüpft. So spricht die Bajul Charta 1981 von den „Rechten und Freiheiten der Menschen und Völker“.

II. Gesellschaftliche Machtasymmetrien

Die real existierenden Marktwirtschaften sind kapitalistische Marktwirtschaften. Diese lassen sich zwar als rein ökonomisches Funktionsgerüst darstellen, das aus marktwirtschaftlichem Wettbewerb, hohem Technikeinsatz auf Grund vorgeleisteter Arbeit, einer elastischen Geldversorgung und privaten Verfügungsrechten besteht. Aber in diesem ökonomischen Funktionsgerüst verkörpert sich ein dreifaches Verhältnis gesellschaftlicher Übermacht und Abhängigkeit.

Erstens wird das Unternehmen als ein Vermögensgegenstand definiert, der den Eigentümern der Produktionsmittel zugeordnet ist. Aus diesem Privateigentum leitet man nicht nur das Dispositionsrecht über die im Verlauf des Produktionsprozesses entstehenden Güter und Produktionsmittel ab, sondern auch die Weisungsbefugnis gegenüber den „Arbeitnehmerinnen“ und „Arbeitnehmern“, die dem „Arbeitgeber“ ihre Arbeitskraft zur Verfügung stellen. Das Machtgefälle im Betrieb und Unternehmen verlängert sich in eine strukturelle Schieflage auf dem Arbeitsmarkt. Denn der einzelne Arbeitnehmer, der darauf angewiesen ist, seine Arbeitskraft anzubieten, um mit dem Arbeitseinkommen seinen Lebensunterhalt zu bestreiten, steht dem Arbeitgeber nicht in einer paritätischen Verhandlungsposition gegenüber.

Zweitens erreichen die Unternehmen (im Normalfall) als Anbieter von Gütern einen höheren Organisationsgrad, als ihn die häufig atomisierten Konsumenten auf der Nachfrageseite zustande bringen. Deshalb kann eine „Übermacht im Tausch“ auftreten. Eine derartige Asymmetrie verfestigt sich, wenn mit Hilfe der Werbung die Souveränität der Konsumenten außer Kraft gesetzt wird. Sie ist irreversibel, wenn sich marktbestimmende Anbieter zusammenschließen und Teilmärkte beherrschen. Die Geschichte der kapitalistischen Marktwirtschaften ist eine Geschichte der Fusionen, die den Wettbewerb eher beschränkt als intensiviert haben. Ein strukturelles Machtgefälle gilt insbesondere für die globale Arbeitsteilung zwischen Industriegüterproduzenten und Rohstofflieferanten. Diese hat sich nicht aus ursprünglich gleichen Startbedingungen ergeben, sondern wurde den Entwicklungsländern von den Kolonialherren aufgezwungen. So werden Güter mit unterschiedlichen ökonomischen Qualitäten ausgetauscht, denn natürliche Rohstoffe lassen sich durch synthetische Produkte ersetzen oder werden durch technische Entwicklungen entbehrlich.

Drittens wird die Anbietermacht der Unternehmen durch deren Zusammenspiel mit den Institutionen einer elastischen Geldversorgung verschärft. Das Bankensystem ist mit einer Kredit- und Geldschöpfungsmacht ausgestattet, dem ersten Glied einer weiter wirkenden Spirale: Die privaten Geschäftsbanken gewähren den Unternehmen, die nachweisen können, daß ihre Profiterwartungen plausibel sind, Kredite. Damit können Produktionsmittel gekauft und Arbeitskräfte entlohnt werden. Nachdem die vorfinanzierte Produktion der Güter und deren Absatz erfolgreich abgeschlossen sind, werden aus dem erzielten Überschuß die Profite entnommen und die Kredite zurückgezahlt. Die Übermacht der Banken wird noch dadurch zugespitzt, daß sie die Geschäftsführung der Manager nicht nur als Kreditgeber, sondern auch über das Depotstimmrecht und die Unternehmensbeteiligungen kontrollieren können. Die Machtasymmetrie bei der Kontrolle der Unternehmen äußert sich auch in der Funktion, die den Finanzmärkten zugeschrieben wird. Kapitalanleger und Anlagefonds behandeln Unternehmen ausschließlich als Vermögensanlage. Sie können die Beteiligungsmehrheit erwerben, Manager einsetzen, die ihnen genehm sind, profitable Unternehmenskerne ausschachten, die Restbetriebe weiterverkaufen oder samt ihren Belegschaften „verschrotten“. Selbst nationale Regierungen und Notenbanken sehen sich durch die internationalen Finanzmärkte diszipliniert, seitdem sie ausschließlich danach bewertet werden, ob sie eine hinreichend rigide Geldpolitik durchsetzen können. Die globale Hegemonie von Leit- und Ankerwährungen konnte in den internationalen Währungskrisen der letzten Jahre (Mexiko-, Asien-, Rußland- und Brasilienkrise) beobachtet werden, als risikante Finanzgeschäfte privater Wirtschaftssubjekte von den führenden Zentralbanken und dem IWF als deren Agentur abgestützt wurden, damit das System nicht zusammenbricht, als zusätzliches Geld in den Kreislauf gepumpt wurde und als die negativen Folgen der Geldschöpfung den Schwächeren aufgehalst wurden.

III. Geschichtliche Koexistenz

Indem das Leitbild der Demokratie, nachdem es an die Proklamation der Menschenrechte als dessen Ursprung und Grundlage rückgebunden wurde, jenen Machtasymmetrien gegenübergestellt wird, die kapitalistische Marktwirtschaften kennzeichnen, liegt die Schlußfolgerung nahe, daß Demokratie und Kapitalismus eigentlich unvereinbar seien.

Wieso ist es trotzdem zu einer geschichtlichen Koexistenz gekommen? Zwei Gründe scheinen mir dafür ausschlaggebend zu sein: Zum einen konnten sich kapitalistische Machtverhältnisse nur etablieren, nachdem gesellschaftliche Teilspähren sich aus dem umfassenden Hoheitsbereich der Moral und Religion ausdifferenziert hatten und die Vielfalt relativ autonomer Funktionssysteme anerkannt war. Inzwischen existiert der Kapitalismus real nur im Plural. Obwohl beispielsweise die USA, Schweden und die Bundesrepublik als kapitalistische Marktwirtschaften einzustufen sind, lassen sich in der Ländervielfalt eigenständige Entwürfe des Kapita-

lismus erkennen. Daß US-Amerikaner mit Michael Novak die Symbiose von Marktwirtschaft, Demokratie und moderner Zivilisation „demokratischen Kapitalismus“ nennen, ist bereits erwähnt worden. Von dieser Spielart weicht die Wirtschafts- und Gesellschaftsform der Bundesrepublik nicht nur in der Bezeichnung als „Soziale Marktwirtschaft“ ab.¹³ Und in Schweden sah man gar eine „Demokratische Marktwirtschaft“ und einen „Dritten Weg“ verwirklicht,¹⁴ der streng kapitalistische Verfügungsrechte im Bereich der Einkommensentstehung mit gewerkschaftlichen Organisationsrechten im Bereich der Verteilung kombinierte.

Zum andern sind auch die Menschenrechte kein weltanschaulich geschlossenes Programm. Sie sind in geschichtlichen Situationen, die als strukturelle Ungerechtigkeit empfunden wurden, proklamiert worden. Gruppen von Menschen haben sich wiederholt dem akuten Leidensdruck, der von Herrschaftsträgern ausging, widersetzt und dagegen protestiert. Es gibt eine Vorgeschichte und eine Geschichte der modernen Menschenrechtsbewegung. Mit der „Habeas-Corpus-Akte“ von 1679 wurde versucht, Verhaftete und Angeklagte vor unrechtmäßigen Übergriffen zu schützen, die nachgeordnete Ausführungsorgane königlicher Macht sich angemaß hatten. Die „Bill of Rights“ von 1689 bestimmte Verfahren und Institutionen, die darüber wachen sollten, daß der einzelne, wenn er seine Rechte in Anspruch nimmt, vor staatlichen Repressalien geschützt wird.¹⁵ Die „Virginia bill of rights“ von 1776 sowie die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 haben dann die freie Selbstbestimmung der Menschen verteidigt und die Willkür staatlicher Macht in die Schranken von überprüfbaren Regeln verwiesen. Als sich herausstellte, daß Menschenrechte auf Männer, Bürger, Rassen und Klassen begrenzt werden konnten, daß die Kapitaleigner sich bürgerlicher Freiheitsrechte, etwa des Rechts auf den laufenden Gewerbebetrieb und des Rechts auf Privateigentum bedienten, um die Ungleichheit und Ungerechtigkeit zu verfestigen, und daß der Anspruch formaler Abwehrrechte nicht ohne ein Mindestmaß an materiellen Voraussetzungen eingelöst werden kann, sind aus den Konflikten der Arbeiterbewegung mit den damaligen Herrschaftseliten die wirtschaftlichen und sozialen Leistungsrechte formuliert und im Sozialstaat verfassungsfest gemacht worden; jeder Mensch sollte unabhängig von seiner Kaufkraft und seinem Leistungsvermögen ein menschenwürdiges Leben führen können. Und als die repräsentative Demokratie in eine Parteien-, Verbände- und Verwaltungsdemokratie abzugleiten drohte, wurde mit der Proklamation politischer Gestaltungsrechte sowie mit der Formel der „Demokratisierung aller Lebensbereiche“ für eine gesellschaftliche Lebensform geworben, in der die „direkte Beteiligung“ an den öffentlichen Meinungs-

¹³ Vgl. *Müller-Armack*, Alfred (1976): Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration, Bern-Stuttgart.

¹⁴ Vgl. *Meidner*, Rudolf (1979): Unsere Vorstellungen vom Dritten Weg. In: Gärtner, Ulrich, und Jiri Kosta (Hrsg.): Wirtschaft und Gesellschaft, Berlin: 363–387; *Meidner*, Rudolf, und *Anna Hedborg* (1984): Modell Schweden, Frankfurt.

¹⁵ Vgl. *Brieskorn*, Norbert (1997): 78–84.

und Willensbildungsprozessen als neuer Name für Gerechtigkeit propagiert wurde. Schließlich sind „Rechte der Völker“ verkündet worden, seitdem Länder des weltwirtschaftlichen Südens ihre Armut und Unterentwicklung als Kehrseite des Reichtums und der Überentwicklung in den Industrieländern wahrnehmen und den ihnen zustehenden Anteil am wachsenden weltwirtschaftlichen Reichtum einklagen. Die Geschichte der kapitalistischen Wirtschaften und der Menschenrechtsbewegungen ist nicht abgeschlossen, weil die Ursachen ihrer Konflikte, widersprüchlichen Koexistenz und geforderten Transformation nicht beseitigt sind. Aber sie läßt sich in den Konturen einer demokratiefähigen Marktwirtschaft fortschreiben.¹⁶

C. Demokratiefähige Marktwirtschaft

Jenseits der Alternative von: „Markt oder Staat“ haben sowohl im Aufbruch vor 1989 in Osteuropa als auch in den kulturellen Umbrüchen Westeuropas während der 70er Jahre zivilgesellschaftliche Akteure moralische Lernprozesse angestoßen, die nur ansatzweise in politische Reformen einer demokratiefähigen Marktwirtschaft übersetzt worden sind.

I. Beteiligung an der Erwerbsarbeit

Die Beteiligung an der gesellschaftlich organisierten Arbeit wird noch auf absehbare Zeit für die meisten Menschen der Hauptschlüssel des Zugangs zu materiellem Wohlstand, persönlicher Identität und gesellschaftlicher Anerkennung bleiben. Sie ist die grundlegende Voraussetzung dafür, daß bürgerliche Abwehrrechte und politische Gestaltungsrechte von ihnen eingelöst werden können. Dem steht die verfestigte Massenarbeitslosigkeit in den reifen Industrieländern entgegen. Die besorgte Frage Hannah Arendts Ende der 50er Jahre, ob uns die Arbeit ausgehe,¹⁷ scheint sich derzeit zur Hypothese vom Ende der Arbeitsgesellschaft zu verdichten.¹⁸ Vollbeschäftigung wird als „sozialromantische Utopie“¹⁹ verdächtigt. Der

¹⁶ Vgl. Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung (1998): Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit. Drei Ziele – ein Weg, Bonn.

¹⁷ Vgl. Arendt, Hannah (1960): *Vita Activa*, Stuttgart: 11 f.

¹⁸ Vgl. Rifkin, Jeremy (1996): *Das Ende der Arbeit und ihre Zukunft*, Frankfurt am Main: 81 – 123, 177 – 198; Afheldt, Alfred (1994): *Wohlstand für Niemand?*, Frankfurt am Main-Wien; Reich, Robert B. (1993): *Die neue Weltwirtschaft*, Frankfurt am Main-Berlin: 193 – 206; Gorz, André (1989): *Kritik der ökonomischen Vernunft. Sinnfragen am Ende der Arbeitsgesellschaft*, Berlin.

¹⁹ Vgl. Miegel, Meinhard (1994): *Vollbeschäftigung – eine sozialromantische Utopie?* In: Alfred Herrhausen Gesellschaft für internationalen Dialog (Hrsg.): *Arbeit der Zukunft, Zukunft der Arbeit*, Stuttgart: 37 – 49.

Einsatz der neuen Informations- und Kommunikationstechniken beschleunige das Produktionstempo, verschlanke die Arbeitsorganisation und kopple die Beschäftigung vom Wirtschaftswachstum ab. Eine kleine Elite qualifizierter, hoch entlohnter Wissensarbeiter reiche aus, um die Bevölkerung mit den nachgefragten Gütern zu versorgen. Die Mehrheit der jetzt noch Beschäftigten dagegen sei für solche Arbeiten untauglich und allenfalls geeignet, einfache und niedrig entlohnte Dienste zu verrichten. Nicht jede Arbeit verschwinde in den reifen Industrieländern, wohl aber diejenige, die durch den Einsatz von Wissen und Kapital überflüssig wird oder die den hohen Ansprüchen einer Bevölkerung nicht gerecht wird, die einfache, niedrig entlohnte Dienste als anmaßend oder entwürdigend empfindet.²⁰

Aus dem hohen Produktivitätsdruck einer export- und industrielastigen Wirtschaft und der weiterhin hohen Erwerbsneigung der Bevölkerung einzig zu folgern, daß neben den Sektoren der Hochtechnik und der einfachen Dienste ein dritter gemeinnütziger Sektor einzurichten sei und daß die ehrenamtliche unbezahlte Arbeit aufgewertet werden müsse, ist ebenso fragwürdig wie die Werbung für „Bürgerarbeit“²¹ oder für einen kreativen Umgang mit dem Ausschluß aus der Erwerbsarbeit, solange Arbeitslosengeld und Sozialhilfe gezahlt werden. Wenn es zu trifft, daß die reifen Industrieländer an einer Wendemarke stehen, wie sie die Agrargesellschaften vor hundertfünfzig Jahren erlebt haben, und daß die industrielle Konsumgesellschaft sich tendenziell in eine kulturelle Dienstleistungs- und Erlebnisgesellschaft transformiert, dann wären in der Erziehung, im Gesundheitswesen, in der karitativen, therapeutischen und kommunikativen Beratung, wo ein dringender gesellschaftlicher Bedarf festgestellt wird, neue Märkte personennaher Dienstleistungen zu erschließen. Dazu müßten allerdings neue Qualifikationen des Helfens, Heilens, Beratens und Spielens gebildet werden; die der Industriewirtschaft, etwa das Zählen, Wiegen und Messen sind dazu nicht ausreichend. Die Wertschöpfung solcher Dienstleistungen kann jedoch nicht nur nach dem in der Industrie bewährten Maßstab der Produktivität beurteilt werden.

II. Beteiligung an Entscheidungsprozessen

Da die Demokratie nicht bloß als staatliche Herrschaftsform, sondern als Form gesellschaftlicher Integration zu verstehen ist – mit einer Beteiligung aller Bürgerinnen und Bürger an der Regelung der sie betreffenden Fragen,²² kann das kapita-

²⁰ Vgl. Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1997): Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen, Bonn, III: 34 – 73; 116 – 139.

²¹ Vgl. ebenda: 147 – 168.

²² Vgl. Kirchenamt der Evangelischen Kirche in Deutschland/Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg.) (1997): Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit. Wort des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland, Bonn: 55.

listische Unternehmen von einer demokratischen Inkulturation nicht „verschont“ bleiben. Fremder Leitungs- und Organisationsgewalt sich zu unterwerfen, ist mit der Würde des Menschen nur dann vereinbar, wenn die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an den kollektiven Entscheidungsprozessen, von denen sie betroffen sind, mittelbar oder unmittelbar mitwirken können.²³ Der Betrieb hat im Geltungsbereich des Grundgesetzes bereits eine Verfassung. Etwas ähnliches müßte für das Unternehmen geschaffen werden. Dabei wäre das geltende Gesellschaftsrecht auf die Beziehung der Kapitaleigner untereinander zu beschränken, um den Kapitaleinsatz zu regeln und nicht um Herrschaftsrechte über die Belegschaft zu etablieren. Die bisherigen Gesetze haben die Mitbestimmung der Arbeitnehmer bloß auf die vorhandene Gesellschaft der Kapitaleigner aufgepfropft. Denn Arbeitnehmervertreter sind lediglich in das Aufsichtsorgan des Unternehmens eingezogen. Wenn das Unternehmen jedoch als Verband von Personen begriffen wird, die ihre Arbeitskraft oder ihr Kapital für den Produktionsprozeß zur Verfügung stellen, müßte eine Unternehmensverfassung auf der Kooperation der Anteilseigner, der Belegschaft und der Manager begründet werden. Darüber hinaus könnte das moderne Unternehmen, dessen Konflikte nicht mehr ausschließlich entlang den Trennlinien der Kapitaleigner und abhängig Beschäftigten verlaufen, als ein Vertragsnetz kollektiver Akteure rekonstruiert werden, indem alle Gruppen, die im Unternehmen und in dessen Umfeld engagiert sind, kooperieren: Belegschaften, Manager und Aktionäre, Kunden, Zulieferer und Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Banken.²⁴ In einem solchen umfassenden Interessenausgleich würden die sogenannten Wissensarbeiter in der Lage sein, sich vor der Enteignung ihrer technischen Kompetenz zu schützen, souveräne Subjekte ihres Wissens zu bleiben und dies zur Quelle persönlicher Einkommen und Vermögen zu machen.

III. Demokratische Verteilung

Der Grundsatz der Beteiligung an der gesellschaftlich nützlichen Arbeit zielt auf eine demokratische Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums. Dadurch wird die sogenannte Primärverteilung durch den Markt, der angeblich individuelle Arbeitsleistungen nach dem unbestechlichen Maßstab des bewerteten Grenzprodukts entlohnt, relativiert. Denn gesellschaftliche und weltanschauliche Werturteile gehen meist einer Bewertung durch die Marktprozesse voraus. Deshalb sind Produktion und Verteilung zwei ursprünglich gleichrangige Sachverhalte. Außerdem ist nicht

²³ Vgl. Mitbestimmung im Unternehmen. Bericht der Sachverständigenkommission zur Auswertung der bisherigen Erfahrungen bei der Mitbestimmung (Mitbestimmungskommission), Bundestagsdrucksache VI/334, Bonn, 1970: 65.

²⁴ Vgl. Schmidt, Reinhard H.(1995): Die Bedeutung der Finanzierungsformen für das Unternehmen als Geflecht von Verfügungsrechten – 12 Thesen in: Hengsbach, Friedhelm, und Bernhard Emunds (Hrsg.): Verfügungsrechte auf Finanzmärkten. Impulse einer Fachkonferenz, Frankfurter Arbeitspapiere zur gesellschaftsethischen und sozialwissenschaftlichen Forschung, 13: 7–10.

erwiesen, daß eine extrem gespreizte Einkommens- und Vermögensverteilung am Ende die Lebenslage der Leistungsschwachen verbessert und eine ausgleichende Verteilung bewirkt, sobald die Einkommensdynamik der sogenannten Leistungsträger auf die unteren Einkommensgruppen durchgesickert ist. Eine extreme Schieflage der Verteilung kann bewirken, daß sich die Märkte für Vermögenstitel von den realwirtschaftlichen Kreisläufen abkoppeln und mit der Massenkaufkraft die Konsumnachfrage einschnüren. Die Einsicht, daß die Gefährdung des gesellschaftlichen Zusammenhalts ökonomisch dysfunktional sei, und die Erwartung, daß eine eher ausgewogene Einkommensverteilung stärkere Wachstums- und Beschäftigungsimpulse auslöse, liefern plausible Argumente, um auf einen realwirtschaftlichen Kreislauf von Investition, Produktion, Vollbeschäftigung und Massenkonsum zu setzen, der die Gewinnerwartungen der Unternehmen stützt. Eine solche demokratisch orientierte Regel der Einkommens- und Vermögensverteilung, auf der marktförmige Differenzierungen aufbauen, sollte dann durch eine Finanzpolitik flankiert werden, die dem Staat das Zugriffsrecht auf den Teil des Volkseinkommens zugesteht, den er zur Finanzierung seiner berechtigten Ausgaben braucht, und die alle Einkommensbezieher streng nach ihrer Leistungsfähigkeit belastet.²⁵

IV. Gleichstellung der Frauen

Der Kapitalismus hat die Frauendiskriminierung zwar nicht verursacht, aber die sexistische Arbeitsteilung verstärkt. Diese wies den Männern die Erwerbsarbeit zu, die durch ein Einkommen entgolten wurde und eine eigenständige soziale Sicherung gewährleistete, während die Frauen zur privaten Haus- und Erziehungsarbeit dienstverpflichtet wurden. Deren soziale Sicherung war von der lebenslangen Bindung an einen Mann abgeleitet, dessen Erwerbsbiographie kontinuierlich verlief. In den demokratischen Verfassungen wird indessen die Gleichberechtigung von Männern und Frauen proklamiert. Die Grundsätze der Frauenbewegung: „Gleichstellung und Autonomie“ sollten demnach für Männer und Frauen gelten; beide Gruppen haben das gleiche Recht auf gesellschaftliche Anerkennung und wirtschaftliche Selbstbestimmung. Auch das Recht auf Erwerbsarbeit ist nicht an das männliche Geschlecht gebunden. Um die herkömmlichen Rollenmuster der halbmodernen Industriegesellschaft aufzubrechen, müßten die Männer in dem Maß, wie die Frauen in die Erwerbsarbeit drängen, lernen, ihre Totalidentifikation mit der Erwerbsarbeit zu relativieren. Sie müßten in der anteilig geleisteten privaten Erziehungsarbeit ein Mehr an Lebensqualität entdecken. Jede gesellschaftlich nützliche Arbeit müßte unabhängig davon, ob sie marktförmig organisiert ist oder nicht, und ob sie bezahlt wird oder nicht, auf Männer und Frauen neu verteilt und zur Anspruchsgrundlage einer ausreichenden sozialen Sicherung erklärt werden.

²⁵ Vgl. Hengsbach, Friedhelm, und Matthias Möhring-Hesse (1999): *Aus der Schieflage heraus. Demokratische Verteilung von Reichtum und Arbeit*, Bonn.

Die herkömmliche Erwerbsarbeitszeit ist drastisch zu verkürzen und im Hinblick auf die individuellen Vorlieben sowie auf die Bedürfnisse derer, die Kinder erziehen, flexibel zu gestalten.

Die Gleichstellung verschiedener Arbeitsformen, nämlich der entlohten Erwerbsarbeit, der entlohnbaren gesellschaftlich nützlichen Arbeit und der nicht entlohnbaren kreativen Eigenarbeit,²⁶ die zusammen den Wohlstand einer Gesellschaft ausmachen, läßt es plausibel erscheinen, daß eine eigenständige soziale Sicherung, die auf dem gesellschaftlich nützlichen Arbeitseinsatz gründet, durch eine Kombination von Arbeits-, Kapital- und Sozialeinkommen gewährleistet wird. So könnte die Verarmung der Haushalte mit Kindern, die gegenüber den Haushalten ohne Kinder derzeit in bezug auf das Pro-Kopf-Einkommen, die Wohnungsverorgung, die Vermögensbildung und die Altersvorsorge erheblich benachteiligt sind, aufgehalten werden. Da der Mensch jedoch nicht erst durch seine Arbeitsleistung als Mensch definiert wird, ist das Recht auf ein menschenwürdiges Leben vorrangig zum Recht auf Arbeit zu achten. Um solche Rechtsansprüche auf soziale Sicherung und Fürsorge zu finanzieren, sind alle Einkommensformen und nicht nur die Erwerbseinkommen oder gar die Einkommen aus abhängiger Beschäftigung zu belasten.

V. Ökologische Umsteuerung

Das Lebensrecht kommender Generationen verpflichtet zu einer strukturellen Transformation kapitalistischer Marktwirtschaften, damit diese global übertragbar und auf Dauer zu verantworten sind. Albert Schweitzer hat das Empfinden, von dem heutzutage zahlreiche Menschen erfaßt sind, formuliert: „Ich bin Leben, das leben will, inmitten von Leben, das leben will.“²⁷ Menschliches Handeln gegenüber Menschen, Tieren und Pflanzen ohne Rangunterschied orientiert sich an der „Ehrfurcht vor dem Leben“.²⁸ Mit einer solchen Ethik wird das radikal um den denkenden Menschen zentrierte Weltbild zurechtgerückt, das nicht nur der regulativen Idee der autonomen Vernunft sondern auch der technisch-wissenschaftlichen, instrumentellen Rationalität eine Bahn gebrochen und den Menschen in Geist und Materie, in Körper und Seele gespalten hat. Die natürliche Umwelt ist jedoch nicht ein Ressourcenspeicher, der im Interesse der Menschen ausgeschöpft werden könnte. Gesellschaft und Wirtschaft sind Bestandteil des Ökosystems der Erde. In

²⁶ Vgl. *Giardini*, Orio, und Patrick M. *Liedtke* (1997): Wie wir arbeiten werden. Der neue Bericht an den Club of Rome, Hamburg: 141 – 152.

²⁷ Vgl. *Grabs*, Rudolf (Hrsg.) (1971): Albert Schweitzer: Gesammelte Werke, Berlin, 2: 377.

²⁸ Vgl. Kirchenamt der Evangelischen Kirche in Deutschland/Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg.) (1985): Verantwortung wahrnehmen für die Schöpfung. Gemeinsame Erklärung des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz, Gütersloh: 28.

dem gemeinsamen Wort der Kirchen wird die Umsteuerung der sozialen Marktwirtschaft in eine ökologisch-soziale Marktwirtschaft angemahnt, die nicht dem Wettbewerb allein überlassen bleiben kann.²⁹ Eindeutige politische Signale sollten die Suche nach innovativen Produktionsverfahren und Produkten anregen sowie nachhaltige Formen der Energiegewinnung, der Verkehrssysteme, der Landwirtschaft und der Chemieindustrie fördern. Ergänzend zum strukturellen Umbau kann eine ökologisch ausgerichtete Steuer- und Finanzreform treten. Weitere Orientierungslinien der Umsteuerung finden sich in einer Studie, die vom Bischöflichen Hilfswerk Misereor und vom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) vorgelegt worden ist. In dieser wird das gleiche Recht eines jeden Menschen auf eine intakte Umwelt sowie das Recht proklamiert, für seine Lebensansprüche den Umweltraum zu nutzen, solange dieser nicht übernutzt wird. Der Umweltraum enthält die Menge natürlicher Ressourcen, die so verwendet werden können, daß eine hohe Lebensqualität für möglichst viele Menschen erreicht wird und die Lebensansprüche künftiger Generationen gewährleistet bleiben. Einer solchen ökologischen Grundrechtserklärung entsprechen die Maximen, daß die Nutzung einer Ressource nicht größer sein darf als ihre Regenerationsrate, daß die Freisetzung von Stoffen nicht größer sein darf als die Aufnahmefähigkeit der Umwelt, und daß die Nutzung nicht erneuerbarer Ressourcen nur in dem Maß gestattet ist, in dem ausreichend erneuerbare Ressourcen nachwachsen, um die entsprechenden Aktivitäten ersetzen zu können.³⁰

Der Umbau kapitalistischer Marktwirtschaften durch Menschenrechtsbewegungen war bisher an Nationalstaaten und nationale Gesellschaften gebunden. Ist er global damit zum Scheitern verurteilt? Die Einbettung der Weltwirtschaft in völkerrechtliche Verträge und verbindliche Regeln einer Weltgesellschaft ist ja nur ansatzweise verwirklicht; es fehlt ein eindeutiger Adressat globaler Menschenrechte. Andererseits ist die Klage über ein politisches und gesellschaftliches Vakuum auf Weltebene oft überzogen. Denn mehr und mehr Nationalstaaten haben Regelungskompetenzen auf supranationale Institutionen in Europa, Asien und Amerika übertragen. Internationale Einrichtungen wie der Weltwährungsfonds, die Weltbank und die Welthandelsorganisation sind um die globalen Märkte herum entstanden. Regelmäßige Gipfeltreffen der führenden Wirtschaftsnationen dienen der besseren Kooperation. Die Vereinten Nationen haben während der Jahre 1992–1995 fünf Weltgipfel über Umwelt und Entwicklung, Menschenrechte, Bevölkerungsentwicklung, Lage der Frauen, Beschäftigung und soziale Entwicklung veranstaltet. Neue Allianzen zwischen transnationalen Unternehmen, supra- und internationalen Institutionen und Nicht-Regierungs-Organisationen als Akteuren einer globalen Zivilgesellschaft bekräftigen die Erwartung, daß auch eine Weltwirtschaft demokratiefähig gemacht werden kann.

²⁹ Vgl. Kirchenamt der Evangelischen Kirche in Deutschland / Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (1997): 34–36, 57–62, 89–92.

³⁰ Vgl. BUND / Misereor (Hrsg.) (1996): *Zukunftsfähiges Deutschland*, Basel-Boston-Berlin.

Der Euro und die Arbeit

Überlegungen zu einer beschäftigungsorientierten Mehrebenenpolitik in der EWU

Von Fritz Franzmeyer

Massenarbeitslosigkeit ist die Geißel vieler EU-Länder: „The penalties of unemployment include not only income loss, but also far-reaching effects on self-confidence, work motivation, basic competence, social integration, racial harmony, gender justice, and the appreciation and use of individual freedom and responsibility.“ (Sen 1997) Mehr Menschen Arbeit zu verschaffen, ist daher die dringlichste gesellschaftspolitische Aufgabe der nächsten Jahre.

An die zum 1. Januar 1999 zwischen elf EU-Ländern errichtete Europäische Wirtschafts- und Währungsunion (EWU) werden unterschiedliche Erwartungen hinsichtlich ihrer Wirkung auf Arbeitsmarkt und Beschäftigung geknüpft. Die einen verweisen auf die beschäftigungssteigernde Wachstumswirkung des Europäischen Binnenmarktes, der sich erst in der EWU voll entfalten könne¹. Andere sehen in der Intensivierung des europäischen Wettbewerbs, die mit Binnenmarkt und EWU einhergeht, im Gegenteil einen „Jobkiller“. Wiederum andere warnen davor, den Glaubwürdigkeitsbonus der Konvergenzkriterien als „Substitut für Arbeitsmarktreformen“ (Belke 1998: 42) mißzuverstehen. Eine vierte Gruppe warnt zwar vor dem Glauben, die EWU sei ein „Allheilmittel“ gegen die Arbeitslosigkeit, bescheinigt ihr aber doch einen positiven Gesamteinfluß auf das Beschäftigungsniveau. Eine fünfte Gruppe schließlich hat die EWU im Verdacht, mit falschen wirtschaftspolitischen Vorgaben Wachstums- und Beschäftigungspotential verschenkt zu haben (Modigliani et al. 1998).

Es leuchtet ein, daß die Wirkung nicht von vornherein feststeht, sondern von den Reaktionen der Akteure auf die neuen Rahmendaten abhängt. In der EWU wird die Handlungsmacht neu verteilt. Die künftigen Handlungsmuster ergeben sich aus der Stärke ökonomischer Signale, der Stringenz der Regelwerke, dem Ringen um Einfluß der Institutionen, dem Wandel von Konventionen und Präferenzen. Beschäftigungsrelevante Entscheidungen werden auf der Makroebene, der Meso-

¹ Zu den Vertretern dieser Auffassung zählt als Mitinitiator des 10-Punkte-Appells „Pro Euro“, den mehr als 50 Professoren der Wirtschaftswissenschaften unterzeichneten, auch Lutz Hoffmann (vgl. Manager magazin 9/97). In Punkt 10 des Appells heißt es: „Ein Nebeneinander von 15 Währungen in Europa wird zum Anachronismus, je mehr die Güter- und Finanzmärkte zusammenwachsen.“

ebene und der Mikroebene getroffen. Diese Schichtung von Handlungsebenen ist funktionell zu verstehen und nicht automatisch mit der institutionellen Schichtung nach gebietskörperschaftlichen Ebenen identisch. Allerdings besteht weitreichende Kongruenz (vgl. die Diagonalenlastigkeit der Übersicht). Im folgenden werden zunächst die Aufgaben der funktionell definierten Ebenen beschrieben. Anschließend wird die Rationalität des Einziehens einer neuen institutionellen Ebene unter funktionellen Gesichtspunkten diskutiert. Im dritten Teil wird gefragt, welches konkrete wirtschaftspolitische Zusammenspiel der einzelnen Ebenen sich unter den neuen Rahmenbedingungen ergeben wird und wie es sich auf das Ziel der Wiedererlangung eines hohen Beschäftigungsstandes in der EU auswirken könnte. Abschließend werden die wichtigsten Ergebnisse zusammengefaßt.

**Funktionelles und institutionelles Mehrebenenschema
beschäftigungsrelevanter Handlungsparameter in der EU**

	<i>EU/EWU</i>	<i>Mitgliedstaat/ Region</i>	<i>Kommune</i>	<i>Privatsphäre</i>
<i>Makroebene</i>	Ordnungsrahmen Prozeßpolitik Geldpolitik Währungspolitik Leitlinie Haushalt	Abgabenbelastung Haushaltssalden Einkommenspolitik		
<i>Mesoebene</i>	Strukturpolitik Beschäftigungs- politik Europ. Sozialdialog Rechtsharmonisie- rung	Standortwettbewerb Leistungsfähige Institutionen Haush.- u. Steuer- struktur Sozialversich.- System Arbeitsmarkt- regulierung		Tarifverträge Marktstruktur Kartellverhalten Subventionslobby Primäre Eink.- Verteilung
<i>Mikroebene</i>			Standortfaktoren Arbeitsvermittlung Beschäftigungsini- tiativen	Unternehmen Investition / Rationalisierung FuE, Patente, Innov. Leistungsentgelte Partizipation Betriebsklima Arbeitszeit- organisation Qualifizierungs- angebot Haushalte Sparverhalten Vorberrufl. Motivation Beschäftigte Arbeitsmoral Bildungsbereit- schaft Mobilität / Flexibilität

A. Funktionelle Aufgabenteilung

Die Makropolitik hat den allgemeinen Ordnungsrahmen zu setzen und im Wirtschaftsprozeß für ein spannungs-(insbesondere inflations-)freies Wachstum des Produktionspotentials sowie für dessen möglichst stetige Auslastung zu sorgen. Zur prozeßbezogenen Makropolitik zählen die Währungspolitik, die Geldpolitik, die Finanzpolitik, soweit sie sich auf den Umfang öffentlicher Einnahmen und Ausgaben bezieht, sowie die kollektive Lohnbildung. In der „National“-Ökonomie lag es in der Natur der Sache, daß die Makroebene unter institutionellem Blickwinkel mit der Ebene des Zentralstaates (bzw. der Zentralbank) identisch war. Das galt auch dann, wenn wie bei der Lohnfindung in Deutschland die schließlich bundesweite Geltung im regionalen und sektoralen Rahmen vorbereitet wurde. Diese Identität zwischen Makroebene und Nationalstaat ist in der EWU aufgehoben.

Die Mesoebene bestimmt über die strukturelle Effizienz des Systems. Dabei geht es neben den spezifischen ordnungspolitischen Vorgaben an den Güter- und Faktormärkten um Fragen der Einkommensverteilung und der konfliktausgleichenden Redistribution zwischen jeweils wirtschaftlichen, sozialen, institutionellen und funktionellen Teilaggregaten. Akteure sind Verbände, Parteien, Ministerien, nachgeordnete Gebietskörperschaften (zu denen unter EWU-Bedingungen selbst die Nationalstaaten gehören) und Repräsentanten von Politikschwerpunkten. Sie bestimmen über Budgetkategorien, Elemente des Steuer- und des Sozialsystems, die Differenzierung von Einkommen aus Kollektivverträgen und die Pfade der Humankapitalbildung.

Die Mikroebene ist die Ebene der individuellen Marktchancen und -eingriffe. Sie wird durch das einzelne Unternehmen, den Arbeitnehmer, den Verbraucher bzw. Sparer und, *cum grano salis*, den Kommunalbeamten repräsentiert. Der einzelne Handelnde kann sich im wesentlichen nur dem Ordnungsrahmen und den Vorgaben der Makro- und Mesopolitik anpassen, d. h. durch ein Maximum an Findigkeit und Flexibilität seine Chancen zu verbessern und sein Risiko zu minimieren versuchen. Dabei kann freilich ein System ökonomischer Anreize auf übergeordneten Ebenen als Katalysator wirken. Die Mesoebene hat u. a. die Aufgabe, das Anreizsystem transparent zu halten und nach unten zu vermitteln. Zum Teil setzt sie aber eigene Akzente. Andererseits kann der Einzelne seine diesbezüglichen Wünsche an die Mesoebene oder über diese an die Makroebene richten. Die Makroebene hat wiederum dafür zu sorgen, daß es dabei auf der Mesoebene nicht zu effizienzmindernden Interessenkartellen kommt.

B. EU als neuer Akteur in der wirtschaftspolitischen Makrosteuerung

I. Ordnungspolitik

Die wirtschaftspolitische Rationalität der Einziehung einer neuen, institutionell höheren Ebene – der EU – liegt darin, daß in offenen Volkswirtschaften der Natio-

nalstaat auf bestimmten Politikfeldern nur suboptimale Regulierungs- und Entscheidungsergebnisse liefert. Für die Ordnungspolitik, insbesondere die Wettbewerbspolitik, ist dies unmittelbar evident: Subventionswettläufe und andere Formen wechselseitiger Versuche einer *beggar my neighbour*-Politik neutralisieren sich schließlich auf einem für alle Beteiligten niedrigeren Wohlfahrtsniveau. Der Einwand, daß nach dieser Logik die Weltebene die angemessene Ebene der Ordnungspolitik sei, ist im Prinzip richtig. Doch (noch) weichen die nationalen Wohlfahrtsfunktionen der verschiedenen Ländergruppen dieser Welt zu sehr voneinander ab, als daß es gelingen könnte, sich auf einen gemeinsamen ordnungspolitischen Rahmen, ein *global governance*, zu verständigen. GATT / WTO und ILO haben nur, wenngleich z. T. beachtliche, Teilerfolge erzielen können. Die EU bzw. die EWU-Länder sind dagegen in ihren ordnungspolitischen Prioritäten bereits so weit auf einer Linie, daß sie die Opportunitätskosten einer institutionellen Vereinheitlichung des Wettbewerbsrahmens im Verhältnis zu den Erträgen daraus als gering empfinden.

II. Prozeßpolitik

Suboptimalität der Ergebnisse auf der nationalstaatlichen Ebene gilt in offenen Volkswirtschaften mit fortgeschrittener wechselseitiger Verflechtung, wie dies in Westeuropa der Fall ist, aber auch für Teile der makroökonomischen Prozeßpolitik: die Währungs- und die Geldpolitik. In der Währungspolitik sind dafür zwei Argumente maßgeblich: das Transaktionskostenargument und das Argument der Vergrößerung des monetären globalen Einflußpotentials. Währungspolitische Zersplitterung eines großen Wirtschaftsraumes wie des Europäischen Binnenmarktes bedeutet für die Marktteilnehmer Fortexistenz eines Teils der Handelshemmnisse. Darunter schlagen die Gebührenmargen beim Umtausch von einer Mitgliedswährung in die andere noch am geringsten zu Buche. Gewichtiger sind schon die Kursicherungskosten bei Terminfälligkeiten.

Volkswirtschaftlich relevant dürften aber vor allem die allokativen Verzerrungen – z. B. in Form unterlassener oder fehlplazierter Direktinvestitionen – sein, die sich aus der Volatilität der Wechselkurse innerhalb eines Wirtschaftsgebietes mit intensiver interner Verflechtung ergeben. Diese Volatilität ist dann besonders groß, wenn wie in Westeuropa die internen Geld- und Kapitalströme keinen Beschränkungen unterliegen und wenn zugleich die Wirtschaftspolitik von Land zu Land noch Eigenheiten aufweist. Mit der Errichtung der EWU wird nicht nur Kongruenz zwischen Finanzraum und Währungsraum hergestellt und damit die Effizienz des Finanzsystems (in Form niedrigerer Realzinsen) verbessert, sondern es wird seitens der Finanzmärkte auch ein Druck in Richtung auf Konvergenz für diejenigen Teile mitgliedstaatlicher Wirtschaftspolitik ausgeübt, von denen die Richtung der Leistungs- und Kapitalströme abhängt. Zugleich findet eine effiziente Intensivierung der internationalen und regionalen Arbeitsteilung innerhalb des gemeinsamen

Währungsraumes statt. Dieser Prozeß ist unter dem Schlagwort „Standortwettbewerb“ heute jedermann geläufig.

1. Geldpolitik

Eine notwendige Folge der Errichtung eines Systems „unwiderruflich“ fester gegenseitiger Wechselkurse ist die definitive Koordinierung der Geldpolitik. Denn würde jedes Mitgliedsland seine eigene, von der der anderen abweichende Geldpolitik zu betreiben versuchen, so würden sich diese verschiedenen Politiken wechselseitig konterkarieren. Damit würde die Glaubwürdigkeit der Währungsunion von vornherein untergraben. Risikodifferenzen und Spekulationswellen würden zu einer Perpetuierung zwischenstaatlicher Zinsunterschiede und über den Druck der Erwartungsbildung schließlich doch wieder zu Wechselkursänderungen führen. Dies wäre das Ende der EWU. Insofern ist in der nun errichteten EWU das System Europäischer Zentralbanken (EZBS) – mit seinen Charakteristika zentralisiertes Einheitsregime, Unabhängigkeit und Stabilitätsverpflichtung das einzig richtige Komplement zur Wechselkursfixierung; es allein garantiert deren Dauerhaftigkeit. Die „Geldunion“ ist nur die psychologisch tiefgreifendere und zugleich kostengünstigere Variante der Währungsunion als Festkursgemeinschaft.

2. Währungspolitik

Da es in der EWU nur noch ein einziges Eurogeld gibt, muß auch die Währungspolitik gegenüber Drittländswährungen einheitlich sein. Dabei kann es auf europäischer Ebene nach Lage der Dinge zu politischen Auseinandersetzungen kommen. Denn die Währungspolitik der Elf liegt nicht wie die Geldpolitik vorbehaltlos in den Händen der Europäischen Zentralbank (EZB). Vielmehr weist der Maastrichter Vertrag sie in erster Linie dem Ministerrat zu, der die EZB dabei nur konsultieren muß. Die Handlungsfähigkeit des Ministerrates variiert allerdings je nach dem Kaliber der Maßnahmen, die er ins Auge faßt. Förmliche währungspolitische Vereinbarungen, etwa ein neues „EWS II“ mit ostmitteleuropäischen Beitrittskandidaten, muß er einstimmig beschließen – eine hohe Hürde. „Allgemeine Orientierungen“, etwa mit den USA oder Japan zu vereinbarende informelle Zielzonen für die Kursbewegungen, könnte er dagegen mit qualifizierter Mehrheit beschließen. Dabei muß er freilich stets das vorrangige Vertragsziel der Preisstabilität beachten, da er anderenfalls die Politik der EZB massiv behindern oder gar konterkarieren würde.

3. Haushaltssalden

Die Verpflichtung des EZBS auf das vorrangige Ziel der Preisstabilität würde, wenn wechselkurspolitische Störungen ausscheiden, im Prinzip ausreichen, Stabilität zu garantieren. Bei unkooperativem Verhalten anderer Bereiche der Makropoli-

tik, das die Zentralbank zu einer stark restriktiven Geldpolitik mit der zusätzlichen Folge einer Währungsaufwertung zwingen würde, käme es dabei allerdings zu Stabilisierungskrisen, also Wachstums- und Beschäftigungseinbrüchen. Deshalb wurde im Maastrichter Vertrag, festgemacht an bestimmten fiskalischen Kriterien, eine sowohl geldmengenneutrale als auch weitgehend zinsneutrale Haushaltsführung für sämtliche Ebenen des Staates zusammengefasst vereinbart und durch einen sanktionsbewehrten „Stabilitäts- und Wachstumspakt“ ergänzt. Da die meisten Mitgliedstaaten zuvor diesen Kriterien nicht genügten, machen die Vereinbarungen Steuererhöhungen und/oder Ausgabensenkungen, zumindest in Relation zum jeweiligen Bruttoinlandsprodukt, wahrscheinlicher. Doch Steuersätze werden nicht über alle Steuerarten hinweg proportional erhöht, Ausgaben nicht proportional gesenkt. Damit verschärfen sich die Verteilungskonflikte.

4. Lohnpolitik

Anders als bei der Finanzpolitik wird in der EWU der Geldpolitik eine vertraglich verbrieftete Hilfe durch den vierten Bereich der Makropolitik, die allgemeine Lohnpolitik, nicht zuteil. Der Grund: Es gibt Tarifautonomie. Nur in wenigen EU-Ländern wird diese durch eine „Einkommenspolitik“ in Form von Lohnleitlinien oder tripartitischen Vereinbarungen zur allgemeinen Lohnentwicklung ergänzt. Dennoch wäre eine solche Hilfe möglich. Dazu müssten jedoch vier Voraussetzungen erfüllt sein: Erstens müsste es europäische Tarifverträge geben, zweitens müssten diese im jeweiligen Tarifbereich europaweit für allgemeinverbindlich erklärt werden können, drittens müsste im Rahmen einer europäischen Struktur von Einheitsgewerkschaften ein Tarifverhandlungsergebnis Leitfunktion für das gesamte Lohnniveau in der EU haben, und viertens müsste tatsächlich ein stabilitätsgerechtes, die Geldpolitik entlastendes Ergebnis ausgehandelt werden. Zumindest die ersten drei dieser Voraussetzungen sind (noch) nicht erfüllt. Sie werden es auf absehbare Zeit auch nicht sein, da über sie nicht im Rahmen von Regierungskonferenzen verhandelt werden kann. Solange kann in der EWU von der Lohnpolitik nicht als von einer Makropolitik gesprochen werden.

III. Beschäftigungswirkungen des neuen Mehrebenensystems der Makrosteuerung

Wie werden sich nun in der EU die mit der Errichtung der EWU bewirkten Änderungen des institutionellen Rahmens auf die inhaltliche Richtung der beschäftigungsrelevanten Makropolitiken, die Arbeitsteilung zwischen den Ebenen und letztlich auf Niveau und Verteilung der Beschäftigung selbst auswirken?

1. Inflatorische versus deflatorische Geldpolitik

Eine vieldiskutierte Frage auf der Makroebene ist, ob die Geldpolitik das gesamtwirtschaftliche Wachstum in der EWU insgesamt eher anregen oder dämpfen wird. Die meisten Beobachter in Deutschland befürchten, daß die EWU einen neuen Inflationsschub mit sich bringen werde. Denn hochverschuldete Mitgliedstaaten (Italien und Belgien), aber auch andere Länder ohne eine lange „Stabilitätskultur“ (Frankreich, Spanien, Portugal), hätten ein Interesse an einem beschleunigten Preisanstieg, der sie real entschulden würde; der Stabilitätspakt biete nur unzureichenden Schutz, das *bail out*-Verbot des Maastricht-Vertrages müsse politisch versagen. Diese Thesen beruhen indes auf vorab unbeweisbaren Befürchtungen. Dies gilt freilich auch für die Gegenthese, daß die EZB besonders in den ersten Jahren an der Bundesbank gemessen werde, ohne deren Vertrauenskapital zu besitzen, so daß sie gezwungen werde, stabilitätspolitisch zu überziehen.²

Demgegenüber sprechen wichtige, schon seit längerem beobachtbare Fakten und Tendenzen die Sprache handfester Evidenz. So hat sich der Preisanstieg in allen EWU-Ländern über viele Jahre hinweg ständig verlangsamt. Dies hat vor allem zwei Gründe. Einmal haben alle beteiligten Länder eine *de facto* stabilitätsorientierte Geldpolitik betrieben. Zum anderen hat sich der Wettbewerb im Zuge der seit Mitte der achtziger Jahre vorbereiteten und dann vollzogenen Errichtung des europäischen Binnenmarktes stark intensiviert. Dessen permanente Vertiefung und Erweiterung auf bisherige Ausnahmereiche garantiert große Nachhaltigkeit des Preisdrucks. Diese „Hilfe durch den Markt“ führte Anfang Dezember 1998 zu einer bis dahin einmaligen konzertierten Zinssenkungsaktion; der kurzfristige Leitzins betrug damit, im unmittelbaren Vorfeld der EWWU, einheitlich 3%. Die erreichte Preisstabilität wird es der EZB erlauben, die kurzfristigen Zinsen in absehbarer Zeit niedrig zu halten, ohne Inflationsgefahren heraufzubeschwören. Damit werden auch die langfristigen Zinsen niedrig bleiben – erste geldpolitische Voraussetzung für eine anhaltende Belebung der Investitionen in Bauten und Ausrüstungen und damit für die Schaffung von Arbeitsplätzen.

2. Gesamtwirtschaftliche Nachfrageerwartungen und ihre Komponenten

Niedrige Zinsen sind eine angebotsseitige Voraussetzung für Investitionswachstum. Günstige Absatzerwartungen müssen als nachfrageseitiges Investitionsmotiv hinzukommen. Sie sind gegeben, wenn für mindestens eines der großen Nachfrageaggregate – öffentliche Investitionen, öffentlicher Verbrauch, Nettoexport, priva-

² Hier gibt es allerdings bereits erste interessante Anhaltspunkte für das Verhalten des EZB-Gouverneursrates. Solange er politisch gedrängt wurde, die Leitzinsen zu senken, tat er einen solchen Schritt gerade nicht. Nachdem der politische Druck aufgehört hatte, senkte er mit Rücksicht auf die schwache Konjunktur den Zins in einem Maße, das sogar über die Erwartungen der Marktteilnehmer hinausging.

te Investitionen (einschließlich Lagerbildung) anderer Unternehmen und privater Verbrauch eine gleichbleibend kräftige oder eine beschleunigte Entwicklung zu erwarten ist, ohne daß dem eine vom Gewicht her kompensatorische Verzögerung bei einem oder mehreren anderen dieser Aggregate gegenübersteht. Wie könnte sich die EWU auf die einzelnen Nachfragebereiche auswirken?

Die *öffentlichen Investitionen* werden auf absehbare Zeit in den meisten Euro-Ländern langsamer als das nominale Bruttoinlandsprodukt steigen, weil der Anteil der Staatsausgaben am Inlandsprodukt gemäß EWU-Bedingungen nachhaltig gesenkt werden muß und die Investitionshaushalte dafür die flexibelste Dispositionsmasse sind. Dies gilt zumal dann, wenn, wie in den meisten Ländern unter dem Druck des Systemwettbewerbs beabsichtigt, die Steuerlastquote ebenfalls gesenkt wird und die Gesamtausgaben dem verengten Einnahmenrahmen angepaßt werden müssen.

Der *öffentliche Verbrauch*, der sich im wesentlichen aus staatlichen Gehältern, laufenden Käufen, Rüstungsausgaben und Sachleistungen im Sozial- und Gesundheitswesen zusammensetzt, unterliegt einander entgegengesetzten Einflüssen. Auf der einen Seite werden Stellen gestrichen, die Gehälter stagnieren vielfach, und die Vorleistungskäufe der Gebietskörperschaften werden gekürzt oder gedeckelt. Eine beschleunigte Anhebung von Rüstungsausgaben ist nach dem Ende des Kalten Krieges politisch schwer zu vermitteln. Auf der anderen Seite bleibt der Ausgabenruck im Sozial- und vor allem im Gesundheitsbereich hoch, weil die Bevölkerung altert und apparative Medizintechnik wie neue Medikamente teurer werden. Alles in allem werden auf mittlere und längere Sicht vom öffentlichen Verbrauch kaum Impulse auf das gesamtwirtschaftliche Nachfragewachstum ausgehen.

Der Beitrag des *Außenhandels* zum wirtschaftlichen Wachstum wird im wesentlichen von zwei Faktoren bestimmt: dem Konjunkturgefälle zwischen Inland und Ausland sowie der internationalen – preislichen wie qualitativen³ – Wettbewerbsfähigkeit des betreffenden Landes. In empirischen Analysen hat sich das Konjunkturgefälle als die stärkere Determinante erwiesen (Lucke 1998). Exporte bedienen direkte Nachfrage. Importsubstitution lenkt heimische Nachfrage auf inländische Produktion und ist in gleicher Weise beschäftigungswirksam.

Künftig muß im Außenhandel deutlich zwischen dem Handel mit anderen EU-Ländern und dem Handel mit Drittländern unterschieden werden. Der bisherige Intra-EWU-Außenhandel ist seit Anfang 1999 praktisch nur noch Binnenhandel der Eurozone. Wechselkursbedingte Verschiebungen im Preisgefüge entfallen, und die Konjunkturverläufe werden sich gegenseitig annähern. Damit entfällt für die Elf mehr als die Hälfte ihres jeweiligen gesamten Außenhandels als eigenständige Wachstumsquelle. Nur noch der Handel mit Drittländern steht dafür zur Verfü-

³ Lutz Hoffmann (1993: 85) weist darauf hin, daß sich wegen der für Qualitätsmängel verlangten Preisnachlässe nahezu alle Wettbewerbsfaktoren in Kosten und Preisen ausdrücken lassen.

gung. Die Exporte in Drittländer litten jahrelang erheblich unter dem Nachfrageeinbruch in Südostasien und der Aufwertung der Euro-Währungen gegenüber diesem Raum. Der Rohstoffpreisverfall hatte auch die Importnachfrage der Rohstoffländer stark schrumpfen lassen (Müller-Krumholz 1998). Beides klingt ab. Zudem expandieren die Exporte nach Nordamerika kräftig; sie profitieren vom dort immer noch deutlichen Konjunkturvorlauf und der Schwäche des Euro gegenüber dem Dollar. Beide Effekte könnten aber ebenfalls bald ausklingen. Insgesamt haben die europäischen Exporte in Drittländer mittelfristig eine unsichere Perspektive.

Die *private Investitionstätigkeit* ist zu einem erheblichen Teil (Multiplikator- und Akzeleratorprozesse) eine abgeleitete Größe. Ob sie sich bei gegebenem niedrigen Zins tendenziell positiv und damit beschäftigungsstützend entwickeln kann, hängt also vor allem vom EU-weiten Verlauf des *privaten Verbrauchs* ab. Dieser wiederum wird weitgehend durch die Entwicklung der Netto-Masseneinkommen bestimmt. Sie ergeben sich aus Lohnhöhe, Arbeitsvolumen (Zahl der Beschäftigten mal durchschnittliche Arbeitszeit) und Abgabenbelastung. Selbst bei hohem nominalem Lohn- und Gehaltszuwachs kann sich die gesamtwirtschaftliche Bruttoeinkommensverteilung zu Lasten der Lohnsumme verändern, wenn gleichzeitig die Zahl der Beschäftigten oder die vergütete Arbeitszeit relativ noch stärker sinkt. Dann vermittelt die private Verbrauchsnachfrage keine Wachstumsimpulse, es sei denn, der einzelne Haushalt spart noch weniger – das ist eine ausklingende Option – oder er wird von Abgaben entlastet.

3. Lohnverhalten in der EWU

In den letzten Jahren war der Anteil der Löhne und Gehälter am Volkseinkommen in vielen EU-Ländern rückläufig. Auch für die kommenden Jahre wird vielfach mit sehr moderaten Lohnsteigerungen gerechnet. Diese Erwartung steht durchaus auch im Zusammenhang mit der EWU. Ökonometrische Untersuchungen zeigen, daß schon in der Vergangenheit stabile Wechselkurse einen dämpfenden Einfluß auf die Lohnentwicklung hatten (Lauer 1999). Diese Tendenz dürfte sich im Zeichen der Einheitswährung noch akzentuieren. Ohne die Möglichkeit der nominalen Währungsabwertung können Wettbewerbsverluste nur durch „reale Abwertung“, also durch überdurchschnittliche Produktivitätsfortschritte oder mehr Lohnzurückhaltung, wettgemacht werden. Eine weitere Anpassungsmöglichkeit besteht theoretisch darin, daß die Verschiebung der innereuropäischen Wettbewerbspositionen im Umfang ihrer Beschäftigungswirkung über Migrationsströme neutralisiert wird. Die Arbeitskräftemobilität in Reaktion auf asymmetrische Schocks ist in Westeuropa nach aller Erfahrung zu gering, als daß von ihr eine hinreichende Ausgleichswirkung erwartet werden könnte (Puhani 1999). Die autonome Komponente des Produktivitätsfortschritts ist eine relativ träge Größe. Deshalb tragen die Löhne die Hauptlast aller Versuche zur längerfristigen realen Abwertung. Prescht zudem ein großes Land wie Deutschland mit einer Lohnstückkostensenkung vor, wie es in den letzten Jahren der Fall war, könnte es in der EWU

zu einem regelrechten Wettlauf an Lohnzurückhaltung kommen (Horn/Zwiener 1998).

Daraus wird zuweilen der Schluß gezogen, zur Stabilisierung der Konjunktur und damit der Beschäftigung sei nun „das Ende der Bescheidenheit“ angesagt. Dabei wird jedoch übersehen, daß über den aktuellen Produktivitätsfortschritt hinausgehende Lohnforderungen das *insider-outsider*-Problem verschärfen und damit die Lage am Arbeitsmarkt noch verschlechtern können. Gewerkschaften setzen zwar möglicherweise eine Steigerung der Lohnsumme aller Beschäftigten durch. Sofern davon aber auch Unternehmen betroffen sind, die – noch immer oder gerade unter den Bedingungen der Globalisierung und der EWU – unter Lohnkostendruck stehen, wird die Zahl der Beschäftigten aufgrund von Entlassungen sinken, so daß der Nachfrageeffekt der Lohn- und Gehaltssteigerungen gesamtwirtschaftlich verpufft oder doch erheblich abgeschwächt wird und zugleich dem präbendierten Anliegen der Lohnsteigerung, der Erhöhung der Zahl der Beschäftigten, sogar entgegengewirkt wird. Exemplarisch zu beobachten war dieser Arbeitsmarkteffekt in Ostdeutschland unter den Bedingungen der deutsch-deutschen Währungsunion und danach der deutschen Vereinigung, als die auch unter dem Druck hoher Löhne notwendigen Produktivitätsfortschritte fast zu neun Zehnteln über Entlassungen und nur zu gut einem Zehntel über Produktionssteigerungen erzielt wurden (Hoffmann 1993).

Für den Realitätsgehalt eines Szenarios schwacher Impulse von Lohnsatzsteigerungen auf die Lohnsumme spricht in Deutschland zweierlei. Einmal setzen Globalisierung und EWU mehr und mehr auch Klein- und Mittelunternehmen (KMU) unter Wettbewerbsdruck. Bisher konnten diese trotz im Vergleich zu den *global players* niedrigerer Produktivität (Görzig 1991) höhere Renditen erwirtschaften und erwiesen sich auch als schockresistenter; das erstere wohl als Folge nationaler oder regionaler Quasi-Monopole, die sie vielfach besetzt hielten, das letztere, weil sie unabhängiger von Auslandskonjunktur und D-Mark-Aufwertung waren (Spiecker 1998). Mit dem integrationsbedingten Abbau ihrer Quasi-Monopolstellung werden sie empfindlicher gegenüber Lohnkostensteigerungen, zumal sie diese gewöhnlich nicht so stark wie die Großen durch zusätzliche Produktivitätsfortschritte auffangen können (Görzig 1991). Beschäftigungspolitisch ist dies besonders relevant, weil auf KMU das Gros der Beschäftigten entfällt. Zum anderen macht es die heutige und unter Euro-Bedingungen EU-intern erst recht zum Tragen kommende Kapitalmobilität leicht, auch nicht-existenzbedrohenden Lohnkostennachteilen durch Standortverlagerung auszuweichen (was es wiederum für Nachzüglerländer in der EU gerade interessant macht, solche Lohndifferentiale zu ihren Gunsten zu erzeugen).

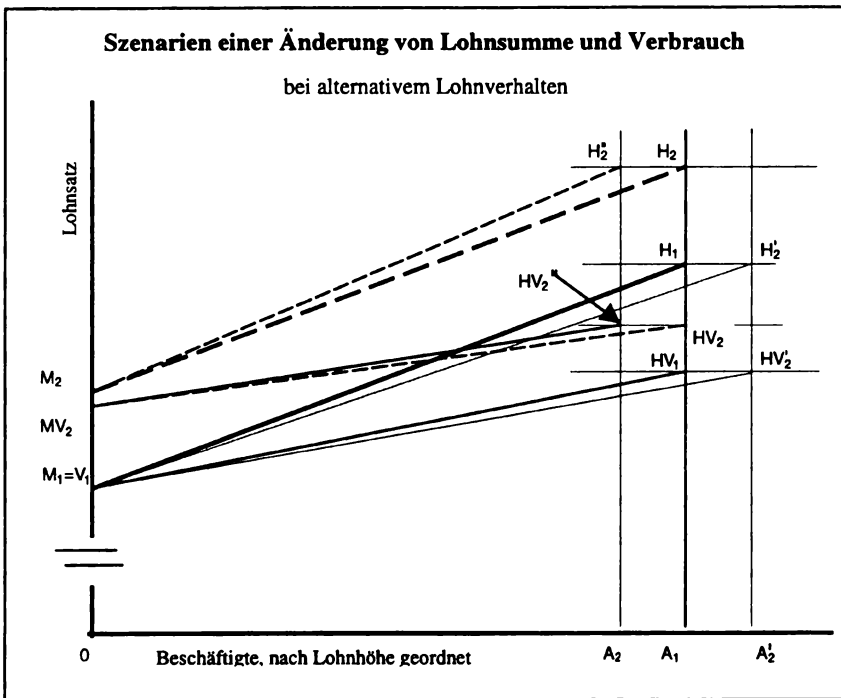
Einige Gewerkschaften und in manchen Ländern auch die Politik streben deshalb an, solche Ausweichmöglichkeiten zu unterbinden. So ist etwa der europäische Metallarbeiterbund auf einen europäischen Tarifvertrag, zumindest aber auf eine koordinierte Mindestanhebung der Metalltarife aus. Die deutsche Bundesregierung plädierte nach dem Regierungswechsel für eine koordinierte Lohnpolitik in dem Sinne, daß in jedem EWU-Land das durchschnittliche Lohnniveau im Aus-

maß des jeweiligen durchschnittlichen Produktivitätsanstiegs angehoben werden sollte. Dieses Petition deckte sich mit französischen Intentionen und fand auch die Zustimmung anderer Mitgliedstaaten. Den Gewerkschaften dürfte das Konzept sympathisch sein, weil sie es als Garantie für einen verteilungsneutralen Mindestlohnanstieg und zugleich als Chance für europaweite Aktivitäten ansehen. Auch die Unternehmen müßten dem Konzept etwas abgewinnen können, weil es umgekehrt eine Art Schranke gegen stückkostentreibende Lohnerhöhungen errichten würde. Sollte sich in der Praxis erweisen, daß die Mindestgarantie die gesamte Lohnfindung dynamisiert, so daß die Löhne schneller steigen als die Produktivität, so könnten sich die EU-Niedriglohnländer immer noch Hoffnung auf zusätzliche Transfers aus den Strukturfonds machen. Ähnliche Motive hatten seinerzeit jedenfalls die Haltung gegenüber der raschen Lohnangleichung in den neuen Bundesländern bestimmt (Hoffmann 1993).

Dennoch wird eine koordinierte Lohnpolitik in der EWU wenig Aussicht auf Erfolg haben. Aus vier Gründen. Erstens beläßt in vielen Mitgliedstaaten die uneingeschränkt geltende Tarifautonomie dem Staat keine entsprechende Einwirkungsmöglichkeit. Zweitens werden einzelne Regierungen das Konzept nicht mittragen. Drittens widerspräche es den Grundsätzen des Binnenmarktes, wenn ein Teil der Faktormärkte vollständig dem Wettbewerb entzogen würde. Und viertens würden selbst im Falle eines EU-weiten Gelingens die Ausweichmöglichkeiten fortbestehen; es käme lediglich zu einer Verlagerung EWU-interner Kapital- und insbesondere Direktinvestitionsströme nach außen, etwa in ostmitteleuropäische Länder, die schon jetzt sehr viel EU-Kapital auf sich ziehen. Damit bliebe auch das *insider-outsider*-Problem ungelöst.

4. Zusammenhang zwischen Lohnsätzen, Beschäftigung und Lohnsumme

Trotzdem besteht nicht vorbehaltlos Grund zu einer ungünstigen Einschätzung der künftigen Entwicklung des privaten Verbrauchs als eines Trägers des gesamtwirtschaftlichen Nachfragewachstums. Sie wird kaum von den Bruttolohnsteigerungen getragen werden, die dem Druck des Binnenmarktes und der EWU unterliegen. Sie wird nur begrenzt aus einer Abgabentlastung resultieren. Denn diskutiert wird vor allem die Entlastung von Unternehmen, der ja im Zweifel eine Kaufkraftminderung aus niedrigeren Sozialtransfers, Kranken- oder Renteneinkommen gegenübersteht. Und eine Senkung der Einkommen- und Lohnsteuer würde vermutlich weitgehend durch eine Erhöhung indirekter Steuern gegenfinanziert. Vielmehr liegt die Hoffnung zu einem guten Teil auf einer deutlichen Erhöhung der Beschäftigungsintensität des Wachstums, also der Bereitschaft der Unternehmen, Lohnzurückhaltung und Entlastung von lohnbezogenen Nebenkosten durch expansive Personalpolitik zu honorieren. Mit einer Beschäftigungsintensivierung wird der Wirtschaft möglicherweise sogar mehr Nachfrage zugeführt als mit einer relativ gleich starken Anhebung der Lohnsätze.



Dies läßt sich leicht veranschaulichen. In der Graphik stellt die Fläche $OM_1H_1A_1$ die Lohnsumme zum Zeitpunkt 1 dar. Es wird angenommen, daß der Mindestverdiener seinen vollen Lohn für Verbrauch ausgibt. Der Höchstverdiener spart dagegen den Betrag H_1HV_1 . Der Gesamtverbrauch beträgt demnach $0V_1HV_1A_1$. Werden nun die Lohnsätze linear angehoben (Parallelverschiebung von M_1H_1 nach M_2H_2), so verschiebt sich im Zweifel zum einen nicht auch die Verbrauchskurve parallel nach oben, sondern der Mindestentlohnte könnte vielleicht einen kleinen, der Höchstentlohnte aber sicher einen vergrößerten Betrag sparen ($HV_1HV_2 < M_1M_2$). Geht nun die Lohnsatzanhebung in vielen Unternehmen deutlich über ihren Produktivitätsfortschritt hinaus, so werden sie schließen oder Arbeitskräfte entlassen, ohne daß diese automatisch von den kapitalintensiveren Unternehmen mit überdurchschnittlichen Produktivitätsfortschritten übernommen werden. In der Graphik verlagert sich das Beschäftigungsniveau von A_1 nach A_2 , wobei das Lohngefälle steiler wird, weil vermutlich in erster Linie weniger Qualifizierte und damit Geringerverdienende entlassen werden. Gelänge es nun, im Rahmen von Tarifverhandlungen, eines Beschäftigungspaktes oder eines Systems entsprechender Anreize eine Kostenentlastung in deutliche Mehrbeschäftigung umzusetzen, so stiege auch der private Verbrauch entsprechend – in unserem Falle, bei dem reale Konstanz des Lohnniveaus angenommen wird, auf $0V_1HV_2A'_2$. Diese

Variante ist schon dann die bessere Lösung, wenn $0V_1HV_2A'_2 > 0MV_2HV_2''A_2$ ist. Hinzu kommen indirekte beschäftigungsfördernde Effekte, wenn die Mehrbeschäftigung den Fiskus entlastet (Mehrausgaben, Abgabensenkung oder sinkender Zins mit positiven Investitionsimpulsen) und die Lohnzurückhaltung die Exportnachfrage erhöht.

Entscheidend in diesem Zusammenspiel ist die Elastizität des Angebots an Arbeitsplätzen mit Bezug auf die Höhe der direkten oder indirekten Lohnkosten. Sie gilt es mit allen systemkonformen Mitteln zu erhöhen. Wollte man in Deutschland die Lohn- und Gehaltssumme zur konsumbasierten Absicherung der Investitionsneigung um vier Prozent steigern und begnügten sich die Arbeitnehmer mit einer durchschnittlichen Anhebung der Tarife um 2%, so bedürfte es etwa 590 000 zusätzlicher Vollarbeitskräfte p. a., die zum Durchschnittssatz entlohnt werden. Unter Berücksichtigung der Lohnspreizung und der höheren Lohnsatzreagibilität von Neueinstellungen im unteren Bereich wären es entsprechend mehr. Entlastung käme demgegenüber von einer Knappheits-Lohndrift im oberen Qualifikationssegment. Im öffentlichen Dienst könnte der Zusammenhang zwischen Lohnzurückhaltung und Mehrbeschäftigung politisch unmittelbar hergestellt werden (Franzmeyer 1997a). In der Privatwirtschaft wären im unteren Lohnsegment selbst 2% beschäftigungspolitisch oft wohl noch zu viel. Hier könnten staatliche Lohnkostenzuschüsse hilfreich sein. Jedenfalls ist die Anhebung der Beschäftigungsintensität des Wachstums keine Frage der unternehmerischen Moral, sondern der meso- und mikroökonomischen Bedingungen des Wirtschaftens.

C. Prozesse auf der Mesoebene

Auf der Mesoebene bewirken Binnenmarkt und EWU spontane Prozesse in der Wirtschaft, die teils das Beschäftigungsniveau *per saldo* wenig berühren, teils die Beschäftigung stützen, teils sie reduzieren. Erwartungen, die auf einen positiven Automatismus gerichtet sind, erscheinen verfehlt. Es kommt darauf an, die positiven Kräfte wirtschaftspolitisch gezielt zu stärken.

I. Privatwirtschaftliche Akteure

Eher beschäftigungsmindernd wirkt der beschleunigte intraindustrielle Strukturwandel. In allen Industrieländern außer Japan hat sich im Zeitalter des „Post-For-dismus“ und der raschen Verbreitung der Informations- und Kommunikationstechnologie die Wachstumselastizität der Beschäftigung für das verarbeitende Gewerbe als negativ erwiesen (Padolino / Vivarelli 1997). Zugleich steigt aber der Bedarf an Dienstleistungen, der insbesondere in seinen stark expandierenden hochqualifizierten Segmenten zunehmend Arbeitskräfte bindet, sofern hier keine Angebotsengpässe bestehen. Gesamtwirtschaftlich gesehen ist die Beschäftigung / Wachstum-

Elastizität positiv. Es lohnt sich also beschäftigungspolitisch, den intersektoralen Strukturwandel zu forcieren. Da dessen Tempo eine steigende Funktion des allgemeinen Wachstumstempos ist, kann dies – auch – mit makroökonomischen Mitteln geschehen.

Beschäftigungsfördernd wirkt *c. p.* der allgemeine Wettbewerbsdruck auf die Tariflöhne, der den Unternehmen auch relativ arbeitsintensive Produktionsverfahren rentabel erscheinen läßt – weniger im Sinne einer Substitution von Kapital durch Arbeit im Bestand als durch verstärkte Eröffnung arbeitsintensiver Dienstleistungsproduktionen. Im gleichen Sinne wirkt die unter dem Einfluß der Niedriglohnkonkurrenz sich einstellende stärkere Spreizung der Tarifstruktur. Die Unternehmen in den Hochlohn-Mitgliedstaaten werden i.d.R. versuchen, diese Spreizung noch zu forcieren. Soweit dies nicht gelingt, werden sie versuchen, den Kostendruck abzufedern. So könnten sie bei den nationalen oder europäischen Entscheidungsträgern über ihre Verbände Subventionen einwerben. Auf oligopolistischen Märkten für relativ homogene Produkte, wie sie für einige Branchen charakteristisch sind, kann es auch zu verstärktem Bemühen um europaweites – verdecktes oder durch die EU „freigestelltes“ – Kartellverhalten kommen. Die Gewerkschaften werden dagegen versuchen, europäische Mindeststandards und Sicherheitsvorkehrungen (nach dem Muster der „Entsenderichtlinie“) durchzusetzen. Den Tarifparteien kommt gemeinsam die schwierige Aufgabe zu, zwischen der Berücksichtigung der neuen mikroökonomischen Zwänge und der Einbringung makroökonomischer Vernunft in die gesamtwirtschaftliche Lohnbildung die Balance zu finden. So sehr das einzelne Unternehmen Spielraum braucht, so sehr hat sich gezeigt, daß die kollektive Kooperation, wie sie nur der Flächentarifvertrag verkörpert, das krisenfestere Modell ist (Görzig et al. 1998 sowie die dort angegebene Literatur). Daher dient es dem sozialen Frieden (und damit der Produktivität), wenn in Anbetracht der neuen weltwirtschaftlichen Schockpotentiale die Unternehmen wie ihre Belegschaften, unter Entwicklung beweglicher Verhaltensweisen, in der jeweiligen Dachorganisation und deren Kollektivvorgaben verankert bleiben. Ein relativ hohes Maß an Lohngleichheit für gleiche Tätigkeiten fördert zudem den innovations- und produktivitätsgetriebenen intrasektoralen Strukturwandel. Die Aktivitäten der Dachorganisationen verlagern sich aber mit der Lockerung der nationalen Verbandsbindung zunehmend auf die europäische Ebene.

Die entscheidende Reaktion des Unternehmenssektors auf Binnenmarkt und EWU ist die Anpassung der Marktstruktur. Nach Beseitigung der nationalen Fragmentierung der Märkte liegt die durchschnittliche Unternehmensgröße vielfach unter dem Optimum. Infolgedessen kommt es verstärkt zu Fusionen, Übernahmen oder internem Wachstum durch Verdrängung (Konkurs), mindestens aber zu verstärkter Kooperation in Form von „strategischen Allianzen“ rechtlich und ökonomisch unabhängig bleibender Partner. Aufgrund von Größen- oder Skalenvorteilen werden dabei bestimmte Unternehmensteile rationeller geführt, verkleinert oder ganz entbehrlich, so daß es zu Entlassungen kommt. Betrifft dies traditionell vor allem die produzierenden Unternehmen, so nun auch immer mehr die dienstleistenden.

den, etwa die Finanzinstitute – ein Effekt, der die beschäftigungsfördernde Wirkung des intersektoralen Strukturwandels mindert. Im Zuge des Konzentrationsprozesses wachsen immer mehr europäische Unternehmen in eine Größenordnung hinein, die sie befähigt, ihr Optimierungsverhalten auch weltweit auszurichten; die heutige Technologie macht es möglich. Damit wächst auch die wirtschaftliche Macht dieser Unternehmen gegenüber ihren Zulieferern und kommerziellen Abnehmern – mit Folgen für das strukturelle Gewinngefälle und den Rationalisierungsdruck im Zuliefer- und Abnehmerbereich. Es ist vor allem diese rasante Änderung der Marktstruktur, die zu zahl- und umfangreichen Entlassungswellen geführt hat. Sie hat unter den neuen Rahmenbedingungen ihre Eigendynamik und hätte durch ein anderes Lohnverhalten allenfalls leicht gedämpft werden können. Die Frage ist lediglich, ob auf der Meso- und Mikroebene Bedingungen hätten geschaffen werden können, unter denen es leichter gefallen wäre, die Entlassenen (oder gar nicht erst beschäftigten Schulabgänger) in den Arbeitsmarkt zu (re)integrieren. Diese Frage verweist sowohl in den Bereich der Politik als auch den des individuellen Verhaltens in Unternehmen und privatem Haushalt.

II. Wirtschaftspolitik

Die beschäftigungsrelevante Wirtschaftspolitik auf der funktional definierten Mesebene kann sich institutionell im Rahmen der Region, der Kommune, des Mitgliedstaates oder der EU vollziehen. Ihr Ziel kann es sein, offensiv eigene Impulse zu setzen, defensiv Fremddimpulsen entgegenzuwirken und, schließlich, Synergien zu nutzen.

Staat, Region und Gemeinde setzen eigene Impulse vor allem im Rahmen des Standortwettbewerbs, der anreizkompatiblen Gestaltung der Systeme sozialer Sicherheit und der Pflege des Humankapitals. Reagierendes Verhalten kommt etwa in der Form von Arbeitsumverteilung, Beschäftigungsprogrammen und Erhaltungssubventionen zum Tragen. Synergien lassen sich nutzen, wenn es effizienter ist, daß statt vieler Gemeinden die Region, statt aller Regionen eines Landes der Staat, statt aller Mitgliedstaaten der Union oder der EWU die Union oder die EWU selber tätig werden.

Mit dem Standortwettbewerb werden *prima facie* beschäftigungsbindende Aktivitäten lediglich von weniger erfolgreichen auf erfolgreiche Mitgliedstaaten oder einzelne ihrer Regionen / Kommunen verlagert – ein scheinbares Nullsummenspiel für die EU oder die EWU insgesamt. Der Standortwettbewerb ist jedoch ein Element des allgemeinen Wettbewerbs einschließlich des Systemwettbewerbs. Er spornt wechselseitig zu Höchstleistungen an und verbessert damit die internationale Wettbewerbsfähigkeit der EU insgesamt. Zudem stärkt er über die durch ihn forcierte Preisstabilisierung zumindest zeitweilig auch die Binnennachfrage, wenn als Folge der nunmehr realen Konstanz der privaten Geldvermögensbestände die auf eine gewisse ständige Entwertung der Geldvermögen ausgelegte private Spar-

quote zurückgeht (Pigou-Effekt). Schon die fortschreitende Senkung der Sparneigung etwa in Deutschland während der letzten Jahre dürfte mit auf diesen Effekt zurückzuführen sein.

Der Standortwettbewerb ist im wesentlichen ein Wettbewerb von Wirtschaftspolitik. Der Regional- und der Kommunalebene steht dafür – soweit es sich wie in Deutschland um weitgehend autonome Einheiten handelt – als Instrument i. d. R. vor allem die Ausgabenseite des Haushalts zur Verfügung: Infrastruktur, Verkehrs- und Logistikverbünde, leistungsfähige Institutionen und Kommunikationsnetze, Forschungseinrichtungen und Technologiezentren, Serviceeinrichtungen und Bildungsangebote sind die wichtigsten standortbezogenen Ausgabenzwecke, die angesichts knapper Kassen untereinander wie mit anderen, eher konsumtiven Ausgaben konkurrieren. Eine vorausschauende Standortpolitik stellt die öffentliche Konsumtion (Lohn- und Gehaltssumme im öffentlichen Dienst) eher zurück, und sie imitiert nicht andere, sondern entwickelt das eigene Profil der Region oder Gemeinde.

Auf der mitgliedstaatlichen und der kommunalen Ebene kommt als Instrument die Gestaltung der Einnahmenseite des Haushalts, auf der mitgliedstaatlichen auch die des Systems der Sozialen Sicherheit und des Wirtschafts- sowie des Arbeitsrechts hinzu.

Die Staatseinnahmen werden im wesentlichen durch das jeweilige Steuersystem bestimmt. Gerade hier spüren die Mitgliedstaaten einen erheblichen materiellen Autonomieverlust. Bei allem (mit gewissen Einschränkungen, vor allem bei der indirekten Besteuerung) formalen Fortbestand nationaler Steuerhoheit sehen sich viele Länder mehr oder weniger gezwungen, sich entweder an steuerrechtliche Vorgaben anderer Mitgliedstaaten anzulehnen oder ihnen durch steuerliche Vorkehrungen, die sie aus eigenem Impetus nicht präferiert hätten, systematisch auszuweichen. Solche Vorgaben sind etwa niedrige Einkommensteuersätze und Lücken in der steuerlichen Bemessungsgrundlage bei den direkten Steuern. Beispiele sind die niedrigen Spitzensteuersätze in England und Irland, der Verzicht auf jede Kapitalertragsbesteuerung in Luxemburg sowie die *Dublin docks* und andere Formen von Steueroasen in zahlreichen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Bach 1999).

Die bisherigen Hochsteuerländer in der Union haben in unterschiedlicher Weise auf die steuerpolitische Standortkonkurrenz reagiert. Teilweise wurde der Steueratbestand vom Kapitalexport losgelöst – Beispiel: die deutsche „Hinzurechnungssteuer“ (Trabold et al. 1998), teilweise wurde die Steuerbelastung insgesamt gesenkt. Steuerfinanzierte Zuschüsse an die Sozialversicherungsträger wurden durch Beitragserhöhungen ersetzt, es wurde von der direkten auf die indirekte Besteuerung umgeschichtet, auch wurden zuweilen innerhalb der direkten Besteuerung ausschließlich oder überwiegend der Unternehmenssektor und das Geldkapital entlastet.

III. Systemwettbewerb contra Harmonisierung

Einige der damit verbundenen Wirkungen lösen internationale Konflikte aus oder sind steuersystematisch unerwünscht: Die Hinzurechnung von im Ausland erzielten Kapitalerträgen zum steuerpflichtigen Einkommen strapaziert bestehende Doppelbesteuerungsabkommen oder löst gar Retorsionsmaßnahmen aus (Trabold et al. 1998). Ein Ersatz direkter durch indirekte Steuern mindert das steuerliche Progressionspotential und höhlt damit u. U. das Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit aus. Insbesondere, so scheint es, ist die steuerliche Belastung der Unternehmen in vielen Ländern nicht mehr deren Maß an Inanspruchnahme staatlicher Leistungen äquivalent. Ein verstärkter Übergang zur indirekten Besteuerung wirkt regressionsverstärkend, d. h., er bürdet niedrigen Einkommen eine relativ höhere Zusatzbelastung auf als hohen. Schließlich bewirkt die kompensatorische Belastung des Faktors Arbeit eine Verringerung des Einsatzes dieses Faktors, also einen Abbau von Beschäftigung – das Gegenteil dessen, was gefragt ist.

Es besteht demzufolge Anlaß, diese Entwicklungen zu bremsen oder gar zurückzudrehen, wobei allerdings ein gewisses Maß an effizienzsteigerndem Systemwettbewerb fortbestehen sollte. Eine solche Balance zu finden und zu implementieren, ist die EU gefordert. Denn der einzelne Mitgliedstaat hat dazu naturgemäß keine Macht, und auf der globalen Ebene, die eigentlich die angemessene Regulierungsebene wäre, würden mit Sicherheit (noch) zu viele Länder ausscheren, als daß sich der Versuch lohnen würde. (Hier liegt jedoch ein Zukunftsthema für die UN und die internationalen Organisationen).

In der Tat hat die EU bereits einige Initiativen zur Verhinderung eines staatsruinösen Steuersenkungswettbewerbs ergriffen. Dazu zählt insbesondere der „Kodex für einen fairen Steuerwettbewerb“, auf den sich der Ministerrat Ende 1997 verständigt hat. Grundsätzlich geht es darum, willkürliche steuerliche Diskriminierung auszuschalten, Transparenz und Verlässlichkeit für Investoren herzustellen, Vergünstigungen an tatsächliche Wirtschaftsaktivitäten zu koppeln, in den Doppelbesteuerungsabkommen – die EU-intern im übrigen durch eine Einheitsregelung ersetzt werden sollten – das Freistellungs- durch das Anrechnungsverfahren abzulösen und steuerliche Mindeststandards zu etablieren (Trabold et al. 1998; Bach 1999). Es muß bezweifelt werden, daß für ein solches Programm bereits im Rahmen der Fünfzehnergemeinschaft Einstimmigkeit erzielt werden kann. Gelingt dies nicht, so wird es nach der Osterweiterung erst recht nicht gelingen. Deshalb ist es dringend erforderlich, im Rahmen der nächsten Regierungskonferenz das Einstimmigkeitsprinzip in Steuerfragen durch das Prinzip der qualifizierten Mehrheit abzulösen. Anderenfalls wäre die Angleichung nach unten, weit über das Maß einer effizienten „Entdeckungsfunktion“ des Systemwettbewerbs hinaus, programmiert.

Beim Fairness-Gedanken in der europäischen Steuerharmonisierung geht es erst in zweiter Linie um ein *level playing field* für Unternehmen, in erster Linie geht es um die Sicherung des Steuerstaates. Dabei gibt es nur einige wenige Parameter,

die für die Kapitalmobilität ausschlaggebend sind: gezieltes Angebot an Schlupflöchern und Spitzensteuersatz bei den direkten Steuern. Wird das erstere durch Harmonisierung der Gewinnermittlungsvorschriften beseitigt, konzentriert sich der Systemwettbewerb im wesentlichen auf die Spitzensätze. Es bleibt genügend Spielraum für die Ausgestaltung der Steuerstruktur nach nationalen Politikprioritäten.

Im Bereich der Sozialpolitik und des Arbeitsrechtes steht demgegenüber die gesamte Breite der Politikinhalte, soweit diese mit Kosten für die Unternehmen oder mit Ausgaben für den Staat verbunden sind, auf dem Prüfstand des Systemwettbewerbs. Gleichwohl verbietet sich gerade hier eine weitreichende Harmonisierung. Die jeweiligen Vorstellungen von sozialer Fairness und Gerechtigkeit sind von Land zu Land sehr verschieden und haben ihre Wurzeln in weit zurückreichenden nationalen Traditionen. Dies zeigt bereits ein Blick auf wichtige Indikatoren der sozialen Situation in den einzelnen Ländern (Weise et al. 1998). Anlaß zur Harmonisierung auf europäischer Ebene besteht nur, soweit es in einzelnen Mitgliedstaaten an Vorkehrungen zur Sicherung fundamentaler sozialer Rechte wie Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz mangelt. Im übrigen kann der Wettbewerb der Sozialsysteme im Rahmen der gegebenen Prioritätsunterschiede für mehr Effizienz und damit geringere Kostenwirksamkeit sorgen. Verbleibende Kostennachteile müssen – wie bei anderen Kostenarten auch – im Marktprozeß durch Produktivitätsanstrengungen und Spezialisierung aufgefangen werden. Dies ist schon deshalb aussichtsreich, weil ein Sozialsystem, das den kollektiven Bedürfnissen der Gesellschaft entspricht, den sozialen Frieden und damit ein hohes Produktivitätsniveau im Lande sichern hilft.

Die angemessene EU-Politik auf diesem Felde ist deshalb diejenige gemeinsamer Mindeststandards, mit hohem Schutzniveau für die zentralen Bereiche. Die Leistungsstandards werden sich im Aufholprozeß allmählich angleichen. Ähnliches wie für das Sozial- und Arbeitsrecht gilt für das Umweltrecht. Soweit hier allerdings externe technologische Effekte im Spiele sind – dies gilt insbesondere für sämtliche Produktnormen im Unterschied zu den Verfahrensnormen –, kann schon aus Gründen des Funktionierens des Binnenmarktes nicht auf Harmonisierung verzichtet werden. Das ist gängige Praxis.

IV. Nationale Regulierung des Sozialrechts und der Arbeitsmärkte

Das Subsidiaritätsprinzip gebietet es also, daß die Mitgliedstaaten selber ihr Sozial- und Arbeitsrecht auf Verträglichkeit mit dem Ziel der Wiedererlangung eines hohen Beschäftigungsniveaus überprüfen. Das gilt etwa für die Höhe und Differenzierung der Arbeitgeberbeiträge (Lohnnebenkosten), den Kündigungsschutz, die Lohnersatzleistungen, deren Anspruchsgrundlagen und Verhältnis zum Mindestlohn, die Arbeitszeitorganisation einschließlich des Renteneintrittsalters und der Höhe der Altersrente in Abhängigkeit davon, das System der Altersvorsorge, den

Stellenwert eines „zweiten Arbeitsmarktes“ und dessen Koppelung an das Ausbildungssystem, schließlich die Ausgestaltung dieses Systems.

Dies schließt nicht aus, daß die Mitgliedstaaten beschäftigungspolitisch voneinander lernen. Dem dient in der Tat die neue beschäftigungspolitische Kompetenz der EU (Franzmeyer 1997). Die vorgesehenen, der Transparenz einzelstaatlicher Politiken dienenden Berichte von Kommission und Mitgliedstaaten ermöglichen erst den direkten Vergleich, eröffnen ein Korrekturangebot, liefern aber auch die jeweiligen *benchmarks*, an denen sich die Mitgliedstaaten messen lassen müssen, und damit einen erheblichen Rechtfertigungsdruck bei mangelndem Erfolg. Die neuen Vertragsvorschriften verlangen indes mehr. Mitgliedstaaten wie EU sollen kohärente Beschäftigungsstrategien entwickeln, also ihr gesamtes wirtschaftspolitisches Spektrum darauf überprüfen, inwieweit es auch in den Dienst der Beschäftigungspolitik gestellt werden kann. Darüber hinaus fördert die EU beschäftigungspolitische Pilotprojekte finanziell. Neuerdings wird verstärkt die Forderung erhoben, die neue EU-Kompetenz im Sinne der Vorgabe quantitativer Leitlinien zu nutzen.

Das Kohärenzpostulat kann jedoch zu Abstrichen bei anderen Politikzielen führen, z. B. dem der Modernisierung der Wirtschaftsstrukturen und Produktionsverfahren mit Hilfe der Strukturfonds. Pilotprojekte können, dem Ansatz des *best practice*-Vergleichs folgend, im Zweifel besser und problemnäher im staatlichen oder substaatlichen Rahmen durchgeführt werden. Und die Leitlinienvorgabe läßt einerseits unberücksichtigt, daß es in einigen Mitgliedstaaten durchaus keiner supranationalen Leitlinie bedurfte, um beschäftigungspolitische Erfolge zu erzielen. Andererseits suggeriert sie in Ländern mit geringen beschäftigungspolitischen Erfolgen u. U. eine Mitverantwortung der EU, die zu neuen finanziellen Anforderungen an sie führt. Damit könnten an eine eigenständige Beschäftigungspolitik der EU Erwartungen geknüpft werden, die sie entweder von vornherein nicht erfüllen kann oder zu einer extensiveren Interpretation ihrer Kompetenzen nutzt, um sie mit deren Hilfe erfüllen zu können.

D. Mikroebene

Somit besteht die Gefahr, daß auf der Mesoebene eine Reihe bedenklicher Signale gesetzt werden, die auf der Mikroebene zu beschäftigungspolitisch kontraproduktiven Reaktionen führen. Globalisierung und europäischer Binnenmarkt verlangen vom Unternehmer, den Preiswettbewerb durch mehr Innovationswettbewerb abzulösen; vom Arbeitnehmer, eine möglichst hohe Erstqualifikation zu erwerben oder sich permanent weiterzuqualifizieren; vom Sparer, nicht weniger, sondern mehr zu sparen, und zwar vor allem in der Form der Altersvorsorge; vom Kommunalpolitiker, im Dialog zwischen örtlichen Arbeitgebern, Schulen und Berufsschulen, Bürgervertretern und Arbeitsämtern für möglichst viele und zukunfts-trächtige Ausbildungsplätze und eine effiziente Stellenvermittlung zu sorgen oder

– im Falle der Nicht-Vermittelbarkeit – ein Bündel an gemeinnützigen Arbeiten bereitzuhalten, an deren Erledigung die Arbeitslosenhilfe geknüpft wird. Außerdem kann nur auf der Ebene des einzelnen Unternehmens und der einzelnen Behörde geprüft werden, inwieweit es möglich ist, vorhandene Stellen mit Hilfe einer effizienten Arbeitszeitorganisation auf mehrere Teilzeitstellen aufzuspalten. Auch kann ohne ungerechte Härten für wirklich Kranke nur im Dialog zwischen Unternehmensführung und Belegschaft für ein Betriebsklima gesorgt werden, das einen mißbräuchlich hohen Krankenstand ausschließt. Dazu ist im Betrieb oder in der Behörde ein motivationsorientiertes System aus Ideenwettbewerb, Leistungszuschlägen und Entscheidungsstrukturen hilfreich. Verhindert werden muß vor allem, daß sich im Unternehmen Subventionsmentalität breit macht, daß es dort an qualifizierten Arbeitskräften mangelt und daß arbeitsunabhängige Lohnersatz Einkommen erzielt werden, die den Haushalt der Kommune strapazieren und den Ansporn zur Arbeitssuche drosseln.

E. Zusammenfassung und Fazit

In vielen EU-Ländern ist die Arbeitslosigkeit das zentrale gesellschafts- und wirtschaftspolitische Problem. Die Differenziertheit der Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten zeigt aber, daß es sich hier nur begrenzt um ein europäisches Phänomen, geschweige denn um ein europäisches Problem handelt. Entsprechend kann die EU auch nur bedingt Abhilfe schaffen. Sie kann es, soweit die hohe Arbeitslosigkeit Ausdruck allgemeiner Nachfrageschwäche ist, der mit einer expansiven Geldpolitik begegnet werden kann. Die Geldpolitik ist mit Errichtung der EWU auf die Europäische Zentralbank übergegangen. Damit ist die EU-Ebene vollständig für die monetäre Nachfragesteuerung verantwortlich geworden.

Die Geldpolitik kann expansiv sein, wenn die Preisstabilität nicht gefährdet ist. Dies wird in erheblichem Maße durch die hohe Wettbewerbsintensität im Binnenmarkt und zumal der EWU selber garantiert. Die EZB muß insoweit verhindern, daß Wachstumspotential unausgeschöpft bleibt. Das DIW hat hier in den letzten Jahren Versäumnisse aufgezeigt und immer wieder betont, daß es in der Geldpolitik einen wesentlichen Hebel zur EU-weiten Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sieht. Auch die Unterzeichner des Manifestes zur Arbeitslosigkeit in der EU kritisieren die Kombination aus langjährig restriktiver Anlage sowohl der Geldpolitik als auch der Finanzpolitik in den Ländern der EWU, von der ein beschäftigungsvernichtenden Dämpfungsimpuls auf das gesamtwirtschaftliche und vor allem das Investitionswachstum in der EU ausgegangen sei (Modigliani et al. 1998).

Die Geldpolitik bedarf aber der Unterstützung durch andere Komponenten der Makropolitik. Nur auf die Währungspolitik und die Makrokomponente der Finanzpolitik hat die EU Einfluß. Sie wird ihn wohl in einem neutralen bis restriktiven Sinne nutzen; Inflationspotential wird damit nicht aktiviert. Eher werden die EU-

Vorgaben das Wachstum dämpfen und die Beschäftigung mindern. Die vierte Makrokomponente, die Lohnpolitik im Rahmen von Flächentarifverträgen, wird als Folge des sich intensivierenden Lohnwettbewerbs ebenfalls eher nachfragemindernd wirken. Koordinierungsbemühungen werden hier weitgehend fehlschlagen.

Neben einer Stimulierung des Nachfragewachstums, vor allem im Wege einer Dynamisierung der Investitionstätigkeit, kommt es beschäftigungspolitisch auch darauf an, die Beschäftigungsintensität des Wachstums zu erhöhen. Dies muß vor allem auf der Meso- und der Mikroebene geschehen. Auch die Unterzeichner des Manifestes zur Arbeitslosigkeit in der EU möchten ihr Petitum für ein expansiveres Nachfragemanagement nur komplementär zu einem Bündel von Maßnahmen zur Flexibilisierung der Arbeitsmärkte verstanden wissen.⁴ Mit der Beschäftigungsintensität des Wachstums steigt die Lohnsumme als gewichtigste Determinante der Binnennachfrage auch ohne kräftige Lohnsatzsteigerung wieder stärker, so daß auch ein positiver Makroeffekt ausgelöst wird. Der Lohnzurückhaltung auf der Makroebene und einer forcierten Lohnspreizung auf der Meso- und Mikroebene ist auf der Mikroebene ein gewisser beschäftigungsstützender Einfluß in Form einer Verlangsamung der Substitution von Arbeit durch Kapital bereits immanent. Stärker gilt dies für den forcierten Strukturwandel in Binnenmarkt und EWU: Er begünstigt arbeitsintensive Dienstleistungen, die zudem gegen relativ hohe Gehälter erbracht werden. Dem steht freilich der enorm gestiegene Rationalisierungsdruck gegenüber, der das Gesamtgeschehen am Arbeitsmarkt prägt. Er klingt im gewerblichen Sektor zwar allmählich aus, könnte demnächst aber verstärkt den Finanzsektor und andere Dienstleistungsbranchen erfassen.

Die immanenten Kräfte reichen indes nicht aus. Sie müssen wirtschaftspolitisch unterstützt werden. Gefragt ist vor allem die Finanzpolitik. Auf zentralstaatlicher Ebene geht es einmal um eine Senkung der Sätze direkter Steuern. Die Gegenfinanzierung muß aber, wenn sie den realen Nachfrageeffekt der Steuersenkung nicht verhindern will, weniger über eine entsprechende Erhöhung der indirekten Steuern als vielmehr über den Abbau von Subventionen und das Stopfen europäischer Steuerschlupflöcher geschehen. (Die Alternative wäre die Hinnahme mittelfristig erhöhter Staatsdefizite). Den Subventionsabbau kann die EU direkt (Agrarpolitik) oder indirekt (Beihilfenaufsicht) beeinflussen. Zum Stopfen von Schlupflöchern bedarf es einer begrenzten, EU-weiten Harmonisierung. Zum anderen muß der Strukturwandel angebotsseitig forciert werden. Dazu ist die Umschichtung von öffentlichen Haushaltsmitteln auf allen Ebenen der Mitgliedstaaten ebenso wie der

⁴ Ein zentraler Satz aus dem Manifest lautet: „Our recommended policy strategy is (a) to implement a broad spectrum of supply-side policy reforms that give employers a greater incentive to create jobs in response to increases in demand and give employees a greater incentive to accept these jobs, and (b) to implement demand-side policies that enable the European economies to raise their growth rates of capital formation and productivity, and to use the productive potential that has been released through the supply-side reforms.“ – Die Strategie ist im Grunde von so trivialer Logik, daß man sich wundert, wieso die Komplementarität der zwei Aspekte so sehr aus dem Blickfeld geraten ist.

EU nötig. Im Mittelpunkt muß – neben der Pflege der Infrastruktur – die Bildung und nachfrageorientierte Strukturierung von Humankapital stehen. Die EU muß hier jedoch einer drohenden Zweckentfremdung ihrer Mittel vorbeugen.

Bei aller zu fordernden Intensität bildungspolitischer Bemühungen werden die Qualifizierungsangebote nicht alle betroffenen Menschen erreichen. Insoweit müssen systematisch gemeinnützige Dienstleistungen mit niederem Anforderungsprofil definiert und dauerhaft nachgefragt werden, an deren Erbringung Lohnersatzleistungen zu koppeln sind. Alternativ oder ergänzend kann durch fiskalische Anreizsysteme eine entsprechende private Nachfrage hervorgerufen werden. Auf der Ebene des Unternehmens tun arbeitsorganisatorische Flexibilisierung, auf der Ebene der Kommune effizientere Arbeitsvermittlung ein übriges, um die Arbeitslosigkeit verringern zu helfen.

Insgesamt ist die Wiedererlangung eines hohen Beschäftigungsniveaus in der EU ein funktionelles und institutionelles Mehrebenenproblem, bei dessen Bewältigung aber stärker als bisher das Subsidiaritätsprinzip beachtet werden muß. Dies gilt in beiden Richtungen. Einerseits müssen bestimmte Funktionen konsequent an die EU abgegeben werden. So sollten die Zentralregierungen der Mitgliedstaaten nicht versuchen, die geldpolitischen Bemühungen der EU durch eine „wachstumsorientierte“ Währungs- und Finanzpolitik makroökonomisch zu flankieren. Intendierte Unterstützung wandelt sich so unversehens in ihr Gegenteil, wenn Glaubwürdigkeitsverluste drohen und die EZB auf Restriktionskurs zwingen. Statt dessen sollten sich die subgemeinschaftlichen Ebenen auf ihre struktur- und anreizpolitischen Möglichkeiten konzentrieren. Und sie sollten die Ansatzpunkte für eine sinnvolle, wenngleich zu begrenzende Harmonisierung auf EU-Ebene nutzen. Andererseits sollte sich die EU angesichts der nationalen Differenziertheit der Arbeitsmärkte und Sozialsysteme und ihrer eigenen Problemferne mit einer beschäftigungspolitischen Instrumentalisierung ihrer Strukturpolitik zurückhalten. Alle Ebenen müssen durch Transparenz, Serviceleistungen und in ihrem Einflußbereich liegende Anreizmechanismen dazu beitragen, das mikroökonomische Flexibilität- und Kreativitätspotential beschäftigungspolitisch zu mobilisieren. Wenn alle Ebenen das Notwendige tun und sich zugleich darauf beschränken, besteht Anlaß, den Optimismus des Modigliani-Manifestes zu teilen, daß die Arbeitslosigkeit in der EU binnen weniger Jahre entscheidend reduziert werden kann.

Literaturverzeichnis

- Bach, Stefan* (1999): Steuerpolitik in Europa zwischen Wettbewerb und Harmonisierung – Perspektiven nationaler und europäischer Steuerpolitik in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Friedrich-Ebert-Stiftung, Reihe Eurokolleg, 41.
- Belke, Ansgar* (1998): EWU, Geldpolitik und Reform der Europäischen Arbeitsmärkte. In: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften, 49: 26 – 50.

- Franzmeyer, Fritz* (1997): Beschäftigungspolitik. In: Weidenfeld, Werner und Wolfgang Wessels (Hrsg.): Europa von A – Z – Taschenbuch der europäischen Integration: 84 – 88.
- Franzmeyer, Fritz* (1997a): Staatliche Beschäftigungsvorsorge im internationalen Vergleich – Eine makroökonomische Perspektive. In: Wochenbericht des DIW, 40: 738 – 747.
- Görzig, Bernd* (1991): Zeitreihen des Anlagevermögens in Industriezweigen nach Beschäftigtengrößtenklassen, DIW-Beiträge zur Strukturforchung, 123.
- Görzig, Bernd, Wolfgang Scheremet und Frank Stille* (1998): Zum Einfluß betrieblicher und sektoraler Differenzierung der Arbeitskosten und sonstiger Regelungen auf die Beschäftigung im Strukturwandel, DIW-Beiträge zur Strukturforchung, 176.
- Hoffmann, Lutz* (1993): Warten auf den Aufschwung – Eine ostdeutsche Bilanz, Regensburg.
- Horn, Gustav A. und Rudolf Zwiener* (1998): Lohnpolitik in der Europäischen Währungsunion – Eine Simulationsstudie. In: Wochenbericht des DIW, 31: 551 – 561.
- Lauer, Charlotte* (1999): The Effects of European Economic and Monetary Union on Wage Behaviour. Institut Zukunft der Arbeit, Discussion Papers, 36.
- Lucke, Dorothea* (1998): Abhängigkeit der deutschen Exporte vom realen Außenwert der D-Mark. In: Wochenbericht des DIW, 4: 75 – 81.
- Modigliani, Franco, Jean-Paul Fitoussi, Beniamino Moro, Dennis Snower, Robert Solow, Alfred Steinherr und Stefano Sylos Labini* (1998): An Economists' Manifesto on Unemployment in the European Union. In: Banca Nazionale del Lavoro (Hrsg.): Quarterly Review, 206 (September): 327 – 361.
- Müller-Krumholz, Karin* (1998): Konjunkturelle Entwicklung schwächt sich weiter ab. In: Wochenbericht des DIW, 47 – 48: 853 – 864.
- Padalino, Samanta und Marco Vivarelli* (1997): The employment intensity of economic growth in the G-7 countries. In: International Labour Review, 136(2) (Summer): 191 – 213.
- Puhani, Patrick A.* (1999): Labour Mobility – An Adjustment Mechanism in Euroland? – Empirical Evidence for Western Germany, France, and Italy. Institut Zukunft der Arbeit, Discussion Papers, 34.
- Sen, Amartya* (1997): Inequality, unemployment and contemporary Europe. In: International Labour Review, 136(2) (Summer): 155 – 172.
- Spiecker, Friederike* (1998): Industrieller Mittelstand nicht weniger leistungsfähig als die Großindustrie. In: Wochenbericht des DIW, 13: 229 – 237.
- Trabold, Harald, Stefan Bach, Fritz Franzmeyer, Siegfried Schultz, Dieter Schumacher, und Christian Weise* (1998): Internationalisierung und ihre Konsequenzen für die nationale Wirtschaftspolitik, Berlin, unveröffentlichtes Manuskript.
- Weise, Christian, Kathleen Toepel und Harald Trabold* (1998): Productivity, employment and structural funds – Agenda 2000 and its impact on the most lagging regions of the EU, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brüssel.

Globalisierung und Tertiarisierung: Herausforderungen an den Standort Deutschland

Von Gerhard Fels

A. Einleitung

Die Weltwirtschaft ist derzeit in einem epochalen Umbruch. Die Globalisierung der Märkte verändert die internationale Arbeitsteilung und zwingt die Staaten in einen Wettbewerb der Standorte. Im Zuge der Tertiarisierung verschieben sich die wirtschaftlichen Strukturen auf breiter Front. Auch innerhalb des industriellen Sektors kommt es zu tiefgreifenden Umschichtungen. Das anbrechende Multimedia-Zeitalter führt zu weiteren Strukturveränderungen. Nicht selten wird der Übergang zur Informationsökonomie sogar mit dem säkularen Umbruch von der Agrar- zur Industriegesellschaft verglichen. In Europa wird dieser Wandel noch forciert: Die Europäische Union schickt sich an, nach Binnenmarkt und Währungsunion mit der Osterweiterung einen weiteren Integrationsschritt zu unternehmen.

Diese Entwicklungen versprechen grundsätzlich große Chancen für mehr Wohlstand und Beschäftigung. Doch der Übergang in die Welt von morgen kann rauh sein. Denn im Zuge des Wandels schrumpfen alte Wirtschaftszweige, zahlreiche Arbeitsplätze gehen verloren. Wenn Investitionen in neue Märkte und zukunftsfähige Strukturen gehemmt werden, erlahmt die wirtschaftliche Dynamik. Es entstehen nicht genug neue Beschäftigungsmöglichkeiten, um die wegbrechenden Arbeitsplätze zu ersetzen – die Arbeitslosigkeit steigt. Kommt noch hinzu, daß die Erwerbslosen keine oder nur geringe Anreize haben, eine neue Tätigkeit zu erlernen oder aufzunehmen, ist strukturelle Arbeitslosigkeit unvermeidlich. Solche Verwerfungen und Reibungsverluste lassen die Anpassung an neue Strukturen lang und teuer werden. Die ‚Ageing Economies‘ müssen sich daher runderneuern, um die ökonomischen Impulse des Wandels auf den Märkten nutzen zu können.

Deutschland und die anderen großen kontinental-europäischen Nationen tun sich damit jedoch schwer. Reformen kommen nur sehr schleppend voran, auf vielen Feldern mangelt es an investitionsfreundlichen Weichenstellungen. Möglicherweise reichen die Ursachen für die Reformbarrieren bis tief ins ökonomische Fundament. Denn die altbewährten Grundpfeiler des rheinischen Kapitalismus – Wohlfahrtsstaat, Egalitätsprinzip und Korporatismus – scheinen einen raschen Wandel zu verhindern. Ist die Soziale Marktwirtschaft deutscher und europäischer Prägung vielleicht zum Auslaufmodell geworden?

Dieser Artikel versucht eine Antwort auf diese Frage zu geben. Zunächst sollen die treibenden Kräfte des Strukturwandels – Globalisierung und Tertiarisierung – kurz dargestellt und die sich daraus ergebenden Anforderungen für die Industrienationen beschrieben werden. Im Anschluß wird skizziert, wie Deutschland bislang auf diese Herausforderungen reagiert, bevor sich der Blick auf mögliche Reformvorbilder im Ausland richtet. Abschließend werden aus diesem internationalen Vergleich Schlußfolgerungen für die Perspektiven an der Schwelle zum 21. Jahrhundert gezogen.

B. Die Megatrends des Wandels

I. Tertiarisierung und Informatisierung

Die Tertiarisierung der wirtschaftlichen Strukturen wird von der bekannten Drei-Sektoren-Hypothese beschrieben, die auf Colin Clark und Jean Fourastié zurückgeht und einen Wandel von der Landwirtschaft über die industrielle Warenproduktion zur Dominanz der Dienstleistungen postuliert (Fourastié 1949).

In der Tat hat sich in allen Industriestaaten eine Entwicklung vom primären über den sekundären zum tertiären Sektor vollzogen. Gleiches gilt im Grundsatz für die Entwicklungs- und Schwellenländer. Für Südamerika und die südostasiatischen Schwellenländer der ersten Generation läßt sich seit 1980 ein Schrumpfen des sekundären Sektors beobachten. Der von der Drei-Sektoren-Hypothese beschriebene Strukturwandel ist ein globales Phänomen: Inzwischen tragen Dienstleistungen bereits zu rund 65 Prozent zur weltweiten Wirtschaftsleistung bei (Grömling et al. 1996).

In Deutschland läßt sich der Trend zur Dienstleistungsgesellschaft bis ins letzte Jahrhundert hinein verfolgen. So arbeiteten 1882 im Deutschen Reich noch weit über 40 Prozent der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft. Seitdem ging dieser Anteil auf unter drei Prozent zurück. Der Anteil der in der Industrie Beschäftigten stieg dagegen zunächst an – von einem Drittel Ende des 19. Jahrhunderts bis auf rund die Hälfte um das Jahr 1970 (Westdeutschland). Allerdings ist die Industriebeschäftigung mittlerweile auf dem absteigenden Ast. Im Jahr 1997 waren in ganz Deutschland nur noch ein Drittel der Arbeitsplätze im Produzierenden Gewerbe angesiedelt. Demgegenüber weist der tertiäre Sektor einen fast durchweg steigenden Anteil auf. Um 1880 fanden nur gut ein Fünftel der Erwerbstätigen in den Dienstleistungsbranchen Unterschlupf, inzwischen sind es über 60 Prozent.

Betrachtet man die ausgeübten Berufe und Tätigkeiten, so ist die Bedeutung der Service-Aktivitäten sogar noch größer. Mehr als drei von vier Erwerbstätigen üben in Deutschland bereits Dienstleistungstätigkeiten aus. Umgekehrt sind nur noch ein Viertel der Beschäftigten mit dem Herstellen von Gütern oder dem Warten und

Einstellen von Maschinen befaßt. Offenbar ist der von Fourastié prognostizierte Wandel zur Dienstleistungsgesellschaft schon weitgehend zur Realität geworden.

Innerhalb des Service-Sektors spielen die Informations-Dienstleistungen eine wachsende Rolle. Der Trend zur Dienstleistungsökonomie erweist sich somit vorwiegend als eine Entwicklung in Richtung Informationsgesellschaft. Um die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Gewinnung, Verarbeitung und Vermittlung von Wissen und Know-how zu messen, läßt sich ein vierter Wirtschaftssektor abgrenzen – die Informationswirtschaft (Dostal 1995). Gut zwei Drittel der in den Dienstleistungsbranchen Beschäftigten sind dem Informationssektor zuzuschlagen. Dabei handelt es sich neben den reinen informationstechnischen Wirtschaftszweigen um die Kombination von Informationen und Dienstleistungen – etwa im Telekommunikationsbereich, in den Medien oder im Bildungsbereich.

Mit Tertiärisierung und Informatisierung einher geht eine abnehmende Bedeutung der Industrie. Doch muß die These von der vermeintlich unaufhaltsamen De-Industrialisierung bei näherem Hinsehen relativiert werden. Denn ein Blick in die Statistik zeigt: Das Verarbeitende Gewerbe hat seit Ende der siebziger Jahre durch Outsourcing und Service-Orientierung zunehmend mehr Leistungen von Zulieferern bezogen, zumeist von wirtschaftsnahen Dienstleistern. Einschließlich des Vorleistungsverbundes lag der Anteil des Verarbeitenden Gewerbes am Bruttoinlandsprodukt 1998 bei rund einem Drittel der Wirtschaftsleistung – und nicht bei weniger als einem Viertel wie in der üblichen Abgrenzung ausgewiesen. Entgegen dem ersten Anschein sind Industrie und Dienstleistungen nicht streng zu trennen, in Kernbereichen der Volkswirtschaft herrscht vielmehr ein komplementäres Verhältnis.

II. Globalisierung

Während die Tertiärisierung eine lang anhaltende und stetige Entwicklung genommen hat, verlief die Globalisierung der Märkte recht wechselhaft. Vor rund hundert Jahren, nach 1870, gab es schon einmal eine Phase, in der sich die Internationalisierung der Volkswirtschaften stark intensivierte. Mit dem Ausbruch des 1. Weltkrieges brach der Internationalisierungsprozeß seinerzeit aber jäh ab. In der Zeit zwischen den Weltkriegen nahmen die meisten Staaten unter dem Eindruck der Weltwirtschaftskrise dann sogar Zuflucht zum Protektionismus. Erst in der Nachkriegszeit fanden die Staaten wieder zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit zurück. Es war vor allem das GATT, das dem internationalen Handel zu neuer Blüte verhalf.

Doch lange Jahre blieb die Arbeitsteilung zwischen den Industrienationen auf den Austausch von Waren beschränkt. Die Dienstleistungsmärkte und auch die Finanzmärkte wurden abgeschottet. Nur nach und nach lockerten die entwickelten Staaten ihre Kapitalverkehrsbeschränkungen. Einige fingen damit zu Beginn der siebziger Jahre an, andere folgten erst Anfang der neunziger Jahre.

Begünstigt wurde die allmähliche Liberalisierung der Kapitalmärkte durch den technologischen Schub in der Informations- und Kommunikationstechnik. Raum und Zeit stellen heutzutage keine ernstzunehmenden Barrieren mehr dar. Die Märkte sind global vernetzt, Kapital und Wissen können potentiell überall verfügbar gemacht werden. Nicht mehr nur Güter werden heute über nationale Grenzen hinweg getauscht, auch Produktionsfaktoren lassen sich weltweit in günstige Nutzungsmöglichkeiten transferieren.

Hinzu kommt, daß sich die Zahl der Wettbewerber und möglichen Produktionsstandorte in den vergangenen zwei Jahrzehnten stark erweitert hat. In den achtziger Jahren haben sich immer mehr Entwicklungs- und Schwellenländer in die internationale Arbeitsteilung integriert; mit dem Ende des Kalten Krieges kamen auch die Länder Mittel- und Osteuropas hinzu. Erst seitdem die ökonomische Liga der Nationen derart komplettiert wurde, kann eigentlich von einem wirklichen Weltmarkt die Rede sein.

Beide Entwicklungen, die gestiegene Kapitalmobilität und die Integration der Schwellenländer, verleihen der internationalen Arbeitsteilung mehr Dynamik und vor allem eine neue Qualität. Während die Ausfuhren im Zeitraum 1985 bis 1996 im Jahresschnitt um nominal 10 Prozent gewachsen sind, stiegen die grenzüberschreitenden Finanzströme um 14 Prozent und die Direktinvestitionen sogar um 15 Prozent.¹ Die effizientere Nutzung der Produktionsfaktoren sowie der verschärfte internationale Wettbewerb auf den Produktmärkten bieten allen beteiligten Ländern neue Einkommenschancen.

C. Herausforderungen für die Industrieländer

I. Standortwettbewerb

Mit der fortschreitenden Globalisierung sind neue Anforderungen verbunden. So ist mit der zunehmenden Mobilität von Kapital und technischem Wissen ein Wettbewerb der Standorte in Gang gekommen. Diese Konkurrenz richtet sich auf die Ansiedelung von arbeitsplatzschaffenden Unternehmen. Der Spielraum der Wirtschaftspolitik wird so durch das mobile Kapital eingeengt. Staaten, die Unternehmen hoch besteuern oder die wirtschaftliche Freiheit zu stark regulieren, fallen zurück.

Der Standortwettbewerb stößt jedoch auf beträchtliche Skepsis (Sinn 1997). In der populären Form dieser Kritik fallen Schlagworte wie „Nullsummenspiel“ oder „Beggar-my-Neighbour-Politik“. Keine Frage, Abwertungs- und Subventionswett-

¹ Die rasanten Wachstumsraten täuschen allerdings darüber hinweg, daß das Produktivkapital zum Großteil immer noch innerhalb der nationalen Grenzen investiert wird. So fließen im Durchschnitt weniger als 7 Prozent der gesamten Bruttoanlageinvestitionen der großen Industrienationen ins Ausland (IMF 1997). Auch *Klodt* (1998) verweist darauf, daß die Mobilität von Kapital und Arbeit noch verhältnismäßig gering ist

läufe schädigen alle. Doch solange eine Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit über günstigere wirtschaftliche Rahmenbedingungen angestrebt wird, zu denen auch eine zurückhaltende Lohnpolitik zählt, ist damit keine ruinöse Konkurrenz zwischen den Staaten verbunden. Selbst wenn alle Nationen eine Angebotspolitik und eine moderate Lohnpolitik betreiben, letztlich also kein Staat einen Vorteil gegenüber dem Ausland erzielen kann, verbessern sich überall die Bedingungen für Wachstum und Beschäftigung: Die Rentabilität der Produktion wird erhöht, Produktionen, die bislang nicht lohnten, werden attraktiv, Arbeit wird im Verhältnis zum Kapital billiger, so daß im Ergebnis im Produktionsprozeß mehr Arbeit eingesetzt wird.

Auch die im Bereich der Steuerpolitik häufig vertretene These von einem ‚race to the bottom‘ ist überzogen. Zwar kann eine gewisse Harmonisierung der Steuern auf Kapitaleinkünfte sinnvoll sein, um bei Finanzgeschäften eine Standortverlagerung aus Gründen reiner Steuerarbitrage zu vermeiden. Anders liegt der Fall allerdings bei den Gewinnsteuern. Hier führt der Standortwettbewerb nicht zwangsläufig zu einem Wettbewerb um die niedrigsten Steuersätze. Unternehmen haben bei der Standortwahl durchaus im Blick, was sie als Gegenleistung für ihre Steuern erhalten. So kann ein gutes Angebot der vom Staat bereitgestellten öffentlicher Güter, wie etwa Infrastruktureinrichtungen, sehr wohl höhere Steuern begründen. Sicherlich gerät das Preis-Leistungs-Verhältnis des staatlichen Angebots unter Rechtfertigungsdruck, doch erscheint die Befürchtung unrealistisch, der Steuerwettbewerb würde Sozial- und Umverteilungspolitik sowie die staatliche Bereitstellung der Infrastruktur letztlich unmöglich machen (zur Begründung SVR 1998).

Durch den Standort- und Steuerwettbewerb geht die nationalstaatliche Autonomie der Politik nicht verloren. Allerdings wird die staatliche Willkür im Gegensatz zu früher begrenzt, denn die Wirtschaftspolitik ist einer Bewertung durch Märkte und Investoren ausgesetzt. Die Märkte üben eine disziplinierende Funktion aus, eine wirtschaftsfreundliche Politik wird durch den Zufluß von Finanzkapital honoriert, eine investitionsfeindliche Wirtschaftspolitik dagegen durch Kapitalabzug bestraft.

Durch den Standortwettbewerb um Sachkapitalinvestitionen gerät zudem auch die staatliche Ordnungspolitik unter Anpassungsdruck. Die Schaffung attraktiver Produktionsbedingungen rückt somit stärker in den Vordergrund. Auf diese Weise lassen sich notwendige Reformen für mehr Wachstum und Beschäftigung leichter im demokratischen Prozeß durchsetzen. Insbesondere kann der Standortwettbewerb als ein Korrektiv gegen eine ausufernde Staatstätigkeit und gegen den Einfluß von Partikularinteressen fungieren, der sich häufig schädlich auf die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt auswirkt.

Für die internationale Konkurrenz der institutionellen Regelwerke gilt dabei das Hayeksche Diktum vom Wettbewerb als Entdeckungsverfahren. Die Länder gehen in Reaktion auf den Reformdruck unterschiedliche Wege und erproben dabei recht verschiedene Rezepte – bis die bestmögliche Lösung gefunden ist.

II. Strukturwandel

Neben den erhöhten Anforderungen an die Wirtschaftspolitik durch den verschärften Standortwettbewerb stehen die Industrienationen vor der Herausforderung, den forcierten Strukturwandel zu meistern. Dabei beeinträchtigen Tertiärisierung und schärferer internationaler Wettbewerb tendenziell die Perspektiven industrieller Warenproduktion, während Informatisierung und Globalisierung zu Lasten einfacher Tätigkeiten gehen.

Dem stehen jedoch neue Arbeitsplatzchancen im Dienstleistungssektor und für Hochqualifizierte gegenüber. Insbesondere die intensivere internationale Arbeitsteilung mit den Entwicklungs- und Schwellenländern eröffnet Beschäftigungsmöglichkeiten in humankapital- und forschungsintensiven Branchen, in denen die Industrieländer komparative Vorteile aufweisen. Die Produktivitätsgewinne im Zuge des technischen Fortschritts und der tieferen internationalen Arbeitsteilung bieten das notwendige Potential für das Wachstum in zukunftssträchtigen Märkten. Wenn die Wirtschaftspolitik das Entstehen neuer Arbeitsplätze allerdings durch hohe Steuer- und Abgabenlasten sowie hemmende Regulierungen erschwert, kann der Strukturwandel mit erheblichen Friktionen in Form von Arbeitslosigkeit verbunden sein.

Besonders prekär kann die Beschäftigungslage im Bereich einfacher Tätigkeiten werden. Denn die Globalisierung bringt durch den Eintritt zahlreicher Schwellenländer in den Weltmarkt letztlich einen globalen Angebotsschock in bezug auf Einfacharbeit, deren Verfügbarkeit sprunghaft zunimmt. Vor allem die im internationalen Wettbewerb stehenden Industriebranchen bekommen dies zu spüren. Die Studien zu den Folgen dieser Entwicklung für Löhne und Arbeitsplatzchancen Geringqualifizierter lassen noch viele wichtige theoretische und empirische Fragen offen (IMF 1997, Grömling et al. 1998, Paqué 1998). Wenig zweifelhaft scheint zu sein, daß die Globalisierung eine größere Lohnspreizung erfordert. Bei unflexiblen Löhnen ist ein Anstieg der Arbeitslosigkeit von Geringqualifizierten deshalb unvermeidlich. Empirisch stützen läßt sich ferner, daß der technische Fortschritt eher für den Verlust an Einfacharbeitsplätzen verantwortlich zu machen ist als die Globalisierung.

Nicht übersehen werden sollte, daß auch der Trend zur Informationswirtschaft tendenziell zu Lasten einfacher Tätigkeiten geht. So dürften beispielsweise im Zuge von Tele-Shopping und Tele-Banking zahlreiche Arbeitsplätze im Einzelhandel und im Schalterdienst der Banken verlorengehen. Zudem werden informationsbezogene Dienstleistungen international auch immer mehr handelbar – so etwa typische Back-Office-Tätigkeiten, die in Niedriglohnländer verlagert werden können, wie zum Beispiel Programmierarbeiten nach Indien.

Insgesamt dürfte allerdings die Dienstleistungsgesellschaft die Friktionen des Wandels im Einfacharbeitsbereich mildern. Neue Chancen bieten sich bei lokalen und personenbezogenen Diensten. Arbeitsplätze im hauswirtschaftlichen Bereich

oder im Gesundheits- und Pflegesektor sind kaum dem internationalen Wettbewerb oder einem Rationalisierungsdruck ausgesetzt.

D. Deutschland: Ungenügende Antworten auf den Wandel

I. Deutschland im Standortwettbewerb

Deutschland hat nach dem Ende des Wiedervereinigungsbooms an Standortqualität eingebüßt. Darauf deuten zahlreiche Indizien hin. So verlor die Bundesrepublik in den letzten Jahren ihre vormals gute Position in den beiden renommierten Rankings für internationale Wettbewerbsfähigkeit, die regelmäßig durch das World Economic Forum in Genf (World Economic Forum 1998) und das International Institute for Management Development in Lausanne (IMD 1998) erstellt werden.² Auch mit Blick auf den institutionellen Wettbewerb schneidet die Bundesrepublik nur sehr mäßig ab. Im internationalen Vergleich gibt es auf dem deutschen Arbeitsmarkt und seinem Umfeld einen hohen Reformbedarf (OECD 1997).

Gegen die These von einer Standortschwäche in Deutschland wird häufig eingewandt, daß die Bundesrepublik große Erfolge im Außenhandel erzielt. Bei näherem Hinsehen erscheinen die Exporterfolge aber in weniger glanzvollem Licht. Denn zum einen konnten die deutschen Unternehmen ihre Marktchancen nicht voll ausschöpfen. Die Exportperformance war lange Jahre rückläufig, erst in jüngster Zeit gibt es Anzeichen für eine leichte Verbesserung. Zum anderen haben die deutschen Industrieunternehmen ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit in den letzten Jahren insbesondere durch Rationalisierung und Arbeitsplatzabbau erkaufte. In der Folge ist die Arbeitslosigkeit in Deutschland auf Rekordhöhen gestiegen und hat sich strukturell immer mehr verfestigt.

Das große Defizit an rentablen Arbeitsplätzen ist denn auch die Größe, an der die deutschen Standortschwächen deutlich werden (Hoffmann 1995). Über den Konjunkturzyklus hinweg lastet ein Standort, der als gut zu bewerten ist, seine Kapazitäten weitgehend aus. Dazu zählt auch der Beschäftigungsstand. Besonders bedenklich erscheint daher, daß die Arbeitslosigkeit in Deutschland nach OECD-Angaben zu 85 Prozent strukturell bedingt ist (OECD 1998a).

Darüber hinaus muß die Frage gestellt werden, warum deutsche und ausländische Unternehmen nach dem Wiedervereinigungsboom so zurückhaltend in die Erweiterung der Kapazitäten und in die Schaffung neuer Arbeitsplätze investiert haben. Vor allem die schwache Entwicklung der Direktinvestitionszuflüsse nach

² Zwar bringt die Ermittlung einer einzigen Maßzahl für die Standortqualität insofern methodische Probleme mit sich, als eine Gewichtung der einzelnen Indikatoren notwendig ist (IW Köln 1998a). Doch deutet die beträchtliche verschlechterte Bewertung Deutschlands in beiden Rankings auf einen nennenswerten Verlust an internationaler Wettbewerbsfähigkeit hin.

Deutschland gibt Anlaß zur Sorge. Deren Anteil an den gesamten Bruttoanlageinvestitionen betrug zwischen 1991 und 1997 lediglich 0,5 Prozent. Demgegenüber war diese Quote bei wichtigen Konkurrenten wesentlich höher, so den USA (4,9 Prozent), den Niederlanden (11,3 Prozent), Großbritannien (12,1 Prozent) und Schweden (18,6 Prozent).

Unter der Vielfalt der Standortfaktoren tragen vor allem die Arbeitskosten, aber auch die Unternehmensteuern zu dem Kostennachteil deutscher Unternehmen im internationalen Vergleich bei. In der westdeutschen Industrie werden weltweit die höchsten Arbeitsentgelte gezahlt.³ Auch wenn man die Produktivität einbezieht und die Lohnstückkosten – in einheitlicher Währung – betrachtet, hat sich die westdeutsche Kostenposition gegenüber den anderen Industrieländern langfristig verschlechtert (Schröder 1998). Bei den Unternehmensteuern haben die Abschaffung der Vermögen- und Gewerbekapitalsteuer sowie die Senkung des Solidaritätszuschlages zuletzt zu einer gewissen Erleichterung geführt. Doch im internationalen Vergleich müssen deutsche Unternehmen nach wie vor mit die höchsten Steuerlasten tragen (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 1999). Alles in allem steht Deutschland im internationalen Wettbewerb um mobiles Sachkapital sowie um institutionelle Lösungen für das Beschäftigungsproblem vergleichsweise schlecht da.

II. Strukturwandel in Deutschland

Wie die hohe Arbeitslosigkeit zeigt, ist Deutschland nicht in der Lage, die im Strukturwandel wegfallende Beschäftigung durch ausreichend neue Arbeitsplätze zu ersetzen. Seit 1991 gingen in Landwirtschaft und Produzierendem Gewerbe 3,5 Millionen Stellen verloren, die Dienstleistungsunternehmen boten dagegen nur 1,7 Millionen neue Arbeitsplätze. Da Handel und Verkehr sowie der Staat ebenfalls Beschäftigung abbauten, blieb unter dem Strich ein Minus von 2,5 Millionen Erwerbstätigen.⁴

Die Potentiale der modernen Industrie- und Dienstleistungsbranchen werden in Deutschland offensichtlich nur unzureichend genutzt. Schaut man auf zukunfts-trächtige Märkte, ist die Bundesrepublik in der Tat nicht präsent genug (Fels 1997). Zwar bewahrt die deutsche Wirtschaft ihre traditionell starke Weltmarktpo-sition in Wirtschaftszweigen wie der Chemischen Industrie, der Elektrotechnik oder dem Maschinen- und Fahrzeugbau. Hier herrscht zudem ein sehr hoher Stand

³ Im Jahr 1998 waren es 47,96 DM, davon 26,38 DM als Direktentgelt und 21,58 DM als Personalzusatzkosten (Schröder 1999). Soweit mit Produktionsverlagerungen auch die Produktivität mobil wird, etwa über den Know-how- und Techniktransfer, sind durchaus die reinen Arbeitskosten als Standortfaktor relevant.

⁴ Auch wenn man Ostdeutschland ausblendet, wo es aufgrund der Systemtransformation eine Sonderentwicklung gab, ändert dies am grundsätzlichen Ergebnis nichts: In Westdeutschland wurden 1998 knapp 1,3 Millionen Erwerbstätige weniger gezählt als sieben Jahre zuvor.

der Technologie. Doch bieten diese Sektoren, wenn überhaupt, nur wenig zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten. Überdies dringen die fortgeschrittenen Schwellenländer auf diese Märkte.

In der Spitzentechnologie wie der Informationstechnik oder Bio- und Gentechnologie ist Deutschland hingegen relativ schwach. Bis auf wenige Ausnahmen (wie etwa in der Umwelttechnologie) werden diese Märkte von den USA und Japan dominiert. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den modernen Dienstleistungen. Ein zunehmendes Handelsbilanzdefizit seit Mitte der achtziger Jahre bei Serviceleistungen aus Bereichen wie Finanzierung, Beratung, Software, Bildung, sowie Patente und Lizenzen legt die Vermutung nahe, daß Deutschland auf diesen Märkten hinterherhinkt.

Ein wesentlicher Grund für das Zurückbleiben der Bundesrepublik in modernen Wachstumsbranchen liegt zweifelsohne in ehemals oder noch immer hohen Regulierungen in diesen Sektoren. So haben restriktive Bestimmungen Ende der achtziger Jahre die Ansiedlung von Unternehmen der Bio- und Gentechnologie erschwert und zahlreiche Produzenten zur Abwanderung ins Ausland veranlaßt. Inzwischen hat ein Richtungswechsel eingesetzt, und vielfältige politische Initiativen zur Förderung dieser Branchen sind in Gang gekommen. Bis der technologische Rückstand insbesondere gegenüber den Vereinigten Staaten aufgeholt ist, bedarf es allerdings eines langen Atems.

In ähnlicher Weise haben Regulierungen das Wachstum im Dienstleistungssektor gehemmt, wie etwa in der Luftfahrt oder bei Bahn, Post und im Telefondienst. Zum Teil erst seit kurzem sind diese ehemaligen Staatsmonopole privatisiert oder werden in privatrechtlicher Organisationsform betrieben. Anderen Unternehmen ist der Marktzutritt zwar gewährt worden – zuweilen aber nur mit mangelnder Konsequenz. In anderen zukunftssträchtigen Wirtschaftszweigen bestehen weiterhin signifikante Markteintrittsbarrieren, etwa bei einigen freien Berufen.

Am Rande sei darauf hingewiesen: Die Deregulierung im Telekommunikationsmarkt ist ein gutes Beispiel für die Wirkungsweise des institutionellen Wettbewerbs. Die Vereinigten Staaten und Großbritannien haben diesen Markt schon früh geöffnet und durch schärferen Wettbewerb erhebliche Wohlstandsgewinne realisieren können. Finnland und Schweden haben diesen Sektor schon zu Beginn der neunziger Jahre liberalisiert und so die Vorteile der first mover nutzen können. Finnische und schwedische Hersteller von Telekommunikationsausrüstungen gehören in Europa zu den führenden Unternehmen auf diesem Gebiet. Nach und nach sind auch die anderen europäischen Länder diesen Vorbildern gefolgt.

Blickt man auf die Struktur der Arbeitslosigkeit in Deutschland, scheint jedoch weniger bei hochqualifizierten Tätigkeiten ein Beschäftigungsproblem zu liegen als vielmehr im Bereich einfacher Arbeit. So ist die Arbeitslosenquote von Geringqualifizierten mehr als doppelt so hoch wie im Durchschnitt aller Erwerbslosen. Als Erklärungsmuster für diesen Befund kommt insbesondere der spezifisch deutsche Strukturwandel am unteren Ende der Qualifikationsskala in Frage. Hierzuland

de kommen Geringqualifizierte, die einmal ihre Beschäftigung verloren haben, kaum wieder auf dem Arbeitsmarkt unter – auch nicht im Dienstleistungssektor.

Deutschland weist im Vergleich zu den Vereinigten Staaten eine beträchtliche Dienstleistungslücke auf (IW Köln 1998b). Die Diskussion hierzu ist etwas verwirrend. Kritiker bestreiten die These von einer deutschen Dienste-Lücke (DIW 1996). Letztendlich dreht sich der Streit darum, ob die realisierte Beschäftigung betrachtet wird oder eine Potentialbetrachtung erfolgt.

Dient die tatsächliche Beschäftigung als Maßstab, gibt es zwischen Deutschland und den USA keine großen Unterschiede. Jeweils drei von vier Erwerbstätigen sind nach Tätigkeitsschwerpunkten als Dienstleister einzustufen. Dieser Ansatz hat allerdings einen großen Haken. So hat der massive Beschäftigungsabbau in der Industrie in Deutschland die Dienstleistungsquote automatisch steigen lassen.

Die These von der Dienste-Lücke richtet sich dagegen auf ungenutzte Beschäftigungspotentiale – und hier besteht tatsächlich eine Kluft gegenüber den USA. Mißt man die sektoralen Erwerbstätigenquoten, also das Verhältnis von sektoraler Beschäftigung bezogen auf die Wohnbevölkerung, stellt man fest, daß es in den Vereinigten Staaten wesentlich mehr Dienstleistungsarbeitsplätze gibt als in der Bundesrepublik. Anhand dieser Daten läßt sich gegenüber den USA eine Netto-Dienstleistungslücke von 3,1 bis 3,6 Millionen Arbeitsplätzen berechnen (IW Köln 1998b).

Offenbar erweisen sich die institutionellen Rahmenbedingungen in Deutschland, vor allem die Regulierungsdichte, hohe tarifliche Mindestlöhne und eine großzügige wohlfahrtsstaatliche Absicherung als Hemmnis für einen zügigen und reibungsarmen Strukturwandel.

E. Reformvorbilder im Ausland

Wie ein Blick über die Grenzen hinweg deutlich macht, gelingt es anderen Industrieländern besser als Deutschland, mit den aus Weltwirtschaft und Strukturwandel herrührenden Herausforderungen zurecht zu kommen. Möglicherweise kann die Bundesrepublik dabei im Rahmen des institutionellen Wettbewerbs von den Reformansätzen im Ausland lernen.

Allen voran werden die Vereinigten Staaten bei solchen internationalen Vergleichen als Vorbild ins Feld geführt. Dort herrscht Ende der neunziger Jahre nahezu Vollbeschäftigung. Globalisierungsdruck und technischer Fortschritt werden erfolgreich bewältigt. Sowohl am unteren Ende der Qualifikationsskala als auch am oberen Ende entstehen in großem Umfang neue Arbeitsplätze.⁵ Bei vielen moder-

⁵ In den Vereinigten Staaten arbeitet rund ein Viertel der Beschäftigten zu Löhnen unterhalb des durchschnittlichen westdeutschen Mindestlohns im Verarbeitenden Gewerbe (*Klös* 1997). Selbst wenn man von diesem Lohn einen Abschlag von 20 Prozent vornimmt, sind

nen Dienstleistungen sind die USA Weltmarktführer und setzen die Standards, etwa in der Software- und der Unterhaltungsbranche.

Die gute Beschäftigungsperformance in den USA erklärt sich insbesondere aus den wachstumsfreundlichen institutionellen Rahmenbedingungen. Dazu zählen eine stabilitätsorientierte Geld- und Finanzpolitik, der flexible Arbeitsmarkt mit einer beträchtlichen Verdienstspreizung, die konsequente Liberalisierung zahlreicher Dienstleistungsmärkte, relativ lockere Kündigungsschutzbestimmungen sowie die recht geringe soziale Absicherung. Auch Einfacharbeitsplätze mit niedriger Produktivität rechnen sich so für die Service-Unternehmen. Gleichzeitig haben Geringqualifizierte Anreize, solche Arbeiten anzunehmen, weil sie sich erheblich besser stellen als beim Sozialhilfebezug. So erhalten die Niedrigverdiener einen besonderen Steuerkredit.

Großbritannien und Neuseeland sind ebenfalls seit längerem auf einen liberalen wirtschaftspolitischen Kurs eingeschwenkt. Beide Länder zeigen, daß angebotspolitische Reformen Zeit brauchen, bevor sie anschlagen. Der Lohn der Geduld ist eine sinkende Arbeitslosigkeit. Doch so eindrucksvoll die angelsächsischen Reformbeispiele auch sein mögen⁶, ihre Übertragbarkeit auf das deutsche Gesellschaftsmodell und die hiesigen Gerechtigkeitsvorstellungen erscheint problematisch.

Im Hinblick auf das Wertesystem eher vergleichbar dürften wohl europäische Länder sein, wie etwa die Niederlande und Dänemark. Beide begannen nach tiefen Wirtschaftskrisen ebenfalls mit überwiegend angebotsorientierten Reformen. In der Folge erreichten sie nach mehreren Jahren einen deutlichen Rückgang der Arbeitslosigkeit. Einschränkend ist allerdings einzuräumen, daß die Beschäftigungsperformance beider Länder in manchen Punkten zu wünschen übrig ließ. Gleichwohl lassen sich Orientierungsmarken für Reformen in Deutschland ableiten (OECD 1998b, 1999).

Die deutschen Nachbarn weisen reformpolitische Unterschiede, aber auch Gemeinsamkeiten auf. Die Niederlande haben nach dem Abkommen von Wassenaar 1982 eine lang anhaltende Lohnzurückhaltung geübt, Dänemark verzichtet weitgehend auf jeglichen gesetzlichen Kündigungsschutz. Gemeinsam ist beiden Staaten eine zunehmende Flexibilisierung der Tarifpolitik, die konsequente Konsolidierung des Staatshaushalts sowie eine Arbeitsmarktpolitik mit Zuckerbrot und Peitsche. Die Lohnersatzraten für Erwerbslose sind – trotz gewisser Einschnitte in der Höhe und Dauer der Zahlungen – deutlich höher als etwa in den Vereinigten Staaten. Gleichzeitig üben sowohl die Niederlande als auch Dänemark aber einen großen Druck zur Arbeitsaufnahme aus. Sie sanktionieren die Ablehnung von Beschäfti-

noch knapp 14 Prozent der Beschäftigten in den USA in dem derart definierten Niedriglohnsektor tätig.

⁶ Zu den grundsätzlichen Unterschieden der Arbeitsmarktverfassung in den Vereinigten Staaten und Europa vgl. *Nickell 1997*.

gungs- oder Bildungsangeboten mit einer Kürzung oder Streichung der Unterstützungszahlungen. Diese Strategie ist in Deutschland zwar rechtlich ebenfalls möglich, spielt in der Praxis aber kaum eine Rolle.

F. Ausblick

Die immer wieder vernehmbare These, am Ende des 20. Jahrhunderts beginne nun endgültig das Ende der Arbeit, läßt sich nicht halten, wie die Beschäftigungserfolge in den reformwilligen Industrieländern zeigen. OECD-weit ist die Zahl der Arbeitsplätze seit 1970 um rund ein Drittel gestiegen, in den USA sogar um rund 60 Prozent. Deutschland schnitt dagegen mit einem Zuwachs von lediglich rund fünf Prozent vergleichsweise schlecht ab. Die Arbeitsmarktmalaise in Deutschland, wie auch in Frankreich und Italien (Fehn 1997), erscheint daher als nationales Phänomen und als Reflex einer mangelnden Reformbereitschaft.

Augenscheinlich erweist sich die Gesellschaft in diesen Ländern als nicht anpassungsfähig genug an die Herausforderungen des Standortwettbewerbs und des Strukturwandels. In der Folge ist auch die Wirtschaftspolitik wenig geneigt, angebotsorientierte Reformen umzusetzen und die Verkrustungen auf dem Arbeitsmarkt aufzubrechen. Statt dessen werden in diesen Staaten Rufe nach einer nachfrageorientierten Geld- und Finanzpolitik zunehmend lauter. Eine derartige Politik fordert weniger Anpassungsbereitschaft, läuft dem ausgeprägten Gleichheitsgedanken nicht entgegen und verspricht zudem baldige und der Regierungspolitik zurechenbare Erfolge. Ob diese allerdings dauerhafter Natur sind und langfristig nicht eher die wirtschaftliche Dynamik beeinträchtigen, bleibt dahingestellt.

Zwar hat eine Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage – soweit konjunkturell erforderlich – auch im Rahmen einer angebotsorientierten Konzeption grundsätzlich ihren Raum. Doch darf die Nachfrageorientierung nicht auf Kosten der Marktkräfte gehen. Zur Schaffung von mehr Beschäftigung bedarf es daher – wie das Beispiel potentieller Vorbilder demonstriert – struktureller und institutioneller Reformen.

Aus Sicht der empirischen Arbeitsmarktforschung sind die Ursachen für die verfestigte Arbeitslosigkeit ziemlich eindeutig identifiziert (IW Köln 1998b). Zu nennen sind: eine mangelnde Lohnzurückhaltung, eine zu geringe Lohndifferenzierung, eine hohe Abgabenbelastung des Faktors Arbeit, kostenträchtige Kündigungsschutzbestimmungen und großzügige staatliche Lohnersatzleistungen. Das grobe Instrument einer makroökonomischen Nachfragebelebung ist wenig geeignet, diese zumeist mikroökonomischen Ursachen der Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Makropolitik hilft nur, wenn eine nachfrageseitige Störung vorliegt, etwa ein konjunktureller Einbruch der Auslandsnachfrage oder eine überzogene Stabilisierungskrise. Zur Bekämpfung struktureller Arbeitslosigkeit ist vor allem eine angebotsorientierte Wirtschaftspolitik notwendig, die über eine Verbesserung der Inve-

stitutionsbedingungen letztlich auch zum Erfolg im Standortwettbewerb führt und den Strukturwandel erleichtert.

Der Blick auf Dänemark und die Niederlande macht deutlich, daß grundsätzlich auch das deutsche Modell reformfähig sein sollte. Dazu sind allerdings – wie erläutert – vielfältige angebotsorientierte Korrekturen im institutionellen Regelwerk notwendig. Der Wohlfahrtsstaat muß anders definiert werden. Einerseits muß die Position der erwerbslosen Outsider am Arbeitsmarkt gegenüber den Interessen der beschäftigten Insider gestärkt werden, vor allem durch Änderungen in der Lohnpolitik und beim Kündigungsschutz. Andererseits erscheint eine neue Interpretation des Begriffes Solidarität geboten. Mit den Lohnersatzleistungen sollte der Staat nicht die Untätigkeit alimentieren, sondern er sollte die Aufnahme einer Erwerbsarbeit durch monetäre Anreize oder – wie in den Niederlanden und in Dänemark – durch staatliche Sanktionen fördern. Darüber hinaus gilt es, durch die Rückführung der Staatsausgaben mehr Raum für privatwirtschaftliche Initiative zu schaffen und so die Bedingungen für Wachstum und Beschäftigung zu verbessern (Heitger 1998). Einschnitte bei Subventionen und Transferleistungen sind dabei unverzichtbar. Vor allem die Sozialversicherungen müssen sich künftig wieder an den Prinzipien der Grundsicherung und Eigenverantwortung orientieren.

Auch aus einem anderen Grund ist Handeln geboten: Die demographische Entwicklung bürdet dem Sozialstaat weitere Lasten auf. Die Überalterung der Bevölkerung verschärft den Reformzwang. Die erhöhten Kosten der staatlichen Altersversorgung lassen die Abgabenlasten drastisch steigen und drohen zu einer schweren Hypothek bei der Bewältigung des Strukturwandels zu werden, wenn die Sozialsysteme nicht angepaßt werden.

Für die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland gilt daher, ähnlich wie für den deutschen Sozialstaat allgemein, daß die staatlichen Rentenzahlungen den Charakter einer Grundsicherung bekommen müssen statt sich am vormaligen Lebensstandard zu orientieren. Neben diese erste Säule der Alterssicherung sollte die betriebliche und private Vorsorge treten. Sowohl betriebliche als auch private Lösungen sind – solange sie über den Kapitalmarkt finanziert werden – weniger anfällig für die Überalterung der Bevölkerung.⁷

Die Reformanforderungen in der Alterssicherung sind hoch. Doch dürfte der institutionelle Wettbewerb zwischen den Industrienationen auch hier zur Ermittlung geeigneter wirtschaftspolitischer Rezepte führen. Damit dieser Mechanismus wirken kann, bedarf es allerdings einer erheblichen Anpassungsfähigkeit, die den großen kontinental-europäischen Staaten derzeit noch fehlt. Das Beispiel der reformfreudigen Länder sollte dabei hoffnungsfroh stimmen. Indem sie die Herausforderungen an der Schwelle zum 21. Jahrhundert entschieden angehen, ebnen sie sich den Weg in die Wirtschaftswelt von morgen.

⁷ Dieser Vorteil gegenüber dem Umlageverfahren ließe sich auch durch den Aufbau eines Kapitalstocks innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung realisieren.

Literaturverzeichnis

- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1996): Keine Dienstleistungslücke in Deutschland. In: DIW-Wochenbericht, 14: 221 – 226.
- Dostal, W. (1995): Die Informatisierung der Arbeitswelt – Multimedia, offene Arbeitsformen und Telearbeit. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 17(4): 490 – 505.
- Fehn, R. (1997): Der strukturell bedingte Anstieg der Arbeitslosigkeit in Europa. Baden-Baden: Nomos.
- Fels, G. (1997): Innovationen und ihre Wirkung auf Beschäftigung, Wachstum und die internationale Wettbewerbsfähigkeit. In: Rationalisierungs-Kuratorium der Deutschen Wirtschaft e. V. (Hrsg.): Innovation in Deutschland: 11 – 20.
- Fourastié, J. (1949): Le grand espoir du XXe siècle, Paris.
- Grömling, M., K. Lichtblau und A. Weber (1996): Weltwirtschaftlicher Strukturwandel: Deindustrialisierung und Globalisierung. In: iw-trends, 23(3): 32 – 46.
- (1998): Industrie und Dienstleistungen im Zeitalter der Globalisierung, Köln.
- Heitger, B. (1998): Wachstums- und Beschäftigungseffekte einer Rückführung öffentlicher Ausgaben: Eine empirische Analyse für die OECD-Länder, Kieler Studien, 291.
- Hoffmann, L. (1995): Der Standort Deutschland im internationalen Vergleich. In: Kantzenbach, E. und O.G. Mayer (Hrsg.): Deutschland im internationalen Standortwettbewerb. Veröffentlichung des HWWA-Instituts für Wirtschaftsforschung. Baden Baden: Nomos, 18: 47 – 76.
- Institut der deutschen Wirtschaft (1998a): Standort-Ranking: Äpfel mit Birnen verglichen. In: Informationsdienst iwd, 24(47): 6 – 7.
- (1998b): Mehr Arbeit durch weniger Bescheidenheit? – Grenzen makroökonomischer Wirtschaftspolitik, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, 247.
- International Institute for Management Development (1998): The World Competitiveness Report, Lausanne.
- International Monetary Fund (1997): World Economic Outlook, Washington.
- Klodt, H. (1998): Globalisierung: Phänomen und empirische Relevanz. In: Schenk, K.-E., D. Schmidtchen, M. E. Streit und V. Vanberg (Hrsg.): Globalisierung, Systemwettbewerb und nationalstaatliche Politik. In: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, 17: 7 – 34.
- Klös, H.-P. (1997): Dienstleistungslücke und Niedriglohnsektor in Deutschland. In: iw-trends, 24(3): 33 – 59.
- Nickell, S. (1997): Unemployment and Labour Market Rigidities: Europe versus North America. In: Journal of Economic Perspectives, 11: 55 – 74.
- OECD (1997): Implementing the OECD Jobs Strategy: Member countries' experience, Paris.
- (1998a): Economic Outlook, 63 (June), Paris.
- (1998b): Economic Surveys – Netherlands, Paris.
- (1999): Economic Surveys – Denmark, Paris.

- Paqué, K.-H.* (1998): Internationaler Handel, technischer Fortschritt und Lohndifferenzierung. Ein Blick in die empirische Literatur. In: Gahlen, B., H. Hesse und H. J. Ramser (Hrsg.): Verteilungsprobleme der Gegenwart-Diagnose und Therapie, Wirtschaftswissenschaftliches Seminar Ottobeuren, 27: 359 – 379.
- Schröder, Ch.* (1998): Produktivität und Lohnstückkosten im internationalen Vergleich. In: *iw-trends*, 25(2): 71 – 87.
- (1999): Industrielle Arbeitskosten im internationalen Vergleich 1980 bis 1998. In: *iw-trends*, 26 (2): 35 – 49.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1998): Vor weitreichenden Entscheidungen, Jahresgutachten 1998/99, Stuttgart.
- Sinn, H.-W.* (1997): Das Selektionsprinzip und der Systemwettbewerb. In: Oberhauser, A. (Hrsg.): Fiskalföderalismus in Europa, Schriften des Vereins für Socialpolitik, 53: 9 – 60.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1999): Reform der internationalen Kapitaleinkommensbesteuerung, Bonn.
- World Economic Forum (1998): The Global Competitiveness Report 1998, Genf.

Soziale Sicherung im Spannungsfeld von Demographie und Arbeitsmarkt

Von Gert Wagner

Das Thema „Soziale Sicherung im Spannungsfeld von Demographie und Arbeitsmarkt“ ist sehr breit. Es ist auf dem beschränkten Raum, der in einer Festschrift zur Verfügung steht, nur schwer angemessen abzuhandeln. Der Versuch, dieser Breite in der gebotenen Kürze gerecht zu werden, ist hier freilich sinnvoll, da dieses Spannungsfeld typisch für die Arbeit eines Instituts wie dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) ist, dem Lutz Hoffmann zehn Jahre als Präsident diente: Derartige Institute werden nicht gefördert und nicht gefragt, um über ein winziges Spezialgebiet Aussagen zu machen, sondern sie sollen auf Fragen wissenschaftliche Antworten geben, die in der Realität eine Rolle spielen. Und die Wirklichkeit hält sich nun einmal weder an die Grenzen akademischer Fachdisziplinen noch tut sie uns den Gefallen, die Welt in eine Vielzahl kleiner, voneinander unabhängiger Probleme zu zerlegen, die mit Hilfe formaler Theorien elegant lösbar sind. Vielmehr werden z. B. in der Politik typischerweise Fragen aufgeworfen, die eine Vielzahl von Zielen und von miteinander verwobenen Problemen betreffen. Die Kunst der wissenschaftlichen Politikberatung besteht darin, wissenschaftliche Methoden, d. h. begrenzt aussagefähige Theorie und Empirie, auf die ganze Breite eines Problems anzuwenden (vgl. Hoffmann und Wagner 1998).

A. Worum geht es bei sozialer Sicherung?

Wenn man zu einem bestimmten Zeitpunkt einen Querschnitt der Bevölkerung zur Notwendigkeit des sozialen Sicherungssystems, wie wir es kennen, befragt, dann hält etwa ein Drittel der Bevölkerung das System für nicht notwendig bzw. für überzogen. (Ergebnisse des sozio-oekonomischen Panels (SOEP¹); vgl. Rinne und Wagner 1995, Rinne 1997). Eine derartige Befragung leidet aber an dem theoretischen Defizit, daß diejenigen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt zu den Er-

¹ Das sozio-oekonomische Panel (SOEP) ist eine Projektgruppe im DIW, die Längsschnittdaten für die Bundesrepublik Deutschland erhebt und über 300 Nutzern in Form von anonymisierten Mikrodaten zur Verfügung stellt. Lutz Hoffmann hat als Präsident des DIW dieses Vorhaben beharrlich gefördert, das von seinem Vorgänger, Hans-Jürgen Krupp, begonnen wurde (vgl. Galler und Wagner 1998, S. 23 ff.). Seit 1989 wird es vom Verfasser dieses Beitrags geleitet (vgl. Wagner et al. 1994, Wagner et al. 1993).

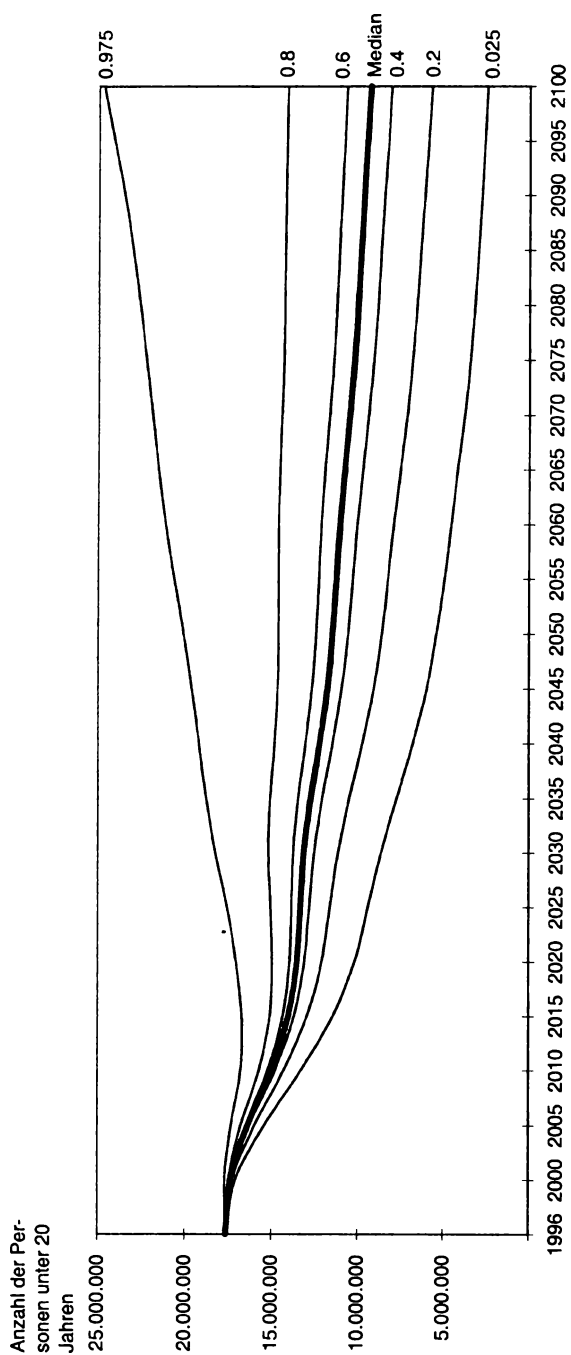
folgreichen gehören, das soziale Sicherungssystem nicht mehr unbedingt brauchen, obwohl sie in der Vergangenheit davon profitiert haben.

Es ist in der neueren ökonomischen Literatur nahezu unbestritten, daß Entscheidungen über die Ausgestaltung von sozialer Sicherung vor einem „Schleier der Unwissenheit“ getroffen werden sollten (vgl. Roemer 1996); einer Denkfigur, die auf Kant zurückgeht und die seit 1971 von John Rawls popularisiert wird. Vor dem Schleier der Unwissenheit weiß man noch nicht, ob man zu den Erfolgreichen oder den weniger erfolgreichen einer Gesellschaft gehören wird (vgl. auch Wagner 1998). Vor diesem Schleier wünschen risikoaverse Menschen, wie sie zu Recht im Standardmodell der Wirtschaftswissenschaften unterstellt werden, Schutz vor Gefahren – für sich selbst sowie für ihre Kinder und Kindeskiner; deswegen gehören aus Sicht risikoaverser Menschen auch staatliche Bildungseinrichtungen zur „sozialen Sicherung“.

Aufgrund von Marktversagen gibt es staatlich organisierte soziale Sicherungssysteme; insbesondere eine effektive Armutsvermeidung ist ohne Staatseingriffe nicht erreichbar. Über die Details kann man natürlich lange streiten, da es neben Markt- auch Staatsversagen gibt. Deswegen ist es aufschlußreich, sich das Ausmaß an sozialer Sicherung, das wir in Deutschland haben, in einem internationalen Vergleich empirisch zu betrachten (vgl. z. B. Europäische Kommission 1999). Dabei fällt das deutsche System keineswegs aus dem Rahmen; zwar gibt es Staaten, die ein niedrigeres Sicherungsniveau für Gefahren wie Arbeitslosigkeit, Krankheit, Erwerbsunfähigkeit sowie eine niedrigere Altersversorgung haben, aber es ist wenig bekannt, daß die Staaten, deren jüngste Reformen als vorbildlich gelten, wie Dänemark, Schweden und die Niederlande, trotz Leistungskürzungen nicht unter dem bundesdeutschen Sicherungsniveau liegen, sondern nach wie vor eher noch darüber – freilich setzen sie im Detail andere Anreize. Insbesondere die Ausgaben für Bildung sind in Deutschland keinesfalls auffällig hoch, sondern eher mittelmäßig (vgl. Schumacher 1998). Gleichwohl ist das deutsche soziale Sicherungssystem von zwei Seiten her unter Druck geraten: es wird zunehmend argumentiert, daß die Bevölkerungs- und Arbeitsmarktentwicklung es zerstören würden.

B. Demographischer Wandel und soziale Sicherung

Die Bevölkerungswissenschaft prognostiziert seit langem eine Alterung der in Deutschland lebenden Bevölkerung. Auch eine ganz neue, methodisch anspruchsvolle probabilistische Bevölkerungsprognose, die die Implikationen unsicherer Annahmen bei Bevölkerungsmodellrechnungen quantifiziert, zeigt in der Tat eindrucksvoll, daß beim Status-quo-Verhalten der in Deutschland lebenden Bevölkerung, zumindest bis zum Jahr 2030, der Prognosefehler klein ist (vgl. Lutz und Scherbov 1998).



Quelle: Probabilistische Bevölkerungssimulation von Lutz und Scherbov (1998).

Abbildung 1: Entwicklung der Fraktile der Bevölkerung im Alter von unter 20 Jahren

Umlagefinanzierte Kranken- und Rentenversicherungen, die ausschließlich an die Lohnsumme anknüpfen, spüren eine Alterung der Gesamtbevölkerung unmittelbar, da weniger Erwerbstätige mehr Ruheständler und alte Menschen, die überdurchschnittlich häufig krank sind, finanzieren müssen. Daran gibt es theoretisch keinen Zweifel. Auch eine Rückkehr zur Vollbeschäftigung kann den Alterungseffekt in Deutschland nicht kompensieren (vgl. Enquete-Kommission Demographischer Wandel 1998).

Betrachtet man freilich die vorliegende Literatur nüchtern, so z. B. Börsch-Supan (1998), so erkennt man, daß auch die Befürworter einer alternativen Finanzierungsform, nämlich der Kapitaldeckung, einräumen, daß auch bei einem Umstieg auf Kapitaldeckung eine Belastung unvermeidbar ist, da man entweder die umlagebasierten Ansprüche enteignen müßte, oder den jetzt Erwerbstätigen eine Doppelbelastung aufgebürdet würde, da sie neben den Umlagebeiträgen nach altem Recht auch für den Aufbau des Kapitalstocks zahlen müßten, der in ihrem Alter Gesundheits- und Rentenleistungen finanziert.

Eine längere Lebensarbeitszeit – also ein höheres Rentenzugangsalter – ist zwar in der Querschnittsbetrachtung ein effektives Instrument, um weniger Renten zu zahlen und gleichzeitig mehr Beitragseinnahmen zu erzielen, aber auch dadurch wird natürlich die Generation, die c. p. länger arbeiten muß als nach geltendem Rentenrecht, schlechter gestellt.

Die Herstellung intergenerationaler Gerechtigkeit ist also das eigentliche Problem der Alterung einer ganzen Bevölkerung. Wenn es aber keinen Ausweg aus den Konsequenzen der demographischen Alterung gibt und ein pareto-optimaler Übergang von einem Umlagesystem auf ein Kapitaldeckungssystem auch nicht möglich ist, ist es unvermeidbar, daß man auf Basis von Werturteilen Entscheidungen trifft, welche Gruppen und Generationen die demographisch verursachten Lasten tragen sollen (vgl. Wagner 1999). Hier soll nicht versucht werden, ein Patentrezept zu predigen, sondern grundsätzlich festgehalten werden, daß die praktischen Reformen und Reformversuche der letzten Jahre theoretisch keineswegs so absurd waren wie in der Öffentlichkeit geglaubt wird. Denn der Versuch, Lasten zwischen verschiedenen Generationen umzuverteilen, ist angesichts der erwarteten Entwicklung unvermeidbar.

Eine Alternative zur „Umverteilung“ der demographiebedingten Lasten kann nur darin bestehen, daß versucht wird die Alterung selbst zu vermeiden. Eine Veränderung der Geburtenhäufigkeit ist aber nur schwer möglich und wirkt erst langfristig. Gezielte Zuwanderung könnte eine bessere Lösung darstellen, da diese – was viel zu wenig beachtet wird – aus Arbeitsmarktgründen ohnehin unvermeidbar sein wird. Dauerhaft kann Zuwanderung niedrige Geburtenraten nicht ausgleichen; aber sie kann die „Transition“ der nächsten Jahrzehnte erleichtern. Dies berücksichtigen die üblichen Bevölkerungsprognosen freilich nicht zutreffend.

Eine in der aktuellen Diskussion des demographischen Wandels meist übersehene Konsequenz der Alterung der Bevölkerung ist zwangsläufig: wenn es zu ei-

nem bestimmten Zeitpunkt einen großen Anteil an alten Menschen gibt, die im Ruhestand leben, dann hat es einige Jahre zuvor einen großen Anteil alter Erwerbstätiger gegeben. Wenn zur Vermeidung großer Beitragslasten die Altersgrenze für den Ruhestand noch oben verschoben wird, dann steigt c. p. der Anteil alter Erwerbstätiger noch stärker an. In Deutschland wird um das Jahr 2020 herum – bei unveränderten Altersgrenzen – der Anteil der über 50jährigen Erwerbstätigen an allen Erwerbstätigen ungefähr doppelt so hoch sein wie gegenwärtig (vgl. z. B. Gornig et al. 1997). Diese Gruppe wird dann über 30 Prozent der Erwerbstätigen ausmachen. Zwar kann man sich vorstellen, daß durch gezielte Weiterbildung mehr Flexibilität als gegenwärtig bis ins hohe Erwerbsalter erhalten bleibt, aber es ist wahrscheinlich, daß die Unternehmen sich in zwei Jahrzehnten einen Mangel an jungen, frisch ausgebildeten Erwerbstätigen ausgesetzt sehen werden. Dieser Mangel könnte sogar um so größer sein, je erfolgreicher ältere Menschen länger arbeiten und in den Belegschaften verbleiben (vgl. Wagner 1990).

Damit ist eine Situation nicht unwahrscheinlich, daß selbst dann, wenn durch eine längere Lebensarbeitszeit die Finanzierung der Kranken- und Rentenversicherung kein akutes Problem darstellt, ein Wunsch der Wirtschaft nach gezielter Zuwanderung junger qualifizierter Arbeitskräfte bestehen wird (vgl. auch Zimmermann et al. 1998).

Zuwanderung ist eine Dimension des demographischen Wandels, die im allgemeinen auch sozialpolitische Implikationen hat, die bislang jedoch wenig diskutiert werden. Das soziale Sicherungssystem in Deutschland ist auf Zuwanderung nach wie vor nicht gut vorbereitet, da es für Integrationsmaßnahmen keine bundeseinheitlichen Regelungen gibt und manche behaupten, daß es sie gar nicht geben dürfe, da soziale Arbeit, unter die man Integration subsumieren kann, eine kommunale Aufgabe sei. Auch das Bildungswesen ist bei der Bildung von Zuwandererkindern nicht sehr erfolgreich (vgl. z. B. Behringer et al. 1994).

Das Zwischenfazit lautet: ohne Zuwanderung gibt es keinen Ausweg aus der Belastung durch die Alterung, mit Hilfe von Zuwanderung könnte die Last durch Alterung in den nächsten Jahrzehnten entschieden vermindert werden. Zuwanderung ist zwar nahezu unvermeidlich, aber auf die Gestaltungsnotwendigkeiten, die Zuwanderung mit sich bringt, ist das soziale Sicherungssystem in Deutschland nicht gut vorbereitet. Insbesondere bei der Gestaltung künftiger Zuwanderung liegt offensichtlich nicht nur ein Aufgabenfeld für die Politik, sondern auch für die Forschung (vgl. Wagner 1996).

C. Arbeitsmarkt und soziale Sicherung

In einer Vielzahl von Analysen und Veröffentlichungen wird dem sozialen Sicherungssystem in Deutschland – und anderswo – unterstellt, daß es seine eigene wirtschaftliche Grundlage aushöhle, da es Arbeitslosigkeit erzeuge (vgl. z. B. Ber-

thold 1997). Zum einem wird argumentiert, daß die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung als „Lohnnebenkosten“ zu klassischer Arbeitslosigkeit aufgrund überhöhter Löhne führen, zum zweiten wird argumentiert, daß durch generöse Lohnersatzraten und durch die Sozialhilfe insbesondere Geringqualifizierte nicht mehr bereit seien, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen. Im folgenden soll gezeigt werden, daß beide Argumente empirisch nicht gut abgesichert sind und zudem im Hinblick auf Reformen eher in die falsche Richtung zeigen.

Arbeitgeberbeiträge und Lohnnebenkosten erhöhen nicht automatisch die Kosten für Arbeit, da die Beiträge zur Sozialversicherung nicht unvorhersehbar vom Himmel fallen, sondern ihre Entwicklung bei Tarifverhandlungen antizipiert wird und bei steigenden Sozialversicherungsbeiträgen die ausgezahlten Löhne c.p. weniger stark steigen. Diese Überlegung steht im Einklang mit einer Vielzahl von empirischen Befunden; nicht zuletzt auch die Entwicklung der Lohnstückkosten in Deutschland. In einer neueren ökonometrischen Untersuchung, die methodisch sehr sauber angelegt ist, zeigen Bauer und Riphahn (1997) für 1982 bis 1994, daß von den Sozialversicherungsbeiträgen keine wirtschaftspolitisch nennenswerten Einflüsse auf die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in West-Deutschland ausgegangen sind. Eine Senkung der Arbeitgeberbeiträge um 2 Prozentpunkte im ganzen Untersuchungszeitraum hätte demnach nur zu einer Senkung der Arbeitslosigkeit um 1,7 Prozent geführt. Wohlgemerkt: Prozent, nicht Prozentpunkte!

Auf ein in der deutschen Literatur besonders intensiv diskutiertes Problem soll hier etwas ausführlicher eingehen, da es für die theoretische und empirische Diskussion ein „Lehrstück“ darstellt. In einer Vielzahl von Veröffentlichungen wird unterstellt, daß die Sozialhilfe verhindere, daß Sozialhilfeempfänger wieder eine Erwerbsarbeit aufnehmen, da das „Lohnabstandsgebot“ verletzt werde, d. h., die Differenz zwischen Sozialhilfe und Erwerbseinkommen zu gering sei (vgl. z. B. Berthold 1997: 30 ff.). Diese Behauptung greift sowohl theoretisch wie empirisch zu kurz.

Aus theoretischer Sicht ist diese Argumentation durch – mindestens – zwei Defizite gekennzeichnet (vgl. Hackenberg 1999 für einen Überblick). Zum ersten werden – worauf erstmals Hauser (1995) hingewiesen hat – die unsichtbaren Lohnbestandteile in die Berechnungen zum Lohnabstand nicht mit einbezogen. Im neoklassischen Entscheidungsmodell muß man aber den Gegenwert der Arbeitslosen- und Rentenversicherung, den Erwerbstätige im Gegensatz zu Sozialhilfeempfängern erhalten, einbeziehen. Zum zweiten – darauf weist jetzt Feist (1998) hin – muß man den Wert eines vertraglich garantierten und einklagbaren Arbeitsplatzes in der regulären Wirtschaft in die Analyse mit einbeziehen. Da es in der Schattenwirtschaft keinen gesetzlichen Kündigungsschutz gibt, ist der erwartete Barwert des Lohnes in einem regulären Beschäftigungsverhältnis *ceteris paribus* höher als dies in den einfachen Rechnungen zum Lohnabstandsgebot angenommen wird.

Auf der empirischen Ebene sollte man zwei Tatsachen beachten, die die Diskussion um das Lohnabstandsgebot deutlich relativieren. Zum ersten gibt es inzwi-

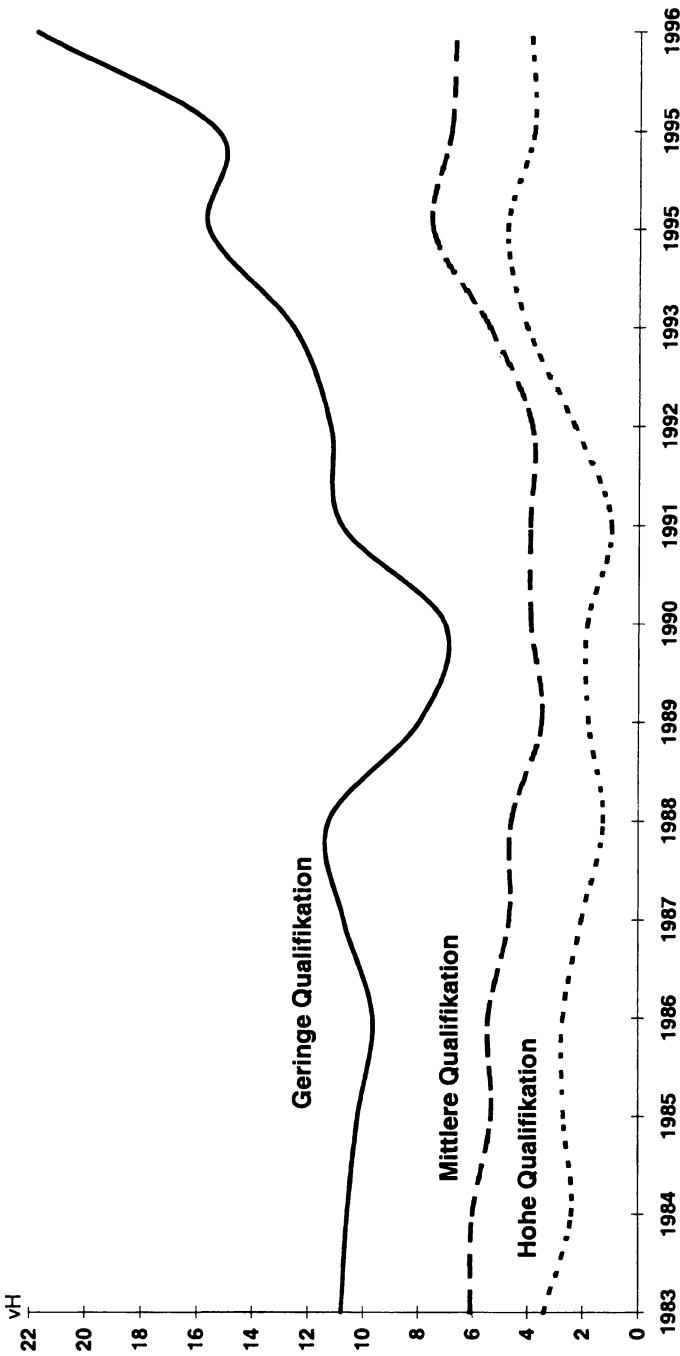
schen eine gediegene empirische Evidenz für die hochplausible Behauptung, daß die nichtmonetären Kosten von Arbeitslosigkeit derart hoch sind, so daß selbst geringe monetäre Anreize ausreichen, um Arbeitslose zu veranlassen, eine Arbeit aufzunehmen. Auf Arbeiten von Clark und Oswald aufbauend haben Winkelmann und Winkelmann (1998) dies durch den Vergleich der Lebenszufriedenheiten gezeigt, die vor und nach dem Eintritt von Arbeitslosigkeit im sozio-oekonomischen Panel angegeben werden.²

Zum zweiten muß man sich nur ganz schlicht vergegenwärtigen, daß eine „Sozialhilfefalle“ bei weitem nicht das Ausmaß der in Deutschland beobachtbaren Arbeitslosigkeit erklären könnte (vgl. Statistisches Bundesamt 1998). Von den fast 5 Millionen Sozialhilfefällen (einschließlich Asylbewerber), die es in Deutschland zum Jahresende 1997 gab, waren viele pflegebedürftig oder behindert (hinzu kommen Doppelzählungen); nur 2,89 Millionen Personen haben „Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU)“ außerhalb von Einrichtungen bezogen und stehen damit prinzipiell dem Arbeitsmarkt zur Verfügung. Von diesen waren aber wiederum nur 1,5 Millionen mit 18 bis 59 Jahren im erwerbsfähigen Alter. Zieht man diejenigen ab, die aufgrund „häuslicher Bindung“, „Krankheit, Behinderung, Arbeitsunfähigkeit“ sowie „Aus- und Fortbildung“ nicht dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen können, verbleiben 1,1 Millionen Erwerbspersonen unter den Sozialhilfeempfängern. Das sind etwa 22 Prozent aller HLU-Empfänger. Von diesem Potential muß man freilich 133.000, d. h. mehr als 10 Prozent, abziehen, da diese bereits erwerbstätig sind, d. h. sie erhalten zu einem niedrigen Erwerbseinkommen Sozialhilfe als „ergänzende Leistungen“. Die etwa 966.000 Sozialhilfeempfänger, die potentiell dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, setzen sich schließlich zu etwa zwei Dritteln aus Arbeitslosen und zu etwa einem Drittel aus Nichterwerbstätigen zusammen.

Wir können daraus schließen, daß

- 1,5 Millionen erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger keinesfalls mit ebenso vielen Arbeitslosen gleichgesetzt werden können. Weniger als 20 Prozent der Arbeitslosen sind auch Sozialhilfeempfänger (697.000): Selbst wenn es uneingeschränkt stimmen würde, daß der Lohnabstand zu gering wäre, könnte damit das Arbeitslosigkeitsproblem in Deutschland nicht erklärt werden;
- in Deutschland etwa 10 Prozent der dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden Sozialhilfeempfänger in Haushalten leben, in denen sie selbst oder ein Partner erwerbstätig sind – obwohl dieses in der theoretischen Literatur rundheraus abgestritten wird.

² Dem Autor ist bekannt, daß viele Ökonomen bezüglich der Messung derartiger subjektiver Variablen sehr skeptisch sind, aber eine Vielzahl sozialpsychologischer Tests belegen die Validität und Reliabilität derartiger Indikatoren. Immerhin konnten Clark und Oswald sowie Winkelmann und Winkelmann auch die Referees solch renommierter wirtschaftswissenschaftlicher Fachzeitschriften wie *Economica* und dem *Journal of Labor Economics* davon überzeugen.



Anteil der beim Arbeitsamt als arbeitslos gemeldeten Personen an allen Erwerbspersonen einer Qualifikationsgruppe inklusive Teilzeit-Erwerbstätiger. Zur Definition der Qualifikationsgruppen siehe Text.

Quelle: SOEP, Berechnungen von Axel Schimmelpfennig.

Abbildung 2: Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten in Westdeutschland

Wenn man die hohe Arbeitslosigkeit von Niedrigqualifizierten abbauen will, kommt es aber nicht nur auf den „Lohnabstand“ und die Details der Anrechnung von Erwerbseinkommen auf Sozialtransfers an, sondern zwei andere Perspektiven sind mindestens ebenso wichtig:

- Langzeitarbeitslose sind derart dem Arbeitsmarkt entwöhnt, daß sie auch sozialpädagogischer Hilfsmaßnahmen bedürfen (Hackenberg 1999). Dies wird ganz deutlich, wenn man sich anschaut, mit welchem Aufwand in den Niederlanden und in deutschen Kommunen, die das niederländische Modell nachahmen, Langzeitarbeitslose mit Hilfe von privaten Vermittlungsfirmen wieder in Lohn und Brot gebracht werden. Eine jüngst von Friedhelm Pfeiffer und Mitarbeitern (Almus et al. 1998) veröffentlichte, methodisch vorbildliche Analyse derartiger Vermittlungsagenturen in Rheinland-Pfalz bestätigt – vorerst für die kurze Frist, da Daten für einen längeren Zeitraum noch nicht vorliegen – den Erfolg derartiger sozialpädagogischer Maßnahmen.
- Zum zweiten deutet einiges darauf hin, daß ein ganz simples gesamtwirtschaftliches Wachstum, wenn es nur kräftig genug und dauerhaft ist, keineswegs an allen Nicht-Qualifizierten vorbeigeht. Diese Behauptung wird durch den Aufschwung Ende der 80er Jahre in Westdeutschland belegt. Damals ging – wie Abbildung 2 zeigt – die Quote der nicht-qualifizierten Arbeitslosen deutlich zurück (vgl. Christensen und Schimmelpfennig 1998). Und dies in einer Zeit als das Erwerbspersonenpotential bereits aufgrund von Zuwanderungen, die überdurchschnittlich viele Nicht-Qualifizierte hat einwandern lassen, deutlich angewachsen war. Man müßte schon die Annahme machen, daß die Globalisierung seit Anfang der 90er Jahre zu völlig anderen Bedingungen geführt hat, um die Erfahrungen aus den 80er Jahren nicht fortschreiben zu können. Daß dem nicht so ist, zeigt eine Reihe von Untersuchungen (vgl. zusammenfassend Lindlar und Trabold 1998).

Aus der vorgelegten Evidenz kann man durchaus die Schlußfolgerung ziehen, daß Geringqualifizierte nach wie vor von einem gesamtwirtschaftlichen Aufschwung profitieren können, allerdings zeigen genauere Analysen, daß das nur dann gilt, wenn sie nicht langzeitarbeitslos waren. Man kann daraus ableiten:

- Wenn es einen großen Bestand an Langzeitarbeitslosen gibt, dann muß diesen durch gezielte Maßnahmen geholfen werden. Mit anderen Worten: Wenn das Kind in den Brunnen der Langzeitarbeitslosigkeit gefallen ist, dann helfen marginale Maßnahmen – wie z. B. Kombi-Löhne – nur noch begrenzt weiter. Spezielle Arbeitsplätze in einem „zweiten“ oder „dritten“ Arbeitsmarkt werden notwendig und man darf auch keine allzu große Angst vor Mitnahmeeffekten haben. Für die speziellen Arbeitsplätze für Langzeitarbeitslose sollte somit das Gebot der „Zusätzlichkeit“ aufgegeben werden.

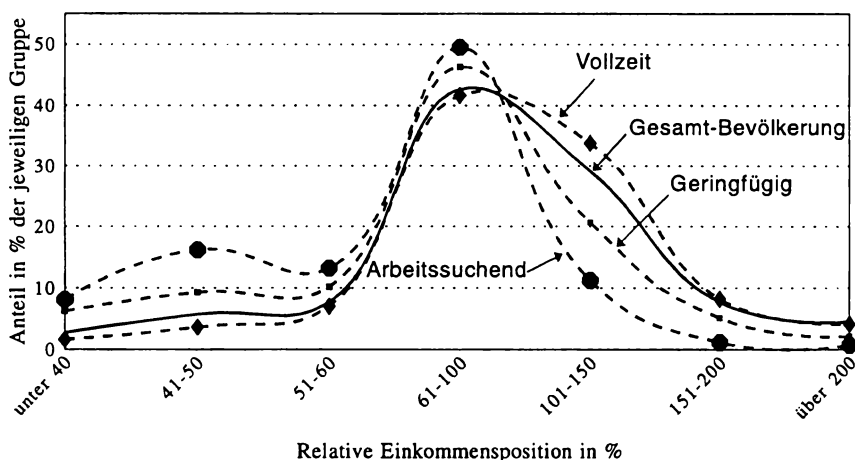
Künftig muß im Zentrum der Arbeitsmarktpolitik stehen, Langzeitarbeitslosigkeit zu verhindern. Deswegen wird zu recht, z. B. auch im „Bündnis für Arbeit“, heftig diskutiert, wie man für Erwerbspersonen mit niedriger Produktivität die Ar-

beitskosten senken und daraus resultierende niedrige Stundenlöhne mit Hilfe von Transfers sozial verträglich machen kann (vgl. auch Zimmermann et al. 1998). Welche Instrumente stehen für diesen Zweck zur Verfügung und wie sind diese zu bewerten?

- Eine universelle negative Einkommenssteuer (NES) belohnt Nicht-Erwerbstätigkeit. Deswegen ist sie fiskalisch auch sehr teuer. Zudem ist sie denjenigen Erwerbstätigen, die die Steuer finanzieren, kaum als „gerecht“ plausibel zu machen. Eine NES ist in Deutschland nicht mehr ernsthaft in der Diskussion (vgl. auch Meinhardt et al. 1994).
- „Kombi-Löhne“, bei denen Transfers den Arbeitslohn aufstocken, sind an Erwerbstätigkeit geknüpft; insofern sind sie anreizkompatibel. Einfach zu verwalten sind sie auch. Aber es besteht die Gefahr von Mitnahmeeffekten sowohl bei Erwerbstätigen wie bei Arbeitgebern. Eine dauerhafte Subventionierung von Niedriglohnarbeitsplätzen wird deren Zahl immer weiter vergrößern und immer mehr Subventionen notwendig machen.
- Das, was in den USA als „Earned Income Tax Credit“ (EITC) bezeichnet wird, könnte im Grundsatz einen Ausweg darstellen: dieser besteht aus Transfers, die an Erwerbstätigkeit geknüpft sind; aber sie werden nur an diejenigen Erwerbstätigen gezahlt, die in einem Haushalt leben, der ein Einkommensproblem hat (vgl. z. B. Scholz 1994). Der Preis ist eine kompliziertere Verwaltung als im Falle des Kombi-Lohns (während eine NES ebenso schwierig wie der EITC zu verwalten wäre). Freilich sind weniger Mitnahmeeffekte und geringere negative Auswirkungen auf die Produktivität zu erwarten. Den Steuerzahlern, die diese Transfers finanzieren, dürfte der EITC eher als gerecht erscheinen als Transfers, die auch bei Nicht-Erwerbstätigkeit bzw. an Personen gezahlt werden, die in einem Haushalt mit einem ausreichenden Einkommen leben³. Und dies sind in Deutschland nicht wenige: trotz überdurchschnittlicher Armutsraten (Einkommen kleiner als die Hälfte des Haushalts-Durchschnittseinkommens) leben – wie Abbildung 3 zeigt – weder die „geringfügig Beschäftigten“ noch Arbeitssuchende überwiegend in armen Haushalten.

Ein EITC könnte in Deutschland in Form einer *subjektbezogenen* Subventionierung der Beiträge zur Sozialversicherung erfolgen. Eine solche Subvention könnte über die Lohnsteuerkarte bzw. über die Einkommensteuererklärung abgewickelt werden (vgl. Schupp, Wagner et al. 1999). Eine Differenzierung der Sozialversicherungsbeiträge gibt es in ähnlicher Form auch anderswo in Europa (z. B. in Frankreich und Großbritannien); dies ist ein weiterer Vorteil. Eine derartige Lösung würde das Problem „geringfügiger Beschäftigung“ lösen und könnte einen Einstieg in eine größere Strukturreform der gesamten Sozialversicherungspflicht darstellen, bei der erwachsene Personen durch eine Versicherungspflicht für Alter

³ Als unerwünschter Nebeneffekt könnte ein geringer Rückgang der Erwerbstätigkeit von Ehefrauen ausgelöst werden.



a) Relative Einkommensposition bezogen auf den Durchschnitt der Gesamtbevölkerung.

b) Alte OECD-Äquivalenzskala.

Quelle: SOEP 1996; Berechnungen von Jürgen Schupp.

Abbildung 3: Verteilung^{a)} der bedarfsgewichteten^{b)} Haushalts-Netto-Einkommen nach Erwerbsstatus (Frühjahr 1996; 16–54-jährige; Gesamtdeutschland)

und Krankheit abgesichert werden (vgl. dazu Meinhardt et al. 1997, Krupp 1998, Rolf 1998).

D. Fazit

Im Grundsatz ist das soziale Sicherungssystem im Interesse risikoaverser Menschen erhaltenswert, um so mehr kommt es in den nächsten Jahren darauf an, tragfähige Strukturreformen durchzuführen (vgl. auch Hoffmann und Wagner 1997).

- Demographischer Wandel ist gestaltbar. Die erwartete Alterung kann durch gezielte Einwanderung in Grenzen gehalten werden. Dies erfordert keinen Abbau des sozialen Sicherungssystems, sondern einen gezielten Umbau und insbesondere einen Ausbau der Systeme für Kinderbetreuung und Bildung. Als weitere These sei hinzugefügt: Wenn derartige soziale Dienste marktwirtschaftlichem Wettbewerb durch Re-Regulierung geöffnet werden, dann besteht auch die Chance, daß in diesem Dienstleistungssegment neue Arbeitsplätze entstehen.
- Soziale Sicherung zerstört nicht den Arbeitsmarkt. Wenn es überdies gelingt, Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden, dann halten sich auch die Beschäftigungsrisiken Geringqualifizierter in Grenzen. Da es aber keine unbegrenzte Bildungsfähigkeit gibt, werden unterdurchschnittlich qualifizierte Erwerbspersonen auch in Zukunft ein überdurchschnittliches Beschäftigungsrisiko tragen. Dieses

sollte gezielt vermindert werden; hingegen wären allgemein wirkende Therapien weder für Unqualifizierte effektiv noch für den großen Rest der Erwerbspersonen ohne Nebenwirkungen.

Die Analyse des Strukturwandels und die wissenschaftliche Vorbereitung von Reformen gehören zu den zentralen Aufgaben der wirtschaftswissenschaftlichen Institute, zu denen das DIW zählt. Da die Analyse der von Reformen gewöhnlich stark betroffenen Einkommensverteilung einen Schwerpunkt der Arbeit des DIW bildet, den Lutz Hoffmann pflegte, obwohl er nicht einen seiner persönlichen Forschungsschwerpunkte darstellt, ist das DIW auf seine künftigen Aufgaben gut vorbereitet.

Literaturverzeichnis

- Almus, Matthias et al.* (1998): Die gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung in Rheinland-Pfalz – eine ökonometrische Untersuchung des Wiedereingliederungserfolgs. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt und Berufsforschung, 31(3): 558 – 574.
- Bauer, Thomas und Regina T. Riphahn* (1998): Employment Effects of Payroll Taxes – An Empirical Test for Germany, IZA Discussion Paper, 6.
- Behringer, Friederike, Wolfgang Jeschek und Gert Wagner* (1994): Ausländerintegration und Bildungspolitik. In: DIW-Wochenbericht, 61(3): 33 – 38.
- Berthold, Norbert* (1997): Sozialstaat und marktwirtschaftliche Ordnung – Ökonomische Theorie des Sozialstaates. In: Hartwig, Karl-Hans (Hrsg.): Alternativen der sozialen Sicherung – Umbau des Sozialstaates, Baden-Baden.
- Börsch-Supan, Axel* (1998): Germany: A Social Security System on the Verge of Collapse. In: Siebert, Horst: 129 – 159.
- Christensen, Björn und Axel Schimmelpfennig* (1998): Arbeitslosigkeit, Qualifikation und Lohnstruktur in Westdeutschland. In: Die Weltwirtschaft, 2: 177 – 186.
- Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“ (1998): Zweiter Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“ – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den einzelnen und die Politik, Bonn.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (1999): MISSOC – Soziale Sicherheit in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, Brüssel.
- Feist, Holger* (1998): Wage Distance Regulation in Social Welfare Programs: An Option Theory Perspective. In: Journal of Economics, 68(3): 271 – 293.
- Galler, Heinz P. und Gert Wagner* (Hrsg.) (1998): Empirische Forschung und Wirtschaftspolitische Beratung – Festschrift zum 65. Geburtstag von Hans-Jürgen Krupp, Frankfurt / New York.
- Gornig, Martin, Bernd Görzig, Claudius Schmidt-Faber und Erika Schulz* (1997): Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft in Deutschland bis zum Jahr 2010, Beiträge zur Strukturforschung, 166, Berlin.

- Hackenberg, Helga* (1999): Neuere Entwicklungen der niederländischen Sozialhilfepolitik zur Reintegration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt als Referenzrahmen für die bundesrepublikanische Sozialhilfe-Diskussion – Mythos, Modell oder Mimesis, Dissertation, Bochum.
- Hauser, Richard* (1995): Die Diskussion um die Reform der Sozialhilfe. In: *Wirtschaftsdienst*, 75(8): 429–433.
- Hoffmann, Lutz und Gert Wagner* (1997): Der internationale Vergleich deutet nicht auf fundamentale Standortprobleme der deutschen Wirtschaft hin. In: *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen*, 50(1): 19–21.
- (1998): Die Rolle der empirischen Wirtschaftsforschung für die Politikberatung. In: *Wirtschaftsdienst*, 78(3): 185–192.
- Krupp, Hans-Jürgen* (1998): Langfristige Perspektiven der Alterssicherung. In: *Wirtschaftsdienst*, 78(10): 582–590.
- Lindlar, Ludger und Harald Trabold* (1998): Globalisation, Unemployment and Social Inequality – A Farewell to Welfare? In: *Konjunkturpolitik*, 44(1): 1–30.
- Lutz, Wolfgang und Sergei Scherbov* (1998): Probabilistische Bevölkerungsprognosen für Deutschland. In: *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft*, 23(2): 83–109.
- Meinhardt, Volker, Dieter Teichmann und Gert Wagner* (1994): „Bürgergeld“: Kein sozial- und arbeitsmarktpolitischer *deus ex machina*. In: *WSI-Mitteilungen*, 47(10): 624–635.
- Meinhardt, Volker, Jürgen Schupp, Johannes Schwarze und Gert Wagner* (1997): Einführung der Sozialversicherungspflicht für 610-Mark-Jobs und Abschaffung der Pauschalbesteuerung. In: *DIW-Wochenbericht*, 64(45): 894–897.
- Rinne, Karin* (1997): Einstellungen zur sozialen Sicherung im europäischen Vergleich, Fakultät für Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität Diskussionspapier, 97–01, Bochum.
- Rinne, Karin und Gert Wagner* (1995): Zufriedenheit mit dem sozialen Sicherungssystem und seiner Finanzierung in Westdeutschland, Fakultät für Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität Diskussionspapier, 95–20, Bochum.
- Roemer, John E.* (1996): *Theories of Distributive Justice*, Cambridge und London.
- Rolf, Gabriele* (1998): Für eine Mindestbeitragspflicht aller Personen im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung – Ein Wegweiser durch einen Reformpfad. In: *Galler, H. P. und G. Wagner*: 485–501.
- Scholz, John Karl* (1998): The Earned Income Tax Credit – Participation, Compliance, and Antipoverty Effectiveness. In: *National Tax Journal*, 47: 63–87.
- Schumacher, Dieter* (1998): Bildungsausgaben in Deutschland: Kursänderung erforderlich. In: *Wochenbericht des DIW*, 30.
- Schupp, Jürgen und Gert Wagner et al.* (1999): Die Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen nach dem FES-Modell – Fiskalische und verteilungspolitische Konsequenzen sowie (unbeabsichtigte) Nebeneffekte, Gutachten des DIW im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung für die Arbeitsgruppe „Benchmarking“ des „Bündnisses für Arbeit“, Berlin.
- Siebert, Horst* (1998): *Redesigning Social Security*, Tübingen.
- Statistisches Bundesamt (1999): *Pressematerialien*, 1.

- Wagner, Gert* (1990): Bevölkerungsentwicklung und betrieblicher Personalbedarf aus volkswirtschaftlicher Sicht. In: Felderer, B. (Hrsg.): Bevölkerung und Wirtschaft, Berlin: 455 – 471.
- (1996): Ausgewählte sozialpolitische Probleme der Eingliederung von Zuwanderern. In: Kleinhenz, G. (Hrsg.): Soziale Integration in Europa II, Berlin: 56 – 103.
 - (1998): Zentrale Aufgaben beim Um- und Ausbau der Gefahrenvorsorge – Ein Versuch die Vertragstheorie sowie die Theorie des Markt- und Staatsversagens für die Sozialpolitik nutzbar zu machen. In: Hauser, R. (Hrsg.): Reform des Sozialstaats II – Theoretische, institutionelle und empirische Aspekte, Berlin: 11 – 51.
 - (1999): Perspektiven der Alterssicherung. In: Hauser, R. (Hrsg.): Perspektiven des Sozialstaats, Berlin. (in Druck)
- Wagner, Gert, Richard V. Burkhauser und Friederike Behringer* (1993): The English Language Public Use File of the German Socio-Economic Panel Study. In: The Journal of Human Resources, 28(2): 429 – 433.
- Wagner, Gert, Jürgen Schupp und Ulrich Rendtel* (1994): Das Sozio-ökonomische Panel – Methoden der Datenproduktion und -aufbereitung im Längsschnitt. In: Hauser, R. et al. (Hrsg.): Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik – Erhebungsverfahren, Analysemethoden und Mikrosimulation, Berlin: 70 – 111.
- Winkelmann, Liliana und Rainer Winkelmann* (1998): Why Are the Unemployed so Unhappy? Evidence from Panel Data. In: *Economica*, 65: 1 – 15.
- Zimmermann, Klaus F., Michael C. Burda, Kai A. Konrad, Friedrich Schneider, Jürgen von Hagen und Gert G. Wagner* (1998): Petersberger Erklärung: Anstöße für eine zukunftsgerichtete Arbeitsmarktpolitik. In: *Wirtschaftsdienst*, 78(11): 652 – 653.

II. Entwicklungspolitik

Zur Einbindung der Entwicklungsländer in die Globalisierung: Ausmaß und Folgen

Von Hans-Rimbert Hemmer

A. Begriffliche Grundlagen

1. Globalisierung ist ein häufig verwendetes Schlagwort, das bei vielen Menschen mit der Furcht vor Arbeitslosigkeit, wachsender Ungleichheit und sozialem Abstieg assoziiert wird. Das gilt in gleichem Maße für die Bewohner der Industrieländer wie für die Bewohner der Entwicklungs- und Transformationsländer. Verschiedentlich wird die Globalisierung sogar als Sündenbock für jegliche feststellbare Fehlentwicklung angeprangert. Andere sehen in der Globalisierung hingegen die größte Chance der letzten Jahre, die Fortschritte der Menschheit bis in die entlegensten Winkel der Erde zu transportieren und allen Menschen zugute kommen zu lassen. Diese sich über das gesamte denkbare Spektrum zwischen Dämonisierung und Glorifizierung erstreckende Bewertung der Globalisierung ist Anlaß für den Versuch, eine Bestandsaufnahme des aktuellen empirischen Phänomens „Globalisierung“ vorzunehmen und seine ökonomischen Wirkungen zu untersuchen. Im Mittelpunkt des Interesses sollen dabei die Entwicklungsländer stehen: Welche Chancen bietet ihnen die Globalisierung und mit welchen Risiken ist sie behaftet?

2. Zur Beantwortung dieser Frage ist es als erstes erforderlich, den Gegenstand der Globalisierung inhaltlich festzulegen. Ausgelöst durch eine radikale Abnahme der Handelsschranken und der Devisenbewirtschaftung seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs, durch die parallel dazu erfolgte (und immer noch stattfindende) Zunahme der weltweiten Produktionskapazitäten sowie durch einen gewaltigen Schub an technischen Fortschritten (insbesondere in der Mikroelektronik), die sowohl in der industriellen Produktion als auch beim Transport und bei der Kommunikation enorme Kostensenkungen bewirkt haben¹, hat die Globalisierung mittlerweile alle Wirtschafts- und Gesellschaftsbereiche erfaßt. Auch in den Entwicklungsländern gibt es heutzutage nahezu keinen Bereich des menschlichen Lebens, der nicht irgendwie von der Globalisierung betroffen ist – vom Tourismus über aktuelle Modetrends bis hin zu einer verbreiteten Kenntnis dessen, was im kulturellen, gesellschaftlichen und politischen Bereich in anderen Teilen der Welt stattfindet.

¹ Eine ausführliche zusammenfassende Diskussion dieser Ursachen bieten *Gottwald/Hemmer, 1998*.

3. Definiert man „wirtschaften“ als den Versuch, bestehende Bedürfnisse mit den verfügbaren Mitteln möglichst weitgehend zu befriedigen, so kann sich bei ökonomischer Betrachtungsweise Globalisierung sowohl auf die Bedürfnisse als auch auf die zu ihrer Befriedigung verfügbaren Mittel, also die Güter (= Waren und Dienstleistungen) beziehen, die mit Hilfe verfügbarer Ressourcen erzeugt und zur Verfügung gestellt werden können. Entsprechend kann man bei der Globalisierung zwischen der Produktionsseite und der Konsumseite unterscheiden. Auf der Produktionsseite bedeutet Globalisierung eine immer stärker um sich greifende weltweite Arbeitsteilung, die ihren Niederschlag in der Aufsplitterung des mehrstufigen Produktionsprozesses auf unterschiedliche Standorte findet. Dies äußert sich vor allem in einem rapide wachsenden internationalen Güterhandel, im Technologietransfer und in der Integration der Kapitalmärkte, die zu einer zunehmenden gegenseitigen Abhängigkeit von Märkten und Produktion in verschiedenen Ländern führen (Nunnenkamp et al., 1994, S. 3). Auf der Konsumseite bedeutet Globalisierung hingegen eine zunehmende Anpassung der nationalen und lokalen Nachfrage- und Verbrauchsstrukturen an internationale Vorbilder. Gleichzeitig werden traditionelle Konsumgewohnheiten und lokale Traditionen verdrängt; die Gesellschaften werden enttraditionalisiert und kulturell standardisiert.

B. Ökonomische Erscheinungsformen der Globalisierung: Der empirische Befund

Die Erscheinungsformen der Globalisierung sind vielfältig. Politische und soziologische Phänomene zählen ebenso dazu wie ökologische, wie die globale Erwärmungs- und Ozonproblematik belegt. Aus ökonomischer Sicht sind vier Erscheinungsformen von besonderer Bedeutung:

I. Wachstum des Welthandels

1. Der weltweite Güterhandel expandiert seit den 1950er Jahren mit durchschnittlichen Jahresraten von 6 Prozent und somit langfristig kräftiger als das reale Bruttoinlandsprodukt. Im Zeitraum von 1985 bis 1995 hat sich dieses Tempo sogar noch erhöht, die Wachstumsrate stieg auf reichlich 10 Prozent p.a. an, wohingegen die Weltproduktion nur um knapp 7 Prozent p.a. zunahm. Als Folge dieser Entwicklung wurden die Volkswirtschaften immer offener und ihre Integration in die internationale Arbeitsteilung immer stärker. Auch ist die Zahl der Teilnehmer am Welthandel größer geworden. Vor allem die Exporterfolge der Schwellenländer Südost- und Ostasiens zeigen, daß den Industrieländern ernstzunehmende Konkurrenten erwachsen sind. Dabei entfällt auf den Güterhandel mit 90 Prozent der weltweiten grenzüberschreitenden Zahlungsvorgänge immer noch der Löwenanteil der Globalisierung (Beyfuß et al., 1997, S. 5). Diese Zahlen erfahren jedoch eine starke

Relativierung, betrachtet man den ersten Globalisierungsboom der Jahre 1850 bis 1914: In dieser Phase weitete sich der weltweite Güterhandel gar mit der erstaunlichen Rate von 25% p. a. aus (Harris, 1993, S. 756). Vor allem die Märkte für standardisierte homogene Produkte (z. B. Weizen und Wolle) zeichneten sich durch einen hohen Integrationsgrad aus, so daß man sie bereits damals als durchaus global bezeichnen konnte. Auch der globale Daten- und Informationsaustausch hatte ein deutlich höheres Niveau erreicht, als man es aus heutiger Sicht vermuten würde: So wurde das erste transatlantische Telegraphenkabel 1858 verlegt, und bereits um das Jahr 1900 war eine problemlose und schnelle Kommunikation zwischen den großen Wirtschaftszentren der Welt möglich (Krugman, 1995, S. 330).

2. Kritiker stellen daher die provokative Frage, was denn so neu an der Globalisierung sei? Es gäbe sie schließlich schon seit Jahrzehnten, wenn nicht gar seit Jahrhunderten. In mancher Hinsicht ist dieser Einwand sicherlich berechtigt, denn das Wachstum der Weltwirtschaft im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert und das Bekenntnis zum Freihandel lassen sich durchaus mit einigen der globalen ökonomischen Trends in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts vergleichen. Dennoch ist das Wort Globalisierung mehr als eine moderne Verpackung für ein bekanntes Phänomen. Der neue Begriff holt seine Rechtfertigung aus der Tatsache, daß sich seit etwa zwei Jahrzehnten das Tempo, die Formen und die Teilnehmer der internationalen Arbeitsteilung verändert haben (Beyfuß et al., 1997, S. 5). Beschränkte sich der erste Globalisierungsboom im wesentlichen auf die Länder Westeuropas und Nordamerikas (somit erscheint der Begriff Globalisierung in diesem Fall als etwas übertrieben) und nur auf wenige große Industriezweige (Landwirtschaft und Schwerindustrie), so ist heute beinahe die gesamte Welt zum Standort für multinationale Konzerne geworden. Diese handeln nicht mehr nur mit Waren, sondern bieten in verstärktem Umfang auch Dienstleistungen und Finanzprodukte an. Zudem läßt sich eine Reihe völlig neuer Trends im Welthandel identifizieren, welche die gegenwärtige Globalisierungsphase deutlich von früheren Epochen unterscheidet. Zu nennen sind hier vor allem das Anwachsen des intraindustriellen und des firmeninternen Handels, die zunehmende Aufsplitterung der Wertschöpfungskette auf geographisch entfernte Standorte und der Bedeutungsgewinn der Entwicklungsländer als Exporteure industrieller Produkte (Krugman, 1995, S. 332 f.).

3. Für die Entwicklungsländer zeigt sich allerdings ein heterogenes Bild. In ihrer Gesamtheit konnten sie, wie Tabelle 1 zeigt, ihren Anteil am Welthandel zwischen 1970 und 1995 um annähernd die Hälfte steigern (von 24,6% auf 33,1%). Allerdings gibt es beträchtliche Unterschiede zwischen den einzelnen Entwicklungslandsregionen. Die Entwicklungsländer Asiens konnten ihren Anteil am Welthandel während der letzten 25 Jahre verdreifachen, vor allem getragen durch den Exportboom der südost- und ostasiatischen Entwicklungsländer. Dagegen sind die Welthandelsanteile Afrikas und Lateinamerikas gesunken.

4. In allen Entwicklungsländern zusammen sind die Exporte im vergangenen Jahrzehnt (1985–95) stärker gestiegen als das Bruttosozialprodukt (BSP). Aller-

Tabelle 1
Anteil der Entwicklungsländer am Welthandel (in %)

Alle Entwicklungsländer	1970	1980	1990	1995
	24,6	31,3	26,0	33,1
Asiatische Entwicklungsländer	6,4	8,9	13,6	19,0
davon:				
Südost- und Ostasien	4,2	6,3	11,3	16,2
Afrika	4,2	4,6	2,5	2,6
Lateinamerika und Karibik	5,6	5,7	3,4	4,1

Quelle: Nunnenkamp, 1996, S. 18.

dings gibt es deutliche regionale Unterschiede. Ausweislich von Tabelle 2 hat die Exporte / BSP-Quote in den asiatischen Entwicklungsländern erheblich zugelegt. In Südamerika und Osteuropa war das Exportwachstum hingegen langsamer als das Wachstum des BSP, so daß die Exporte / BSP-Quote zurückgegangen ist.

Tabelle 2
Indikatoren der Globalisierung von Entwicklungsländerregionen (in %)

	Exporte / BSP		FDI-Zuflüsse (netto) / Exporte	
	1985	1995	1985	1995
Alle Entwicklungsländer	19,4	25,1	2,0	6,6
Südost- und Ostasien	21,4	34,8	2,6	9,5
Südasien	9,3	15,8	0,6	3,0
Sub-Sahara-Afrika	24,1	27,5	3,1	2,6
Osteuropa und Zentralasien	19,7	13,7	0,0	7,4
Lateinamerika und Karibik	19,6	15,6	3,5	7,5

Quelle: Nunnenkamp, 1996, S. 18.

Die hohe und noch gestiegene Exporte / BSP-Quote in Sub-Sahara-Afrika muß in diesem Zusammenhang mit Vorsicht aufgenommen werden, da ihre Zunahme auf andere ökonomische Ursachen zurückzuführen ist als die asiatische Exporte / BSP-Quotenzunahme. Der Anstieg der afrikanischen Exporte / BSP-Quote spiegelt die Tatsache wider, daß die afrikanischen Exporte einen hohen Anteil von Primärgütern aufweisen, bei denen es Anfang der 1990er Jahre temporäre Preissteigerungen gegeben hat. Ein dauerhafter Exporterfolg kann daraus jedoch nicht abgeleitet werden. Die meisten Länder Sub-Sahara-Afrikas weisen vielmehr typische Merk-

male dualistischer Wirtschaftsstrukturen mit einem weitgehend nicht in die übrige Volkswirtschaft integrierten Primärgüterbereich auf. Der daraus resultierende komplementäre Außenhandel (Primärgüter gegen Industriegüter) trägt in deutlich schwächerem Maße zu einem dauerhaften Wirtschaftswachstum bei als der für die anderen Regionen wesentlich bedeutsamere substitutive Außenhandel mit Industrieprodukten. In vielen Ländern Sub-Sahara-Afrikas ist das BSP in dem betrachteten Zeitraum sogar gesunken. Daß Afrika hier einen besonderen Problemfall darstellt, wird auch bei einem Blick auf Tabelle 1 deutlich: Der afrikanische Welthandelsanteil hat sich spürbar vermindert. Der gleichzeitige Anstieg der Exporte / BSP-Quote belegt dann, daß dieser Prozeß von einem rückläufigen BSP begleitet wurde.

II. Wachstum der Direktinvestitionen und der Unternehmenskooperation

1. Als eigentliches Kennzeichen und gleichzeitiger Motor der Globalisierung wird oft das rasante Anwachsen der ausländischen Direktinvestitionen (FDI) seit Mitte der 80er Jahre bezeichnet. Die FDI-Ströme wuchsen im Jahresdurchschnitt 1985/95 mit 17 Prozent fast doppelt so rasch wie der Handel mit Waren und Dienstleistungen und annähernd dreimal so schnell wie die Weltproduktion (Beyfuß et al., 1997, S. 6).² Bis 1985 entwickelten sich Warenhandel und FDI nahezu im Gleichschritt (durchschnittliche Wachstumsrate 1970/85: 7 Prozent p.a.). Diese Parallelität zeigt, daß es sich bei den FDI jener Periode überwiegend um exportbegleitende Auslandsaktivitäten gehandelt hat (z. B. Service- und Reparaturleistungen). Mittlerweile sind FDI jedoch zu einem eigenständigen Faktor der internationalen Arbeitsteilung geworden. Diese Entwicklung trägt dazu bei, daß sich sowohl der Wettbewerb der Standorte (die möglichst viele FDI attrahieren möchten) als auch der internationale Handel innerhalb einzelner Unternehmen (firmeninterner Handel) intensiviert haben. Investoren wählen heutzutage auf jeder Produktionsstufe den für sie kostengünstigsten Standort aus. Als Folge findet nicht mehr – wie in der traditionellen internationalen Arbeitsteilung – (nur) eine Internationalisierung des Absatzes, sondern (auch) eine Internationalisierung der Produktion statt.

2. Parallel zum Anstieg der FDI nahm auch die Zahl der international operierenden Firmen dramatisch zu. Nach Schätzungen des Instituts der deutschen Wirtschaft gab es Anfang 1998 ca. 44.000 transnationale Unternehmen (TNU) mit nahezu 280.000 Auslandsniederlassungen. Weltweit wurden 1996 dabei 275 Mrd. Dollar für Fusionen und Übernahmen ausgegeben – doppelt soviel wie 10 Jahre zuvor (Institut der deutschen Wirtschaft, 1998, S. 6). Diese TNU trieben die Globalisierung auch auf Wegen voran, die keine oder nur geringe ausländische Eigen-

² Ein wichtiger Grund für die vermehrten Auslandsinvestitionen in der zweiten Hälfte der 80er Jahre waren die Vorbereitungen auf den Start des EU-Binnenmarktes im Jahr 1992. Die FDI-Zuflüsse in die EU nahmen im Jahrfünft 1985/90 merklich rascher zu als in der übrigen Welt.

tumsbeteiligungen implizieren. Als Beispiele hierfür lassen sich Lizenzvergaben und strategische Unternehmensallianzen (vor allem im Bereich von Forschung und Entwicklung (F&E)) nennen (*Gundlach/Nunnenkamp*, 1996, S. 9). Außerdem ersetzen sie in zunehmendem Maße die marktlichen Transaktionen durch unternehmensinterne hierarchische Transaktionen, die sich in spürbar geringerem Umfang wirtschaftspolitisch beeinflussen lassen als Transaktionen auf Märkten. Gerade die TNU bestimmen die Umstrukturierungen in der Weltwirtschaft in erheblichem Maße (*Hauchler et al.*, 1997, S. 142): Sie

- transferieren Technologien, Managementfähigkeiten und Finanzkapital;
- beeinflussen die internationale Arbeitsteilung durch ihre Produktions-, Produkt-, Marketing- und Beschaffungsstrategien;
- tragen mit ihren Standortentscheidungen zur Restrukturierung nationaler Ökonomien bei;
- verfügen über 80% der privaten weltweiten technologischen Kapazitäten;
- verfügen vor dem Hintergrund zunehmenden Wettbewerbs von Ländern um Direktinvestitionszuflüsse gegenüber den nationalen Regierungen vieler (vor allem ökonomisch schwächeren) Staaten über ein großes Verhandlungspotential zur Durchsetzung ihrer Interessen.

3. Der weltweite Bestand an internationalen Direktinvestitionen stieg zwischen 1980 und 1995 von rund 500 Mrd. US-Dollar auf 2.700 Mrd. US-Dollar. Die durchschnittliche jährliche Zuwachsrate der Direktinvestitionszuflüsse beschleunigte sich von knapp 1% in der ersten Hälfte der 80er Jahre auf 34% zwischen 1985 und 1990. Zwischen 1990 und 1994 betrugen die Wachstumsraten 12,7%, im Jahr 1995 sogar 40%, so daß ein Gesamtvolumen von 315 Mrd. US-Dollar in 1995 erreicht wurde (*Hauchler et al.*, 1997, S. 142). Die Entwicklungsländer als Gruppe haben in den Jahren 1993–1995 dabei mehr als ein Drittel der weltweiten FDI-Ströme auf sich gezogen. Dieser Anteil steigerte sich im Jahr 1996 sogar auf 40 Prozent, was nahezu eine Verdoppelung gegenüber den durchschnittlichen Werten im Zeitraum 1980 bis 1990 bedeutet (*Nunnenkamp*, 1996, S. 18). Die Expansion der FDI-Zuflüsse in diese Region übersteigt das Exportwachstum dabei deutlich, wie Tabelle 2 zeigt.

Tabelle 3 widerspricht außerdem der häufig vertretenen Ansicht, daß nur einige Schwellenländer in Asien Teilnehmer der Globalisierung sind. Betrachtet man das FDI/Exportverhältnis für Südamerika, läßt sich nach den (aufgrund der Schuldenkrise) „verlorenen“ achtziger Jahren eine wieder wachsende Attraktivität dieses Standorts für internationale Investoren feststellen, nicht zuletzt aufgrund der Durchführung weitreichender wirtschaftspolitischer Reformen in einigen Ländern der Region (Chile, Mexiko). Gleichzeitig sind die ehemals sozialistischen Transformationsländer Osteuropas als neuer Wettbewerber um FDI hinzugekommen. Für beide Ländergruppen sind die Perspektiven für das zu erwartende Wachstum der Exporte/BSP-Quote der nächsten Jahre deutlich besser als für Sub-Sahara-

Afrika. Dies ist die einzige Region, in der zwischen 1985 und 1995 die FDI-Zuflüsse langsamer stiegen als die Exporte. Ihr gesunkenes FDI/Exportverhältnis legt die Vermutung nahe, daß Sub-Sahara-Afrika nicht vom Trend zu einer globalen Produktion profitiert hat.

Tabelle 3

Regionale Verteilung von FDI-Strömen in Entwicklungsländern, 1980 – 1994

FDI-Zuflüsse in Entwicklungsländer	1980	1988	1994
Alle Entwicklungsländer (Beträge in Mrd. Dollar:)	9,6	20,1	76,0
<i>Prozentuale Aufteilung:</i>			
Alle Entwicklungsländer	100	100	100
Südost- und Ostasien	15,3	39,4	56,4
Südasien	2,2	1,7	1,1
Sub-Sahara-Afrika	0,4	5,9	3,0
Osteuropa und Zentralasien	0,1	0,2	9,3
Lateinamerika und Karibik	71,9	41,2	24,9
Sonstige	10,2	11,5	5,4

Quelle: In Anlehnung an Gundlach / Nunnenkamp, 1994, S. 94, sowie eigene Berechnungen.

4. Festzuhalten bleibt somit, daß bisher nicht alle Länder von der Globalisierung profitiert haben, andererseits jedoch die Zahl der Länder, die aus der Globalisierung Nutzen ziehen konnten, gestiegen ist. Auch haben sich die Aussichten für Nachzügler verbessert, Anschluß an die Globalisierungstendenzen zu finden, seitdem einige fortgeschrittene Schwellenländer (z. B. Korea, Taiwan) selbst als Investoren im Ausland tätig werden. Zwar liegt deren Anteil an den weltweiten FDI-Strömen bei lediglich 5 Prozent (1992), nach 2 Prozent im Jahre 1980. Doch sind die FDI der Schwellenländer für einige Empfängerstaaten des asiatischen Raumes von erheblicher Bedeutung. So sind asiatische Schwellenländer sowohl in südostasiatischen ASEAN-Staaten als auch in China zu führenden Investoren geworden (Nunnenkamp, 1996, S. 96).

III. Wachstum des internationalen Kapitalverkehrs

1. Noch stärker als am Wachstum des Außenhandels und der Direktinvestitionen zeigt sich die Globalisierung an der Integration der Finanzmärkte. Die rasante Entwicklung dieser Märkte kann vor allem auf die Liberalisierung des Kapitalverkehrs, den verstärkten Einsatz moderner Kommunikationstechnologie und die stei-

gende Bedeutung institutioneller Anleger zurückgeführt werden. Letztere Entwicklung wurde durch wachsende private Vermögen begünstigt, aber auch durch eine weltweit steigende Staatsverschuldung und deren Finanzierungserfordernissen.

2. Die grenzüberschreitenden Anleihe- und Aktientransaktionen – gemessen in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) – waren 1980 in keinem bedeutenden Industrieland größer als 10 Prozent. Bis 1995 stiegen sie in Japan auf 65, in Italien sogar auf 250 Prozent der inländischen Wirtschaftsleistung an. Vergleichbare Wachstumstrends sind in allen OECD-Ländern festzustellen (*Beyfuß et al.*, 1997, S. 48).

3. Geradezu explodiert ist der Handel mit Finanzderivaten, z. B. Swaps, Optionen und Futures. Diese Finanztitel leiten ihren Wert aus einem zugrundeliegenden Wertpapier, z. B. einer Aktie oder einer Anleihe, ab. Diese neuen Finanzmarktinstrumente werden hauptsächlich von institutionellen Anlegern aus Gründen der Risikoabsicherung eingesetzt. Hatte der weltweite Handel mit börsennotierten Derivaten 1986 ein Volumen von etwa 600 Mrd. US-Dollar, so war dieser Wert bis 1995 auf über 9.000 Mrd. US-Dollar angestiegen. Dies bedeutet rechnerisch eine Verfünfzehnfachung bzw. ein Wachstum um über 1.500 Prozent (*Beyfuß et al.*, 1997, S. 49).

IV. Internationale Anpassung der Konsumstrukturen

1. Die drei bisher dargestellten Erscheinungsformen der Globalisierung betreffen die Produktionsseite. Die gleichfalls bedeutsamen Trends zur Anpassung der Konsumstrukturen, die sich in fast allen Ländern der Welt feststellen lassen – Wo gibt es kein Coca-Cola, wo werden keine Jeans getragen, wo ist McDonalds nicht vertreten? – sind empirisch wesentlich schwerer zu fassen und lassen sich von uns derzeit nicht quantifizieren. Daher muß auf Darlegungen ihrer Größenordnungen verzichtet werden. An dieser Stelle können lediglich einige Tendenzmeldungen abgegeben werden.

2. Durch die internationalen Kommunikationsfortschritte ist der Prozeß der Annäherung der internationalen Konsumstrukturen an die Konsumstrukturen der als Vorbild empfundenen Gesellschaften (der „*trendsetting societies*“, vor allem der USA) erleichtert worden. Die faktische Annäherung einzelner Länder an diese Vorbilder ist allerdings nur in jenen Fällen möglich geworden, in denen die stärkere Berücksichtigung marktwirtschaftlicher Steuerung seit dem Ende des Kalten Krieges die Rolle der Konsumenten gestärkt hat. Andererseits hat die Beeinflußbarkeit der Konsumenten – vor allem durch die Tätigkeit multinationaler Konzerne, die zum Teil in massiver Weise das Instrument der Werbung zugunsten ihrer weltweit erhältlichen Markenprodukte einsetzen – zugenommen. Dadurch können produktionsorientierte Trends dazu beitragen, sich abzeichnende Konsumtrends durch einen verstärkten Werbungseinsatz zu beschleunigen.

C. Ökonomische Folgen der Globalisierung

1. Welche ökonomischen Folgen hat die Globalisierung in den betroffenen Ländern? Im Hinblick auf deren Erfassung ist zunächst eine methodische Vorbemerkung erforderlich: Nicht alle Effekte, die im Zuge des Globalisierungsprozesses beobachtet werden können, dürfen diesem angelastet werden. Ökonomen fordern bei derartigen Analysen die Berücksichtigung des „*With-and-without*“-Prinzips: Es muß die Konstellation „ohne Globalisierung“ simuliert und mit der tatsächlich beobachteten Situation bei Globalisierung verglichen werden. Ein „*Before-and-after*“-Vergleich kann dagegen leicht in die Irre führen, wenn beobachtete Veränderungen durch andere Größen, die unabhängig von der Globalisierung stattgefunden haben, ausgelöst worden sind. Das wesentliche Problem dieser Vorgehensweise besteht natürlich in der Simulation des „*without*“-Falls, der oftmals nur spekulativ bestimmt werden kann. Dies macht viele Versuche, Kausalitäten feststellen zu wollen, zumindest sehr riskant und theoretisch manipulierbar, ist aber dennoch dem „*Before-and-after*“-Vergleich überlegen.

2. Bei der entwicklungspolitischen Bewertung ökonomischer Veränderungen unterscheidet man häufig zwischen ihren Auswirkungen auf das Produktionsvolumen, auf die Einkommensverteilung und auf die Umwelt. Entsprechend soll im folgenden erörtert werden, wie sich die Globalisierung auf diese Größen auswirkt.

I. Auswirkungen der Globalisierung auf das Produktionsvolumen

Bei den Auswirkungen der Globalisierung auf das Produktionsvolumen, wie es üblicherweise durch Veränderungen des BIP ermittelt wird, muß zwischen kurzfristigen Allokationseffekten, die sich bei gegebener Ressourcenausstattung der betreffenden Länder ergeben, und langfristigen Wachstumseffekten, die sich durch eine Veränderung der Wachstumsdeterminanten einstellen, unterschieden werden.

1. Kurzfristige Allokationseffekte der Globalisierung

1. Unter Ökonomen ist unstrittig, daß die im Zuge der Globalisierung feststellbare Tendenz in Richtung Freihandel bei ungehinderter Mobilität der Produktionsfaktoren und bei Abwesenheit externer Effekte zu einer Wohlstandssteigerung in den beteiligten Volkswirtschaften führt. Die Ressourcenallokation wird verbessert und die Chancen für Wirtschaftswachstum werden erhöht. Welcher Mechanismus sorgt für diese Effekte?

2. Zentraler Auslöser der Globalisierung war der Abbau von Handelsschranken und Kapitalverkehrskontrollen seit Beginn der 1950er Jahre. Arbeits-, Güter- und vor allem die Kapitalmärkte haben seitdem eine Integrationstiefe erreicht, die noch vor wenigen Jahrzehnten als unvorstellbar gegolten hätte. Auch Transport- und

Kommunikationskosten sanken deutlich; sie betragen heute nur noch einen Bruchteil ihrer Vorkriegswerte. Im Zuge der genannten Prozesse konnte eine allmähliche Annäherung der Realität an die Prämissen der neoklassischen Modellwelt festgestellt werden, die es ermöglichte, die von der Außenhandelstheorie prognostizierten Effizienzgewinne zumindest teilweise zu realisieren.

3. Vor allem auf den Finanzmärkten konnten durch eine beschleunigte Deregulierung die Markteffizienz erhöht und die Risikoallokation verbessert werden. Die Liberalisierung des Kapitalverkehrs führt dazu, daß Ersparnisse weltweit in ihre produktivste Verwendung fließen können, d. h. in die Länder, in denen die Grenzproduktivität des Kapitals am höchsten ist. Nach neoklassischer Auffassung ist die Grenzproduktivität des Kapitals um so größer, je niedriger die gesamtwirtschaftliche Kapitalintensität ist. Da die Entwicklungsländer im internationalen Vergleich relativ kapitalarm, die Industrieländer hingegen relativ kapitalreich sind, besteht nach dieser Konzeption ein Grenzproduktivitätsgefälle des Kapitals zwischen Entwicklungs- und Industrieländern. Wenn deshalb Kapital von den Industrieländern in die kapitalarmen Entwicklungsländer transferiert wird, kann es dort einen beschleunigten Wachstumsprozeß in Gang setzen, der es ermöglicht, die bestehenden Differenzen im Pro-Kopf-Einkommen zwischen relativ reichen und armen Nationen zu reduzieren. Daten des IMF zeigen, daß die Nettokapitalströme in mehrere Entwicklungsländer seit einigen Jahren überdurchschnittlich ansteigen. Dies widerlegt die oftmals vorgetragene These, Entwicklungsländer würden nicht von der Globalisierung der Finanzmärkte profitieren, zumindest in ihrer pauschalen Geltung.

4. Gleichzeitig führen die Öffnung der Kapitalmärkte und auf ihnen der verstärkte Wettbewerb zum einen zu verbesserten Anlagemöglichkeiten für Sparer, zum anderen zu niedrigeren Kosten für Kreditnehmer, da der relevante Markt nun nicht mehr durch nationale Grenzen beschränkt ist, sondern Kredite weltweit angeboten und nachgefragt werden können. Daraus resultieren positive Sparanreize, die das weltweite Kapitalangebot erhöhen. Untersuchungen von OECD und IMF zeigen in der Tat, daß die Effizienz der Finanzmärkte in den letzten Jahren gestiegen ist. So gingen etwa die Zinsmargen bei Banken in den OECD-Ländern seit 1991 zurück. Auch die Kapitalmarktliberalisierung im Rahmen des EU-Binnenmarkts hat zur Senkung der Transaktionskosten (Bankgebühren, Kurssicherungskosten u. a.) beigetragen.

5. Allerdings dürfen auch die hiermit verbundenen Risiken nicht übersehen werden, deren entwicklungspolitische Bedeutung die südostasiatische Krise Anfang 1998 belegt hat: Mit der weltweiten Kapitalverflechtung gehen zunehmende Informationsasymmetrien zwischen den einzelnen Transakteuren auf den Kapitalmärkten einher. In Verbindung mit unterschiedlichen individuellen Risikobereitschaften kommt es hier zu erheblichen Prinzipal-Agenten-Problemen, die zu spürbaren negativen Wohlstandseffekten für einzelne Transakteure, vor allem für viele Kapitalanleger, führen können.

6. Auch die Gütermärkte haben in vielen Bereichen einen sehr hohen Liberalisierungsgrad erreicht, der jedoch aufgrund der Heterogenität der angebotenen Waren, der Transportkosten und der immer noch vorhandenen tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnisse nicht mit der Integrationstiefe der Kapitalmärkte zu vergleichen ist. Dennoch kommen die Prognosen des von Freihandel ausgehenden neoklassischen Außenhandelsmodells in stärkerem Maße als zuvor zum Zuge. Im Mittelpunkt der neoklassischen Außenhandelstheorie steht dabei das von *Eli Heckscher* und *Bertil Ohlin* (H/O) konzipierte Faktorproportionentheorem. Dieses Theorem besagt, daß sich ein Land auf die Produktion jenes Gutes spezialisieren und es exportieren wird, welches den Faktor besonders intensiv nutzt, mit dem das Land relativ reichlich ausgestattet ist. Folglich werden sich als Folge der Globalisierung relativ arbeitsreiche Länder – das sind in erster Linie Entwicklungsländer – auf die Produktion arbeitsintensiver Güter, relativ sachkapitalreiche Länder auf die Produktion sachkapitalintensiver Güter und relativ humankapitalreiche Länder auf die Produktion humankapitalintensiver Güter spezialisieren.

7. Das neoklassische Faktorproportionentheorem unterstellt, daß die einzelnen Unternehmen unter der Bedingung steigender Grenzkosten produzieren. Dies trifft jedoch auf viele, vor allem industriell hergestellte Produkte nicht zu. Deren Produktion kennzeichnet sich vielmehr oftmals durch steigende Skalenerträge (*economies of scale*), die mit steigendem Produktionsvolumen zu einer Kostendegression führen. Durch die Globalisierung kommt es nun zu einer Marktvergrößerung. Diese Marktvergrößerung erlaubt es den Unternehmen, Kostendegressionen zu realisieren und dadurch ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, so daß die Produktion bei wachsender Marktgröße an Effizienz gewinnt. Für offene Volkswirtschaften besteht jetzt nicht nur aufgrund komparativer Vorteile der Anreiz, sich auf die Herstellung einer begrenzten Anzahl von Produkten zu spezialisieren. Auch die Möglichkeit, *economies of scale* zu realisieren und dadurch komparative Kostenvorteile erzeugen zu können, lassen eine entsprechende Spezialisierung ratsam erscheinen. Die zunehmenden Konzentrationstendenzen vor allem in der europäischen Automobil- und Chemieindustrie verdeutlichen, daß sich die Unternehmen dieser Branchen auf die veränderten Marktverhältnisse einstellen und durch Zusammenschluß auf die Globalisierung reagieren. Geht man ferner davon aus, daß zur Schaffung von *economies of scale* eine interne Mindestbetriebsgröße erforderlich ist, profitieren von der Globalisierung vor allem solche Länder, die bereits einen relativ weit entwickelten Binnenmarkt für das betreffende Gut aufweisen.

2. Langfristige Wachstumseffekte der Globalisierung

1. Aus den hier geschilderten kurzfristigen Allokationseffekten resultieren gleichzeitig langfristige Wachstumswirkungen für die beteiligten Volkswirtschaften. Betrachtet man die Globalisierung im wesentlichen als einen Prozeß zunehmender außenwirtschaftlicher Öffnung, so läßt sich aus der historischen Erfahrung,

daß exportorientierte Volkswirtschaften deutlich höhere BSP-Wachstumsraten erzielen konnten als binnenwirtschaftlich orientierte Länder, der Schluß ziehen, daß die Globalisierung tendenziell wachstumsfördernd wirkt (*Sachs/Larrain*, 1995, S. 750). Doch welche Effekte begründen die positive Korrelation zwischen dem Offenheitsgrad eines Landes und seiner Wachstumsrate? Verschiedene Erklärungsansätze bieten sich an:

- Ein Argument besteht in der bereits erwähnten Bedeutung des Handels für die Erzielung von Skalenerträgen. Da in vielen Ländern die Größe des Inlandsmarktes begrenzt ist und zudem – vor allem in den Entwicklungsländern während der 70er und 80er Jahre – eine Politik der Importsubstitution betrieben wurde, ist der Handlungsspielraum dieser Länder eingeengt; sie verlieren die Chance, *economies of scale* zu realisieren. Der Abbau von Handelsrestriktionen vergrößert nun den Markt, und heimische Unternehmen können durch Verkäufe ins Ausland expandieren. Wenn Skalenerträge bedeutsam sind, kann die Öffnung zum Weltmarkt die Chance zu Industrialisierung und raschem Wachstum eröffnen (*Sachs/Larrain*, 1995, S. 751).
- Ein weiterer Grund für den genannten Zusammenhang zwischen Offenheitsgrad und Wirtschaftswachstum ist in der Tatsache zu sehen, daß außenwirtschaftlich orientierte Volkswirtschaften einen intensiveren Kontakt zu ausländischen Unternehmen haben und daher mehr über aus dem Ausland kommende technologische Verbesserungen und innovative Produkte lernen als autarke Ökonomien. Der durch die Globalisierung beschleunigte Prozeß der Wissensdiffusion führt somit vor allem in Ländern, die auf den Weltmärkten handeln, zu einer Verbesserung der technologischen Transferrate und kann eine Hauptquelle von Produktivitätssteigerungen sein, die wiederum das Wirtschaftswachstum beschleunigen (*Sachs/Larrain*, 1995, S. 753).

2. In der Tat stellen nach den Erkenntnissen der modernen Wachstumstheorie die Akkumulation von Sach- und Humankapital sowie die Schaffung und Anwendung neuen Wissens die entscheidenden Triebkräfte eines positiven Wachstums des Pro-Kopf-Einkommens (PKE) in den einzelnen Ländern dar (*Frenkel/Hemmer*, 1999). Wenn nun im Zuge der Globalisierung in erheblichem Umfang Sachkapital in Entwicklungsländer strömt, weil dort aufgrund der geringeren Pro-Kopf-Kapitalausstattung die Grenzproduktivität des Kapitals höher ist als in den Industrieländern, so werden positive Wachstumseffekte in den Entwicklungsländern ausgelöst. Die neoklassische Theorie prognostiziert aus diesem Zusammenhang unter der Bedingung freier Kapitalmobilität eine Anpassung der PKE-Wachstumsraten zwischen Industrie- und Entwicklungsländern (sogen. *Konvergenz-These*).

3. Ihre empirische Evidenz stellt sich im internationalen Vergleich allerdings sehr unterschiedlich dar. Innerhalb Europas ist eine starke Neigung zur Konvergenz offensichtlich, innerhalb einer größeren Auswahl von Entwicklungs- und Industrieländern fällt sie dagegen nur schwach aus (*Barro*, 1991). *Barro* erklärt das Ausbleiben eines Konvergenzprozesses zwischen armen und reichen Ländern vor

allem durch das Fehlen von politischen und wirtschaftlichen Institutionen in den ärmeren Ländern, die den Zufluß von fremdem Kapital und Know-How unterstützen. Der Fähigkeit einzelner Länder, ausländisches Kapital zu attrahieren und international verfügbare Wissensfortschritte zu absorbieren, kommt jedoch besondere wachstumspolitische Bedeutung zu. Angesichts ihrer zum Teil gravierenden Humankapitaldefizite sind den Chancen vieler Länder, wirtschaftliches Wachstum allein auf der Basis ihrer Eigenanstrengungen zu generieren, deutliche Grenzen gesetzt. Damit wird die zentrale Bedeutung der Attraktion von FDI für das Wirtschaftswachstum deutlich: Die FDI stellen für viele Länder die mit Abstand größte Chance dar, die zentralen Wachstumsdeterminanten Sach- und Humankapital sowie Wissen zu erhalten. Entsprechend wurde auch das rasante Wachstum der FDI seit Mitte der 80er Jahre nicht nur als zentrale Erscheinungsform der Globalisierung identifiziert, sondern auch als wesentliche Bestimmungsgröße des empirisch feststellbaren PKE-Wachstums bezeichnet. Der weltweite FDI-Strom nahm 1996 gegenüber dem Vorjahr um 8 Prozent zu und erhöhte sich auf fast 350 Mrd. Dollar. Von dieser Summe konnten die Entwicklungsländer knapp 40 Prozent attrahieren (von Wartenberg, 1997, S. 470). Sind einzelne Entwicklungsländer jedoch politisch instabil oder aus anderen Gründen nicht in der Lage, FDI zu schützen, bleibt der entsprechende Kapitalzustrom aus und die Konvergenzkräfte werden erheblich geschwächt.

4. Allerdings sollte man sich davor hüten, den Wachstumsbeitrag der FDI ausschließlich positiv zu bewerten, da es auch zu negativen Wachstumseffekten in den Empfängerländern kommen kann (Hemmer, 1988, S. 248 ff.). Lediglich zwei Aspekte ausländischer Direktinvestitionen können unabhängig vom untersuchten Land stets als positiv bewertet werden:

- a) FDI führen zu einer Steigerung der Kapitalakkumulation im Gastgeberland (d. h. die Investitionsquote am Sozialprodukt steigt). Da weder die inländische Ersparnis noch die Devisenbestände des Gastgeberlandes durch die Auslands-gesellschaft beansprucht werden, findet keine durch die Auslandsinvestition bedingte Verdrängung inländischer Investoren statt (kein *Zins-crowding out*). Dieser Tatbestand ist vor allem dann von Bedeutung, wenn die Verfügbarkeit über Kapitalgüter bisher einen Entwicklungsengpaß darstellte.³
- b) FDI tragen dazu bei, im Gastgeberland bisher unbekannte Produktions- und Managementmethoden einzuführen. FDI liefern neben finanzieller Hilfe also auch technische und organisatorische Unterstützung, d. h., sie liefern den Zugang zum wachstumspolitisch wichtigen Wissen. Dies ist für viele Entwicklungsländer von erheblicher Bedeutung, da sie nur beim Import solcher Methoden im internationalen Wettbewerb mithalten können. Vor allem die Schaffung von Humankapital durch Heranbildung von Ingenieuren, Facharbeitern und

³ Ausnahmen von dieser Regel können sich ergeben, wenn das Gastgeberland eigene Investitionen (z. B. Infrastrukturausgaben) tätigen muß, um die Auslands-gesellschaft zu Investitionen in dem betreffenden Land zu veranlassen.

Managern kann durch den Technologietransfer beschleunigt werden. Die Kluft zwischen sich entwickelnder und entwickelter Welt auf dem Gebiet des unternehmerischen und technologischen Wissens, der sogenannte „*technological and managerial gap*“, wird somit tendenziell geringer.

5. Die Wachstumswirkungen ausländischer FDI für das Gastgeberland werden dabei um so größer sein, je stärker das Entwicklungsland mit Vorleistungen aus eigener Produktion am Bruttoproduktionswert des jeweiligen Projekts beteiligt ist. Dieser Effekt wird noch verstärkt, wenn die Nachfrage nach Inputgütern auf vorgelegte Wirtschaftszweige übergreift. Führt diese Zusatznachfrage zu einer Ausdehnung der Produktion – womit bei Unterauslastung der Kapazitäten zu rechnen ist –, steigt in den Zulieferbetrieben der Beschäftigungsgrad. Werden jedoch die von der Auslandsgesellschaft beanspruchten Ressourcen anderen Verwendungen innerhalb des Entwicklungslandes entzogen, steht dem expansiven Wachstumseffekt der FDI ein kontraktiver durch Faktorumlenkung bei den betroffenen inländischen Unternehmen gegenüber. Der ausländischen FDI darf dann nur noch der Netto-Wachstumseffekt angerechnet werden, der unter Umständen negativ sein kann.

6. Neben den bisher beschriebenen direkten Wachstumseffekten können FDI auch zu Devisenzuflüssen im Gastgeberland führen, die – im Falle von Devisenengpässen – indirekte Wachstumseffekte auslösen. Um diese Wirkungen klar herauszuarbeiten, soll im folgenden zwischen auslands- und inlandsbezogenen FDI unterschieden werden.

- a) Zur Gruppe der auslandsbezogenen FDI zählen Projekte, deren Erzeugnisse nicht im Gastgeberland, sondern in andere Länder (oftmals das Heimatland des Investors) verkauft werden.⁴ Der Vorteil dieses FDI-Typs besteht darin, daß der Nettobeitrag zum Sozialprodukt des Entwicklungslandes in voller Höhe einen Devisenzufluß bedeutet. Die Devisenreserven des Gastgeberlandes vergrößern sich. Diese Aussage gilt jedoch dann nicht mehr, wenn sich durch die Aktivität der Auslandsgesellschaft die Exporterlöse von Inlandsunternehmen verringern, die ein entsprechendes Gut oder enge Substitute zu den Produkten des ausländischen Anbieters produzieren. In diesem Fall kann der Deviseneffekt sogar negativ sein.
- b) Zu etwas anderen Ergebnissen gelangt man, wenn der Einfluß von inlandsbezogenen FDI auf die Devisenposition des Gastgeberlandes untersucht wird. Zu dieser Gruppe zählen Projekte, bei denen der Aspekt der Marktdurchdringung im Gastgeberland im Vordergrund steht und keine Exporte durchgeführt werden. Das Entwicklungsland kann durch die Produktion im Inland einerseits Devisen sparen, da Güter, die bisher importiert werden mußten, nun durch die Produkte der Auslandsgesellschaft substituiert werden können. Andererseits wird

⁴ Als Beispiel kann man sich einen deutschen Sportschuhhersteller vorstellen, der seine (arbeitsintensiven) Produkte im asiatischen oder osteuropäischen Ausland herstellen läßt, um sie anschließend auf dem deutschen Markt zu verkaufen.

die Devisenposition des Inlands durch Gewinntransfers belastet. Zudem müssen in der Regel Produktionsfaktoren aus dem Ausland importiert werden, was sich ebenfalls in einem Devisenabfluß niederschlägt. A priori sind somit keine eindeutigen Aussagen über den Nettodeviseneffekt einer inlandsbezogenen FDI möglich.

7. Die bereits oben getroffene Feststellung, daß der Wachstumsbeitrag der FDI in Entwicklungsländern weder grundsätzlich positiv noch negativ ausfällt, wird durch die vorgestellten Überlegungen somit bestätigt. In der Tat sind sowohl wachstumsfördernde als auch wachstumshemmende Wirkungen denkbar, obwohl sich als empirische Tendenz im Querschnitt aller Entwicklungsländer durchaus ein positiver Wachstumsbeitrag der FDI herauskristallisiert. Pauschalurteile grundsätzlicher Art helfen jedenfalls nicht weiter. Letztendlich ist ein fundiertes Urteil über die Vorteilhaftigkeit einer FDI nur in bezug auf einen konkreten Einzelfall möglich.

II. Auswirkungen der Globalisierung auf die Einkommensverteilung

1. Bei einer ausschließlich produktionsorientierten Betrachtungsweise werden die Verteilungswirkungen innerhalb der betrachteten Volkswirtschaft vernachlässigt. So wächst derzeit in den Industrieländern die Sorge, daß gering qualifizierte Arbeitnehmer nicht an den aggregierten Wohlfahrtssteigerungen partizipieren und eine Verschlechterung ihrer relativen oder gar absoluten Einkommensposition hinnehmen müssen. Globalisierung wird hier vor allem als Bedrohung wahrgenommen.

2. Analog zur Analyse der Produktionseffekte ist auch bei der Erörterung der Verteilungseffekte der Globalisierung zwischen kurzfristigen Effekten, die sich bei gegebener Ressourcenausstattung einstellen, und langfristigen Effekten, die sich im Zuge des Wirtschaftswachstums ergeben, zu differenzieren.

1. Kurzfristige Verteilungseffekte der Globalisierung

1. Die kurzfristigen Verteilungseffekte der Globalisierung werden im Rahmen der neoklassischen Theorie meist mit Hilfe des auf dem Faktorproportionentheorem aufbauenden Faktorpreisausgleichstheorems prognostiziert. Gehen wir wieder von unserem Modell aus, in dem sich das kapitalreiche Industrieland auf die Produktion der kapitalintensiven Computer, das arbeitsreiche Entwicklungsland auf die Produktion der arbeitsintensiven Textilien spezialisiert. Mit beiden Spezialisierungsvorgängen geht eine Reallokation der Ressourcen einher:

a) Im Industrieland wird die Computerindustrie ausgebaut. Dies bedeutet eine verstärkte Nachfrage nach Kapital, aber nur einen relativ schwachen Nachfragezuwachs nach Arbeit. Da gleichzeitig die Textilindustrie schrumpft, werden im In-

dustrieland relativ viel Arbeitskräfte, aber nur relativ wenig Kapital freigesetzt. Im Zuge des Umstellungsprozesses erhöht sich im Industrieland also die relative Knappheit des Kapitals. Flexible Kapital- und Arbeitsmärkte vorausgesetzt, muß der Zins im Industrieland daher relativ zum Lohn steigen, damit die Faktoren weiterhin vollbeschäftigt sind.

- b) Im arbeitsreichen Entwicklungsland ist hingegen die gegenläufige Entwicklung zu beobachten. Die Spezialisierung auf Textilien, bei deren Herstellung der reichlich vorhandene Faktor Arbeit verstärkt genutzt wird, führt zu einer Erhöhung des Lohnsatzes, wohingegen der Zins aufgrund der abnehmenden Nachfrage nach Kapital sinken wird.

Diese einfachen Überlegungen verdeutlichen, daß die Differenzen zwischen den Faktorpreisen, die vor Aufnahme des Außenhandels zwischen beiden Ländern existierten, zumindest teilweise beseitigt werden, wenn sich jedes Land auf die Produktion jenes Gutes spezialisiert, das den weniger knappen Faktor besonders stark beansprucht.

3. *Samuelson* geht noch einen Schritt weiter und zeigt im Rahmen des von ihm entwickelten Faktorpreisausgleichstheorems, daß bei freiem internationalem Handel sogar ein voller Ausgleich der Faktorpreise zustande kommen kann. Zweifels- ohne basiert *Samuelsons* Überlegung auf einer Reihe sehr restriktiver Annahmen, welche die praktische Relevanz seines Ansatzes stark einschränken.⁵ In der Tat wird man in der wirtschaftlichen Realität niemals einen vollkommenen Ausgleich der Faktorpreise feststellen, da sich die internationalen Wirtschaftsbeziehungen – im Gegensatz zu den neoklassischen Modellannahmen – nicht auf einem vollkommenen Weltmarkt abspielen. Dennoch ist auch bei Aufhebung einiger der im Rahmen der neoklassischen Analyse getroffenen Annahmen damit zu rechnen, daß zumindest eine Tendenz zum Ausgleich der Faktorpreise besteht.

4. Im *Heckscher-Ohlin-Samuelson*-Analyserahmen bringt die Aufnahme von Handelsbeziehungen für die beteiligten Länder als Ganzes stets Vorteile. Jedoch profitieren innerhalb der Länder nur jene Produktionsfaktoren von der verstärkten Arbeitsteilung, die reichlich vorhanden sind und daher bei der Herstellung des Exportgutes intensiv genutzt werden. Im vorliegenden Beispiel wären das in den Industrieländern die Kapitalbesitzer, in den Entwicklungsländern die ungelerten Arbeitskräfte. Angesichts der Tatsache, daß bei freiem Kapitalverkehr die Zinsen sich in allen Ländern auf dasselbe Realniveau hin bewegen, wird die Faktorpreisanpassung überwiegend von den Arbeitskräften getragen: In den Industrieländern wird

⁵ Folgende Voraussetzungen müssen für die Gültigkeit des Faktorpreisausgleichstheorems erfüllt sein:

1. Vollständige Konkurrenz auf Güter- und Faktormärkten. 2. Von Transaktionskosten, Transportkosten und Handelshemmnissen wird abgesehen. 3. Die Menge der Produktionsfaktoren ist konstant. Internationale Faktorwanderungen sind ausgeschlossen. 4. Die Produktionsfunktionen sind in beiden Ländern für beide Güter identisch. 5. Es gibt keine umschlagenden Faktorintensitäten. Gut 1 ist also stets kapitalintensiv, Gut 2 arbeitsintensiv. 6. Die Produktionsfunktionen sind linear-homogen (konstante Niveaugrenzprodukte).

es als Folge der Globalisierung zu einem Reallohnrückgang, in den Entwicklungsländern zu einem Reallohnanstieg kommen. In der Tat müssen in den kapitalreichen Ländern insbesondere die wenig qualifizierten Arbeitskräfte auf einem integrierten Weltmarkt mit Arbeitern aus Ländern konkurrieren, deren Löhne weit unter dem Niveau der etablierten Industrieländer liegen.

5. Solche über den Preis des Faktors Arbeit ablaufende Anpassungsprozesse (Lohnsenkungen) funktionieren jedoch nur bei hinreichend flexiblen Arbeitsmärkten. *Krugman* bezeichnet diese Konstellation als amerikanisches Modell (*Krugman*, 1995, S. 327 ff.). Tatsächlich konnten die USA ihre Arbeitslosenquote seit Mitte der 90er Jahren auf einem konstant niedrigen Niveau halten, mußten im Gegenzug aber Lohndifferenzierung und eine moderat steigende Einkommensungleichverteilung akzeptieren. Ähnliche Entwicklungen waren u. a. in Kanada, Neuseeland und den Niederlanden zu beobachten. In anderen Regionen führte der Eintritt von Entwicklungsländern in die globale Arbeitsteilung jedoch zu Arbeitslosigkeit bei Geringqualifizierten. Sind deren Löhne nach unten starr und wird eine steigende Lohndifferenzierung zwischen qualifizierter und wenig qualifizierter Arbeit verhindert, ist Arbeitslosigkeit die logische Konsequenz. Die Anpassung an das gestiegene Angebot an Arbeit erfolgt dann nicht über den Preis (Lohnsenkung), sondern über die Menge (Arbeitslosigkeit). Dieser Weg wird von *Krugman* zu Recht europäisches Modell genannt, denn in vielen europäischen Ländern ist seit Mitte der 70er Jahre ein rapides Ansteigen der Arbeitslosenzahlen zu beobachten, neben externen Schocks (Ölkrisen) und strukturellen Umbrüchen (Montanindustrie, Landwirtschaft) vor allem bedingt durch inflexible Arbeitsmarktregime.

6. Das Ausmaß der Verschlechterung der Einkommensposition der Geringqualifizierten in den Industrieländern hängt neben der Organisation des Arbeitsmarktes entscheidend von der Größe des betrachteten Landes ab. So müssen kleine (und daher zumeist sehr offene) Volkswirtschaften die gravierendsten Änderungen hinnehmen, da sich solche Länder nach Aufnahme von Außenhandelsbeziehungen an den gegebenen Weltmarktpreis anpassen müssen. Große Länder üben hingegen durch ihr Angebots- und Nachfrageverhalten einen signifikanten Einfluß auf das Weltmarktpreisniveau aus. Sie stehen nicht unter vergleichbarem Anpassungsdruck und bleiben vom Freihandel weitgehend unberührt, nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, daß der Anteil von Importen an der Inlandsversorgung in großen Volkswirtschaften zumeist gering ist.⁶ Dies könnte ein Grund sein, warum empirische Studien für die USA in der Regel keinen bedeutenden Einfluß des internationalen Handels auf die Entlohnung gering qualifizierter Arbeitnehmer nachweisen.⁷

⁶ So bezogen die beiden größten Volkswirtschaften der Erde, die USA und Japan, im Jahr 1993 lediglich 15,9 bzw. 5,7 Prozent der im Inland konsumierten Güter aus dem Ausland. Vergleichswerte für kleine und offene Ökonomien liegen deutlich darüber, bspw. in Holland bei 77,2 und in Belgien gar bei 78,8 Prozent.

⁷ Diese These ist in der Wissenschaft stark umstritten. So betont vor allem *Wood* den signifikanten Einfluß, den der Handel mit Entwicklungsländern (vor allem China) auf die Entlohnung von einfacher Arbeit in den USA hat (*Wood*, 1995).

7. Für Niedrigeinkommensländer eröffnet die Globalisierung im Gegenzug Möglichkeiten, mehr Beschäftigung und höhere Reallöhne zu erzielen. Gemäß dem *Heckscher-Ohlin*-Theorem spezialisieren sich die reichlich mit einfacher Arbeit ausgestatteten Entwicklungsländer auf die Herstellung arbeitsintensiver Produkte, so daß die Lohnsätze dort im Vergleich zum autarken Zustand steigen. Reagiert das Arbeitsangebot positiv auf diese Lohnerhöhung, wächst die Zahl der verfügbaren Arbeitseinheiten, z. B. durch Zuwanderung oder durch Abnahme der „stillen Reserve“. Wie *Rybczynski* gezeigt hat, führt bei konstanten Güterpreisverhältnissen am Weltmarkt (= *terms of trade*) die Vermehrung eines Produktionsfaktors dazu, daß die Produktion desjenigen Gutes sinkt, welches diesen Faktor nur in relativ geringem Maße nutzt, während sich die Erzeugung des anderen Gutes, in dessen Herstellung dieser Faktor von besonderer Bedeutung ist, erhöht (*Rybczynski*-Theorem). Mit anderen Worten ausgedrückt: Die Spezialisierung nimmt zu (die Produktion des arbeitsintensiven Exportgutes steigt, die des kapitalintensiven Importgutes sinkt), und das Sozialprodukt wächst (*Rose/Sauernheimer*, 1995, S. 429 ff.). Für die Gruppe der Entwicklungsländer eröffnet die Globalisierung somit die Chance, sowohl ihre aggregierte Einkommensposition zu verbessern als auch einer wachsenden Zahl von Menschen mit niedrigem Ausbildungsstand Beschäftigung und somit ein höheres Einkommen zu ermöglichen.

8. Eine der Kernaussagen des H/O-Modells – die durch den intensivierten Handel mit Entwicklungsländern zunehmende Einkommensungleichverteilung in Industriestaaten – wurde durch die empirische Wirtschaftsforschung allerdings nur bedingt bestätigt. Die skeptische Haltung gegenüber der Bedeutung des internationalen Handels für die Einkommensverteilung basiert dabei im wesentlichen auf drei Beobachtungen (*Krugman/Obstfeld*, 1997, S. 80).

- Das H/O-Modell geht davon aus, daß der internationale Handel die Einkommensverteilung über eine Veränderung der relativen Güterpreise beeinflusst. Wäre also der Güterhandel tatsächlich die treibende Kraft hinter zunehmenden Einkommensungleichheiten in den hochentwickelten Ländern, so müßte eine Steigerung der Preise für humankapitalintensive Produkte verglichen mit denen für arbeitsintensive zu beobachten sein. Die Realität zeichnet jedoch eher ein konträres Bild: Nicht die Preise für (einfach-)arbeitsintensive Güter sind relativ gefallen, sondern die für humankapitalintensive High-Tech-Güter wie bspw. Hifi-Geräte und Personalcomputer.
- Obwohl der Handel zwischen wirtschaftlich fortgeschrittenen und Entwicklungsländern in den vergangenen zwanzig Jahren rapide gewachsen ist, umfaßt er gemessen an den Gesamtausgaben der Industrieländer einen immer noch recht bescheidenen Anteil. So gaben die hochentwickelten Volkswirtschaften 1970 ein knappes viertel Prozent ihres Volkseinkommens für Importe von Industriegütern aus Entwicklungsländern aus. Bis 1990 war dieser Anteil auf 1,61 Prozent angewachsen, ein Wachstum um mehr als das Sechsfache zwar, jedoch von einem sehr niedrigen Niveau ausgehend. Schätzungen über den sog. Faktor-

gehalt dieses Handels, also der Anteil der Arbeitsplätze, die durch Warenhandel indirekt importiert und exportiert werden, bestätigen den eher geringen Beitrag der Globalisierung zur Erklärung wachsender Arbeitsmarktprobleme für Einfacharbeit, da letztendlich nur ein niedriger Prozentsatz des Gesamtangebots von diesem Handel betroffen wird.

- Das H/O-Modell sagt voraus, daß sich die Faktorentgelte für Einfacharbeit weltweit angleichen werden. Während der Lohn in den Industrieländern sinken wird, gilt das umgekehrte für die mit einfacher Arbeit reichlich ausgestatteten Entwicklungsländer. Zwar existiert in dieser Region kein mit westlichen Standards vergleichbares statistisches Zahlenmaterial bezüglich der Einkommensverteilung, doch zeigen verschiedene Untersuchungen, daß für viele Länder – vor allem China – die Vorhersagen des H/O-Modells nicht zutreffen. Die Einkommensungleichheiten haben sich in den Entwicklungsländern zumindest ebenso rasch entwickelt wie in den Industrienationen, und hochqualifizierte (Humankapital-)Arbeiter haben überall von der Globalisierung profitiert.

2. Langfristige Verteilungseffekte der Globalisierung

1. Was ist also der entscheidende Grund zur Erklärung wachsender Lohndifferenziale in Industrieländern (vor allem den USA)? Verschiedene Studien kommen hier zu einem eindeutigen Ergebnis. Demnach ist nicht der Handel mit Entwicklungsländern, sondern vor allem der arbeitssparende technische Fortschritt die bedeutendste Triebkraft hinter der wachsenden Ungleichverteilung. Technologische Neuerungen sorgen dafür, daß die produktive Bedeutung einfacher Arbeit im Zuge des wirtschaftlichen Wachstums kontinuierlich sinkt. Schlecht ausgebildete Arbeitnehmer sind heutzutage vielfach nicht mehr in der Lage, mit hochproduktiven und flexibel einsetzbaren Fertigungsanlagen oder Robotern zu konkurrieren, die nie krank sind und keine Sozialausgaben erfordern (*Krugman/Obstfeld, 1997, S. 82*).

2. Die entscheidenden Wachstumsdeterminanten in der modernen Wachstumstheorie sind die Kapitalakkumulation und der Wissensfortschritt. Innerhalb der Kapitalakkumulation spielen die Bildung von Humankapital und damit der Ausbildungsstand der Arbeitskräfte eine besonders wichtige Rolle. Somit vollzieht sich im Verlauf des Wirtschaftswachstums eine kontinuierliche Bedeutungsabnahme der ungelerten Arbeit, deren Einkommensposition sich entsprechend verschlechtert, und eine ständige Bedeutungszunahme qualifizierter und hochwertig ausgebildeter Arbeitskräfte, die ihre Einkommensposition im Wachstumsprozeß kontinuierlich verbessern können. Entsprechend öffnet sich die Einkommensschere zwischen gelernten und ungelerten Arbeitskräften immer mehr. Dieser Prozeß wird langfristig durch die Globalisierung verstärkt, weil sie den Zugang aller Länder zu den neuen Technologien, die diesen Verteilungseffekt bewirken, erleichtert, und gleichzeitig die Nachfragestruktur stärker in Richtung auf kapitalintensiv hergestellte Güter verschiebt, als deren Folge ebenfalls die Nachfrage nach ungelerner Arbeit

zurückgeht. Insofern kann man davon ausgehen, daß aus der Globalisierung in zunehmendem Maße steigende Einkommensdifferenzen zwischen den einzelnen Qualitätsstufen der Arbeit resultieren. Voraussichtlich wird sich sowohl in den Industrie- als auch in den Entwicklungsländern eine tendenzielle Dualisierung der Arbeitsmärkte einstellen: Während vor allem die Arbeitsmärkte für höherwertig ausgebildete Arbeitskräfte einen spürbaren Nachfragezuwachs verzeichnen werden, ist für die Arbeitsmärkte der niedrigen Qualifikationsstufen ein Nachfragerückgang zu erwarten. Da die nur geringwertig oder überhaupt nicht ausgebildeten Arbeitskräfte auf Einkommen angewiesen sind, um überleben zu können, wird es in zunehmendem Maße bei offiziell registrierter Arbeitslosigkeit zu einer Vielzahl von Aktivitäten auf dem Schattenarbeitsmarkt (in erster Linie Schwarzarbeit in Industrieländern sowie informelle Tätigkeiten in Entwicklungsländern) kommen. Da die bei diesen Aktivitäten erzielten Einkommen in der Regel steuertechnisch nicht erfaßt werden können, wird die gesamtwirtschaftliche Steuerbasis ausgehöhlt und der Finanzierungsspielraum der Regierung für soziale Ausgleichsmaßnahmen zugunsten der Verlierer des technologischen Wandels eingeengt. Für die Betroffenen zeichnet sich hier eine Art Teufelskreis ab, dem sie nur dadurch entkommen können, daß sie ihren Ausbildungsstand spürbar verbessern. Diesen Anstrengungen sind allerdings Grenzen gesetzt, so daß zu befürchten ist, daß das Phänomen einer umfangreichen Arbeitslosigkeit zu einem Dauerproblem globalisierter Volkswirtschaften wird.

3. Die Klassifizierung der statistisch feststellbaren Wachstumsbeiträge als „Effizienzgewinn“ setzt unter dieser Konstellation normative Bewertungen der damit einhergehenden Verteilungswirkungen voraus. Üblicherweise ist Effizienz definiert im Hinblick auf eine gegebene Verteilungssituation, die ausschließlich „paretiansch“ verändert werden darf: Es darf keine Verlierer, sondern nur Gewinner oder unveränderte Einkommenspositionen geben. Gehen mit allokativen Veränderungen Verteilungsänderungen der Art einher, daß es sowohl Gewinner als auch Verlierer gibt, so erfordern eindeutige Effizienzaussagen, daß die Gewinne als normativ gleichwertig oder sogar wertvoller eingestuft werden als die Verluste. Wenn dieses Werturteil nicht zutrifft, lassen sich keine eindeutigen Effizienzaussagen treffen. Da sich im Globalisierungsprozeß sowohl inter- als auch intranational zum Teil erhebliche Verteilungsverschiebungen ergeben, die sich meist zugunsten der Ober- und gehobenen Mittelschicht, aber gleichzeitig zu Lasten der ärmeren Bevölkerungsteile auswirken, ist fraglich, ob dieses normative Vorurteil zulässig ist. Aus der Sicht der Verlierer sicherlich nicht. Da es aber keine zentrale Instanz gibt, der das Recht zusteht, solche Werturteile als Vorschrift für politisches Handeln festzulegen, ist der Effizienzgewinn der Globalisierung zu hinterfragen, zumindest zu relativieren.

4. Analoge Überlegungen gelten für die Bewertung der Tätigkeit ausländischer Unternehmen im Zuge des Zustroms von FDI. Auch in bezug auf die von ihnen ausgelösten Verteilungseffekte darf nicht nur die Zahl der von der Auslandsgesellschaft eingesetzten inländischen Arbeitnehmer betrachtet werden. Vielmehr müs-

sen induzierte Veränderungen des Arbeitseinsatzes in anderen Unternehmen beachtet werden. Diese Veränderungen können sowohl positiv (zusätzlicher Arbeitseinsatz durch verstärkte Vorleistungsnachfrage bei Unterbeschäftigung) als auch negativ sein (Verdrängung einheimischer Unternehmen aus angestammten Märkten ohne gleichwertige Produktionsumlenkung). Negative Effekte für die Arbeitsmarktsituation des Gastgeberlandes sind vor allem dann zu erwarten, wenn die Auslandsgesellschaft mit modernen, also kapitalintensiven Produktionsmethoden in bisher von traditionellen einheimischen Anbietern beherrschte Märkte eindringt. Die inländischen Unternehmen müssen aufgrund ihrer nicht wettbewerbsfähigen, arbeitsintensiven Technologie starke Produktionsrückgänge hinnehmen oder ganz aus dem Markt ausscheiden. Bei diesem Prozeß werden mehr Arbeitskräfte freigesetzt als von den ausländischen Investoren aufgenommen werden können, da diese kapitalintensive Produktionsverfahren einsetzen. Per saldo ergibt sich somit ein Anstieg der Arbeitslosenzahl in den Entwicklungsländern, falls nicht eine Kompensation des geringeren Arbeitseinsatzes pro Stück durch eine erhöhte Produktion stattfindet. Ausländische FDI können also zu Verteilungswirkungen führen, die den vorherrschenden verteilungspolitischen Zielvorstellungen entgegenlaufen. Ohne Rückgriff auf Werturteile sind sie jedenfalls nicht zu lösen, die FDI daher aber auch nicht uneingeschränkt positiv zu bewerten.

III. Auswirkungen der Globalisierung auf die natürliche Umwelt

1. Die vorangegangenen Erläuterungen haben verdeutlicht, daß Freihandel über eine verbesserte Allokation der Produktionsfaktoren das Wirtschaftswachstum fördert. Mit einem außenwirtschaftlich bedingten Wachstumsimpuls muß jedoch nicht zwangsläufig eine Steigerung der Wohlfahrtsposition eines Landes verbunden sein. Dies gilt vor allem dann, wenn externe Effekte im Umweltbereich eine Fehlallokation von Ressourcen bewirken. Insbesondere in der populärwissenschaftlichen Diskussion wird die Intensivierung der internationalen Tauschbeziehungen und der damit einhergehende Anstieg des globalen Verkehrsaufkommens häufig als ein Grund für die Vernichtung natürlicher Lebensgrundlagen gesehen.

2. In der Tat hat die fortschreitende Globalisierung zu einem deutlichen Anstieg der Waren- und Verkehrsströme geführt, wodurch die Belastung der natürlichen Umwelt spürbar zugenommen hat. Der Hauptgrund für das ungebremsste Wachstum der Güter- und Personentransporte ist vor allem in der Tatsache zu sehen, daß Transportkosten im wesentlichen durch die Energiepreise determiniert sind. Diese spiegeln jedoch nicht in vollem Umfang die ökologischen Kosten des Verbrennens fossiler Energieträger wieder. Die durch die Globalisierung ausgewiesenen Effizienzgewinne sind also überhöht, solange nicht die Umweltkosten der Energienutzung in den Transportkosten internalisiert sind. Ein erheblicher Teil der statistisch errechneten Effizienzgewinne (im Sinne von statistisch ermittelten BSP-Gewinnen bei einem gegebenem System relativer Preise unter gleichzeitiger Ausklammerung

von Verteilungswerturteilen) kommt zustande aufgrund verzerrter relativer Preise. Insbesondere die internationalen Transportkosten, die eine wesentliche Determinante der Globalisierung sind, spiegeln aber nicht die sozialen Kosten der aufgewendeten Transportressourcen wider. Ein nicht unbeträchtlicher Teil der aktuellen Umweltprobleme ist hierauf zurückzuführen, findet aber nicht seinen Niederschlag im Preissystem. Als Folge resultiert ein zu großes Ausmaß an Globalisierung. Es zeigt sich schnell die ökologische Bedenklichkeit einer Globalisierung, die zumindest teilweise zu Lasten der späteren Generationen erfolgt. Sie drückt damit ein intergeneratives Verteilungsproblem aus, dessen aktuelle Lösung (nämlich via derzeitiger Form der Globalisierung) ethisch fragwürdig ist.

3. Ein weiteres häufig vertretenes Argument im Zusammenhang mit den umweltzerstörenden Auswirkungen der Globalisierung bezieht sich auf die Produktionsverlagerung von emissionsintensiven Produktionsstätten aus den mit strengen Umweltauflagen operierenden Industrieländern in die umweltpolitisch nachlässigeren Entwicklungsländer. Eindeutige empirische Belege für diese Industrieflucht-Hypothese konnten bisher jedoch nicht erbracht werden. Die umweltschutzbedingten Kosten sind in den Industrieländern zumeist nicht so hoch, als daß sie eine Standortverlagerung rechtfertigen würden, die zudem mit dem Verzicht auf ein Reservoir an hochqualifizierten Arbeitskräften und eine gut ausgebaute Infrastruktur einhergehen würde. In einigen Industrieländern läßt sich allerdings vereinzelt die Tendenz erkennen, daß die Auslagerung besonders umweltschädlicher Industrien in Entwicklungsländer bewußt gefördert wird. Hierbei handelt es sich jedoch um Einzelfälle, die nicht auf einen allgemeinen Trend schließen lassen. Außerdem vernachlässigt die Industrieflucht-Hypothese die Tatsache, daß eine hohe Umweltqualität für viele Unternehmen ein positives Kriterium bei der Standortwahl darstellt, da eine saubere Umwelt die Attrahierung qualifizierter Arbeitskräfte erleichtert oder für die Produktqualität direkt bedeutsam ist.

4. Damit bleibt es offen, ob der oftmals behauptete eindeutige Zusammenhang zwischen den globaler gewordenen Produktions- und Handelsbeziehungen und einer zunehmenden Umweltverschmutzung in der Realität überhaupt festzustellen ist. Bei einer detaillierteren Analyse können nämlich auch mehrere umweltschonende Effekte eines verstärkten internationalen Handels identifiziert werden:

- Handelsliberalisierung fördert die Verbreitung umweltschonender Produkte und Technologien, sofern sich das Bewußtsein, umweltfördernde Maßnahmen im Interesse späterer Generationen vornehmen zu müssen, verbreitert. Dann profitieren von der Handelsliberalisierung vor allem solche Länder, deren Industrien für Umweltschutztechnik – nicht zuletzt aufgrund strenger gesetzlicher Regelungen – zu den Weltmarktführern zählen (Deutschland, Japan). Eine gegenüber ökologischen Zielen sensible Wirtschaftspolitik führt also nicht grundsätzlich zu Wettbewerbsnachteilen und Produktionseinbußen. Vielmehr kann die Umweltpolitik die Wettbewerbsposition des betreffenden Landes verbessern, wenn sie Innovationsanreize schafft, welche die Entwicklung neuer Produkte und Produktionsverfahren beschleunigt.

- Häufig wird auch die These vertreten, intensiver Außenhandel entlaste die inländische Umwelt durch verstärkte Importaktivitäten. Umweltschädliche Güter werden dann nicht mehr im Inland produziert, sondern in verstärktem Umfang vom Ausland bezogen. Der Verbrauch dieser Güter setzt somit nicht mehr zwingend die Produktion im eigenen Land voraus. Bei dieser Argumentation muß gleichwohl bedacht werden, daß Importe primär durch Exporte erwirtschaftet werden müssen und die Exportproduktion ihrerseits umweltbelastend wirken kann. Der Nettoeffekt auf die inländische Umwelt hängt somit entscheidend von der Warenstruktur der Ein- und Ausfuhren sowie von den inländischen Produktionsbedingungen und Umweltschutzbestimmungen ab. Allerdings kann bei unveränderter Konsumstruktur die Entlastung der heimischen Umwelt nur durch eine stärkere Belastung der ausländischen Umwelt erreicht werden. Somit ist eine klare Aussage über den globalen Umweltnettoeffekt des im Zuge der Globalisierung verstärkten Außenhandels ohne genaue Kenntnis über die Absorptionsfähigkeit der Umwelt für Schadstoffe in den verschiedenen Ländern nicht zu treffen.

5. Im Zusammenhang mit den wachstumsfördernden Effekten der Globalisierung wird verschiedentlich die These vertreten, daß der wirtschaftliche Wachstumsprozeß *per se* mit einer Zunahme umweltbelastender Aktivitäten verbunden sei, die Globalisierung also bereits aufgrund ihrer wachstumsstimulierenden Effekte zu einer stärkeren Belastung der Umwelt beiträgt. Diese Argumentation trifft jedoch nur eingeschränkt zu. Zum einen übersieht sie, daß es nicht nur wachstums-, sondern auch armutsbedingte Umweltzerstörung gibt. Zum anderen läßt sich zeigen, daß Wirtschaftswachstum zwar einerseits Ursache von Umweltzerstörung sein kann (aufgrund verstärkter Schadstoffemissionen und zunehmenden Ressourcenverbrauch), andererseits aber auch die Fähigkeiten und die Bereitschaft einer Volkswirtschaft vergrößert, eine höhere Umweltqualität zu produzieren. Im Zuge eines Wachstumsprozesses mit steigenden Pro-Kopf-Einkommen (PKE) steigt aber die Nachfrage nach sauberer Umwelt, da Umweltpräferenzen einkommenselastische Güter sind (Ohr, 1995, S. 441). Dennoch erscheint es geboten, auf die ökologische Problematik des durch die Globalisierung ausgelösten Industrialisierungsbooms in vielen Teilen der Dritten Welt hinzuweisen. So konnten die ostasiatischen Schwellenländer durch die Öffnung ihrer Wirtschaften zwar enorme Wachstumserfolge erzielen, gleichzeitig verschlechterte sich aber die Umweltqualität vor allem in den Ballungsräumen (Megastätten) erheblich. Welche Umwelteffekte tatsächlich zustande kommen, hängt in entscheidendem Maße vom Stellenwert des Umweltziels im entwicklungspolitischen Zielkatalog einzelner Länder ab. Länder, die das Umweltziel ernst nehmen, können durch den Einsatz des wirtschaftspolitischen Instrumentariums spürbare Umweltentlastungen im Zuge des Wachstumsprozesses erreichen, selbst wenn dies – wie verschiedentlich befürchtet – zu Lasten der kurz- bis mittelfristigen Wachstumserfolge gehen sollte. Langfristig stellen sich die betroffenen Volkswirtschaften vermutlich sogar besser, da viele erst später (bei höherem PKE) für wichtig gehaltene Umweltsanierungen entfallen.

6. Zusammenfassend kann jedenfalls festgehalten werden, daß die Globalisierung entgegen einer weitverbreiteten Auffassung durchaus ökologisch positive Effekte hervorbringen (Transfer von Umwelttechnologie), andererseits aber auch umweltzerstörerisch wirken kann, vor allem vor dem Hintergrund des immens gestiegenen Verkehrsaufkommens und den damit einhergehenden CO₂-Emissionen. Dabei haben in der Vergangenheit regional auftretende Externalitäten mittlerweile globale Ausmaße angenommen (Treibhauseffekt) und eine national agierende Umweltpolitik vor allem im Bereich des Klimaschutzes an ihre Grenzen geführt. Als Folge ist die Notwendigkeit eines international abgestimmten Verhaltens bei der Internalisierung grenzüberschreitender externer Effekte beständig gewachsen. Allerdings hat sich die Durchsetzung wirkungsvoller internationaler Abkommen aufgrund divergierender staatlicher Interessen bisher als durchaus schwierig erwiesen, wie die aus ökologischer Sicht ernüchternden Diskussionen auf den Umweltkonferenzen von Rio und Kyoto gezeigt haben.

D. Entwicklungspolitische Konsequenzen

1. Die Entwicklungsländer profitieren also mit sehr unterschiedlichem Erfolg von der Globalisierung. Die beobachteten Divergenzen werfen daher die Frage nach den entscheidenden Determinanten auf, die ein Land dazu befähigen, Teilnehmer der internationalen Arbeitsteilung zu werden und hohe Wachstumsraten zu erzielen. Diese hoch komplexe Frage kann im vorliegenden Rahmen sicher nicht im Detail analysiert werden. Es soll jedoch gezeigt werden, daß aktuelle ökonomische Rückständigkeit kein Dauerzustand bleiben muß. Vielmehr ist eine engagierte und glaubwürdige Wirtschaftspolitik durchaus in der Lage, Wachstum zu generieren sowie FDI und damit auch technisches Wissen zu attrahieren. In vielen Ländern liegen hier jedoch noch beträchtliche Defizite vor, die beseitigt werden müssen, wenn das betroffene Land auch wirklich mit Erfolg an der Globalisierung teilnehmen will. Häufig bedeutet dies eine die gesamte Volkswirtschaft erfassende Reform der institutionellen Rahmenbedingungen, d. h. der gesamten Wirtschaftsordnung. Dies führt bis hin zu politischen und gesellschaftlichen Systemfragen; die südostasiatische Finanzkrise belegt dies deutlich. In einigen Ländern bedeuten die zur gewinnbringenden Teilnahme an der Globalisierung benötigten institutionellen Reformen fast schon revolutionäre Veränderungen. Die Frage ist dann, ob die politisch Verantwortlichen dazu bereit sind, da diese Veränderungen in der Regel zu Machteinbußen bei ihnen führen.

2. In bezug auf die wichtigsten makroökonomischen Rahmenbedingungen belegt die empirische Evidenz eindeutig, daß Länder mit niedrigen Inflationsraten und hohen Investitionsraten in Sach- und Humankapital Vorteile im internationalen Wettbewerb haben.

a) Konstant niedrige Inflationsraten (binnenwirtschaftliche Stabilität) sind ein entscheidender Indikator für ein gesundes makroökonomisches Umfeld. Starke

Schwankungen des allgemeinen Preisniveaus erschweren es Produzenten und Konsumenten, relative von absoluten Preisänderungen zu unterscheiden. Nimmt der Informationsgehalt der relativen Preise ab, besteht die Gefahr einer Fehlallokation von Ressourcen mit negativen Folgen für Wachstum und Beschäftigung. Selbst wenn es durch eine überraschende Geldmengenausweitung gelingen sollte, das Preisniveau zu erhöhen und somit über eine Senkung der Reallöhne die Produktion zu beleben, kann eine solche Politik nicht unbegrenzt von den geldpolitischen Instanzen betrieben werden. Steuert die Zentralbank einen permanent expansiven Kurs, wird sie ihre Glaubwürdigkeit rasch verspielen, und auch das Vertrauen in die Währung wird verlorengehen. Länder mit hohen Inflationsraten und Budgetdefiziten drängen sich somit nicht als Standorte für internationales Kapital auf. In der Tat ist es den südost- und ostasiatischen Entwicklungsländern vor allen anderen gelungen, makroökonomische Stabilität zu bewahren. Die Inflationsrate in dieser Region lag zwischen 1980 und 1992 bei etwa 8 Prozent. Dieses gute Stabilitätsergebnis scheint zumindest teilweise für das „Asiatische Wunder“ verantwortlich zu sein. Die Vergleichswerte für Afrika (28%) und Südamerika (229%) übertreffen den asiatischen Wert deutlich. Dabei stellt Südamerika insofern einen Sonderfall dar, als der Kontinent besonders stark von der *Schuldenkrise* der achtziger Jahre betroffen war. Als Folge versuchten einige Länder, ihre Budgetdefizite durch eine ungehemmte Geldmengenausweitung zu reduzieren, was letztlich zu einem Prozeß sich selbst verstärkender Inflation führte. Es kam zu Hyperinflation, Produktionsverfall, politischem Chaos und somit zur Flucht ausländischer Investoren. Südamerika verlor seine Position als bevorzugter Standort für FDI in Entwicklungsländern an Südostasien. Erst umfassende Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogramme (vor allem in Mexiko und Chile) konnten das Vertrauen der Investoren wieder herstellen.

- b) Neben makroökonomischer Stabilität sind hohe Sachkapitalinvestitionen eine Voraussetzung für die erfolgreiche Teilnahme an der Globalisierung. Wachsen in einer Volkswirtschaft die Investitionen rascher als die eingesetzte Arbeit, vergrößern sich der Kapitalstock je Arbeiter (Kapitalintensität) und damit die Arbeitsproduktivität. Letztlich steigt das Einkommen. Ostasien hat auch bei diesen Investitionen deutlich besser abgeschnitten als andere Entwicklungsländergruppen. Dabei ist zu beachten, daß hohe Investitionsraten in der Regel hohe heimische Ersparnisse reflektieren. Werden Investitionen dauerhaft durch den Zufluß von Auslandskapital finanziert, kann es zu Problemen kommen (Mexiko, Brasilien).
- c) Entscheidend für das Wirtschaftswachstum sind jedoch nicht allein Sachkapitalinvestitionen, sondern in zunehmendem Umfang auch Investitionen in Humankapital. In diesem Zusammenhang interessant ist die grundlegende Untersuchung von *Barro*, der für eine Gruppe von 98 Industrie- und Entwicklungsländern die den wirtschaftlichen Erfolg bedingenden makroökonomischen Faktoren herausarbeitet (*Barro*, 1991). Dabei verwendet er als Indikator für den Human-

kapitalbestand einer Volkswirtschaft die durchschnittliche Anzahl der absolvierten Schuljahre pro Erwerbstätigem. Im Ergebnis konnte eine signifikant positive Korrelation zwischen Humankapitalstock und Wirtschaftswachstum festgestellt werden. Eine Reihe nachfolgender internationaler Querschnittsanalysen bestätigt Barros Vermutung (*Mankiw et al.*, 1992): Das Gefälle der Pro-Kopf-Einkommen weltweit kann gut mit Unterschieden in der Dauer der Schulausbildung erklärt werden. Die Investition in Humankapital ist also in einer Welt, in der einfache Tätigkeiten in verstärktem Umfang durch Maschinen übernommen werden und modernste Kommunikations- und Informationstechnologien den Arbeitsprozeß durchdringen, mindestens ebenso wichtig wie Investitionen in Sachkapital. Dies gilt insbesondere für Entwicklungsländer: Die Anwendung moderner Technologien in diesen Regionen bedingt, daß komplementäre Produktionsfaktoren (gut ausgebildete Arbeitskräfte) verfügbar sind. Nicht überraschen kann somit die Tatsache, daß Ostasien eine an durchschnittlichen Schuljahren gemessene deutlich höhere Menge an Humankapital pro Person akkumulieren konnte als Sub-Sahara-Afrika. Auffallend ist dagegen der hohe Bildungsstand im ehemaligen Ostblock. Aus dieser Beobachtung läßt sich der Schluß ziehen, daß Mittel- und Osteuropa relativ gute Chancen besitzen, erfolgreich an der Globalisierung teilzunehmen, wenn erst einmal die unvermeidlichen Probleme des Transformationsprozesses zur Marktwirtschaft überwunden sind.

3. Nationale Politikmaßnahmen alleine reichen allerdings nicht aus, um für die betroffenen Länder positive Nettoeffekte der Globalisierung zu garantieren. In nicht unerheblichem Ausmaß sind auch Reformen der internationalen Rahmenbedingungen notwendig; die Gründung der WTO ist hier sicherlich ein erster Schritt in die richtige Richtung. In der Tat haben aktuelle empirische Untersuchungen gezeigt, daß ein hoher Offenheitsgrad einer Volkswirtschaft in Form von weitestgehend liberalisierten Kapitalmärkten und freiem Warenverkehr von entscheidender Bedeutung für die Erzielung hoher Wachstumsraten ist. Offenheit erleichtert den notwendigen Technologieimport durch Einfuhr von Investitionsgütern, den Zufluß von FDI und durch andere Formen internationaler Unternehmenskooperation. Auch in dieser Hinsicht hat die Wirtschaftspolitik der Länder Ostasiens besser als sonstwo auf der Welt auf die Erfordernisse der Globalisierung reagiert, indem sie bereits frühzeitig Güterhandel und Zufluß von FDI liberalisierten.

4. Die hier vorgenommene Aufzählung ist im übrigen nicht erschöpfend, kann aber aus Platzgründen an dieser Stelle nicht ausgebaut werden. Der Beitrag, der beispielsweise von der IMF-Weltbank-Strukturanpassungspolitik ausgeht, kann hier ebenso nur angedeutet werden wie die Folgen der in den letzten Jahren zunehmend um sich greifenden Liberalisierungsphilosophie, des Wegfalls des Ost-West-Konflikts mit seiner sicherheitspolitischen Dimension und der zunehmenden internationalen Migration. Die empirischen Untersuchungen zeigen jedenfalls deutlich, daß die Chancen eines Landes, von der Globalisierung zu profitieren, in erster Linie von ihm selbst abhängen: Seine Politik entscheidet darüber, ob die Globalisierung sich für dieses Land als Fluch oder als Segen erweist.

5. Letztlich gibt es jedoch keine Gründe, warum sich der Erfolg Asiens nicht auch in anderen Teilen der Welt wiederholen lassen sollte. So scheinen verschiedene Länder Südamerikas und auch Osteuropas aus der asiatischen Erfahrung gelernt zu haben und dem Beispiel Südkoreas, Taiwans oder Singapurs nachzueifern. Als prominente Beispiele mögen hier Chile und Polen genannt sein. Deren Regierungen setzten konsequente makroökonomische Stabilisierungsprogramme in Gang, liberalisierten den Handel und lockerten restriktive Bestimmungen bezüglich der FDI. Auf diese Weise wurde die Chance auf eine erfolgreiche Teilnahme an der Globalisierung erhöht, das Risiko der Abkopplung von den weltweiten Güter- und Kapitalmärkten vermindert. In vielen Teilen Afrikas bleibt die Gefahr einer Abkopplung dagegen sehr akut. Man kann dort statt eines kontinuierlichen *catch-up*-Prozesses eher die Tendenz zu ökonomischer Divergenz erkennen, Folge des Zögerns vieler afrikanischer Potentaten, sich auf konsistente wirtschaftspolitische Reformen einzulassen.

Literaturverzeichnis

- Barro, Robert* (1991): Economic Growth in a Cross Section of Countries, in: *Quarterly Journal of Economics*, 106: 407–443.
- Beyfuß, Jörg, Winfried Fuest, Michael Grömling* (1997): Globalisierung im Spiegel von Theorie und Empirie, Köln: Deutscher Instituts-Verlag, (Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik 235, 2/1997).
- Frenkel, Michael, Hans-Rimbert Hemmer* (1999): Grundlagen der Wachstumstheorie; München: Franz Vahlen.
- Gottwald, Klaus, Hans-Rimbert Hemmer* (1998): Entwicklungsländer im Zeitalter der Globalisierung: regionale Trends und wirtschaftspolitische Empfehlungen. Discussion Papers in Development Economics No. 26. Gießen.
- Gundlach, Erich, Peter Nunnenkamp* (1996): Aufholprozesse oder Abkopplungstendenzen? Entwicklungsländer im Zeitalter der Globalisierung; in: Hans-Bernd Schäfer (Hrsg.), Die Entwicklungsländer im Zeitalter der Globalisierung; Schriften des Vereins für Socialpolitik, 245: 87–112, Berlin, Duncker & Humblot.
- Harris, G. Richard*, (1993): Globalisation, Trade and Income; in: *Canadian Journal of Economics*, 26: 755–776.
- Hauchler, Ingomar, Dirk Messner, Franz Nuscheler* (1997): Globale Trends 1998. Fakten – Analysen – Prognosen, Stiftung Entwicklung und Frieden, Frankfurt am Main, Fischer Taschenbuch Verlag.
- Hemmer, Hans-Rimbert* (1988): Wirtschaftsprobleme der Entwicklungsländer – Eine Einführung, 2., neubearbeitete und erweiterte Auflage, München: Vahlen.
- Institut der deutschen Wirtschaft (1998): Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft, 24, 10: 6–7.

- Krugman, Paul* (1995): Growing World Trade: Causes and Consequences, in: *Brookings Papers of Economic Activity*, Washington: 329 – 377.
- Krugman, Paul, Maurice Obstfeld* (1997): *International Economics – Theory and Policy*, 4. Auflage, Addison-Wesley, 1997.
- Mankiw, Gregory, David Romer, David Weil* (1992): A Contribution to the Empirics of Economic Growth, in: *Quarterly Journal of Economics*, 107: 408 – 437.
- Nunnenkamp, Peter* (1996): Winners and Losers in the Global Economy – Recent Trends in the International Division of Labour and Policy Challenges, in: *Institut für Weltwirtschaft (Hrsg.), Kieler Diskussionsbeiträge* 281, 9.
- (1997): Foreign Direct Investment in Latin America in the Era of Globalized Production, in: *Transnational Corporations*, 6, 1: 51 – 81.
- Nunnenkamp, Peter, Erich Gundlach, Jamuna P. Agarwal* (1994): *Globalisation of Production and Markets*, *Kieler Studien* 262, Tübingen: Mohr.
- Ohr, Renate* (1995): Umweltschutz und Freihandel; in: *WiSt*, 9: 441.
- Rose, Klaus, Karlhans Sauernheimer* (1995): *Theorie der Außenwirtschaft*; 12. Auflage, München: Vahlen.
- Sachs, Jeffrey, Felipe Larrain* (1995): *Makroökonomik in globaler Sicht*, München/Wien: Oldenbourg.
- von Wartenberg, Ludolf* (1997): Auslandsinvestitionen im Zeitalter der Globalisierung, in: *NORD-SÜD aktuell*, 11, 3: 470 – 476.
- Wood, Adrian* (1995): How Trade Hurt Unskilled Workers, in: *Journal of Economic Perspectives*, 9, 3: 57 – 80.
- Williamson, Jeffrey* (1997): Globalisation and Inequality: Past and Present, in: *The World Bank Research Observer*, 12, 2: 117 – 135.

Can Technology Diffuse Easily to Developing Countries? Personal Knowledge Suggests No!

By Irmgard Nübler

A. Introduction

Recent theories on economic growth and international trade as well as development economics have once more highlighted the importance of knowledge for development. The transfer and diffusion of useful knowledge to developing countries is expected to enhance productivity, accelerate growth, increase income and to promote development. Useful knowledge is defined as the body of theory and the causal understandings that enable people to convert resources into goods and services (Kuznets 1965).

Empirical evidence from case studies as well as the poor growth experience of many developing countries suggests that technologies do not flow automatically from advanced to developing countries. Development economics has identified economic, social, psychological, cultural and physical barriers to the flow and diffusion of useful knowledge. Economic constraints to optimal choice and effective implementation were found in limited financial resources and foreign exchange, lack of skilled labor and entrepreneurial and managerial capacities, bottlenecks in the supply of raw materials, energy and transport as well as in the nature and scale of markets, income distribution or trading strategies (Solo 1966, Eckaus 1966, Stewart 1979, Dahlman et al. 1987). All these barriers are located in developing countries and policies either suggest to remove these barriers or to adjust the technology accordingly.

This paper argues that technologies consist of distinct, yet complementary forms of knowledge. Some of these knowledge components have properties that inherently limit their diffusion across societies. Lutz Hoffmann, who has done substantial empirical research on the choice and transfer of technology and has taught the subject in his courses in development economics at University of Regensburg, has highlighted limited learning capacities of individuals as a constraint to quick diffusion of technologies (Hoffmann 1985). The important point in his argument is that limited capacities to learn and acquire knowledge are not specific to individuals in developing countries but are an inherent feature of knowledge and individual learning.

This paper takes up this line of thinking and focuses explicitly on knowledge and the individual learning process. The aim is to identify those limits to the transfer and diffusion of knowledge that are grounded in the properties of knowledge and in the features of individual learning itself. Orthodox economics largely ignores these inherent constraints by assuming properties of knowledge and features of learning that imply an easy flow, unproblematic absorption and effective use of technologies. In fact, orthodox economics does not have a theory of knowledge. It lacks the fundamental epistemological questions. Consequently, this paper draws substantially on theories in philosophy and evidence from cognitive science, two disciplines that explicitly focus on knowledge and the learning process. Based on these theories, I distinguish between three forms of human knowledge: codified (explicit, articulated) knowledge, tacit knowledge that is articulable, but not codified, and tacit knowledge that is unarticulable and therefore not codifiable. The focus of this paper is on personal knowledge, a form of human knowledge that is considered to be *unarticulable*, but *complementary* to codified useful knowledge in the *implementation and use of technologies*.

Section II of the paper reviews relevant theoretical and empirical literature on the diffusion of knowledge and technologies in the context of developing countries. Section III examines the properties orthodox economics attributes to knowledge and learning. Section IV elaborates a broader concept of heterogeneous knowledge and its implications for the diffusion of technology. Section V offers a summary and conclusions.

B. Diffusion of Knowledge in the Context of Developing Countries

The successful diffusion of knowledge from industrialized to developing societies may be considered as a chain of events which is linked to four important conditions. First, useful knowledge created and used in advanced countries has to be fluid and must not be appropriated by the innovators. This implies that developing countries have access to technologies, and that useful knowledge can cross international borders. Second, the technology must be chosen and selected in the developing society. Third, the knowledge provided in the developing country must be acquired and absorbed by individuals. Fourth, individuals must have the abilities and skills to implement and to use the knowledge and technology effectively.

I. Technology Diffusion in Economic Models

Growth and trade models in mainstream economics that refer to the diffusion of useful knowledge from industrialized to developing countries largely assume easy diffusion of knowledge across countries. Neoclassical growth theory introduced technology as the engine of growth and assumes technical knowledge as a public

good. Thus, developing countries simply have to select the desired technology from the world's technology shelf in order to achieve higher productivity and income. The neoclassical model predicts that the increased dynamics in capital accumulation result in converging levels of income (Solow 1956).

Trade models that are based on the catching-up hypothesis and the concept of learning-by-doing assume that technical knowledge can be temporarily appropriated by innovators (Posner 1961, Krugman 1979). The central idea is that technology is embodied in a country's capital stock. Those who are behind can catch up to the frontier of knowledge by investing in new capital. In a process of learning-by-doing and imitation, developing societies will, according to this theory, discover and absorb the embodied knowledge. Followers will imitate the technological leaders because innovators will not be able to prevent all firms from reverse engineering and "inventing around the patent" (Abramovitz 1986).

The recent literature on trade and growth stresses technological spillovers that arise from learning-by-doing and from research discoveries (Grossman and Helpman 1990, 1991). Spillovers refer to knowledge that cannot be appropriated by the innovators and therefore has the properties of a public good. Various models assume that spillovers of new knowledge and innovation created in industrialized countries automatically and instantaneously extend to the world economy. These models are all based on the assumption that technological spillovers are absorbed to the same degree across countries. However, some models assume learning or R&D spillovers to be limited in their geographic reach. In the extreme case they assume national spillovers where technical knowledge diffusion is confined within a nation's borders. The innovating country is assumed to appropriate the technical knowledge.

According to these models, useful knowledge is fluid and only few models assume appropriation by the innovating country. Knowledge, therefore, is assumed to flow rather easily to developing countries along the chain of events. This suggests that the less developed countries have a great potential to make advances since they can draw upon large stocks of knowledge already accumulated in the industrialized world. However, having access to foreign technology is only the beginning of the diffusion story. Empirical studies provide evidence that each of the four conditions – the links in the diffusion chain – may be violated, resulting in limitations to the flow, choice, learning and use of technology.

II. Empirical Evidence from Developing Countries

Empirical studies from developing countries suggest that technologies do not flow easily along the chain of events: useful knowledge, or at least elements of technologies are "sticky" and not tradable; tradable knowledge may not be chosen by individuals; learning and absorption of knowledge consumes time and re-

sources; and technological capabilities are not simply a by-product of technology transfer.

Dahlman et al. (1987) suggest that some knowledge elements are not tradable. They are not tradable in the sense that they have only been acquired because they were developed in the given economy as a consequence of local circumstances. These elements of technology are tacit in that they can be understood and effectively used only through the experience of their circumstances of use. This implies that such knowledge elements of technologies are not tradable and that they can only be developed in the local environment.

Empirical studies also show that useful knowledge and technologies from advanced countries may be rejected in developing societies in favor of less-productive methods. The choice of technology is considered inefficient in the light of the selection criteria of rational choice theory. In particular, evidence from the agriculture and health sector suggests that only those techniques are selected which are carefully tailored for their compatibility with traditional practices and which show an understanding of local knowledge and a sensitivity to cultural norms (Rogers 1983; Worldbank 1998). This implies that technologies created in advanced countries also contain elements of local and cultural knowledge of the society concerned. In addition, it implies that technologies flowing to developing countries have to be adapted not only to local environmental conditions but also to local knowledge, cultural norms and values.

Empirical evidence further suggests that the accumulation of technological capability should not be treated as a by-product of some other activity. Lutz Hoffmann (1985: 248) has placed the learning process at the center of his analysis of technology transfer. He suggests that limited capacities to absorb information and to learn require a particular sequencing and timing of knowledge flow to developing countries. Knowledge transferred to developing countries has to be appropriate in the light of the technological competence and the individuals' capacities to absorb and understand. *“Die begrenzte Lernfähigkeit führt zu der Forderung, daß die richtigen Dinge zum richtigen Zeitpunkt gelernt werden ... Dabei ist nicht nur der Lernprozeß von der Transferform abhängig, sondern die Transferform selbst wird wesentlich durch den Stand des Wissens, das heißt, also durch den in der Vergangenheit abgelaufenen Lernprozeß, bedingt.”* (Hoffmann 1985: 248, 252).

Finally, technological capacity is not a process that can be promoted easily and quickly by purchasing foreign technology or investing in new physical capital (Aw and Batra 1998). Firms need to undertake conscious efforts to develop their technological capacities. Studies on more successful ventures in technology transfer to developing countries demonstrate that investment in training is important. Of particular interest is the finding that success is linked to apprenticeship-type training, whereby local workers and managers work side-by-side with experienced foreign workers and under the guidance of foreign experts who have the desired capabilities (Dahlman et al. 1987). In the cases which were successful, workers and man-

agers had the chance to work closely with the foreigners from the beginning, either in plants abroad or by bringing in staff and experts from abroad to train regular staff or perform specialized tasks.

The contrast between theoretical models and empirical evidence on technological diffusion in the context of developing countries suggests that orthodox economics is based on a notion of knowledge and learning that may be relevant only for some knowledge elements of technologies. The following section throws light on the notion and concepts of orthodox economics on knowledge and individual learning, and analyzes the underlying explicit and implicit assumptions.

C. The Knowledge Concept of Orthodox Economics

Orthodox economics treats knowledge as commodity which implies particular properties regarding access to and use of the good. Furthermore, orthodox economics implicitly is based on the theory of learning elaborated by the philosopher Descartes suggesting a homogenous knowledge concept. This section explores the implications of these knowledge concepts for each of the four conditions identified for successful diffusion of technology along the chain of events.

I. Knowledge as an Economic Good: Fluidity and Appropriation

Depending on its storage, knowledge can take on the properties of a private as well as of a public good, or it can be characterized by non-rivalry but exclusion. Knowledge may be stored either in people's minds or in non-human devices such as books, blueprints, magazines, or hard disks. When knowledge is tied to a specific person, it is considered as "a piece of human capital" or an ability (Romer 1990: S75). Human capital is excludable and rivalrous and therefore considered a private good. It is rivalrous because a person cannot be in more than one place at the same time nor can she solve numerous problems at once. It cannot be accumulated without limit since each person has only a finite number of years that can be spent acquiring skills. Furthermore, in a society where slavery has been abolished, human capital is excludable since it is the person possessing the knowledge who decides about the use of her or his knowledge.

When knowledge is in a codified form and stored in a non-human device, it takes on the economic characteristics of non-rivalry. Codified knowledge may be freely available in libraries, the internet, etc. and therefore non-exclusive. By entering the public domain it takes on the characteristics of a public good. There may, however, also be articulated knowledge that is partly or for a limited period of time excluded from use by others through secrecy, patents etc. (Romer 1990: S74). This type of knowledge is non-rivalrous but partly excludable. It allows spillovers, but to some extent also takes on the form of property. The partial appropriation of

knowledge provides firms with incentives to invest in the creation and use of new knowledge.

This concept of knowledge as a commodity suggests that knowledge existing in advanced countries is accessible to developing countries when it is codified, that is, it is stored in non-human devices. It has been shown in chapter B. I. that economic models on technological diffusion assume codification of all relevant knowledge elements of a given technology. Knowledge is assigned the property of *fluidity*. Furthermore, diffusion of knowledge requires that it must not be *appropriated*. The concept suggests, that codified knowledge may be prevented from being used by imitators in developing countries when innovating countries are able to appropriate the knowledge.

II. Homogenous Form of Human Knowledge and Learning

The implicit notion of orthodox economics and rational choice theory of how people learn and acquire knowledge and how they apply this knowledge effectively has been based mainly on the theory provided by the philosopher Descartes (1596 – 1650). He argued that the mind is separated from the body and the true knowledge about the nature and our world is acquired only through logical, critical and reflective *reasoning of the mind*. The main activity of the mind is to theorize. Any decision and action, in order to be sensible and intelligent, has to be preceded by an intellectual process of reasoning. This implies, first, that individual choice is *rational* in the sense that it is based on *true knowledge* and is made *consciously*. The individual is fully aware of the existence and the nature of its thinking, feelings, perceptions, memories and imagination. Second, the effective or intelligent performance of a bodily activity consists of *two sequential actions*: one of reasoning of the mind and decision, followed by the bodily, physical act. From this follows that our thought, knowledge and actions *are guided by the same kind of conscious theorizing*, that all individuals *learn in a similar way* and *that all knowledge and thought activity is deemed to be at one level*. (Hodgson, 1988, Ryle 1962).

Rational choice theory is based on this homogenous concept of individual knowledge (Piore 1995). There is no conceptual difference between on the one hand *knowing that* a set of options exists and making the optimal choice, and on the other hand *knowing how to do* something, that is, exercising skills. Rational choice theory looks at only two things: capabilities in a choice set, and the act of choosing. The behavior of individuals is considered to be a sequence of numerous choices among options. Skills such as riding a bicycle or playing the piano are also regarded as a sequence of optimal choices (Nelson and Winter 1982: 94).

This notion of knowledge has important implications for the choice of technology and technological capacity. Rational choice theory assumes that advanced technologies flowing into developing societies induce decision-makers to reconsi-

der the choice set and to choose the technology with the highest productivity. The assumption of maximizing behavior results in allocative efficiency. Consequently, individuals choosing a technology which yields sub-optimal output are regarded as behaving “irrationally”. Irrationality may take the form of acceptance of new technologies simply because of a “faith in modernity”. It may also take the form of ignorance of “... technical changes easily within the reach of such peasants which would increase their output if only their psychological and cultural blockages could be removed” (Eckaus, 1966: 101).

Furthermore, the effective implementation of imported technologies and the skillful performance of tasks is also considered to be the result of optimal choices (Nelson and Winter 1982). Unskillful performance of managers and workers is assumed to be the result of sub-optimal decisions. This notion is reflected in Leibenstein’s concept of X-inefficiency. He maintains that inefficiencies arise although the most efficient technology has been chosen, because “... people ... work neither as hard nor as effectively as they could” (Leibenstein 1966: 413).

Rational choice theory implicitly assumes a *homogenous knowledge* concept which does not distinguish between knowing *that* and knowing *how*. It assumes that knowledge of facts, events and attributes is acquired by the same process as knowledge of how to perform a task in a skillful way. This theory assumes one possible process of learning: through the *conscious* theorizing of the individual mind.

III. Unlimited Learning Capacities of Individuals

Effective use of imported knowledge and operational efficiency require that a society have an adequate technological capacity. Technological capacity of a society defines what society can actually do, that is, its power over nature.

Orthodox economics is based on methodological individualism, which suggests that it is necessary to base all accounts of economic interaction on individual behavior. Methodological individualism therefore implies that technological capacity of a society is based on individual capabilities and that all knowledge imported to a society has to be absorbed individually in order to be useful (Arrow 1994). Furthermore, rational choice theory assumes that each individual has unlimited computational and cognitive capacities to absorb and effectively apply the knowledge. In addition, it assumes that all relevant knowledge is “given”. This implies *unlimited capacities of individuals to learn* and acquire skills. Relevant economic models such as the human capital and learning-by-doing concept do not model the learning process explicitly, but posit a world where the process of learning goes on behind the scenes. They simply assume that investment in education, training and experience result in higher abilities of individuals and consequently, in higher productivity.

Our analysis has made explicit some of the relevant assumptions of orthodox economics on properties of knowledge and learning. Knowledge is assumed to be codified and fluid. Knowledge, therefore, is considered to be non-rivalrous. Individuals are assumed to have unlimited learning and cognitive capacities, all learning is assumed to be a conscious process of the mind, and thus efficiency in both individual choice and performance is the result of rational theorizing of the mind. Evidently, orthodox economic theory is based on implicit and explicit assumptions about the properties of knowledge and learning which imply an easy flow of technology along the chain of events. Therefore, orthodox economics cannot explain the inherent limits to technological diffusion that have been demonstrated in empirical studies. Empirical evidence has shown that not all knowledge elements are tradable and fluid, that the optimal technologies may not be chosen, that learning capacities of individuals are limited and that learning is a process in time that requires sequencing, resources, experience and working side-by-side with experts.

The following section questions the assumptions made by orthodox economics and broadens the concept of knowledge by drawing on the theories of knowledge that have been elaborated more recently in philosophy, psychology and anthropology.

D. A Concept of Heterogeneous Knowledge

This section elaborates a heterogeneous knowledge and learning concept. It distinguishes between codifiable and uncodifiable knowledge. I argue that some forms of human knowledge inherently and by its very nature cannot be articulated and codified. *Codifiable knowledge* is acquired in a process of *individual learning* and cognitive science shows that it is stored in a person's explicit memory. Codifiable knowledge can be articulated and stored in non-human devices. However, it may also remain uncoded and existing only in human minds. Articulate knowledge may remain uncoded where codification is too costly. Hayek (1945: 522, 525) has discussed "knowledge of the particular circumstances of time and place" which individuals possess.¹ He characterizes this form of knowledge as special and "intimate" knowledge of the facts of a person's immediate surroundings "not known to others". However, he also maintains that this knowledge can be communicated in principle. Therefore, the knowledge of circumstances of time and place is tacit knowledge, but codifiable. We conclude that codifiable knowledge may be articulated and fluid, or tacit and viscous. Orthodox economics only regards codified, and therefore, fluid knowledge elements.

¹ Hayek maintains that this knowledge may allow individuals to gain advantages over competitors even when they are better equipped with technical knowledge. Orthodox economists take all the knowledge on local circumstances as "given" to all individuals.

Uncodifiable knowledge is personal knowledge: By its very nature it cannot be articulated and is viscous. Cognitive science provides evidence that personal knowledge is stored in a person's implicit memory and is transmitted between individuals in a process of *observational learning*. The acquisition of personal knowledge is a time-consuming process. Personal knowledge guides individual behavior in the sense that people unconsciously follow rules which they have derived from personal knowledge. We distinguish two types of personal knowledge: procedural and cultural knowledge. *Procedural knowledge* is the type of knowledge that is underlying skills and capacities, and therefore, determines operational efficiency and successful implementation of technologies. While codified knowledge may be imparted rather quickly, the acquisition of procedural knowledge requires substantial practice and experience. Therefore, limited individual capacity to learn relates in particular to the acquisition of procedural knowledge.

Cultural knowledge refers to traditions, values, beliefs, attitudes and is specific to groups of people or societies. Codified technical knowledge flowing across cultural borders has to be combined with the given local cultural knowledge. Cultural knowledge influences choice as well as the operational efficiency of a particular technology flowing from industrialized to developing countries.

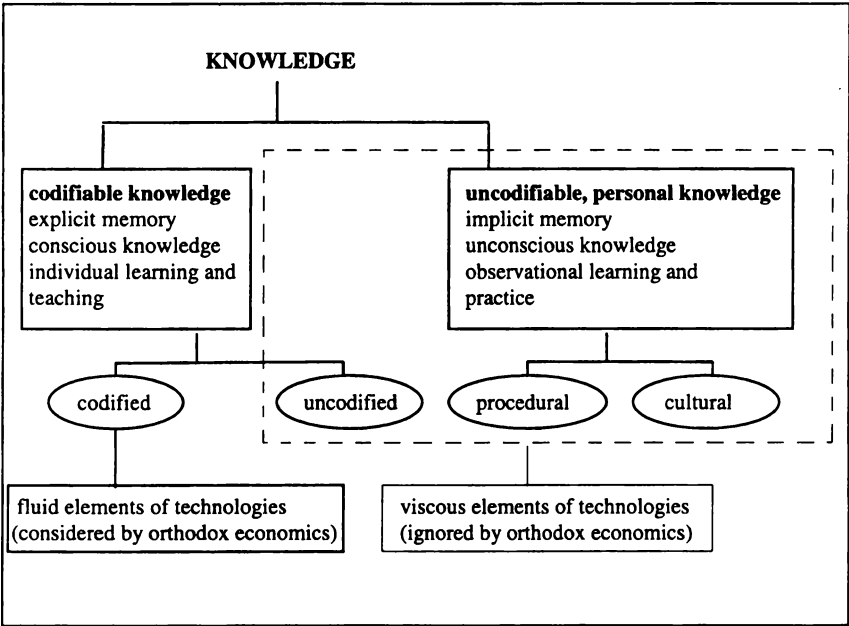
The figure on next page provides an overview on the heterogeneous knowledge concept. The codified, uncoded (but in principle codifiable), and uncodifiable knowledge elements are considered as complements to each other in technologies.

Orthodox economics only considers the codified useful knowledge and ignores the tacit and viscous knowledge elements of technologies. The rest of this paper focuses on uncodifiable knowledge which we call personal knowledge. This paper does not consider tacit, but codifiable knowledge such as knowledge of circumstance of time and place. The analysis of personal knowledge is based on theories of knowledge and learning which have been developed in more recent approaches in philosophy, cognitive science and anthropology.

I. Procedural Knowledge

The concept of procedural knowledge questions the idea that our thought and actions are guided by the same kind of conscious theorizing, and that all knowledge and thought activity is deemed to be at one level. The exercise of skills is considered to be the result not of optimal choice but of procedural knowledge.

In *philosophy*, Ryle and Polanyi have developed heterogeneous concepts of knowledge. Ryle (1959) rejects the idea of the "ghost in the machine", i. e. that all bodily acts and behavior are preceded by a theorizing of the mind. He distinguishes between knowing *that* and knowing *how to do*. He argues that skillful behavior is not achieved merely by knowing the rule, principle or maxims according to which a person should behave (knowing *that*). The person must also be able to apply it in



A Taxonomy of Knowledge

an intelligent way (knowing how to do). Ryle (1959: 31) maintains that a soldier does not become “a shrewd general merely by endorsing the strategic principles of Clausewitz; he must also be competent to apply them”. The same is true of a man knowing little of medical science. He could not be a good surgeon. Excellence at surgery, however, is not the same thing as knowledge of medical science (Ryle 1959: 49). Ryle emphasizes that knowing how to apply maxims cannot be reduced to, or derived from, the acceptance of maxims.

Ryle concludes that intelligent, efficient or skillful behavior is not the result of intelligent theorizing of the mind and that silly operations do not follow from silly reasoning of the mind. Rather, skillful performance is distinguished from awkward behavior by its *procedure*. A skill is not an act, but is considered as a disposition in individuals. To perform intelligently is to apply criteria in the conduct of the action itself and to rise to the standards. Furthermore, he concludes that learning *how to do* or improving one’s abilities is not like learning *that* or acquiring information. Information can be imparted, but procedures can only be inculcated; and while inculcation is a gradual process, imparting is relatively fast. (Ryle 1959: 58).

Polanyi (1958) questions the idea that all knowledge is at the same level of consciousness. He distinguishes between two levels of awareness. Focal awareness

concentrates on the whole, while subsidiary awareness focuses on the parts. He maintains that while playing the piano we focus on the music as a whole (focal awareness). Subsidiary awareness relates to the parts and what we do with the fingers. If a pianist shifts his attention from the music to the observation of what he is doing with his fingers, he gets confused and may have to stop (Polanyi, 1958: 56). Achievement in performance relies upon the focus on the whole; this whole is destroyed if the person starts to analyze the procedure by switching attention from the whole to the parts (Polanyi, 1958: 63).

Polanyi maintains that focal awareness relates to explicit knowledge which can be articulated. Subsidiary awareness refers to knowledge which cannot be fully articulated and codified. This tacit knowledge underpins individual skills and knowing how to do a particular activity. "I shall reconsider human knowledge by starting from the fact that we can know more than we can tell" (Polanyi, 1966: 4). He argues

"that the aim of skillful performance is achieved by the observance of a set of rules which are not known as such to the person following them ... I have come to the conclusion that the principle by which the cyclist keeps his balance is not generally known. The rule observed by the cyclist is this. When he starts falling to the right he turns the handlebars to the right, so that the course of the bicycle is reflected along a curve towards the right. This results in a centrifugal force pushing the cyclist to the left and offsets the gravitational force dragging him down to the right; ... But does this tell us exactly how to ride a bicycle? No." (Polanyi 1958: 49).

Polanyi (1958: 62) concludes that part of an individual's knowledge may become tacit and lapse from consciousness in the course of practicing. He considers this only a minor reason for unspecifiability of human knowledge. He maintains that a substantial part of human knowledge is inherently unarticulable. This is because we cannot fully specify the process of unconscious learning of procedures and knowing how we do it. Polanyi calls this logical unspecifiability: as soon as we switch our attention to the parts of the whole in order to analyze the causes of success, the whole and the procedure gets disorganized. The analysis of personal knowledge is destructive, and therefore personal knowledge is not specifiable. Polanyi suggests that extensive scientific research may be able to articulate procedural knowledge to some extent, but he insists that the practical discovery of not consciously known rules of skills can rarely be completely specified.

Recent studies in *cognitive psychology* confirm both Ryle's notion of skills that are based on a procedure, as well as Polanyi's notion of tacit knowledge. The new discipline argues for a differentiated perspective on knowledge based on evidence on human memory and learning. According to it, two types of long-term memory can be distinguished: a declarative and a procedural memory. The declarative memory stores knowledge about facts, events and things. Procedural memory stores knowledge of how to perform various cognitive activities and operations

(Anderson 1996: 227). This distinction reflects Ryle’s knowing that and knowing how.

Cognitive psychology also confirms the idea that some forms of human knowledge are unarticulable and uncodifiable. There is evidence that human beings possess both an explicit and an implicit memory. Implicit memory means that we are not conscious of its content. This suggests that we have no conscious access to knowledge that is stored in the implicit memory. In contrast, explicit memory allows knowledge to be reproduced consciously from our memory (Anderson 1996: 225). Studies have shown that declarative learning (learning *that*) seems to be associated with “conscious recollection of the past” while procedural learning (learning *how to do*) is related to a “more automatic process” and is not reflected upon by the individual (Baddely 1994: 278). These findings confirm Polanyi’s concept of “tacitness”. The following table summarizes the concepts of knowledge elaborated in recent approaches of philosophy and psychology.

Typology of Knowledge

<i>type of knowledge</i>	<i>storage</i>	<i>level of awareness</i>	<i>articulation</i>
declarative knowledge	explicit memory	conscious	can be articulated
procedural knowledge	implicit memory	unconscious	cannot be articulated

Procedural knowledge is “unteachable” and cannot be acquired through introspection. Each person has to have the necessary experiences herself or himself. Polanyi maintains that the tacit knowledge underlying a skillful performance has to be “discovered” by the trainee through *observation*, that is, the apprentice watches the demonstration of a master or expert, and learns through *practice* under the guidance of the master. This process may be facilitated by pre-practice instructions and post-practice feedback conveying the teachable and specifiable aspect of the art. It requires direct communication and personal contact between a skilled person and a learning person. By watching the master and emulating his efforts and example, “the apprentice *unconsciously* picks up the rules of the art including those which *are not explicitly known to the master himself*” (highlighted by the author) (Polanyi, 1958: 53).²

Procedural knowledge has several implications for the diffusion of technologies. First, information contained in patents, blueprints and other codified forms of knowledge is often insufficient for successful implementation of the technical in-

² Cognitive psychology identifies three phases in which a practical skill such as riding a bicycle or a cognitive skill such as problem-solving is acquired to the level of expertise. The cognitive phase and associative phase develop the procedure to perform a particular task. The autonomous phase is automatizing the procedure. In this process both the speed and accuracy of performance improve with increasing practice (Anderson 1996: 272).

novations it purports to describe. Much complementary know-how may be required. “Rules of art can be useful, but they do not determine the practice of an art; *they cannot replace this knowledge*” (highlighted by the author) (Polanyi (1958: 49).

Second, procedural knowledge constitutes a highly viscous element of technical knowledge. It cannot be codified, fluidity is low, and the range of diffusion is restricted to that of personal contacts. Therefore, the successful flow of procedural knowledge across borders requires the migration of the apprentice or the skilled person. History shows that the diffusion of crafts from one country to another can often be traced to the migration of craftspeople.

Third, it takes time and effort to acquire unspecifiable knowledge and to discover hidden rules in a process of trial and error. It may become a costly and risky business, and the workers may never achieve the desired level of expertise if this process is not based on observational learning. Polanyi (1958: 52) reports that he himself has watched in Hungary a new, imported machine for blowing electric lamp bulbs. Although it was the exact counterpart of one that was operating successfully in Germany, it failed to produce a single flawless bulb for an entire year. Dahlman et al. (1987: 765) conclude from the experience of some of the more successful ventures in technology transfer to developing countries that “much can be done to accelerate the acquisition of these [technological] capabilities . . . by working side-by-side with others who have these capabilities”.

These findings suggest that technologies contain tacit knowledge elements that cannot be traded like codified knowledge. Furthermore, the development of technological capacities is not a by-product of other activities. Learning procedural knowledge takes considerable time and requires substantial and conscious efforts such as apprenticeship-type training and imitative research and development activities.

II. Cultural Knowledge

The concept of methodological individualism suggests that explanation of social phenomena proceeds irreversibly from individual parts to social wholes. It does not consider the influence of the social whole on individual parts (Hodgson 1988). Orthodox economic theory is based on methodological individualism and therefore, “takes all economic individuals as *data*, not subject to “influence.” (Knight 1935: 282–283). Preferences and knowledge about the set of means as well as about the causal relationship between means and desired ends are taken as given.³ Rational choice theory does not explain where the knowledge and preferences

³ Each individual is assumed to possess a mental or causal model about how means affect ends. Persons are assumed to organize their means according to this mental model. Rational choice theory takes this causal model as well as preferences as given.

come from and how they change over time. It lacks a theory of knowledge (Piore 1995: 99–100).

The role of culture, traditions and institutions in individual choice and behavior has been emphasized by evolutionary as well as institutional economics. Veblen (1919: 73–75) maintained that “... we could not simply take preferences for granted but had to regard them as essentially learned”. Hodgson (1988) stresses the role of social institutions and unconscious mental processes in individual choice. Hayek (1988: 73) emphasizes traditions, customs and morals that are embodied in institutions and technologies. North (1997) points to the role of ideas, ideologies and prejudices in individuals’ choices and concludes “Once you recognize that, you are forced to examine the rationality postulate critically ...”

Recent findings in psychology and anthropology support the idea that individuals’ preferences, goals and choices are influenced by cultural knowledge. Cultural knowledge relates to values, ideas, traditions, beliefs and attitudes in individuals who are members of a cultural group. Boyd and Richerson (1985: 3) who have elaborated an *evolutionary approach to anthropology* define culture as “the transmission from one generation to the next, via teaching and imitation, of knowledge, values, and other factors that influence behavior”. The new approach in anthropology starts from two important propositions. First, Boyd and Richerson consider culture as a property of individuals, whereas traditional anthropological literature considers cultural knowledge as a group phenomenon. The authors maintain that people learn as individuals and therefore, they define cultural learning in terms of social learning by individuals. Consequently, the ultimate locus of culture must be in individuals, and cultural change must be explained at the level of individuals and not as a group phenomenon.

Second, the approach maintains that cultural knowledge is not acquired in an individual learning process which is based on trial and error and the person’s own experience. Rather, cultural knowledge is transmitted to individuals in a process of inheritance. They “inherit” cultural knowledge in a non-genetic way, which creates behavioral dispositions in individuals. Cultural knowledge is regarded as information encoded in human minds. Consequently, cultural learning transmits behavioral dispositions, and not the behavior itself. Behavioral dispositions are considered to be rather stable, and environmental changes may only change them in the long run. Environmental changes may induce changes in behavior, but not necessarily in culturally transmitted behavioral dispositions. The dispositions are regarded as “units of cultural inheritance [which] must be discovered, or at least verified, by experiment, not introspection” (Boyd and Richerson 1985: 38).

Social cognitive psychology explains the process of how individuals of a society acquire or “inherit” a common set of cultural knowledge. Cognitive psychology elaborates the idea that individuals create cognitive structures to organize their perceptions and to keep track of their memory of analytic results and experiences. Based on the categories created in the mind, individuals form mental models. They

are the internal representations that individual cognitive systems create to explain, interpret and structure the environment. The cognitive development of an individual and his or her mental models is partly shaped by that person's own experience, which is based on trial and error learning. However, cognitive development is also embedded in a social process of communication with other individuals (Bandura 1986, chapter 2). Bandura (1986) elaborates the concept of observational learning, that is, direct imitation of modeled behavior. The key feature of the observational learning model is the observer's ability to collect and organize the information about behavior in the absence of immediate reinforcement⁴. Bandura (1986: 38) maintains that "after the capacity for observational learning has fully developed, one cannot keep people from learning what they have seen". This implies that individuals involuntarily absorb the cultural variants modeled for them. They "inherit" the knowledge which results in commonalities of mental models and frameworks developed in individuals.

Another feature of observational learning is the ability of people to abstract rules from a series of modeled behavior. Social learning experiments⁵ show that people derive general rules of behavior by observational learning, and that these rules guide the individuals' behavior. This finding supports the anthropologists view that cultural learning is the transmission of dispositions and that the essence of culture is encoded information (Boyd and Richerson 1985: 43). Polanyi obviously has these rules in mind when he describes *interiorization* as the "acceptance to moral teachings", where individuals identify themselves with the teaching in question. These teachings become tacit moral knowledge, and they establish the tacit framework for their moral acts and judgments.

As a consequence, in spite of all the diversity that results from individuals' particular experiences and individual learning, observational learning from modeled behavior results in a common tacit knowledge in individuals who are members of a cultural group. These shared mental models and rules are expected to result in behavioral similarities. While individuals may follow certain rules as a consequence of choice under particular environmental and situational restrictions, "genuine rule-following involves a disposition to abide by the rules relatively independently of the specifics of the particular situational constraints" (Vanberg 1993: 103). Genuine rule-following results in behavior that is not the result of conscious choice.

Cultural knowledge has several important implications for the diffusion of technologies from industrialized to developing countries. Individuals observe rules which they have inherited and interiorized without being explicitly aware of them. This tacit cultural knowledge is complementary to codified technical knowledge in

⁴ The operant conditioning model of social learning considers learning the result of a stimuli-response-reinforcement sequence.

⁵ These experiments relate to language acquisition, moral concepts and problem-solving techniques.

the implementation of techniques. Cross-country variance in technical efficiency of firms using frontier production functions in the same sector is assumed to be higher between countries with significant cultural differences.

Furthermore, codified technical knowledge elements flowing across cultural borders have to be combined with local cultural knowledge. This process may require substantial adjustment and adaptation of technologies or creation of new elements of technologies. The combination process requires local technological capabilities, and can only be performed in the recipient country. Therefore, the new or adapted elements of technology are also not traded. They can be understood and effectively used only in the particular cultural environment, and would not have been acquired without having been developed in the local economy. Dahlman et al. (1987: 760) report on the transfer of a steel-producing technology from Japan to Brazil, where the foreigners had difficulties transplanting their administrative structure. The problem was solved by hiring a specialized management consulting firm to recommend a new administrative structure that was compatible with the cultural knowledge embedded in Brazilian managers and workers.

Finally, cultural knowledge is considered to be an important determinant in the choice of technology. It can explain why individuals choose technologies that are less productive or appropriate than the imported foreign technology. Many studies show that technologies may not be consistent with a society's belief and value system, and with individuals' behavioral dispositions such as their preferences and tastes. Rogers (1983: 1–5) illustrate the difficulties of diffusing objectively useful innovations to developing countries with the case of a public health worker in Peru who tried unsuccessfully to convince rural villagers to boil drinking water. The health worker was unable to convince the members of a village because her theory of disease was in conflict with theirs, the people did not like the water's taste, and many of the intended adopters of this innovation distrusted government workers. The authors conclude from many studies on the choice of technologies that often, existing tradition acts as a deterrent to innovation and only those techniques are selected that are carefully tailored for compatibility with traditional practices (Rogers 1983). The World Bank concludes from experience in developing societies that people will not accept modern medical knowledge "unless those offering it show an understanding of local knowledge and a sensitivity to cultural norms" (World Bank 1998: 18).

E. Summary and Conclusions

This paper has analyzed properties of knowledge and features of learning that limit the diffusion of technologies to developing countries. It has distinguished between codified useful knowledge, tacit, but codifiable knowledge and tacit, but uncodifiable knowledge. These forms of knowledge are considered complementary

elements of technologies. Orthodox economics only regards the codified knowledge elements of technology. Appropriation is assumed to be the only limit to knowledge diffusion to developing countries.

Development economics provides substantial evidence of the need for a wider and modified concept of knowledge. Empirical evidence on technology diffusion in the context of developing countries shows that knowledge diffusion is a slow process that may be constrained at various levels in the diffusion chain.

This paper introduces personal knowledge as a form of tacit and unarticulable knowledge that is complementary to codified technical knowledge. Procedural and cultural knowledge are personal knowledge in the sense that this knowledge exists only in individuals, and it is transmitted through observational learning. Therefore, the range of diffusion is limited to that of personal contacts. Personal knowledge guides human behavior in that individuals unconsciously observe a set of rules which are not explicitly known to the person following them.

Procedural knowledge suggests that the form and mode of training that accompanies the transfer of technologies to developing societies is essential for the success of implementation. Learning side-by-side under the guidance of experts and masters as well as imitative research and development activities are regarded as highly effective means of acquiring the procedural knowledge that underlies skills and technological capacities. Formal training in institutes and schools facilitates the process, but cannot replace it. The diffusion and effective performance of technologies require substantial efforts when the content of procedural knowledge is high. Individuals and firms in developing countries need to be induced to invest more in apprentice-type training and imitative R & D through policy intervention. There are reasons to expect that they underinvest in these activities.

Technical knowledge crossing cultural borders has to be combined with local cultural knowledge. Large differences between industrialized and developing societies in values, attitudes, ideologies, beliefs and traditions require significant efforts to adapt imported technologies or create new elements of technical knowledge. This process has to discover the rules of behavior resulting from local cultural knowledge and to combine them with the technical knowledge. The effectiveness and costs of this process are determined by the availability of the expertise of local technical agents such as research institutes, information centers, engineering firms and management consultants. This suggests a role for government to promote the development of local technical agents.

References

- Abramovitz, M. (1986): Catching Up, Forging Ahead, and Falling Behind. In: *Journal of Economic History*, XLVI (2): 385 – 406.

- Arrow, K.* (1994): Methodological Individualism and Social Knowledge. In: *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 84 (2): 1 – 9.
- Anderson, J. R.* (1996): *Kognitive Psychologie*. Heidelberg: Spektrum Akademischer Verlag.
- Aw, B. A., and G. Batra* (1999): Technological Capability and Firm Efficiency in Taiwan (China). In: *The World Bank Economic Review*, 12 (1): 59 – 79.
- Baddely, A.* (1994): Memory. In: *Colman, A. M., Companion Encyclopedia of Psychology*, 1: 279 – 290.
- Bandura, A.* (1986): *Social Learning Theory*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Boyd, R. and P. J. Richerson* (1985): *Culture and the Evolutionary Process*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Dahlman, C. J., B. R. Larson, and L. E. Westphal* (1987): Managing Technological Development: Lessons from the Newly Industrializing Countries. In: *World Development*, 15 (6): 759 – 775.
- Eckaus, R. S.* (1966): Notes on Invention and Innovation in Less Developed Countries. In: *American Economic Review*, 56 (2): 98 – 117.
- Grossman, G. M. and E. Helpman* (1990): The “New” Growth Theory: Trade, Innovation, and Growth. In: *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 80 (2): 86 – 91.
- (1991): Trade, Knowledge Spillovers, and Growth. In: *European Economic Review*, 35: 517 – 526.
- Hayek, F. A.* (1945): The Use of Knowledge in Society. In: *The American Economic Review*, XXXV, 4: 519 – 530.
- (1988): The Fatal Conceit: The Errors of Socialism. In: *Collected Works of F. A. Hayek*, 1. London: Routledge.
- Hodgson, Geoffrey M.* (1988): *Economics and Institutions*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Hoffmann, L.* (1985): Technologietransfer in Entwicklungsländer – Analytische Konzepte und wirtschaftspolitische Aspekte. In: *Späth, Lothar and Heinrich Dräger (Hrsg.): Zielsetzung Partnerschaft: Die weltwirtschaftliche Bedeutung von Auslandsinvestitionen und Technologietransfer*. Edition Dräger-Stiftung, 9: 245 – 287.
- Knight, F.* (1935): Intellectual Confusion on Morals and Economics. In: *International Journal of Ethics*, 45 (1): 200 – 220.
- Krugman, P.* (1979): A Model of Innovation, Technology Transfer, and the World Distribution of Income. In: *Journal of Political Economy*, 87: 253 – 266.
- Kuznets, S.* (1965): *Economic Growth and Structure*. New York: W.W. Norton.
- Leibenstein, H.* (1966): Allocative Efficiency vs. X-Efficiency. In: *American Economic Review* 56 (3): 392 – 415.
- Nelson, R. and S. Winter* (1982): *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge, MA.: Harvard University Press.
- North, D. C.* (1997): D. C. North. In: *Breit, W. and R. W. Spencer (eds.): Lives of the Laureates. Thirteen Nobel Economists*. Cambridge, MA.: The MIT Press.

- Piore, M. J. (1995): Beyond Individualism. Cambridge: Harvard University Press.*
- Polanyi, M. (1958): Personal Knowledge: Towards a Post-Critical Philosophy. New York: Harber Torchbooks.*
- (1966): *The Tacit Dimension. London: Routledge & Kegan Paul Ltd.*
- Posner, M. V. (1961): International Trade and Technical Change. In: Oxford Economic Papers, 13: 323 – 341.*
- Rogers, E. M. (1983): Diffusion of Innovations. New York: Free Press.*
- Romer, P. (1990): Endogenous Technological Change. In: Journal of Political Economy, 98 (5): S71-S102.*
- Ryle, G. (1959): The Concept of Mind. New York: Barnes & Noble.*
- Solo, R. (1966): The Capacity to Assimilate an Advanced Technology. In: American Economic Review, 56 (2): 91 – 97.*
- Solow, R. (1956), A Contribution to the Theory of Economic Growth, in: Quarterly Journal of Economics.*
- Stewart, F. (1979): International Technology Transfer: Issues and Policy Options. World Bank Staff Working Paper No. 344.*
- Vanberg, V. J. (1993): Rational Choice vs. Adaptive Rule Following: on the Behavioral Foundations of the Social Science. In: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, 12: 93 – 110.*
- Veblen, T. B. (1919): The Place of Science in Modern Civilization and Other Essays. New York: Huebsch.*
- Worldbank (1998): *World Development Report*, Washington D. C.

Explicit and Implicit Taxation in Uzbekistan

By Christoph Rosenberg, Anna Ruocco and Wolfgang Wiegard*

A. Introduction

With its president, Lutz Hoffmann, the German Institute for Economic Research (DIW) has been involved in advising countries of the former Soviet Union (FSU) during their transition from a centrally planned economy to a market economy. While the DIW's policy advice has concentrated on Kazakhstan and Ukraine, our paper deals with a neighboring country, Uzbekistan. Following some more general remarks about the Uzbek authorities' development strategy, we will analyze the country's taxation system. First, some problems surrounding the tax code will be identified. We will then describe in greater detail Uzbekistan's system of implicit taxation, especially the use of multiple exchange rates and the state procurement of agricultural goods. A simple graphical and numerical analysis shows that the hidden welfare costs of these quasi-fiscal operations are substantial. The conclusion outlines possible tax reform strategies.

B. Uzbekistan's Economy in Transition

Before gaining independence in 1991, Uzbekistan was one of the poorest countries of the FSU. As Table 1 illustrates, in 1988, only Tajikistan experienced a lower GNP per capita, when measured on a purchasing power parity (PPP) basis. Following the break up of the Soviet Union, all former member regions suffered a more or less dramatic decline in measured output. In this context, probably the most striking feature is that Uzbekistan's "transformational recession" (*Kornai*, 1994) was relatively moderate. In fact, over the whole period of independence, output losses in Uzbekistan were the lowest of the Baltic and the CIS¹-countries (see Table 1). Starting in 1996, Uzbekistan resumed positive real growth at rates around 2 percent. In addition, consumer price inflation has steadily fallen from a high of over 1,200 percent in 1994 to 50 percent in 1997, with a predicted low of

* The views expressed in this paper are not necessarily those of the Fund or its member authorities. Helpful comments by Sergei Dodzin, John Wakeman-Linn, and especially by Maarten de Zeeuw are gratefully acknowledged.

¹ CIS stands for the Commonwealth of Independent States.

about 30 percent in 1998. Finally, unemployment is virtually non-existent – if one is willing to believe official figures.²

Table 1
Initial Conditions, Output Performance and Liberalization Indices

	1	2				3	4
Countries	GNP/Capita At PPP (US\$ 1988)	Output Index (1991 = 100)				Degree of Economic Freedom – 1994	Democratic Rights Index – 1994
		1992	1994	1996	1997		
<i>Baltic</i>							
Estonia	9078	78	71	77	80	90	75
Latvia	7911	65	56	57	61	80	75
Lithuania	6816	80	59	64	67	83	83
<i>CIS</i>							
Armenia	4923	47	43	49	50	43	58
Azerbaijan	4456	78	49	44	46	37	17
Belarus	7218	90	73	67	74	37	50
Georgia	6390	55	36	41	45	37	33
Kazakhstan	4666	95	74	68	70	40	25
Kyrgyzstan	3244	86	58	58	62	77	58
Moldova	4596	71	49	45	46	57	50
Russia	7519	85	68	64	64	67	58
Tajikistan	2730	71	50	31	32	30	0
Turkmenistan	3825	95	69	62	47	23	0
Ukraine	5536	90	60	47	45	27	58
<i>Uzbekistan</i>	<i>3046</i>	<i>89</i>	<i>83</i>	<i>84</i>	<i>86</i>	<i>43</i>	<i>0</i>

Sources: Column 1: Fischer, Sahay, Vegh (1996: 50); Columns 2: Zettelmeyer (1998); Columns 3,4: Murrell (1996: 28).

The obvious question to be raised is how to explain Uzbekistan's comparatively favorable output performance during the initial few years of transition. Several possible explanations exist.

A first one could be that Uzbekistan has pursued a development approach which differs quite markedly from other transition countries. From the outstart the government rejected a "Big Bang" approach (as, for example, pursued in Poland) and opted instead for a very gradual development towards a market economy, attaching a premium to the maintenance of social and political stability. The government fea-

² Growth, inflation and unemployment rates are taken from European Bank for Reconstruction and Development – EBRD – (1998: 231).

tures prominently in this development philosophy: as “collective entrepreneur”, “production regulator”, and investor in priority sectors of the economy. In practice, the “Uzbek model” resembles strongly the import substitution strategies pursued in various developing countries in the 1960s and 1970s³: under the government’s guidance, resources are channeled from the traditional export sectors of the country (especially cotton and gold) to the development of import-substituting industries (such as automobile production and oil refining). The government draws up a list of priority enterprises to which it directs the import of capital goods, while at the same time discriminating against consumer good imports. To achieve its goals, the Uzbek authorities rely on many methods inherited from the central planning era, such as production targets, the centralized allocation of foreign exchange, and the control of selected producer and consumer prices. Not surprisingly, these policies have not placed Uzbekistan in the avant-garde of market reformers among the countries of the FSU. On the other hand, it is precisely this lack of economic and political reforms that may have contributed to Uzbekistan’s favorable output performance. As the last two columns of Table 1 indicate, democratization progresses at a very slow rate. The Democratic Rights Index for 1994 actually reports a value of zero, and economic liberalization is also still in its infancy. The argument could be made that limited political and economic freedom during the early years of transition provided a smooth and stable environment for a long-term planned conversion to a market economy. In the literature an unresolved dispute exists on whether an incremental or a “Big Bang” strategy is the more effective way of reform in Central and East European Countries. Whereas Poland has enjoyed success with the Big Bang strategy, China is a typical example for a gradual or incremental approach to transition⁴.

Note, however, that the output data presented in Table 1 are not very reliable. Apart from the fact that national account statistics in all transition economies have been hindered by severe measurement problems, there may be a systematic bias in favor of Uzbekistan precisely because it is a slow reformer. In faster reforming countries the declining traditional sectors have been replaced by a rapidly evolving private sector which has been insufficiently dealt with by the official statistics. As a result, the output declines in these countries may be overstated in comparison to Uzbekistan.

Even if these data are taken at face value, *Zettelmeyer* (1998), using an econometric model, shows that Uzbekistan’s favorable output performance is to a large part due to its better initial conditions at independence compared to other transition countries⁵. These include: (i) a low degree involvement in the FSU’s industrial-

³ In his habilitation thesis Lutz Hoffmann has analysed import substitution strategies in developing countries (see *Hoffmann* 1970 and 1973). For a reconsideration of import substitution see *Bruton* (1998).

⁴ See, for example, the papers by *Balcerowicz* (1994 a, b) and *Gang* (1994) in a supplement issue of *Economic Policy*.

⁵ *De Melo et al.* (1997) compare the initial conditions for the Central and Eastern European Countries and evaluate the significance for the transformation process.

military complex and its interstate trade relationships, (ii) Uzbekistan's endowment with raw materials like cotton, gold and minerals which could easily be redirected to Western markets, thereby gaining access to hard currency, and (iii) its near self-sufficiency in energy. Note also that high output growth compared to other countries does not per se prove the success of a certain set of policies. For the economist, a more appropriate measure would be that of the welfare costs and benefits involved. Below, we will try to explore this aspect in some more detail.

As mentioned above, the government plays a central role in the Uzbek model of development. Before turning to the specifics of Uzbekistan's system of taxation and quasi-fiscal operations, some words about their importance in the transition process seem appropriate. In centrally planned economies the nature, role and importance of taxes differed in fundamental ways from those in industrialized market economies. By controlling commodity and factor prices, planning agencies exercised control over the financial profits of state-owned enterprises and could simply dispose of any amount that was required. Given that governments also controlled input and output quantities, firms could not react to tax or command pressures, limiting behavioral responses. Profit taxes or profit appropriations and turnover taxes constituted the bulk of government revenue under central planning, while personal income taxes were of no or only minor importance. In OECD countries, on the other hand, taxes on profits range on average below ten percent of total tax revenues (OECD, 1998, 84), while personal income and consumption taxes are the major sources of government funds.

The adoption and maintenance of market-oriented tax systems, balancing the need for stable government revenues with the requirements of administrative simplicity, efficiency and equity, remains one of the key tasks for all post-communist governments. In the following chapter we will describe how the government of Uzbekistan has been undertaking this task. But explicit taxes are not the only source of public funds. In most FSU countries there is still a considerable degree of state intervention. Production quotas and/or price regulations are prevalent in important markets. This may entail quasi-fiscal operations or activities⁶, resulting in implicit (hidden) taxes or subsidies. The fourth chapter elaborates on these quasi-fiscal operations and implicit taxes in Uzbekistan.

C. The (Explicit) Tax System

Soon after independence, the government of Uzbekistan began restructuring the tax system. Since then, tax rates have frequently been changed, new taxes have been introduced, others have been abrogated. As a consequence, Uzbekistan's tax policy gives the impression of being somewhat unstable. Table 2 describes the development of the revenue side of the government budget since 1992.

⁶ Mackenzie and Stella (1996) provide an overview and some case studies of quasi-fiscal operations; another reference is Tanzi (1998).

Table 2

Tax Revenues of the General Government

(Line 1: in millions of sum*, line 2: in percent of total revenue, line 3: in percent of GDP)

Taxes	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Total Taxes	140 100.0 31.3	1,765 100.0 36.0	18,407 100.0 29.2	104,812 100.0 34.6	191,551 100.0 34.2	293,676 100.0 30.5	399,553 100.0 32.4
1. Taxes on income and profits	35 25.0 7.9	523 29.6 10.3	5,630 30.6 8.7	34,268 32.7 11.3	75,384 39.3 13.5	109,142 37.2 11.3	145,899 36.5 11.8
a) Enterprise profit tax	24 17.1 5.3	382 21.6 7.5	3,971 21.6 6.1	25,809 24.6 8.6	55,495 29.0 9.9	70,177 23.9 7.3	86,001 21.5 7.0
b) Individual income tax	11 7.9 2.5	141 8.0 2.8	1,659 9.0 2.6	8,459 8.1 2.8	19,889 10.4 3.6	38,965 13.3 4.0	59,898 15.0 4.9
2. Taxes on domestic goods and services	77 55.0 17.3	762 43.2 14.9	7,980 43.3 12.3	42,360 40.4 14.0	92,373 48.2 16.5	132,289 45.0 13.7	168,996 42.3 13.7
a) Value-added tax	38 27.1 8.6	473 26.8 9.3	3,219 17.5 5.0	17,273 16.5 5.8	35,981 18.8 6.4	73,339 25.0 7.6	101,232 25.3 8.2
b) Excises	39 27.8 8.7	289 16.3 5.7	4,761 25.9 7.3	25,087 24.0 8.4	56,392 29.4 10.1	58,950 20.1 6.1	67,764 17.0 5.5
Cotton	29 20.7 6.6	244 13.8 4.8	3,209 17.4 4.9	13,023 12.4 4.4	12,060 6.3 2.2	5,612 2.0 0.6	5,203 1.3 0.4
Oil products				9,621 9.2 3.2	37,607 19.6 6.7	36,071 12.3 3.7	41,192 10.3 3.3
Other	10 7.1 2.1	45 2.5 0.9	1,552 8.4 1.4	2,442 2.3 0.8	6,725 3.5 1.2	17,267 5.9 1.8	21,369 5.3 1.7
3. Property, land and mining taxes	1 0.7 0.2	11 0.6 0.2	229 1.2 0.4	4,482 4.2 1.6	9,558 5.0 1.7	23,528 8.0 2.4	43,422 10.9 3.5
4. Customs duties and export taxes	5 3.5 1.1	78 4.4 1.5	765 4.1 1.2	2,808 2.7 0.9	3,104 1.6 0.6	5,519 1.8 0.6	8,500 2.1 0.7
5. Other taxes and non-tax revenues	22 15.7 4.9	391 22.1 7.6	3,803 20.7 5.8	20,895 19.9 6.1	11,132 5.8 1.7	23,198 7.9 2.4	32,736 8.2 2.6

Source: Ministry of Finance of the Republic of Uzbekistan.

* The sum, the national currency, has been introduced in 1994.

The share of total tax revenue in GDP ranges from between 30 and 35 percent, which is quite high when compared with other FSU countries. The main reason is the confiscatory nature of tax administration in Uzbekistan, which relies heavily on the automatic debiting of enterprises' bank accounts. Moreover, directed and subsidized credits have enabled state owned enterprises to continue to make tax payments despite incurring financial losses. The two most important single taxes are the enterprise profit tax and the value-added tax. Taken together, these two taxes raised almost half of total tax revenues in recent years.

The *value-added tax* (VAT), which is a stable source of revenue in OECD-countries, has been more volatile in Uzbekistan, declining from a 27 percent share of GDP in 1991 to a low of 16.5 in 1995 and increasing to about 25 percent in 1997 and 1998. These fluctuations reflect frequent changes in tax rates and the tax base. The VAT was introduced in 1991, starting with a uniform tax rate of 30 percent, which was steadily reduced from 25 percent in 1993 to only 17 percent in 1996. In 1997 a split rate was introduced, with a standard rate of 18 percent and a reduced rate of 10 percent on four food products (flour, bread, meat and milk products). In 1998, finally, the standard rate was increased to 20 percent⁷. The tax base was exposed to similar discretionary changes and as a result it has only gradually approached a Western-style consumption type, destination based and credit- or invoice-method backed VAT. Until recently, Uzbekistan applied a mixed destination/origin principle, taxing trade with FSU-countries according to the origin principle and applying the destination principle to trade with non-FSU-countries. If a border tax adjustment is made for exports, the respective transaction is exempt and not, as would be required for a destination-based VAT, zero-rated⁸. Another disturbing feature of Uzbekistan's VAT is that no credit is given for VAT paid on purchases of depreciable assets. While preserving revenue in the short run, this provision distorts investment decisions and discriminates between sectors, depending on the capital intensity of production.

The short history of the *enterprise profit tax* reveals a complex and non-transparent system of business taxation. As with the VAT, there has been a steady decline of the standard tax rate from 45 percent in 1991, to 38 (1995), 37 (1996), 36 (1997), 35 (1998) and 33 percent in the budget for 1999. However, the Cabinet of Ministers is entitled by law to establish special tax rates for selected sectors; these currently range from as low as 3 percent on agricultural enterprises with profitability under 25 percent to 60 percent on video rentals, auctions, casinos and mass concerts and shows. Moreover, there are numerous exemptions and tax holidays. For example, according to Article 31(12) of Uzbekistan's Tax Code, newly established firms engaged in tourism in Samarkand, Bukhara, Khiva and Tashkent pay only 50

⁷ Note that this is the VAT-inclusive rate. This corresponds to a VAT-exclusive rate of 25 percent.

⁸ The difference between exemption and zero-rating under VAT is evaluated in *Gottfried and Wiegard* (1991).

percent of the tax during their first year of profit and 75 percent of the tax owed in the second year. Another example is Article 31 (16) which grants a seven-year tax holiday to foreign joint ventures if it invests heavily in projects that are included in the government's Public Investment Program. This list of exemptions and tax holidays is by no means complete – it covers several pages. Two additional complications are a minimum tax and the possibility for certain joint ventures to opt for the already abolished Tax on Enterprise Income, where the tax base is the sum of profits and wages.

The *individual income tax* is less important in Uzbekistan than in OECD countries. However it is catching up and was generating the third most revenue in 1997 and 1998, even if it is lagging behind the OECD average. All income (less deductions) above some yearly adjusted basic exemption is taxed in five tax brackets by constant marginal tax rates of 15, 25, 35, 40 and 45 percent. The tax brackets are indexed to the minimum wage, to protect against inflation. Numerous exemptions apply.

Finally, let us briefly comment on *excise taxes*. Here, one striking feature is the dramatic revenue decline of the cotton excise, from over 20 percent of total tax revenue in 1992 to less than one percent in 1998. This sharp drop can be largely attributed to the fact that revenues from quasi-fiscal operations in cotton production and commercialization were included in the revenue of cotton excises in the early nineties, but added to non-tax revenues in later years. These quasi-fiscal operations are the topic of the following section. Explicit tax revenues from excises on oil and gas, on the other hand, remained high throughout the transition period, with a peak in 1996 when their share in total revenue was almost 20 percent. This was the result of the introduction of a 24 percent excise on crude oil and of 42.6 percent on natural gas in October 1995, the revenue of which was realized in 1996. The corresponding 1998 tax rates amount to 53.8 and 53.7 percent, respectively, effective as of April 1, 1996. A general problem with excises in Uzbekistan is their high degree of differentiation, with different rates being applied to similar products and a strong discrimination between imported and domestically produced goods.

D. Implicit Taxation Due to Quasi-Fiscal Activities

Besides explicit taxes, the revenue of which can be easily traced in the government budget, implicit taxes and subsidies play an important role in Uzbekistan. These arise from activities which are fiscal in all but name, for example multiple exchange rates, price regulations, public procurement at administered prices, credit ceilings or lending at preferential rates. The common characteristic of all these operations is that they are equivalent to some form of taxation or subsidization, but that they usually do not directly affect the government budget – hence the term quasi-fiscal activities.

Let us illustrate by means of an example the quasi-fiscal operation of a multiple exchange rate regime. Suppose that the market clearing exchange rate is 100 sum per US\$. In total, exporters of some commodity, say cotton, receive US\$ 500 million by selling their commodity on the world market. Now, the government forces cotton exporters to sell their foreign exchange to the central bank at an appreciated exchange rate of 70 sum per US\$. The quasi-fiscal tax on cotton exports is calculated as

$$(100 - 70) \text{ sum/US\$} \times \text{US\$ 500 million} = \text{sum 15,000 million.}$$

If the central bank was selling foreign exchange at sum 100 per US\$, this amount would accrue as central bank profit. Thus the implicit export tax would not appear in the government's budget as export tax revenue but as a profit transfer from the central bank (provided, of course, that a profit sharing arrangement exists). This is not the case if the government (or the central bank on behalf of the government) sells its foreign exchange at an overvalued exchange rate of, say, 50 sum per US\$ to the importers of machinery and if total imports at world market prices are US\$ 300 million. The implicit import subsidy would be

$$(100 - 50) \text{ sum/US\$} \times \text{US\$ 300 million} = \text{sum 15,000 million.}$$

In this case, the net effect of quasi-fiscal operations would be zero and even consolidation of the central bank's accounts with the government's budget would give no indication as to the implicit taxation of cotton exports and subsidization of capital good imports. If the exchange rate applied to priority imports is the same as that applied to cotton exports (as is the case in Uzbekistan), the central bank in our example would make a profit of sum 6,000 million.

The example and the numbers are not too far from reality in Uzbekistan. The government not only applies multiple exchange rates but a whole range of other quasi-fiscal operations. In this section, we will describe the more important of these activities and evaluate the consequences from a welfare point of view.

I. Quasi-fiscal Activities Through the Foreign Exchange System

Uzbekistan is one of a few transition countries⁹ which operate a segmented foreign exchange market and multiple exchange rates, in connection with strict controls of export and import markets. Basically, the foreign exchange market is split into a number of segments, some of them official and some of them unofficial.

In 1997, the largest segment was the so-called *auction market* at the Uzbek Republican Currency Exchange (URCE). In this market, the government administers

⁹ Among FSU countries, only Belarus and Turkmenistan apply similar foreign exchange regimes to that of Uzbekistan.

an appreciated exchange rate, well below the market clearing level. At this rate demand for foreign exchange would exceed supply, so that the government has to restrict demand and enforce supply. The supply of foreign exchange to the URCE mainly derives from the mandatory surrender of all foreign exchange proceeds from “centralized exports”, in particular gold and cotton fiber which make about two thirds of the country’s total export earnings. On the demand side, the Republican Monetary Commission (RMC) decides who may buy foreign exchange at URCE and how much. Access to the auction market rate is granted to certain importers of capital goods, raw materials, grains and some high-priority consumer goods. Requests for foreign exchange have to be submitted by selected banks on behalf of their clients. The government itself also claims foreign exchange at URCE, mainly in order to service its external debt. The average auction market exchange rate was about 67 sum per US\$ in 1997 and 95 sum per US\$ in 1998. Starting in mid-1998, access to this market became somewhat more restricted and commercial banks were granted access to the URCE at the more depreciated commercial bank exchange rate (see below), with the profit accruing to the central bank.

The second official segment of Uzbekistan’s foreign exchange market is the *commercial bank market*, where commercial banks and non-bank exchange bureaus trade foreign exchange with other banks, enterprises and individuals. Formally, the commercial exchange rate is freely determined but in practice it is administratively set by the government. Until mid-1998 this rate was not allowed to deviate by more than 12 percent from the auction market exchange rate but recently this margin has been adjusted upwards. On average, the commercial bank exchange rate was about 75 sum per US\$ in 1997 and 105 sum per US\$ in 1998. To control for excess demand at this appreciated rate, the government regulates demand as well as supply. On the supply side, exporters in 1997 and 1998 had to surrender 30 percent of all foreign exchange proceeds from decentralized (i.e. non-gold and non-cotton fiber) exports; effective January 1, 1999, the surrender requirement was increased to 50 percent. On the demand side of the market, only a limited number of traders are permitted to buy foreign exchange at the commercial bank market, and require a special license and a foreign exchange quota from RMC. Individuals are only allowed to purchase small amounts of foreign exchange for a very limited number of reasons, such as pilgrimages to Mekka.

An inevitable consequence of strict regulations of official markets for foreign exchange is the emergence of *unofficial (illegal) curb markets* for foreign exchange. In the black market, the average exchange rate for cash was about 150 sum per US\$ in 1997 and 270 sum per US\$ in 1998. In addition, there is a non-cash offshore black market where the exchange rate is up to 100 percent more depreciated than at the curb market, due to the existence of cash withdrawal restrictions in Uzbekistan’s banking system. These black market premiums reflect inter alia the extent to which access to the official markets is restricted.

As argued above, administering appreciated foreign exchange rates at URCE or at the commercial bank market is equivalent to simultaneously taxing exports and

subsidizing imports, both valued at world market prices. In Figures 1 and 2 we illustrate the price, quantity and welfare effects of exchange rate controls for the export of cotton fiber and the import of capital goods. Note that administered exchange rates are not the only distortions operating on these markets. In the cotton market, for example, there are additional distortions due to state procurement and implicit subsidies. These kind of quasi-fiscal activities are being dealt with in the next section. Here we concentrate on the effects of exchange rate controls. The right-hand part of Figure 1 depicts Uzbekistan's supply (S^{Uzb}) and demand curve (D^{Uzb}) for cotton, while the left-hand quadrant represents the cotton market for the rest of the world (RoW). X^{Uzb} is Uzbekistan's (inverse) export supply function, if no taxes or exchange rate controls were in use. In order to concentrate on the effects of exchange rate controls we will neglect all other distortions on the cotton market. These will be considered in the next section.

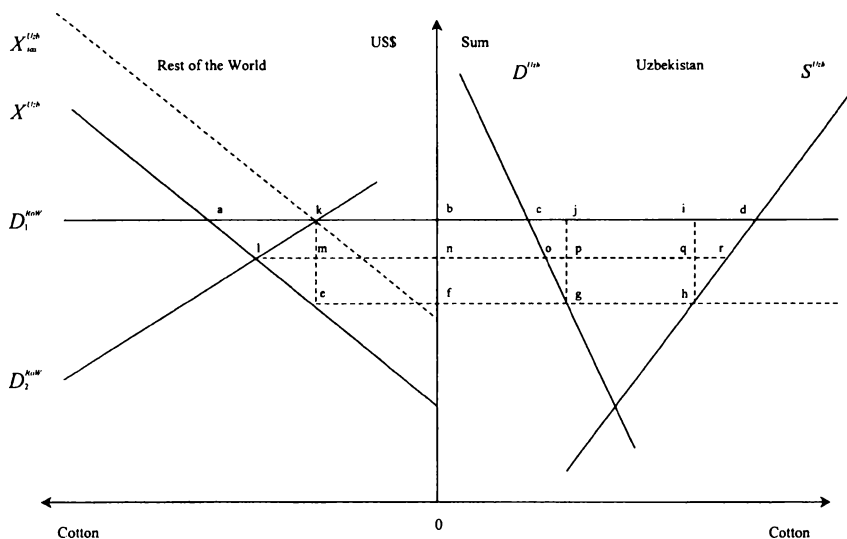


Figure 1: Effects of exchange rate controls for exports of cotton fiber

The welfare effects of implicit taxation due to multiple exchange rates depend on whether Uzbekistan is modeled as a small or a large open economy. We consider both cases in Figure 1. In case of a small open economy, Uzbekistan faces a horizontal excess demand curve from RoW , which is taken to be D_1^{RoW} . The distance Ob along the ordinate represents the equilibrium world market price in US\$ or the equivalent amount of sum, when converted at the market-clearing exchange rate (normalized to one for ease of exposition). At world market price Ob export quantities are given by $cd(=ab)$. Assume now that Uzbekistan's cotton exporters

have to exchange their hard currency proceeds at the URCE auction rate, yielding a domestic price of Of sum per ton of cotton. At this lower price, domestic cotton demand is fg , domestic supply is fh so that $gh (= ef)$ is exported. The central bank's revenue from the administered appreciated exchange rates corresponds to rectangle $ghij (= efbk)$. Exactly the same allocation would result when levying (specific) export taxes of $fg (= ke)$ per ton of cotton. This would shift Uzbekistan's export supply curve from its original position X^{Uzb} to X_{tax}^{Uzb} . Now rectangle $ghij$ would represent the explicit revenue from taxing cotton exports.

To evaluate the welfare consequences of implicit taxation due to exchange rate controls we rely on consumer and producer surpluses as a measure of welfare. Net social welfare is then computed as the sum of these surpluses plus the implicit tax revenue. The exchange rate controls for proceeds from cotton exports result in an increase of consumer surplus of area $fgcb$ and a decrease in producer surplus of area $fhdb$. Adding rectangle $ghij$ which represents the gain to the central bank (or the implicit tax revenue) leaves a net loss in social welfare equal to the sum of the Harberger triangles gjc and hdi . As a preliminary result we will keep in mind that a small open economy will gain some revenue, but on balance loses in economic welfare from administered appreciated exchange rates.

This may change if we model Uzbekistan as a sufficiently large participant in the world cotton market to face an upward sloping rather than horizontal excess world demand function, as represented by D_2^{RoW} in Figure 1. Now, the equilibrium outcome without any government intervention would occur at world price On and cotton exports $or (= ln)$. If the administered exchange rate is assumed to be the same as before, namely Of , cotton exports will be reduced from or to gh . As Uzbekistan now has some monopolistic power on the world cotton market, it can affect the international terms of trade in its favor by restricting export supply. Hence, the world market price for cotton increases from On to Ob , yielding the same implicit revenue gain – area $ghij$ – as before. The welfare effects, however, are different. Starting with RoW , the increased world market price for cotton implies a loss in consumer surplus corresponding to area $lnbk$. This is a redistributive effect, because the income loss in RoW due to the deterioration of the international terms of trade by bn per unit of cotton is matched by a corresponding terms of trade gain for Uzbekistan. The welfare effects in Uzbekistan have to be calculated as follows. Consumer surplus increases by $fgon$, producer surplus decreases by area fhm , while the gain in implicit tax revenue corresponds to rectangle $ghij$: Netting out the overlapping areas, the total welfare change for Uzbekistan is given by the difference of rectangle $pqij$ and the sum of triangles gpo and hqr . Uzbekistan will gain from its exchange controls if this difference is positive and otherwise it will make a loss. The final result clearly depends on the elasticities of supply and demand.

Adding net welfare changes in Uzbekistan and RoW yields a clear overall welfare loss, corresponding to Harberger-triangle ekl in the left-hand part of Figure 1. This becomes obvious after realizing that area $(gpo + hqr)$ is equal to triangle eml and that rectangles $pqij$ and $mnbk$ coincide.

In view of these results one might be tempted to conclude that Uzbekistan's exchange rate policy is not as bad as it appears at first sight and might even increase welfare under favorable conditions¹⁰. However, the story is not yet complete. To finish it, we need to consider that importers of capital goods and some other commodities have access to foreign exchange at the preferential auction rate. Figure 2 illustrates the price, quantity and welfare effects of implicit import subsidization by administered overvalued exchange rates.

Uzbekistan is now a net importer of machinery with M^{Uzb} as its undistorted import demand curve. Depending on whether Uzbekistan is modeled as a small or a large open economy, the *RoW* excess supply curve is either horizontal, as S_1^{RoW} , or downward sloping, as S_2^{RoW} . In the more realistic case of a small open economy, world market prices for machinery are given at level Ob per unit, with imports corresponding to $cd(=ab)$ in the undistorted case and equal to $gh(=ef)$ when exchange controls are implemented. In the latter case, implicit subsidies to importers of machinery are given by rectangles $ghij$ (or $efbk$), the subsidy per unit being distance gj or ek . The preferential auction exchange rate for domestic importers results in an increase of consumer surplus corresponding to area $fhdb$ and a decrease of producer surplus given by $fgcb$. Balancing the difference of the change in consumer and producer surpluses with public expenditure for implicit subsidies yields an overall welfare loss equal to the two triangles gcj and hid .

Uzbekistan may only be referred to as a large open economy for certain specialized capital goods, such as cotton harvesting machines. Under this assumption, welfare losses for the domestic economy become even larger. The undistorted equilibrium world market price is now given by On , with imports corresponding to $pq(=nm)$. The implicit import subsidies behind the URCE exchange rate policy shift Uzbekistan's import demand function from M^{Uzb} to M_{sub}^{Uzb} , improving the international terms-of-trade by nb per unit of machinery. As a consequence producer surplus in *RoW* increases by $mnbk$. The welfare changes in Uzbekistan are obtained by adding the increase in consumer surplus $fhqn$, the loss in producer surplus $fgpn$ and the revenue loss $ghij$ due to implicit import subsidies, giving a total welfare loss of area $gpqhij$. Adding *RoW's* welfare gain $mnbk$ results in a loss of world welfare corresponding to the Harberger-triangle emk .

Our analysis into the effects of quasi-fiscal activities through Uzbekistan's foreign exchange rate policy is now complete, given our partial-equilibrium context. Let us summarize our main results.

First, there is substantial redistribution from export sectors to importing industries. To gain impression of the numbers involved, consider the following calcula-

¹⁰ This assessment would of course only be based on the simplified model used here. In addition to welfare considerations, there are other arguments against a multiple exchange rate regime: the lack of transparency, the proneness to rent seeking and corruption, the detrimental effects on the voluntary surrender of foreign exchange and hence on official foreign exchange reserves and, finally, the negative impact of all these distortions on foreign direct investment.

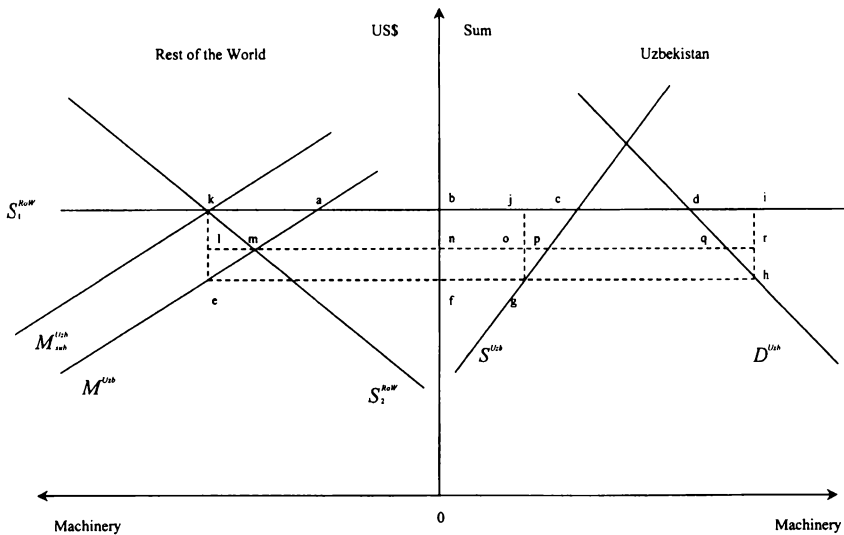


Figure 2: Effects of appreciated exchange rates for imports of capital goods

tions. In 1997, export-oriented sectors had to sell foreign exchange proceeds of an estimated amount of US\$ 760 at the URCE and the commercial bank market at appreciated exchange rates. Assume – as the IMF and the World Bank do – that the estimated market clearing exchange rate was (somewhere around) 100 sum per US\$. On average, the overvalued exchange rate at URCE and the commercial bank market was about 70 sum per US\$. Hence, export industries incurred a loss of approximately sum 22,800 million. Import industries, on the other hand, imported capital and intermediate goods worth about US\$ 800 million. Consequently, they gained about sum 24,000 million, due to the difference between the assumed market-clearing exchange rate and the administered appreciated rate of 70 sum per US\$, as an average of the auction and the commercial bank market rate.

The second and less obvious feature of the multiple exchange rate system in Uzbekistan is its implied welfare consequences. If Uzbekistan is modeled as a small open economy, the country will lose in welfare on export as well as on import markets. For this case we will offer some very tentative calculations of net welfare losses below. If Uzbekistan has some monopolistic power on international markets¹¹, it can – under favorable conditions – gain on export markets at the expense of its trading partners, but it will certainly lose on import markets. Even if the ag-

¹¹ In 1997/98 Uzbekistan had a share in world exports of cotton fiber of about 15 percent (second after the US) and a share in world production of about 6 percent. It may therefore indeed have some limited monopolistic power on the world market.

gregate effect is indeterminate a priori, overall net welfare losses are more likely to occur.

Let us now consider Uzbekistan as a small open economy and calculate the net welfare loss of implicit taxation and subsidization due to multiple exchange rates. In Figures 1 and 2, we used linear demand and supply curves to illustrate welfare gains and losses. For analytical purposes it is more convenient to work with conventional constant elasticity curves.

Consider the import market first. Suppose that Uzbekistan's import demand function is given by¹²

$$(1) \quad P^M = AM^{-\alpha} \quad 0 < \alpha \neq 1,$$

where import price P^M is measured in US\$. The elasticity of import demand is given by

$$(2) \quad \varepsilon_{MP} := \frac{dM}{dP^M} \frac{P^M}{M} = -\frac{1}{\alpha}.$$

Let P_{FT}^M denote the fixed world market price and M_{FT} be the import quantity that would result under free trade (FT). By *sub* we denote the ad valorem subsidy rate and by $P_{sub}^M = P_{FT}^M(1 - sub)$ the subsidized price for Uzbekistan's importers. M_{sub} is the corresponding import quantity under the subsidized exchange rate regime.

Reconsidering the left-hand side of Figure 2, the net welfare loss for Uzbekistan due to implicit import subsidies was shown to correspond to area *eak* in the small country case. Using our constant elasticity import demand function, the analogous analytical expression for the net welfare loss on import markets (NWL_M) is:

$$(3) \quad \begin{aligned} NWL_M &= sub P_{FT}^M M_{sub} - \left\{ \left[A \int_0^{M_{sub}} M^{-\alpha} dM - P_{sub}^M M_{sub} \right] - \left[A \int_0^{M_{FT}} M^{-\alpha} dM - P_{FT}^M M_{FT} \right] \right\} \\ &= sub P_{FT}^M M_{sub} - \left\{ \left[\frac{A}{1-\alpha} M_{sub}^{1-\alpha} - A M_{sub}^{1-\alpha} \right] - \left[\frac{A}{1-\alpha} M_{FT}^{1-\alpha} - A M_{FT}^{1-\alpha} \right] \right\} \\ &= sub P_{FT}^M M_{sub} - \frac{\alpha}{1-\alpha} A [M_{sub}^{1-\alpha} - M_{FT}^{1-\alpha}] \\ &= sub P_{FT}^M M_{sub} - \frac{\alpha}{1-\alpha} A M_{sub}^{1-\alpha} \left[1 - \left(\frac{M_{FT}}{M_{sub}} \right)^{1-\alpha} \right]. \end{aligned}$$

From the import demand function (1) we obtain

$$(4) \quad \frac{M_{FT}}{M_{sub}} = \left(\frac{P_{FT}^M}{P_{sub}^M} \right)^{-\frac{1}{\alpha}} = \left(\frac{1}{1 - sub} \right)^{-\frac{1}{\alpha}}.$$

¹² To simplify notation we will neglect the superscript *Uzb* in M^{Uzb} .

Furthermore, we have

$$\begin{aligned}
 AM_{sub}^{1-\alpha} &= P_{sub}^M M_{sub} \\
 (5) \quad &= (1 - sub) P_{FT}^M M_{sub} \\
 &= \frac{1 - sub}{sub} sub P_{FT}^M M_{sub}.
 \end{aligned}$$

Inserting (4) and (5) into (3), after factoring out results in

$$(6) \quad \frac{NLW_M}{sub P_{FT}^M M_{sub}} = 1 - \frac{1 - sub}{sub} \frac{\alpha}{1 - \alpha} \left[1 - \left(\frac{1}{1 - sub} \right)^{\frac{\alpha-1}{\alpha}} \right].$$

The term on the left hand side represents the net welfare loss on import markets in relation to implicit import subsidies – the average excess burden – as a function of the subsidy rate and the elasticity of import demand. In Table 3 we compute this average excess burden for different parameter values.

Table 3
**Average Excess Burden on Import Markets Due to Appreciated Exchange Rates
(in Percent of Revenue)**

Sub 1/α	0.3	0.4	0.5
0.5	8.89	12.70	17.16
1.001	16.76	23.36	30.66
2.0	30.00	40.00	50.00

The columns illustrate that average excess burdens increase with the (absolute value of the) elasticity of import demand. This is in line with the Ramsey rule. From the row numbers it can be inferred that the elasticity of average excess burden with respect to the subsidy rate exceeds (or is equal to) one. This means that excess burdens increase more than proportionally with subsidy rates. Whereas in 1997 the implicit subsidy rate through appreciated exchange rates was about 0.3, in 1998 the spread between the administered and the market exchange rate rose significantly up to nearly 0.5. As Table 3 illustrates, excess burdens are quite substantial.

The same approach can be used to calculate the net welfare loss on export markets due to multiple exchange rates. If

$$(7) \quad P^X = BX^\beta \quad \beta > 0$$

is Uzbekistan's export supply curve, the net welfare loss on export markets (NLW_X) may be approximated by:

(8)
$$NLW_X = \left\{ \left[P_{FT}^X X_{FT} - B \int_0^{X_{FT}} X^\beta dx \right] - \left[P_{tax}^X X_{tax} - B \int_0^{X_{tax}} X^\beta dx \right] \right\} - tax P_{FT}^X X_{tax}.$$

As before, P_{FT}^X and X_{FT} denote the free trade export price and quantity values, tax is the implicit (ad valorem) tax rate on exports, and $P_{tax}^X = P_{FT}^X(1 - tax)$ and X_{tax} are the distorted prices and exports. After some manipulations, quite analogous to those before, one obtains:

(9)
$$\frac{NLW_X}{tax P_{FT}^X X_{tax}} = \frac{\beta}{1 + \beta} \frac{1 - tax}{tax} \left[\left(\frac{1}{1 - tax} \right)^{\frac{1+\beta}{\beta}} - 1 \right] - 1.$$

Table 4 illustrates the average excess burdens that arise due to multiple exchange rates on export markets depending upon implicit tax rates and elasticities of export demand.

$$\varepsilon_{XP} := \frac{dX}{dP^X} \frac{P^X}{X} = \frac{1}{\beta}.$$

Table 4
Average Excess Burden on Export Markets
(in Percent of Revenue)

Tax 1/β	0.3	0.4	0.5
	10.05	15.17	21.90
0.5	10.05	15.17	21.90
1.0	21.40	33.29	49.94
2.0	48.98	81.48	133.33

Once again we see that excess burdens increase with the elasticity of export demand and rise more than proportionally with implicit tax rates. In this case, average excess burdens are remarkably high, ranging from between 10 and to considerably more than 100 percent of the total implicit tax revenue.

Note that, in general, one cannot simply add together excess burdens from Table 3 and Table 4, not even if expressed in millions of US\$ or sum. The reason is that the two distortions could compensate for each other.

We are, of course, well aware of the deficiencies of our rough-and ready calculations. Export and import markets are not independent from another; consumer and producer surpluses are of limited importance in the case of multiple price changes; and results may change if Uzbekistan is modeled as a large open economy, especially on export markets. On the other hand, even back-on-the-envelope calculations may yield useful insights. And as far as we know, there are no other welfare cost estimates of Uzbekistans’ multiple exchange rate system available.

II. Quasi-Fiscal Activities Through State Orders and Producers Price Policies in Agricultural Markets

The exchange rate system is only one channel through which implicit taxes and subsidies are levied in Uzbekistan. Another is the state order system and administratively set producer prices for cotton and wheat. In this section we will first provide some short background information about agriculture and then comment on explicit and implicit taxation in this sector.

Uzbekistan is mainly an agrarian economy. It entered the transition process with a share of agriculture in GDP of more than one third, followed by the industrial sector with a share in GDP of about 27 percent. Since then, the agricultural share has declined to about 25 percent, with considerable yearly variations, mainly due to changing weather conditions. Approximately 40 percent of the total labor force is still employed in agriculture. Crop cultivation, especially cotton and wheat, is by far the most important agricultural production activity with more than 70 percent of the agricultural area under cultivation devoted to these two crops. In recent years, the cotton area has declined modestly in favor of wheat production partly due to the official policy of achieving national food self-sufficiency. Privatization in the agricultural sector is progressing only gradually. By the constitution, land remains under state ownership, but the government is extending long-term leases.

Explicit taxation is of relatively little importance in the agricultural sector. In general, four taxes apply. First, agricultural enterprises are subject to reduced profit tax rates, yielding little revenue because few of these enterprises record profits. Second, VAT applies to major food products, but at a reduced rate of 10 percent. More importantly, agricultural inputs are zero rated under VAT. Third, cotton excises are levied on state orders, but these have declined considerably in recent years. Finally, there have been various other levies like the land tax, irrigation charges and the ecological tax. In the 1999 budget, these were unified to a single land tax.

The government exercises tight controls over the production of the main crops, cotton and wheat, by means of state order purchases, administered producer prices and the centralized provision of inputs and credits. This results in considerable implicit taxation and subsidization, in addition to the hidden tax/subsidy effects of appreciated exchange rates applied to cotton exports and wheat imports. For both crops, the central government (or the local authority) sets production targets. It then procures a given percentage of planned output at controlled state order prices. The fulfillment of state orders is mandatory for farmers.

Consider the state procurement for wheat. On paper, mandatory sales at state order prices declined from a high of 95 percent in 1992 to 25 percent in 1997 and 1998. An additional 25 percent were procured by the state at a higher administered price, called the negotiated price. The remaining wheat crop could, at least in principle, be freely sold on the market. In reality, however, state orders exceed 50 per-

cent because they are determined as a fixed percentage of *planned* (i.e., not actual) output. Wheat producers who do not meet the very ambitious production targets have to deliver the predetermined production quota at the state order price which in 1997 was about two third of the negotiated price and less than half of the world market price. Since self-sufficiency in wheat has not yet been fully achieved the difference between domestic demand and supply is imported at given world market prices. In Figure 3 we illustrate the effects of the state procurement system on wheat markets¹³.

Domestic wheat producers face a three-step price function, featuring the state order price, the negotiated price and the (subsidized) world market price. Subsidization occurs through the appreciated exchange rate at the auction market for importers of wheat. This effect has been dealt with in Figure 2 and is neglected in the present context. S_{sub}^{Uzb} and D^{Uzb} depict the domestic supply and demand curve, respectively. Neglect the “*sub*” index as well as the supply curve S^{Uzb} for a moment. Uzbekistan is modeled as a small open economy, because its wheat imports – *cd* in Figure 3 – constitute only a very small part on the world market for wheat. The effect of state procurement at administered prices is simply to reduce producer surplus by area *gfe**kba*, generating implicit tax revenue to the government by the same amount. Note that in case of Figure 3, the state procurement system does not distort marginal production decisions; i.e. the implicit tax revenue corresponds to a lump-sum tax. This does not mean, however, that the state order system is a neutral way of raising revenue. Remember from introductory micro courses¹⁴ that producer’s surplus is equal to revenue minus variable costs, or equivalently, to economic profit plus fixed costs.

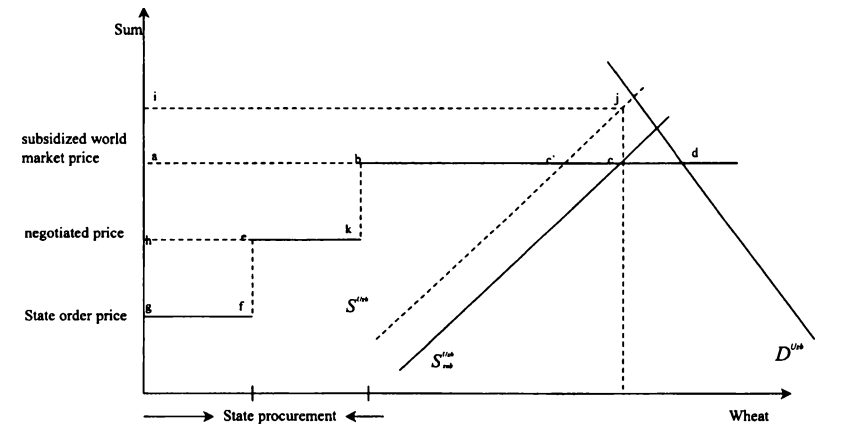


Figure 3: Implicit Taxes and Subsidies on Wheat Markets Due to State Procurement

¹³ Connolly and Vatrlick (1994) use a similar figure to illustrate implicit taxation on Uzbekistan’s cotton market.

¹⁴ See, for example, Varian (1993: 371).

There is every reason to assume that producer surplus mainly consists of fixed costs. The agricultural infrastructure in Uzbekistan is in bad shape and machinery has deteriorated without being replaced by new investment. Hence, productivity is low and economic profits are close to zero or even negative. If implicit tax revenues from state procurement exceed economic profits, wheat producers will run losses and some will cease to operate in the long run. This, however, would be in contradiction to the policy goal of achieving self-sufficiency in wheat. As a consequence, wheat producers have to be subsidized by the government so as to be compensated for the adverse effects of the state order system. And this indeed is what happens in Uzbekistan. Once again, such subsidies to wheat (and cotton) producers occur in a hidden or implicit form, as for example through the almost free use of water for irrigation purposes, directed credits at preferential interest rates¹⁵ or cancellation of tax arrears and debt write-offs. This explains the index *sub* at the supply curve. Removing all the input subsidies would shift the supply curve upwards to S^{Uzb} . Total implicit input subsidies correspond to rectangle *acji*, implying a waste of resources which is captured by Harberger's deadweight-loss-triangle *c'cj*.

A very similar story as for wheat could be told for the cotton market. Here, the official state order amounts to 30 percent of planned production, but the actual procurement level is estimated to be at about 60 or even 70 percent of the total cotton crop.

On balance, the combination of implicit taxation due to state orders on the one hand and implicit input subsidies on the other hand resulted in net transfers out of agriculture of about 3–4 percent of GDP, as calculated at a hypothetical market clearing exchange rate by the IMF. In 1998, this resource transfer was probably even larger because the difference between the official exchange rate and the market clearing rate increased markedly. In addition, the hidden subsidies to agriculture lead to welfare costs. A more detailed analysis, similar to the one performed in chapter IV, could quantify these welfare losses due to, for example, the subsidized provision of credits. It is safe to assume, however, that they are substantial.

E. Conclusions and Final Remarks

A market oriented tax system is an essential ingredient for all transition economies. In the last two chapters we identified some problems inherent in Uzbekistan's explicit and implicit tax system. Some rough-and-ready calculations illustrated that average excess burdens due to multiple exchange rates are likely to be considerable. There are however a lot of other distortions being associated with the

¹⁵ Since deposit rates are also kept at artificially low levels (i. e., negative in real terms) the subsidization of directed lending to agriculture corresponds to a hidden tax on depositors in banks. Banks' clients find it hard to avoid this implicit tax as various government regulations prevent them from withdrawing funds from their bank accounts.

state order system, administered producer prices, implicit subsidies through preferential credits etc. It might seem natural to conclude that Uzbek authorities should abolish all kinds of implicit taxes and subsidies in favor of explicit taxation. From the viewpoint of transparency this is indeed recommendable, but it is not necessarily so from a welfare point of view. Consider the following two distortions. On the one hand, there is a 30 or 40 percent implicit subsidy on imported capital goods due to appreciated exchange rates. On the other hand, capital good purchases are not credited under VAT. Taken together, these two distortions compensate each other. Abolishing the implicit subsidy on imported capital goods without changing its VAT treatment would exacerbate, and not improve, excess burdens¹⁶. What one can clearly conclude from this example is to remove both distortions simultaneously, one in the implicit tax/subsidy system, the other one in the explicit tax system.

This final chapter of our paper is not the right place to outline precise pathways to tax reform in Uzbekistan. The following remarks must suffice. With respect to VAT the policy recommendation is simple: the Uzbek tax legislation should simply copy the European type VAT, preferably with a uniform rate.

Policy advice is much more difficult with respect to profit and personal income taxes. In our view, the so-called ACE¹⁷ corporation income tax is an interesting reform candidate for the transitional countries. The basic idea is to deduct the opportunity cost of equity finance when calculating the tax base for profit taxation. The ACE corporation tax is an allocational neutral way of profit taxation and does not need any adjustments for inflation. While the theory of ACE is usually attributed to *Boadway and Bruce* (1984), the idea was made popular by the IFS Capital Taxes Group (1991, 1994). What might be less well-known is that the theory of ACE had been developed earlier in German speaking literature by *Wenger* (1983) and that parallel to, but apparently independently of IFS, a group of German tax experts had successfully assisted in implementing an interest adjusted income and profit tax – which is basically the same as ACE – in Croatia. We are convinced that this tax should be seriously considered for adoption in Uzbekistan as well. However, the details of this reform strategy will have to be left to another paper.

References

- Balcerowicz, Leszek* (1994a): Common Fallacies in the Debate on the Transition to a Market Economy, *Economic Policy*, 19 supplement: 17 – 50.
- (1994b): Transition to the Market Economy: Poland, 1989 – 93 in: *Comparative Perspective*, *Economic Policy*, 19 supplement: 71 – 97.

¹⁶ We owe this argument to Maarten de Zeeuw.

¹⁷ ACE stands for Allowance for Corporate Equity.

- Boadway, Robin, and Bruce Neil* (1984): A General Proposition on the Design of a Neutral Business Tax, *Journal of Public Economics*, 24: 231–239.
- Bruton, Henry* (1998): A Reconsideration of Import Substitution, *Journal of Economic Literature*, 36, 2: 903–936.
- Connolly, Michael, and Silvina Vatrack* (1994): Uzbekistan: Trade Reform in a Cotton Based Economy, in: Constantine Michalopoulos and David G. Tarr (Eds): *Trade in the New Independent States*, The World Bank, Washington DC, 199–210.
- De Melo, Martha, Deniz Cevdet, and Alan Gelb* (1997): Patterns of Transition from Plan to Market, *World Bank Economic Review*, 10: 397–424.
- De Melo, Martha, Deniz Cevdet, Alan Gelb, and Sloyan Tenev* (1996): Circumstance and Choice: The Role of Initial Conditions and Policies in Transition Economies, *World Bank Policy Research Working Paper 1866*, Washington DC.
- European Bank for Reconstruction and Development (1998): *Transition Report 1998*, London.
- Fischer, Stanley, Sahay Ratna, and Carlos A. Vegh* (1996): Stabilization and Growth in Transition Economies: The Early Experience, *Journal of Economic Perspectives*, 10, Spring: 45–66.
- Gang, Fan* (1994): Incremental Changes and Dual-Track Transition: Understanding the Case of China, *Economic Policy*, 19 supplement: 99–122.
- Gottfried, Peter, and Wolfgang Wiegard* (1991): Exemption Versus Zero Rating: A Hidden Problem of VAT, *Journal of Public Economics*, 46: 307–328.
- Hoffmann, Lutz* (1970): Importsubstitution und wirtschaftliches Wachstum in Entwicklungsländern – unter besonderer Berücksichtigung von Argentinien, Brasilien, Chile und Kolumbien. Tübingen: Mohr.
- (1973): Import Substitution – Export Expansion and Growth in an Open Developing Economy: The Case of West Malaysia, in: *Weltwirtschaftliches Archiv*, 109: 452–475.
- IFS Capital Taxes Group (1991): *Equity for Companies: A Corporation Tax for the 1990s*. The Institute for Fiscal Studies, London.
- (1994): *Setting Savings Free. Proposals for the Taxation of Savings and Profits*. The Institute for Fiscal Studies, London.
- Kornai, Janos* (1994): Transformational Recession: The Main Causes, *Journal of Comparative Economics*, 19: 39–63.
- MacKenzie, George A., and Peter Stella* (1996): *Quasi-Fiscal Operations and Public Financial Institutions*, IMF Occasional Paper 142, Washington DC.
- Murrell, Peter* (1996): How Far Has the Transition Progressed?, *Journal of Economic Perspectives*, 10, Spring: 25–44.
- OECD (1998): *Revenue Statistics / Statistiques des Recettes Publiques 1965–1997*, Paris.
- Tanzi, Vito* (1998): Government Role and the Efficiency of Policy Instruments, in: Peter B. Sorensen (Ed.): *Public Finance in a Changing World*, Macmillan, London: 51–69.

- Varian, Hal R.* (1993): *Intermediate Microeconomics. A Modern Approach*, third edition, Norton, New York and London.
- Wenger, Ekkehard* (1983): Gleichmäßigkeit der Besteuerung von Arbeits – und Vermögenseinkünften, *Finanzarchiv*, 41: 207 – 252.
- Zettelmeyer, Jeromin* (1998): The Uzbek Growth Puzzle, IMF Working Paper 98 / 133.

III. Transformation zur Marktwirtschaft

Russia After the Downfall: Should Europe Watch or Act?*

By Alfred Steinherr

A. Introduction

In late 1998, the world has lost some of its illusions, but has gained in realism. Financial turmoils in Asia in 1997–98 destroyed the belief in the “Asian Miracle” (The World Bank, 1993) and the financial debacle in Russia since August 1998 has put an end to the expectation of “The Coming Russian Boom” (Layard and Parker, 1996). These crises, the most virulent since the 1930s, have also demonstrated that institutional solidity matters. In particular that finance is not a simple “veil”, but rather a motor of prosperity of the real economy or an engine of destruction. The inability of international financial institutions, with the IMF in the forefront, to identify and avoid the outbreak of a crisis, to avoid contagion to other countries, or to minimise the cost of crisis management has generated a rethinking process about the appropriateness of the international financial architecture.

Whilst several Asian countries have suffered large losses in income and welfare, they all – with the possible exception of Indonesia – have a chance of emerging in a few years out of a negative-growth adjustment, with institutional reforms for the better.

Russia stands out even in comparison with the most affected Asian countries both in terms of the severity of its economic collapse and in the lack of fundamental reforms as a basis for a better future.

Section 2 summarises the causes of the Russian disaster to form a basis for a policy package presented in the following sections. My basic conviction (assumption) is that Russia on its own, without massive Western help, will not be able to push through the necessary, profound reforms. Whilst it is easy to agree on the desirability of and the need for Western help, the West is disillusioned with Russia's corrupt and ineffective political system, the absence of law and order, the preponderant influence of criminals, and opaque property rights. Although a market econ-

* This paper is based on a previous paper written with *Daniel Gros* “The Russian Debacle: A Solution with Western Help”, European Investment Bank, Luxembourg, September 1998. Opinions expressed in the present paper are strictly personal and do not in any way reflect those of the author's employer.

omy exists, it is working in the worst of all possible worlds. Western governments, quite rightly, see no point in supporting Russia with loans that only serve to swell the Swiss bank accounts of corrupt politicians and administrators. The difficulty is, however, that without financial help Russia will not be able to bootstrap itself.

If a way could be found to help with a reasonable chance of success, I am sure that the West's attitude would be different. The defence savings made possible by the disintegration of the Soviet Union, the potential for trade and investment with a "normalised" and more prosperous Russia, and the value of a good and peaceful neighbourhood should dispose Europeans, in particular, to treat Russia with a large dose of generosity.

Although the Russian debacle is a problem for the whole world, I argue that Europe has the most to lose or to gain and, therefore, has the greatest interest in working out a feasible assistance. Since the end of World War II the general assumption in all parts of the world was that the United States and its Washington institutions (the IMF and the World Bank) are in charge of solving problems. This assumption is increasingly questioned for two reasons. The first is that Europe and Japan now have the economic means to take on greater responsibilities. All the more as, second, even in an increasingly global market, finance and trade form regional clusters. Mexico conducts over 80 percent of its foreign trade with the United States (similar relationships apply to its foreign investment inflow and its external borrowing) and, therefore, the United States were ready to mount a rescue operation for Mexico in early 1995. Similarly, Japan is proposing an Asian Monetary Fund in recognition of the importance of intra-Asian trade and financial flows.

The same is true for Russia and, more generally, Eastern Europe. Russia conducts more than 50 percent of its foreign trade with the European Union (EU). Direct foreign investment in Russia is small (domestic investment is also very small, one of the major problems in Russia since 1990), but much of it comes from firms in the EU. Therefore, I argue that in this process of greater regional responsibility taking, the EU cannot watch passively the sinking of the Russian economy.

The package that is proposed in this paper is a generous one in financial terms, and a harsh one in terms of institutional reform prerequisites. But these reforms are necessary for creating a more stable and confidence-inspiring Russia. They will not make all powerful interest groups happy, but are good for Russia in the sense that they will increase the chances for a better future. Nevertheless, perhaps no Russian *duma* will accept this package. Too bad: at least Europe will have shown its willingness to help and be serious. With the end of the 20th century, the Cold War tit-for-tat and the silly flirtation between Western wisdom – all it takes for prosperity is to privatise property and create markets – and Russian corruption must both be left behind.

B. Causes of the Russian Debacle

To see what, if anything at all, could be done it is useful to summarise the causes of the disaster. First, the Russian government has been unable to collect taxes from corporations and powerful citizens or, more generally, enforce laws. As a consequence, the State lacks the means to fulfil its duties, accumulates payments arrears and sets a bad example for the non-public sector. Having privatised most of the previously owned enterprises by essentially giving away assets to insiders, not much family silver is left (some 20 percent of industry, including Gazprom and telecommunications, remain to be privatised). To overcome the financial dilemma caused by inefficient tax collection, the State borrowed massively at very high interest rates that, by themselves, made the public debt explosive. The ability of the Russian government to improve institutions has actually slowly improved over time (see Layard and Parker, 1996) and this might have been sufficient to save the country (see Table 1, showing that in 1997 negative GDP growth was reversed, price inflation stabilised, the current account surplus was maintained and only the fiscal deficit was still excessive); if it had not been for the other two problem spots.

Table 1
Russia: Key Economic Indicators

	1996	1997	1998 f.	1999 f.
Real GDP (%)	- 6.0	0.8	- 6.0	- 6.0
CPI	21.8	11.0	80.0	100.0
C / A balance (% GDP)	1.6	0.7	- 0.5	2.5
Fiscal balance (% GDP)	- 8.6	- 6.7	- 5.5	- 5.0

Source: Deutsche Bank Research, Global Emerging Markets, December 1998.

Second, from the beginning of reforms the banking system has been weakly regulated so that most banks are undercapitalised, owned by industrial firms or new oligarchs serving the particular speculative or money-laundering needs of owners. Having largely invested in high-yielding treasury bills and shares on the stock exchange, the restructuring of the treasury bill market and the sharp fall in share prices have brought most banks (rather hedge funds that called themselves banks) into or close to bankruptcy.

Third, Russia did not control the foreign exchange market (thereby following Western advice), allowing domestic firms and banks to borrow in foreign currencies and maintain huge unhedged positions. As long as the rouble exchange rate was stable, this was an easy moneymaking device. In addition banks were helpful in placing Russian wealth abroad, with the effect that the crashing foreign debt of Russia has, as counterpart, the Russian oligarchs' dollar accounts in the West. See Table 2.

Table 2
Russia: External Financing (Millions of Dollars)

	1994	1995	1996	1997	1998
Private flows	5 191	5 642	18 105	35 247	7 526
Equity investment, net	725	2 072	3 036	3 604	2 047
Commercial banks, net	2 437	2 265	5 520	10 191	- 2 814
Other private creditors, net	2 029	1 309	9 549	21 451	8 293
Official flows, net	3 055	6 747	9 396	5 060	7 887
Resident lending abroad, net	- 10 499	- 3 038	- 29 463	- 30 930	- 11 686
Errors and omissions, net	- 404	- 2 851	- 8 134	- 7 432	- 6 708
Reserves excluding gold (- = increase)	1 855	- 10 386	2 845	- 1 983	5 305

Source: Institute of International Finance, Washington, Special Economic Briefings, various issues.

Thus, the immediate cause of the collapse of the rouble was the result of the inability of the Russian government to control the financial sector. Russia did not have a grossly overvalued exchange rate, nor is the government deficit so large that printing money is the only way out. The financial crisis is itself not too dissimilar to the Asian problem: banks borrowed massively in foreign currency and lent these borrowings on to domestic residents in domestic currency. As domestic interest rates were higher than the rates banks had to pay on their dollar debt this was a sure way to make money, provided, of course, that the exchange rate stayed stable. The risk for the bankers was also limited, because they knew that if the exchange rate were to collapse they would all be bankrupt. Given their political power they could be certain that they would be bailed out. As one of the main oligarchs declared not too long ago to the Western press: "There is no business as profitable as politics."

The behaviour of the Central Bank of Russia (CBR) after the outbreak of the crisis has shown that the assumption of the bankers that they would be bailed out has been right. The CBR has given the banks ample liquidity, ostensibly to save the financial system. But in reality this liquidity was immediately used by the banks to buy dollars so that the liquidity crisis continued unabated. Central banks have acted in a similar way elsewhere where the currency is under attack and the cost of letting the entire financial system go bust is too high. But the size of this Russian operation, and the blatant way in which a small group of large banks was allowed to transfer huge funds directly out of the country, are unprecedented. One must presume that the key personnel of the CBR acted not only under intense political pressure, but maybe also under direct personal threats.

Given that the main actors of the economy – government and its agencies, banks, industrial managers – have all failed, have interwoven interests and that no class of actors can be relied upon to put the interest of the country above their own, standard policy prescriptions have no chance of working in Russia. Most likely, Russia will somehow "muddle through" with the risk of hyperinflation,

armed conflicts and eventually some form of dictatorship. The ordinary Russian people risk seeing their living standards fall even further.

C. A proposal for Western Assistance – With Strings Attached

This paper proposes a workable, radical solution that deals with the problems identified. Although attractive to the Russian people, it has little chance of acceptance by the oligarchs or other Russians of influence. But it will also be difficult to refuse the financial carrot of the proposal.

As the short description of the current Russian situation makes clear, Russia cannot be helped with money alone. Yes, Russia needs money, but with its present institutions any Western help would only benefit the oligarchs or Western investors. Western assistance must, therefore, be made conditional on strong institutional redesign under Western control. This is normal procedure under extraordinary circumstances, even with sovereign states. When the United States provided Europe with Marshall Plan funds, it imposed strict controls and demanded wide-ranging institutional reforms. This time the controls will have to be even stricter, given the institutional mud in Russia. Three conditions seem key: to make sure that government cannot misuse financial markets; to set up a more solid banking system; and to reduce the risks from excessive dependence on foreign finance.

I. Isolate Russian Financial Markets From the Government

The first task is to make it difficult for the government to misuse financial markets. This can be achieved by creating institutions rendering it impossible to finance deficits either through recourse to money creation or by borrowing. To achieve the first objective the Russian central bank would have to be reduced to a *currency board*. To achieve the second objective the Russian government would have to pass a law that rules out *any* borrowing, with only one exception: the only possible borrowing would be from the IMF under a stabilisation programme negotiated with the IMF. I now describe these two institutional reforms in more detail.

1. Currency Board

A return to a simple fixing of the exchange rate appears unworkable given the enormous post-debacle loss of confidence. The only workable alternative is a flexible exchange rate. However, there are two problems: first, the loss of confidence could entail large overshooting, making the foreign debt situation even less manageable. Second, use of monetary policy to “muddle through” makes hyperinflation the most likely outcome. Therefore, the best solution would be to confine gov-

ernment away from monetary policy. This can be achieved through a currency board.

One immediate problem for a currency board is that Russian dollar reserve holdings have been used up in the crisis. However, the need for reserves has anyway been cut to less than one-third by the devaluation of the rouble (from 6 to 21 roubles to the dollar, December 1998). Even with little additional help the CBR would now be able to guarantee the exchange of all roubles into dollars at a fixed exchange rate.

At what exchange rate should the rouble be fixed, and against what currency? This is also secondary to the structural measures concerning financial markets to ensure that capital flight is checked. An exchange rate of about 18 roubles against the dollar might be appropriate. Given the low oil prices, Russia probably needs a real devaluation of about one-third. If the rouble goes from approximately 6 to 18 to the dollar, the domestic price level should then only double. This would cut the burden of the domestic debt by half.

What currency should be the anchor for the currency board? This is essentially a choice between the euro and the US dollar. The arguments for the euro are that most of Russia's imports come from Europe and that it would open the eyes of the European public to the external importance of EMU and the potential of the euro as an international currency. The main argument against the euro is that it might appreciate as it becomes an international currency. The key issue is how to avoid large swings in the real exchange rate for an economy that exports mostly energy and raw materials. As the latter are priced in dollars it is tempting to argue that this is another reason to use the US dollar.

But the price of oil is no longer fixed in nominal dollar terms by OPEC. Oil (and gas whose price is linked to that of oil) is now increasingly bought and sold on a spot market where the price can adjust immediately to demand and supply. What currency is used to express the price is then irrelevant, only the factors that determine demand and supply will count. However, the dependence of Russia on energy exports suggests that neither the euro nor the US dollar will be the first best from a theoretical point of view. This conundrum is behind a recent proposal to peg the Russian rouble to the Australian or Canadian dollar, as these economies also depend on exports of raw materials. However, the fact that Russia's exports consist to almost two thirds of energy suggests a more radical solution: to peg the rouble to the price of oil. One rouble could be made to be equivalent to one litre of oil, quality North Sea Light, fob at Rotterdam. This type of currency board the Russian government should be able to back, given the huge reserves the country has. The main practical problem is that the oil (and gas) reserves cannot be mobilised quickly.

The EU could support the currency board solution with a credit line up to, say, 35 billion US dollar, national central banks of the EU thus using their excess foreign exchange reserves after transfers to the European Central Bank. This approach

is easier than financing loans out of the budget. If all the other measures proposed here are carried out there is a good chance that this credit line will, in fact, never be needed. European central banks would also continue to perceive interest on their dollar holdings, before and after disbursement.

The CBR is unlikely to have the political clout to act tough as required by a currency board. Implementation needs, therefore, to be supported with a representation of an EU central bank controller in the CBR.

2. Prohibition of Government Borrowing

The incentive for accepting this restriction would be a large-scale IMF borrowing programme. The IMF resources could be beefed up for that purpose by a special borrowing facility. The Russian government would then be forced to focus on administrative reforms and on measures to improve tax collection. Government debt would then be limited to the present level. The real value of the rouble debt would be diminished due to the admitted 100 percent inflation. The real value of the dollar debt is slighted by the already decided rescheduling.

The funds would be disbursed in frequent instalments so that implementation can be monitored. If the government overspent or used any funds to bail out banks, Western support would immediately be reduced by a corresponding amount. Such a scheme might need to last for 2 or 3 years. How much money will be needed for this part is difficult to estimate with any precision. The government deficit alone would be less than 10 billion euro per year, given that the rouble deficit is now much smaller in foreign currency terms and that the foreign currency value of domestic debt has been cut to a third. Moreover, interest rates should fall once the currency board becomes effective. This happened even in a desperate case like Bulgaria. 20 to 30 billion euro should be adequate to ensure a 3-year period of relative stability.

A standard objection against the package outlined here is that it amounts to throwing good money after bad. However, this argument is beside the point. Most of the financial aid to Russia has, in fact, been spirited abroad, but over the last two years Russia did enjoy a period of relative economic stability, which was certainly very useful in keeping democracy alive and giving the people at least a taste of a market economy¹. Many critics object that this period of relative stability just masked the build-up of fundamental imbalances. This is also an exaggeration. The current account stayed in surplus until 1997 and the capacity of the Russian government to collect taxes increased over time, so that just before the crisis current revenues could cover current non-interest expenses. These two simple facts have two important implications: (i) the fiscal adjustment required is substantial, but not

¹ *Gros and Steinherr* (1995) concluded on the early Russian stabilisation efforts that "at a low level of efficiency the system does function and possess elements of permanence".

impossible, and (ii) the current account surpluses imply that the build-up of (official) foreign debt has as its counterpart external capital assets of the private sector. Capital account controls could not have totally interdicted this capital flight. But its pace could have been substantially reduced, especially if the banks had not been allowed to borrow massively in foreign currency.

II. Surgery on the Cancerous Banking System

The second major institutional reform would consist in putting the banking system on more solid foundations. A starting point would be for international auditing firms to reassess the balance sheets of existing banks. Those with a negative equity are closed down. Those with positive equity are subjected to tax payments on an accrual basis. If, after payment of taxes, their equity is negative, they are closed down. If equity is positive, but less than 8 percent (as is the case of most Russian banks), they are closed down, nationalised and administered by an agency created to this effect, under foreign supervision. It is not clear that corrupt bureaucrats will be doing a better job than oligarchs. Therefore, it might be best to close down all private banks. Deposits up to an amount to be defined (some 2,000–5,000 US dollars) are guaranteed; higher deposits are lost. Most deposits are, at any rate, with Sberbank, which has to be kept. Foreign creditors of banks that have been closed down are, of course, suffering a loss. Banks would be prohibited from foreign exchange exposures.

Due to the increase in inflation, Russian depositors have already made a substantial loss in real terms. Guaranteeing at least repayment of small deposits would be justified on equity grounds and would assure popular support of this otherwise harsh package.

The obvious concern about closing down a large part of the banking system is that financial intermediation would be severely curtailed. But this concern is exaggerated: Russian banks did very little lending to the private sector (7 percent of GDP in 1996). Instead of financial intermediation, they speculated. Enterprises supplied trade finance through inter-enterprise loans. Gross investment – at a historic low level of 21.6 percent of GDP in 1996, down from 37.7 percent in 1991 – was mainly financed out of enterprise cashflows.

III. Capital Controls

The severity of the financial crisis was mainly the result of the interplay between open capital markets and imperfect supervision of the financial system. The latter is unavoidable in the early stages of transition, even with the best intentions of the policy makers. One just does not create effective bank supervision *ex nihilo*. It is the openness of capital markets that magnified greatly the imbalances that un-

doubtedly existed. The West has, therefore, also to blame itself for imposing the open capital markets *credo* on Russia much before the domestic economy was ripe for this step². Unfortunately, the eagerness of the West for the liberalisation of capital movements has tarnished the image of the reforms. It should now be acknowledged that this premature capital market liberalisation was a mistake³.

The third institutional reform, therefore, concerns foreign exchange regulations. Whilst free capital flows are welfare enhancing in a first-best world, they can create havoc in the real world. Russians, I believe, need no demonstration.

Despite the practical difficulty of effective controls, the present situation justifies prohibition of capital exports. In fact, the Primakov government is already moving in that direction. Oligarchs will still find ways of taking money out of the country, but it will be more difficult and it will be illegal. Capital inflows would be free and mainly concentrated on direct and equity investments, as there is no new government debt market. China, for example, has received massive direct investments despite tight exchange controls.

One extreme solution would be to close the spot and futures foreign exchange market. I think this might be extreme, but should not be dismissed completely, given the extensive manipulation of the market⁴.

D. Chances of Success

The combination of capital controls and of bank closures / nationalisation should reduce the power of the oligarchs. As State assets are already vandalised and easy foreign exchange financial investments have ended, two of the moneymaking sources of the oligarchs will have dried up. Of course, there are others. To narrow these down, a stronger State administration is needed. But that – if it ever comes about in Russia – will take time⁵. The West, therefore, should be prepared to sustain such an emergency programme for at least 3 years. If all goes well it could be discontinued. Most likely it would have to remain in place for longer.

² In our book (*D. Gros and A. Steinherr, 1995*), we had proposed a payments union for the ex-Soviet Union and limited capital account convertibility. A high official of the IMF brushed such silly proposals aside in 1992 by reminding us that free and unrestricted convertibility is first-best according to economic theory.

³ Of course, if the Russian political leaders were to choose to try the extreme of “the Belorussian way”, there should be no assistance from the West.

⁴ In September 1998 when forward contracts worth several billion US dollars expired on a particular day, the spot market moved from close to 20 roubles to the dollar to 8 – and the next day moved back to 20. Large Russian banks held back for one day sales orders for roubles and through this manipulation saved billions of dollars, much to the consternation of their loss-making Western counterparts.

⁵ *Loeser (1998)* presents a very lucid analysis of Russian institutions. The history of Russia provides little for even guarded optimism.

There is increasing concern in the West about the moral hazard of official assistance. This concern is real. For example, German banks are most exposed to Russia with loans of close to 40 billion US dollars. Much of that is guaranteed by the German government at a cost for the risk taken that was clearly too low. This created the moral hazard in the first place. The proposed package makes sure that further assistance is not used to bail out foreign lenders, although the stabilisation effect of the package would make repayment in the medium run easier.

For Russia it would not be easy to refuse outright the offer of 60–80 billion US dollars. Europe, which should shoulder the lion's share, would not be paying too much. These funds are not grants. If successful, all this money will be paid back and Russia will avoid the abyss. If the West acts with its traditional IMF approach this will engage less money, but also has no chance of success. If the West does nothing, that would look cheap, but Russia under a nasty, nationalistic dictatorship may impose costs on Western Europe that could be very high.

There is also a good prospect that assets now parked outside of Russia would be repatriated. Those who took money out when the rouble was 6 or less to the dollar, would realise a big gain by converting back at current exchange rates and investing in Russian enterprises that now cost only a small fraction of their value of one year ago. (In dollar terms, average Russian stocks cost 3 percent of their 1997 top level.) All that is required for a massive repatriation of Russian funds is a reasonable chance of stability – what this programme is about to do.

To make the proposal acceptable to the Russian population, it may be desirable to go a step further and provide directly perceived aid. Given the catastrophic harvests, the European Union could dispose of parts of its excess agricultural stocks. This would be a powerful message, to be reinforced with medical supplies. From a longer-run perspective, it would make sense that Europe helps in improving the capital stock, which in all sectors is in a terrible state and productive investment is virtually nil. To minimise risks, Europe (for example through the European Investment Bank) could provide loans for projects that generate hard currency revenues. Pledges on the revenues would serve as guarantees. For example, Russian oil and gas pipelines are old and defective, generating losses estimated at 30 percent of quantities transported and presenting considerable environmental hazards. Financial assistance would help to improve the export capacity and the earnings potential of Russian energy products. Loans could be paid back directly by Western energy importers who would be obliged to pay a certain share of their bills to Western lenders. A bank like the EBRD could even act as a payments clearing house that informs the Ministry of Finance of Russia with the aim of reducing the leakages from export earnings to private Swiss bank accounts.

References

- Deutsche Bank Research (1998): Global Emerging Markets, December.
- Gros, D., and A. *Steinherr* (1995): Winds of Change – Economic Transition in Central and Eastern Europe, London: Longman.
- Institute of International Finance, Special Economic Briefings, various issues, Washington.
- Loeser*, P. G. (1998): Shaping Actors, Shaping Factors in Russia's Future, European Communities Publication Office.
- Layard*, R., and J. *Parker* (1996): The Coming Russian Boom, New York: The Free Press.
- World Bank (1993): The East Asian Miracle, Oxford: Oxford University Press.

Die Osterweiterung der Europäischen Union aus ökonomischer Sicht

Von Horst Tomann*

I. Einführung

Die Osterweiterung der Europäischen Union, wenn sie in nicht allzu ferner Zukunft stattfinden wird, wird ein Prozeß der Integration ungleicher Partner sein. Gemessen an ökonomischen Indikatoren sind die osteuropäischen Reformstaaten klein im Vergleich zur EU. Das Bruttosozialprodukt der fünf Staaten, mit denen die EU im März 1998 konkrete Beitrittsverhandlungen aufgenommen hat (Estland, Polen, Slowenien, Tschechien und Ungarn), beträgt zusammen genommen etwa 3 Prozent des EU-BSP. Fünf weitere Staaten, für die ein Beitrittsverfahren im Sinne von Art. 49 EU-Vertrag (nF) offiziell eröffnet wurde (Bulgarien, Lettland, Litauen, Rumänien und die Slowakei), werden das gemeinsame Sozialprodukt der EU um nicht mehr als 2 Prozent erhöhen (Donges u. a., 1998). Das Realeinkommen der Bevölkerung (je Kopf gerechnet) ist im Durchschnitt dieser Länder niedriger als in den Ziel-1-Regionen der EU; technologische Standards und das Produktivitätsniveau sind vergleichsweise niedrig; die Institutionen der Marktwirtschaft erfüllen ihre Aufgaben nur unzulänglich, und so weiter. Angesichts dieser Unterschiede liegt es nahe, die ökonomische Integration ungleicher Partner als einen Akt der Unterwerfung und der Ausbeutung wahrzunehmen und zu vermuten, aus ökonomischer Sicht würden die Nachteile überwiegen, insbesondere für den schwächeren Partner, so daß kompensierende Finanztransfers unausweichlich wären. Eine genauere Prüfung der ökonomischen Argumente gibt jedoch Anlaß zu mehr Optimismus. Ich will versuchen, diesen Optimismus zu begründen. Dabei werde ich meine eigenen Wertungen möglichst offenlegen und zunächst fragen, welche Aussagen die ökonomische Theorie zu den Wirkungen einer Osterweiterung der EU trifft: der Marktöffnung (III.), den Finanztransfers (IV.) und der Ordnungspolitik (V.) Meine Bewertung in Form eines stilisierten Vorteil-Nachteil-Kalküls erlaubt einige Schlußfolgerungen zur politischen Debatte (VI.). Vorangestellt sei ein kurzer Abriß darüber, was die EU eigentlich aus ökonomischer Sicht darstellt:

* Ich danke zwei anonymen Referenten sowie Frau Dr. Nübler für kritische Kommentare. Was folgt, steht aber selbstverständlich in meiner Verantwortung.

II. Was bietet die EU?

Die EU ist ein gemeinsamer Markt, für den im Innenverhältnis die Bedingungen einer Freihandelszone hergestellt wurden: alle tarifären und nicht-tarifären Handelsschranken für den Binnen-Handel wurden mit der Einheitlichen Akte von 1987 aufgehoben.¹ Die EU ist darüber hinaus eine Zollunion, d. h. für den Handel mit Drittländern sind gemeinsame Außenzölle und gemeinsame Handelsbeschränkungen festgelegt worden. Damit hat die EU, was die Integration der Gütermärkte angeht, einen Januskopf. Einerseits lassen sich durch Freihandel Wohlfahrtsgewinne einer Verbesserung der regionalen Spezialisierung ausschöpfen („Handelsschaffung“). Andererseits können durch die Zollunion Wohlfahrtsverluste entstehen, sofern günstige Drittland-Angebote durch die Handelsbeschränkungen nach außen vom gemeinsamen Markt ausgeschlossen werden. Die europäische Bananenmarkt-Ordnung ist das Musterbeispiel für diesen Effekt der Handelsumlenkung. Die Zollunion dient offensichtlich protektionistischen Zielen. Zwar schreibt die Handelstheorie einer Zollunion auch Wohlfahrtsgewinne zu, die sich unter bestimmten Voraussetzungen aus Terms-of-trade-Effekten ergeben können (Tichy, 1997). Aber im Ganzen bleibt das Urteil Harry Johnsons (1965) gültig, der die ökonomische Ratio einer Zollunion nicht in der Wohlfahrt der Verbraucher sieht, sondern im Schutz der Binnenproduktion und der Erhaltung der Arbeitsplätze innerhalb der Union.

Als ein gemeinsamer Markt ist die EU nicht nur – wie eine Freihandelszone – durch den Abbau von Handelsbeschränkungen im Binnenmarkt gekennzeichnet. Vielmehr gibt es auch gemeinsame, durch die Wirtschaftspolitik gesetzte Rahmenbedingungen, insbesondere einen gemeinsamen Subventions-Kodex und eine gemeinsame Wettbewerbspolitik. Dieser gemeinsame Rahmen, der *acquis communautaire*, soll einheitliche, nicht diskriminierende Wettbewerbsbedingungen schaffen. Der *acquis* ist auf der Grundlage der Einheitlichen Akte von 1987 mit dem Programm zur Vollendung des Europäischen Binnenmarktes nach 1992 vervollständigt worden. Schließlich wurde im Zuge des Binnenmarkt-Programms auch der Abbau von nationalen Schranken auf den Faktormärkten vorangetrieben. Es gibt ungeachtet unterschiedlicher nationaler Regelungen, die weiterhin bestehen, seit 1993 gemeinsame Finanzmärkte und damit einen ungehinderten Kapitalverkehr. Es gibt Freizügigkeit für Unternehmer; und es gibt weitgehende Freizügigkeit für Arbeitnehmer mit der Konsequenz, daß auch im sogenannten geschützten Sektor der nicht handelbaren Güter die Wettbewerbsbedingungen eines gemeinsamen Marktes geschaffen wurden. Die sogenannte Entsende-Richtlinie, die die Bundesregierung für die Bauwirtschaft erlassen hat, zeigt, daß der damit angestoßene Strukturwandel nicht ohne Probleme zu bewältigen ist. Aber im Grundsatz stellt der *acquis* einen so durchgreifenden institutionellen Wandel dar, daß mit gutem

¹ Unterschiedliche Mehrwertsteuersätze, die weiterhin bestehen, haben aufgrund des Grenzgleichs keine handelsverzerrende Wirkung.

Grund von den vier Freiheiten gesprochen werden kann, welche die EU gewährleistet: für Personen, Dienstleistungen, Güter und Kapital.

Nicht zuletzt bietet die EU monetäre Stabilität. Im Euroraum gibt es keine Zahlungsbilanz-Risiken mehr, welche den Spielraum der nationalen Wirtschaftspolitik einschränken könnten und entsprechend keine Wechselkursrisiken, die bei privaten Transaktionen im Euroraum zu berücksichtigen wären. Unter der Annahme, daß die Europäische Zentralbank eine glaubwürdige, auf die Sicherung des Geldwertes ausgerichtete Politik betreibt, bietet der Euroraum günstige Investitionsbedingungen – unabhängig vom Standort innerhalb dieses Raumes. Entsprechend gering ist die Prämie, die von den Geldhaltern für die Aufgabe von Liquidität gefordert wird (Liquiditätsprämie) und das Niveau der langfristigen Zinsen.

Aber auch Mitgliedsländer der EU, die der Europäischen Währungsunion nicht angehören, können von diesem Kern an monetärer Stabilität profitieren. Sofern sie mit dem Ziel der Stabilisierung ihrer Währung dem EWS II beitreten, können sie das Reglement einer gemeinsamen Wechselkurspolitik in Anspruch nehmen und insbesondere auf den Beistand der Europäischen Zentralbank zählen. Die EZB ist im Rahmen dieses Wechselkursmechanismus bereit, in unbegrenzter Höhe zur Stabilisierung der Wechselkurse zu intervenieren, wenn auch unter der Bedingung, daß das betreffende Land hinreichende Anstrengungen zur internen Stabilisierung unternimmt (zum Interventionsmechanismus im EWS II vgl. Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Januar 1999). Länder, die nicht der EU angehören, können zwar von sich aus versuchen, ihre Währung an den Euro zu binden und durch diese Strategie der externen Stabilisierung die Vorteile monetärer Stabilität zu sichern (dies war z. B. die Strategie Österreichs vor dem EU-Beitritt). Sie dürfen dabei aber nicht – anders als EU-Staaten – mit der Unterstützung durch die EZB rechnen, sondern müssen die Glaubwürdigkeit ihrer monetären Politik aus eigener Kraft erreichen.

III. Marktöffnung: Konvergenz und Divergenz

Eine Öffnung des gemeinsamen Marktes der EU nach Osten zeitigt unmittelbare Wirkungen auf die Handelsströme. Diese Wirkungen und die Impulse, die sich daraus für das wirtschaftliche Wachstum in den beteiligten Regionen und die Veränderung der Einkommensdisparitäten ergeben, stehen im Zentrum ökonomischer Analysen. Die ökonomische Theorie trifft zu den Wirkungen einer Integration der Gütermärkte klare Aussagen, die jedoch jeweils unter spezifischen Prämissen stehen. Es erstaunt daher nicht, daß die Diskussion über die ökonomischen Wirkungen einer Osterweiterung der EU dennoch recht kontrovers geführt wird. Im Großen und Ganzen lassen sich zwei Klassen von Modellaussagen unterscheiden.² Die

² Eine ausführliche Analyse der Frage, welche Aussagen der Handelstheorie und der Wachstumstheorie sich auf die Marktöffnung der EU nach Osten anwenden lassen, liefert *Jacobsen* (1999).

erste wird unter der Annahme vollständiger Konkurrenz abgeleitet, welche impliziert, daß sich alle Marktteilnehmer wie Preisnehmer verhalten und der Marktzugang frei ist. Unter dieser Annahme führt sowohl die Handelstheorie als auch die Wachstumstheorie zu dem Ergebnis, daß eine Marktöffnung Konvergenz auslöst. Demnach würde die Osterweiterung der EU einen Prozeß aufholender wirtschaftlicher Entwicklung in Zentraleuropa in Gang setzen. Die zweite Klasse von Modellaussagen beruht dagegen auf der Annahme, daß die Marktstrukturen durch unvollständige Konkurrenz und die Produktionsstrukturen durch Unteilbarkeiten gekennzeichnet sind. In einer solchen Marktkonstellation kommt die Modellanalyse zu dem Ergebnis, daß die Integration ungleicher Partner zu einer divergenten ökonomischen Entwicklung führt, mit der Konsequenz, daß sich die Disparitäten vergrößern.

Modellaussagen bei vollständiger Konkurrenz. Das Wettbewerbsmodell liefert uns drei Begründungslinien für Konvergenz. Erstens begründet die klassische Handelstheorie, wie erwähnt, Wohlfahrtsgewinne durch Handel, die als Folge der regionalen Spezialisierung und einer entsprechend größeren Effizienz der Ressourcennutzung entstehen. Diese langfristig wirksamen Einflüsse führen im Zuge der Nutzung komparativer Kostenvorteile und des damit verbundenen Strukturwandels – wie die neoklassische Theorie zeigt – zu einer Angleichung der Faktorpreise und der Einkommen. Zweitens begründet das Wettbewerbsmodell aufholende Entwicklung durch den Akkumulationsprozeß. In einem integrierten Wirtschaftsraum geben bei den Standortentscheidungen der Unternehmen die absoluten Kostenvorteile den Ausschlag. Je mehr die Transaktionskosten im Zuge des Integrationsprozesses sinken und je mehr die Produktionstechnologien standardisiert sind, um so mehr fallen dabei die Lohnkostenvorteile der Peripherie ins Gewicht. Von der Marktöffnung sind daher wegen höherer Profitchancen Direktinvestitionen in der Peripherie zu erwarten, die dort den Anstoß zu einer Einkommensexpansion geben. Drittens läßt sich aus bestimmten Ansätzen der neuen Wachstumstheorie, die Wachstum endogen erklärt, unter Wettbewerbsbedingungen ein Konvergenz-Szenario für Länder, die miteinander Handel treiben, ableiten. Dabei ist eine spezifische, für den Fall der Osterweiterung der EU aber keineswegs unwahrscheinliche Bedingungskonstellation zugrunde zu legen. Die Grundannahme ist, daß wirtschaftliches Wachstum durch Wissensproduktion erklärt wird und (technologisches) Wissen nicht allein durch Forschung und Entwicklung produziert wird, sondern auch als Beiprodukt (externer Effekt) eines Lernprozesses in der Produktion entsteht. Arrow (1962) und Lucas (insbes. 1988 und 1993) haben entscheidende Anstöße zur Entwicklung dieser Theorie geleistet. Wie Jacobsen (1999) zeigt, hat die neue Wachstumstheorie eine (begrenzte) Aussagekraft zur Erklärung aufholenden wirtschaftlichen Wachstums in den Reformstaaten Osteuropas. Der Motor wirtschaftlichen Wachstums ist die Humankapitalbildung. Es ist aber nur zum Teil möglich, sich das entstehende Humankapital wie ein privates „property right“ anzueignen, zum anderen Teil breitet sich Wissen wie ein öffentliches Gut im ökonomischen Sinn aus. Dieser „intangible“ Effekt des entstehenden Humankapitals hat

zur Konsequenz, daß „der internationale Handel nun als Transmissionsmechanismus für technisches Wissen fungiert und so einen aufholenden Wachstumsprozeß zwischen ungleich ausgestatteten Handelspartnern auslöst“ (Jacobsen 1999, S. 33).

Mit diesen Ansätzen durchbricht die neue Wachstumstheorie eine Schranke, die bislang darin bestand, daß der Zusammenhang zwischen ökonomischem Wachstum und internationalem Handel „als Reflex auf die unterschiedlichen nationalen Faktorausstattungen (auftritt)“ (Jacobsen, 1999, S. 36). Die entscheidende Bedingung dieser Modellaussage einer Konvergenz durch die Transmission von technischem Wissen ist die Verbesserung des Zugangs zu fortgeschrittener Technologie bei unterschiedlicher ursprünglicher Faktorausstattung. Damit wird aus der Sicht der zentraleuropäischen Länder die entscheidende Grenzlinie markiert. Eine Aufnahme in die EU bedeutet eine Verbesserung des Transmissionsmechanismus. Damit aber erfüllt sie eine wichtige Bedingung dafür, daß von einer Aufnahme in den „convergence club“ gesprochen werden kann.

Modellaussagen bei unvollständiger Konkurrenz. Die zweite Klasse von Modellaussagen geht von der Tatsache aus, daß auf vielen Märkten die Produktion von Gütern und Dienstleistungen durch Unteilbarkeiten bestimmt ist, sei es durch ein Mindestmaß an technologischem Wissen oder einfach durch Erfahrungen in der Produktion. Auf diesen Märkten ist ein Marktgleichgewicht unter Wettbewerbsbedingungen nicht definiert. Die Marktstruktur wird durch strategisches Verhalten bestimmt, vornehmlich durch strategische Preissetzung und Produktdifferenzierung. Unter diesen Bedingungen, die in Modellen der unvollständigen Konkurrenz abgebildet werden, ist ein Konvergenzmechanismus nicht ohne weiteres zu begründen.

Aussagen zu den Integrationswirkungen, die unter den genannten Bedingungen stehen, lassen sich aus der neuen Handelstheorie in Verbindung mit der Theorie endogenen wirtschaftlichen Wachstums ableiten. Eine Integration ungleicher Partner, wie sie die EU-Osterweiterung darstellt, hat zunächst zur Konsequenz, daß die *newcomer* einen strategischen Kostennachteil haben, der sie daran hindert, in die etablierten Märkte einzudringen. Sie müssen sogar befürchten, daß sie sich auf ihren eigenen Märkten nicht mehr behaupten können. Hinzu kommen externe Erträge einer räumlichen Konzentration der wirtschaftlichen Aktivität, die auch unter Wettbewerbsbedingungen wirksam werden, weil sie nicht an die Unternehmensgröße, sondern die Größe einer Industrie bzw. einer urbanen Region gebunden sind (Krugman 1991). Ökonomische Agglomerationsvorteile sind insbesondere die Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften, von spezialisierten Vorprodukten und technologischem Wissen.

Interne Erträge aus der Nutzung von Unteilbarkeiten (Skalenerträge) und externe Erträge der Agglomeration begünstigen die räumliche Konzentration von Industrien, die nicht an bestimmte Standorte gebunden sind (*footlose industries*, Krugman 1991). Die Integration von Wirtschaftsräumen kann diesen Prozeß unterstützen, zumal sie mit einem Abbau von Transaktionskosten verbunden ist, d. h.,

die ökonomischen Entfernungen verringert. Dabei begünstigt der historische Zufall die alten Kerne wirtschaftlicher Aktivität, mit der Konsequenz einer Vergrößerung der Einkommensunterschiede. Eine radikale Verringerung der Transaktionskosten im Integrationsprozeß kann aber auch dazu führen, daß sich neue Kerne wirtschaftlicher Aktivität herausbilden, deren absoluter Vorteil niedriger Faktorkosten den Nachteil fehlender Agglomeration überkompensiert (Krugman 1991). Die ökonomische Theorie trifft also keine eindeutigen Aussagen über die räumliche Verteilung der Handelsströme und die daraus folgenden Einkommenswirkungen in einem integrierten Wirtschaftsraum.

Wendet man diese Modellergebnisse auf den Fall einer Osterweiterung der EU an, so muß man es für wahrscheinlich halten, daß die zentraleuropäischen Länder zur neuen Peripherie Europas werden, wo Industrien mit einfacher Arbeitsqualifikation komparative Kostenvorteile haben, aber interne und externe Erträge der Konzentration nicht genutzt werden können. Die resultierende Divergenz der Einkommen könnte durch *backwash-Effekte* noch vergrößert werden (Hirschman 1958). Dagegen steht, daß der historische Zufall auch die zentraleuropäischen Industriezentren begünstigen könnte, die als Folge einer stalinistischen Industriepolitik entstanden sind (das Beispiel der Slowakei). Und daß der große Lohnkostenvorteil Zentraleuropas in Verbindung mit einer Akkumulation von Humankapital einen Entwicklungsimpuls darstellt. Die neue Wachstumstheorie hat auch diese Möglichkeit aufholenden wirtschaftlichen Wachstums – unter der Annahme unvollständiger Konkurrenz – modelliert (Romer 1990). In diesen Modellen ist Wissensproduktion nicht ein Beiprodukt, sondern Ergebnis unternehmerischen Handelns, wobei die zu erwartenden Monopolgewinne aus einer Innovation einerseits, die versunkenen Kosten für Forschung und Entwicklung andererseits das Kalkül bestimmen. Auf lange Sicht lassen sich Monopolrenten aus der Innovationstätigkeit aber nicht aufrechterhalten, weil das Wissen diffundiert. Handel führt in diesen Modellen zu einer Markterweiterung mit dem Skaleneffekt einer größeren Produktvielfalt. Dabei erfährt in aller Regel der Handelspartner mit der relativ größeren Humankapitalausstattung einen zusätzlichen Wachstumsimpuls. Dieses Ergebnis kehrt sich jedoch um, wenn Länder mit sehr unterschiedlicher Faktorausstattung ihre Handelsschranken öffnen und es dem benachteiligten Handelspartner gelingt, sich durch eine Imitationsstrategie einen Teil der temporären Monopolgewinne der Innovatoren anzueignen. Es kommt dann im gemeinsamen Markt zu einem Abbau von Monopolrenten und im benachteiligten Land zu einer Akkumulation von Humankapital. Die Humankapitalbildung kann im Zusammenwirken mit einem weiter bestehenden absoluten Faktorkostenvorteil (niedrige Löhne) einen Prozeß aufholenden Wachstums auslösen. Dieses Ergebnis ist nunmehr nicht von der Existenz intangiblen Wissens und dessen Diffusion abhängig – wie im Konkurrenzmodell –, sondern die Wissensdiffusion folgt aus strategischem Innovations- und Imitationsverhalten.

Damit bleiben die Erklärungsmuster im Gegensatz zu den Modellen mit vollkommener Konkurrenz nicht mehr auf die Betrachtung nur gesamtwirtschaftlicher Wettbewerbsfähig-

keit beschränkt. In Modellen mit unvollkommener Konkurrenz kann durch Disaggregation in verschiedene Wirtschaftssektoren und auf der Basis einzelwirtschaftlicher zielgerichteter Entscheidungen innerhalb einer Ökonomie aufholendes Wirtschaftswachstum auch zwischen unterschiedlich ausgestatteten Handelspartnern erklärt werden (Jacobsen 1999, S. 53).

Mit Bezug auf diese Aussagen der neuen Wachstumstheorie zeigt Jacobsen, daß die Handelsstruktur und deren Veränderung Aufschlüsse über das Potential an aufholendem Wirtschaftswachstum gibt. Überträgt man diese Ergebnisse auf den Fall der Osterweiterung der EU, so läßt sich schließen, daß die Marktöffnung um so eher einen Prozeß aufholenden wirtschaftlichen Wachstums auslöst, je mehr sie die Wissensdiffusion begünstigt und die Humankapitalbildung in Zentraleuropa stimuliert.

Die Modellaussagen der Theorie sind von Baldwin u. a. (1997) in einer Simulationsstudie quantifiziert worden. Die Autoren benutzen ein globales Modell des allgemeinen Gleichgewichts, das nach neun Regionen und 13 Wirtschaftsbereichen gegliedert ist.

Sie berechnen positive Realeinkommens-Wirkungen einer Osterweiterung der EU für die Staaten Zentral- und Osteuropas (die Visegradländer plus Bulgarien und Rumänien), aber auch für die EU und den Rest der Welt. Die Studie ist aufschlußreich, weil sie nach Sektoren gegliedert ist und für einen Teil der Sektoren die Annahme von Skalenerträgen und unvollständigem Wettbewerb einführt (das Dixit-Stiglitz-Modell monopolistischer Konkurrenz, das es erlaubt, ein Marktgleichgewicht zu definieren). Und weil sie Allokationseffekte und Akkumulationseffekte unterscheidet und die relative Bedeutung dieser Effekte quantifiziert. Im Ergebnis kommt den Akkumulationseffekten ein größeres Gewicht zu. Dabei beziehen sich die Autoren aber auf das physische Kapital, nicht das Humankapital, und sie unterscheiden auch nicht, wie es eigentlich erforderlich wäre (Jacobsen, S. 54), zwischen Investitionen und Innovationen.

Die Schumpeter'sche Idee der Entwicklung durch Innovationen läßt sich im Rahmen der neuen Wachstumstheorie ohnehin nur unzureichend abbilden, weil in diesen Modellen endogenes Wachstum durch die Humankapitalausstattung erklärt wird, also an Bestandsgrößen gebunden ist. In einem Schumpeter'schen Sinn kann aber die Osterweiterung der EU an sich schon als eine Innovation angesehen werden, insofern sie „neue Märkte“ erschließt. Mit der Schaffung neuer Märkte setzen die Schumpeter'schen Pionierunternehmer einen Prozeß der Einkommensbildung in Gang, und diese Dynamik erklärt sich unabhängig davon, ob eine Ausstattung an physischem Kapital oder Humankapital vorhanden ist. „Denn es ist nicht der Akkumulationsprozeß, also nicht die Bestandsgrößen, sondern die temporäre Rente, die ein Unternehmer erwirtschaftet, die zum Argument für einen wirtschaftlichen Aufholprozeß wird.“ (Jacobsen 1999, S. 55)

Die Alternative. Insgesamt lassen sich mit den Aussagen der Handelstheorie, der neuen Wachstumstheorie und der Schumpeter'schen Entwicklungstheorie sowohl

konvergente als auch divergente Entwicklungen begründen. Das Urteil über die Handelswirkungen eines Beitritts der zentraleuropäischen Länder zum Europäischen Binnenmarkt bleibt also unbestimmt. Auch die empirischen Studien, die als Beleg herangezogen werden könnten, liefern kein eindeutiges Bild (Tichy, 1997). Bevor wir nach anderen (ökonomischen) Gründen für den unbedingten Willen der zentraleuropäischen Staaten zu einem baldigen EU-Beitritt suchen, müssen wir ihre Entscheidungssituation noch präzisieren. Die Frage ist, welche Alternative sie haben. Eine Integration dieser Länder in die Welthandelsordnung macht, was das Ausmaß der Handelsliberalisierung betrifft, wohl keinen großen Unterschied zum EU-Beitritt (Schäfer, 1997). Eine allgemeine Handelsliberalisierung im Rahmen der WTO wäre auch deshalb keine echte Alternative, weil die EU den größten Handelspartner für diese Länder darstellt. Die Alternative ist vielmehr der *status quo*. Die EU hat in den sogenannten Europa-Abkommen mit den zentraleuropäischen (und osteuropäischen) Staaten einen Abbau von Handelsbeschränkungen vereinbart, verbunden mit der Absicht, innerhalb von zehn Jahren eine Freihandelszone zu schaffen.³

Mit diesen Präferenzabkommen bietet die EU aber nur beschränkten Zugang zu ihren Märkten. Zum Teil werden bereits bestehende Präferenzen auf Zentraleuropa ausgedehnt (80% der EU-Importe sind „präferenziert“). Insofern bietet die EU nichts weiter als einheitliche Marktzugangsbedingungen, d. h. ein *level playing field*. Die EU behält sich aber vor, den Handel mit sogenannten sensiblen Produkten zu beschränken. Die Europa-Abkommen enthalten Klauseln, die Maßnahmen gegen „unfaire Handelspraktiken“ (Artikel 29) und darüber hinaus gegen „fairen Handel“ vorsehen, sofern die Einfuhr zu schwerwiegenden Störungen eines Wirtschaftszweiges verbunden mit regionalen Störungen führt (Artikel 30). Außerdem erlaubt Artikel 115 EG-Vertrag, vorübergehend Schutzmaßnahmen, insbesondere Importquoten zur Abwendung von Schädigungen einzuführen. In diesem Fall ist jedoch eine Kompensation des Handelspartners erforderlich.

Diese protektionistischen Regelungen widersprechen nicht den GATT-Regeln, da die EU in der Welthandelsordnung als eine Einheit betrachtet wird. Sie entfalten vornehmlich eine Abschreckungswirkung. Das Potential an Handelsbeschränkung, das der EU damit an die Hand gegeben ist, führt zu einem System des *managed trade*, d. h. bilateraler und informeller Abkommen über freiwillige Mengenbeschränkungen und die freiwillige Einhaltung von Mindestpreisen. Der Vorteil eines EU-Beitritts aus Sicht des beitretenden Landes wird damit offensichtlich. Er liegt darin, daß diese Beschränkungen und die damit verbundene Unsicherheit über die künftige Marktentwicklung entfallen. Hinzu kommen die Vorteile, die zentraleuropäische Anbieter gegebenenfalls aus einer Handelsumlenkung ziehen können. Im Ganzen garantiert ein EU-Beitritt den zentraleuropäischen Produzenten unbe-

³ Europa-Abkommen sind zwischen 1993 und 1996 für Ungarn, Polen, der Tschechischen Republik, der Slowakei, Rumänien, Bulgarien, Slowenien, Estland, Lettland und Litauen in Kraft getreten; vgl. Müller-Graff, 1997.

schränkten Zugang zu einem Markt, auf dem fast 30 Prozent des Welteinkommens erwirtschaftet werden (Baldwin u. a. 1997).

IV. Finanztransfers

Aus ökonomischer Sicht liegt es nahe, die Osterweiterung der EU als eine Investition zu betrachten, die erst auf lange Sicht Erträge abwirft und die daher zunächst einmal Auszahlungsüberschüsse verursacht, die finanziert werden müssen. Der immense Finanzbedarf der Osterweiterung erfordert in erster Linie den Einsatz privaten Kapitals. Die Frage ist also zunächst, in welchem Umfang man mit privaten Finanzmitteln rechnen darf. Wie die Analyse der Markttöffnung gezeigt hat, birgt eine Vergrößerung des EU-Binnenmarktes Investitionschancen, sowohl in der EU als auch in den Beitrittsländern. Für die Finanzierung dürften private Mittel bereitgestellt werden, sofern die Erträge dieser Investitionen internalisiert werden können und die Ertragserwartungen hinreichend sicher sind. Eine Finanzierung des Investitionsvorhabens „Osterweiterung“ aus öffentlichen Mitteln scheint daher vornehmlich aus zwei Gründen erforderlich zu sein. Einmal müssen Investitionen aus öffentlichen Budgets finanziert werden, deren Erträge nicht internalisierbar sind, d. h., die nicht unmittelbar in Form von Zusatzgewinnen privaten Investoren zufließen. Zum anderen kann durch staatliche Maßnahmen die Sicherheit der Ertragserwartungen privater Investoren verbessert werden. Dies ist zwar vornehmlich die Rolle der Ordnungspolitik (Abschnitt V). Öffentlich finanzierte Investitionen können aber auch die Wirkung einer „Initialzündung“ haben, welche die privaten Investitionsrisiken verringert und einen Prozeß nachholender wirtschaftlicher Entwicklung in Gang setzt.

Grundgedanken eines regionalen Finanzausgleichs. Ein regionaler Finanzausgleich, wie er in föderalen Staaten und der EU praktiziert wird, wird gewöhnlich mit dem Ziel der Verteilungsgerechtigkeit und dem Ziel einer Versicherung gegen asymmetrische Schocks begründet. Dabei ist das Ziel der Verteilungsgerechtigkeit, d. h. die Umverteilung von Einkommen zwischen Personen, in einem regionalen Zusammenhang eher schwach legitimiert. Ein Risikoausgleich dagegen begrenzt nicht nur die Wohlstandsunterschiede sondern erhöht auch die ökonomische Effizienz und verbessert die Entwicklungsbedingungen. In den konkreten Zielsetzungen der regionalen Strukturpolitik finden sich beide Zielvorstellungen wieder, wenn auch mit unterschiedlichem Gewicht. In Deutschland ist es Aufgabe der Raumordnungspolitik, die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ zu wahren. In der EU ist die räumliche Strukturpolitik auf den „wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“ (*cohesion*) ausgerichtet. Diese unterschiedlichen Zielsetzungen lassen sich durchaus so interpretieren, daß die Verteilungsgerechtigkeit auf der höheren Ebene der EU ein geringeres Gewicht hat, während der Risikoausgleich und die Entwicklungsidee hier stärker im Vordergrund stehen. Insbesondere der Kohäsionsfonds, der konzipiert wurde, um der Peripherie der EU den Einstieg in die Europäische

Wirtschafts- und Währungsunion zu erleichtern, ist von diesem Gedanken getragen. Übertragen auf die Osterweiterung der EU wären also entsprechend öffentliche Finanztransfers legitimiert, sofern deren Erträge nicht internalisierbar sind, sondern indirekt, über eine Verbesserung der Entwicklungsbedingungen der Allgemeinheit zugute kommen.

Der Versicherungsgedanke läßt sich im Fall des EU-Beitritts zentraleuropäischer Staaten noch in spezifischer Weise deuten. Der Beitritt kann als ein Versicherungsvertrag interpretiert werden, wobei das beitretende Land sein ökonomisches Potential in die Gemeinschaft einbringt und diese im Gegenzug das Land gegen die Risiken der Transformation des Wirtschaftssystems versichert (Schrettl, 1992). Damit wären also insbesondere Finanztransfers zur Kompensation des durch den Beitritt ausgelösten Strukturwandels begründet.

Agenda 2000. Die Osterweiterung der EU als ein Zusammenschluß ungleicher Partner wird gravierende Finanzierungsprobleme aufwerfen. Zunächst einmal ist die Finanzmasse, die der EU für diese Zwecke zur Verfügung steht, begrenzt. Das EU-Budget kann maximal 1,27 Prozent des gemeinsamen Bruttosozialprodukts betragen. Das bedeutet, daß zusätzliche Finanztransfers, die in die Empfängerländer im Osten fließen, im wesentlichen an anderer Stelle eingespart werden müssen. Hinzu kommt, daß die Osterweiterung eine zusätzliche Nachfrage nach Kompensationszahlungen innerhalb der „alten“ EU auslöst, insbesondere im Bereich der sensiblen Produkte, die durch die Osterweiterung ihre Protektion verlieren. Die Zunahme des interindustriellen Handels (Handelsschaffung), von der in der langen Frist Wohlfahrtsgewinne erwartet werden, wird also zunächst als ein Nachteil erfahren, der Kompensationsforderungen auslöst. Solche Forderungen werden insbesondere von den Mittelmeerländern gestellt. Schließlich muß der europäische Finanzausgleich insgesamt neu adjustiert werden, um den Zuwachs an Finanztransfers, der durch die Osterweiterung entsteht, in Grenzen zu halten. Allenfalls für eine Übergangszeit kann den neuen Mitgliedern der EU verwehrt werden, den gleichen Status wie die alten Mitgliedsländer in Anspruch zu nehmen. Insgesamt 80 Prozent der EU-Ausgaben entfallen auf die gemeinsame Agrarpolitik (GAP) und die Strukturfonds, also auf Bereiche, in denen die zentraleuropäischen Staaten, sobald sie Mitglieder der EU sind, in zunehmendem Maße Finanzhilfen der EU beanspruchen können werden. Die Tatsache, daß in einer erweiterten EU ein Teil der bisherigen Empfänger von Transferzahlungen ihren Anspruch verlieren werden, dürfte keine echte Entlastung darstellen, weil auch hier mit Kompensationsforderungen zu rechnen ist. So wird die durchschnittliche Wertschöpfung je Einwohner in der EU durch die Osterweiterung sinken mit der Konsequenz, daß eine Reihe von Regionen, insbesondere in Spanien und Irland, ihren Status als Ziel-1-Region (weniger als 75 Prozent des EU-Durchschnitts, gemessen am Bruttoinlandsprodukt je Einwohner) verlieren. Insgesamt wird durch die geplante Osterweiterung der EU ein starker Anreiz ausgeübt, überfällige Reformen der EU-Strukturpolitik, insbesondere der GAP, nunmehr in Angriff zu nehmen.

Mit dem Ziel, einerseits der Osterweiterung der EU den Weg zu öffnen, andererseits eine Reform der EU-Strukturpolitik umzusetzen, hat die Europäische Kommission für die Jahre 2000 bis 2006 einen Finanzrahmen vorgelegt (Agenda 2000), der vom Europäischen Rat auf seiner Tagung in Berlin am 24. und 25. März 1999 mit folgender Maßgabe verabschiedet wurde: Einerseits wird innerhalb des gemeinsamen Finanzrahmens in Höhe von 1,27 vH des BSP ein Ausgabenrahmen für die bisherigen Mitglieder der Union (EU-15) festgelegt; andererseits hat der Rat für den Fall eines Beitritts neuer Mitgliedstaaten Rückstellungen vorgesehen, die sowohl Hilfen für die Vorbereitung eines Beitritts als auch die durch einen Beitritt verursachten Kosten finanzieren sollen. Diese Rückstellungen sind so bemessen, daß vom Jahr 2002 an der Beitritt von sechs neuen Mitgliedern finanziert werden kann. Die genannten Teilbudgets (EU-15, pre-accession aid, enlargement) sind untereinander nicht deckungsfähig (Tabelle 1). Der Rat gibt damit für die Beitrittskandidaten ein Finanzvolumen vor, das sich zum Teil aus dem Zuwachs des gemeinschaftlichen Sozialprodukts, zum Teil aus reformbedingten Einsparungen bei den Finanztransfers an die alten Mitgliedsländer speist. Die dabei zugrunde gelegten Reformen, insbesondere im Bereich der GAP, werden als unzureichend eingeschätzt (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 1998; Neumann, 1999). In der Tat ist beim gegenwärtigen Stand der Reformplanung kein substantielles Einsparvolumen zu erwarten. Eine Osterweiterung der EU bei unveränderten Regeln für die Strukturpolitik und die GAP hätte das EU-Budget schätzungsweise um 20 bis 25 Mrd. ECU p.a. belastet (Tomann, 1996). Im Vergleich dazu ist das Volumen der Finanztransfers, das der Europäische Rat für die Beitrittsländer vorgesehen hat, nur wenig geringer (im Jahr 2006: 19,9 Mrd EURO, vergleiche Tabelle 1).

Tabelle 1
Finanzrahmen einer Osterweiterung der EU

	2000	2002	2004	2006
	in Mrd. EURO			
1. Fortschreibung des Finanzrahmens der EU (1,27 %) des EU-BSP in Preisen von 1999)	100,7	109,5	115,1	120,6
2. Fortschreibung des Ausgabenrahmens				
a) Budget der EU-15	88,9	90,7	88,3	87,1
<i>davon</i>				
Strukturhilfen	32,0	30,9	29,6	29,2
b) „Beitritts“-Budget (für voraussichtlich 6 Beitrittsländer)	3,1	9,6	14,7	19,9
<i>davon</i>				
Strukturhilfen	1,0	4,8	9,0	13,1
	in v. H. des Budgets			
3. Anteil von Beitritts Hilfen u. Hilfen für neue Mitgliedstaaten	3,1	8,7	12,8	16,5

Quelle: Presidency conclusions. Berlin European Council, 24/25 march 1999. Eigene Berechnungen.

Indirekte Effekte. Wie erwähnt, können öffentliche Finanzhilfen den notwendigen Finanzbedarf einer Osterweiterung der EU nur zum geringsten Teil decken. Der Großteil dieser Investition muß durch privates Kapitalangebot finanziert werden, sei es durch interne Kapitalakkumulation in den Ländern Zentraleuropas, sei es durch privaten Kapitalimport in der Form von Krediten, Direktinvestitionen und Portefeuille-Investitionen. Diesem Kapitalimport sind indirekte Effekte zugeschrieben worden, die den Prozeß aufholenden wirtschaftlichen Wachstums behindern können.

Private Kapitaltransfers verändern nämlich die Zahlungsbilanz eines Landes und können – bei eigenständiger Währungspolitik dieses Landes – Zahlungsbilanzprobleme schaffen. Der unmittelbare Effekt ist eine reale Aufwertung der Währung, welche die Wettbewerbsposition des Landes verschlechtert und die Importe stimuliert. Die reale Aufwertung der Währung kann sich entweder über eine Wechselkursänderung oder – bei gegebenen Wechselkursen – über eine interne Inflationierung einstellen. Wird der erweiterte Importrahmen nicht für Kapitalgüterimporte genutzt (z. B. in der Form von Direktinvestitionen), mit der Folge eines Imports von technischem Know-how usw., sondern für privaten / öffentlichen Konsum ausgegeben, so entsteht langfristig ein Finanzierungsproblem (die „holländische Krankheit“). Denn mit dem Leistungsbilanzdefizit wächst das Land in eine Schuldnerposition hinein, die sich mit steigendem Schuldendienst weiter vergrößert. Anders als in diesem Fall einer „Konsumentenökonomie“ ist der Zahlungsbilanzeffekt eines Kapitalimports unproblematisch, wenn mit dem Leistungsbilanz-Defizit eine verstärkte Investitionstätigkeit einhergeht. Denn die zusätzlichen Investitionen haben einen Produktivitätseffekt, der das Land zum Beispiel über steigende Exporteinnahmen in die Lage versetzt, den Schuldendienst zu bedienen. Jede investive Verwendung von Kapitalimporten führt zu dem Produktivitätseffekt einer Aktivierung des Leistungsbilanz-Saldos, sei es über Exportsteigerung oder Importsubstitution (Orlowski, 1999). Ausländische Direktinvestitionen entlasten die Zahlungsbilanz noch zusätzlich, weil sie keinen festen Zinsendienst nach sich ziehen.

Eine radikale Sicht stellt diesen Entwicklungsoptimismus, der auch von der Weltbank und dem IWF vertreten wird, jedoch in Frage. Nach Riese (1996) ist ein Kapitalimport mit der Folge einer realen Aufwertung an sich schon das Übel, weil bereits der Terms-of-trade-Effekt der realen Aufwertung die Konsumentenökonomie schaffe. Denn eine solche „Überbewertung“ nimmt bereits den Anreiz zum Aufbau einer wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstruktur und die Option einer investiven Verwendung von Finanztransfers wird gar nicht realisiert. Demnach haben nur Länder eine Chance zu aufholendem wirtschaftlichen Wachstum, die nicht auf Nettokapitalimporte angewiesen sind, d. h. die von Anfang an Leistungsbilanz-Überschüsse erzielen. Jedoch sind auch einer solchen wünschenswerten Strategie der Entwicklung durch Unterbewertung der Währung harte Restriktionen durch das Korsett der makroökonomischen Saldenmechanik gesetzt. Sie kann nur erfolgreich sein, wenn in entsprechendem Umfang die interne Kapitalbildung gelingt. Bei noch nicht voll funktionsfähigen Finanzmärkten muß die Wirtschaftspolitik insbe-

sondere darauf achten, daß den Unternehmen ausreichend Spielraum zur Selbstfinanzierung von Investitionen bleibt. Die Selbstfinanzierung der Unternehmen ist insbesondere – wie im Fall des deutschen Wirtschaftswunders der fünfziger Jahre – durch die Einkommenspolitik und Steuerpolitik zu stützen (Hölscher 1994). Mit einer Strategie der internen Kapitalbildung aber kann sich jede Regierung der Zustimmung des IWF sicher sein.

V. Ordnungspolitik

Wer dem Klub der EU beitrifft, übernimmt deren Regeln und Institutionen. Die Wirkungen einer Übernahme des *acquis* durch die Länder Zentraleuropas werden kontrovers diskutiert. Es herrscht die Meinung vor, die Integration ungleicher Partner hätte auf diesem Feld nachteilige Auswirkungen für die beitretenden Länder, weil der *acquis* nicht auf die Bedürfnisse und Erfordernisse von Wirtschaften mit niedrigem Einkommens- und Produktivitätsniveau zugeschnitten sei. So bezeichnen Baldwin u. a. (1997) den *acquis* als einen Satz von Regeln, die einer Wirtschaft hohe Kosten des Wohlfahrtsstaates auferlegen (Sozialstandards, Umweltstandards) und die deshalb aus der Sicht von Ländern, die sich mitten in ihrer ökonomischen take-off Phase befinden, sub-optimal erscheinen müssen. Entsprechend erwarten sie aus der Übernahme des *acquis* hemmende Wirkungen auf Wachstum und Beschäftigung und verbuchen ihn auf der Kostenseite der Beitrittsländer (ohne diese Wirkungen aber zu quantifizieren). Diese Argumentation zielt offensichtlich auf die Intensität von Regulierungen und nimmt Bezug auf die Sozial-Dumping-Debatte. Sie erweckt aber den Anschein, als sei ökonomische Entwicklung ohne Sozialstandards und Umweltstandards eine wünschenswerte Alternative.

Eine andere Argumentationslinie, auf die ich ausführlicher eingehen will, diskutiert den *acquis* im Hinblick auf die Frage der Glaubwürdigkeit der Regierung. Mit dem Übergang zur marktwirtschaftlichen Ordnung wächst den Regierungen der Transformationsländer eine neue Rolle zu. Das Grundproblem ist, daß die Marktwirtschaft zwar ihre eigenen Institutionen entwickelt, aber dennoch die ordnende (und lenkende) Hand des Staates braucht. Die neue Aufgabe für den Staat liegt darin, die Funktionsbedingungen des Marktes durch Ordnungspolitik zu sichern. Die Transformationsprobleme haben zu einem großen Teil ihre Ursache darin, daß die neue Rollenverteilung nur unvollkommen verstanden wird. Hinzu kommt, daß den Regierungen noch das Mißtrauen aus dem alten Regime entgegenschlägt. Zur Klärung dieser Fragen, die sich den Transformationsländern stellen, kann die Institutionenökonomik beitragen.

Die Rolle der Institutionen. Im ersten Jahrzehnt der Transformation hat die Umgestaltung der Wirtschaftsverfassung in den Ländern Zentraleuropas noch nicht die erwarteten wirtschaftlichen Erfolge gezeitigt. Dieser Befund lenkt die Aufmerksamkeit der komparativen Forschung auf die marktwirtschaftlichen Institutionen.

Die neue Forschungsperspektive speist sich aus mehreren Quellen. Nachdem der Systemvergleich seinen Topos verloren hat, rücken die marktwirtschaftlichen Institutionen als solche – und ihre Evolution – in den Mittelpunkt des Interesses. Hinzu kommt, daß sich die Wachstumsforschung in einer globalisierten Wirtschaft mit zunehmend integrierten Märkten und freiem Zugang zu technischem Wissen naturgemäß mehr den institutionellen Unterschieden zuwendet, die durch die nationalen Grenzen markiert sind. So hat Olson (1996) neue empirische Evidenz für die These vorgestellt, daß institutionelle Faktoren nationale Einkommensunterschiede erklären: „Legal systems that enforce contracts and protect property rights, ... political structures, constitutional provisions, and the extent of special-interest lobbies and cartels.“ (S. 6) Olson weist in seiner Untersuchung den Institutionen einer Gesellschaft eine Erklärungskraft für Wachstumsunterschiede zu, die weder von der alten noch von der „neuen“ Wachstumstheorie erreicht wird. Diese Perspektive läßt sich auf die jungen Marktwirtschaften Zentraleuropas anwenden.

In allen Reformstaaten Zentraleuropas sind die Eigentumsrechte neu definiert worden. Nicht zuletzt im Hinblick auf einen angestrebten Beitritt zur EU haben die Regierungen die institutionellen Grundlagen für eine kapitalistische Marktwirtschaft geschaffen.

All countries have emphasized the creation of a set of laws attuned to capitalism: constitutional protections for private property, anti-trust statutes, commercial codes, bankruptcy laws, foreign investment guarantees, and so on ... missing are the appropriately structured agencies, effective courts, the customary practice of enforcing private rights, the professionals, the scholarly and judicial opinion, and the web of ancillary institutions that give substance to written law. (Murrell 1996, 33 f.)

Damit zeigt sich, daß sich die Elemente einer *civic culture* (Olson 1996) nur zum Teil durch politisches Gestalten und durch Rechtsetzung schaffen lassen. Zu einem großen Teil bilden sie sich im Entwicklungsprozeß des Marktes heraus, d. h. mit zunehmendem Bedarf an solchen Rechten. Die Reformstaaten Zentraleuropas stehen hier vor einem spezifischen Problem. Sie müssen bestehende Eigentumsrechte im Prozeß der Transformation neu zuordnen, obwohl das institutionelle Umfeld einer fortgeschrittenen, arbeitsteiligen Marktwirtschaft noch nicht existiert, das *viable entitlements* sichert (Collier u. a. 1999).

Die gegenseitige Abhängigkeit der Herausbildung von Institutionen und der ökonomischen Entwicklung könnte sich als ein unlösbares Problem erweisen. Auf den ersten Blick erscheint es fraglich, ob die Übertragung des *acquis* die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen der zentraleuropäischen Länder substantiell verbessern kann. Bevor wir diesen Schluß ziehen, ist es zweckmäßig, die Rolle der Institutionen in einer Marktwirtschaft näher zu beleuchten. Ordnungspolitik ist in ihrem Kern eine Antwort auf Unsicherheit. Es gibt eine spezifische Unsicherheit der Interaktion auf Märkten, d. h., das Marktergebnis ist ungewiß und diese Ungewißheit resultiert zu einem großen Teil aus dem Verhalten der Marktteilnehmer selbst. Es ist die Rolle der Wirtschaftsordnung und des Regierungshandelns, diese

Unsicherheit zu reduzieren. Das Regierungshandeln kann aber nur einen stabilisierenden Effekt auf die Erwartungen der Marktteilnehmer haben, wenn die Regierung glaubwürdig ist.

Die Regierungen der Transformationsländer sehen sich hier einem spezifischen Problem gegenüber. Sie haben für die Eigentumsrechte, die sich neu formieren, Garantien zu bieten (Engerer 1997), indem sie die Institutionen einer Marktwirtschaft einrichten. Die Funktionsfähigkeit dieser Eigentumsrechte hängt aber in großem Maße von der Bedingung ab, daß die ökonomischen und politischen Reformen fortgesetzt und erfolgreich vollendet werden. Diese Bedingung zu erfüllen – nämlich die Vollendung des Transformationsprozesses –, kann die Regierung nicht glaubwürdig versprechen. Eine substantielle Unsicherheit bleibt bei den privaten Akteuren. An diesem Punkt zeigt sich die Nützlichkeit eines EU-Beitritts. Der *acquis* sorgt für die erforderliche Glaubwürdigkeit der Regierungen Zentraleuropas. Glaubwürdigkeit wird insbesondere dem Versprechen zuwachsen, daß der Reformprozeß vollendet werden wird.

Defizite der Institutionenbildung. Aus ökonomischer Sicht hat die Transformation der Eigentumsrechte in den Reformstaaten Zentraleuropas zu Eigentumsordnungen geführt, die den Grundsatz der Eigentümerhaftung bislang nur unzureichend – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß – anwenden (Tomann/Scholz, 1996). Damit fehlt ein wichtiges Element einer staatlichen Eigentumsgarantie, welche die Funktionsfähigkeit und die Glaubwürdigkeit der marktwirtschaftlichen Institutionen sichern soll (Engerer, 1997). Es gibt deutliche Anzeichen für dieses Defizit, sei es die Verflechtung von privatisierten und staatlichen Unternehmen; Verfügungsrechte, die unscharf abgegrenzt sind (*network property*); die Nichtanwendung des Konkursrechtes; Kreditketten im Nichtbankensektor, Lohnschulden und Steuerschulden der (staatlichen) Unternehmen; quasi-Privatisierungen auf der Grundlage von Gesetzen zur Unternehmensumwandlung aus den achtziger Jahren; Dezentralisierung der Entscheidung über Lohnfonds in staatlichen Unternehmen; die Erosion der Arbeitsplatzgarantie und der Einkommensgarantie der staatlichen Unternehmen ohne entsprechende Kompensation der Arbeitnehmer. Solche Erscheinungen haben unterschiedliche Ursachen und gehen zum Teil auf die Reformbestrebungen der achtziger Jahre zurück. Ihr gemeinsamer Kern ist, daß sich hier eine Privatisierung von Verfügungsrechten bei Externalisierung (fortgesetzter Sozialisierung) von Verlusten herausgebildet hat. Es sind neue Formen einer „weichen Budgetrestriktion“ für Unternehmen. Diese finden ihre Entsprechung im Finanzsektor durch präferentielle Kreditvergabe der Zentralbank und der Geschäftsbanken, mit der Folge einer fortgesetzten Verlängerung von dubiosen Altschulden und einer revolvierenden Rekapitalisierung staatlicher Banken; durch Zwangssparen der privaten Haushalte; und sie finden nicht zuletzt ihren Ausdruck in den Statuten einer Zentralbank, die von Regierungsentscheidungen abhängig ist. Eine solche Konstellation des Finanzsektors wurde von McKinnon und anderen als ein Fall der finanziellen Repression modelliert (Schrooten, 1999).

Die Rolle des Finanzsektors. Der Ansatzpunkt für eine Überwindung der genannten Defizite und die Herstellung einer harten Budgetrestriktion im Sinne von Janos Kornai liegt vornehmlich im Finanzsektor. Dieser Sektor, in dem die Gläubiger-Schuldner-Verhältnisse einer Marktwirtschaft vertraglich geregelt werden, verlangt in besonderer Weise nach einer spontanen Ordnung, d. h., Finanztransaktionen müssen von einer Kultur der Haftungsbereitschaft und des Vertrauens getragen sein. Diesem Anspruch kann der Finanzsektor nicht gerecht werden, wenn der Staat mit einer Strategie der finanziellen Repression den Finanzsektor für seine Zwecke „mißbraucht“. Ein Beitritt zur EU würde für manche der beitragswilligen Länder insbesondere auf dem Gebiet der Finanzordnung einen schmerzhaften ordnungspolitischen Einschnitt bedeuten. Es wird vielfach befürchtet, daß die Deregulierung und Liberalisierung des Finanzsektors sich nachteilig auswirkt und die finanzielle Instabilität vergrößert. Zwar gibt es gute Gründe, Finanzmärkte zu regulieren, um die Externalisierung von Marktrisiken durch *leverage trading*, adverse Selektion und das moralische Risiko zu kontrollieren (Hoffmann, 1999). Aber über diesen notwendigen Regulierungsbedarf hinaus sollte sich der Staat regulierender Eingriffe enthalten. Die Literatur über finanzielle Repression in Entwicklungsländern zeigt, daß eine Deregulierung unterentwickelter Finanzmärkte die ökonomische Entwicklung stimulieren kann. Einmal fördert die Deregulierung die Entwicklung von Finanzierungsinstrumenten, welche die finanzielle Intermediation vertiefen (Shaw, 1973). Zum anderen wachsen, wie McKinnon (1973) gezeigt hat, Geldvermögensbestände und reale Investitionen in einer komplementären Weise, wenn die Finanzmärkte in Entwicklungsländern liberalisiert werden. Darin kommt vor allem zum Ausdruck, daß sich die Bedingungen der internen Unternehmensfinanzierung verbessern.

Ein Beitritt zur EU und die damit notwendig verbundene Liberalisierung der Finanzmärkte würde also vom beitretenden Land einen Akt der Selbstbindung insofern verlangen, als die Regierung auf eine Strategie finanzieller Repression zum Zwecke der bequemen Budgetfinanzierung verzichtet. Diese fiskalpolitische Disziplin verbessert die Glaubwürdigkeit der Regierung und senkt die Inflationserwartungen. Der damit verbundene Stabilitätsgewinn stärkt das Vertrauen der Investoren und senkt die Liquiditätsprämie, die von Geldhaltern für die Finanzierung von Investitionen in Zentraleuropa verlangt wird. Die bereits zitierte Simulationsstudie von Baldwin u. a. (1997) sieht in einer solchen Senkung der „Risikoprämie“ den wesentlichen Wachstumsimpuls eines EU-Beitritts. Nicht minder bedeutsam ist, daß die erhöhte Glaubwürdigkeit der Regierung auch die interne Kapitalbildung stimuliert.

VI. Schlußfolgerungen

Zusammengefaßt ergeben sich aus ökonomischer Sicht eine Reihe gewichtiger Wirkungen einer Osterweiterung der EU, sowohl auf seiten der alten Mitgliedslän-

der als auch der beitretenden Länder. Ein Versuch, diese Wirkungen zu quantifizieren und zu einem ökonomischen Gesamteffekt zu aggregieren bzw. zu saldieren, erfordert aber so einschränkende Annahmen, daß das Ergebnis leicht beliebig werden kann und daher fragwürdig bleiben muß (so Rodriks Kritik an der Simulationsstudie von Baldwin u. a., 1997). Eine rein qualitative, subjektive Bewertung der Wirkungsrichtungen, die auf die Ableitung eines Gesamteffekts verzichtet, zeigt Tabelle 2.

Tabelle 2
Die Osterweiterung der EU im ökonomischen Kalkül

aus Sicht	der Kandidaten	der EU
1. Marktöffnung	±	±
2. Finanztransfer	+	-
	(-)	
3. Ordnungspolitik	+	0
4. Institutionelle Reformen	+	+
5. Politische Ziele	+	+

Das qualitative Urteil erlaubt gleichwohl einige Schlußfolgerungen zur politischen Debatte. Aus politischer Sicht stellt die wirtschaftliche Wohlfahrt nur eines der Ziele dar, die mit einer Osterweiterung der EU verbunden werden, neben allgemeinen politischen Zielen wie Freiheit, Frieden, Sicherheit und politische Stabilität. Mitterrand hat die wirtschaftliche Wohlfahrt sogar nur als Mittel zum Zweck angesehen, als er 1989 das Ziel vorgab, „die politische Erweiterung der EU durch wirtschaftliche Integration voranzutreiben“. Eine solche Zielsetzung impliziert, daß wirtschaftliche Integration wünschenswert ist, d. h. für sich genommen einen Wohlfahrtsgewinn darstellt, daß sie positiv auf die anderen Ziele der (politischen) Integration wirkt und vergleichsweise leicht zu erreichen ist. Heute, nach Errichtung der Europäischen Währungsunion, fallen die politischen Urteile eher skeptisch aus. Die politischen Ziele sind innerhalb der EU auf das Zugeständnis reduziert, man könne über die Osterweiterung nachdenken.⁴ Diese offensichtliche Verschiebung in den Zielprioritäten läßt sich aus ökonomischer Sicht so interpretieren, daß 1989 die langfristigen Wirkungen einer Osterweiterung der EU im Vordergrund standen, nämlich ein Wohlfahrtsgewinn durch die Markterweiterung auf beiden Seiten und die positiven Wirkungen der Übernahme des *acquis* durch die beitretenden Länder; während gegenwärtig die kurzfristigen Effekte das Urteil bestimmen, d. h. der durch die Marktöffnung auf beiden Seiten zunächst ausgelöste Strukturwandel, die dadurch zur Kompensation der kurzfristigen Kosten notwen-

⁴ So äußerte sich Jacques Delors auf der vierten ECSA-Weltkonferenz „The European Union and the EURO, Economic, Institutional and International Aspects“ am 17. September 1998 in Brüssel.

dig werdenden Finanztransfers und der damit ausgelöste Reformbedarf bei den EU-Institutionen. Die ökonomische Analyse erlaubt uns also, das was als eine Verschiebung der politischen Prioritäten erscheinen mag, als eine Verkürzung des politischen Zeithorizonts zu interpretieren.

Die verkürzte Perspektive wird im politischen Raum insbesondere in einer verminderten Bereitschaft sichtbar, auf Souveränitätsrechte zu verzichten. Zwar haben elf der fünfzehn EU-Staaten im Bereich der Währungspolitik ihre Souveränität an die Europäische Zentralbank abgegeben und damit dem gemeinsamen Interesse den Vorrang vor dem (vermeintlichen) Einzelinteresse gegeben. Aber die Osterweiterung der EU, die einen Souveränitätsverzicht auf sehr viel breiterer Basis verlangt, wird nicht von einer entsprechenden Bereitschaft getragen. Dabei ist der Souveränitätsverzicht, der im Falle der EU-Erweiterung zu leisten ist, sehr viel subtiler. Er besteht darin, die Beitrittsländer in allen politischen Bereichen am Entscheidungsprozeß zu beteiligen. Das politische Problem liegt dabei nicht so sehr in dem Umstand, daß eine Vergrößerung der Gemeinschaft institutionelle Reformen verlangt, damit die Effizienz der Entscheidungsprozesse gewahrt werden kann. Gefordert ist vielmehr, eine Position der Stärke gegenüber Zentral- und Osteuropa, die die EU gegenwärtig einnimmt, aufzugeben. In dieser Frage befindet sich die Union in einer ähnlichen Situation wie die Staaten Nordamerikas vor ihrer Vereinigung vor zwei Jahrhunderten (Zehnpfennig, 1997). Damals haben die *Federalist Papers* eine Debatte ausgelöst, die den Weg zur Verfassung der Vereinigten Staaten ebnete. Europa hat heute offensichtlich eine ähnliche Debatte nötig, die die europäische Idee weiter trägt. Die Rolle der Ökonomen in dieser Debatte wird immer wieder kritisiert. Man wirft ihnen vor, mit kleinlichen Kosten-Nutzen-Kalkülen die Zentrifugalkräfte zu verstärken, die dem Integrationsprozess entgegen wirken (Csaba, 1998). Diese Kritik wird dem Beitrag der Ökonomen aber nicht gerecht. Denn die ökonomische Analyse bietet auch das Rüstzeug dafür, die langfristigen Integrationswirkungen aufzudecken und richtig einzuschätzen.

Literaturverzeichnis

- Arrow, Kenneth J. (1962): The Economic Implications of Learning-By-Doing. In: Review of Economic Studies, 29: 155 – 173.
- Baldwin, Richard E., J. F. Francois and R. Portes (1997): The costs and benefits of eastern enlargement: the impact on the EU and central Europe. In: Economic Policy, 24: 125 – 70.
- Bofinger, Peter (1995): Optionen für die Währungsordnung einer Europäischen Union der Zwanzig, DIW Symposion Vertiefung und Osterweiterung der Europäischen Union – Konflikt oder Kongruenz? Berlin, November 1995.
- Collier, I., H. Roggemann, O. Scholz und H. Tomann (Hrsg.) (1999): Welfare States in Transition – East and West. London: Macmillan.

- Csaba, Laszlo* (1998): On the EU-Maturity of Central Europe: Perceived and Real Problems. In: Europäische Integration als ordnungspolitische Gestaltungsaufgabe. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 260. Berlin: Duncker & Humblot: 225 – 46.
- Deutsche Bundesbank (1999): Der Beginn der Wirtschafts- und Währungsunion am 1. Januar 1999. In: Monatsbericht, Januar: 19 – 32.
- Donges, Juergen B., u. a. (Kronberger Kreis)* (1998): Osterweiterung der Europäischen Union – Als Chance zur Reform begreifen. Schriftenreihe des Frankfurter Instituts, 33.
- Engerer, Hella* (1997): Eigentum in der Transformation – Grenzen der Privatisierung in Mittel- und Osteuropa. Dissertation, Freie Universität Berlin.
- Hirschman, Albert O.* (1958): The Strategy of Economic Development. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Hoffmann, Lutz* (1999): Währungskrisen – Systemfehler der globalen Marktwirtschaft? In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 48: 72 – 84.
- Jacobsen, Anke* (1999): Zentralosteuropäische Wachstumsperspektiven im Handel mit der Europäischen Gemeinschaft. Dissertation, Freie Universität Berlin. Aachen: Shaker.
- Johnson, Harry G.* (1965): An Economic Theory of Protectionism, Tariff Bargaining, and the Formation of Customs Unions. In: Journal of Political Economy, 73: 256 – 286.
- Krugman, Paul* (1991): Geography and Trade. Cambridge, MA: MIT Press.
- Lucas, Robert E., Jr.* (1988): On the Mechanics of Economic of Development. In: Journal of Monetary Economics, 22: 3 – 42.
- (1993): Making a Miracle. In: Econometrica, 61: 251 – 272.
- McKinnon, Ronald* (1973): Money and Capital in Economic Development. Washington D.C.
- Müller-Graff, Peter-Christian* (Hrsg.) (1997): East Central Europe and the European Union: From Europe Agreements to a Member Status. ECSA-Series, 5, Baden-Baden: Nomos.
- Murrel, Peter* (1996): How Far Has the Transition Progressed? In: Journal of Economic Perspectives, 10 (2): 25 – 44.
- Neumann, M. J. M.* (1999): Reform der Finanzierung der Europäischen Gemeinschaft. In: Wirtschaftsdienst 79 / 2 (Februar): 71 – 75.
- Olson, Mancur* (1996): Distinguished Lecture on Economics in Government: Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations are Rich, and Others Poor. In: Journal of Economic Perspectives, 10 (2): 3 – 24.
- Orlowski, Witold M.* (1999): Real Exchange Rates and Growth after the EU Accession: The Problems of Transfer and Capital Inflow Absorption. In: H. Gabrisch und R. Pohl (Hrsg.): EU-Enlargement and Its Macroeconomic Effects in Eastern Europe. London: Macmillan: 97 – 115.
- Riese, Hajo* (1996): Stabilität und Entwicklung – Anmerkungen zur Integration der Dritten Welt in die Weltwirtschaft. Manuskript, FU Berlin.
- Rodrik, Dani* (1997): Diskussionsbeitrag zu Baldwin et al. In: Economic Policy, 24, 170 – 3.
- Romer, Paul M.* (1990): Endogenous Technological Change. In: Journal of Political Economy, 98: 71 – 102.

- Schäfer, Hans-Bernd* (1997): Integrationstheorie und Osterweiterung, Korreferat zu Günther Tichy, in: O. G. Mayer und H.-E. Scharrer (Hrsg.): Osterweiterung der Europäischen Union. Baden-Baden: Nomos: 57 – 60.
- Schrettl, W.* (1992): Transition with Insurance: German Unification Reconsidered. In: Oxford Review of Economic Policy, 8, (1): 144 – 155.
- Schrooten, Mechthild* (1999): Geld, Banken und Staat in Sozialismus und Transformation – vom Zusammenbruch der Sowjetunion zur anhaltenden Finanzkrise in der Russischen Föderation. Dissertation, Freie Universität Berlin.
- Shaw, E. S.* (1973): Financial Deepening in Economic Development. New York.
- Tichy, Gunther* (1997): Integrationstheorie und Osterweiterung, in: O. G. Mayer und H.-E. Scharrer (Hrsg.): Osterweiterung der Europäischen Union. Baden-Baden: Nomos: 11 – 56.
- Tomann, Horst* (1996): Economic Reform, Institutional Change and Integration – Are East-Central European Countries Prepared for EU-Membership?, in: Karl Kaiser u. Martin Brüning (Hrsg.): East-Central Europe and the EU: Problems of Integration. Bonn: Europa Union: 51 – 65.
- Tomann, Horst und Oliver Scholz* (1996): Strukturwandel und Soziale Sicherung, in: Hölscher, J. et al. (Hrsg.): Bedingungen ökonomischer Entwicklung in Zentralosteuropa, Bd. 4, Elemente einer Entwicklungsstrategie. Marburg: Metropolis.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1998): Neuordnung des Finanzierungssystems der Europäischen Gemeinschaft. Manuskript, Bonn.
- Zehnpfennig, Barbara* (1997): Das Experiment einer großräumigen Republik – Kann Europa sich den amerikanischen Weg zur Union zum Vorbild nehmen?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 276, (27. November 1997): 11.

Erfolgsmessung in der wirtschaftspolitischen Beratung

Einsichten aus der persönlichen Begleitung des Transformationsprozesses

Von Axel Siedenberg und Felicitas Möllers*

Beratung ist, was viel Mühe gekostet hat und in den Papierkorb wandert.

Die ZEIT, 8. 10. 1998

To earn their value, economists have to become better at transmitting knowledge and ways of thinking to noneconomists in policymaking roles.

James W. Fox, USAID, 1997

Die Empfehlungen der Ökonomen sind häufig unbrauchbar, weil sie die Schwierigkeiten der Umsetzung vernachlässigen.

René L. Frey, 1996

A. Einführung

Offensichtlich für jeden, der sich auch nur oberflächlich mit dem Thema beschäftigt, dürfte die Einsicht sein: Durch den Transformationsprozeß in Osteuropa haben sich Bedeutung und Praxis wirtschaftspolitischer Beratung verändert. Mehr als in jeder anderen Region der Welt wird in den Transformationsländern das marktwirtschaftliche Paradigma auf die Probe gestellt. Das Scheitern des sozialistischen Gegenentwurfs zur westlichen Wirtschaftslehre war und ist gleichzeitig eine historische Herausforderung für die „Berater aus dem Westen“: Nicht nur, daß Prinzipien, Prioritäten, Zeitabfolge etc. der Transformation im Gegensatz zum anzustrebenden Ergebnis unklar waren. Darüber hinaus war – und ist weiterhin – ein zentrales Problem für den Berater, wie in einem solchen Systemwandel der Beratungserfolg bei Amtsinhabern, Institutionen und Öffentlichkeit gesichert werden kann. Wird der Berater gehört, wird er verstanden, kann das Verstandene überhaupt

* Viele der Überlegungen dieses Artikels sind aus Diskussionen innerhalb der Deutschen Beratergruppe (siehe Abschnitt D.) entstanden. Insofern danken die Verfasser *allen* Mitgliedern und auch dem Co-Leiter der Gruppe, Lutz Hoffmann, für ihre Anregungen zum Thema. Unmittelbar zu dem vorliegenden Text haben wir wertvolle Kritik, Ratschläge und Hinweise bekommen von Stephan von Cramon-Taubadel, Christian von Hirschhausen und Ludwig Striewe. Für den Inhalt dieses Beitrags und seine möglichen Schwächen tragen natürlich die Verfasser die Verantwortung.

umgesetzt werden? Angefangen von z. T. gravierenden Kommunikationsschwierigkeiten über die Interessenlage von Personen und Bevölkerungsgruppen bis hin zum Beharrungsvermögen von Institutionen sieht sich erfolgreiche Beratung einer Vielzahl von Hindernissen gegenüber.

Wirtschaftliche Beratung im Transformationsprozeß hat zwar vielfältige Eigenheiten, kann aber gleichwohl auf den reichen Erfahrungsschatz von vielen Jahrzehnten wirtschaftspolitischer Beratung von Ländern im Entwicklungsprozeß zurückgreifen. Lutz Hoffmann hat beides aktiv betrieben. Seit er in den frühen siebziger Jahren im Planungsamt von Malaysia hautnah mit den vielfältigen wirtschaftlichen Problemen eines Landes im Entwicklungsprozeß konfrontiert gewesen war, hat ihn das Thema nicht mehr losgelassen. Er hat sich theoretisch immer wieder mit Entwicklungs- und Transformationsprozessen auseinandergesetzt, er hat viele Studenten mit seiner Begeisterungsfähigkeit an dieses Thema herangeführt und sich vor allem auch persönlich als Berater und Leiter von Beratungsteams engagiert¹.

Wie Beratungserfolg entsteht – Zuhören, Verstehen, Umsetzen; aus welcher Sicht - des Auftraggebers, des Beraters, des Beratenen; in welcher Zeit und welchem Zeitraum, um nur einige Koordinaten zu nennen, durch die jede Beratung beeinflusst wird, soll im Folgenden betrachtet werden. Dazu werden zunächst drei historische Beispiele wirtschaftspolitischer Beratung betrachtet, um dann die Beratung im Transformationsprozeß im allgemeinen und schließlich im einzelnen anhand eines konkreten Beratungsprojektes einer (selbst-)kritischen Beurteilung zu unterziehen und daraus einige Schlüsse für die Erfolgsmessung abzuleiten.

B. Historische Beispiele wirtschaftspolitischer Beratung

Einer der ersten wirtschaftspolitischen Berater, über dessen Tätigkeit schriftliche Quellen berichten², dürfte Joseph in Ägypten gewesen sein. Er hatte den wohl denkbar höchsten Auftraggeber, ging aber weder freiwillig an den „Beratungsort“, noch dürfte er sich von Anfang an über seinen Auftrag im klaren gewesen sein. Seinen Aufstieg vom Traumdeuter eines Hofbeamten zum Berater des Pharaos forcierte er nicht aus Ehrgeiz, sondern als Überlebensstrategie. Für seine Beratung nutzte er durchaus vorhandenes, aber nicht genutztes Wissen: die Beobachtung, daß der Nil alle sieben Jahre über seine Ufer tritt, was wir heute auch als Konjunkturzyklen deuten können. Er brachte seinen Herrn dazu, eine fatalistische Haltung

¹ Der erstgenannte Autor preist sich glücklich, in der ersten Hälfte der 90er Jahre bei der Beratung der Wirtschaftspolitik Kasachstans zeitweise Mitglied der dort inzwischen berühmten „Gruppe Hoffmann“ gewesen zu sein und dann zusammen mit Lutz Hoffmann die „Deutsche Beratergruppe Wirtschaft bei der Regierung der Ukraine“ gegründet und seit über vier Jahren geleitet zu haben. Die zweitgenannte Autorin ist seit fast drei Jahren Mitglied der Deutschen Beratergruppe Wirtschaft in Kiew.

² Gen 47 – 50.

aufzugeben und *eigene Erkenntnisansätze zur Umsetzung zu bringen*, sprich: nicht nur rationaler zu denken, sondern auch zu handeln – ein zweifacher Beratungserfolg.

Einen völlig konträren Beratungsansatz verfolgte Fürst Potjomkin gegenüber Zarin Katharina. Er versuchte, die Umsetzung niemals gegebener Ratschläge vorzutauschen. Die blühenden Landschaften, die die Zarin auf ihrer Reise auf die Krim auf dem Territorium der heutigen Ukraine sah, stehen für diesen „*Simulationsansatz*“³, dessen nicht erster, aber populärster Vertreter Potjomkin sein dürfte. Sein Motiv war die Ausweitung und Erhaltung seiner persönlichen Macht. Seine Mittel umfaßten neben der Simulation vor allem die Knüpfung engster Beziehungen zu der beratenen Person, die so zu einer kritiklosen Erfolgsbewertung und Annahme seiner Ratschläge gebracht wurde. (Der Simulations-Ansatz hat also lange Tradition, zugleich ist er sehr aktuell: Wenn der sogenannte Transformationsprozeß in Rußland im Verlaufe der 90er Jahre nicht zu einer Marktwirtschaft westlicher Prägung geführt hat, sondern zu einer „virtual economy“⁴, die auf einer Illusion über das Wirken von Preisen, Löhnen, Steuern, Zinsen, Privatisierung beruht, so mag dies auch mit dem Drängen westlicher Berater und Geldgeber zu tun haben, denen gegenüber die Bedeutung derartiger Parameter schlichtweg simuliert wurde – und die Berater konnten Erfolgsmeldung machen.)

Obwohl der wirtschaftspolitische Berater Bismarcks, der Bankier Gerson Bleichröder, nicht nur mit einem beeindruckenden *Umsetzungsstand* seiner Ideen aufwarten konnte⁵, war seine Rolle lange Zeit nur wenigen bekannt. Sein persönliches Motiv, die Integration in die ihm als Juden schwer zugängliche Berliner Gesellschaft, blieb unerfüllt. In Bismarcks Memoiren wird er kein einziges Mal erwähnt und in späteren Schriften nur zweimal am Rande.⁶ Und dies, obwohl er über ein vermeintliches Druckmittel verfügte: Bei der Umsetzung eines Großteils seiner Vorschläge sorgte er auch für die *Finanzierung*. Ein anschauliches Beispiel eines Ungleichgewichts in der Beziehung zwischen Berater und Beratenem. Gleichzeitig ist die Bismarcksche Agrarpolitik – von der die Verfasser nicht wissen, wer zur ihr geraten hatte – ein geradezu klassischer Fall, der zeigt, wie gefährlich die langfristigen Folgen wirtschaftspolitischer Beratung sein können: Die damalige Protektion der getreideproduzierenden Junker hatte fatale Folgen für Struktur und Entwicklung der deutschen Landwirtschaft.⁷

³ Näheres und Ukraine-Spezifisches zu diesem Ansatz findet sich bei *Wittkowsky*, Andreas (1997): *Ukrainian Simulations during the Transitional Period*. Universität Bremen, mimeo.

⁴ *Gaddy*, Clifford G. und *Ickes*, Barry W. (1998): *Russia's Virtual Economy*. In: *Foreign Affairs*, 77: 53 ff.

⁵ Er gehörte zu den Bankiers, die die Geldmittel für die großen Wahrzeichen des Fortschritts im 19. Jahrhundert arrangierten wie Bergwerke, Eisenbahnen und den Bau des Gotthardtunnels. Privat unterstützte er die Arbeit Robert Kochs zur Entdeckung des Tuberkelbazillus. Siehe *Stern*, Fritz (1977): *Gold und Eisen: Bismarck und sein Bankier Bleichröder*. Frankfurt/Berlin/Wien: 10.

⁶ Ebenda: 13

Keynes schließlich steht für den Typ eines *Beraters ohne Auftraggeber*, aber mit unzähligen Nachfragern seines Rats. Seine Erfahrungen in den Reparationsverhandlungen des I. Weltkriegs und den sich daraus ergebenden wirtschaftlichen Folgen gaben den Anstoß für seine nachfrageorientierte antizyklische Konjunkturtheorie, die er durch die Regierenden angewendet wissen wollte. Er ist zwar ein Berater ohne direkten Auftraggeber, aber mit einer weltweiten Zielgruppe, die zuhört, versteht (?) und in den folgenden Jahrzehnten auch immer wieder die Umsetzung erprobt. Sein Motiv ist die Lösung einer umfassenden Krise (neben der Festigung seiner akademischen Reputation).⁸

Allein diese wenigen Beispiele zeigen, wie verschieden Beratung sein kann. Meint Beratung, den Beratenen zu eigener Erkenntnis und zum Handeln zu bringen? Genügt es, wenn Berater und Berater zufrieden sind und eine neutrale Bewertung der Beratungsergebnisse für überflüssig halten? Kann eine gute Idee nur auf Umsetzung hoffen, wenn der Berater auch die Finanzierung bereitstellt? Und schließlich: Ist es legitim, wenn der Berater selbst ein Problem erkennt und eine Lösung für etwas anbietet, dessen Bedeutung der Beratene nicht allein erkennt?

Die Beratung gibt es also nicht.⁹ Was Beratung ist und leisten kann, hängt von einer Fülle von Faktoren ab: von den Zielen des Auftraggebers, der gerade in den Transformationsstaaten oftmals nicht mit dem Beratenen übereinstimmt, den Motiven des Beraters und den Erwartungen des Beratenen. Hinzu kommen natürlich weitere Determinanten wie Zeitpunkt, Dauer, Themenstellung etc. Wenn es aber die Beratung an sich nicht gibt, dann benötigt jede Beratung andere Erfolgskriterien. Für den Auftraggeber werden andere Kriterien maßgeblich sein als für den Beratenen und den Ratgeber.

Im folgenden wollen wir versuchen, einige spezifische Aspekte der wirtschaftspolitischen Beratung im Transformationsprozeß Osteuropas herauszuarbeiten.

C. Beratung und Erfolgskriterien im Transformationsprozeß

a) Mit der Öffnung der Länder Osteuropas wurden die Wirtschaftswissenschaften vor neue Herausforderungen gestellt. Wirtschaftspolitische Beratung im Ausland erfolgte bis dahin überwiegend in Ländern, deren Entwicklungsstand, wenn man einen „historistischen“ Blickwinkel bemüht, mehrere Stufen hinter dem der Industrieländer lag. Beratung suchte Entwicklungsschritte zu beschleunigen, wenngleich es auch kaum jemals um einen von Land zu Land identischen, linearen

⁷ Stephan von Cramon-Taubadel wies uns auf dieses klassische Beispiel hin.

⁸ John Maynard Keynes (1922): Revision des Friedensvertrages. München und Leipzig: 7 ff., und ders. (1966): Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes. Berlin: 323 ff.

⁹ Diese Erkenntnis wird im Team der Deutschen Beratergruppe Wirtschaft in Kiew Christian von Hirschhausen nicht müde, immer wieder zu betonen.

Weg in Richtung eines klar definierten Ziels ging. Weit weniger noch lag für den Transformationsprozeß vom Sozialismus zur marktgesteuerten Wirtschaft ein *Konzept als Blaupause* vor. Vielmehr mußten die Länder und Gesellschaften selbst zunächst die Frage für sich beantworten: Was heißt für uns „kapitalistische Marktwirtschaft“? Gibt es verschiedene Formen, von denen wir eine auswählen? Wollen wir alles aus dieser Wirtschaftsordnung übernehmen, oder ist es auch möglich, einzelne Elemente herauszulösen und diese mit unseren Konzepten zusammenzubringen? Glauben wir an einen Dritten Weg?

Die Übertragung der „westlichen“ kapitalistischen Art, Produktion und Verteilung von Gütern zu „regeln“ und zu „organisieren“, kann – vorsichtig ausgedrückt – nicht reibungslos funktionieren. Auch wenn Rüdiger Dornbusch sagt „This country is different‘ has always been the first step to bad analysis“¹⁰, so sind Rezepte nicht überall in gleicher Art und Weise anwendbar.¹¹ Die Bedeutung einer Preisfreigabe wird in Polen anders *verstanden* und daher durchgeführt als in Rußland; die der Privatisierung in Tschechien anders als in Ungarn. Natürlich könnte das Dreisäulenkonzept einer Pensionsreform, wie es in Polen und Ungarn umgesetzt wird, auch in anderen Ländern angewendet werden – wenn es politisch durchsetzbar wäre. Die wirtschaftspolitischen Berater haben im Transformationsprozeß mehr denn je gelernt, daß Ratschläge, die eine kritiklose Übernahme von Regelungen und Institutionen anderer Länder beinhalten, in aller Regel nicht erfolgreich sind.

Gleichzeitig haben sie aber auch gelernt und lernen müssen, was eine zu große Rücksichtnahme auf Argumente, daß es sich hier um ein ganz spezifisches Problem eines bestimmten Landes handle, für Fehlentwicklungen mit sich bringen kann. Zum Beispiel ist die zitierte „virtuelle Ökonomie“ in Rußland (aber auch in der Ukraine) nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß es insbesondere beim Prozeß der Privatisierung (fehlende effiziente corporate governance), beim Prozeß der Institutionenbildung (die alte Planungsbehörde heißt jetzt Wirtschaftsministerium) oder auch beim Prozeß der Gewinnermittlung (Nicht-Zahlungen) und bei der fehlenden Ent-Barterisierung keinen konsequenten Übergang zur Marktwirtschaft gab, sondern man durchaus in weiten Bereichen von simulierter Marktwirtschaft sprechen kann. Es gilt also abzuwägen in der Beratung, wie weit man auf die politischen Restriktionen (die echten oder die vermeintlichen) des Landes Rücksicht nimmt und wie sehr man versucht, die „Wahrheiten“, die (nahezu) jeder Ökonom für selbstverständlich hält, ohne Abstriche auf die Situation anzuwenden. Eben das ist wirtschaftspolitische Beratung.

¹⁰ Siedenberg, Axel und Lutz Hoffmann (Hrsg.) (1999): Ukraine at the Crossroads: Economic Reforms in International Perspective. Berlin: Umschlagseite.

¹¹ Jedoch weist Volkhart Vincentz zu Recht daraufhin: „Each market economy has its own specific institutions and therefore its own way to function. This is obvious if one considers e.g. the American and the Japanese economy.“ Vincentz, Volkhart (1993): Scientific Advice for Economic Transition Policy in the Former Comecon Countries. München, mimeo.

b) Wenn es aber keine erprobte Blaupause gibt, wenn der jeweils richtige Mittelweg zwischen kritikloser Übertragung westlicher Institutionen und Regeln und allzu großer Rücksichtnahme auf tradierte Institutionen und Verhaltensweisen in den Transformationsländern nicht bekannt ist: Kann der Berater, darf er dann überhaupt beraten? Doch es besteht keine Alternative; diejenigen, die heute fragen, haben schon heute ein Recht auf Antwort. Das Wirtschaftsmodell, nach dessen Erklärung sie suchen, hat der Westen jahrzehntelang eingefordert. Es gilt jetzt, den Übergang zu gestalten, und wenn er in einem „trial and error-Prozeß“ verläuft. Insofern könnte ein sehr vorläufiges Kriterium der Erfolgsmessung sein: Sind wir, der Westen, die Wirtschaftswissenschaften und -schaffler, in der Lage, *Verantwortung* für das, was wir sagen und schreiben, zu übernehmen?¹² Die Konsequenzen einer Beratung müssen positiver (weniger negativ) sein als die Folgen einer Alternativ-Situation, in der keine Beratung erfolgt.

c) Zur Frage der Übertragbarkeit von Konzepten: Im Gegensatz zu solchen Ländern, die einzelne Stufen „nachzuholen“ haben, sollen sich die *Transformationsländer* „verwandeln“. (Der englische Begriff „transition“ ist hier u. E. weit weniger problembewußt.) Manche sollen sich auch rückverwandeln in das, was sie einmal gewesen sind: mehr oder weniger funktionierende Marktwirtschaften. Andere machen erstmals Erfahrungen mit diesem System. Damit ist ein weiteres Kriterium der Erfolgsmessung in der Transformationsberatung gefunden: Diejenigen Länder, die zurückgreifen können auf eine Vorstellung, wie es einmal gewesen ist, können leichter einen gesellschaftlichen Konsens darüber finden, wie es sein sollte. Der *Zeithorizont* von Beratungserfolgen in Mitteleuropa ist also ein wesentlich kürzerer als in den Ländern der GUS.

Allerdings ist der gesellschaftliche Konsens gestaltbar und verändert sich im Zeitablauf. Es ist eine ständige Versuchung für jeden Berater, auf diese Erfolgsbedingung seiner Tätigkeit aktiv einzuwirken, indem er die Öffentlichkeit z. B. via Presse und Fernsehen aktiv an den Beratungsinhalten teilhaben läßt. Daß dieses Vorgehen gleichwohl auch risikobehaftet sein kann, da der Berater so in das politische Kräftefeld einwirkt, hat in der Vergangenheit so mancher ausländische Berater zu spüren bekommen: Seine Aktivitäten waren nicht mehr erwünscht.

d) Das vermeintlich einfachste Kriterium für den Außenstehenden zur Messung von Beratungserfolgen ist der *Umsetzungsstand* der Ratschläge. Auch die Berater selbst messen sich immer wieder daran. Allerdings kann die Umsetzung marktwirtschaftlicher Vorschläge letztlich nur dort gelingen, wo die Idee und der Wille bei den Beratenen selbst schon vorhanden sind. Um noch einmal das Beispiel Josephs in Ägypten zu bemühen: Erfolg im Sinne von erfolgreicher Umsetzung der Ratschläge wird der Berater meistens dann haben, wenn es ihm gelingt, die schon vorhandenen Vorstellungen des Beratenen zu „aktivieren“ und dann gemeinsam eine Umsetzungsstrategie zu erarbeiten. Die besten Vorschläge versanden, wenn sie kei-

¹² Siehe dazu auch *Franz, Wolfgang* (1998): Wissen und Verantwortung. In: Wirtschaftspolitische Beratung heute. Frankfurt/M.: 19 – 26.

nen geeigneten Boden finden. Daß dieser Boden von Land zu Land unterschiedlich beschaffen ist, haben wir beim Stichwort „Zeithorizont“ schon erörtert.

e) Aufgabe des Beraters ist es so gesehen oftmals, erst den Boden zu bereiten, auf dem dann eines Tages seine konkreteren Ratschläge fruchten werden; *Grundlagenarbeit* statt anwendungsorientierter Beratung. Gerade an den fehlenden Grundlagen im Sinne von Verständnis für marktwirtschaftliches Denken, für das Wirken von relativen Preisen und Zinsen, für die Bedeutung von richtigen oder falschen Anreizen, für die Rolle von institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen sind ja viele Beratungsprojekte und auch konkrete Beratungsansätze in der Vergangenheit gescheitert. Erfolgreich kann also Beratung schon dann sein, wenn sie es schafft, bei den zu Beratenen dieses *Verständnis* zu schaffen oder zu mehren. Daß hier der Weg über die Öffentlichkeit hilfreich oder gar notwendig sein kann, hat nicht zuletzt auch Lutz Hoffmann immer wieder betont – und danach gehandelt.

f) Für den Ökonomen ist letztlich die folgende Frage entscheidend – wenngleich die Antwort kaum jemals eindeutig ausfällt: Wie sähe die *Situation ohne die jeweilige Beratung* aus? Unwillkürlich denkt man auch hier an Rußland: Was haben die Heerscharen an Beratern erreicht? Haben sie überhaupt Zugang gefunden zu den entscheidenden Personen? Sind diese vielleicht ganz andere als für den Außenstehenden erkennbar? Was kann Beratung überhaupt leisten, falls die Interessen der zu Beratenen abweichen von denen des Landes? Die fehlende Erfass- und Meßbarkeit der Situation ohne Beratung ist natürlich identisch mit dem typischen Problem der Wirtschaftswissenschaften, nicht auf kontrollierte Experimente zurückgreifen zu können. Für Auftraggeber wie Berater ist das eine unbefriedigende Situation. *Ein* Ausweg ist, umso stärker darauf zu achten, daß die Effizienz der Vorgehensweise der Beratung gewährleistet ist, z. B. also Auswahl der Ansprechpartner, deren Bereitschaft zum Zuhören, wirksames Beratungsmedium (Gutachten; Gespräch) sowie Intensität und Dauer der Beratung. Man kann auch statt von Ergebnisorientierung von *Prozeßorientierung* bei der Messung des Erfolgs sprechen. So betrachtet sind viele Beratungsprojekte in Osteuropa ihr Geld nicht wert; wo das offene Ohr der richtigen Ansprechpartner fehlt, kann es nicht zu wirksamer Beratung kommen.

g) Was erwarten eigentlich die *Geberländer* für ihr Geld? „Der Steuerzahler“ hat natürlich ein Recht darauf, Erfolge aus der Verwendung seines Geldes zu erwarten, und die westlichen Regierungen haben nicht nur das Recht dazu, sondern recht konkrete Ziele. Wenn es schon schwierig ist, ein Gesetz zu implementieren, einen umfangreichen Know-how-Transfer zu initiieren, in politischen Diskussionen Gehör zu finden, was erreicht dann Beratung? Vielleicht sollte man aber eher fragen: Was *bleibt* dann von der Beratung? Wenn es auch nur gelingt, Nähe zu einer Generation von Politikern zu finden, die angesichts des oft sehr begrenzten Potentials an wirtschaftspolitischen Führungskräften noch lange Zeit an der Spitze des Landes sein wird, und wenn so die Bindung an das Geberland gefestigt wird,

könnte allein das Grund genug für Beratung sein. Was unter „Bindung an das Geberland“ verstanden wird und welche außenpolitischen und auch wirtschaftlichen Ziele damit verfolgt werden, unterscheidet sich sicherlich von Land zu Land.

h) Was die *Motive des Beraters* angeht (Reputation, Beschäftigung, monetäre Anreize u. a.), so sollten sie eigentlich im Hintergrund stehen. Erfolg für den Berater sollte das sein, was er als Auftrag angenommen hat und erfüllt. So einfach ist es leider oft nicht. Oft ist der Auftrag nicht so formuliert, daß klar ist, was zu tun ist. Oder er ist so unrealistisch, daß er nicht erfüllbar ist. Der Berater unterscheidet dann zwischen dem, was er tatsächlich zu leisten vermag, und dem, was er seinem Auftraggeber an Zielerfüllung präsentiert. Das Berichterstattungswesen in Projekten lebt zuweilen von dieser Unterscheidung, die nicht selten auch auf dem Unverständnis basiert, was Beratung leisten kann.

Denn: wenn auch der bereits zitierte Satz von Rüdiger Dornbusch für die *Analyse* zutrifft „This country is different‘ has always been the first step to bad analysis“, so wird bei der *Umsetzung* klar, wie unterschiedlich Länder sind. Oft ist der Berater versucht zu sagen: „Ist das euer Land oder meines?“ Denn während der Berater sich um die Umsetzung seiner Ratschläge sorgt, scheinen die Beratenen in nicht wenigen Fällen erheblich geringere Sorge um ihr Land zu haben. Dies ist allerdings nicht allein ein Problem von Transformationsländern und auch nicht von Entwicklungsländern. Demut sollte den Kritiker von Beratungsprojekten im Ausland befallen, wenn er sie mit den Erfolgen und Zeithorizonten von Beratung im Inland vergleicht. Spätestens seit Mitte der siebziger Jahre hat der deutsche Sachverständigenrat Angebotspolitik gepredigt, trotz intensiver publizistischer Unterstützung und offizieller Rhetorik ist der Umsetzungserfolg nach 20 Jahren aber durchaus begrenzt geblieben – um nur ein Beispiel zu nennen. Das Problem von Interessengruppen und professioneller Lobbyarbeit scheint allerdings unbekannt für alle, die vom Inland aus die Vorgänge in den Transformationsländern beobachten und bewerten.

Diese allgemeinen Überlegungen sollen nun in einem konkreten Fall vertieft werden. Einige der Kriterien, die wir in Abschnitt C erörtert haben, sollen auf ein laufendes Projekt bezogen werden, dessen „Erfolge“ immer wieder zu kontroversen Diskussionen führen.

D. Wirtschaftspolitische Beratung in der Ukraine: Erfolge und Rückschläge „von innen betrachtet“

a) Seit November 1994 gibt es die „Deutsche Beratergruppe Wirtschaft bei der ukrainischen Regierung“ – ein von der Bundesregierung im Rahmen ihres TRANSFORM-Programms finanziertes Beratungsprojekt, ähnlich der „Gruppe Hoffmann“, die seit vielen Jahren die Regierung Kasachstans berät. Die Gruppe besteht aus acht Mitarbeitern vier verschiedener Institutionen: Deutsche Bank Re-

search, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Osteuropa-Institut München und Institut für Agrarökonomie, Universität Göttingen (bis Herbst 1998 Universität Kiel). Die Leiter der beiden erstgenannten Institute¹³ sind kollegiale Projektleiter. Beraten werden die ukrainische Regierung, das Präsidialamt, die Nationalbank und das Parlament.

Die Ukraine ist dicht besiedeltes Beratungsgebiet. 1998 gehörte sie mit 225 Mio. USD zusammen mit Israel und Ägypten zu den größten Empfängern technischer Hilfe aus den USA.¹⁴ Aus dem Topf der EU (Takis) flossen 1998 35 Mio. ECU. Und von dem TRANSFORM-Programm der Bundesregierung entfallen in 1999 von 140 Mio. DM für acht geförderte Länder 20 Mio. DM auf die Ukraine. Ca. 10% davon werden für das Einzelprojekt der Beratergruppe Wirtschaft aufgewandt.

In den ersten Monaten der Beratung erwarteten nicht nur die Auftraggeber (BMW und sein Mandatar, die Kreditanstalt für Wiederaufbau) baldige Erfolge, sondern auch die Berater selbst. Schnell und teilweise auch ernüchternd wurde den Beratern klar, daß so Beratung nicht funktioniert, jedenfalls nicht die ihre und auch nicht die anderer Beratungsgruppen im wirtschaftlichen Bereich, die von USAID (HIID), aus der Soros-Foundation und von Takis finanziert werden. Gemessen am Übergang auf einen Wachstumspfad steht das Land bis heute auf einem der letzten Plätze unter den Transformationsländern. Nicht zuletzt auch aufgrund verschleppter Reformmaßnahmen ist die Ukraine von den internationalen Finanzkrisen seit Mitte 1997 erheblich in Mitleidenschaft gezogen worden und hat einen Teil ihrer Stabilisierungserfolge in der Geld- und Wechselkurspolitik eingebüßt. Waren vier Jahre Beratung ohne Erfolg?

b) Die Ukraine ist ein Land ohne Erfahrung mit einer freien Wirtschaft und noch weniger mit einer unabhängigen Staatlichkeit. Spätestens 1654¹⁵ – mit der durch Bohdan Chmelnyzkyj initiierten Vereinigung mit Rußland – gab die Ukraine ihre Souveränität auf. Die wenigen Jahre der Unabhängigkeit zwischen 1917 und 1921 zählen wohl kaum für unsere Zwecke. Wenn die Ukraine als Kornkammer Europas im Westen bekannt ist, so war sie das auch für Rußland – was bedeutet, daß sie eher Erfahrung mit der Rolle des Zulieferers hat als mit dem Aufbau eigener und umfassender wirtschaftlicher Strukturen.

Drei Jahre lang, vom Beginn der Unabhängigkeit im August 1991 bis Mitte 1994, dem Amtsantritt Präsident Kutschmas, war sein Vorgänger Leonid Krawt-

¹³ Lutz Hoffmann und der erstgenannte Autor; deshalb sei erlaubt, in Abschnitt D von „wir“ zu sprechen, wenn beide und auch die Mitarbeiter dieses Projekts gemeint sind.

¹⁴ Für 1999 hat der amerikanische Kongreß vorläufig 195 Mio. USD bewilligt, die allerdings um bis zu 80 Mio. gekürzt werden sollen, wenn kein Fortschritt bei den Wirtschaftsreformen erkennbar wird.

¹⁵ Der Zeitpunkt ist nicht eindeutig festzulegen. Vielfach dient dieses Datum (Vertrag von Perejaslaw und Moskau) zur Orientierung. Siehe hierzu *Kappeler*, Andreas (1994): *Kleine Geschichte der Ukraine*. München: 67.

schuk damit beschäftigt zu klären: Wo liegt das Land überhaupt? Ist es das Territorium der gleichnamigen Sowjetrepublik – obwohl die Bewohner der Krim das anders sehen? Können sich alle auf dem Staatsgebiet lebenden Menschen zu diesem Staat zugehörig fühlen – auch wenn 22% ethnisch Russen sind, 5% andere Minderheiten und weit mehr als die Hälfte der Einwohner russisch sicherer spricht als ukrainisch? Wie können die Monoindustriestrukturen des Ostufers (das Land wird durch den Dnjepr geographisch und auch historisch nach russischem und polnisch-litauischem Einfluß geteilt in Ost und West) und deren mächtige Interessengruppen mit der eher ländlichen Ausrichtung des Westufers in Einklang gebracht werden? In den ersten Jahren nach 1991 erwarteten westliche Beobachter erhebliche ethnisch motivierte Auseinandersetzungen bis hin zum Bürgerkrieg, während sie wirtschaftlich das größte Potential aller früheren Sowjetrepubliken in der Ukraine sahen.

Diese ersten drei Jahre nach der Unabhängigkeit gelten bis heute als innen- und außenpolitisch erfolgreich, während sie wirtschaftspolitisch als verloren anzusehen sind. Erst 1994 begann die Ukraine mit Reformschritten, die ihre westlichen Nachbarländer und zum Teil auch Rußland längst hinter sich hatten. Im November 1994 wurden die Preise der meisten Güter bis auf die einiger Grundnahrungsmittel freigegeben. Ende Januar 1995 wurde die durch ein Parlamentsmoratorium gestoppte Privatisierung zwar durch die Ausgabe von Privatisierungsgutscheinen wieder in Gang gebracht, verläuft aber bis heute stockend. Im Juni 1996 erfolgte die Verabschiedung einer neuen Verfassung – bis dahin wurde i. w. mit Präsidentendekreten regiert. Im September 1996 wurde der „Rubel“, auf ukrainisch Karbowanjetz, durch die neue Währung Hrywnja ersetzt. Im Herbst 1998 begann erstmals eine dreijährige Kreditvereinbarung (Extended Fund Facility, EFF) mit dem IWF. Erst im Oktober 1998 gelang es nach langem Tausziehen, ein Pachtgesetz für Boden im Parlament durchzusetzen.

Die politische Instabilität nahm zuletzt wieder zu. Führende Abgeordnete einschließlich des Parlamentssprechers stellen immer wieder zur Diskussion, ob eine Annäherung an (oder das in unzähligen Umschreibungen sorgfältig ausgesparte Wort Wiedervereinigung mit) Rußland nicht doch eine Option wäre. Dies ist – kurz gefaßt – der Hintergrund, vor dem wir zu beraten versuchen.

c) Dieser Hintergrund bestimmt auch ein *Motiv unserer Auftraggeber* und anderer Geberländer: Für Deutschland, für die USA, für Westeuropa ist es von größtem Interesse, daß die Ukraine ihre Unabhängigkeit bewahrt. Insofern kann wirtschaftspolitische Beratung auch Außenpolitik sein. Und Beratung beispielsweise zum Energiesektor, in dem die engen Verbindungen mit Rußland und der Schuldenaufbau in Hartwährung leicht zu einem Tausch Schulden gegen Vermögen führen können, kann auch als Beitrag für eine wirtschaftliche Unabhängigkeit gesehen werden.

d) Die Ukraine hat die Interessenlage des Westens sehr gut im Blick. Neben Tschernobyl ist ihre Unabhängigkeit das wichtigste Asset, das sie in den Verhand-

lungen um *finanzielle Hilfen* einsetzen kann. Geld ist eben kein Druckmittel des Westens mehr, auch wenn dies noch oft genug versucht wird anzuwenden. In ernüchternden Phasen sehnt sich der Berater oft nach einem Instrument, mit dem er seine Ratschläge durchsetzen kann, sei es Geld, der Gang an die Öffentlichkeit oder was immer. Auch in der Ukraine will der IWF Geld gegen Reformen tauschen. Listen mit conditions, prior actions, Tabellen mit monetary and budget targets auf Quartals- und Monatsbasis als Grundlage für Raten aus Stand by's oder Extended Fund Facilities haben aber die Ukraine bis heute nicht dazu gebracht, grundlegende Reformschritte überzeugend zu realisieren.

e) Was sind die *Erwartungen unserer Gesprächspartner*? Wenn es schon in westlichen Demokratien zutrifft, daß Politik aufgrund von Legislaturperioden mit einem sehr begrenzten Zeithorizont operiert, dann ist dies noch zutreffender in der Ukraine. Ein früherer Repräsentant des IWF in Kiew hat sehr prägnant beschrieben, daß die Führungskräfte in den früheren Sowjetrepubliken nicht nach ihren strategischen, „visionären“ Qualitäten ausgewählt wurden, sondern nach ihrer Fähigkeit, „die Produktion am laufen zu halten“, also „pragmatisch“ und kurzfristig Probleme zu lösen.¹⁶ Die Themen, die heute in der Ministerrunde diskutiert werden, sind Einzelprobleme wie die Kohlekrise, die Lohnverschuldung und die Frage, ob in einem bestimmten Oblast die streikenden Bergarbeiter ihren Lohn in dieser oder erst in der nächsten Woche ausgezahlt bekommen – eine Fülle von Einzelfragen, die auch nicht der bestorganisierte westliche Manager jemals effizient abarbeiten könnte. Für die Analyse und das Anpacken der tieferen Ursachen der „Krise“ des Landes bleibt keine Zeit. Beratende Ökonomen hingegen dürfen die längerfristige Perspektive nicht aus den Augen verlieren. Entsprechend schwierig ist oft der Dialog. Hier kommen wir auf den erwähnten „angebotsorientierten“ Beratungsansatz von Keynes zurück, der selbst sein Problem formulierte und eine Lösung anbot, weil er die Notwendigkeit erkannte. Etwas ähnliches tun auch wir nicht selten, selbst wenn in unserem Leistungsverzeichnis strikte Nachfrageorientierung vorgesehen ist.

f) Was sind die *Möglichkeiten unserer Gesprächspartner*? In der Ukraine gibt es erhebliche Verzögerungen in den politischen Entscheidungen, unter anderem deshalb, weil das ukrainische Parlament, die Werchowyna Rada, wesentlich mächtiger ist als beispielsweise die russische Duma. Das kann Reformschritte verzögern – zum Beispiel die Privatisierung, die große Steuerreform Anfang 1997 oder die Verabschiedung des Budgets 1998. Allerdings ist nicht nur die Marktwirtschaft ein Modell, welches der Westen jahrzehntelang eingefordert hat, sondern auch die Demokratie. Natürlich ist es einfacher, wenn der Präsident persönlich den Wechselkurs festlegt, wie in Weißrußland, oder Neuwahlen dann (und mit den Parteien) abhält, wenn er es für richtig hält, wie in Kasachstan. Aber Schwierigkeiten, vernünftiger Wirtschaftspolitik im demokratischen Entscheidungsprozeß zum Durchbruch

¹⁶ Sundakov, Alex (1999): Transition Crisis: Is Crisis Management Delaying Transition? In: Siedenbergh, Axel und Lutz Hoffmann: 107.

zu verhelfen, gibt es nicht nur in Transformationsländern. Angesichts einer fehlenden Verankerung marktwirtschaftlicher Prinzipien im Parlament wie in der öffentlichen Meinung, angesichts fehlenden Verständnisses für die Bedeutung marktwirtschaftlicher Anreizmechanismen und institutioneller Regeln ist dort aber die Durchsetzbarkeit in vielen Fällen weitaus schwieriger.

g) *Was also haben wir erreicht* – ohne Druckmittel, ohne Aussicht auf baldiges Wachstum und mitten in einer schweren Finanzkrise? Wir haben zunächst einmal Gesprächspartner gefunden – alle sechs Wochen sind die Leiter der Gruppe zu Beratungsgesprächen in Kiew mit Ministern, den Vizepremiers, dem Nationalbankpräsidenten, den Präsidentenberatern, den Ausschußvorsitzenden des Parlaments. In größeren Abständen treffen sie den Premierminister und den Präsidenten des Landes. Waren manche von ihnen anfangs nur Zuhörer, die in anderen Kategorien dachten, so daß große Kommunikationsprobleme auftraten, so haben sie sich inzwischen vielfach zu Verstehenden, zu wirklichen Gesprächspartnern entwickelt. Genauso brauchten wir Zeit und brauchen sie immer wieder, um zu verstehen, in welchem Kontext sich unsere Gesprächspartner bewegen und wie wir darauf reagieren können. Dies wird vor allem durch die Mitarbeiter vor Ort unterstützt, die Zugang zu den Mitarbeitern all unserer Gesprächspartner haben und die Begegnungen vor- und nachbereiten.

Was an *Umsetzung* erfolgt, ist weniger, als wir als Berater anfangs erwartet haben, vielleicht auch weniger, als unsere Auftraggeber noch immer wünschen. Daß wir aber mit Beratungspapieren und Gesprächsinhalten Diskussionen in Gang setzen, Hilfestellung bei Argumentationen geben, Zugang, Gehör und Verständnis finden, ist mehr, als viele andere Berater in der Ukraine und unseres Wissens auch in anderen Ländern erreichen konnten. Wenn der Premierminister des Landes in den Hauptnachrichten erklärt, er habe erst durch die deutschen Berater erfahren, daß sich das Land in einer Finanzkrise befinde¹⁷, sagt das vielleicht einiges über unsere Arbeit und über das Umfeld, in dem sie getan wird. Wir tun das, was die *conditio sine qua non* für jede Transformation ist: Wir versuchen Verständnis zu wecken und zu überzeugen, oder, um in dem erwähnten Bild zu bleiben, vielfach zunächst einmal den „Boden zu bereiten“.

Daß wir durch den regelmäßigen Zugang zu vielen entscheidenden Institutionen und Personen auch einen außenpolitischen Auftrag der Bundesregierung erfüllen, dürfte klar sein. Eine Generation ukrainischer Wirtschaftspolitiker wird (in unterschiedlichem Ausmaß) geprägt von deutscher Beratung. Daß wir die wirtschaftlichen Interessen Deutschlands nicht immer so vertreten, wie es zuweilen auf deutscher Seite gewünscht wird, liegt im Selbstverständnis unserer Gruppe. Bei wirtschaftspolitischen Problemstellungen stehen wir stets auf der Seite der Ukraine und sind davon überzeugt, daß diese Haltung sich für Deutschland auszahlen wird, weil sie auf lange Sicht glaubwürdig ist.

¹⁷ Walerij Pustowojtenko am 22. 4. 1998 im 1. Programm des ukrainischen Fernsehens.

Daß wir in politischen Auseinandersetzungen unseres Gastlandes zuweilen *mißbraucht* werden, ist nicht auszuschließen. Will man Aussagen treffen, die politisch verwertbar sind, können sie von vielen Seiten benutzt werden. Dies ist die Verantwortung, die einige scheuen und andere einklagen. Wirtschaftspolitische Beratung, die sich nicht auf *ceteris paribus*-Klauseln zurückzieht, muß damit rechnen, für Folgen von Ratschlägen in Bereichen einzustehen, in die sie nicht eingreifen wollte.¹⁸

Wieviele Empfehlungen umgesetzt wurden, kann nach den vorangegangenen Überlegungen nur ein, aber nicht das alleinige Moment der Erfolgsbewertung sein. Schon morgen können unsere wichtigsten Gesprächspartner ersetzt worden sein durch Nachfolger, denen unsere Ratschläge seit jeher suspekt waren. In kurzer Zeit können sich Koalitionen im Parlament bilden, die die Annahme eines Gesetzes, auf dessen Entwurf wir Einfluß genommen haben, unmöglich machen. All dies erschwert Beratung, aber sie stellt sie nicht grundsätzlich in Frage. Grundsätzlich in Frage stellen wir selbst unsere Tätigkeit, wenn an den entscheidenden Stellen Personen Einfluß gewinnen, in deren Handeln die Sorge um das Land allzu offensichtlich erst an zweiter Stelle steht und die unsere Beratung nicht dazu nutzen, selbst an Erkenntnis zu gewinnen, sondern sie primär im politischen Machtkampf *mißbrauchen*. Genau dann wäre der Punkt erreicht, um eine *Situation ohne Beratung als vorteilhafter* zu bewerten und die Konsequenzen zu ziehen.

h) Ob die geschilderten Umstände Erfolg bedeuten, haben wir in diesem Beitrag nicht in dem Sinne dargestellt, daß die Antworten in ein Ja-Nein-Schema passen oder daß auf einer Skala Erfolg oder Mißerfolg ablesbar sind. Erfolg halten wir vielmehr – neben der unstrittig notwendigen Qualität der Inhalte – auch wesentlich für ein Ergebnis des *Beratungsprozesses*, dessen Qualität nach unseren Erfahrungen durch folgende Merkmale gesteigert werden kann¹⁹:

1. *Breite des Themenspektrums*. Die historische Aufgabe der Transformation greift in alle Bereiche der Wirtschaftspolitik ein: ordnungspolitische Rahmenbedingungen, Geldpolitik, Währungspolitik, Steuerpolitik, Energiepolitik, Verkehrspolitik, Agrarpolitik etc. Erfolge hier und Mißerfolge dort beeinflussen sich wechselseitig. Den richtigen Mix zu finden zwischen Spezialistentum und Generalistentum war und ist eine wiederkehrende Aufgabe, beides ist in der wirtschaftspolitischen Beratung beim Transformationsprozeß ständig gefordert.

2. *Dauer*. Breite der Themenstellung, Komplexität der Aufgabe und notwendige Dauer des Transformationsprozesses erfordern eine entsprechende Langfristigkeit der Beratung. Es geht nicht um ein Abhaken von Einzelzutaten in einem Rezept-

¹⁸ Angelehnt an Köhler, Volkmar (1989): Möglichkeiten und Grenzen wissenschaftlicher Politikberatung. In: Ifo-Studien: 215.

¹⁹ Das Folgende ist eine stark gekürzte Zusammenfassung des Vorworts zu: Hoffmann, Lutz und Axel Siedenberg (Hrsg.) (1997): Aufbruch in die Marktwirtschaft: Reformen in der Ukraine von innen betrachtet. Frankfurt/M.: 15 – 22.

buch, sondern um einen ständigen interaktiven Prozeß der Meinungsbildung, der Entscheidungsfindung und des erneuten Infragestellens.

3. *Vertrauen.* Jede wirtschaftspolitische Beratung ist auf Vertrauen angewiesen. Vertrauen in die Kompetenz der Berater, Vertrauen in deren Problembewußtsein, in deren Verschwiegenheit und Seriösität, Vertrauen, daß man auf der Basis gemeinsamer Ziele und Werte arbeitet. Beratung heißt Mitwirkung an einer Problemlösungsfindung in einem gemeinsamen Diskussionsprozeß und nicht etwa Vorgabe von klaren Ergebnissen allein durch die Berater.

4. *Zusammenarbeit.* Auf Seiten der Berater besteht in der Regel ein Mangel an Kenntnissen hinsichtlich der nationalen Regeln, Gesetze, Einstellungen etc. Insofern ist enge Zusammenarbeit mit den jeweiligen nationalen Experten erforderlich und zumeist außerordentlich hilfreich.

5. *Präsenz vor Ort und Doppelgleisigkeit.* Ständige Präsenz einer Beratergruppe vor Ort erleichtert die Informationsbeschaffung, fördert das gegenseitige Verständnis auf Arbeitsebene und stellt die Möglichkeit von ad hoc-Beratung auf täglicher Basis sicher. Regelmäßige Kontakte der Projektleiter mit Regierungsmitgliedern u.ä. fördern die Akzeptanz der Beratung auf hoher Ebene sowie die Durchsetzbarkeit der Beratungsergebnisse.

6. *Zusammenarbeit mit internationalen Finanzinstitutionen.* Anders als die Hilfen von IWF, Weltbank, EBRD und anderen ist bilaterale Beratung zumeist dadurch gekennzeichnet, daß die Annahme der Beratungsergebnisse nicht Voraussetzung für finanzielle Hilfen ist. Die Beratung muß für sich genommen überzeugen und akzeptiert werden. Auf der anderen Seite ist der Erfahrungs- und Gedankenaustausch mit den internationalen Finanzinstitutionen unerlässlich – gleichzeitig aber auch eine gewisse Distanz, sonst kann der Beratungserfolg gefährdet werden.

7. *Flexibilität.* Die angesprochene Breite des Themenspektrums erfordert von den Beratern hohe Flexibilität, sowohl thematisch als auch zeitlich. Flexibilität heißt aber auch, den Mut zur Einfachheit zu haben. Ein kompliziertes Thema kompliziert darzustellen, ist einfach. Einen komplexen Sachverhalt so darzustellen, daß er in der politischen Diskussion verständlich und damit nutzbar ist, aber nicht falsch, ist kompliziert und fordert ein hohes Maß an Flexibilität im Denken und in der Darstellung. Flexibilität heißt schließlich auch, auf sehr unterschiedliche Gesprächspartner eingehen zu können. Die persönliche Chemie muß stimmen oder stimmig gemacht werden. Das gilt wie in allen Ländern der Welt auch in den Ländern des ehemaligen Ostblocks, wo so vieles erst durch persönliche Beziehungen möglich wird. „Ohne persönliche Unterstützung geeigneter Stellen ist keine erfolgreiche Beratung möglich.“²⁰

²⁰ Vincenz, Volkhart (1998): Erfolgreiche Privatisierungsberatung durch wirtschaftspolitische Einbindung. In: GTZ (Hrsg.): Lernerfahrungen für erfolgreiche Privatisierungsberatung in den Transformationsländern Osteuropas und den NUS. Eschborn: 12.

Noch einmal: Ein großer Teil des Transformationsprozesses vollzieht sich über veränderte Einstellungen zur Bedeutung grundsätzlicher ökonomischer Fragen, verändertes Verständnis wirtschaftlicher Zusammenhänge, veränderte Prioritäten der Wirtschaftspolitik. Selbst wenn Beratung nur in diesen Bereichen Einfluß hat, wenn z. B. die Anreizwirkungen veränderter relativer Preise bei Entscheidungen thematisiert werden, wenn die negativen Anreize einer bestimmten Art von corporate governance diskutiert werden, wenn die mikro- und makroökonomischen Konsequenzen von Zins- und Wechselkursbewegungen als relevant angesehen werden, wenn nicht über das Tempo der Ausweitung der Energieproduktion, sondern über die richtigen Anreize zur Energieeinsparung gesprochen wird, und wenn die Argumentation zunehmend akzeptiert wird, daß Konkurse für die Volkswirtschaft wohlfahrtsmehrend sein können – dann ist sie in einem wesentlichen Sinne als erfolgreich anzusehen.

E. Ausblick

Mehr als je zuvor haben wir, die heutige Generation von Ökonomen, erfahren, daß es zu vielen wirtschaftspolitischen Fragen, nicht nur im Bereich des Transformprozesses, keine fertigen Antworten gibt, aber daß wir gefragt werden und Verantwortung haben, nach bestem Wissen und Gewissen Lösungsbeiträge zu liefern. Ob unsere Antworten die besten sind, ob sie so verstanden werden, wie sie gemeint sind, und in welchem Maße sie eine Chance auf Umsetzung haben, das wird noch lange zu diskutieren sein. Erfolg wird in einem bestimmten Sinne erst erreicht sein, wenn der Begriff Transformation ein geschichtlicher ist. Wenn es zum Beispiel normal geworden ist, daß ukrainischer Weizen auch in der EU angeboten wird, Textilien in der Ukraine nicht nur lohnveredelt werden, sondern ein eigenes Label tragen können, wenn ein Urlaub auf der Krim für Westeuropäer genauso attraktiv geworden ist wie an der türkischen Adria – aber auch, wenn ukrainische Atomkraftwerke nicht mehr als Druckmittel eines Landes eingesetzt werden, das sich ansonsten auf der Verliererseite fühlt. In der Ukraine gibt es eine Institution namens „Nationale Agentur für Entwicklung und Europäische Integration“. Auch die beraten wir. Letztlich wird es ein Erfolgskriterium sein, daß Berater und Beratene sich überflüssig machen, weil das gemeinsame Ziel erreicht wurde.

IV. Währungspolitik und Außenhandelstheorie

„Asset inflation“ aus geld- und währungspolitischer Sicht

Von Helmut Hesse und Bernd Braasch

A. Vorbemerkungen

Das geld- und währungspolitische Umfeld in den Industrieländern ist in den letzten Jahren durch zunehmend rückläufige Inflationsraten, gleichzeitig aber kräftige Schwankungen der Preise auf den Vermögensbestandsmärkten geprägt worden. Während mit Blick auf die Verbraucherpreise vom „Tod der Inflation“, einer „gezähmten Bestie“ oder einem „erloschenen Vulkan“ gesprochen wird, nimmt zugleich das Phänomen „asset inflation“ einen immer höheren Stellenwert in der geld- und währungspolitischen Diskussion ein. So stellte der amerikanische Notenbankpräsident, Greenspan, im Dezember 1996 angesichts des kräftigen Anstiegs der Aktienkurse besorgt die Frage: „Aber wie wissen wir, wann irrationaler Überschwang die Asset-Werte unangemessen hinaufgetrieben hat, die dann Gegenstand unerwarteter und langer Kontraktionen werden, so wie das in Japan im vergangenen Jahrzehnt der Fall war? Und wie bauen wir diese Erkenntnis in die monetäre Politik ein?“¹

Das Platzen einer spekulativen Blase an den Vermögensmärkten kann gravierenden Folgen für die reale Wirtschaft und die Stabilität des internationalen Finanzsystems haben – wie die Kettenreaktionen der Finanzkrisen in Asien, Rußland und Lateinamerika gezeigt haben. Für die Geld- und Währungspolitik sind mit dieser Entwicklung weitreichende Fragen verbunden. Ist es in dem heutigen Umfeld noch angemessen, das Ziel der Preisstabilität vorrangig oder sogar ausschließlich an der Entwicklung der im realen Sektor der Wirtschaft gemessenen Verbraucherpreise auszurichten? In welcher Weise beeinflusst die Geldpolitik die Vermögensbestandspreise? Welcher Zusammenhang besteht zwischen den Vermögensbestandspreisen und der Verbraucherpreisentwicklung? Belasten expansive monetäre Schocks heute schneller und stärker die Aktien- und Immobilienmärkte als die Gütermärkte? Dieses sind weitreichende Fragen, vor denen die Geldtheorie und die Geldpolitik in den kommenden Jahren stehen wird. Endgültige Antworten können noch nicht gegeben werden. Die folgenden Ausführungen sind deshalb nur als Versuch zu verstehen, einige Thesen zu formulieren.

¹ Wenn Greenspan bubbled. In: Börsen-Zeitung, 7. Dezember 1996

B. „Asset inflation“ – Versuch einer Charakterisierung

„Asset inflation“ ist ein Prozeß eines längeranhaltenden starken Anstiegs der Preise von Bestandsgütern (insbesondere von Finanzaktiva und Immobilien) auf Niveaus, die sich immer weiter von den ihnen zugrundeliegenden realwirtschaftlichen Variablen (Dividenden, Zinsen, Gewinne, Baukosten etc.) entfernen. Dahinter stehen spekulative Übertreibungen von Anlegern, die ihre Erwartungen mehr auf eine Fortsetzung des Kurs- und Preisanstiegs ausrichten als auf fundamentale ökonomische Faktoren. Eine so entfachte Eigendynamik trägt häufig den Keim einer scharfen Korrektur in sich. „Asset inflation“ ist – zumindest in ihren Auswirkungen – derzeit ein internationales Phänomen, schon weil angesichts der weit vorangekommenen Globalisierung der Finanzmärkte ein Kursaufschwung in einem Land die Kursentwicklung in anderen Ländern beflügelt, mehr aber noch, weil das Platzen einer spekulativen Blase in einem Land Schockwellen auslöst, von denen auch die Vermögensmärkte in anderen Regionen erfaßt werden. Diese Kettenreaktionen zu durchbrechen, stellt in der modernen Welt von heute die Geld- und Währungspolitik vor früher nicht gekannte Schwierigkeiten.

Die gegenwärtig überschießenden Reaktionen an den Vermögensmärkten sind durch vielfältige Veränderungen im internationalen Umfeld begünstigt worden. In der nun schon fünf Jahrzehnte währenden Friedenszeit ist in den Industrieländern ein riesiges Finanzvermögen entstanden. Auf integrierten Finanzmärkten werden diese Bestände weltweit angelegt und umgeschichtet. Dementsprechend sind die Umsätze auf den Finanzmärkten weitaus schneller gewachsen als die Bestände. Die Kapitalströme haben sich dabei mehr und mehr von den Warenströmen gelöst. Ein wesentliches Element für das kräftige Umsatzwachstum und den grenzüberschreitenden Kapitalverkehr bilden die institutionellen Investoren, die einen zunehmenden Anteil des Weltfinanzvermögens verwalten und die mit ihrem aktiven Portfoliomanagement die Finanzmärkte und ihre Funktionen wesentlich intensiver nutzen als der private Sparer.

Mit dem Vordringen der institutionellen Investoren ist das Geschehen an den Finanzmärkten erwartungslastiger, kurzfristorientierter und damit auch anfälliger für Stimmungsumschwünge geworden. Mit der Professionalisierung des Anlageverhaltens scheint die Gefahr gewachsen zu sein, daß durch simultane und gleichgerichtete Reaktionen der Fondsmanager auf neue Informationen und durch die kurzfristige Erfolgskontrolle und die daran orientierten Trendstrategien an den Finanzmärkten ein Herdenverhalten ausgelöst wird, das die Kurse für längere Zeit und deutlich von ihren theoretischen Gleichgewichtswerten wegtreibt (Braasch, 1997: 340 ff.).² Der Eintritt der institutionellen Investoren in die „emerging markets“ ist jedenfalls nicht immer mit rationalen Anlageentscheidungen verbunden gewesen.³

² Die Portfoliostrategie der professionellen Anleger, d. h. das jeweilige Gewicht fundamentaler und rein technischer Methoden, stellt ein immer wichtiger werdendes Scharnier zwischen der realwirtschaftlichen und der Entwicklung in der finanziellen Sphäre der Wirtschaft dar.

Die Häufigkeit und das Ausmaß von „boom and bust cycles“ auf den internationalen Finanzmärkten haben seit Mitte der 1980er Jahre spürbar zugenommen. Tabelle 1 zeigt für ausgewählte Länder, daß der Kurswert aller ausstehenden Aktien (Marktkapitalisierung) in den letzten Jahren im Trend kräftig zugenommen hat und schneller gestiegen ist als das jeweilige Bruttoinlandsprodukt. Zugleich sind die Schwankungen um diesen Trend stärker geworden, was besonders in Japan deutlich wird, wo die Marktkapitalisierung 1989 mit 4,4 Billionen US-Dollar ihren höchsten Wert erreichte und im folgenden Jahr um rd. ein Drittel auf 2,9 Billionen US-Dollar zurückfiel. Daß auch die „emerging markets“ nach der Liberalisierung ihrer Finanzmärkte von dem Auf und Ab der Finanzmärkte erfaßt wurden, zeigt besonders deutlich das Beispiel Thailands. Von 1988 bis 1995 stieg der Kurswert aller Aktien um 1500 Prozent. Ende 1997, dem Jahr, in dem die Finanzmarktsturmlenzen ausbrachen, lag der Kurswert um 83 Prozent niedriger als 1995 und war damit auf das Niveau des Jahres 1990 zurückgefallen.

Tabelle 1
Marktkapitalisierung in % des nominalen BIP

	Großbritannien	USA	Schweden	Japan
1988	93,0	55,3	55,1	134,0
1989	98,6	64,5	62,4	151,3
1990	86,0	53,3	42,6	98,0
1991	96,2	69,1	42,2	91,9
1992	86,6	71,8	31,5	64,5
1993	120,3	78,3	57,8	69,9
1994	117,0	72,9	66,0	79,3
1995	125,2	94,3	76,9	71,2
1996	147,7	110,7	98,2	67,1
1997	152,1	139,4	119,8	52,7

Quelle: International Finance Corporation; nationale Statistiken.

Solche Beispiele lassen zwar begreiflich erscheinen, daß eine „asset inflation“ sowie das Platzen spekulativer Blasen an den Weltfinanzmärkten im Entscheidungsprozeß der Geld- und Währungspolitik eine nicht unerhebliche Rolle spielen müssen; aber wann und wie im einzelnen die Geldpolitik reagieren sollte, ist eine immer noch unbeantwortete Frage. Die Schwierigkeiten beginnen bereits beim Versuch, eine „asset inflation“ zu diagnostizieren. Es ist nämlich nicht einfach zu entscheiden, ob sich der Anstieg und das erreichte Niveau der Aktien- und Immobilienpreise mit fundamentalen Faktoren hinreichend erklären lassen oder nicht.

³ „... the evidence appears to support a view of investor behavior in emerging markets which is at odds with standard portfolio choice analysis and the efficient market hypothesis. According to this view, investor sentiment, in contrast to individual analysis of each asset's fundamentals, can at times play a critical role in determining asset prices, leading to periods of bubble-like booms and busts and asset price overshooting.“ (Aitken, 1996, S. 10)

Für die Beurteilung des „angemessenen“ Aktienkursniveaus kann in erster Annäherung der historische Vergleich des Kurs-Gewinn-Verhältnisses und des Dividenden-Kurs-Verhältnisses herangezogen werden. Für die G7-Länder zeigt die Tabelle 2, daß im Zeitraum von 1990–1997 das Kurs-Gewinn-Verhältnis deutlich höher war als im Durchschnitt der 1970er und 1980er Jahre; somit sind die Kurse der Aktien seit einigen Jahren im Durchschnitt deutlich schneller gestiegen als die Gewinne der Unternehmen. Trotz der Unsicherheiten über die Auswirkungen der Finanzkrisen in Asien, Rußland und Lateinamerika auf die Weltwirtschaft erreichten die Börsen in den betrachteten Ländern Ende 1998 ein außergewöhnlich hohes Kursniveau. Spiegelbildlich dazu ist das Dividenden-Kurs-Verhältnis im Trend gesunken, besonders kräftig seit Beginn der 1990er Jahre. Offensichtlich hat die Bereitschaft der Anleger zugenommen, Aktien auch dann zu erwerben oder zu halten, wenn das Kursniveau gemessen an den Dividendenzahlungen vergleichsweise hoch ist. Auch diese Relation deutete Ende 1998 auf eine Überbewertung der Aktien in den G7-Ländern hin (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 2
Kurs-Gewinn-Verhältnis in den G-7 Ländern

	1970–79	1980–89	1990–97	Ende 1998
USA	12,3	12,2	19,6	28,6
Japan	13,9	22,7	41,4	220,6
Deutschland	12,7	13,2	16,1	26,8
Frankreich	12,5	10,4	13,1	21,0
Italien	n.a.	15,6	17,4	43,6
Großbritannien	9,8	9,4	13,2	23,9
Kanada	11,6	14,3	42,9	23,5

Quelle: OECD.

Tabelle 3
Dividenden-Kurs-Verhältnis in den G-7 Ländern (in v.H.)

	1970–79	1980–89	1990–97	Ende 1998
USA	4,0	4,2	2,8	1,4
Japan	2,3	1,1	0,8	1,0
Deutschland	4,0	3,0	2,1	1,9
Frankreich	4,9	4,5	3,3	2,3
Italien	4,0	2,3	2,9	1,3
Großbritannien	5,3	4,7	4,2	3,4
Kanada	3,9	3,6	2,7	1,7

Quelle: OECD.

Ex-post-Vergleiche solcher Art vermögen jedoch das Diagnoseproblem nicht zweifelsfrei zu lösen, weil sie nicht alle Determinanten der Aktienkurse erfassen, insbesondere nicht die Erwartungen der Marktteilnehmer. Berücksichtigt man, daß die aktuelle Bewertung einer Aktie dem Barwert der zukünftig erwarteten Dividendenzahlungen entspricht, sind bei der Diagnose drei unterschiedliche Triebkräfte der Kursentwicklung ins Blickfeld zu rücken: der risikofreie Zinssatz, die Risikoprämie und das erwartete Wachstum der Dividenden.

Ein Rückgang der langfristigen Zinsen, die man empirisch als weitgehend risikolose Anlage ansehen kann, beflügelt die Aktienkurse. Frei werdende Liquidität aus langfristigen Termineinlagen oder aus dem Verkauf von Anleihen wird in die Aktienmärkte umgeschichtet. Da sich in den langfristigen Zinsen auch die Inflationserwartungen widerspiegeln, begünstigt über diesen Kanal eine rückläufige Preissteigerungsrate im realen Sektor der Wirtschaft den Anstieg der Aktienkurse. In zahlreichen Marktkommentaren großer Investmentfonds war in den letzten Jahren in diesem Zusammenhang zu lesen, daß wir in „der besten aller Welten“ leben: Niedrige Inflationsraten, die von einem starken Wachstum der Produktivität und einem scharfen internationalen Wettbewerb in Schach gehalten werden, vermindern das Risiko unerwarteter restriktiver Maßnahmen der Geldpolitik, die zu einer Abschwächung des Konjunkturaufschwungs und einer Revision der Gewinnerwartungen beitragen könnten. Preisstabilität könnte sich insofern auch in einer geringeren Risikoprämie niederschlagen.

Anhand der „steady-state-Version“ des Dividenden-Diskont-Modells lassen sich Indizien dafür herleiten, ob das Kursniveau am Aktienmarkt im Einklang mit fundamentalen Faktoren steht. Wählt man für den risikofreien Zinssatz z. B. die Rendite für längerfristige Staatsanleihen, dann läßt sich annähernd ermitteln, ob das jeweils aktuelle Kursniveau außergewöhnlich hohe Dividendenerwartungen bzw. eine ungewöhnlich niedrige Risikoprämie impliziert. Wadhvani (1999) kommt dabei für den amerikanischen Aktienmarkt zu dem Ergebnis, daß die Risikoprämie 1998 historische Tiefstwerte erreicht hat. Für die Aktienmärkte der G7-Länder errechnen Kennedy u. a. (1998: 10), daß Ende 1997 „... the implied dividend yield is above critical values in all countries, with the largest difference in the United States, Italy and Canada, in that order“. Für diese drei Länder schließen die Autoren nicht aus, daß das hohe Kursniveau dadurch gestützt wird, daß die Marktteilnehmer die vergangene Entwicklung kursbeeinflussender Variablen einfach in die Zukunft extrapolieren und insoweit eine Eigendynamik der Kursentwicklung vermutet werden kann.⁴

⁴ „This could well be the case in the United States for earnings. For instance, an aggregation of analysts' forecasts of earnings growth for the S & P 500 companies shows a 14 per cent rise in nominal earnings for the coming year. These rates are considerably in excess of nominal GDP and they follow two years of exceptionally strong earnings growth.“ (Kennedy u. a., 1998, S. 11) – Eine Überbewertung des amerikanischen Aktienmarktes schließt auch der Internationale Währungsfonds (1998) nicht aus: „This spread (between the earnings growth rate and the bond yield) was at an all-time high in November 1998, raising questions about the sustainability of current high equity valuations.“ (S. 48)

Die starken Schwankungen an den Aktienmärkten gingen in vielen Ländern mit ausgeprägten Immobilienpreiszyklen einher. Dabei folgten die Immobilienpreise den Aktienkursen in der Regel mit zeitlicher Verzögerung. Die Immobilienpreise unterliegen zum Teil denselben Einflußfaktoren wie die Aktienkurse – z. B. Zinsen, Wirtschaftswachstum, Lockerung der Kreditvergabe –, zum Teil erhalten sie deutliche Impulse von der Aktienkursentwicklung, denn mit der Zeit sollte sich der erwartete Ertrag aus Grundvermögen bereinigt um entsprechende Risikoprämien dem Ertragsniveau der Geldvermögen grob annähern.

Von 1985 bis 1989, einer Phase eines steilen Aktienkursanstiegs in den Industrieländern, sind die inflationsbereinigten Preise für Wohnbauten (kumuliert) z. B. in Tokio um 114 Prozent, in Madrid um 158 Prozent und in Toronto um 106 Prozent gestiegen (vgl. BIZ, 1990). Ein ähnlich kräftiger Preisanstieg war bei den gewerblichen Immobilienpreisen zu verzeichnen. So stiegen allein im Jahre 1987 in Japan die Preise für gewerbliche Immobilien um 61 Prozent gegenüber dem Vorjahr, die Grundstückspreise in Tokio um 65,3 Prozent. Dem scharfen Anstieg der Immobilienpreise folgten heftige Kontraktionen. Von Ende der 80er Jahre bis 1995 gingen die Preise für gewerbliche Immobilien in den großen Städten jener Länder, die zuvor einen kräftigen Immobilienboom verzeichnet hatten, um etwa die Hälfte zurück. Ähnlich ausgeprägte Immobilienpreisschwankungen waren ein Merkmal der Finanzkrise in Südostasien.

Wie der Preis jedes anderen Vermögenswertes spiegelt auch der für Grund und Boden die mit ihm verbundenen Erwartungen wider, und zwar auf zukünftige Einkommen in Gestalt von Mieteinnahmen oder Kapitalgewinnen. Insofern ist es auch bei den Immobilienpreisen empirisch kaum möglich, exakt das Immobilienpreinsniveau anzugeben, bei dessen Überschreitung eine „asset inflation“ beginnt. Der Punkt, an dem die Preise für Vermögenswerte ihre abdiskontierten zukünftigen Erträge übersteigen, läßt sich mangels eines „richtigen“ Diskontierungsfaktors nur grob abschätzen. Besonders der Boom bei gewerblichen Immobilien in größeren Städten spiegelt auch solche strukturellen Faktoren wider wie die zunehmende Internationalisierung des Dienstleistungssektors oder die Erweiterung des Europäischen Binnenmarkts. Allerdings sind die Preise von Bestandsgütern längere Zeit schneller als die Preise der Güter der laufenden Produktion und des aktuellen Verbrauchs gestiegen und haben dabei neue Höchststände erreicht, die außerhalb der bisherigen Erwartungen liegen. Beispielsweise stand die Höhe der japanischen Immobilienpreise Ende der 80er Jahre in keiner vernünftigen Relation mehr zu dem langfristigen Ertragspotential von Grundeigentum. Während der Preisindex für gewerbliches Bauland und der Index für die Büromieten in Tokio von 1970 bis 1985 nahezu deckungsgleich verliefen, stiegen die Preise gewerblicher Grundstücke danach bis 1989 deutlich schneller (195 Prozent) als die Büromieten (83 Prozent). Die Erwartungen auf zukünftig stärkere Mietsteigerungen erschienen schon damals unrealistisch zu sein, wie selbst die BIZ (1990: 117) anmerkte.

Der Verweis auf Extremsituationen, in denen die Diagnose leicht fällt, ist für die Geldpolitik jedoch wenig hilfreich; denn sie ist früher, nämlich dann, wenn eine „asset inflation“ einsetzt, zum Handeln aufgerufen. Selbst ein deutlicher Anstieg der Vermögenspreise, dem ein scharfer Einbruch folgt, kann von nicht erkannten fundamentalen Faktoren bzw. diesbezüglichen Erwartungen getrieben werden (Hamilton and Whiteman 1985). Besonders muß eine Notenbank darauf achten, nicht selbst ins Schlepptau der Spekulationseuphorie zu geraten. Ein ernstes Warnsignal ist es, wenn die „asset inflation“ von einer starken Ausweitung der Kreditgewährung an den privaten Sektor begleitet wird. Ein starkes Kreditwachstum kann ein Indiz dafür sein, daß an den Vermögensmärkten rein trendorientierte Erwartungen vorherrschen und die Kurse ohne realen Bezug an Eigendynamik gewinnen. Die außergewöhnlichen Schwankungen der Vermögenspreise, die durch ein zu kräftiges Wachstum der Kreditgewährung hervorgerufen wurden, waren in den letzten Jahren ein gemeinsames Merkmal der Finanzkrisen in den Industrie- und Entwicklungsländern. Die Preise für Vermögenswerte *und* die Veränderung der Bankkredite stehen dabei in einer sich selbst verstärkenden Beziehung. Kreditnehmer verschulden sich selbst bei steigenden Zinsen weiter, um Aktien und Immobilien⁵ zu erwerben, deren Wert sehr schnell zunimmt. Die Banken vergeben weitere Kredite, da der Wert ihrer Sicherheiten steigt.⁶

In diesen an Eigendynamik gewinnenden Prozeß wird die Notenbank in dem Maße hineingezogen, wie die Kreditvergabe über das Bankensystem erfolgt. Die Notenbank muß entscheiden, ob sie den zusätzlichen Zentralbankgeldbedarf zu unveränderten Leitzinsen deckt oder durch eine Anhebung der Refinanzierungssätze das Kreditwachstum dämpft. Die Erfahrung aus den Finanzkrisen lehrt, daß eine Notenbank die geldpolitischen Zügel anziehen sollte, wenn eine „asset inflation“ mit einem beschleunigten Kreditwachstum einhergeht, selbst dann, wenn das Preisklima im realen Sektor der Wirtschaft ruhig ist.

Zusammenfassung: Eine Notenbank, die das Einsetzen einer „asset inflation“ verhindern will, sieht sich einem Diagnoseproblem gegenüber. Dasjenige Preisniveau von Bestandsgütern, bei dessen Überschreitung vom Beginn einer „asset inflation“ gesprochen werden kann, ist, wenn überhaupt, nur im nachhinein bestimmbar. Die Gefahr, daß Notenbanken zu spät reagieren, ist als recht hoch zu

⁵ In Japan nahmen die Wohnungsbaukredite von 1983–1988 mit einer durchschnittlichen Jahresrate von 20,7 Prozent zu. Nur wenig geringer waren die Steigerungsraten in Kanada, Großbritannien und in den USA (BIZ, 1991: 10). – In Indonesien stiegen die Kredite an den Immobiliensektor im Zeitraum von 1992–1995 mit einer jährlichen Rate von 37 Prozent, in Thailand von rd. 40 Prozent (Miller and Luangaram, 1998: 69).

⁶ Anhand einer Regressionsanalyse, mit der der Zusammenhang zwischen der Kreditvergabe und den Vermögenspreisen in den 1980er Jahren für ausgewählte Industrieländer berechnet wurde, kommen Borio u. a. (1994: 24) zu dem Ergebnis: „As judged from the fraction in the real asset price index ‚accounted for‘ by credit (R^2), the explanatory power is generally highest (of the order of 70 Prozent or more) in those countries experiencing the largest asset price swings (Finland, Norway, Sweden, Japan and the United Kingdom) and in the United States.“

veranschlagen. In dem Maße jedoch, wie preistreibende Käufe von Finanztiteln und Immobilien mit Krediten finanziert werden, verringert sich das Diagnoseproblem.

Mit diesem Ergebnis ist noch nicht geklärt, warum die Geldpolitik einer „asset inflation“ entgegentreten sollte und wie sie das tun könnte. Um diese Fragen zu beantworten, ist es erforderlich, die potentiellen Auswirkungen einer „asset inflation“ und die Transmissionsmechanismen, die dazu führen, näher zu analysieren.

C. Auswirkungen einer „asset inflation“

Spekulative Übertreibungen an den Vermögensmärkten, besonders wenn sie über einen längeren Zeitraum hinweg zu Abweichungen von fundamental gerechtfertigten Werten führen, und ihre oft abrupten Rückbildungen haben in den vergangenen Jahren in den Industrieländern und den aufstrebenden Ländern gravierende volkswirtschaftliche Schäden hinterlassen. Die Krise an den südostasiatischen Finanzmärkten zeigt, daß die Auswirkungen dabei nicht auf die Region begrenzt bleiben, sondern die weltwirtschaftliche Entwicklung insgesamt beeinträchtigen.

I. „Asset inflation“ als Vorbote einer Rezession

Ein kräftiger, anhaltender Preisanstieg auf den Vermögensbestandsmärkten kann der Inlandsnachfrage starke Impulse verleihen. Der private Konsum wird über expansive Vermögenseffekte angeregt. Vielfach werten private Haushalte einen Anstieg ihres nominalen Vermögens wie eine Zunahme des permanenten Einkommens und verwenden den Kapitalgewinn zur Ausdehnung des aktuellen und zukünftigen Konsums. Entsprechend wird die Ersparnis aus dem laufenden Einkommen reduziert. Vereinfachend könnte man formulieren, daß die Vermögensmärkte den privaten Haushalten die Notwendigkeit nehmen zu sparen, so daß ein kräftiger Kursanstieg zu einer Verringerung der Sparquote führt.

Dieser Konsumkanal, über den sich Schwankungen der Vermögenspreise auf die reale Wirtschaft auswirken, dürfte tendenziell breiter werden. In den großen Industrieländern ist der Wert des Aktienbesitzes der privaten Haushalte in Relation zum verfügbaren Einkommen deutlich gestiegen.⁷ Hinzu kommt, daß die Konzen-

⁷ „From 1991 through the middle of 1998, the aggregate value of household equity (in the USA; d. Verf.) increased by \$ 9.45 trillion, or 260 percent. The ratio of household equity to disposable personal income grew from a low of 0.83 in 1991 to 2.46 by mid-1998. The bulk of these gains occurred in the doubling of the value of the market from the start of 1995 through the middle of 1997- the value of the market has been erratic since then.“ (*Ludvigson und Steindel*, 1998: 3) – „In Japan hat sich die Relation von privatem Vermögen zum BSP von 3,9 im Jahr 1985 auf 5,8 im Jahr 1989 erhöht, was für diesen Zeitraum einen Kapitalzuwachs von durchschnittlich jährlich 50 Prozent des BSP entspricht.“ (*BIZ*, 1991: 181)

tration des Aktienbesitzes tendenziell abnimmt (Boone u. a., 1997: 7). Beide Entwicklungen tragen dazu bei, daß der Konsum bzw. die Sparquote elastischer auf Schwankungen der Vermögenspreise reagieren. Diese Zusammenhänge gelten besonders in jenen Ländern, in denen die gesetzliche Alterssicherung in Form eines Umlageverfahrens wenig ausgeprägt ist und die Verwaltung der Mittel für den Ruhestand mehr und mehr professionellen Fondsmanagern übertragen wird.

Daß diese Überlegungen nicht nur im Theoretischen verhaftet sind, zeigt beispielhaft die Entwicklung in den Vereinigten Staaten, wo die privaten Haushalte im Zuge des Aktienbooms ihre Sparquote von 9,6 Prozent im Jahre 1981 auf 0,7 Prozent im Jahre 1998 reduziert haben. Dieser Rückgang war seit 1994, als die Kursentwicklung auf einen steileren Trendpfad eingeschwenkt ist, besonders kräftig. Noch deutlicher dürften in Norwegen und Schweden in der zweiten Hälfte der 80er Jahre Vermögenseffekte wirksam geworden sein; in diesen beiden Ländern war die Sparquote der privaten Haushalte Ende der 80er Jahre negativ.⁸

Auf einen unerwartet kräftigen Rückschlag am Aktienmarkt reagieren viele private Haushalte umgekehrt mit einer Einschränkung ihrer Konsumausgaben. Dies gilt insbesondere für die Vereinigten Staaten, wo ein 10prozentiger Rückgang der Aktienkurse den Konsum im Durchschnitt um $\frac{1}{2}$ Prozent bis $\frac{3}{4}$ Prozent verringert (Boone u. a., 1998: 10). Ökonometrische Rechnungen stützen die Hypothese, daß bei einem Einbruch der Aktienkurse an der amerikanischen Börse um 20 Prozent das Bruttoinlandsprodukt in den ersten beiden Jahren nach diesem Schock um $\frac{3}{4}$ Prozent weniger wachsen würde (Boone u. a. 1998). Dies belegt, wie stark die konjunkturelle Entwicklung vom ungebrochenen Aktienboom an der amerikanischen Leitbörse abhängig geworden ist, die von vielen Beobachtern bereits jetzt als überbewertet angesehen wird (Wadhvani 1999; Penati 1998; Kennedy u. a. 1998).

Gerade in der aktuellen Situation, in der die Prognosen für den Welthandel als Folge der Finanzkrisen vom Internationalen Währungsfond in kurzer Folge nach unten revidiert wurden und die Weltkonjunktur darauf angewiesen ist, daß sie durch das kräftige Binnenwachstum der amerikanischen Wirtschaft abgestützt wird, könnte ein „crash“ am amerikanischen Aktienmarkt die rezessiven Tendenzen in der Weltwirtschaft verstärken.⁹ Wegen der engen Verflechtung der internationalen Finanzmärkte würde sich ein solcher Schock schnell auf die Aktienmärkte anderer Länder ausbreiten. So weist die OECD (1998: 17) auf Schätzungen hin, nach denen „... – ohne kompensierende Politikmaßnahmen – jeder Aktienkurs-

⁸ Während die Sparquote in beiden Ländern 1981 jeweils noch 5,1 Prozent betrug, ging sie in Norwegen bis 1987 auf –4,6 Prozent und in Schweden bis 1989 auf –4,9 Prozent zurück.

⁹ „The risks associated with owning US equities also pose a risk to the global economy. Were the market to move towards a more traditional multiple of earnings those earnings would themselves tend to be depressed converting a 25 per cent fall, for example, into something rather larger in a potentially cumulative process.“ (Wadhvani, 1999: 104)

rückgang (in den G7-Ländern; d. Verf) um jeweils 20 Prozent gegenüber dem Niveau, an das sich die Aktionäre gewöhnt hatten, das BIP im OECD-Raum schon allein wegen der negativen Folgen für den Konsum um 0,7 Prozent schrumpfen lassen könnte.“

Die Schlußfolgerungen, die aus diesen Feststellungen und Überlegungen zu ziehen sind, liegen auf der Hand. Die Geldpolitik sollte im Maß des ihr Möglichen einer „asset inflation“ aus zwei Gründen entgegenreten. Einmal verhindert sie damit die Gefahr zunehmender inflatorischer Tendenzen infolge einer ansteigenden Nachfrage nach Konsumgütern, zum anderen verhindert sie nachfolgende rezessive Gefahren. Allerdings darf sie sich eines stabilen Zusammenhangs zwischen den Vermögenspreisen und den Konsumausgaben nicht sicher sein. Ludvigson und Steindel (1998) kommen nämlich auf der Basis ökonometrischer Schätzungen für die USA zu dem Ergebnis, daß sich die Vermögenseffekte des Aktienmarktes auf den privaten Konsum nicht verläßlich prognostizieren lassen.¹⁰

Ein weiterer Kanal, über den sich Schwankungen der Vermögenspreise auf die Inlandsnachfrage auswirken können, bildet die Investitionstätigkeit. Eine höhere Bewertung der Aktien verbilligt für große Unternehmen die Kapitalbeschaffung über die Börse, während kleinere Firmen steigende Immobilienpreise dazu nutzen können, die Aufnahme von Bankkrediten zu forcieren und die Grundstücke und Gebäude als Sicherheiten zu verwenden. In den großen Industrieländern, die in dem Zeitraum von 1984 – 89 einen ausgeprägten Anstieg der Vermögenspreise verzeichneten und Ende der 80er Jahre einen kräftigen Zusammenbruch der Vermögensmärkte erlitten, haben auch die Bruttoinvestitionen einen ausgeprägten Zyklus vollzogen (vgl. Tabelle 4); das kräftige Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts war von den Investitionen geleitet. In gleicher Weise trug der Rückgang der Investitionen zur Dämpfung des realen BIP-Wachstums bei, das in dieser Ländergruppe – mit Ausnahme Japans – gemessen an allen OECD-Ländern überdurchschnittlich stark zurückfiel. Auch im Vergleich mit früheren Konjunkturzyklen war die Investitionsschwäche ausgeprägt. Diese Entwicklung stützt die Vermutung, daß die Baisse der Vermögenspreise zu der ungewöhnlichen Dämpfung bzw. zur Abnahme der Investitionstätigkeit beigetragen haben dürfte. Exakt lassen sich die Effekte der Vermögenspreisänderungen auf die Investitionen jedoch kaum quantifizieren, da die Auswirkungen von vielen Faktoren abhängen, so von der Eigenkapitalausstattung, dem Selbstfinanzierungsgrad, der Unsicherheit in bezug auf die Nachfrage und von der Kapazitätsauslastung. Die OECD (1998: 193) schließt gleichwohl nicht aus, daß die Anpassung der Investitionen an einen Aktienkursrückgang in den Industrieländern etwa genau so stark zum Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Produktion beitragen könnte wie die des privaten Verbrauchs.

¹⁰ „... our findings bring into question the notion that observations of aggregate stock market movements – independent of any informed view of the causes of the market's move – can provide reliable information about the future course of consumer spending.“ (Ludvigson und Steindel, 1998: 29)

Tabelle 4
„Asset inflation“ und Investitionszyklus
 (Durchschnittliche Jahresänderungsraten in v. H.)

	reales BIP		reale Bruttoinvestitionen	
	1984 – 89	1990 – 93	1984 – 89	1990 – 93
OECD	3,8	2,0	5,4	0,7
darunter				
USA	4,0	1,3	4,6	0,6
Japan	4,4	2,6	7,2	2,1
Großbritannien	3,7	1,5	8,4	– 2,7
Kanada	4,2	0,5	7,4	– 2,8
Finnland	3,9	– 3,0	5,0	– 15,1
Schweden	2,7	– 3,3	6,5	– 8,9

Quelle: OECD.

In dem Maße, wie die Kreditinstitute die Aufblähung der Vermögenswerte durch kräftige Ausweitung der Kreditvergabe an den privaten Sektor angeheizt haben, sind sie nach dem Platzen von spekulativen Blasen gezwungen, ihre Bankbilanzen zu konsolidieren. Dies erfordert es, die im Boom aufgetürmten Kreditbestände an die nun geschrumpften Beleihungswerte anzupassen. Mehr noch, zahlreiche Kredite müssen als notleidend oder uneinbringlich eingestuft werden, da die Kreditnehmer vielfach nicht mehr in der Lage sind, ihre Schulden zu bedienen, weil z. B. Investitionen auf Renditeerwartungen gestützt waren, die sich nur bei einer Fortsetzung der „asset inflation“ erfüllt hätten.

Eine solche Kreditklemme im Bankensystem, das ein bedeutungsvolles Bindeglied zwischen der realen und finanziellen Sphäre der Wirtschaft bildet, verstärkt die Kontraktionseffekte, die von dem Zusammenbruch der Vermögenspreise auf die konjunkturelle Entwicklung ausgehen. Selbst kreditwürdigen Kunden mit rentablen Investitionsprojekten werden dann Kredite verweigert oder nur mit hohen Risikoaufschlägen in der Verzinsung angeboten. Die Erfahrung im Gefolge der Finanzkrise in Japan lehrt, daß strukturelle Anpassungsmaßnahmen im Bankensystem, die zur Beseitigung des „credit crunch“ erforderlich sind, langanhaltende Wirkungen entfalten und einer Wiederbelebung der Konjunktur – auch über noch so niedrige Notenbankzinsen – entgegenstehen. Darüber hinaus wird an dieser Stelle besonders deutlich, daß eine „asset inflation“, die auch die Immobilienpreise mit in einen spekulativ entfachten Aufwind nimmt, die Finanzkrisen verstärkt und die daraus resultierenden realwirtschaftlichen Anpassungslasten erhöht.

II. „Asset inflation“ als Vorbote der Inflation

Spekulativ getriebene „asset inflations“ tragen – so die Argumentation im vorangegangenen Abschnitt C.I. – in der Regel den Keim des Zusammenbruchs in sich; und mit dem „Platzen der Blase“ sind die oben beschriebenen Rezessionsgefahren verbunden. Rezessive Tendenzen stehen dann einem Anstieg der Verbraucherpreise entgegen, so daß einer Inflation der Preise von Vermögensgütern nicht auch eine Inflation der Preise von Gütern folgt, die in der laufenden Periode produziert und verwendet werden. Tatsächlich haben die ausgeprägten Aktienkurs- und Immobilienzyklen der 80er Jahre sich im Gegensatz zu früheren Perioden nicht als Vorboten der Inflation erwiesen. Ob dieses Phänomen auf einen grundlegenden Wandel des Transmissionsprozesses hinweist, in dem sich heute expansive monetäre Schocks stärker auf die Vermögensbestandsmärkte konzentrieren und sich eher in der Inflation der Vermögenspreise als der Verbraucherpreise auswirken, ist für die Geldpolitik eine bedeutsame, aber noch klärungsbedürftige Frage. In Japan zumindest hat die Deregulierung der Finanzmärkte in den 80er Jahren dazu beigetragen, daß die geldpolitischen Einflüsse stärker auf die Vermögensbestandsmärkte gelenkt werden.¹¹

Die Geldpolitik kann sich gleichwohl nicht darauf verlassen, daß die laufenden Preise von einer Hausse an den Kapitalmärkten und einer relativ starken Preiserhöhung auf dem Immobilienmarkt unberührt bleiben. Besondere Aufmerksamkeit ist geboten, wenn die Preise der Vermögensbestände zwar relativ stark, aber nicht so stürmisch und drastisch ansteigen, daß die „spekulative Blase“ allgemein schon bald erkannt wird und deshalb ihr Platzen relativ früh erfolgt, wodurch dann inzwischen begonnene inflatorische Tendenzen abgeblockt werden. Je langsamer sich eine „asset inflation“ entwickelt und je länger es dauert, bis ihr spekulatives Momentum der Allgemeinheit bewußt wird, desto größer muß die Wahrscheinlichkeit dafür angesetzt werden, daß altbekannte Transmissionsmechanismen inflatorische Tendenzen erzeugen und stärken.

Zu denken ist an die oben beschriebenen Vermögenseffekte auf den Konsum und auf die Sparquote sowie an die Auswirkungen einer erleichterten Eigenkapitalbildung (Eigenfinanzierung) auf die Investitionen. Die dadurch gestärkten konjunkturellen Auftriebskräfte erweitern vielfach die Preiserhöhungsspielräume für die Unternehmen. Darüber hinaus haben offensichtlich die Aktienkurse in den letzten Jahren mehr als früher die Erwartungen der Wirtschaft beeinflußt. Steigende

¹¹ „When viewed together, these factors – structural changes in the financial sector, money and credit growth in excess of GDP, and a breakdown in the relationship between asset and goods prices – suggest that monetary factors played a key role in the asset price cycle in the late 1980s, that there was a shift in the transmission of monetary policy to inflation between the 1970s and the 1980s, and that, as a result, inflationary pressures may have been concentrated in asset markets.“ (*Hoffmaister und Schinasi*, 1994: 7) – „... the contribution of monetary factors to the variation in the land price inflation increases from a share of 35 percent in the 1970s to 75 percent in the 1980s.“ (*Hoffmaister und Schinasi*, 1994: 12)

Kurse lassen den Wachstumsoptimismus zunehmen und stärken dadurch die Investitionsneigung.

Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang der Immobilienmarkt. Steigende Preise für Gebäude aus dem Bestand bewirken tendenziell höhere Neubaupreise mit nachfolgender Erhöhung der Mieten. Der dadurch bewirkte Anstieg des Index der Verbraucherpreise führt gemeinhin zu höheren Lohnforderungen. Dieser Transmissionsmechanismus wird von Kommentatoren so ernst genommen, daß sie eine „asset inflation“, die sich einseitig als Aktienkursanstieg erweist, also nicht auch am Immobilienmarkt zeigt, als relativ gefahrlos einschätzen.¹²

Wird ein kräftiger Anstieg der Vermögenspreise, wie jüngst in Südostasien geschehen, durch massive Nettokapitalimporte gespeist, geht die scharfe Korrektur an den Vermögensmärkten mit einem starken Abstrom ausländischen Kapitals einher. Dadurch gerät die heimische Währung unter einen starken Abwertungsdruck, der über eine Verteuerung der Importe zu einer Erhöhung der Verbraucherpreise führt.

D. Schlußfolgerungen für die Geldpolitik

Als bester Schutz gegen spekulative Auswüchse galt bisher eine straffe, mittelfristig antiinflationäre Ausrichtung der Geldpolitik, die ihren Erfolg an der Stabilität der im realen Sektor gemessenen Verbraucherpreise mißt. Die Erfahrungen der letzten Jahre jedoch haben Zweifel an der Gültigkeit der Aussage aufkommen lassen, daß Preisstabilität zugleich stabile Finanz- und Vermögensmarktverhältnisse generiert, denn die „boom and bust cycles“ der Vermögenspreise sind in Phasen eines moderaten oder sogar sich abschwächenden Verbraucherpreisanstiegs eingetreten.

I. Preise für Vermögenswerte und Geldpolitik

Diese Entwicklung wirft die Frage auf, ob es zur Gewährleistung eines spannungsfreien bzw. inflationsfreien Wachstums genügt, den geldpolitischen Kurs allein oder vorrangig an der Entwicklung konventioneller „Stromgüterpreise“, wie den Verbraucherpreisen oder dem Deflator des Bruttoinlandsprodukts, auszurichten.

¹² „Developing an appropriate monetary policy response depends in part on the implications for price stability... By the end of 1997, the rise in equity prices in various countries did not appear to have spilled over into other assets (land or housing)... The question of an appropriate response depends then on an evaluation of the sustainability of equity prices and the implications of a correction for the economy.“ (*Kennedy* u. a., 1998: 9).

Es ist weitgehend akzeptiert, daß die Preisstabilität das mittelfristige Ziel der Geldpolitik ist und Veränderungen der Vermögenspreise nur dann geldpolitische Reaktionen auslösen sollen, wenn damit eine Gefährdung der Preisstabilität einhergeht (Smets, 1997: 1; Kennedy u. a., 1998: 5). Solange die Steigerungen der Preise für Vermögenswerte wie in früheren Konjunkturzyklen vergleichsweise schnell eine Erhöhung auch der üblichen Inflationsindizes bewirkten, haben die Zentralbanken darauf mit einem Anziehen der geldpolitischen Zügel reagiert. Aber wie soll sich eine Notenbank bei einer Konstellation verhalten, wie sie sich seit Mitte der 1990er Jahre in den Vereinigten Staaten herausgebildet hat? Seit 1994 hat sich dort die Marktkapitalisierung gemessen am nominalen Bruttoinlandsprodukt verdoppelt und liegt mit rd. 140 Prozent etwa auf dem Niveau wie in Japan vor dem Zusammenbruch der Vermögenspreise. Begleitet wird diese Entwicklung von einem kräftigen Wachstum der Geldmenge M3 von rund 11,5 Prozent und in der Tendenz rückläufigen Preissteigerungsraten auf historisch niedrige Niveaus.

In solchen Phasen richtet sich die Besorgnis weniger darauf, ob der Anstieg der Vermögenspreise eine Beschleunigung des Verbraucherpreisanstiegs ankündigt, sondern auf die Tragfähigkeit und Nachhaltigkeit des erreichten Niveaus der Vermögenspreise und die Implikationen einer als wahrscheinlich zu erwartenden scharfen Korrektur für die reale Wirtschaft und die Stabilität des Finanzsystems. Hier deutet sich ein Dilemma an, in dem sich die Geldpolitik in einer solchen Situation befinden kann. Wegen der möglichen, mittelfristig sogar wahrscheinlichen Beschleunigung der Teuerung infolge einer „asset inflation“ (vgl. Abschnitt C.II.) müßte die Notenbank die Zügel, an denen sie die Banken führt, zu straffen beginnen. Dadurch würde sie jedoch die Gefahr eines Kurssturzes an den Aktienmärkten mit seinen negativen Folgen für Konjunktur und Beschäftigung erhöhen (vgl. Abschnitt C.I.). Deshalb raten viele von einem restriktiveren geldpolitischen Kurs ab; bei der Zielabwägung zwischen Inflationsgefahren einerseits und Beschäftigungseinbrüchen andererseits (trade-off) entscheiden sie sich zugunsten der Beschäftigung. Häufiger jedoch wird ein restriktiverer geldpolitischer Kurs mit einem Hinweis auf das in Abschnitt B erörterte Diagnoseproblem abgelehnt. Es heißt, daß die Notenbank nicht über bessere Informationen über die „fundamentals“ verfüge als die Marktteilnehmer. Die Aktienkurse spiegelten die Erwartungen über die Entwicklung einer Vielzahl von Faktoren wider, die Risikoprämie unterliege starken Schwankungen, deren Bestimmungsfaktoren nur schwer zu erklären seien. Ein höheres Trendwachstum der Produktivität könne z. B. die Ursache für steigende Gewinnerwartungen sein (Kennedy u. a., 1998; CEPR, 1998).

Die Tatsache, daß bislang eine spekulative Blase an den Vermögensmärkten rechtzeitig nicht verlässlich bestimmt werden kann, ist jedoch kein ausreichender Grund, daß die Notenbanken die Vermögenspreise mit größerer Zurückhaltung betrachten als andere Variablen, die sich gleichermaßen schwer schätzen lassen. So ist es ebenso schwierig, wenn nicht unmöglich, die natürliche Rate der Arbeitslosigkeit oder den „output gap“ zu messen. Gleichwohl werden derartige Schätzun-

gen vorgenommen und bei der Formulierung des geldpolitischen Kurses berücksichtigt.¹³

Die Zurückhaltung, die Entwicklung der Vermögenspreise systematisch in die Geldpolitik einzubauen, mag darin begründet sein, daß bisher wenig erforscht ist, in welcher Weise die monetäre Politik die Vermögenspreise beeinflusst und welcher Zusammenhang zwischen den Vermögenspreisen und den Verbraucherpreisen besteht.¹⁴ Diese Zusammenhänge in dem gewandelten Umfeld der Geldpolitik zu analysieren, ist deshalb eine Aufgabe der künftigen geldtheoretischen Forschung. Dabei dürfte ein Schwerpunkt darin liegen, „Vermögenspreismodelle“ zu konstruieren, mit denen sich spekulative Übersteigerungen verlässlicher identifizieren lassen. Andernfalls steht eine Geldpolitik, die ihren Stabilitätserfolg ausschließlich oder vorrangig an der Entwicklung realwirtschaftlicher Preisindizes mißt, in der Gefahr, den inflationären Druck in der Wirtschaft, der sich über die Vermögensbestandsmärkte entfalten kann, nicht vollständig zu erfassen.¹⁵ Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Vermögensinflation ebenso eine Fehlallokation von Ressourcen bewirkt, wie eine galoppierende Inflation im realen Sektor zu Fehllenkungen produktiver Faktoren führt.

Die Tatsache, daß im Rahmen theoretischer bzw. grundsätzlicher Betrachtungen den Vermögenspreisen eine eher geringe Rolle für die Geldpolitik zugewiesen wird, steht zudem in krassem Gegensatz zu den Anforderungen, die eine „asset inflation“ an die praktische Geldpolitik stellt. Je mehr sich die Anzeichen verdichten, daß ein an Eigendynamik gewinnender Prozeß die Aktienkurse und Immobilienpreise auf fundamental kaum erklärbare Höhen getrieben hat, um so enger wird der Manövrierspielraum für die Geldpolitik, weil bereits – wie erwähnt – kleinste Zinserhöhungen ausreichen könnten, um einen „crash“ an den Vermögensmärkten auszulösen. Die Geldpolitik könnte künftig häufiger vor der Gratwanderung stehen, eine weiche Landung der erwartungslastigen und kurzfristig orientierten Aktienmärkte erreichen zu müssen, dabei aber das hohe Risiko einzugehen, die spekulative Blase zum Platzen zu bringen und damit einen konjunkturellen Abschwung einzuleiten. Dies gilt besonders in jenen Ländern, in denen der Zusammenhang zwi-

¹³ „Is it really easier to guess the level of the output gap than it is to assess whether an equity market is overvalued?“ (Wadhvani, 1999: 103)

¹⁴ „Work on asset prices in Anglo-Saxon economic circles has concentrated for the most part on how the prices of individual assets are determined ... The field does not deal with what asset prices and changes in them may mean for inflation. The field is relatively new.“ (Kindleberger, 1995: 19).

¹⁵ „Das analytische Instrumentarium zur Bewertung der Geldpolitik reichte in den 80er Jahren nicht dazu aus, die Entwicklungen auf den wesentlichen Märkten für Vermögenswerte korrekt zu erfassen. Es war zu sehr auf die Messung der durchschnittlichen Preise einer relativ kleinen Untergruppe der gesamten volkswirtschaftlichen Transaktionen ausgerichtet, vor allem der Waren und Dienstleistungen. Es wäre hilfreich, das Konzept des ‚inflationären Drucks‘ von diesen besonderen Inflationsmaßstäben zu trennen und einen Preisindex zu konstruieren, der ein umfassenders Bild der gesamten Transaktionen liefert.“ (Schinasi, 1995: 23)

schen der Konjunktur und den expansiven Vermögenseffekten des Aktienmarktes eng ist wie in der amerikanischen Wirtschaft, in der derzeit (Frühjahr 1999) der private Konsum die alleinige Triebkraft der Konjunktur ist. Die US-Notenbank steht dabei in der nicht zu unterschätzenden Gefahr, der Stabilisierung überbewerteter Aktienkurse ein zu hohes Gewicht zu geben, mit dem Einschwenken auf einen restriktiveren Kurs der Geldpolitik zu lange zu warten und dazu beizutragen, bei ohnehin schon reichlich vorhandener Liquidität die Aktienkurse auf historisch beispiellose Werte zu treiben.¹⁶

Bei dem Versuch, die Aktienmärkte auf hohem Niveau zu stabilisieren oder eine kontrollierte Senkung der Kurse einzuleiten, steht die Notenbank eines Landes vor einer weiteren Schwierigkeit, da sie gleichsam im Wettlauf mit Marktkräften in ganz anderen Regionen der Welt steht. Sollte sich z. B. die wirtschaftliche Entwicklung in Südostasien im Verlaufe des Jahres 1999 stabilisieren, könnten die internationalen Anleger wieder Vertrauen fassen und eine Umlenkung der Kapitalströme aus den „sicheren Häfen“ der Industrieländer hin in die aufstrebenden südostasiatischen Länder einsetzen. Die Folge wäre, daß die langfristigen Zinsen in den Industrieländern von ihren historischen Tiefstständen aus ansteigen würden, was möglicherweise eine größere Korrektur an den Aktienmärkten auslösen könnte. Welch verheerende Wirkungen ein Zusammenbruch der Vermögensmärkte hervorrufen kann, zeigt das japanische Beispiel, wo die Auftriebskräfte nachhaltig erlahmten und die Geldpolitik weitgehend ihre Durchschlagskraft verlor. Die Politik des billigen Geldes in Japan hat bisher eher einen Export der „bubble“ als eine Stimulierung der Inlandsnachfrage bewirkt. Wer dieses sensible Geflecht zwischen monetärer Politik, den nationalen Vermögensmärkten und den internationalen Finanzmärkten übersieht und von der Geldpolitik zugleich stabile Verbraucherpreise, eine Belebung der Konjunktur, die Vermeidung einer Vermögensinflation und die Stabilisierung der Wechselkurse verlangte, würde sie ohne jeden Zweifel überfordern.

II. Vermögenspreise und Geldnachfrage

Um zu erfassen, warum die Entwicklung an den Vermögensbestandsmärkten es einer Notenbank, die eine geldmengenorientierte Strategie verfolgt, erschweren kann, ihren stabilitätsorientierten Kurs zu finden und zu halten, ist zu berücksichtigen, daß eine effiziente Geldmengenstrategie einen stabilen Zusammenhang zwischen Zinsen, Geldmenge und Verbraucherpreisen voraussetzt. Das als Indikator- und Zwischenzielvariable gewählte Geldvolumen muß vorrangig die Entwicklung jener Geldbestände widerspiegeln, die zu Transaktionen in der realen Wirtschaft

¹⁶ So hat Allan Meltzer die amerikanische Notenbank kritisiert, die zu sehr auf die Finanzmärkte und zu wenig auf das rapide Wachstum der Zentralbankgeldmenge schaue: „Mit ihrer viel zu lockeren Geldpolitik speise die Notenbank nur die übermäßig robuste Verbrauchernachfrage und die Aufblähung der Aktienpreise.“ (FAZ, 10. März 1999)

verwendet werden und damit in verlässlicher Frist gleichgerichtete Bewegungen der Verbraucherpreise vorhersagen. Hinzu kommen muß, daß die Notenbank das Geldmengenaggregat mit ihren zinspolitischen Maßnahmen in der angestrebten Richtung beeinflussen kann. Diese Funktion als Indikator- und Zwischenzielvariable kann die Geldmenge aber nur erfüllen, wenn die Geldnachfrage vorrangig vom Sozialprodukt und den kurzfristigen Zinsen bestimmt wird.

Die Transaktionen auf den Vermögensbestandsmärkten werden jedoch im Vergleich zum Sozialprodukt zu einer immer bedeutungsvolleren Determinante der Geldnachfrage. So ist das Finanzvermögen in Deutschland wie auch in anderen Ländern in den vergangenen Jahren schneller gewachsen als das Sozialprodukt. Die Umsätze im Wertpapierhandel sind noch dynamischer gestiegen. Welche Triebkräfte bei der Zunahme der vermögensbedingten Geldnachfrage wirksam werden, sei in diesem Rahmen nur kurz skizziert:¹⁷

- Ein wesentliches Schwungelement für eine expandierende vermögensbedingte Geldnachfrage ist die Professionalisierung des Anlageverhaltens. Mehr und mehr übertragen die Sparer die Verwaltung ihres Finanzvermögens institutionellen Investoren wie z. B. Pensionsfonds, Investmentfonds und Versicherungsgesellschaften. Professionelle Fondsmanager nutzen die Finanzmärkte und ihre Funktionen sehr viel intensiver und betreiben ein wesentlich aktiveres Portfoliomanagement als der private Sparer. Ein Teil dieser wachsenden Portfolios wird in Form liquider Mittel (Sichtguthaben, kurzfristige Terminguthaben) gehalten, um für weitere spekulative Engagements gerüstet zu sein.
- Weltweit agierende institutionelle Investoren verlagern die von ihnen verwalteten Vermögensbestände über alle Märkte und Ländergrenzen hinweg. Mit diesen Kapitalumschichtungen geht vielfach eine entsprechend hohe Geldnachfrage einher. Erwirbt z. B. ein amerikanischer Fonds in Erwartung steigender Kurse Aktien an den deutschen Börsen von inländischen Nichtbanken, steigt die Geldmenge ohne jede Mitwirkung der Notenbank in dem Moment, in dem die Nichtbanken die erhaltenen Auslandsforderungen gegen D-Mark an die Banken veräußern.
- In Erwartung eines weiteren Kursaufschwungs an den Aktienmärkten stocken auch die Banken ihre Aktienbestände auf. Soweit sie dabei Aktien von inländischen Nichtbanken erwerben, steigt damit die Geldmenge an. Im Rahmen der monetären Analyse der Bundesbank ist dieser Vorgang von der Entstehungsseite her betrachtet als Kreditgewährung an Unternehmen und Private verbucht wor-

¹⁷ „... there are several reasons, why asset prices might be expected to be relevant for the demand for money. Higher aggregate asset prices are typically associated with a higher value of transactions in financial and real assets; higher money balances may be needed to carry out these transactions. More importantly, a rise in asset prices leads to a revaluation of the stock of wealth, which should have a positive influence on the demand for money, especially in the case of broad aggregates“ (Borio u. a., 1994: 48)

den, weil damit in gleicher Weise Geldschöpfung betrieben wird wie bei der Befriedigung der Geldnachfrage auf dem Wege des Direktkredits.

- Die vermögensbedingte Geldnachfrage steigt auch dann, wenn ein inländischer Sparer freiwerdende langfristige Termineinlagen, die dem Geldkapital zuzurechnen sind, auf verzinslichen Giro- oder kurzfristigen Terminkonten „parkt“ oder dafür Aktien erwirbt und der Verkäufer von Aktien diese Mittel in Form von Guthaben hält, die Bestandteil der Geldmenge sind. Solche Umschichtungseffekte gewinnen in ihrem Einfluß auf die Geldnachfrage an Bedeutung. Dies gilt zum einen in quantitativer Hinsicht, da z. B. in Deutschland das Gewicht der Geldmenge M_3 am gesamten Geldvermögen der inländischen Nichtbanken abgenommen hat und Vermögensverlagerungen deshalb wesentlich stärker auf die Geldmengenentwicklung durchschlagen als früher. In qualitativer Hinsicht gilt dies insbesondere deshalb, weil die Renditeorientierung der Anleger ausgeprägter und das Sparverhalten flexibler geworden sind. Hinzu kommt, daß die Grenze zwischen der Geldmenge und dem Geldkapital nicht mehr so scharf gezogen werden kann, weil Sichtguthaben und kurzfristige Termineinlagen verzinslich geworden sind und damit die Substituierbarkeit zwischen kurzfristigen Anlagen, die der Geldmenge zuzurechnen sind, einerseits und zum Geldkapital zählenden längerfristigen Anlagen andererseits zugenommen hat. Diese Substituierbarkeit kommt besonders in Phasen einer flachen oder inversen Zinsstrukturkurve zum Tragen.
- In der Erwartung eines weiterhin dynamischen Anstiegs der Vermögenspreise wächst die Bereitschaft, spekulative Engagements durch Kredit zu finanzieren. Hinzu kommt, daß expansive Vermögenseffekte auf den privaten Verbrauch auch in der Weise wirksam werden, daß die Haushalte die gestiegenen Vermögenswerte beleihen, statt ihren höheren Konsum durch die Realisierung von Kapitalgewinnen zu finanzieren. Insofern erhält an dieser Stelle auch die realwirtschaftliche Geldnachfrage Impulse aus dem Anstieg der Vermögenspreise.¹⁸

Das zunehmende Finanzvermögen und seine häufigeren Umschichtungen führen dazu, daß die vermögensbedingte Geldnachfrage trendmäßig wächst und die Volatilität der Geldmenge größer wird. Eine Geldmengenentwicklung, die in zunehmendem Maße die Schwingungen des Finanzsystems, d. h. jener Geldnachfrage nachvollzieht, die im Vermögenssektor der Wirtschaft zur Finanzierung von Transaktionen entfaltet wird, verliert an Orientierungskraft für eine Geldpolitik, die die Stabilität der im realen Sektor gemessenen Teuerungsrate anstrebt. Eine Notenbank kann sich dabei vor erhebliche Diagnose- und Entscheidungsprobleme gestellt sehen. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich die vermögensinduzierte Geldnachfrage im Vergleich mit dem realwirtschaftlichen Sektor antizyklisch entwickelt

¹⁸ „In my judgement, monetary policy will need to take into account to a far greater extent than it does at present the impact of financial market developments in changes in the value of financial assets and the impact of those changes on the net worth of the private sector.“ (Kaufman, 1995: 17)

(Hesse, 1994: 15). Die Marktteilnehmer an den Börsen treiben mit ihren Anlagen in Erwartung eines künftigen Konjunkturaufschwungs durch ihre Käufe die Aktienkurse und Umsätze bereits dann in die Höhe, wenn sich der reale Sektor noch in einer rezessiven Phase befindet. Geht diese Entwicklung mit einer vermögensinduzierten Überschreitung des Geldmengenziels einher, so steht die Notenbank vor einem ernsthaften Zielkonflikt.¹⁹ Läßt sie die Überschreitung des Geldmengenziels zu und senkt sie die Notenbanksätze, um den rezessiven Tendenzen entgegenzuwirken, riskiert sie, die „asset inflation“ anzuheizen und dem Entstehen einer „bubble-economy“ Vorschub zu leisten, die ihrerseits – wie oben dargelegt – entweder den Keim des Zusammenbruchs mit erheblichen realwirtschaftlichen Anpassungslasten oder einer Inflation der Güter- und Dienstleistungspreise in sich birgt. Gestaltet die Geldpolitik ihren Kurs hingegen restriktiver, um der „asset inflation“ vorzubeugen, verstärkt sie die rezessiven Tendenzen in der Realwirtschaft.

Die wachsende Bedeutung der vermögensbedingten Geldnachfrage berührt somit die Geldpolitik in ihren Grundlagen. Stärkere vermögensinduzierte Schwankungen der Geldmenge um ihren von der Notenbank als stabilitätsgerecht erachteten Zielpfad erschweren nicht nur die geldpolitische Diagnose und Entscheidungsfindung. Öffentlich verkündete Geldmengenziele können nur noch in eingeschränktem Maße als Anker für die Inflationserwartungen dienen, da nicht hinreichend sicher ist, ob und in welchem Maße eine vermögensbedingte Zunahme der Geldnachfrage im realen Sektor mit preiserhöhender Wirkung zu einer Mehrnachfrage nach Gütern und Dienstleistungen führt.

In diesem Zusammenhang stellt sich insbesondere die Frage, ob die Geldmengenstrategie, wie sie rund zweieinhalb Jahrzehnte von der Bundesbank angewendet wurde und in ihren Grundelementen von der Europäischen Zentralbank übernommen worden ist, dem wachsenden Einfluß des Vermögenssektors ausreichend Rechnung trägt. Bei der jährlichen Ableitung des Geldmengenziels gilt es, dasjenige Wachstum der Geldbestände zu ermitteln, das mit der Zunahme des gesamten realwirtschaftlichen Transaktionsvolumens im Einklang steht. Wenn die Angebotsmöglichkeiten und der Umfang jener Transaktionskasse, die im Zuge der Entstehung und Verwendung des Sozialprodukts benötigt wird, im Gleichschritt wachsen, wird inflationären Spannungen im realen Sektor der Wirtschaft weitgehend vorgebeugt. So ist es naheliegend, das angestrebte Geldmengenwachstum aus dem erwarteten Anstieg des realen Produktionspotentials und einer normativ festgelegten Preissteigerungsrate herzuleiten.

¹⁹ „The difference in the responsiveness of asset prices and the inflation rate to credit conditions can pose a serious dilemma for the monetary authorities. The tightening consistent with stability in the asset markets may risk excessive deflation in the product markets and hence in the real economy. Dilemmas such as these were faced by the monetary authorities of many countries experiencing the sharpest asset price increases in the 1980s. This was most obvious in Japan, where evident signs of speculative excesses coexisted with low inflation.“ (Borio u. a., 1994: 69)

Die vermögensbedingte Geldnachfrage wird bei der Ableitung des Geldmengenziels nur implizit durch die Berücksichtigung der trendmäßigen Entwicklung der Umlaufgeschwindigkeit erfaßt. Diese geht im Trend zurück; in Deutschland wie auch in den Ländern des Eurosystems wächst die Geldmenge seit Jahren schneller als das Bruttosozialprodukt. Entsprechend wird das Geldmengenziel durch einen Trendzuschlag für die abnehmende Umlaufgeschwindigkeit erweitert.

Dieses Verfahren ist nicht überzeugend, denn eine klare theoretische Begründung für den fallenden Trend fehlt. Die Umlaufgeschwindigkeit spiegelt nicht allein das Wachstum der vermögensbedingten Kassenhaltung wider, sondern bündelt als „Catch-all“-Variable die Auswirkungen sehr unterschiedlicher Faktoren, die nicht ausschließlich dem Vermögenssektor oder dem realen Sektor zuzuordnen sind, sondern z. B. auch aus technischen Fortschritten bei der Kassenhaltung und der Abwicklung des Zahlungsverkehrs resultieren.

Jüngere empirische Studien, die den Einfluß des Vermögens auf die Geldnachfrage bzw. die Umlaufgeschwindigkeit ökonometrisch überprüfen, zeigen einen signifikanten Einfluß des Vermögens auf die Umlaufgeschwindigkeit. Für Deutschland kommt Gerdesmeier (1996) für den Untersuchungszeitraum von 1975 bis 1994 zu dem Ergebnis, daß der fallende Trend in der Umlaufgeschwindigkeit eher auf einen dauerhaft höheren Anstieg des Vermögens gegenüber dem Einkommen als auf die Entwicklung von Zinsvariablen zurückzuführen sei. Zu ähnlichen Ergebnissen gelangen Fase und Winder (1996) für die Niederlande und Belgien sowie Caruso (1996) im Rahmen einer Mehr-Länder-Analyse.²⁰

Trotz der unzweifelhaften Feststellung, daß dem Vermögen eine immer stärkere Bedeutung bei der Erklärung der Geldnachfrage zukommt, wird argumentiert, daß ein grundlegender Strategiewechsel bei der Ableitung von Geldmengenzielen nicht erforderlich sei (Gerdesmeier, 1996). Dagegen sind zwei Einwände zu erheben.

Die vermögensinduzierte Mehrnachfrage nach Geld dadurch zu erfassen, daß man den Trend der Umlaufgeschwindigkeit des Geldes ermittelt und extrapoliert, ist nach wie vor mit starken Unsicherheiten behaftet. Die Ermittlung eines statistisch signifikanten Trends setzt hinreichend lange Zeitreihen voraus. Damit aber gehen zahlreiche Werte in die Berechnung ein, die ein gänzlich anderes Umfeld der Geld- und Währungspolitik repräsentieren und nicht aus einer Periode stammen, die von der explosionsartigen Zunahme der Umsätze auf den Vermögensbestandsmärkten, der großen Erwartungslastigkeit der Märkte, rasanten Fortschritten in der Informations- und Kommunikationstechnologie und einem hohen Integrationsgrad der Finanzmärkte geprägt war. So läßt sich im vorhinein nicht abschätzen,

²⁰ „Overall, the empirical evidence provides support for the presence of a wealth effect derived from the stock market on velocity.“ (Caruso, 1996: 16) – „Overall, the empirical results obtained confirm the importance of considering the influence of long-term trends in asset prices on the evolution of money demand and on the monitoring and evaluation of monetary targets.“ (Caruso, 1996: 49)

ob der mit Hilfe von Vergangenheitsdaten errechnete Trend unverändert anhält, oder ob sich ein Strukturbruch abzeichnet.

Das Festhalten an der reinen Trendfortschreibung der Umlaufgeschwindigkeit ändert zudem nichts daran, daß die praktische Geldpolitik in die oben skizzierten Dilemmasituationen geraten kann, denn mit der zunehmenden Bedeutung der vermögensbedingten Geldnachfrage werden auch die Schwankungen der Umlaufgeschwindigkeit um ihren Trend stärker.²¹ In Phasen, in denen z. B. die Geldmengenentwicklung den angestrebten Zielkorridor übersteigt, muß eine Notenbank mit jeder neuen Geldmengenzahl prüfen, in welchem Maße die Zielüberschreitung auf vermögensbedingte Ursachen zurückzuführen ist, inwieweit damit Gefahren für die Preisstabilität im realen Sektor der Wirtschaft einhergehen und ihren Kurs entsprechend gestalten. Dies dürfte aber mit zunehmendem Einfluß des Vermögens auf die Geldmengenentwicklung schwieriger werden.

Die vermögensbedingte Geldnachfrage nur indirekt durch einen „Sammelzuschag“ für den fallenden Trend der Umlaufgeschwindigkeit zu erfassen, scheint dem gewandelten Umfeld der Geldpolitik also nicht mehr angemessen zu sein. Eine Notenbank steht dabei in der Gefahr, den vermögensbedingten Geldbedarf zu eng oder zu weit zu fassen und dabei selbst an Orientierung zu verlieren. Unverzichtbar ist es somit, die Ursachen und die Höhe der vermögensbedingten Geldnachfrage genauer zu untersuchen und bei der Ableitung des Geldmengenziels explizit zu erfassen.²² Auf der Basis einer solchen Ursachenanalyse, die gewiß keine leichte Aufgabe für die Geldtheoretiker darstellt, wäre es denkbar, bei der Zielableitung die Schätzung des Produktionspotentials um eine Vorausschätzung des (nominalen) Vermögens zu ergänzen.²³

Literaturverzeichnis

Aitken, B. (1996): Have institutional investors destabilized emerging markets? IMF Working Paper, 34.

Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (1990): 60. Jahresbericht, Basel.

– (1991): 61. Jahresbericht, Basel.

²¹ In Japan und Großbritannien „... at least 70 Prozent of the variance in velocity is accounted for by real asset price movements. For Australia it is well in excess of 50 percent.“ (Borio u. a., 1994: 50)

²² „Thus, to the extent that estimates of money-demand are used to guide economic policy, or are used in the construction of economic forecasts, the paper suggests that such estimates should incorporate the effects of non-GDP transactions.“ (Palley, 1995: 153)

²³ Ähnlich argumentiert Gerdesmeier (1996: 30) „Sollen allerdings die weiter oben abgeleiteten Resultate zu Vorhersagen über das künftige Verhalten der Umlaufgeschwindigkeit herangezogen werden, so wäre, ergänzend zur bisherigen Praxis, neben der Schätzung des Produktionspotentials auch eine Vorausschätzung für das (Potential-)Geldvermögen notwendig.“

- Boone, Laurence, Claude Giorno und Pete Richardson* (1998): Stock market fluctuations and consumption behaviour: Some recent evidence. OECD Economics Department Working Papers, 208.
- Borio, C. E. V., N. Kennedy und S. D. Prowse* (1994): Exploring aggregate asset price fluctuations across countries. Measurement, determinants and monetary policy implications. Bank for International Settlements, Economic Papers, 40.
- Braasch, Bernd* (1997): Zur Professionalisierung des Anlageverhaltens und ihren Auswirkungen auf den internationalen Zinszusammenhang und die Geldpolitik, in: Gahlen, G. u. a. (Hrsg.), Finanzmärkte. Wirtschaftswissenschaftliches Seminar Ottobeuren, Tübingen, 26: 331 – 352.
- Caruso, Massimo* (1996): Stock prices and money velocity: A multi-country analysis. Banca D'Italia (Hrsg.), Temi di discussione, 264.
- Center for Economic Policy Research (1998): Asset prices and monetary policy: Four views, London.
- Fase, M. M. G. und C. C. A. Winder* (1996): Wealth and the demand for money: empirical evidence for the Netherlands and Belgium. De Nederlandsche Bank, Staff reports, 3.
- Gerdemesier, Dieter* (1996): Die Rolle des Vermögens in der Geldnachfrage. Volkswirtschaftliche Forschungsgruppe der Deutschen Bundesbank, Diskussionspapier Nr. 5.
- Hamilton, James D. und Charles H. Whiteman* (1985): The observable implications of self-fulfilling expectations, in: Journal of Monetary Economics, 16: 353 – 374.
- Hesse, Helmut* (1994): Als Wissenschaftler in der Politik?, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Auszüge aus Presseartikeln, 4: 5 – 10.
- Hoffmaister, Alexander W. und Garry J. Schinasi* (1994): Asset prices, financial liberalization and the process of inflation in Japan. IMF Working Paper, 153.
- International Monetary Fund (1998): World economic outlook and international capital markets. Interim Assessment (December).
- Kaufman, Henry* (1995): The burgeoning global bond market: Issues and implications. A talk before the Euromoney International Bond Congress, London (14. September).
- Kennedy, Mike et. al.* (1998): Asset prices and monetary policy. OECD Economics Department, Working Papers, 188.
- Kindleberger, Charles P.* (1995): Asset inflation and monetary policy. Quarterly Review, Banca Nazionale del Lavoro, Rome, 192: 17 – 37.
- Ludvigson, Sydney und Charles Steindel* (1998): How important is the stock market effect on consumption? Manuskript.
- Miller, Marcus und Pongsak Luangaram* (1998): Financial crises in East Asia: bank runs, asset bubbles and antidotes, in: National Institute Economic Review, 165: 66 – 82.
- OECD (1998): Wirtschaftsausblick, Nr. 64.
- Palley, Thomas I.* (1995): The demand for money and non-GDP transactions. Economic Letters, 48(2): 145 – 154.
- Penati, Alessandro* (1998): Do we have asset price inflation? Zentrum für Europäische Integrationsforschung, EMU Monitor, Background Paper (9. July).

- Schinasi, Garry J. (1995):* Preise für Vermögenswerte, Geldpolitik und der Konjunkturzyklus, in: *Finanzierung & Entwicklung* (Juni): 20 – 23.
- Smets, Frank (1997):* Financial asset prices and monetary policy: Theory and evidence. Bank for International Settlements, Working Papers, 47.
- Wadhvani, S. B. (1999):* The US stock market and the global economic crisis. *National Institute Economic Review*, 167: 86 – 105.

How to Apply Trade Theory to the German Unification?

Making Sense of ‘Comparative Advantage in Nothing’

By Thomas Zieseimer*

I. Introduction

In their well-established textbook, Caves, Frankel and Jones (1993 and more recent editions) (from here on abbreviated as CFJ), after explaining the basic trade model, quote Lutz Hoffmann in order to show that there exist economists of eminent importance who fail to understand that a country cannot have a ‘comparative advantage in nothing’:

“Need every country have a comparative advantage in something? Yes, except for the accidental *possibility of a tie*¹. Becoming *relatively* worse at some activity establishes that the country becomes *relatively* better at other activities. This is a point frequently misunderstood. For example, Lutz Hoffmann, president of the German Institute of Economic Research, in lamenting the recent rise in labour costs in eastern Germany, states that ‘East Germany is rapidly losing its comparative advantage as a low wage-economy and has no other advantage with which to compensate for this.’”(1993: 38)

Lutz Hoffmann taught trade theory for more than 10 years. He used the second edition of Caves and Jones, *World Trade and Payments* for some time. He thinks about all policy problems he is concerned with in terms of carefully chosen frameworks. Thus it is fairly clear a) that one cannot reasonably suspect that he does not understand trade theory, and b) that he certainly has something different in mind than the textbook authors CFJ.

Other textbook authors have been more cautious. Samuelson and Nordhaus (1989: 910), for example, point out that the theory of comparative advantage has its limitations. Under involuntary unemployment or overvalued exchange rates an economy will be not *on* but rather *inside* its production possibility frontier “and the gains from trade along with the theory of comparative advantage would fail.” “These epochs of history are an apt reminder that the classical theory of comparative advantage retains its social relevance only when exchange rates, prices, and wages are at appropriate levels . . .”

* I would like to thank the editors for useful comments. Responsibility is entirely mine.

¹ Italics added by the author.

Thus, wages in East Germany, which are fixed at a level higher than that of full employment as postulated by the simple basic trade model with its assumption of international labour immobility, have an impact that can be looked at as fitting the class of problems indicated by Samuelson and Nordhaus (1989).

What we want to show in this paper is that an integration of these aspects into the frameworks of trade models may lead to a reduction of trade volumes and of gains from trade and in this sense of comparative advantages and disadvantages. In the words of CFJ this means that the *'accidental possibility of a tie' under these circumstances may become a systematic possibility of a tie*. Therefore it is no longer accidental. Other reasons for the vanishing of comparative advantages are that *factors may move out* of a country, stopping production altogether, or that production has been reduced to its non-traded sector. Essentially this is what we see in weak regions. In this paper, we want to indicate only theoretical possibilities. We do not maintain that East Germany has already lost its comparative advantage.

In the following sections we give several variations of the Ricardian model and its Dornbusch / Fischer / Samuelson variant², the Heckscher-Ohlin (henceforth HO) model, and a model with non-traded goods. They all show – with one exception – that a ‘comparative advantage in nothing’ can be a realistic description of high wage problems and weak infrastructure in East Germany and thus are anything but esoteric or false.³ What they have in common is that the violation of the assumptions of the basic trade models happens to occur in such a way that the export sector is damaged but the import-competing sector does not yet become an exporting sector. This leads to production of only the non-traded goods or, in simpler models, to total outward migration or 100 % unemployment. To begin with, this need not be the case under unemployment from minimum wages. In this case, a distorted production possibility curve PPC can be constructed and there may be perfect specialization. In the hypothetical case of 100 % unemployment, or of the emigration of all or some workers, and/or of the concentration of production completely in the non-traded goods sector, there is a comparative advantage in nothing or in leaving. We show in several models below that this occurs under wages fixed at too high a level in combination with migration.

II. Theoretical Cases of ‘Comparative Advantage in Nothing’ in the Ricardian Model

What CFJ have in mind is that, for example in the Ricardian model, autarkic terms of trade determining comparative advantage are determined by the ratio of

² With the exception of this model we argue in the framework of models with two or three goods.

³ Note that the statement of Lutz Hoffmann cannot be subsumed under the three classes of misunderstandings discussed in *Krugman and Obstfeld* (1997).

labour-input coefficients of one country relative to those of the other country quite independent of the level of wages. Autarkic wages being the same for both sectors, if too high to achieve full employment, would raise both prices at zero profits and therefore have no impact on autarkic relative prices.

The only special case of no comparative advantage, then, would be that of identical slopes of PPC. Formally, this is a very special case because there are infinitely many other possible technologies leading to non-identical slopes of PPCs. Thus one might consider this to be an esoteric special case. Note, however, that the H-O theory favoured by a large sub-community of trade economists makes exactly that assumption. Therefore, it cannot be dismissed a priori as esoteric. However, we share the view that this assumption is not a good starting point.

The problem with CFJ is that they stop here, claiming that East Germany must have some comparative advantage. As a first logical step this is not wrong, but one should keep in mind that the derivation of a PPC is based on international labour immobility. However, by definition of German Unification, labour is not internationally or regionally immobile. Thus one may not stop before thinking through the migration process. The first step to be added is the following. Suppose that, before migration, East Germany had full-employment wages and so did West Germany. Then, with technologies in the East being less productive than in the West, the East must have lower wages than the West and have an incentive to migrate to the West. The new equilibrium, then, is one with all people in the West and no one in the East, the result of which being, in short, 'Unification in the West'.⁴ This is what West Germany was afraid of. Therefore it is not an esoteric case either but captures in a simple way what people feared. But with all people in the West and a zero population in the East, what is the comparative advantage of the East? Exactly nothing!

Because of this fear of migration to the West the idea was born to raise wages above full employment levels towards wages in the West. In the Ricardian model, with prices and wages in the East at the level of the West but with less productive technologies (absolute disadvantage), firms in the East will anticipate negative profits and therefore will not produce at all. Unemployment is now at a rate of 100% due to the extreme simplifications made. With 100% unemployment, what is the comparative advantage in the East? Again nothing! Of course this is all based on oversimplified models. But it still demonstrates that we now already have three constructs of 'comparative advantage in nothing': the tie under identical technologies, 100% out-migration and 100% unemployment. This indicates that it should be possible to construct a realistic case.

Another Ricardian case can be constructed from the Dornbusch/Fischer/Samuelson (1977) model. In the latter, there is a continuum of goods rather than just

⁴ Unlike the standard graph of the simple standard migration model with its falling and intersecting marginal-product-of-labour curves, we have horizontal marginal-product-of-labour curves in the Ricardian model which therefore do not intersect.

two goods: this is the only difference from the Ricardian model. Relative labour-input coefficients for a good are defined by dividing one country's coefficient by that of the other country's and these are ranked from low to high values. The home country will specialize in that range of goods in which it has relative labour-input coefficients less than relative wages, $a/a^* < w^*/w$ (a^{**} indicates the foreign country). If transport costs of the iceberg type are introduced in addition, each country will stop importing some of the goods in which the comparative advantage is small. This generates a non-traded goods sector. If transport costs are sufficiently large, the size of the non-traded sector may move towards making up the whole economy. Once again, comparative advantage vanishes. In some parts of East Germany, road infrastructure is so bad that trade is indeed unprofitable because of high transport costs. The case is obviously relevant although not associated with the wage increases emphasized in the quote at the beginning of this paper.

III. Comparative Advantage and Reduced Gains from Trade from Fixed Wages

Admittedly, the assumptions of the previous cases are extreme. In this section we show that CFJ are perfectly right in the case of a minimum wage requirement in the HO model. Consider the HO model instead with just the one modification of fixed wages. Zero-profit conditions can then be written as equality of unit costs, $c^1(\cdot)$ and $c^2(\cdot)$, depending on factor prices for capital, r , and labour, w , and goods prices one of which can be used as numéraire:

$$c^1(r, w) = 1 \quad \text{and} \quad c^2(r, w) = p$$

In autarky, these are two equations to determine r and p . If two countries are identical up to the level of wages, the country with higher wages may⁵ have a comparative disadvantage in the labour-intensive sector. However, a relative labour abundance of East Germany will point to a (full employment) comparative advantage in the labour-intensive sector. From this we can clearly see what raising wages successively above their full-employment level does: When labour-intensive goods are the export item of East Germany, raising wages makes them less and less competitive. Comparative advantage switches to capital-intensive goods, which are less sensitive to higher wages. Indeed there is no case of 'comparative advantage in nothing' in this case. This change in comparative advantage comes about not just by assuming identical technologies or deriving 100% migration or 100% unemployment as in the above cases but rather because wage increases, meant to

⁵ Whether countries do or do not have a disadvantage from this depends on the level of wages. If they are fixed below the equilibrium wages they have no impact on the comparative advantage.

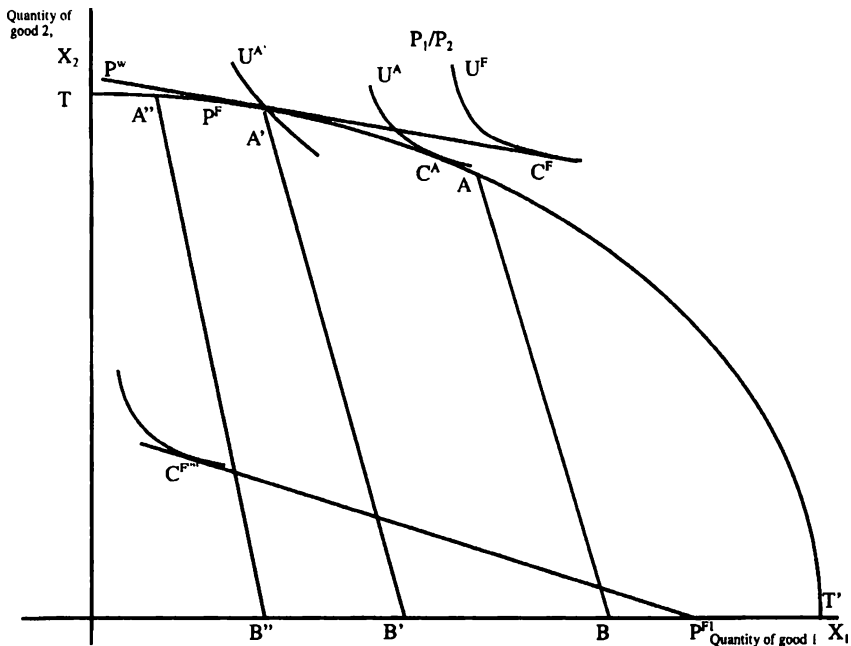


Figure 1: The impossibility of an accidental tie for successively higher minimum wages

keep people in the East, drive up relative costs to the extent that comparative advantage changes.

To see more clearly that even the 'accidental possibility of a tie' is no exception here, consider the trade equilibrium with no migration and no capital movements for the case of a small country (see Figure 1). Assume prices are determined in the West and not affected by the East as at point P^F at the first best PPC. The second best PPC is well known⁶ to be $TABT'$ or $TA'B'T'$ or $TA''B''T'$ for successively higher minimum wages. The two zero-profit conditions with fixed wages have only one variable to determine. The economy will be perfectly specialized if the wage is above full employment as at A'' . But it will be imperfectly specialized if the minimum wage is below full employment wages as at points A or A' . In the case of perfect specialization, the capital market equilibrium condition will determine the quantity of the good produced. The labour market equilibrium condition will determine labour demand. However, which good is produced depends on costs. Wages in excess of their full-employment level outweigh the cost advantage of the labour-intensive good in the relatively labour-abundant East of Germany. As the fixed wage is a binding constraint, the labour-abundant country will export the capital-

⁶ See Hazari 1978, Chap. 6 or Bhagwati and Srinivasan 1983, Chap. 22.

intensive good (see Figure 1)⁷. If the two forces are balanced (with A' at P^F) it will produce both goods in accordance with the world market terms of trade (the tie) and import the capital-intensive good adjusting the MRS to the given world market terms of trade (see Figure when A' approaches P^F). In other words, *under autarky* at this tie, households would have an MRS larger than the MRT and autarkic prices, and therefore use trade even when there is a tie. There is indeed always a comparative advantage in this case, even with a tie, unless production and income vanish altogether when wages are so high that zero production is optimal. This is not an interesting case. In short, CFJ are right in the case of a fixed wage in the HO model. One lesson from this model is that the comparative advantage idea need not be destroyed by unemployment considerations. The problem of East Germany from the point of view of this model could be seen in the negative gains from trade when specialization on capital-intensive goods leads to consumption at point $C^{F''}$ far below the first-best PPC .

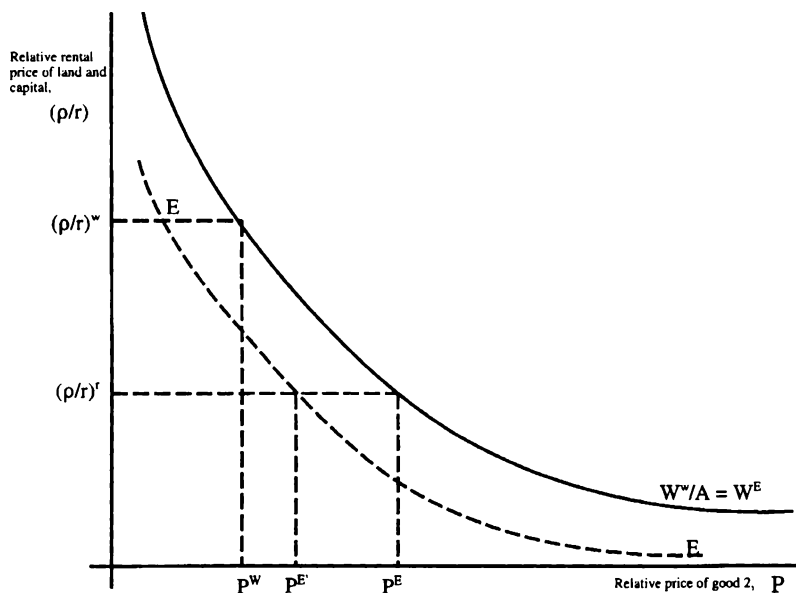


Figure 2: Eastern wage increases working towards a tie

However, the kink in the PPC is a rather artificial construct. If one modifies the model to allow for natural resources like land with rental price ρ in one of the sec-

⁷ Hazari 1978, Figures 6.4a and b, draws the case where the country has comparative advantage in the capital-intensive good under autarkic full employment conditions. Consequently there may be negative or positive gains from trade depending on the slope of the terms of trade line.

tors and an absolute advantage of the West, zero-profit conditions can be written as follows⁸:

$$c^1(r, \underline{w}/A, \rho) = 1 \quad \text{and} \quad c^2(r, \underline{w}/A) = P$$

Suppose in both sectors (abstracting from technological sources of comparative advantage) $A = 1$ for East Germany and $A > 1$ for West Germany and otherwise technologies are identical across countries. With wages fixed and given the relative price p , the second condition determines r and the first then determines ρ . Higher p implies higher r . A higher r implies a lower ρ . Thus, higher p implies lower ρ/r . This relation is drawn as the solid falling line in Figure 2. If productivity-adjusted wages are equal in the East and in the West, they have identical lines. As the West is assumed to be relatively capital-abundant, it has a higher rent/interest ratio. The relative price of good two is lower in the West independent of the factor intensities of the sectors. The East therefore has a comparative advantage in good one ($P^W < P^E$). Suppose that eastern wages are increased above western productivity-adjusted wages. To be profitable, the second sector needs a lower interest rate r , for any given relative price, p . With a higher real wage and a lower interest rate in the first equation, the first (second) effect dominates cost changes if the sector is labour-(capital-)intensive, thus requiring a decrease (increase) in the rent of land to fulfill the zero-profit condition. Assuming sector 1 is labour-intensive it can be shown that ρ goes down more than r , both for given p , and therefore the curve for the East shifts down (see the stippled line EE in Figure 2). Autarkic prices between East and West Germany will be closer to each other. If eastern wages exceed productivity-adjusted western wages far enough, the comparative advantage of the East will turn into a tie $P^W = P^E$ or even into a comparative advantage of capital-intensive goods ($P^W > P^E$). Clearly, the process of wage increases could stop at the tie, which is not accidental but rather stems from increased wages.

However, a model without factor movements is not suitable to analyze German Unification, which by definition allows for migration and capital movements. With free factor movements, the above model may render sector two unprofitable if prices, interest and wages are determined in the West. Sector one could survive if land rents are low enough. However, if there is just one profitable sector it will comprise more than just a natural resource sector. Therefore we will replace it by a non-traded goods sector below.

IV. A Model of a Weak Region with Factor Movements and Specialization on Non-Traded Goods Because of Fixed Wages

Suppose there are three sectors. All goods are produced with linearly homogeneous production functions fulfilling Inada conditions⁹. In addition, the traded

⁸ We add an absolute technological advantage to the model of *Batra and Beladi* (1990).

goods sectors have an upper limit of the capital-labour ratio at which they have a fixed labour productivity, but for simplicity it is assumed that the non-traded sector has no such limit or it is not binding. The most labour- intensive one is assumed to produce non-tradable goods and is not obliged to have fixed wages, but the others are. Moreover, there are perfect capital movements at an interest rate fixed in the West, \underline{R} ; perfect migration rather than unemployment; and prices for tradable goods are also fixed in the West, at P^1 and P^2 . We assume that fixed wages of the traded goods sector are larger than flexible wages of the non-traded goods sector, $\underline{W} > W$. Zero-profit conditions (with the inequality indicating the possibility of no production in equilibrium) can now be written as

$$C^1(\underline{R}, \underline{W}) \geq P^1$$

$$C^2(\underline{R}, \underline{W}) \geq P^2$$

$$C^N(\underline{R}, \underline{W}) = P^N$$

Except for the price of non-traded goods, in all equations all factor and goods prices are given either from the West (nominal wages paid in the non-traded sector and fixed wages in the traded goods sector) or from the world market (prices of traded goods and the interest rates). If fixed wages and given interest rates are at appropriate levels, given prices of traded goods both traded goods sectors may produce. If they are higher they may make one sector unprofitable if substitution possibilities reach their limit. If they are still higher both tradable sectors may be unprofitable, again if the substitution possibilities of the other sector reach their limit.¹⁰

There are no exports of goods now if wages are fixed at too high a level and import- competing goods are not produced. Both tradable goods are imported. With both traded goods not being produced there must be capital income from the West.¹¹ The balance of payments, BOP, in this case is

$$(BOP) \quad R K^e = p^1 C^1 + p^2 C^2$$

⁹ The Inada conditions say that the marginal product of capital goes towards infinity (zero) if the capital-labour ratio goes towards zero (infinity).

¹⁰ Note that under Inada conditions and perfect factor movements the firms would have zero-profits at any given factor and goods prices because they could adjust the capital-labour ratio without limits. Perfect specialization then does not exist. This is the reason why we have to assume limited substitutability. To make this obvious, assume that the traded goods sectors have constant input coefficients. Given fixed prices and interest rates it is then obvious that at some wage level profits become negative and production stops.

¹¹ Intuitively speaking, Eastern households bring more capital to the West than western firms bring to the East. Note that this model is made only for the hypothetical situation of fixed wages that makes production of tradable goods unprofitable – the limiting case of the quote from which we started.

With perfect specialization on non-traded goods production, Y , the capital market equilibrium condition is

$$(K) \quad K/Y[(W/A)/R]Y = \underline{K} - K^e$$

Capital demand on the left side equals the endowment with capital, \underline{K} , minus the capital export, K^e . The capital-input coefficient depends on relative factor prices because of the cost minimization. Capital movements are in the outward direction on net if fixed wages in the tradable goods sector are so high that it becomes unprofitable. The model allows for outward and inward migration, L^m . The labour market equilibrium condition, with the pre-migration labour endowment \underline{L} , is

$$(L) \quad L/Y[(W/A)/R]Y = \underline{L} - L^m$$

Under the assumption that migrants do not send remittances in either direction but really move to that part of the country where they work, the budget constraint of households can be written as follows:

$$(BC) \quad p^1 C^1 + p^2 C^2 + p^N C^N = W(\underline{L} - L^m) + R\underline{K}$$

Assuming the utility function $U = (C^1)^\alpha (C^2)^\beta (C^N)^{1-\alpha-\beta}$ we get expenditure for the three goods as

$$\begin{aligned} p^1 C^1 &= \alpha [W(\underline{L} - L^m) + R\underline{K}], \\ p^2 C^2 &= \beta [W(\underline{L} - L^m) + R\underline{K}], \\ p^N C^N &= (1 - \alpha - \beta) [W(\underline{L} - L^m) + R\underline{K}] \end{aligned}$$

Using these shares, the balance of payments (BOP) can be rewritten as

$$(BOP') \quad R K^e = (\alpha + \beta) [W(\underline{L} - L^m) + R\underline{K}]$$

This equation is drawn in the $K - L^m$ -space in Figure 3. Its negative slope is $-(\alpha + \beta)W/R$. Its positive vertical intercept is $(\alpha + \beta)[W\underline{L}/R + \underline{K}]$; the present value of all future imports as time goes to infinity using the nominal interest rate as the discount factor. Its economic interpretation is that the more capital is exported, the more goods can be imported and the less outward migration leads to the income under which these imports are demanded.

Solving equations (K) and (L) for Y and equating them yields (after some manipulation) the factor-market-equilibrium condition drawn as upward-sloping lines in Figure 3:

$$(FE) \quad K^e = \underline{L} \left\{ \underline{K}/\underline{L} - K/L[(W/A)/R] \right\} + L^m K/L[(W/A)/R]$$

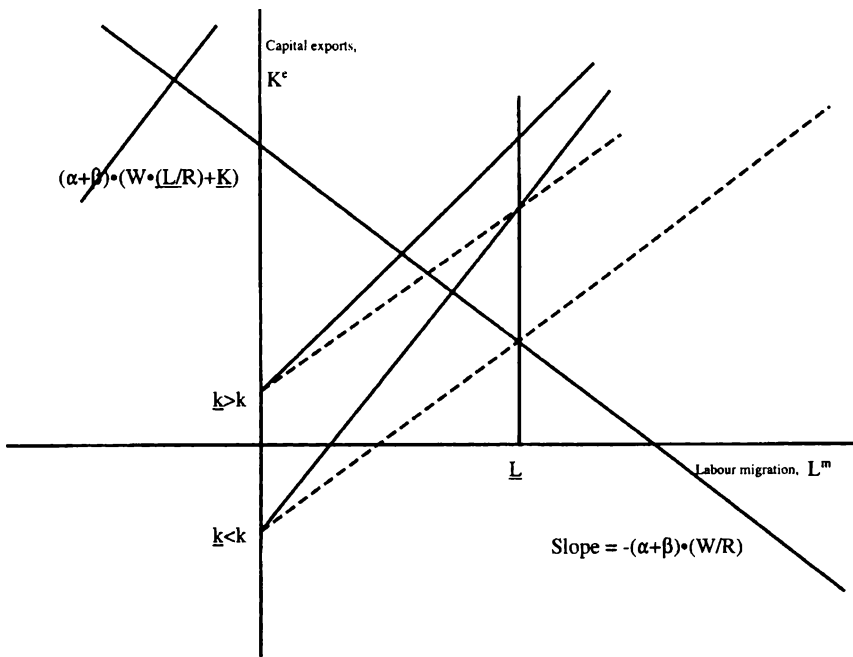


Figure 3: Equilibrium determination of capital export and labour migration

The cost-minimizing capital-labour ratio is the slope, and the intercept is equal to the difference between the endowment ratio and the cost-minimizing ratio, which may be positive or negative. The economic interpretation of this curve, given the cost-minimizing capital-labour ratio, is that more capital export means less capital employed, less output, less labour demand and therefore more labour emigration.

If the intercept of this curve is lower (higher) than that of the *BOP* curve there will be outward (inward) migration. Given the migration and capital export determined in Figure 3, we can conclude the capital and labour employment values from equations (*K*) and (*L*), and then the value of output, *Y*, and the income in the budget constraint (*BC*). Given the utility elasticities of consumption, one gets the quantities consumed and the level of utility.

With no exports of goods and factor movements paying for imports there is again a comparative advantage in nothing or only comparative advantage in leaving. The reason is that the whole economy may consist only of the non-tradable sector, because too-high fixed wages have made the other sectors unprofitable and some residents of the East may migrate to the West.

Comparative static properties of the model

To see the comparative static properties of the model a look at Figure 4 is instructive. It draws the curves (FE) and (BOP') in $K - L$ space. Solving (BOP') for $K = \underline{K} - K$ as a function of $L = \underline{L} - L^m$ yields a downward sloping line

$$(BOP'') \quad \underline{K} - K^e = (1/R)[(1 - \alpha - \beta)R\underline{K} - (\alpha + \beta)(\underline{L} - L^m)W]$$

with vertical intercept $(1 - \alpha - \beta)\underline{K}$ and horizontal intercept $(1 - \alpha - \beta)R\underline{K}/[(\alpha + \beta)W]$. After elimination of Y , equations (K) and (L) can be rewritten as

$$(FE') \quad \underline{K} - K^e = (K/L)[(W/A)/R](\underline{L} - L^m)$$

This equation goes through the origin of Figure 4 and its slope is the cost-minimizing capital-labour ratio.

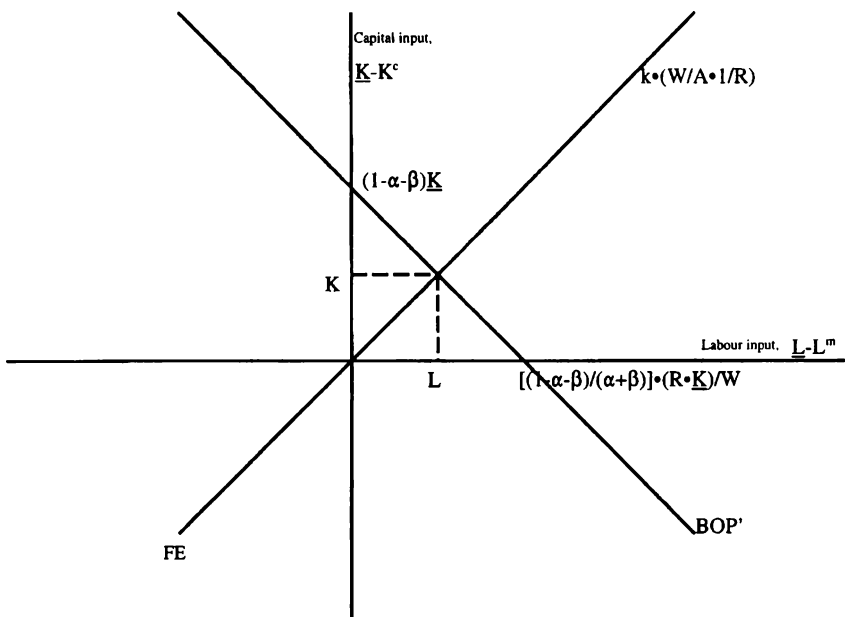


Figure 4: Equilibrium determination for capital and labour input in the non-traded sector

An increase in the capital endowment, $d\underline{K} > 0$, shifts the balance of payments equation outward and therefore increases K and L and lowers labour emigration, $dL^m < 0$. The economic interpretation is that a higher capital endowment implies more interest income and more demand of all goods, including the non-traded

ones. This increases demand for capital and labour. The latter removes emigration. Capital export increases to pay for increased imports (see BOP').

An increase in the labour endowment does not change any of the curves in $K - L$ space, which means that capital and labour demand are unchanged and the additional labour moves out. As additional labour cannot change any factor price, the capital-labour ratio is unchanged. If labour demand were higher, there would also be an increase in capital demand and therefore capital export would be reduced. However, a look at (BOP') tells that this would bring the balance of payments out of balance unless labour emigrates by more than its endowment increases, which yields a contradiction in (BOP') because L would be decreased and K would be increased rather than leaving the K/L ratio constant.

An increase in western wages, $dW > 0$, moves the horizontal intercept of (BOP) to the left and rotates the (FE) line upward. Therefore labour demand is decreasing, $dL < 0$, and provokes outward migration, $dL^m > 0$.

An increase in interest rates, $dR > 0$, rotates the (FE) line downward and the BOP line gets a larger horizontal intercept, resulting in lower capital demand and higher capital export.

Higher labour productivity leaves the BOP line unchanged, decreases the efficient wage and rotates (FE) downward. The capital-labour ratio decreases, capital demand decreases, capital export increases, labour demand increases, labour migrates back home.

V. Conclusion

We have derived several cases of comparative advantage in nothing, which can be relevant for East Germany.

The simplest case with little relevance is the HO assumption of identical technologies across regions implanted into the Ricardian model.

The second is the case with full employment wages leading to migration and unification in the West also within the Ricardian model.

The third case is with Western wage levels and prices in the East but lower productivity in all sectors, leading to negative profits and 100% unemployment also within the Ricardian model.

Fourth, independent of wage rigidities, high transport costs stemming from insufficient infrastructure may lead to having a non-traded goods sector that makes up the whole economy.

Fifth, in an HO model, augmented to have a factor land and an absolute technological advantage of the West, an excess of eastern wages over productivity-ad-

justed western wages can lead to a tie in which the East loses its comparative advantage in labour-intensive goods.

Finally, modeling a non-traded sector and perfect capital movements under the assumption of the East being a small country on the goods, capital and labour markets, too-high fixed wages in the sector of traded goods may lead to no exports of goods. All people either are employed in the non-traded goods sector – if the latter is not bound to fixed wages – or emigrate.

Thus there are many reasonable cases of ‘comparative advantage in nothing’ containing relevant problems of East Germany which Lutz Hoffmann might have had in mind when talking about the possible consequences of increasing wages. They appear either in the form of *systematic rather than accidental ties* with unemployment *or* in the form of *production concentrated in the non-traded goods sector* jointly with factor movements.

References

- Batra, R. N., and H. Beladi (1990): Pattern of Trade between Underemployed Economies. In: *Economica*, 57: 485 – 493.
- Bhagwati, J., and T. N. Srinivasan (1983): *Lectures on International Trade*. New York: MIT Press.
- Caves, R. E., J. A. Frankel, and R. W. Jones (1993): *World Trade and Payments*. New York: Harper & Collins.
- Dornbusch, R., S. Fischer, and P. A. Samuelson (1977): Comparative Advantage, Trade and Payments in a Ricardian Model with a Continuum of Goods. In: *American Economic Review*, 67: 823 – 831.
- Hazari, B. R. (1978): *The Pure Theory of International Trade and Distortions*. New York: Wiley.
- Krugman, P., and M. Obstfeld (1997): *International Economics – Theory and Policy*. Reading: Addison-Wesley.
- Samuelson, P. A., and W. D. Nordhaus (1989): *Economics*. New York: McGraw-Hill.

V. Währungs- und Finanzkrisen

Globale Finanzmärkte, Währungskrisen und aufstrebende Volkswirtschaften

Von Juergen B. Donges*

Die Turbulenzen an den internationalen Finanzmärkten in den letzten drei Jahren, ausgelöst durch Währungskrisen in asiatischen Schwellenländern und verstärkt durch wirtschaftliche und finanzielle Instabilitäten in Teilen Lateinamerikas und Osteuropas, sind Ereignisse, die gewichtig genug sind, um durch die wirtschaftswissenschaftliche Forschung gewürdigt zu werden und in Politik und Wirtschaft eine Debatte über Krisenprävention und Krisenmanagement zu entfachen. Die Facetten dieser Diskussion sind vielfältig; sie betreffen unter anderem die Ursachen und den Verlauf der Krisen, die realwirtschaftlichen Auswirkungen in den Krisenregionen selbst und in Drittländern, den Einfluß auf die künftigen Formen der internationalen Arbeitsteilung und des Kapitalverkehrs und die Konsequenzen für die internationalen Finanzorganisationen. In diesem Beitrag soll ein Überblick über den Stand der Theorie bei der Erklärung von Währungskrisen gegeben und anschließend diskutiert werden, welche Lehren sich für die Wirtschaftspolitik aus den theoretischen Erkenntnissen und den praktischen Erfahrungen mit krisenhaften Entwicklungen ziehen lassen.

A. Ein verändertes Umfeld

Nicht zum ersten Mal in der jüngeren Vergangenheit bilden weniger entwickelte Länder den Ausgangspunkt für Finanzkrisen mit der Gefahr von Kettenreaktionen rund um die Welt. Anfang der achtziger Jahre war es die untragbar gewordene Auslandsverschuldung (auf den Kreditmärkten) verschiedener Entwicklungsländer (allen voran Mexiko, Brasilien, Argentinien) und einzelner osteuropäischer Staatshandelsländer (besonders Polen), die die Befürchtung auslöste, das internationale Finanz- und Währungssystem könne ins Wanken geraten, die Weltwirtschaft in eine tiefe Rezession stürzen. Ende 1994 sorgte die Peso-Krise in Mexiko für große Verunsicherung an den Märkten, sie belastete die realwirtschaftliche Entwicklung in anderen lateinamerikanischen Ländern (vor allem in Argentinien), trieb die internationalen Kapitalanleger zur Flucht in andere Währungen (besonders die D-Mark) und verzerrte spürbar die Wechselkursrelationen zwischen US-Dollar, Yen

* Für wertvolle Anregungen und konstruktive Kritik danke ich Martin Theuringer.

und D-Mark. Insoweit könnte man den erneuten Ausbruch einer Finanzkrise im Herbst 1997, nunmehr in Thailand und Südkorea, als bloße Fortsetzung in der Geschichte der Finanz- und Währungskrisen interpretieren. Das trifft jedoch nur in der Weise zu, daß die Turbulenzen unvorhergesehen und plötzlich ausbrachen, eine massive Abwertung der Währungen der Krisenländer stattfand und die inländischen Börsen starke Kurseinbrüche verzeichneten, mit negativen Auswirkungen auf die Aktienmärkte in den Industrieländern. Im übrigen sind die Ursachen für die Krisen allerdings unterschiedlich: Mal hatten sich gravierende Fehlentwicklungen über hohe strukturelle Defizite in den öffentlichen Haushalten in Verbindung mit einer galoppierenden Inflation bei schwachem wirtschaftlichen Wachstum aufgebaut (Lateinamerika 1981–82), mal hatten Inkonsistenzen zwischen der Geldpolitik (trotz Inflationsbekämpfung) und der Wechselkurspolitik (zu unelastisch angesichts des fortwährenden Inflationsgefälles gegenüber dem Ausland) zu einer realen Aufwertung der heimischen Währung und zu Leistungsbilanzdefiziten geführt, die als auf Dauer nicht tragfähig angesehen wurden (Mexiko 1994–95, Brasilien 1998–99), mal hatten gravierende strukturelle Verwerfungen im Bankensektor den Weg in die Krise programmiert (Südostasien 1997–98).¹ Soweit Osteuropa nach Beginn der Transformation Finanzturbulenzen verzeichnete (die Tschechische Republik 1996–97, Rußland 1998), kam alles zusammen, und innenpolitische Instabilitäten verschärften die Lage noch.

Von entscheidender Bedeutung für die weltweiten Implikationen von zunächst lokalen Finanzkrisen ist das inzwischen stark veränderte monetäre Umfeld in der Weltwirtschaft: hin zu einer wirklichen Globalisierung der Finanzmärkte mit einer rasanten Eigendynamik bei Finanzinnovationen, bei der sich die Kapitalströme von der realwirtschaftlichen Entwicklung praktisch abkoppeln (können), und einer Dominanz der Finanztransaktionen bei der Wechselkursbestimmung auf den Devisenmärkten. Da der technische Fortschritt für niedrige Informations- und Kommunikationskosten sorgt, ist die internationale Mobilität von Portfoliokapital sehr hoch, sehr viel höher auch als die von Sachkapital, wenngleich auch hier der Globalisierungsprozeß erkennbar ist (und insoweit die Relevanz der Feldstein-Horjoka-Hypothese abschwächt). Dieser Kapitalmobilität haben sich zahlreiche aufstrebende Volkswirtschaften („emerging markets“) offensiv geöffnet. Die internationalen Finanzinvestitionen (einschließlich Waren- und Bankkredite) erreichten 1996, dem Jahr vor dem Ausbruch der Asien-Krise, ihren bisherigen Höchststand: netto rund 126 Mrd US-Dollar (1990: 13,4 Mrd), das waren 52,3 v.H. der gesamten privaten Nettokapitalzuflüsse in diese Volkswirtschaften (1990: 43,2 v.H.).² Gleich

¹ Für empirische Analysen mit unterschiedlichen Schwerpunkten vgl. zum Beispiel *Dornbusch, Goldfajn und Valdés* (1995), *Diehl und Schweikert* (1998), *Radelet und Sachs* (1998) sowie *Corsetti, Pesenti und Roubini* (1998).

² In den fünf von der Krise besonders betroffenen Ländern (Indonesien, Malaysia, Philippinen, Südkorea, Thailand) hatten Portfolioinvestitionen und Kredite mit Anteilen an den von ihnen insgesamt verzeichneten privaten Nettokapitalzuflüssen von 75,1 v. H. (1990) und 83,6 v. H. (1996) durchweg ein vergleichsweise großes Gewicht. Das Krisenjahr 1997 mar-

mehrere Länder entschlossen sich, den Wechselkurs ihrer Währung (einseitig) gegenüber einer harten fremden Währung (oder einem Währungskorb aus zwei oder mehr wichtigen Währungen) fest zu fixieren. Damit haben sie sich auf eine Gratwanderung begeben: Dem Streben nach einem Stabilitätsimport, der den Aufbau von wirtschaftspolitischer Glaubwürdigkeit erleichtern soll, steht die Verwundbarkeit gegenüber spekulativen Attacken gegenüber, die in einem Festkurssystem, angesichts geringerer Verlustrisiken für die Marktteilnehmer, wahrscheinlicher sind als bei flexiblem Wechselkurs.

B. Theoretische Erklärungsansätze

Die Veränderungen im monetären Umfeld spiegeln sich in der Forschung über Währungskrisen wider. Die Theorie bietet mittlerweile drei Generationen von Krisenmodellen an: von den fundamentalökonomisch orientierten über die erwartungstheoretisch ausgerichteten bis zu den stärker mikroökonomisch basierten. Besondere Berücksichtigung als der die Währungskrise auslösender und verbreitender Faktor wird dabei der Wechselkursfixierung bei Freiheit im Kapitalverkehr mit dem Ausland gewidmet.

Die Modelle der ersten Generation stellten noch die Verschlechterung der gesamtwirtschaftlichen Fundamentaldaten bei festem Wechselkurs in den Mittelpunkt der Betrachtung.³ Für das betroffene Land sind die ausländischen Preise und Nominalzinsen vorgegeben (Annahme des „kleinen Landes“); es wird die Gültigkeit der Kaufkraftparität und der ungedeckten Zinsparität unterstellt. Ursache für die Währungskrise ist eine übermäßige Geldmengenexpansion, typischerweise Folge der Monetisierung von Haushaltsdefiziten, die zunächst zu einer Inflationsbeschleunigung, sodann zu einer realen Aufwertung der Inlandswährung und schließlich zu einer Passivierung der Leistungsbilanz führt. Da die Devisenreserven begrenzt sind, werden früher oder später die Marktteilnehmer die Währungsparität für unhaltbar halten und durch spekulative Attacken die Aufgabe des Festkursregimes und die nominale Abwertung erzwingen, die drastisch sein und kurzfristig weit über das langfristig gleichgewichtige Niveau hinausschießen kann. Entscheidend in diesem Erklärungsansatz ist, daß die nationale Wirtschaftspolitik nicht zur fixierten Währungsparität paßt, oder im Fall eines „crawling peg“ nicht zur angestrebten stetigen Wechselkursanpassung in Abwertungsrichtung, und dementsprechend gelingt auch die Krisenbewältigung nicht, wenn es an einer überzeugenden Strategie für die Sanierung der Staatsfinanzen und einer verlässlichen Konzeption für Konsistenz und Kohärenz zwischen den einzelnen Politikbereichen bei angemessenem Rang für die stabilitätsorientierte Geldpolitik mangelt.⁴ Ein anschauli-

kiert eine massive Umkehr dieser Kapitalbewegungen. Zu Einzelheiten vgl. *Adams u. a.* (1998).

³ Zum Standardmodell vgl. *Krugman* (1979).

ches aktuelles Beispiel bietet Brasilien – für den Anlaß der ersten Turbulenzen im Herbst 1997 ebenso wie für den Rückschlag Anfang 1999 bei dem Versuch, die Probleme in den Griff zu bekommen, was besonders in bezug auf die dringend notwendige Haushaltskonsolidierung mißlang und angesichts einer erneut einsetzenden Kapitalflucht die Regierung dazu zwang, die Bindung des Real an den US-Dollar aufzugeben.

Bei den Modellen der zweiten Generation zur Erklärung von Währungskrisen spielen die Bildung sich selbst erfüllender Erwartungen und Probleme der Glaubwürdigkeit über die Beibehaltung einer an sich konsistenten Wirtschaftspolitik eine zentrale Rolle; die Anreize der Regierung, den festen Wechselkurs zu verteidigen oder aber abzuwerten, werden explizit analysiert.⁵ Hiernach kann ein Land bei liberalisiertem Kapitalverkehr in eine Währungskrise geraten, obwohl die makroökonomischen Fundamentaldaten mit dem festen Wechselkurs eigentlich kompatibel sind. Zugrunde liegt eine Ansteckung durch Fehlentwicklungen in anderen Ländern, die ebenfalls ihren Wechselkurs fixiert hatten, dann aber nach einer spekulativen Attacke doch abgewertet haben. Als Übertragungskanal fungiert der Außenhandel. Da die Währungsabwertung im Ausland unvermeidlich in dem fundamentalökonomisch relativ gesunden Land zu einer Verschiebung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit zu Lasten der Exportwirtschaft und der mit Importen konkurrierenden Bereiche führt (bei unterstellter Lohnrigidität nach unten) und hier dann die Leistungsbilanz ins Defizit gerät, die inländische Produktion zurückgeht und die Arbeitslosigkeit steigt, werden die Märkte zunehmend an der Aufrechterhaltung des Festkurssystems in diesem Land zweifeln. Tatsächlich hat die Regierung dieses Landes einen Anreiz, die eigene Währung abzuwerten und so für die Unternehmen die verlorengegangene Wettbewerbsfähigkeit zurückzugewinnen. Oder sie versucht zunächst, mit einer expansiven Fiskalpolitik unter Inkaufnahme steigender Budgetdefizite und flankiert von einer expansiven Geldpolitik die Inlandsnachfrage zu stärken und auf diese Weise die aus dem Außenhandelssektor herrührenden Produktions- und Beschäftigungseinbußen wettzumachen; dann wird freilich die bis dahin betriebene stabilitätsorientierte Wirtschaftspolitik unglaublich, was ebenfalls Abwertungsdruck erzeugt.

Anders gewendet: Das, was durch das Festkurssystem erreicht werden sollte – Glaubwürdigkeit –, wird verfehlt. Die Abschwächung der wirtschaftlichen Dynamik und die steigende Arbeitslosigkeit bilden den Nährboden für die sich selbst er-

⁴ Beruht die Krise auf einem exogenen Schock (wie in der Vergangenheit beispielsweise die drastischen Ölpreissteigerungen oder fühlbare Zinserhöhungen am Weltkapitalmarkt), werden andere Anpassungsinstrumente gebraucht, aber auch diese stehen unter dem Erfordernis der Berechenbarkeit und Verlässlichkeit und dürfen vor allem die stabilitätsorientierte Geldpolitik nicht in Konflikt bringen.

⁵ Grundlegend *Obstfeld* (1986); siehe ferner *Blackburn* und *Sola* (1993) sowie *Flood* und *Marion* (1996). In den Währungskrisenmodellen der zweiten Generation werden die Erwartungen der internationalen Kapitalanleger endogenisiert, während sie in den älteren Modellen exogen vorgegeben wurden.

füllenden Erwartungen darüber, daß der ursprüngliche Ansteckungseffekt aus dem Ausland letztlich in eine inflationäre Politik im Inland mündet; es ist dann für den einzelnen Marktteilnehmer vorteilhaft, sich an der spekulativen Attacke auf die Währungsreserven der Notenbank zu beteiligen und so die Kapitalverluste, die wegen der erwarteten Abwertung drohen, zu minimieren. Zwar kann unmittelbar nach dem Beginn der Spekulation die Zentralbank versuchen, durch Erhöhung der Zinssätze den festen Wechselkurs zu verteidigen, doch dies ist mit Kosten (kontraktiven Effekten auf die Investitionen und den Privaten Verbrauch) verbunden, die die Regierung nicht in beliebiger Höhe wird hinnehmen wollen; vielmehr wird sie diese Kosten, sprich die Kosten der festen Währungsparität, vergleichen mit den sogenannten Opting-out-Kosten, das heißt den Kosten, die bei einer Abwertung entstehen (Inflation im Inland, Reputationsverlust an den internationalen Kapitalmärkten). Dieses Kalkül – es handelt sich um eine Minimierung der intertemporalen Verlustfunktion der Regierung⁶ – wird zur Aufgabe des Festkurssystems führen, sobald die Regierung die aktuellen Kosten der Hochzinspolitik stärker gewichtet als die künftigen Kosten der Wechselkursfreigabe. Und dies wiederum hängt von den Abwertungserwartungen ab, die sich auf den Märkten für die Zukunft gebildet haben. Zwar hat die Regierung insofern einen Informationsvorsprung, als nur sie weiß, welche Kosten aus hohen Zinsen sie zu tragen bereit sein wird. Aber die Marktteilnehmer wissen, daß mit jeder weiteren Erhöhung der Zinssätze diese Kosten steigen und für sie die Chance größer wird, im Zermürbungskrieg mit der Regierung zu obsiegen. Es kann schon das Vorpreschen eines großen (und bekannten) Kapitalanlegers ausreichen, um trotz guter (oder nicht wesentlich beschädigter) Fundamentaldaten sich rasch ausbreitende und somit selbst erfüllende Erwartungen hinsichtlich der Entstehung von Währungskrisen zu erzeugen: Das Herdenverhalten unter den Akteuren (was auf Ineffizienzen am Kapitalmarkt in Form von Informationsasymmetrien zwischen den einzelnen Anlegern, möglicherweise in Verbindung mit Principal-Agent-Problemen bei Investmentsfonds, schließen läßt), ist der Kanal, über den der Kollaps des Festkurssystems dann herbeigeführt wird.⁷ Auch hier wird es zu einem Überschießen bei der Wechselkursanpassung kommen, verstärkt durch eine Abwertungsspirale zwischen den durch die Ansteckungseffekte betroffenen Ländern; die Vorgänge ähneln einer Seuche, von der auch Länder mit vergleichsweise soliden gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen erfaßt werden, nachdem die Krise in einem Land die Risikowahrnehmung in bezug auf andere Schwellenländer verändert und an den Märkten eine Grundstimmung gegen alle diese aufstrebenden Finanzstandorte erzeugt hat. Da eine rationale Bewertung der

⁶ Vgl. hierzu *Bensaid und Jeanne* (1997). Ein anschauliches Beispiel bietet China: Seit Ausbruch der Asien-Krise wird an den Märkten mit einer offiziellen Abwertung des Renminbi (und in deren Sog die des Hongkong-Dollar) gerechnet; bis Anfang 1999 ist es nicht dazu gekommen, aber die Eintrittswahrscheinlichkeit wird von den Marktteilnehmern gegenwärtig deutlich höher angesetzt als noch vor eineinhalb Jahren.

⁷ Vgl. *Krugman* (1996), ferner *Gerlach und Smets* (1995), *Calvo und Mendoza* (1997) sowie *Wei und Kim* (1997).

makroökonomischen Fundamentalbedingungen nicht (mehr) stattfindet, hätte die Krise auch auftreten können, wenn der Wechselkurs nicht fixiert gewesen wäre.

Die Währungskrisenmodelle der dritten Generation rücken mikroökonomische Verwerfungen bei übermäßiger und zu risikoreicher Kreditaufnahme im Ausland ins Blickfeld und analysieren die Wechselwirkungen zwischen Bankenkrisen und Währungskrisen.⁸ Diese Modellierung hat durch die jüngsten Entwicklungen in Südostasien starken Auftrieb bekommen. Die Basisvermutung ist, daß institutionelle Unzulänglichkeiten im inländischen Finanzsektor bestehen, so etwa eine unzureichende Eigenkapitalausstattung bei den Kreditinstituten, eine ineffiziente Bankenaufsicht, umfangreiche staatliche Garantien für Bankeneinlagen und unangemessene Verpflichtungen der Notenbank als Kreditgeber in letzter Instanz. Solche Schwächen stellen stets eine latente Bedrohung für das Finanzsystem eines Landes dar. Gravierend werden sie bei liberalisiertem Kapitalverkehr und festem Wechselkurs durch das Zusammentreffen von Fehlanreizen bei inländischen und ausländischen Anlegern. Die inländischen Banken werden dazu verleitet, Kredite ohne sorgfältige Bonitätsprüfung zu vergeben und dabei Investitionsprojekte mit unklaren Renditeaussichten ebenso zu finanzieren wie riskante Engagements der Privaten an der Aktienbörse und im Immobilienmarkt; die Bankaktiva werden zu wenig diversifiziert, die Kreditausfallrisiken systematisch unterschätzt. Für Geschäftsbanken, Investmentfonds und andere institutionelle Anleger aus Industrieländern wiederum erscheint es als ein sicheres und gewinnbringendes Geschäft, sich in aufstrebenden Volkswirtschaften, denen allseits günstige Wachstumsperspektiven bescheinigt werden und in denen die Nominalzinsen merklich höher sind als anderswo, verstärkt zu engagieren; auch hier kommt das Risikobewußtsein zu kurz, Risikoprämien für Ausleihungen an Unternehmen und Banken in diesen Ländern werden gar nicht oder nicht in ausreichendem Maße verlangt. Die Moral-Hazard-Problematik wird noch verschärft, wenn in der Politik und in der Wirtschaft die Vorstellung verbreitet ist, gegenüber Unwägbarkeiten biete der Internationale Währungsfonds mit seinen vielfältigen Fazilitäten ausreichend Schutz; solche Vorstellungen, die von Erfahrungen in Krisensituationen in der Vergangenheit hergeleitet sein mögen, fördern bei den Kreditinstituten das opportunistische Verhalten, das mit der Vergabe von zu riskanten Krediten einhergeht.

Unter solchen anreizschädlichen Bedingungen wird in den aufstrebenden Volkswirtschaften die Binnenkonjunktur angeheizt, es kommt zu einem kreditfinanzierten Importboom bei Konsumgütern, die übermäßige monetäre Expansion erhöht das Inflationspotential und am Aktienmarkt und in der Bauwirtschaft entstehen spekulative Blasen. Thailand und Südkorea sind anschauliche Beispiele im jüngsten Krisenszenario. Es bedarf dann nur einer Veränderung der allgemeinen Wirtschaftslage, zum Beispiel einer Abschwächung der Exportnachfrage, um eine Überschul-

⁸ Man spricht daher auch von Zwillingsskrisenmodellen; vgl. *Goldfajn* und *Valdés* (1997) sowie *McKinnon* und *Pill* (1998). Empirischen Untersuchungen zufolge läuft eine Bankenkrise häufiger einer Währungskrise voraus als umgekehrt; vgl. *Kaminsky* und *Reinhart* (1996).

derung des privaten Sektors zu offenbaren: Viele Banken haben in mehr oder weniger großem Umfang notleidende Kredite in ihren Büchern, die sie wertberichtigen oder ganz abschreiben müssen, sofern die Verbindlichkeiten nicht vom Staat übernommen werden, was dann aber zu steigenden Budgetdefiziten führt. Versuche der Notenbank, mit Liquiditätsspritzen das heimische Bankensystem zu stützen, führen zu einer massiven, inflationsträchtigen Ausweitung der Geldmenge. Runs auf die heimischen Bankschalter, die das System als Ganzes gefährden, sind wahrscheinlich. Spekulationsblasen platzen, mit drastischen Kurseinbrüchen an der Börse und starken Preisstürzen am Immobilienmarkt. Von solchen Meldungen aufgeschreckt entziehen die internationalen Investoren den aufstrebenden Volkswirtschaften das Vertrauen und ergreifen geradezu panikartig (und erneut in Herdenmanier) die Flucht, wodurch die Währungsreserven der Notenbank schlagartig schrumpfen und die Haltbarkeit des Festkurssystems unter starke Zweifel gerät. Was als Bankenkrise begonnen hat, wächst sich zu einer Währungskrise aus, die ihrerseits wiederum die Probleme im Bankenbereich wegen der zuvor angehäuften Auslandsverbindlichkeiten verschärft. Auch jetzt besteht die Gefahr, daß die Krise auf andere Länder überschwappt, sei es über die bereits beschriebenen Mechanismen, sei es durch die hier relevante Besonderheit, daß internationale Anleger in dem ersten Krisenland in Liquiditätsschwierigkeiten geraten und aus anderen Ländern Einlagen abziehen, um der Lage Herr zu werden; dann bricht in diesen Ländern, zumal wenn sie ebenfalls ihre Parität fixiert haben, eine Währungskrise aus, obwohl dies von den makroökonomischen Fundamentaldaten her nicht zu erwarten wäre.

Aus alledem ergibt sich, daß das Problem der Krisenprävention nur bei Gültigkeit der Modelle der ersten Generation relativ leicht zu handhaben ist, weil Währungskrisen zwangsläufig aus Fehlentwicklungen bei den makroökonomischen Fundamentaldaten herrühren. Spiegelt sich hingegen eine konkrete Situation in den Modellen der zweiten oder dritten Generation wider, werden Diagnose und Prognose sehr schwierig. Im Grunde wird durch die Theorie erst im nachhinein, wenn eine Währungskrise nach einem anderen als dem bis dahin bekannten Muster ausbricht und abläuft, der Erkenntnisstand ausgeweitet. Es gibt zwar Modelle, die unter der Annahme der vollkommenen Voraussicht über die monetäre Expansion im Inland und die Entwicklung der Währungsreserven den Zeitpunkt einer spekulativen Attacke auf den festen Wechselkurs bestimmen.⁹ Aber in der Realität gibt

⁹ Zum Beispiel *Flood und Garber* (1984). Wenn eine Währungskrise ausbricht, sind Ökonomen und Finanzmarktanalysten schnell mit zahlreichen Erklärungshypothesen zur Stelle; es zeigt sich indes immer wieder, daß ein beachtlicher Teil des Geschehens Fragen aufwirft, die unbeantwortet bleiben. Erst wenn Turbulenzen an den Finanz- und Devisenmärkten das Bild bestimmen, „entdeckt“ man die nächsten Krisenkandidaten (nach Ausbruch der Mexiko-Krise waren es Argentinien und Venezuela, im Zuge der Asien-Krise gerieten China und Brasilien ins Blickfeld, die Rußland-Krise lenkte die Aufmerksamkeit auf die Ukraine und Weißrußland). Die Forschung im Bereich der Krisenprognosen wird daher auch weiterhin interessanten Fragestellungen nachgehen können – ob mit steigenden oder sinkenden Grenzerträgen für die wirtschaftspolitische Anwendung, das mag dahingestellt bleiben. Vgl. auch *Pohl* (1999).

es keine perfekte Voraussicht, es bestehen Informationsasymmetrien, Erwartungen spielen eine große Rolle, und nicht selten kommen innenpolitische Einflußfaktoren (Regierungskrisen, Korruption, soziale Unruhen) hinzu, die in einem Modell schwerlich abzubilden sind.

Es liegt nahe, im Lichte der Erfahrung das System der Frühwarnindikatoren zu verfeinern:¹⁰ Zum Kern dieser Indikatoren gehörten stets das Haushaltsdefizit und das Leistungsbilanzdefizit (jeweils in Relation zum Bruttoinlandsprodukt), die Inflationsrate und die Entwicklung des realen Wechselkurses, der Schuldenstand und der Schuldendienst (beides bezogen auf die Devisennahmen im Außenhandel) und die Zuwachsrate der Nettoexporte (im Vergleich zum durchschnittlichen Zinssatz auf die ausstehende Schuld am Weltmarkt); hinzugekommen sind jetzt weitere Indikatoren, die zum Beispiel das Verhältnis der kurzfristigen Auslandsverbindlichkeiten zu den Währungsreserven, die inländische Kreditexpansion im Vergleich zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum und repräsentative Börsenindizes erfassen. Das grundsätzliche Problem ist aber nach wie vor, daß, von statistischen Unzulänglichkeiten abgesehen (Qualität der Daten, zeitliche Verzögerungen), keine „kritischen Werte“ für diese Indikatoren wissenschaftlich abgeleitet werden können, sondern Faustregeln herhalten müssen. Länder mit ähnlichen numerischen Größen können unterschiedlich anfällig sein für Währungskrisen, Länder mit unterschiedlichen Größen können in gleicher Weise betroffen werden. So war es Anfang der achtziger Jahre, als eines der höchstverschuldeten Schwellenländer – Südkorea – von der internationalen Schuldenkrise verschont blieb, und so ist es heute, wo mitnichten alle aufstrebenden Volkswirtschaften in Asien, Lateinamerika und Mittel- und Osteuropa trotz ihrer Auslandsverschuldung in einen Abwärtsstrudel gerissen wurden. Die finanzwirtschaftliche Praxis ist also in der Frage, ob sich eine Währungskrise anbahnt, auf sich gestellt. Sie behilft sich damit, daß sie die Schwellenwerte, die in die internen Modelle des Banken-Risikomanagements eingehen, anpaßt. In der Vergangenheit, die Asien-Krise eingeschlossen, kamen auf diese Weise deutliche Vorwarnungen indes nicht zustande. Ob mit Hilfe von Frühwarnindikatoren künftig Entwicklungen an den Devisenmärkten besser vorhergesagt werden könnten, ist fraglich. Gerade weil so viele Faktoren (auch nicht-ökonomische) in die Erwartungsbildung eingehen, können auch künftig Überraschungen nicht ausgeschlossen werden. Darauf muß die Wirtschaftspolitik ständig eingestellt sein.

C. Wirtschaftspolitische Implikationen

Wenn eine Währungskrise bei international eng verflochtenen Finanzmärkten nicht nur ein lokales Ereignis ist und nicht nur dem betroffenen Land fühlbare realwirtschaftliche Störungen mit Realeinkommensverlusten und Beschäftigungseinbußen aufbürdet, sondern auf andere Regionen der Weltwirtschaft übergreifen und

¹⁰ Vgl. hierzu *Berg und Pattillo* (1998), *Schnatz* (1998). Für eine Auswertung zahlreicher empirischer Analysen vgl. *Kaminsky, Lizondo und Reinhart* (1998).

die Funktionsfähigkeit der internationalen Währungsordnung untergraben kann, drängt sich die Frage auf, wann und wo wirtschaftspolitisch am besten angesetzt werden sollte, um Fehlentwicklungen dieser Art zu vermeiden beziehungsweise zu korrigieren. Die Antwort auf diese Frage ist alles andere als einfach; dazu sind die Ursache-Wirkungs-Ketten zu komplex. Konfusion herrscht über die Verantwortlichkeiten: Inwieweit, so muß man fragen, tragen die Regierungen der jeweiligen Länder die Verantwortung für die Vermeidung oder die Bewältigung einer Finanz- und Währungskrise, inwieweit müssen oder sollten das Ausland (Regierungen, Gläubigerbanken) und internationale Organisationen (Internationaler Währungsfonds, Weltbank, regionale Entwicklungsbanken) Mitverantwortung übernehmen?

Viele meinen, daß angesichts der gewaltigen Kapitalströme die nationale Wirtschaftspolitik kaum Einwirkungsmöglichkeiten habe. In Krisenländern sind Politiker, die von eigenen wirtschaftspolitischen Versäumnissen ablenken wollen, schnell mit Schuldzuweisungen an ausländische, „unproduktive und unmoralische“ Spekulanten (Mahathir Mohamad) an der Hand. Das ist falsch, Ursache und Wirkung werden offenbar verwechselt. Die Globalisierung macht die Politik nicht ohnmächtig.¹¹ Sie fordert allerdings von ihr als Vorkehrung gegenüber hausgemachten oder importierten Währungskrisen einen stabilitätsgerechten Policy Mix ein und verbaut ihr im Falle einer Krise den vermeintlich einfacheren Weg des Kurrierens am Symptom; die Politik wird zu einer konsequenten und situationsgerechten Ursachentherapie gezwungen, um das verlorengegangene Vertrauen der Kapitalanleger (das sind übrigens auch die inländischen) zurückzugewinnen. Jedes Land (da gibt es keinen Unterschied zu den Industrieländern) muß sich vor wirtschaftspolischem Versagen im Inneren selbst zu bewahren versuchen und aufpassen, daß optimale Strategien nicht zeitinkonsistent werden. Genau dieses Erfordernis steckt in dem Grundsatz des Good Governance, von dem viele so viel reden. Bezogen auf die jüngste Entwicklung heißt das für die aufstrebenden Volkswirtschaften, drei wesentlichen Gesichtspunkten Rechnung zu tragen:

In der Führungsrolle ist die Geldpolitik. Sie muß Stabilitätspolitik sein, weil Kapitalanleger auf überhöhte und vor allem variable Inflationsraten sensibel reagieren. Die Schwellenländer ebenso wie die Transformationsländer stehen international in einem „monetären Qualitätswettbewerb“ (Herbert Giersch). Darin können sie sich nur behaupten, wenn ihre stabilitätsorientierte Geldpolitik Vertrauen erzeugt. Das ist um so wichtiger, als diese Länder, bedingt durch den wirtschaftlichen Aufholprozeß, normalerweise und noch für lange Zeit Leistungsbilanzdefizite aufweisen und auf die Zufuhr von ausländischem Kapital angewiesen sein werden. Vertrauen in die Geldpolitik läßt sich nicht verordnen; man muß es erwerben. Deshalb ist es unabdingbar, daß die Finanzpolitik mitwirkt (indem die Staatsausgaben auf ein Maß beschränkt werden, das sich solide finanzieren läßt) und die Lohnpolitik das Stabilitätsziel respektiert (durch Tarifabschlüsse, die die Lohnstückkosten möglichst konstant halten). Die gebotene institutionelle Vorkehrung zur Diszipli-

¹¹ Vgl. Siebert (1998) sowie Donges und Freytag (1998).

nierung der Finanzpolitik und der Lohnpolitik ist, die Notenbank von Weisungen der Regierung unabhängig zu machen und ihr einen strengen stabilitätspolitischen Auftrag zu geben; und dann müssen die Politiker diese Unabhängigkeit auch wirklich mittragen.

Zweitens: Die Anbindung der eigenen Währung an eine stabile Auslandswährung bei freiem Kapitalverkehr ist zwar eine Möglichkeit, einer stabilitätsorientierten Wirtschaftspolitik zu Glaubwürdigkeit zu verhelfen; noch radikaler kann dies über einen Currency Board versucht werden, wobei die ordnungspolitischen Anforderungen allerdings sehr streng sind.¹² Ein Patentrezept entsteht daraus aber nicht. Die Gefahr unvorhersehbarer Zahlungsbilanzkrisen muß stets mitgedacht werden, nicht zuletzt durch die Ansteckung durch Turbulenzen anderswo. Deshalb muß vor der Entscheidung über die Wechselkurspolitik geprüft werden, ob ein Festkurssystem auch in schwierigen Zeiten und trotz der damit verbundenen Kosten durchgehalten werden würde. Nichts wäre für die Glaubwürdigkeit der Wirtschaftspolitik schlimmer, als unter den Marktteilnehmern erst die Illusion zu erzeugen, es gebe kein Wechselkursänderungsrisiko, und anschließend dieses Versprechen zu brechen; der Währungsverfall würde dann jegliches Vertrauen der Bürger und der Kapitalanleger in die wirtschaftlichen Zukunftsperspektiven des Landes zerstören, zumal dann, wenn die Regierung versucht, durch kräftige Zinserhöhungen oder neue Kapitalexportbeschränkungen gegenzuhalten; hohe Zinsen beeinträchtigen die wirtschaftliche Aktivität (Stabilisierungsrezession), die abrupte Einschränkung der Konvertibilität nabelt das Land von ausländischen Direktinvestitionen ab, wenn sich die Inlandswährung erst einmal als „Mausefallenwährung“ (Wilhelm Röpke) entpuppt. Muß man mit einer nicht geringen Wahrscheinlichkeit einräumen, daß ein de facto fester Wechselkurs in der Not nicht wird beibehalten werden können, sollte man am besten gleich den Wechselkurs frei schwanken lassen; zumindest sollte man beim kleinsten Anlaß für eine Krisengefahr zu einem solchen Wechselkursregime übergehen, so wie es Taiwan im Herbst 1998 vorgemacht hat und damit von der Währungskrise in der Region nicht angesteckt wurde; einer risikolosen Devisenspekulation gegen die Zentralbank wurde der Weg versperrt.¹³

¹² Vgl. Freytag (1998). In jüngster Zeit sind nur Argentinien, Estland und Hongkong mit diesem Regelwerk einigermaßen zurechtgekommen. Der von prominenten Vertretern der „Currency-Board“-Konzeption (wie Hanke und Schuler, 1994) gemachte Vorschlag, nach diesem Modell die Währungskrisen in Indonesien oder Rußland zu bekämpfen, ist angesichts unzureichender ordnungspolitischer Erfolgsbedingungen zu Recht nicht aufgegriffen worden.

¹³ Unter den osteuropäischen Transformationsländern ist die Tschechische Republik ein anschauliches Beispiel dafür, daß eine starre Wechselkursregel, bei der sich die Landeswährung stark real aufwertet, unter dem Druck der Marktkräfte letztlich zusammenbricht, zumal bei Schief lagen im heimischen Bankensektor; nachdem die Krone seit Anfang 1991 an einen Währungskorb aus D-Mark und US-Dollar (im Verhältnis von zuletzt 65 : 35 v. H.) gekoppelt war, mußte nach mehreren spekulativen Attacken die Notenbank im Mai 1997 die Parität freigeben, was später dem Land vor Ansteckungen durch die Asien-Krise einen gewissen Schutz bot.

Und drittens: Die Schaffung eines im Inland funktionstüchtigen Finanzsektors ist eine notwendige institutionelle Rahmenbedingung gegen Krisenanfälligkeit in der Form der Zwillingskrisen. Dazu ist erforderlich, daß Mindeststandards für eine adäquate Eigenkapitalausstattung eingehalten werden und eine wirksame Bankenaufsicht nach bewährten Regeln praktiziert wird.¹⁴ Transparenz im Bankengeschäft ist ebenso unabdingbar wie die Freiheit des Kreditgewerbes vor staatlicher Bevormundung, insbesondere der Einspannung für industriepolitische Ziele. Ein automatischer und unbegrenzter Liquiditätsbeistand des Staates (der Notenbank) an Kreditinstitute in Krisensituationen darf von diesen nicht erwartet werden können, insolvente Banken müssen Konkurs gehen dürfen (wie Anfang 1999 die zweitgrößte Investmentgesellschaft Chinas, Gitic). Dies stärkt die Glaubwürdigkeit der Wirtschaftspolitik des Landes und ist eine notwendige Bedingung dafür, daß die Banken die mit Kreditvergaben und Finanzinvestitionen unweigerlich verbundenen Risiken sorgfältig abwägen und daß die Einleger bestmöglich auf Bonitätsunterschiede zwischen den Instituten achten (und nicht Opfer des Akerlofschen „Lemon“-Problems werden). Solche Vorkehrungen im Finanzsystem sollten gemacht werden, bevor der Kapitalverkehr mit dem Ausland liberalisiert wird.¹⁵ Dann wäre der inländische Finanzstandort, sollte er zur Zielscheibe der internationalen Spekulation werden, widerstandsfähiger, der Mechanismus der sich selbst erfüllenden Erwartungen bei den Kapitalanlegern käme nicht so schnell in Gang. Wurde hingegen die Liberalisierung des Kapitalverkehrs zu früh vorgenommen, wie das in einer Reihe von krisengeschüttelten Schwellenländern der Fall gewesen ist, dann muß die Regulierungspolitik um so schneller für einen soliden Ordnungsrahmen im Bankenbereich sorgen. Mit rigorosen Kapitalverkehrsbeschränkungen (Malaysia) und einseitigen Schuldenmoratorien (Rußland) zu reagieren, ist der falsche Weg: Korrigiert wird am Symptom, nicht an der Wurzel des Problems, und die Kapitalflucht wird erfahrungsgemäß nicht eingedämmt, sondern geradezu angeheizt. Schlimmer noch: Die Marktteilnehmer bekommen das fatale Signal, daß mit einer konsequenten Reform im Bankensektor vorerst nicht zu rechnen ist. Die Folge ist ein zusätzlicher Vertrauensverlust, der den Weg aus der Krise erschwert, ganz abgesehen von künftigen Kosten, die das Land zu gewärtigen hat, wenn es im Ausland Kapital aufnehmen will, und dies gar nicht oder nur unter Inkaufnahme eines kräftigen Zinsmalus gelingt.

Der Konsens (in Fachkreisen und auf politischer Ebene) reicht weit, daß die Industrieländer ebenfalls wirtschaftspolitische Verantwortung tragen. Das ist offen-

¹⁴ Als Orientierung können die im Jahre 1997 von den Mitgliedsländern des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht (G-10-Länder sowie die Schweiz) und 16 Ländern aus der Gruppe der aufstrebenden Volkswirtschaften ausgearbeiteten Regeln („Core Principles for Effective Banking Supervision“) dienen. Vgl. auch *Folkerts-Landau* und *Lindgren* (1998). Ein einheitliches System von Mindeststandards hat *Goldstein* (1997) entwickelt.

¹⁵ Über diese Reihenfolge bestand in der Fachwelt bereits Anfang der achtziger Jahre weitgehend Konsens, doch ist dies dann in Vergessenheit geraten. Zur damaligen Diskussion vgl. *Edwards* (1984, S. 3 ff.).

kundig, wenn aus der Sicht der aufstrebenden Volkswirtschaften exogene Schocks ihren Ursprung in Industrieländern haben; die seit Jahren schwelende Finanzkrise in Japan und die wiederholten, zum Teil kräftigen Abwertungen des Yen waren vermutlich wichtige Faktoren bei der Herausbildung sich selbst erfüllender Erwartungen über die Unhaltbarkeit eines festen Wechselkurses in den Nachbarländern, mit denen enge wirtschaftliche Verflechtungen bestehen, namentlich Südkorea und China.¹⁶ Aber unabhängig von solchen Fällen gibt es für die Industrieländer schon im wohlverstandenen Eigeninteresse Verantwortungsbereiche:

Grundsätzlich gilt, daß die Wirtschaftspolitik der Industrieländer günstige gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen für ein anhaltendes und stetiges wirtschaftliches Wachstum im Inland herstellen muß. Die Offenheit im internationalen Handel nach den GATT/WTO-Prinzipien der Multilateralität, Meistbegünstigung und Nichtdiskriminierung gehört dazu. Damit haben die Schwellenländer und die Transformationsländer einen Anreiz, sich gemäß ihrer komparativen Vorteilen zu spezialisieren; von der Faktorallokation her gerät dann deren Volkswirtschaft nicht in Konflikt mit dem festen Wechselkurs. Im Krisenfall gehören Marktöffnung und Handelsliberalisierung seitens der Industrieländer auf jeden Fall in ein internationales abgestimmtes Programm der Krisenbewältigung.

In einem spezifischeren Sinne gilt, daß in den Industrieländern die bestehenden Systeme der Bankenregulierung soweit nötig an die Erfordernisse der globalisierten Finanzmärkte mit ihren dynamischen Finanzinnovationen angepaßt werden; eine angemessene Eigenkapitalunterlegung aller Risiken (neben der Kredit- und Marktpreisrisiken auch der operationellen und rechtlichen Risiken) ist dabei von zentraler Bedeutung, wichtig ist aber ebenso eine verbesserte Transparenz über das laufende Kreditgeschäft im Ausland, gerade auch über das in aufstrebenden Volkswirtschaften. Außerdem dürfen für international tätige Banken keine falschen Anreize gesetzt werden. Die Regierungen der Industrieländer müssen der Versuchung widerstehen, den heimischen Kreditinstituten bei Engagements in Schwellenländern oder in Osteuropa Bürgschaften anzubieten und damit selbst ein Risiko zu übernehmen, für das sie notfalls zu Lasten der Steuerzahler eintreten müßten. Das der marktwirtschaftlichen Ordnung immanente Prinzip von Kompetenz und Haftung bedeutet für die Finanzinstitute, daß sie den Ertrag guter Entscheidungen bei der Kreditvergabe oder bei Finanzanlagen in Schwellenländern und Transformationsländern unter Beachtung der einschlägigen steuerlichen Regelungen voll vereinnahmen dürfen, daß sie jedoch für Fehler selbst geradestehen müssen. Deshalb müssen im Krisenfall die betroffenen Gläubigerbanken auf jeden Fall (nicht vielleicht) und von Anfang an (nicht irgendwann) bei Lösungsmodellen mitwirken und soweit erforderlich, Forderungsverzicht leisten. Spätestens seit der Asien-Krise ist bekannt, daß die Kredit- und Marktpreisrisiken in aufstrebenden Volks-

¹⁶ Selbstverständlich sind die strukturellen Verwerfungen im Bankenbereich Japans eine (latente) Gefahr für die Stabilität der internationalen Währungsordnung als Ganzes; darum wird zu Recht von den Vereinigten Staaten und der Europäischen Union nachhaltig eine Überwindung des dortigen Reformstaus eingefordert.

wirtschaften vergleichsweise hoch sind (auch potentiell) und schlagartig virulent werden können und daß bei festem Wechselkurs und angesichts der Vernetzung der Finanzmärkte die Wahrscheinlichkeit von Spillover-Effekten nicht niedrig ist (auch bei einigermaßen soliden Fundamentaldaten nicht). Die Banken und Finanzhäuser müssen daher im vorhinein sorgfältig prüfen, in welchen Ländern und wie sie sich finanziell engagieren, und sie sollten durch angemessene Risikoprämien Vorsorge für etwaige spätere Verluste treffen; ein gut diversifiziertes Portefeuille, gerade auch zwischen Anlagen in den aufstrebenden Volkswirtschaften, müßte bei einem kompetenten Risikomanagement allemal erwartet werden können.¹⁷

D. Aufgaben im internationalen Kontext

Zu einem zentralen Diskussionspunkt ist die Rolle des Internationalen Währungsfonds in der präventiven Krisenpolitik und bei der Bewältigung von Währungskrisen geworden. Nach Ausbruch der Asien-Krise war der Internationale Währungsfonds aus mehreren Gründen in das Kreuzfeuer der Kritik geraten. Die beiden Hauptvorwürfe waren, daß er einerseits zu schnell und im Alleingang umfangreiche finanzielle Hilfsmittel bereitgestellt und faktisch als Kreditgeber in letzter Instanz agiert habe, obwohl nicht von einem aus weltweiten Kettenreaktionen resultierenden systemischen Risiko ausgegangen werden konnte, und daß andererseits den Krisenländern durchgängig rigorose makroökonomische Austeritätsprogramme verordnet worden seien, obwohl hohe Haushaltsdefizite und Inflationsraten in der Regel nicht zu den entscheidenden Ursachen zählten (ausgenommen die Philippinen) und obwohl im allgemeinen wegen der realen Aufwertung der Inlandswährung und der Umkehr der Kapitalströme das wirtschaftliche Wachstum sich bereits merklich verlangsamt hatte.¹⁸ Die Fortdauer der Währungsspekulation

¹⁷ Die international tätigen Banken könnten erwägen, für das in aufstrebenden Volkswirtschaften bestehende erhöhte Kreditausfallrisiko einen Krisenschutzfonds einzurichten, der von den Kreditinstituten durch Beiträge nach Maßgabe des Umfangs ihres Engagements und des jeweiligen Länderrisikos gespeist wird. In diese Richtung zielt auch der Vorschlag von Nunnenkamp (1998). Darüber hinaus sollten die Banken ein Interesse daran haben, auch in ruhigen Zeiten einen Dialog mit den Kreditnehmern in diesen Ländern zu institutionalisieren und auf diese Weise vorbeugend die Wahrscheinlichkeit von Krisen im Zusammenhang mit einer überzogenen Auslandsverschuldung des privaten Sektors zu minimieren; vgl. hierzu Institute of International Finance (1999).

¹⁸ Die schärfste Kritik kommt aus Kreisen der Wissenschaft, zum Beispiel von *Radelet* und *Sachs* (1998, S. 49 ff.), *Feldstein* (1998) sowie *Hoffmann* (1999). Der Internationale Währungsfonds hatte im Herbst 1997 Beistandskredite in Höhe von 17,2 Mrd US-Dollar an Thailand, 42,3 Mrd Dollar an Indonesien und 58,2 Mrd Dollar an Südkorea zugesagt; von den insgesamt 117,7 Mrd. Dollar übernahm der Fonds 36,1 Mrd. Dollar und brachte sich damit selber in Liquiditätsschwierigkeiten (die anderen 70 v. H. teilten sich die Weltbank, regionale Entwicklungsbanken und einzelne Staaten); vgl. Sachverständigenrat (1998, Ziffern 43 ff.). Mittlerweile hat der Internationale Währungsfonds öffentlich eingeräumt, daß die diesen Ländern verordnete restriktive Geld- und Fiskalpolitik nicht situationsgerecht gewesen sei und die schwerwiegenden sozialen Folgen der Maßnahmen unterschätzt worden seien;

nach der Ankündigung der jeweiligen Programme und die innenpolitischen Unruhen, die angesichts der sprunghaft angestiegenen Arbeitslosigkeit und der massiven Realeinkommenseinbußen ausbrachen (am schärfsten in Indonesien), sind Wasser auf die Mühlen der Kritiker. Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht muß zu denken geben, daß die theoretische Leitvorstellung für die Hilfsprogramme den Krisenmodellen der ersten Generation näherstand als denen der zweiten und dritten, wie es der Diagnose in zahlreichen Fällen hätte entsprechen müssen. Doch welche Schlüsse soll man daraus ziehen?

Die radikale Antwort lautet, den Internationalen Währungsfonds abzuschaffen.¹⁹ Von daher wäre dann die Moral-Hazard-Problematik entschärft, ebenso die Spannung mit dem Souveränitätsanspruch nationaler Regierungen in der Wirtschaftspolitik. Unbeantwortet bleibt allerdings die Frage, auf welche Basis die internationale Finanz- und Währungsordnung fortan gestellt wäre. Daß die Globalisierung der Finanzmärkte internationale Institutionen überflüssig macht, ist ebenso wenig zwingend wie die von der japanischen Regierung vertretene These, es bedürfe zur Prävention beziehungsweise Eindämmung von Finanzturbulenzen neuer regionaler Institutionen, aktuell: eines Asiatischen Währungsfonds.

Die pragmatische Antwort lautet, den Internationalen Währungsfonds auf überwachende Funktionen (zwecks Krisenprävention) und katalysierende Funktionen (bei einer Krisenbewältigung) zu verpflichten und zu beschränken.²⁰ Die Überwachungsfunktion (Surveillance) beinhaltet laufende und detaillierte Länderanalysen auf der Makroebene (Fundamentaldaten) und im mikroökonomischen Bereich, die institutionellen Rahmenbedingungen im Finanzsektor eingeschlossen; die Ergebnisse und die daraus vom Internationalen Währungsfonds abgeleiteten wirtschaftspolitischen Empfehlungen oder Forderungen müßten veröffentlicht werden, damit die Erwartungsbildung an den Märkten von klaren Informationen ausgehen kann.²¹

vgl. *Fischer* (1998) sowie Berichte im Handelsblatt (20. 1. 99, S. 9) und in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (25. 1. 99, S. 15).

¹⁹ So *Lal* (1998).

²⁰ Vgl. Sachverständigenrat (1998, Ziffern 365 f.).

²¹ Bei sich anbahnenden Fehlentwicklungen kann der Internationale Währungsfonds mit der Informationspolitik in ein Dilemma geraten: die Währungskrise, die es prophylaktisch zu verhindern gilt, geradezu auszulösen, weil die Kapitalanleger aufgeschreckt werden und dann nach dem Muster des Herdenverhaltens panikartig reagieren; dann würde der Fonds für die Krise verantwortlich gemacht und zu Rettungsaktionen gedrängt. Würde aus diesem Grund der Fonds Fehlentwicklungen vorerst nicht öffentlich bekannt machen, sondern erst einmal mit der betroffenen Regierung die Lage und die in Betracht kommenden Gegenmaßnahmen besprechen, so kann er auf soviel Beratungsresistenz stoßen, daß nichts geschieht und die Märkte in (falsche) Sicherheit gewogen werden (so angeblich geschehen in Thailand vor Ausbruch der Währungskrise im Jahre 1997). Ein Ausweg aus diesem Dilemma könnte in einem zeitlich abgestuften Warnverfahren bestehen, bei dem der Fonds erst an die Öffentlichkeit tritt, wenn mehrmalige intern an eine Regierung gerichtete Handlungsaufforderungen unbeachtet geblieben sind und das sogenannte „denial syndrome“ (Michel Camdessus) vorherrscht. Eine externe Restriktion allerdings bleibt insofern bestehen, als das abzumahnende

Die katalysierende Funktion besteht darin, im Krisenfall eine der jeweiligen Situation adäquate Lösungsstrategie zu konzipieren, ihre Umsetzung mit allen Betroffenen (Regierungen, privaten Gläubigerbanken und anderen Anlegern) abzustimmen und die eigenen finanziellen Hilfsprogramme darauf abzustellen; bei einer fairen Lastenteilung kann der Internationale Währungsfonds seine Ressourcen schonen und sich damit über die aktuellen Erfordernisse hinaus auch künftig mit den gegebenen Kreditfazilitäten eine ausreichende Handlungsfähigkeit sichern.²² Damit in einer Krisensituation der Fonds die katalysierende Funktion effizient wahrnehmen kann, müssen vorab die Regeln festgelegt sein, nach denen die Beteiligten finanzielle Mitverantwortung zu übernehmen hätten; dies gilt besonders im Hinblick auf die Einbindung der privaten Gläubigerbanken.

In Zusammenhang mit den jüngsten Währungskrisen wurde ergänzend zur Rolle des Internationalen Währungsfonds auf politischer Ebene über Notwendigkeiten und Möglichkeiten einer „neuen internationalen Finanzarchitektur“ (Robert Rubin) diskutiert. Was den Befürwortern dabei konkret vorschwebt, ist nebulös. Die Stoßrichtung hingegen ist deutlicher: spekulative Kapitalbewegungen eindämmen und die Volatilität der Wechselkurse und etwaige Fehlbewertungen begrenzen. In der wirtschaftswissenschaftlichen Debatte sind solche Vorstellungen als Konzeptionen der Tobin-Steuer beziehungsweise der Wechselkurs-Zielzonen seit langem bekannt, und sie werden überwiegend kritisch beurteilt.²³ Die Tobin-Steuer liefe auf eine Symptomtherapie hinaus, bei der auch noch unterstellt wird, man könne im vorhinein „gute“ Kapitalbewegungen von „schlechten“ unterscheiden (was aber in der Regel nicht geht, auch bei kurzfristigen Transaktionen nicht).²⁴ Außerdem ginge die Steuer mit allokativen Verzerrungen im Kapitalverkehr einher, wenn sie nicht weltweit nach einheitlichen Regeln eingeführt und durchgesetzt würde (womit kaum zu rechnen wäre), und sie könnte gerade den aufstrebenden Volkswirtschaften einen Nachteil im Wettbewerb um das international mobile Kapital eintragen; soweit die Steuer umgangen wird, was angesichts der Dynamik bei den Finanzinnovationen nicht schwierig sein dürfte, zeigt sich die Ineffizienz direkt am administrativen Aufwand, der betrieben würde. Das Wechselkurs-Zielzonenkonzept

Land ein souveräner Staat und Kapitaleigner des Fonds ist und nicht zu konkreten Maßnahmen gezwungen werden kann.

²² Vgl. auch *Siebert* (1999). Ein Problem wird immer sein, die Auswirkungen einer lokalen Währungskrise auf die Stabilität der Weltwährungsordnung im voraus richtig einzuschätzen, da bei einem Systemrisiko der Internationale Währungsfonds dringend gefordert wäre. Die Erfahrung lehrt freilich, daß die Weltwährungsordnung regional auftretende Finanzturbulenzen einigermaßen gut verarbeitet. Als Kreditgeber in letzter Instanz muß sich der Fonds nicht gleich sehen, zumal diese Funktion ohnehin besser von den in der Weltwirtschaft führenden Zentralbanken wahrgenommen werden würde.

²³ Vgl. *Willms* (1995, S. 186 ff. und 193 f.) und die dort angegebene Literatur. Ferner Sachverständigenrat (1998, Ziffern 367 und 371 f. und die Verweise auf frühere Jahresgutachten).

²⁴ *Hoffmann* (1999) hält preisliche Abwehrmaßnahmen gegen kurzfristige Kapitalzuflüsse für möglich und angemessen.

hat einen fundamentalen methodischen Grund gegen sich – die Schwierigkeit, die realen Gleichgewichtskurse zu bestimmen – und einen gewichtigen polit-ökonomischen – den zu erwartenden ständigen Streit um die internationale Koordinierung der Geldpolitik und der Finanzpolitik bei von Land zu Land unterschiedlichen Konjunkturverläufen und binnenwirtschaftlichen Zielen; faktisch würde man mit Wechselkurs-Zielzonen in Richtung fester Wechselkurse gehen, was die Sicherung eines stabilen Preisniveaus in den beteiligten Ländern gefährdet, und man würde im übrigen bei einer Einbeziehung der Währungen aufstrebender Volkswirtschaften erneut die Akteure an den Finanzmärkten einladen, die Tragbarkeit der fixierten Paritäten, wie gehabt, zu testen. Der Entwurf neuer internationaler Regelwerke, bei dem so viel „Anmassung von Wissen“ (Friedrich Hayek) und eine so große „Koordinierungssillusion“ (Otmar Issing) im Spiel sind, kann kaum als Ausweis zielführender Politik zur Eindämmung von Währungskrisen gelten. Als ein mehr erfolgversprechender Weg zu Stabilität in den internationalen Kapitalbewegungen und in den Währungsrelationen erscheint es, durch die jeweils nationale Wirtschaftspolitik an den Märkten Stabilitätserwartungen zu erzeugen und zu festigen. Institutionell kann diese Erwartungsbildung auf den globalisierten Finanzmärkten dadurch kanalisiert werden, daß die nationale Bankenaufsicht überall funktions-tüchtig ist und die Aufsichtsbehörden aller Länder, auch unter Einbindung der Schwellenländer, wirksam zusammenarbeiten;²⁵ die Regulierungsdichte muß dabei international nicht über Gebühr zunehmen, der Spielraum für die eigenverantwortliche Selbstregulierung im Finanzsektor nicht unnötig verkleinert werden.

E. Fazit

Sowohl die Bewältigung von Währungskrisen, als auch die Krisenprävention werden angesichts globalisierter Finanzmärkte ein schwieriges Unterfangen bleiben. Die Globalisierung ist ein irreversibler Prozeß, der Richterspruch an den Kapitalmärkten zur Qualität der Wirtschaftspolitik und den institutionellen Rahmenbedingungen ist nicht mehr wegzudenken. Im Zeitalter der globalisierten Märkte mit einem verschärften Wettbewerb zwischen international tätigen Investmentfonds und anderen großen institutionellen Anlegern und einer bahnbrechenden Informationstechnologie, die schnelle Vermögensumschichtungen über Landesgrenzen hinweg zu geringen Kosten ermöglicht, werden gerade in aufstrebenden Volkswirtschaften gesamtwirtschaftliche Fehlentwicklungen und wirtschaftspolitische Versäumnisse schonungslos aufgedeckt und geahndet; Festkurssysteme haben ein inhärentes Glaubwürdigkeitsproblem. Mit internationalen Kartellösungen, zu de-

²⁵ In diese Richtung zielt das von den G-7-Staaten im Februar 1999 gegründete „Forum für Finanzmarktstabilität“ (Tietmeyer, 1999). Aus anreiztheoretischer Sicht wird sehr wichtig sein, daß dieses Gremium nicht die Erwartung erzeugt, die führenden Industriestaaten würden bei Währungs- und Finanzkrisen konzertiert Gegenmaßnahmen ergreifen; mit einem neuen Moral-Hazard-Problem würden die Systemrisiken nur größer.

nen Politiker oft neigen, bekommt man das Problem nicht in den Griff. Eine im Inneren solide Ordnungspolitik und eine konsequente stabilitätsorientierte Wirtschaftspolitik sind auf jeden Fall erforderlich, um die Anfälligkeit für hausgemachte Währungskrisen klein und die Verwundbarkeit gegenüber Spillover-Effekten von außen in Grenzen zu halten. Eine solche Politik zu betreiben, mag künftig größere Chancen haben als in der Vergangenheit. Ganz im Ohlsonschen Sinne könnten regionale Finanz- und Währungsturbulenzen jene Art von Schock sein, den man braucht, um in der Wirtschaftspolitik Effizienz zu erzwingen und in Wirtschaft und Gesellschaft sklerotische Verklemmungen aufzulösen. Insoweit hätten die jüngsten Währungskrisen auch ihre positive Seite gehabt.

Literaturverzeichnis

- Adams*, Charles u. a. (1998): *International Capital Markets: Developments, Prospects and Key Policy Issues*. Washington, DC: IMF.
- Berg*, Andrew und Catherine *Pattillo* (1998): „Are Currency Crises Predictable? A Test“. IMF Working Paper 98 / 154 (November).
- Blackburn*, Keith und Martin *Sola* (1993): „Speculative Currency Attacks and Balance of Payments Crises“, *Journals of Economic Surveys*, 7(2): 119 – 144.
- Calvo*, Guillermo A. und Enrique G. *Mendoza* (1997): „Rational Herd Behaviour and the Globalization of Securities Markets“, University of Maryland, mimeo (November).
- Corsetti*, Giancarlo, Paolo *Pesenti* und Nouriel *Roubini* (1998): „Fundamental determinants of the Asian crisis: a preliminary empirical assessment“, Asian Crisis Homepage, Januar 1999, <http://www.stern.nyu.edu/nroubini/asia> (November).
- Diehl*, Markus und Rainer *Schweickert* (1998): „Currency Crises: Is Asia Different?“ Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge 309 (Januar).
- Donges*, Juergen B. und Andreas *Freitag* (Hrsg.) (1998): *Die Rolle des Staates in der globalisierten Wirtschaft*. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Dornbusch*, Rudiger, Ilan *Goldfajn* und Rodrigo O. *Valdés* (1995): „Currency Crises and Collapses“, *Brookings Papers on Economic Activity*, 2: 219 – 293 (mit Kommentaren von Sebastian Edwards und Michael Bruno).
- Edwards*, Sebastian (1984): „The Order of Liberalization of the External Sector in Developing Countries“, Princeton University, *Essays in International Finance* 156 (Dezember).
- Feldstein*, Martin (1998): „Refocusing the IMF“, *Foreign Affairs*, 77(2): 20 – 33.
- Fischer*, Stanley (1998): „Lessons from a crisis“, *The Economist*, 3. Oktober 1998: 23 / 30.
- Flood*, Robert P. und Peter M. *Garber* (1984): „Collapsing Exchange Rate Regimes. Some Linear Examples“, *Journal of International Economics*, 17(1 – 2): 1 – 13.
- Flood*, Robert P. und Nancy P. *Marion* (1996): „Speculative Attacks: Fundamentals and Self-Fulfilling Prophecies“, NBER Working Paper 5789 (Januar).

- Folkerts-Landau*, David und Carl-Johan *Lindgren* (1998): *Toward a Framework for Financial Stability*. Washington, DC: IMF.
- Freytag*, Andreas (1998): „Geldpolitische Regelbindung als Teil der wirtschaftlichen Gesamtordnung: Der argentinische Currency Board“, *ORDO-Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, 49: 379 – 399.
- Gerlach*, Stefan und Frank *Smets* (1995): „Contagious Speculative Attacks“, *European Journal of Political Economy*, 11 (1): 45 – 63.
- Goldfajn*, Ilan und Rodrigo O. *Valdés* (1997): „Capital Flows and the Twin Crises: The Role of Liquidity“, IMF Working Paper 97/87 (Juli).
- Goldstein*, Morris (1997): *The Case for an International Banking Standard*. Washington, DC: Institute for International Economics.
- Hanke*, Steve H. und Kurt *Schuler* (1994): *Currency Boards for Developing Countries – A Handbook*. San Francisco, CA: Institute for Contemporary Studies.
- Hoffmann*, Lutz (1999): „Währungskrisen – Systemfehler der globalen Marktwirtschaft?“, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 48(1): 72 – 84.
- Institute of International Finance (1999): *Report of the Working Group on Financial Crises in Emerging Markets*. Washington, DC.
- Kaminsky*, Graciela und Carmen M. *Reinhart* (1996): „The Twin Crises: The Causes of Banking and Balance-of-Payment Problems“, Board of Governors of the Federal Reserve System, International Finance Discussion Papers 544 (März).
- Kaminsky*, Graciela, Saul *Lizondo* und Carmen M. *Reinhart* (1998): „Leading Indicators of Currency Crises“, IMF Staff Papers, 45(1): 1 – 48.
- Krugman*, Paul (1979): „A Model of Balance-of-Payments Crises“, *Journal of Money, Credit and Banking*, 11(3): 311 – 325.
- Krugman*, Paul (1996): „Are Currency Crises Self-Fulfilling?“, *NBER Macroeconomics Annual*, 11: 345 – 378.
- Lal*, Depak (1998): „Zeit zum Abschied für den Währungsfonds“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 1. Oktober 1998: 19.
- McKinnon*, Ronald I. und Huw *Pill* (1997): „Credible Economic Liberalizations and Overborrowing“, *American Economic Review*, 87(2): 189 – 193.
- Nunnenkamp*, Peter (1998): „Wie die Gläubiger bei Finanzkrisen in die Pflicht zu nehmen sind“, *Handelsblatt*, 7. Oktober 1998: 2.
- Obstfeld* Maurice (1986): „Rational and Self-Fulfilling Balance-of-Payments Crises“, *American Economic Review*, 76(1): 72 – 81.
- Pohl*, Rüdiger (1999): „Währungskrisen: wie sie entstehen und wie sie (nicht) vorausgesehen werden können“, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 48(1): 62 – 71.
- Radelet*, Steven und Jeffrey D. *Sachs* (1998): „The East Asian Financial Crisis: Diagnosis, Remedies, Prospects“, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1: 1 – 90 (mit Kommentaren von Richard N. Cooper und Barry P. Bosworth).

- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1998): Vor weitreichenden Entscheidungen. Jahresgutachten 1998/99. Stuttgart: Metzler-Poeschel (auch Bundestagsdrucksache, 14. Wahlperiode, 14/73).
- Schnatz, Bernd* (1998): „Makroökonomische Bestimmungsgründe von Währungsturbulenzen in Emerging Markets“, Volkswirtschaftliche Forschungsgruppe der Deutschen Bundesbank, Diskussionspapier 3/98 (September).
- Siebert, Horst* (1998): „Disziplinierung der nationalen Wirtschaftspolitik durch die internationale Kapitalmobilität“, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 261: 41 – 67.
- Siebert, Horst* (1999): „Währungskrisen: Frühwarnindikatoren, Übertragungskkanäle, Lösungsansätze“, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 48(1): 46 – 61.
- Tietmeyer, Hans* (1999): „International cooperation and coordination in the area of financial market supervision and surveillance“. (Report to the Finance Ministers and Central Bank Governors of the G-7 countries), Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 13, 26. Februar 1999: 1 – 4.
- Wei, Shang-Jin und Jungshik Kim* (1997): „The Big Players in the Foreign Exchange Market: Do They Trade on Information or Noise?“, NBER Working Paper 6256 (Januar).
- Willms, Manfred* (1995): Internationale Währungspolitik. 2. Auflage. München: Verlag Franz Vahlen.

Yen, Dollar und anderes mehr: Die Ostasienkrise unter dem Zeichen der Stabilität einer gestörten Weltwirtschaft

Von Hajo Riese

A. Störung: Das Märchen von der Rolle der Volatilität

Insbesondere Politik und öffentliche Meinung tischen uns derzeit das Märchen auf, die weltweit zunehmende Volatilität der Finanzmärkte zwingt die Geldpolitik zu ihrer Dämpfung. Die Wissenschaft ist da skeptischer. Zu Recht. Denn sie weiß, daß die linksliberale Version eines politischen Interventionismus, die derzeit in der Bundesrepublik Deutschland fröhliche Urständ feiert, Ursache und Wirkung verwechselt, wenn sie die Schuld für Arbeitslosigkeit (in der Ersten Welt) und für Entwicklungsdefizite (in der Dritten Welt) der Volatilität der Finanzmärkte anlastet. Diese Skepsis gegenüber Interventionsmechanismen, die lediglich ein Marktergebnis, nicht aber dessen Ursachen erfassen, ist verständlich. Aber es bleibt zu fragen, ob die liberalkonservative Version, die den derzeitigen mainstream der scientific community beherrscht, eine überzeugenderes Konzept vertritt, wenn sie die Schuld für eine zunehmende Volatilität der Finanzmärkte einer verfehlten Wirtschaftspolitik, die nicht hinreichend auf Stabilität achtet, anlastet. Denn es wäre zumindest zu hinterfragen, ob die Ursachen des Marktergebnisses nicht auf Marktbedingungen zurückgeführt werden, die der Wirtschaftspolitik Grenzen setzen. Damit aber betreiben beide Versionen Flickschusterei, indem sie den Schlüssel für die Volatilität der Finanzmärkte in der Wirtschaftspolitik orten, wo marktbedingte Ursachen zu thematisieren wären: in der linksliberalen Version dank der Fixierung auf eine Therapie, die ein implizit unterstelltes Marktversagen für heilbar hält, in der liberal-konservativen Version dank der Fixierung auf Ursachen, die die Wirtschaftspolitik zum Störfaktor des Marktprozesses stilisiert.

An dieser Stelle setzen die folgenden Ausführungen ein. Sie zielen darauf ab, eine *markttheoretische* Begründung für die Volatilität der Finanzmärkte zu liefern, indem sie als ein Marktergebnis abgeleitet wird, das in der Marktverfassung der Weltwirtschaft angelegt ist und dadurch das Weltwährungssystem bestimmt. Deshalb kommt es auch hier nicht darauf an, zum soundsovielten Male zu bestätigen, daß Interventionsmechanismen kaum imstande sein dürften, eine Stabilisierung der Finanzmärkte zu erreichen – und daß sie allein deshalb kostspielig sein dürften, weil Institutionen der Regulierung bedürfen. Vielmehr soll gezeigt werden, daß

umgekehrt das gegenwärtige Weltwährungssystem eine inhärente, markttheoretisch begründete Stabilität aufweist, die es nicht erlaubt, die Volatilität der Finanzmärkte als Maßstab für Instabilität anzusehen. Vielmehr verschiebt sich das Gewicht der Argumentation hin zur Marktverfassung. Unter diesen Umständen bedingt Volatilität keine Instabilität des Marktes, sondern drückt die Stabilität einer Marktverfassung aus.

Japans gegenwärtige Krise bildet den Härtestest für diese Auffassung. Scheinbar ein Musterbeispiel für in Turbulenzen geratene Finanzmärkte, bestätigt sie in Wahrheit deren Stabilität. Dabei gibt der internationale, aber auf Ostasien beschränkte Zuschnitt der Krise dem Härtestest die Grundlage. Dies aus drei Gründen: 1. Japans Krise ist in die Krise der ostasiatischen Tiger eingebettet, obwohl Japan als typische Gläubigernation gleichsam das Kontrastprogramm zu deren Schuldnerstatus liefert; 2. in ihrem Ursprung handelt es sich um eine Währungs- und Krisenkrise, also um eine Krise des Yen, womit ihren binnenwirtschaftlichen Interpretationen, die sie auf eine Bankenkrise oder, dazu in Opposition bei Krugman, auf eine Liquiditätsfalle postkeynesianischen Musters zurückführen¹, eine Absage erteilt wird; 3. der Yen stellt dennoch, obwohl seine Schwäche den Angelpunkt der Krise bildet, weiterhin eine der Schlüsselwährungen des Weltwährungssystems dar, die Japan als eine Volkswirtschaft der Ersten Welt charakterisieren. Diese drei Gründe machen die Härte des Tests deutlich: Es ist nachzuweisen, daß im Fall Japans die Krise der Währung einer Gläubigernation eingetreten ist, die der speziellen Ausformung der japanischen Ökonomie geschuldet ist. Dabei bekräftigen Krisen wie die der ostasiatischen Tiger (und jüngst Brasiliens) den Test, indem sie zeigen, daß ihnen zum Trotz die Stabilität des Weltwährungssystems erhalten geblieben ist.

Nun kann man sicherlich fragen, ob derzeit überhaupt ein Weltwährungssystem existiert. Seine letzte weltweite institutionelle Ausformung, das System von Bretton Woods, hatte bereits 1973 das Zeitliche gesegnet, partielle Gebilde wie das Europäische Währungssystem existieren seit Beginn der 90er Jahre (dank breiter Interventionsmargen) nur noch formell bzw. beschränken sich seit der Einführung des Euro auf dessen Randwährungen. Trotz fehlender institutioneller Ausformung weist jedoch das Arsenal der Währungen der Welt eine Gliederung auf, die einem eindeutigen markttheoretischen Kriterium folgt. Sie erlaubt es, von einem hierarchisch gegliederten Weltwährungssystem zu sprechen². Das Kriterium bezieht sich dabei auf die Allokationsbedingungen des Vermögensmarktes, dessen Prinzip der Vermögenssicherung sich bei internationalen Finanzbeziehungen in festen Wechselkursen manifestiert. Deshalb entsprechen feste Wechselkurse der Norm monetär gesteuerter Volkswirtschaften. Daraus folgt aber nicht, wie es ein weitverbreitetes Mißverständnis will, das die Antinomie von flexiblen und festen Wechselkursen betont, eine Marktrealität fester Wechselkurse³.

¹ Krugman (1998).

² Siehe zum hierarchischen Charakter des Weltwährungssystems Fratianni und Hausrecht (1999).

Diesem Wechselkurskriterium folgend, läßt sich grob die folgende Dreiteilung der Währungshierarchie unterstellen: An der Spitze der Hierarchie steht ein System von Schlüsselwährungen, das flexible Wechselkurse miteinander verbindet⁴. Zu den Schlüsselwährungen des Weltwährungssystem gehören derzeit Dollar, Deutsche Mark (bzw. der ihr folgende Euro), Yen und Schweizer Franken, wobei wiederum der Dollar dank seiner weltweiten Dominanz die Spitzenstellung einnimmt. Ihnen folgt ein System angepaßter Währungen, die jeweils über einen festen Wechselkurs mit einer Schlüsselwährung verbunden sind, wobei die Stabilität der Beziehung das markttheoretische Kriterium liefert⁵. In eine vermögensmarkttheoretische Perspektive gestellt, werden im folgenden diese beiden Währungstypen so charakterisiert, daß sie (unbeschadet einer möglichen Flexibilität des Wechselkurses) unter prinzipiellem *Aufwertungsverdacht* stehen⁶. Entsprechend befinden sich am unteren Ende der Hierarchie Währungen, die unter prinzipiellem *Abwertungsverdacht* stehen. Zu ihnen gehören die Währungen der Dritten Welt (aber nicht nur diese), wobei die Wechselkursform lediglich eine Frage der spezifischen Ausgestaltung ist⁷. Im ersten Fall kann man von einer Kontraktfähigkeit der Währungen, im zweiten Fall von deren mangelnder Kontraktfähigkeit sprechen.

Man sieht, daß es zur Ableitung eines Währungssystems keiner Institution bedarf, die dessen Funktionsbedingungen bestimmt. Markttheoretische Kriterien genügen. Sie zeigen eine Zweiteilung des derzeitigen Weltwährungssystems an, faßbar als Teilung der Welt in eine Erste und Dritte Welt (bei mutmaßlicher Auflösung der Zweiten Welt in die Dritte Welt). Das aber heißt, daß sich das vermögensmarkttheoretische Kriterium des Aufwertungs- bzw. Abwertungsverdachts, das das *Weltwährungssystem* bestimmt, sich in einem gütermarkttheoretischen Kriterium

³ Vielmehr wird der Antinomie der Boden entzogen, weil flexible Wechselkurse dem gütermarkttheoretischen (und in diesem Sinne wohlfahrtstheoretisch fundierten) Kriterium relativer Preise folgen, während feste Wechselkurse dem vermögensmarkttheoretischem Kriterium der Vermögenssicherung entsprechen. In einer monetär gesteuerten Ökonomie drückt somit die Marktrealität flexibler Wechselkurse lediglich eine sich mit einem Währungswechsel vollziehende Änderung der Vermögensposition, aber keine irgendwie definierte Norm des Wirtschaftens aus.

⁴ Darin drückt sich die Akzeptanz einer Änderung von Vermögenspositionen aus.

⁵ Man sieht, daß der feste Wechselkurs zwar formal eine Realisierbarkeit des Prinzips der Vermögenssicherung ausdrückt, dennoch aber von der Zweitklassigkeit einer Währung zeugt, indem diese der festen Bindung an eine Schlüsselwährung bedarf.

⁶ Beim Markttyp angepaßter Währungen handelt es sich demzufolge um einen abgeleiteten Aufwertungsverdacht.

⁷ Bei unter prinzipiellem Abwertungsverdacht stehenden Währungen implizieren flexible Wechselkurse eine kontinuierliche Abwertung, möglicherweise institutionalisiert durch ein crawling peg, mit einem entsprechenden Vermögensverlust, während feste Wechselkurse eine temporäre Vermögenssicherung bedeuten. Entsprechende Konstruktionen à la Currency Board wie generell Bindungen an eine Schlüsselwährung zeichnen sich demzufolge durch ihren temporären Charakter aus, wobei sich, worauf noch einzugehen sein wird, der Abwertungsverdacht in der Regel in einer ein Leistungsbilanzdefizit kreierenden Überbewertung der Währung manifestiert.

der Einkommensbildung, das wiederum die *Weltwirtschaft* strukturiert, fortsetzt. Dabei steht für die Marktkonstellation der Ersten Welt eine Unterbewertung der Währung, die Leistungsbilanzüberschuß mit tendenzieller Investitionsdynamik verbindet, während die Marktkonstellation der Dritten Welt durch eine Überbewertung der Währung mit Leistungsbilanzdefizit und stagnierenden Investitionen gekennzeichnet ist⁸. Damit bildet im Fall der Dritten Welt ein Kapitalimportüberschuß, im Fall der Ersten Welt ein Kapitalexportüberschuß den saldenmechanischen Reflex der jeweiligen Marktkonstellation⁹.

Die Zweiteilung der Weltwirtschaft in eine Erste und Dritte Welt wird heute von Politik und öffentlicher Meinung, aber auch von der Wissenschaft als selbstverständliche Metapher benutzt. Aber die Wirtschaftswissenschaft verfügt über kein theoretisches Konzept, das diese Zweiteilung zu begründen vermöchte. Vielmehr übernimmt sie das Abbild einer Realität, die der Zweiteilung der Welt dadurch entspricht, daß der industrialisierte Nordgürtel der Welt den bevölkerungsmäßig dominanten nichtindustrialisierten Teil der Welt ökonomisch beherrscht, gleichgültig, ob dies über den Marktprozeß direkt oder über Subventionen wie beispielsweise einer Entwicklungshilfe indirekt erfolgt.

Die Zweiteilung der Weltwirtschaft hat in den Jahrzehnten seit dem Auslaufen der Wiederaufstiegsphase im Gefolge des Zweiten Weltkriegs eine beeindruckende Stabilität bewiesen: Volkswirtschaften, die vor 30, 40 Jahren dem Nordgürtel der Welt angehörten, gehören ihm heute ebenfalls an; ebenso müssen Volkswirtschaften, die damals der Dritten Welt zugerechnet wurden, ihr heute ebenfalls zugerechnet werden. Und der sich auflösende Sozialismus folgt diesem Muster, indem er sich in die Dritte Welt einbettet.

Die Volatilität der Finanzmärkte findet somit in einer von Stabilität geprägten zweigeteilten Weltwirtschaft statt. Dabei wirkt die Stabilität auf die Volatilität der Finanzmärkte und deren Form zurück, bedenkt man, daß das Prinzip der Vermögenssicherung ihr das markttheoretische Fundament liefert: dem Prinzip in der Ersten Welt angesichts des Aufwertungsverdachts der Währungen genügend, ihm demgegenüber in der Dritten Welt angesichts des Abwertungsverdachts der Wäh-

⁸ Demgegenüber charakterisiert ein Leistungsbilanzüberschuß, der mit stagnierenden Investitionen einhergeht, eine durch eine restriktive Geldpolitik erzielte unterdrückte Überbewertung der Währung. Der Thatcherismus Großbritanniens liefert dafür ein instruktives Beispiel. Der umgekehrte Fall eines mit einer Investitionsdynamik einhergehenden Importüberschusses, der die Textbook-Ökonomie repräsentiert, ist demgegenüber instabil, da er einen Abwertungsverdacht der Währung provoziert, dessen gütermarkttheoretische Konsequenzen stagnierende Investitionen sind. Diese Marktkonstellation hat, wie zu zeigen sein wird, die Krise der ostasiatischen Tiger verursacht.

⁹ Dabei kann hier offenbleiben, ob Kapitalbewegungen die jeweilige Marktkonstellation initiieren und einen entsprechenden Leistungsbilanzsaldo bewirken. Im umgekehrten Fall des Primats eines Leistungsbilanzsaldos bleibt die monetäre Steuerung der Einkommensbildung dadurch gewahrt, daß die heimische Geldmenge den Leistungsbilanzsaldo bewirkt, dessen Reflex dann den Saldo der Kapitalbewegungen bildet.

rungen widersprechend – mit der Konsequenz, daß die Volatilität der Finanzmärkte im ersten Fall begrenzt bleibt, vornehmlich auf spekulative Attacken zielt, während sie im zweiten Fall in eine tendenzielle Abwertung der Währung eingebettet bleibt und von daher ihre Kontinuität erhält.

Volatilität ist somit nicht gleich Volatilität. Diese Einsicht ist zwar nichts Neues. Sie tritt auch nicht erst im Gefolge einer derzeitigen Globalisierung der Finanzmärkte auf. So war ihre Virulenz auch im System von Bretton Woods ausgeprägt, wenn beispielsweise Volkswirtschaften vor der Wahl standen, die Parität ihrer Währungen zum Dollar zu sichern oder sie einer Abwertung(sspirale) auszuliefern – und dadurch auf die Volatilität der Währung zu reagieren und sie zu beeinflussen. Aber historische Reminiszenzen dieser Art können nicht die Schlüsselfrage beantworten, was das Geheimnis eines Weltwährungssystems ausmacht, dessen Stabilität trotz Volatilität der Finanzmärkte so gesichert ist, daß es keiner institutionellen Absicherung bedarf.

Auf diese Frage aber bleibt die herrschende scientific community eine Antwort schuldig. Das hat einen simplen Grund, der in ihrem Selbstverständnis als liberale Ökonomie wurzelt. Dieses Selbstverständnis reflektiert das universalistische Konzept einer Weltökonomie von im Prinzip gleichgestellten Volkswirtschaften, basierend auf den beiden Säulen eines durch die Allokation der Ressourcenausstattung spezifizierten Gütermarktes und eines über die Disposition über Geld homogenisierten Vermögensmarktes, binnenwirtschaftlich als Preisniveau, außenwirtschaftlich als Wechselkurs.

Eine derartige Ableitung der Marktlösung schließt jedoch die theoretische Fundierung einer Zweiteilung der Welt aus. Denn im Kontext der liberalen Ökonomie begründet eine Abweichung von der Gleichgewichtslösung, gleichgültig, ob sie vom Gütermarkt oder vom Vermögensmarkt ausgeht, eine Verletzung der Marktlösung, die lediglich temporärer Natur ist. Darin dokumentiert sich ihr universalistischer Anspruch, die Gleichgewichtskonstellation an gleichgestellte Volkswirtschaften zu binden. Als Konsequenz wird eine kontinuierliche Marktverletzung zur Folge exogener, letztlich politisch bestimmter Störungen. Und Instabilität zum Marktergebnis von Störungen.

Mit der Unterstellung einer sich über die Ressourcenallokation und über die homogenisierte Geldfunktion durchsetzenden Gleichstellung der Volkswirtschaften bleibt die liberale Ökonomie einer *National*ökonomie verhaftet, die die Stabilität einer Marktlösung an die Tendenz zum Gleichgewicht bindet. Entsprechend bilden für die liberalkonservative Version Störungen exogen bestimmte Abweichungen von dieser Tendenz. Sie bedeuten deshalb Instabilität. Das aber heißt, daß die liberale Ökonomie von ihrem methodischen Ansatz her Störungen und Instabilität identifiziert. Und als Konsequenz beruht die Volatilität der Finanzmärkte auf Währungs- und Wechselkurspekulationen, die letztlich politische Ursachen haben, allen voran die Reaktion des Marktes auf ein Versagen gegenüber der Stabilisierungsaufgabe ausdrücken¹⁰.

Aber was dem einen sin Uhl, ist dem anderen sin Nachtigall. Denn der linksliberale Keynesianismus tradiert desgleichen das liberale Muster einer Nationalökonomie, als er ebenfalls Stabilität und Gleichgewicht identifiziert, nur daß er dem Markt nicht zubilligt, diese Konstellation zu verwirklichen. Deshalb macht er, Ursache und Wirkung verwechselnd, die Globalisierung der Weltwirtschaft für die Volatilität der Finanzmärkte verantwortlich und weist, die Gefahr einer Weltwirtschaftskrise beschwörend, der Politik die Aufgabe einer Stabilisierung der Finanzmärkte zu. Im linksliberalen Fall erhält somit die Politik die unerfüllbare Aufgabe einer Korrektur des Marktergebnisses, im liberalkonservativen Fall wird der Politik als Versäumnis angelastet, was Marktergebnis ist. Beide Fälle übersehen, daß die Volatilität der Finanzmärkte der Stabilität einer gestörten Weltökonomie entspringt, wobei die Stabilität die Zweiteilung der Welt in aufwertungsverdächtige und abwertungsverdächtige Währungen reflektiert und die Störung der Weltwirtschaft die Marktgesetze der liberalen Ökonomie entzieht.

Die Zweiteilung der Welt zeigt somit die Marktlösung einer Störung an. Diese erhält ihren formalen Ausdruck durch einen fehlenden Faktorpreisausgleich, sprich: stabiler Lohndifferenzen zwischen den Ökonomien der Ersten Welt und Dritten Welt. Denn die Tendenz zum Faktorpreisausgleich¹¹ ist in der liberalen Ökonomie angelegt, bildet als *law of one price* ein ehernes Prinzip des Konkurrenzmechanismus. Es gehört denn auch zu den Ungereimtheiten der scientific community unserer Zeit, mit welcher Nonchalance sie diese grundlegende Verletzung der Normen der liberalen Ökonomie akzeptiert und damit deren Geltungsreich auf Gütermärkte beschränkt¹².

¹⁰ In diesem Kontext steht auch die jüngste Empfehlung von Eichengreen, „praktische“ Reformen in Angriff zu nehmen, da sich Reformkonzepte wie eine globale Finanzaufsicht, ein supranationales globales Konkursgericht oder gar eine Weltzentralbank sowieso nicht durchsetzen ließen. So entwickelt er die vier Vorschläge, 1. internationale Finanzstandards für alle auf dem internationalen Finanzmarkt aktiven Länder zu formulieren, deren Einhaltung (von Institutionen wie der Internationale Währungsfonds) mit Präferenzzinsen belohnt würde, 2. kurzfristige Kapitalzuflüsse nach dem Muster von Chile zu besteuern, 3. im Krisenfall den Privatsektor an einer Schuldenrestrukturierung zu beteiligen und 4. die Fixierung von Wechselkursen auf den aufstrebenden Märkten aufzugeben, um, wie sich erneut in Brasilien gezeigt habe, einer kriseninduzierenden Überbewertung der Währung zu entgehen. Schön und gut. Jedoch orientiert sich die Praktikabilität dieser Vorschläge dezisionistisch an einer angeblich von Volkswirtschaften wenig überzeugend betriebenen Wirtschaftspolitik und nicht etwa markttheoretisch an Bedingungen, die die betroffenen Volkswirtschaften zu einer fragwürdigen Wirtschaftspolitik zwingen. Anzunehmen ist deshalb, daß Eichengreens Vorschläge den Abwertungsverdacht der Währungen der Dritten Welt bestärken und entsprechend deren Vermögensposition verschlechtern. Bezeichnenderweise ist bei ihm von Ländern der Dritten Welt nicht die Rede. Siehe *Eichengreen* (1999).

¹¹ Für homogene Faktoren, bezogen auf die Kosten ihrer Qualifikation.

¹² Entsprechend wird üblicherweise gegen den Flächentarifvertrag polemisiert, obwohl er, den Universalismus der Lohnansprüche repräsentierend, dem law of one price genügt, indem er gleichsam die Gewerkschaften zum Vollzugsorgan der Marktlösung bei Unterbeschäftigung stilisiert. Offenbar steht bei der Einschätzung der Lohndifferenzierung gleich welcher Provenienz der absurde Gedanke Pate, sie bilde analytisch das Analogon zur Preisdifferen-

Diese Norm der liberalen Ökonomie wird auch nicht durch das gängige Argument, die Lohndifferenzen reflektierten entsprechende Produktivitätsdifferenzen zwischen Erster und Dritter Welt, außer Kraft gesetzt. Denn die Logik der Allokation verlangt, daß sich Produktivitätsdifferenzen in relativen Güterpreisen niederschlagen, wobei der Faktorpreisausgleich das Gut niedriger Produktivität relativ teurer werden läßt. Entsprechend setzt die internationale Arbeitsteilung, wie wir seit Ricardo wissen, über den Faktorpreisausgleich den komparativen Vorteil durch. Damit aber kehrt sich das Produktivitätsargument gegen seine liberalen Urheber. Es zeigt sich, daß den Produktivitätsdifferenzen entsprechende Lohndifferenzen dem universalistischen Anspruch der liberalen Ökonomie widersprechen, das Modell einer Welt gleichgestellter, miteinander im Wettbewerb stehender Volkswirtschaften zu liefern. Vielmehr indizieren die Lohndifferenzen eine Teilung der Welt, manifestierbar als Erste und Dritte Welt. Sie drückt aus, daß das liberale Modell eines Faktorpreisausgleichs innerhalb der Ersten Welt, nicht aber gegenüber der Dritten Welt wirksam ist. Und zeigt damit als Gegensatz zum Gleichgewichtspostulat der liberalen Nationalökonomie eine Störung der Weltökonomie an.

B. Stabilität: Die Zementierung einer gestörten Weltwirtschaft

Man sieht, daß die Volatilität der Finanzmärkte weder das Ergebnis eines linksliberalen Marktversagens noch das Ergebnis eines liberalkonservativen Politikversagens ist. Vielmehr handelt es sich um das Marktergebnis einer Zweiteilung der Welt. Dabei wirken (jenseits kurzfristig orientierter Spekulationen) die unter Abwertungsverdacht stehenden Währungen der Dritten Welt unmittelbar auf die Finanzmärkte, während wiederum die unter Aufwertungsverdacht stehenden Währungen der Ersten Welt lediglich mittelbaren Wirkungen ausgesetzt sind¹³. Das bedeutet, daß die Volatilität der Finanzmärkte im Fall der Dritten Welt durch die mangelnde Kontraktfähigkeit der Währungen bestimmt wird, während sie im Fall der Ersten Welt lediglich zu Wechselkurskorrekturen führt, die die Kontraktfähigkeit der Währungen nicht berühren. Aber diese beiden Formen der Volatilität bilden lediglich das Marktergebnis der Zweiteilung der Welt, drücken aber weder eine Störung noch eine Instabilität des Weltwährungssystems aus: eine Störung nicht, weil sie (anders als der fehlende Faktorpreisausgleich) keine Norm der liberalen Ökonomie verletzen, eine Instabilität nicht, weil sie nurmehr ein monetäres Symptom der Störung sind.

Vielmehr liefert den monetären Schlüssel für die Markttheorie einer zweigeteilten Welt, in der sich die Störung manifestiert, ein aus dem Leistungsbilanzdefizit

zierung von Gütern – als ob die ökonomische Theorie nicht ohne Grund von einem einheitlichen Lohnniveau auszugehen pflegt.

¹³ Die Schwächung des Dollar gegenüber anderen Schlüsselwährungen im Gefolge des Ostasienkrisis liefert dafür ein instruktives Beispiel.

der Dritten Welt resultierender Kapitalimportbedarf, dessen Finanzierung der Ersten Welt obliegt. Diese Finanzierung bedingt die Stabilität der Weltwirtschaft. Natürlich bleibt die Stabilität eines derartigen Weltwährungssystems prekär. Aber immerhin gelingt diese Finanzierung nun schon seit einem halben Jahrhundert, abgedeckt von einem breiten Spektrum von Institutionen mit dem Internationalen Währungsfonds an ihrer Spitze – und zwar nicht zuletzt im wohlverstandenen Interesse der Industrienationen der Ersten Welt, die auf diese Weise ihre eigenen Exportchancen wahren und, als Entwicklungshilfe getarnt, die Exportchancen (und damit Entwicklungschancen) der Dritten Welt unterdrücken.

Es gehört denn schon Chicagos Chuzpe dazu, für die Abschaffung des Internationalen Währungsfonds zu plädieren. Da spielt man den Prediger eines liberalen Normenkatalogs, dessen offensichtliche Theologie eine Teleologie jenseits jeder Realitätserfahrung produziert. Denn was die Makroökonomie einer monetären Steuerung angeht, ist allemal der Merkantilismus stärker als die liberale Ökonomie, was auch immer der Stand der Wissenschaft bezeugen mag. Und das heißt, daß der Verzicht auf eine Finanzierung des Kapitalimportbedarfs der Dritten Welt angesichts der mangelnden Kontraktfähigkeit ihrer Währungen zu einem Zusammenbruch der Weltwirtschaft führen müßte, nicht aber die blühenden Landschaften entstehen ließe, die das liberale Credo nationaler Anstrengungen predigt.

An diesem Beispiel zeigt sich besonders deutlich das Dilemma der scientific community, mit dem Instrumentarium der liberalen Ökonomie eine Störung der Weltwirtschaft erklären zu wollen, die sich gerade diesem Instrumentarium entzieht. Denn die Funktionsbedingungen einer zweigeteilten Welt widersprechen nicht nur, wie wir gesehen haben, den allokationstheoretischen, auf einen Faktorpreisausgleich zielenden Aspekten der liberalen Ökonomie, sondern auch deren monetär gesteuerten beschäftigungstheoretischen Aspekten. Und ein untrügliches Indiz für diese Einschätzung liefert der Umstand, daß weder eine neoklassisch-monetaristische Liberalisierungspolitik noch eine keynesianisch getönte Subventionspolitik der Zweiteilung der Welt Paroli zu bieten vermochte. Dabei scheitern beide Schulen an ihrer unzureichenden markttheoretischen Fundierung; allgemein ausgedrückt, scheitern sie daran, daß sie die Teleologie, die ihre Wirtschaftspolitik bestimmt, gegen das Ergebnis, das ihnen der Markt liefert, setzen. Denn das Marktergebnis ist eine Überbewertung der Währung, hervorgerufen durch einen Kapitalimportüberschuß, den ein angeblich entwicklungsbedingter Importüberschuß (an Kapitalgütern¹⁴) notwendig macht.

¹⁴ In diesem Zusammenhang wird gerne von einer „Sparlücke“ gesprochen, die sich aus der Diskrepanz zwischen entwicklungsbedingt hohem Investitionsbedarf und geringer Sparfähigkeit ergäbe. Aber die Logik der Einkommensrechnung erlaubt es nicht, eine Diskrepanz von $I - S > 0$ in einen entscheidungstheoretischen Kontext zu stellen. Vielmehr drückt dieses Diskrepanz aus, daß die (interne) Einkommensverwendung (Y_v) die (interne) Einkommensentstehung (Y) übersteigt, rückführbar sowohl auf einen Verbrauch an Kapitalgütern ($+I$) als auch an Konsumgütern ($-S$). Wegen $Y_v = C + I$ und $Y = C + I + Ex - Im = C + S$ ist deshalb $Y_v - Y = Im - Ex = I - S > 0$.

Mit dieser Verknüpfung von teleologischem Anspruch und mangelnder Beachtung des Marktergebnisses handeln sich beide Schulen einen preistheoretischen Defekt, auf ihre spezielle Teleologie bezogen, ein. Denn ob nun im neoklassischen Fall eine Stabilitätspolitik oder im keynesianischen Fall eine Expansionspolitik propagiert wird: Unterstellt wird in beiden Fällen eine Neutralität der außenwirtschaftlichen Wirkungen der Teleologie eines Kapitalimportbedarfs, die sich im neoklassischen Fall in der markttheoretischen Aporie des Realkasseneffekts, der dem Preisniveau das market clearing überläßt¹⁵, im keynesianischen Fall in der Ignorierung der preistheoretischen Konsequenzen der Einkommensbildung, die mit dem Importüberschuß eine Überbewertung der Währung entstehen läßt¹⁶, ausdrückt.

Insbesondere dem Keynesianismus der Nachkriegsära ist der preistheoretische Defekt vorzuhalten, egal, ob die Expansionspolitik unter beschäftigungstheoretischen oder unter entwicklungstheoretischen Aspekten betrachtet wird. Fraglos ist der Defekt bereits bei Keynes selbst angelegt, wenn dieser, fixiert auf die Stimulierung der effektiven Nachfrage, eine Abwertung der einheimischen Währung in Kauf nimmt – und sich dabei, fern jeder einkommenstheoretischen Analyse, der Illusion einer komparativen Statik hingibt, Nominalloohnerhöhungen mit begleitender Abwertung wiesen den gleichen Effekt wie feste Wechselkurse bei entsprechender Lohndisziplin auf. Der Postkeynesianismus hat deshalb sein Waterloo auch nicht so sehr, wie es eine gängige Meinung will, dank der fragwürdigen Sekundärwirkungen von Fiskalprogrammen erlebt (bleibt die monetäre Disziplin gewahrt, trifft, wie die Erfahrung zeigt, der Impakt einer restriktiven Geldpolitik die Staatsschuld wesentlich stärker als ein deficit spending), sondern aufgrund einer Entknappung des Geldes, einer *Easy-money-policy*, die die Funktionsbedingungen einer Marktkönomie aushöhlt. Im Einkommenseffekt eines Leistungsbilanzdefizits, dessen preistheoretischer Ausdruck die Überbewertung der Währung ist, und dem Abwertungsverdacht der Währung als vermögensmarkttheoretische Konsequenz treffen sich dann die Wirkungen der Aushöhlung der Geldfunktion.

Es kann kein Zweifel daran bestehen, daß der Postkeynesianismus die Verantwortung dafür trägt, daß diese markttheoretische Aporie die Realität unter beschäftigungspolitischen wie unter entwicklungspolitischen Aspekten bestimmte. Das Paradebeispiel für erstere liefert das Großbritannien der Nachkriegsära, gleichsam der Kristallisationspunkt einer postkeynesianischen Wirtschaftspolitik, das dank eines kontinuierlich überbewerteten Pfundes mit seinem Abwertungsverdacht zu ei-

¹⁵ Bekanntlich besteht die markttheoretische Aporie des Realkasseneffekts darin, daß er keine Knappheitsfunktion erhält und deshalb auch keinen Preis hat. Das (reziproke) Preisniveau ist der Preis für die Nominalkasse, das diese zur Realkasse transformiert.

¹⁶ Dieses Defizit kennzeichnet insbesondere das Mundell-Fleming-Modell, indem es die Marktlösung an ein Zahlungsbilanzgleichgewicht bindet und damit eine beliebige Kombination von Leistungsbilanzsaldo und spiegelbildlichem Kapitalbilanzsaldo zuläßt. Bezeichnenderweise liefert es, wie man hört, auch heute noch dem Internationalen Währungsfonds eine Legitimationsgrundlage für seine Politik der Defizitfinanzierung.

ner ökonomischen Mittelmacht absank, dokumentierbar an einem Reallohniveau, das inzwischen im letzten Drittel der Skala der EU-Staaten angesiedelt ist. Ebenso trägt der Postkeynesianismus die Verantwortung für eine Entwicklungspolitik, die unter dem Zeichen eines Kapitalimportbedarfs (alias einer Entwicklungshilfe) gerade jene Entwicklungsmöglichkeiten unterband, die zu schaffen sie angetreten war. Das Ergebnis ist die Zementierung der Zweiteilung der Welt in Habenichtse, die auf einen Kapitalimport angewiesen sind, der zugleich ihren Status von Unterentwicklung bestätigt, und in Besserverdienende, deren Kapitalexport ihnen den Status als Industrieland sichert.

Man kann die beiden ersten Abschnitte dahingehend resümieren, daß die Störung den mikroökonomischen Part, die Stabilität den makroökonomischen Part der Zweiteilung der Weltwirtschaft spielt. Das aber bedeutet, daß die makroökonomischen Bedingungen der Weltwirtschaft jene Störung bewirken, die die Wohlfahrts-postulate der liberalen Ökonomie, reduzierbar auf den Abbau von Lohndifferenzen, aushebelt. Die makroökonomisch fundierte Stabilität der Weltökonomie manifestiert sich somit mikroökonomisch in einer Störung, die die internationale Arbeitsteilung in Richtung eines Faktorpreisausgleichs verhindert. Den Schlüssel für diesen Marktmechanismus makroökonomischer Ursachen und mikroökonomischer Wirkungen liefern die Kapitalexporte der Ersten Welt in die Dritte Welt, indem sie der Dritten Welt einen Importsog bescheren, den wir als eine Überbewertung ihrer Währungen kennzeichnen. In dieser Überbewertung drückt sich, alloktionstheoretisch gesehen, der Wettbewerbsnachteil aus, zu teuer zu exportieren und zu billig zu importieren (und so ein Leistungsbilanzdefizit zu bewirken) und drückt sich, entwicklungstheoretisch gesehen, ein Wachstumshandicap aus, das eine nachholende Entwicklung lediglich über eine Unterbewertung der Währung oder, wie bereits im 19. Jahrhundert Friedrich List erfaßte, über einen selektiven Protektionismus zu konterkarieren vermag¹⁷.

Der markttheoretische Schein, daß sich die Produktivitätsdifferenzen in Lohndifferenzen und nicht, wie es der Logik der Allokation entspricht, in relativen Güterpreisen niederschlagen, ist einer Realität geschuldet, die die Dritte Welt unter das Joch einer Makroökonomie der Überbewertung ihrer Währungen zwingt, so daß die Konkurrenzbedingungen des Weltmarktes Güterpreise durchsetzen, die der Dritten Welt ein gegenüber der Ersten Welt niedriges Lohnniveau aufladen¹⁸. Damit aber kommt der komparative Vorteil der internationalen Arbeitsteilung der Er-

¹⁷ In der Nachkriegsära hat den ersten Weg die Bundesrepublik Deutschland über den Kapitalexport einer Devisenakkumulation, den zweiten Weg Japan über eine Importkontrolle beschritten [letzteres jedenfalls solange, bis es dank des sich herausbildenden (Kapital-)Exportüberschusses auf selektive protektionistische Maßnahmen verzichten konnte]. Jenseits dieser beiden herausragenden Beispiele der ökonomischen Regeneration der Verlierer des Zweiten Weltkrieges ist es keinem Land der Erde gelungen, den Status eines Entwicklungslandes zu überwinden – ein eindrucksvolles Zeugnis für die Zementierung einer Zweiteilung der Welt als Antwort der Realität auf die herrschende Auffassung von einem entwicklungsbedingten Kapitalimportbedarf.

sten Welt zugute, indem sie der Dritten Welt, an deren Produktivität gemessen, zu niedrige Preise zahlt¹⁹.

Dies macht den Triumph des Merkantilismus über die liberale Ökonomie vollkommen – und zwar eines Merkantilismus, der, wie es die ökonomische Theorie verlangt, ein mikroökonomisches Gewand dadurch erhält, daß sich die relativen Güterpreise von den zugrundeliegenden Produktivitäten lösen, und ein makroökonomisches Fundament dank der monetären Steuerung des Leistungsbilanzsaldos aufweist. Insofern bestätigt die Volatilität der Finanzmärkte eine Weltwirtschaftsordnung, deren merkantilistisches Grundmuster sich an der Zweiteilung der Welt zeigt.

Aber die subtilere theoretische Fundierung des Merkantilismus gegenüber seiner Ausprägung in der vorliberalen Epoche ändert nichts an seiner beherrschenden Relevanz im ausgehenden 20. Jahrhundert. Sie ändert, radikaler formuliert, nichts daran, daß sich unter den Konkurrenzbedingungen des Weltmarktes, deren Einführung, als Globalisierung bezeichnet, sich nicht zuletzt unter dem Zeichen der liberalen Ökonomie vollzog, eine Realität durchsetzte, die den Prinzipien der liberalen Ökonomie diametral widerspricht. Man wollte eine liberale Ökonomie und erhielt eine merkantilistische. Daran ändert auch der Umstand nichts, daß diese jetzt in marktwirtschaftlichem Gewande einherkommt. Denn das imperiale Muster bleibt wie eh und je Kapitalexpert, Kapitalexpert, Kapitalexpert. Und das mit philanthropischer Note, indem er sich als Entwicklungshilfe tarnt. Aber es sind die alten Interessen, die er vertritt: den Imperialismus der Exporte, Exporte als Simulus der ökonomischen Aktivität, die auf der anderen Seite, wie es der saldenmechanischen Logik entspricht, Importe sind, Importe, die die ökonomische Aktivität lähmen.

Und an diesem Auseinanderklaffen von ökonomischer Theorie und Marktrealität ändert auch nichts, daß es die scientific community, sich einer fast 200jährigen liberalen Tradition sicher wählend, nicht durchschaut.

¹⁸ Die Betrachtung industrieller Zentren in der Dritten Welt als verlängerte Werkbank der Industrieländer, indem dank eines niedrigen Lohnniveaus eine niedrigere Produktivität in Kauf genommen bzw. eine (Quasi-)Rente abgeschöpft wird, ist dafür typisch. Bezeichnend ist, daß sie ebenfalls in der Spätphase des Sozialismus die internationale Arbeitsteilung zwischen dessen Volkswirtschaften und den marktwirtschaftlich orientierten Industrieländern bestimmte.

¹⁹ So gesehen repräsentiert die Baustelle Potsdamer Platz bereits die Dritte Welt, indem, mühselig durch das Entsendegesetz zu unterbinden versucht, der Niedriglohn des fabulösen portugiesischen Bauarbeiters, wie hoch seine Produktivität immer auch sein mag, das allgemeine Lohnniveau der Branche bestimmt [sei es, daß der Auftraggeber ansonsten nicht konkurrenzfähig wäre, sei es, daß er eine (Quasi-)Rente abschöpft], während Dorothee, meine Friseurin am S-Bahnhof Zehlendorf, weiterhin die Erste Welt repräsentiert, weil sie in einen Arbeitsmarkt integriert bleibt, dessen hohes Lohnniveau ihre Dienstleistung angesichts deren niedriger Produktivität teuer werden läßt.

C. Die Krise Ostasiens und der Fall Lateinamerika

Vieles spricht dafür, daß die Ostasienkrise des Jahres 1997 den Schlüssel für die Zweiteilung der Welt liefert²⁰. Denn mit der Ostasienkrise haben sich betroffene Volkswirtschaften wie Indonesien, Malaysia, Südkorea, Thailand und die Philippinen in die Dritte Welt reetabliert, obwohl Wissenschaft, Politik und öffentliche Meinung sie, als Tiger apostrophiert, auf dem Sprung in die Erste Welt wähten, bisweilen sogar zum Vorbild für die verkrusteten Strukturen der Alten Welt stilisierten. Dabei konnte eine oberflächliche Analyse auf eine Makrokonstellation verweisen, die dieser Einschätzung Gewicht gab: ausgeglichene Budgets und geringe Inflationsraten als Stabilitätskriterium und sich eine gegenseitig stützende Investitions- und Exportdynamik als Wachstumsbedingung.

Aber diese Einschätzung verbarg mehr als sie offenbarte. Denn diese Makrokonstellation wurde ungeachtet der sie begleitenden Exportdynamik von einer Überbewertung der Währung bestimmt. Das zeigt sich daran, daß die Exportdynamik nicht die grundlegenden Leistungsbilanzdefizite zu kompensieren vermochte. Und es kam dann, wie es kommen mußte: Von den Finanzmärkten initiierte (und insofern autonome) Kapitalimporte vermochten die Makrokonstellation zu destabilisieren, indem ihre Einkommenseffekte einen Importsog bewirkten, der Leistungsbilanzdefizite entstehen und emporschnellen ließ. Die Währung wiederum geriet dank ihrer Überbewertung unter Abwertungsverdacht, so daß ein Rückruf der überwiegend kurzfristigen, zudem in Fremdwährung, sprich: in Dollar, kontrahierten Kredite einsetzte, der zum auslösenden Moment der Krise wurde: Die ostasiatischen Tiger gerieten in Zahlungsschwierigkeiten, weil sie mit den ihnen zugeflossenen Dollar das Leistungsbilanzdefizit finanziert hatten.

Nun kann man fraglos diesem Marktmechanismus von Kapitalimport und induzierendem Importsog eine wirtschaftspolitische Note geben, indem man den Zentralbanken eine fehlende makropolitische Absicherung der Marktkonstellation, basierend aus dem Verzicht auf eine Sterilisierung des Devisenzuflusses, vorhält. Aber eine solche Interpretation hilft nicht weiter, weil sie verdeckt, daß der Importsog eine Funktionsstörung des monetären Systems widerspiegelt, die die Krise auslöste. Diese Funktionsstörung äußerte sich auf dreierlei Weise: a) in einem ungewöhnlich raschen Verfall der einheimischen Währung als Folge des Rückrufs kurzfristiger Kredite, b) in einem zusammenbrechenden Kreditsystem, das trotz der soliden makroökonomischen Daten zu einer instabilen Einkommensentwicklung führte, und c) in einem Devisenbedarf, der nicht befriedigt werden konnte.

Die Ostasienkrise ist eine Währungskrise, kein (makroökonomisch bestimmter) konjunktureller Einbruch, vor allem aber keine bloße Bankenkrise. Den markttheoretischen Schlüssel für die Funktionsstörung des monetären Systems liefert die Labilität der unter Abwertungsverdacht stehenden überbewerteten Währungen. Die

²⁰ Siehe die Versuche Riese (1998a), (1998b); siehe ferner Fratianni und Hauskrecht (1999).

Labilität der Währungen macht zugleich das entwicklungstheoretische Moment der Krise aus – und bettet dadurch die vermeintlich auf dem Sprung in die Erste Welt befindlichen ostasiatischen Volkswirtschaften erneut in die Dritte Welt ein. Ignoriert man dieses entwicklungstheoretische Moment, so werden Symptome als Ursachen ausgegeben. Das gilt allen voran für die Position des Internationalen Währungsfonds. Seine immer wieder angeführten Faktoren²¹ machen das deutlich: a) die unterlassene Dämpfung einer (konjunkturellen) Überhitzung, die sich in Leistungsbilanzdefiziten und bubbles auf den Finanzmärkten äußert; b) eine allzu lange Bindung der Währungen an einen sich aufwertenden Dollar, der die Exportchancen in wichtige Abnehmerländer wie Japan (und die europäischen Länder) vermindert und das Risiko einer Schuldenaufnahme in Fremdwährungen erhöht; c) eine unzureichende Kreditaufsicht mit Auswirkungen auf die Qualität des Bankengeschäfts.

Man sieht, daß diese Diagnose Leistungsbilanzdefizit und verursachenden Kapitalimport kaum thematisiert, vor allem nicht in ihrer tragenden Rolle für die Marktkonstellation, die die Krise ausmacht. Dieses grundlegende markttheoretische Defizit decouvriert die Verwechslung von Symptomen und Ursachen: die Unterstellung einer konjunkturellen Überhitzung kann nicht überzeugen, weil die makroökonomischen Bedingungen der Einkommensbildung nicht verletzt waren und deshalb Leistungsbilanzdefizite und bubbles ihre Ursachen in den erwähnten Funktionsstörungen haben müssen; damit aber kann ein aufgewerteter Dollar lediglich ein verstärkendes Element der Leistungsbilanzdefizite sein, nicht aber deren Ursache bilden; Mängel in der Kreditaufsicht wiederum sind durch die Krise sichtbar geworden, können aber diese nicht verursacht haben – was sich nicht zuletzt daran zeigt, daß die vorangegangene Wachstumsphase sie zu überspielen vermochte.

Man kann deshalb nur mit Erstaunen registrieren, daß heute, anderthalb Jahre nach ihrer Auslösung, die Krise vielfach als überwunden gilt. Denn das muß heißen, daß das Spannungsverhältnis von Entwicklung und Stabilität, das die ostasiatischen Tiger kennzeichnete, zugunsten der Stabilität (und damit auf Kosten von Entwicklung) entschieden worden ist. In der Tat bildet die zunehmende Stabilität der ostasiatischen Region das sichtbarste Zeichen dafür, daß diese sich in die Dritte Welt reetabliert, indem sie gleichsam die Zweiteilung der Welt akzeptiert. Dabei spielt der Internationale Währungsfonds die entscheidende Rolle. Denn seine, nach außen auf die Finanzierung des Leistungsbilanzdefizits (einschließlich der Zinsverpflichtungen) zielende Kreditpolitik, die nach innen von einer Austeritätspolitik gestützt wird, führt markttheoretisch gesehen zu einer Stabilisierung der Überbewertung der betroffenen Währungen.

Man kann dabei von einer Lateinamerikanisierung Ostasiens sprechen. Denn der Internationale Währungsfonds transformiert die die Ostasienkrise kennzeichnende Funktionsstörung des monetären Systems in die für lateinamerikanische Länder typische Marktkonstellation einer Lücke von Einkommensverwendung und Einkom-

²¹ Siehe als Beispiel *Fischer* (1998), S. 1 f.

mententstehung. An die Stelle eines Kapitalimports (mit seinen Einkommenswirkungen) tritt ein kontinuierlicher, einkommensinduzierter Kapitalimportbedarf. Der Internationale Währungsfonds praktiziert diese Strategie ganz ungeniert, in dem er sich auf das Therapiemuster der (von Mexiko ausgehenden) Tequilakrise Anfang der 90er Jahre beruft. Damit aber wird die Parallelität zur Ostasienkrise gleichsam zum Apriori seiner Krisenbewältigungsstrategie. Es ist deshalb auch kein Zufall, daß gerade er den Dritte-Welt-Charakter der von der Krise betroffenen ostasiatischen Volkswirtschaften betont²². Damit aber impliziert seine Politik, daß Stabilität nur die Stabilität einer zweigeteilten Welt heißen kann.

D. Der Sonderweg Japans

Es wurde bereits angedeutet, daß die gegenwärtige Krise Japans einen Härte-test für die Validität des hier präsentierten Weltmodells bildet. Denn auf den ersten Blick scheint sich diese Krise einem Entwurf zu verweigern, der die Stabilität einer zweigeteilten Welt unterstellt: Japan gehört zu den führenden Industrienationen der Welt, weist eine unterbewertete Währung (mit hohem Exportüberschuß) auf, die bis zur Auslösung der Krise unter einem tendenziellen Aufwertungsverdacht stand. Das machte das Japan vor der Krise quasi zum Idealtyp der Marktkonstellation der Ersten Welt.

Es kann nicht verwundern, daß die scientific community angesichts eines solchen Befundes ihr nationalwirtschaftliches Credo pflegt, indem sie spezifische, allen voran in der oligarchischen Struktur der japanischen Ökonomie (und hier vor allem des Bankenwesens) liegende Gründe für die Krise verantwortlich macht. Oder als Kontrapunkt, wie bei Krugman, ihr eine Liquiditätsfalle unterstellt, die die Therapie einer „gemanagten“ Inflation (und damit einen negativen Realzins-satz) verlangt. Aber solche Art von Ursachenforschung vermag nicht zu überzeugen. Denn wenn schon ein unzureichend strukturiertes Bankenwesen im Fall der ostasiatischen Tiger keine befriedigende Krisenerklärung liefert, so gilt dies erst recht bei einer Erste-Welt-Ökonomie wie Japan. Und Krugmans Rückwendung in das Fahrwasser der traditionellen Fiskalpolitik wärmt nur den Dezinionismus einer Theorie der Wirtschaftspolitik auf, die dieses Mal unter keynesianischem Vorzeichen die nationalwirtschaftliche Argumentation der liberalen Ökonomie pflegt. In der Tat fehlt eine Krisenerklärung, die die Einbettung der japanischen Ökonomie in die Weltwirtschaft zum Thema macht. Warum sich die Krise der ostasiatischen Tiger gerade in einer dynamischen Volkswirtschaft der Ersten Welt wie Japan fortsetzte, bleibt für die scientific community ein Rätsel. Diese neigt deshalb dazu, auf ein sukzessives Überschwappen der Krise auf andere Industrienationen zu spekulieren – und damit die Gefahr einer Weltwirtschaftskrise an die Wand zu malen. Dann bleibt zwar, dem liberalen Credo getreu, der nationalwirtschaftliche Rahmen

²² Siehe als Beispiel *Fischer* (1998).

der Argumentation gewahrt. Überzeugend sind derartige Spekulationen jedoch nicht, weil es einen Unterschied ausmacht, ob eine Krise in der Dritten Welt lediglich auf die Außenwirtschaft der Volkswirtschaften der Ersten Welt zurückwirkt oder diese selbst in eine Krise geraten. Letzteres aber trifft allein auf Japan zu. Damit aber bleibt das Spezifische der Krise Japans zu erklären.

Akzeptiert man jedoch die Marktlogik einer Zweiteilung der Welt, in der die unter Aufwertungsverdacht stehenden unterbewerteten Währungen der Ersten Welt den unter Abwertungsverdacht stehenden überbewerteten Währungen der Dritten Welt gegenüberstehen, so ist ein erster Schritt zu einer Erklärung getan, als sich die Krise Japans in dieses Muster einfügen läßt. Danach bildete sich mit ihr eine Marktkonstellation heraus, in der ein unterbewerteter Yen im Gefolge der Krise unter einen Abwertungsverdacht geriet, der jedoch dank der verbleibenden Unterbewertung von wiederholten Aufwertungstendenzen durchbrochen wurde. Diese für eine Schlüsselwährung ungewöhnliche Instabilität, die sich für andere Schlüsselwährungen wie die Deutsche Mark oder den Schweizer Franken nicht registrieren läßt, ist als eine spezielle Form der Währungskrise mit möglicherweise binnenwirtschaftlichen Konsequenzen für das Bankensystem und die wirtschaftliche Aktivität zu erklären.

Das Besondere des Falles Japan liegt darin, daß eine Schlüsselwährung in die Krise gerät, die auf einem ausgesprochenen Gläubigerstatus beruht²³. Das ist deshalb im ersten Moment verwunderlich, weil im allgemeinen ein Gläubigerstatus die Stabilität einer Schlüsselwährung bestimmt. So darf seine Bedeutung deshalb nicht unterschätzt werden, weil er einen Abwertungsverdacht abwehrt. Dennoch bildet er nicht den markttheoretischen Nukleus einer Schlüsselwährung. Deren Spezifikum besteht vielmehr in einer *Vermögensqualität der eigenen Währung*, die sich darin manifestiert, daß sie von Ausländern, allen voran von ausländischen Zentralbanken, gehalten wird und damit als deren Devisen figuriert.

Diese Vermögensqualität macht die Marktfähigkeit einer Schlüsselwährung aus. Sie zeigt sich mithin an einem Kapitalimport, bezogen auf die eigene Währung, dem dann ein korrespondierender Kapitalexport, der den Gläubigerstatus der Währung begründet, Dauer verleiht (und so, wie wir gesehen haben, einen Exportüberschuß beispielsweise gegenüber den Ländern der Dritten Welt begründet). Das

²³ Damit repräsentiert der Yen eine Marktkonstellation, deren markttheoretisches Spiegelbild ein unter Aufwertungsverdacht stehender überbewerteter Dollar, manifestiert in einem beträchtlichen Leistungsbilanzdefizit, bildet. Aber dieses Spiegelbild einer Abweichung von der Marktkonstellation einer zweigeteilten Weltwirtschaft bleibt formal. Denn es kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß markttheoretisch gesehen der Dollar derzeit als stabile Schlüsselwährung fungiert, dessen weltweite Dominanz es der U.S.-amerikanischen Volkswirtschaft erlaubt, einen Schuldnerstatus aufrechtzuerhalten. Allerdings könnte die Konkurrenz einer Schlüsselwährung, die die gegenwärtige dollarzentrierte Hierarchie auflöst – eine solche Funktion dürfte allein der Euro ausüben können –, rasch die Notwendigkeit einer Aufgabe des Schuldnerstatus erzwingen. Siehe in diesem Zusammenhang *Fratianni und Hauskrecht* (1999).

markttheoretische Indiz bildet dabei die Leitwährungsfunktion, da sie signalisiert, daß Zentralbanken von minderem Status bereit sind, Kapital zu exportieren, um eine Währung als Devisen zu halten.

Volkswirtschaften mit Schlüsselwährungen sind somit durch die Dualität von Schuldenmachen und Gläubigersein gekennzeichnet – ein nur scheinbarer Widerspruch, weil ein Schuldnerstatus als Reflex der Devisenhaltung die Kontraktfähigkeit der Währung beweist, während der Gläubigerstatus das merkantilistische Unterfutter ökonomischer Dominanz liefert. Diese Leitwährungsfunktion gilt für alle stabilen Schlüsselwährungen wie Dollar, Deutsche Mark, Schweizer Franken und wird auch für den Euro gelten. Aber sie gilt nicht für den Yen. Denn dessen Aufstieg zu einer Schlüsselwährung des Weltwährungssystems in den vergangenen Jahrzehnten wurde nicht von einer sukzessiven Etablierung als Leitwährung gestützt, sondern folgte dem tradierten Nachkriegsmuster einer Exportorientierung der Volkswirtschaft, die den Gläubigerstatus bekräftigte und die Aufwertungstendenzen bestätigte. Somit manifestiert sich Japans Krise in einem spezifischen Gläubigerstatus. Denn während stabile Schlüsselwährungen sich dadurch auszeichnen, daß der *Kapitalimport in eigener Währung* sukzessive deren Überbewertung durchsetzt (oder sich zumindest eine Unterbewertung abschwächt) und ein Kapitalexport lediglich der Stabilisierung der Marktkonstellation dient, begründet im Fall Japan der *Kapitalexport* die Strategie einer (aus dem Export gespeisten) Akkumulation von *Fremdwährungen*, sprich: von Dollar.

Das jedoch bringt Japans Ökonomie in ein Dilemma, aus dem es kein Entrinnen gibt. Denn die aus dem Gläubigerstatus resultierende Aufwertungstendenz des Yen entwertet den Devisenbestand wie generell die Dollarforderungen (und verschlechtert entsprechend die Vermögensposition der Dollarhalter). Damit ist der Boden für die Krise bereitet, die sich monetär aus verschlechterten Kreditbedingungen der Investoren und real aus verminderten Ertragsaussichten des Exportsektors speist. Im Gefolge der Krise gerät dann der Yen unter Abwertungsdruck. Die Aufwertungstendenz verkehrt sich in eine Abwertungstendenz. Aber Japans gegenwärtige Krise demonstriert zugleich, daß auch eine Abwertungstendenz der Währung, die prima vista einem konjunkturellem Muster zu folgen scheint²⁴, das Dilemma der betroffenen Volkswirtschaft lediglich offenbart, nicht aber löst. Denn die Abwertung des Yen bedeutet zwar eine Aufwertung der Dollarbestände Japans, stärkt aber wiederum dessen Gläubigerposition. Der Umstand, daß die japanische Administration derzeit, um die Krise nicht durch einen Exporteinbruch zu verschärfen, mit allen Mitteln eine Aufwertung des Yen zu verhindern sucht und damit dessen Vermögensqualität zu verbessern unterbindet, illustriert augenfällig, wie weit sie sich bereits in den Widersprüchen ihrer Marktkonstellation verfangen hat.

Es zeigt sich, daß Japan als Dollarexporteur in die Ostasienkrise eingebettet ist. Japan wurde, allgemein ausgedrückt, zu einem Finanzier des Liquiditätsbe-

²⁴ Diesem Muster entspringt *Krugmans* Therapie eines negativen Realzinssatzes.

darfs der Dritten Welt, des Importüberschusses wie auch des Kapitalexports, gemeinhin als Kapitalflucht bezeichnet. Fraglos charakterisiert eine derartige *Strategie* des Kapitalexports Japan als eine Volkswirtschaft der Ersten Welt – und zwar allein deshalb, weil sich in ihr die Unterbewertung der Währung ausdrückt. Analog zu anderen Schlüsselwährungen fungiert daher der Yen als internationale Anlagewährung. Aber der Yen vermochte sich nur rudimentär als Leitwährung zu plazieren, d. h., als eine Währung, die von anderen Volkswirtschaften als Devisen gehalten wird. So bildet gerade für die ostasiatischen Tiger (wie generell für die ostasiatischen Volkswirtschaften) grundsätzlich der Dollar die Devisenwährung.

Damit aber hat sich der Yen einer Eigenschaft begeben, die konstitutiv für Schlüsselwährungen mit Leitwährungsfunktion ist: den Aufwertungsverdacht. Denn im Aufwertungsverdacht einer Währung drückt sich das vermögensmarkttheoretische Argument aus, daß eine Währung den Wertstandard setzt, dieser ihr aber nicht gesetzt wird – sei es wie der Dollar an der Spitze einer Hierarchie der Währungen der Welt, sei es wie die Deutsche Mark partiell als Leitwährung des Europäischen Währungssystems. Deshalb nützt dem Yen auch eine bloße Aufwertungstendenz nichts. Denn daß diese einen stabilen Aufwertungsverdacht begründet, verlangt eine Leitwährung, die allein die Vermögensqualität der einheimischen Währung gewährleistet. Deshalb muß, Aufwertungstendenzen zum Trotz, der Yen als eine unter Abwertungsverdacht stehende unterbewertete Währung interpretiert werden. Wiederholte Aufwertungen betten sich lediglich in den Abwertungsverdacht als das konstitutive Merkmal der Marktkonstellation ein. Und bewirken deren Instabilität.

Der prinzipielle Unterschied zwischen Leitwährungen und bloßen Anlagewährungen wird deutlich. Während bei ersteren ein Kapitalimport (als Transfer einheimischer Währung ins Ausland), dessen Reflex dann unter Berücksichtigung eines Exportüberschusses einen Kapitalexport ergibt, die monetäre Strategie bestimmt, besteht bei letzteren die monetäre Strategie aus einem Kapitalexport, dessen Reflex ein Exportüberschuß bildet. Mit der Strategie eines Kapitalexports demonstrierte Japan (und demonstriert Japan bis heute), daß es sich immer nur für den Dollar, niemals für den Yen interessierte²⁵.

Deshalb kann die Krise der ostasiatischen Tiger die japanische Ökonomie nicht unberührt lassen. Denn anders als bei Leitwährungen weist der Yen auch als unterbewertete Währung keine immanente vermögensmarkttheoretische Qualität auf. Zwar ist so viel richtig, daß in der Wachstumsphase der Nachkriegsära die Verbin-

²⁵ Der Schweizer Franken wiederum erhält seine spezifische Vermögensqualität dadurch, daß er sich, obwohl im eigentlichen Sinne keine Leitwährung, auf einen Kapitalimport und nicht wie der Yen auf einen Exportüberschuß stützt. Dabei geht die Schweiz Verpflichtungen in Schweizer Franken und nicht wie die Länder der Dritten Welt in Fremdwährungen ein. Sie figuriert, so gesehen, als eine Bank, die Kapital billig importiert und teuer exportiert. Ihre Solidität beruht dabei auf einer tendenziell ausgeglichenen Kapitalbilanz und einer dann notwendigerweise tendenziell ausgeglichenen Leistungsbilanz.

dung von Exportüberschuß und Investitionsdynamik, in der sich die Unterbewertung einer Währung manifestiert, auch den Yen in die typische vermögensmarkttheoretische Konstellation eines Aufwertungsverdachts rückte – in gleicher Weise wie die Deutsche Mark. Lediglich unter einer derartigen Konstellation der Verbindung von Exportüberschuß und Aufwertungsverdacht konnten Deutsche Mark und Yen zu Weltwährungen heranreifen. Aber während die Deutsche Mark (wenn auch unter dem sanften Druck des Europäischen Währungssystems²⁶) sukzessive die Position einer Leitwährung einnahm, hat Japan die tradierte Strategie eines Kapital-exports bis zum heutigen Tage beibehalten.

Aber heute rächt sich Japans aggressive Außenwirtschaftspolitik. Denn mit der Dollarakkumulation wuchs es in die Position eines Gläubigers, dessen spezifisches Risiko darin besteht, sich auf Vermögenspositionen in fremder Währung zu beziehen. Deshalb wirkt die Zahlungsunfähigkeit der Schuldner in Dollar auf Japans Ökonomie zurück: unmittelbar auf die Vermögensposition der kreditgebenden Institutionen, allen voran des Bankenwesens, indem deren Forderungen (ungeachtet der Aufwertung der in Yen gemessenen Dollarbestände) uneinbringlich werden, mittelbar über diesen Mechanismus auf den Yen, indem sie dessen Glaubwürdigkeit zerstört. Die Labilität einer Währung, die unter Abwertungsverdacht steht, jedoch dank ihrer Unterbewertung einem wiederholten Aufwertungsdruck ausgesetzt ist, zeigt sich hier deutlich. Unter diesen Umständen nützt Japan auf Dauer weder eine Gläubigerposition noch eine Zahlungsfähigkeit in Dollar. Die binnenwirtschaftlichen Konsequenzen des Zyklus von Abwertung und Aufwertungsdruck, die aus der Verbindung von krisenauslösendem Abwertungsverdacht und krisenerzeugender Unterbewertung des Yen resultieren, bestimmen das Bild.

Der Fall Japan lehrt uns deshalb, daß eine unterbewertete Währung nur als Wachstumsmotor markttheoretische Qualität hat, sie aber eine reife Volkswirtschaft dank fehlender Vermögensqualität behindert. Und damit lehrt uns der Fall Japan, daß eine Abwertung wie bei einer überbewerteten auch bei einer unterbewerteten Währung kein Rezept für ökonomische Regeneration sein kann. Denn eine Abwertung liefert lediglich eine temporäre Entlastung, solange nämlich, bis ihre binnenwirtschaftlichen Rückwirkungen die ursprüngliche Marktkonstellation wiederhergestellt haben. Die Wirkungen eines abgewerteten Yen werden somit verpuffen. Vielmehr ist zu erwarten, daß sich die Unterbewertung des Yen allmählich auflöst. Denn angesichts der offensichtlichen Fragwürdigkeit, den Marktkräften zum Trotz auf die Stabilisierung eines unterbewerteten Yen zu setzen, beabsichtigt die japanische Administration, ein umfangreiches Fiskalprogramm zu realisieren. Ein derartiges, der postkeynesianischen Einkommenstheorie entlehntes Therapiemuster einer Stimulierung der binnenwirtschaftlichen Nachfrage weist auf den ver-

²⁶ So zeigen einschlägige Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, daß sie die Gefahr einer Verletzung der internen Preisniveaustabilität sehr hoch eingeschätzt hat. Siehe z. B. die Monatsberichte der Deutschen Bundesbank (1984) und (1988).

mögensmarkttheoretischen Bezug der Krise hin. Denn ein solches Programm impliziert einen Verlust der Vermögensqualität des Yen, indem der Mengeneffekt eines Importsogs, die Unterbewertung des Yen sukzessive abschwächend, langfristig in dessen Überbewertung mündet und dadurch den Abwertungsverdacht stabilisiert. Damit aber droht die Marktkonstellation einer Dritten Welt die japanische Volkswirtschaft zu absorbieren, ihre Stabilität deren Instabilität einzuholen.

Das Dilemma Japans, lediglich zwischen den fragwürdigen Effekten einer Stabilisierung der Unterbewertung und eines allmählichen Gleitens in eine Überbewertung des Yen wählen zu können, bestätigt, daß allein die Logik einer Leitwährung mit ihrer Verbindung von Überbewertung (oder abgeschwächter Unterbewertung) und Aufwertungsverdacht die Vermögensqualität einer Währung gewährleistet. Die Krise Japans weist dadurch generelle Gültigkeit für die Volkswirtschaften der Ersten Welt auf. Denn sie zeigt, daß reife Volkswirtschaften lediglich Stabilität dank einer Krisenvermeidungsstrategie der Etablierung einer Vermögensqualität der eigenen Währung zu erreichen vermögen – sei es, daß sie diese unmittelbar als Leitwährung durchsetzen, sei es, daß sie diese durch Anbindung an eine Leitwährung erreichen.

Damit bestätigt sich, daß Japan, indem es sich in die Krise der ostasiatischen Tiger einbettete, ebenfalls seine Vermögensposition verschlechterte. Aber während der Vermögensverlust der ostasiatischen Tiger sich aus der Abwertung der Forderungen in einheimischer Währung bei unveränderten Verbindlichkeiten in Dollar ergab, bewirkte ihn in Japan die Wertberichtigung der Dollarforderungen an zahlungsunfähig gewordene Schuldner. Das aber ist die Konsequenz eines Gläubigerstatus, der Japan besonders trifft, indem es den Kapitalexport in die USA in Form einer Devisenakkumulation durch einen Kapitalexport in die ostasiatischen Länder (wie generell in Länder der Dritten Welt) substituierte²⁷ und nun mit deren Zahlungsunfähigkeit konfrontiert ist.

Damit erhält Japan mit der Krise seiner Volkswirtschaft die Quittung für eine jahrzehntelange Strategie, die um jeden Preis auf eine Sicherung der Exporte setzte – und zwar insofern *um jeden Preis* darauf setzte, als es unter dem Zeichen einer Aufwertung des Yen auf eine Rentabilität der Exportgüterproduktion zugunsten der Sicherung des Weltmarktanteils an Exporten verzichtete²⁸. Mit dieser Strategie vermochte Japan zwar die Unterbewertung des Yen zu sichern, aber auf Dauer nicht dessen Aufwertungsverdacht zu stabilisieren. Denn die Labilität einer Marktkonstellation, die der herausragende Gläubigerstatus in Dollar bewirkt, zwingt Japan entweder zu Verhandlungen mit dem Hauptschuldner, den USA, die auf eine Aufwertung des Yen alias eines Abbaus des Leistungsbilanzüberschusses drängen²⁹, oder zu einer Akzeptanz der Zahlungsunfähigkeit anderweitiger Schuldner.

²⁷ Ein besonders nachdrückliches Beispiel liefern umfangreiche Dollarkredite an China.

²⁸ Siehe dazu *Schulz* (1998).

²⁹ Das Plaza-Agreement 1985 liefert dafür ein Beispiel. Siehe dazu *Schulz* (1998), S. 40.

Die Crux der gegenwärtigen japanischen Wirtschaftspolitik, sich zwischen zwei fragwürdigen Strategien entscheiden zu müssen, bezeugt ihre Verstrickung in das Dilemma, das ihr die Vernachlässigung der Vermögensqualität des Yen bereitet: weiterhin auf den Status eines Industrielandes pochend, den sie mit tradierten Mitteln, eben dem Instrument einer Unterbewertung, zu sichern beabsichtigt, versucht sie desungeachtet, mit einer Stimulierung der effektiven Nachfrage den binnenwirtschaftlichen Konsequenzen des zusammengebrochenen Vermögensmarktes zu entgehen. Strategie der Unterbewertung versus Strategie der Überbewertung – eine Alternative, die ihr, was auch immer sie unternimmt, das Zurück zu einer unter prinzipiellem Aufwertungsverdacht stehenden Währung versperrt.

Dieses Zurück aber erfordern die Funktionsbedingungen des Vermögensmarktes. Die Unmöglichkeit, ihnen zu genügen, zeigt, daß Japans Krise, ausgelöst als Folge der Krise der ostasiatischen Tiger, den Endpunkt einer Entwicklung markiert, die in einer Ökonomie angelegt ist, die sich weigert, den Status einer reifen Volkswirtschaft zu akzeptieren – und sich deshalb weigert, die Inthronisierung des Yen als Leitwährung zu stützen und zu fördern. Japans Krise, in ihrem vermögensmarkttheoretischen Kern ein Verlust des Aufwertungsverdachts des Yen, stellt, so gesehen, die Reaktion des Marktes für den Trugschluß einer Strategie dar, die ignoriert, daß sich auf Dauer nicht allein der Merkantilismus eines auf einen Kapitalexport gründenden Exportüberschusses praktizieren läßt.

Literatur

- Eichengreen, B.* (1999): Towards a New International Financial Architecture – A Practical Post-Asia Agenda.
- Fischer, S.* (1998): The Asian Crisis: A View from the IMF. <http://www.imf.org/external/np/speeches/1998/012298.html>.
- Fratianni, M. and A. Hauskrecht* (1999): From the Gold Standard to a Bipolar Monetary System. forthcoming: open economies review, special issue 1 / 99.
- Krugman, P.* (1999): Japan: Still Trapped. <http://web.mit.edu/krugman/www/japtrap2.html>.
- Monatsberichte der Deutschen Bundesbank (1984): 36, 1.
- Monatsberichte der Deutschen Bundesbank (1988): 40, 5.
- Riese, H.,* (1998a): Sieben Thesen zur Ostasienkrise und der Rolle des Internationalen Währungsfonds. Diskussionsbeiträge des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft der Freien Universität Berlin. Volkswirtschaftliche Reihe, Nr. 16.
- (1998b): Ostasien und der Internationale Währungsfonds – Reflexionen zur gegenwärtigen Weltwährungskrise –. Diskussionsbeiträge des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft der Freien Universität Berlin. Volkswirtschaftliche Reihe, Nr. 25.

- (1998c): Geldfunktion und Währungsstandard: Der Fall der Ostasienkrise – Anmerkungen zur Funktionsstörung des gegenwärtigen Weltwährungssystems –. Diskussionsbeiträge des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft der Freien Universität Berlin. Volkswirtschaftliche Reihe, Nr. 43.

Schulz, M., (1998): Monetäre Wirtschaftspolitik und gesamtwirtschaftliche Finanzierung in Japan. Marburg.

The Russian Crisis: From Shock Therapy To Financial Meltdown

By Yilmaz Akyüz, Andrew Cornford and Jan Kregel*

*"Everything they said about communism was wrong.
We now learn that everything they said about capitalism is right."*
A contemporary Moscovite adage.

A. Legacy of Shock Therapy in Russia

Nearly ten years after the fall of the Berlin Wall the Russian economy offers a disappointing indication of the difficulties involved in rapid transition from a planned to a market economic system. For those who promoted the use of "shock therapy" it is a forceful reminder of the importance of institutions in the creation and operation of the markets that are supposed to provide the full information required for optimal individual decisions and their co-ordination. Shock treatment was successful in sweeping away the formal apparatus of the central planning mechanism, but far less successful in providing a functional replacement based on market mechanisms.

One of the areas of greatest difficulty has involved the conduct of economic policy. Western advisers were quick to recommend conventional restrictive monetary policy measures to control inflation despite the absence of a developed banking and financial system, and the borrowing and lending relationships that link financial institutions to the real sector. Similarly, fiscal policy measures were recommended despite the absence of a fiscal structure that allowed the control of the level of tax receipts or government expenditures. In particular, the division of responsibilities between the central government, regional governments and state enterprises over government expenditures and the collection of taxes meant that the push for the rapid privatisation of state enterprises disrupted a crucial linkage in the fiscal system between enterprise taxation and social expenditures that could not be easily replaced.

* United Nations Conference on Trade and Development, Geneva. The opinions expressed in this paper are those of the authors and do not necessarily reflect the views of the UNCTAD Secretariat. We are grateful to our colleagues at the Economic Commission for Europe, particularly Paul Rayment, for comments, suggestions and support at various stages of this work. However, we assume full responsibility for analysis and interpretation.

Thus the Russian currency crisis of the summer of 1998 was as much the legacy of the failure of the shock-therapy approach to build institutional structures capable of supporting economic stabilisation policy measures as of a failure to implement appropriate policy measures. The agreement reached with the IMF to provide financial support required the use of both fiscal and monetary policy to bring about economic stabilisation by eliminating inflation through an exchange rate anchor. Demand was to be reduced by restricting government expenditures and by increases in tax revenues, while monetary policy was to be sufficiently tight to keep the exchange rate appreciating slightly in real terms. However, despite the optimism expressed by the international financial institutions,¹ this policy mix faced a number of well known difficulties associated with the management of external payments and debt aggravated by the inability to attain fiscal discipline.

Indeed, such policies had already been applied in a number of developing countries and produced perverse results. Experience shows that exchange-rate stabilisation in the presence of high, but falling, inflation often leads to overshooting in the form of excessive real appreciation of the currency and loss of competitiveness for domestic producers, while stimulating domestic demand for foreign goods, as a result of the capital inflows attracted by high domestic interest rates and a stable nominal exchange rate. When capital inflows exceed the amount required to finance widening external deficits, the control of the money supply requires the issue of government debt at interest rates which exceed by a wide margin the foreign rates that can be earned on reserves. Should inflation and domestic interest rates fail to come down and the economy fail to expand rapidly, budget deficits tend to rise as tax revenues fall behind debt-servicing costs. This can lead to a vicious circle whereby debt has to be issued to cover the interest on existing debt, which in turn feeds into greater debt and deficits.

While all of these factors were present in the Russian case, the difficulties were aggravated by a number of structural factors linked to the failure of the transition process. The central government did not have control over income taxes which were paid to the *oblast* regional governments, while most public expenditures that had been the responsibility of state enterprises had to be taken on by the central government to prevent social collapse. Furthermore, the rapid rise in inter-firm credits and barter trade meant that most productive units could completely escape taxation. On the other hand, the opening of the Russian economy led to its transformation from a manufacturing powerhouse at the centre of Comecon to an economy dependent on exports of raw materials and primary commodities for foreign currency. These earnings also formed the lion's share of government tax receipts, gi-

¹ Thus the First Deputy Managing Director of the IMF noted in January 1998: "In summary, Russian economic reform is entering a less dramatic phase than that of the last few years: the most important battles in securing macroeconomic stabilization and creating a market economy have been won, but much remains to be done to secure the future growth of the economy.", The Russian economy at the start of 1998 (<http://www.imf.org/external/np/speeches/1998>).

ven that large parts of industry worked on the basis of barter and that there was no tradition of personal income taxes which in any event were primarily claimed by the *oblast* governments. Further, the decision to support monetary control through the sale of shares in large state enterprises to banks produced large bank-centred industrial groups that depended on their holdings in primary commodity sectors for their dollar liquidity and much of their profits. Primary commodities and raw materials thus came to play a crucial role in the state finances as a source of revenue and dollar liquidity as well as for bank capital in the financial system.

The character of the crisis has also much in common with others in the series of recent financial crises in emerging markets. Whilst the crisis must be seen in the context of policy failures and abortive reform efforts during the 1990s, its unfolding reflected mismanagement of the opening of the country's financial markets to foreign lenders and investors which left the country vulnerable to the risk that domestic financial difficulties (such as those of the management of the market for government debt instruments) could be transformed into a full-blown currency crisis. The crisis thus brings out the interaction of weaknesses in external and internal economic policy which have contributed to the hardships endured by the public at large during the Russian government's efforts to transform a centrally planned into a market economy.

B. Stabilization Policy and Financial Fragility

In the absence of a coherent and consistent policy mix, the considerable tightening of monetary policy in 1995 as part of the stabilization programme had a marked negative impact on economic activity. The combined effect of tight monetary policy and the large public-sector borrowing requirement was exceptionally high interest rates (see table 1). But, the Russian financial markets were dominated by lucrative speculative operations, and the banks had no incentive to engage in normal lending to firms. As a result, after 1994, total credit to the non-government sector declined as a share of GDP and stayed at a very low level, and the corporate sector's access to bank finance was extremely limited.

The prolonged financial squeeze on enterprises provoked an acute credit crunch and the emergence of various monetary surrogates (acting as payment substitutes) and widespread barter (closely related to the diffusion of loss-making activity) which eroded further the tax base. Wage arrears kept mounting not only in the public domain but also in the corporate sector: in 1996–1997 the latter was responsible, on average, for about 85 per cent of outstanding wage arrears.

After a short-lived and meagre recovery in 1997 the economic situation started to deteriorate in early 1998. As noted, Russia depends heavily on exports of energy resources and other primary commodities which make up 80 per cent of merchandise exports, and the weakening of global demand and the unprecedented fall in

Table 1

Russian Federation: Selected Economic Indicators, 1993–1998
(Average annual rates of change, per cent, unless otherwise indicated)

	1993	1994	1995	1996	1997	Jan.-Jun. 1998 ^a
Gross domestic product	- 8.7	- 12.7	- 4.1	- 3.5	0.8	- 0.5
Gross industrial output	- 14.1	- 20.9	- 3.3	- 4.0	1.9	0.1
Gross agricultural output	- 4.0	- 12.0	- 8.0	- 5.0	0.1	0.6
Gross fixed capital formation ^b	- 25.8	- 26.0	- 7.5	- 18.5	- 5.0	- 6.0
Total employment	- 1.7	- 3.3	- 3.0	- 0.7	- 0.8	- 0.9 ^c
Employment in industry	- 2.4	- 10.7	- 7.5	- 4.7	- 5.3	- 3.9 ^c
Unemployment rate (<i>per cent of labour force, end period</i>)	5.5	7.5	8.8	10.0	11.3	11.5
Consumer prices (<i>annual average</i>)	875.0	309.0	197.4	47.8	14.7	8.4
Consumer prices (year-on-year) ^d	844.2	214.8	131.4	21.8	11.0	6.5 ^e
Industrial producer prices (year-on-year) ^d	902.6	235.1	175.3	25.5	7.4	1.8 ^e
Average gross wages and salaries in the economy (<i>real</i>)	0.4	- 8.0	- 25.1	1.9	4.6	8.6
Dollar value of average gross wages and salaries		71.0	9.3	32.4	6.3	9.4
Money supply (M1) (<i>per cent of GDP</i>)		8.0	6.9	7.6	9.0	
Money supply (broad money) (<i>per cent of GDP</i>)		14.5	13.5	14.4	16.0	
Total credit to non-government sector (<i>per cent of GDP</i>)		13.7	10.9	10.0	10.6	..
Average yield on short-term (3-month) treasury bills (<i>annual compound rate, per cent</i>)			168.0	85.8	26.0	39.2
Average short-term lending interest rate of commercial banks (<i>annual compound rate, per cent</i>)			319.5	146.8	46.2	43.9
Average interest rate of commercial banks on time (1-month) deposits (<i>annual compound rate, per cent</i>)			102.0	55.1	16.4	7.4
Share of loss-making enterprises in industry (<i>average for the period, per cent</i>)		21.9	25.7	36.4	45.1	47.0
Consolidated budget surplus (- deficit) (<i>per cent of GDP</i>)						
Russian Ministry of Finance methodology ^f	- 4.6	- 10.7	- 3.0	- 4.2	- 4.4	- 4.8
<i>Alternative estimates</i>						
Institute of Economic Analysis (Moscow) ^g	- 15.8	- 9.6	- 5.9	- 8.7	- 7.7	..
Russian Economic Trends ^h		..	- 5.9	- 8.9	- 8.4	- 5.9
OECD ⁱ	..	- 10.1	- 5.7	- 8.8	..	
Current account surplus (- deficit) (<i>per cent of GDP</i>)	3.4	3.3	3.0	3.3	0.6	
Gross forex debt (<i>end period, billion dollars</i>)	112.8	121.6	120.5	125.0	130.8	..
Official forex reserves (excluding gold) (<i>end period, billion dollars</i>)	5.8	4.0	14.4	11.3	13.0	10.9
Merchandise exports, total (<i>billion dollars</i>)	59.6	68.1	81.3	89.1	87.4	36.0
Merchandise imports, total (<i>billion dollars</i>)	44.3	50.5	60.9	62.3	67.6	33.6
Trade balance (<i>million dollars</i>)	15.3	17.6	20.4	26.8	19.8	2.4
Exchange rate (R/\$, <i>period average</i>)	0.99	2.19	4.56	5.12	5.78	6.12

Source: United Nations Economic Commission for Europe.

^a Preliminary.

^b The data for 1997 and 1998 refer to total investment outlays.

^c January-June 1998 over January-June 1997.

^d December over December.

^e June over June.

^f As reported by Goskomstat. Deficit in 1994 includes additional forex credit operations and deferred central bank transfers.

^g Institute for Economic Analysis, "Ekonomicheskoe razvitiye Rossii v 1997 godu", Voprosy Ekonomiki (Moscow), No.3, 1998, pp. 141–142.

^h Working Centre for Economic Reform/Russian European Centre for Economic Policy, Russian Economic Trends, Monthly Update (Moscow), September 1998.

ⁱ OECD, Economic Surveys Russia 1997–1998.

their prices in the aftermath of the East Asian crisis had a significant negative impact on its economy. There was a sharp fall in export earnings (by some 11 per cent year-on-year in the first half of 1998) and this had a major impact on Russia's external and fiscal balances. The tightening of fiscal policy squeezed the economy further and as early as the second quarter of 1998 economic decline resumed.

In the presence of tight money growth targets, the failure to produce fiscal reform capable of stabilising the budget led to a shift in the method of financing the gap from heavy reliance on the inflation tax to bond issuance. For the first half of 1998, the consolidated budget deficit (federal, regional and local, but excluding "off-budget" funds) stood at 4.8 per cent of GDP, according to the lowest (Russian State Statistical Committee, Goskomstat) figures.² The overall position was considerably worse than this, particularly because the major extra-budgetary fund, the Pension Fund, is reportedly also running an exceptionally large deficit. These figures must also be seen in the context of mounting payments and wage arrears throughout all sectors of the economy.

Recent acute fiscal distress occurred despite a remarkable primary federal budget *surplus* for the first five months of 1998 so that the overall deficit was increasingly showing the impact of the harsh arithmetic of a debt spiral: debt service was fully one-third of federal spending in the first quarter of 1998. This visible strain was in itself another factor undermining confidence in the ability of the government to correct the situation and thus led to increasing difficulty in placing new debt. In July the government-owned Sberbank declined to roll over its holdings of maturing short-term treasury bills (GKO's), a remarkable indicator of the fragility of the situation.

The growing burden of interest payments was built into the measures taken in 1995. While Russian official figures continue to record the 1995 budget deficit at 3.0 per cent of GDP, interest payments on the growing stock of GKO's were actually adding nearly the same amount to the financing needs in that year. To avoid a debt spiral, any programme adopted then would have had to assume all of the following: a return to economic growth in Russia – indeed, to rapid growth of 4 per cent or more; a stable exchange rate; rising world commodity prices; a government able to manage progress towards a primary budget surplus by means of a major fiscal reform; and the willingness of initial bond holders to roll over and increase their holdings. Not surprisingly, these conditions turned out for the most part to be mutually inconsistent or unattainable, even though a rise in world oil prices in 1995 and 1996 initially masked this impossibility.

The first issues of GKO's were available only to residents, and offered very high interest rates. In 1996, and in part as a result of IMF insistence, the market was

² The substantial difference before 1998 between the Russian official figure and all the other estimates, including those of the IMF, is due overwhelmingly to the insistence of the Ministry of Finance that interest payments on (zero-coupon) GKO's (treasury bills) should not be counted as expenditure.

opened to non-residents. This did eventually succeed in lowering the interest rates, but it also clearly meant that the dangerous accumulation of debt could be continued. Until the first major crisis of confidence in November 1997 this is what, in fact, occurred.

C. The Financial Crisis of Summer 1998

The Russian financial crisis of the summer of 1998 shared many features of other financial crises in recent years. Each of these crises can be partly explained in terms of problems specific to the country affected, in Russia's case the shortcomings of its fiscal system described above being particularly important. But recent episodes of financial crisis – and Russia's was no exception – typically involve the attraction of capital inflows associated with an interest-rate differential, generally resulting from tight monetary policy introduced for macroeconomic balance, and a currency regime designed to stabilize the exchange rate. The inflows are facilitated by relatively liberal rules for capital-account transactions and deregulation of the financial sector, which leave banks free to borrow abroad, thus benefiting from international interest-rate arbitrage but also building up their foreign exchange exposure. The resulting dependence on foreign capital flows leaves the economy vulnerable to their reversal which can be triggered by unfavourable changes in domestic or external conditions (or both). The outflow of capital following the reversal is likely to cause a devaluation which leads to capital losses on the balance sheets of banks and other firms carrying unhedged currency exposures. The subsequent surge in the demand for foreign exchange generated by attempts to cover these losses can create a free fall in the country's currency and a large rise in interest rates, producing widespread bankruptcies.

As part of its efforts to achieve macroeconomic stabilization, as explained above, the federal government had made increasing use of the issuance of GKO's. As can be seen from table 1, of the government deficit (excluding off-budget funds) as much as 50 per cent was due to interest payments, and under the new policy the resulting obligations were financed in Ponzi fashion by sales of new government paper.³ Much of this paper was bought by Russian banks which financed their purchases by borrowing from foreign banks through repo contracts,⁴ in the process exposing themselves to substantial currency risk. But an important part of the debt was also purchased directly by foreign investors, non-resident

³ Ponzi financing denotes the use of additional borrowing to meet interest obligations (which are thus capitalised as part of a borrowers' liabilities).

⁴ A repo or repurchase agreement is a contract between a seller and a buyer of securities (usually those issued by a government) under which the former repurchases them from the latter at a higher price some time in the future. These contracts are used in many financial markets as a vehicle for short-term financing of inventories of securities, where the securities being financed serve as collateral for the loans.

holdings of GKO's and OFZs (coupon bearing instruments) being estimated at about 30 per cent of the total in mid-1998. Currency risks associated with their investment were offset through the purchase of forward contracts from Russian banks (payments which, as explained below, were subsequently frozen under a 90-day moratorium on selected external obligations).⁵

As Russia's current account deteriorated from a position of surplus in 1997 (table 1) to a deficit now estimated at 1.5–2 per cent of GDP for 1998 as a whole, the rouble came under pressure and monetary policy was tightened with the result that the interest rates on GKO's reached levels of more than 100 per cent (more than 40 per cent above those on dollar-denominated instruments with similar maturities).⁶ The consequent decline in the value of government securities led to calls by the foreign creditors of Russian banks for additional collateral for their repo loans. Russian banks thus came under pressure to raise additional funds at just the time when the central bank was draining liquidity from the market as part of its attempt to defend the exchange rate. With the repo market in disarray owing to the falls in the value of government securities, banks' efforts to borrow were transferred to the interbank market which proved unable to sustain these extra demands for funding and eventually ceased to function. These difficulties signalled the liquidity squeeze on Russian banks to international lenders, and increased their fears of widespread insolvencies in the country's financial sector. At the same time the government faced increasing difficulties over borrowing to meet the interest obligations on its debt. The banks had no alternative to closing their repo positions by repaying their borrowing in dollars,⁷ and these repayments put further downward pressure on the exchange rate and international reserves, thus leading to additional monetary tightening and falls in the prices of government securities.

The package of international loans from the IMF, the World Bank and Japan arranged in July was to provide Russia with funding of \$ 17 billion during the remainder of 1998 and 1999 (which was in addition to financing from the IMF and the World Bank of more than \$ 5 billion during this period made available under earlier decisions). However, the attempt to defend the exchange rate which followed (and which cost approximately \$ 4 billion in a month) was eventually abandoned, and a wider band for the rouble/dollar exchange rate was introduced in the third week in August around a new central rate corresponding to a rouble deprecia-

⁵ The most frequently quoted estimate of the value of forward contracts affected by the 90-day moratorium is about \$ 10 billion. According to an estimate of Fitch IBCA, the international credit rating agency, which is cited in *Thornhill, J., J. Grant, and T. Corrigan: "Stakes high in talks to restructure debt", Financial Times, 24 August 1998*, the notional value of outstanding forward contracts sold by Russian banks was \$ 40–50 billion.

⁶ Indeed, "prior to the collapse, annual yields occasionally rose to as high as 300 %". *Economic Trends in Eastern Europe*, (1998), 7 (3): 147.

⁷ Of the approximately \$ 19 billion of external liabilities at the largest Russian banks in mid-1998 about \$ 16 billion had a maturity of one year or less; see *Morgan, J. P.: Global Data Watch, 21 August 1998: 7*.

tion of more than 25 per cent from the previous level of 6.1 roubles to the dollar. This decision was accompanied by other emergency measures including a 90-day moratorium on obligations on selected private foreign debts with a maturity of more than 180 days and on those due to margin calls⁸ and foreign exchange contracts, other capital controls such as a ban on purchases by non-residents of domestic bonds with a maturity of up to one year, and guarantees for private bank deposits. The government also announced a moratorium on its own debt which is to precede an eventual forced conversion of GKO's and other bonds maturing in 1999 into longer-term debt instruments (a step which followed a largely unsuccessful attempt earlier in the year to persuade investors to exchange their holdings of GKO's for longer-term dollar-denominated debt).

The moratorium on government debt caused large losses to foreign banks as the value of the debt was written down, and additional losses resulted from the abortion of forward exchange contracts under the moratorium on selected external obligations. The clearing and payment difficulties that this created for foreign investors led to the bankruptcy of a large United States hedge fund that had specialised in investing in Russian government securities and a rapid rush to liquidity. Underlying this turmoil was the attempt by some large Western banks that had lent directly or indirectly against the collateral of Russian government debt to unwind positions and realise profits to cover losses. For Russian banks the losses were considerably greater than their capital.⁹ The events and the emergency policy response took place during a period when Russia was formally observing an IMF stabilization programme.

At the outbreak of the crisis the total exposure of non-residents to the Russian economy in the forms of debt and equity amounted probably to \$ 200–250 billion, though subsequent falls in asset prices are likely to mean that the figure is now lower.¹⁰ The exposure is unequally distributed, a high proportion being concentrated among West European lenders and investors. This figure constitutes a very small fraction of investors' and lenders' global external exposure: in the case of German banks, for example, whose lending to Russia amounts to more than 50 per cent of the total by international banks, their assets in Russia were less than 5 per cent of their total foreign assets.¹¹

⁸ Margin calls were the calls for additional monies from Russian banks due to unfavourable changes in various categories of their foreign-currency exposure owing to falls in asset prices (in this case of government securities).

⁹ See *Thornhill, J.*: "Gerashchenko holds the key to market's long term future", *Financial Times*, 17 September 1998. Before the devaluation Russian banks' foreign exchange liabilities amounted to almost 70 per cent of their equity. Thus a 10-per-cent depreciation of the rouble reduced their equity by about 7 per cent; see *Morgan, J. P.* (1998: 14). By early October (after the abandonment by the central bank of the new band for the rouble/dollar exchange rate) the rouble lost more than half of its value against the dollar.

¹⁰ *Harris, C., and J. Grant*: "World's exposure exceeds \$ 200 billion", *Financial Times*, 28 August 1998.

D. Global Repercussions

Despite the small scale of international exposure to Russia, the emergency measures taken by its government nevertheless were accompanied by significant declines in prices in international financial markets, substantial downward revisions in forecast levels of capital inflows to developing and transition economies, and unfavourable shifts in such indicators of economies' creditworthiness as the yield spreads¹² on their external bonds in secondary markets. In the event, the repercussions of the Russian crisis on global financial markets have proved to be much deeper than any other emerging-market crisis, including the East Asian crisis. It is true that the pervasive declines in equity prices, which were particularly large in several emerging financial markets, reflected partly investors' liquidation of positions elsewhere to make provision for their losses in Russia. However, the adverse effect of the crisis on global financial markets derived in large part from a reassessment of risk in emerging markets, and from a flight to the most-liquid, least risky instruments such as certain government bonds in industrial countries. This is also recognized by the IMF:

"One key issue raised by the recent financial market turbulence is why the announcement of Russia's forced debt restructuring, and to a lesser extent Malaysia's imposition of capital controls, had such a dramatic effect on emerging market economies' access to global financial markets. It is difficult to attribute the extent of the financial market turbulence either to the scale of Russia's activities in global financial markets or the relative size of Russia's domestic financial markets. For example, Russia's external debt just before the forced debt restructuring amounted to about \$ 160 billion. However, this was equivalent to only one-third of the combined external debts at the end of 1996 of the five Asian countries most affected in the early stages of the current crisis, and just 8 per cent of emerging markets' total external debts... Moreover, Russia accounted for just over 3 per cent of the total international loan commitments and issuance of international bonds and equities by emerging markets in the period from 1992 to end-June 1998.

A more important consideration is that events in Russia and Malaysia highlighted the perceived vulnerability of even hedged local currency positions to counterparty default and convertibility risk and led to a fundamental reassessment by many investors of the attractiveness of emerging market instruments."¹³

There can be little doubt that such a reassessment was already under way following the East Asian crisis. However, the Russian default threatened to set a precedent in exposing the international financial markets to large losses on their investments in emerging markets which they had avoided in East Asia or elsewhere

¹¹ *Morgan*, J. P. (1998: 42): Exposure in the form of official export credit insurance for the financing of Russian import was also relatively large for Germany but small in relation to the country's government budget; see *Morgan*, J. P. (1998: 40).

¹² For the definition of yield spreads see chart 1.

¹³ IMF (1998): *World Economic Outlook and International Capital Markets. Interim Assessment*. Washington, D.C., December: 28–29.

thanks to international bail-out operations. This global repricing of risk and tightened credit conditions resulted in widespread fears that financial disturbances might produce a global recession, thereby triggering a reassessment of price levels in stock markets and further downward pressures.

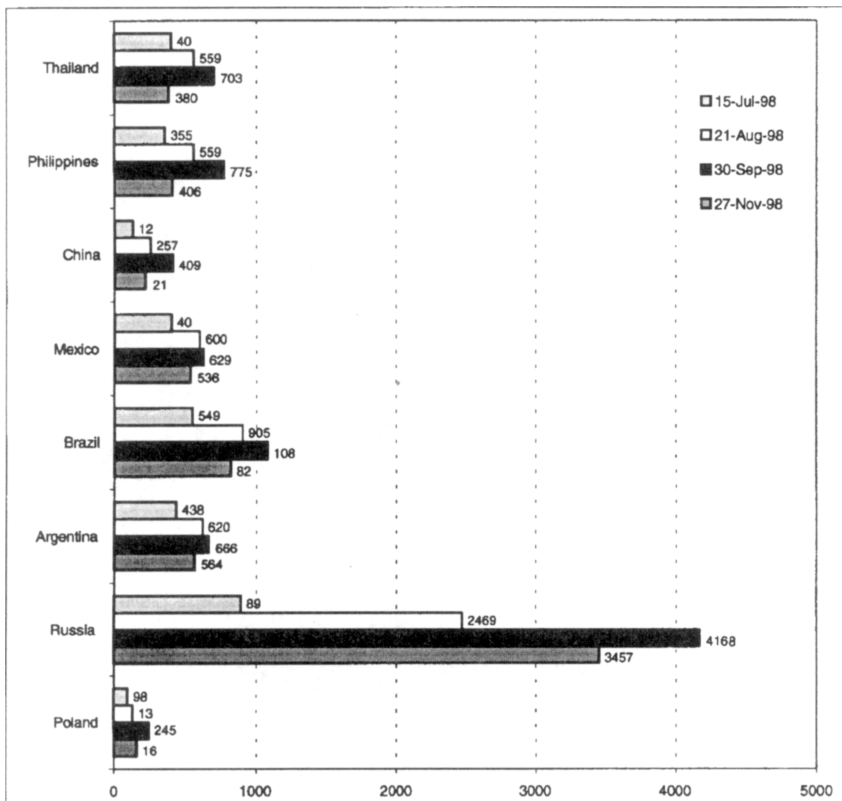
Thus the events of the summer and autumn of 1998 provide a stark reminder of the potency of contagion in today's international financial markets as investors unwind positions often characterised by high degrees of leverage in response to shocks frequently originating in markets in which the share of their global exposure is relatively small. The impact was felt not only in emerging markets but also in industrial countries. The new-issue market for United States corporations came to a virtual halt in activity in the autumn of 1998, and has recovered very slowly subsequently. Commercial banks have stepped in to replace some of the financing slack in that country, but only for better-grade borrowers.

Instability in financial markets produced large swings in the value of the dollar vis-à-vis the European currencies. Since the Russian crisis was initially considered as a threat to the stability of the German banking system, the major lender to the area, initial reactions included a strengthening of the dollar against the mark. This tendency was soon reversed as large United States hedge funds¹⁴ experienced difficulties owing to movements in asset prices following the Russian crisis, and were asked for increased collateral on their Russian positions and had to reduce the size of their balance sheets. The sharp rise in credit spreads between non-investment grade paper and United States Treasury securities produced massive losses in the arbitrage positions of a large United States hedge fund (Long-Term Capital Management) whose share of the market in such securities was so large that the Federal Reserve felt it necessary to coordinate a rescue of the fund in order to avoid the possible breakdown of market liquidity in response to the sale of the fund's portfolio to pay creditors.

Equity prices reacted with steep declines in 25 emerging financial markets in August (in 13 cases – Argentina, Brazil, Chile, Hungary, Indonesia, Malaysia, Mexico, Peru, Philippines, Poland, South Africa, Turkey and Venezuela – the declines amounting to 25 per cent or more). Latin American markets generally experienced larger declines than those of East Asia after the crisis in that region. Between mid-August and mid-October international bond issues by entities from developing and transition economies were extremely rare: the only such issues by entities other than those of Hong Kong (China) and Taiwan Province of China were two by Lebanon.

¹⁴ Hedge funds are private investment pools which originally acquired their name because they used a form of spread trading in which long positions in investments expected to increase in value were balanced by short positions in the same type of assets that were expected to decline in value. These funds now typically follow more aggressive strategies based on high levels of leverage and remuneration of managers consisting primarily of percentages of investment profits.

Yield spreads on internationally issued bonds of developing and transition economies had already tended to rise during the first half of 1998, but they were subject to further sharp increases after the Russian crisis (figure). The main impact was on emerging markets outside East Asia. Amongst countries which experienced large outflows of capital during this period Brazil lost approximately one-third of its international reserves in little more than two months, and both Argentina and Chile experienced severe pressure on their currencies. Mexico, with a flexible exchange-rate policy designed to raise the risks of speculation against the currency, was forced to increase interest rates sharply in order to prevent large capital outflows. In East Asia Hong Kong (China) experienced a sustained attack on its



Source: Financial Times, various issues.

^a Differential between the yield on bonds issued by the borrowing country and those of the same maturity issued by the government of the country in whose currency the borrower's bonds are denominated.

^b 1/100th of one per cent.

Figure: Selected internationally issued emerging markets bonds:
Yield spread^a over united states treasury bonds (Basis points^b)

currency, but elsewhere in countries such as Indonesia, Republic of Korea, Malaysia and Thailand exchange rates remained relatively stable and the trend towards lower interest rates continued.

Table 2
**Estimates and Forecasts of Net Capital Flows to Developing
and Transition Economies**
(Billions of US dollars)

Source / type / region	1996	1997	Estimates / forecasts for 1998			Forecasts for 1999		
			July 1998	Oct. 1998	Jan. 1999	July 1998	Oct. 1998	Jan. 1999
<i>J. P. Morgan</i>								
Total net capital inflows	317	283	188	137	150	179	98	119
Net debt inflows	183	141	76	36	41	46	- 5	1
Medium and Long-term	132	184	97	87	107	50	17	22
Short-term	51	- 43	- 22	- 51	- 66	- 4	- 22	- 20
Net equity inflows	133	141	113	101	109	133	103	117
Net portfolio investment	19	0	12	- 1	- 10	34	17	18
Net direct investment	114	141	101	102	119	99	85	99
Asia		171	109	45	33	48	38	20
	27							
Latin America	82	90	94	74	78	89	50	54
Europe and Africa	64	83	49	30	23	52	27	38
			April 1998	Sep. 1998	Jan. 1999		Sep. 1998	Jan. 1999
<i>Institute of International Finance</i>								
Private flows, net	326.8	259.6	221.3	158.2	151.9		158.3	140.0
Equity investment	130.5	140.5	149.8	116.7	113.3		119.9	122.6
Direct Equity	94.8	116.5	114.5	105.9	111.0		101.8	103.9
Portfolio Equity	35.7	24.0	35.2	10.7	2.4		18.1	18.7
Private creditors	196.3	119.1	71.6	41.5	38.6		38.3	17.4
Commercial banks	121.0	24.8	12.0	- 0.7	- 9.7		11.9	- 8.2
Non-bank private creditors	75.2	94.3	59.5	42.2	48.3		26.4	25.6
Latin America	104.2	106.4	94.8	85.9	87.6		76.0	54.0
Europe	44.5	67.5	58.8	44.1			44.2	
Africa / Middle East	6.2	16.9	12.9	8.7			12.8	
Asia / Pacific	169.7	68.4	54.8	19.4	15.8		25.4	32.5
Five Asian economies ^a	103.2	- 1.1	- 0.3	- 24.6	- 28.3		- 15.1	- 4.8

Source: J. P. Morgan, World Financial Markets, New York, 1 July 1998, 7 October 1998, 8 January 1999; Institute of International Finance, Capital Flows to Emerging Market Economies, Washington, D.C., 30 April 1998, 29 September 1998, 27 January 1999.

^a Indonesia, Republic of Korea, Malaysia, Philippines, Thailand.

Despite a continuation of relatively high yield spreads in secondary markets on the international bonds of most borrowers from developing and transition economies in the first half of 1998, forecasts by various financial institutions for capital inflows remained relatively optimistic.¹⁵ However, following the outbreak of the Russian crisis, the estimates of the Institute of International Finance (IIF) and J. P. Morgan of the out-turn for total net capital flows to emerging markets for the year as a whole as well as forecasts for 1999 have been revised downwards by substantial amounts (table 2). The largest downward revisions for 1998 involved bank lending and portfolio investment, and all major regions were affected. The one category of financing that was relatively little affected by these revisions is FDI, whose relative buoyancy may partly have reflected the influence of increased acquisition of businesses in East and South Asia in response to lower prices in foreign exchange due to currency depreciation and the liberalization of some controls on inward investment. Overall, however, total capital flows in 1998 to developing countries and transition economies as a whole are estimated to have fallen by between \$ 110 and \$ 130 billion in comparison with 1997.

E. Conclusions

Like the East Asian crisis, the Russian crisis combines banking and currency crises, linked through excessive currency exposure and domestic lending funded by foreign borrowing and capital inflows. However, the underlying causes of this crisis are quite different from those in East Asia, since domestic macroeconomic imbalances played much greater role. But, as explained succinctly by the United Nations Economic Commission for Europe in its latest *Survey*, these imbalances cannot simply be explained in terms of slippage in the implementation of the stabilization programme agreed with the IMF; rather, they reflect major failures in the actual Russian transformation model:

“The Russian state’s inability to rectify its major fiscal imbalance is thus indisputably at the heart of its crisis. The contentious and unresolved issue, however, is why the fiscal situation has proved so intractable. The most common answer today is that, quite simply, political will was absent. This, however, remains too superficial a diagnosis to be useful for policy. It needs to be asked *why* Russian political will for fiscal discipline and structural reform has been much weaker than, for example, in Poland and Hungary. The analysis presented in this, and earlier, *Surveys*, proposes a rather different answer; political will is not determined exogenously but has been weak, largely because the initial conditions were so daunting.”¹⁶

The *Survey* goes on to argue that “the Russian fiscal dilemma was made progressively more, not less, acute by the policy mix adopted in 1995” and the “perverse

¹⁵ See UNCTAD (1998): Trade and Development Report, Part One, chap. III, chart 2.

¹⁶ United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) (1998): Economic Survey of Europe, 3: 7.

incentives generated by macroeconomic policy were, moreover, magnified by the deeply flawed privatization process.”¹⁷

As a result of the approach followed in the transition process, the Russian economy lacked the basic institutions and mechanisms needed to undertake effectively a coherent programme of stabilization. The Russian state has not been able to establish a budgetary process, oversight and audit, and a working system of fiscal federalism, which would allow genuine control over public revenues and spending. Thus, macroeconomic instability and fiscal imbalances were reflections of structural deficiencies rather than of discretionary decisions regarding revenues and taxation. There were no institutional fiscal adjustments which could have dramatically improved the fiscal balance routinely through rationalization in taxation and public spending, given the conditions in which the reform process began in Russia. Consequently, policy makers are now faced once more with the urgent tasks of drawing up a coherent programme of reform, not simply for macroeconomic and financial stabilization and restoration of the international solvency of the country, but also for building the institutional framework for market-based activity.¹⁸

Not only was the Russian programme inherently unable to achieve a sustainable degree of economic stabilization because of missing institutions and mechanisms, but there were also fundamental flaws in the design of the programme itself. The inflation targets set were inappropriately low for an economy undergoing major restructuring. The very high rates of interest required inevitably resulted in the collapse of fixed investment on which industrial restructuring depended, and played a major role in choking off growth and aggravating the fiscal position. On the other hand, the measures which were feasible to extract revenue and to cut spending propelled the economy further away from an orderly path to a market economy, and instead drove it towards increased reliance on barter, monetary surrogates, mutual “offsets” and *ad hoc* non-payment processes and mounting arrears which, in turn, undermined the ability of the government to raise revenues.¹⁹

The dangers inherent in the inadequacy of the efforts to achieve fiscal balance have been exacerbated by dependence on foreign financing both in the form of direct investment in government debt instruments and in that of lending to finance Russian banks’ purchases of these instruments. This dependence increased the vulnerability of the Russian economy to a generalized debt run as part of a currency

¹⁷ UNECE (1998): 8.

¹⁸ On whether the programme recently prepared by the Primakov government meets these conditions see *Economic Trends in Eastern Europe*, 1998, 7(4): 222–227.

¹⁹ “The issue of non-payment of taxes by the important energy sector further reveals the unusual character of the Russian fiscal dilemma. The popular perception in the West that arrogant oil and gas barons were simply unwilling to pay the taxes they owed needs some correction. In the complex Russian tangle of non-payment, the government also came to demand effectively that energy be provided free of charge (that is, with no disconnection for nonpayment) to a substantial proportion of users.” (UNECE: 8)

crisis whose consequences are much more extensive than those of a debt run by the creditors of domestic debtors.²⁰

Lessons drawn concerning the external dimension of Russia's financial crisis should not be limited to the government's mismanagement of the opening of its financial markets to foreign investors and lenders or the vulnerabilities associated with reliance on capital inflows for financing fiscal deficits. This experience also highlights once more the irrational exuberance and herd behaviour of international lenders and investors in entering as well as exiting emerging markets.

Since the crisis in East Asia inadequacy of information and lack of transparency regarding structural weaknesses in emerging financial markets have been the subject of greatly enhanced attention as an explanation of build-up of external fragility and crisis. However, much of the increase in the external financial exposure to Russia took place during a period when information was widely available concerning the shortcomings of Russian macroeconomic policy, the weaknesses of the country's banks, and the underdeveloped state of the country's legal and regulatory framework and of its system of corporate governance. Moreover, as noted earlier, most of the recent capital inflows into Russia took place when the country was carrying out IMF stabilization programmes. The Russian experience thus raises serious questions as to the effectiveness of enhanced transparency in influencing the behaviour of international lenders and investors, and as to the relation between programmes of official external financial support and moral hazard.²¹

The Russian crisis should serve as a further reminder of the dangers resulting from the extension of the global network of financial markets to an ever expanding set of countries. Recipients of the associated capital flows are vulnerable to the so-called "flights to quality" of investors in today's global network of financial markets. However, the contagion effects of destabilizing capital movements are not confined to emerging financial markets, increasingly threatening as they do financial firms in industrial countries with direct and indirect exposures to these markets (in the latter case sometimes through complex chains of transactions). Moreover, the Russian crisis does not only point to the inadequacy of current arrangements even for managing global instability (let alone significantly reducing it), but also raises serious questions as to how much can be expected from a new Global Financial Architecture in which so important role is attributed to enhanced transparency to the neglect of other fundamental issues.

²⁰ See UNCTAD (1998), Trade and Development Report, Part One, chap. IV, sect. B.1.

²¹ See *Hoffmann, L. (1999): Währungskrisen – Systemfehler der globalen Marktwirtschaft?, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 1: 72 – 84.*

Schriftenverzeichnis Lutz Hoffmann

Entwicklungsstrategien und Entwicklungsplanung

- Theories of Balanced and Unbalanced Growth: Ein Kommentar.* In: Kyklos, 1965, XVIII: 531 – 535.
- Entwicklungstheorien des ausgewogenen und unausgewogenen Wachstums: Eine Gegenüberstellung.* In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 1965, 121: 523 – 574.
- Importsubstitution und wirtschaftliches Wachstum in Entwicklungsländern – unter besonderer Berücksichtigung von Argentinien, Brasilien, Chile und Kolumbien.* Tübingen: Mohr, 1970.
- Entwicklungspolitische Erfahrungsberichte.* In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 1971, 186: 69 – 78.
- Der Stellenwert der Rohstoffpolitik im Gesamtrahmen der Entwicklungspolitik.* In: Dams, T. und G. Grohs (Hrsg.): Kontroversen in der internationalen Rohstoffpolitik. München: Kaiser-Grünwald, 1977: 28 – 40.
- Entwicklungspolitik I: Strategien* (zus. mit Hermann Sanders). In: HdWW, 1979, 3: 393 – 407.
- Comments on Deepak Lal and Sarath Rajapatirana: Foreign Trade Regimes and Economic Growth in Developing Countries.* In: Giersch, Herbert (Hrsg.): Free Trade in the World Economy – Towards an Opening of Markets. Tübingen: Mohr, 1987: 243 – 249.
- Binnenmarktorientierung versus Weltmarktorientierung: Entwicklungsstrategien im Spannungsfeld zwischen Ökonomie und Politik.* In: Streit, M. (Hrsg.): Wirtschaftspolitik zwischen ökonomischer und politischer Rationalität. Festschrift für Herbert Giersch. Wiesbaden: Gabler, 1988: 45 – 59.
- Weltwirtschaftliche Turbulenz und wirtschaftliche Entwicklung.* In: Kieler Vorträge, 1988, Neue Folge, 114.
- Die Entwicklungsländer und die aktuellen Welthandelskontroversen.* In: Loccumer Protokolle, 1988, 54: 53 – 60.
- Auswirkungen der Preispolitik auf das Gesamtangebot auf Agrarmärkten in Entwicklungsländern. Anmerkungen zum Referat von Hans Schäfer: Zum Zusammenhang zwischen Agrarpreisen und Agrarproduktion in Entwicklungsländern.* In: Körner, Heiko (Hrsg.): Probleme der ländlichen Entwicklung in der Dritten Welt. Schriften des Vereins für Socialpolitik, 1988, 173: 145 – 151.
- Industrialization Policies in South-East Asia with Particular Reference to South Korea.* In: Buhbe, Matthes und Sami Zreigat (Hrsg.): The Industrialization of Jordan – Achievements & Obstacles. Friedrich-Ebert-Stiftung, 1989: 49 – 54.

- South Asia and European Integration: Lessons from the Past and the Future Prospects.* In: Pakistan Development Review, 1989, 28: 465 – 507.
- European Integration and its Impact on Developing Countries.* In: Kulesa, Manfred, und Peter Waller (Hrsg.): Europe in the Nineties and the Third World. SID-Berlin-Berichte, 1990, 5: 87 – 96.
- Institutionelle Möglichkeiten einer multilateralen Handelsliberalisierung.* In: Sautter, Hermann (Hrsg.): Konsequenzen neuerer handelspolitischer Entwicklungen für die Entwicklungsländer. Schriften des Vereins für Socialpolitik, 1990, Neue Folge, 197: 39 – 47.
- Comments on: *The Evolution of the World Trading System and the Future of Multilateralism; U.S. Trade Policy and the Global Trading System: A View from Europe; Canada-EC Trade, Post-1992: Direct and Indirect Effects of European Integration.* In: Logair, John (Hrsg.): Regional Integration in the World Economy: Europe and North America – Joint Canada-Germany Symposium, Kiel, 1990 – Report 64–90. The Conference Board of Canada 1990: 36 – 38.
- Zum Problem der Erfassung wirtschaftlicher Entwicklung.* In: Geographie und Schule, 1997 (Juni), 107: 7 – 11.

Industrialisierung und Direktinvestitionen

- The Import Intensity of Import Substitution: Ceteris Paribus versus Mutatis Mutandis.* In: Kyklos, 1967, 2: 511 – 521.
- Pattern of Growth and Structural Change in West-Malaysia's Manufacturing Industry* (zus. mit Tan New Nee). Kajian Ekonomi Malaysia. University of Malaysia, 1971, VIII(2): 44 – 69. Reprint: In: Lim, D. (Hrsg.): Readings in Malaysian Economic Development. Oxford: University Press, 1975.
- Import Substitution – Export Expansion and Growth in an Open Developing Economy: The Case of West Malaysia.* In: Weltwirtschaftliches Archiv, 1973, 109: 452 – 475.
- Der Einfluß ausländischer Direktinvestitionen auf den Strukturwandel in Entwicklungsländern – Empirie contra Prophetie?* In: Bombach, Gottfried, et al. (Hrsg.): Probleme des Strukturwandels und der Strukturpolitik. Tübingen, 1977.
- Ökonomische Rückwirkungen einer verstärkten Förderung von Privatinvestitionen in Entwicklungsländern.* In: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (Hrsg.): Ökonomische Rückwirkungen der Politik der wirtschaftlichen Zusammenarbeit auf die Bundesrepublik. Bonn, 1979.
- Economic Aspects of Performance Guarantees and Investment Protection Schemes for Private Foreign Direct Investment in Developing Countries* (zus. mit Hermann Sanders). In: Industry 2000 – New Perspectives. Collected Background Papers, UNIDO 1980, 2: 175 – 178.
- Industrial Cooperation in the Field of Small Scale Private Foreign Direct Investment in Low Income Developing Countries.* In: Industry 2000 – New Perspectives. Collected Background Papers, UNIDO 1980, 2 (summary).
- Industrial Growth, Employment and Foreign Investment in Peninsular Malaysia* (zus. mit Tan Siew Ee). Oxford: University Press, 1980.

Free Enterprise Zones in Economic Development. In: Giersch, Herbert (Hrsg.): New Opportunities for Entrepreneurship. Tübingen: Mohr, 1984: 242–248.

Konsequenzen wirtschaftlicher Stagnation in den Industrieländern für die Entwicklungsländer. In: Greenpeace und Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Wirtschaft ohne Wachstum. Denkanstöße – Handlungskonzepte – Strategien. Wiesbaden: Gabler, 1999: 157–161.

Beschäftigung und Einkommensverteilung

Employment Creation Through Export Growth: A Case Study of West Malaysia's Manufacturing Industries (zus. mit Tan Siew Ee). In: Giersch, Herbert (Hrsg.): The International Division of Labour – Problems and Perspectives. Kiel, 1974: 399–433.

Towards a Policy-Oriented Analysis of the Distribution of Income in Developing Countries. In: Nissen, H.P. (Hrsg.): Income Distribution and Redistribution in Developing Countries – from Theory to Policy: an Appraisal. Bonn: IAFEF, 1976 (Abstract).

Ansätze einer Verteilungspolitik in Entwicklungsländern unter Berücksichtigung des Wachstums (zus. mit Kurt von Rabenau). In: von Urff, Winfried (Hrsg.): Wachstum, Einkommensverteilung und Beschäftigung in Entwicklungsländern. Schriften des Vereins für Socialpolitik, 1978, 94: 43–82.

Income Inequality, Poverty and the Gini-Ratio – An Attempt to Reconcile some Problems of Measuring Income Distribution in Developing Countries. In: Bagiotti, Tullio und Giam-piero Franco (Hrsg.): Pioneering Economics. Festschrift für Prof. Demaria. Padova, 1978: 479–494. Wiederabgedruckt in: Economics, 1979, 2.

The Remuneration of Labour and Capital in the Manufacturing Sector of a Developing Economy – the Case of Malaysia. (zus. mit Bernd Weber). In: Timmermann, Vincenz (Hrsg.): Beiträge zur Industrialisierungs- und Handelspolitik der Entwicklungsländer. Schriften des Vereins für Socialpolitik, 1980, 110: 91–103.

X-Efficiency Theory, Productivity and Growth. In: Giersch, Herbert (Hrsg.): Towards an Explanation of Economic Growth. Tübingen: Mohr, 1981: 213–216.

Wege zur Überwindung der Arbeitslosigkeit in Deutschland und in Europa. (zus. mit Wolfgang Scheremet). In: Liberal, 1994, 36(2): 22–30.

Vollbeschäftigung – Vordringliche Aufgabe der Wirtschaftspolitik. In: Siegers, Josef (Hrsg.): Vollbeschäftigung – Chance oder Illusion? Programme – Pläne – Perspektiven. Köln: Wirtschaftsverlag Bachem, 1994: 157–171.

Arbeitsplätze in Deutschland im internationalen Wettbewerb. Industriestandort Deutschland – Arbeitsplätze und Energie. In: VDI-Berichte. VDI-Gesellschaft Energietechnik, Düsseldorf, 1997, 1311: 1–8.

Die Entkopplung von Arbeits- und Betriebszeiten. In: Arbeitszeiten gestalten, Betriebszeiten optimieren, Lebenszeit gewinnen. Dokumentation der Fachtagung des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen vom 24. 10. 1997 in Düsseldorf: 19–36.

Zukunft gestalten – Arbeit schaffen. In: Dokumentation zum DGB Beschäftigungsgipfel 8.–9. 4. 1997 in Berlin: 17–20 und 48–50.

Standort

Theoretische Untersuchungen zum Problem des Unternehmensstandorts, der Unternehmungsgröße und der Unternehmungszahl unter dem Gesichtspunkt der Kostenminimierung. Dissertation, Kiel, 1962.

Faktoren der Standortwahl für Kernkraftwerke in ausgewählten Industriestaaten (zus. mit G. Obermair, W. Ringler, B. Romahn und H. Sanders). Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 1978.

Nutzung, Allokation und Akkumulation von Ressourcen im Raum. In: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 1985, 105.

Wirtschaftsstandort Deutschland. In: et-aktuell, Energiewirtschaftliche Tagesfragen, 1993, 43(6): 371–375.

Wirtschaftsstandort Deutschland im internationalen Vergleich. In: Gewerkschaftliche Monatshefte, 1994, 45(1): 45–57.

Der Standort Deutschland im internationalen Vergleich. In: Kantzenbach, Erhard und Otto G. Mayer (Hrsg.): Deutschland im internationalen Standortwettbewerb. Veröffentlichungen des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung. Baden-Baden: Nomos, 1995, 18: 47–76.

Der Standort Bundesrepublik: Ausbildung, Sozialordnung, Steuern, Ost/West-Einbindung. In: Dokumentation der Fachtagung „Anforderungen an das Innovationssystem der 90er Jahre in Deutschland“ des Bundesministers für Forschung und Technologie am 3. u. 4. 12. 1995.

Wirtschaftsstandort im Aufbruch – Von der Technologie-Politik zur Innovationspolitik. In: Tagungsband vom Workshop „Von der Technologiepolitik zur Innovationspolitik“ am 17. 8. 1996 in Berlin: 7–11.

Wirtschaft und neue Informations-Techniken: Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort Deutschland bei fortschreitender Globalisierung (zus. mit Wolfgang Seufert). In: SPD-Bundestagsfraktion (Hrsg.): Argumente, Zukunft Informationsgesellschaft, 1997 (Oktober): 33–37.

Technologiewahl und Technologietransfer

Economies of Scale, Factor Intensities and Substitution: Micro Estimates for Malaysia's Manufacturing Industries (zus. mit Bernd Weber). In: Weltwirtschaftliches Archiv, 1976, 112: 111–135.

New Energy Technologies: Their Impacts on Energy Policies: Comment. In: Giersch, Herbert (Hrsg.): Emerging Technologies – Consequences for Economic Growth, Structural Change and Employment. Tübingen: Mohr, 1982: 243–248.

Problems and Perspectives of the Transfer of Technology between the Countries of the European Communities and India (zus. mit Hubert Reile, Hermann Sanders, Fawzia Vardag). Regensburg: ATW, 1984, 3.

Technologietransfer in Entwicklungsländer – Analytische Konzepte und wirtschaftspolitische Aspekte. In: Späth, L. und H. Dräger (Hrsg.): Zielsetzung Partnerschaft: Die weltwirtschaftliche Bedeutung von Auslandsinvestitionen und Technologietransfer. Edition Dräger-Stiftung: Zukunft. Bonn: Verlag Bonn aktuell, 1985, 9: 245 – 271.

Technology Transfer to India – the Interaction of Company Behaviour and Government Policy (zus. mit Hubert Reile und Fawzia Vardag). In: Callewaert, W. M. und R. Kumar (Hrsg.): EEC-India – Towards a Common Perspective. Leuven, 1985.

Analytische Konzepte des Technologietransfers in Entwicklungsländer. In: König, Wolfgang Joachim Peters und Wolfgang Ullrich (Hrsg.): Betriebliche Kooperation mit den Entwicklungsländern – Möglichkeiten und Grenzen des Mittelstandes. Tübingen: Mohr, 1987.

Internationale Wirtschaftsbeziehungen

Die Theorie der effektiven Protektion (zus. mit Kurt von Rabenau). In: Weltwirtschaftliches Archiv, 1971, 107: 191 – 234.

The World Economy in Transition: A tripartite report by seventeen economists from the EEC, Japan and North America. Washington D. C.: Brookings Institution, 1975.

Scope for Manufactured Export Expansion in Developing Countries: Comment. In: Giersch, Herbert (Hrsg.): Reshaping the World Economic Order. Tübingen: Mohr, 1977: 86 – 90.

World Energy and Petroleum – Supply and Demand Prospects to 1990 (zus. mit B. J. Choe und R. Vedavalli). Washington D. C.: World Bank, 1978.

Der Weltmarkt für Rohöl: Gegenwärtige Situation und Zukunftsperspektiven für die achtziger Jahre. Gutachten im Auftrage des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Regensburg, 1979.

Zölle – Theorie und Politik (zus. mit Wolfgang R. Fikentscher). In: HdWW, 1982, 9: 629 – 648.

Die Bedeutung der Außenwirtschaftspolitik für betriebliche Export- und Importaktivitäten. In: Durch Erschließung ausländischer Märkte in die Offensive. Schriftenreihe der Industrie- und Handelskammer Regensburg, 1982, 8: 9 – 15.

What New International Economic Order: Comment. In: Simonis, Udo Ernst (Hrsg.): Ordnungspolitische Fragen zum Nord-Süd-Konflikt. Schriften des Vereins für Socialpolitik, 1983, 129: 113 – 122.

Weltwirtschaftliche Turbulenz und wirtschaftliche Entwicklung. In: Kieler Vorträge, 1988, Neue Folge, 114.

UNCTAD and Trade Liberalization. In: Dicke, D. C., und E. U. Petersmann (Hrsg.): Foreign Trade in the Present and a New International Economic Order. Fribourg: University Press, 1988: 323 – 339.

Verschuldung der Dritten Welt – Finanzkrise oder Krise der Weltwirtschaft? In: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.): Schuldenkrise der Dritten Welt – Ausweg mit der UNO? Bonn, 1988.

The World Economy: Where does it go in 1995? In: SSI Studi e Servizi Internazionali, Gruppo Ambrosetti (Hrsg.): *Globalità Plus 95: Informazioni ad alto valore aggiunto*. World Economy Letter, 1995, 1: 21 – 36.

Währungskrisen – Systemfehler der globalen Marktwirtschaft? In: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 1999, 48(1): 72 – 84.

Energieprobleme der Industrieländer

Windenergie – Eine systemanalytische Bewertung des technischen und wirtschaftlichen Potentials für die Stromerzeugung der Bundesrepublik Deutschland (zus. mit L. Jarass und G. Obermair). Berlin: Springer, 1980.

Wind Energy. An Assessment of the Technical and Economic Potential – A Case Study for the Federal Republic of Germany. New York: Springer, 1980.

Potential, Wirtschaftlichkeit und Marktdurchsetzung von Windkraftwerken (zus. mit G. Obermair, A. Jarass, L. Jarass). In: *Tagungsberichte zum 3. Internationalen Sonnenforum in Hamburg*, 1980: 113 – 129.

Wind Energy for the Federal Republic of Germany (zus. mit G. Obermair, A. Jarass, L. Jarass). In: *Wind Engineering*, 1981, 5(3): 154 – 161.

Economic Evaluation of Wind Energy Systems. In: *Implementing Agreement for a Programme of Research and Development on Wind Energy Conversion Systems*, 1981, Jül-Spez-108: 28 – 37.

Die ökonomischen Herausforderungen im Energiesektor unter Berücksichtigung der Umweltaspekte. In: *Spaltet der Binnenmarkt den europäischen Energiemarkt?*, SAEE-Schriftenreihe, 1989, 1: 59 – 72.

Energieprobleme der Entwicklungsländer

Energy Demand in Developing Countries: An Outline for Research. Washington D. C.: World Bank, 1977.

Energy Demand in Developing Countries: Approaches to Estimation and Projection. In: OECD/International Energy Agency: *Proceedings of a workshop on Energy Data of Developing Countries*. Paris, 1979, Vol. I: 109 – 118.

Energy Demand Projections for Developing Countries: The IPASVA Approach. In: World Energy Conference. Conservation Commission. *Proceedings of an Energy Demand Workshop*, Paris, 1980 (January).

Energy Demand and Structural Change in Developing Countries (zus. mit M. Mors). In: Auer, Peter (Hrsg.): *Energy and the Developing Nations*. *Proceedings of an EPRI workshop*. Pergamon Press, 1980: 197 – 241.

- Energy Demand and its Determinants in Brazil.* In: Cook, Wade D. und Tillo E. Kuhn (Hrsg.): Management Science in Developing Countries – Techniques and Achievements. North-Holland, 1981: 361 – 394.
- Der Kapitalbedarf im Energiesektor der Öl importierenden Entwicklungsländer.* In: Probleme der Rohstoffsicherung. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, 1981, 92/93: 19 – 24.
- Energy Demand in the Developing World: Estimations and Projections to 1990 by Region and Country* (zus. mit M. Mors). In: World Bank Commodity Models. Washington D. C., 1981, I: VII 1 – VII 152. (World Bank Staff Commodity Working Paper No. 6).
- Derzeitige Situation und spezielle Probleme im Energiebereich der Entwicklungsländer.* In: Energiewirtschaft und gesamtwirtschaftliche Entwicklung – internationale und nationale Aspekte. Beihefte der Konjunkturpolitik, Berlin: Duncker & Humblot, 1981, 28: 107 – 117.
- The Impact of Rising Oil Prices on Oil-Importing Developing Countries and the Scope for Adjustment* (zus. mit Lorenz Jarass). In: Weltwirtschaftliches Archiv, 1983, 119: 297 – 316.
- Das Energieproblem der Dritten Welt.* In: Tagungsbericht der 4. Hochschultage Energie. Essen: RWE, 1983: 15 – 29.
- Impact of the Energy Crisis on the Third World and the Prospects for Adjustment.* In: Machlup, Fritz, Gerhard Fels und Hubertus Müller-Groeling (Hrsg.): Reflections on a Troubled World Economy. Essays in Honour of Herbert Giersch. Macmillan, 1983: 302 – 324.
- Auswirkungen der Ölpreiserhöhungen auf die Weltwirtschaft.* In: Lücke, Fritz (Hrsg.): Ölkrise: 10 Jahre danach. Gesellschaft für Energiewissenschaft und Energiepolitik. Jahrestagung 1983. Verlag TÜV Rheinland, 1984: 296 – 304.
- Offshore-Gasnutzung – Die Wirtschaftlichkeit potentieller Kooperationsprojekte zwischen der Bundesrepublik Deutschland und ausgewählten Förderländern* (zus. mit Wilfried Prewo), Band IV (Malaysia). Kiel: Institut für Weltwirtschaft, 1982. (Gekürzt erschienen in Prewo, W. (Hrsg.): Offshore-Gasnutzung: Chancen für Internationale Kooperation. Schriftenreihe Gas, Erdgas, 1984, 5: 272 – 390.)
- Ein Simulationsmodell zur Energiesektorplanung in Entwicklungsländern, dargestellt am Beispiel Kenias* (zus. mit Arthur Fichtl und Herwig Mayer). In: Siebert, Horst (Hrsg.): Quantitative Ansätze zur Modellierung des Energiesektors. Tübingen: Mohr, 1984.
- Energy Demand in Developing Countries: A Minimum Standard Model* (zus. mit Lorenz Jarass). Washington D. C.: World Bank, 1985.
- Energy and Growth – a Comparison of 13 Industrial and Developing Countries* (zus. mit G. Leach, L. Jarass, G. Obermair). London: Butterworths, 1986.

Probleme des Übergangs zur Marktwirtschaft

- Außenwirtschaftliche Herausforderungen beim Übergang zur Marktwirtschaft und die Veränderungen der gewachsenen außenwirtschaftlichen Beziehungen.* In: Jens, Uwe (Hrsg.): Der Umbau. Von der Kommandowirtschaft zur Öko-sozialen Marktwirtschaft. Baden-Baden: Nomos, 1991: 131 – 147.

- German Unification: Its Impact on the Single European Market and on Economic Relations with Eastern Europe and the Soviet Union.* IIES Seminar Series, 1991, 9106: 61 – 86.
- Die wirtschaftliche Neuordnung Europas – Erfahrungen und Perspektiven.* In: Schriften des Vereins für Socialpolitik, 1991, 218: 111 – 114.
- Wirtschaftlicher Umbruch in Osteuropa: Auswirkungen auf die deutsche und westeuropäische Wirtschaft.* In: Bundesverband der deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (Hrsg.): Bankpraxis '91. BVR-Schriftenreihe, 1992, 35: 25 – 33.
- Vitalisierung der Wirtschaft im Osten: Erfolgsbedingungen für eine wirtschaftliche Erholung Mittel- und Osteuropas.* In: Schriftenreihe der Klaus-Dieter-Arndt-Stiftung, 1993, 21: 5 – 22.
- Kazakhstan's Transformation Process – Stabilization, Reform and Globalization* (zus. mit Heiner Flassbeck und Ludger Lindlar). In: Padma Desai (Hrsg.): *Going Global – Transition from Plan to Market in the World Economy.* Cambridge: MIT Press, 1995: 353 – 384.
- The Economies of Orthodox Money-Based Stabilizations: The Case of Russia, the Ukraine and Kazakhstan* (zus. mit Peter Bofinger und Heiner Flassbeck). In: *Voprosy Ekonomiki*, 1995, 12: 26 ff.
- Aufbruch in die Marktwirtschaft: Reformen in der Ukraine von innen betrachtet* (zus. mit Axel Siedenberg) (Hrsg.). Frankfurt: Campus Verlag, 1997.
- Ein Stabilitätspakt für die Ukraine.* In: Hoffmann, Lutz und Axel Siedenberg (Hrsg.): *Aufbruch in die Marktwirtschaft: Reformen in der Ukraine von innen betrachtet.* Frankfurt: Campus Verlag, 1997: 57 – 66.
- Ukraine: Berater stellen Arbeitsergebnisse vor:* In: *Ost-West-Contact*, 1997, 7: 6.
- Orthodox Money-Based Stabilization (OMBS) Versus Heterodox Exchange Rate-Based Stabilization (HERBS): The Case of Russia, the Ukraine and Kazakhstan* (zus. mit Peter Bofinger und Heiner Flassbeck). In: *Economic Systems*, 1997, 21(1): 1 – 33.
- Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Verschuldung in Kasachstan.* In: *Aufbau. Zeitschrift des Wirtschaftsforschungsinstituts der Republik Kasachstan*, 1997, 1: 33 – 37.
- Ukraine at the Crossroads: Economic Reforms in International Perspective* (zus. mit Axel Siedenberg) (Hrsg.). Berlin: Physica-Verlag, 1998 (November) ukrainische Fassung; 1999 (Januar) englische Fassung.
- Kazakhstan's Economy in a Shadow of the Asian Crisis and Ruble's Devaluation* (zus. mit Peter Bofinger, Alfred Steinherr und Heiner Flassbeck). In: *Scientific – Practical Economic Journal*, 1998, 3: 42 – 46.

Europäische Union

- L'union économique et monétaire: rationalité économique ou politique?* In: *L'Allemagne en puissance. Collection Université d'été.* Edition Descartes, 1992: 11 – 37.
- Problems and Perspectives of East-West-Economic Relations.* In: Lombardini, Siro [Fondazione Eni Enrico Mattei] (Hrsg.): *Europe between East and South.* Dordrecht: Kluwer Akad. Press, 1994.

L'importance de l'Europe Centrale et Orientale pour l'industrie allemande. In: Revue du Marché Commun et de l'Union européenne, 1993, 369: 550–557.

Konfliktpotentiale der Wirtschafts- und Währungsunion. In: Kaiser, Karl und Hanns W. Maull (Hrsg.): Die Zukunft der europäischen Integration: Folgerungen für die deutsche Politik. Arbeitspapiere zur internationalen Politik. Bonn: Europa Union Verlag, 1993: 27–36.

Wachstums- und Industriepolitik bei Vergrößerung des Wirtschaftsraumes. Anmerkungen zum Referat von Karl Heinrich Oppenländer: In: Gahlen, Bernhard und Hans Jürgen Ramser (Hrsg.): Europäische Integrationsprobleme aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht. Wirtschaftswissenschaftliches Seminar Ottobeuren. Tübingen: Mohr, 1994, 23: 283–285.

Europäische Union und Wirtschaft. In: Thränert, Oliver (Hrsg.): Europäische Union und Europa. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, 1994: 29–38.

Wirtschaftsentwicklung Neue Bundesländer

Integrating the East German States into the German Economy: Opportunities, Burdens and Options. In: Welfens, Paul J. J. (Hrsg.): Economic aspects of German unification: national and international perspectives. Berlin: Springer Verlag, 1992, 1: 49–71.

Warten auf den Aufschwung: Eine ostdeutsche Bilanz. Regensburg: Transfer Verlag, 1993.

Das produzierende Gewerbe in den neuen Bundesländern – Situationen und Perspektiven. In: Dokumentation des 89. ordentlichen Verbandstages der Berlin-Brandenburgischen Wohnungsunternehmen e.V. (BBU). Schriftenreihe BBU, 1993, 3: 28–61.

Empirische Wirtschaftsforschung in Ostdeutschland – ein Geleitwort (zus. mit Erhard Kantzenbach, Paul Klemmer, Karl Heinrich Oppenländer, Horst Siebert). In: Wirtschaft im Systemschock: Die schwierige Realität der ostdeutschen Transformation. Institut für Wirtschaftsforschung Halle (Hrsg.) Berlin, 1994: 5.

East Germany in Transition. In: Joint Economic Committee. Congress of the United States, study papers. Washington D. C., 1994: 663–675.

Ökologie

Für eine ökologische Steuerreform. In: Brandenburger Umweltjournal, 1993, 12: 2.

Ökologische Steuerreform: Realisierungschancen besser denn je (zus. mit Michael Kohlhaas). In: Zeitschrift für Angewandte Umweltforschung, 1994, 7(3): 297–301.

Making Ecology and Economy Compatible. In: Schwab, Klaus (Hrsg.): Overcoming indifference. New York: New York University Press, 1995: 139–140.

Interview zur Ökologischen Steuerreform. Die Ökologische Steuerreform. Was sie ist, wie sie funktioniert, was sie uns bringt. In: Deutscher Naturschutz Ring (DNR), Naturschutzbund Deutschland Bonn (NABU); Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) (Hrsg.). Berlin: Birkhäuser Verlag, 1998: 82–83.

Sonstiges

- Konjunkturpolitik.* In: Evangelisches Staatslexikon, 1969.
- Was kostet die Hoffnung auf Frieden? – Einige wirtschaftliche Aspekte der Rüstung.* In: Creuzburg, M. (Hrsg.): Beiträge der Wissenschaft zu Krieg und Frieden. Beiträge zum interdisziplinären Kolloquium, Universität Regensburg, 1983: 123 – 144.
- Eine deutsche Mark, ein deutscher Markt. Aktuelle Fragen einer deutschen Volkswirtschaft.* In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Festreden – Festakt am 2. Juli 1990, Wiesbaden, 1990 (September): 27 – 45.
- Gedenkfeier für Ulrich von Hassell am 6. November 1989 im Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung. In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung. 1990, 59, 1: 5 – 13.
- Anmerkungen zum Diskussionsentwurf Regierungsprogramm 1994: Wirtschaft und Finanzen.* In: Scherer, Klaus Jürgen und Heinrich Tiemann (Hrsg.): Wechsel '94. Das Regierungsprogramm der SPD. Stellungnahmen aus der Wissenschaft. Marburg: Schüren, 1994: 81 – 84.
- Perspektiven der deutschen Wirtschaft.* In: Sautter, Hermann (Hrsg.): Wirtschaftspolitik in offenen Volkswirtschaften. Festschrift für Helmut Hesse zum 60. Geburtstag. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 1994: 149 – 162.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.* In: Schlecht, Otto und Ulrich van Suntum (Hrsg.): 30 Jahre Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Krefeld: Sinus, 1995: 40 – 43.
- Die Rolle des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) bei der wirtschaftswissenschaftlichen Begleitung der Integration der neuen Bundesländer in die Europäische Union* (zus. mit Rolf-Dieter Postlep). In: Piehl, Ernst (Hrsg.): Europa in Ostdeutschland. Zur Zwischenbilanz und zu den Perspektiven der Europäischen Strukturförderung in den Neuen Bundesländern und Berlin sowie in den Reformländern von Mittel- und Osteuropa. Beiträge zum Integrationsprozeß von Ostdeutschland in die Europäische Union. Bonn: Europa Union Verlag, 1996: 287 – 289.
- Jahrbuch Internationale Politik 1993 – 1994* (zus. mit Wolfgang Wagner, Marion Gräfin Dönhoff, Karl Kaiser, Werner Link, Hanns W. Maull) (Hrsg.): Jahrbücher des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Internationale Politik. München: Oldenbourg-Verlag, 1997 (21).
- Zur Rolle der empirischen Wirtschaftsforschung für die Politikberatung* (zus. mit Gert Wagner). In: Wirtschaftsdienst, 1998, III: 185 – 192.
- Jahrbuch Internationale Politik 1995 – 1996* (zus. mit Wolfgang Wagner, Marion Gräfin Dönhoff, Karl Kaiser, Werner Link, Hanns W. Maull) (Hrsg.): Jahrbücher des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Internationale Politik. München: Oldenbourg-Verlag, 1998 (22).

Autorenverzeichnis

Prof. Yilmaz Akyüz, Ph. D.

Head of Macroeconomic and Development Policies, Division on Globalization and Development Strategies, UNCTAD. Principal author and head of the team preparing the „UNCTAD Trade and Development Report“. Before he was Professor in economics at the Faculty of Political Sciences and the Middle East Technical University, Ankara; University of East Anglia; and Webster University, Geneva. Main fields of research: Macroeconomics, finance, international monetary systems, economic growth and development. Yilmaz Akyüz knows Lutz Hoffmann since 1985, when they worked together at UNCTAD.

Bernd Braasch

Bundesbankdirektor, Leiter des Hauptbereichs Volkswirtschaft, Kredit und Wertpapiere, Außenwirtschaft, Öffentlichkeitsarbeit und Beirat bei der Landeszentralbank in der Freien Hansestadt Bremen, in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt.

Andrew Cornford

Economic Advisor, Division on Globalization and Development Strategies, UNCTAD. Main fields of research: Financial markets and regulation. Andrew Cornford knows Lutz Hoffmann since 1985, when they worked together at UNCTAD.

Prof. Dr. Juergen B. Donges

Professor für Wirtschaftliche Staatswissenschaften an der Universität zu Köln und Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik. Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Arbeitsgebiete: Internationale Wirtschaftsbeziehungen, Konjunktur und Wachstum, Ordnungspolitik. Juergen Donges kennt Lutz Hoffmann seit dem Jahre 1966 aus gemeinsamer Assistentenzeit am Lehrstuhl von Professor Herbert Giersch an der Universität des Saarlandes in Saarbrücken. Enge Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Entwicklungspolitik.

Prof. Dr. Gerhard Fels

Direktor und Mitglied des Präsidiums des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln e. V. und Honorarprofessor an der Universität zu Köln, zuvor Honorarprofessor an der Universität Kiel, wissenschaftlicher Mitarbeiter und stellvertretender Direktor am Institut für Weltwirtschaft, Kiel und Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Arbeitsgebiete: Internationale Wirtschaftsbeziehungen, Entwicklungspolitik, Strukturpolitik und industrielle Entwicklung, Konjunkturpolitik. Gerhard Fels kennt Lutz Hoffmann seit 1963, als sie am Institut für europäische Wirtschaftspolitik an der Universität des Saarlandes und im Stab des Sachverständigenrates zu Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zusammengearbeitet haben.

Dr. Fritz Franzmeyer

Leiter der Abteilung Weltwirtschaftliche Strukturen im DIW, seit 1997 im Ruhestand. Zuvor Aufbau der DIW-Arbeitsgruppe Europäische Integration. Mitglied im Präsidium, viele Jahre auch im Vorstand des interdisziplinären Arbeitskreises Europäische Integration e.V.

sowie im wissenschaftlichen Direktorium des Instituts für europäische Politik, Bonn. Mitglied im wissenschaftlichen Beirat des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit. Fritz Franzmeyer kennt Lutz Hoffmann seit dessen Amtsübernahme als Präsident des DIW. Beide waren gemeinsam in zahlreichen DIW-internen wie -externen Fachdiskussionen involviert.

Prof. Dr. Hans-Rimbert Hemmer

Professor für Volkswirtschaftslehre an der Justus-Liebig-Universität, Gießen. Von 1988 – 1993 Kurator bei der Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung (DSE). Arbeitsgebiete: Entwicklungsländer, langfristige Wachstumsanalysen. Hans-Rimbert Hemmer kennt Lutz Hoffmann seit Anfang der 70er Jahre durch viele gemeinsame Diskussionen, bspw. im Entwicklungsländerausschuß des Vereins für Socialpolitik und im Wissenschaftlichen Beirat beim BMZ.

Prof. Dr. Friedhelm Hengsbach

Professor für Christliche Gesellschaftsethik an der Philosophisch-Theologischen Hochschule St. Georgen in Frankfurt am Main. Leiter des Oswald von Nell-Breuning Instituts für Wirtschafts- und Gesellschaftsethik. Mitglied des Jesuitenordens. Arbeitsgebiete: Zukunft der Arbeitsgesellschaft; Verbindung von Erwerbssystemen und sozialer Sicherung; Politische Wirtschaftsethik; Theorie demokratiefähiger Marktwirtschaften. Friedhelm Hengsbach kennt Lutz Hoffmann persönlich seit 1994. Sie nahmen gemeinsam an mehreren Fachdiskussionen bzw. Anhörungen teil.

Prof. Dr. Dr. h. c. Helmut Hesse

Präsident der Landeszentralbank in der Freien Hansestadt Bremen, in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt, seit 1999 im Ruhestand. Zuvor von 1966 – 1988 ordentlicher Professor an der Georg-August-Universität Göttingen. Arbeitsgebiete: Internationale Wirtschaftsbeziehungen, Geld- und Währungspolitik, Entwicklungsländer. Er promovierte und habilitierte sich bei Prof. Dr. W.G. Hoffmann, Vater von Lutz Hoffmann. Er pflegt mit Lutz Hoffmann seit der gemeinsamen Studienzeit in Kiel sowohl persönliche als auch wissenschaftliche Kontakte.

Prof. Dr. Jan Kregel

Professor an der Universität Università degli Studi di Bologna, Department of Economics, und an der Johns Hopkins University, Paul Nitsche School of Advanced International Studies. Derzeit High Level Expert in International Finance bei UNCTAD, New York. Arbeitsgebiet: Post-Keynesian economic theory.

Felicitas Möllers

Analystin bei Deutsche Bank Research und Mitglied der Deutschen Beratergruppe Wirtschaft des Präsidenten und der Regierung der Ukraine. Arbeitsgebiete: Finanzsektor, Ausländische Direktinvestitionen. Sie lernte Lutz Hoffmann im Rahmen der Beratungstätigkeit kennen.

Dr. Irmgard Nübler

Wissenschaftliche Assistentin am Institut für Weltwirtschaft der Freien Universität Berlin. Zuvor Sachverständige im Training Policy Department der ILO, Genf und Research Fellow am Institute for Development Studies, University of Nairobi. Arbeitsgebiete: Entwicklungstheorie und -politik, Internationale Wirtschaftsbeziehungen, Ausbildungssysteme, Wissen und wirtschaftliche Entwicklung. Studierte von 1981 bis 1984 bei Lutz Hoffmann an der Universität Regensburg. Seit 1990 Zusammenarbeit als wissenschaftliche Assistentin.

tin an der Freien Universität Berlin. Lutz Hoffmann betreute 1983 ihre Diplomarbeit und war 1993 Erstgutachter ihrer Doktorarbeit.

Prof. Dr. Hajo Riese

Professor für Volkswirtschaftslehre an der Freien Universität Berlin. Arbeitsgebiete: Theorie der Geldwirtschaft, Internationale Wirtschaftsbeziehungen, Entwicklungstheorie und -politik, Geldtheorie und -politik. Hajo Riese kennt Lutz Hoffmann seit Jahrzehnten als „einen kenntnisreichen, souveränen, stets aufmerksamen Diskussionspartner, mit dem näher zusammenzuarbeiten ich leider niemals die Gelegenheit hatte“.

Dr. Christoph Rosenberg

Leiter des Büro des Internationalen Währungsfonds in Usbekistan. Zuvor Wissenschaftlicher Assistent an der Universität Regensburg. Arbeitsgebiete: Finanzwissenschaft und Außenhandel.

Dr. Anna Ruocco

Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Regensburg, zuvor an der Eberhard-Karls Universität in Tübingen. Arbeitsgebiete: Steuern, öffentliche Verschuldung, Ost-Erweiterung der EU und numerische Gleichgewichtsmodelle.

Dr. Axel Siedenberg

Mitglied der Geschäftsleitung von Deutsche Bank Research der Deutschen Bank AG, Frankfurt. Leiter des Bereichs Volkswirtschaft. Arbeitsgebiete: Konjunktur, Zinsen und Wechselkurse der Industrieländer; Risikoanalysen von Industrieländern und Emerging Markets. Transformationsprobleme; Grundsatzfragen der Wirtschafts- und Bankpolitik. Axel Siedenberg lernte Lutz Hoffmann 1993 während der Arbeit im Beratungsteam für den Präsidenten und die Regierung Kasachstans kennen. Sie leiten gemeinsam seit 1994 die Beratergruppe für den Präsidenten und die Regierung der Ukraine.

Prof. Dr. Alfred Steinherr

Chefökonom der Europäischen Investitionsbank in Luxemburg, und Rektor an der Universität Bozen in Italien. Arbeitsgebiete: Osterweiterung, Finanzmärkte (insbesondere Derivatprodukte) und Risikomanagement, Währungspolitik. Alfred Steinherr kennt Lutz Hoffmann seit 1987. Sie standen gemeinsam auf Platz 1 der Liste für die Präsidentschaft des HWWA, Hamburg. Steinherr ist seit 1995 Mitglied einer von Lutz Hoffmann geleiteten Beratungsgruppe in Kasachstan.

Prof. Dr. Horst Tomann

Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftspolitik und Europäische Integration an der Freien Universität Berlin; Jean-Monnet-Chair „Europäische Wirtschaftspolitik“; Horst Tomann lernte Lutz Hoffmann als Student am Institut für europäische Wirtschaftspolitik an der Universität des Saarlandes kennen. Von 1997 bis 1999 gemeinsamer Lehrveranstaltungszyklus „Entwicklung, Integration und Außenhandel“ an der Freien Universität Berlin.

Dr. Harald Trabold

Wissenschaftlicher Referent in der Abteilung Weltwirtschaft am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin. Zuvor Sachverständiger bei UNCTAD, Money, Finance and Development Division. Arbeitsgebiete: Internationale Wirtschaftsbeziehungen, Entwicklungspolitik, Technologie. Er studierte an der Universität Regensburg bei Lutz Hoffmann, der 1983 seine Diplomarbeit betreute und 1998 Erstgutachter seiner Doktorarbeit war. Pha-

senweise enge Zusammenarbeit mit Lutz Hoffmann auf den Gebieten Arbeitsmarkt und Globalisierung.

Prof. Dr. Gert Wagner

Professor für Volkswirtschaftslehre an der Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder), Senior Research Fellow des Centre d'Etudes de Population de Pauvreté et de Politiques Socio-Economiques, Luxemburg, Projektleiter am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin. Arbeitsgebiete: Arbeitsökonomik, Einkommensverteilung und Soziale Sicherung, Methoden der empirischen Wirtschaftsforschung. Gert Wagner lernte Lutz Hoffmann kurz nach dessen Berufung zum Präsidenten des DIW 1989 kennen. Sie arbeiteten insbesondere in forschungsstrategischen Fragen zusammen, was auch zu gemeinsamen Veröffentlichungen führte.

Prof. Dr. Wolfgang Wiegard

Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Regensburg, zuvor an der Eberhard-Karl-Universität in Tübingen. Herausgeber des „Finanzarchivs“, Mitglied des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats des DIW. Arbeitsgebiete: Finanzwissenschaft, Sozialpolitik, Umweltökonomie und numerische Gleichgewichtsmodelle. Wolfgang Wiegard kennt Lutz Hoffmann seit 1985 aus gemeinsamer Tätigkeit an der Universität Regensburg. Seit 1993 Zusammenarbeit mit Lutz Hoffmann als Mitglied, später als Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats des DIW.

Prof. Dr. Thomas Ziesemer

Associate Professor of Economics an der Universität Maastricht. Zuvor wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Regensburg, 1988/89 am Lehrstuhl Hoffmann. Arbeitsgebiete: Entwicklungsländer, Wachstum, Internationale Wirtschaftsbeziehungen, Umwelt, Technologie. Thomas Ziesemer studierte in den 70er Jahren bei Lutz Hoffmann, der 1978 seine Diplomarbeit betreute. Lutz Hoffmann war 1985 Erstgutachter seiner Doktorarbeit und 1996 Hauptgutachter im Habilitationsverfahren.