

^EEUROPÄISCHE BRUND- SCHAU

Vierteljahresschrift
für Politik, Wirtschaft
und Zeitgeschichte

25. Jahrgang öS 90,-

- | | |
|------------------------|-------------------------------------|
| Stephan Sattler | Goldhagen und die Deutschen |
| Erhard Busek | Österreich – EU – Osteuropa |
| János Kornai | Preis des Gulaschkommunismus |
| Jürgen Nötzold | Rußland als Partner |
| Curt Gasteyger | Gesamteuropäische Sicherheit |
| Christian Meier | Deutschland – zwei Nationen? |

Mit weiteren Beiträgen von Gustav Chalupa,
Eva Haldimann, Christian Kind, Sylvia M. Patsch,
Josef Riedmiller, Hansjakob Stehle, Milica Uvalić,
Andrei Zagorski

97/1

WINTER

| | | |
|----------------------------|---|---|
| CHEFREDAKTEUR | Paul Lendvai | |
| HERAUSGEBERKOMITEE | Gerhard Randa, Vors. Walter Rothensteiner, Stv. Erhard Busek Walter Ertl Heinz Fischer | Paul Lendvai Josef Taus Herbert Tumpel Adolf Wala |
| KURATORIUM | Klaus Liebscher, Vors. Siegfried Sellitsch, Stv. Franz Ceska Helmut Elsner Konrad Fuchs Rudolf Gruber Eleonora Hostasch Dietrich Karner Herbert Krejci Leopold Maderthaner | Alois Mock Walter Petrak Gerhard Praschak Guido Schmidt-Chiari Wolfgang Schmitz Wolfgang Schüssel Hannes Swoboda Karl Vak Fritz Verzetnitsch Franz Vranitzky |
| ANZEIGEN UND VERWALTUNG | Herold Druck- und Verlagsges. m. b. H. A-1032 Wien, Postfach 54, Faradaygasse 6 Telefon 0222/795 94-0 Telefax 0222/795 94-115 | |
| HERAUSGEBER REDAKTION | Verein »Europäische Rundschau« Beide A-1010 Wien, Ebendorferstraße 6/4 Telefon 0222/408 34-00 | |
| MEDIENINHABER | Herold Druck- und Verlagsges. m. b. H. A-1032 Wien, Postfach 54, Faradaygasse 6 | |
| HERSTELLER | Herold Druck, Wien Verlags- und Herstellungsort Wien | |
| PREISE | Einzelnummer öS 90,-, DM 13,- (exkl. Porto) Jahresabonnement öS 320,-, DM 46,- (exkl. Porto) Abbestellungen sind nur zum Jahresschluß möglich, wenn sie spätestens sechs Wochen vorher schriftlich bekanntgegeben werden. | |
| BANKVERBINDUNG | Postsparkassenkonto Nr. 1161.498 | |

Auf chlorfreiem Papier gedruckt.

Gefördert vom Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung in Wien.

Offenlegung gemäß § 25 Mediengesetz:

Herold Druck- und Verlagsges. m. b. H., 1032 Wien, Faradaygasse 6
Im Eigentum der ECO Trust AG, 1010 Wien, Saltzorgasse 5 (100%).

Unternehmensgegenstand: Die Ausübung des Druck- und Verlagsgeschäftes, insbesondere die Herausgabe und Herstellung von Zeitungen, periodischen Druckschriften, Büchern, Broschüren etc.

Geschäftsführung: Dkfm. Franz Hörmann, Ing. Leo Kurz

Artikel

- ASMUS Ronald D. (RAND-Corporation) /
BLACKWILL Robert D. / LARRABEE F. Stephen
Überlebt die NATO? 96/1, S. 79
- AVINERI Shlomo (Jerusalem)
Rückkehr in die eigene Geschichte – Ost-
und mitteleuropäische Elemente in Israels
Kultur und Politik, 96/1, S. 125
- AXT Heinz-Jürgen (Duisburg)
Mittellage oder Kerneuropa: Perspektiven
deutsch-französischer Beziehungen, 96/1,
S. 109
- BARTOSZEWSKI Wladyslaw (Warschau)
Die europäische Identität aus politischer
Sicht, 96/3, S. 77
- BAUER Friedrich (Wien)
Von der Sowjetunion zu Jelzins Rußland,
96/1, S. 67
- BLACKWILL Robert D. (Cambridge, Mass.), s.
ASMUS
- BOTZ Gerhard (Salzburg)
Lebenslügen – das stimulierende Prinzip,
96/1, S. 29
- BRANDSTALLER Trautl (Wien)
Das Ende von Postkakanien, 96/3, S. 121
- BREISKY Michael (dzt. Dublin)
Zur Psychologie der Minderheitenpolitik,
96/4, S. 113
- BRIX Emil (London)
Galizien als zivilisatorisches Phänomen,
96/2, S. 81
- BRUNNER Georg (Köln)
Die Lage der Ungarn in der Slowakei, 96/1,
S. 47
- BÜTLER Hugo (Zürich)
Freiheit und Information – Ihr Zusammen-
hang mit Wahrheit, Objektivität und Tole-
ranz, 96/2, S. 87
- BUTSCHEK Felix (Wien)
Österreichs Lebenslügen – oder wie wissen-
schaftlich ist Geschichtsschreibung? 96/1,
S. 17
- CANU Isabelle (München) / FISCHER Thomas /
MÜHLBACHER Georg
Föderale Strukturen für die EU, 96/2, S. 103
- ČESKA Franz (Wien)
Österreich im europäischen Sicherheitssy-
stem, 96/2, S. 95
- CSABA László (Budapest)
China – Ostmitteleuropa: Reformstrategien
im Vergleich, 96/4, S. 15
- FISCHER Heinz (Wien)
Die Entwicklung in Zentral- und Osteuropa
aus österreichischer Sicht, 96/4, S. 45
- FISCHER Thomas (München), s. CANU
- GOSZTONY Peter (Bern)
Die ungarische Volksarmee im Volksauf-
stand 1956, 96/4, S. 103
- GRABERT Horst (Berlin)
Ergänzungsbedürftige Genscher-Erinnerun-
gen, 96/1, S. 133
- HATSCHIKJAN Magarditsch A. (St. Augustin)
Mazedonien: Variable Balancen, fragile
Strukturen, 96/2, S. 23
- HOFFMANN Stanley (Cambridge, Mass.)
Zur Verteidigung der Mutter Teresa, 96/3,
S. 51
- INDELICATO Alberto (dzt. Wien)
Ein verschwendetes Jahrhundert? 96/2,
S. 131
- KIENZL Heinz (Wien)
Lebens- und andere Lügen, 96/3, S. 115
- KREJCI Herbert (Wien)
Die Nation als Über-Nation, 96/1, S. 3
- KURTH James (Swarthore College)
Die amerikanische Weltstrategie, 96/3, S. 3
- LAQUEUR Walter (Washington D.C.)
Nachruf auf den Kongreß für kulturelle Frei-
heit, 96/4, S. 75
- LARRABEE F. Stephen (RAND Corporation) s.
ASMUS
- LESER Norbert (Wien)
Die prolongierte Ara, 96/1, S. 9
- LIBAL Wolfgang (Wien)
Die traurige Bilanz des „Serbischen Krie-
ges“, 96/3, S. 99
- LÖFFLER Sigrid (Wien)
Überdrüssig – überflüssig: Ein Disput um ein
Millennium, 96/3, S. 111
- MANDELBAUM Michael (Washington D.C.)
Außenpolitik als Sozialarbeit, 96/3, S. 37
- MARKO Kurt (Wien)
Boris Chasanow – Writer in freedom? 96/4,
S. 93
- MATZNER Egon (Wien)
Kritische Geschichtsforschung ist berech-
tigt, 96/2, S. 115
- MEIER Viktor (Esslingen, Schweiz)
Die wundersame Wandlung des Peter
Handke am Ufer der Drina, 96/3, S. 105
- MÜHLBACHER Georg (München), s. CANU

NOWOTNY Thomas (dzt. Paris)
Neutral bleiben oder in die NATO?, 96/4, S. 53

OPLATKA Andreas (Zürich)
Vermittler gesucht – Ostmitteleuropas regelungsbedürftige Minderheitenfragen, 96/1, S. 59

PANTEV Plamen (Sofia)
Die bulgarische Perspektive für die Zukunft der GASP, 96/3, S. 91

PAPCKE Sven (Münster)
Grundlagen einer internationalen Ordnung ohne Illusionen, 96/3, S. 57

PFAFF William (Paris–Los Angeles)
Wider die wirtschaftsliberale Orthodoxie, 96/4, S. 3

PRADETTO August (Hamburg)
Konfrontation durch Integration – Die Neuordnung Europas nach dem Heißen und dem Kalten Krieg, 96/1, S. 99

PROTIC Milan St. (Belgrad)
Nationale Minderheiten und ihre Rechte: Serbien und Kosovo, 96/4, S. 125

RATHKOLB Oliver (Wien)
Berufsverbot für Zeithistoriker? 96/2, S. 127

ROMER Jean Christoph (Straßburg) / SCHREIBER Thomas
Frankreich und Mitteleuropa, 96/3, S. 81

SCHAUMAYER Maria (Wien)
Drehzscheibe Österreich, 96/1, S. 13

SCHILLING Walter (Garmisch-Partenkirchen)
Rußlands nationale Interessen, 96/3, S. 67

SCHREIBER Thomas (Paris) s. ROMER

STIEGNITZ Peter (Wien)
Migration in Österreich, 96/4, S. 121

TIMMERMANN Heinz (Köln)
Renaissance der KP Rußlands, 96/2, S. 59

TUCKER Robert W. (Washington D.C.)
Die Zukunft eines Widerspruchs, 96/3, S. 27

TZERMIAS Pavlos (Fribourg)
Griechenlands „Abschied von den Charismatikern“, 96/2, S. 37

Simitis' Wahlsieg in Hellas, 96/4, S. 39

VANER Semih (Paris)
Zyperns Aufnahme in die Europäische Gemeinschaft, 96/2, S. 47

VOLLMER Johannes (St. Gallen)
Dayton – eine Pax Americana, 96/2, S. 3

WASHIETL Engelbert (Wien)
Historiker – Medien der Zeitgeschichte, 96/2, S. 121

WATZAL Ludwig (Bonn)
Die Zukunft Europas – Zur gallo-germanischen Freundschaft, 96/4, S. 65

WINTERBERG Jörg M. (St. Augustin)
Europäische Währungsunion – Integration oder Spaltung? 96/4, S. 29

Buchbesprechungen

CATTANI Alfred (Zürich)
Intellektuelle von rechts in der Schweiz (Aram

Mattioli, Intellektuelle von rechts. Ideologie und Politik in der Schweiz 1918–1939), 96/2, S. 147

CVIIC Christopher (London)
Schiffbrüchig am Balkan (David Owen, Balkan-Odyssee)

FILIP Ota (Deutschland)
Ein Buch zum Verlieben (Peter Demetz, Böhmisches Sonne – mährischer Mond), 96/3, S. 129

HALL Murray (Wien)
Die „Entnazifizierung“ der Paula Wessely (Maria Steiner, Paula Wessely – Die verdrängten Jahre), 96/3, S. 125

HORWITZ Kurt (Linz)
Im nachbarlichen Gleichklang (Österreichisch-deutsche Wirtschaftsbeziehungen: Zwischen Westintegration und Ostöffnung), 96/3, S. 131

HUEMER Peter (Wien)
Hitlers fruchtbare Wiener Jahre (Brigitte Hamann, Hitlers Wien – Lehrjahre eines Diktators), 96/4, S. 133

LENDVAI Paul (Wien)
Kreisky und Herzl – Zwei Bildbände (Konrad R. Müller, Bruno Kreisky – Gegen die Zeit; Julius H. Schoeps, Theodor Herzl 1840–1904), 96/1, S. 141

NEUGEBAUER Wolfgang (Wien)
Standardwerk über einen Schreibtischtäter (Ulrich Herbert, Best. Biographische Studien über Radikalismus, Weltanschauung und Vernunft), 96/4, S. 137

ORTER Friedrich (Wien)
Pflichtlektüre über die Jugoslawien-Tragödie (Viktor Meier, Wie Jugoslawien verspielt wurde), 96/1, S. 139

PATSCH Sylvia M. (Wien)
Joseph Roth in Nahaufnahme (Soma Morgenstern, Joseph Roths Flucht und Ende. Erinnerungen), 96/1, S. 151; Der Kampf um Stefan Zweig (Gennadi Kagan, Die Welt von gestern – heute), 96/2, S. 149; „Bürger“ ist kein Schimpfwort (Walther Killy, Von Berlin bis Wandsbeck. Zwölf Kapitel deutscher Bürgerkultur um 1800), 96/4, S. 141

RIEDMILLER Josef (München)
Gorbatschows Abrechnung mit Jelzin (Michail Gorbatschow, Erinnerungen). 96/1, S. 137

SCHULMEISTER Paul (Bonn)
Dr. Bolaffis Beruhigungsspielen (Angelo Bolaffi, Die schrecklichen Deutschen. Eine merkwürdige Liebeserklärung), 96/1, S. 147

STIPSICZ Karl (Wien)
Einblick in die ungarisch-slowakische Vergangenheit (Gábor Szent-Iványi, Graf Janos Esterhazy – Führer der ungarischen Minderheit und das Schicksal der Ungarn in der Tschechoslowakei/Slowakei nach dem Ersten Weltkrieg), 96/1, S. 143

EUROPÄISCHE RUND- SCHAU

Vierteljahresschrift
für Politik, Wirtschaft
und Zeitgeschichte

25. Jahrgang
Nummer 1/97

Inhalt

- Der Holocaust, Goldhagen und die Deutschen 3 *Stephan Sattler*
Ein deutscher Staat – zwei Nationen? 13 *Christian Meier*
Österreich – EU – Osteuropa 19 *Erhard Busek*
Rußland als Partner der Europäischen Union 27 *Jürgen Nötzold*
Chancen und Grenzen gesamteuropäischer Sicherheit 39 *Curt Gasteyger*
Modalitäten der NATO-Osterweiterung 47 *Andrei Zagorski*
Rückkehr zur Zusammenarbeit? 53 *Milica Uvalić*
Juan Goytisolo 67 *Sylvia M. Patsch*
Der Preis des Gulaschkommunismus 75 *János Kornai*
-

KOMPASS

- Brisante nationale Probleme in Rumpf-Jugoslawien 114 *Gustav Chalupa*
-

KRITIK

- Serbiens Weg in den Krieg 121 *Christian Kind*
Mutmaßungen über Rußland 125 *Josef Riedmiller*
Ungarische Avantgardeliteratur 127 *Eva Haldimann*
Erinnerungen an einen der wenigen Gerechten 131 *Hansjakob Stehle*
Ergänzung zu László Csabas Beitrag in Heft 4/96 133

Autoren dieses Heftes

ERHARD BUSEK, Vizkanzler und Wissenschaftsminister a. D.; Präsident des Institutes für den Donauraum und Mitteleuropa, Wien.

GUSTAV CHALUPA, Auslandskorrespondent, Belgrad.

CURT GASTEYGER, Universitätsprofessor, Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, Genf.

EVA HALDIMANN, Literaturkritikerin, Genf.

CHRISTIAN KIND, Journalist, Zürich.

JÁNOS KORNAI, Professor für Nationalökonomie, Harvard-Universität, USA.

CHRISTIAN MEIER, Professor für Alte Geschichte, Universität München.

JÜRGEN NÖTZOLD, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen, Deutschland.

SYLVIA M. PATSCH, Literaturkritikerin, Wien.

JOSEF RIEDMILLER, Journalist, München.

STEPHAN SATTLER, Ressortchef für Kultur, »Focus«, München.

HANSJAKOB STEHLE, Korrespondent der »Zeit«, Rom – Wien.

MILICA UVALIĆ, Professor für Nationalökonomie, Perugia, Italien.

ANDREI V. ZAGORSKI, Stellvertretender Rektor des Institutes für Internationale Beziehungen und Mitglied des Rates für Außenpolitik beim Außenminister J. Primakow, Moskau.

Die in den Beiträgen dieser Zeitschrift geäußerten Meinungen geben ausschließlich die Meinung des jeweiligen Autors wieder. Nachdruck und Fotokopieren nur mit besonderer Genehmigung. Für unverlangt eingesandte Manuskripte wird keine Gewähr übernommen.

Der Preis des Gulaschkommunismus

Ungarns Entwicklung aus wirtschaftspolitischer Sicht

János Kornai

1. EINLEITUNG: DIE VIER MERKMALE

Die Entwicklung der ungarischen Wirtschaft von einer zentralisierten Planwirtschaft zur Marktwirtschaft weist einige Merkmale auf, die sie, trotz grundsätzlicher Ähnlichkeit, von anderen postsozialistischen Ländern unterscheidet. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit sind hier vier Merkmale hervorzuheben. Das eine oder andere Merkmal kann als einzelnes auch in anderen Ländern der Region, genauer gesagt, in einigen Ländern in einer bestimmten Periode, in Erscheinung treten. Das besondere Merkmal der ungarischen Entwicklung ist die fortdauernde Koexistenz aller vier Merkmale.

1. Die wirtschaftspolitischen Prioritäten Ungarns galten insbesondere der Anhebung des derzeitigen materiellen Wohlstands, und in der späteren Periode der wachsenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten sowie einer stagnierenden oder sogar rückläufigen Produktion der Retardierung des Rückgangs des Lebensstandards. Man hat die wirtschaftlichen Verhältnisse in Ungarn einst als »Gulaschkommunismus« bezeichnet. Nach der politischen Wende wurde die Politik des verflornten Regimes in dieser Hinsicht noch jahrelang fortgesetzt und kann treffend als »Gulasch-Postkommunismus« bezeichnet werden.

2. Im Laufe von Jahrzehnten wurde ein die gesamte Bevölkerung umfassender paternalistischer »Wohlfahrtsstaat« entwickelt. Im Bereich der gesetzlich festgesetzten Sozialleistungen und ihrem Anteil am Bruttosozialprodukt kann sich Ungarn mit den höchstentwickelten skandinavischen Ländern messen, obwohl die ungarische Pro-Kopf-Produktion vergleichsweise nur einen kleinen Bruchteil ausmacht. Auch wenn sich damals in allen osteuropäischen Ländern ähnliche Entwicklungen zeigten, so gingen sie in Ungarn am weitesten und sind in dieser Hinsicht in der ganzen Region einmalig.

3. Der Prozeß der Umwandlung erstreckt sich in Ungarn über mehrere Jahrzehnte; die ersten Schritte wurden bereits in den sechziger Jahren unternommen.

Auch wenn es in dieser Entwicklung manchen Meilenstein gab, so ist sie insgesamt durch Gradualismus gekennzeichnet. Eine ähnliche stufenweise Entwicklung gab es nur noch in Slowenien. In den Augen jener, die zwischen »Schocktherapie« und »Brutalstrategie« einerseits und einer »Strategie des Gradualismus« andererseits unterscheiden, ist Ungarn ein Beispiel für das Extrem des letzteren, und dabei in vielfacher Hinsicht auch noch ein Sonderfall: »Gradualismus auf ungarische Art«.

4. In Ungarn ist die Lage seit Jahrzehnten durch eine relativ ruhige Politik gekennzeichnet. Während die Transformation in manchen Ländern von bürgerkriegsähnlichen Zuständen begleitet wurde, ist in Ungarn kein einziger Schuß gefallen. Während die Änderung des politischen Systems in manchen Ländern unter spektakulären Begleitumständen blitzartig vor sich ging (Fall der Berliner Mauer, Massendemonstrationen in den Straßen von Prag, die Hinrichtung des rumänischen Diktators), kam es in Ungarn über eine längere Periode zu besonnenen Verhandlungen, in deren Verlauf sich die herrschenden Vertreter der alten Ordnung mit der bis dahin unterdrückten Opposition über freie Wahlen und eine neue Verfassung einigten. Jahrzehntlang gab es kaum Streiks oder Straßendemonstrationen. Obwohl sich die wirtschaftlichen Probleme verschlimmerten, zogen es aufeinanderfolgende Regierungen vor, sich lieber irgendwie durchzuwursteln als Maßnahmen zu beschließen, die auf starken Widerstand stoßen und somit das Risiko einer politischen Destabilisierung einschließen würden.

Diese vier Merkmale bilden zusammengenommen das Spezifikum der ungarischen Transformation. Die vorliegende Untersuchung soll aufzeigen, wie diese vier Merkmale entstanden sind, wie sie einander beeinflussten und welche positiven bzw. negativen Auswirkungen sie hatten.

2. DIE POLITISCHE ENTWICKLUNG

A. Die Revolution des Jahres 1956 und die Jahre der Vergeltung

Ungarn war das einzige Land in der Geschichte der sozialistischen Welt, in dem es zu einem bewaffneten Aufstand gegen die damalige politische Ordnung und die sowjetische Besatzungsmacht kam¹ (23. Oktober 1956). Die revolutionären Kräfte gelangten an die Macht, wenn auch nur für kurze Zeit. Die wenigen Tage der Freiheit reichten aus, um die Bildung politischer Parteien zu ermöglichen. Eine Mehrpartei-regierung, die die Koalition vor der kommunistischen Machtergreifung erneuerte, wurde unter der Führung des Reformkommunisten Imre Nagy gebildet.

Während der Revolution kam es, wenn auch nur sporadisch, zu Fällen von anti-kommunistischer Lynchjustiz. Man begann mit Schikanen gegen bzw. mit der Absetzung von leitenden Persönlichkeiten in vielen Fabriken und öffentlichen Einrichtungen. Die dadurch ausgelösten Ängste prägten sich in die Gehirne der Führungsschicht des Einparteiensstaates unauslöschlich ein.

Kaum zwei Wochen später wurde die Revolution von der Sowjetarmee niedergeschlagen. Das Einparteiensystem, in dem die kommunistische Partei das Machtmonopol innehatte, wurde wieder installiert, diesmal unter der Führung von János Kádár. Der Widerstand gegen die Sowjetpanzer dauerte nur kurz, während der Generalstreik noch einige Wochen länger dauerte, ehe auch er aufgegeben wurde. Dann kamen die Vergeltungsmaßnahmen. Imre Nagy und seine Mitarbeiter und viele andere Teilnehmer der Revolution wurden hingerichtet. Insgesamt wurden 229

Todesurteile vollstreckt. Tausende wurden eingekerkert oder in Internierungslagern festgehalten, weitere Zehntausende verloren ihre Arbeit. Die Einschüchterungsmaßnahmen betrafen einen großen Teil der Bevölkerung. In den Tagen der revolutionären Freiheit hatten Hunderttausende offen ihre Meinung kundgetan, und mit der Schaffung nichtkommunistischer und antikommunistischer Bewegungen und Parteien begonnen. Nun war es allen klar, daß die Vergeltungsmaßnahmen sie jeden Augenblick ereilen konnten.

Die Erinnerungen an 1956 und die darauf folgende Periode erklären weitgehend die Besonderheit des ungarischen Reformprozesses.

B. Die »Aufweichung« der Diktatur und der politische Wendepunkt

Einige Jahre nach den Massenhinrichtungen, nämlich im Jahr 1963, wurde eine allgemeine Amnestie verkündet, wer wegen Beteiligung an der Revolution eingekerkert war, wurde freigelassen. Die »Aufweichung« der Diktatur nahm ihren Anfang. Der Name eines János Kádár, der die Vergeltungsmaßnahmen geleitet hatte, ist jedoch auch mit dieser Politik der stufenweisen Milderung der politischen Unterdrückung verbunden.

Aber während diese seltsame, widersprüchliche und zögerliche »Liberalisierung« weiterging, so galt das auch für die Erosion des auf Unterdrückung basierenden kommunistischen Systems. Diese Entwicklung beschleunigte sich, als selbst die Machthaber zur Einsicht gelangten, daß die politische Monopolstellung der Kommunistischen Partei nicht mehr aufrechterhalten werden konnte. Man begann mit den oppositionellen Kräften zu verhandeln, die sich nun in aller Öffentlichkeit organisierten. In wenigen Monaten, ja fast wenigen Tagen, entwickelten sich die Ereignisse im politischen Bereich mit Riesenschritten. Das Einparteiensystem wurde durch ein Mehrparteiensystem ersetzt, eine neue Verfassung trat in Kraft; zum ersten Mal seit dreiundvierzig Jahren kam es zur Abhaltung freier Wahlen unter Beteiligung rivalisierender Parteien. Das neue Parlament bestellte eine Regierung, die Regierungsparteien und die parlamentarische Opposition verkündeten ihre Absicht, das Privateigentum, die Vertragsfreiheit und die Marktwirtschaft zu schützen und zu entwickeln.

Der Beginn der parlamentarischen Demokratie datiert vom Tag der ersten Sitzung des demokratisch gewählten Parlaments. Im politischen Bereich bedeutete dieser Zeitpunkt (genauer gesagt der Zeitraum von 1989 bis 1990, in den die Verhandlungen über die Änderung des politischen Regimes, die Ausarbeitung einer Verfassung und die Abhaltung freier Wahlen fielen) einen echten Wendepunkt. Im ökonomischen Bereich fielen die Anfangs- und Enddaten der wichtigen Perioden kalendarisch auf andere Daten als im politischen Bereich.

3. VORRANG FÜR DIE HEUTIGE WOHLFAHRT, SICHERHEIT UND RUHE

Eine der wichtigsten Thesen dieser Untersuchung verweist auf die merkwürdige Kontinuität in den Prioritäten der ungarischen Wirtschaftspolitik, die noch über die politische Wende der Jahre 1989/1990 hinausging. Und diese Einstellung sollte noch 25 bis 30 Jahre fortauern.

A. Die Vermeidung von Konflikten und Unruhen

Von allem Anfang an waren jene Kreise, die die Transformation in Ungarn sowohl vor als auch nach der politischen Wendezeit 1989/1990 dirigierten und aktiv gestalteten, offensichtlich entschlossen, Unruhen und Konflikte zu vermeiden.

Die Wurzeln dieser Einstellung gehen, unseres Erachtens, auch auf das Jahr 1956 zurück. Die Tage der Revolution und die darauf folgenden Jahre der Vergeltungsmaßnahmen hatten ein schweres Trauma verursacht. Die damals herrschenden Eliten, die kommunistischen »Kader«, erinnerten sich mit Entsetzen an die Revolution, die Massendemonstrationen vor dem 23. Oktober, die Straßenkämpfe und die Ausbrüche von Volkswut gegen Geheimpolizei und Parteifunktionäre. Sie meinten, sie müßten sich künftig mit den Volksmassen besser stellen, damit diese sich nicht wieder erheben. Die Mehrzahl der Durchschnittsmenschen, auch die Helden, die sich aktiv an der Revolution beteiligt hatten und weiterhin zu ihren Idealen bekannten, waren ebenfalls zutiefst verstört durch den »Aufruhr«, die Revolution und auch die darauffolgende Unterdrückung. Sie waren eingeschüchtert durch die Schikanen und die Verfolgung von Verwandten, Freunden und Kollegen. Es herrschte somit ein intensiver Wunsch nach Frieden und Ruhe, in der Führungsschicht ebenso wie unter den Millionen einfacher Menschen. Dieses spezifische Klima in der öffentlichen Meinung erklärt die der ungarischen Wirtschaftspolitik zugrundeliegenden psychologischen Motive.

Euphemistisch könnte man das als Mäßigung und Kompromißfähigkeit, als Drang nach Konsens, bezeichnen. Eine weniger schmeichelhafte Bezeichnung wäre *Appeasement* und Feigheit. Beide Urteile enthalten Elemente der Wahrheit.

Das waren die Beweggründe zu Beginn dieses Prozesses, als jene, die 1956 dabei gewesen waren, immer noch präsent und aktiv waren.

Indessen wurde dieses durch das tiefsitzende nationale Trauma geprägte Meinungsklima – dieses Verhaltensmuster und dieses System ethischer Normen – völlig internalisiert, und es wirkte sogar dann noch weiter, als das Jahr 1956 im Empfinden der jüngeren Generationen nur noch zu einem fernen historischen Ereignis geworden war.

Was ist nun hier der entscheidende Faktor? Reagieren die Politiker auf den Wunsch der Massen nach Vermeidung von Aufruhr? Oder ist es umgekehrt, so daß die Politiker dies vermeiden, weil sie sich vor eventuellen Massenprotesten und der offenen Konfrontation mit ihren Gegnern fürchten? Sind sich duckende, kuhhandelnde Politiker imstande, die Gesellschaft zu ähnlichen Verhaltensmustern zu bewegen? Wahrscheinlich wirken Einflüsse in beide Richtungen.

Im Jahr 1956 ging man in Polen nicht so weit, es kam zu keinem bewaffneten Aufstand und keinen blutigen Straßenkämpfen, aber 20 bis 25 Jahre später waren Millionen Menschen bereit zu streiken, und man gründete die *Solidarność*, mit einer Militanz, die nicht einmal die militärische Intervention völlig ersticken konnte. Der Kampf begann mit den üblichen Gewerkschaftsforderungen nach Sicherung der Reallöhne und der Arbeitsplätze: Die Konfrontation zwischen den Machthabern und den Massen verstärkte sich. Zur selben Zeit, 20 bis 25 Jahre nach der niedergeschlagenen Revolution, wandte sich in Ungarn die Aufmerksamkeit der führenden Kreise und von Millionen einfacher Menschen nicht Streiks und politischen Kämpfen zu, sondern befaßte sich gleichmütig mit Wirtschaftsfragen. Die einfachen Menschen bemühten sich intensiv um zusätzliche Verdienstmöglichkeiten, sie bauten ihre Häuser und züchteten Gemüse.

Nach 1990 kam es zu einer geradezu logischen Fortsetzung dieses Kurses. Mochte Polen unter einer von der *Solidarność* geführten Regierung einen neuen großen Umschwung einleiten, die Durchführung eines radikalen Stabilisierungs- und Liberalisierungspakets, das große Opfer erforderte. Ungarns herrschende Koalition

war dazu nicht bereit. Die aus den ersten freien Wahlen siegreich hervorgegangene Partei, das Ungarische Demokratische Forum, hatte bereits in der Wahlkampagne erklärt, eine Politik der »Besonnenheit« verfolgen zu wollen, was sie dann auch für die Wähler attraktiv machte.

Zu Beginn der Amtszeit der neuen Regierung kam es im Oktober 1990 zu seltsamen Massendemonstrationen. Taxifahrer, die gegen die von der Regierung geplante Erhöhung der Benzinpreise protestierten, blockierten die wichtigsten Straßenkreuzungen Budapests und brachten damit den Verkehr zum Erliegen. Die Verhandlungen zwischen den Taxifahrern und Regierungsvertretern fanden vor laufenden Fernsehkameras statt. An diesem Tag unterstützte die Opposition nicht den Wunsch der Regierung nach Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung und den Beschluß zu einer zwar unpopulären, aber notwendigen Preiserhöhung, sondern vielmehr die Organisatoren der Blockade. Schließlich mußte die Regierung nachgeben und einen Kompromiß schließen. Diese Episode sollte zum Präzedenzfall werden. In den Jahren 1990 bis 1994 wagten die Regierungen Antall und Boross nie wieder eine Aktion, die auf den Widerstand der Massen stoßen könnte, und die Regierung Horn, die 1994 ihr Amt antrat, verhielt sich einige Monate lang ebenso.

Wenn man auf die seit Mitte der sechziger Jahre verflossenen dreißig Jahre zurückblickt, dann kann man feststellen, daß es angesichts der drohenden wirtschaftlichen Konflikte, seien es Streiks oder Massendemonstrationen, immer wieder zum Abbau der Spannungen durch Verhandlungen und Kompromisse gekommen ist.

Konfrontationen wurden vermieden, und zwar mit größerem Erfolg als in so manchen traditionellen Marktwirtschaften.

Die verschiedenen aufeinanderfolgenden Regierungen bekannten sich zu sehr verschiedenen Ideologien. In den letzten Jahren vor 1990 war der Reformflügel der Kommunistischen Partei an der Macht. In den Jahren 1990 bis 1994 gab es eine Koalition mit nationaler und christdemokratischer Orientierung. Seit 1994 regiert eine Koalition aus Sozialisten und Liberalen. Dennoch pflegte man bis März 1995 eine ziemlich intakte Tradition des Kompromisses und der Konfliktvermeidung auf der Basis von Konzessionen an die Unzufriedenen.

B. Das Problem: Jetzt oder später

Die ungarische Wirtschaftspolitik war ab den frühen sechziger Jahren »konsumorientiert«. Das bedeutete einen scharfen Bruch mit den stalinistischen klassischen sozialistischen wirtschaftspolitischen Prioritäten. Damals genossen Investitionen, ein forciertes Wachstum sowie der möglichst schnelle Aufbau einer starken Industrie- und Militärmacht höchste Priorität, was dann beispielsweise in Ungarn zu einer Vernachlässigung des Konsums führte. Es geht uns nicht um eine Analyse der Psychologie einzelner Politiker. Was bewog sie, sich für die Konsumorientierung zu entscheiden? Echtes Interesse am materiellen Wohlergehen der Bevölkerung oder politischer Machiavellismus? Aus dem bisher Gesagten geht hervor, daß der Vorrang für den materiellen Wohlstand auch mit dem Trauma des Jahres 1956 zu tun hat. Wenn sich die kommunistischen Machthaber mit den von ihnen beherrschten Massen gutstellen wollten, dann mußten sie deren Lebensstandard mehr Beachtung schenken; sie mußten sie zufriedenstellen. Damit würden Konflikte übertüncht werden, und es wäre auch der beste Weg, Proteste, Demonstrationen und Aufstände zu verhindern. Letztlich ist der Grad, bis zu dem diese beiden Denkformen vorherrschten, für die ökonomischen Auswirkungen unerheblich.

Diese neue wirtschaftspolitische Orientierung erlebte in den Jahren 1966 bis 1975 ihr »goldenes Zeitalter«; die Haushaltseinkommen stiegen von Jahr zu Jahr, ohne Rezession oder Stagnation, und zwar um durchschnittlich 5,3 Prozent im Jahr. Das war die Zeit, in der viele Familien ihren ersten Kühlschrank und ihren ersten Trabant erwarben und später ihre ersten Reisen in den Westen unternehmen konnten. Damals assoziierte der größte Teil der ungarischen Öffentlichkeit den Begriff Reform mit wachsenden Wohlstand. Damals begann der Westen ein teils wirklichkeitstreues und teilweise verzerrtes Bild vom Kádár-Regime als »der lustigsten Baracke im Lager« zu entwerfen. Dies war die *offensive* Phase der konsumorientierten Wirtschaftspolitik. Damals wuchs die Produktion immer noch sehr schnell, jedenfalls schneller als der Konsum. Allerdings wäre im Rahmen der stalinistischen Wirtschaftspolitik die Kluft zwischen der Wachstumsrate der Produktion und dem Konsum erheblich größer gewesen. Die Führung hätte den Wachstumsschub zur Erreichung einer höheren Investitionsrate und damit eines wesentlich größeren Wachstums des Bruttosozialprodukts nützen können und hätte sich auch mit einer geringeren Zunahme des Konsums abgefunden. Ein Hinweis, auf den wir noch später zurückkommen werden: Der Produktionszuwachs – und damit der Konsum – wurde ab den siebziger Jahren teilweise zum Preis einer wachsenden Auslandsverschuldung erreicht.

Mehr Konsum, weniger Investitionen

Die Anteile in der Verwendung des Bruttosozialprodukts begannen sich in den späten siebziger Jahren zu ändern, als der Konsumanteil zunahm, aber der Investitionsanteil zurückging. Die Produktionszunahme nahm stetig ab, verharrte lange Zeit am Rande der Stagnation und begann im Jahr 1991 drastisch abzusinken. Das ist genau die Situation, in der deutlich wird, welches Gewicht dem Konsum in den wirtschaftspolitischen Prioritäten zugemessen wird. Die konsumorientierte Wirtschaftspolitik wurde trotz der stagnierenden, ja sogar schrumpfenden Wirtschaft unverdrossen fortgesetzt. Das war vor, während und nach der politischen Wende der Fall, am Ende aber nur noch defensiv. »Wenn ein Rückgang des Konsums nicht zu vermeiden ist, dann zumindest so langsam und so wenig wie möglich«, hieß es damals. Diese Bestrebung war in der Zeit von 1988 bis 1993 offensichtlich, als das Bruttosozialprodukt jährlich um 3,3 Prozent zurückging, während der Gesamtrückgang der Haushaltsausgaben nur durchschnittlich 1,7 Prozent im Jahr ausmachte. In der Folge der »konsumorientierten« Wirtschaftspolitik Kádárs fungierte in den ersten fünf Jahren der parlamentarischen Demokratie nicht der Konsum, sondern die Investitionen als Restvariable.

Das ist ein Sonderfall des bekannten Zeitproblems »jetzt oder später«. Man kann das Hauptstreben der ungarischen Wirtschaftspolitik in den letzten zwanzig Jahren dahingehend beschreiben, daß man stets bemüht war, den Konsum jetzt und in naher Zukunft zu maximieren, und zwar um den Preis der Verschuldung, die eine spätere Zukunft belasten würde. Anfangs sicherte das eine schnelle Zunahme des Konsums, doch dann setzten zehn Jahre später die ersten Rückschläge ein: der Produktionszuwachs und damit auch der Konsum begannen zu sinken. Später kam es zu einem Rückgang von Produktion und Konsum, zum Teil aufgrund der Politik der vergangenen Jahre, die zu einer Akkumulation der Schulden geführt hatte. Dennoch blieb die objektive Zielsetzung, die Maximierung des kurzfristigen Konsums, weiterhin unver-

ändert. Natürlich ging das unter einem veränderten Vorzeichen weiter, nämlich der Minimierung des Konsumrückgangs; und immer noch akzeptierte man den mit diesem Bestreben verbundenen Preis, nämlich die weitere Zunahme der Schulden.

Vier Komponenten von »Schulden«

Wir verwenden hier den Begriff »Schulden« im weitesten Sinn. Diese umfassende Interpretation ist bereits von einigen Autoren benützt worden. Betrachten wir die Hauptkomponenten:

1. Schulden als das, was ein Land dem Ausland schuldet. Bei dieser Art von Schulden ist der Zusammenhang offensichtlich: Der Konsum von heute wird vom Ausland finanziert, muß aber morgen zurückgezahlt werden, und zwar auf Kosten des künftigen Konsums. Diese Schulden sind im Fall Ungarns drückend. Die defensive Politik der Einschränkung des Konsums wurde primär um den Preis der Auslandsverschuldung durchgeführt.

Zu den Faktoren, die zur Steigerung der Auslandsverschuldung beitragen, zählt auch der Umstand, daß die Wechselkurspolitik zur Überbewertung der eigenen Währung tendiert, was wieder die Exportinitiative schwächt, aber eine exzessive Importnachfrage begünstigt. Zu manchen Zeiten, neuerdings von 1993 bis zum 12. März 1995, verzögerten die Finanzbehörden die immer unvermeidlicher werdende Abwertung. Dies entsprach durchaus einer Wirtschaftspolitik, die unpopuläre Maßnahmen immer bis zur letzten Minute hinauszögerte. Eine Abwertung, vor allem wenn sie mit einer Politik der knappen Löhne zusammengeht, bringt immer tiefe Einschnitte in den Lebensstandard mit sich.

2. Angenommen, man könnte ermitteln, welcher Prozentsatz des Bruttosozialprodukts investiert werden muß, um folgendes sicherzustellen: a) die Aufrechterhaltung einer bescheidenen, aber akzeptablen Steigerung des nationalen Wohlstands, und b) eine bescheidene, aber akzeptable Steigerung der Produktion. Ist der Prozentsatz geringer, dann müssen einige laufende Ausgaben für spätere Zeiten zurückgestellt werden. Dieser durch den Aufschub von Investitionen entstandene »Rückstand« ist eine Art von Verschuldung, die eine spätere Generation anstelle der heutigen zu bezahlen haben wird. Damit kann dies im weiteren Sinn als Teil der Gesamtverschuldung betrachtet werden.

In Ungarn sind die Ausgaben für die Erhaltung und Erneuerung von Wohnraum und infrastrukturelle Einrichtungen (Straßen, Eisenbahnen, Brücken usw.) stark zurückgegangen. Man betrachte beispielsweise den Wohnbau. Dieser ist in den letzten zwei Jahrzehnten stark zurückgegangen. In den letzten Jahren ist das Wohnbauvolumen sogar dramatisch gesunken. Das wird teilweise dadurch ausgeglichen, daß wesentlich weniger Unterkünfte aus dem Wohnbaubestand herausgenommen werden als früher, das heißt, zum Abriß bestimmte Unterkünfte werden jetzt weiterverwendet².

Besonders bedrohlich ist der Rückgang bei bestimmten Investitionsvorhaben, die erst langfristig wirksam und profitabel werden. Dazu gehören infrastrukturelle Investitionen und der Ausbau der wissenschaftlichen Forschung³.

3. Eine weitere Komponente der Verschuldung im weiteren Sinn sind gesetzliche Verpflichtungen in bezug auf künftigen Konsum. Dazu zählen unter anderem die gesetzlich garantierten Pensionen, die Familienbeihilfen, Mutterschaftsleistungen,

Krankengeld und andere Sozialleistungen. Es handelt sich hier um Wechsel, die von der heute lebenden Generation ausgestellt wurden, aber von der nächsten eingelöst werden müssen. Wenn es schließlich zu deren Einlösung kommt, wirken sie als Mitbewerber um jene Mittel, die für die wirtschaftliche Entwicklung benötigt werden, und daher kann man sie mit Recht als Teil der Verschuldung ansehen⁴.

Im folgenden werden wir diese drei Arten von Schulden als soziale Verschuldung bezeichnen.

Anfangs befaßten wir uns mit der konsumorientierten Wirtschaftspolitik. Die diesbezüglichen Ausführungen zeigten, daß eine kurzsichtige, konsumorientierte Haltung und sehr hohe soziale Leistungen vorherrschen. Indem wir einen Berg von sozialer Verschuldung vor uns herschieben, verhindern wir ein höheres Konsumniveau zu einem späteren Zeitpunkt.

All das kommt den älteren Generationen in Ungarn bekannt vor. Einst argumentierte die führende Gestalt des ungarischen Stalinismus, Mátyás Rákosi, in diesem Sinne für einen hohen Investitionsanteil im Wirtschaftsplan: »Laßt uns sicherstellen, daß wir nicht das Huhn töten, das uns später goldene Eier legen wird.« Die Regierung Kádár verschaffte sich Popularität, indem sie diese »Rákosi-Doktrin« beiseite schob und sich an den »Verzehr des Huhns« machte. Immer noch reagiert ein großer Teil der Öffentlichkeit auf jeden Aufruf zu Opfern mit Mißtrauen und Ablehnung.

Meinungsumfragen machten diese Mutlosigkeit sehr deutlich, diese Stimmung des »Nicht-an-morgen-Denkens« und die zunehmende Neigung zum Hedonismus. Diese Einstellung ändert sich auch nicht, als die bitteren Konsequenzen der früher angewandten kurzsichtigen und kurzfristigen Prioritäten sichtbar wurden, nämlich das langsamere Wachstum und dann der Rückgang des Konsums. In Wirklichkeit erfährt diese Einstellung eine selbstzerstörerische Verstärkung: Die Menschen werden immer ungeduldiger und zu Opfern immer weniger bereit.

Wie zeigt sich nun das Verhältnis zwischen den Hauptmerkmalen der ungarischen Entwicklung? Wie passen die stufenweise Durchführung der Transformation, die offensichtliche Präferenz des »Heute« und der Wunsch nach politischer Ruhe zusammen? Die für den Gradualismus notwendigen Kompromisse und die Vermeidung von Konflikten untergraben eine *attraktive* Politik. Politiker sind einfach nicht geschaffen für die Verkündung unpopulärer Programme, die ein Engerschnallen des Gürtels vorsehen. Das Regime Ceauşescu griff zu brutalen Unterdrückungsmaßnahmen. Das versetzte es in die Lage, alte Schulden abzutragen, allerdings um den Preis großer Entbehrungen der Bevölkerung. Die »sanfte Diktatur« eines Kádár vermied in den letzten zwei Jahrzehnten brutale Unterdrückungsmethoden, was zum Teil auch erklärt, warum man eine von der Bevölkerung gutgeheißene Wirtschaftspolitik betreiben mußte.

Keine Schocktherapie

Vor dem gleichen makroökonomischen Dilemma standen nun die neuen, demokratisch gewählten Parlamente und Regierungen. Die Politiker, die in Polen und in der Tschechoslowakei an die Macht gelangten, betrachteten diesen historischen Moment der Euphorie als den Zeitpunkt, an dem die Öffentlichkeit zu großen Opfern bereit sein würde. Diese Chance mußte ergriffen werden, um die mikroökonomischen Verhältnisse in Ordnung zu bringen. Hingegen war die ungarische Regierung nicht

bereit, das gleiche zu tun. Und warum nicht? Möglicherweise wurde sie durch politischen Realismus motiviert. Man erkannte, daß sich die ungarische Öffentlichkeit an das Nachlassen der Repression gewöhnt hatte, und die Erweiterung ihrer Rechte und Freiheiten für so selbstverständlich hielt, daß sie wegen der Änderung des politischen Systems keine besondere Euphorie zeigte, sondern sie mit ruhiger Befriedigung zur Kenntnis nahm. Vielleicht war das so, weil das Verhalten der neuen Regierung alten Reflexen gehorchte – was im übrigen erfahrenen Politikern in parlamentarischen Demokratien auch nicht fremd ist –, indem sie nichts unternahm, das unpopulär wäre oder Massenproteste auslösen könnte. Wie auch immer, die ungarische Regierung lehnte jegliche Form von Schocktherapie ebenso ab wie radikale Stabilisierungsmaßnahmen oder einschneidende Kürzungen, die ein Engerschnallen des Gürtels erfordert hätten. Statt dessen begünstigten sie die weitere Maximierung des Konsums (oder genauer gesagt, die Minimierung des Konsumrückgangs). Bis zum heutigen Tag können wir nicht wahrhaben, daß die erste demokratische ungarische Regierung im Jahr 1990 eine historische, nie mehr wiederkehrende Gelegenheit ungenutzt ließ⁵.

Seither hat es noch ein großes, historisches Ereignis gegeben: den enormen Wahlsieg der Sozialistischen Partei im Jahr 1994. Die Sozialistische Partei errang gemeinsam mit ihrem liberalen Koalitionspartner – der radikale Maßnahmen befürwortete – im Parlament mit 72 Prozent die Mehrheit der Sitze. Als die neue Regierung ihr Amt antrat, wurde das Dilemma »jetzt oder später« noch deutlicher. In parlamentarischen Demokratien besagt eine Faustregel, daß eine Regierung etwaige unpopuläre Maßnahmen am besten in der Anfangsphase ihrer Regierungszeit durchführen sollte. Wenn die nächsten Wahlen vor der Tür stehen, haben die Wähler das bereits vergessen, und es könnte dann sogar der Fall sein, daß man die Vorteile der Jahre vorher durchgeführten rigorosen Maßnahmen bereits zu sehen bekommt. Sicherlich war dies jetzt nicht eine so dramatische historische Chance, wie damals im Jahr 1990, als die Demokratie etabliert wurde. Es war nun nur die normale Chance, die sich am Beginn einer neuen Amtsperiode anbot. Dennoch ließ die neue Regierung diese Chance ungenützt und zögerte dann noch neun Monate lang. Alles, was die führende Koalitionspartei, die aus dem Reformflügel der alten Kommunistischen Partei hervorgegangene Sozialistische Partei, in diesem Fall tat, war, sich an die etablierten Reflexe ihrer Vorgänger zu halten. Monatlang gab es ein Tauziehen zwischen den Gegnern weiterer Opfer in Gewerkschaft und Partei einerseits, und den radikaleren Wirtschaftsreformern, die eine härtere Wirtschaftspolitik einschlagen wollten, auf der anderen Seite. Am Ende machten stets die letzteren die Konzessionen, und die Wirtschaftspolitik des »Durchwurstelns« ging unverändert weiter.

Unwillkürlich denkt man an Analogien zum Populismus. Die eben beschriebene Wirtschaftspolitik, die Unterordnung langfristiger Erfordernisse der wirtschaftlichen Entwicklung unter die Erfordernisse der politischen Popularität und die einseitige Sorge um den Lebensstandard sind dem ziemlich ähnlich. Dennoch würden wir das nicht einfach als eine osteuropäische Form des Populismus ansehen. Der lateinamerikanische Populismus und frühere populistische Tendenzen in Europa bedienten sich einer aggressiven Demagogie und verfolgten eine durch ungehemmte Verantwortungslosigkeit gekennzeichnete Wirtschaftspolitik. Die für die Entwicklung in Ungarn jahrzehntelang typische Wirtschaftspolitik war nicht so verantwortungslos. Sie war eher vorsichtig als auffällig und bemühte sich immer wieder um einen Kom-

promiß zwischen den Erwartungen der Öffentlichkeit in bezug auf den Lebensstandard und den legitimen langfristigen, mikroökonomischen Erfordernissen. Dennoch kann man feststellen, daß diese Wirtschaftspolitik einige durchaus an Populismus erinnernde Aspekte aufwies. Eine gewisse Neigung zum Populismus und gewisse diesbezügliche Einflüsse waren jedoch den politischen Entscheidungsträgern nicht abzusprechen.

C. Redistribution und Paternalismus

Im Jahr 1990 verwies eine Untersuchung von Assar Lindbeck auf eine gefährliche Tendenz in der schwedischen Wirtschaft: Der Anteil der Beschäftigten, die ihr Einkommen auf dem Markt beziehen, gehe rapide zurück, während der Anteil der Beschäftigten, die ihr Einkommen aus staatlichen Budgetmitteln beziehen, im Zunehmen begriffen sei. Zum Vergleich wurden die entsprechenden Zahlen für das Jahr 1993 für Ungarn zusammengestellt. Das Ergebnis war erstaunlich: Das ungarische Verhältnis 1:1,65 übertraf das schwedische mit 1:1,32 bei weitem, was Lindbeck bestürzend fand. Nicht einmal jenes Land, das mit seiner hochentwickelten Marktwirtschaft, die höchsten Redistributionsraten in den Bereichen Staat und soziale Sicherheit aufwies, reichte an Ungarns prozentuales Verhältnis zwischen jenen, »die vom staatlichen Budget leben«, und jenen, die »vom Markt leben«, heran.

Während sich die wirtschaftliche Lage des Landes ständig verschlechterte, neigte das System der Transferleistungen zur Erweiterung. Die Familienzulagen wurden flächendeckend ausgeschüttet, die Mütterzulagen wurden immer großzügiger, zumindest was die Dauer der Leistungen betraf. In Ungarn zeigt das System des Arbeitslosengeldes einen weitaus größeren Leistungsumfang als in vielen hochentwickelten Marktwirtschaften. In Ungarn ist der Anteil der Sozialausgaben am Bruttosozialprodukt weitaus höher als der OECD-Durchschnitt.

Ungarn wurde gleichsam zum verfrühten Wohlfahrtsstaat.⁶ Die Staaten mit sehr hohen Anteilen an Sozialleistungen übertreffen Ungarn in bezug auf die wirtschaftliche Entwicklung um ein Vielfaches.⁷ Warum also finanziert Ungarn die staatlichen Sozial-Transferleistungen weit über die realen Möglichkeiten? Es kam der Regierung immer darauf an, die Bevölkerung in wirtschaftlicher Sicherheit zu wiegen. Die paternalistische Redistribution hatte sicherlich beruhigende Auswirkungen und kompensierte weitgehend die Verringerung und auch die Unsicherheit in bezug auf die auf dem Marktsektor legal bezahlten Reallöhne.

Es ist besonders auf das Problem der Unsicherheit hinzuweisen. Ein charakteristischer Aspekt war in Ungarn der letzten zwanzig oder dreißig Jahre nicht nur die Betonung der wirtschaftspolitischen Priorität für den *Konsum*, ähnliches Gewicht wurde auch auf die Forderung nach sozioökonomischer *Sicherheit* gelegt. Die Marktwirtschaft, die die Unsicherheit vermehrte, und das paternalistische Redistributionsystem, welches diese verringerte, entwickelten sich gleichsam parallel. Die vermehrte Redistribution paßte besser zur vorherrschenden sozialistischen Ideologie und zum Machtstreben der führenden Kreise, als dies der Fall gewesen wäre, wenn man den Haushalten ein höheres Direkteinkommen beschert hätte. Es blieb den Zentralbehörden überlassen, wer, wann und in welchem Umfang an den Redistributionstransfers teilhaben konnte.

Die eben beschriebene Verschiebung der Anteile war jedoch nicht das Ergebnis eines vorausblickenden, langfristigen Regierungsprogramms. Es war vielmehr das Ergebnis von Improvisation und der Rivalität der Ansprüche. In vielen Fällen konn-

ten die Unzufriedenen durch immer neue Aufweichungen der Budgetlimits zufriedengestellt werden: Man rettete eine Firma, eine Bank oder eine Lokalverwaltung durch finanzielle Unterstützungen oder niedrig verzinsliche Bankkredite vor dem Bankrott.

Diese mittels Verteilung erreichte Beschwichtigung der Unzufriedenheit ist einer der Hauptfaktoren des finanziellen Ungleichgewichts und der Spannungen innerhalb der Wirtschaft. Das Budgetdefizit wird vergrößert durch die Ausweitung der Sozialleistungen bis zu einem Ausmaß, das die Steuereinnahmen nicht mehr abzudecken vermag, und durch den Einsatz staatlicher Subventionen zur Rettung von notleidenden Firmen, Banken und örtlichen Behörden, um Arbeitsplätze zu retten. Eine Lockerung der Lohndisziplin und die Aufweichung der Budgetrestriktionen durch die Aufnahme niedrig verzinslicher Kredite heizen die Inflation an, ebenso die Monetarisierung des Budgetdefizits, das heißt dessen Finanzierung durch die Zentralbank. Die wachsenden Kosten der Bedienung ausländischer Schulden vermehrten das Defizit der laufenden Rechnung. Der Zusammenhang zwischen der einseitigen Konsumorientierung und der Wirtschaftspolitik wurde bereits angesprochen.

Es gibt aber auch einen Zusammenhang in umgekehrter Richtung. Wenn die Finanzen einmal aus dem Gleichgewicht geraten sind, ist eine Regierung, deren Politik durch »Konsumprotektionismus« paternalistischer Staatsfürsorge und verteilungspolitischer Beschwichtigung gekennzeichnet ist, nicht mehr fähig, die notwendigen drastischen restriktiven Maßnahmen zu ergreifen. Auch hier sieht man nach der Änderung des Systems bis zum 12. März 1995 die Kontinuität⁸.

Die stete Ausweitung der Redistribution sowie der stete Strom aufeinanderfolgender kleiner Konzessionen führten ebenfalls zum »Gradualismus ungarischer Art«. Die Veränderungen erfolgten in winzigen, aufgesplitterten, gleichzeitig und aufeinanderfolgenden Stufen, gleichsam Schritt für Schritt. Alles in allem bewahrte das den politischen Bereich vor traumatischen Umbrüchen und begünstigte das relativ ruhige politische Klima.

D. Eine Abweichung: das Stabilisierungsprogramm im Frühjahr 1995

Am 12. März 1995 verkündete die ungarische Regierung ein Stabilisierungsprogramm. Hauptbestandteile dieses Programms waren folgende:

a) Eine sofortige, substantielle Abwertung um 9 Prozent. Die Importe wurden mit einem Aufschlag von 8 Prozent belegt.

b) Das Budget wurde ausgabenseitig eingeschränkt, unter anderem durch Kürzungen bestimmter Sozialleistungen.

c) Die Regierung bemühte sich um eine starke Einschränkung der Reallöhne und führte strenge Einkommensbegrenzungen bei den Gehältern auf dem öffentlichen Sektor und bei den Löhnen der staatseigenen Unternehmen ein. Man nahm an, daß dies auch zu einer Einschränkung des Lohnanstiegs auf dem Privatsektor führen würde. Dieses Stabilisierungsprogramm ist jetzt seit mehr als einem Jahr in Kraft. Doch ist es für eine umfassende Beurteilung des Programms aus volkswirtschaftlicher Sicht noch zu früh⁹. Aber schon die bloße Verkündung dieses Programms bedeutet bereits eine bedeutsame Entwicklung, wobei die Regierung ihre deklarierte Politik durchaus konsequent durchführt. Das Programm ist ein glatter Bruch mit den vier Hauptaspekten, die bisher den ungarischen Reformweg und die Systemveränderung charakterisiert hatten.

1. Anstelle des Konsums tritt vorrangig als Ziel die Wiederherstellung des schwer gestörten makroökonomischen Gleichgewichts, um damit die Voraussetzungen für ein stetes Wachstum zu schaffen sowie für ein späteres Zunehmen des Konsums. Die defensive Vorgangsweise zur Verhinderung des Konsumrückgangs wurde aufgegeben. Die Priorität des Zeitfaktors in der Wirtschaftspolitik wurde mit einem Male geändert. Bisher hat man die Zukunft der Gegenwart geopfert. Jetzt verlangt man Opfer von der Gegenwart zugunsten der Zukunft. Bisher hatte man die Akkumulation der Sozialverschuldung um des laufenden Konsums willen akzeptiert. Jetzt verfügte man eine Reduktion des laufenden Konsums, um eine weitere Erhöhung der Sozialverschuldung zu verhindern¹⁰.

2. Die paternalistischen Sozialtransfers von seiten des Staates und die sozialen Ansprüche der Bevölkerung waren bis zum 12. März 1995 tabu. Bis dahin gab es keine politische Kraft, die diesbezügliche ausgewogene Reduktionen hätte vorschlagen können. Nun ist eine Wende eingetreten. Es konnte gezeigt werden, daß man Leistungen nicht nur gewähren, sondern auch wieder rückgängig machen konnte. Seit der Bekanntgabe des Stabilisierungsprogramms steht die Frage der Reform des Wohlfahrtsstaates wieder im Vordergrund der politischen Debatte, auch in den Gesprächen der Intellektuellen. Weiters wurden bereits die ersten Schritte zur Verringerung der Sozialleistungen unternommen, so die Einführung von Studiengebühren im akademischen Bereich. Die Bedürftigkeit wurde zur Leitlinie bei der Verteilung bestimmter Sozialleistungen, etc.

3. Im scharfen Gegensatz zum Gradualismus, dem Zögern und der Stückwerkpolitik, die die letzten Jahrzehnte kennzeichneten, wurde ein Maßnahmenpaket mit traumatischen Auswirkungen in dramatischem Tempo eingeführt. Wohl ist dieses Programm bei weitem nicht so umfassend, wie die früheren Schocktherapien in Polen, in der Tschechischen Republik oder in Rußland, doch ist das teilweise durch die unterschiedlichen Verhältnisse im Ungarn des Jahres 1995 gerechtfertigt. Dennoch gibt es gewisse Ähnlichkeiten: der Bruch mit der Kontinuität, die plötzliche Wende und das Trauma.

4. Das Stabilisierungspaket hat der politischen Ruhe ein jähes Ende gesetzt. Niemand konnte meinen, die Maßnahmen vom 12. März seien durch einen Konsens gedeckt. Im Gegenteil, sie wurden von den unterschiedlichsten Interessengruppen und politischen Kräften bestenfalls mit Zweifel und Kritik aufgenommen, im schlimmsten Fall unter heftigen Protesten.

Das Zögern der Regierung

Warum hat die Regierung, die schon im Juli 1994 ihr Amt antrat, neun Monate lang gezögert? Um das zu beantworten, muß man bis zu den Ergebnissen der letzten allgemeinen Wahlen in Ungarn im Mai 1994 zurückgehen und folgende Fragen stellen: Wer hat aus welchen Gründen für die siegreiche Sozialistische Partei gestimmt? Warum hat die Koalition, die noch vier Jahre vorher eine große parlamentarische Mehrheit für sich verbuchen konnte, eine so schwerwiegende Wahlniederlage erlitten? Einer der Gründe war zweifellos negativer Art: Ein großer Teil der Wähler stimmte wegen der schlechten Wirtschaftslage einfach *gegen* die herrschende Koalition. Dazu kam noch der von vielen Regierungsmitgliedern und führenden Politikern angeschlagene arrogante Ton. Von den Sozialisten erwartete man ein bescheideneres,

ja geradezu plebejisches Verhalten. Viele der regierenden Politiker waren Amateure im Regierungsgeschäft. Von den Sozialisten, die im Bereich der Verwaltung von Staat und Wirtschaft Erfahrung hatten, erwartete man daher mehr Fachwissen.

Die Wählerschaft der Sozialistischen Partei war sehr unterschiedlich. Sie bekam Unterstützung von seiten vieler Angestellter, aber hauptsächlich, wenn auch nicht ausschließlich, von seiten der Arbeiterschaft. Viele Pensionisten stimmten ebenfalls für die Sozialisten, ebenso manche Intellektuelle, entweder aufgrund sozialdemokratischer Überzeugung und weil sie die in der vorangegangenen Regierung manifest gewordenen nationalistischen, antisemitischen und Horthy verteidigenden Äußerungen verabscheuten¹¹. Unter jenen, die die Sozialisten unterstützten, waren viele Entrepreneurs und Manager, deren Transfer von der *Parteinomenklatura* zur marktwirtschaftlich bestimmten Geschäftswelt noch nicht so lange her war, so daß sie noch Verbindungen zu ihren früheren Mitarbeitern hatten. Diese keineswegs vollständige Liste macht deutlich, daß die Wählerschaft der Sozialistischen Partei nicht nur miteinander harmonisierende Gruppen umfaßte, sondern auch solche mit starken gegenseitigen Interessenskonflikten.

Die Wahlwerbung der Sozialistischen Partei war ambivalent. Ihre professionellen Technokraten versuchten ganz offen, den Wählern klarzumachen, daß sich das Land in einer schwierigen Lage befinde, und daß Wunder nicht zu erwarten seien. Allerdings ließen bestimmte Aussagen von Parteisprechern Raum für die Annahme, daß die Sozialistische Partei eine schnelle Verbesserung der Lebensverhältnisse zusagen konnte. Und, was noch wichtiger war: Viele Menschen stimmten für die Sozialistische Partei in der Hoffnung, daß sie für sozialistische Ideen eintreten würde. Die Partei würde »linksgerichtet« sein. Sie würde sich für die Armen einsetzen und nicht für die Reichen. Sie würde sich bald um Verbesserung der Lebensverhältnisse der Arbeiter, der Bedürftigen und der Pensionisten kümmern. Man hoffte, die Partei würde das staatliche System der paternalistischen Fürsorge verteidigen und vielleicht wieder Vollbeschäftigung und gesicherte Arbeitsplätze bringen. In einigen anderen postsozialistischen Ländern haben ähnliche Erwartungen den aus den kommunistischen Parteien hervorgegangenen sozialistischen und sozialdemokratischen Parteien Wahlerfolge beschert. Es ist nur allzu verständlich, daß man das auch in Ungarn erwartete, da der ungarische Reformsozialismus beim Eintreten für die materielle Wohlfahrt und soziale Sicherheit am weitesten gegangen war.

Koalition – Ironie der Geschichte

Nach den Wahlen ging die Sozialistische Partei eine Koalition mit dem Bund Freier Demokraten ein, deren Geschichte bis zu den Dissidenten vor der Systemwende zurückreicht. Es ist eine Ironie der Geschichte, daß die Opposition und ihre Nachfolger mit jenen, die sie und ihre Nachfolger schikaniert hatten, nun im selben Kabinett sitzen und gemeinsam abstimmen. Die Freien Demokraten forderten seit zwei Jahren eine radikale Wiederherstellung des makroökonomischen Gleichgewichts und sagten das auch in der Wahlwerbung. Sie verheimlichten keineswegs die Tatsache, daß das Land unter schweren wirtschaftlichen Schwierigkeiten litt, und daß daher restriktive Maßnahmen erforderlich seien, die Opfer verlangten. Ihr Denken entspricht überwiegend dem europäischen liberalen Gedankengut, aber manche Anhänger sind sozialdemokratischen Grundsätzen nicht abgeneigt.

Diese Zweiparteienkoalition verfügt über 72 Prozent der Parlamentssitze. Das genügt, um die Regierungsvorlagen durchzubringen, auch solche Gesetze, die einer qualifizierten Zweidrittelmehrheit bedürfen. Wenn man ihren Anteil an den Parlamentssitzen betrachtet, möchte man meinen, daß die Koalitionsparteien jegliches Vorhaben sofort verwirklichen könnten. Aber gerade das – das Regierungsvorhaben, das Abkommen zwischen den beiden Parteien und vor allem die inneren Probleme der Sozialistischen Partei – führte in den neun Monaten nach den Wahlen zu allerlei Schwierigkeiten. Damit kommen wir wieder zur Frage der Stabilisierung.

Aus dem Gesagten wird deutlich, daß die Sozialistische Partei von seiten ihrer Wähler kein Mandat zur Einführung eines Stabilisierungsprogramms mit schweren Einschränkungen und Sparmaßnahmen hatte. Die meisten sozialistischen Politiker versuchten, dieser Aufgabe durch jenes routinemäßige Verhalten aus dem Weg zu gehen, das sie aus der Vergangenheit gewohnt waren. Sie wagten es nicht, sich ihren Wählern zu stellen. Nicht nur, daß diese zwiespältige Haltung in mehreren Diskussionen innerhalb der Sozialistischen Partei und in den Verhandlungen mit den Gewerkschaften offen zutage trat, sondern es zeigte sich auch, daß die Gegner eines radikalen Stabilisierungsprogramms stärker waren als dessen Befürworter. Monate lang war die Regierung gelähmt durch Zögern, Zwiespältigkeit und eine fast völlige Unfähigkeit in bezug auf die Grundfragen der Wirtschaft.

Der Kampf gegen das Defizit

Schließlich kam die Regierung zur Einsicht, daß sie die Dinge nicht länger hinausschieben könne. Sie mußte damit beginnen, den Preis für den übermäßigen Konsum der vorangegangenen Generationen zu bezahlen. Man mag fragen, warum dies erst im März 1995, und warum genau im März 1995 stattfinden mußte. Warum hat die derzeitige Führung nicht versucht, mit der Politik des »Durchwurstelns« fortzufahren? Wir wissen nicht, was sich hinter den politischen Kulissen abgespielt hat, und so gibt es nur einige Hypothesen. Um nur eine zu nennen: Ungarns Defizit in der laufenden Rechnung entsprach im Jahr 1993 9 Prozent des Bruttosozialprodukts. Trotz Hoffnung auf Besserung stieg es im Jahr 1994 auf 9,5 Prozent. Vielleicht haben die Entwicklungen in Mexiko den Alarm ausgelöst. Allerdings ist die Situation Ungarns sicherlich in vielfacher Hinsicht wesentlich günstiger, so besteht beispielsweise die Verschuldung vor allem aus langfristigen Krediten. Dennoch mochte der Anblick eines finanziellen Zusammenbruchs in einem blühenden Land unter den ungarischen Politikern große Besorgnisse ausgelöst haben. Schließlich gab es noch einen anderen Faktor: Die ausländische Einschätzung der Lage Ungarns wurde immer negativer. Solange die ungarischen Politiker nur mit dem IWF herumstritten, konnte man das bloß als eine der üblichen Streitigkeiten zwischen dem auf rigorose Maßnahmen bestehenden IWF und einem kleinen, in Schwierigkeiten befindlichen Land abtun. Indessen begann sich die negative Berichterstattung in der internationalen Finanzpresse zu vervielfältigen, ebenso die ungünstigen Analysen ausländischer Kreditprüfer und großer Privatbanken. Das zeigte sich auch in Gesprächen mit führenden ausländischen Politikern. Der osteuropäische »Musterschüler« Ungarn erhielt immer mehr und immer öfter schlechte Zensuren. Diese und einige andere Faktoren führten schließlich dazu, daß die politische Führung Ungarns plötzlich eine Kehrtwendung vollzog und beschloß, ein rigoroses und äußerst unpopuläres

Programm zu verkünden. Nach Jahrzehnten der Konfliktvermeidung war sie nun bereit, sich dem unvermeidlichen Unmut der Massen zu stellen.

Nachdem sich die Regierung einmal für diesen Weg entschieden hatte, zog sie die Sache durch wie einen Coup. Sie legte die Bekanntmachung vom 12. März nicht vorher den erweiterten Gremien der Sozialistischen Partei vor. Sie bemühte sich nicht, die vorherige Zustimmung der sozialistischen Fraktion im Parlament oder der ihr nahestehenden Gewerkschaften einzuholen. Ferner besprach sie sich nicht mit den sozialpolitischen Fachleuten im Staatsapparat. Gewarnt durch das Beispiel früherer fruchtloser Verhandlungen, beschloß die Regierung, ihre Anhänger vor vollendete Tatsachen zu stellen. Welche Art von politischer Rückendeckung kann dieses Programm erwarten? Bis zu einem gewissen Grad kann es sich auf technokratische Experten stützen, sowie auf Teile der liberalen Intelligenz mit Einfluß auf die öffentliche Meinung. Die Entrepreneurs stimmen dem Programm mit vielen Bedenken und Kritik mehr oder weniger zu, und werden es wohl auch weiter unterstützen, solange es den Weg zu Wachstum öffnet, von dem sie größere und sichere Gewinne erwarten. Es kann, wenn schon nicht mit der Billigung, so doch mit der Toleranz der Beschäftigten in Wachstumsbranchen und solchen Unternehmen rechnen, in denen überflüssige Arbeitskräfte bereits abgebaut wurden, mit anderen Worten, von seiten jener Beschäftigten, die ihre Interessen nicht direkt bedroht sehen. Ob diese Art von Unterstützung oder Duldung ausreichen wird, ist nicht abzusehen.

Ein nüchterner Beobachter kann auf diese entscheidende Frage auch nur antworten, daß alles unsicher sei. Das erste Jahr brachte bei den wichtigsten *makroökonomischen* Indices ermutigende Anfangserfolge. Das sind jedoch allesamt Zeichen, die nur Volkswirtschaftler würdigen können. Die Bevölkerung merkt im täglichen Leben nichts davon, während der Rückgang der Reallöhne bereits schmerzt. Sie ist verbittert wegen der Reduzierung einiger Sozialleistungen. Die *politische und soziale* Reaktion auf dieses Programm von seiten breiter Gesellschaftsschichten ist ablehnend. Verschiedene Berufsgruppen und Vertretungskörperschaften legen der Reihe nach Protest ein. Das Programm wird vor allem von seiten der Opposition innerhalb und außerhalb des Parlaments attackiert, während es in den Reihen der führenden Regierungspartei erheblichen Dissens und Kritik gibt. Der Verfassungsgerichtshof hat bereits mehrere wichtige Teile des Stabilisierungsgesetzes annulliert.

Die Kritik und der Protest zeigten sich auf vielfältige Weise. Manche protestierten bloß gegen manche Einzelheiten der Durchführung, und vor allem gegen die Art und Weise der Bekanntmachung. Man ist nicht überzeugt, daß das »Paket« mit der notwendigen Sorgfalt ausgearbeitet wurde. Viele meinen, daß die Beschlüsse über Privatisierungen und Entschädigungen falsch seien: Die Verringerung des fiskalischen Defizits durch eine bestimmte Summe in Forint vermochte den eben durch diese Kürzungen ausgelösten Massenprotest nicht auszugleichen. Viele Menschen waren wütend, weil die Regierung es verabsäumt hatte, geduldig und einleuchtend nachzuweisen, warum diese Maßnahmen notwendig seien. Die Kürzungen wurden auf gefühllose Art und Weise bekanntgemacht, ohne jegliches Mitgefühl für die Verlierer. Verärgerung gab es in führenden Kreisen der Sozialistischen Parteien und bei den mit ihnen verbundenen Gewerkschaftsfunktionären, weil diese schwerwiegenden Maßnahmen geradezu nach Art eines Coups getroffen wurden, obwohl ihnen das Recht auf vorherige Konsultation zustünde. Es bleibt die Frage, ob die Ablehnung auch so intensiv gewesen wäre, wenn man bei der Informierung der Öffentlichkeit

die sachlichen Fehler und den rüden Tenor vermieden hätte. Die Antwort ist deshalb von entscheidender Bedeutung, weil das Land immer noch am Beginn der Durchführung dieses Programms steht. Die über dreißig Jahre hinweg aufgestauten makroökonomischen Probleme können nicht mit einer einzigen energischen Maßnahme innerhalb weniger Monate abgebaut werden. Die Korrektur der tieferliegenden Disparitäten hinter der ständigen Reproduktion der Rechnungs- und Budgetdefizite, die Verringerung der Schulden, eine ständige und substantielle Drosselung der Inflation und die Durchführung einer umfassenden Reform im wohlfahrtsstaatlichen Bereich, das sind Aufgaben, deren Durchführung Jahre in Anspruch nehmen und oft vielen Menschen Opfer abverlangen wird.

Das Klima beruhigt sich und die Menschen gewöhnen sich an die neue Situation. Wird ein großer Teil der Bevölkerung schließlich die wirtschaftliche Notwendigkeit dieser Maßnahmen einsehen oder sie zumindest ohne heftige Proteste hinnehmen? Oder werden die Massenproteste wieder stärker werden, zu umfassenden und lange währenden Streikbewegungen und Straßendemonstrationen führen, die die wirtschaftlichen Ergebnisse der Stabilisierung untergraben könnten?

4. DIE STUFENWEISE TRANSFORMATION DER EIGENTUMSVERHÄLTNISSE UND INSTITUTIONEN

Die Reform der Eigentumsverhältnisse und Institutionen begann in der ungarischen Wirtschaft, nach Erleichterungen im politischen und ideologischen Bereich, in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre. Die Vorbereitungen für die ersten Reformmaßnahmen dauerten mehrere Jahre. Am 1. Januar 1968 kam es zu einem Wendepunkt, als es mit der klassischen Planwirtschaft plötzlich zu Ende ging und an deren Stelle eine seltsame Mischwirtschaft trat¹².

Das war der einzige plötzliche »Sprung« in der Geschichte der ungarischen Wirtschaftsreformen. Seither ist die Transformation der Eigentumsverhältnisse und Institutionen stufenweise durch eine Reihe von kleinen Schritten erfolgt. Diese langsame Wirtschaftsreform war bereits seit zweiundzwanzig Jahren im Gange, als es zu den stürmischen politischen Veränderungen der Jahre 1989/1990 kam. Allerdings setzte das dem Gradualismus der Transformation in den Bereichen der Eigentumsverhältnisse und Institutionen kein Ende, obwohl die Veränderungen doch schneller vor sich gingen.

A. Die historischen Voraussetzungen und der politische Hintergrund

Zu Beginn der postsozialistischen Übergangsphase kam es zu einer Diskussion über die wünschenswerte Form der Transformation. Zwei Positionen kristallisierten sich heraus. Die eine wurde als erstes mit großem Nachdruck von Jeffrey Sachs vertreten, der meinte, der größte Teil der Transformation müßte innerhalb eines sehr kurzen Zeitraums durchgeführt werden. Er selbst wählte für das von ihm befürwortete Programm den aus der Psychiatrie entlehnten Begriff der »Schocktherapie«, später fand der aus der Kosmologie entlehnte Begriff des »Urknalls« ebenfalls weite Verbreitung. In dieser ersten Phase war der wichtigste Vertreter der anderen Position Peter Murrell, der die Auffassung vertrat, die Transformation würde stufenweise und evolutionär vor sich gehen, wie es sich gehöre. Dieses Programm wurde in der einschlägigen Literatur als »Gradualismus« bezeichnet.

In der damaligen Debatte ging es um das Tempo, in dem die übernommenen makroökonomischen Verzerrungen überwunden und die Eigentumsverhältnisse und Institutionen transformiert werden sollten. Da ersteres bereits in einem früheren Kapitel behandelt wurde, beschränkt sich die folgende Untersuchung auf letzteres. Einige Teilnehmer an der damaligen Debatte bekannten sich zu jeweils einem der beiden »puristischen« Programme. Andere nahmen eine mittlere Position ein. Man befürwortete für die verschiedenen Aspekte unterschiedliche Geschwindigkeiten der Transformation¹³. Oder man machte den zeitlichen Ablauf von verschiedenen speziellen Voraussetzungen abhängig.

Die seit dem Beginn der postsozialistischen Transformation gewonnenen Erfahrungen zeigen bereits, daß die Transformation der Eigentumsverhältnisse und Institutionen in den einzelnen Ländern der Region mit unterschiedlichem Tempo vor sich ging. Der Weg Ungarns bei der Transformation der Besitzverhältnisse und der Schaffung der Institutionen für die Marktwirtschaft kann auf verschiedenartige Weise beschrieben werden: als organische Entwicklung, als vorsichtiger, gemäßigter und wohlüberlegter Fortschritt oder als Humpeln in Richtung Marktwirtschaft, behindert durch Zaudern und Proteste. Man kann darüber debattieren, welche Beschreibung am besten zutrifft, da dies alle bis zu einem gewissen Grad tun, aber niemand kann sagen, daß Ungarn einen »Sprung« in Richtung Marktwirtschaft getan hätte. Es wäre verführerisch, die Unterschiede zwischen einzelnen Ländern unterschiedlichen Philosophien führender Persönlichkeiten, oder vielleicht einigen aus wenigen Personen bestehenden Führungsgruppen zuzuschreiben oder auch den Schulen, zu denen sich die Berater bekennen, deren Empfehlungen letztlich angenommen wurden. Diese spielten sicherlich eine Rolle. Wir sind allerdings der Meinung, daß die entscheidenden Einflüsse in unterschiedlichen historischen Vorläufern zu finden sind, in den politischen Machtverhältnissen, der Gesellschaftsstruktur und der Mentalität der Bevölkerung, mit anderen Worten, in jenen Faktoren, die diesbezügliche Wahlfreiheit der politisch führenden Persönlichkeiten begrenzten und beeinflussen.

Stufenweise Transformation der Eigentumsverhältnisse

Die »Reform des ökonomischen Mechanismus« – der stufenweise Prozeß der Transformation der ungarischen Eigentumsverhältnisse und wirtschaftlichen Institutionen – begann in den sechziger Jahren, als Teil der Reaktion der politischen Führungsschicht und der Gesellschaft insgesamt auf das Trauma von 1956. Nur die blindesten unter den Parteikadern konnten meinen, die Bevölkerung sei im Jahr 1956 ausschließlich infolge Anstiftung von seiten der Konterrevolutionäre zum Aufstand veranlaßt worden. Zahlreiche Mitglieder der herrschenden Elite waren damals, als sie wieder an die Restauration des sozialistischen Systems gingen, in ihrem Glauben zutiefst erschüttert. Das war der fruchtbare, intellektuelle Boden, auf dem dann die Idee einer sozialistischen Marktwirtschaft gesät werden konnte. Bis zu dem Zeitpunkt, an dem das System 1990 zusammenbrach, führte diese Denkungsart zu einer Suche nach einer akzeptablen Mischform. Man war bereit, vom Kapitalismus die Regelung durch den Markt, zumindest teilweise, zu übernehmen, und vielleicht auch etwas von dessen Eigentumsverhältnissen, aber nur in geringem Umfang, und ohne dabei die Macht aufzugeben. Das letztere bedeutete natürlich das Festhalten am poli-

tischen und militärischen Bündnis mit der Sowjetunion, der uneingeschränkten Herrschaft der Kommunistischen Partei und dem Vorrang der staatlichen Kontrolle über die Wirtschaft sowie dem Staatseigentum an den Unternehmen. Auf diese Weise hielt sich in den führenden politischen und wirtschaftlichen Gremien der Typus des extremen Stalinisten an der Macht, der allerdings nach 1956 seltener wurde. Die große Mehrzahl der Mitglieder der Elite zeigte eine ambivalente Haltung, eine Art politischer Schizophrenie. Einerseits wollten sie das kommunistische System beibehalten, an das sie durch Überzeugung und Eigeninteresse gefesselt waren. Andererseits war ihnen klar, daß das System geändert werden müsse. Auf diese Weise ereignete sich die Erosion der politischen Grundlage des Systems zu allererst im Denken dieser Leute. Eine wachsende Anzahl von ihnen ließ in bezug auf die eine oder andere Frage den klassischen kommunistischen Standpunkt zugunsten einer Reform fallen.

Die Konkretisierung dieses Gedankens wurde weiters gefördert durch die teils bewußten, teils unerkannten Veränderungen der weltpolitischen Orientierung. Obwohl die Parteikader sehr wohl wußten, daß sie ihre wiederhergestellte Machtposition der bewaffneten Macht der Sowjetunion zu verdanken hatten, entwickelten viele von ihnen antisowjetische Ressentiments. Sie verachteten die Primitivität des Sowjetsystems und fühlten sich durch dessen Barbarei peinlich berührt. Gleichzeitig mit der innenpolitischen Reform öffnete sich das Land zunehmend westlichen Einflüssen. Die Bevölkerung ging, ebenso wie die Nomenklatura, gerne auf Reisen. Sie hätte so gerne die Effizienz und den Wohlstand, den sie im Westen sahen, mit dem östlichen System verbunden, auf dem ihre Macht beruhte.

Diese seltsame Erosion des alten Glaubens ist der Hauptgrund, warum die Veränderungen frühzeitig einsetzten und graduell, in vielen kleinen Schritten vor sich gingen. Verhältnismäßig vorpreschende Reformer legten spezifische Vorschläge vor. Anfangs hatten diese weniger radikal zu sein. Später wurde der Widerstand dagegen schwächer, und man konnte auch radikalere Vorschläge vorbringen. Viele Veränderungen ergaben sich nicht so sehr aufgrund staatlicher Anordnungen, sondern vielmehr spontan.

Ökonomische Reformen als »Ablenkung«

Es gibt noch einen weiteren Aspekt, der die Reformen mit der Reaktion auf 1956 verbindet. Die Revolution war aus politischen Gründen ausgebrochen, nicht aus ökonomischen. Die nach 1956 regierende politische Führung begrüßte Entwicklungen, die die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit, und vor allem der Intelligenzia, von der Politik ablenkten. Als Ersatz für Politik mochten sich Ökonomen, Juristen, Ingenieure, Staatsbeamte und Manager den Kopf über Reformen zerbrechen und nachdrücklich deren Einführung fordern. Noch besser war es, wenn sich die Intelligenzia und andere Gesellschaftsschichten vorwiegend damit befaßten, wie man mehr Geld verdienen konnte, durch zusätzliche Tätigkeiten in der ersten Wirtschaft und durch verschiedene Arten halblegaler, aber geduldeter Tätigkeiten in der sogenannten zweiten Wirtschaft. Das war vermutlich der wichtigste Mechanismus zur Verringerung der Spannungen, durch den die Kräfte der aktivsten Mitglieder der Gesellschaft gebunden wurden.

Inmitten all dieser Veränderungen änderten viele Menschen ihren persönlichen Weg. Viele begannen teilweise oder zur Gänze auf Positionen einzuschwenken, die

mit der neuen Gesellschaft im Einklang standen. Der Anstoß dazu mochte von Änderungen persönlicher Denkgewohnheiten oder der Anziehungskraft des unternehmerischen Stils ausgehen. In vielen Bereichen kam es zu Veränderungen in den Karrieren, und auch im Zeitpunkt, zu dem diese Änderungen vollendet waren, was zusammengenommen bedeutete, daß sich die Elite in einem ständigen, graduellen Veränderungsprozeß befand.

Als es dann 1990 zur politischen Befreiung kam, war man in vielen Bereichen bereits mehr oder weniger auf die Schaffung einer Marktwirtschaft vorbereitet. Sehr wohl hatte es in Ungarn schon vor 1990 Veränderungen jener Art gegeben, wie sie die meisten Länder in der Region nach 1990 durchführen mußten. Und, was vielleicht noch wichtiger war, in Ungarn hatten viel mehr Menschen bereits Erfahrungen mit der Funktionsweise des Marktes gesammelt, in den »marktsozialistisch« orientierten Staatsbetrieben, auf dem Privatsektor oder in der grauen Wirtschaft, vielleicht auch aufgrund von Studien oder Arbeitsverhältnissen im Ausland.

Die Transformation erfuhr nach der politischen Erneuerung eine erhebliche Beschleunigung. Die ideologischen Barrieren fielen, und es bestand in den Diskussionen über Privateigentum oder Kapitalismus keine Notwendigkeit mehr, sich der Euphemismen zu bedienen oder das Privateigentum von Produktionsmitteln zu verheimlichen. Die Menschen wurden ermutigt, Entrepreneurs und Eigentümer zu werden. Die Verabschiedung von marktwirtschaftskonformen Gesetzen erfolgte im neuen demokratischen Parlament in schnellem Tempo. Aber auch diese enorme Beschleunigung brachte keinen »Sprung vorwärts«, vor allem, weil man in diesem Bereich keine Sprünge machen kann. Die »Massenproduktion« von Gesetzen ist in einem Verfassungsstaat bereits durch die »Kapazität« der gesetzgeberischen Organisationsstrukturen begrenzt. Es dauert seine Zeit, bis alte Organisationen abgebaut und neue eingerichtet sind. Selbst die wesentlich gewalttätigere kommunistische Systemänderung hatte Jahre in Anspruch genommen. Überdies ruft die Abschaffung jeglicher Organisation oder Machtposition den Widerstand jener hervor, deren Eigeninteressen auf dem Spiel stehen, und auch das verlangsamt den Prozeß.

In dieser Hinsicht stützt die ungarische Transformation die gradualistische These, daß ein in sich geschlossenes System von Institutionen nicht auf einen Schlag transformiert werden kann. Wenn es Jahre dauerte, bis die »halbherzige« ungarische Marktwirtschaft heranreifte – und sie ist immer noch nicht voll ausgebildet –, dann gilt das noch mehr für andere Länder, die damit nicht so früh anfangen wie die Ungarn. Es gibt kein Land, dessen eigene Erfahrungen diese Hypothese widerlegen würde.

Der »Gradualismus ungarischer Art« bei der Transformation von Eigentumsverhältnissen und Institutionen war nicht das Ergebnis eines großartigen »Meisterplans«. Es wäre aber auch nicht richtig, wollte man das Tempo der ungarischen Transformation unkritisch als unvermeidlich oder als vom blinden Schicksal bestimmt betrachten. Viele diesbezügliche Maßnahmen hätten schon früher eingeleitet und vollendet werden können. Die Verantwortung für alle Fälle des Zögerns und Hinausschiebens liegt bei jenen, die diesen Prozeß steuerten, und letztlich bei der jeweils an der Macht befindlichen Regierung. Retardierende Faktoren, wie schwankende Führung, berufliche Unfähigkeit, Unerfahrenheit, Einlenken gegenüber den Gegnern, und natürlich die Gegner selber, die ihre Interessen bedroht sahen, sind allesamt Teil der historischen Realität.

B. Die Privatisierung staatlicher Betriebe¹⁴

Durch die Abschaffung verbindlicher Plandirektiven wurde eines der fundamentalen Eigentumsrechte, nämlich das Kontrollrecht, teilweise an das Management der staatlichen Betriebe übertragen. Auch nach 1968 intervenierten die Zentralbehörden vielfach auf indirektem Wege in den Betrieben. Vor allem aber blieb die Auswahl, Bestellung, Beförderung und Entlassung von Führungspersonal in den Händen des Einparteienstaates. Die Manager erhielten somit wesentlich mehr Macht, was sie dann in der späteren postsozialistischen Periode in die Lage versetzte, ihre Eigentümerinteressen zu vertreten.

Als die Privatisierung nach 1990 auf die Tagesordnung gesetzt wurde und es zur massenweisen Gründung von Privatfirmen kam, zeigte sich auch eine zunehmende Zusammenlegung und Verschmelzung der verschiedenen Gruppen der Manager staatlicher und privater Firmen sowie unabhängiger Unternehmen und Aktiengesellschaften. Es kam zu einer Verbindung zwischen den Aufgaben des Managements und jenen der Eigentümer. Schließlich bildeten diese Gruppen zusammen die »Klasse der Wirtschaftstreibenden«. Aus der ehemaligen Heerschar der unterwürfigen Parteigetreuen, die Plandirektiven ausführten, gehen stufenweise die Kandidaten der Schichte der Wirtschaftstreibenden und Manager von heute hervor, der sich natürlich immer mehr Menschen anschließen. Diese Transformation der führenden Schichten erfolgte ohne größere Störungen über mehrere Jahrzehnte hinweg und wird in den neunziger Jahren immer schneller. Der Soziologe Iván Szelényi und seine Mitarbeiter konnten das Ausmaß der Kontinuität in der Wirtschaftselite aufzeigen, die trotz der starken antikommunistischen Rhetorik der 1990 an die Macht gelangenden Koalition und ihren Versuchen, ihre Parteigänger in wichtige Wirtschaftspositionen einzuschleusen, weiterging. In Wirklichkeit stammten die meisten ihrer Fachleute ebenfalls aus der alten Wirtschaftselite.

Tabelle 1

Die Herkunft von Ungarns neuen Eliten und der neuen Wirtschaftselite

| Stellung im Jahr 1988 | Gänzlich neue Eliten | | Neue Wirtschaftselite |
|---------------------------|----------------------|----------------|-----------------------|
| | 1993 | (in Prozenten) | 1993 |
| Nomenklatura | 32.7 | | 34.8 |
| Andere hohe Beamte | 47.5 | | 54.7 |
| Nicht der Elite zugehörig | 19.8 | | 10.5 |

Quelle: Iván Szelényi, Working Paper Series, Nr. 3, University of Michigan, Advanced Study Center, International Institute, August 1994.

Anmerkung: Beruht auf biographischen Interviews mit Mitgliedern der Elite in Wirtschaft, Politik und Kultur im Jahr 1993. Repräsentative Auswahl: insgesamt 793, aus der Wirtschaft: 489.

Ungarn war im Jahr 1988 das erste sozialistische Land, das ein sogenanntes Firmengesetz verabschiedete, das staatliche Betriebe in die Lage versetzte, sich zu kommerzialisieren und sich selber eine moderne Unternehmensform zu geben. Die ersten Privatisierungen erfolgten bereits vor 1990, aber erst nach 1990 wurde die Privatisierung zu einem hervorstechenden Merkmal der staatlichen Politik. Die

Regierungspartei und die Oppositionsparteien einigten sich darüber, daß die Privatisierung durch Verkauf auf dem Markt und nicht durch Verschenken¹⁵ vor sich gehen sollte, und dies geschah dann auch¹⁶. Dadurch unterscheidet sich der ungarische Weg zur Privatisierung – sowohl durch seine vorherige Bekanntgabe und die damit verbundenen Programme als auch durch die eigentliche Durchführung – von den anderen Ländern, insbesondere von der Tschechischen Republik und Rußland, wo ein großer Teil der Staatsbetriebe den eigenen Staatsbürgern bzw. den Managern und Angestellten der betroffenen Unternehmen kostenlos übergeben wurden.

Viele Beobachter der Entwicklungen in Osteuropa sowie Politiker, Journalisten und gelegentlich auch Vertreter internationaler Finanzierungsorganisationen konzentrierten sich auf einen einzigen Richtwert: den Prozentsatz des ursprünglichen staatlichen Sektors, der inzwischen privatisiert wurde, und daher nicht mehr als Staatseigentum anzusehen ist. Legt man nur diese einzige Zahl zugrunde, dann war in Ungarn bis Juli 1994 etwa die Hälfte des staatlichen Sektors als privatisiert zu betrachten. Gegen Ende 1995 kam es zu einer aufsehenerregenden Beschleunigung, als große Teile der Elektrizitäts-, Gas- und Ölwirtschaft sowie des Telekommunikationsbereichs privatisiert und vor allem von ausländischen Investoren erworben wurden. Auch auf dem Bankensektor wurde die Privatisierung beschleunigt vorangetrieben. Die derzeitige Regierung hat zugesagt, die Privatisierung bis 1998 zu vollenden.

Dieser einzelne Richtwert besagt als solcher an sich wenig, denn er vermag die wirklichen Eigentumsverhältnisse zu verschleiern und ist vielfach auch eine Sache des jeweiligen Maßstabs. So kann ein privater Eigentümer mit nur 20–25 Prozent der Anteile in einer Aktiengesellschaft die führende Rolle spielen, wenn er im Aufsichtsrat den Ton angibt, während die Vertreter des staatlichen Anteils passiv sind. Andererseits gibt es das gemischte Eigentum, wenn beispielsweise der Staat nicht mehr Eigentümer eines bestimmten Unternehmen ist, aber eine staatliche Bank einen großen Anteil bzw. Einfluß auf das Unternehmen hat¹⁷.

Die Hauptfrage ist also nicht, wie groß der Prozentsatz des privatisierten Eigentums ist, sondern, was die nicht nur vorübergehenden, sondern permanenten Auswirkungen einer bestimmten Privatisierungsstrategie sind.

Umstrukturierung von Eigentum und ihre Vielfalt

In Ungarn ist die Privatisierung häufig mit Reorganisation und Umstrukturierung verbunden. Viele Unternehmen wurden in kleinere Firmen zerlegt, von denen manche ins Privateigentum übergingen, andere in gemischtes Eigentum. Der Rest bleibt weiterhin im Staatseigentum, vielleicht bloß indirekt, wenn die reorganisierte Firma ins Eigentum anderer staatlicher Firmen oder Banken gelangt. Es entwickelt sich nun eine enorme Vielfalt unterschiedlichster Eigentumsformen.

Die Privatisierung geht in verschiedenen rechtlichen und organisatorischen Formen vor sich und wird mit unterschiedlichen Methoden durchgeführt. Die größten und wertvollsten Unternehmen werden durch eine Zentralstelle mittels Ausschreibung oder Versteigerung verkauft. Für kleine und mittelgroße Unternehmen gibt es vereinfachte Methoden für die Übertragung von Eigentumsrechten. Wenn möglich, werden die Anteile gegen Barerlag verkauft, aber es gibt auch Käufe auf Kredit, für den die üblichen Zinssätze verrechnet werden. Weiters gibt es Kreditformen mit Son-

derzinsen und Rückzahlungspläne zu Konditionen, die darauf abzielen, Ankäufe durch heimische Entrepreneurs zu fördern. Im Fall einiger Firmen wird die Gesamtzahl der Aktien, oder zumindest ein Mehrheitsanteil, auf einmal verkauft, während andere zeitlich gestaffelt angeboten werden. Es gibt Sonderbestimmungen zur Erleichterung der Übernahme von Betrieben durch das Management oder die Belegschaft. Zwar ist das bisher noch selten vorgekommen, aber es gibt Pläne, wonach Investitionsfirmen die Aktien von Staatsbetrieben übernehmen sollen, damit Käufer gemischte Portfolio erwerben können. All diese Methoden sind nicht aufgrund rechtzeitig ausgearbeiteter, einheitlicher Pläne oder Direktiven einer Zentralstelle entstanden, sondern in der Praxis erarbeitet worden. Gelegentlich wurde aus Rücksicht auf die politische Popularität der Regierung die eine oder andere Methode gefördert oder zurückgestellt. In der ungarischen Privatisierung wimmelt es von Improvisationen. Dieses Experimentieren schafft Rechtsunsicherheit, verschleppt den Privatisierungsprozeß und dämpft den Enthusiasmus prospektiver Käufer und Investoren. Andererseits konnte auf diese Weise aus den Fehlern gelernt werden, man konnte neue Methoden ausprobieren, was von vielen als einer der Hauptvorteile der evolutionären Vorgangsweise angesehen wird. Der Vollzug der Privatisierung besteht aus einer merkwürdigen Mischung aus zentralisierten und dezentralisierten, aus bürokratischen und marktgerechten Aktionen. Es wurden gigantische Bürokratien geschaffen, die sich im Zuge mehrfacher Kampagnen bemühten, das Heft selber in die Hand zu bekommen, oder zumindest ein strenges Aufsichtsrecht. Aber die Dinge entgleiten ihnen immer wieder.

»Zerbröckeln« wertlosen Staatseigentums

In der Tat haben manche ehemaligen Staatsbetriebe in ihrer ursprünglichen Form einen negativen Marktwert, da sie nur mit Verlusten betrieben werden können. Dieses an sich wertlose Staatseigentum ist auf dem Weg der ungarischen Privatisierung gleichsam »zerbröckelt«. Der jeweilige Betrieb wird juristisch abgewickelt; verkauft werden nur die materiellen Werte. Oder man läßt Teile des wirklichen kommerziellen Wertes, vor allem die immateriellen Werte (ein kommerziell guter Ruf, Fachwissen, eine gute laufende Produktion sowie Ankauf und Verkauf) auf legale oder illegale Weise Privatfirmen zukommen. Diese beiden Prozesse sind wichtige Bestandteile der formellen und informellen Privatisierung von staatlichem Eigentum. Bei der Beurteilung dieses Zerbröckelungsprozesses muß man zwischen zwei eng miteinander verbundenen Aspekten unterscheiden. Der eine ist der Rückgang des *realen* Wertes. Ein Teil des materiellen Produktivkapitals geht im Zuge der Liquidierung und des Eigentümerwechsels unwiederbringlich verloren, während manches geistige Kapital durchaus brauchbar bleibt. Für all das gibt es keine verlässlichen Schätzungen, doch sind sich Fachleute darin einig, daß der Verlust an realen Werten erheblich ist. Dieser Verlust ist weiter verbreitet und größer, als durch strukturelle Veränderungen in der Wirtschaft unvermeidlich ist. Der andere, völlig separate Aspekt ist der »Verlust von Werten durch den Eigentümer Staat«. Der Wert an sich mag erhalten bleiben, aber der neue private Eigentümer hat dem alten Eigentümer, dem Staat, keine entsprechende Entschädigung geleistet. Um es klar und deutlich zu sagen, dem Staat wurden die Taschen geleert, obwohl die neuen Eigentümer die angeeigneten Werte zum eigenen Vorteil wohl zu nutzen wußten. Der Vorgang

der bröckchenweisen Abstoßung eröffnet dem Verkäufer ungeahnte Möglichkeiten der Verschwendung von Staatseigentum und dem Käufer ebenso große Möglichkeiten des legalen Diebstahls.

Die Privatisierung brachte dem Staat dennoch erhebliche Einnahmen, die sich bis Ende 1995 auf 7,427 Milliarden Dollar beliefen. Das ist natürlich der Hauptvorteil der Verkaufsmethode gegenüber einer kostenlosen Verteilung, auch wenn die Einnahmen geringer waren als erhofft, wobei die hohen Kosten der Privatisierung und die Kosten der Zentralverwaltung davon abzuziehen sind. Dennoch sind diese Einnahmen ein wesentlicher Zuschuß für einen Staat, der mit schweren fiskalischen Problemen zu kämpfen hat. Einige der wichtigsten Transaktionen, darunter die Privatisierung der Elektrizitäts- und Gaserzeugung sowie Verteilung und Vertrieb von Erdöl und Erdölprodukten, brachten bedeutende Einnahmen.

Kapitalzufuhr durch wirkliche Eigentümer

Da für die Übernahme von staatlichem Eigentum Bargeld entrichtet werden muß, treten in einer großen Zahl solcher Fälle die wirklichen Eigentümer sofort in Erscheinung (Einzelpersonen oder Firmen, in- oder ausländische Investoren), die dann tatsächlich die Aufsicht über die Unternehmensleitung übernehmen. (In den verhältnismäßig seltenen Fällen, in denen der Betrieb von der Betriebsleitung übernommen wird, sind Management und Eigentümer ident.) Auch wenn keine Mehrheit erworben wird, kann der Einfluß eines strategisch denkenden Investors gegenüber dem Mehrheitsinhaber Staat in vielen Fällen wesentlich größer sein. Das Vorhandensein eines neuen Eigentümers wird vor allem dort spürbar, wo Eigentumsrechte ganz oder teilweise auf ein ausländisches Unternehmen oder Individuum übergegangen sind.

Die Privatisierung durch Verkauf schafft günstige Voraussetzungen und starke Anreize für eine Reorganisation des Unternehmens und einen neuen, wirksameren Managementstil. Das trägt dazu bei, daß privatisierte ungarische Firmen mit ihren Leistungen staatliche Firmen bald überholen.

Viele staatliche Unternehmen sind recht heruntergekommen und benötigen dringend eine »Kapitalspritze« für die Umstrukturierung. In den Verkaufsverträgen findet man häufig die Zusage des Käufers, innerhalb eines kurzen Zeitraums neues Kapital zuzuschießen. Dort, wo mehrere potentielle Käufer vorhanden sind, ist die Höhe der von ihnen zugesagten Investitionen oft neben dem Preisangebot ein zusätzliches Auswahlkriterium. Auch wenn es in den Verträgen nicht ausdrücklich vermerkt ist, wissen die neuen Eigentümer normalerweise sehr wohl, daß das von ihnen zu erwerbende Unternehmen der Entwicklung bedarf, und machen sich dann ziemlich schnell daran. Dafür gibt es in der Praxis in Ungarn zahllose Beispiele. Das ist einer der wichtigsten Vorteile gegenüber der kostenlosen Übergabe, wo Eigentumsrechte Leuten ohne einen Pfennig übertragen werden, die dann weder willens noch fähig sind, irgendwelche Investitionen zu tätigen.

Die Privatisierungsprojekte werden weniger

Ein Argument, das oft gegen den Gedanken der Privatisierung durch Verkauf vorgebracht wird, ist der Umstand, daß die von der Bevölkerung angesammelten

Ersparnisse zu gering seien, als daß sie staatliche Unternehmen kaufen könnten. Damals wurden beunruhigende Berechnungen veröffentlicht, die aufzeigten, wie viele Jahrzehnte es dauern würde, bis man angesichts der verhältnismäßig geringen Ersparnisse staatliche Besitztümer veräußern könnte.

Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, daß das nicht der eigentliche Engpaß im Privatisierungsprozeß ist. Es gibt potentielle ausländische Käufer mit genügend Kaufkraft. Überdies haben sich inzwischen zusätzlich Ersparnisse in den Händen ungarischer Entrepreneurs und der ungarischen Bevölkerung angesammelt.

Das wirkliche Problem war die ganze Zeit, die Privatisierungsobjekte entsprechend attraktiv zu machen, und die Lage wird mit dem Fortschreiten der Privatisierung immer schlimmer. Die besten Filetstücke sind alle abverkauft, abgesehen von einigen größeren öffentlichen Versorgungsunternehmen, die absichtlich zurückgehalten werden. Viele ausländische Investoren ziehen es vor, »auf der grünen Wiese« zu investieren, also neue Produktionsstätten zu errichten, anstatt alte Betriebe aufzukaufen. Viele ungarische Investoren ziehen es vor, mit ihrem Geld sichere, hochprozentige ungarische Staatspapiere zu erwerben, auf ein Devisenkonto einer ungarischen Bank zu deponieren, das Geld illegal ins Ausland zu transferieren oder in eine neu gegründete ungarische Firma zu investieren, anstatt Aktien von privatisierten Firmen zu erwerben. Selbst bei äußerst günstigen Kreditbedingungen und den größtmöglichen Konzessionen, die fast an eine kostenlose Abgabe des Unternehmens grenzen, bleibt die Nachfrage nach weniger attraktiven Unternehmen äußerst schwach. Das bedeutet, daß die Brauchbarkeit vieler staatlicher Betriebe fraglich ist.

Die »Reinheit« der Privatisierung

Jede Entwicklung erlebt die ständige Einmischung von seiten der Politik. Jede politische Kraft, die den Zugang zur Regierungsmacht schafft, ist gleichzeitig ein Interessenskartell, das darauf aus ist, seinen Klienten zu guten Positionen zu verhelfen. Dieser Trend wird verstärkt durch andere politische Strömungen und verschiedene Gruppierungen innerhalb der Bürokratie. So wie in jedem gesellschaftlichen Organismus gibt es auch in der ungarischen Gesellschaft verschiedenartige Seilschaften, deren Mitglieder es sich angelegen sein lassen, einander bei der Karriere zu helfen und dabei auf Gegenseitigkeit hoffen. Die Eigentümer jeder privatisierten Firma, sowie neue Privatfirmen bringen nur allzu gerne Mitglieder der alten *Nomenklatura* sowie Mitglieder der neuen, führenden politischen Gruppen in ihren Aufsichtsrat, da diese Leute über wertvolle Verbindungen verfügen.

Man ist weithin der Ansicht, daß es bei der Privatisierung viel Korruption gegeben habe. Das trifft sicherlich zu, obwohl bisher kein einziger Fall von diesbezüglicher Korruption an die Öffentlichkeit gelangt ist. Der Verdacht der Korruption und die Undurchsichtigkeit der Verfahren trugen ebenfalls zum weiteren Rückgang des Interesses an der Privatisierung unter das ohnehin schon mittelmäßige Anfangsniveau. Nicht einmal im Rückblick würden wir es wagen, auf die Frage, ob die ungarische Privatisierungsstrategie besser oder schlechter als andere sei, mit einem einfachen Ja oder Nein zu beantworten. Zusammenfassend kann man feststellen, daß der Gradualismus, wie er in der ungarischen Privatisierung angewandt wurde, ein spontaner, wildwuchernder, evolutionärer Prozeß war, der günstige und ungünstige, attraktive und unattraktive Züge aufweist. Der Satz vom »Gradualismus in der Privatisie-

«ungarischer Art» beinhaltet ein wenig nationalen Stolz, aber auch ein wenig Selbstironie. Sicher ist jedenfalls, daß sich diese Strategie bewährt, und in naher Zukunft auch zur Privatisierung von Unternehmen führen wird, die lebensfähig sind und nicht im Staatseigentum verbleiben müssen. Sicherlich hätte dieser Prozeß schneller vor sich gehen können, wenn die Regierung stets mehr Geschick und Durchschlagskraft gezeigt und mehr Vertrauen in den dezentralisierten Mechanismus gesetzt hätte. Aber selbst wenn diese Schwächen der ungarischen Privatisierung und der sich dagegen sträubende Widerstand bedeuten, daß er noch jahrelang nicht abgeschlossen sein wird, ist sein Tempo immer noch viel schneller als jede andere Änderung von Eigentumsverhältnissen in der Weltgeschichte.

C. Neue Privatunternehmen

Der privatwirtschaftliche Sektor zeigte in Ungarn schon vor der Änderung des politischen Systems starke Lebenszeichen. Darin war Ungarn nicht allein, auch in Ostdeutschland, in Polen und in Jugoslawien gab es bedeutende Privatsektoren, aber in Ungarn war die Entwicklung bis 1990 schon viel weiter fortgeschritten als andernorts. Dieser Prozeß schritt auf zwei parallelen Wegen voran. Ein Weg war die Entwicklung eines legalen Privatsektors. Die rigorosen antikapitalistischen Verbote im klassischen stalinistischen Sozialismus erfuhren in der reformsozialistischen Periode eine zunächst langsame, kaum wahrnehmbare Erleichterung. Dieser Prozeß beschleunigte sich im Jahr 1982, als die Gründung verschiedener Arten von Privatunternehmen möglich wurde und die Bedingungen für eine selbständige Berufstätigkeit ebenfalls besser wurden.

Nach 1990 kam es zu einem enormen Anstieg der Gründung von Privatunternehmen. Das führte zu einer strukturellen Reform der Produktion. Die übermäßige Konzentration der Produktion nahm ab, dafür entstanden massenweise kleine und mittelgroße Unternehmen. Die relativen Anteile innerhalb der Branchen veränderten sich, wobei die Bedeutung der Dienstleistungsunternehmen nach Jahren der Vernachlässigung stark zunahm.

Expansion der Schattenwirtschaft

Der andere Weg, auf dem sich der Privatsektor entwickelte, ist durch die Expansion der halblegalen und illegalen Aktivitäten gekennzeichnet. Das wurde von den Befürwortern der Marktwirtschaft noch vor der politischen Wende wohlwollend als der in vielen Bereichen einzig mögliche Weg betrachtet, um die durch das ideologische Vorurteil verursachten Restriktionen zu umgehen. Diese »Schattenwirtschaft« war eine Art von Bewegung des zivilen Ungehorsams gegen die bürokratischen Hemmnisse. Der ethische und politische Stellenwert der grauen und schwarzen Wirtschaft änderte sich nach 1990 immer mehr. Man betrachtete diese Wirtschaftsformen in zunehmendem Maß nicht mehr als akzeptablen zivilen Ungehorsam, sondern als eine Vernachlässigung staatsbürgerlicher Pflichten, als Umgehung von Steuern, Zollabgaben und Sozialversicherungsbeiträgen.

Nach den neuesten Schätzungen, die mit großen Schwierigkeiten zusammengestellt wurden, stammen 30 Prozent des »realen« (registrierten und nicht registrierten) Bruttosozialprodukts aus der grauen und schwarzen Wirtschaft. Leider gilt die Kontinuität auch für die mangelnde Bereitschaft zur Bezahlung der Steuern. Die im Laufe von Jahrzehnten in Fleisch und Blut übergegangenen ethischen Normen und

Verhaltensmuster ändern sich nur im Schnecken-tempo. Wenn sich die Steuermoral überhaupt ändert, dann in vielen Fällen zum Schlechteren. Wer die Regeln verletzte, hatte von seiten der Diktatur mehr zu befürchten. Auch sind die auf dem Spiel stehenden Summen viel größer geworden. Heute sind nicht bloß eine Handvoll Steuerhinterzieher am Werk, die eine strenge Steuerbehörde leicht zu fassen kriegen könnte. Auch sind hier nicht bloß organisierte Kriminelle am Werk, die die Polizei ausfindig machen muß. Fast die gesamte ungarische Bevölkerung beteiligt sich aktiv oder stillschweigend an der Steuerhinterziehung. Die aus der Steuerhinterziehung stammenden »Ersparnisse« werden zwischen Verkäufer und Käufer, zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer geteilt, zwischen den die Steuer umgehenden professionellen Schmugglern, den »Einkaufstouristen« und den Konsumenten der geschmuggelten Waren. Die Frage der Ausweitung der Besteuerung auf die graue Wirtschaft ist nicht nur eine wirtschaftliche, sondern auch eine politische Frage. Eine solche wäre sicherlich populär, wenn die Polizei oder die Finanzbehörden einige wenige reiche Leute beim Steuerbetrug ertappen würden. Aber wenn man mit methodischen Kontrollen beginnen würde, wenn man darauf achtete, ob Händler und Dienstleistungsunternehmen Quittungen ausstellten, ob alle Beschäftigten auch angemeldet wären und ob die deklarierten Einkommen kleiner oder mittelgroßer Entrepreneurs im Einklang mit ihrem Lebensstil stünden, so würden sie jedenfalls auf heftige Ablehnung stoßen. Keine Regierung hat das bisher gewagt, abgesehen von ein oder zwei schüchternen Versuchen.

Die Privatisierung und die Gründung neuer Privatunternehmen erwirtschafteten 1992 zusammen die Hälfte des gesamten registrierten und nicht registrierten Bruttosozialprodukts, wobei der Anteil seither weiter angestiegen ist. Im Jahr 1994 betrug der Anteil des Privatsektors am registrierten Bruttosozialprodukt 60 Prozent.

Besonders erwähnenswert ist auch der Anteil des ausländischen Kapitals am ungarischen Privatsektor. 1994 war dieser Anteil am ungarischen Bruttosozialprodukt 10,4 Prozent, aber die eigentlichen Auswirkungen des Auslandskapitals sind unverhältnismäßig größer, da es einen großen Beitrag zur Modernisierung der Wirtschaft leistet. Das Volumen der ausländischen Direktinvestitionen war in Ungarn in den neunziger Jahren weitaus größer als in den anderen postsozialistischen Ländern Osteuropas¹⁸ (siehe Tabelle 2¹⁹). Aus Mitteilungen ausländischer Investoren geht hervor, daß die diesbezügliche Attraktivität Ungarns vor allem in der Konsolidierung der ungarischen Marktwirtschaft liegt²⁰.

D. Liberalisierung und Reform der rechtlichen Infrastruktur

In vielen Bereichen der Volkswirtschaft ist es in Ungarn bereits seit 1969 zu Liberalisierungsmaßnahmen, langsam und mit kleinen Schritten, gekommen. Die Liberalisierung von Preisen und Exporten wurde nach 1990 stark beschleunigt und in verhältnismäßig kurzer Zeit auch abgeschlossen. Die Regierung hat damit keineswegs eine plötzliche, »schockartige« Liberalisierung praktiziert, da eine teilweise Liberalisierung von Preisen und Importen bereits früher durchgeführt wurde. Der größte Teil der Liberalisierung wurde bereits in den Jahren 1989–1992 verwirklicht.

Die zentrale Lohnkontrolle wurde bereits 1992, bald nach der Änderung des politischen Systems, abgeschafft. Die Sondersteuer zur Eindämmung überhöhter Löhne wurde ebenfalls abgeschafft. Hingegen kam es zum steten Ausbau einer »zentralen Schlichtungsstelle«, die zwischen Regierung und Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen tätig wurde, um die Lohnentwicklung zu beeinflussen.

Tabelle 2

Ausländische Direktinvestitionen (ADI) in den im Übergang befindlichen
Ländern, 1990–1994
(auf Cash-Basis, akkumulierte Gesamtsumme)

| Land | Gesamtsumme (in Millionen Dollar) | | | Prokopf-ADI 1994 (US-Dollar) |
|-----------------------|-----------------------------------|-------|--------|------------------------------------|
| | 1990 | 1992 | 1994 | |
| Albanien | – | 20 | 116 | 36 |
| Bulgarien | 4 | 102 | 205 | 23 |
| Kroatien | – | 16 | 104 | 22 |
| Tschechische Republik | 436 | 1,951 | 3,319 | 319 |
| Ungarn | 526 | 3,456 | 6,941 | 670 |
| Polen | 94 | 495 | 1,602 | 42 |
| Rumänien | – | 120 | 501 | 22 |
| Slowakei | 28 | 210 | 434 | 102 |
| Slowenien | 7 | 183 | 374 | 185 |
| FYR Mazedonien | – | – | 5 | 3 |
| Osteuropa | 1,095 | 6,552 | 13,608 | 126 |
| GUS-Staaten | – | 1,761 | 4,622 | 22 |
| Baltische Staaten | – | 111 | 811 | 102 |
| Insgesamt | 1,095 | 8,424 | 19,041 | 58 |

Quelle: United Nations, Economic Commission for Europe (1995, S.151)

Tabelle 3

Der Anteil der Staatsinvestitionen 1968–1990 in Ungarn

| Jahr | Anteil der staatlichen Investitionen an den Gesamtinvestitionen (%) |
|------|--|
| 1969 | 51 |
| 1975 | 44 |
| 1980 | 46 |
| 1985 | 42 |
| 1989 | 33 |
| 1990 | 29 |

Quellen: 1968: Central Statistical Office (1974, S. 95); 1975: Central Statistical Office (1976, S. 80); 1980: Central Statistical Office (1981, S. 117); 1985, 1989 und 1990: Central Statistical Office (1991, S. 69).

Anmerkung: Im Bereich der staatlichen Investitionen wurden die Beschlüsse auf zentralstaatlicher Ebene getroffen und die Mittel aus dem Staatsbudget genommen. Die restlichen Investitionen wurden auf Unternehmens- oder Genossenschaftsebene beschlossen, wobei die erforderlichen Mittel teils aus Genossenschaftsfonds oder den Unternehmen kamen, teils als Kredite aufgenommen wurden.

Vor den Reformen des Jahres 1968 wurden die Investitionsvorhaben vom Staat beschlossen und aus staatlichen Budgetmitteln finanziert. Die Dezentralisierung der Entscheidungsinstanzen hatte schon Jahrzehnte vorher begonnen (siehe Tabelle 3).

Nach dem Systemumbau wurden die diesbezüglichen Entscheidungen an die einer Marktwirtschaft üblichen Verfahren herangeführt. Die staatliche Zentralbehörde entscheidet nur noch über Projekte, die sie selber finanziert, und hat nur bei solchen Projekten ein Mitspracherecht, an deren Finanzierung sie beteiligt ist.

Im Bereich der Devisenbewirtschaftung ist es ebenfalls zu Liberalisierungsmaßnahmen gekommen, vor allem seit 1990. Der ungarische Forint ist seit 1992 teilweise konvertibel (für die laufenden Zahlungen von Banken und Unternehmen). Für internationale Kapitaltransaktionen braucht man auch weiterhin amtliche Genehmigungen. Aufgrund eines neuen Devisengesetzes konnte die Konvertibilität des Forint 1996 verbessert werden, allerdings bleiben bestimmte Restriktionen in bezug auf Umtauschaktionen durch Einzelpersonen und bei Kapitaltransaktionen weiterhin aufrecht. Der amtliche Wechselkurs wurde zentral festgesetzt, doch wurde der Devisenhandel auf dem freien Markt, dem »Schwarzmarkt« zumindest, toleriert. Seit der Bekanntgabe des Stabilisierungsprogramms im März 1995 ist es zu einer laufenden Abwertung gekommen, allerdings im Rahmen eines genauen, im voraus bekanntgegebenen Terminplans.

Der Grundsatz des *laissez-faire* ist in reiner Form in Ungarn nie angewandt worden. Die Dienststellen der Planwirtschaft verwandelten sich langsam in Dienststellen für die staatliche Aufsicht mit begrenzten Kompetenzen. In vielen Fällen wurde eine frühere Behörde aufgelöst, an deren Stelle später eine mehr »marktkonforme« Behörde trat, die den Kontroll- und Überwachungskörperschaften anderer Marktwirtschaften ähnelt.

Mit der Ausarbeitung von marktwirtschaftlich konformen Gesetzen und der Abschaffung von Gesetzen, die dem entgegenstanden, hatte man schon einige Jahre vor der Wende des Jahres 1990 begonnen. Obwohl die Transformation der »juristischen Infrastruktur« ebenfalls langsam und schrittweise durchgeführt wurde, hatte der frühe Beginn zur Folge, daß Ungarn diesbezüglich gegenüber den anderen Ländern in der Region manche Vorteile hatte.

Es soll jedoch nicht der Eindruck vermittelt werden, daß es in Ungarn eine ideale Kombination von Markt und bürokratischer Koordinierung gibt. Es ist natürlich zu bezweifeln, ob eine solche Kombination überhaupt irgendwo existiert. Sicherlich gibt es heute in Ungarn sowohl im Markt als auch in der Bürokratie viele Reibungsverluste. In jenen Bereichen, in denen dies dringend notwendig wäre, fehlt es an entsprechender Aufsicht und rechtlichen Regelungen²¹. Andererseits gibt es immer noch zu viel bürokratische Einmischungen in Bereichen, wo dies überflüssig ist. In solchen Bereichen, in denen Bürokratie unvermeidlich ist, arbeitet sie oft langsam und unprofessionell.

E. Gewerkschaftliche Strukturen

Unter dem sozialistischen System hatten die Gewerkschaften keinerlei Einfluß auf die Wirtschaftspolitik des Landes. Sie mußten sich auf die Vertretung der Arbeitnehmerinteressen am Arbeitsplatz und auf arbeitsbezogene Fragen beschränken. Die Gewerkschaftsfunktionäre wurden durch die Kommunistische Partei ernannt und überwacht.

Der politische Pluralismus bot den Gewerkschaften nun die Möglichkeit, eigene Wege zu gehen. Die legalen Nachfolger der »offiziellen« Gewerkschaftsbewegung des alten Regimes, die unbedingt überleben wollten, bemühten sich um Popularität, indem sie sich möglichst wirksam für die Interessen der Belegschaften einsetzten. Neben den alten Gewerkschaften entstanden neue, und damit begann ein Wettbewerb zwischen der verschiedenen Gewerkschaften zur Gewinnung neuer Mitglieder. Die neuen Parteien im Parlament kümmerten sich verhältnismäßig wenig um das Gewerkschaftswesen, abgesehen von den Sozialisten, obwohl der Einfluß der Gewerkschaften bedeutend ist, vor allem in Zeiten der schwerwiegenden Belastungen der Arbeitnehmer, der sinkenden Reallöhne und der wachsenden Arbeitslosigkeit. Die Nachfolgeorganisation der alten »offiziellen« Gewerkschaft (MSZOSZ) wurde zur stärksten unter den rivalisierenden Gewerkschaftsbewegungen.

Weiters wurden nationale Arbeitgebervereinigungen gegründet. Derzeit haben sie allerdings weniger zu sagen als die Gewerkschaften, vielleicht deshalb, weil es noch keine starken Verflechtungen zwischen Politik und Wirtschaft gibt. Die legalen und halblegalen Instrumente, mit denen die Geschäftswelt Wahlen und die politischen Machtverhältnisse durch Geldspenden beeinflussen könnte, haben sich noch nicht entwickelt. Der Staat fürchtet sich stets mehr vor den Gewerkschaften als vor den Arbeitgeberorganisationen.

Im Jahr 1988 entstand eine Zentralstelle für die Koordination der Standpunkte der Regierung sowie der Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen in bezug auf wirtschaftspolitische Fragen. Es ist dies der Rat für Interessensausgleich. Dort verlangen die Gewerkschaften immer öfter und immer vehementer, daß ihre Auffassungen gehört werden müßten, und zwar nicht bloß in Sachen Lohnpolitik, sondern auch bei den Vorbereitungsarbeiten für alle wichtigen wirtschaftspolitischen Beschlüsse. Der Umfang der Kompetenzen dieser zentralen Koordinationsstelle ist noch nicht voll institutionalisiert, aber man ist auf dem Weg dahin. Damit erhält das ungarische politische und wirtschaftliche System eine zusätzliche und wichtige gewerkschaftliche Komponente. Die Verbindungen zwischen Staat und Gewerkschaften wurden durch ein Wahlbündnis verstärkt, das vor den Parlamentswahlen des Jahres 1994 zwischen der Sozialistischen Partei und MSZOSZ geschlossen wurde, deren führende Funktionäre ins Parlament gewählt wurden, wo sie sich der Fraktion der regierenden Sozialistischen Partei anschlossen.

Änderungen im Sozialversicherungssystem

Eng verbunden mit dieser Tendenz sind die Änderungen in der Organisationsstruktur des ungarischen Sozialversicherungssystems. Das Pensionssystem und das Krankenversicherungssystem waren Zweige des zentralen Staatsapparats, und die sogenannten Sozialversicherungsbeiträge waren schlicht und einfach eine Steuer. Die Leistungen der Pensionsversicherung und der Krankenkassa wurden in der Praxis aus dem staatlichen Budget finanziert.

Eine teilweise Abtrennung dieser beiden großen »Umverteilungssysteme« vom staatlichen Budget war schon vor der politischen Wende in die Wege geleitet worden. Diese vom politischen und soziologischen Standpunkt wichtige, tiefgreifende Reform wurde durch Gesetze bewerkstelligt, die die beiden Sozialversicherungs-

systeme in die Selbstverwaltung entließen. Das Gesetz legte fest, daß diese Organisationen von Vertretern der Arbeitgeber und Arbeitnehmer geleitet werden sollten. Die Vertreter der Arbeitgeberseite werden von der Arbeitgebervereinigung entsandt, die Vertreter der Arbeitnehmer werden von den Gewerkschaften gewählt. Aufgrund der diesbezüglichen Sonderbestimmungen werden die Kandidaten von den Gewerkschaften und nicht von den politischen Parteien nominiert. Die ersten diesbezüglichen Wahlen brachten den Kandidaten der MSZOSZ einen überwältigenden Sieg. Durch diese »Personalunion« kann die größere Gewerkschaftsbewegung einen entscheidenden Einfluß auf die beiden riesigen Apparate ausüben. Das bedeutet eine weitere Legitimierung der Forderung der Gewerkschaft nach mehr Mitspracherecht in öffentlichen Angelegenheiten und stärkt gleichzeitig die körperschaftlichen Aspekte in den gesellschaftlichen und ökonomischen Beziehungen.

In dieser Hinsicht ist die Entwicklung in Ungarn einmalig. Es gibt somit starke formelle und informelle Verflechtungen zwischen der Regierung der Sozialistischen Partei mit ihrer parlamentarischen Mehrheit, dem Sozialversicherungssystem und dem stärksten Gewerkschaftsbund. Eine ähnliche Verflechtung von Sozial- und wirtschaftspolitischen Strukturen findet man wohl nur noch in Israel²².

Es überraschte nicht, daß die Regierung, als sie ihr restriktives Stabilisierungsprogramm bekanntgab, die Übereinkommen mit den bestehenden Vertretungskörperschaften brach. Es hatte vor der Veröffentlichung dieses Programms keinerlei Übereinkommen mit Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen gegeben. Zwar hatte man in den vorangegangenen Monaten verhandelt, der Rat für Interessensausgleich war mehrmals zusammengetreten, und man hatte über die Möglichkeit eines »Sozial- und Wirtschaftsvertrags« gesprochen. Allerdings kam es zu keiner Einigung. Schließlich beschloß die Regierung, die Arbeitnehmer und Arbeitgeber gleichermaßen vor vollendete Tatsachen zu stellen. Seither gab es von seiten der Regierung einige Gespräche mit den Gewerkschaften und Vertretern anderer Interessensgruppen, die zumindest teilweise Einigungen brachten. Allerdings kann vom »Sozialkontrakt« keine Rede sein. Die Frage bleibt offen, wie lange der Zustand »weder Einigung noch Konfrontation« noch aufrechterhalten werden kann.

5. SCHLUSSBETRACHTUNGEN ZUR POLITISCHEN ÖKONOMIE UND PHILOSOPHIE

Die Frage, die wir hier zu beantworten versuchten, ist an sich nicht, ob der ungarische Weg der postsozialistischen politischen und ökonomischen Transformation »gut«, besser oder schlechter ist als die Maßnahmen anderer Regierungen mit anderen Programmen in ihren jeweiligen Ländern. Es sollte vielmehr herausgearbeitet werden, warum Ungarns Transformation eigene Wege gegangen ist. Unsere Antwort ist sicherlich nicht umfassend und mag auch fehlerhaft sein, doch meinen wir, daß es gerechtfertigt und wichtig ist, die Frage zu stellen.

Manchmal hört man von Wirtschaftsfachleuten, die sich als Berater zur Verfügung gestellt hatten und dann feststellen mußten, daß ihre Ratschläge nicht befolgt wurden, auch Aussagen wie diese: »Meine Vorschläge waren richtig, aber diese egoistischen und dummen Politiker haben ihre eigenen Vorstellungen der ökonomi-

schen Rationalität vorgezogen«, oder: »Der Vorschlag war vom ökonomischen Standpunkt aus richtig, aber politisch nicht durchzusetzen«.

Diese Reaktion ist psychologisch verständlich, entspricht aber nicht einer wissenschaftlichen Einstellung. Der politische Bereich steht nicht außerhalb der Wirtschaft, sondern ist einer der wichtigsten Faktoren in der Wirtschaft. Das ist für die wirtschaftspolitische Analyse ein grundsätzliches Faktum. Es geht darum, herauszufinden, wodurch ein Vorschlag politisch durchsetzbar wird. Welche Verhaltensweisen sind für das politische Leben des betreffenden Landes charakteristisch, und wie sehen im Fall eines Dilemmas die typischen Lösungen aus? Oder, wenn man tiefer schürft, warum haben sich bestimmte politische Einschränkungen und Verhaltensweisen entwickelt? Warum wird ein Dilemma so und nicht anders gelöst?

Volkswirtschaftler, die mit dem Gedanken des Wohlfahrtsstaates aufgewachsen sind, neigen dazu, die »Wohlfahrtsaufgaben« für selbstverständlich zu halten, und erwarten daher, daß sich jede Regierung bemüht, diese Aufgaben zu maximieren, und kritisieren jede Regierung, die von dieser Maximalposition abweicht.

A. Zwei Schlußfolgerungen

Die vorliegende Untersuchung befürwortet eine andere Methode und ist zu zwei Schlußfolgerungen gelangt:

1. Man beobachtet eine gewisse Beständigkeit in der Wirtschaftspolitik aufeinanderfolgender, aber in vielerlei Hinsicht unterschiedlicher Regierungen, und zwar seit den sechziger Jahren bis zum Frühjahr 1995.

2. Sie brachten deutlich zum Ausdruck, was sie wollten, nämlich Konflikte vermeiden und soweit als möglich das Überleben der Wirtschaftselite sicherstellen und einen steten Nachwuchs aus den Reihen der neuen politischen Kräfte für sich gewinnen. Sie waren nicht willens, radikale und unpopuläre Maßnahmen zu ergreifen. Sie erstrebten eine kurzfristige Maximierung des Konsums und nahmen dafür die Akkumulation der Sozialverschuldung in Kauf. Die solcherart aufgedeckten Präferenzen erklären auch die entstehenden makroökonomischen Verhältnisse, die ständigen Zugeständnisse bei der Umverteilung sowie einen für die ungarische Entwicklung typischen Gradualismus.

Die Präferenzen der ungarischen Wirtschaftspolitiker waren insofern konsistent, als sie, zumindest implizite, den Vorrang des Zeitfaktors akzeptierten, das heißt, sich hinsichtlich des »Jetzt oder später« für das erstere entschieden.

Andererseits erscheint die oft von ausländischen Beobachtern – insbesondere einigen Mitarbeitern des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank – eingenommene Haltung eher widersprüchlich. Diese Wirtschaftsexperten ergingen sich lange Zeit hindurch in höchstem Lob über die ungarischen Reformen, ihren Gradualismus und den damit verbundenen politischen Konsens und die dort herrschende Ruhe, und auch die Fortführung dieser Politik nach 1990. Ungarn wurde als die »Erfolgsstory« des Gradualismus betrachtet. Heute hört man von seiten derselben Fachleute oft Bemerkungen wie: »Wir sind von Ungarn enttäuscht. Einst war es ein Vorbild, aber heute sind die dortigen Ergebnisse viel schlechter als in anderen, erfolgreicher postsozialistischen Ländern.«

Diese Enttäuschten übersehen dabei die eigentlichen Zusammenhänge. Ungarn weist heute *gerade deshalb* ungünstige makroökonomische Leistungen auf, weil man dort am ungarischen Reformweg festgehalten und den »Gradualismus nach ungarischer Art« angewandt hat.

Die offenbar gewordenen Präferenzen der ungarischen Politik sind nicht aus den von den Politikern angekündigten Programmen ersichtlich, sondern an dem, was tatsächlich geschehen ist. Es ist keineswegs sicher, daß die hintereinander auftretenden Politiker, Einzelpersonlichkeiten und Gruppen wirklich mit dem rechneten, was dann tatsächlich herauskam. So haben sie beispielsweise das »Jetzt oder später«-Dilemma wohl nie bis zum Ende durchdacht. Sie mögen sich eingeredet haben, daß sie bloß bestimmte Aufgaben beiseite stellten, bis sie ein anderes dringendes Problem gelöst hätten. Es geht hier nicht um die Interpretation der Psychologie von Politikern oder das Maß ihrer Offenheit, Absicht oder Voraussicht, sondern um die tatsächlichen Vorgänge und die in ihrem Handeln sichtbar gewordenen Hintergründe, ihre bedingten Reflexe und routinemäßigen Beschlüsse.

B. Gewinner und Verlierer

Obwohl es hier nicht in erster Linie um eine Analyse vergangener Entwicklungen geht, darf man letzten Endes der Frage nicht ausweichen, ob die Präferenzen der verschiedenen aufeinanderfolgenden ungarischen Regierungen Zustimmung verdienen. Als erstes muß festgestellt werden, um *wessen* Zustimmung es geht. Dürfen Historiker oder Wirtschaftsforscher, die den angesprochenen Zeitraum *ex post facto* analysieren, eigentlich ihre eigenen Wertmaßstäbe anlegen? Natürlich dürfen sie das, aber wenn das der Fall ist, dann soll es deutlich gesagt und das Wertesystem offen deklariert werden. Wir haben in der vorliegenden Untersuchung die Vergangenheit nicht im Licht unseres eigenen Wertesystems beurteilt. Es ging uns vielmehr darum, die dieser Gesellschaft *immanenten* Werturteile aufzuspüren. Als Beispiel wollen wir das Problem des »Jetzt oder später« heranziehen und im Licht der Lebensgeschichte zweier ungarischer Bürger, *A* und *B*, betrachten.

A wurde 1920 geboren und starb 1993. Er stand am Anfang seiner Karriere, als es zur ersten Veränderung des politischen Regimes kam. Als er das Alter von siebenzig Jahren erreichte, hatte er sieben Regime erlebt²³. Die Herrschaft und der Zusammenbruch der meisten war begleitet von Krieg, Revolution und Unterdrückung, Blutvergießen, Einkerkierung und Hinrichtungen. Ungarn hat gleichsam einen Weltrekord erzielt, als es sieben Regime, das heißt sechs Systemänderungen, in 47 Jahren Gegenwartsgeschichte hineinpreßte. Es war für *A* ein Segen, die letzten dreißig Jahre, dem Hauptteil seines Erwachsenenlebens, in verhältnismäßig ruhigen Zeiten gelebt zu haben. Wenn sein materielles Niveau dem ungarischen Durchschnitt entsprach, dann fing es mit einer erheblichen Besserung an, verschlechterte sich aber nach verhältnismäßig kurzer Zeit. *A* erlebte nicht mehr den Tag, ab dem die Rechnung für frühere politische Präferenzen hätte bezahlt werden müssen.

Das Leben von *B* unterscheidet sich wesentlich von dem des *A*. Er wurde 1970 geboren und trat 1993 ins Berufsleben. Zwei Jahre später, im Frühjahr 1995, begann er die Zeche für die kurzsichtige Politik des vorangegangenen Regimes zu bezahlen, und sollte dies noch lange tun müssen. Dabei hatte er in seinem Leben als berufstätiger Erwachsener die relativen Vorteile dieser Politik nie erlebt.

Was bedeutete die Entwicklung Ungarns in den letzten dreißig Jahren, mit seiner seltsamen Zeitpräferenz, im Sinne von materiellem Wohlergehen, Sicherheit und Ruhe? Wir wollen die Frage wiederholen, aber nun fragen »für wen?«²⁴ Für den älteren *A* war es günstig gewesen, jedenfalls günstiger, als wenn er in einem kommunistischen Land gelebt hätte, das sich ziemlich wenig um den Lebensstandard der Bevölkerung scherte, und aus diesem Grund noch repressiver sein mußte. Für den

jüngeren *B* war es jedoch ungünstig, weil er eine größere soziale Schuldenlast auf sich nehmen mußte als seine Zeitgenossen in Ländern, in denen die politische Macht Maßhalten praktiziert hatte.

Aus diesen Überlegungen können mehrere Schlußfolgerungen gezogen werden.

Eine konsistente Beurteilung jeglicher Vergangenheit muß auf normativen Postulaten beruhen. Alternative Postulate ergeben unterschiedliche Verteilungskriterien zwischen den einzelnen Generationen. Mit anderen Worten, es zeigen sich unterschiedliche Prinzipien in bezug auf eine gerechte Aufteilung der Vor- und Nachteile, der Gewinne und Verluste zwischen den Generationen. Hier berühren wir theoretisch extreme Fragen interpersonaler Vergleiche individueller Begabungen und Möglichkeiten und den Grenzen der Schaffung eines sozialen Wohlfahrtssystems. Es gibt eine umfangreiche Literatur über Ethik und Ökonomie und die Anwendung ethischer Theorien auf die Distribution innerhalb einer bestimmten Generation, aber soweit wir wissen, ist eine dynamische Verallgemeinerung, das heißt eine normative Theorie der Distribution zwischen Generationen, immer noch nicht ausgereift. Es gibt keine einleuchtend entwickelten Grundsätze einer volkswirtschaftlichen Ethik, die aussagen könnte, welchen »Vorschuß« der gegenwärtigen Generation auf Kosten der nächsten zugebilligt werden könnte, die diesen Vorschuß zurückzahlen muß. Mit anderen Worten, es gibt keine Regeln, die besagen würden, welches positive oder negative Erbe die heute lebende Generation der Zukunft vererben muß oder darf.

Manche Nationalökonomien, darunter auch der Verfasser, neigen bei der Betrachtung langfristiger wirtschaftlicher Entwicklungen dazu, als »gegeben« anzusehen, daß die sozialpolitische Leistungskomponente die Zeitpräferenz einer Gesellschaft widerspiegeln müsse. Wir wissen, welche entscheidende Rolle diese Komponente in jedem theoretischen und quantitativen Modell spielt, wenn es darum geht, die optimalen Ersparnisse und die optimale Wachstumskurve zu bestimmen.

Das Problem ist allerdings, daß die sozialpolitische Leistungskomponente keineswegs »gegeben« ist. Die Theorie, daß sie in den jeweils auf dem Markt herrschenden Zinssätzen zum Ausdruck komme, ist sehr umstritten. Das vorherige Beispiel, die Zeitpräferenzen zweier Ungarn, zeigt, daß hinter diesem Dilemma ein tiefgreifendes ethisches Problem steckt. Es ist keineswegs offensichtlich, wie man aus Zeitpräferenzen von Menschen mit unterschiedlichen Schicksalen einen »Durchschnittswert« ermitteln könnte.

Wenn es solche Schwierigkeiten gibt, wer ermächtigt eigentlich uns als Nationalökonomien, in Sachen der Wirtschaftspolitik Stellung zu beziehen und dieses Dilemma zu bewerten? Welches Recht haben wir, darüber befinden zu wollen – und sei es nur zwecks retrospektiver Untersuchungen wirtschaftsgeschichtlicher Art –, welchen Stellenwert wir den wohlfahrtsstaatlichen Elementen zwischen den Generationen in bezug auf die genossenen Vorteile oder erlittenen Verluste der verschiedenen Generationen beimessen zu wollen? Es ist eigentlich zu verurteilen, daß die meisten von uns das ihren geschichtsbezogenen Urteilen zugrunde liegende ethische Problem nicht einmal bemerken, aber kühn behaupten, daß die Politik des Landes *X* richtig und die des Landes *Y* falsch gewesen sei.

Die Erwähnung der »Ermächtigung« führt zur Frage der Entscheidungslegitimität. Bei der Untersuchung von Legitimität muß die Analyse wieder mit einem positiven wissenschaftlichen Ansatz beginnen. Es ist psychologisch verständlich, wenn Generationen, die so viel zu leiden hatten, sich keine Gedanken

über das machen, was sie späteren Generationen hinterlassen. Es ist verständlich, daß sich Bürger A und seine Zeitgenossen, nachdem sie so viel Leid erlebt hatten, nach einem etwas besseren, sicheren und friedlicheren Leben sehnten.

Natürlich haben alle heute lebenden Generationen gute und schlechte Zeiten gekannt und müssen noch zu Lebzeiten mit der Bezahlung der Rechnung beginnen. Die relative Abwägung der heutigen und künftigen Werte findet im Denken dieser Menschen selber statt, und die diesbezügliche Bandbreite ist sicherlich sehr groß. Wenn die Zeitpräferenz von Mensch zu Mensch unterschiedlich ist, dann haben die Menschen in einer demokratischen politischen Struktur das Recht, ihre Präferenzen als politische Alternativen zum Ausdruck zu bringen. Schließlich tun das viele Menschen im Zuge von Wahlen und anderen politischen Akten.

Das führt nun zu einer grundsätzlichen Frage: In welchem Maße ist von einer Regierung zu erwarten, daß sie stets so agiert, wie es die Bürger von ihr erwarten? Wir wollen dieses Problem nicht bloß in Relation zum »Jetzt oder später«-Dilemma aufzeigen, sondern allgemein und mit besonderer Berücksichtigung der postsozialistischen Transformation.

C. Mit oder gegen den Strom?

Die kommunistische Ideologie war im wesentlichen eine Art von Messianismus. Die wahrhaftig Gläubigen sind überzeugt, daß das von ihnen propagierte System das einzig seligmachende sei. Es müsse durchgesetzt werden, auch wenn den Menschen nicht klar sei, was ihre wahren Interessen erforderten. Der Sozialismus eines Stalin hat die gewaltige Mehrheit der Osteuropäer auf Lebenszeit von jeglichem Messianismus geheilt. Sie wollen nichts mehr mit Systemen zu tun haben, die ihnen das Glück mit Gewalt aufzwingen wollen.

Das Kádár-Regime bedeutete insofern eine Abweichung, als es versuchte, die Zwangsbeglückung einzuschränken. Laut bolschewistischer Terminologie war das »Opportunismus«, eine Politik des »Nachlaufens hinter den Massen«. Das Kádár-Regime war weit davon entfernt, politisch eine Demokratie zu sein. Dazu fehlten sämtliche Voraussetzungen. Die Politiker Kádárscher Prägung ähnelten insofern den Vertretern einer parlamentarischen Demokratie, als sie sich bemühten, unter bestimmten Teilen der Bevölkerung Gruppen von Anhängern zu bilden und deren Interessen zu vertreten. Dieses politische Unterfangen sollte erst später, ab 1990, Früchte tragen, als der Erfolg jeder Partei und jeder politischen Bewegung, ebenso wie jeder Parlamentssitz und jeder Regierungsposten, letztlich von den Wählern bestimmt wurde.

Der messianische Politiker fühlt sich berufen, sein Programm auch mit Gewalt durchzusetzen. Je demokratischer die Politik wird, um so mehr benötigt der Politiker die Zustimmung der Massen zur Verwirklichung seines Programms, welcher Art auch immer.

Der ungarische Weg des Übergangs zur Marktwirtschaft, die die vier bereits beschriebene Merkmale zeigte, erwies sich als eine Politik, die eher die Unterstützung der Massen erhielt (oder zumindest weniger Widerstand hervorrief) als Ideen, die grobes Unrecht durch Radikalkuren beseitigen wollten. Allerdings forderte diese Politik einen hohen Preis, da aufeinanderfolgende Generationen eine immer größer und gefährlicher werdende soziale Schuldenlast vor sich herschoben. Muß das Glück den Menschen eigentlich gegen ihre Wünsche und gegen ihren Willen aufgenötigt werden?

Wir kehren nochmals zum Stabilisierungsprogramm vom März 1995 zurück, mit dem die Regierung von dem bis dahin verfolgten Weg abwich, und zwar im Sinne der vier oben erwähnten Merkmale. Dieses Programm bedeutete das Ende der relativen politischen Ruhe in Ungarn. Es ließ die emotionalen Wogen hochgehen. Die Regierungsparteien sahen sich mit dem Widerstand, sogar aus den eigenen Reihen, konfrontiert, und ihre Popularität sank ins Bodenlose. Das nächstliegende Argument verwies auf den aktuellen Zustand der ungarischen Wirtschaft. Die tiefgreifenden makroökonomischen Spannungen und die Notwendigkeit, eine wirtschaftliche Krise zu vermeiden, sprechen zugunsten drastischer Kürzungen, wie wir meinen zu Recht.

Andere Argumente bezogen ihre Schlußfolgerungen aus dem Blickwinkel der mittel- und langfristigen Transformation der ungarischen Wirtschaft. Das derzeitige Paket ist das erste von einer Reihe von Maßnahmen zur Beseitigung wachstumsfeindlicher, durch finanzielle Unsicherheit verursachte Hindernisse, zur Verbesserung der Produktionsstruktur und des Außenhandels, zur Neuordnung der Staatsaufgaben, einschließlich Reformen im Bereich der sozialen Sicherheit. Wir sind überzeugt, daß auch das richtige Argumente sind.

Allerdings sind diese Argumente allesamt nicht imstande, das diffizile politische und ethische Dilemma zu lösen, ob es zulässig sei, eine Reform trotz des Widerstands des größten Teil der Öffentlichkeit durchzusetzen. Die erste Antwort auf diese Frage erfolgt ziemlich schnell. Die dahinterstehende Regierung, die politischen Parteien und Bewegungen müßten sich mehr Mühe geben, die Öffentlichkeit zu überzeugen, um so die Kommunikation zwischen Regierung und Bevölkerung zu verbessern. Die Vorbereitung der Maßnahmen müßte behutsamer durchgeführt werden. Man sollte nicht nur den wirtschaftlichen Vorteilen, sondern auch den »politischen Kosten« jeder Maßnahme Beachtung schenken, ebenso den destabilisierenden Folgen der durch sie ausgelösten Unzufriedenheit. Diese Forderung ist sicherlich gerechtfertigt, aber es bleibt fraglich, ob auch die beste, professionelle Vorbereitung und Überzeugungsarbeit ein restriktives Programm, das gesetzliche Ansprüche kürzt, jemals populär machen kann. Dieses Dilemma ist nicht zu umgehen.

Unserer Auffassung nach ist es eine Sache, nach einer wirtschaftspolitischen Analyse zu *verstehen*, warum es Widerstand gibt, und eine andere Sache, den Widerstand zu empfehlen. Genauer gesagt, es ist für einen verantwortungsbewußten Politiker schwierig, sich dem Druck der Massen zu beugen, und mit dem Strom zu schwimmen, wenn bereits offensichtlich ist, daß das schon kurzfristig große Risiken beinhaltet, langfristig die bereits bedrohlich aufgehäuften Schulden vermehrt und noch größeren Schaden anrichtet.

Wir stehen nun vor einem fundamentalen Dilemma im politischen Denken, das sich nicht nur in Ungarn zeigt, sondern in jedem Land, in dem die Regierung und die sie stützenden Parteien und Gesetzgeber vor unpopulären Entscheidungen stehen. Wir wollen diese Frage daher nicht auf den ungarischen Kontext beschränken, sondern allgemein formulieren und sie dann getreu unserem Gewissen zu beantworten versuchen.

Wenn Politiker der Mehrheit der Bevölkerung trotzen und damit gegen den Strom schwimmen, ist das dann nicht gleichbedeutend mit einer Rückkehr zur messianischen Methode ideologisch ausgerichteter Diktatoren? Ist das in einer Demokratie

eigentlich zulässig? Kann man eine Reform ohne Konsens durchführen, oder genauer gesagt, ohne die Zustimmung der Mehrheit der Öffentlichkeit?

Wir meinen, daß es zulässig ist, aber nur dann, wenn eine Reihe von Bedingungen erfüllt werden.

Erste Bedingung: Die Regierung muß zutiefst überzeugt sein, daß es keine Alternative gibt, auch wenn die Mehrheit der Bevölkerung gegen die erforderlichen Regelungen ist.

Zweite Bedingung: Die Regierung ist verpflichtet, im Rahmen des verfassungsmäßigen, demokratischen Rechtsstaates zu bleiben. Das ist keineswegs selbstverständlich, denn die akute Lage und das Wissen, daß es sich um einen »Notstand« handelt, könnten eine verschworene Gruppe von Reformern verleiten, zu verfassungswidrigen, diktatorischen Methoden zu greifen.

Dies schließt an die *dritte Bedingung* an: Die regierende Gruppe muß sich ehrlich und aufrichtig dafür entscheiden, sich bei den nächsten Wahlen bedingungslos dem Urteil der Wähler zu unterwerfen. Außerdem muß es politische Machtverhältnisse und institutionelle Garantien geben, die keinen Raum für Zweifel in bezug auf die Freiheit und Sauberkeit der nächsten Wahlen lassen. In diesem Fall kann die Öffentlichkeit mittels Wahlen *rückblickend* zum Ausdruck bringen, ob sie das billigt, was Regierung und parlamentarische Mehrheit ohne breite Zustimmung getan haben.

Eine politische Führung, die bereit ist, gegen den Strom zu schwimmen und sich zu unpopulären Maßnahmen zu bekennen, aber auch bereit ist, sich den genannten Bedingungen zu unterwerfen, beweist damit, wie man in Amerika sagt, »Führungsqualität«. Wir wissen wohl, daß diese Art von »Reform ohne Konsens« von dem üblichen, auf »Popularitätsmaximierung« ausgerichteten Verhalten vieler Politiker in echten parlamentarischen Demokratien abweicht, aber wir glauben nicht, daß man das als antidemokratisch im normativen Sinn bezeichnen kann, solange die erwähnten Bedingungen streng eingehalten werden. Es gibt in der Tat schwierige Situationen, die eine derartige politische Entschlossenheit verlangt. Die derzeitige Lage in Ungarn ist wohl von dieser Art.

Unter den Kennern der postsozialistischen Transformation wird viel darüber debattiert, welches die beste Ordnung sei, in deren Rahmen politische Reformen durchgeführt werden könnten, die dann zur Marktwirtschaft führten. Eines scheint jedoch gewiß zu sein: Wenn die politische Reform schneller vollendet ist oder schneller vor sich geht als die Wirtschaftsreform, dann muß man mit großen politischen Problemen rechnen, die durch die unpopulären Elemente der wirtschaftlichen Transformation hervorgerufen werden. Manche kommen daher zu dem Schluß, daß es vielleicht nicht so gut gewesen sei, sich so schnell in die Demokratie zu stürzen. Es wäre besser gewesen, der chinesischen Strategie zu folgen, zuerst mit dem Weg des schnellen Wachstums und des steigenden Lebensstandards zu gehen. Dem können wir jedoch nicht zustimmen. Nach unserer Auffassung ist die Demokratie ein Wert an sich, ein größerer und grundsätzlicherer Wert als alles andere. Trotz der wirtschaftlichen Schwierigkeiten und der unbequemen Aspekte der Demokratie erachten wir Ungarns starke parlamentarische Demokratie als große Leistung. Das bedeutet auch, daß die Möglichkeit der Unterdrückung von Protesten glücklicherweise nicht mehr existiert.

In nicht allzu ferner Zukunft könnte es für breite Schichten der Bevölkerung zu Verbesserung des Lebensstandards kommen, so daß sich auch das Klima verbessert.

Das Wort »könnte« macht deutlich, daß das keineswegs so sicher ist. Viel hängt davon ab, wie sich die an dem Stabilisierungsprogramm Beteiligten verhalten, angefangen von der Regierung, dem Parlament, den politischen Parteien und Interessensgruppen bis zu den Arbeitgebern und Arbeitnehmern.

Anmerkungen

¹ In Ostberlin kam es 1953 zu Tumulten, in Polen im Jahr 1956. Der friedliche Prager Frühling wurde von den Panzern des Warschauer Paktes niedergewalzt. Aber Ungarn war das einzige Land, in dem ein bewaffneter Aufstand stattfand, der zum Zusammenbruch der Einparteienherrschaft sowie zur Bildung einer Mehrparteienkoalition führte, wenn auch nur für wenige Tage.

² Die Zahl der von 1991 bis 1993 im Jahresdurchschnitt aufgelassenen Wohneinheiten war nur noch ein Viertel der Zahlen von 1976 bis 1980.

³ Um nur ein Beispiel zu nennen: Die im Jahr 1993 für Forschung und Entwicklung aufgewandten Mittel waren weniger als ein Drittel der entsprechenden Höchstausgaben im Jahr 1987. Ihr Anteil am Bruttosozialprodukt fiel im Vergleichszeitraum von 2,32 Prozent auf 1,01 Prozent.

⁴ Wir wollen den enormen Umfang solcher zeitlich versetzter Verpflichtungen an einem einzigen Beispiel demonstrieren, nämlich an der von der Weltbank angestellten Berechnung des Ausmaßes von Ungarns »Pensionsverschuldung«. Das ist die Bezeichnung für den aktuellen, preisbereinigten Wert aller Pensionen, die in der Zukunft entsprechend den derzeit geltenden Gesetzen und Vorschriften zu bezahlen sind. Es stellte sich heraus, daß diese Pensionsschuld insgesamt 263 Prozent des Bruttosozialprodukts des Jahres 1994 entspricht. Ähnliche Berechnungen wurden kürzlich in bezug auf sieben OECD-Staaten angestellt, wobei Italien die höchste »Pensionsverschuldung« aufwies. Die ungarischen Daten lagen nahe bei den italienischen. Der Gedanke, daß die staatliche »Pensionsverschuldung« Teil des verborgenen Defizits sei, wurde erstmals von Martin Feldstein geäußert.

⁵ In einem Buch, das wir im Jahr 1989, noch vor den freien Wahlen, schrieben, empfahlen wir dem künftigen ungarischen Parlament und der künftigen Regierung radikale Einschnitte zwecks Stabilisierung und Liberalisierung, ähnlich jenen in Polen. Dies sollte unter anderem verschiedene unpopuläre Maßnahmen einschließen wie erhöhte Steuern, die Beseitigung des Budgetdefizits sowie eine restriktive Lohnpolitik. Mit diesem Teil unserer Vorschläge standen wir mehr oder weniger alleine da. Die meisten tonangebenden Wirtschaftsfachleute der demokratischen Parteien, die noch in der Opposition standen, lehnten sie ab. Die Suche nach Popularität und die Angst vor Unruhen, die die vorangegangene Zeit charakterisierte, steckte gleichwohl auch im professionellen Denken dieser Nationalökonomien. Der erste Finanzminister der neuen Regierung, Ferenc Rabár, war bereit, ein Paket radikaler Stabilisierungs- und Liberalisierungsmaßnahmen auszuarbeiten. Sein diesbezüglicher Radikalismus führte jedoch bald zu seinem Rücktritt.

⁶ Wir bezeichnen den ungarischen Wohlfahrtsstaat als frühreif, weil er sich angesichts der mittelmäßigen Entwicklungsstufe des Landes – die schweren fiskalischen Probleme und das extrem hohe Besteuerungsniveau – einfach nicht leisten kann, eine so große Belastung durch die staatliche Umverteilung auf sich zu nehmen. Einige auf wohlfahrtsstaatliche Fragen spezialisierte Ökonomen und Soziologen sind jedoch gegenteiliger Ansicht (beispielsweise Tadeusz Kowalik und Zsuzsa Ferge) und meinen, gerade weil die von der Umstellung hervorgerufenen Probleme so schwierig sind, könnten es sich die postsozialistischen Staaten nicht leisten, keine umfassenden Sozialtransferleistungen durchzuführen.

⁷ Diese Feststellung gilt umgekehrt nicht. Nicht alle hochentwickelten Länder weisen hohe Anteile an Sozialausgaben auf. So sind diese beispielsweise in den Vereinigten Staaten und Japan bemerkenswert gering.

⁸ Iván Szabó, der letzte Finanzminister der Koalitionsregierung von 1990 bis 1994, der sich selber als gemäßigter Rechtskonservativer bezeichnete, meinte: »So seltsam es klingt, was wir damals verwirklichten, war mehr ein sozialdemokratisches als ein konservatives Programm.« Bei anderer Gelegenheit bemerkte Szabó, »daß der Konsum exzessiv war, wenn man ihn mit dem Einkom-

mensniveau und mit dem Bruttosozialprodukt in Beziehung setzte. Es war dies das Opfer, das die Regierung als Preis für politische Stabilität im Land bezahlte.«

⁹ Die makroökonomischen Ergebnisse des Programms sind sicherlich bemerkenswert. Ungarn verzeichnete eindeutig eine von den Exporten angeführte Anpassung: Der Rückgang des Endverbrauchs wurde von einer bedeutenden Ausweitung des Exporte begleitet sowie einer Zunahme der Gesamtnachfrage. Dadurch konnte eine Finanz- und Schuldenkrise vermieden werden, ohne daß es zu einer Rezession gekommen wäre. Das Bruttonationalprodukt wuchs 1995 um 1,5 Prozent. Allerdings mußte das Land dafür einen hohen Preis bezahlen: die Inflation stieg um 10 Punkte, während die Reallöhne um 12,2 Prozent sanken.

¹⁰ Das Stabilisierungsprogramm vom 12. März war schon deshalb dringend notwendig, da Ungarn andernfalls auf den internationalen Finanzmärkten stark gefährdet gewesen wäre. Insofern, als das Programm eine Finanzkrise und die damit verbundenen katastrophalen Auswirkungen vermeiden half, ist bereits die heutige Generation der Nutznießer. Das Konsumopfer der Bevölkerung konnte die Gefahr eines noch größeren Konsumrückgangs verhindern.

¹¹ Miklós Horthy war während des rechtsgerichteten, ultrakonservativen Regimes in den Jahren 1919–1944 Reichsverweser.

¹² Dazu kam es viel später auch in allen anderen sozialistischen Ländern, außer Jugoslawien.

¹³ In diese Kategorie würde ich auch meine erste Arbeit zum Thema der postsozialistischen Transformation einreihen, in der ich eine schnelle Transformation in den Bereichen Makrostabilisierung, Liberalisierung und stufenweise Privatisierung sowie anderer Aspekte der gesellschaftlichen Transformation empfahl.

¹⁴ Der Platzmangel erlaubt uns nicht, die Entwicklungen der Eigentumsverhältnisse in den landwirtschaftlichen Kooperativen zu analysieren, obwohl sie im sozialistischen System eine wichtige Rolle spielten. Sie ähnelten weitgehend den Staatsbetrieben. Aus demselben Grund befassen wir uns hier nicht mit der Privatisierung der Staatsgüter und der staatlichen oder gemeindeeigenen Wohnungen.

¹⁵ Ich habe mich in meinem Buch gegen den Gedanken der kostenlosen Distribution ausgesprochen. Die meisten ungarischen Wirtschaftsfachleute stimmten dem, zumindest stillschweigend, zu, und so kamen Vorschläge für eine freie, kostenlose Distribution nur sporadisch. Dieser Gedanke wurde, wenn auch nur vorübergehend, zuerst von seiten einer Oppositionspartei und später von seiten der Regierung geäußert, konnte aber nie wirklich Fuß fassen.

¹⁶ Zwei wichtige Ausnahmen sind zu erwähnen: 1. Personen, die unter dem vorherigen Regime Eigentum verloren oder wegen ihrer politischen Überzeugungen, ihrer religiösen oder ethnischen Zugehörigkeit oder ihrer Klassenzugehörigkeit verfolgt wurden, erhielten Entschädigungen in Form von besonderen Berechtigungsscheinen, die ihnen einen bescheidenen Anteil an Staatseigentum kostenlos zusprachen. Die Einlösung dieser »Kompensationsbescheinigungen« zieht sich in die Länge und ist noch lange nicht abgeschlossen. 2. Das Gesetz sieht vor, daß ein bestimmter Teil des Staatseigentums kostenlos an das Sozialversicherungssystem übergeben werden sollte. Mit der teilweisen Durchführung wurde vor kurzem begonnen. Diese Ausnahmen haben aber letztlich keine besonderen Auswirkungen auf die Entwicklung der Eigentumsverhältnisse.

¹⁷ Aus amtlichen tschechischen Berichten geht hervor, daß der inzwischen »privatisierte« Anteil an ehemaligen Staatsbetrieben durch Privatisierungscoupons bereits auf zwei Drittel angestiegen ist. Allerdings ist die Mehrzahl der Anteilscheine der ursprünglichen Couponbesitzer inzwischen in die Hände einiger weniger Investitionsfonds gelangt, bei denen die großen staatlichen Banken großen Einfluß haben. Die meisten privatisierten Betriebe sind bei den staatlichen Banken schwer verschuldet. Wenn man echte Bankrottverfahren anwendete, dann würde dieser Besitz größtenteils an den Staat zurückfallen. Es bleibt fraglich, ob dort echtes Privateigentum vorherrscht, wo die primäre Eigentumsübertragung nominell an Private erfolgte, aber Teilrechte des Staates weiterhin in indirekter Form vorhanden sind. Das ist nur ein Beispiel dafür, wie oberflächlich es ist, den Stand der Privatisierung bloß mit einem einzigen Indikator beschreiben zu wollen.

¹⁸ Das reformsozialistische China verdient besondere Erwähnung. Der absolute Umfang der ausländischen Direktinvestitionen in China beträgt das Mehrfache der Auslandsinvestitionen in Ungarn. Bei Anwendung relativer Indices (zum Beispiel Investitionen/BSP oder Investitionen/Pro-Kopf-BSP) sind die ausländischen Investitionen in Ungarn immer noch viel größer als die Investitionen in China.

¹⁹ Nach Angaben der ungarischen Privatisierungsagentur lag die Gesamtsumme bis 1994 bei 7,956 Milliarden Dollar, was viel höher ist als die von einer internationalen Behörde zusammengestellte Summe. Im Jahr 1995 stieg die Gesamtsumme um den gewaltigen Betrag von 4,570 Milliarden Dollar (Mitteilung der Ungarischen Nationalbank). Die Gesamtsumme selber stieg auf 12,526 Milliarden Dollar.

²⁰ Ein weiterer wichtiger Faktor ist der Umstand, daß Ungarn immer ein äußerst zuverlässiger Schuldenzahler gewesen ist, der nie ein Moratorium oder eine Umschuldung seiner Verpflichtungen verlangte.

²¹ So sind beispielsweise ausländische Touristen über den »wilden Kapitalismus« der Taxifahrer überrascht. Im Gegensatz zu den meisten Städten im Westen gibt es in Budapest für Taxifahrten keine geregelten Tarife.

²² Vor einigen Jahren erinnerte ein israelischer Wirtschaftsfachmann an die Debatte zwischen Stalin und Trotzki in der ironischen Überschrift eines Artikels: »Kann der Sozialismus in einem halben Land errichtet werden?« Das bezieht sich auf den Umstand, daß die Gewerkschaften die Hälfte der Wirtschaft beherrschten. Ein ähnliches Problem hat sich, wenn auch nicht in so hochentwickelter Form, in Ungarn herausgebildet.

²³ 1. bis 1944: das nationalistisch-konservative, semiautoritäre Horthy-Regime. 2. 1944: Machtübernahme durch Hitlers Truppen; Schreckensherrschaft der ungarischen Nazis. 3. ab 1945: Vertreibung der Truppen Hitlers und der ungarischen Nazis durch die Sowjetarmee; Beginn der sowjetischen Okkupation; Bildung einer demokratischen Mehrparteienkoalition. 4. ab 1948: die anderen Parteien von den Kommunisten hinausgeworfen; Errichtung der Stalinistischen Diktatur. 5. 23. Oktober 1956: Revolution; Bildung einer revolutionären Mehrparteienregierung. 6. ab 4. November 1956: die Sowjetarmee zerschlägt die Revolution; Regierung Kádár an der Macht, anfangs brutal und repressiv, aber dann langsam »aufweichend«, beginnende Reformen. 7. 1989–1990: Zusammenbruch des kommunistischen Systems; Bildung politischer Parteien, freie Wahlen, Schaffung eines neuen Parlaments und Bildung einer neuen Regierung.

²⁴ Wir stellten diese Frage aus dem Blickwinkel der Wahlmöglichkeit verschiedener Generationen, unter der Annahme, daß der Lebensstandard dieser beiden Individuen dem nationalen Durchschnitt entspräche. Offen ließen wir die Frage der wohlfahrtsstaatlichen Distribution im betreffenden Zeitraum. Natürlich wird es in der jeweiligen Altersgruppe auch relative Gewinner und Verlierer geben.

VOITH

EIN WELTWEIT TÄTIGES UNTERNEHMEN



- Papiertechnik
- Kraftwerkstechnik
- Antriebstechnik
- Verfahrenstechnik

J.M. Voith AG, St.Pölten

VOITH
UNTERNEHMENSGRUPPE

47 Millionen aus Brüssel für

en S 14,-

Falls Sie auch nur eine einzige Wirtschaftsmeldung im STANDARD nutzen, haben sich die öS 14,- schon gelohnt.
Abo-Service: 0660/64 63

DER STANDARD
Die Zeitung für Leser