

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 236

Geld und Kredit im Transformationsprozeß

Von

Karl-Hans Hartwig, Kazimierz Laski, Gijsbertus van Selm,
Heinz-Dieter Smeets, Hans-Jürgen Wagener,
Andreas Graf Wass von Czege

Herausgegeben von

H. Jörg Thieme



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 236

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 236

**Geld und Kredit
im Transformationsprozeß**



Duncker & Humblot · Berlin

Geld und Kredit im Transformationsprozeß

Von

**Karl-Hans Hartwig, Kazimierz Laski, Gijsbertus van Selm,
Heinz-Dieter Smeets, Hans-Jürgen Wagener,
Andreas Graf Wass von Czege**

Herausgegeben von

H. Jörg Thieme



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Geld und Kredit im Transformationsprozess / von Karl-Hans
Hartwig . . . Hrsg. von H. Jörg Thieme. – Berlin : Duncker und
Humblot, 1995

(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts-
und Sozialwissenschaften ; N. F., Bd. 236)

ISBN 3-428-08195-1

NE: Hartwig, Karl-Hans; Thieme, Hans Jörg [Hrsg.]; Gesellschaft für
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins . . .

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1995 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 3-428-08195-1

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
gemäß der ANSI-Norm für Bibliotheken

Vorwort

Die Umstellung des monetären Sektors auf marktwirtschaftliche Basis bereitet in den Transformationsökonomien besondere Schwierigkeiten und Probleme. Ursache hierfür sind die Erblast der monetären Fehlversorgung im administrativen Plansystem, fehlende institutionelle Rahmenbedingungen einer funktionierenden Geld- und Kreditwirtschaft sowie insbesondere mangelndes Wissen über die monetären Zusammenhänge. Angesichts der Funktionsweise sozialistischer Planwirtschaften ist dies nicht verwunderlich: Administrative Zentralplanung war zwar immer von monetärer Planung begleitet. Wie die Vertreter der sozialistischen Ökonomik immer wieder betonten, diene sie in der Übergangsphase zum Kommunismus aber lediglich der leichteren Planung natürlicher Variablen sowie der leichteren Abwicklung arbeitsteiligen Wirtschaftens bei strikter zentraler Prozeßplanung. In diesem Sinne sollte Geld passiv sein, keinen eigenständigen Einfluß auf ökonomische Prozesse ausüben. Dieser Auffassung folgte auch die institutionelle Ausgestaltung der Zentralplanung monetärer Bestands- und Stromgrößen. Staatliche Festpreise und -löhne, administrativ fixierte Kredit- und Einlagenzinssätze, zentrale Kredit- und Bargeldpläne sollten das Gleichgewicht zwischen monetären und natürlichen Plänen im Zeitablauf sichern, Inflation ausschließen und damit die Überlegenheit des sozialistischen Plansystems für alle Welt sichtbar machen.

Die monetäre Realität im Sozialismus entsprach — wie auch in anderen Bereichen — nicht diesen Vorstellungen: Schon vor dem Mauerfall zeigten viele Indikatoren mehr oder weniger dramatische monetäre Ungleichgewichte in den einzelnen sozialistischen Ländern, existierten Prozesse der Beschleunigung von verdeckter oder versteckter Inflation, nahm die Überversorgung mit heimischen Zahlungsmitteln zu und deren Akzeptanz bei der Bevölkerung ab.

Mit der seit 1989 eingeleiteten Transformation des politischen und ökonomischen Systems zentraler Planung wurde sehr schnell offenkundig, daß die monetäre Überversorgung in den sozialistischen Planwirtschaften zu einem dramatischen Hemmnis des Transformationsprozesses werden würde. Die notwendige Preisfreigabe induzierte scharfe Inflationsakzelerationen, die schwere ökonomische und insbesondere soziale Verwerfungen auslösten, was wiederum den politischen Widerstand gegen marktwirtschaftliche Lösungen stärkte. Erschwerend kam hinzu, daß weder das Zentralbanksystem funktionierte noch nach ökonomischen Kriterien arbeitende Geschäftsbanken existierten. Zugleich war das Wissen über das Funktionieren von Geld- und Kreditmärkten, über die geldpolitischen Steue-

rungsinstrumente und deren Effekte sehr gering, weil es im administrativen System nicht erforderlich war.

Der Bedeutung von Geld und Kredit im Transformationsprozeß zur Marktwirtschaft war die Tagung des Ausschusses zum Vergleich von Wirtschaftssystemen des Vereins für Socialpolitik gewidmet, die vom 26. bis 28. September 1993 in Telgte stattfand. In fünf Referaten und Koreferaten wurden einige theoretische, aber auch länderspezifische Aspekte monetärer Transformationsprozesse diskutiert.

Ein Schwerpunkt der Diskussion lag auf der Geld-, Banken- und Haushaltspolitik bei nicht vorhandenen oder unterentwickelten Geld- und Kapitalmärkten. Dabei wurden die Schwierigkeiten einer stabilitätsorientierten Geldmengensteuerung (Prognose der Geldnachfrage und des Produktionspotentials) in der Transformationsphase ebenso sichtbar wie die enge Verknüpfung zwischen monetärer Stabilisierung und Konsolidierung des Staatshaushalts. Geldpolitik wird damit in der Transformationsphase zu einem besonderen Anwendungsbeispiel der Neuen Politischen Ökonomie (*Hartwig*). Welche Probleme eine graduelle Transformation des monetären Systems schafft, wurde am konkreten Beispiel der Bankenreform in Ungarn diskutiert (*Wass von Czege*): Dominanz weniger (staatlicher) Großbanken, fehlende Bankenaufsicht, zurückhaltendes Kreditangebotsverhalten der Banken, fehlende personelle Ressourcen im Bankensektor, unterentwickelte Geld- und Kapitalmärkte und deshalb eine geringe Funktionsfähigkeit des geldpolitischen Instrumentariums kennzeichnen die Übergangsphase und behindern das Entstehen von Vertrauen in die Bankenreform. Besondere Bedeutung erlangt die Haushaltspolitik in der Transformationsphase: Die Staatsbudgetdefizite steigen rasant an, weil im Transformationsprozeß die sozialen Mehrausgaben dramatisch steigen bei transformationsbedingten Mindereinnahmen (*Laski*). Kontrovers diskutiert wurde, ob eine Geldmengenfinanzierung dieser Haushaltsdefizite gesamtwirtschaftlich einer raschen Konsolidierung des Staatshaushalts vorzuziehen sei.

Wechselkurs- und Außenwirtschaftsprobleme im Transformationsprozeß wurden in einem zweiten Schwerpunkt diskutiert: Auf der Grundlage des Barro / Gordon-Modells wird deutlich, daß eine Wechselkursbindung allein keine positiven Glaubwürdigkeitseffekte für eine stabilitätsorientierte Geldpolitik auslöst (*Smeets*). Diese kann nur durch eine konsequente Umgestaltung des Zentralbanksystems erreicht werden, wobei die kurzfristigen negativen Realeffekte einer stabilitätsorientierten Geldpolitik durch entsprechende Abwertungen der heimischen Währung teilweise gemindert werden können.

Die Entwicklung des Außenhandels und der Währungen in den sowjetischen Nachfolgestaaten ist geprägt durch Desintegration, Zerstörung der vormaligen Kooperationsstränge und den Anstieg der Transaktionskosten durch den Aufbau neuer politischer Grenzen und eigenständiger Währungen (*Wagener / van Selm*).

Dabei ist gegenwärtig unsicher, ob Rußland seine dominierende Rolle in der Region nutzen und positive Wohlfahrtseffekte durch Schaffung eines gemeinsamen Marktes und einer Währungsunion bewirken kann.

Auch dieser Tagungsband kann die dramatische Bedeutung der monetären Seite des Transformationsprozesses nur in Einzelaspekten verdeutlichen. Referenten, Koreferenten und Diskutanten haben jedoch zentrale Probleme der monetären Transformation ausgeleuchtet und — aufgrund unterschiedlicher methodischer Neigungen und theoretischer Positionen — verschiedene Facetten des monetären Transformationsprozesses sichtbar gemacht. Dafür danke ich allen Beteiligten. Meinem Mitarbeiter, Herrn Dr. Albrecht Michler, danke ich für die Hilfe bei der Tagungsorganisation sowie für die geduldige Unterstützung bei dem — nicht immer einfachen — Versuch, die Ergebnisse der Tagung zügig zu publizieren. Frau Silvia Menke, M.A., Frau Dipl.-Kff. Anke Schulz, Herrn cand. rer. pol. Karsten Schulz und Herrn Dr. Henning Eckermann danke ich für sorgfältige Korrekturarbeiten.

Düsseldorf, im Sommer 1994

Prof. Dr. *H. Jörg Thieme*

Inhaltsverzeichnis

Geldpolitik im Transformationsprozeß. Verlauf und Restriktionen Von <i>Karl-Hans Hartwig</i> , Bochum	11
Ungarns Erfahrungen mit der Bankenreform — Probleme einer graduellen Transformationsstrategie Von <i>Andreas Graf Wass von Czege</i> , Wolfsburg	37
Fiscal Policy and Effective Demand During Transformation Von <i>Kazimierz Laski</i> , Wien	61
Preisniveaustabilität durch Wechselkursbindung. Eine erfolgversprechende Strategie für die Länder Mittel- und Osteuropas? Von <i>Heinz-Dieter Smeets</i> , Düsseldorf	81
Wohin rollt der Rubel? Außenhandel und Währung in den sowjetischen Nachfolgestaaten Von <i>Hans-Jürgen Wagener</i> , Frankfurt/O., und <i>Gijsbertus van Selm</i> , Groningen	109

Geldpolitik im Transformationsprozeß Verlauf und Restriktionen

Von *Karl-Hans Hartwig*, Bochum

A. Vorbemerkung

Als zentrales und vordringliches Element bei der Transformation sozialistischer Wirtschaftssysteme gilt neben der Liberalisierung der Preise und des Außenwirtschaftsverkehrs eine rasche monetäre Stabilisierung mit anschließender stabilitätskonformer Geldpolitik (*Apolte / Cassel* 1991, S. 116 f.; *Gelb / Gray* 1991; *Dornbusch* 1992; *Fischer* 1992, S. 88 f.; *Portes* 1993). Während die Stabilitätspolitik darauf gerichtet ist, den im Sozialismus über Jahrzehnte hinweg akkumulierten Geldüberhang kurzfristig abzubauen und damit zunächst einmal monetäres Gleichgewicht überhaupt herzustellen, soll mit einer darauffolgenden langfristig angelegten Geldpolitik dieses Gleichgewicht dauerhaft gesichert werden. Damit will man inflatorische Prozesse verhindern, die neben Verteilungseffekten erhebliche Fehlallokation bewirken, weil sie die Lenkungsfunktion der Preise nachhaltig beeinträchtigen. Angesichts der notwendigen Bereinigung von administrativen Verzerrungen, denen die Preisstruktur traditionell im Sozialismus unterliegt, ist zwar in der Übergangsphase ein vorübergehender Preisniveauanstieg nicht auszuschließen. Ebenso muß bei der transformationsbedingten Freigabe der Preise mit einem Umschlagen von Kassenhaltungs- in Preisinflation gerechnet werden. Je schneller die Preisliberalisierung erfolgt, umso eher dürften diese Anpassungseffekte jedoch abgeschlossen sein. Um die damit verbundene Anpassungsinflation und den durch sie eventuell provozierten Transformationswiderstand in der Bevölkerung so gering wie möglich zu halten, wird daher bereits frühzeitig eine restriktive auf die Begrenzung des Geldmengenwachstums gerichtete Politik gefordert, gilt eine Politik des knappen Geldes als zentraler Bestandteil nahezu jedes Transformationsprogramms (*IMF / World Bank / OECD / EBRD* 1991, S. 389). Institutionell ist diese Politik durch den Aufbau eines zweistufigen Bankensystems mit einer möglichst unabhängigen Notenbank und weitgehend privaten Geschäftsbanken abzusichern, in dem die Notenbank über ein entsprechendes geldpolitisches Instrumentarium verfügt (*Michler / Thieme* 1991, S. 317 ff.; *Hartwig* 1992, S. 146 ff.).

B. Geldpolitische Ziele

Ein monetäres Stabilisierungsprogramm wird nicht nur von ausländischen Beratern und internationalen Organisationen als notwendig erachtet. Auch die postsozialistischen Staaten selbst teilen diese Einschätzung, meist aus eigenem Antrieb, nicht zuletzt aber auch, um damit den Kreditvergabekriterien des IMF zu genügen (OECD 1992, S. 31). Polen war der erste ehemals sozialistische Staat, der unter seiner neuen nicht-kommunistischen Regierung Ende 1989 in Anlehnung an die Vorstellungen des IMF ein Stabilisierungsprogramm verabschiedete. Vorrangiges Ziel war es dabei, jenes als „shortageflation“ (Kolodko / Mc Mahon 1987) bezeichnete Zusammentreffen von offener und zurückgestauter Inflation zu überwinden, das Ende der achtziger Jahre mit Steigerungsraten von 244 % p. a. der partiell freigegebenen Preise (etwa 50 % gemessen am Umsatz) und einer gleichzeitig rapiden Zunahme der Mengenrationierung für Güter mit staatlich regulierten Preisen ein immer bedrohlicheres Ausmaß annahm. In Verbindung mit einem Quasi-Lohnstopp und festem Wechselkurs als nominalem Anker sollte dies vor allem durch eine restriktive Geld- und Budgetpolitik erreicht werden (Lipton / Sachs 1990; Balcerowicz 1989). Ungarn hatte zwar bereits mit seiner Bankenreform von 1987 versucht, die Grundlage für eine stabilitätskonforme Geldpolitik zu schaffen. Erst die aus demokratischen Wahlen hervorgegangene neue Regierungskoalition machte aber die Geldpolitik 1991 explizit zum zentralen Bestandteil ihres Transformationsprogramms (Estrin / Hare / Surany 1992, S. 795 ff.). Für die erste demokratisch gewählte Regierung der CSFR hatte eine „strikt anti-inflationäre Geldpolitik“ sogar absolute Priorität im makroökonomischen Teil ihres am 1. September 1990 verabschiedeten „Szenarios der ökonomischen Reformen“. Danach war für den Rest des Jahres ein Nullwachstum, für 1991 ein absoluter Rückgang der Geldmenge vorgesehen; nach der Trennung in zwei unabhängige Staaten am 31. Dezember 1992 lagen die Vorgaben für 1993 in der Tschechischen Republik bei 15-20 % Geldmengenwachstum (Dyba / Svenjar 1991, S. 186; Krovak et al 1993). Die russische Regierung schließlich hat mit dem Beginn der eigentlichen Transformation im Januar 1992 eine drastische Verringerung der Inflationsrate durch eine restriktive Geldpolitik angekündigt und in ihrem Regierungsprogramm vom 11.2.1993 die Inflationsbekämpfung sogar zum vorrangigen Ziel ihrer Politik erklärt. Dazu sollte das Geldmengenwachstum auf 7-10 % pro Monat begrenzt werden (Schröder / Kazmin 1992, S. 8; Kieler Diskussionsbeiträge 1993, S. 9).

Zumindest alle mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten haben versucht, die institutionellen Voraussetzungen für eine stabilitätsorientierte Geldpolitik zu schaffen (OECD 1992, S. 37). Es wurden zweistufige Bankensysteme etabliert, in denen die Funktion der Geschäftsbanken als Finanzintermediäre getrennt ist von der Funktion der Zentralnotenbank, der die Kontrolle des Geldangebots unterliegt. Die Notenbanken verfügen über ein geldpolitisches Instrumentarium, das Mindestreserven, Refinanzierungsquoten, Refinanzierungssätze, teil-

weise sogar Auktionen zur Zuteilung von Zentralbankgeld umfaßt. Dominierenden Instrument ist angesichts fehlender bzw. unterentwickelter Geld- und Kapitalmärkte allerdings die Festlegung globaler Kontingente für Zentralbankkredite, die dann den einzelnen Geschäftsbanken nach bestimmten Kriterien zugeteilt werden. Das galt zu Beginn der Transformation selbst für Ungarn, das die am weitesten entwickelten Geld- und Kapitalmarktinstitutionen besaß (*Kemme / Masunaga* 1992, S. 3).

Das weitgehende Fehlen von Kapitalmärkten bewirkt eine weitreichende Interdependenz von Geld- und Finanzpolitik. Mangels Alternativen werden Budgetdefizite durch Notenbankkredite finanziert und führen Haushaltsungleichgewichte somit zu expansiven oder kontraktiven Geldmengeneffekten. Die Inflation wird quasi zu einer Funktion der Höhe des Budgetdefizits (*Dornbusch / Fischer* 1986). Um die Geldpolitik in ihrer beabsichtigten Wirkung nicht durch die Finanzpolitik zu unterlaufen, werden daher ein Budgetgleichgewicht bzw. zumindest der nachhaltige Abbau bestehender Defizite als untrennbarer Bestandteil der stabilitätsorientierten Geldpolitik betrachtet. In den bereits genannten Stabilisierungsprogrammen finden sich denn ausnahmslos auch haushaltspolitische Zielsetzungen (*Kieler Diskussionsbeiträge* 1993, S. 7 ff.; *Hrncir* 1993, S. 256; *Kolodko* 1993, S. 217 ff.; *Riecke / Antal* 1993, S. 123). So war etwa in Polen ein drastischer Abbau des Budgetdefizits von 38 % des Bruttoinlandsprodukts im Jahre 1989 auf 14 % in 1990 vorgesehen, gekoppelt mit dem Verbot, über Kassenkredite hinaus langfristige Verbindlichkeiten bei der Notenbank einzugehen und der Erlaubnis, Staatsschuldtitle zu emittieren, die von der Bevölkerung langfristig in Privatisierungsgutscheine umgetauscht werden können. In Rußland wurde – unter dem Einfluß der Kreditvergabe-Kriterien des IMF – zu Beginn des Jahres 1992 für das erste Quartal zunächst eine drastische Verringerung des Budgetdefizits von 17 auf 1 % des Bruttoinlandsprodukts angestrebt, für das Jahresende sogar ein Budgetausgleich. Die neue Regierung der CSFR änderte den für 1990 vorgesehenen Haushaltsplan und verlangte nach einem Budgetdefizit von 9,3 Mrd. Kcs im Jahre 1989 einen Überschuß von 5,6 Mrd. Kcs. Im Jahr 1991 sollten dann die öffentlichen Haushalte einen Überschuß von 8 Mrd. Kcs. aufweisen. In Ungarn, das 1990 überraschenderweise ein ausgeglichenes Budget aufwies, waren für die Folgejahre allenfalls moderate Defizite vorgesehen.

C. Verlauf der Geldpolitik

Es ist nicht möglich, den Beginn einer Transformation zeitlich genau zu bestimmen, weil der konkreten Einführung der dazu erforderlichen institutionellen Regeln in der „Kernphase“ der Transformation eine „Antizipationsphase“ vorausgeht. In ihr werden bereits Transformationserwartungen gebildet und zu entsprechenden Verhaltensreaktionen führen (von *Delhaes / Fehl* 1991, S. 441 ff.). Berücksichtigt man dies, so dürfte der Transformationsbeginn in Polen etwa auf