

Andreas Wass von Czege

Ungarns Wirtschaftsreformen: Kurskorrektur und entstehende Spannungsfelder

Ungarns Wirtschaftssystem befindet sich gegenwärtig in einer Phase des Umbruchs, wobei die Änderungen alle Bereiche der Wirtschaft – Planungs-, Lenkungs- und Organisationssystem – umfassen und mit Ausstrahlungseffekten auf die anderen gesellschaftlichen Teilsysteme verbunden sind, die in gesellschaftspolitische Reformen größeren Ausmaßes münden können und daher von Beobachtern in Ost und West mit wachsender Aufmerksamkeit verfolgt werden.

Ausgangs- und Orientierungspunkt aller Reformbestrebungen im wirtschaftlichen Bereich ist in Ungarn der 1968 eingeführte und bereits mehrfach modifizierte „*Neue Wirtschaftsmechanismus*“, der den Versuch einer Kombination zentraler Planung mit dezentraler Koordination über Märkte darstellt und über dessen Charakteristika und Unterschiede zur traditionellen Zentralverwaltungswirtschaft sowjetischer Prägung eine reichhaltige Literatur vorliegt.¹

Konzeptionelle Kritik an der Wirtschaftsreform von 1968

Dieses „ungarische Wirtschaftsmodell“ weist eine Anzahl – in jüngster Zeit zunehmend deutlicher werdende und inzwischen von den ungarischen Wirtschaftspolitikern erkannte – *konzeptionelle Mängel* auf, von denen hier nur die wichtigsten Erwähnungen finden sollen:

(1) Die Beibehaltung des wirtschaftlichen Institutionensystems der fünfziger und sechziger Jahre und der damit verbundenen Interaktions- und Machtstrukturen ließen organisatorische Barrieren bei der Realisierung der geplanten Reformkonzeption entstehen. Die um ihren Einfluß fürchtenden Ministerialbürokratien (vor allem der Branchenministerien), die Trustorganisationen und landesweiten Großunternehmen setzten und setzen z. T. auch heute noch der im Reformmodell vorgesehenen Kompetenzdelegation an nachgelagerte hierarchische Ebenen aktiven und passiven Widerstand entgegen.²

(2) Präzisierungsmängel bei der Definition und Abgrenzung der staatlichen Eigentümerrechte an den Produktionsmitteln ließen Kompetenzunsicherheiten entstehen. Den Unternehmen wurde zwar prinzipiell Handlungsfreiheit bei der Ausübung ihrer Geschäftstätigkeit und Wahl ihrer Beschaffungs- und Absatz-

¹ Vgl. hier stellvertretend für viele Publikationen im deutschsprachigen Bereich T. H. Hilker, Ungarns Wirtschaftsmechanismus zwischen Plan und Markt, Frankfurt/M 1983 sowie Zs. Ráducziner, Die ungarische Wirtschaftsordnung heute, Frankfurt/M 1982.

² Vgl. hierzu u. a. T. Laky, The Hidden Mechanisms of Recentralization in Hungary, in: Acta Oeconomica, Vol. 24, No. 1–2/1980, pp. 95–109.

märkte gewährt,³ doch wurde diese Autonomie unter Berufung auf die Betriebsüberwachungskompetenz des jeweiligen staatlichen Gründungsorgans und auf die Interventionsrechte zahlreicher staatlicher und gesellschaftspolitischer Funktionsträger (funktionale und sektorale Ministerien und Ämter, territoriale Lenkungsorgane, Banken, Partei und Gewerkschaften) im Rahmen der sogenannten „Lenkung über mehrere Kanäle“ sehr stark wieder eingeschränkt. Die sich in der Praxis als sehr intensiv erwiesene Interventionstätigkeit dieser Organe in die laufende Geschäftsführung der Unternehmen führte bei letzteren zu Unsicherheiten und entsprechenden passiven Anpassungs- und Unterlassungsverhaltensweisen (Innovationsscheu, Vermeidung risikoreicher Aktivitäten und ähnliches mehr).⁴

(3) Bei dem Einsatz wirtschaftspolitischer Lenkungsinstrumente wurde die Gewinnorientiertheit der Unternehmen axiomatisch unterstellt. Die Vernachlässigung anderer Entscheidungsgrundlagen der Betriebe wie z. B. Erwartungen der Ministerien sowie persönliche Ziele und Beziehungen des jeweiligen Managements führten nicht selten zu einem in Art, Richtung und Dosierung nicht zieladäquaten Einsatz der in Ungarn als „ökonomische Regulatoren“ bezeichneten geld- und fiskalpolitischen Instrumente. Dieses wiederum bot der staatlichen Wirtschaftsverwaltung den Anlaß, auf die – von ihr selbst präferierten – administrativen Lenkungsinstrumente der traditionellen Zentralverwaltungswirtschaft zurückzugreifen. Erleichtert wurde diese Interventionspolitik durch die im Reformkonzept von 1968 weitgehend ungeklärt gebliebene Rolle des Staates in der Wirtschaft.

Mit der sich in den siebziger Jahren für Ungarn zunehmend ungünstiger entwickelnden weltwirtschaftlichen Lage traten die genannten konzeptionellen Mängel des ungarischen Wirtschaftssystems immer deutlicher hervor und führten zu einer wachsenden Diskrepanz zwischen Theorie und Praxis des – von den Ungarn selbst vor allem im westlichen Ausland sehr gut „vermarkteten“ – ungarischen Reformmodells.

³ Regierungserlaß Nr. 11/1967 vom 13. Mai 1967, veröffentlicht in: *Az új gazdasági mechanizmus jogszabályainak gyűjteménye*, Bd. I, Budapest 1967.

⁴ Zu den für das ungarische System der „zentralen Regulierung“ typischen Verhaltensweisen der Unternehmen vgl. u. a. A. Wass von Czege, *Ungarns Außenwirtschaftsmodell – Eine Untersuchung des Spannungsfeldes zwischen Ost-West-Kooperation und RGW-Integration*, *Ökonomische Studien* Band 28, Gustav Fischer Verlag, Stuttgart und New York 1979; derselbe, *Die Öffnung sozialistischer Staaten zum Weltmarkt – das ungarische Beispiel*, in: K.-E. Schenk (Hrsg.), *Studien zur Politischen Ökonomie*, *Ökonomische Studien* Band 32, Gustav Fischer Verlag, Stuttgart und New York 1982, sowie K.-E. Schenk (Hrsg.), *Vergleichende System- und Industriestudien – Ein „Institutional Choice“-Ansatz*, *Ökonomische Studien* Band 34, Gustav Fischer Verlag, Stuttgart und New York 1983.

Schwerpunktverlagerung der Reformansätze

Die Erkenntnis, daß die Gewährung beschränkter Unternehmensautonomie und die prinzipielle Zulassung von Märkten allein noch nicht die Funktionsfähigkeit des theoretisch erarbeiteten Konzepts einer „sozialistischen Marktwirtschaft“ gewährleistet, führte 1978 zu einer – von der Partei eingeleiteten – wirtschaftspolitischen Kurskorrektur, die u.a. eine umfassende *Reform des wirtschaftlichen Institutionensystems* vorsah. Die Zusammenlegung von Ministerien (1981 wurde aus drei Branchenministerien ein Industrieministerium gebildet), die Dekonzentration der Industrie (zwischen 1980 und 1984 wurden der Großteil aller Trustorganisationen sowie einzelne Großunternehmen aufgelöst und deren Einheiten verselbständigt), die Erweiterung der Formen möglicher Unternehmensorganisation (neben dem 1978 verabschiedeten Assoziationsrecht ist hier vor allem die 1982 erfolgte Schaffung von Rechtsgrundlagen für zahlreiche neue Formen der kleinbetrieblichen Produktion zu nennen⁵), die Ausschreibung der Direktorenposten (1983 kamen auf 27 ausgeschriebene Unternehmensleiterstellen insgesamt 228 Bewerbungen) und die Eröffnung neuer Finanzierungsmöglichkeiten für die Unternehmen (Gründung von Innovations- und Risikokapitalfonds, Erleichterung der zwischenbetrieblichen Kapitaltransfers, Schaffung eines Obligationenmarktes) waren nur die ersten Schritte auf dem Wege zu einer für die nächsten Jahre vorgesehenen umfassenden Reform des gesamten Planungs-, Lenkungs- und Organisationssystems der ungarischen Wirtschaft.

Die *Leitlinien* für diese neue Entwicklung wurden am 17. April 1984 in einer Stellungnahme des ZK der USAP veröffentlicht, die wiederum die Basis für ein am 10. Mai verabschiedetes Arbeitsprogramm der ungarischen Regierung bildete.⁶ Dieses Arbeitsprogramm ist als ein für die Reformpolitik der kommenden Jahre richtungsweisendes Dokument anzusehen, zumal hier die staatlichen Maßnahmen zur Weiterentwicklung des Wirtschaftslenkungssystems für die Jahre 1984–1987 konkretisiert, die hierfür verantwortlichen Instanzen genannt und Terminfestsetzungen für einzelne Reformmaßnahmen vorgenommen wurden.

Kernpunkte des Reformpakets sind dabei die Einführung neuer Leitungsformen in den staatlichen Unternehmen, die Beschränkung des Anweisungsrechts staatlicher Lenkungsorgane, die Erweiterung des Handlungsspielraumes der Unternehmen im Rahmen einer Neuordnung des Preisbildungssystems und

⁵ Einen Überblick über die zahlreichen neuen Formen der kleinbetrieblichen Organisation geben T. Sárközy, Dezentralisierung des Unternehmensbereichs und der Kleinunternehmen in Ungarn, in: WGO-Monatshefte für Osteuropäisches Recht, 1982, S. 269–281, sowie A. Wass von Czege, Neue Formen der kleinbetrieblichen Produktion in Ungarn I und II, in: *SÜD-OSTEUROPA* 32, 1983, 2, S. 115–137, und 1983, 3/4 1983, S. 176–193.

⁶ Der auch als „Meilenstein“ in der Entwicklung des ungarischen Wirtschaftssystems bezeichnete ZK-Beschluß vom 17. April 1984 ist auszugsweise in deutscher Sprache veröffentlicht in: MTI, Wochenbulletin Nr. 16 vom 26. April 1984.

der betrieblichen Einkommensregulierung, Reformen im Bankensystem sowie eine Neudefinition der Rollen von Staatsverwaltung, gesellschaftspolitischen Organisationen (vor allem Partei und Gewerkschaft) und organisierten wirtschaftlichen Interessenvertretungen (Handelskammer, Landesrat der Genossenschaften usw.) in der Wirtschaft. Im Gegensatz zur rein ökonomisch orientierten Reform von 1968 werden damit nunmehr auch das Institutionensystem und die Machtverhältnisse der Wirtschaft tangiert, wodurch auch die – anders als 1967/68 – intensive Einbeziehung von Soziologen, Politikwissenschaftlern und Juristen in die Ausarbeitung des aktuellen Reformpakets ihre Berechtigung findet.

Beginn einer aktiven Marktordnungspolitik

Von den zum Jahresbeginn 1985 eingetretenen zahlreichen Änderungen im ungarischen Wirtschaftssystem – die bereits an anderer Stelle ausführlich dargestellt wurden⁷ – sollen hier beispielhaft die Reformen im Preissystem sowie bei der Marktüberwachung und -regulierung vorgestellt werden, da diese am anschaulichsten die neue Rolle der „Marktkoordination“ in der ungarischen Reformkonzeption für die zweite Hälfte der achtziger Jahre verdeutlichen.

Seit 1980 wird in Ungarn ein *Preissystem* praktiziert, innerhalb dessen sich die inländischen Produktionspreise nach den Weltmarktpreisen richten: Unabhängig von den Bezugsquellen werden bei der Festlegung der inländischen Grundstoffpreise der Unternehmen die Importpreise des Weltmarktes geltend gemacht, während bei den Produkten der Verarbeitungsindustrie die auf dem Weltmarkt erzielbaren Exportpreise maßgeblich sind. Dieses im November 1979 eingeführte System wurde allein bis April 1983 durch 14 Rechtsverordnungen ergänzt, modifiziert oder interpretiert, was auf einen hohen Interventionsbedarf des Staates hindeutet.

Da dieses künstlich konstruierte und stark regulierungsbedürftige „Weltmarktpreissystem“ seine eigentliche Aufgabe – den Mangel an inländischen Wettbewerb zu ersetzen – trotzdem nur unzureichend erfüllte und bei den Unternehmen wirtschaftspolitisch unerwünschte Verhaltensreaktionen (Reduzierung der Weltmarktexporte, um im Inland höhere Preise zu erzielen usw.) auslöste, ging man in den letzten Jahren schrittweise dazu über, die Unternehmen, die eine ausreichend starke inländische Konkurrenz nachweisen konnten, von den administrativen Beschränkungen bei der Preisfestsetzung zu befreien. Anfang 1985 gab es bereits rund 50 Unternehmen – vor allem aus den Bereichen der Spinnerei-, Leder-, Pelz-, Glas- und fotochemischen Industrie –, die ihre Inlandspreise der Marktnachfrage entsprechend relativ frei gestalten konnten. In

⁷ Vgl. A. Wass von Czege, Ungarn: Auf dem Wege zur sozialistischen Marktwirtschaft? Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 34. Köln 1984, sowie derselbe, Ungarns aktuelle Wirtschaftsreformen: Rückbesinnung auf 1968?, in: *SÜDOSTEUROPA* 33, 1984, 9, S. 508–523.

den kommenden Jahren soll der Kreis dieser Unternehmen stufenweise erweitert werden, und ab 1987 werden erwartungsgemäß rund drei Viertel der Industrieunternehmen eine von jeglicher Beschränkung freie Preisbildung anwenden können.

Die Aufnahme in diesen „Preisklub“ erfolgt auf Antrag des jeweiligen Unternehmens beim zuständigen Zweigministerium, das den begutachteten Antrag an das Landesamt für Materialien und Preise weiterleitet, wo eine speziell hierfür eingerichtete Kommission über den Antrag entscheidet. Das antragstellende Unternehmen muß für die Aufnahme in den „Preisklub“ eine ausgeglichene Angebots-Nachfragesituation auf seinen Märkten sowie hinreichende inländische und ausländische Konkurrenz nachweisen. Die Überprüfung dieser Voraussetzungen obliegt dem *Landesamt für Materialien und Preise*, dessen Funktions- und Kompetenzbereich in den nächsten Jahren weiter anwachsen wird, zumal bis zum Ende des Jahrzehnts der Anteil der freien Preise bei Konsumgütern und Dienstleistungen von gegenwärtig 53 auf 70 bis 75% erhöht, gleichzeitig jedoch die gegenwärtige jährliche Preissteigerungsrate von mehr als 8% auf 5–6% gesenkt werden soll.

Um die letztgenannte Zielsetzung zu erreichen, wurde Anfang 1985 – vorerst bis zum September des Jahres zeitlich befristet – die Genehmigungspflicht für Preisanhebungen auf alle langfristigen Konsumgüter ausgedehnt und das Instrumentarium der allgemeinen *Preiskontrolle* erweitert. Rechtliche Grundlage für die schärfere Sanktionierung von Vergehen gegen die Preisvorschriften bietet das im Oktober 1984 verabschiedete „Gesetz über das Verbot unredlicher wirtschaftlicher Tätigkeit“, das im Gegensatz zu früheren Rechtsverordnungen nicht den „unlauteren Gewinn“ sondern den „unredlichen Preis“ als Ansatzpunkt für Sanktionsmaßnahmen wählt.⁸ Als „unredlich“ werden dabei alle Verhaltensweisen bei der Preisfestsetzung bezeichnet, die den Konsumenten schädigen oder den Wettbewerb beschränken, wie eine Reduzierung des Warenangebots in Erwartung zentraler Preisanhebungen, Täuschungen der Konsumenten in Bezug auf Qualität und Nutzbarkeit der angebotenen Waren oder die Bildung von Preiskartellen.

Die staatlichen Richtlinien für die Preiskalkulation – Ausgangspunkt der staatlichen Preiskontrolle – gehen seit 1985 nicht mehr von den betrieblichen Selbstkosten als Basis der Preisbildung, sondern von den Marktverhältnissen bei gleichzeitiger Berücksichtigung „angemessener“ Kosten aus. Die Beurteilung der jeweiligen Marktsituation und der Angemessenheit von Kosten obliegt dem Landesamt für Materialien und Preise, an das damit hohe Anforderungen bezüglich der Markt- und Warenkenntnisse gestellt wird. Im Rahmen der im Januar 1985 eingeführten „Marktaufsicht“ obliegt es diesem Amt, die Voraussetzungen für das Entstehen wettbewerblich organisierter Märkte zu schaffen, Störungen der Marktgleichgewichte zu vermeiden und bei Spannungen einzugrei-

⁸ Vgl. Gesetz Nr. IV/1984 über das Verbot unredlicher wirtschaftlicher Tätigkeit sowie die Ministerratsverordnung Nr. 31/1984 über die Feststellung unredlicher Preise, beide veröffentlicht im Magyar Közlöny vom 31. 10. 1984.

fen.⁹ Die Interventionen der Marktaufsichtsorgane sollen dabei vor allem indirekter Natur sein:

Bei Warenmangel regt das Landesamt für Materialien und Preise unter Verwendung eines eigens hierfür geschaffenen „Interventionsfonds“ den Import an bzw. versucht, durch Abbau zentraler Vorratslager den Markt zu beeinflussen. Bei Verletzungen des erwähnten neuen „Gesetzes über das Verbot unredlicher wirtschaftlicher Tätigkeit“ (Qualitätsminderungen, Gewichtsverringerungen, unbegründete – aus Monopolstellungen resultierende – Preissteigerungen, Vertragsbruch usw.) steht der Marktaufsichtsbehörde ein breiter Katalog von Sanktionsmaßnahmen zur Verfügung, wobei die Rechtsbestimmungen jedoch festlegen, daß bei Anweisungen mit großer Tragweite die Zustimmung der Regierung eingeholt werden muß, während in unbedeutenderen Angelegenheiten die Regierung nur zu informieren ist. In bestimmten Ausnahmefällen können die Organe der Marktaufsicht den Unternehmen auch Anweisungen erteilen (z. B. wenn ein Unternehmen aus Rentabilitätsgründen die Herstellung eines Erzeugnisses einstellt und damit Warenmangel verursacht).

Zunehmende Mitwirkungsrechte erhalten die Marktaufsichtsbehörden – vor allem das Landesamt für Materialien und Preise – auch bei der Eröffnung und Durchführung von *Sanierungs- und Konkursverfahren* gegen illiquide gewordenen Unternehmen. Eine wachsende Anzahl von Unternehmen wird von der Nationalbank als „dauerhaft zahlungsunfähig“ eingestuft: Im August 1984 fielen 52 Industrieunternehmen – bis auf vier Ausnahmen alles Großbetriebe mit einem Jahresumsatz von mindestens einer Milliarde Forint, die zusammen rund 8% der ungarischen Industrieproduktion und 20% der Hartwährungsexporte dieses Sektors auf sich vereinigten – in diese Kategorie.¹⁰ Obwohl die Rechtsverhältnisse bei Konkursverfahren in Ungarn noch nicht geklärt sind – das ungarische Konkursgesetz stammt aus dem Jahre 1930, ein neues Gesetz befindet sich zur Zeit in Vorbereitung – wurden in jüngster Zeit mehrere staatliche Unternehmen ohne Rechtsnachfolger aufgelöst, und die Schließung weiterer Staatsbetriebe steht bevor.¹¹ Während die bisherigen Rechtsverordnungen

⁹ Außer dem Landesamt für Materialien und Preise können auch die Zweigministerien auf einzelnen Gebieten die Marktaufsicht ausüben, so z. B. das Industrieministerium (im Bereich Energieproduktion und -verbrauch), das Verkehrsministerium (im Bereich Transport und Verkehr) und das Binnenhandelsministerium (im Konsumhandelsbereich).

¹⁰ Vgl. Figyelő Nr. 42 vom 18. 10. 1984. Der aggregierte, aus der Haushaltskasse zu finanzierende Verlust dieser Unternehmen überstieg 6 Milliarden Forint. 1982 lag der aus dem Staatshaushalt zu begleichende Verlust der unrentabel wirtschaftenden Staatsbetriebe noch bei „nur“ 2 Milliarden Forint, 1983 bereits bei 5,7 Milliarden Forint. Vgl. Heti Világgazdaság vom 8. 9. 1984.

¹¹ Rechtsgrundlage bildet die Verordnung des Finanzministers Nr. 37/1978, veröffentlicht im Magyar Közlöny vom 23. 12. 1978. Zwischen 1980 und 1983 wurden in Ungarn insgesamt 33 Konkurse ohne Rechtsnachfolger gezählt, doch handelte es sich hierbei ohne Ausnahme um Genossenschaften oder genossenschaftliche gemeinsame Betriebe. Die ersten Schließungen von Staatsunternehmen ohne Rechtsnachfolger – die als Präzedenzfälle von der ungarischen Presse ausführlich kommentiert wurden – erfolgten erst im Jahre 1984. Vgl. Figyelő Nr. 3 vom 19. 1. 1984, Nr. 35 vom 20. 8. 1984 sowie Heti Világgazdaság Nr. 36 vom 8. 9. 1984.

die Entscheidung über die Auflösung eines Unternehmens dem jeweiligen Gründungsorgan überließe und aufgrund fehlender Durchführungsverordnungen kein Sanierungs- und Konkursverfahren dem anderen glich, sollen künftig auch von den als Gläubiger auftretenden Unternehmen und Banken sowie von dem für die Marktregulierung verantwortlichen Landesamt für Materialien und Preise Initiativen zur Einleitung von Konkursverfahren ergriffen werden können.

Insgesamt gesehen werden die Organe der staatlichen Marktüberwachung – in erster Linie das Landesamt für Materialien und Preise – aufgrund der sich zur Zeit in der Durchführung bzw. in Vorbereitung befindlichen wirtschaftspolitischen Reformmaßnahmen in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre eine spürbare Ausweitung ihres Einflßbereiches verzeichnen können. Mitursächlich hierfür ist die Übertragung des sogenannten „Interventionsfonds“ in den Kompetenzbereich des Landesamtes für Materialien und Preise. Hierdurch wird das Interventionsmonopol des Staates weiter gelockert, da der Fonds aus Mitteln des Staatshaushalts gespeist wird, die bislang von der „Wirtschaftskommission“ des Ministerrates zur Beeinflussung der Marktprozesse eingesetzt wurden.

Art und Ausmaß des Kompetenzzuwachses des Landesamts für Materialien und Preise sind zur Zeit in Ungarn noch heftig umstritten, zumal auch die Zweigministerien an den Entscheidungen über die Verwendung der Mittel des Interventionsfonds beteiligt werden möchten.¹² Das Landesamt für Materialien und Preise ist gegen eine sich hieraus ergebende sektorale Aufteilung der Mittel im Volkswirtschaftsplan, da die Interventionsgelder gerade zur Korrektur spontan auftretender und damit nicht planbarer Marktentwicklungen vorgesehen sind.

Die Gefahr der Entstehung eines „Superministeriums“ weist das Landesamt als unbegründet zurück, zumal es den Schwerpunkt seiner Tätigkeit im Einsatz marktkonformer Maßnahmen zur *Vorbeugung* von Marktstörungen und im Aufbau eines entsprechenden Informationssystems sieht. Die strategischen Entscheidungen verbleiben nach wie vor im Kompetenzbereich der Plankommission bzw. der Wirtschaftskommission der Regierung, während sich der Einfluß des Landesamts für Materialien und Preis auf die *kurzfristige* Beeinflussung der Marktprozesse beschränkt.

Trotz dieser Selbsteinschätzung des Landesamtes ist die These von einer Machtmetamorphose innerhalb der Institutionen des Wirtschaftslenkungssystems nicht unbegründet: Bedingt durch den 1968 eingeleiteten Übergang vom Plankennziffernsystem zur monetären Lenkung und Marktkoordination hat sich der Einfluß der Zweigministerien kontinuierlich verringert, während in den siebziger Jahren das Finanzministerium, in den achtziger Jahren das Landesamt für Materialien und Preise an Bedeutung gewann.

¹² Vgl. Figyelő Nr. 43 vom 25. 10. 1984.

Rückzug des Staates aus der Wirtschaft?

Die Verlagerung der wirtschaftspolitischen Lenkungsstätigkeit von den – den Staatsunternehmen hierarchisch übergeordneten – Branchenministerien zu den funktionalen Ministerien und Landesämtern mag den Eindruck erwecken, daß der ungarische Staat künftig seine direkten Interventionen in die Geschäftstätigkeit der Wirtschaftsunternehmen auf ein Minimum zu reduzieren gedenkt. Tatsächlich ist man in Kreisen der wirtschaftspolitischen Führung zu der Erkenntnis gelangt, daß die Formulierung der wirtschaftlichen Ziele den Unternehmen überlassen bleiben sollte, zumal die für die Zielbestimmung notwendigen konkreten Informationen überwiegend nur auf dieser Ebene vorhanden sind.

Während die Wirtschaftsreform von 1968 die Zielbildungskompetenzen noch auf der Ebene der politischen Entscheidungsträger beließ und lediglich die Systeme der Informationsgewinnung und Zieltransformation auf die Unternehmensebene durch entsprechende Änderungen im Planungs- und Lenkungsmechanismus effizienter zu gestalten versuchte, wobei eine begrenzte Marktkoordination nur als Hilfsinstrument diente, weist die aktuelle Reformkonzeption der achtziger Jahre den Märkten eine richtungsweisende Signalfunktion für die Entwicklung der Wirtschaft zu. Dieses setzt u. a. voraus, daß die Preise künftig nicht nur durch die Weltmarktpreise, sondern auch durch Angebot und Nachfrage im Inland bestimmt werden und somit nicht mehr der Strukturentwicklung auf den Weltmärkten folgen, sondern selbst eine strukturbestimmende Rolle spielen. Die Unternehmen sollen gemäß dieser neuen Reformkonzeption nur noch für die Rentabilität ihrer Aktivitäten verantwortlich gemacht werden, während die ihnen bisher – zumeist stillschweigend und ohne rechtliche Grundlage – zugewiesene Vollbeschäftigungsverantwortung, Versorgungsverantwortung und/oder Exportverantwortung künftig von den jeweils zuständigen Organen der staatlichen Wirtschaftsverwaltung zu tragen sind.

Neu definiert wird in dieser Konzeption auch die Rolle der *gesellschaftspolitischen Organisationen* – vor allem der Partei und der Gewerkschaft – in der Wirtschaft. Diese – keiner staatlichen Rechtsaufsicht unterstellten – gesellschaftlichen Organisationen haben einen wesentlichen Einfluß auf den Entscheidungsfindungsprozeß sowohl auf gesamtwirtschaftlicher Ebene als auch in den Unternehmen, wobei die Formen der Einflußnahme nicht immer institutionalisiert und rechtlich geregelt sind. In keinem größeren ungarischen Unternehmen fallen wichtige Entscheidungen gegen den Willen der jeweiligen betrieblichen Parteiorganisation, und der Einfluß des Parteisekretärs eines Unternehmens ist dem des Generaldirektors zumindest gleichwertig.

So erfolgt in allen größeren Unternehmen die Besetzung der Führungspositionen bis hinunter zum Abteilungsleiter nur auf Vorschlag des jeweiligen Generaldirektors durch das Exekutivkomitee der zuständigen betrieblichen Partei-

organisation.¹³ Auch alle Stellenbesetzungen unterhalb der Position eines Abteilungsleiters bedürfen der Unterstützung durch die Leitungsgremien der Basisorganisationen von Partei und Gewerkschaft. In der Personalpolitik der Wirtschaftsunternehmen sind damit diese Organisationen nach wie vor die wichtigsten Entscheidungsträger. Obwohl seit einigen Jahren die Posten für die leitenden Führungskräfte der Wirtschaft generell ausgeschrieben werden, sichert das *Auswahlverfahren* der Partei und der Gewerkschaft einen besonderen Einfluß:

- Die Ausschreibungsbedingungen werden zwischen der Personalabteilung des dem Unternehmen übergeordneten Ministeriums, der Partei und der Gewerkschaft ausgehandelt und abgestimmt.
- Im 5–9köpfigen Auswahlkomitee sind – wenn auch nur mit Beobachterstatus – der Erste Sekretär des Parteikomitees des jeweiligen Unternehmens und der Betriebsgewerkschaft vertreten.
- Über den oder die vom Auswahlkomitee vorgeschlagenen und vom Minister genehmigten Kandidaten wird zuerst auf einer Versammlung der Gewerkschaftsvertrauensleute des jeweiligen Unternehmens abgestimmt, bevor die hier getroffene Wahl dem Parteikomitee zur endgültigen Entscheidung vorgelegt wird. Erst danach kann der Minister die Ernennung des im Rahmen dieses mehrstufigen Verfahrens ausgewählten Kandidaten vornehmen.¹⁴

Das beschriebene Auswahlverfahren bietet der politischen Führung des Landes die Gewähr dafür, daß alle wichtigen Leitungspositionen in der Wirtschaft mit dem sozialistischen System verpflichteten Kandidaten besetzt werden. Erst in jüngster Zeit gewinnen neben der politischen Zuverlässigkeit weitere Auswahlkriterien wie fachliche Eignung und Führungsqualitäten zunehmend an Bedeutung.

Eine Aufwertung ihrer Macht erfahren Partei und Gewerkschaft durch die Einführung der *neuen Leitungsformen* in den staatlichen Unternehmen: In den künftigen Unternehmensräten der Großunternehmen sollen sowohl Vertreter der Parteiorganisation des Betriebes als auch der Betriebsgewerkschaft – nicht jedoch der staatlichen Wirtschaftsverwaltung – sitzen. Damit wird der Einfluß der Branchenministerien gegenüber Partei und Gewerkschaft weiter zurückgedrängt. Noch nicht ausdiskutiert ist der Kompetenzbereich der Gewerkschaften bei der Aufstellung und Wahl der Arbeitnehmervertreter in den Unternehmensräten und Mitglieder der Delegiertenkonferenzen in den kleineren staatlichen Unternehmen. Neu zu überdenken ist auch die künftige Rolle der Gewerkschaften bei der Ausgestaltung und dem Abschluß der Kollektivverträge zwischen Leitung und Arbeitskollektiv der Unternehmen, da nach den neuen Regelungen Gewerkschaftsvertreter in Gremien beider Vertragsseiten Sitz und Stimme haben. Die sich wandelnden Funktionen der Gewerkschaft in der

¹³ In der Praxis kam es nicht selten vor, daß die Partei mit der von der Unternehmensleitung vorgeschlagenen Neubesetzung einer Führungsposition nicht einverstanden war und damit die Entscheidung blockierte. Vgl. Népszabadság Nr. 284 vom 4. 12. 1984.

¹⁴ Vgl. Figyelő Nr. 34 vom 23. 8. 1984.

Wirtschaft werden zur Zeit in Ungarn ebenso heftig und offen diskutiert wie die künftigen Funktionen und Kompetenzen der Partei auf makro- und mikroökonomischer Ebene.¹⁵

Durch die Versuche der Institutionalisierung und rechtlichen Regelung der Rolle der Partei in der Wirtschaft soll die ohnehin vorhandene Einflußnahme auf das Wirtschaftsgeschehen „legalisiert“ und damit auch kanalisiert werden.

Gleichzeitig bemüht man sich nunmehr auch um eine Neudefinition des Aufgabenbereiches der Partei: Nicht mehr operative Eingriffe in die Wirtschaftsabläufe sondern politische Führung und Setzung der gesamtgesellschaftlichen Ziele, nicht mehr Herstellung von Interessenharmonie sondern *Aufdeckung* der bestehenden Interessenkonflikte und ihre offene Diskussion sollen in den Mittelpunkt der Parteiaktivitäten im Teilbereich der Wirtschaft gestellt werden. Hierbei geht es nunmehr darum, die differenzierten Interessen der einzelnen Gruppen in ein gesamtgesellschaftliches Interesse zu transformieren anstatt sie wie bisher einem solchen unterzuordnen.

Interessenintegration als Hauptaufgabe der Partei soll künftig nicht mehr durch Hierarchisierung der Interessen sondern durch Herausbildung eines „nationalen Konsensus“ erreicht werden. Nicht ein Rückzug der Partei aus der Wirtschaft ist geplant, sondern die Institutionalisierung ihrer Einflußmöglichkeiten und eine im obigen Sinne präzierte Definition ihres Aufgabenbereichs.

In die gleiche Richtung gehen die gegenwärtigen Bemühungen um eine stärkere Einbeziehung der institutionalisierten Interessenvertreter einzelner wirtschaftlicher Gruppen in die *makroökonomischen Entscheidungsprozesse*.¹⁶ Bereits bei der Vorbereitung des kommenden Fünfjahrplanes werden Interessengruppen wie die Handelskammer, die Landesräte der Genossenschaften und die Landesorganisation der Kleingewerbetreibenden zu einem sehr frühen Zeitpunkt in die Planaufstellung einbezogen und zur Meinungsäußerung aufgefordert, ohne daß allerdings dadurch der Volkswirtschaftsplan zu einem „Kompromißprodukt“ aus den Verhandlungen der verschiedenen Interessenverbände mit dem Staat werden soll. Rechte, die über die der Meinungsäußerung und Beratung der wirtschaftspolitischen Instanzen hinausgehen, sollen den Interessenverbänden auch künftig nur in einem sehr beschränkten Rahmen zugestanden werden. So wird gegenwärtig noch diskutiert, ob und in welcher Form einzelne Interessengruppen bei der Ausgestaltung der für ihre Mitglieder wichtigen Gesetze und Verordnungen mitwirken können, welche Bereiche wirtschaftspolitischer Entscheidungen künftig dem Aushandlungsprozeß zwischen den jeweiligen Interessengruppen überlassen werden sollen und welcher Art

¹⁵ Vgl. u. a. entsprechende Artikel in der Népszabadság vom 18. 11. 1983, 15. 12. 1983, 06. 10. 1984 und 24. 10. 1984.

¹⁶ Mit der Untersuchung der sich hier bietenden Möglichkeiten beschäftigt sich zur Zeit eine der sieben Arbeitsgruppen der Reformkommission, die die im ZK-Beschluß vom 17. 4. 1984 verabschiedeten Leitlinien für die Weiterentwicklung des Wirtschaftssystems zu konkretisieren haben.

mögliche Garantien für die Realisierung der erzielten Einigungskompromisse sein könnten.

Zunehmender Einfluß gewählter Organe

Auf seiner Sitzung am 9. Oktober 1984 beriet das ZK der USAP über eine Vorlage zur Tätigkeit des Parlaments und der örtlichen Räte sowie über die Weiterentwicklung ihrer Arbeit. Hierbei wurden u. a. folgende Empfehlungen ausgegeben:

a) Die legislative Tätigkeit des Parlaments soll bei der Regelung aller Fragen der Wirtschaftsleitung und -kontrolle, die den Staatsapparat bzw. die Rechte und Pflichten der Staatsbürger wesentlich oder in breitem Umfang betreffen, erweitert werden. Das Parlament soll künftig auch über alle Vorlagen zu Regierungsplänen und -maßnahmen, die unter gesellschaftlichen Gesichtspunkten von Bedeutung sind, beraten und die Hauptlinien der diesbezüglichen Aufgaben abstecken, wobei sich die Beratungen zu einem Forum offenerer und aktiverer Diskussion der verschiedenen Interessengruppen entwickeln sollen.

b) Die Tätigkeit der örtlichen Räte bei der Wirtschaftslenkung soll unter gleichzeitiger Berücksichtigung ihres Volksvertretungs-, Selbstverwaltungs- und Staatsverwaltungscharakters um zusätzliche Funktionen und Kompetenzen ergänzt werden. Hierbei soll vor allem die Rolle der Räte bzw. ihrer Exekutivorgane bei der Offenlegung, Koordinierung und Durchsetzung der örtlichen Interessen verstärkt werden. Ein erster Schritt in diese Richtung waren die 1984 erfolgte Auflösung der zwischen Gemeinde- und Komitatsebene angesiedelten „Kreise“ und die Verlagerung eines wesentlichen Teiles ihrer Kompetenzen auf die Ebene der örtlichen Räte sowie die Stärkung der finanziellen Selbständigkeit der Räte.

c) Die Stärkung der Kompetenzen der gewählten Organe (Parlament, Räte) soll mit einem „Demokratisierungsprozeß“ bei der Wahl dieser Institutionen und der sich in ihnen vollziehenden Entscheidungsfindung einhergehen. Nachdem sich bereits in jüngerer Zeit die Aufstellung mehrerer Kandidaten bei den Wahlen zu den einzelnen Gremien zunehmend durchsetzt und erste Ansätze echter Alternativen für die Wähler sichtbar werden, soll sich nunmehr auch die Arbeit der Ratsmitglieder und der Volksvertretungsgremien stärker als bisher auf Initiativen und Meinungsäußerungen der Bevölkerung stützen. So werden u. a. die wichtigsten Pläne der Siedlungsentwicklung künftig auf gesellschaftlichen Foren zur Diskussion gestellt werden, und auch die Vorstände, die in von keinem selbständigen Rat geführten Gemeinden gebildet werden, sollen als Fürsprecher der Interessen ihrer Gemeindemitglieder in die Entscheidungsfindung mit einbezogen werden.

Spannungsfelder

Die mit dem Demokratisierungsprozeß in der Wirtschaft eingeleitete offizielle Anerkennung eines Pluralismus von Interessen und das Zugeständnis ihrer dauerhaften institutionellen Repräsentation in den verschiedenen wirtschaftlichen Entscheidungsprozessen vergrößert die Gefahr von zunehmend offeneren *Interessenkollisionen* und gesellschaftlichen Instabilitäten, die auf die Stabilität des politischen Systems einzuwirken vermögen. Bereits die im Zuge der bisherigen Reformen im wirtschaftlichen Institutionensystem aufgebrochenen traditionellen Interaktions- und Machtstrukturen trugen dazu bei, daß sich die Konflikte um den Erhalt alter und die Gewinnung neuer Einflußbereiche verschärften.

Die sich entwickelnden Spannungsfelder zwischen den Interessen einzelner gesellschaftlicher Gruppen vermögen die Realisierung des hier vorgestellten Reformkonzepts für die ungarische Wirtschaft *durchaus zu gefährden*, zumal bereits die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Instabilitäten im Gefolge des 1968 eingeführten „Neuen Wirtschaftsmechanismus“ die Anziehungskraft der Reformen haben sinken lassen. Mitursächlich hierfür sind die in den letzten Jahren verstärkt aufgetretenen *unerwünschten Nebenwirkungen* des reformierten Wirtschaftsmechanismus: eine mit 7–9% für sozialistische Verhältnisse sehr hohe jährliche Steigerung der Lebenshaltungskosten, die durch die Lohn- und Prämienzuwächse nicht mehr ausgeglichen werden kann, eine zunehmende Differenzierung der Einkommenshöhe unterschiedlicher Beschäftigungsgruppen, die mit dem politischen Ziel einer gleichmäßigen Einkommensverteilung konfligiert, eine durch die zunehmende individuelle Freiheit ermöglichte verstärkte Aktivität in allen Bereichen der sogenannten second economy, die die makroökonomische Steuerung erschwert und die Einkommensunterschiede innerhalb der Bevölkerung erhöht und nicht zuletzt das Anwachsen einer am Existenzminimum lebenden Schicht von Unterprivilegierten, die vom entstehenden Leistungswettbewerb in der Wirtschaft ausgeschlossen bzw. diesem nicht gewachsen sind.

Die Reformkonzeption der achtziger Jahre stellt zudem die Wirtschaftspolitik vor neue, bislang noch ungelöste *Zielkonflikte*. Zu nennen ist hier nur der Zielkonflikt zwischen der im aktuellen Reformkonzept angestrebten höheren Arbeitskräftemobilität (u.a. durch die Zulassung von Konkursen in größerem Umfang) und dem traditionellen Ziel der Vollbeschäftigung: Während im heutigen System die Vollbeschäftigung u.a. dadurch gesichert wird, daß illiquide gewordene Unternehmen Anspruch auf sogenannte „Arbeitslohnkredite“ haben, sollen künftig anstelle einer solchen effizienzmindernden „weichen“ Budgetrestriktion die Tätigkeiten der Arbeitsvermittlungsbüros mit Dienstleistungscharakter, Teilzeitbeschäftigung und flexible Arbeitszeit stärkere Verbreitung finden.

Von zunehmender Bedeutung für die ungarische Wirtschaftspolitik sind auch die Spannungsfelder zwischen der im Sinne einer Effizienzsteigerung an-

gestrebten leistungsdifferenzierteren Entlohnung und dem in der marxistisch-leninistischen Ideologie besondere Priorität genießenden Ziel der Einkommensegalität sowie zwischen der Notwendigkeit einer nachfragegerechteren Preisbildung und dem – vor allem von Partei und Gewerkschaft in den Vordergrund gestellten – Ziel der Preisniveaustabilität.

Nicht zuletzt darf auch nicht vergessen werden, daß die 1985 nur leicht gelockerte Austeritätspolitik der ungarischen Regierung nur einen geringen finanziellen Spielraum für die Durchführung wirtschaftspolitischer Reformen zuläßt: Die stabilitätspolitisch zur Zeit notwendige Stagnation des inländischen Verbrauchsanteils am Nationaleinkommen erfordert die Beibehaltung des sehr hohen Zentralisierungsgrades der Unternehmenseinkommen und schränkt damit den im Rahmen der Reformen gewährten Handlungsspielraum der Unternehmen entscheidend ein. Gleichzeitig wird aus zahlungsbilanzpolitischen Gründen eine forcierte Exportförderungs politik betrieben, die auch eine ineffizient und unrentabel erstellte Exportproduktion in hohem Maße subventioniert und so mit dem Ziel eines effizienzorientierten Strukturwandels in der ungarischen Wirtschaft konfligiert.

Aufgrund der gegenwärtigen Stabilitätsprobleme des Landes müssen viele der geplanten Reformmaßnahmen – z. B. die Einführung der Konvertibilität der ungarischen Währung – zeitlich hinausgeschoben, andere Maßnahmen – z. B. die Modifizierung der Export- und Importregulierung – den Erfordernissen des Leistungsbilanzausgleichs untergeordnet werden. Die unter Effizienzgesichtspunkten erwünschte Stilllegung unrentabler Produktionen im Rahmen eines neuen Konkursrechtes kann unter den gegebenen Rahmenbedingungen nur in begrenztem Umfang durchgeführt werden, um eine Verringerung des Exportwarenfonds oder Importe notwendig machende Versorgungslücken zu vermeiden.

Zusammenfassend kann daher festgestellt werden, daß das langfristige Ziel eines effizienzorientierten Strukturwandels der ungarischen Wirtschaft mit dem kurzfristigen Ziel der Wiedererreichung des binnen- und außenwirtschaftlichen Gleichgewichts konfligiert, letzterem jedoch die höhere wirtschaftspolitische Priorität eingeräumt wird. In der gegenwärtig unsicheren und instabilen wirtschaftlichen und politischen Umwelt ist es den ungarischen Wirtschaftspolitikern besonders hoch anzurechnen, unbeirrt an einem mittelfristigen Reformkonzept weiterzuarbeiten, das noch ausgeprägter als der 1968 eingeführte Wirtschaftsmechanismus Interessenpluralismus und Marktkoordination dauerhaft zu institutionalisieren und mit zentraler Volkswirtschaftsplanung sowie staatlichem Eigentum an den Produktionsmitteln zu verbinden sucht.