

Schriften des Vereins für Socialpolitik

---

Band 254

# Institutionelle Probleme der Systemtransformation

Von

Wilfried Borocho, Karl-Hans Hartwig, Helmut Leipold,  
Frank Schulz-Nieswandt, Theresia Theurl, Manfred Tietzel,  
Viktor Vanberg, Hans-Jürgen Wagener

Herausgegeben von

Dieter Cassel



Duncker & Humblot · Berlin

**Schriften des Vereins für Socialpolitik**  
**Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften**  
**Neue Folge Band 254**

**SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK**

**Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften**

**Neue Folge Band 254**

---

# **Institutionelle Probleme der Systemtransformation**



**Duncker & Humblot · Berlin**

# **Institutionelle Probleme der Systemtransformation**

**Von**

**Wilfried Boroeh, Karl-Hans Hartwig, Helmut Leipold,  
Frank Schulz-Nieswandt, Theresia Theurl, Manfred Tietzel,  
Viktor Vanberg, Hans-Jürgen Wagener**

**Herausgegeben von**

**Dieter Cassel**



**Duncker & Humblot · Berlin**



Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Institutionelle Probleme der Systemtransformation** / von Wilfried Boroch . . . Hrsg. von Dieter Cassel. – Berlin : Duncker & Humblot, 1997

(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ; N.F., Bd. 254)  
ISBN 3-428-09263-5

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

© 1997 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 3-428-09263-5

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☞

## Vorwort

Als Ende der achtziger Jahre die ehemals sozialistischen Länder Mittel- und Osteuropas begannen, ihre Planwirtschaften in Marktwirtschaften zu transformieren, waren die meisten Ökonomen sehr optimistisch, wenn nicht euphorisch, was die Geschwindigkeit und den Erfolg des Systemwechsels betraf. Daran gemessen ist die Transformation bisher in vielerlei Hinsicht enttäuschend verlaufen: Produktion und Beschäftigung sind zunächst einmal kräftig eingebrochen und verharren meist auf niedrigem Niveau; Preisniveaustabilität ist trotz beachtlicher Anfangserfolge der monetären Inflationsbekämpfung noch nicht erreicht; Privatisierung und institutioneller Wandel kommen in den meisten Ländern nur schleppend voran; und ein Regelsystem, das marktwirtschaftliches und demokratisches Verhalten erzwingen würde, beginnt sich erst langsam durchzusetzen. Als Folge davon wachsen die sozialen und politischen Spannungen, kommt es zu Migrations- und Sezessionsbewegungen und droht die Transformation bisweilen sogar zu scheitern.

Dieser Befund ist hinsichtlich seiner Erklärung und seiner wirtschaftspolitischen Bewältigung eine besondere Herausforderung der Wirtschaftswissenschaft, insbesondere der Ordnungstheorie. Der Ausschuß für Wirtschaftssysteme des Vereins für Socialpolitik hat sich deshalb auf seiner Jahrestagung 1996 vom 22. bis 24. September in Kassel einmal mehr mit Fragen der Systemtransformation beschäftigt. In den insgesamt acht Referaten mit Korreferaten ging es dieses Mal zum einen um die ordnungstheoretische Erklärung des institutionellen Wandels mit seinen vielschichtigen Bedingungen und Hemmnissen sowie der Interdependenz von wirtschaftlicher und politischer Institutionenbildung im Transformationsprozeß, zum anderen um die Erhellung wirtschaftspolitischer Weichenstellungen und ihrer Konsequenzen zur Erklärung von Transformationsdefiziten im Bereich der sozialen Sicherung, der Geldordnung, der Privatisierung und der Unternehmensverfassung.

Der Ausschuß für Wirtschaftssysteme hofft zuversichtlich, mit dem vorliegenden Sammelband zum besseren Verständnis des bisherigen Transformationsverlaufs und seinen Ergebnissen sowie zur besseren Bewältigung der bestehenden Transformationsdefizite beitragen zu können.

Duisburg, im Februar 1997

*Dieter Cassel*



# Inhaltsverzeichnis

## *Erster Teil*

### **Ordnungstheoretische Grundlagen der Systemtransformation**

Systemtransformation, Ordnungsevolution und Protektion: Zum Problem der Anpassung von Wirtschaftssystemen an ihre Umwelt	
Von <i>Viktor Vanberg</i> , Freiburg.....	11
Der Zusammenhang zwischen gewachsener und gesetzter Ordnung: Einige Lehren aus den postsozialistischen Reform Erfahrungen	
Von <i>Helmut Leipold</i> , Marburg.....	43
Ökonomische Transformation und politische Institutionenbildung	
Von <i>Frank Schulz-Nieswandt</i> , Berlin .....	69
Sezessionen und neuer Nationalismus: Der räumliche Aspekt des Transformationsprozesses in den ehemaligen Ostblockstaaten	
Von <i>Manfred Tietzel</i> , Duisburg.....	95

## *Zweiter Teil*

### **Wirtschaftspolitische Weichenstellungen und institutioneller Wandel im Transformationsprozeß**

Transformation und soziale Sicherung: Zum Spannungsverhältnis von Wirtschafts- und Sozialpolitik im Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft	
Von <i>Wilfried Boroch</i> , Dortmund .....	123
Monetäre Transformation: Konsistenzfallen einer sich wandelnden Wirtschaftsordnung	
Von <i>Theresia Theurl</i> , Innsbruck.....	141

Privateigentum und Unternehmenskontrolle in Transformationswirtschaften	
Von <i>Hans-Jürgen Wagener</i> , Frankfurt/Oder.....	165
Marktgenossenschaften und Systemtransformation: Transformationswirkungen kooperativer Unternehmen	
Von <i>Karl-Hans Hartwig</i> , Bochum .....	189

*Erster Teil*

**Ordnungstheoretische Grundlagen  
der Systemtransformation**





# Systemtransformation, Ordnungsevolution und Protektion: Zum Problem der Anpassung von Wirtschaftssystemen an ihre Umwelt

Von *Viktor Vanberg*, Freiburg

„(D)ie wirtschaftlichen Probleme der Gesellschaft (sind) hauptsächlich Probleme der raschen Anpassung an die Veränderungen in den besonderen Umständen von Zeit und Ort“  
(*Hayek* 1952, S. 111).

## A. Einleitung

Wirtschaftssysteme existieren in einer Umwelt, und sie müssen sich in der einen oder anderen Weise an die Bedingungen dieser Umwelt und deren Wandel anpassen. Ihre Funktions- und Überlebensfähigkeit hängt davon ab, wie gut ihnen diese Anpassung gelingt. Dieses Problem hat sich für alle Wirtschaftssysteme zu allen Zeiten gestellt, es hat aber zweifelsohne durch die sich in jüngerer Zeit beschleunigende Integration der Weltwirtschaft und die zunehmende Globalisierung des Wettbewerbs eine besondere Aktualität bekommen.<sup>1</sup> Auch der Zusammenbruch der sozialistischen Systeme des Sowjetimperiums kann letztendlich auf deren Versäumnis und Unvermögen zurückgeführt werden, sich in tragfähiger Weise auf den wirtschaftlichen Wandel der Umwelt einzustellen.<sup>2</sup> Über Jahrzehnte mehr oder minder weitgehender Isolation gegenüber ihrer kapitalistischen Umwelt wuchsen in diesen Systemen wirtschaftliche Strukturen heran, die zunehmend in ein Mißverhältnis zu denen in ihrer Umwelt gerieten. Das Transformationsproblem, das sie nun, seit ihrer (mehr oder minder weitgehenden) Öffnung, zu bewältigen haben, liegt nicht

---

<sup>1</sup> *Killick* (1995), S. 2: „There is thus an ever-present need to respond to – and take advantage of – such changes in the economic environment. The imperative to do so has been intensified in recent decades as economic interdependence among nations has increased, with the rise of trade and international capital movements relative to domestic economic activities.“

<sup>2</sup> *Neuber* (1995), S. 112: „The inability of planned economies, both centrally planned economies (CPEs) and modified planned economies (MPes), to adapt successfully over time, has become a major explanation of their demise.“ Zu den CPEs zählt *Neuber* die Tschechoslowakei, die DDR, Rumänien und die Sowjetunion, den MPes rechnet er Jugoslawien seit 1948, Ungarn seit 1968 und Polen seit 1981 zu.

zuletzt darin, die Folgen dieser jahrzehntelang versäumten Anpassung zu bewältigen.

Nun ist das Problem des aufgestauten Anpassungsbedarfs freilich nicht den ehemals sozialistischen Systemen vorbehalten, obschon es sicherlich durch sie in besonders drastischer Weise illustriert wird. Wie die unter Stichworten wie „Systemverkrustung“ oder „institutioneller Sklerosis“ geführte Diskussion um die gegenwärtigen Schwierigkeiten westlicher Wohlfahrtsstaaten in einer Welt zunehmend globalen Wettbewerbs deutlich macht,<sup>3</sup> haben auch die verschiedenen Ordnungsvarianten westlicher Marktwirtschaften in mehr oder minder starkem Maße mit diesem Problem zu tun,<sup>4</sup> wenn hier auch die Ursachen für dieses Problem anderer Natur sein dürften. Waren die Anpassungsversäumnisse der Transformationsstaaten im wesentlichen eine Folge ideologisch motivierter Abgrenzung, so liegt die Hauptursache des Anpassungsstaus in westlichen Wohlfahrtsstaaten wohl eher (worauf noch zurückzukommen sein wird) in jenem Aspekt des politischen Prozesses, den die moderne politische Ökonomie unter den Begriff des *Rent-seeking* faßt.

Vor dem Hintergrund des Transformationsproblems soll in diesem Beitrag aus einer ordnungsökonomischen Perspektive das allgemeine Problem der Anpassung von Wirtschaftssystemen an die in ständiger Veränderung begriffenen wirtschaftlichen Bedingungen ihrer Umwelt erörtert werden. Die Frage, in welcher Weise sich ein Wirtschaftssystem auf die Wandlungen in seiner Umwelt einstellen sollte, ist zentraler Gegenstand der politischen Diskussion zum Thema „Standortwettbewerb“. Aus ordnungsökonomischer Sicht ist diese Frage als ein Problem der wünschenswerten Gestaltung des Ordnungsrahmens eines Wirtschaftssystems zu untersuchen, als ein Problem der Wahl der „Spielregeln“, unter denen die Mitglieder des betreffenden politischen Gemeinwesens zu leben wünschen.

Wenn ich hier das Beispiel der Transformation der ehemals sozialistischen Staaten des Ostens als Ausgangspunkt für die Erörterung der allgemeinen Frage der Anpassung von Wirtschaftssystemen an ihre Umwelt wähle, so sollen damit nicht die grundsätzlichen Unterschiede zwischen den Problemen der Transformationsstaaten und der westlichen Wohlfahrtsstaaten übergangen werden. Es wird jedoch unterstellt, daß trotz aller Unterschiede die Konsequenzen der extremen Form von Abgrenzung gegenüber der wirtschaftlichen Umwelt, wie sie von den sozialistischen Staaten betrieben wurde, instruktiv sein können für die Gefahren, die mit einer Politik defensiver Abschirmung generell verbunden sind.

---

<sup>3</sup> Killick (1995), S. 379 f.; Heuss (1990), S. 97 f.; Streit (1995b).

<sup>4</sup> Die „unzureichende Anpassungs- und Entwicklungsfähigkeit von Wohlfahrtsstaaten“ ist ein häufig diagnostiziertes Problem, Streit (1994), S. 16.

Im Hintergrund dessen, was man als Systemtransformation bezeichnet, steht letztlich ein paradigmatischer Wechsel im grundsätzlichen Verständnis der Rolle von Politik. Die betreffenden Wirtschaftssysteme beruhten auf einem gänzlich anderen Legitimationsmodell als dem, das für ihre westlichen 'Konkurrenten' maßgeblich war und ist.<sup>5</sup> Nach ihrem erklärten Selbstverständnis lag die Aufgabe der betreffenden kommunistischen Regierungen darin, die durch ein vermeintliches Geschichtsgesetz vorgezeichnete endgültige Lösung des Problems gesellschaftlicher Ordnung herbeizuführen, auch gegen den Widerstand der in ihrem Herrschaftsbereich lebenden Menschen. Sie agierten sozusagen als Agenten der Geschichte, nicht als Agenten ihrer Bürger. Bei der Transformation dieser Systeme geht es daher nicht einfach um den Wandel von einer, an derselben Meßlatte gemessenen, weniger effizienten zu einer effizienteren Ordnung. Es geht zunächst einmal um die Aufgabe des aus der teleologisch-marxistischen Geschichtsauffassung begründeten besonderen Wissens- und Herrschaftsanspruchs, und um die – zumindest stillschweigende – Übernahme eines westlich demokratischen Verständnisses von Politik. Dies bedeutet, daß auch für die 'Transformationsstaaten' die Frage nach der wünschenswerten Gestaltung der Ordnung eines Wirtschaftssystems und seiner Anpassung an eine sich wandelnde Umgebung nunmehr für eine Welt zu beantworten ist, die kein vorbestimmtes Ziel hat, sondern zukunfts offen ist, und in der politische Herrschaft nicht 'extern', durch höhere Einsicht in das Geschichtsgesetz, legitimierbar ist, sondern letztlich allein durch die Zustimmung der Bürger.

## B. Wirtschaftssysteme und Ordnungsgestaltung

Unter einem *Wirtschaftssystem* soll hier ganz allgemein eine *Jurisdiktion* (im Sinne eines politischen Gemeinwesens) verstanden werden, die relevante Gestaltungskompetenz für die in ihren Grenzen geltende *Wirtschaftsverfassung* besitzt.<sup>6</sup> Wenn hier auch vorwiegend an Nationalstaaten gedacht ist, wenn von Jurisdiktionen die Rede ist, so lassen sich die vorzutragenden Argumente doch in Abwandlung auch auf andere, sub- oder supra-nationale, Jurisdiktionen übertragen, also etwa auf lokale Gemeinden, Einzelstaaten in einer Föderation, oder internationale Vereinigungen. Unter *Wirtschaftsverfassung* soll hier das gesamte Rahmenwerk von Regeln verstanden werden, die für alle Mitglieder

---

<sup>5</sup> Es ist in diesem Sinne eher irreführend, davon zu sprechen, daß mit dem Zusammenbruch des Sozialismus der sogenannte „Wettkampf der Systeme“ zu Ende gekommen sei. Wenn man mit „Wettkampf“ eine Veranstaltung meint, in der Rivalen sich in einer gemeinsam anerkannten Leistungsdimension aneinander messen, dann stellte der sogenannte Wettkampf der Systeme keinen Wettkampf dar, dazu *Vanberg* 1990.

<sup>6</sup> Dies ist analog zur 'klassischen Definition eines Marktsystems' nach *Röpke* (1980), S. 132: „Die Grenzen eines Marktsystems in der klassischen Wettbewerbskonzeption sind die normativen Beschränkungen, denen die Marktteilnehmer unterworfen sind.“

oder *Bürger* einer Jurisdiktion verbindlich, und für ihre wirtschaftlichen Aktivitäten und Transaktionen von Belang sind. Es sind die Unterschiede zwischen der intern geltenden Wirtschaftsverfassung oder Regelordnung und den außerhalb der Jurisdiktion geltenden (bzw. nicht geltenden) Regeln, die eine Jurisdiktion gegenüber ihrer Umwelt abgrenzen.<sup>7</sup> Die in einer Jurisdiktion geltenden Regeln beschränken die zulässigen Handlungen der wirtschaftlichen Akteure in ähnlicher Weise, wie die Regeln eines Spiels die zulässigen Spielzüge der Spieler beschränken.<sup>8</sup> Im Sinne der *Hayekschen* Unterscheidung von Rechtsordnung und Handelsordnung (*Hayek* 1969) kann man sagen, daß aus dem Zusammenwirken des Regelrahmens, der Eigenprinzipien des Verhaltens der betreffenden Individuen und der besonderen Umstände von Ort und Zeit eine *Handelsordnung* resultiert, worunter die beobachtbaren Muster oder Regelmäßigkeiten im Handeln und in der Interaktion der betreffenden Akteure zu verstehen sind, also typische Praktiken, Vertrags- und Organisationsformen und ähnliches. Entsprechend kann man ein *Wirtschaftssystem* genauer als das Gesamt von *Wirtschaftsverfassung* und *Handelsordnung* einer Jurisdiktion definieren.

Die Fähigkeit von Wirtschaftssystemen, sich an Umweltveränderungen anzupassen, und die Art und Weise, in der sie diese Anpassung vollziehen, hängt entscheidend von ihrem jeweiligen Regelrahmen ab. Dieser Rahmen kanalisiert die Handlungen und Interaktionen der Akteure innerhalb der Jurisdiktion sowie ihre Interaktionen mit Akteuren außerhalb. Systemexterne Einflüsse wirken sich stets auf dem Wege über das Verhalten der Jurisdiktions-Mitglieder aus, und das, was wir als Anpassung an die Umwelt bezeichnen, beruht letztlich immer auf Reaktionen von Individuen gegenüber Umweltveränderungen, ob diese Reaktionen nun individuell und separat oder in der Form organisierten, kollektiven Handelns erfolgen. Entscheidend für die Anpassungsfähigkeit eines Wirtschaftssystems ist die Ausrichtung, die der Regelrahmen den Bestrebungen der individuellen Akteure zu geben tendiert. Die Anpassung an Umweltveränderungen kann, bezogen auf eine gegebene Jurisdiktion, auf der *konstitutionellen* oder auf der *sub-konstitutionellen* Ebene erfolgen, d. h. sie kann in Veränderungen des betreffenden Regelrahmens bestehen, oder in Reaktionen im Rahmen der geltenden Regeln. Die im Gange befindlichen institutionellen Reformen in den Transformationsländern kann man als besonders dramatisches Beispiel für konstitutionelle Anpassung betrachten. Die sich über Märkte vollziehende Anpassung des internen Preisgefüges an externe Preisänderungen kann als typisches Beispiel für sub-konstitutionelle Anpassung angesehen wer-

---

<sup>7</sup> Je nach dem Ausmaß des Unterschieds zwischen interner Regelordnung und extern geltenden Regeln (bzw. der Abwesenheit von Regeln) kann diese Abgrenzung mehr oder minder markant sein.

<sup>8</sup> Inwieweit die betreffenden Regeln wirksam durchgesetzt werden, soll hier nicht Gegenstand der Definition sein, sondern als empirische Frage betrachtet werden.

den. Die Kombination von konstitutioneller und sub-konstitutioneller Anpassungsfähigkeit bestimmt das Adaptionspotential eines Wirtschaftssystems.

Wirtschaftssysteme müssen sich an die Bedingungen ihrer Umwelt anpassen, sie sind selbst aber wiederum Ausdruck des menschlichen Bestrebens, die Umwelt *an sich selbst*, d. h. an menschliche Bedürfnisse, anzupassen. Menschen nehmen ihre Umwelt nicht einfach als gegeben hin, sondern suchen sie nach ihren Wertgesichtspunkten umzugestalten. Das gilt für die soziale ebenso wie für die natürliche Umwelt. In dem Maße, in dem die Gestaltung einer Wirtschaftsordnung (oder allgemein: die Gestaltung der Regelordnung einer Jurisdiktion) ein Akt politischer Wahl ist, kann sie als ein Versuch angesehen werden, so etwas wie eine *soziale Nische* zu schaffen, die ihren Bewohnern in gewissen Hinsichten wünschenswertere oder hospitablere soziale Umweltbedingungen bietet, als dies ansonsten der Fall wäre.

Letztendliches Ziel jeder Ordnungsgestaltung ist – im Sinne der *Hayekschen* Unterscheidung – die *Handelsordnung*, nicht die Regelordnung per se. Wenn von der 'Leistung' von Wirtschaftssystemen die Rede ist, so sind damit typischerweise Charakteristika der Handelsordnung gemeint (wie etwa die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Leistungen verschiedener Art). Regelordnungen werden indirekt oder instrumentell nach ihrer Fähigkeit, als wünschenswert erachtete Handelsordnungen zu generieren, bewertet. Durch den politischen Entscheidungsprozeß in einer Jurisdiktion können Menschen aber nicht direkt bestimmte Charakteristika der Handelsordnung als Endzustände wählen (etwa eine Gesellschaft mit weniger Kriminalität oder Armut), sondern nur bestimmte Regelungen oder Verfahren (etwa schärfere Strafverfolgung oder bestimmte Sozialprogramme), von denen sie erhoffen, daß sie die gewünschte Auswirkung auf die sich einstellenden Handelsordnungen haben werden.<sup>9</sup>

Wenn von der *Leistungsfähigkeit* eines Wirtschaftssystems die Rede ist, so wird explizit oder implizit auf einen Bewertungsmaßstab Bezug genommen, also etwa auf den Wertgesichtspunkt, der den Bemühungen zur Gestaltung der betreffenden Regelordnung zugrunde liegt. Nach ihrem offiziellen Selbstverständnis lag das für die sozialistischen Systeme maßgebliche Leistungskriterium im Fortschritt beim Aufbau des Sozialismus als dem Zielpunkt geschichtlicher Entwicklung. Dieses Projekt sah man im Dienste der Menschheit in abstracto. Die Wünsche und Interessen der in diesen Systemen lebenden konkreten Menschen waren eine Restriktion für politisches Handeln, nicht die Quelle seiner Legitimation. Nach westlich-liberalem Demokratieverständnis kommen

---

<sup>9</sup> Der Gedanke, daß nicht die resultierenden Handelsordnungen selbst, sondern nur die Regelordnungen planmäßiger Gestaltung zugänglich sind, ist mit besonderem Nachdruck von *Vining* (1984) betont worden und ist ein Kernprinzip der Ordnungsökonomie oder Constitutional Political Economy.



als letztendlicher Bewertungsmaßstab für die Leistungsfähigkeit eines Wirtschaftssystems nur die Interessen und Wünsche der betroffenen Bürger in Betracht. Es gibt keine 'externe', von den Präferenzen der Bürger unabhängige Quelle der Legitimation politischen Handelns.<sup>10</sup> Leistungsfähigkeit bemißt sich danach, wie erfolgreich ein Wirtschaftssystem in der Versorgung der Bürger mit den Gütern und Leistungen ist, die sie wünschen.

Westlich-liberalen Demokratien liegt insofern systematisch ein *internes* Legitimationskriterium zugrunde. Sie sind mitgliederbestimmte Verbände oder Bürgervereinigungen, die der Förderung der den Mitgliedern oder Bürgern gemeinsamen Interessen dienen, und in denen Regierungen als Agenten der Bürger handeln.<sup>11</sup> Das Leistungskriterium, an dem die in diesen Systemen resultierenden Handlungsordnungen zu messen sind, ist die Förderung der gemeinsamen Interessen der Mitglieder oder Bürger. Die Regeln und Verfahren, die die Funktionseigenschaften dieser Verbände bestimmen, sind entsprechend *indirekt* danach zu beurteilen, wie sie diesem Zweck gerecht werden. Da die Bürger die zwangsläufigen Letztinterpreten dafür sind, was in ihrem Interesse liegt, ist ihre freiwillige Zustimmung zu den betreffenden Ordnungen die entscheidende Legitimationsquelle und das Letztkriterium dafür, daß diese Ordnungen in der Tat den Interessen aller Beteiligten dienen.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Wie im folgenden noch näher zu erläutern sein wird, ist eine solche 'interne' Legitimation immer *relativ* zu einer definierten Jurisdiktion zu verstehen.

<sup>11</sup> Es sind *Genossenschaften* im Sinne der Gierkeschen Unterscheidung von Genossenschaft und Herrschaft, Vanberg (1982), S. 116 ff.

<sup>12</sup> Ein Autor, der die freiwillige Zustimmung der Bürger als das Letztkriterium dafür betont hat, daß staatliches Handeln den Interessen aller Beteiligten dient, ist Knut Wicksell, an den James Buchanan mit seiner Konzeption einer vertragstheoretischen Constitutional Economics anknüpft. In seiner Abhandlung „Über ein neues Prinzip der gerechten Besteuerung“ (dem zweiten Teil seiner Schrift „Finanztheoretische Untersuchungen“) stellt Wicksell zur Frage der Steuerverteilung fest: „Scheint es doch ein handgreifliches Unrecht zu sein, wenn jemand zur Kostendeckung von Maßregeln herangezogen würde, die sein wohlverstandenes Interesse nicht nur nicht fördern, sondern demselben vielleicht schnurstracks zuwiderlaufen“, Wicksell (1896), S. 112. Und weiter heißt es dort: „Die Einstimmigkeit und volle Freiwilligkeit der Beschlüsse ist zuletzt die einzige sichere und handgreifliche Garantie gegen Ungerechtigkeiten der Steuerverteilung; solange sie auch nicht annäherungsweise erfüllt ist, schwebt eigentlich die ganze Diskussion über Gerechtigkeit der Besteuerung in der Luft. Es steht außer Frage, daß eine Partei oder Volksklasse sich unter dem Gesichtspunkt der allgemeinen Solidarität, der Nächstenliebe usw. manchmal an Ausgaben beteiligen *sollte*, von denen sie für sich selbst keinen großen oder unmittelbaren Vorteil erwartet, oder über das Maß des eigenen Vorteils hinaus. ... Etwas ganz anderes aber ist es, zu solcher Anteilnahme gezwungen zu werden. Der Zwang ist an sich immer ein Übel, die Ausübung von Zwang kann m. E. nur durch die offenbare Notwendigkeit gerechtfertigt werden. Eine solche wird aber doch schwerlich deshalb vorhanden sein, weil jemand, der schon einen vorteilhaften Tausch gemacht hat, natürlich gern noch billiger davonkommen möchte; und für die Interessen, die sich überhaupt nicht geltend machen können, steht ja schließlich der Ausweg der Privatinitiative, der freien Zusammenschließung beinahe immer offen“, Wicksell (1896), S. 114.

So wie man die Gestaltung der Regelordnung einer Jurisdiktion als Ausdruck des Bemühens von Menschen ansehen kann, die Umwelt aktiv an ihre Präferenzen anzupassen (eine hospitablere Nische zu schaffen), so kann man auch über das Verhältnis eines Wirtschaftssystems zu seiner Umwelt sagen, daß die Jurisdiktionsmitglieder nicht auf die Option beschränkt sind, sich bei der Ordnung ihrer 'Nische' an die gegebene Umwelt anzupassen, sondern daß auch hier die Möglichkeit besteht, auf einer höheren oder umfassenderen Ebene, die Umwelt der Jurisdiktion erster Ordnung durch die Schaffung einer Jurisdiktion zweiter (höherer) Ordnung (einer umfassenderen 'Nische') nach Wertgesichtspunkten zu gestalten. In diesem Sinne kann man die Bemühungen um die Gestaltung der sozialen Umwelt als einen auf mehreren Ebenen ablaufenden Prozeß verstehen, in dem an den jeweiligen Jurisdiktionsgrenzen der Versuch unternommen werden kann, die gegebene Umwelt durch Vereinbarung von Regelbindungen auf umfassenderer Ebene, d. h. im Rahmen einer Jurisdiktion höherer Ordnung, hospitabler zu gestalten.<sup>13</sup> Auf welcher Ebene solche Ordnungsbemühungen auch immer ansetzen, sie müssen den Beschränkungen Rechnung tragen, die ihnen die jeweils relevante Umwelt auferlegt, und sie können sich stets nur auf solche Aspekte der Umwelt beziehen, die der Gestaltung durch politisches Handeln in der Tat auch zugänglich sind. Im Sinne des oben erläuterten 'internen' Legitimationskriteriums für gesellschaftliche Ordnungen sind die Präferenzen der Mitglieder oder Bürger der jeweils betrachteten Jurisdiktionsebene der Bewertungsmaßstab, an dem die 'Güte' einer Wirtschafts- oder Jurisdiktionsordnung zu messen ist.<sup>14</sup>

Das Problem, das es hier zu untersuchen gilt, bezieht sich auf die Art der Abgrenzung eines Wirtschaftssystems als einer 'sozialen Nische' gegenüber ihrer wirtschaftlichen Umwelt. In der aktuellen politischen Diskussion zu den Themen der 'Globalisierung der Märkte' und des 'Standortwettbewerbs' geht es letztlich um diese Frage. Die Argumente, die man aus ordnungsökonomischer Sicht den Mitgliedern einer Jurisdiktion an die Hand geben kann, wenn es um die Frage geht, welche Art der Abgrenzung oder Offenheit gegenüber der Jurisdiktionsumwelt in ihrem gemeinsamen Interesse liegt, sollen im folgenden erörtert werden.

---

<sup>13</sup> Für eine eingehendere Erörterung dieses Gedankens im Hinblick auf die Gestaltung von Wettbewerbsordnungen siehe *Vanberg* (1995).

<sup>14</sup> Daß im Sinne dieser Konzeption die Präferenzen der Mitglieder einer Jurisdiktion als normativer Referenzpunkt für die Legitimation der betreffenden Jurisdiktionsordnung anzusehen sind, bedeutet nicht, daß die Interessen von Externen, die etwa von den intern legitimierten Regelungen negativ betroffen sind (externe Effekte) unter normativen Gesichtspunkten überhaupt irrelevant wären. Es bedeutet vielmehr, daß die relevante Jurisdiktionsebene, auf der diese betroffenen 'externen Interessen' systematisch zur Geltung zu bringen wären, die Ordnungsebene wäre, die diese Interessen mit einschließt.

### **C. Das klassische Freihandelsargument, die Kosten der Wettbewerbsöffnung und die Nachfrage nach Protektion**

Die Vorteile, die eine in ihrem Inneren und nach außen wettbewerbsoffene Wirtschaftsordnung ihren Mitgliedern zu bieten hat, sind seit *Adam Smith* von Ökonomen immer wieder in weitgehender Einmütigkeit betont worden. Die dabei vorgebrachten Argumente kann man als Ratschläge bei der Ordnungswahl auffassen.<sup>15</sup> Sie sagen den Bürgern, warum es in ihrem Interesse sein sollte, eine wettbewerbsliche und offene Wirtschaftsordnung gegenüber protektionistischen Ordnungen vorzuziehen. Im Vordergrund stehen dabei die Produktivitätsgewinne weitergehender Arbeitsteilung, die durch eine Ausweitung des Marktes als 'Tauscharena' ermöglicht werden. Der Charakter von Jurisdiktionen als 'soziale Nischen' im Sinne von Rechtsräumen wird betont, doch wird ihre völlige Offenheit für die Jurisdiktionsgrenzen überschreitende wirtschaftliche Transaktionen als das Arrangement angesehen, das den Interessen der Jurisdiktionsmitglieder am förderlichsten ist.

Im Referenzmodell eines völlig offenen Wirtschaftssystems sind die jurisdiktionsinternen wirtschaftlichen Aktivitäten stets den durch die wirtschaftliche Umwelt offerierten Alternativoptionen angepaßt. Unter den Bedingungen völlig freien Zugangs zu potentiell günstigeren Optionen außerhalb der Jurisdiktion müssen sich die jurisdiktionsinternen kooperativen Arrangements und Austauschbeziehungen laufend an die sich stets wandelnden jurisdiktionsexternen Optionen anpassen, und die systeminterne Struktur wirtschaftlicher Aktivitäten wird immer in die Richtung des Musters tendieren, das der relativen Vorteilhaftigkeit von internen und externen Transaktionen entspricht. Ein in diesem Sinne völlig offenes Wirtschaftssystem wäre zwangsläufig seiner wirtschaftlichen Umwelt in bestmöglicher Weise angepaßt.

Ebenso unerschütterlich, wie für die Mehrheit der Ökonomen die wesentliche Geltung des klassischen Freihandelsarguments ist, ebenso unübersehbar ist der Tatbestand, daß Menschen seit jeher Vorbehalte gegenüber bestimmten Auswirkungen wettbewerbslicher Offenheit zeigen. Diese Vorbehalte resultieren wohl vor allem aus dem ständigen Anpassungsdruck, dem die Menschen in einem offenen Wirtschaftssystem ausgesetzt sind. Was das klassische ökonomi-

---

<sup>15</sup> Wenn *A. Smith* von der politischen Ökonomie als „the science of the legislator“ spricht, dann läßt sich dies ganz im Sinne des hier angesprochenen Gedankens der Beratung der Bürger in Fragen der Verfassungswahl interpretieren. Auch das von *Smith* betonte Argument, daß eine wirtschaftliche Ordnung den Konsumenteninteressen und nicht den Produzenteninteressen dienen sollte, kann man als Ratschlag für die Ordnungswahl interpretieren. Es besagt dann, daß die Bürger einer Jurisdiktion ihre gemeinsamen Interessen besser fördern, wenn sie sich für eine Ordnung entscheiden, die gegenüber ihren Konsumenteninteressen reagibel ist, statt für eine auf ihre Interessen als Produzenten abstellende Ordnung.

sche Argument gerade als den Vorzug der Wettbewerbsoffenheit herausstellt, nämlich daß die internen wirtschaftlichen Aktivitäten sich stets an die externen Alternativoptionen anpassen müssen und Ressourcen damit stets zur Suche nach den profitabelsten Verwendungen angehalten werden, eben dies wird von den Akteuren als Belastung empfunden. Die eigenen Einkommensaussichten und den Wert ihres Sach- und Humankapitals ständig durch jurisdiktionsexterne wirtschaftliche Veränderungen bedroht zu wissen, und gezwungen zu sein, neue und gegebenenfalls weniger einträgliche Einsatzmöglichkeiten für ihre produktiven Ressourcen finden zu müssen, empfinden wohl nur wenige als angenehm. Der Wunsch, sich solch wettbewerblichem Anpassungsdruck zu entziehen, ist nicht schwer zu verstehen,<sup>16</sup> und er ist der Grund für die allseits zu beobachtende Nachfrage nach Protektion.

In der Literatur ebenso wie in der öffentlichen Diskussion findet man denn auch eine Vielzahl von Stimmen, die in der einen oder anderen Weise die Diagnose stellen, daß eine durchgängig wettbewerbliche und umweltoffene Ordnung keineswegs die für den Menschen wünschenswerteste Rahmenordnung sei, sondern daß sie wichtigen menschlichen Bedürfnissen zuwiderlaufe.<sup>17</sup> Dabei wird insbesondere auf das Bedürfnis nach sozialer Eingebundenheit, Stabilität und Sicherheit abgestellt, das mit der Flexibilität, den Risiken und der Rastlosigkeit offener wettbewerblicher Systeme in Konflikt gerate. Die Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft und die Kreierung des Sozialstaats waren bekanntlich von der Absicht getragen, einen Ordnungsrahmen zu schaffen, der dem Gesamt menschlicher Bedürfnisse eine hospitablere 'Nische' bietet, als ein System offenen Wettbewerbs.<sup>18</sup> In der jüngeren sozialphilosophischen Diskussion wird insbesondere von Vertretern des sogenannten *Kommunitarismus* betont, daß die moderne liberale und marktliche Ordnung die genannten Seiten

<sup>16</sup> Heuss (1990), S. 96 f., weist auf dieses Problem hin, wenn er im Hinblick auf den die Ruhe störenden innovativen Unternehmer feststellt: „Pioneers ... cast the stones into the water and ... force this motion upon all other enterprises. ... (I)t is not surprising if the majority becomes tired.“

<sup>17</sup> Jones (1995), S. 95 ff., spitzt dieses Problem auf die Frage zu, „(w)hether a world of completely open markets would be hospitable“ (ibid., S. 96), und er bemerkt dazu: „Whereas a stagnant society will miss some advantages, a society in a perpetual state of rapid factor mobility runs a risk of trading-off stability for the sake of febrile adaptability. The 'optimality band' within which it may be desirable to operate has scarcely been located, but the political disinclination to open all borders to all goods, services and factors of production seems more than the result of compounding sectional interests. It is the understandable reaction of people who are being urged to hurry towards a goal the posts of which are always moving.“ – Welche Alternativen die Menschen in dieser Frage haben, und wie diese im Lichte ihrer konstitutionellen Interessen zu beurteilen sind, ist das hier zu erörternde Problem.

<sup>18</sup> Auf nationale Unterschiede in der Berücksichtigung der 'Sicherheitsbedürfnisse' weist Neuber (1995), S. 120, hin: „(O)ne could argue that the US economy is more flexible ... than, say, that of Germany. The state presence in the economy is lower, regulation is less pervasive, and contracts are more flexible, particularly in the labor market. The inherent flexibility is bought at the cost of more uncertainty (less welfare state, more open competition, fewer institutional safeguards).“

der menschlichen Bedürfniswelt unberücksichtigt lasse, und daß diese Ordnung deshalb defekt und korrekturbedürftig sei.

In der Frage der Anpassung an Änderungen in jurisdiktionsexternen wirtschaftlichen Bedingungen gibt es für die Mitglieder einer Jurisdiktion zwei grundsätzliche Alternativen. Die eine Alternative liegt darin, es den jeweils direkt betroffenen Akteuren zu überlassen, sich auf die geänderten Gegebenheiten einzustellen, indem sie entweder einen Einkommensverzicht hinnehmen, durch Kostensenkung oder Qualitätsverbesserung ihre Konkurrenzfähigkeit wiederherstellen, oder andere Verwendungsmöglichkeiten für ihre jeweiligen Ressourcen suchen. Die zweite Alternative besteht darin, daß man den direkt betroffenen Jurisdiktionsmitgliedern durch kollektive Regelungen die Unannehmlichkeiten solcher Anpassung zu ersparen sucht, indem man sie etwa durch Protektion gegen Wettbewerb schützt oder durch Subvention für die Folgen solcher Konkurrenz kompensiert. Welche Alternative auch gewählt wird, die Notwendigkeit der Anpassung an die geänderten Umweltbedingungen kann nicht umgangen werden. Die zweite Alternative bedeutet nur, daß die Anpassungslasten diffundiert und anonymisiert, nämlich auf die großen, anonymen Gruppen der Konsumenten und Steuerzahler verlagert werden. Daß die erste Alternative für die in einem konkreten Fall direkt Betroffenen verlockend ist, scheint offensichtlich. Die relevante Frage ist jedoch, welche der beiden Alternativen für die Mitglieder einer Jurisdiktion insgesamt wünschenswerter ist, wenn man die erwartbaren Funktionseigenschaften der jeweiligen Regime in Rechnung stellt, einschließlich der Probleme des Rent-seeking, mit denen man rechnen muß, wenn die Regierung oder der Gesetzgeber einer Jurisdiktion die Macht haben, bestimmten Gruppen Protektion oder Subventionen zu gewähren.

Bei der Frage der Wettbewerbsordnung geht es um eine Frage der Ordnungswahl, und relevanter Maßstab in Fragen der Ordnungswahl sind die tatsächlichen Ordnungspräferenzen oder *konstitutionellen Interessen* der Bürger der betreffenden Jurisdiktion. Der (Ordnungs-)Ökonom kann Informationen bereitstellen, die den Bürgern eine informiertere Wahl zwischen alternativen Ordnungen und damit eine bessere Realisierung ihrer konstitutionellen Interessen erlauben. Seine Argumente haben ihren Platz im politischen Diskurs, der die konstitutionellen Entscheidungen der Bürger informieren sollte; sie können kein Substitut für die Legitimation von Ordnungen durch die konstitutionellen Entscheidungen der Bürger selbst sein. Der Ökonom kann, anders gesagt, mit seinen Argumenten nicht für die Bürger vorwegentscheiden, welche konstitutionellen Interessen sie verfolgen sollten.<sup>19</sup> Dies gilt auch für die bekannten

---

<sup>19</sup> Allerdings kann der Ordnungsökonom auch die konstitutionellen Interessen der Bürger in dem Sinne hinterfragen, daß er auf die Konsequenzen hinweist, die die Verfolgung bestimmter konstitutioneller Interessen nach sich ziehen wird. Ob sie diese Konsequenzen in Kauf nehmen wollen, ist dann aber wiederum eine von den Bürgern selbst zu entscheidende Frage.



ökonomischen Argumente zu den für die Jurisdiktionsmitglieder wünschenswerten Eigenschaften wettbewerbsoffener Ordnungen. Geht man davon aus, daß Ordnungen letztlich durch die freiwillige Zustimmung der davon betroffenen Personen legitimiert werden, und berücksichtigt man, daß Bürger bei der vergleichenden Bewertung von alternativen Ordnungsmodellen alle möglichen Wertgesichtspunkte zugrunde legen mögen, so können ordnungsökonomische Argumente über die Vorzugswürdigkeit wettbewerblicher Ordnungen immer nur Hypothesen darüber sein, welche Arten von Ordnung den Menschen vermutlich am ehesten zusagen werden, wenn sie sich über die tatsächlichen Funktionseigenschaften der in Betracht gezogenen Alternativen im klaren sind. Der letztendliche Test solcher Hypothesen muß aber zwangsläufig immer den von den Bürgern tatsächlich getroffenen Ordnungsentscheidungen vorbehalten bleiben.<sup>20</sup>

Wenn Menschen in der Tat die oben angesprochenen wettbewerbskritischen Bedürfnisse haben, und aller Anschein spricht dafür, daß dies so ist, dann werden sie diese auch bei der vergleichenden Bewertung alternativer Ordnungen zur Geltung bringen. Es kann offenkundig nicht die Aufgabe des Ordnungsökonom sein, als Advokat der 'ökonomischen' Vorteilhaftigkeit offener Systeme gegen eine Berücksichtigung dieser Bedürfnisse zu argumentieren. Seine legitime Aufgabe als Ordnungs- oder Verfassungsberater kann es nur sein, darauf hinzuweisen, welche alternativen institutionellen Regelungen zur Berücksichtigung solcher Bedürfnisse vorstellbar sind, wie deren voraussehbare Funktionseigenschaften beschaffen sein dürften, und mit welchen Verzicht auf andere Güter die Berücksichtigung dieser Bedürfnisse verbunden sein werden. Die Abwägung der verschiedenen Vor- und Nachteile, und die Entscheidung darüber, welcher Ordnungsform der Vorzug zu geben ist, muß dem Urteil der betreffenden Bürger selbst überlassen bleiben.

Ein wesentlicher Aspekt der hier in Betracht kommenden und mit wettbewerblicher Offenheit möglicherweise konfligierenden Interessen hat anscheinend mit Vorteilen zu tun, die durch wechselseitige Bindungen oder Verpflichtungen, also gerade durch den *Verzicht auf Flexibilität* realisiert werden können. Umwelfoffenheit hat mit der Zugänglichkeit von Alternativen zu tun, und die Förderung von Wettbewerb bedeutet Erleichterung des Zugangs zu Alternativen. Menschen können aber durchaus ein Interesse daran haben, sich in dieser Hinsicht durch wechselseitige Verpflichtungen Beschränkungen zu unterwerfen, sich also selbst zu binden, wenn andere im Gegenzug bereit sind, sich gleichfalls zu binden. Mit dem Eingehen von (vertraglichen) Bindungen

---

<sup>20</sup> Wobei sich hier natürlich die Frage stellt, welche 'Wahlhandlungen' als aussagekräftiger Indikator für die Ordnungspräferenzen der Bürger gelten können, und unter welchen Voraussetzungen hinsichtlich der Information der Bürger über die tatsächlichen Funktionseigenschaften alternativer Ordnungsmodelle ihre 'Ordnungswahlen' als aussagekräftig anzusehen sind. Auf diese Fragen wird im noch folgenden Teil dieser Abhandlung eingegangen werden.



schränken Menschen immer in einem gewissen Ausmaß ihren Entscheidungsspielraum und damit den Zugang zu Alternativen ein, und sie tun dies, weil sie sich vom wechselseitigen Verzicht auf Flexibilität Vorteile versprechen.<sup>21</sup>

In Märkten finden sich unzählige Beispiele dafür, daß Akteure bereit sind, wechselseitige Bindungen oder Verpflichtungen einzugehen, die etwa ihre Optionen für den Wechsel zu anderen Transaktions- oder Kooperationspartnern in bestimmter Weise einschränken (etwa langfristige Lieferverträge, Arbeitsverträge, Gesellschaftsverträge usw.). Diese Beispiele wechselseitiger Selbstbindung im Markt zeigen, daß freiwillige Zustimmung als Legitimationsprinzip und Verzicht auf Entscheidungsfreiheit sich nicht grundsätzlich ausschließen. Der Markt ist das Paradigma einer Handlungsarena, in der freiwillige Vereinbarung das prinzipielle Instrument sozialer Koordination ist, und in der dadurch wirtschaftliche Beziehungen unter dem ständigen Vorbehalt stehen, daß sie von dem einen oder anderen der beteiligten Akteure zugunsten neu aufgetauchter günstigerer Alternativoptionen aufgegeben werden, eine Handlungsarena, in der Akteure aber auch die Option haben, sich freiwillig wechselseitig zu binden. Das heißt, das marktliche Prinzip freiwilliger Koordination schließt die Möglichkeit ein, daß Akteure freiwillig *konstitutionelle* Vereinbarungen treffen, die den Verzicht auf sub-konstitutionelle Entscheidungsfreiheit zum Gegenstand haben, etwa im Rahmen eines Gesellschafts- oder eines Anstellungsvertrages. Die Vorgänge auf der sub-konstitutionellen Ebene (etwa die Erteilung und Befolgung von Befehlen als unternehmensinterne Koordinationsmittel) sind dabei indirekt legitimiert durch die freiwillige Zustimmung aller Beteiligten zu dem vertraglichen Arrangement.<sup>22</sup> Bei vertraglichen Arrangements wechselseitiger Selbstbindung besteht aus der Sicht der Beteiligten ein Problem der Abwägung zwischen den Vorteilen, die auf diese Weise zu realisieren sind, und den Nachteilen, die aus der damit verbundenen Einschränkung der eigenen Entscheidungsfreiheit erwachsen. Die im Markt vorfindbaren Vertragsformen spiegeln diese Abwägungen wider.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Daß wechselseitige (und auch einseitige) Selbstbindung Vorteile ermöglichen kann, die ansonsten nicht realisierbar sein mögen, ist das Grundthema der Verfassungsökonomie oder Constitutional Political Economy.

<sup>22</sup> Ohne dies hier weiter erörtern zu können, sei zumindest vermerkt, daß diese Formulierung eine Reihe von Fragen nach sich zieht, wie etwa: Woran ist die Freiwilligkeit bei der Zustimmung zu Bindungen zu messen? Ist nur die Freiwilligkeit zum Zeitpunkt des ursprünglichen Vertragsschlusses relevant, oder ist die kontinuierliche freiwillige Zustimmung zum Weiterbestand des Arrangements von Bedeutung? Und wenn letzteres der Fall ist, was sind dann aussagekräftige Indikatoren für Freiwilligkeit?

<sup>23</sup> Dabei ist es wiederum eine Frage der Ordnungswahl, welche Arten von Verträgen zulässig, bzw. durch den staatlichen Zwangsapparat durchsetzbar sein sollen. Die Frage, ob die direkt betroffenen Parteien auf der sub-konstitutionellen Ebene einem Vertrag freiwillig zustimmen, ist in diesem Sinne von der Frage zu unterscheiden, ob die Mitglieder der betreffenden Jurisdiktion Gründe haben mögen, auf der konstitutionellen Ebene Verträge der in Frage stehenden Art auch

Im hier erörterten Zusammenhang kann leicht ein Mißverständnis bezüglich der Rolle auftreten, die die freiwillige Zustimmung der beteiligten Akteure als Legitimationsprinzip spielt, wenn die Unterscheidung zwischen der konstitutionellen und der sub-konstitutionellen Entscheidungsebene nicht ausreichend beachtet wird. Markt und Freihandelsregime sind nicht in dem Sinne *selbstlegitimierend*, daß die Freiwilligkeit der in ihrem Rahmen vollzogenen Transaktionen nicht nur diese Transaktionen, sondern auch die Regime selbst legitimieren würden. Mit ihrer freiwilligen Zustimmung zu *Transaktionen* im Rahmen von marktlichen und freihändlerischen Regimen drücken die beteiligten Personen nicht per se auch ihre Zustimmung zu diesen *Regimen* selbst aus. Ob sie unter einem marktlichen und freihändlerischen Wettbewerbsregime leben möchten oder nicht, ist eine Frage ihrer *konstitutionellen* Präferenzen, und diesen Präferenzen geben sie nicht durch die Entscheidungen Ausdruck, die sie unter den Bedingungen der Geltung eines solchen Regimes treffen. Es wäre in diesem Sinne keineswegs inkonsistent, wenn sich jemand für ein protektionistisches Regime aussprechen würde, bei seinen Kaufentscheidungen unter den Bedingungen freien Handels jedoch ausländischen Gütern gegenüber inländischen den Vorzug geben würde. Letzteres ist eine Frage der sub-konstitutionellen, ersteres eine Frage der konstitutionellen Interessen.

Wenn Akteure im Markt durch ihre freiwillige Zustimmung zu Arrangements wechselseitiger Selbstverpflichtung zu erkennen geben, daß sie nicht in allen Belangen die Vorteile völliger Anpassungsflexibilität und Entscheidungsfreiheit den Vorteilen vorziehen, die durch Bindung zu realisieren sind, so kann man ähnliches wohl auch für die Ordnungswahl auf der Ebene von politischen Gemeinwesen oder Jurisdiktionen nicht grundsätzlich ausschließen. Als mögliche Erklärung für Protektion wäre in diesem Sinne denkbar, daß die Mitglieder einer Jurisdiktion es als in ihrem Interesse liegend erachten, wechselseitig Bindungen zu akzeptieren, die zwar ihre Freiheit zur flexiblen Wahrnehmung jurisdiktions-externer Optionen einschränken, die sie aber auch selbst als Konsequenz der nämlichen Verpflichtung der anderen Jurisdiktionsmitglieder vor der Bedrohung durch externe Konkurrenz bewahren. Gegen eine solche Art von 'Versicherungsarrangement' mag der Ökonom zwar gewichtige Kostenargumente anführen und die Vermutung äußern können, daß Bürger wohl nur aus

---

dann für unzulässig zu erklären, wenn die Vertragsparteien ihnen freiwillig zustimmen sollten. So mag es zwar durchaus vorstellbar sein, daß etwa Versklavungsverträge auf völlig freiwillige Weise zustande kommen könnten, aber dennoch lassen sich gute Gründe anführen, die die Bürger einer Jurisdiktion dazu bewegen können, sich auf der Ebene der Verfassungswahl darauf zu einigen, solchen Verträge, ungeachtet der möglichen Freiwilligkeit ihres Zustandekommens, die Geltung zu versagen. Die entscheidende Frage auf der konstitutionellen Ebene ist, wie sich die Art der Grenzziehung zwischen zulässigen und unzulässigen Verträgen auf die Funktionseigenschaften der betreffenden Wirtschaftsordnung auswirkt. Welche Einschränkungen der Vertragsfreiheit für die Mitglieder einer Jurisdiktion wünschenswert sind, ist letztlich eine Frage ihrer *konstitutionellen Interessen*, d. h. ihrer Interessen bezüglich der Art von Ordnungsrahmen, in dem sie – im Lichte der daraus hervorgehenden Handelsordnung – leben möchten.

Unkenntnis der tatsächlichen Relation von Vorteilen und Nachteilen für ein solches Arrangement votieren dürften. Doch kann man nicht von vornherein ausschließen, daß Mitglieder einer Jurisdiktion sich nach Abwägung all ihrer verschiedenen konstitutionellen Interessen für die Annahme eines solchen protektionistischen Regimes entschließen. Allerdings bliebe hier zu fragen, von welcher Art von Entscheidungsprozeß man denn erwarten könnte, daß er eine informierte und angemessene Abwägung der betreffenden konstitutionellen Interessen zum Ausdruck bringt.

### D. Protektion als Privileg und Rent-seeking

Zur weiteren Klärung kann an dieser Stelle die Unterscheidung zwischen Protektion *als Privileg* und Protektion *als allgemeiner Regel* beitragen, d. h. die Unterscheidung zwischen diskriminierender Gewährung von Wettbewerbschutz an einen Teil der Jurisdiktionsmitglieder, aber nicht an andere, und seiner diskriminierungsfreien Gewährung an alle, die ihre Einkommensposition durch jurisdiktionsexternen Wettbewerb bedroht sehen. Bei der im politischen Prozeß geäußerten Nachfrage nach Protektion geht es typischerweise um Protektion als Privileg. Es geht bestimmten Gruppen darum, für sich selbst Protektion zu erlangen. Sie setzen sich nicht dafür ein, daß die in Frage stehende protektionistische Regelung unterschiedslos auf alle Jurisdiktionsmitglieder angewandt wird. Nun hat das Freihandelsargument der klassischen politischen Ökonomie natürlich nie übersehen, daß für einen einzelnen oder eine bestimmte Gruppe auf sie beschränkte protektionistische Regelungen von Vorteil sein können, und daß man daher erwarten kann, daß sie sich entsprechend bemühen werden, wenn es um die Frage geht, ob sie selbst, unter sonst gleichen Bedingungen, Protektion erhalten oder nicht. Daß eine Privilegienordnung im konstitutionellen Interesse der Privilegierten liegen kann, ist kaum erstaunlich. Die strittige Frage ist, aus welchem Grunde die Nichtprivilegierten einer solchen Ordnung zustimmen sollten, warum sie sich also an einem 'Versicherungsarrangement' beteiligen sollten, das anderen Schutz gegen externen Wettbewerb bietet, ihnen jedoch nicht. Anders gesagt, die konstitutionellen Interessen der Privilegierten an einer Privilegienordnung sind *nicht konsensfähig*, sie richten sich nicht auf eine Ordnung, die für alle Jurisdiktionsmitglieder wünschenswert ist. Als Gegenstück zu freiwilligen wechselseitigen Bindungen im Markt können protektionistische Regelungen nur für den Fall gelten, daß sie auch dann noch wünschenswert bleiben, wenn sie in nicht-diskriminierender Weise als allgemeine Regel praktiziert werden, wenn es also um Regelungen geht, die im *konsensfähigen* konstitutionellen Interesse aller Beteiligten liegen. Hinter dem klassischen Freihandelsargument steht letztlich die These, daß man kaum Beispiele für protektionistische Regelungen finden dürfte, die in der Tat

im konsensfähigen konstitutionellen Interesse aller Mitglieder der betreffenden Jurisdiktion liegen.

Protektionistische Regelungen laufen immer darauf hinaus, daß der staatliche Zwangsapparat dafür genutzt wird, Einkommen von anderen auf die durch die betreffende Regelung Begünstigten zu übertragen. Im Gegensatz zu Einkommen, die durch Produktion und freien Tausch im Markt realisiert werden, beruhen Protektions-Einkommen auf Zwangstransfers. Sie beruhen etwa im Falle von Subventionen auf Zwangstransfers von den Steuerzahlern auf die Subventionsempfänger, und im Falle protektionistischer Beschränkung von die Jurisdiktionsgrenzen überschreitenden Transaktionen beruhen sie darauf, daß Akteuren der Zugang zu günstigeren externen Optionen erschwert oder verwehrt wird, und sie mit den weniger günstigen Konditionen vorlieb nehmen müssen, die die durch diese Regelungen 'Geschützten' bieten. Protektion bedeutet in diesem Sinne, daß die Protektions-Begünstigten sich selbst die Kosten der Anpassung an sich wandelnde Umweltbedingungen ersparen, indem sie sie mit Hilfe des politischen Prozesses auf andere verlagern. Den Protektions-Privilegien für eine Gruppe steht daher immer eine 'Ausbeutung' anderer gegenüber, denen ansonsten zu realisierende Vorteile durch staatlichen Zwang verwehrt werden. In dem Maße, in dem in einer Jurisdiktion Protektionsprivilegien durch den politischen Prozeß erreichbar sind, in dem Maße bestehen für die Jurisdiktionsmitglieder Anreize, ihre Anstrengungen von der Einkommenserzielung durch Leistung im Markt auf die Erlangung solcher Privilegien (bzw. auf die Abwehr der mit der Privilegierung anderer verbundenen Ausbeutung) zu verlagern. Die fatalen Konsequenzen, die dies für das Wohlstandsschöpfungspotential der betreffenden Jurisdiktion hat, sind das Kernthema der Theorie des 'Rent-seeking'.<sup>24</sup>

Das Argument der Klassischen Politischen Ökonomie für Wettbewerbsoffenheit wird in der Neuen Politischen Ökonomie ergänzt durch den Hinweis auf die Dynamik des politischen Prozesses in einer Jurisdiktion, in der Protektions-Privilegien zu erlangen und die damit verbundenen Renten zu realisieren sind.<sup>25</sup> Selbst wenn die theoretische Möglichkeit von protektionistischen Regelungen bestünde, die im konsensfähigen konstitutionellen Interesse aller Jurisdiktionsmitglieder liegen, so muß bedacht werden, daß der faktische politische Entscheidungsprozeß, durch den solche Regelungen zu beschließen wären, Maßnahmen hervorbringen kann, die – statt für alle Beteiligten von Vorteil zu

---

<sup>24</sup> Diese Konsequenzen folgen aus der Verlagerung von Ressourcen aus dem 'Positiv-Summen-Spiel' von Produktion und Tausch im Markt in das 'Negativ-Summen-Spiel' von Verteilungskämpfen.

<sup>25</sup> *Streit* (1995b), S. 117: „Die politisch gehandelten Renten entstehen durch Schutz vor ökonomischem Wettbewerb oder durch Kompensation für Wettbewerbswirkungen. ... Dazu gehören Handelsbeschränkungen und Erhaltungssubventionen ebenso wie Eingriffe in die Vertragsfreiheit zugunsten besonders schutzbedürftig erklärter Parteien.“

sein – nur für einige vorteilhaft, für andere aber nachteilig sind, oder gar allen Beteiligten Nachteile bringen. Die entscheidende Frage ist daher, woran erkennbar ist, ob bestimmte protektionistische Einschränkungen der Wettbewerbsoffenheit in der Tat im gemeinsamen Interesse aller Jurisdiktionsmitglieder sind, und wie sich die Mitglieder einer Jurisdiktion dagegen schützen können, daß diskriminierende oder für alle nachteilige Regelungen beschlossen werden. Wenn kein praktikables Verfahren zur Verfügung steht, das diese Abgrenzung mit hinreichender Verlässlichkeit zu leisten vermag, kann den Interessen aller besser mit einem generellen Verzicht auf jeglichen Protektionismus gedient sein, als mit dem Versuch, theoretisch mögliche Fälle erwünschter Protektion zu nutzen, dabei aber Gefahr zu laufen, ein in seiner Gesamtwirkung unerwünschtes Bündel von Maßnahmen zu produzieren.

Der Wunsch einzelner Gruppen, für sich selbst Wettbewerbsschutz zu erreichen, ansonsten aber die Vorteile eines wettbewerbsoffenen Wirtschaftssystems genießen zu können, ist nicht schwer zu verstehen, und entsprechend sind Bemühungen um derartige Privilegierung eine in demokratischen Wohlfahrtsstaaten weitverbreitete Erscheinung. Mit ihrer im politischen Prozeß geäußerten Nachfrage nach Protektion wollen die betreffenden Akteure sicherlich nicht dem Wunsch Ausdruck geben, daß sie in einer durchgängig protektionistischen Ordnung leben möchten. Dies verhindert allerdings nicht, daß die Dynamik des politischen Prozesses sie auf einen solchen Zustand zutreiben läßt, daß die Nachfrage der einzelnen Gruppen nach sie privilegierender Protektion als unintendiertes Gesamtergebnis einen Zustand ausufernden Protektionismus hervorbringt,<sup>26</sup> der für keinen der Beteiligten, die 'Nutznießer' protektionistischer Regelungen eingeschlossen, wünschenswert ist, verglichen mit den Bedingungen, die in einer allgemein wettbewerbsoffenen Ordnung bestehen würden. Wie die Theorie des 'Rent-seeking' aufzeigt, sind die Mitglieder einer Jurisdiktion, in der der politische Prozeß die Vergabe von (Protektions-)Privilegien zuläßt, in einer Art Gefangenen-Dilemma: Für jede Einzelgruppe ist das Bemühen um solche Privilegien die dominante Strategie, doch bringt sie die Wahl dieser individuell rationalen Strategie gemeinsam in eine Lage, die für keinen wünschenswert ist. Wenn sie sich zwischen dem resultierenden System verbreiteter Protektion und einem allgemein wettbewerbsoffenen Regime zu entscheiden hätten, hätten sie gute Gründe, das letztere zu wählen. Doch in dieser Weise stellt sich ihnen die Wahl im realen politischen Prozeß nicht. Hier stehen sie vor der Alternative, für sich selbst Protektionsprivilegien anzustreben oder darauf zu verzichten. Und ob sie das eine oder das andere tun, wird typischerweise nicht den Ausschlag dafür geben, in welcher Art von Regime sie leben werden.

---

<sup>26</sup> Man könnte diesen Zustand als „geschlossenes System privilegierter Rechtsinhaber“ umschreiben, *Mestmäcker* (1993), S. 667.



Das Protektions-Dilemma stellt sich im übrigen in abgewandelter Form auch für den Transformationsprozeß, wenn es etwa um die Frage der Gewährung besonderer Übergangshilfen oder längerer Schonfristen im Anpassungsprozeß geht. In dem Maße, in dem die betreffenden Regierungen die Autorität haben, derartige Privilegien zu vergeben, werden sie unvermeidlich zur Zielscheibe entsprechender Privilegiennachfrage, und es ist kaum anzunehmen, daß die Erfolgchancen bei diesem Rent-seeking sich danach richten werden, was im gemeinsamen Interesse aller Jurisdiktionsmitglieder liegt. Selbst wenn es theoretisch ein für alle wünschenswertes Regime begrenzter Protektion geben sollte, so dürfte aufgrund der Dynamik des politischen Prozesses auch für den Transformationsprozeß gelten, daß es kein stabiles Gleichgewicht zwischen einem Regime ohne jede Privilegierung und einem Regime auswuchernder Protektion gibt. Bei der Diskussion um die Frage, ob im Transformationsprozeß eine Strategie schrittweiser Öffnung gegenüber einem radikalen Protektionsabbau vorzuziehen sei, sollte dieser Sachverhalt bedacht werden.

Die Frage nach einem möglichen Verfahren, das die konsensfähigen konstitutionellen Interessen der Mitglieder einer Jurisdiktion erkennbar machen und von ihren nicht-konsensfähigen Privilegieninteressen abgrenzen könnte, wird in der Ordnungsökonomie oder der Constitutional Economics gewöhnlich mit dem Hinweis auf das Referenzmodell einer Regelwahl hinter einem Schleier des Nicht-Wissens bzw. einem Schleier der Ungewißheit beantwortet. Hinter einem solchen Schleier, hinter dem der einzelne nicht weiß (oder hinreichend im Ungewissen darüber ist), wie ihn die zu wählenden Regeln persönlich betreffen werden, ist er aus seinem eigenen Interesse heraus angehalten, die Auswirkungen alternativer Regelungen aus einer unparteiischen Perspektive zu beurteilen. Das bedeutet aber nichts anderes, als daß in einer solchen Wahlsituation die konsensfähigen konstitutionellen Interessen zum Tragen kommen werden. Bemühungen um eine praktische politische Umsetzung der wünschenswerten Eigenschaften dieses theoretischen Referenzmodells laufen darauf hinaus, die Verfahren der Regelwahl so zu gestalten, daß sie die Unsicherheit über die persönliche Betroffenheit erhöhen.

Als ein alternatives theoretisches Referenzmodell, das in seinen Auswirkungen dem Modell der Verfassungswahl hinter einem Schleier der Unwissenheit oder Unsicherheit ähnlich ist, kann man sich eine Welt vorstellen, in der Akteure völlig frei zwischen alternativen Jurisdiktionen wählen können, etwa so, wie man sich als Gast zwischen verschiedenen zur Auswahl stehenden Hotels entscheiden kann. Wenn man sich vorstellt, daß in einer solchen Welt ein Spektrum von alternativen Ordnungstypen zur Wahl stünde, die von völlig wettbewerbsoffenen Ordnungen ohne jegliche Protektion über Ordnungen mit verschiedensten Kombinationen von Protektionsprivilegien bis zu umfassend protektionistischen Ordnungen reicht, so sollte man einen durch Versuch und Irrtum gesteuerten Sortierungsprozeß erwarten, der zur Entvölkerung der Privi-



legienordnungen zugunsten der Ordnungen führt, die den konsensfähigen konstitutionellen Interessen der Akteure entsprechen.<sup>27</sup> Auch wenn sich die Akteure in dieser Welt darüber im klaren sind, wie sie persönlich von den alternativen Regelungen betroffen sein werden, und ihre nicht konsensfähigen Privilegien-Interessen ihnen die Wahl von sie privilegierenden Ordnungen nahelegen, so werden sie doch aus Erfahrung lernen, daß diese Ordnungen auch für sie nicht wünschenswert sind, weil in ihnen unter den angenommenen Bedingungen freier Regelwahl diejenigen fehlen werden, aus deren Ausbeutung ihre Privilegien sich zu speisen hätten. Wird im Modell der Regelwahl 'hinter einem Schleier' die Präferenz für konsensfähige Ordnungen aus der Ungewißheit über die eigene Betroffenheit gespeist, so ist es im Modell freier Regelwahl der Zwang der Umstände, der dies leistet. In einer Welt, in der man auf die freiwillige Kooperationsbereitschaft der anderen angewiesen ist, sind Privilegien schwer zu erhalten.

Es ist zu beachten, daß es beim Modell freier Ordnungswahl um etwas anderes geht als bei einem Freihandelsregime. Beim Freihandelsregime geht es um die Freiheit der Wahl zwischen jurisdiktionsinternen und -externen Transaktionsparteien, wobei diese Wahl separat für einzelne Transaktionen getroffen werden kann. Beim Modell der freien Ordnungswahl geht es um die Wahl der Mitgliedschaft in alternativen Jurisdiktionen, wobei solche Mitgliedschaftswahl immer nur eine Wahl zwischen alternativen *Bündeln* von Regelungen sein kann. Zwischen Jurisdiktionen oder Ordnungen kann eine Person nur aufgrund des *Saldos* von Vor- und Nachteilen wählen, die sie von den einzelnen Komponenten des jeweiligen Gesamtregimes erwartet. In einem genuinen Freihandelsregime wäre Ausbeutung im oben erläuterten Sinne unmöglich. Wenn Jurisdiktionsmitglieder weder durch öffentlichen noch durch privaten Zwang am Zugang zu jurisdiktionsexternen Optionen gehindert werden, werden sie keinen jurisdiktionsinternen Transaktionen zustimmen, von denen sie insgesamt ungünstigere Erträge erwarten, als sie sie mit externen Transaktionspartnern realisieren könnten. In einer Welt freier Ordnungswahl kann es demgegenüber durchaus Ausbeutung in bestimmten Transaktionen geben, solange der Gesamtsaldo aus Vor- und Nachteilen der Mitgliedschaft in der betreffenden Jurisdiktion positiv ist. Allerdings kann man erwarten, daß der oben erwähnte Sortierungsprozeß *tendenziell* auf die Eliminierung von Ausbeutung hinwirken und nur solche Protektions-Regelungen überleben lassen wird, von denen in der Tat zu vermuten ist, daß sie für alle Jurisdiktionsmitglieder in dem Sinne von Vorteil sind, daß sie die Standortqualität für alle erhöhen. Wenn es tatsächlich für alle vorteilhafte und daher konsensfähige Protektionsregelungen

---

<sup>27</sup> In einer solchen Welt freiwilliger Ordnungswahl würden nicht nur diskriminierende Ordnungen unter Mitgliederschwund leiden, auch nicht-diskriminierende aber ineffiziente Ordnungen würden in dem Maße Mitglieder verlieren, indem Informationen über die relative Leistungsfähigkeit alternativer Regime verfügbar werden.

geben sollte, so wäre zu erwarten, daß sich in einem Regime freier Ordnungswahl entsprechende protektionistische Ordnungen herausbilden und behaupten könnten.

Die praktisch-politische Umsetzung der im theoretischen Modell völlig freier Ordnungswahl angelegten Entmutigung von Privilegien-Interessen liegt in der Erleichterung der Möglichkeit der Wahl zwischen alternativen Jurisdiktionen, ein Aspekt, der für das Thema 'Standortwettbewerb' zentral ist.<sup>28</sup> Je leichter Ressourcen zwischen Jurisdiktionen wechseln können, um so geringer wird die Bereitschaft ihrer Inhaber sein, in einer Jurisdiktion schlechtere Bedingungen zu akzeptieren als die, die sie in der nächstbesten Jurisdiktion realisieren könnten.<sup>29</sup> Bedroht durch den Standortwettbewerb, der aus der erhöhten Mobilität von Ressourcen resultiert, sind die Parteien, die aus der Behinderung solcher Mobilität Vorteile ziehen wollen. Der relevante Test dafür, daß protektionistische Regelungen nicht nur der Privilegierung einiger zu Lasten anderer dienen, sondern in der Tat eine für alle Beteiligten wünschenswerte 'soziale Nische' schaffen, liegt nicht darin, ob solche Regelungen im politischen Prozeß nachgefragt werden und durchzusetzen sind, sondern in der Attraktivität der betreffenden Jurisdiktionen als 'Standort'. Um ein Beispiel zu nennen, in dem Maße, in dem etwa sozialstaatliche Regulierungen in der Tat, wie dies nicht selten vermutet wird, allgemein wünschenswerte Standortcharakteristika sind, müßte sich dies als Vorteil im Standortwettbewerb auswirken. D. h. solche Charakteristika würden durch den Standortwettbewerb nicht gefährdet, sondern gefördert.

---

<sup>28</sup> *Streit* (1995b) verweist auf die Beschränkungen, die der Systemwettbewerb um mobile Ressourcen nationaler Politik auferlegt, und bemerkt, daß „die inzwischen weltweite Standortkonkurrenz ... bei der Auferlegung weiterer Aufgabenlasten disziplinierend wirkt. Sie blockiert auch zunehmend ein Ausweichen auf Regulierung als Instrument zur Gruppenbegünstigung“, *Streit* (1995a), S. 374.

<sup>29</sup> Auf die Bedeutung, die der historische 'Standortwettbewerb' für die wirtschaftliche Entwicklung Europas gehabt hat, und auf seine Parallelität zur heutigen Globalisierung des Wettbewerbs weist *E.L. Jones* (1995), S. 100 f., hin: „Europe's mosaic of little polities, its emergent system of nation-states, was immensely interconnected and competitive. ... The politics of Europe were separately ruled but leaky: capital, entrepreneurship, technology and labour circulated among them. These productive factors did not, however, need to shift *en masse*. Shifts at the margin were all that were required to nudge most rulers away from damaging acts of expropriation. ... There was in effect a single market for information. ... When a policy was deemed ineffective or worse, it could be avoided. When it was thought good, it would be copied. The ebb and flow of factors around the European-cum-Atlantic world had some of the consequences loved or loathed in the globalized market of today: international rivalry to retain or attract them, tamed governments, curbed their taxing power, and infringed their sovereignty, although they scarcely knew it and had to pretend otherwise.“ – *Jones* (ibid., S. 101) fügt die aufschlußreiche Bemerkung hinzu: „How Europe's governments reasserted a considerable part of their sovereignty during the nineteenth century is another story. They went on straining to create nationhood out of the ethnic and linguistic fragments.“

Auch die kommunitaristischen Thesen über durch liberale und marktliche Ordnungen unversorgt bleibende konstitutionelle Interessen der Menschen müßten sich letztendlich unter den Bedingungen des Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen beweisen, d. h. durch die tatsächlichen Entscheidungen im 'Markt' für alternative Ordnungen. Äußerungen von 'Unbehagen an der Moderne' sind ohne Zweifel reichlich zu finden, doch sind sie kein aussagekräftiger Beleg dafür, daß Menschen bereit sind, den Preis zu zahlen, den das Leben in einer 'kommunitaristischen Ordnung' (was immer dies im einzelnen sein mag) verlangen würde. Der relevante Test dafür wäre die Bereitschaft, kommunitaristischen Jurisdiktionen vor alternativen Ordnungen den Vorzug zu geben. Letztlich kann nur die freiwillige Beteiligung an einem Ordnungsregime, im Angesicht realisierbarer Alternativen, ein Indikator für die tatsächlichen konsensfähigen konstitutionellen Interessen von Menschen, und damit für die Legitimation von Ordnungen, sein.

## E. Wirtschaftsordnung und Populationsdynamik

Die von der Klassischen und von der Neuen Politischen Ökonomie vorgebrachten Argumente zur Frage der Wettbewerbsoffenheit von Wirtschaftssystemen bieten den Mitgliedern von Jurisdiktionen wichtige Gesichtspunkte, die bei der Frage der Gestaltung des Regelrahmens zu berücksichtigen sind. Im folgenden sollen diese Argumente um einige wichtige Aspekte ergänzt werden, die aus der Sicht einer evolutionstheoretischen Ordnungsökonomie zu diesem Thema beizutragen sind. Dafür ist wieder an die eingangs vorgebrachten Überlegungen zu Wirtschaftssystemen als 'sozialen Nischen' anzuknüpfen.

Die Hayeksche Gegenüberstellung von Rechts- oder Regelordnung einerseits und Handelsordnung andererseits ist in ähnlicher Weise auch von anderen Autoren als eine für die ordnungsökonomische Analyse zentrale Unterscheidung hervorgehoben worden. Sie entspricht der für die Constitutional Economics zentralen Unterscheidung zwischen der *konstitutionellen Ebene* der Regelwahl und der *subkonstitutionellen Ebene* der Strategiewahl im Rahmen gegebener Regeln,<sup>30</sup> oder kurz: zwischen der Wahl von *Spielregeln* und der Wahl von *Spielzügen*. Und sie ist analog der von Ludwig Lachmann (1963) angeregten Unterscheidung zwischen *inneren* und *äußeren* Institutionen, mit der dieser den Regelrahmen, der einen Markt konstituiert (wie etwa Eigentumsrechte), von den Verhaltensregeln und Institutionen abgrenzt, die sich innerhalb dieses Rahmens aus den sich wechselseitig aneinander anpassenden Handlungen der Marktparteien heraus entwickeln (wie etwa bestimmte Vertragsformen). All diesen Unterscheidungen liegt derselbe Gedanke zugrunde, daß man

---

<sup>30</sup> Siehe Buchanan (1990).

bei durch Normen geregelterm sozialem Handeln analytisch stets zwischen der Ebene der Regeln und der Ebene der sich im Rahmen dieser Regeln bewegenden Aktivitäten unterscheiden kann, wobei diese Unterscheidung im Falle eines mehrstufigen Regelsystems auf je zwei benachbarte Ebenen anzuwenden ist.

Auf die oben erläuterte Vorstellung von Wirtschaftssystemen als 'sozialen Nischen' angewandt kann man sagen, daß – bezogen auf eine gegebene Jurisdiktion – die *äußeren Institutionen* wesentliche Charakteristika der 'Nische' definieren. Sie sind die (Spiel-)Regeln, die für die Mitglieder der Jurisdiktion insgesamt gelten. Die *inneren Institutionen* umfassen die standardisierten Verhaltenspraktiken oder Regeln, die sich innerhalb der betreffenden Jurisdiktion (d. h. innerhalb der durch die äußeren Institutionen der Jurisdiktion definierten Beschränkungen) durch das Anpassungsverhalten der Akteure herausbilden, sei es als unintendiertes Ergebnis spontaner wechselseitiger Anpassung, sei es als Ergebnis bewußt koordinierten kollektiven Handelns. In einem System von mehreren Jurisdiktionsebenen ist diese Unterscheidung relativ: Was bezogen auf eine Jurisdiktionsebene zu den äußeren Institutionen zu rechnen ist (etwa die lokalen Steuerregelungen einer Kommune), kann bezogen auf eine höhere Jurisdiktionsebene (also eine die Kommune einschließende Jurisdiktion) als innere Institution anzusehen sein.

Aus einer evolutionstheoretischen Sicht kann man die eine Jurisdiktion kennzeichnenden äußeren Institutionen als Charakteristika der Selektionsumgebung interpretieren, die das Verhalten der Jurisdiktionsmitglieder konditioniert. Wenn man, *Popper* (1994) folgend, davon ausgeht, daß alles Leben, und so auch alles menschliche Handeln, als Problemlösen betrachtet werden kann, so läßt sich der hier interessierende Sachverhalt auch so umschreiben: Die äußeren Institutionen oder der Ordnungsrahmen einer Jurisdiktion stellen wesentliche Aspekte der Problemumwelt für die betroffenen Akteure dar und sie kanalisieren deren Problemlösungsversuche in bestimmter Weise. Wirtschaftliches Verhalten hat im allgemeinsten Sinne mit der Bewältigung von Knappheitsproblemen zu tun, und der ein Wirtschaftssystem konstituierende Regelrahmen legt fest, welche Strategien die Akteure bei ihren wettbewerblichen Bemühungen um den Genuß knapper Belohnungen legitimerweise einsetzen dürfen, und er definiert dadurch auch wiederum mit, welche Art von Problemen sie zu bewältigen haben. In Warteschlangen um knappe Güter wettbewerben zu müssen, war etwa eine der charakteristischen Konsequenzen der in den ehemals sozialistischen Systemen gegebenen Rahmenordnung, und es konstituierte eines der alltäglichen Probleme, das die Menschen in diesen Systemen zu bewältigen hatten.

Für das *Darwinsche* Evolutionsparadigma zentral ist die Vorstellung von Evolution als einem Prozeß, in dem sich die Zusammensetzung einer Population von Individuen in Abhängigkeit von den Charakteristika ihrer Problemumwelt über die Zeit hin wandelt, und zwar in Richtung zunehmender

Angepaßtheit an diese Problemumwelt. Evolutionärer Wettbewerb wirkt als wissenschaftlicher Prozeß, er schafft Problemlösungswissen.<sup>31</sup> Der relevante Mechanismus liegt darin, daß Merkmalsausprägungen, die eine bessere Problembewältigung ermöglichen (und in diesem Sinne besser an die Problemumwelt angepaßt sind), ihren Trägern größere 'Reproduktionschancen' eröffnen, und daher eine größere Chance haben, in der nächsten Generation vertreten zu sein, während für weniger angepaßte Merkmalsausprägungen das Gegenteil gilt. Auf die oben erläuterte Vorstellung von Wirtschaftssystemen als Jurisdiktionen oder 'Nischen' und ihre Evolution in der Zeit kann man das Populationsmodell in der Weise anwenden, daß man die innerhalb der äußeren Institutionen einer Jurisdiktion sich entwickelnden Praktiken, Regeln usw. als eine Population von Lösungen für die verschiedensten Probleme interpretiert, mit denen Menschen zu tun haben. In dem Maße, in dem die 'Spielregeln' einer Jurisdiktion wirksam durchgesetzt werden, sind sie ein Teil der relevanten Problemumgebung, an die die von den Akteuren innerhalb der Jurisdiktion eingesetzten Problemlösungsstrategien mehr oder weniger gut angepaßt sein können. Je angepaßter oder problemlösungsfähiger Verhaltensmuster oder -regeln sind, um so größer ist die Chance, daß sie von den sie praktizierenden Akteuren beibehalten und von anderen imitiert werden, so daß ihr Anteil in der jeweiligen Population von Problemlösungen zu wachsen tendiert.<sup>32</sup>

Diese Vorstellung von den äußeren Institutionen – oder der Wirtschaftsordnung – einer Jurisdiktion als Teil der relevanten Problem- oder Selektionsumgebung, sowie die Vorstellung von Populationen von Problemlösungen, deren Zusammensetzung sich in Abhängigkeit von den Charakteristika der Problemumgebung über die Zeit in Richtung größerer Angepaßtheit wandelt, können in einem System mit mehreren Jurisdiktionsebenen auf die verschiedenen Ebenen angewandt werden. So können etwa die verschiedenen Formen privater wirtschaftlicher Aktivität im Rechtsrahmen eines Einheitsstaates ebenso als Population von Problemlösungen in der betreffenden 'Nische' verstanden werden, wie man die verschiedenen rechtlichen Regelungen in einem Bereich, der den Einzelstaaten innerhalb eines Bundesstaates vorbehalten ist, als Population von Problemlösungen in diesem Bereich ansehen kann. In einem Mehrebenensystem definieren die auf der jeweils betrachteten Ebene geltenden Spielregeln relevante Aspekte der Problemumwelt, innerhalb deren sich die Population von Problemlösungsversuchen auf dieser Ebene entwickelt.

Menschen sind immer und überall darauf bedacht, ihre Lage zu verbessern, entsprechend ihren Vorstellungen davon, was erstrebenswert ist, und ihrem

<sup>31</sup> Ausführlich dazu Kerber (1996a, 1996b).

<sup>32</sup> Was ein Problem darstellt, und was angepaßte oder problemlösungsfähige Strategien sind, ist natürlich stets auch eine Frage der subjektiven Wahrnehmung und Einschätzung der betroffenen Personen. Allerdings werden sich objektive Sachverhalte gegebenenfalls auch gegen abweichende subjektive Einschätzungen Geltung verschaffen.



Wissen darüber, was erfolgversprechende Strategien sind. Ihr Problemlösungswissen ist ein Produkt akkumulierter Erfahrung, des Lernens durch Versuch und Irrtum, und es umfaßt artikulierbares, explizites Wissen ebenso wie nicht bewußtes, implizites Wissen. Im hier interessierenden Zusammenhang bedeutet dies, daß Menschen immer, in allen Wirtschaftssystemen, Jurisdiktionen oder 'sozialen Nischen' bestrebt sein werden, die Probleme, vor denen sie stehen, in für sie möglichst befriedigender Weise zu lösen.<sup>33</sup> Dabei passen sie sich den durch die äußeren Institutionen – wie auch den durch andere Jurisdiktions-Charakteristika – definierten Bedingungen an, bzw. suchen diese im Rahmen der Möglichkeiten an ihre eigenen Präferenzen anzupassen. Entsprechend kann man folgern, daß die Leistungs- und Überlebensfähigkeit eines Wirtschaftssystems entscheidend davon abhängen werden, wie seine äußeren Institutionen die Problemlösungsbemühungen seiner Mitglieder kanalisieren, insbesondere davon, welchen Spielraum sie für das Experimentieren mit alternativen Problemlösungen lassen, und davon, ob sie die Problemlösungsbemühungen in sozial produktive Richtungen lenken.<sup>34</sup>

## F. Ordnungsrahmen und 'perverse' Selektion

In einem Beitrag zum Thema 'Transformation' hat *P. Pelikan* eine analoge evolutionstheoretische Vorstellung zur Erklärung des Versagens sozialistischer Systeme herangezogen. Entsprechend den oben erwähnten Unterscheidungen zwischen Rechts- und Handlungsordnung, äußeren und inneren Institutionen, oder konstitutioneller und sub-konstitutioneller Ebene, unterscheidet *Pelikan* zwischen dem Regelrahmen (R), der den Entscheidungsspielraum der Akteure innerhalb eines Wirtschaftssystems eingrenzt, und den Verhaltensstrukturen (S), die sich in einem gegebenen Regelrahmen herausbilden.<sup>35</sup> Auch bei *Pelikan* ist die Unterscheidung von R und S relativ gemeint, als eine Abgrenzung, die in einer Welt mit übereinanderlagernden Jurisdiktionsebenen auf jeweils zwei benachbarte Ebenen anwendbar ist. *Pelikan* betont ebenfalls, daß die auf

<sup>33</sup> *Alchian* (1977), S. 16, spricht von „(a)daptive, imitative, and trial-and-error behavior in the pursuit of 'positive profits'.“

<sup>34</sup> Es sei erwähnt, daß das, was oben zur Frage der Erklärung oder Voraussage von Populationsdynamik gesagt worden ist, dem entspricht, was *Hayek* (1996), S. 281 ff., zur Frage von Muster-Erklärungen oder Muster-Voraussagen bemerkt. In beiden Fällen wird nicht beansprucht, das konkrete Verhalten bestimmter Individuen erklären oder voraussagen zu können, da die Komplexität der Bedingungen der individuellen Lerngeschichte und der situativen Entscheidungsfindung spezifische Einzelfall-Prognosen in der Regel nicht zuläßt. Der Erklärungsanspruch richtet sich vielmehr darauf, die allgemeinen Wirkungsmuster zu prognostizieren, die von bestimmten Unterschieden oder Änderungen in relevanten Rahmenbedingungen zu erwarten sind.

<sup>35</sup> *Pelikan* merkt zu dieser Unterscheidung an: „In other words, R can be visualised as the rules of the game, and S as the interrelated players actually playing the game“, *Pelikan* (1992), S. 41 f.

den verschiedenen Ebenen ablaufenden Prozesse des Wandels in wirtschaftlichen Aktivitäten und Regelungen als Evolutionsprozesse anzusehen sind, wenn er sich auch primär auf die Ebene nationalstaatlicher Jurisdiktionen bezieht und vor allem die Evolution von nationalstaatlichem Regelrahmen (als R-Evolution) und innerstaatlichen wirtschaftlichen Strukturen (als S-Evolution) im Auge hat.<sup>36</sup> Dabei sieht er die 'S-Evolution' – in der hier verwandten Terminologie: die subkonstitutionelle Evolution der Handelsordnung oder der internen Institutionen – durch die jeweilige Regelordnung (R) konditioniert, so wie er umgekehrt die Trag- oder Überlebensfähigkeit der Rahmenordnung (R) abhängig sieht von der Qualität der durch sie generierten Handlungsmuster (S).<sup>37</sup> Das entscheidende Kriterium für die Beurteilung unterschiedlicher Wirtschaftssysteme ist nach *Pelikan* denn auch, in welche Bahnen deren R die S-Evolution lenkt,<sup>38</sup> und er betont – unter Bezug auf die ordnungspolitische Konzeption der Freiburger Schule – die bedeutende Rolle, die einer zweckmäßigen Gestaltung des Regelrahmens, also der Ordnungspolitik, für die Ausrichtung der S-Evolution zukommt.<sup>39</sup>

Die Förderung der Leistungsfähigkeit oder des Problemlösungspotentials eines Wirtschaftssystems ist in *Pelicans* Sicht von der Bereitstellung eines Rahmens zu erwarten, in dem evolutionäres Experimentieren und Lernen durch Versuch und Irrtumsauslese stattfinden kann.<sup>40</sup> Und als entscheidende Ursache für das Versagen sozialistischer Systeme diagnostiziert er den „katastrophalen Einfluß“, den die Regelordnung (R) dieser Systeme auf deren S-Evolution hatte,<sup>41</sup> d. h. in der hier verwandten Terminologie, auf die Evolution der Population von Problemlösungsstrategien, von wirtschaftlichen Verhaltensmustern

---

<sup>36</sup> *Pelikan* (1992), S. 43. Zu den Termini 'R-Evolution' und 'S-Evolution' bemerkt *Pelikan* (ibid.): „S-evolution consists of changes in the population of agents, or changes in the network of their relationships, or both ... R-evolution consists of changes of law and custom.“

<sup>37</sup> *Pelikan* (1992), S. 44: „Each R ... channels in its specific ways S-evolution ... In return, the performance of this S conditions the viability of the R. Poor performance triggers search for curative R-changes ('reforms' or 'transformations'), and may in the extreme ... force the entire organization to dissolve.“

<sup>38</sup> *Pelikan* (1992), S. 51: „(F)or assessing different economic systems the key criterion is how their R channels S-evolution.“ – Den Gedanken, daß „different Rs must be judged above all for their influence on S-evolution“, bezeichnet *Pelikan* (1992), S. 44, als das Kernargument seines Aufsatzes.

<sup>39</sup> *Pelikan* (1992), S. 50 ff., spricht von „rule-policies“ und deren Aufgabe, „to search for suitable institutional design“ (ibid., S. 54).

<sup>40</sup> So bemerkt *Pelikan* (1992), S. 49, im Hinblick auf wettbewerbliche Güter- und Kapitalmärkte mit offenem Zugang und effektiver Mißerfolgsauslese, es sei die „trial-and-error evolution, which may eventually produce highly competent organizations, without requiring any perfectly competent planner, or creator, for its beginning.“

<sup>41</sup> *Pelikan* (1992), S. 44: „It was the poor performance of their Rs that caused the socialist economies to fail and ... it was the disastrous influence of these Rs on S-evolution that was the main cause of this poor performance.“

und Organisationen im Rahmen sozialistischer Spielregeln: „All socialist Rs then turn out to have the double disadvantage ... that ... they raise greater obstacles to potentially successful trials, and at the same time are less strict at eliminating committed organizational errors. As the effects of this double disadvantage cumulate over time, the S evolved under a socialist R will increasingly be scourged by backward industries and mediocre or outright wasteful firms“ (*Pelikan* 1992, S. 53).<sup>42</sup>

Im Rahmen von sozialistischen Ordnungen, nicht anders als in sonstigen sozialen Umwelten, suchen Menschen ihre Lage zu verbessern, nutzen sie ihre Erfindungsgabe, um neue, und möglicherweise bessere Lösungen für die Probleme zu finden, denen sie sich gegenüber sehen, und sie lernen durch eigene Erfahrung, wie auch indirekt durch die Erfahrung anderer, welche Problemlösungsstrategien für sie wünschenswertere Resultate hervorzubringen versprechen als andere. Auch unter sozialistischen Regimen findet, in der Terminologie Pelikans, S-Evolution statt, auch hier entwickelt sich die Population von Problemlösungsstrategien über die Zeit in Richtung größerer Angepaßtheit an die durch die geltenden Spielregeln definierten Beschränkungen. Das Problem der kollabierten sozialistischen Systeme war, daß sie die Findigkeit und rationale Anpassungsfähigkeit der Menschen in ihrem Geltungsbereich unter eine Regelordnung zwangen, die deren Problemlösungsbemühungen in sozial unproduktive oder gar destruktive Richtungen lenkte.<sup>43</sup> Die unter diesen Bedingungen gewachsenen Populationen von Problemlösungsstrategien, von Verhaltensdispositionen, Organisationsformen usw., bilden heute die Hypothek, die auf den Transformationsstaaten lastet.

Den grundlegenden Konstruktionsfehler der sozialistischen Systeme kann man, etwas anders formuliert, auch darin sehen, daß sie eine 'perverse Problem- oder Selektionsumwelt' konstituierten, 'pervers' in dem Sinne, daß sie – intendiert und unintendiert – wirtschaftliche Verhaltensstrategien zu ermutigen tendierten, die, in der ihnen vorgegebenen Problemumwelt, für die einzelnen Akteure zwar individuell rational waren, aber in ihren Auswirkungen die wirtschaftliche Tragfähigkeit der betreffenden Systeme erodierten.<sup>44</sup> Wenn die

<sup>42</sup> *Neuber* (1995), S. 115, spricht vom „innovative deficit of the socialist economies“ als dem „crucial distinguishing factor between market economies and planned economies: innovation is a decentralized process, requiring an adequate 'selection environment'“.

<sup>43</sup> *Neuber* (1995), S. 112, bemerkt in ähnlichem Sinne: „(T)he stereotypical understanding of planned economies fails to recognize that much of the behavioral, and consequently structural, rigidity that could be observed was in itself the result of rational adaptation by economic agents to the prevailing structure.“

<sup>44</sup> Ein typisches Beispiel für die perverse Selektionsdynamik kann man etwa im Zusammenhang zwischen der häufig erwähnten hohen Abwesenheitsrate in sozialistischen Betrieben und den Bedingungen des Gütererwerbs in den sozialistischen Systemen sehen: Je wichtiger für den individuellen Erwerb gewünschter Güter das Anstehen in den richtigen Warteschlangen ist, und um so mehr das Anstehen in Warteschlangen zu Lasten der Zeit für güterschaffende Arbeit geht, um so



sozialistischen Systeme auch ein besonders krasses Beispiel bieten, so ist doch das Problem 'perverse Selektion' keineswegs auf sie beschränkt. Es findet sich auch in den Wirtschaftssystemen des Westens und dürfte eine der Quellen für die gegenwärtig allenthalben diagnostizierte Krise des Wohlfahrts- und Sozialstaates sein. Perverse Selektion liegt vor, wenn die 'Fehlerrückmeldung' dadurch außer Funktion gesetzt wird, daß unprofitabel gewordene Strukturen durch Protektion oder Subventionen konserviert werden, während die (noch) profitablen Bereiche dadurch 'bestraft' werden, daß sie – direkt oder indirekt – mit den Kosten der Erhaltung der defizitären Bereiche belastet werden.<sup>45</sup> Und perverse Selektion liegt ebenfalls vor, wenn durch sozialstaatliche Regulierungen und Abgabenbelastungen die wirtschaftlichen Tätigkeiten entmutigt werden, die nötig wären, um die Einnahmen zu generieren, aus denen sozialstaatliche Leistungen überhaupt nur zu finanzieren sind, während die Nachfrage nach diesen Leistungen stimuliert wird. Perverse Selektion lenkt die Population von jurisdiktionsinternen Problemlösungsbemühungen in eine Richtung, die die Überlebensfähigkeit des betreffenden Ordnungsrahmens untergräbt.

Perverse Selektionsumgebungen haben Ähnlichkeit mit 'Sozialfallen' (wie dem Gefangenen-Dilemma), in denen ein Konflikt zwischen den Verhaltensweisen besteht, die für die betroffenen Akteure individuell vorteilhaft oder rational sind, und den Verhaltensweisen, die in ihrem gemeinsamen Interesse liegen würden. Kann man die positive Funktion staatlicher Ordnung darin sehen, daß sie den Bürgern hilft, bestimmte soziale Dilemmata zu vermeiden oder aufzuheben, so liegt die Problematik 'perverse' Ordnungen gerade darin, daß sie soziale Dilemmata kreieren. In Jurisdiktionen oder 'sozialen Nischen', die ihren Mitgliedern eine perverse Selektionsumgebung vorgeben, werden die rationalen Anpassungshandlungen der Mitglieder in eine Richtung gelenkt, die die Überlebensfähigkeit der betreffenden 'Nische' zunehmend schwächt. Bei einem im Markt operierenden Unternehmen wäre ein Fall perverse Selektion etwa gegeben, wenn unternehmensintern Verhaltensstrategien gefördert werden, die den Markterfolg des Unternehmens gefährden. Bei einer (national-)staatlichen Jurisdiktion wäre ein solcher Fall etwa gegeben, wenn die relevanten Spielregeln für wirtschaftliche Aktivitäten eine systematische Abwanderung produktiver Ressourcen in andere Jurisdiktionen oder in die Schattenwirtschaft induzieren.<sup>46</sup>

---

knapper werden die gesuchten Güter, und um so attraktiver wird es, sich von der Arbeit zu entfernen, um sich an der Jagd nach den knappen Gütern zu beteiligen usw.

<sup>45</sup> *Streit* (1995a), S. 358: „Da die Privilegien meist aus Kompensation für oder Schutz vor Wettbewerbswirkungen bestehen, wird die Selektionskraft des Marktprozesses ebenso geschmälert wie die Restabilisierung durch Anpassung.“ – *Jones* (1995), S. 95: „The cost of protectionism is evident. It is the classic instance of reinforcement of unadaptability.“

<sup>46</sup> *Streit* (1995b), S. 119, bemerkt zu diesem Thema: „Die Abwanderung aus der offiziellen Wirtschaft hat de facto eine Verkleinerung des Geltungsbereichs des Systems staatlich gesetzter

Das Problem 'perverser Selektion' resultiert typischerweise aus dem Bemühen, eine Jurisdiktion als 'soziale Nische' für wirtschaftliche Aktivitäten hospitable zu machen oder zu erhalten, die unter den Wettbewerbsbedingungen in der Jurisdiktionsumwelt nicht bestandsfähig wären – ob dies nun, wie im Falle der sozialistischen Systeme, mit ideologischer Begründung erfolgt oder, wie im Falle westlicher Wohlfahrtsstaaten, als Folge von Rent-seeking. Wenn auch die Ordnung *jeder* Jurisdiktion Ausdruck des Versuchs ist, intern eine für erwünschte Aktivitäten hospitable Umgebung zu schaffen, und wenn auch der Versuch der Schaffung hospitaabler sozialer Umweltbedingungen auf die außerhalb einer Jurisdiktion bestehenden Wettbewerbsbedingungen ausgeweitet werden kann (durch Ordnungspolitik auf höherer Jurisdiktionsebene), so erfolgen doch all solche Bemühungen notwendigerweise stets unter den Restriktionen, die sich aus den Anforderungen an die Überlebensfähigkeit der betreffenden Rahmenordnungen ergeben. Und deren Überlebensfähigkeit ist, dies ist der Kern der vorangehenden Argumentation, stets abhängig von den Steuerungswirkungen, die sie auf die Entwicklung der internen Population von Problemlösungsstrategien ausüben.

## G. Schluß

In einer zukunfts offenen, evolutionären Umwelt können Wirtschaftssysteme sich nicht der Notwendigkeit der Anpassung an sich ständig ändernde Bedingungen entziehen. Dies gilt erst recht unter den Bedingungen der zunehmenden Globalisierung von Märkten. Der Versuch, sich solche Anpassung durch protektionistische Isolierung zu ersparen, kann nur zu aufgestautem Anpassungsbedarf führen, dessen nachteilige Konsequenzen in besonders drastischer Weise durch die Probleme illustriert werden, die die Transformationsstaaten zu bewältigen haben.

Daß man sich der Notwendigkeit der Anpassung nicht entziehen kann, bedeutet andererseits nicht, daß man die Art und Weise, in der diese Anpassung erfolgt, nicht nach Wertgesichtspunkten gestalten könnte, sowohl durch die Wahl der Rahmenordnung auf der Ebene einer gegebenen Jurisdiktion, wie auch durch Ordnungsvereinbarungen zwischen Jurisdiktionen.<sup>47</sup> Ordnungspo-

---

oder formeller Regeln (Institutionen) zur Folge, an denen sich Markthandlungen orientieren.“ – Im Hinblick auf die sozialistischen Systeme ist häufig argumentiert worden, daß allein die durch die Schattenwirtschaft geschaffene Anpassungsflexibilität das offizielle Planungssystem vor dem früheren Kollaps bewahrt hat.

<sup>47</sup> In Anlehnung an eine von F. Böhm (1980), S. 200, zur Charakterisierung einer Marktwirtschaft benutzten Metapher könnte man sagen, daß es bei der Ordnung eines anpassungs- und überlebensfähigen Wirtschaftssystems um so etwas wie die Gestaltung einer *Parklandschaft* geht, die sich einerseits vom Wildwuchs einer Naturlandschaft, andererseits von der Kunstatmosphäre

litische Bemühungen können auf den verschiedensten Jurisdiktionsebenen ansetzen, mit dem Ziel, den in einer Welt der Knappheit unvermeidbaren Wettbewerb in wünschenswerte und sozial produktive Bahnen zu lenken. Über die 'Spielregeln' sozialen Zusammenlebens können auf verschiedensten Ebenen, für mehr oder minder umfassende Jurisdiktionen, Vereinbarungen zum Vorteil aller Beteiligten getroffen werden. Doch all solche Versuche der Schaffung hospitablerer 'sozialer Nischen' stehen immer unter den Restriktionen, die ihnen eine sich ständig wandelnde Umwelt vorgibt.

Die Überlebensfähigkeit eines Wirtschaftssystems hängt von seiner Fähigkeit ab, die fortdauernde Teilnahmebereitschaft von Jurisdiktionsmitgliedern im Rahmen der das System konstituierenden Regelordnung zu sichern. Überlebensfähigkeit setzt die Fähigkeit einer Ordnung voraus, sich an Umweltveränderungen anpassen zu können, durch Anpassungsvorgänge, die sich im Rahmen der gegebenen Regelordnung vollziehen, wie auch durch Anpassung der Regelordnung selbst. Dabei können die aus dem internen politischen Prozeß einer Jurisdiktion resultierenden Leistungsanforderungen an ein Wirtschaftssystem mit den Anforderungen in Konflikt geraten, die aus der Sicherung seiner Überlebensfähigkeit resultieren. Nicht alle Leistungsanforderungen an ein Wirtschaftssystem sind mit den Erfordernissen der Überlebensfähigkeit kompatibel. Den Zusammenbruch der sozialistischen Systeme kann man in diesem Sinne auch als Konsequenz der Inkompatibilität von sozialistischen Leistungsanforderungen und Überlebenserfordernissen ansehen. Und bei den Diskussionen um den Reformbedarf in westlichen Wohlfahrtsstaaten geht es ebenfalls um Aspekte dieses Problems.

In einer zukunfts offenen Welt, in der wir nicht im vorhinein wissen können, was die besten Lösungen für die uns bekannten Probleme sind, noch wissen können, mit welchen uns noch unbekannten Problemen wir es in der Zukunft zu tun haben werden, hängt das Problemlösungspotential eines Wirtschaftssystems davon ab, wie lern- und anpassungsfähig es ist. Diese Fähigkeit hängt einerseits von seinem Innovationspotential ab,<sup>48</sup> also davon, welchen Raum und welche Anreize es für das Experimentieren mit alternativen Problemlösungen auf den verschiedenen Problemebenen bietet, und wie offen und rezeptiv es ist für Neuerungen in seiner Umwelt.<sup>49</sup> Und sie hängt andererseits von

---

eines Gewächshauses unterscheidet, in dem sich Pflanzenpopulationen in Isolation von ihrer Umwelt entwickeln.

<sup>48</sup> Was Popper (1972), S. 70, von Organismen sagt, gilt, in Modifikation, auch für Wirtschaftssysteme: „Only if the organisms produce mutations ... and thus involve mutability, can they survive ... in a changing world.“ – Im Hinblick auf Wirtschaftssysteme bemerkt Röpke (1990), S. 117: „In evolution, the ability to innovate is what counts.“

<sup>49</sup> Killick (1995), S. 22 f.: „(A) society which is thoroughly exposed to commerce with, and investment from, the rest of the world is more likely to be aware of the changes around it, and more receptive to new ideas.“

seiner Selektionsfähigkeit ab, d. h. davon, wie zuverlässig und zügig seine Mechanismen der Fehler-Elimination arbeiten.<sup>50</sup> Es sind die Vorzüge, die sie in beiden Hinsichten aufweisen, die für wettbewerbsoffene, marktliche Ordnungen sprechen.<sup>51</sup>

## Literaturverzeichnis

- Alchian, A.A.* (1977), Uncertainty, Evolution and Economic Theory, in: *Economic Forces at Work*, Indianapolis, S. 15-35.
- Böhm, F.* (1980), Freiheit und Ordnung in der Marktwirtschaft, in: *Mestmäcker, E.-J., Hg., Freiheit und Ordnung in der Marktwirtschaft*, Baden-Baden, S. 195-209.
- Buchanan, J.M.* (1990), The Domain of Constitutional Economics, in: *Constitutional Political Economy*, Vol. 1, S. 1-18.
- Dopfer, K. / Raible, K.-F.* (1990), Hg., *The Evolution of Economic Systems – Essays in Honor of Ota Sik*, London.
- Hayek, F.A.* (1952), Die Verwertung des Wissens in der Gesellschaft, in: *Individualismus und wirtschaftliche Ordnung*, Salzburg, S. 103-21.
- (1969), Rechtsordnung und Handelsordnung, in: *Freiburger Studien – Gesammelte Aufsätze*, Tübingen, S. 161-98.
- (1996), Die Theorie komplexer Phänomene, in: *Die Anmaßung von Wissen – Neue Freiburger Studien* (herausgegeben von Wolfgang Kerber), S. 281-306.
- Hesse, G.* (1995), Wirtschaftswissenschaftliche Evolutionstheorie. Gründe und Beispiele, in: *Haupt, R. / Lachmann, W., Hg., Selbstorganisation in Markt und Management*, Neuhausen, S. 25-36.
- Heuss, E.* (1990), Evolution and Stagnation of Economic Systems, in: *Dopfer, K. / Raible, K.-F., Hg., op. cit.*, S. 91-99.
- Jones, E.L.* (1995), Economic Adaptability in the Long Term, in: *Killick, T., Hg., op. cit.*, S. 70-110.
- Kerber, W.* (1996a), Recht als Selektionsumgebung für evolutionäre Wettbewerbsprozesse, in: *Priddat, B. / Wegner, G., Hg., Zwischen Evolution und Institution – Neue Ansätze in der ökonomischen Theorie*, Marburg, S. 301-30.
- (1996b), Wettbewerb als Hypothesentest: Eine evolutionäre Konzeption wissenschaftlichen Wettbewerbs, in: *Delhaes, K.v. / Fehl, U., Hg., Dimensionen des Wettbewerbs*, Stuttgart, S. 29-78.
- Killick, T.* (1995), Hg., *The Flexible Economy – Causes and Consequences of the Adaptability of National Economies*, London / New York.

---

<sup>50</sup> Dazu *Ritter* (1995).

<sup>51</sup> *Röpke* (1990), S. 115: „What characterises this stability of an evolving economy is changeability itself. Stability is created by the continuous adaptation and the innovative responses of the market participants. The system is stabilised by its own variations.“

- (1995a), *Relevance, Meaning and Determinants of Flexibility*, in: Killick, T., Hg., op. cit., S. 1-33.
- (1995b), *Conclusions: Economic Flexibility, Progress and Policies*, in: Killick, T., Hg., op. cit., S. 365-94.
- Lachmann, L.M. (1963), Wirtschaftsordnung und wirtschaftliche Institutionen*, in: ORDO, Bd. 14, S. 63-77.
- Leipold, H. (1991), Institutioneller Wandel und Systemtransformation – Ökonomische Erklärungsansätze und ordnungspolitische Folgerungen*, in: Wagener, H.-J., Hg., *Anpassung durch Wandel – Evolution und Transformation von Wirtschaftssystemen*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 206, Berlin, S. 17-38.
- Mestmäcker, E.-J. (1993), Recht in der offenen Gesellschaft*, Baden-Baden.
- Neuber, A. (1995), Adapting the Economies of Eastern Europe: Behavioral and Institutional Aspects of Flexibility*, in: Killick, T., Hg., op. cit., S. 111-53.
- Pelikan, P. (1992), The dynamics of economic systems, or how to transform a failed socialist economy*, in: *Journal of Evolutionary Economics*, Vol. 2, 39-63.
- Popper, K.R. (1972), Objective Knowledge – An Evolutionary Approach*, Oxford.
- (1994), *Alles Leben ist Problemlösen*, München.
- Ritter, U.P. (1995), Die Evolution von Wirtschaftssystemen, das Interdependenztheorem und die Poppersche Falsifikationsidee*, in: Wagner, A. / Lorenz, H.-W., Hg., *Studien zur Evolutorischen Ökonomik III*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 195/III, Berlin, S. 227-42.
- Röpke, J. (1980), Zur Stabilität und Evolution marktwirtschaftlicher Systeme aus klassischer Sicht*, in: Streißler, E. / Watrin, Ch, Hg., *Zur Theorie marktwirtschaftlicher Ordnungen*, Tübingen, S. 125-54.
- (1990), *Evolution und Innovation*, in: Dopfer, K. / Raible D.-F., Hg., op. cit., S. 110-20.
- Streit, M.E. (1994), Die europäischen Wohlfahrtsstaaten nach dem Zusammenbruch des Sozialismus*, Schriftenreihe der Ernst-Abbe-Stiftung, Heft 4, Jena.
- (1995a), *Freiburger Beiträge zur Ordnungsökonomik*, Tübingen.
- (1995b), *Dimensionen des Wettbewerbs – Sytemwandel aus ordnungsökonomischer Sicht*, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 44. Jg., S. 113-34.
- Syrquin, M. (1995), Flexibility and Long-Term Economic Development*, in: Killick, T., Hg., op. cit., S. 34-63.
- Vanberg, V. (1982), Markt und Organisation – Individualistische Sozialtheorie und das Problem korporativen Handelns*, Tübingen.
- (1990), *Vom Wettkampf der Systeme zum Wettbewerb von Ordnungen*, in: *Neue Zürcher Zeitung*, Nr. 173, 28./29. Juli, S. 35.
- (1992), *Innovation, Cultural Evolution, and Economic Growth*, in: Witt, U., Hg., *Explaining Process and Change – Approaches to Evolutionary Economics*, Ann Arbor, S. 105-21.
- (1995), *Ordnungspolitik und die Unvermeidbarkeit des Wettbewerbs*, in: Francke, H.H., Hg., *Ökonomischer Individualismus und freiheitliche Verfassung*, Freiburg, S. 187-211.

– / Kerber, W. (1994), Institutional Competition Among Jurisdictions, in: Constitutional Political Economy, Vol. 5, S. 193-219.

Vining, R. (1984), On Appraising the Performance of an Economic System, Cambridge.

Wicksell, K. (1896), Finanztheoretische Untersuchungen nebst Darstellung und Kritik des Steuerwesens Schwedens, Jena.



# **Der Zusammenhang zwischen gewachsener und gesetzter Ordnung: Einige Lehren aus den postsozialistischen Reformverfahren**

Von *Helmut Leipold*, Marburg

## **A. Ordnungstheoretische Defizite**

Der Zusammenhang zwischen gewachsenen und bewußt gestalteten Ordnungen bleibt in vielen Lebensbereichen bisher noch ein weitgehend dunkler Fleck. Das Wissensdefizit hat der Evolutionstheoretiker *Kauffman* (1996, S. 281) auf den Punkt gebracht: „Nirgendwo in der Wissenschaft gibt es eine geeignete Methode, um die Verzahnung von Selbstorganisation, Selektion, Zufall und planmäßiger Gestaltung zu erfassen und zu erforschen.“ Ein „ansatzweises Verständnis“ dieser Verzahnung sei alles, was man gegenwärtig erhoffen dürfe. Diese Einschätzung gilt erst recht für die verschiedenen wirtschaftlichen Ordnungstheorien und deren Verständnis des Zusammenhangs zwischen gewachsener und gesetzter Ordnung. Grob vereinfacht lassen sich die Theorien dahingehend unterscheiden, daß sie die Voraussetzungen und Wirkungen entweder der gewachsenen Ordnung oder aber der zu setzenden Ordnung betonen, ohne dabei die Bedingungsbeziehungen zu klären. Das eher einseitige Erkenntnisinteresse sei an einigen prominenten Theorieansätzen verdeutlicht.

In der evolutorischen Ordnungstheorie von *Hayek*, die in der Tradition der schottischen Moral- und Gesellschaftstheorie steht, ist das primäre Erkenntnisinteresse auf die Analyse der spontanen, also der gewachsenen Ordnung gerichtet. Im Einklang mit *Ferguson* interpretiert *Hayek* diese Ordnung als das Resultat menschlichen Handelns, nicht jedoch des bewußten Entwurfs. Dabei konzidiert *Hayek* (1971, S. 10), daß „... wir zwar bemüht sein müssen, unsere Einrichtungen zu verbessern, wir sie aber nie als Ganzes neu schaffen können.“ Bei dieser Einsicht bleibt jedoch weitgehend unklar, wann, warum und wieviel bewußt gestaltete Verbesserungen erforderlich sind. Die Unklarheit wird bei dem Vorhaben deutlich, die *Hayeksche* Theorie für die aktuelle Umgestaltungspolitik in Mittel- und Osteuropa anzuwenden. Es wäre etwa paradox, die Bedingungen für die Entfaltung einer spontanen Ordnung entweder bewußt gestalten oder auf deren spontane Entstehung warten zu wollen. Die Ordnungstheorie von *Hayek* dürfte deshalb für die praktische Umgestaltungspolitik wenig ergiebig sein (vgl. *Voigt* 1994).



Im Unterschied zu *Hayek* erhält die gesetzte Ordnung in der Ordnungstheorie von *Eucken* den Vorrang. Es dominiert die Skepsis gegenüber der unsichtbaren Hand, die nach *Eucken* (1952, S. 360) nicht ohne weiteres Ordnungsformen schafft, in denen Einzel- und Gesamtinteresse harmonisieren. „Frühere Zeiten, welche die Wirtschaftsordnung wachsen lassen konnten, hatten es einfacher. Die komplizierte Welt mit der entwickelten Technik, der Industrie und den Menschenmassen muß anders vorgehen.“ (*Eucken* 1952, S. 253). Die Botschaft für die aktuelle Umgestaltungspolitik ist unmißverständlich: Sie hat die Rahmenbedingungen für eine wettbewerbliche Marktwirtschaft gemäß den konstitutiven Prinzipien bewußt zu setzen. Die Relevanz der gewachsenen Ordnung berücksichtigt *Eucken* zumindest mit dem Verweis auf das „historische Moment“, womit Spielräume in der konkreten Abfolge einer prinzipientreuen Ordnungspolitik konzidiert werden. Dennoch bleiben die Herstellung des funktionsfähigen Preissystems, der Geldwertstabilität, der Liberalisierung des Handels, des Privateigentums und des Vertrags- und Handelsrechts die unverzichtbaren Fixpunkte der wirtschaftlichen Umgestaltung, die möglichst schnell und simultan zu gewährleisten sind. Eine funktionierende Ordnung entsteht demnach durch staatliche Setzung.

Das ordoliberalen Konzept der wirtschaftlichen Umgestaltung unterscheidet sich nur unwesentlich vom Standardrezept, das die neoklassische Wirtschaftstheorie einschließlich der ökonomischen Institutionentheorie anbieten. Dessen Botschaft hat *Fischer* (1994, S. 237) dahingehend zusammengefaßt, daß der Staat so schnell wie möglich für die makroökonomische Stabilisierung, die Liberalisierung der Preise und des Handels und den simultanen Aufbau eines rechtlich-institutionellen Rahmenwerks für Märkte zu sorgen hat. Auch hier wird also die marktwirtschaftliche Ordnung als staatliche Aufgabe gesehen, wobei der Bezug zur gewachsenen Ordnung vollends fehlt. Die Reformländer erscheinen als *tabula rasa*, als geschichtsloses und moralfreies Feld, das es primär durch staatliche Rahmensetzung und dann durch private Initiativen zu bestellen gelte. Ordnung wird hierbei mit dem Rahmenwerk identifiziert, das der Staat durchzusetzen habe. Das naive Ordnungsverständnis kulminiert in der zumindest anfänglich verbreiteten Euphorie, die rechtlich-institutionelle Basis der Marktwirtschaft ließe sich innerhalb eines Jahres schaffen (vgl. *Sachs* 1990, S. 19). Die reale Entwicklung in den Reformländern hat diese Erwartung nicht bestätigt. Eine funktionsfähige Wirtschaftsordnung läßt sich offensichtlich nicht verordnen, und zwar selbst dann nicht, wenn die empfohlenen Prinzipien praktisch weitgehend beherzigt werden. Solange der Einfluß der gewachsenen Ordnung vernachlässigt wird, kann die staatliche Umgestaltungspolitik nicht das halten, was deren Advokaten versprechen. Damit ist die ordnungstheoretische Intention dieses Beitrages angesprochen.

Zunächst sollen schlaglichtartig einige Entwicklungen und Ergebnisse des Umgestaltungsprozesses aufgezeigt werden, die von der wirtschafts- und ord-

nungstheoretischen Profession nicht erwartet wurden und die sich auch im nachhinein mit Hilfe des tradierten Wissensstandes nicht befriedigend erklären lassen. Überraschend sind vor allem die unterschiedlichen wirtschaftlichen Reformergebnisse, die mit unterschiedlichen Entwicklungen von Recht und Ordnung in den Reformländern einhergehen (B.). Anschließend wird versucht, diese Unterschiede mit Hilfe institutionen- und das heißt vor allem spieltheoretischer Ansätze zu erklären. Dabei soll die Relevanz gewachsener moralischer Bindungen für die institutionelle Entwicklung betont werden (C.). Dieser Faktor wird in den traditionellen ökonomischen Ordnungstheorien entweder nur ansatzweise behandelt oder ganz übersehen. Insofern geht es letztlich darum, einige Anstöße für ein besseres, wenn auch noch ansatzweises Verständnis der Verzahnung von gewachsener und gesetzter Ordnung zu präsentieren und anhand der Erfahrungen in den Reformländern zu belegen (D.).

## **B. Einige überraschende Ergebnisse der wirtschaftlichen und institutionellen Entwicklung**

Der Verlauf und die Ergebnisse der wirtschaftlichen, rechtlichen und politischen Umgestaltung sind so vielfältig und überraschend, daß sie hier nur schlaglichtartig beleuchtet werden können. Ein erster Überraschungseffekt war der starke Einbruch der Produktion und der Investitionen. Das von der Bevölkerung, den Regierungen und auch dem Großteil der Ökonomen erwartete schnelle Wirtschaftswunder blieb aus oder doch weit hinter den Prognosen zurück. Nicht nur in Ostdeutschland erlebten die wirtschaftlichen und anderen Landschaften trotz enormer westgärtnerischer Pflegehilfen eine eher flauere Blüte. In Rußland etwa erreichten 1995 das Bruttoinlandsprodukt nur noch 60%, die Industrieproduktion knapp 50% und die Bruttoanlageninvestitionen ganze 30% des freilich statistisch fragwürdigen Standards von 1989. Die beachtlichen wirtschaftlichen Einbrüche lassen sich für alle Reformländer ungeachtet der statistischen Erfassungsprobleme belegen und sind unter dem Stichwort des J-Kurveneffekts auch vielfach diskutiert worden. Als Kronzeuge der überraschten Profession sei *Kornai* (1995, S. 165) angeführt, der eingesteht, daß er wie fast alle Wirtschaftsexperten das Ausmaß des wirtschaftlichen Niedergangs deutlich unterschätzt habe.

Nicht weniger überraschend sollten die unterschiedlichen wirtschaftlichen Reformergebnisse in den einzelnen Ländern sein, die nur bedingt der länderspezifischen Reformpolitik zurechenbar sind. *Barisitz* (1995) hat den „Versuch einer Einstufung“ der mittel- und osteuropäischen Länder gemäß den Reformfolgen unternommen. Ausgangspunkt der Einstufung ist die übliche Klassifikation der Umgestaltungspolitik in die Bereiche der makroökonomischen Stabilisierung, der mikroökonomischen Liberalisierung und der institu-

tionellen Restrukturierung. Als Indikatoren für Erfolge der makroökonomischen Stabilisierung dienen die jährliche Inflationsrate, das Defizit des Staatshaushalts und der Leistungsbilanzsaldo. Als Indikatoren für die Erfolge der Ordnungspolitik, d. h. der Mikroliberalisierung und der institutionellen Reformen, fungieren die Zunahme der Ex- und Importe, der Anteil des Privatsektors am Bruttoinlandsprodukt und die Restrukturierung der Staatsbetriebe, gemessen an der Arbeitslosenrate. Für jeden Indikator werden Intervallwerte bestimmt und mit Punkten (Noten) bewertet. Eine jährliche Inflationsrate bis zu 10% wird beispielsweise als sehr gut bewertet und erhält 3 Punkte, während eine Inflationsrate über 300% als schwach eingestuft wird und 0 Punkte erhält. Bezüglich des „reinen Reformersfolges“ gelangt *Barisitz* für 1994 zur folgenden Einstufung der Reformländer: Als Spitzenreiter schneiden Tschechien, Kroatien, Polen und Slowenien ab. Die Slowakei, Estland und Ungarn nehmen einen Mittelplatz ein. Am Ende rangieren Rumänien, Rußland, Bulgarien und die Ukraine, die vergleichsweise zu den Spitzenreitern im Schnitt nur die Hälfte der Punkte erzielen.

Dieser Versuch der Einstufung ist sicherlich diskussionswürdig. Er bestätigt jedoch die in allen statistischen Vergleichen nachweisbaren deutlichen Unterschiede der Wirtschaftsergebnisse zwischen den mitteleuropäischen Reformländern einerseits und den ost- und südosteuropäischen Ländern andererseits (vgl. *Urban / Podkaminer* 1996). Das provoziert die Frage nach den Ursachen der Unterschiede. Es dürfte schwerfallen, die wirtschaftlichen Erfolge oder Mißerfolge eindeutig der Qualität und dem Tempo der wirtschaftlichen Umgestaltungspolitik zuzurechnen. Die Unterscheidung zwischen Schocktherapie und Gradualismus ist ohnehin fragwürdig. Schockartige Reformen gab es lediglich im Bereich der makroökonomischen Stabilisierung und der mikroökonomischen Liberalisierung, die mit geringen Zeitabständen in allen Reformländern mehr oder weniger konsequent durchgeführt wurden. Dagegen verlief und verläuft der ordnungspolitische Umbau überall eher schleppend, also gradualistisch (vgl. *Hoen* 1996; *Winiecki* 1995). Die markanten Unterschiede beziehen sich hierbei auf die Geltung der formalen Gesetze und Regeln, die häufig macht- und gewohnheitsbedingt ausgenutzt, unterlaufen oder ignoriert werden. Auch die Grenze zwischen rechtlich relativ stabilen und eher instabilen Ländern verläuft erstaunlich eng entlang einer Grenze, die im üblichen Verständnis mitteleuropäische Länder von ost- und südosteuropäischen Ländern unterscheidet. Diese Tatsache deutet den Einfluß der gewachsenen Ordnung an und gilt es daher zu erklären.

Ein dritter überraschender Effekt ist in der spürbar abnehmenden Zustimmung der Menschen zur politischen und vor allem wirtschaftlichen Reformpolitik zu sehen. Die anfängliche Euphorie hat sich jedenfalls in einer erstaunlich kurzen Zeitspanne verflüchtigt. Dafür gibt es mehrere Indikatoren. Die Reformmüdigkeit wird in allen Meinungsumfragen belegt. In Polen, das ja eher

als erfolgreiches Reformland gilt, wurden die Wirtschaftsreformen in 1993 und 1994 nur von ca. 30% der Bevölkerung unterstützt. Mehr als 50% der Bevölkerung empfanden die wirtschaftlichen Verhältnisse nach fünf Reformjahren als Verschlechterung gegenüber den alten sozialistischen Bedingungen. Als besonders negative Erfahrungen wurden der Anstieg der allgemeinen Kriminalität (93%), der Wirtschaftskriminalität (89%), der Einkommensunterschiede zwischen reichen und armen Schichten (87%) sowie die Abnahme der Hilfsbereitschaft (62%) und der sozialen Sicherheit (57%) genannt (vgl. *Sztompka* 1995, S. 266).

In den ost- und südosteuropäischen Ländern vermitteln die Meinungsumfragen ein noch desolateres Bild. Beispielhaft sei eine im Sommer 1995 in Rußland durchgeführte Umfrage genannt, in der die Zahl der mit den wirtschaftlich-sozialen Bedingungen Unzufriedenen mit einem Verhältnis von 8:1 die der Zufriedenen überstieg (vgl. *Shlapentokh* 1996, S. 407).

Meinungsumfragen sind nur oberflächliche Momentaufnahmen der Interessen und Stimmungen. Sie finden eine indirekte Entsprechung in den Wahlerfolgen ehemals kommunistischer Parteien und Funktionäre, auch wenn diese im sozialdemokratischen Gewand auftreten. Die unerwartete Resistenz oder gar Renaissance der kommunistischen Parteien und Politiker sind Ausfluß der Unzufriedenheit mit den herrschenden Verhältnissen, insbesondere mit dem Zerfall von Recht und Ordnung. Die verschiedenen Untersuchungen und Berichte über den Einfluß der organisierten Kriminalität, über die Bestechlichkeit der staatlichen Amtsträger und deren Zusammenarbeit mit der organisierten Kriminalität sind desillusionierend (vgl. etwa den Insiderbericht von *Kreye* 1996). Parallelen zum Sozialdarwinismus schlimmster Sorte oder zur *Hobbesschen* Anarchie sind wohl nicht überzogen. *Sztompka* (1995, S. 254) hat die Untersuchungen dahingehend zusammengefaßt, daß die Reformländer in einem „Syndrom des Mißtrauens“ gefangen seien. Folgerichtig sieht er im wechselseitigen Vertrauen die knappste Ressource.

Das Mißtrauen der Bevölkerung richtet sich vorrangig gegen alle staatlichen Institutionen und Personen, die der Korruption und der verdeckten Kooperation mit der organisierten Kriminalität bezichtigt werden. Als treibende Motive für das korrupte Verhalten der Politiker, der Polizei und der Justiz sind die persönliche Bereicherung, aber auch die pure Angst und Überlebensvorsorge zu vermuten. Jeder Inhaber einer verantwortlichen Position in Politik, Wirtschaft oder Verwaltung muß für ein eigenes Schutzdach sorgen und dafür mit Geld oder illegalen Gefälligkeiten zahlen. Das Schutzdach, das die Russen „*krysha*“ nennen, wird von korrupten Staatsorganen oder kriminellen Organisationen geliefert, wobei die offene oder versteckte Kollusion zwischen beiden „Schutzelieferanten“ üblich ist. Nach Schätzungen soll es in den GUS-Staaten ca. 1400 kriminelle Organisationen geben, die selbst einen beachtlichen Teil der Unternehmen direkt und den Großteil der Unternehmen indirekt kontrollieren

und für den Schutz zwischen 10 bis 30% (und mehr) der Einnahmen kassieren sollen (vgl. *Shlapentokh* 1996, S. 402; *Saizew* 1994; *Waksberg* 1993). Das genaue Ausmaß der illegalen Aktivitäten kann niemand kennen, zumal die Trennlinie zwischen Legalität und Illegalität mehr und mehr verschwimmt.

Viele Berichte und Studien über die sozialen Verhältnisse in den ost- und südosteuropäischen Reformländern zeichnen ein düsteres Bild. Lohn- und Soldzahlungen werden unterschlagen, Steuern werden endemisch hinterzogen, vertragliche Abmachungen werden mißachtet, verwertbare und separierbare Bestände des Staats- oder Kollektivvermögens einschließlich der Waffenbestände der ehemals ruhmreichen Armeen werden verschachert, Zulassungen und Zeugnisse werden meistbietend verwertet und Privatisierungsanteile der Beschäftigten werden von den Managern gegen vage Arbeitsplatzgarantien abgehandelt. Die Liste der illegalen Verfehlungen läßt sich leicht verlängern. Man muß den alltäglichen Amoralismus wahrscheinlich erst persönlich erlebt haben, um sich sein ganzes Ausmaß adäquat vorstellen zu können.

Befragt man die tradierten ökonomischen Ordnungstheorien nach Auswegen aus diesen quasianarchischen Verhältnissen, erhält man zwei stereotype Antworten. Die Vertreter der evolutorischen Ordnungstheorie setzen auf die spontane Lösung gemäß der Ordnungskraft der unsichtbaren Hand, die schlagwortartig als Konzept der „Marktwirtschaft von unten“ angeboten wird. Die Vertreter der anderen Richtung setzen auf den Staat, der in der Rolle als „starker Staat“ aufzutreten und für Recht und Ordnung zu sorgen habe. Beide Lösungen bleiben deshalb unbefriedigend, weil sie keine überzeugende Erklärung des Zusammenspiels von gewachsener und gesetzter Ordnung offerieren können. Die folgenden Ausführungen sollen etwas Licht in dieses theoretische Dunkel werfen.

## **C. Elementare Bedingungen der Ordnungsentstehung**

### **I. Begriffe und Typen der Institutionen**

Die Begriffe Ordnung und Institution werden meist synonym verwendet. In der neueren Institutionentheorie versteht man darunter das gewachsene oder bewußt geschaffene System von wechselseitig respektierten und sozial sanktionierbaren Regeln oder Restriktionen des Verhaltens, wobei diese Regeln so weit Anerkennung erlangt haben, daß die Individuen wechselseitig verlässliche Verhaltenserwartungen bilden können (vgl. *Schotter* 1981, S. 8 f.; *North* 1992, S. 4 ff.). Sieht man von möglicherweise genetisch angelegten Restriktionen des Verhaltens ab, so sind Regeln nicht vorgegeben, sondern zu erfinden, durchzusetzen und zu befolgen.



Die Anreize und Probleme der Entstehung und Geltung von Regeln sind in den letzten Jahrzehnten vorwiegend mit Hilfe der Spieltheorie untersucht worden. Damit lassen sich erstens charakteristische Interessenkonstellationen systematisch modellieren, zweitens die Konsequenzen strategischer und rationaler Kalküle durchspielen und drittens Gleichgewichts- und Ungleichgewichtssituationen ermitteln. Charakteristische Interessenkonstellationen und damit korrespondierende Spielvarianten können gemäß dem Konfliktgrad der Interessen systematisiert werden. An einem Eckpunkt wären Spiele (Konstellationen) mit gemeinsamen Interessen, also sogenannte konfliktfreie Spiele reiner Koordination, am anderen Eckpunkt dagegen reine Konflikt- bzw. Nullsummenspiele anzusiedeln. Dazwischen existieren Varianten mit verschiedenen Konflikt- und Kooperationsgraden, die als „mixed motive games“ bezeichnet werden und die im Gefangenendilemma-Spiel die bestuntersuchte Variante haben (vgl. *Schelling* 1960).

In der spieltheoretischen Analyse des Institutionenproblems, auf deren Details hier nicht eingegangen werden soll, haben sich zwei Typen von Institutionen herausgeschält, die als selbstbindende Institutionen einerseits und als bindungsbedürftige Institutionen andererseits bezeichnet seien.

## II. Selbstbindende Institutionen

Dem ersten Typ entsprechen konfliktlose oder konfliktarme Interessenkonstellationen, die sich spieltheoretisch mit Hilfe von Koordinationsspielen modellieren lassen (vgl. *Ullmann-Margalit* 1977; *Sugden* 1986). Dabei gibt es für die Spieler verschiedene, mindestens jedoch zwei vorteilhafte Lösungen. Die Spieler haben sich auf eine Alternative zu einigen, ohne genau zu wissen, wie der oder die anderen Spieler sich verhalten. Es geht also darum, die Entscheidungen oder Handlungen so zu koordinieren, daß eine gemeinsam präferierte Alternative auch realisiert wird. Sofern diese Koordination gelingt, hat keiner der Beteiligten einen unmittelbaren Anreiz, davon abzuweichen, die Koordinationsregel also zu mißachten. Regeln, die im Wege der Koordination zustande kommen, werden auch als Konventionen bezeichnet. Die ursprünglichen Umstände für deren Entstehung sind häufig nicht eindeutig zu identifizieren. Der Zufall und die Existenz prominenter Merkmale von Regeln wie zum Beispiel die eindeutige Unterscheidbarkeit und Bekanntheit der Merkmale, spielen eine große Rolle (vgl. *Schelling* 1960, S. 54 ff.). Gemessen an einem pareto-optimalen Standard können selbstbindende Regeln ineffizient sein oder es im Laufe der Zeit werden. Sie überleben einfach deshalb, weil sie allgemein befolgt werden und eine Einigung auf eine vorteilhaftere Regel sich individuell nicht auszahlt. Jedenfalls wohnt den Konventionen eine starke Beharrungstendenz und eine pfadabhängige Entwicklung inne, die das Aufkommen „effizienterer“ Regeln behindern können (vgl. *Leipold* 1996). In diesem Falle wäre die

von einer zentralen Autorität verordnete Änderung der gewachsenen Regeln die gebotene Strategie. Dabei gilt es jedoch, gewachsene komplementäre Beziehungen zwischen den Regeln zu beachten. Die Umstellung von Links- auf Rechtsverkehr mag als Beispiel dienen. Sie erfordert nicht nur neue Verkehrsregeln und -zeichen, neue Fahrgewohnheiten, sondern auch die Umrüstung der Lenkungstechniken, die wiederum neue Produktionsabläufe und Vorleistungen bedingen kann. Dadurch werden spezifische Investitionen und Kenntnisse entwertet, was wiederum Beharrungsinteressen auf den Plan ruft. Neben den Verkehrsregeln gelten das Geld, die Sprache, technische oder sonstige Standards, das marktmäßig organisierte Tauschhandeln sowie viele Sitten und Gebräuche als klassische Beispiele für selbstbindende Koordinationsregeln.

Das Erklärungsmuster des Koordinationsspiels entspricht dem Prinzip der unsichtbaren Hand, das *A. Smith* zugeschrieben wird. Bei *Smith* (1974, S. 371) steht die Metapher der unsichtbaren Hand für die Einsicht, daß separate eigeninteressierte Handlungen zu wechselseitig vorteilhaften Ergebnissen führen, obwohl diese von keinem der Beteiligten bewußt angestrebt werden. Das klassische Beispiel sind wettbewerblich geordnete Marktprozesse. Bei *Menger* und *Hayek* wird diese Einsicht zum dominanten Erklärungsmuster der Ordnungsentstehung verallgemeinert. Dieses Muster war und ist bis heute deshalb attraktiv, weil es die Existenz gewachsener Ordnungsregeln erklärt, die im nachhinein eher als Resultat einer bewußten Setzung erscheinen. Dabei wird keine monistische Erklärung beansprucht, weil auch die Notwendigkeit der bewußten Gestaltung konzediert wird, ohne allerdings exakte Kriterien dafür anzugeben.

Die Unsichtbare-Hand-Erklärung kann lediglich für Interessenkonstellationen, die dem Muster des Koordinationsspiels entsprechen, die adäquate Erklärung liefern. Bei diesen Bedingungen können Regeln spontan entstehen und sich ausbreiten. Der Staat kann solche Regeln nachträglich formal kodifizieren oder an veränderte Bedingungen anpassen.

### III. Bindungsbedürftige Institutionen

Das Prinzip der unsichtbaren Hand ist jedoch überfordert, die Entstehung von Regeln im Rahmen von Interessenlagen zu erklären, denen ein Konflikt zwischen individueller und kollektiver Rationalität innewohnt. Das klassische Modell für eine solche Situation liefert das Gefangenendilemma-Spiel. Dieses Spiel ist zur *Drosophila* der modernen Institutionentheorie avanciert, weil sich damit das *Hobbessche* Ordnungsproblem paradigmatisch darstellen und studieren läßt.

Die Interessenlage des Spiels ist einfach. Unterstellt seien zwei Spieler, Z und S, wobei Z der Zeilenspieler und S der Spaltenspieler sei. Jeder habe zwei Handlungsmöglichkeiten: Er kann entweder kooperieren, z. B. die Regel befol-



gen, oder aber defekt handeln, also die Regel mißachten. Kooperation von Z sei als ZK, Defektion von Z als ZD bezeichnet. Entsprechend gelte SK und SD. Gemäß der angenommenen Anreize, ausgedrückt in Auszahlungen, gelte für Z (und analog für S) folgende Präferenzordnung:

$$ZD \ SK > ZK \ SK > ZD \ SD > ZK \ SD.$$

Mit diesen Rangordnungen der Präferenzen für Z und S ist das Ergebnis vorprogrammiert. Z und S entscheiden sich für Defektion. Die Interessenkonstellation verleitet rational und eigeninteressiert abwägende Individuen dazu, die Regel zu mißachten und sich damit wechselseitig zu schädigen. Denn die beiderseitige Regelbefolgung brächte für jeden Spieler höhere Auszahlungen. Die vertrackte Interessenlage läßt das jedoch nicht zu. Jedenfalls hat die Emergenz wechselseitig respektierter Regeln im Normalspiel keine Chance. Dieses Ergebnis gilt auch für wiederholte Spiele, deren Ende bekannt ist. Wechselseitige Kooperation kann sich spontan allenfalls in unendlich dauernden Spielrunden herausbilden. Das Gleichgewicht ist jedoch instabil und an restriktive Annahmen gebunden. Die Spieler müssen ihre Spielpartner wiedererkennen und sich an deren frühere Strategien erinnern. Außerdem muß eine hinreichende Chance für ein zukünftiges Zusammentreffen gegeben sein. Regelbrechende Individuen dürfen also nicht im Meer der Anonymität untertauchen können (vgl. *Axelrod* 1987, S. 90). Schließlich müssen einige Spieler kooperatives Verhalten anbieten, damit sich verlässliche Solidaritätskerne herausbilden, die eine Vorbildfunktion übernehmen.

Gerade bei der Begründung der für die Überwindung der Dilemmasituation geforderten Kooperationsbereitschaft gerät der ökonomische Erklärungsansatz in ein ureigenes Dilemma. Wird das Dilemma- oder Ordnungsproblem aus der Perspektive eines neutralen Beobachters gesehen, so lassen sich zwar gute Argumente dafür anführen, daß sich kooperatives bzw. regeltreues Verhalten für die vorteilsbedachten Spieler auszahlen würde. Paradoxerweise sind die annahmegemäß auf den eigenen Vorteil bedachten Spieler dazu jedoch nicht imstande. Denn gemäß der üblichen Version des *homo oeconomicus* wird erwartet, daß er in jeder Situation seinen Nutzen maximiert. In Situationen, wie sie durch das Gefangenendilemma abgebildet werden, treten sich vorteilsbedachte Spieler deshalb ungewollt auf die Füße. Das ließe sich vermeiden, wenn sie losgelöst von den situationsbedingten Versuchungen kooperatives bzw. regeltreues Verhalten durchhalten würden und könnten. Das verlangt Restriktionen des Vorteils kalküls, die nichts anderes als moralische Bindungen bedeuten. Nach *Mackie* (1983, S. 133) handelt es sich bei der Moral im eigentlichen Sinne ... „um ein System von Verhaltensregelungen besonderer Art, nämlich von solchen, deren Hauptaufgabe die Wahrung der Interessen anderer ist und die sich für den Handelnden als Beschränkungen seiner natürlichen Neigungen oder spontanen Handlungswünsche darstellen.“ Damit ist die Es-

senz der Moral treffend benannt. Nebenbei sei angemerkt, daß dieses Verständnis der Moral abstrakter Natur ist und nur im spieltheoretischen Kontext Sinn macht. Es impliziert natürlich nicht, daß kooperatives Verhalten in realen Zusammenhängen stets als moralisches Verhalten zu qualifizieren wäre (vgl. *Ullmann-Margalit* 1977, S. 41 f.; *Gauthier* 1986, S. 6 ff.).

Moralische Bindungen oder Beschränkungen sind vor allem im Rahmen sozial problematischer Situationen gefragt, wie sie systematisch von der Spieltheorie modelliert worden sind (vgl. *Raub* 1991; *Hegselmann / Raub / Voss* 1986). Da in der Realität viele ökonomische Interessenkonstellationen und Transaktionen dem Grundmuster sozial problematischer Situationen entsprechen, sind moralische Bindungen auch für die Ökonomen und insbesondere die Ordnungstheorie von Belang (vgl. *Vanberg* 1988). Wahrscheinlich ist das Desinteresse an dem Moralproblem darauf zurückzuführen, daß die ökonomische Theorie seit *A. Smith* sich entweder auf Interessenssituationen vom Typ des Koordinationsspiels, damit auf den ersten Institutionentyp konzentriert, bei dem Moral vernachlässigt werden kann, oder daß sie problematische Situationen implizit als bereits geordnete, geregelte Verhältnisse behandelt, womit unausgesprochen auch moralische Bindungen vorausgesetzt werden (vgl. explizit dazu *Röpke* 1942, S. 309 ff.).

Wenn das Fazit von *Kliemt* (1991, S. 180) aus den unzähligen spieltheoretischen Untersuchungen stimmig ist, daß die Entstehung und Bewahrung von Ordnung nicht „gänzlich rational“ bewirkt sein können, so sind zugleich auch unmißverständlich die Grenzen des ökonomischen Erklärungsansatzes benannt. Denn der homo oeconomicus ist modellierungsbedingt ein Mann (oder eine Frau) ohne Bindungen und ohne Eigenschaften. Ihm oder ihr fehlt die Eigenschaft, das Bindungs- oder Festlegungsproblem zu lösen und d.h. unabhängig von den situationsbedingten Anreizen sich auf kooperatives oder regeltreues Verhalten verlässlich einzulassen (vgl. *Frank* 1992; *Baurmann* 1996). Wären Individuen mit dieser Eigenschaft ausgestattet, wäre auch das Ordnungsproblem entschärft. Denn dieses Problem resultiert aus der Neigung, die in sozialen Beziehungen geltenden Regeln isoliert zu mißachten und so die Regeltreue anderer auszunutzen. Es gilt also, diese Neigung einzuschränken und jene zum kooperativen, regeltreuen Verhalten zu stärken.

Spieltheoretisch formuliert ist der kooperativen Strategie eine höhere Auszahlung beizumessen. Was realistischerweise erwartet werden kann, ist eine Präferenzordnung, die dem Versicherungsspiel (assurance game) zugrunde liegt (vgl. *Schelling* 1960; *Hegselmann / Raub / Voss* 1986). Im Vergleich zum Gefangenendilemma-Spiel modifiziert sich die Rangordnung der Präferenzen für den Spieler Z (und analog für S) wie folgt:

$$ZK SK > ZD SK > ZD SD > ZK SD.$$

Jeder Spieler präferiert die kooperative Strategie, wenn er Vertrauen in das Verhalten des Mitspielers hat. Überwiegt das Mißtrauen, entscheidet er sich für

defektives, also regelnmäßig brechendes Verhalten. Denn diese Alternative sichert höhere Auszahlungen als die kooperative Strategie, die vom Mitspieler ausgenutzt wird. Die Neigung zur Defektion hat defensive Gründe, denn jeder Spieler möchte das schlechtestmögliche Ergebnis (ZK SD bzw. SK ZD) vermeiden. Die wechselseitige Kooperation oder Regelbefolgung als das für die Spieler beste Ergebnis kommt nur in einem Klima verlässlichen Vertrauens zustande. Herrscht dagegen Mißtrauen vor, was insbesondere bei simultanen Zügen im Rahmen anonymer Beziehungen gegeben sein kann, wäre die wechselseitige Defektion die Konsequenz. Die goldene Regel des Zusammenlebens, daß sich jeder so verhalten sollte, wie er es selbst von anderen erwartet, droht sich dahingehend zu modifizieren, daß sich jeder so verhält, wie er es vom anderen befürchtet. In diesem Falle droht dann auch ein Umkippen des Versicherungsspiels in die Bedingungen und Folgen des Gefangenendilemma-Spiels.

Der Vergleich beider Spiele ist aufschlußreich. Das Versicherungsspiel, das treffender als Vertrauensspiel zu bezeichnen wäre, unterscheidet sich vom Gefangenendilemma-Spiel lediglich dadurch, daß die kooperative Strategie für die Spieler den ersten Rang einnimmt. Ansonsten gilt die gleiche Rangordnung der Präferenzen und Auszahlungen. Die Präferenz für die Kooperation ist im Vertrauensspiel insofern bedingt, als sie nur zum Zuge kommt, wenn der oder die Mitspieler verlässlich kooperieren.

Am Beispiel eines Mehrpersonen-Versicherungsspiels, bei dem vertrauenswürdige und nichtvertrauenswürdige Spieler zufällig verteilt und zudem nicht erkennbar seien, läßt sich der prozentuale Schwellenwert angeben, ab dem die defektive gegenüber der kooperativen Strategie obsiegt. Mißt man im einfachsten Fall der Präferenzordnung

$$ZK SK > ZD SK > ZD SD > ZK SD$$

die ordinal gereihten Auszahlungen  $4 > 3 > 2 > 1$  zu, so zählt sich die defektive Strategie für jeden Spieler aus, wenn der Anteil der nichtvertrauenswürdigen Spieler den Schwellenwert von 50% übersteigt. Dieser Wert resultiert aus den gemachten Annahmen. Die abstrakte Spielanalyse belegt jedoch die plausible Annahme, daß Individuen bereit sind, Regeln zu befolgen, wenn sie erwarten, daß auch andere dies tun. Umgekehrt sind sie bereit, Regeln zu mißachten, wenn sie das um so mehr von anderen erwarten. Auch in verschiedenen experimentellen Gefangenendilemma-Spielen ließ sich eine selbstverstärkende, pfadabhängige Entwicklung der Kooperations- oder Defektionsrate belegen (vgl. *Frank* 1992, S. 117 ff.). Eine steigende Rate der wechselseitigen Regelbefolgung in einer Periode oder Spielrunde wirkt ansteckend und führt dazu, daß sich die Neigung zur Regelbefolgung in den folgenden Perioden ausbreitet. Der umgekehrte erfahrungsabhängige und sich selbstverstärkende Verlauf gilt natürlich für ein Sinken der Kooperationsrate. Es wird noch darzulegen sein, daß die Erfahrungen in den Transformationsländern diese abstrakten Aussagen der Spieltheorie bestätigen.

Der spieltheoretische Vergleich macht ferner deutlich, daß das Zustandekommen und die Bewahrung von Ordnung verlässliche Restriktionen des individuellen Vorteilsstrebens, mithin moralische Bindungen voraussetzen. Solche Restriktionen machen die Essenz des zweiten Typs von Institutionen aus, der bereits als „bindungsbedürftige Institution“ benannt wurde. Ökonomisch interpretiert handelt es sich bei diesem Typ um ein Vertrauensgut. Dessen Zustandekommen ist vergleichsweise zum erstgenannten Typ der selbstbindenden Institution, der aus ökonomischer Sicht ein Netzwerkgut repräsentiert, sehr viel komplizierter. Hierbei gilt es, primär die Frage nach den Ursprüngen und Arten von moralischen Bindungen zu klären. Im Rahmen dieses Beitrages kann diese Frage nur cursorisch beantwortet werden. Anlehnend an einen anderen Beitrag werden im folgenden rationale, natürliche (emotionale), ideologische und erzwingbare (rechtliche) Bindungen unterschieden (vgl. *Leopold 1997*).

#### IV. Rationale Bindungen

Rationale Bindungen basieren auf der vernunftsmäßigen Einsicht, daß sich moralisches (kooperatives) Verhalten ungeachtet der situativen Vorteilsnahme generell und auf Dauer auszahlt. Für die „Nützlichkeit der Uneigennützigkeit“ gibt es unzählige Begründungen, die in der Moralphilosophie von *Kant* wohl ihr herausragendes Beispiel finden. In vielen früheren Begründungen wird bereits unbewußt eine Interessenkonstellation vom Typ des Gefangenendilemmas unterstellt und dabei auf die Vorteile abgestellt, die sich bei verlässlicher wechselseitiger Kooperation unter dem Schutz des Schattens der Zukunft erzielen lassen. So erklärt *Menger* (1968, S. 275) die spontane Entstehung und Geltung nicht nur des Geldes, sondern sogar des Privatrechts mit dem Argument, daß jedes Individuum rational die Vor- und Nachteile der Respektierung des Privateigentums oder der Vertragserfüllung einsehe, weil jeder dadurch in seinen Interessen gefördert, durch die Nichtrespektierung dagegen in seinen Interessen bedroht werde. Was von jedem als sein Interesse erkannt werde, liege vernünftigerweise auch im Interesse aller. Dieses Argument provoziert allerdings die Frage, weshalb Recht nicht selten mißachtet wird.

Das intuitive Argument der Interessenabwägung liegt auch der Begründung rationaler Bindungen durch *Gauthier* (1986) zugrunde, obwohl er im Unterschied zu *Menger* die besonderen Versuchungen sozialer Dilemmasituationen herausstellt und berücksichtigt. Rationale Individuen handelten als „constrained maximizers“ im Sinne einer moralischen Grundhaltung, um die wechselseitigen Vorteile verlässlicher, also regeltreuer Beziehungen nutzen und dauerhaft sichern zu können. Die Begründung von *Gauthier* (1986, S. 15) ist also auf den Nachweis gerichtet: „... that under plausible conditions, the net advantage that constrained maximizers reap from co-operation exceeds the exploitative bene-

fits that others may expect. From this we conclude that it is rational to be disposed to constrain maximizing behaviour by internalizing moral principles.“

Die Schwächen rationaler und ökonomischer Argumente betonender Erklärungsansätze von moralischen Bindungen sind bereits genannt worden und brauchen hier nicht wiederholt zu werden. Die vernunftsmäßige Einsicht in die Vorteile moralischer Bindungen vermag nur eine schwache Bindungskraft auszuüben, weil sie zu einem stetigen Kalkül verleitet, ob situative Sondervorteile und hierbei sogenannte goldene Gelegenheiten nicht doch ausnahmsweise durch amoralisches Verhalten ausgenutzt werden sollten. Bindungen lassen sich definitionsgemäß nur bedingt der Ratio anheimstellen, weil diese schnell zur Unverbindlichkeit verführen kann. Die Einsicht, daß rationale Bindungen eines festeren Fundaments bedürfen, das nicht ständig bewußt durchdacht und gefestigt werden muß, ist deshalb alt.

## V. Natürliche Bindungen

Die moralische Relevanz natürlicher oder emotionaler Bindungen ist in jüngerer Zeit vor allem durch *Frank* (1992) wiederentdeckt worden. Seine Kernthese läßt sich dahingehend zusammenfassen, daß emotional gesteuerte Handlungen, die unbewußt und nicht in Ansehung der erwarteten positiven oder negativen Handlungskonsequenzen vorgenommen werden, im Rahmen sozial problematischer Situationen dennoch vorteilhaft sein können. *Frank* versucht also, die Geltung des ökonomischen Vorteilskalküls für die Erklärung der Entstehung von Ordnung (Kooperation) zu relativieren und für die Relevanz der Emotionen eine Bresche zu schlagen. Die Einsicht, daß Emotionen für die Moral von Belang sind, hat eine längere Tradition.

Schon in der griechischen Philosophie, insbesondere bei *Aristoteles*, wird die moralische Bedeutung von natürlichen Anlagen und Gefühlen betont. Moral und menschliche Natur gelten noch als Einheit. Diese Vorstellung wurde durch die christliche Moralauffassung verdrängt, wonach Moral und menschliche Natur potentiell widersprüchliche Elemente seien, die es durch Gebote und Pflichten zu vereinen gelte. Vor allem durch die Vertreter der schottischen Moralphilosophie kam es zur Korrektur dieser Auffassung. Den Anstoß lieferte *Shaftesbury*, dessen Ideen sein Schüler *Hutcheson* zur Theorie der moralischen Gefühle (moral sentiments) ausbaute, die wiederum die Moraltheorie von *Hume* und *Smith* prägte. Im Vordergrund steht die These, daß die Menschen ein natürliches Gefühl dafür haben, was moralisch richtig oder falsch sei. Dieser moralische Sinn (moral sense) sei angeboren und werde durch Erziehung und Sozialisation ausgebildet. Dabei gelten Gefühle und Verstand als ebenbürtige, sich ergänzende Instanzen der Moral, deren Hauptfunktion darin gesehen wird, das Selbstinteresse zu zügeln. *Hume* (1929, S. 85, S. 153) sieht in den Beziehungen zwischen Eltern und Kindern sowie zwischen Verwandten das aller-

stärkste Gefühl sowie das stärkste und unzerreißbarste natürliche Band, das der Selbstliebe die Waage zu halten vermöge.

*Hume* und die Vertreter der Gefühlsmoral nehmen Einsichten vorweg, die heute durch die moderne Gehirnforschung sowie durch die Soziobiologie wiederentdeckt und bestätigt worden sind. In der Gehirnforschung gelang es, die Bereiche des Gehirns, die sogenannte Amygdala exakt zu lokalisieren, die für die Emotionen zuständig sind. Die besondere Funktion der Emotionen wird darin gesehen, daß sie in Problem- oder Notsituationen ein instinktiv richtiges Verhalten bewirken können. Die emotionalen Steuerungszentren sind dabei in einem komplexen neuronalen Schaltkreis mit der Großhirnrinde vernetzt, die das vernunftsmäßige Verhalten steuert und Emotionen zu reflektieren vermag. Jedenfalls wird in der Gehirnforschung den Menschen eine eigene „emotionale Intelligenz“ neben der Ratio beigemessen (vgl. *Goleman* 1995).

Das von *Hume* herausgestellte moralische Band zwischen Familienmitgliedern und Verwandten ist durch das soziobiologische Konzept der Verwandtschafts- oder Genselektion (kin selection) eindrücklich bestätigt worden (vgl. *Hamilton* 1964; *Dawkins* 1976). Gemäß diesem Konzept gelten nicht Individuen, sondern Genprogramme als die eigentlichen Kontoinhaber der Reproduktion, deren Kapital nicht nur auf ein Individuum und dessen direkte Nachkommen, sondern auch auf verwandte, indirekte Nachkommen verteilt ist. Die Gesamteignung bemißt sich also nach Maßgabe des Reproduktionserfolges der direkten und der verwandten Nachkommen. Das unterschwellige Bewußtsein über diese genetische Verbundenheit ist die eigentliche Basis für kooperatives, moralisches Verhalten unter Verwandten, das sich in der Geschichte stets und überall als die stärkste moralische Bindung erwiesen hat und bis heute erweist. Selbst die Nationalstaaten haben bewußt oder unbewußt die ordnungsstiftende Kraft familiärer, verwandtschaftlicher Bindungen genutzt, deren moralische Wirkungen sich aus dem eher diffusen Gefühl der ethnischen Zusammengehörigkeit herleiten, das wiederum intuitiv wechselseitiges Vertrauen vermittelt. Der Beitrag verwandtschaftlicher Bindungen für das Zustandekommen und die Bewahrung von Ordnung sollte jedenfalls nicht unterschätzt werden. Die Reichweite dieser Bindungen ist jedoch begrenzt. Sie bedürfen der Unterstützung und Erweiterung durch zusätzliche Integrationskräfte, die im folgenden unter der Kategorie der ideologischen Bindungen zusammengefaßt werden sollen.

## VI. Ideologische Bindungen

Ideologische Bindungen erwachsen aus Vorstellungen der Menschen, die sich auf Glauben und Vertrauen anstatt auf beweisbares Wissen stützen (vgl. *Rüthers* 1992). Wahrscheinlich liegt die Aufnahmebereitschaft für Ideologien im universellen Streben der Menschen begründet, ihre Welt und ihr Dasein zu



deuten und zu verstehen. Dazu werden stets und überall Erklärungen konstruiert, die sich in primäre und sekundäre Theorien unterscheiden lassen (vgl. *Horton* 1982, S. 228 ff.). Primäre Theorien sind auf die Erklärung der unmittelbar wahrnehmbaren Realität gerichtet. Die unterstellten Kausalitätsbeziehungen weisen interkulturell viele Gemeinsamkeiten auf. Sekundäre Theorien intendieren eine Erklärung von Wirkungszusammenhängen, die sich einer unmittelbaren Wahrnehmung entziehen. Hierfür können Ideologien Antworten liefern, die nicht nur wegen der normativen Intentionen interkulturell verschieden und nicht selten spekulativ ausfallen. Denn Ideologien versuchen stets auch die Fragen nach Ursprung und Sinn des Lebens, nach der Unterscheidbarkeit von Gut und Böse, damit nach der Verbindlichkeit von Werten zu beantworten.

Dieser Bedarf an Orientierungswissen wird seit jeher durch Religionen befriedigt (vgl. *Lemberg* 1971, S. 267 ff.). Der Glaube an übermenschliche, übernatürliche Wesen und Kräfte und die Bindung an deren Gebote und Sanktionen sind für alle Gesellschaften nachweisbar. Stets erfüllt die Religion zwei Hauptfunktionen: Sie offeriert erstens Antworten auf existentielle Grundfragen und spendet Trost und Erleichterung für erfahrene Leiden und Nöte. Zweitens postuliert sie gemeinsame moralische Werte und Gebote und belegt die Befolgung mit dies- oder jenseitig durch eine dritte Instanz auferlegten Sanktionen. Sie leistet also eine Kompensations- und eine Ordnungsfunktion.

Die alttestamentarischen Zehn Gebote liefern das klassische Beispiel für die Ordnungsfunktion der Religion. Die Gebote lesen sich als komprimierte Fassung grundlegender moralischer Regeln. Die Entstehung des Dekalogs wird heute auf das 8. vorchristliche Jahrhundert datiert, also ca. 500 Jahre nach dem Exodus des israelischen Volkes aus Ägypten (*Crüsemann* 1993, S. 26 f.). Als auslösende Ursache wird der Verfall von Recht und Ordnung vermutet. Der Dekalog ist also die Reaktion auf eine tiefgreifende politische Krise des israelischen Volkes, das noch kein sicheres Territorium innehatte. Der Bund der Israeliten mit dem einzigen Jahwe läßt sich daher im nachhinein auch als Bund der stammes- und schichtenmäßig uneinigen Israeliten untereinander interpretieren. Daß der Dekalog keine spezifisch jüdische Schöpfung darstellt, wird durch die Tatsache unterstrichen, daß alle großen Religionen angesichts vergleichbarer Erfahrungen analoge elementare Moraleregeln entwickelt haben. Dazu gehören die Gebote, nicht zu töten, nicht zu lügen (Verträge brechen), nicht zu stehlen (Privateigentum zu respektieren), die Eltern zu achten und Schwachen zu helfen, nicht Unzucht zu treiben (nicht ehebrechen) und damit explizit oder implizit formuliert das Gebot, Nächstenliebe zu praktizieren.

Spieltheoretisch interpretiert beinhalten diese Gebote das Kooperationsgebot vor dem Hintergrund der allgegenwärtigen Versuchungen sozialer Dilemmasituationen. Durch die spieltheoretisch geschliffene Brille besehen, läßt sich kein zur Religion vergleichbarer genialer Ausweg aus dem Gefangenendilemma



erkennen. Denn nahezu alle zentralen religiösen Werte und Gebote predigen moralische Werte, mithin kooperatives Verhalten. Ferner wird die Befolgung dieser Werte mit der Idee einer allseitigen, objektiven Beobachtung und Bewertung durch eine allmächtige, menschlich entthronte Instanz verknüpft, die zudem befähigt ist, objektive Belohnungen und Bestrafungen nicht nur im Diesseits, sondern auch im unendlich vorgestellten Jenseits vorzunehmen. Das erklärt die Feststellung von *Durkheim* (1981, S. 560), „... daß fast alle großen sozialen Institutionen aus der Religion geboren wurden.“ Säkulare Ideologien können eine vergleichbare Bindung für moralisches Verhalten wohl nie erzeugen. Insofern ist ein ähnlich wirksames Substitut für religiös inspirierte moralische Bindungen kaum vorstellbar. Religion kann natürlich durch weltliche Ideologien ergänzt werden.

Dabei sollten die Gefahren religiöser Moralgebote nicht unterschlagen werden. Die Überzeugungskraft jeder Religion hängt davon ab, daß sie geglaubt, also für wahr gehalten wird. Der Wahrheitsanspruch hat jedoch auch eine aggressive Kehrseite, denn konkurrierende Religionen oder Ideologien müssen als falsch eingestuft und bekämpft werden. Damit verbunden ist die Gefahr der Erstarrung der als wahr erkannten und zu bewahrenden Gebote. Diese Gefahr ist vor allem dann bedrohend, wenn religiöse Gebote sich nicht nur auf moralische Grundregeln beschränken, sondern sich auf alle Sozialbereiche erstrecken, wenn also die Religion die Rolle eines allumfassenden sozialen Gesetzgebers beansprucht. Religiöse Normen tendieren dazu, als verbindliche Gebote postuliert zu werden und damit Verhaltensweisen konkret und detailliert vorzuschreiben. Wie *Hayek* immer wieder betont hat, beeinträchtigen konkrete Regeln die individuelle Freiheit und Kreativität und bremsen so die institutionelle und wirtschaftliche Entwicklung.

Zweitens ist auf die Gefahr der Konzentration von religiöser und weltlicher Macht zu verweisen, die stets zum totalitären Machtmißbrauch tendiert hat und stets auch in der Erstarrung der institutionellen und wirtschaftlichen Entwicklung ausmündete (vgl. *Leipold* 1997). Deshalb markiert die Trennung von Kirche (Religion) und Staat eine wichtige Weichenstellung in der institutionellen Entwicklung und ist wohl eine notwendige Vorbedingung für die Entstehung eines rationalen Rechtssystems.

## VII. Erzwingbare rechtliche Bindungen

Die wichtigste, aber nicht alleinige Grundlage für erzwingbare Bindungen ist das System der geltenden Rechtsregeln. Recht ist ein sehr vieldeutiger Begriff. In einer ersten Annäherung sei damit die Summe der geltenden Rechtsnormen verstanden, deren Zweck es ist, das Zusammenleben der Menschen zu ordnen, deren Geltung nicht von Fall zu Fall durchbrochen werden darf und die

die Rechtsunterworfenen notfalls auch gegen deren Willen binden, weil sie die Chance einer organisierten obrigkeitlichen Durchsetzung haben (vgl. *Zippelius* 1978, S. 4 ff.). Recht verkörpert also den Inbegriff zwingender Verhaltensnormen. Bei diesem Rechtsverständnis wird die Trennlinie zum Befehl unscharf. Der Befehl enthält eine Aufforderung, etwas zu tun oder zu unterlassen, verbunden mit einer Sanktion, wenn dieser Aufforderung nicht genügt wird. Befehle sind an sich meist überfordert, verlässliche kooperative Bindungen zu begründen. Das wird aber gerade von Rechtsregeln erwartet.

Um Befehl und Recht kategorial zu trennen, billigt *Hart* (1973) Verhaltensnormen nur dann die Qualität des Rechts zu, wenn eine Einheit zwischen primären und sekundären Rechtsregeln besteht. Die primären Regeln legen fest, was Individuen tun dürfen und was nicht. Es sind Normen oder Verpflichtungsregeln. Die sekundären Rechtsregeln legen fest, wie man sich der primären Regeln vergewissert, wie sie ausgelegt und wie sie geschaffen und verändert werden. Sekundäre Regeln sind also Regeln über primäre Regeln. Sie beinhalten nach *Hart* (1973, S. 135 ff.) folgende Regeln: Erstens sind es Identifizierungsregeln, die angeben, welche Kriterien und Merkmale primäre Regeln erfüllen müssen. Zweitens gehören Änderungsregeln dazu, die angeben, wer berechtigt ist, Regeln abzuschaffen, anzupassen und neue primäre Regeln zu erlassen. Drittens beinhalten sie Entscheidungsregeln, die festlegen, wer Recht auszulegen, also Recht zu sprechen hat. Es sind mithin Verfahrens- und Zuständigkeitsregeln der Rechtsprechung.

In den vorstaatlichen oder den frühen staatlichen Gesellschaften bestanden zwar primäre Regeln. Diese Gesellschaften kannten jedoch keine oder nur rudimentär entwickelte sekundäre Regeln. Sie erfüllten also nicht die von *Hart* geforderten Kriterien für ein Rechtssystem. Recht war noch nicht von Moral und Religion getrennt. Bis heute bestehen die größten Unterschiede in den Rechtssystemen einzelner Länder oder Kulturkreise in der unterschiedlichen Qualität der sekundären Rechtsregeln. Wie die westeuropäische Rechtstradition zeigt, haben sich diese Regeln über Generationen und Jahrhunderte hinweg im Gleichschritt mit den staatlichen Institutionen entwickelt. Die Besonderheiten der westlichen Rechtsentwicklung lassen sich mit *Berman* (1991, S. 24 ff.) in folgenden Punkten zusammenfassen:

- Es gibt eine relative Autonomie des Rechts gegenüber anderen Lebensbereichen und den dort geltenden Regeln. Recht ist also ein autonomer Bereich gegenüber Politik, Wirtschaft oder Religion, wenngleich sich diese Bereiche interdependent entwickelt haben.
- Die alltäglichen Rechtsgeschäfte sind Sache einer kompetenten Profession, also der Richter, Staatsanwälte, Rechtsanwälte oder Rechtsprofessoren. Die Entwicklung und Auslegung des Rechts unterliegen einer systematischen wissenschaftlichen Analyse.

- Recht wird seit jeher als Korpus, als gewachsene Einheit von Normen und Verfahren gesehen, wobei deren Geschichtlichkeit akzeptiert wird. Der Rechtstradition wird eine innere und pfadabhängige Logik zuerkannt.
- Recht wird als plurales und offenes Regelwerk gesehen. Der Rechtspluralismus resultiert nach *Berman* letztlich aus der Trennung zwischen Kirche und Staat im Gefolge des Investiturstreites im 11. Jahrhundert. Das plurale Rechtsverständnis spiegelt den Pluralismus der Werte in Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur wider.
- Ungeachtet des Pluralismus unterliegen alle Bereiche dem gleichen Recht. Insbesondere die staatlichen Gewalten sind dem Recht unterstellt. Es gilt also das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit.

Das Rechtssystem ist ein aufschlußreiches Exempel, um das hier interessierende Verhältnis zwischen gewachsener und gesetzter Ordnung zu klären. Das Verständnis des Rechts als Inbegriff der zwingenden Verhaltensnormen suggeriert die Vorstellung, Recht ließe sich einfach setzen und kontrollieren. Das ist jedoch nur teilweise der Fall. Es genügt nicht, Gesetze zu beschließen, in Gesetzblättern zu bündeln und ihre Befolgung zu befehlen oder zu überwachen. Das Verständnis sowie die Befolgung und Anwendung des Rechts müssen in die Gesellschaft eingepflanzt, gelernt und eingeübt werden. Ein funktionsfähiges Rechtssystem hat nach *Hart* (1973, S. 163) zwei Minimalbedingungen zu erfüllen: Erstens müssen die primären Rechtsregeln allgemein, also von der großen Mehrheit der Gesellschaftsmitglieder angenommen und befolgt werden. Zweitens müssen die sekundären Rechtsregeln von den verantwortlichen, meist staatlichen Instanzen regelgerecht beachtet und durchgesetzt werden.

Die Erfüllung beider Bedingungen setzt ein Mindestmaß an moralischen Bindungen voraus, die sich ihrerseits weder dekretieren noch erzwingen lassen. Der Bedingungszusammenhang zwischen Recht und Moral ist auf beiden Regelebenen evident. Die Hauptzwecke der primären Rechtsregeln, insbesondere des Privatrechts, sind die Sicherung und Respektierung des Lebens und des Besitzes und die Gewährleistung der vielfältigen vertragsmäßigen Rechtsgeschäfte. Die Befolgung der rechtlichen Regeln verlangt moralische Tugenden wie Ehrlichkeit, Verlässlichkeit, Anstand oder Treue. Wenn solche Werte in konkreten Rechtsgeschäften fallbezogen in Frage gestellt werden, stellen sich nahezu unweigerlich die unerwünschten (pareto-inferioren) Ergebnisse ein, wie sie gemäß dem Gefangenendilemma zu erwarten und an anderer Stelle bereits dargestellt worden sind.

Auch auf der Ebene der sekundären Rechtsregeln bestehen analoge Versuchungen und Gefährdungen, zumal die Kompetenz, primäre Regeln zu setzen und über deren Befolgung zu richten, mit den Mitteln des staatlichen Gewaltmonopols ausgestattet ist. Neben rechtlichen Vorkehrungen und verfassungs-

mäßigen Beschränkungen sind Bindungen an das Gemeinwohl unverzichtbar. Ohne verlässliche Bindung der legislativen Gewalt an das Gesamtinteresse und der judikativen Gewalt an das Gebot der Unparteilichkeit droht stets der Mißbrauch der sekundären Regeln zur Sicherung von Sondervorteilen. In dem Maße, in dem der Staat und die Justiz als Rechtssetzungs- und Rechtsschutzinstanz parteiisch handeln, mindert sich auch das Rechtsbewußtsein der Bürger. Die hier nur angedeuteten Gefährdungen lassen sich dahingehend zusammenfassen, daß das staatlich organisierte Rechtssystem ohne einen gewachsenen Unterbau an verlässlichen moralischen Bindungen überfordert ist, Recht und Ordnung zu schaffen und zu sichern.

Dieses Fazit, das sich ja hauptsächlich auf die Erkenntnisse der spieltheoretischen Institutionenanalyse stützt, ist alles andere als originell. In fast allen ernstzunehmenden Rechtsphilosophien wird ein analoger Bedingungs Zusammenhang zwischen Recht und Moral anerkannt und in den sogenannten modernen Philosophien wieder neu entdeckt. *Horster* (1995, S. 165) hat den Erkenntnisstand der modernen Rechtsphilosophien in den auf *Kant* oder *Nelson* zurückgehenden einzigen Unterschied zusammengefaßt, daß sich Moral an den Einzelnen, das Recht an alle Gesellschaftsmitglieder wende. In der Moral gelten Werte, über die jedes Individuum zu befinden habe, im Recht gelten allgemeine Normen, die notfalls erzwingbar sind. Rechtsnormen können gesetzt werden, etwa durch Beschluß des Parlaments, moralische Werte dagegen nicht. Moral hat also andere Ursprünge als Recht, gleichwohl bedarf das Recht eines moralischen Unterbaus.

Mit Hilfe der hier präsentierten ordnungstheoretischen Überlegungen sollte es möglich sein, die im zweiten Abschnitt skizzierten Ordnungsdefizite in den Reformländern zu erklären.

## **D. Transformations- und pfadabhängige Bindungsdefizite in den Reformländern**

Gemäß der bereits angeführten Diagnose von *Sztompka* (1995, S. 254) bildet das Vertrauen in den Reformländern bisher die eigentliche knappe Ressource. Er sieht die Umgestaltungsprozesse in einem Syndrom des wechselseitigen Mißtrauens gefangen. Ein Klima des Mißtrauens indiziert die Ausbreitung sozialer Dilemmasituationen, die den beschriebenen Versuchungen unterliegen. Soziale Dilemmasituationen treten verstärkt auf, wenn moralische Bindungen brüchig sind. Je häufiger Menschen in ihren wirtschaftlichen Transaktionen erfahren, daß der eingebrachte Vertrauenscredit von den Transaktionspartnern nicht adäquat entgolten wird, desto mißtrauischer werden sie und desto eher neigen sie dazu, Defektion mit Defektion zu beantworten. Die Bedingungen des Versicherungs- oder Vertrauensspiels modifizieren sich ungewollt und sich

selbstverstärkend in jene des Gefangenendilemma-Spiels. In einem solchen Umfeld sind rationale Bindungen überfordert, geordnete, kooperative Beziehungen zu gewährleisten. Wie die Umfragen in den Reformländern belegen, haben die Menschen eine hohe Präferenz für Recht und Ordnung. Sie wären wahrscheinlich auch bereit, dafür Vorleistungen zu erbringen. Die Umstände induzieren jedoch eine unbeabsichtigte Eigendynamik. Verantwortlich dafür sind ideologische und rechtliche Bindungsdefizite, die ihrerseits sowohl transformations- als auch pfadabhängige Ursachen haben.

Die ideologischen Defizite sind teilweise eine Erblast des Sozialismus. Der Sozialismus strebte eine neue Gesellschaft und damit eine Umwertung der gewachsenen Moralwerte an. Religion und Kirche wurden unterdrückt, ohne ein vergleichbares Substitut anbieten zu können. Die sozialistischen Werte und Ideale blieben trotz und wegen der permanenten Propagierung relativ wirkungslos. Recht und Ordnung mußten durch die umfassenden staatlichen Kontrollapparate in starkem Maße erzwungen werden, für deren Arbeit der Marxismus-Leninismus die ideologische Legitimation lieferte.

Mit dem Niedergang des Sozialismus wurden auch dessen Werte und Ideale in Frage gestellt. Gerade in der Anfangszeit der Umgestaltung entstand ein ideologisches Vakuum mit entsprechenden Bindungsdefiziten. Die daraus resultierenden Verunsicherungen sind in verschiedenen Transformationsstudien beschrieben worden und brauchen hier nicht wiederholt zu werden (vgl. *Sztompka* 1993; *Rose* 1994). Gravierender waren jedoch Rechtsunsicherheiten, die aus der Auflösung der sozialistischen Kontrollapparate und dem zögerlichen Um- und Aufbau des Rechts, insbesondere der Staatsverfassungen, des öffentlichen Rechts und des Wirtschaftsrechts resultierten (vgl. *Brunner* 1991; *Rüthers* 1992). Die rechtlichen Freiräume eröffneten vor allem für die zuständigen Verwalter des Staatsvermögens goldene Verwertungs- und Bereicherungsmöglichkeiten, die sie weidlich nutzten und damit den ohnehin geringen Rest an Reputation verspielten. Die rechtlichen Defizite begünstigten zudem die Ausbreitung der organisierten Kriminalität, die bereits in der sozialistischen Schattenwirtschaft aktiv war und die den Mangel an Sicherheit mit freilich illegalen Methoden zu befriedigen wußte (vgl. *Voigt / Kiwit* 1995).

Rechtliche und damit einhergehende wirtschaftliche Unsicherheiten sind wohl eine normale Begleiterscheinung tiefgreifender gesellschaftlicher Umgestaltungsprozesse. Ungewöhnlich und deshalb erklärungsbedürftig sind jedoch die deutlichen länderspezifischen Unterschiede im Tempo und Umfang der rechtlichen Instabilitäten. In den mitteleuropäischen Reformländern gelang es relativ schnell, die transitorischen Instabilitäten aufzufangen und einigermaßen verlässliche Rechtsverhältnisse zu etablieren, während in den ost- und südosteuropäischen Ländern nach wie vor erhebliche Defizite an Rechtsstaatlichkeit bestehen. Die unterschiedlichen Rechtsverhältnisse finden ihr Spiegelbild in



den unterschiedlichen wirtschaftlichen Ergebnissen. Die Wurzeln dafür reichen historisch weit zurück.

In den mitteleuropäischen Reformländern existierten offensichtlich noch Restbestände der jahrhundertlang gewachsenen Rechtstradition, die für die aktuelle Reformpolitik aktiviert werden konnten. Diese Länder wurden bekanntlich von Rom und Westeuropa aus missioniert. Sie gehörten seit ihren staatlichen Anfängen zur römisch-katholischen Kirche, erlebten die Umbrüche der Reformation und die für Westeuropa charakteristische rechtliche und politische Entwicklung. Die für den westeuropäischen Sonderweg wohl entscheidende Weichenstellung erfolgte durch die päpstliche Revolution im 11. Jahrhundert, welche die Trennung zwischen kirchlicher und weltlich-staatlicher Macht einleitete. Damit kam es zur Trennung des kanonischen und weltlichen Rechts und bei letzterem zur systematischen Entwicklung der primären und sekundären Rechtsregeln. Die Trennung zwischen Kirche und Staat und die Verweltlichung der staatlichen Herrschaft bahnten den Pfad für die Herrschaft durch das Recht und die Unterstellung des Staates unter das Recht. Dieser Pfad führte über Umwege zur Autonomie der Wissenschaft, zur Aufklärung und schließlich zum demokratischen Rechtsstaat und zur Marktwirtschaft (vgl. *Berman* 1991; *Jones* 1991; *Leipold* 1997).

Dagegen gehörten die ost- und südosteuropäischen Länder seit ihren staatlichen Anfängen zur griechisch-orthodoxen Kirche. Weder im oströmischen Reich noch im zaristischen Rußland gab es ein Nebeneinander von kirchlicher und staatlicher Gewalt. Sowohl die oströmischen Kaiser als auch die russischen Zaren verstanden sich als kirchliches Oberhaupt. Die eigentliche Ursache dafür sieht *Müller-Armack* (1959) in der Weigerung der Kirchenväter in den ersten christlichen Jahrhunderten, die Kirche von Byzanz als irdische Machtinstanz zu etablieren und auszubauen. Während die römisch-katholische Kirche von Anfang an bestrebt war, das Christentum mittels einer effektiven Organisation durchzusetzen, vertraute die griechisch-orthodoxe Kirche auf die Eigenmacht der christlichen Botschaft. Das leitete nicht nur ihre Vereinnahmung durch die staatlichen Mächte ein, sondern begünstigte auch die politische Passivität und Weltabgewandtheit der Ostkirche. Sie konnte sich aufgrund der selbstaufgelegten Enthaltensamkeit als irdische Ordnungsmacht zu keiner Zeit als autonome Gegenmacht zur staatlichen Herrschaft behaupten. Dadurch sowie durch das Sichversenken in mystischer Spiritualität leistete die Ostkirche auch keine Beiträge zur Entwicklung der Sozial- und Wirtschaftsethik und zu deren Umsetzung in Rechtsnormen. Gerade in der Idee und Qualität des Rechts scheidet sich der Weg des Westens schon früh von dem des Ostens. Die pfadabhängigen Unterschiede lassen sich für Rußland sowie für andere ost- und südosteuropäische Staaten über Jahrhunderte bis heute belegen (vgl. *Müller-Armack* 1981, S. 95; *Buss* 1989). Der Entwicklungsweg dieser Länder und insbesondere des zaristischen Rußlands kannte daher auch keine zu Westeuropa vergleichbaren

Entfaltungsräume für bürgerliche Freiheiten, für freie Städte, für autonome Wissenschaften, für Aufklärung und für Rechtsstaatlichkeit. Die zum Rechtsstaat gehörende Gewaltenteilung, Selbstverwaltung und die Staatskontrolle durch unabhängige Verwaltungsgerichte blieben fremde, westliche Einrichtungen. Vor allem blieb die systematische Entwicklung des Rechtssystems auf der Strecke. Die Unterentwicklung des Rechts und die über Jahrhunderte bestehende Dominanz des Macht- oder Befehlsprinzips gegenüber dem Rechtsprinzip sind von allen Kennern der russischen Geschichte immer wieder als Konstanten herausgestellt worden (vgl. Belege bei *Schmidt-Häuer* 1993, S. 29 ff.; *Simon* 1995). Die kommunistische Diktatur hat dieses Defizit nicht behoben, sondern eher verschärft. Das endemische Versagen des Staates als Rechtsschutzstaat hat jüngst den russischen Schriftsteller *Kriwulin* (1995, S. 33) zur resignativen Feststellung veranlaßt, daß wir, also die Bürger „... den Staat gar nicht mehr um Schutz zu bitten (brauchen), wir müssen uns vor ihm schützen.“

Die aktuelle Entwicklung in den Reformländern vermittelt eine aufschlußreiche Lektion dafür, daß die gewachsene Ordnung von Belang ist. Selbst das Recht, das ja gemeinhin als das klassische Mittel der ordnungspolitischen Umgestaltung angesehen wird, läßt sich offensichtlich nur bedingt einsetzen. Mit Blick auf die ost- und südosteuropäischen Länder hat *Brunner* (1991, S. 22) die begrenzten Möglichkeiten der Reformpolitik dahingehend zusammengefaßt, daß die Gestaltung einer marktwirtschaftlich adäquaten Rechtskultur eine sehr viel schwierigere Aufgabe sei und einen viel längeren Zeitraum benötige als die bloße Verabschiedung von Gesetzen. Aufgrund unserer Überlegungen erweist sich der unterentwickelte Stand der sekundären Rechtsregeln als die kritische Variable der Ordnungspolitik. Nur wenn auf dieser Ebene die Minimalbedingungen eines funktionsfähigen Rechtssystems erfüllt werden, können die angestrebten Wirkungen der Ordnungspolitik erreicht werden. Paradoxerweise lassen sich diese Minimalbedingungen einschließlich der erforderlichen Bindungen nicht dekretieren, womit die eigentliche Grenze der Ordnungspolitik genannt ist. Da in einem Großteil der ost- und südosteuropäischen Reformländer diese Bedingungen nicht oder nur höchst unvollkommen gegeben sind, hat hier die Reformpolitik an tieferen Schichten anzusetzen, ohne daß die Aussicht auf schnelle Reformenerfolge besteht. Auch von einem starken und mit diktatorischen Vollmachten ausgestatteten Autokraten ist keine Lösung des Ordnungsproblems zu erwarten. Dieser verbreiteten Hoffnung ist die alte Einsicht von *J.-J. Rousseau* entgegenzuhalten, wonach auch der stärkste Herrscher zum Scheitern verurteilt sei, wenn er nicht Gewalt in Recht und Gehorsam in Pflichten verwandeln könne (zit. bei *Zippelius* 1978, S. 67).



## E. Schlußbemerkungen

Der in vielfacher Hinsicht unerwartete Verlauf der politischen und wirtschaftlichen Umgestaltung ist in verschiedenen Studien und Diskussionen mit der Feststellung kommentiert worden, daß die liberale Gesellschaft auf Voraussetzungen beruhe, die sie selbst nicht zu schaffen vermöge. Bei diesem Kommentar bleibt jedoch meistens unklar, auf welchen Voraussetzungen eine rechtsstaatliche Demokratie und eine funktionsfähige Marktwirtschaft beruhen. Dieser Beitrag sollte etwas Licht in das Dunkel bringen, das den Zusammenhang zwischen gewachsener und gesetzter Ordnung umgibt. Als entscheidendes Scharnier, das beide Ordnungen verbindet, wurden verschiedene Formen der Bindungen oder Restriktionen des selbstinteressierten Verhaltens der Menschen herausgestellt. Ein nicht unwesentlicher Teil dieser Bindungen erwächst aus eher irrationalen Wurzeln. Insofern entzieht sich dieser Teil auch einer bewußten Gestaltung. Für die Ordnungstheorie ist ein adäquates Verständnis der Entstehungs- und Wirkungsbedingungen solcher Bindungskräfte jedoch deshalb notwendig, um die Möglichkeiten der bewußten, rationalen Ordnungsgestaltung nicht zu überschätzen. Die Irritationen der ökonomischen Profession über die insgesamt eher enttäuschende wirtschaftliche Entwicklung in den Reformländern verweisen auf Defizite der ökonomischen Erklärungsansätze, die einseitig auf die stimulierende Kraft des rationalen Vorteilskalküls der Wirtschaftssubjekte und auf die ordnungstiftenden Effekte der staatlichen Reformpolitik setzen. Diese Einäugigkeit, die zur Überschätzung der Machbarkeit der Ordnung neigt, gilt es zu korrigieren. Dafür hat die Institutionentheorie schon aufschlußreiche Vorarbeiten geleistet. Die differenzierte Sichtweise kommt im Verständnis der Institutionen zum Ausdruck, die nach *Priddat* (1995, S. 237) „... die unhintergehbare Präsenz der Geschichte im rationalen Handlungskontext der Ökonomie (sind)“. Dieses Verständnis läßt sich als Fazit unserer Ausführungen dahingehend ergänzen, daß verlässliche Institutionen die unhintergehbare Präsenz gewachsener moralischer Bindungen im alltäglichen Handlungskontext der Ökonomie und der Politik sind. Bestand und Belastbarkeit solcher Bindungen sind in normativen Empfehlungen zur Umgestaltungspolitik zumindest mitzudenken.

Nach *Murrell* (1995, S. 175) kann dem eher unerwarteten Verlauf der politischen und wirtschaftlichen Umgestaltung auch eine positive Seite abgewonnen werden, weil sich die historisch einmalige Chance biete, den Erklärungsgehalt ökonomischer Theorien und insbesondere der Theorie des institutionellen Wandels zu überprüfen und gegebenenfalls zu verbessern. Seinem Fazit, „that there is much to learn“, ist nichts hinzuzufügen.

## Literaturverzeichnis

- Axelrod, R.* (1987), *Die Evolution der Kooperation*, München.
- Barisitz, S.* (1995), Versuch einer Einstufung der mittel- und osteuropäischen Länder nach Kriterien des Reformerfolges 1993/1994, in: *Osteuropa-Wirtschaft*, Heft 2, S. 168-175.
- Baurmann, M.* (1996), Kann Homo oeconomicus tugendhaft sein?, in: *Homo oeconomicus*, Bd. XIII (1), S. 1-24.
- Berman, H.J.* (1991), *Recht und Revolution. Die Bildung der westlichen Rechtstradition*, Frankfurt a. M.
- Brunner, G.* (1991), Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der wirtschaftlichen Transformation, in: Hartwig, K.-H. / Thieme, H.J., Hg., *Transformationsprozesse in sozialistischen Wirtschaftssystemen. Ursachen, Konzepte, Instrumente*, Berlin, u. a., S. 201-225.
- Buss, A.* (1989), *Die Wirtschaftsethik des russisch-orthodoxen Christentums*, Heidelberg.
- Crüsemann, F.* (1993), *Bewahrung der Freiheit. Das Thema des Dekalogs in sozialgeschichtlicher Perspektive*, Gütersloh.
- Dawkins, R.* (1976), *The Selfish Gene*, Oxford.
- Durkheim, E.* (1981), *Die elementaren Formen des religiösen Lebens*, Frankfurt a. M.
- Eucken, W.* (1952), *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Tübingen / Zürich.
- Fischer, S.* (1994), Russia and the Soviet Union Then and Now, in: Blanchard, O.J. / Froot, K.A. / Sachs, J.D., Hg., *The Transition in Eastern Europe*, Vol. 1: Country Studies, Chicago, London, S. 221-252.
- Frank, R.H.* (1992), *Die Strategie der Emotionen*, München.
- Gauthier, D.* (1986), *Morals by Agreement*, New York.
- Goleman, D.* (1995), *Emotional Intelligence*, New York.
- Hamilton, W.D.* (1964), The Genetical Theory of Social Behavior, in: *Journal of Theoretical Biology*, Vol. 7, S. 1-32.
- Hart, H.L.A.* (1973), *Der Begriff des Rechts*, Frankfurt.
- Hayek, F.A. von* (1971), *Die Verfassung der Freiheit*, Tübingen.
- Hegselmann, R. / Raub, W. / Voss, Th.* (1986), Zur Entstehung der Moral aus natürlichen Neigungen, in: *Analyse und Kritik*, 8, S. 150-177.
- Hoen, H.S.* (1996), „Shock versus Gradualism“ in Central Europe Reconsidered, in: *Comparative Economic Studies*, Vol. XXXVIII, No. 1, 1996, S. 1-20.
- Horster, D.* (1995), „Der Apfel fällt nicht weit vom Stamm.“ Moral und Recht in der postchristlichen Moderne, Frankfurt a. M.
- Horton, R.* (1982), Tradition and Modernity Revisited, in: Hollis, M. / Lukes, S., Hg., *Rationality and Relativism*, Cambridge, Mass., S. 201-260.
- Hume, D.* (1929), *Eine Untersuchung über die Prinzipien der Moral*, Hamburg.
- Jones, E.L.* (1991), *Das Wunder Europa*, Tübingen.
- Kauffmann, St.* (1996), *Der Öltropfen im Wasser. Chaos, Komplexität, Selbstorganisation in Natur und Gesellschaft*, München / Zürich.

- Kliemt, H.* (1991), Der Homo oeconomicus in der Klemme. Der Beitrag der Spieltheorie zur Erzeugung und Lösung des Hobbesschen Ordnungsproblems, in: Esser, H. / Troitzsch, K.G., Hg., Modellierung sozialer Prozesse, Bonn, S. 179-204.
- Kornai, J.* (1995), Highway and Byways: Studies on Reform and Postcommunist Transition, Cambridge, Mass.
- Kreye, A.* (1996), Wer nicht zahlt, kommt in den Kühlschrank: Die gar nicht zimperlichen Methoden der russischen Mafia, in: Frankfurter Allgemeine Magazin, Heft 853 v. 5.7.1996, S. 24-27.
- Kriwulin, V.* (1995), Hilfe, das Dach kommt ins Rutschen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr 140 v. 20.6.1995, S. 33.
- Leipold, H.* (1996), Zur Pfadabhängigkeit der institutionellen Entwicklung. Erklärungsansätze des Wandels von Ordnungen, in: Cassel, D., Hg., Entstehung und Wettbewerb von Systemen, Berlin, S. 93-115.
- (1997), Der Zusammenhang zwischen der Entstehung und dem Wettbewerb von Ordnungen, in: Delhaes, K. v. / Fehl, U., Hg., Dimensionen des Wettbewerbs: Seine Rolle in der Entstehung und Ausgestaltung von Wirtschaftsordnungen, Stuttgart, S. 397-427.
- Lemberg, E.* (1971), Ideologie und Gesellschaft. Eine Theorie der ideologischen Systeme, ihrer Struktur und Funktion, Stuttgart, u. a.
- Mackie, J.L.* (1981), Ethik. Auf der Suche nach dem Richtigen und Falschen, Stuttgart.
- Menger, C.* (1969), Untersuchungen über die Methode der Socialwissenschaften und der politischen Ökonomie insbesondere, Tübingen.
- Müller-Armack, A.* (1959), Zur Religionssoziologie des europäischen Ostens, in: ders., Religion und Wirtschaft. Geistesgeschichtliche Hintergründe unserer europäischen Lebensform, Stuttgart, S. 328-370.
- (1981), Diagnose unserer Gegenwart. Zur Bestimmung unseres geistesgeschichtlichen Standorts, 2. erw. A., Bern / Stuttgart.
- Murrell, P.* (1995), The Transition According to Cambridge, Mass., in: Journal of Economic Literature, Vol. XXXIII, S. 164-178.
- North, D.C.* (1992), Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung, Tübingen.
- Priddat, B.P.* (1995), Ökonomie und Geschichte: Zur Theorie der Institutionen bei D.C.North, in: Seifert, E.K. / Priddat, B.P., Hg., Neuorientierungen in der ökonomischen Theorie, Marburg, S. 205-240.
- Raub, W.* (1991), Problematic Social Situations and the „Large-Number Dilemma“: A Game-Theoretical Analysis, in: Esser, H. / Troitzsch, K.G., Hg., Modellierung sozialer Prozesse, Bonn, S. 285-346.
- Röpke, W.* (1942), Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, Erlenbach / Zürich.
- Rose, R.* (1994), Postcommunism and the Problem of Trust, in: Journal of Democracy, Vol. 4, S. 18-30.
- Rüthers, B.* (1992), Ideologie und Recht im Systemwechsel, München.
- Sachs, J.D.* (1990), Eastern Europe's Economies. What is to be done, in: The Economist, Jan. 13, S. 19-24.

- Saizew, S.* (1994), Das neue russische Unternehmertum, in: Osteuropa-Wirtschaft, Heft 3, S. 184-200.
- Schelling, Th.C.* (1960), *The Strategy of Conflict*, Cambridge, Mass.
- Schmidt-Häuer, Chr.* (1993), *Russland in Aufruhr. Innenansichten aus einem rechtlosen Reich*, München.
- Schotter, A.* (1981), *The Economic Theory of Social Institutions*, Cambridge.
- Shlapentokh, V.* (1996), Early Feudalism – The Best Parallel for Contemporary Russia, in: *Europe-Asia Studies*, Vol. 48, No. 3, S. 393-411.
- Simon, G.* (1995), Zukunft aus der Vergangenheit. Elemente der politischen Kultur in Rußland, in: *Osteuropa*, Heft 5, S. 455-482.
- Smith, A.* (1974), *Der Wohlstand der Nationen*, München.
- Sugden, R.* (1986), *The Economics of Rights, Cooperation and Welfare*, Oxford.
- Sztompka, P.* (1993), Civilizational Imcompetence: The Trap of Post-Communist Societies, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 2, S. 85-95.
- (1995), Vertrauen: Die fehlende Ressource in der postkommunistischen Gesellschaft, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 35 (Politische Institutionen im Wandel)*, S. 254-276.
- Ullmann-Margalit, E.* (1977), *The Emergence of Norms*, Oxford.
- Urban, W. / Podkaminer, L., u. a.* (1996), Kräftiges Wachstum in Ost-Mitteuropa, weiterhin Rezession in der GUS. Die Wirtschaft der Oststaaten 1995/96. WIFO Monatsberichte, Heft 5, Wien.
- Vanberg, V.* (1988), *Morality and Economics: De Moribus Est Disputandum*, New Brunswick.
- Voigt, S.* (1994), Der Weg zur Freiheit. Mögliche Implikationen Hayekscher Hypothesen für die Transformation der Wirtschaftssysteme Mittel- und Osteuropas, in: Hölscher, J., Hg., *Bedingungen ökonomischer Entwicklung in Zentralosteuropa*, Bd. 2, *Wirtschaftliche Entwicklung und institutioneller Wandel*, Marburg, S. 63-105.
- *Kiwit, D.* (1995), Black Markets, Mafiosi and the Prospects of Economic Development in Russia – Analyzing the Interplay of External and Internal Institutions, Diskussionsbeitrag Nr. 05 des Max-Planck-Instituts zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, Jena.
- Waksberg, A.* (1993), *Die sowjetische Mafia – Organisiertes Verbrechen in der UdSSR*, München.
- Winiecki, J.* (1995), *Institutional Barriers to Self-Sustaining Growth: Poland's incomplete Transition*, Adam Smith Research Centre, Warschau.
- Zippelius, R.* (1978), *Das Wesen des Rechts. Eine Einführung in die Rechtsphilosophie*, 4. neubearbeitete und erweiterte A., München.

# Ökonomische Transformation und politische Institutionenbildung

Von *Frank Schulz-Nieswandt*, Berlin/Bochum

## A. Vorbemerkungen, Ziele, Hypothesen

Die nachfolgende Abhandlung stellt sich eine gemischte Aufgabe: Einerseits soll ein Überblick über ein Thema und über die diesbezügliche Literatur gegeben werden, andererseits sollen auch einige konkrete Hypothesen vorgestellt und einer vorläufigen Klärung auf der Basis der Literatur zugeführt werden. Die Themenstellung ist die Frage nach dem Verhältnis von ökonomischer Entwicklung einerseits und Demokratisierung andererseits. Wie sind die Zusammenhänge zu charakterisieren? Was beeinflusst was und wie? Daß hierzu vorwiegend politikwissenschaftliches Material in die Darstellung einfließt, bedeutet nicht, daß die Analyse nicht- oder anti-ökonomisch ausfällt – im Gegenteil. Es wird sich zeigen, daß der Zusammenhang ökonomisch als Problem der Optimierung von Demokratiefunktionen formuliert werden kann: Unterschiedliche demokratische Regimetypen erfüllen in differentieller Weise Effizienz- und Legitimitätskriterien. Beide Kriterien sind aber in den Transformationsprozessen der Gesellschaften von grundlegender Bedeutung, denn radikale Systemwechsel müssen auf Akzeptanz stoßen, von der Bevölkerung getragen werden, sollen sie nicht blockiert sein oder auf halbem Weg stagnieren oder gar rückläufig werden. Andererseits ist der Systemwechsel nicht transaktionskostenfrei: Der Weg selbst wirft Kosten auf. Ökonomisch – im analytischen Geflecht von Neuer Politischer Ökonomie, und Public-choice-Theorien sowie Transaktionskostentheorie und neuer Institutionenökonomik – stellt sich das Problem als das der „Uno-actu“-Minimierung von Entscheidungs- und Konsensfindungskosten. Im Sinne der konstitutionellen Ökonomie ist der Transformationsprozeß sicherlich auch als Regelsuche und Regelbildung zur Überwindung eines „institutionellen Vakuums“ zu verstehen, so daß hier Anlehnungen an die ökonomische Theorie kollektiven Handelns und öffentlicher Güter möglich werden. Hier zeichnen sich auch entsprechende Möglichkeiten der Mikrofundierung des Transformationsgeschehens ab, wobei aber der handlungstheoretischen Bedeutung von Normen und geschichtlichen Traditionen ebenso Aufmerksamkeit geschenkt wird wie der Rolle kommunikativer Diskurse bei den gesellschaftlichen Verständigungsversuchen und der gesellschaftlichen Konstruktion von Leitbildern und Zielen. Die Darstellung berück-

sichtigt ferner Pfadabhängigkeiten der Transformationen, die durch Rückgriff auf historische und kulturell-ethnische Faktoren und Kontexte gewonnen werden.

Transformation bedeutet Wandel des gesamten Gesellschaftssystems. Der Wandel ist umfassend und betrifft Wirtschaft, Politik, Kultur und Persönlichkeit als Teilsysteme. Damit ist die kollektive Identität (Gesellschaft als Selbstkonzeption) im Wechsel begriffen. Das wird weiter unten noch näher ausgeführt. Es wird aber bereits an dieser Stelle deutlich, wieso sich die nachfolgende Abhandlung entlang einer Auseinandersetzung mit sozialwissenschaftlichen Modernisierungstheorien zu entfalten versucht. Die Modernisierungstheorie thematisiert ja gerade den Wandel des gesellschaftlichen Gesamtsystems und die innere Dynamik der Teilsysteme. Der Zusammenhang von ökonomischer Entwicklung zur Marktwirtschaft und der Demokratisierung des politischen Systems stellt dabei eine zentrale Dimension dieses Themas dar. Es wird sich aber zeigen, daß die Frage der Spezifizierung des Zusammenhangs in der Modernisierungstheorie bzw. in der Diskussion von Modernisierungstheorien kontrovers ist: Kommt zeitlich erst die ökonomische Entwicklung (Vermarktwirtschaftlichung und Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens) und dann – quasi als „Spill-over-Effekt“ – die Demokratisierung? Ist der Zusammenhang vielleicht sogar eher umgekehrt? Oder ist der Zusammenhang als Wechselwirkung mit kumulativen Effekten zu modellieren? Genau diese Spezifizierung des Themas – sequentielle Logik der Transformation der Teilsysteme oder Logik der Wechselwirkung der Transformationen der gesellschaftlichen Teilsysteme – macht die modernisierungstheoretische Fragestellung für die Theorie der Transformation so interessant. Ansonsten ist der entwicklungsökonomische Forschungskontext der Modernisierungstheorie natürlich nicht problemlos auf Transformationsgesellschaften zu übertragen. Wenngleich der Strukturwandelbedarf und die sozialen Anpassungskosten außerordentlich hoch sind, stellen sich in Transformationsländern nicht generell Fragen der Industrialisierung und Verstädterung, der Humankapitalbildung und der demographischen Umbrüche. Wenn man Transformationsprozesse modernisierungstheoretisch zu begreifen versuchen sollte, dann wird man sie nur als Unterfall nachholender Teilmodernisierung definieren können.

Schließlich noch eine weitere Vorbemerkung. Sollte man die Transformation als eine derartige nachholende Teilmodernisierung definieren, so gibt es wohl nur eine Möglichkeit, diese zielorientierte Analyse als nicht kulturimperialistisch und eurozentristisch zu verstehen; die Analyseperspektive müßte sprachlich wie folgt präskriptiv formuliert werden: Wenn osteuropäische Transformationsgesellschaften dem westlichen Typus der interdependenten Ordnung von Marktwirtschaft und Demokratie folgen wollen, müssen sie auch funktional erforderliche Anpassungen im sozio-kulturellen und personalen Teilsystem der Gesellschaft durchführen. Das resultiert daraus, daß das euro-



päische Gesellschaftsmodell ein spezifisches Rationalitätsmuster verkörpert, das sich nicht nur teilsystemisch realisieren läßt, sondern nur als spezifisches ganzheitliches Zivilisationsprojekt. Ansonsten werden Modernisierungsprozesse widersprüchlich und von Blockaden, Stagnationen und Regressionen betroffen sein. Angesichts des latenten Potentials an Barbarei ist dieses Zivilisationsprojekt eine Wanderung auf des Messers Schneide. Gesellschaften können geteilter Meinung sein, ob man den Weg dorthin gehen will. Aber wenn, dann wird man ihn nur ganz gehen können. Zumindest wird man sonst große Umwege – den lateinamerikanischen Pfad etwa – machen. Oder man wird in afrikanischer Agonie verharren. Oder man geht radikal andere Zivilisationspfade (China, Teile des Islams).

Das Thema kann also wie folgt formuliert werden: Der Transformationsprozeß ist im Rahmen historisch vorgegebener Pfade abhängig von der Konstruktionsleistungen verketteter Akteure, die sich dabei (These der post-sozialistischen Akteurslücke) selbst konstituieren müssen. Das ist die Mikrofundierungsannahme. Als Voraussetzung gelingender Transformation muß man das Ausfüllen des institutionellen Vakuums begreifen. Das Zentralthema ist also Institutionenbildung als kontextabhängige gesellschaftliche Identitätssuche und Wahlentscheidung. Das ist die Public-choice-Dimension des Themas, teils ein Problem der konstitutionellen Ökonomie, teils ein über die Kontrakttheorie hinausgehendes Problem der allgemeinen politischen Ökonomie und der institutionalistischen Ökonomie.

Die Kerngedanken der nachfolgenden Abhandlung sind in vorausgegangenen Studien des Verfassers enthalten (*Schulz-Nieswandt* 1996). Sie sollen hier<sup>1</sup> anders pointiert und unter Bezugnahme auf weitere Literatur und Forschungsbefunde präsentiert werden.

Das Institutionenbildungsproblem unterteilt sich in das Problem der Bildung eines „organisatorischen Gehäuses“ und in das der Bildung „prozeduraler Gleise“. Die zweidimensionale Differenzierung entspricht weitgehend der politikwissenschaftlichen Unterscheidung von „polity“ (Verfassung und harte Strukturen institutioneller Rahmungen) und „politics“ (Entscheidungsprozesse und Konfliktaustragungsmodalitäten).<sup>2</sup> Beide Dimensionen des Problems der Institutionenbildung bestimmen den Handlungsraum der Akteure.

Hier nun interessiert zentral und grundlegend die Frage nach der Kovarianz ökonomischer Entwicklungen einerseits und eben diesen Institutionenbildun-

---

<sup>1</sup> Wobei man sich fragen kann, woher man – vor dem Hintergrund der (z. T. vernichtenden) Sammelbesprechung verschiedener neuer transformationsbezogener Veröffentlichungen von *Hartmann* (1995) – noch den Mut zur umfassenden Sicht hernehmen soll.

<sup>2</sup> Das Problem der „Policy“-Dimension (Politikinhalt, Leitbilder, Konzeptionen, Ziele, Maßnahmen und Implementation) werden wir nur streifen. Es stellt den Bezug zur „sozialen Frage“ der Transformation her. Vgl. *Weltbank* (1996).



gen andererseits. Die Frage wird sein: Können sich jene Länder, die strukturell-ökonomisch relativ günstigere Ausgangslagen haben, konsensorientierte Demokratietypen eher leisten, oder führen institutionell-politische Strukturen zu verschiedenen strukturell-ökonomischen Erfolgsbilanzen?

## **B. Transformation und Modernisierung**

### **I. Konzeptionell-begriffliche Vorverständnisse und normative Implikationen**

Eine Analyse von Transformationsprozessen ist ohne normative Referenzrahmen nicht möglich, impliziert doch der zu behandelnde Entwicklungsprozeß zumindest gewisse Eckwerte des anzuvisierenden Gesellschaftszustandes. Zumal die ökonomische Wissenschaft quasi in einer Meta-Analyse den institutionellen Wandel selbst an der Erfüllung spezifischer Effizienzkriterien evaluiert. Damit ist natürlich nicht impliziert, die Transformationsforschung als wissenschaftliches Bemühen könne die Ziele normativ begründen; allein es geht darum, hypothetisch ein Bezugssystem der Gesellschaftsveränderung und der ökonomischen Transformation zu Zwecken der Analyse dieser Prozesse vorzugeben.

Die Sachlage wird dadurch erschwert, daß es bislang keine Theorie der Transformation gab, da ein entsprechender Gegenstand ja erst nach 1989 entstand. Die Analyse wird sich als Annäherung an einige Grundzüge einer Theorie der Transformation, innerhalb der auch die Rolle der Institutionenbildung einer Klärung zuzuführen ist, kritisch an die Modernisierungstheorie halten. Ferner ist der Verfasser der Meinung, daß es eine Reihe von Forschungsbefunden aus recht unterschiedlichen Forschungs- und Theoriebildungsfeldern gibt, die Bausteine einer Theorie der Transformation liefern können. Umgekehrt hat das Transformationsgeschehen auch die Politiktheoriellandschaft verändert. Der Verfasser wird diesen Rückgriff auf Transferwissen hier nicht weiter begründen. Aufgezählt seien nur folgende Forschungsfelder, die Bausteine liefern können:

- die historische Industrialisierungsforschung,
- die Dritte-Welt-Forschung,
- die (lateinamerikanische, aber auch die afrikanische) Transitionsforschung,
- die Analyse der Süderweiterung der EG (Schulz-Nieswandt 1996a),
- die Schwellenländerforschung, vor allem die asienbezogene „Wachstumswunder“-Diskussion.

Hier ist es nicht möglich, diese Rückgriffe zu begründen (Schulz-Nieswandt 1996). Herausgestellt werden kann jedoch, daß es sich hierbei um Analysen längerfristiger ökonomischer Veränderungen handelt, die im Zusammen-

hang mit derart gravierendem sozialen Wandel stehen, daß man von ganzheitlichen Veränderungen der Gesellschaften einschließlich des ökonomischen Subsystems sprechen kann. Transformation wäre dann ein Unterfall derartiger Wandlungsprozesse, die die Identität des gesamtgesellschaftlichen Systems betreffen. Transformation als Prozeß des Übergangs von einem Gesellschaftstyp in einen anderen wäre dann eine Statuspassage einer Gesellschaft, müßte, psychologisch gesprochen, als Identitätskrise begriffen werden und somit als Suchprozeß nach einer neuen Identität. Zu dieser neuen Identität gehört ein halbwegs kompatibles System der gesellschaftlichen Teilbereiche der Ökonomie, der Politik, der Kultur und der Persönlichkeit. Die als „halbwegs“ qualifizierte Kompatibilität der Subsysteme ist keineswegs gesichert; gerade daran wird eine heute akzeptable Theorie der Modernisierung orientiert sein müssen, will sie nicht als deterministisch, teleologisch, linearistisch usw. eingestuft werden. Innerhalb der Transformationsforschung wird in diesem Sinne die „Südamerikanisierungsthese“ vorgetragen (*Sangmeister* 1996), um deutlich zu machen, wie widersprüchlich der Modernisierungsprozeß sein kann: autoritäre Demokratieform und verbreiteter Dualismus marktwirtschaftlicher und traditioneller Wirtschaftsmechanismen, bedeutende Rolle des Militärs, ineffiziente Verwaltungssysteme und Rent-seeking-Effekte klientelistischer, patronageartiger Parteiensysteme und Regierungspraxis, pyramidenförmige statt zwiebelförmige Sozialstruktur, extrem ungleiche Einkommensverteilung und regionale Disparitäten usw.<sup>3</sup>

## II. Exkurs: Ökonomische Analyse von gesellschaftlichen Statuspassagen

Insofern Transformation im Kern Institutionenbildung ist, kann sie zum Gegenstand einer institutionalistisch ausgerichteten Ökonomie werden. Letztere kann erstens die Form der Neuen Institutionenökonomie annehmen, also sich auf die Prozesse der Spezifizierung von Verfügungsrechte konzentrieren, die Rolle der Transaktionskosten im Institutionenwandel betonen, sich spieltheoretisch mikrofundieren usw. Bei *North* wird die ökonomische Analyse längerfristiger Kristallisationen von Institutionen in der Sozial- und Wirtschaftsgeschichte insofern erweitert, als der Ideologie eine handlungslenkende Rolle zukommt und Veränderungen somit kommunikations- und kognitionsabhängig macht. Zweitens: In Form der konstitutionellen Ökonomie in der Tradition von *Buchanan* kann dieser Institutionenbildungsprozeß auch als Bildung pareto-

---

<sup>3</sup> Die Analogieschlüsse gehen zum Teil weiter, etwa hinsichtlich außenwirtschaftlicher Spezialisierungsmuster, aber auch hinsichtlich patriarchalischer Strukturen. Aspekte der Staatsrenten im Außenhandel werden dagegen eher im Vergleich zu Nahost-Staaten gezogen. Die Modernisierungsproblematik ließe sich aber auch EU-intern am Beispiel von Griechenland erläutern.

optimaler Handlungsregeln definiert werden. Transformationsgesellschaften müßten dann Ausgangssituationen hinsichtlich der Einkommensverteilung und partizipativer Rechte pareto-optimal definieren, um dann die weiteren Allokationen über Marktprozesse ablaufen zu lassen. Der Pareto-Test optimaler Ressourcenallokation wird ja sowohl von der Ausgangsverteilung der Einkommen bestimmt als auch von der anfänglichen Spezifizierung der Verfügungsrechte.<sup>4</sup> Die institutionalistisch ausgerichtete Ökonomie kann aber auch eine abweichende Form annehmen, indem in der Theorietradition von *Veblen / Commons* bis hin zur heutigen Repräsentation durch das „Journal of Economic Issues“ die Einbindungen der Akteure in normative Sinnhorizonte und geschichtlich vorgegebene Handlungskontexte stärker betont werden („Embeddedness“-Theorem). Die Ökonomie würde sich stärker der Kulturanthropologie und Soziologie öffnen, sofern diese nicht-utilitaristisch ausgerichtet sind. Zentraler Lehrsatz dieser institutionalistischen Ökonomie wäre: Institutionen – definiert als handlungsleitende Regeln – wären nicht nur Restriktionen nutzenmaximierender Akteure, die allenfalls spieltheoretisch verknüpft sind, also über die Interdependenzketten strategischer Rationalität („Connectedness“-Theorem), sondern auch strukturierte Handlungsfelder, die die Identität der Akteure mitprägen. Damit wird für die Analyse der Entwicklung von Institutionen das diskursive Vermögen des Menschen als kommunikatives Wesen von grundlegender Bedeutung. Die Theorie der Entwicklung von Institutionen müßte sich zugleich den kognitiven Prozessen öffnen, in denen die gesellschaftlichen Akteure Wirklichkeit konstruieren. In der neueren evolutorischen Ökonomie findet diese kognitive Dimension Eingang in die Mikrofundierung.

Nun ist der Begriff der Modernisierung und auch die Fülle modernisierungstheoretischer Forschungsansätze in vielerlei Hinsicht umstritten.<sup>5</sup> Der Verfasser lehnt sich an die *Zapf-Senghaas*-Variante modifizierter Modernisierungstheorie an (*Zapf* 1996; *Senghaas* 1994). Demnach ist Modernisierung ein durchaus offener Suchprozeß, Transformation ein Unterfall nachholender Modernisierung. Zwar tendiert der Modernisierungsprozeß weltweit zur Herausbildung eines Gefüges von Marktwirtschaft und Massenkonsum, wobei dieser Wirtschaftsstil durch die ökologischen Belastungen und Zerstörungen zunehmend problematisiert wird. Das Gefüge könnte durch Elemente oder Strukturen

---

<sup>4</sup> Was Mitbestimmung ebenso implizieren kann wie politische Grundrechte und soziale Grundrechte (soziale Sicherung, Bildungschancen usw.). Das subjektive Wohlbefinden und die gesellschaftliche Wohlfahrt (die Aggregation einmal als gelöst vorausgesetzt) hängen damit sowohl von einem Konsumgüter-Nutzen-Index wie auch von einem Freiheitsindex, der politische und soziale Partizipationsrechte einschließt, ab.

<sup>5</sup> Der Verfasser hat zur Modernisierungstheorie, insbesondere in ihrer Anwendung auf Probleme der Transformation, aber auch in der Entwicklungsökonomie kritisch Stellung genommen. Vgl. *Schulz-Nieswandt* (1996; 1994).

zivilgesellschaftlicher Arrangements<sup>6</sup> ergänzt werden. Der Typus des Wohlfahrtsstaates bleibt natürlich zunächst auch offen. Aber diese Theorie der Modernisierung sollte prohabilitistisch formuliert werden (Berger 1996, S. 50). Es geht um Tendenzen und Wirkkräfte; aber ebenso relevant sind Regressionen, Abbrüche, Blockaden, Pfadabhängigkeiten.

Wovon der Verfasser nicht überzeugt ist, das ist die *Lipset-Huntington*-Variante der Wachstums- bzw. Pro-Kopf-Einkommens-Voraussetzungen der Demokratisierung (Lipset 1994). Viele empirische Befunde zeigen die Ausnahmen; die Regel wird fraglich. Korea ist diesbezüglich ein interessantes Beispiel, Zentralasien offensichtlich aber ebenso. Wenngleich der Spill-over-Effekt der ökonomischen Modernisierung auf die Demokratisierung in Süd-Korea letztendlich nicht ausblieb, so kam es dazu keineswegs zwingend und automatisch. Die Literatur stellt die Notwendigkeit der originär politischen Bewegung und die kognitiv-ideologischen Diskursnotwendigkeiten der Demokratisierung heraus. Damit ist der Kern der vorliegenden Fragestellung getroffen: Wie ist die Beziehung zwischen ökonomischer Entwicklung bzw. ökonomischer Transformation und politischer Institutionenbildung zu charakterisieren?

In der Entwicklungsökonomie herrschte lange Zeit die Anschauung vor, zwischen ökonomischem Fortschritt einerseits und Demokratisierung<sup>7</sup> andererseits bestünde ein Trade-off-Zusammenhang, der sich infolge der urbanisierungsbedingten Veränderungen der Sozialstruktur als Entwicklungssequenz auflösen würde: Erst kommt die ökonomische Modernisierung, dann die Demokratie.<sup>8</sup> In der Transformationsforschung hat man dagegen sehr früh den Sachverhalt problematisiert, daß im *Uno-actu*-Prinzip der ökonomischen Transformation und der Demokratisierung ein großes Problem vorliegt, das als Dilemma erscheinen muß: Erfolgreiche ökonomische Transformationsprozesse setzen offensichtlich demokratisch herbeigeführte Entscheidungen voraus, während umgekehrt die Demokratisierung von der Erfolgsbilanz der ökonomischen Transformation abhängt. Das Hauptproblem der Transformation scheint somit darin zu liegen, daß diese interdependente Entwicklung von Subsystemen – wie ein Parallelogramm von Kräften – theoretisch nicht gesichert ist, sondern im historischen Prozeß glücklich verlaufen kann, aber nicht muß. Zumal Zeit hierbei eine knappe Ressource ist: Einerseits braucht man zur Soziogenese

---

<sup>6</sup> Die Theorie der Zivilgesellschaft ist ein Thema für sich. Die diesbezügliche Literaturflut der letzten Jahre ebenfalls.

<sup>7</sup> Die Operationalisierung zum Zwecke empirisch vergleichender bzw. ökonometrischer Studien wurde von der international komparativen Politikwissenschaft methodisch auf verschiedene Weise geleistet. Natürlich ist die Vergleichbarkeit oftmals ein Problem, da die Indikatoren in der Folge recht unterschiedlicher Gegenstandsbestimmungen von Demokratie und Demokratisierung sehr verschieden sind. So kann man über die Regierungslehre im engeren Sinne hinausgehen und das Konzept des politischen Systems, die Rolle und den Typus der Verbände berücksichtigend, nutzen. Vgl. Helliwell (1994).

<sup>8</sup> Zu dieser Kontroverse am Beispiel von Afrika vgl. den Überblick bei Mair (1996).

institutioneller Strukturen und konsensualer Integration Zeit, andererseits dominieren oftmals Gegenwartspräferenzen die Erwartungen und das Handeln der Akteure.

Die traditionelle Theorie der Modernisierung war demnach eine sequentielle Theorie der Modernisierungsprozesse<sup>9</sup>. Die zentrale Achse der Sequenzenlogik von Wachstum und Demokratisierung ist die Annahme der Herausbildung städtischer Mittelschichten als Wandlungsform der Sozialstruktur. Von diesen Schichten geht der Druck zur Demokratisierung aus. Dieser Spill-over-Effekt hat sehr viel mit dem steigenden Bildungsstatus mittlerer Sozialschichten zu tun.

Statt dessen kann man den Modernisierungsprozeß auch als Wechselwirkung der Faktoren darstellen. Das geschieht hier nun. Im Zentrum steht dann die Wechselwirkung von ökonomischer Modernisierung und Demokratisierung und nicht die Sequenzlogik. Die Demokratisierung wird aufgeschlüsselt als Wandel der Regierungsform, als Prozeß der Parteieninformation und als Entwicklung inkorporierter gemeinwohlverpflichtungsfähiger Verbände. Diese Wandlungen stehen in Wechselwirkung zur Sozialstruktur und zur politischen Kultur. Der kontextgebende Einfluß externer und historischer Faktoren wird als rahmensetzend verstanden.<sup>10</sup>

Der Verfasser neigt zur Theorie der Wechselwirkung (*Przeworski* 1995), weil die Befunde neuerer Forschungen zu längerfristigen ökonomischen Wachstums- und Entwicklungsprozessen (*Birdsall*, u. a. 1995; *Feng* 1995) zeigen, wie abhängig die Entwicklungsbilanz von gesellschaftspolitischen Entscheidungen und Sozialinvestitionen in den Bereichen des Humankapitals, der Gesundheit und der Infrastruktur<sup>11</sup> ist. Und in genau diesem Zusammenhang vertritt der Verfasser die These, daß diese Sozialinvestitionen nachhaltig nur von demokratischen Gesellschaften gewährleistet werden. Die Betonung liegt auf Nachhaltigkeit. Zumal die öffentlichen Güter, die von den öffentlichen Händen sichergestellt werden müssen, finanzpolitisch wiederum abhängig sind von der Prosperität des privatwirtschaftlichen Sektors, der wiederum nachhaltig nur im Rahmen einer Form westlicher Demokratie lebensfähig ist. Demokratisierung und Sicherung der Eigentumsrechte werden zunehmend als Voraussetzungen des ökonomischen Wachstums begriffen (*Goldsmith* 1995; *De Haan / Siermann* 1996; *Leblang* 1994). Im Zusammenhang mit der Vermeidung volkswirtschaftlicher Wohlfahrtsverluste erfordert eine solche Strategie der Sozialinvestitionen auch effiziente Verwaltungssysteme. Hier nun kann auch angedeutet werden, welche außerordentliche Bedeutung den sozio-kulturellen

<sup>9</sup> Mag sein, daß schon die ältere Theorie differenzierter war und nur mißverstanden wurde.

<sup>10</sup> Vgl. zu diesem Einfluß kulturgeschichtlicher Pfade in Osteuropa *Leipold* (1996).

<sup>11</sup> Vgl. u. a. nur die eindeutigen Befunde zur Bedeutung der eng korrelierten Entwicklungen von Bildung und Gesundheit bei *Ross / Wu* (1995).

Kontexten für die ökonomische Entwicklung zukommt, denn Klientilismus und Patronagesysteme, wie sie in der ökonomischen Theorie als Probleme der Rent-seeking-Phänomene modelliert werden, sind oftmals eng gekoppelt an historische Traditionen des Patriarchalismus, feudaler Staatsfeindlichkeit der Gesellschaft, fehlender Agrarreformen und kolonialer Abhängigkeiten und langanhaltender territorialer Fremdherrschaft, Weltbilderfunktionen von Religionen und Amtskirchen usw. Die Patrimonialismusstudien zu Lateinamerika über Afrika bis hin zu Griechenland oder auch zum inter-republikanischen Gefüge der ehemaligen UdSSR könnten hier angeführt werden. Der Verfasser geht vielmehr davon aus, daß die Analyse die Wechselwirkung ökonomischen Wachstums, demokratischer Liberalisierung und sozialer Kohäsion (Wohlfahrtsinklusion<sup>12</sup>) in das Zentrum der Theoriebildung stellen sollte. Hier rückt jedoch die Bildung politischer Institutionen in den Mittelpunkt der Betrachtung.

In der nachfolgenden Abbildung 1 geht es um den wechselseitigen Zusammenhang von ökonomischer Transformation und Transition als Übergang zur Demokratie bzw. zu einem demokratischen politischen System. Die Dimensionen der ökonomischen Transformation (Strukturwandel und technologische Modernisierung, internationale Re-Integration und Wandel der Spezialisierungsmuster sowie Produktdiversifizierung, Spezifizierung der Verfügungsrechte) werden im nächsten Abschnitt nochmals kurz aufgegriffen. Zunächst wird der Prozeß der Transition dimensional-analytisch aufgeschlüsselt. Die Unterscheidungen folgen der üblichen politikwissenschaftlichen Terminologie von „polity“ (Verfassung und sonstige fixe institutionelle Rahmenbedingungen der Politik), „politics“ (Herrschaftsprozesse und Konfliktaustragungsmechanismen) und „policy“ (Leitbilder der Politik, Konzeptionen, Ziele, Gesetzgebung und Maßnahmen, Implementationspraxis). Ein Schnittbereich von „politics“ und den zivilgesellschaftlichen Strukturen (bürgerschaftliche Engagementsstrukturen) und der politischen Kultur mit ihren politischen Werten, Einstellungen und habituellen Mustern wird angedeutet, da gerade diese Verständigungspraxen in einigen Transformationsgesellschaften eine konstitutive Rolle spielten (z. B. „runde Tische“).

---

<sup>12</sup> Als Trickle-down-Problem entweder über den Gini-Koeffizienten im Zusammenhang mit der Kuznets-U-Kurve definiert oder über den Variationskoeffizienten im Zusammenhang mit diversen U-Thesen regionaler Wohlstandsdisparitäten.



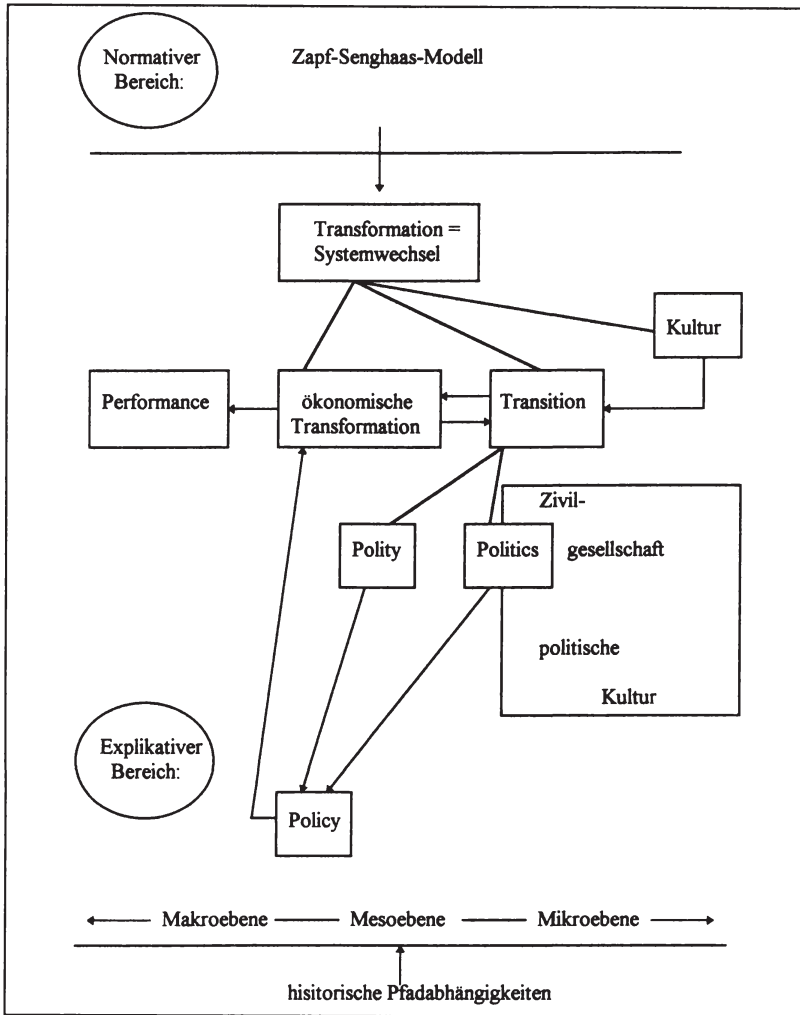


Abbildung 1: Zur Systematik der Problemformulierung

In diesem explikativen Bereich der Systematik der Problemformulierung ist „rechts oben“ der Einfluß der Kultur<sup>13</sup> und personengebundener mentalisti-

<sup>13</sup> Heftig umstritten ist die Rolle des „konfuzianischen Kapitalismus“ in der Analyse des Wachstumspfad ostasiatischer Länder. Bei Xu (1996) wird der ökonomische Aufstieg weitgehend ökonomisch erklärt; die Rolle des Staates wird in der Dichotomie „weak“ versus „strong“ begriffen und dies mit der interessanten transformationstheoretischen Bemerkung (Xu 1996,



scher Verhältnisse – zu denken ist an die Rolle der Kirche wie in Polen, aber auch die der Orthodoxie in Rußland oder die Rolle des Islams in den Turkstaaten, an die Rolle des traditionsverwurzelten Patriarchalismus usw. – nur angedeutet (vgl. den Beitrag von *Leipold* in diesem Band). Wichtig sind die Rückwirkungen der „polity“- und „politics“-abhängigen „Policy“-Dimension sowohl auf die ökonomische Transformation als auch auf die Transition. Man kann diese Zusammenhänge auf der Makro-, Meso- und Mikroebene analysieren. Und schließlich ist der gesamte Zusammenhang nicht losgelöst von eventuellen historischen Pfaden, auf denen zu wandeln der Prozeß gezwungen wird bzw. durch diese Pfadabhängigkeit kanalisiert wird (*Leipold* 1996).

Die Thematisierung der „Policy“-Voraussetzungen gelingender Transformation kann auch an einem anderen Aspekt verdeutlicht werden. Heranzuziehen ist nochmals die ältere sequentielle Modernisierungstheorie. Zugleich wird dort herausgestellt, daß mit diesem linearen Prozeß eine inverse U-Kurve der Entwicklung der inter-personellen und inter-regionalen Pro-Kopf-Einkommen (*Schulz-Nieswandt* 1996a) verbunden ist. Statt dessen nehmen wir hier alternativ an, daß die Koppelung von Sozialproduktwachstum und Trickle-down-Effekten „policy“-abhängig ist. Diese „Policy“-Voraussetzungen hängen nun aber wiederum von der Entwicklung eines politischen Systems ab, das breite Inklusionseffekte sichert – und das kann nachhaltig nur eine Demokratie. Betrachtet man darüber hinaus die Problematik auch wohlfahrtstheoretisch, dann ist eine Überlegung wichtig: Das Wohlbefinden der Gesellschaftsmitglieder hängt nicht nur vom Konsumgüter-Nutzen-Index ab, sondern auch von einem Freiheitsindex, der politische und soziale Grundrechte impliziert. Die politischen Grundrechte sind natürlich mit der Einrichtung einer Demokratie verbunden; die sozialen Grundrechte sind jedoch an Entwicklungen in wichtigen „Policy“-Feldern geknüpft. Es darf aber nochmals betont werden, daß Demokratie und die spezifischen Policy-Voraussetzungen gelingender Modernisierung nicht unabhängig voneinander sind.

### III. Ökonomische Transformation

Die ökonomische Transformation betrifft zunächst die einzelwirtschaftliche und mikroökonomische Ebene der Spezifizierung von „Property rights“, der Etablierung von Schlüsselsektoren. Volkswirtschaftlich handelt es sich – wie die Beispiele Ostdeutschland und Ungarn gezeigt haben – um raumwirksame<sup>14</sup>

---

S. 67), die ökonomische Reform könne nicht im Rahmen eines völlig eliminierten Systems der Kommandopolitik ablaufen und gelingen.

<sup>14</sup> Zur dramatischen Rückentwicklung von Boom-Regionen in der westsibirischen Erdölprovinz vgl. *Wein* (1996). Hier handelt es sich allerdings auch um die Folgen des spezifischen Typs der sowjetischen Industrialisierung und Raumschließung, die nun unter den freigesetzten Be-

Umstrukturierungen auf Branchenebene bzw. im sektoralen Sinne. Genau diese strukturelle Anpassung hängt verständlicherweise eng mit der Re-Integration der ehemals staatssozialistischen Länder in den Weltmarkt zusammen. Nachdem die *COMECON*-Isolierglocke fortgefallen ist, induziert der technologische Rückstand, aber auch die volkswirtschaftlich nicht rationale inter-regionale und inter-nationale Arbeitsteilung einen enormen Anpassungsdruck, um sich im Weltmarkt wettbewerbsfähig zu plazieren. Dabei zeichnet sich bereits jetzt ab, daß das mittelfristig eintretende Problem des Übergangs von der statischen Wettbewerbsfähigkeit (Ausnutzung komparativer Wettbewerbsvorteile) zur dynamischen internationalen Wettbewerbsfähigkeit nicht aus den Augen verloren werden darf.

#### IV. J-Kurven-Muster

Die Diskussion der Muster möglicher J-Kurven-förmiger Transformationskrisen und die Muster der sich dann anschließenden Wachstumspfade ehemals staatssozialistischer Länder (*Weltbank* 1996) schließt sich der vorausgegangenen Klärung der ökonomischen Transformation an und bietet zugleich die Möglichkeit zum Übergang zur Analyse der Rolle der politischen Institutionen, um nach den Kovarianzen ökonomischer Prosperität, politischer Stabilität und der Wahl politischer institutioneller Arrangements zu fragen. Diese makroökonomische Erfolgsbilanz hängt wiederum von der Erfolgsbilanz der mikroökonomischen Transformation ab, diese aber erneut von der Entwicklung politischer Institutionen, denn die Privatisierungsprozesse, die Etablierung der Kapitalmärkte usw. mögen in Abhängigkeit vom Wandel der Regierungsform und der Demokratisierung des politischen Systems recht unterschiedlich verlaufen.

Die ökonomischen Erneuerungsprozesse, die ohnehin nicht automatisch eine Inklusion breiter Bevölkerungskreise in den Entwicklungspfad (Trickle-down-Effekte) garantieren, verlaufen im Raum des ehemaligen staatssozialistischen Blocks entsprechend recht heterogen, mit deutlichem Zentrum-Peripherie-Muster auf mehreren Ebenen (inter-national, intra-national, inter-regional und intra-regional sowie inner-städtisch). Hierbei sind die besonders interessanten räumlichen Disparitäten und die darauf bezogenen raumökonomischen und integrationstheoretischen U-Hypothesen angesprochen.

Die Daten, deren Qualität dahingestellt bleiben müssen (*Weltbank* 1996), zeigen, daß die mittelosteuropäischen Länder aus dem Tal der Transformationskrise herausgekommen sind und nun einen positiven Wachstumspfad beschreiten. Sie machen auch das Erfolgsgefälle zu den GUS-Ländern deutlich.

---

dingungen der Marktwirtschaft tiefgreifende Erosionserscheinungen erleiden (vgl. *Bradshaw* 1995; *Rowland* 1996; *Stemmer* 1996).

Hiernach führt Mitteleuropa die Rangliste an. Südosteuropa rangiert noch vor den GUS-Staaten, die zum Teil von der Entwicklung in den baltischen Ländern überflügelt werden. Zentralasien steht im weiteren Gefälle zur „slawischen“ GUS. Die Situation in den zentralasiatischen Ländern gestaltet sich kompliziert: Zentralasien stellt ein eigenes Thema dar. Es ist weitgehend nur zu verstehen vor dem quasi-kolonialen Hintergrund des inter-republikanischen Zentrum-Peripherie-Gefälles mit all seinen Auswirkungen auf die binnen- wie außenwirtschaftlichen Spezialisierungsmuster, der großräumigen Infrastrukturen usw. Auch sozio-demographisch, vor allem auch hinsichtlich der oftmals komplizierten ethnischen Mischungen, die mit der Geschichte der zaristischen Expansion sowie später der sowjetischen Industrialisierung und Räumerschließung zusammenhängen, bestehen hier Besonderheiten.

### **C. Zentrum-Peripherie-Muster und historische Pfadabhängigkeiten**

Der Verfasser folgt einem Zentrum-Peripherie-Modell im internationalen System der Wohlstandsentwicklung, das an anderer Stelle breiter ausgeführt wurde (*Schulz-Nieswandt* 1996). Dort hat der Verfasser auch universalhistorische Skizzen einfließen lassen, um die langfristige Genese solcher Entwicklungsgefälle plausibler zu machen. Eine solche Skizze, die in Europa mit den formativen Wirkungen des Übergangs von der Spätantike zum frühen Mittelalter und somit mit dem Dualismus von West-Rom und Ost-Rom und dem Aufstieg von Byzanz beginnen muß, dann aber auch die differentiellen Formen des Absolutismus umfassenden Differenzierungen zwischen Kerneuropa und seinen Peripherien erfaßt, wird auch für unser Thema von Bedeutung sein (*Leipold* 1996). Auf diese historischen Entwicklungskonstellationen ist hinzuweisen, da vor ihrem Hintergrund die Problematik der Institutionenbildung am Ende des 20. Jahrhunderts tiefgreifender deutlich wird. Die Verschiebungen und dann die nachhaltigen Herausbildungen des heutigen Kerneuropas<sup>15</sup> spielen für die Frage der strukturellen Abspaltung Mittelest- und Osteuropas eine große Rolle. Europa ist infolge der Strukturbildungen der europäischen Geschichte hinsichtlich des typischen Gefüges von Wirtschaft, Gesellschaft und Wohlfahrtsstaatlichkeit recht heterogen. Derartige Kernbildungen und Peripheriekristallisationen dürfen nur als heuristischer Rahmen der Analyse angesehen

---

<sup>15</sup> Abgesehen vom katholischen Irland, der katholischen Peripherie der iberischen Halbinsel, aber auch der anti-staatlichen und nur defizitär urbanen Gesellschaftlichkeit Süditaliens, vorgeprägt durch die Kontinuität feudaler Verhältnisse, die sich in moderne Formen des Klientelismus und des Patronagesystems transformiert haben, der Peripherialisierung Griechenlands infolge der nachhaltigen Entwicklungsprägung durch die osmanische Herrschaft, die zur verspäteten Staats- bzw. Nationsbildung beigetragen und auch hier – wie in Süd-Italien – eine anti-staatliche Gesellschaftlichkeit induziert hat.

werden. Für die Tschechoslowakei beispielsweise kann diese historische These weniger Plausibilität in Anspruch nehmen. Noch bis 1945 war dieses Land ein ökonomisch zentrales Land in Europa. Hier geht die Rückständigkeit weitgehend auf die Staatssozialisierung von Wirtschaft und Gesellschaft nach 1945 zurück.

Historisch kristallisierten sich in Europa – und danach unterscheiden sich Nord-West-Europa, Südeuropa, Südosteuropa (Bulgarien, Rumänien, Serbien), Mitteleuropa (Polen, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Ungarn, Kroatien) und Osteuropa (vereinfacht gesagt: der „slawische“ Teil der ehemaligen UdSSR) – unterschiedliche Entwicklungsräume nach Maßgabe der Urbanisierung und des Städtesystems, der Sozialstruktur, insbesondere der Agrarverfassung, der Infrastruktur, der Rolle der Kirche und der konfessionellen Gesamtsituation usw. So wie die Transformationsforschung damit heuristisch an dem *Rokkan*-Modell (*Flora* 1981) anknüpft, so wird man auch hier die aktuellen transformationsbezogenen gesellschaftlichen Problemlösungs- und Reaktions- bzw. Gestaltungsstile verstehen müssen vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Modernitätsstrukturen.

Vergleichend zwischen Kerneuropa und Osteuropa analysiert, bewegt sich Mittelosteuropa im Verlauf der aktuellen Transformation auf einen solchen Semi-Peripherie-Status zu, während große Teilräume Osteuropas peripherialisiert werden und – wie zum großen Teil der Kaukasus und vor allem Zentralasien – verstärkt eher Gegenstand der „Dritte Welt“-Forschung sein werden. *Wessel* (1995) konnte in ihrer Analyse zeigen, daß Mittelosteuropa bei anhaltend positiven Wachstumsraten noch weit ins nächste Jahrhundert Zeit brauchen wird, um auf das heutige Pro-Kopf-Einkommen von Portugal zu gelangen. Überhaupt spricht in der neueren Literatur und Forschung wenig für die Idee einer globalen Konvergenz des Wohlstandes.

## **D. Ökonomische Transformation und ihre Polity-, Politics- und Policy-Voraussetzungen**

### **I. Das Problem des Gefangenen-Dilemmas im institutionellen Vakuum von Transformationsgesellschaften**

Um die Dramatik der Umschichtungen in den Transformationsgesellschaften, auch im Verteilungsgefüge der Lebenslagen, angemessen zu verstehen, wird man ein zweckmäßiges Verständnis von Transformation entwickeln müssen. Es handelt sich ja nicht einfach um einen Prozeß der „Vermarktwirtschaftlichung“, wenngleich allein damit große Umschichtungseffekte im Lebenslagengefüge verbunden sind. Vielmehr ist unter Transformation ein System-

wechsel (Merkel, u. a. 1996) zu verstehen, der alle Subsysteme der Gesellschaft erfaßt.

Transformationsgesellschaften beginnen, und das soll nun stärker ins Zentrum der Problemformulierung gerückt werden, mit einem Zustand des „institutionellen Vakuums“ („disintegrated as fast as everything else without being replaced by new, visible arrangements“: Snavely 1996, S. 652; Plesu 1996). Insbesondere die Suche nach den optimalen politischen Institutionen i. S. von „Polity“ und „Politics“ (Crepaz 1996) macht die Schwierigkeiten deutlich, denn politisches System und wirtschaftliche Prosperität stehen in Wechselwirkung. Schließlich sind die sozio-kulturellen Voraussetzungen längerfristiger ökonomischer Entwicklungspfade nicht zu vernachlässigen, was die ganzheitliche Identitätskrise zum Ausdruck bringt.

Der Situation angemessen interpretiert Shlapentokh (1996) die institutionelle Verfaßtheit und die soziale Kohäsion im Vergleich zur Entstehung des Feudalsystems in der Phase des Niedergangs und Zerfalls des karolingischen Reichs. Die Situation läßt sich auch als PD-Fall theoretisieren: Wie führt man die Gesellschaftsmitglieder zur Kooperation, hier zur Regelbildung und -bindung, um sich kollektiv besserzustellen? Ost-, aber auch Mitteleuropa und Südosteuropa bringen hier leider nachteilige historische Pfadabhängigkeiten ein, wenn man die schon früh eintretende Peripheralisierung in der Geschichte Europas betrachtet, auf die man nun erneut zurückgeworfen wird (Berend 1996). Unser Verständnis der Rolle von politischen Institutionen für den Prozeß und für die Erfolgsbilanz der ökonomischen Transformation soll mit Hilfe der nachfolgenden Abbildung 2 zum Ausdruck gebracht werden.

## II. Exkurs: Soziale Kosten der Transformation als Bezugspunkt von Policy-Voraussetzungen gelingender Transformation<sup>16</sup>

Die nähere Zukunft der Lebenslagen und Lebenslagenverteilung der Menschen in Rußland wird von dem Verlauf des Verarmungsprozesses abhängen (Weltbank 1996). Die Armut, die man auch dem Stadtbild Moskaus zunehmend entnehmen kann, ist hoch. Unter dem Existenzminimum liegen 1993 54%, 1994 50% der Bevölkerung (Mikhalev 1996, S. 15).

---

<sup>16</sup> Diese Policy-Dimension steht in Verbindung mit einem Kapitel in einer umfangreichen Studie mit dem Titel „Zur Theorie der personalen Existenz des alten Menschen. Anthropologisch-sozialpolitikwissenschaftliche Studien“ (Berlin: DZA-Eigenverlag 1996) des Verfassers zur international vergleichenden und kulturübergreifenden Analysen des Wandels des Sozialstatus älterer Menschen in sozio-ökonomischen und gesellschaftlichen Wandlungsprozessen, wobei die Sozialpolitik als Voraussetzung der Gewährleistung der Chance zur personalen Existenz behandelt wird.

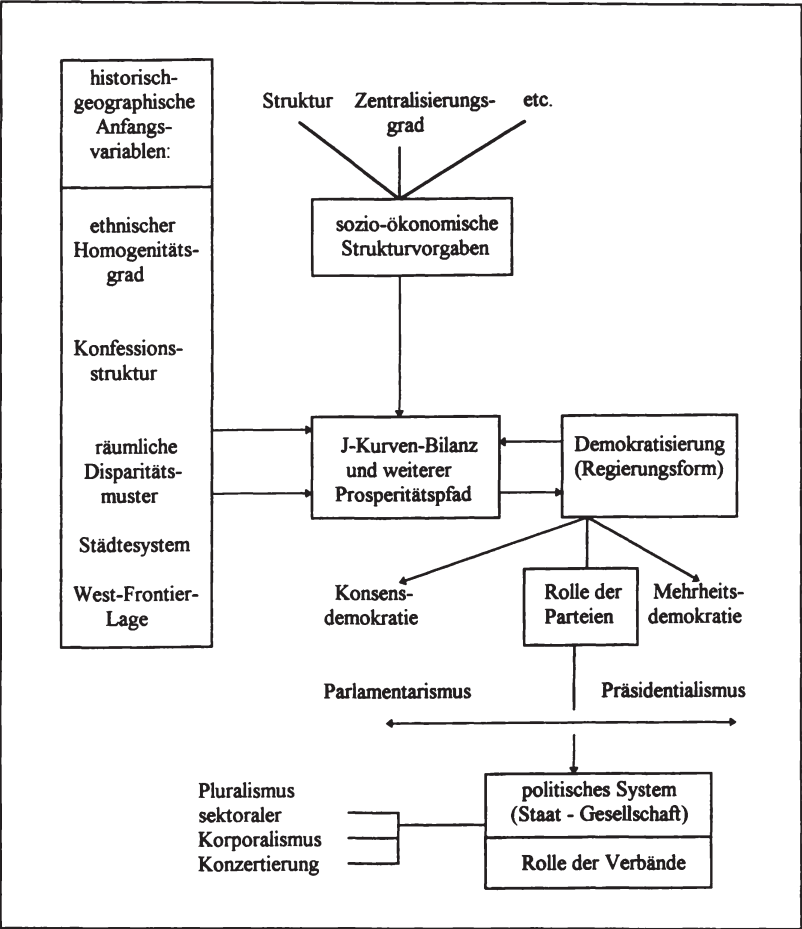


Abbildung 2: Ökonomische Transformation und Demokratisierung

Die kollektiven Verarmungsprozesse etwa in der russländischen Föderation (Mroz / Popkin 1995) zeigen die Desintegrationsprozesse an. Andorka / Spéder (1996) können auf der Basis des ungarischen Haushaltseinkommens-Survey zeigen, wie die Armut (gemessen an der 50%-Schwelle des durchschnittlichen Äquivalenzeinkommens) bis 1994 angestiegen ist. Arbeitslosigkeit spielt hier eine erhebliche Rolle. Aber auch Invaliditätsrentner und Verwitwete sind mit 13,8% und 19,2% aller Armen stark vertreten. Auffallend ist, daß Dörfer und Kleinstädte deutlich von Armut betroffen sind. Das spiegelt aber die räumlichen Disparitäten Ungarns wider, die sich im Zuge der Systemtransformation



zugunsten des Budapester Raumes weiter zugespitzt haben. Ein solches Stadt-Land-Gefälle der Armut ist in Bulgarien nicht zu beobachten (*Hassan / Peters* 1996, S. 633). Überhaupt weist Bulgarien einige Besonderheiten auf. Die Analyse basiert hier auf dem Haushaltsbudget-Survey. Überraschend ist auch, daß Bulgarien angesichts des relativ niedrigen Pro-Kopf-Einkommens eine verhältnismäßig geringe Einkommensungleichheit aufweist. Das zeigt sich auch im internationalen Vergleich, etwa zu Polen und Ungarn auf der Basis der Berechnung von Gini-Koeffizienten (*Hassan / Peters* 1996, S. 636, Tabelle 5). Dennoch ist die Situation in Bulgarien infolge der Transformationskrise nicht undramatisch. Armut ist in den Gruppen der älteren Menschen deutlich ausgeprägt. *Velkoff / Kinsella* (1993, S. 85 ff.) zeigen auf der Basis der Luxemburger Einkommensstudie, daß insbesondere ältere Menschen in Ungarn, Polen, Jugoslawien und in der Tschechoslowakei ausgeprägt „verwundbar“ sind hinsichtlich Verarmungsrisiken, stärker als in westlichen Ländern.

Gegenüber den HDI-Werten der späten 80er Jahre (*Schulz-Nieswandt* 1996, S. 127), haben sich die ehemals sozialistischen Länder gemäß der HDI-Daten des Human Development Report der *UNDP* von 1993 (Daten für 1990) bereits leicht verschlechtert (*Schulz-Nieswandt* 1996, S. 19). Diese Verschlechterung der Werte – und somit der Rangplätze in der Weltliste – verstärkt sich als Trend, wie er im Human Development Report von 1995 zum Ausdruck gebracht wird (*UNDP*, u. a. 1995, S. 18). Tendenziell reformuliert sich ein Zentrum-Semiperipherie-Peripherie-Muster – sowohl auf der Ebene des Weltsystems als auch auf der Ebene der Disparitätenmuster innerhalb der ehemaligen UdSSR. Auf Weltsystemebene tendiert Mittelosteuropa zur europäischen Semiperipherie. Mittelosteuropa schließt zu Griechenland und Portugal auf, Spanien ist aber bereits weit weggerückt. Aber auch innerhalb dieser Gruppe der mittelosteuropäischen Staaten sind Differenzierungen anzubringen. So unterscheiden sich Polen und die Tschechische Republik deutlich in dem Niveau und der Entwicklung der Armuts- und extremen Armutsquoten in den ersten Jahren der Transformation. Die zentralasiatischen Staaten tendieren mit ihren HDI-Werten von zum Teil  $< 0.7$  zur Weltperipherie mit Rangplätzen um 100 herum. Aber auch Rumänien fällt in diesen Bereich: Es lag auf Platz 98 mit 0.703. Innerhalb des Raumes der ehemaligen sowjetischen Republiken stellen Rußland, gefolgt von der Ukraine, den Kern dar. Allerdings reflektiert der HDI-Wert nicht die Gesundheitsbelastungen und die kollektiven ökologischen Krisen, denen die Menschen dort ausgesetzt sind.

### III. Forschungsbefunde über Institutionenbildung, Demokratisierungsstand und gelingender ökonomischer Transformation

#### 1. Akteurslücken

Die Transformation steht „am Ende des Anfangs“ (Bönker, u. a. 1995). Die Transformationsprozesse haben aber bereits jetzt schon gezeigt, wie wechselseitig das Verhältnis der ökonomischen Entwicklung und die Bildung politischer und wirtschaftlicher Akteure sowie die Rolle der gewandelten Staatlichkeit für die Durchsetzung der Reformen ist. Abgesehen von der hier nicht weiter zu behandelnden Problematik der Lücke in der Kristallisationslandschaft ökonomischer Akteure, ist die Lücke politischer Akteure ein Transformationshemmnis. Ein Vakuum etablierter, transformationsadäquater Spielregeln und fehlendes Vertrauen in der Gesellschaft (Sztompka 1995), sind ebenso zu konstatieren wie eine Akteurslücke. „Das überwundene Institutionensystem hat eine ‘atomisierte’ Gesellschaft hinterlassen“ (Bönker, u. a. 1995, S. 17; Plesu 1996). Dieses alte Hobbessche Problem des „utilitaristischen Dilemmas“, wie es, in der soziologischen Tradition von Durkheim und Parsons lange schon erkannt und formuliert, in der konstitutionellen Ökonomie von Buchanan als Kontrakttheorie spieltheoretisch reformuliert worden ist, stellt sich nun als das Kernproblem der Transformation heraus. Viele Transformationsgesellschaften haben große Schwierigkeiten, „mittels Parteienpluralismus und parlamentarischem Wettbewerb ein Bündel realer Partikularinteressen zu zügeln und ansonsten unberechenbar scheinende, kostspielige Konflikte durch gemeinwohlverträgliche Verfahren zu zähmen.“ (Bönker, u. a. 1995, S. 16).

#### 2. Gewerkschaften als intermediäre Gebilde

Zwar hat die Abwesenheit organisierter selbstbewußter Akteure die Einleitung der Wirtschaftstransformation relativ konfliktfrei ermöglicht, im weiteren Verlauf der Transformation erweist sich jedoch die Schwäche der intermediären Gebilde im Sinne einer Unterentwicklung eines inkorporierbaren Verbändewesens als Risiko. Denn die erfolgreiche Transformation bleibt an einer funktionierenden Kooperation von Staat und Privaten in vielen Bereichen gebunden. Private Interessenorganisationen erlauben in Interaktion miteinander und mit dem Staat eine Funktionsentlastung des Staates und Einsparungen an gesellschaftlichen Transaktionskosten (Bönker, u. a. 1995, S. 21).

Eine Untersuchung von Schienstock / Traxler (1993) zur Entwicklung der Gewerkschaftsorganisation und -politik in Bulgarien, Ungarn, Polen und der UdSSR konnte zeigen, wie sich Korporatismus bzw. Konzertierungsleistungen zunehmend auflösen und – in Ungarn wohl am ausgeprägtesten – sich eine

pluralistische „Pressure politics“ etabliert (*Reutter* 1995). Kollektivistische Wertorientierungen und Gewerkschaftsmacht, die bislang pluralistische Strukturen und Korporatismus vereinbar machten, sind im Schwinden begriffen. Korporatistisch-konzertierte Regulationsmuster werden sich aufgrund dieser Verflüchtigungstendenzen zukünftig kaum mehr als Realität einstellen. Dies ist ein institutionelles Defizit für die weitere Transformation, sofern man ein solches Regulationsmuster für komparativ überlegen hält, was nicht ohne gute Gründe und empirischer Evidenz, aber dennoch umstritten ist.

### 3. Parteien als Akteure und Organe der Willensbildung

Neben der Verfassung und der Verwaltungsmodernisierung ist die Bildung des Parteienspektrums von entscheidender Bedeutung (*Segert / Machos* 1995; *Luchterhandt* 1996). Eine wichtige Grundlage der verschiedenen Bilanzen der Formation eines programmatisch differenzierten Parteiensystems ist bereits die Art der Einleitung der Transformation. Im Ländervergleich unterscheiden sich die Fälle danach, ob sie

- auf einem Basiskonsens der Eliten und einer entsprechenden Verfassungskonsenslogik fußen (CSSR, Polen, Ungarn), wobei im Falle der CSSR eine Implosion des Regimes eintrat, während in Polen und Ungarn ein Verhandlungsweg beschritten wurde. Die Bedeutung des Pakts und der Kompromisse in Polen führte dort zur Bildung einer dilatorischen Logik des Kompromisses;
- oder ob sie auf der Basis einer Logik des Machtkampfes – wie in Rußland – beruhten. Im neuen Regimetyp von *Jelzin* kristallisierte sich in der Folge eine Art von Doppelherrschaft zwischen einem Hyperpräsidentialismus und einer altkommunistischen Mehrheit des Parlaments heraus.

In der empirischen Studie von *Kitschelt* (1995) zum längerfristigen Prozeß der Formierung programmatisch orientierter Parteienlandschaften spielt diese Variable der Art des Übergangs zur Demokratie eine entscheidende Rolle. Implosion des alten Regimes, Verhandlungswege und präventive Reformen der alten kommunistischen Eliten wirken sich – in dieser Reihenfolge – abnehmend positiv auf diesen Formationsprozeß aus. Im Ländervergleich zeigt sich aber auch, wie unterschiedlich die Konfigurationen der thematischen Konfliktlinien sind. Neben dem Konflikt über alternative wirtschaftspolitische Ordnungsvorstellungen und Strategien differieren die Länder in Hinsicht auf die Rolle sozio-kultureller und ethnisch-nationaler Themen. So spielt in Polen ein Stadt-Land-Gefälle sowie die Kontroverse um die katholische Kirche eine besondere Rolle, Probleme, die in der stärker urbanisierten Tschechischen Republik weniger relevant sind. Konflikte zwischen libertärer und autoritärer Orientierung treten dagegen in den Zerfallsprodukten der ehemaligen UdSSR eher zurück, da eine

wirtschaftliche Westorientierung eher schwach ausgebildet ist, die orthodoxe Kirche staatlich subordiniert war und die Reformen „von oben“ eingeleitet wurden.

Bei *Kitschelt* (1995) zeigt sich ein klar konturiertes Gefälle in der ordinalskaliert gemessenen Bildung programmatisch differentieller Parteienformationen. Das Gefälle verläuft von der Tschechischen Republik über Slovenien, Ungarn, Polen, Slowakei, Baltische Länder, Kroatien, Bulgarien, Rumänien, Rußland, Ukraine, Serbien, Albanien und frühere asiatische Sowjetrepubliken. Dieses Gefälle korreliert insbesondere auch mit der Sozialstruktur (Industrialisierungsgrad, Qualifikationsniveau der Bevölkerung, internationale Konkurrenzfähigkeit der Industriesektoren) und der politischen Verfassung (Existenz eher parlamentarischer oder eher präsidentieller Regime, Existenz von Verhältnis- oder Mehrheitswahlrecht). Tendenziell zeigt sich hier eine Kovarianz dieser in Hinsicht auf gesellschaftliche Integration unterschiedlich effektiven Parteienformationen und Regimetypen mit dem mikro- und makroökonomischen Reformbilanz-Index von *Barisitz* (*Schulz-Nieswandt* 1996, S. 107 f.).

In seiner vergleichenden empirischen Studie zum Konsolidierungsstand der neuen Demokratien in Osteuropa analysiert *Mattusch* (1996) die Kompatibilitätsgrade im Zusammenwirken von Strukturen, Elitenprägung und Bevölkerungseinstellungen. Die Kompatibilitätsgrade zeigen auch hier eine augenfällige Kovarianz mit dem obengenannten Gefälle im Ländervergleich. Bei *Mattusch* besteht das Gefälle in seinem Sample von Ungarn über Polen, Litauen, Slovenien, Rußland und Weißrußland. So ist eine klar konturierte Kovarianz mit der Entwicklung der makroökonomischen Erfolgsbilanz gegeben.

#### 4. Regimetypen

Es gibt auch Möglichkeiten, diese Befunde mit theoretischen Überlegungen der Public-choice-Theorie und der ökonomischen Theorie der Politik in plausible interpretative Übereinstimmung zu bringen:

- Parlamentarische Demokratien mit kompetitivem Parteienspektrum, die ein hinreichendes Politikprogrammdifferential aufweisen, aber im Fragmentierungsgrad begrenzt und nicht übermäßig zahlreich sind, erlauben in Verbindung mit dem Verhältniswahlrecht konsensorientierte und stabile, allerdings auch relativ transaktionskostenaufwendige Politikergebnisse.
- Die Erzielung solcher Politikergebnisse werden erleichtert durch ein System inkorporierbarer starker Verbände, die als intermediäre Gebilde im Rahmen ihrer interessenbezogenen Artikulations-, Organisations- und Konflikttragungsaufgaben „nach außen“ hin Kooperations- und gemeinwohlorientierte Konzertierungsleistungen, „nach innen“ Akzeptanzleistungen bei den Mitgliedern erbringen.

Daher wird hier die These vertreten, ein solches politisches System leiste transformationsadäquat die gemeinsame Minimierung von Entscheidungsfindungskosten und Konsensfindungskosten. Allerdings muß diese abstrakte Theorie länderspezifisch konkretisiert und angepaßt werden. Allein das Vorliegen föderaler Aufbauprinzipien oder regionaler Heterogenitäten, auch ethnischer Art erfordern Spezifizierungen. Das Transaktionskosten- und Externalitätsgeschehen differiert bekanntlich hinsichtlich der Optima (etwa der Zustimmungsregeln) auch nach den Eigenschaften des thematisch anstehenden politischen Gutes wie Grundrechte, Sozialordnungsfragen, Umweltschutzstandards, Arbeitsrechtsfragen, Verkehrsregeln usw. Hinzu kommt noch das ganz besondere transformationsspezifische Problem der knappen Zeit in unterschiedlichen Phasen der Systemtransformation.

### 5. Problematische Dichotomisierungen

Demokratien haben sowohl dem Kriterium der Legitimität über den Effekt der Inklusion der Bevölkerung wie auch dem Kriterium der Effizienz der Entscheidungsfähigkeit zu entsprechen. Das gilt auch für die Demokratisierung und Konsolidierung der Demokratien in Transformationsländern (*Pridham / Vanhanen* 1994, S. 9; *Merkel* 1993, S. 473; *Brunner* 1996, S. 99). Insofern sind Dichotomisierungen wie Parlamentarismus versus Präsidentialismus oder wie Mehrheitswahlrecht versus Verhältniswahlrecht a priori problematisch.

Zunächst zum Wahlrecht (*Nohlen / Kasapovic* 1996). Schon die vergleichende Politikwissenschaft konnte deutlich machen, daß die Zusammenhänge nicht eindeutig sind. Das Verhältniswahlrecht ohne Prozenzhürde kann zur Parteienzersplitterung im Parlament führen; entscheidend ist aber ohnehin nicht die Fragmentierung, sondern der Polarisierungsgrad. Und Mehrheitswahlsysteme, die zu einem Zwei-Parteien-System führen mögen, können auch polarisierte bi-modale Spektren an Parteien hervorbringen (*Merkel* 1993, S. 475) und nicht nur den Effekt konvergierender Volksparteien (im Sinne etwa des Median-Wähler-Modells, in dem sich schließlich auch Fragen der Inklusion der Ränder kritisch stellen). Entscheidend ist offensichtlich die Sozialstruktur des Landes, die sich im Parteienspektrum widerspiegelt. Auszugehen ist also – auch in Transformationsländern – von einer „Interdependenz von ‘Gesellschaft, Wahlsystem und Parteiensystem’“ (*Ziemer* 1996, S. 162). Auch komplexere Regierungskoalitionen – wie im Fall der Bundesrepublik – können stabile Regime hervorbringen.

Ebenso ist die Dichotomisierung Parlamentarismus versus Präsidentialismus problematisch. Vielfach finden sich ohnehin Mischsysteme. Eine Dichotomisierung könnte die obengenannte doppelte Zielfunktion – Inklusion (Legitimität) und Effizienz – aus dem Blick verlieren. Richtig ist, daß „the bulk of

scholarly opinion“ (Baylis 1996, S. 317) die parlamentarische Demokratie transformationspolitisch favorisiert (zu den Argumentationsmustern bei *Stepan, Skach, Lijpart, Linz* usw.; vgl. *Merkel* 1993, S. 473 ff.). Aber auch hier gilt: Die optimale Wahl des Regierungssystems und des Verfassungstyps ist kulturhistorisch nicht kontextunabhängig (*Merkel* 1993, S. 474). Das normative Problem hierbei besteht allerdings darin, daß das Effizienzziel nicht auf der gleichen Ebene liegen mag wie das Legitimitätsziel. Das Effizienzziel ist instrumentellerer Natur. Ferner wird man in Fragen der Demokratisierung und der Grundrechte nur begrenzt nach dem Motto „andere Länder – andere Sitten“ verfahren können. Hier mag ein innerer Widerspruch zwischen dem Universalismusanspruch der Theorie demokratischer Grundrechte und dem Toleranzgedanken westlicher Gesellschaften bestehen. Analytisch fällt hinsichtlich der Dichotomisierung noch ein anderes Argument kritisch an: Das Gesamt der institutionellen Arrangements (Regierungsform und Verfassung, Parteien- und Wahlsystem, Verbändewesen und Verwaltungstyp, Elitenrekrutierung usw.) entscheidet über die Optimalität des Demokratisierungs- und Transformationspfades. Optimalität entwickelt sich hiermit immer mehr zu einer Frage der historischen Situationsangemessenheit und der bedingten Entwicklungchance. Optimalisiert wird also unter Restriktionen. Auf der anderen Seite wirft ein überzogener Relativismus die bereits angesprochene entwicklungstheoretische Kontroverse auf, ob Entwicklungsdiktaturen zu akzeptieren oder gar zu befürworten sind.

Ein Blick auf die regionale Verteilung der Regierungssysteme (*Brunner* 1996, S. 95 ff.) zeigt ein historisch-kulturell bedingtes West-Ost- und Nord-Süd-Gefälle:

- In Ostmittel- und Nordosteuropa entwickeln sich parlamentarische Systeme;
- in Südosteuropa und im ostslawischen Osteuropa neigt man zu Mischsystemen; und
- in den islamischen Regionen sind autoritäre Präsidentialverfassungen realisiert.

*Luchterhandt* (1996, S. 229) unterscheidet zwischen einem eher moderaten „slawisch-kaukasischen“ Präsidentialismus und einem „mittelasiatischen“ (islamisch-türkischen) Präsidentialismus. Dieser ist undemokratisch, entweder als Präsidentialdiktatur oder als semidemokratisches Präsidentialregime installiert.

## 6. Mehrheitsdemokratie und Konsensdemokratie

Theoretisch ist es nicht unplausibel, *Lijphart* (1984) in der Unterscheidung zwischen Konsens- und Mehrheitsdemokratien zu folgen. In der langen Sicht werden Konsensdemokratien günstigere ökonomische Pfade induzieren; aber bereits der „Take-off“-Effekt von Mehrheitsregimen, mehr noch von autoritä-



ren Demokratietypen ist fraglich, da es damit früh in der Entwicklung schon an sozialer Kohäsion fehlt. Die Effizienz wird somit fragil und zeitinkonsistent. Der industrielle Take-off in der Zeit nach 1848 erfolgte in Deutschland beispielsweise im Rahmen schärfster Reaktion. Der vorherrschende konstitutionelle Kryptoabsolutismus erwies sich auf die Dauer aber dennoch als Fessel kontinuierlicher Entwicklung. Konsensdemokratien wären eher in der Lage, mehrdimensionale Konfliktstrukturen zu konzertieren; eine Verbindung zur föderalen Staatsstruktur ist hier möglich.<sup>17</sup>

Bei Mehrheitsdemokratien mit unitarischer Staatsstruktur konzentriert sich die Macht stärker bei der Exekutive. Aber Transformationsprobleme sind auch in ihrer politischen Dimension nicht reine Effizienzangelegenheiten. Vor allem stellt sich diesbezüglich die Frage (*Schulz-Nieswandt* 1995): Effizienz – in bezug auf was? Welcher Regimetyp hat das größere Präferenzen- bzw. Wertberücksichtigungspotential? Tatsächlich ist im Augenblick zu konstatieren, daß das Ansehen der Parlamente in Osteuropa sehr gelitten hat, während Präsidenten durchaus mehr öffentliche Legitimität personalisieren mögen. Aber Transformationsprozesse benötigen programmatische Fundamente. Und zu ihrer Entwicklung bedarf es Parteien und Parlamente.

## E. Schlußbemerkungen

Der Verfasser hofft, daß die Kovarianzen ökonomischer Entwicklungsmuster und der Bildung politischer Institutionen deutlich geworden sind. „Institutionen spielen eine Rolle“ – das ist das Fazit. Die Literatur nimmt laufend zu; die Forschungsbefunde verdichten sich. Da der Gegenstand im zeitgeschichtlichen Fluß ist, wird man ohnehin immer nur ein Zwischenfazit mit aller Vorläufigkeit ziehen können. Die Darlegung sollte zugleich andeuten, daß und wie die Befunde aus der Sicht der modernen institutionentheoretisch aufgeschlossenen ökonomischen Theorie interpretiert werden können, wenngleich der Verfasser an verschiedenen Stellen wohl andeuten mußte, wo er sich eine Öffnung der ökonomischen Theorie zur historischen Analyse und zur Verbindung von Ethnologie und Soziologie vorstellt. Die Zusammenwirkung von Ökonomie und Politikwissenschaft scheint dagegen bereits weitgehend unproblematisch geworden zu sein. „Institutionen spielen eine Rolle“. Aber wie? Hier verbleiben methodologische Differenzen in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Aber das muß kein Problem sein, sofern die Kontroversen der wissenschaftlichen Hilfestellung bei der Bewältigung der gesellschaftlichen Probleme der menschlichen Existenz dienlich sind.

---

<sup>17</sup> Das Thema der Regionalisierung bzw. Kommunalisierung in der Analyse des Transformationsgeschehens stellt eine weitere, bislang unterschätzte Ebene dar.

## Literaturverzeichnis

- Andorka, R. / Spéder, Z.* (1996), Armut im Transformationsprozeß – am Beispiel Ungarns, in: Clause, L., Hg., *Gesellschaften im Umbruch*, Frankfurt a. M. / New York, S. 520-532.
- Baylis, T.* (1996), Presidents versus Prime Ministers. Shaping Executive Authority in Eastern Europe, in: *World Politics*, Vol. 48, S. 297-323.
- Berend, I.T.* (1996), *Central and Eastern Europe. Detour from the Periphery to the Periphery*, Cambridge.
- Berger, J.* (1996), Was behauptet die Modernisierungstheorie wirklich – und was wird ihr bloß unterstellt?, in: *Leviathan*, Bd. 24, S. 45-62.
- Birdsall, N., u. a.* (1995), Inequality and Growth Reconsidered: Lessons from East Asia, in: *The World Bank Economic Review*, Vol. 9, S. 477-508.
- Bönker, F., u. a.* (1995), Einleitung, in: Wollmann, H., u. a., Hg., *Transformation sozialistischer Gesellschaften: Am Ende des Anfangs*. *Leviathan*, Bd. 15, Opladen, S. 11-29.
- Bradshaw, M.J.* (1995), The Russian North in Transition: General Introduction, in: *Post-Soviet Geography*, Vol. 36, S. 195-203.
- Brunner, G.* (1996), Präsident, Regierung und Parlament: Machtverteilung zwischen Exekutive und Legislative, in: Luchterhandt, O., Hg., *Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS*, Berlin, S. 63-113.
- Crepaz, M.M.L.* (1996), Consensus versus Majoritarian Democracy, in: *Comparative Political Studies*, Vol. 29, S. 4-26.
- De Haan, J. / Siermann, C.L.J.* (1996), Political Instability, Freedom, and Economic Growth: Some Further Evidence, in: *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 44, S. 339-350.
- Feng, Y.* (1995), Regime, Polity, and Economic Growth: The Latin American Experience, in: *Growth and Change*, Vol. 26, S. 77-104.
- Flora, P.* (1981), Stein Rokkans Makro-Modell der politischen Entwicklung Europas: Ein Rekonstruktionsversuch, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Bd. 33, S. 397-436.
- Geiss, I., u. a.* (1995), *Der Zerfall der Sowjetunion*, Frankfurt a. M.
- Goldsmith, A.A.* (1995), Democracy, Property Rights and Economic Growth, in: *The Journal of Development Studies*, Vol. 32, S. 157-174.
- Hartmann, J.* (1995), Alte Luft in neuen Reifen? Demokratie, Osteuropa und der Rest der Welt – Literatur zum Systemwechsel, in: *Neue Politische Literatur*, Bd. 40, S. 287-294.
- Hassan, F.M.A. / Peters, R.K. Jr.* (1996), The Structure of Incomes and Social Protection during the Transition: The Case of Bulgaria, in: *Europe-Asia Studies*, Vol. 48, S. 629-646.
- Helliwell, J.F.* (1994), Empirical Linkages between Democracy and Economic Growth, in: *British Journal of Political Science*, Vol. 24, S. 225-248.
- Kitschelt, H.* (1995), Die Entwicklung post-sozialistischer Parteiensysteme. Vergleichende Perspektiven, in: Wollmann, H., u. a., Hg., *Transformation sozialistischer Gesellschaften: Am Ende des Anfangs*, *Leviathan*, SH 15, Opladen, S. 475-505.
- Leblanc, D.A.* (1994), Property Rights, Democracy and Economic Growth, in: *Political Research Quarterly*, Vol. 49, S. 5-26.

- Leipold, H.* (1996), Zur Pfadabhängigkeit der institutionellen Entwicklung, in: Cassel, D., Hg., Entstehung und Wettbewerb von Systemen, Berlin, S. 93-115.
- Lijphart, A.* (1984), Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries, New Haven / London.
- Lipset, S.M.* (1994), The Social Requisites of Democracy Revisited, in: American Sociological Review, Vol. 59, S. 1-22.
- Luchterhandt, O.* (1996), Hg., Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS, Berlin.
- (1996), Präsidentialismus in den GUS-Staaten, in: Luchterhandt, O., Hg., Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS, Berlin, S. 223-274.
- Mair, S.* (1996), Fördert Demokratisierung die sozialökonomische Entwicklung? Theorie und Praxis am Beispiel Afrikas südlich der Sahara, in: afrika spectrum, Bd.31, S. 37-56.
- Mattusch, K.* (1996), Wie konsolidiert sind die neuen Demokratien in Osteuropa?, in: Balla, B. / Sterbling, A., Hg., Zusammenbruch des Sowjetsystems. Herausforderung für die Soziologie, Hamburg, S. 179-209.
- (1996a), Demokratisierung im Baltikum?, Frankfurt a. M., u. a.
- Merkel, W.* (1993), Restriktionen und Chancen demokratischer Konsolidierung in postkommunistischen Gesellschaften. Ostmitteleuropa im Vergleich, in: Berliner Journal für Soziologie, Bd. 4, S. 463-484.
- / u. a. (1996), Hg., Systemwechsel 2, Opladen.
- Mikhalev, V.* (1996), Social Security in Russia under Economic Transformation, in: Europe-Asia Studies, Vol. 48, S. 5-25.
- Mroz, T.A. / Pokin, B.M.* (1995), Poverty and the Economic Transition in the Russian Federation, in: Economic Development and Cultural Change, Vol. 44, S. 1-31.
- Nohlen, D. / Kasapovic, M.* (1996), Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa, Opladen.
- Plesu, A.* (1996), Posttotalitäre Pathologie, in: Leviathan, Jg. 24, S. 432-442.
- Pridham, G. / Vanhanen, T.* (1994), Introduction, in: Pridham, G. / Vanhanen, Hg., Democratization in Eastern Europe, London / New York, S. 1-11.
- Przeworski, A.* (1995), Sustainable Democracy, Cambridge.
- Reutter, W.* (1995), Gewerkschaften und Politik in mittel- und osteuropäischen Ländern, in: Osteuropa, Bd. 45, S. 1048-1063.
- Ross, C.E. / Wu, C.-L.* (1995), The Links between Education and Health, in: American Sociological Review, Bd. 60, S. 719-745.
- Rowland, R.H.* (1996), Russia's Disappearing Towns: New Evidence of urban decline, 1979-1994, in: Post-Soviet Geography and Economics, Bd. 37, S. 63-87.
- Sangmeister, H.* (1996), Demokratie und Marktwirtschaft in Lateinamerika, in: Internationale Politik, Jg. 51, S. 1-10.
- Schienstock, G. / Traxler, F.* (1993), Von der stalinistischen zur marktvermittelten Konvergenz? Zur Transformation der Struktur und Politik der Gewerkschaften in Osteuropa, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Bd. 45, S. 484-506.
- Schulz-Nieswandt, F.* (1994), Transformation, Modernisierung und Unterentwicklung, Weiden / Regensburg.

- (1995), Politik als Gestaltung. 2., überarb. A., Weiden / Regensburg.
- (1996), Ökonomik der Transformation als wirtschafts- und gesellschaftspolitisches Problem. Eine Einführung aus wirtschaftsanthropologischer Sicht, Frankfurt a. M.
- (1996a), Regionale Wohlstandsunterschiede als Problem einer sozialpolitisch relevanten regionalen Entwicklungspolitik in der EG, in: Kleinhenz, G., Hg., Soziale Intergration in Europa II, Berlin, S. 189-254.
- Segert, D. / Machos, C.* (1995), Parteien in Osteuropa. Kontext und Akteure, Opladen.
- Senghaas, D.* (1994), Wohin driftet die Dritte Welt?, Frankfurt a. M.
- Shlapentokh, V.* (1996), Early Feudalism – The Best Parallel for Contemporary Russia, in: Europe-Asia Studies, Bd. 48, S. 393-411.
- Snively, K.* (1996), The Welfare State and the Emerging Non-profit Sector in Bulgaria, in: Europe-Asia Studies, Vol. 48, S. 647-662.
- Stemmer, P.* (1996), Abrüstung als sozialökonomisches Problem in den Transformationsländern, Weiden / Regensburg.
- Sztompka, P.* (1995), Vertrauen: Die fehlende Ressource in der postkommunistischen Gesellschaft, in: Nedelmann, B., Hg., Politische Institutionen im Wandel, SH 35 der KZFSS, Opladen, S. 254-276.
- UNDP* (1995), Human Development Report 1995, New York / Oxford.
- (1996), Bericht über die menschliche Entwicklung 1996, Bonn.
- Velkoff, V.A. / Kinsella, K.* (1993), Aging in Eastern Europe and the Former Soviet Union, U.S. Department of Commerce. Economics and Statistics Administration. Bureau of the Census, P 95/93 - 1, Washington, D.C.
- Weltbank* (1996), Weltentwicklungsbericht 1996. Vom Plan zum Markt, Bonn.
- Wein, N.* (1996), Die westsibirische Erdölprovinz: von der „Boom-Region“ zum Problemgebiet, in: Geographische Rundschau, Bd. 48, S. 380-387.
- Wessel, K.* (1995), Internationale Wirtschaftsbeziehungen und industrieller Strukturwandel in den Reformländern Ostmitteleuropas, in: Geographie und Schule, Bd. 17, S. 29-37.
- Xu, X.* (1996), The Role of the State in Economic Development: Japan, South Korea, and Taiwan, in: Internationales Asienforum, Bd. 27, S. 51-68.
- Zapf, W.* (1996), Die Modernisierungstheorie und unterschiedliche Pfade der gesellschaftlichen Entwicklung, in: Leviathan, Bd. 24, S. 63-77.
- Ziemer, K.* (1996), Struktur- und Funktionsprobleme der Parlamente, in: Luchterhandt, O., Hg., Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS, Berlin, S. 151-180.

# Sezessionen und neuer Nationalismus: Der räumliche Aspekt des Transformations- prozesses in den ehemaligen Ostblockstaaten

Von *Manfred Tietzel*, Duisburg

## A. Einleitung

Im Jahr 1970 verfaßte *Amalrik* ein Buch mit dem Titel „Wird die UdSSR bis 1984 überleben?“<sup>1</sup>; er formulierte damit eine Frage, die damals wohl fast jeder mit „selbstverständlich“ beantwortet hätte. Wie wir wissen, überlebte die Sowjetunion das *Orwell*-Jahr 1984. Aber noch Ende der 80er Jahre, als die Wirklichkeit auf *Amalriks* Frage eine neue Antwort bereitzuhalten schien, erlebten die meisten Beobachter das Ereignis der territorialen Auflösung der Ostblockstaaten als ganz unerwartetes Ereignis.

Im Rückblick schildert *Martin Hollis*, wie er – und wie vermutlich die meisten anderen – dieses Ereignis erlebte: „Die achtziger Jahre endeten damit, daß überall in Osteuropa die kommunistischen Regime zusammenbrachen. Heute fällt es schwer, sich daran zu erinnern, wie unmöglich das zu sein schien. Eine der großen Gewißheiten der seit 1945 bestehenden Welt war die Vorstellung, sowohl die kommunistischen als auch die kapitalistischen Systeme seien auf Dauer angelegt, wobei die Sowjetunion und Amerika die beiden Pole einer bleibend bipolaren internationalen Ordnung bilden sollten. Plötzlich zerbröckelte einer der beiden Pole. Ich erinnere mich, wie ich jeden Morgen mit ungläubigem Staunen den Fernseher einschaltete, während eine Regierung nach der anderen stürzte, bis nur noch die Sowjetunion übrig war. Dann geschah das völlig Unmögliche, und es gab keine Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken mehr.“<sup>2</sup>

Die Folgewirkungen des Zusammenbruchs der sozialistischen Staaten nach 1989 erleben wir als einen tiefgreifenden Strukturwandel: Die Produktions- und Güterstrukturen der ehemaligen Planwirtschaften, plötzlich Wettbewerbsbedingungen ausgesetzt, die sich nicht an politischen Zielvorgaben, sondern an Knappheitsverhältnissen und deren Veränderungen ausrichten, wurden in Ni-

---

<sup>1</sup> *Amalrik* (1970).

<sup>2</sup> *Hollis*, M. (1995), S. 13.

veau und Zusammensetzung durchgreifenden Wandlungen unterworfen. Politik- und Wirtschaftswissenschaft haben sich ganz überwiegend auf die Probleme konzentriert, wie dieser Strukturwandel in möglichst kurzer Frist, nach Möglichkeit unter Vermeidung von Wohlfahrtsverlusten und Kapitalvernichtung, zu schaffen sei und auf welche Weise politische Verfassungen und Wirtschaftsverfassungen zu gestalten seien, die Demokratie und Wohlstand in den Transformationsländern auf lange Sicht absichern.

Wie unerwartet weit der Weg der Transformationsländer ist, sich in „blühende Landschaften“ zu verwandeln, wie tief die Täler sind, die dabei durchschritten werden müssen, und wie groß die Anzahl meist negativer und nicht vorhergesehener Neben- und Folgewirkungen ist, die auf diesem Wege auftreten, stellen wir sogar in unserem eigenen Land mit besonders günstigen Ausgangsbedingungen fest.

Unter allen diesen transformationsbedingten Strukturveränderungen hat ein Aspekt dieses Prozesses wenig theoretische Aufmerksamkeit auf sich gezogen, obwohl die Auswirkungen eher noch dramatischer und tiefgreifender waren als der Umbruch der Volkswirtschaften: das Auseinanderbrechen einiger sozialistischer Staaten und die Bildung neuer politischer Einheiten. Aus der Tschechoslowakei entstanden auf friedlichem und vertraglichem Wege zwei unabhängige Nachfolgestaaten. Die Sowjetunion zerfiel in die Russische Föderation und weitere 14 selbständige Staaten, die – mit Ausnahme der baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen – in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten weiter locker verbunden bleiben. Dieser Prozeß war zwar begleitet von Drohungen und Rivalitäten; der Einsatz von Waffengewalt beschränkte sich aber auf lokale Auseinandersetzungen. Im Gegensatz dazu herrschte in den Nachfolgestaaten Jugoslawiens jahrelang offener Krieg. Während man die Vereinigung der beiden deutschen Staaten oder die Sezessionsbestrebungen der baltischen Staaten fast als „historische Notwendigkeiten“ hinnahm, hinterließen die Bürgerkriege in einigen Nachfolgestaaten der Sowjetunion und der Krieg in Jugoslawien den Eindruck, sie seien ausgelöst durch einen irrationalen kollektiven Rückfall in Emotionen eines übersteigerten Nationalismus, den man seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges endgültig als atavistisches Relikt des 19. Jahrhunderts überwunden glaubte.

Nun sind Veränderungen des Gefüges von Staaten, wenn man einmal längere Zeiträume überblickt, ein normales, wenn nicht sogar häufiges Ereignis. Im West- und Mitteleuropa des 14. Jahrhunderts gab es etwa 1.000 unabhängige politische Einheiten; zu Beginn des 16. Jahrhunderts noch 500 und um 1900 noch 25<sup>3</sup>; das Deutsche Reich bestand zwischen 1648 und dem Ende des 18. Jahrhunderts aus nicht weniger als 314, nach dem Wiener Kongreß bis zur

---

<sup>3</sup> Vgl. Jones (1988), S. 106.



Reichseinigung 1871 aus 39 souveränen Staaten. Aber wie das Beispiel des Zerfalls Österreich-Ungarns, des Osmanischen Reiches oder auch des Deutschen Reiches nach dem Zweiten Weltkrieg verdeutlicht, war diese historische Tendenz keine Einbahnstraße in Richtung auf eine immer geringere Zahl immer größerer Staatsgebilde.<sup>4</sup>

Die These, die ich im folgenden vertreten werde, lautet: Nachdem die autoritäre Herrschaft der kommunistischen Einparteien-Diktaturen zusammengebrochen waren, konnten sich – unter den neuen Bedingungen des Parteienwettbewerbs – die Präferenzen der Bürger für kleinere und zugleich homogenere Staatseinheiten durchsetzen. Die Größe und Gestalt von Staaten, Vereinigungen und Sezessionen, sind keineswegs – jedenfalls nicht ausschließlich oder überwiegend – Folgen irrationaler massenpsychologischer Ansteckungsprozesse, sondern haben eine rationale Basis und sind mit dem Instrumentarium des Ökonomen erklärbar.

Ich lehne, ganz wie *Donald Wittman*, zwei „Standardargumente für das Entstehen von Nationen“ ab, nämlich „Nationalismus und Ideologie“. Denn als Ursachen historischer Ereignisse das Entstehen oder die Veränderungen von kollektiven Wertvorstellungen heranzuziehen, ohne dafür erklärende Gründe zu nennen, nährt immer den starken Verdacht, daß *ad hoc* argumentiert wird. Ich würde aber keineswegs so apodiktisch wie *Wittman* behaupten: „Ökonomen benutzen solche Mittel nicht, um Firmenzusammenschlüsse oder -auflösungen zu erklären, und sie sollten sie ebenfalls nicht benutzen, um Staatsgrößen zu erklären.“<sup>5</sup> Denn insoweit nationalistische (oder ideologische) Verhaltensweisen nicht nur *postuliert*, sondern ihrerseits *erklärt* werden, sind sie eben nicht bloß Teil von *ad hoc* eingeführten Scheinerklärungen, sondern können meines Erachtens zu einem vertieften Verständnis des regionalen Transformationsprozesses, und allgemeiner des Entstehens und Zerfalls von Staaten, beitragen. Nur der Klarheit halber möchte ich hinzufügen, daß es mir auf eine positive Analyse ankommt, ich aber in keiner Weise dem Nationalismus das Wort reden will: Über Wertvorstellungen von Menschen und ihre Veränderungen zu sprechen, ist etwas ganz anderes, als sie selbst zu propagieren.

Ich werde zunächst (in Abschnitt B.) einige Ausführungen zur Theorie der optimalen Größe und Gestalt von Staaten machen und daran (in Abschnitt C.) einige Überlegungen zur Rolle des Nationalstaates und des Nationalismus bei der Änderung von Staatsgrößen, insbesondere durch Sezessionen, anschließen. Im letzten Teil (Abschnitt D.) werden die Ergebnisse dieser Erörterungen genutzt, um eine Erklärung für den räumlichen Aspekt des Transformationspro-

<sup>4</sup> Einen Überblick über den Aufstieg und Niedergang historischer Weltreiche bietet *Taagepera* (1978).

<sup>5</sup> *Wittman* (1991), S. 129.

zesses in den ehemaligen Ostblockstaaten, vorwiegend der früheren Sowjetunion, vorzuschlagen.

## B. Zur Theorie der Größe und Gestalt von Staaten

In der wirtschaftswissenschaftlichen und wirtschaftshistorischen Literatur entstanden in den letzten beiden Jahrzehnten einige Ansätze, welche der Erklärung der Größe und Gestalt von Staaten gewidmet sind. Der alle miteinander verbindende Grundgedanke ist recht einfach: Territorialität, die exklusive Beherrschung eines Gebietes (einer Ressourcenbasis) läßt für die jeweiligen Souveräne Nutzen und Kosten entstehen, die mit der Größe des Gebietes variieren. Die Souveräne, deren Nutzen- und Kostenkalküle ich hier näher betrachten will, können im einen Extrem ein autokratischer Herrscher und im anderen die gleichberechtigten Bürger einer direkten Demokratie sein. Abstrahierend werde ich nur diese beiden extremen Staatsformen betrachten.

Die Nutzen der jeweiligen Souveräne sind zum Beispiel ein höheres Volksvermögen (Sach- und Humankapital), höhere Pro-Kopf-Einkommen wegen der Möglichkeit größerer Spezialisierung und tieferer Arbeitsteilung oder größere Macht nach innen und außen. Zugleich entstehen zusätzliche Herrschaftskosten, die zum Beispiel im Ressourcenaufwand für die Durchsetzung von Regeln oder von Steuerforderungen innerhalb des Territoriums oder für den Ausschluß fremder Ansprüche (Verteidigungskosten) bestehen.

Die angesprochenen Erklärungsversuche – ob von Historikern oder Ökonomen vorgetragen – gehen durchweg von der (manchmal nur implizit getroffenen) Annahme aus, daß solange ein Anreiz zur Expansion eines Staates existiert, wie die daraus entstehenden Nutzen (Vermögenszuwächse, Macht u. a.) für den Autokraten oder die Bürger größer sind als die dadurch entstehenden zusätzlichen Herrschaftskosten.

Geht man vereinfachend davon aus, daß das Einkommen  $E$  des Herrschers oder der Bürger linear mit der Fläche eines Gebietes wächst, daß also die marginalen Einkommenszuwächse  $E'$  je hinzugekommener Flächeneinheit konstant sind, dann hängt die jeweils „optimale Staatsgröße“ (also jene, welche den Nettonutzen, verstanden als Differenz zwischen Gesamtnutzen  $E$  und gesamten Herrschaftskosten  $K$ , durch Expansion maximiert) vom Verlauf der Herrschaftskosten in Abhängigkeit von der Gebietsgröße bzw. der Einwohnerzahl ab (vgl. Abbildung 1).

Die Staatsgröße  $F_1$ , welche die durchschnittlichen Herrschaftskosten  $k$  minimiert, ist bei diesen Annahmen allerdings nicht jene, die auch den Nettonutzen des Herrschers bzw. der Bürger maximiert. Das ist bei dem größeren Um-

fang  $F_2$  des Landes der Fall. Hier erreicht der Nettonutzen  $CD$  (bzw. die schraffierte Fläche im unteren Teil der Abbildung) ein Maximum.  $F_2$  ist dann die, gemessen an den Zielen des Herrschers oder der Bürger, „optimale“ Staatsgröße.

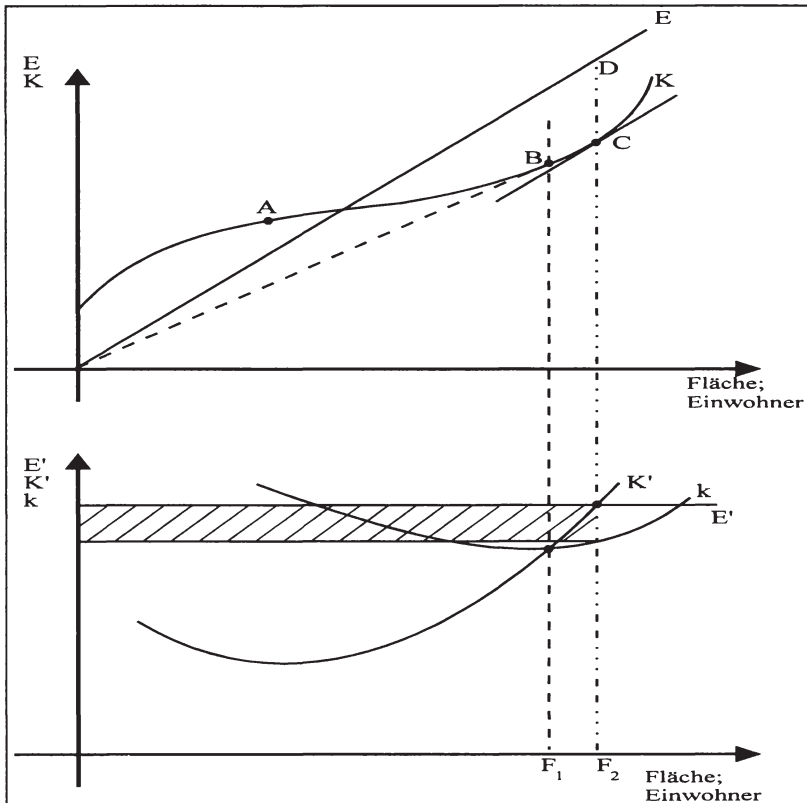


Abbildung 1

Implizit wird, wenn mit der Existenz einer optimalen Staatsgröße argumentiert wird, angenommen, daß die durchschnittlichen Herrschaftskosten  $k$  über einen bestimmten Bereich (links von B) fallen, rechts von B (bzw. dem Minimum der Kurve  $k$  der Herrschaftskosten je Flächeneinheit oder je Einwohner) jedoch mit der Fläche zu steigen beginnen; vor diesem Punkt bestehen Größenvorteile (*economies of scale*), danach Größennachteile (*diseconomies of scale*). Ausdrücklich behauptet Jones: „Die langfristige Durchschnittskostenkurve des

Staates war ... U-förmig“<sup>6</sup>, und ganz analog meint *Wittman*: „Größenvorteile und Nachbarschaftsvorteile (*economies of scale and scope*) sind zwei grundlegende Erklärungen für die Größe von Nationen. ... von einem bestimmten Punkt an entstehen Größennachteile. Die Existenz vieler Nationen legt nahe, daß Größen- und Nachbarschaftsvorteile ausgeschöpft sind, bevor die einheitliche politische Kontrolle der Welt erreicht ist.“<sup>7</sup>

Wenn es tatsächlich empirisch richtig ist, daß der Verlauf der durchschnittlichen Herrschaftskosten U-förmig ist, dann trifft auch (bei Gültigkeit der Annahme konstanter oder abnehmender Grenznutzen steigender Gebietsgrößen) die These von der Existenz optimaler Staatsgrößen für alle Staatsformen zu.<sup>8</sup>

Betrachten wir, um dies zu verdeutlichen, die beiden extremen und entgegengesetzten Staatsformen der Autokratie, etwa in Form einer absolutistischen Monarchie, und der direkten Demokratie, in welcher alle Staatsbürger wie in einem Club mit gleichem Gewicht darüber entscheiden, welche kollektiven Güter in welchem Umfang erzeugt werden und ob neue Mitglieder aufgenommen werden sollen, das heißt, welche Größe der Club-Staat haben soll. Ein Autokrat wird sich verhalten wie ein alleiniger „Stateigentümer“, die Bürger der Demokratie wie die „Gemeinschaftseigentümer“ des Staates.

Die meisten Staaten der Geschichte und Gegenwart wiesen und weisen die Merkmale von Autokratien auf: „Ein Großteil der Geschichte,“ meinte zum Beispiel *Mills*, „wird verständlich, wenn man davon ausgeht, daß Regierungen aus den Volkswirtschaften ihres Hoheitsbereiches so viel Überschuß oder Ertrag extrahieren wie möglich und diesen Überschuß dazu verwenden, die kleinstmögliche Gruppe zu begünstigen.“<sup>10</sup> In der Autokratie liegt die Herrschaft bei einer einzelnen Person oder einer kleinen Gruppe, welche sie zur Erreichung ihrer Ziele, etwa *Niskanens* berühmten drei P's, „Pay, Power and Prestige“ (denen man vielleicht noch „Palaces and Pyramids“ und Konsumen-

<sup>6</sup> *Jones* (1988), S. 131.

<sup>7</sup> *Wittman* (1991), S. 126.

<sup>8</sup> Herrschaft über Personen und Sachen durch Kontrolle eines Gebietes auszuüben ist nicht die einzige, wohl aber die häufigste Herrschaftsform. „Funktionale Regime“ (*Finer* 1974, S. 79 f.), wie die Kirche des Mittelalters oder das Heilige Römische Reich Deutscher Nation, übten gegenüber ihren Rechtssubjekten auch ohne territoriale Basis Herrschaft aus. Allerdings hat sich in der Neuzeit der Flächenstaat gegenüber dem funktionalen Regime einheitlich durchgesetzt. Ein Grund dafür sind wesentliche Ersparnisse von Herrschaftskosten bei territorialer Ausübung von Herrschaft. Ein anderer Grund ist die Tatsache, daß das Einkommen aus der einmaligen Ausbeutung eines Gebietes geringer ist als der Gegenwartswert der Einkommen aus seiner dauerhaften Bewirtschaftung: „Wenn der Banditenführer ein gegebenes Territorium erobern und verteidigen kann, lohnt es sich für ihn, in diesem Gebiet seine Diebstahlsrate zu begrenzen und eine friedliche Ordnung und andere Kollektivgüter bereitzustellen“ (*McGuire / Olson* 1996, S. 72). Vgl. dazu in Einzelheiten auch *Schmidt-Trenz / Schmidchen* (1994), S. 19 f.; *Friedman* (1977), S. 61 f.

<sup>9</sup> *Kant* (1795), S. 24.

<sup>10</sup> *Mills* (1986), S. 138.

klaven wie Wandlitz hinzufügen könnte),<sup>11</sup> benutzt. Aber sogar dann, wenn eine Herrschaft *totalitär* in dem Sinne ist, daß sie das Leben ihrer Bürger bis in Einzelheiten reguliert und ihren Zwecken dienstbar macht, ist sie nicht auch *unbegrenzt*: Selbst wenn ein Staat die Abwanderung seiner Bürger und die Sezession von Teilgebieten vollständig kontrollieren kann, so daß sie sich der Ausbeutung nicht entziehen können, gibt es ein optimales Ausbeutungsniveau, das nicht mit dem maximalen, etwa der Ausbeutung der Untertanen bis zum Subsistenzniveau, identisch ist. Wenn nämlich eine totalitäre Regierung immer höhere Anteile eines Sozialproduktes zu ihren Gunsten umverteilt, werden die besteuerten Produzenten ihre Produktionszeit verringern und unter Umständen mehr Zeit auf Widerstand verwenden (Anreizproblem); zum anderen verursachen alle Formen der Besteuerung (außer pauschalen Kopfsteuern) reine Effizienzverluste (*social deadweight losses*), die mit der Höhe des Steuersatzes ansteigen. Ein optimaler Steuersatz aus der Sicht der autokratischen Regierung liegt dann dort, wo das zusätzliche Steueraufkommen gerade den Verlust ausgleicht, der durch eine verringerte steuerbare Produktion und eine erhöhte Wahrscheinlichkeit eines erfolgreichen Regierungsturzes entsteht.<sup>12</sup> Dort wird das absolute Einkommen des Autokraten maximiert, i. d. R. aber nicht das Sozialprodukt (pro Kopf) der Gesellschaft, das ohne diese Umverteilung – wegen der daraus entstehenden stärkeren Produktionsanreize und geringeren Effizienzverluste – größer wäre.<sup>13</sup> Darüber hinaus wird ein autokratischer Herrscher versuchen, sein Herrschaftsgebiet so lange auszudehnen, bis die Grenznutzen dieser Ausdehnung gerade den dadurch für ihn verursachten zusätzlichen Herrschaftskosten entsprechen; er wird einen aus seiner Sicht optimalen Steuersatz und zugleich eine optimale Besteuerungsgrundlage wählen.

Historiker<sup>14</sup> erklären den erwähnten säkularen Rückgang der Anzahl von Staaten in West- und Mitteleuropa und die Kolonisierung weiter Teile der Welt durch europäische Staaten mit einer Senkung der Herrschaftskosten – meist verursacht durch technischen Fortschritt in der Waffentechnik –, deren Folge größere optimale Staatsgrößen waren,<sup>15</sup> so lange ein dementsprechender Kampfkraftvorsprung vom Innovator erhalten werden konnte.

<sup>11</sup> Vgl. Niskanen (1971).

<sup>12</sup> Vgl. dazu ausführlich die Modelle von Usher (1989); Grossman (1991); McGuire / Olson (1996).

<sup>13</sup> Vgl. dazu McGuire / M. Olson (1996).

<sup>14</sup> Für viele andere etwa Jones (1988) oder Anderson (1992).

<sup>15</sup> In allgemeiner und modelltheoretischer Weise hat Hirshleifer (1995) mit ganz analogen Ergebnissen untersucht, wie sich die optimale Aufteilung einer Ressourcenausstattung, z. B. eines Staates, auf produktive Aktivitäten und auf gewaltsame Ressourcenaaneignung verändert, wenn ein sinkender „Logistikkostenkoeffizient“, worunter der Ressourcenaufwand pro Kampfeinheit zu verstehen ist, Konflikttechnologien verbilligt.

Die Vorstellung vom demokratischen Staat als einem Club, zu dem Bürger sich zusammenschließen, um gemeinsame Ziele, wie die Versorgung mit Kollektivgütern, beispielsweise einer Rechtsordnung, äußerer Sicherheit, Verkehrswegen usw., sicherzustellen, ist dem Ökonomen durchaus vertraut.<sup>16</sup>

Für den Fall des speziellen Kollektivgutes „Privatrechtsschutz“, durch dessen Bereitstellung *Property Rights* an individuellen Ressourcen geschützt werden, wurde gezeigt<sup>17</sup>, daß auch hier, aus der Sicht eines repräsentativen Mitgliedes dieses Clubs und damit für alle Bürger<sup>18</sup>, eine endliche optimale Staatsgröße existiert. Der individuelle Nutzen des Kollektivgutes „Rechtssicherheit“ besteht in einem mit steigendem Umfang des Rechtsgebiets (das heißt steigender Clubmitgliederzahl) zunehmenden Barwert der individuellen Bruttoerträge aus eigenen Ressourcen, verursacht durch Tausch- und Spezialisierungsgewinne. Die durchschnittlichen abdiskontierten Durchsetzungskosten haben annahmegemäß einen U-förmigen Verlauf, weil zunächst mit zunehmender Clubgröße durch Teilung von Fixkosten ein Entlastungseffekt auftritt, der von einem bestimmten Punkt an von Belastungseffekten überkompensiert wird. Diese Belastungseffekte entstehen z. B. dadurch, daß mit zunehmender Clubgröße opportunistisches Verhalten und Rechtskonflikte überproportional steigen.

Es lassen sich also Voraussetzungen nennen, unter denen sowohl für Demokratien als auch für Autokratien endliche optimale Staatsgrößen existieren.

Auch über den Einfluß der Herrschaftsform auf die jeweils optimale Staatsgröße läßt sich eine plausible Hypothese aufstellen: Für autokratische Herrschaftsformen werden ceteris paribus größere Staatsgebilde optimal sein als für Demokratien.

Dabei möchte ich – wie bisher – nur die Extremfälle der Autokratie und der reinen Clubdemokratie betrachten: In der Autokratie versucht der Herrscher, sein absolutes Herrschaftseinkommen durch umverteilende Besteuerung zu maximieren; in der reinen direkten Clubdemokratie von in Präferenzen und Ressourcenausstattung homogenen Individuen wird der Nettonutzen jedes

<sup>16</sup> Vgl. z. B. Buchanan (1965); Sandler / Tschirhart (1980); Blankart (1994).

<sup>17</sup> Schmidt-Trenz / Schmidchen (1994).

<sup>18</sup> Wenn die Clubmitglieder in dem Sinne „repräsentativ“ sind, daß sie gleiche Ressourcenausstattungen haben und mit gleichen Raten Kosten und Erträge abdiskontieren, werden sie gleiche optimale Clubgrößen präferieren. Hier, wie bei anderen Kollektiventscheidungen, die nach den maximal individuellen Nettoerträgen von homogenen Individuen getroffen werden, hat übrigens die Fiktion des „wohlwollenden Diktators“ einen interpretierbaren Sinn: Jede individuell optimale Kollektiventscheidung, die von einem Individuum getroffen wird, wäre auch für die anderen optimal; ob ein einzelner als „wohlwollender Diktator“ entschiede oder ob Einstimmigkeit erforderlich wäre, hätte keinen Einfluß auf das Entscheidungsergebnis. In einer indirekten Demokratie mit Zwei-Parteien-Wettbewerb bei einfacher Mehrheitsregel wäre der Medianwähler entscheidend. Vgl. dazu Frey (1970).



einzelnen und damit auch der gesamtwirtschaftliche Nettonutzen ohne alle Umverteilungsmaßnahmen maximiert. Alle anderen Staatsformen – z. B. die indirekte Mehrheitsdemokratie – lassen sich, was das Ausmaß der Umverteilung bzw. die Höhe des Sozialprodukts betrifft – auf einem Kontinuum zwischen diesen Extremen ansiedeln.<sup>19</sup>

In der Autokratie werden die Herrschenden nicht nur aus extrahierten Einkommen Nutzen ziehen, vielmehr wird wohl die Alleinherrschaft selbst – als ein Positionsgut – Nutzen stiften; in der egalitären direkten Club-Demokratie kann ein solcher Nutzen nicht entstehen, da niemand Herrschaft über irgendeinen anderen ausübt. Es scheint darum nicht unplausibel anzunehmen, daß der Nutzen eines Autokraten stärker mit der Größe des Staates wächst als die Summe der individuellen Nutzen der vielen „repräsentativen“ Souveräne eines demokratischen Clubstaates: Die Herrschaftsnutzenkurve in der Autokratie ist steiler.

Zwar entstehen in Autokratien auch solche Herrschaftskosten, die es in der reinen Demokratie nicht gibt. Denn während in dieser jeder seine Souveränitätsrechte in Händen behält und stets ausüben kann, müssen sie in jener von Autokraten mit Ressourcenaufwand gegenüber den Untertanen, die eine andere Verteilung zu ihren Gunsten wünschen würden, gesichert werden. Im ehemaligen Ostblock fanden diese zusätzlichen Kosten ihren Ausdruck in überdimensionierten Militär- und Geheimdienstapparaten und im Betreiben eines Eisernen Vorhangs. Diese dienten der Herrschaftssicherung, indem sie die Widerstands- und Abwanderungskosten der Bürger erhöhten.<sup>20</sup>

Diese Art der Herrschaftskosten kann ein Autokrat jedoch weitgehend auf seine Untertanen abwälzen. Für einen absoluten Monarchen etwa, der, wie im 18. Jahrhundert gar nicht selten, seine Armeen an andere Länder verkaufte oder vermietete, „kostete“ das daraus erzielte Einkommen die zukünftigen Steuereinnahmen, die diese Soldaten anderenfalls erbracht hätten. Die Söldner dagegen werden die ihnen entstandenen Kosten, in ein fremdes Land verschlagen worden zu sein und unter Umständen mit dem Tod rechnen zu müssen, sicherlich höher bewertet haben als die Steuern, welche sie hätten abführen müssen.

Ein Autokrat wird daher seine Herrschaftskosten allein als denjenigen individuellen Nutzenentgang bewerten, der durch Ressourcenaufwand für Herrschaftszwecke verursacht wird. Die gesamtwirtschaftlichen Herrschaftskosten als die Summe der Nutzenentgänge aller Mitglieder des Staates, verursacht durch diesen Ressourcenaufwand, werden wesentlich höher liegen.

Im demokratischen Club-Staat trägt demgegenüber jeder Bürger einen gleichen Anteil der gesamtwirtschaftlichen Herrschaftskosten, die damit voll in die

<sup>19</sup> Vgl. dazu ausführlich McGuire / Olson (1996).

<sup>20</sup> Siehe dazu Tietzel / Weber / Bode (1991); Tietzel / Weber (1995).

Kalkulation der optimalen Staatsgröße eingehen. In den Worten *Immanuel Kants*<sup>21</sup>: Wenn in einer Republik die Bürger beschließen müssten, ob Krieg erklärt wird, „... so ist nichts natürlicher als daß, da sie alle Drangsale des Krieges über sich selbst beschließen müssen (als da sind: selbst zu fechten, die Kosten des Krieges aus ihrer eigenen Habe herzugeben ...), sie sich sehr bedanken würden, ein so schlimmes Spiel anzufangen.“ Hingegen sei Krieg „in einer Verfassung, wo der Untertan nicht Staatsbürger ... ist, ... die unbedenklichste Sache von der Welt ..., weil das Oberhaupt ... an seinen Tafeln, Jagden, Lustschlössern, Hoffesten und der gleichen durch Krieg nicht das Mindeste einbüßt ...“

Während der Autokrat nur die individuellen Kosten und Nutzen von Gebietsveränderungen berücksichtigen wird, die seinen absoluten Nettonutzen beeinflussen, werden die Bürger der direkten Club-Demokratie die gesamtwirtschaftlichen Kosten und Nutzen ins Kalkül ziehen; kurz: Bürger einer Demokratie werden kleinere Staatsgrößen als ein Autokrat als „optimal“ betrachten.<sup>22</sup>

### C. Zur Theorie des Nationalstaates und des Nationalismus

Im folgenden soll argumentiert werden, daß die Bildung von *Nationalstaaten* aus der Sicht autokratischer Regierungen rational sein kann; rational kann aber auch aus der Sicht der Bürger autokratischer wie demokratischer Staaten *Nationalismus* sein, eine Präferenz für kulturelle, ethnische und religiöse Homogenität der Bevölkerung.

Die zeitliche Koinzidenz der Industrialisierung, der Herausbildung größerer Nationalstaaten und des Entstehens des Nationalismus im Laufe des 19. Jahrhunderts ist nicht zufällig, sondern zwischen ihnen besteht ein erklärbarer Zusammenhang.

Im Gegensatz zum absolutistischen Staat, der, wie z. B. Preußen oder die Habsburger Monarchie, oft aus einem Flickenteppich von verstreuten, unzusammenhängenden und sprachlich wie kulturell sehr heterogenen Gebieten bestand, die im Laufe der Zeit durch Krieg, Erbschaft, Kauf, Schenkung oder Tausch erworben worden waren, strebte der Nationalstaat seit Beginn des 19. Jahrhunderts nach politischen Grenzen, die mit den sprachlichen und kulturel-

<sup>21</sup> Kant (1747), S. 23 f.

<sup>22</sup> Ähnlich argumentiert Wittman (1991), S. 126: „Verschiedene politische Systeme weisen verschiedene economies of scale auf. Die partizipatorische Demokratie begrenzt die Größe des Staatsgebietes stark. ... Ceteris paribus ist die optimale Größe für kommunistische Nationen wahrscheinlich größer als für kapitalistische Nationen, da der Bereich des Politischen in jenen so viel umfassender ist.“

len Grenzen von Populationen (oft auch mehrerer in einem einzigen Staat) zusammenfielen.

Die seit Mitte des 18. Jahrhunderts in vielen europäischen Staaten einsetzende Industrialisierung hatte nicht nur über steigende Arbeitsteilung und Spezialisierung zu höherer Mobilität, verstärkter Kommunikation und zahlreicher werdenden Transaktionen geführt, sie hatte diese Aktivitäten auch stark verbilligt. Aus der Sicht einer autokratischen Regierung, die nicht nur die an Bedeutung verlierende landwirtschaftliche Produktion, sondern auch Einkommen aus mobilen Faktoren und aus Transaktionen besteuern wollte, entstand das Problem, die dadurch erleichterte und attraktivere Abwanderung mobiler Faktoren zu verhindern, um Steuerforderungen durchsetzen zu können. Der Nationalstaat war ein Instrument dazu.

Durch Bildung von Nationalstaaten erhöhten sich für potentielle Migranten die individuellen Mobilitätskosten, denn, anders als die Emigration aus einem kulturell und sprachlich heterogenen absolutistischen Staat, bedeutet das Verlassen eines kulturell und sprachlich homogenen Nationalstaates, daß ein Emigrant immer in ein fremdes Sprach- und Kulturmilieu gelangt, in dem Orientierungswissen erst neu erworben werden muß. Teile des im Herkunftsland erworbenen Humankapitals werden so zu *sunk costs*, und entsprechendes Humankapital muß im Zuwanderungsland erst aufgebaut werden. Die Bildung von Nationalstaaten erhöht also die Abwanderungskosten der Bürger und reduziert so ihre Mobilität. „Wenn alle Orte, an denen man leben möchte – alle die Orte, an denen die Menschen die eigene Sprache sprechen und die eigene Kultur teilen – sich in einem Staat befinden, mag Emigration, sogar um hohen Steuern auszuweichen, unattraktiv erscheinen.“<sup>23</sup>

Diese These hat *Friedman*<sup>24</sup> vertreten; er versucht, die Veränderungen des europäischen Staatensystems vom 12. bis zum 20. Jahrhundert, und insbesondere das Entstehen von Nationalstaaten, aus der Neigung von Regierungen zu erklären, sprachlich und kulturell homogenere Populationen durch Veränderung des Herrschaftsgebietes zu erreichen und auf diese Weise Emigration einzudämmen. Zum empirischen Beleg dieser These berechnet er einen „Linguistischen Homogenitätsindex“ (LHI) für die europäischen Staaten von 1150 bis 1950. Der LHI mißt als Durchschnitt über alle Länder den Prozentsatz der Personen gleicher Sprache, die in demselben Staat leben. Der Index stieg zwischen 1150 und 1922 von 0,4% auf 0,85%.

Ganz ähnlich ist das Streben nach „natürlichen“ Landesgrenzen – z. B. Flüsse, Meere oder Gebirgszüge – zu verstehen, die es als naturgegebene, leicht

---

<sup>23</sup> *Friedman* (1977), S. 62.

<sup>24</sup> *Friedman* (1977).

zu kontrollierende und schwer zu überschreitende Migrationsbarrieren dem Staat erlauben, auf kostengünstige Weise Migration zu kontrollieren.<sup>25</sup>

Aber nicht nur wegen der extrem unzuverlässigen Datenbasis muß man eine derart langfristige Entwicklung des LHI mit Zurückhaltung interpretieren. Denn selbst ohne Gebietsveränderungen oder Migrationen werden sich über viele Generationen hinweg kulturelle und sprachliche Minoritäten in ihre Umgebung integrieren und oft sogar (sei es freiwillig oder unter Zwang) die Sprache und Kultur ihrer Vorfahren aufgeben. Oft genug und bis heute wurden auch andere Mittel angewendet, die Population eines Landes homogener zu machen: Umerziehung, Genozid und die zwangsweise Emigration von religiösen, ethnischen oder kulturellen Minderheiten. Dennoch spielt beim Entstehen von Nationalstaaten wohl auch die Absicht autokratischer Regierungen eine Rolle, über die Kontrolle von Migrationsprozessen das insgesamt steuerbare Einkommen zu erhöhen und zugleich die Herrschaftskosten zu senken.

Ein mögliches Substitut für Maßnahmen, die Populationen homogener machen sollen, ist die – ebenfalls praktizierte – Unterbindung von Mobilität mit anderen Mitteln. Prominentestes und zugleich extremstes Beispiel dieser Art waren der Eiserne Vorhang und die Berliner Mauer, mit denen die früheren sozialistischen Staaten ihre Einwohner vom Rest der Welt abschotteten.<sup>26</sup>

Aber auch aus der Sicht der Bürger – sei es eines autokratischen, sei es eines demokratischen Staates – kann es eine aus rationalem Eigeninteresse erklärbare „Präferenz für Nationalismus“ („*taste for nationalism*“<sup>27</sup>), für eine sprachlich, ethnisch, religiös und kulturell homogene Umgebung geben.

Zwar ist nicht von der Hand zu weisen, daß es auch Formen des Nationalismus gibt, deren Vertreter das „Anderssein“ ihrer Umgebung *per se* als Disnutzen verursachend empfinden<sup>28</sup>; allerdings ist diese Form des Nationalismus „irrational“, weil die Vermeidung dieses „psychischen Disnutzens“ etwas ko-

---

<sup>25</sup> Selbstverständlich wird auch die Erleichterung der Landesverteidigung eine Rolle gespielt haben, denn "natürliche" Emigrationsschranken sind zugleich auch "natürliche" Invasionshindernisse. Das antike Ägypten und England sind prominente Beispiele dafür, daß natürliche Mobilitätsschranken einen guten Schutz vor Krieg und Invasion darstellen. Die breiten Wüstenstreifen entlang des Nils boten Ägypten fast 2500 Jahre (oder 31 Dynastien) lang Schutz gegen Invasionen bis zur Eroberung durch *Alexander den Großen*. Nur für etwa neunzig Jahre zwischen 1650 und 1560 v. Chr. konnten die seefahrenden Hyksos das Land vom Nildelta her unterwerfen. Die "Fürstenmauer", welche *Ammenemes I.* zu Beginn des 2. Jahrtausends v. Chr. zur Sicherung der Nordostgrenze des Deltas hatte errichten lassen, war gegen Eroberung von See her wirkungslos. Seit der Eroberung durch die Normannen (1066) erlebte England aufgrund seiner Insellage keine Invasion mehr, die beispielsweise Napoleon oder Hitler nur allzugerne durchgeführt hätten.

<sup>26</sup> Siehe dazu ausführlich Tietzel / Weber (1993; 1994) Tietzel (1995).

<sup>27</sup> Austin (1996), S. 2.

<sup>28</sup> Diesen Fall und seine ökonomischen Folgen behandeln Breton (1964); Johnson (1965); Austin (1996) und allgemeiner, in der Form der Diskriminierung, Becker (1971).

stet, nämlich den Verzicht auf höhere betriebliche Gewinne<sup>29</sup> bzw. ein höheres Sozialprodukt.<sup>30</sup> Denn hier erfolgten der Einsatz und die Entlohnung des Faktors Arbeit nach anderen Merkmalen als der Produktivität.

Andererseits kann eine Präferenz für eine homogene Umgebung durchaus eine rationale Basis haben, insofern daraus individuelle Vorteile entstehen können. Geteilte rechtliche und soziale Normen, eine gemeinsame Sprache und gleichartige Wertvorstellungen der Mitglieder einer Population sind geeignet, deren Verhalten in höherem Grade *kompatibel* und *vorhersagbar* zu machen. Kompatibilität und Vorhersagbarkeit des Verhaltens sind Voraussetzungen dafür, daß Kooperationsrenten realisiert und Transaktionskosten gesenkt werden können. Beispielsweise senkt die Verwendung einer gleichen Sprache die Kosten der Kommunikation; gleichermaßen erwartete Sanktionen für gleichartige Normbrüche stärken das gegenseitige Vertrauen in die Normbefolgung. Verschiedene Kulturen sind aus dieser Sicht miteinander nicht kompatibel, lokal stabile Gleichgewichte von Verhaltensnormen.<sup>31</sup>

Je höher der Grad der Homogenität einer Population ist, desto höher ist auch die Wahrscheinlichkeit für jeden einzelnen, bei Transaktionen mit anderen kompatible Entscheidungen bei niedrigen Transaktionskosten zu treffen und entsprechende Kooperationsrenten zu realisieren.<sup>32</sup> Da hier offensichtlich positive Netzwerkexternalitäten insofern vorliegen, als der Vorteil eines einzelnen, sich bestimmter kultureller Standards, Sprachen usw. zu bedienen, um so größer ist, je größer der Anteil der Population ist, der sich ihrer ebenfalls bedient, haben Minderheitensprachen und -kulturen Probleme, auf Dauer zu überleben. Dies kann die beobachtbare Neigung kultureller und sprachlicher Minderheiten zu Separatismus, Segregation und Sezession ebenso erklären wie die Neigung von Majoritäten, ihre Sprache zur alleinigen Amtssprache oder ihre Religion zur Staatsreligion zu machen. Und ebenso wird verständlich, daß über gewisse Zeiträume möglicherweise bestehende Gleichgewichte zwischen verschiedenen kulturellen Normen in einem Staat sehr instabil sind und selbst kleine Veränderungen für Minderheitenkulturen existenzbedrohend werden können<sup>33</sup>, denn unter solchen Bedingungen wird in der Regel die Dominanz nur einer Sprache und Kultur ein stabiles Gleichgewicht bilden.

Wenn etwa eine Majorität oder eine Minorität eine verstärkte (irrationale oder rationale) Präferenz für Nationalismus entwickelt oder wenn die Kosten

<sup>29</sup> Vgl. *Becker* (1971), S. 157 f.

<sup>30</sup> Vgl. *Breton* (1964), S. 379.

<sup>31</sup> Vgl. dazu ausführlich *Adams* (1993), S. 531 f.

<sup>32</sup> Vgl. dazu *Gellner* (1991); *Adams* (1993); *Denzau / North* (1994) und – am Beispiel der Sprache – *Grin* (1992).

<sup>33</sup> Am Beispiel von Minoritätensprachen hat *Grin* (1992) dieses Problem ausführlich analysiert.

für die Äußerung oder Verfolgung solcher Präferenzen sinken, können die Folgewirkungen stark sein; sie können bis zu offenen Konflikten zwischen den Kulturen eskalieren.

Selbst liberale Rechtsstaaten, in denen es keine systematische Diskriminierung von Minderheiten gibt, sind vor separatistischen Bewegungen und Konflikten zwischen Bevölkerungsgruppen nicht gefeit: Italien hat nicht nur seit langem Probleme mit Südtirol, sondern neuerdings auch mit Befürwortern einer separaten Republik „Padanien“; Frankreich sieht sich mit korsischen, Kanada mit Separationsbestrebungen der Provinz Québec konfrontiert.

Bei Aufrechterhaltung der staatlichen Einheit gibt es zwei grundsätzliche Möglichkeiten, diese Konflikte zu beheben oder doch zu entschärfen: Die erste besteht darin, Minoritäten entweder Widerspruchs- und Sezessionskosten von einer Höhe aufzuerlegen, die jede oppositionelle Regung im Keim ersticken, oder sie zwangsweise zu deportieren, zur Emigration zu zwingen, „umzuerziehen“ oder zu vernichten. Die Geschichte kennt eine kaum übersehbare Anzahl von Beispielen für jede dieser Verhaltensweisen.

Eine zweite Möglichkeit ist es, Minderheiten konstitutionelle und Autonomierechte bzw. eine föderale Staatsstruktur zuzugestehen und ihre kulturelle Identität zu fördern. Obwohl hier historische Beispiele seltener sind, lassen sich doch einige namhaft machen. 1979 wurde in der Schweiz der französischsprachige, katholische Kanton Jura gebildet<sup>34</sup>, indem er vom deutschsprachigen und protestantischen Kanton Bern abgetrennt wurde; aus der Tschechoslowakei gingen 1993 auf friedlichem Wege die Staaten Tschechien und Slowakei hervor; in Belgien bilden die wallonischen und flämischen Landesteile praktisch autonome Staaten. Die Alternative zu diesen beiden Möglichkeiten ist die Auflösung eines Staatsverbandes und seine Reorganisation in neuen, möglicherweise homogeneren Staaten.

Ich möchte im folgenden versuchen mit Hilfe dieser theoretischen Zusammenhänge den räumlichen Aspekt des Transformationsprozesses, die Desintegration der Ostblockstaaten, und zwar mit besonderem Augenmerk auf die Sowjetunion, zu erklären.

## **D. Sezessionsbewegungen im ehemaligen Ostblock**

### **I. Der Zusammenbruch des Sowjetsystems**

Die Hegemonialmacht der früheren Ostblockstaaten, die Sowjetunion, war zeit ihres Bestandes eine autokratische Einparteiendiktatur, die ihre ideologische Legitimation im allgemeinen aus der säkularen Heilserwartung einer hi-

---

<sup>34</sup> Siehe dazu *Steiner* (1989).



historisch notwendigen Weltrevolution und im besonderen daraus ableitete, in diesem Prozeß eine „Avantgardefunktion“ auszuüben.

Dieses Herrschaftsmonopol wurde gegenüber den Sowjetrepubliken, besonders kraß in der *Stalinzeit*, mit gewaltsamer Unterdrückung jeder Art von Widerstand durchgesetzt: Oppositionelle wurden eingekerkert oder hingerichtet, ganze ethnische Gruppen wurden ausgehungert oder umgesiedelt. Die politischen Grenzen der Republiken selbst wurden ohne Rücksicht auf die kulturelle, religiöse oder ethnische Zusammensetzung ihrer Bevölkerungen allein nach machtpolitischen und strategischen Erwägungen zugeschnitten.<sup>35</sup>

Ihre in der Folge des Zweiten Weltkrieges entstandenen Satellitenstaaten in Mitteleuropa wurden durch militärische Besatzung, direkte Intervention bzw. (sehr glaubwürdige) Interventionsdrohung zu politischer und militärischer Konformität gezwungen.

Die faktischen Ziele der autokratischen Parteioligarchie waren, nach ihrem Verhalten zu urteilen, der Erhalt und Ausbau der Weltmachtstellung der Sowjetunion und daneben Konsum- und Statusvorteile der herrschenden „Nomenklatura“. Kein anderes Land in der Welt hat im 20. Jahrhundert sein Staatsgebiet, und noch ausgeprägter seinen hegemonialen Herrschaftsraum, in einem solchen Umfang ausgedehnt. Das sowjetische Imperium bestand nach dem Zweiten Weltkrieg bis zu seinem Verfall aus der Sowjetunion, den nationalen Einheitsstaaten DDR, Polen, Ungarn, Rumänien, Bulgarien und Albanien sowie den multinationalen Bundesstaaten Jugoslawien und Tschechoslowakei. Die Sowjetunion selbst setzte sich, neben der Russischen Republik, aus weiteren 14 Sowjetrepubliken zusammen. Die Russische Sowjetrepublik wiederum war in 20 Autonome Sowjetrepubliken und 10 sogenannte Autonome Kreise untergliedert.<sup>36</sup>

Unter diesen Staatsgebilden haben nur Ungarn, Polen und Rußland bis ins Mittelalter zurückreichende eigenstaatliche Traditionen; andere erlebten nach dem Ersten Weltkrieg eine sehr kurze nationalstaatliche Geschichte als „verspätete Nationen“, und wieder andere Nationalitäten standen seit vielen Jahrhunderten unter Fremdherrschaft.<sup>37</sup> Die ethnische, sprachliche, religiöse und kulturelle Heterogenität dieser Gebiete war weit ausgeprägter als etwa in den Staaten Westeuropas. Nach der letzten Volkszählung von 1989 bestand die Sowjetunion aus 130 Volksgruppen; der Kaukasus gehört zu den ethnisch am stärksten heterogenen Gebieten der Welt<sup>38</sup>; nur die Hälfte der Bevölkerung der Sowjetunion waren Russen.

---

<sup>35</sup> Vgl. dazu ausführlich *Lendvai* (1995), S. 91 ff.

<sup>36</sup> Zu weiteren Einzelheiten siehe *Simon* (1995).

<sup>37</sup> Vgl. ausführlich *Brunner* (1995).

<sup>38</sup> Vgl. *Halbach* (1995), S. 5.

Ende der 80er Jahre zerbrach das politische System der Sowjetunion an der extremen Steigerung der Herrschaftskosten. Eine aggressive und expansive internationale Machtpolitik kann nur dann erfolgreich sein, wenn sie glaubwürdig damit drohen kann, im Falle eines militärischen Konflikts nicht von vornherein unterlegen zu sein, also mindestens mit einer Wahrscheinlichkeit von 50% siegreich zu sein. Die Kampfkraft eines Militärapparates, ausgedrückt als die Wahrscheinlichkeit  $p$  eines Sieges bei einer militärischen Auseinandersetzung, ist nicht nur von ihrer eigenen absoluten Größe abhängig, sondern auch von der Größe der Militärapparate potentieller Gegner. Drückt man die relative Kampfkraft der Armee eines Landes,  $H_1$ , als Prozentsatz der Armeestärke eines Gegners ( $H_2 = 100$ ) aus, so steigt (sinkt) die relative Kampfkraft des Landes in der Nähe des „Kräftegleichgewichts“ ( $H_1/H_2 = 1$  und  $p = 0,5$ ) sehr stark, wenn die eigene Armee größer bzw. die eines potentiellen Gegners kleiner wird. Denn der in einer kriegerischen Auseinandersetzung relativ stärkere Opponent kann seinem Gegner überproportional hohe Verluste zufügen und dadurch noch größere (relative) Überlegenheit gewinnen. In der Nähe des Kampfkraftgleichgewichtes sind deshalb der Anreiz „vorzurüsten“ und der Zwang „nachzurüsten“ enorm hoch, denn hier führen selbst geringe Kampfkraftunterschiede zu großen Unterschieden in den jeweiligen Siegeswahrscheinlichkeiten (vgl. Abbildung 2).

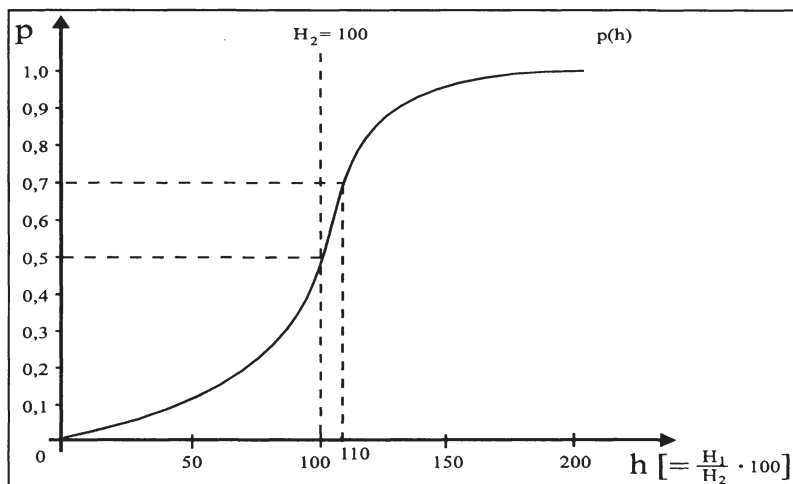


Abbildung 2: Siegeswahrscheinlichkeit in Abhängigkeit von der relativen Kampfkraft

Quelle: Hirshleifer (1988), S. 209.

Wollte die Sowjetunion ihre Machtpolitik glaubwürdig untermauern, so mußte sie stets „vorrüsten“, um eine Siegeswahrscheinlichkeit von mehr als 50% aufrechtzuerhalten. „Nachrüstungen“ ihrer potentiellen Gegner, die ihrerseits gezwungen waren zu rüsten, um ein glaubwürdiges Drohpotential aufrechtzuerhalten, führten in die bekannte „Rüstungsspirale“.<sup>39</sup>

Die Sowjetunion war gezwungen, immer höhere Anteile ihres Sozialprodukts auf diese Art von Herrschaftskosten zu verwenden. Dieser Effekt trat auf, weil ihr Sozialprodukt mit einer geringeren realen Rate wuchs als das ihrer Gegner. Wenn nämlich die Größe des militärischen Apparates eines potentiellen Gegners,  $H_2$ , mit derselben Rate wächst wie dessen stark wachsendes Sozialprodukt, so daß der Anteil der Militärausgaben konstant bleibt, dann muß ein langsamer wachsendes oder sogar stagnierendes Land wie die Sowjetunion immer größere Anteile des Sozialprodukts für seinen Militärapparat aufwenden, allein schon, wenn die relative Kampfkraft wenigstens konstant gehalten werden sollte. Die niedrigen Wachstumsraten fanden wiederum eine Ursache in der niedrigen Produktivität der Planwirtschaft, die ihrerseits nicht nur eine Ordnungsform der Wirtschaft, sondern zugleich ein Herrschaftsinstrument war. So mußten immer größere Faktormengen für Herrschaftszwecke aufgewendet werden, die anderenfalls für eine Steigerung des Sozialprodukts hätten eingesetzt werden können.

Außerdem mußten Aufwendungen getätigt werden, die dem Zweck dienten, die Widerstands-, Abwanderungs- und Sezessionskosten der Beherrschten hoch zu halten (Besatzungsarmeen, Eiserner Vorhang, Geheimdienste usw.), und dies eben genau deswegen, weil die Wohlfahrtsunterschiede, ausgedrückt als Sozialprodukt pro Kopf, zwischen westlichen Staaten und dem Ostblock immer weiter auseinanderdrifteten. Es ist ein echtes „Dilemma von Autokraten“, daß sie einerseits große Teile des Sozialprodukts zur Herrschaftssicherung aufwenden müssen, andererseits gerade dadurch in den Augen der Beherrschten andere Staaten an Attraktivität gewinnen, was wiederum höhere Kosten der Herrschaftssicherung verursacht.

Im Falle der Sowjetunion war individuelle Abwanderung der Beherrschten aus ihrem Hegemonialbereich nämlich nur durch das Betreiben des Eisernen Vorhangs als Emigrationsschranke zu verhindern. Dazu war aber die Kooperation derjenigen sozialistischen Staaten erforderlich, die eine Grenze zum „kapitalistischen Ausland“ hatten. Ein noch so kleines Loch im Eisernen Vor-

---

<sup>39</sup> Dieser Rüstungsspirale liegen Anreize zugrunde, welche die Struktur des Gefangenendilemmas haben: Beide Parteien hätten einen „Abrüstungsgewinn“ realisieren können, wenn sie sich auf einen Status quo des Kräftegleichgewichts hätten einigen können; da aber der individuelle Vorteil, davon abzuweichen, so groß ist, und zwar unabhängig davon, ob der jeweilige Gegner rüstet oder nicht, dominiert für beide Seiten die Strategie „Rüsten“ die Strategie „Nicht Rüsten“.

hang hätte, wie sich später am Beispiel Ungarns zeigte, die erwarteten Abwanderungskosten der Beherrschten stark abgesenkt und zu answellenden Abwanderungsbewegungen geführt. Erforderlich war deswegen also auch ein Mechanismus, derartige Kooperation zu erzwingen, und dieser Mechanismus bestand in sowjetischen Besatzungsarmeen und der glaubwürdigen Interventionsdrohung im Falle der Kooperationsverweigerung. Die Durchsetzung der *Breschnjew-Doktrin* von der begrenzten Souveränität der sozialistischen Staaten verursachte also erhebliche zusätzliche Herrschaftskosten.

*Gorbatschows* „Glasnost“ und „Perestroika“ waren nach meiner Ansicht die Umschreibung der Tatsache, daß es nicht weiter möglich war, immer höhere Anteile eines immer schwächer wachsenden oder sogar sinkenden Sozialprodukts auf die Aufrechterhaltung der Herrschaft zu verwenden.<sup>40</sup> Die *Breschnjew-Doktrin* wich der „*Sinatra-Doktrin*“, wie sie der damalige Regierungssprecher *Gerassimow*, halb scherzend, halb ernsthaft, nannte. Jeder Ostblockstaat sollte es halten, wie es der Titel von *Frank Sinatras* Song beschreibt: „*I do it my way*.“ Damit entfiel de facto die sowjetische Interventionsdrohung; der Eisernen Vorhang zerriß. Das löste zunächst starke Abwanderungsbewegungen aus. Damit wurde aber zugleich auch innerer Widerstand billiger, denn anders als vorher bestand nun der höchste „Preis“ des Widerstandes darin, die Kosten der Abwanderung – und nicht mehr den Tod an der Grenze oder einen langen Gefängnisaufenthalt – auf sich nehmen zu müssen.

Die Folgewirkungen, die damals weder die Weltöffentlichkeit, noch erst recht die Herrschenden selbst vorhergesehen haben, sind bekannt: In allen sozialistischen Staaten bildeten sich Oppositionsgruppen, die in mehr oder weniger „sanften Revolutionen“ den Herrschaftsapparat der kommunistischen Parteien beiseite fegten, was schließlich in der Sowjetunion zur Selbstauflösung der KPdSU führte.<sup>41</sup>

Dies mag zwar den Umbruch der politischen Systeme in sozialistischen Staaten erklären, aber es erklärt noch nicht, warum einige von ihnen als staatli-

---

<sup>40</sup> Das Wachstum des Bruttosozialprodukts der Sowjetunion soll nach Schätzungen von 7% in den 50er Jahren auf 1 bis 1,5% in der ersten Hälfte der 80er Jahre gesunken und in der zweiten Hälfte der 80er Jahre sogar negativ ausgefallen sein. Dieser Rückgang des Lebensstandards trug „erheblich zum Loyalitätsverlust gegenüber Partei und Regierung bei. ... *Gorbatschow* hat wiederholt ausgesprochen, daß die Sowjetunion im Jahr 2000 keine Supermacht mehr sein wird, wenn sie nicht zu 'radikalen Reformen', ja zu einer 'Revolution auf allen Gebieten' Kraft findet.“ *Simon* (1990), S. 4 f.

<sup>41</sup> Wenn die subjektive Wahrscheinlichkeit, daß es zu einem Zusammenbruch des Regimes kommen wird, hoch genug ist, kann es unter bestimmten Bedingungen selbst für Mitglieder der Nomenklatura rational sein, sich dem nicht entgegenzustellen oder den Umbruchprozeß sogar zu fördern, um danach sanft mit einem *golden parachute* zu landen. Die jüngste Geschichte kennt viele Beispiele für den vom kommunistischen Saulus zum postkommunistischen Paulus gewordenen Politiker und Manager. Vgl. dazu *Tietzel / Weber / Bode* (1991); *Schnytzer* (1995).

che Einheiten zerfielen, andere hingegen, wenn auch mit einer anderen Verfassung, weiter existierten.

## II. Regionale Transformationsprozesse

Sezessionsbewegungen in Teilen eines Staates sind immer Anzeichen dafür, daß aus der Sicht großer Gruppen in diesen Teilgebieten die Eigenstaatlichkeit dem Status quo vorgezogen wird, also eine kleinere als die bestehende Staatsgröße aus ihrer Sicht „optimal“ wäre. Die dahinterstehenden Gründe lassen sich grob in vier Kategorien fassen:<sup>42</sup>

1. Menschen- und Bürgerrechte sowie eine Mitwirkung an der politischen Willensbildung werden den Menschen dieser Teilgebiete vorenthalten. In allen ehemaligen sozialistischen Staaten waren die Menschen- und Bürgerrechte stark verkürzt; regionale Besonderheiten gab es insofern, als beispielsweise in der Sowjetunion ganze ethnische Gruppe zur Zeit *Stalins* deportiert wurden oder in Jugoslawien die Serben gegenüber Kroaten, Moslems und Albanern stets politische Dominanz beanspruchten.

2. Der wirtschaftliche Wohlstand eines Teilgebietes wäre bei Eigenstaatlichkeit höher, weil im Status quo unter Zwang und dauerhaft hohe Nettotransfers von Ressourcen an den Rest des Staates erfolgen. Rohstoffreiche Gebiete der sozialistischen Staaten wurden zum Vorteil des ganzen Staates ausgebeutet; regional fielen aber vor allem externe Kosten in Form von Umweltschäden an.<sup>43</sup>

3. Die kulturelle, sprachliche und religiöse Identität der Bevölkerung dieser Teilgebiete wurde unterdrückt. Alle herrschenden kommunistischen Parteien waren mit einer Ideologie und einem politischen System angetreten, „die Nationen auf den Kehrlichthausen der Geschichte zu befördern“<sup>44</sup> und an deren Stelle den „Sowjetmenschen“ zu setzen. Nationen waren in der Sowjetunion zwar als Sowjetrepubliken organisiert worden, die den Namen der jeweiligen Titularnationen trugen, die politische Macht lag aber allein im Zentrum; Widerstände einzelner Völkerschaften wurden mit äußerster Gewalt, die bis zur kollektiven Deportation reichte, unterdrückt.

4. Der Anschluß des Teilgebiets an den Staat erfolgte unfreiwillig und unrechtmäßig. Die baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen, die von 1915

---

<sup>42</sup> Vgl. *Sunstein* (1991), S. 654 ff.

<sup>43</sup> „Die Empörung über die Katastrophe von Tschernobyl, die Verschmutzung des Baikalsees oder über die Austrocknung des Aralsees verbindet sich mit dem Protest über die unfähige Zentralmacht.“ *Simon* (1990), S. 14.

<sup>44</sup> Vgl. *Simon* (1995), S. 108.

bis 1940 selbständige und ethnisch homogene Staaten waren, wurden 1940 aufgrund des geheimen *Hitler-Stalin*-Abkommens von der Sowjetunion annektiert und in der Folgezeit gezielt „russifiziert“.

In vielen Teilgebieten der ehemaligen sozialistischen Staaten lagen nur einzelne dieser Benachteiligungen vor, die Anlaß zum Entstehen von Sezessionsbewegungen hätten geben können; nur in einigen wenigen Teilgebieten waren mehrere dieser Benachteiligungen oder alle zugleich realisiert. Auffallend ist allerdings, daß nicht die ethnisch, sprachlich und religiös homogenen Staaten (mit kleinen Minoritäten) wie Ungarn, Polen, Bulgarien oder Rumänien zerfielen, sondern die Vielvölkerstaaten Sowjetunion, Jugoslawien und Tschechoslowakei, in denen einige Bevölkerungsgruppen, gemessen an der Gesamtpopulation, zwar Minoritäten, aber zugleich in bestimmten Regionen Majoritäten darstellten.

Der Zusammenbruch des sowjetischen Imperiums verlief von außen nach innen; der Film seiner Entstehung lief sozusagen rückwärts ab: „Wie sich einmal die Revolution vom russischen Machtzentrum auf das ganze Russische Reich und nach 1945 auf ganz Ostmitteleuropa ausgebreitet hat, so brach das revolutionäre Regime zuerst an den Rändern zusammen, und der Zusammenbruch zog immer engere Kreise um das Zentrum.“<sup>45</sup>

Nachdem also die sowjetische Interventionsdrohung gegenüber den Staaten Ostmitteleuropas entfallen war, wurden die kommunistischen Parteien gestürzt bzw. bei Wahlen abgelöst. Bei diesen Wahlen mußte nun nicht mehr einer Einparteienherrschaft akklamatorisch zugestimmt werden, sondern es standen politische Alternativen zur Wahl. Die Bürger konnten also politische Präferenzen äußern, und sie taten es, indem sie Parteien wählten, welche die nationale Souveränität propagierten. Die Änderung des politischen Systems ließ zum ersten Mal zu, daß die Präferenzen der Bürger im politischen Willensbildungsprozeß wirksam wurden, und – wie zu erwarten – präferierten sie kleinere Staatsgebilde. Auf diese Weise gelang es ihnen, die „Kosten und Lasten imperialer Politik“<sup>46</sup>, welche sie vorher zu tragen hatten, abzuwerfen.<sup>47</sup>

Ganz ähnlich, wenn auch mit zeitlicher Verzögerung, brach die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken zusammen. Zwischen November 1988 und

---

<sup>45</sup> Simon (1990), S. 7.

<sup>46</sup> Weiss (1995), S. 168.

<sup>47</sup> Austin (1996) argumentiert in einer interessanten Modellrechnung, daß die Regierung der Russischen Föderation die Sezession der 14 Republiken hätte abwenden können, wenn sie Transferzahlungen an sie geleistet hätte: „Die Zentralregierung sieht sich einem ‘Preis’ des Nationalismus gegenüber, den sie bezahlen muß, um die Zustimmung der Wähler zu einem Einheitsstaat zu erhalten.“ (S. 2) Dieser „Preis“ hätte etwa 10% des Bruttoinlandsprodukts der Russischen Föderation betragen. Die Höhe dieses Preises, so folgert Austin (S. 17), „mag die Bereitschaft der Russischen Republik erklären, die Sezession zuzulassen.“



Dezember 1990 erklärten sich 14 der 15 Republiken für souverän, indem sie (1.) ihr ausschließliches Eigentum an Grund und Boden, Ressourcen und staatlichen Produktionsmitteln auf dem eigenen Territorium und zugleich (2.) den Vorrang von Republikgesetzen gegenüber Unionsgesetzen erklärten. Dem folgten, als nach Wahlen nichtkommunistische Parteien in den Republiken die Macht errungen hatten, zwischen März 1990 (Litauen) und Dezember 1991 (Kasachstan) förmliche Unabhängigkeitserklärungen. Allein die Russische Föderation erklärte nicht ihre Unabhängigkeit, sondern beanspruchte die Rechtsnachfolge der Sowjetunion.<sup>48</sup> Diese Entwicklungen wurden möglich, weil

- die Sezessionskosten gesunken waren,
- offenbar der Möglichkeit einer demokratischen Verfassungsreform der Sowjetunion mißtraut wurde,
- durch Wahlmechanismen unter Parteienwettbewerb die Bürger zum ersten Mal ihre politischen Präferenzen bekunden konnten und dabei, auch durch Volksbefragungen, für kleinere Staatsgrößen, die ethnisch homogener waren, optierten.

Bei der Staatenneubildung im ehemaligen Herrschaftsbereich der Sowjetunion spielte der „Neue Nationalismus“, das Bestreben, in ethnischen Mischzonen homogenere staatliche Einheiten zu schaffen, eine dominierende Rolle; „überall ist der Siegeszug des nationalen Imperativs erkennbar, das heißt des absoluten Vorrangs der Loyalität gegenüber der eigenen Nation vor allen anderen Bindungen und Loyalitäten, Werten und Forderungen.“<sup>49</sup> Und die ethnischen Zusammensetzungen der Nachfolgestaaten reflektieren dies.

Während in der Sowjetunion 50% der Bevölkerung Russen waren, sind es in der Russischen Föderation jetzt 82%; zugleich aber sind durch die Staatenneubildung 25 Millionen Russen zu Auslandsrussen geworden. In den 14 anderen Nachfolgestaaten sind die jeweiligen Titularnationen zu Bevölkerungsmehrheiten aufgerückt. Ethnisch nahezu homogen ist aber nur Armenien, während beispielsweise der Bevölkerungsanteil der Titularnation in Kasachstan nur etwa 40% beträgt.

Auch die Aufspaltung der Tschechoslowakei und Jugoslawiens hat zu ethnisch homogenen Nachfolgestaaten geführt (siehe Übersicht 1).

Die Auflösung der Tschechoslowakischen Föderativen Republik zum Jahresbeginn 1993 verlief wohl auch deswegen friedlich und auf Regierungsebene konsensuell, weil die Nachfolgestaaten Tschechien und Slowakei räumlich getrennte Einheiten bilden, die jeweils stark homogene Populationen aufwei-

<sup>48</sup> Siehe dazu ausführlich *Simon* (1995).

<sup>49</sup> *Lendvai* (1995), S. 99.

sen. Allerdings erfolgte in diesem Falle die Sezession Slowakiens vornehmlich auf Betreiben *Vladimir Meciar* und seiner „Bewegung für eine Demokratische Slowakei“, die bei Wahlen siegte. Es fand in der Slowakei niemals eine Volksabstimmung statt, und nach Umfragen befürworteten nur 20% der Slowaken diese Sezession.<sup>50</sup>

	1945–1990	1991/1993–1995
Relativ homogene Nationalstaaten	Albanien Ungarn Polen	Albanien Ungarn Polen Slowenien Tschechien
Nationalitätenstaaten – Anteil der ethnischen Minderheiten ca. 10–25%	Bulgarien Rumänien	Bulgarien Rumänien Kroatien Slowakei
Multi-ethnische Nationalitäten staaten – Anteil der ethnischen Minderheiten 25–40%	–	Mazedonien Montenegro Serbien
Mehr- und Vielvölkerstaaten (bzw. Reiche mit osteuropäischen Bestandteilen)	Jugoslawien Tschechoslowakei	Bosnien und Herzegowina

Übersicht 1: Staatsverbände in Osteuropa nach ethnischer Struktur, 1945–1995.

Quelle: *Hatschikjan* (1995), S. 15.

Der Zerfall Jugoslawiens in die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro), Mazedonien, Kroatien, Bosnien-Herzegowina und Slowenien war von den bekannten tragischen Kriegsereignissen begleitet. Ursachen dieses Krieges waren die Spannungen zwischen orthodoxen Serben, katholischen Kroaten und bosnischen Muslimen und die verschärfende Tatsache, daß deren Siedlungsgebiete in verschiedenen Bereichen auf komplizierte und vielfältige Weise vermischt waren. Auslöser war aber der ausgeprägte serbische Nationalismus, der in *Milosevics* Aussage zum Ausdruck kommt, jeder Serbe müsse in einem serbischen Staat leben<sup>51</sup>, mit Waffengewalt und sogenannten „ethnischen Säuberungen“ durchzusetzen versucht wurde.

<sup>50</sup> Siehe dazu *Fromme / Wolf* (1995), S. 158.

<sup>51</sup> Zitiert nach *Sunstein* (1991), S. 443.

Demgegenüber setzten zwar die Nationalstaaten und relativ homogenen Nationalitätenstaaten (mit kleinen ethnischen Minderheiten) ihre staatliche Souveränität durch, zerfielen aber wegen des bestehenden hohen Homogenitätsgrades nicht in kleinere Staatsgebilde.

Der regionale Transformationsprozeß im Herrschaftsbereich der ehemaligen Sowjetunion führte also bisher dazu, daß aus neun Staaten<sup>52</sup> 28 entstanden sind.<sup>53</sup> Es ist schwierig, wenn nicht unmöglich vorherzusagen, ob damit der regionale Transformationsprozeß zu einem Ende gekommen ist, oder ob stabile, „optimale“ Staatsgrößen erst dann erreicht sein werden, „wenn zwischen der Reichweite ethnisch-regionaler Zugehörigkeit und politisch-administrativer Jurisdiktion überall volle Deckungsgleichheit besteht.“<sup>54</sup>

Denn nach wie vor bestehen zwischen den und innerhalb der Nachfolgestaaten Jugoslawiens und der Sowjetunion ethnische, sprachliche und religiöse Konflikte. Innerhalb der 15 Nachfolgestaaten der Sowjetunion sind 79 Nationalitätenkonflikte identifiziert worden (darunter 46 im Kaukasus und Mittelasien), und 20 von 23 Grenzen zwischen den Republiken gelten als potentielle oder akute Krisenherde<sup>55</sup>; der Krieg in Tschetschenien, also innerhalb der Russischen Föderation, ist nur das jüngste Beispiel für verschiedene stattgefundene Versuche einer erneuten Sezession von Teilen der neu entstandenen Republiken.

Die Existenz und mögliche Benachteiligung von 25 Millionen Auslandsrussen, die besonders in Estland, Lettland, der Ukraine und Kasachstan große Minoritäten bilden, haben schon in der Russischen Föderation zu einer Verstärkung nationalistischer Bestrebungen geführt.

Die etwa 2 Millionen starke albanische Bevölkerung der ehemaligen autonomen Provinz Kosowo, die 90% der Bevölkerung ausmacht, wird auf lange Sicht wohl nicht ihre Unterdrückung in der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien-Montenegro) schweigend erdulden und dabei Albanien an ihrer Seite wissen.

Die weitere Entwicklung wird auch davon abhängen, wie stark die zukünftige „Präferenz für Nationalismus“ sein wird. Zu Beginn der Sezessionsbestrebungen hatte die Idee der nationalstaatlichen Organisation sicher auch Fokaleigenschaften, denn sie war die einzige einigermaßen deutliche Alternative zum zentralen Einheitsstaat, und in vielen Fällen spielten auch antirussische

---

<sup>52</sup> UdSSR, DDR, Polen, Ungarn, Rumänien, Bulgarien, Tschechoslowakei, Albanien und Jugoslawien.

<sup>53</sup> Aus der UdSSR gingen 15, aus Jugoslawien sechs und aus der Tschechoslowakei zwei Nachfolgestaaten hervor.

<sup>54</sup> Geser (1992), S. 627.

<sup>55</sup> Siehe dazu Lendvai (1995), S. 98 f.

sche Ressentiments, der Wunsch, es den „Unterdrückern heimzuzahlen“, eine Rolle. Vielleicht werden „irrationale“ und fundamentalistische Formen des Nationalismus sich im Laufe der Zeit abschwächen und rationalen Formen breiteren Raum geben.

Weiter wird die Entwicklung aber wohl auch davon abhängen, inwieweit in den neu entstandenen Staaten den Forderungen der jeweiligen Minderheiten nach politischer Einflußmöglichkeit, Selbstbestimmung, Bewahrung der kulturellen Identität und gegenseitig vorteilhaften Austauschbeziehungen Rechnung getragen werden wird.

Gewalt und Unterdrückung können einen heterogenen Vielvölkerstaat immer nur bis auf weiteres zusammenhalten; ein dauerhafterer Kitt sind Rechtsstaatlichkeit und gegenseitige Vorteilhaftigkeit.

Der hier erörterte regionale Aspekt des Transformationsprozesses steht meines Erachtens auch im Zusammenhang mit dem Gelingen der ökonomischen Transformation in Marktwirtschaften. Denn dieses Gelingen setzt sicher auch die Erwartung politischer Stabilität und das Vertrauen in die Rechtsstaatlichkeit der Transformationsländer voraus.

## Literaturverzeichnis

- Adams, M.* (1993), Rechte und Normen als Standards, in: Tietzel, M., Hg., *Ökonomik der Standardisierung*, Sonderheft *Homo Oeconomicus* 11, S. 501-552.
- Amalrik, A.* (1970), *Will the USSR Survive until 1984?* New York.
- Anderson, A.M.* (1992), Cannons, Castles, and Capitalism: The Invention of Gunpowder and the Rise of the West, *Defense Economics* 3, S. 147-160.
- Austin, D.A.* (1996), The Price of Nationalism: Evidence from the Soviet Union. *Public Choice* 87, S. 1-18.
- Becker, G.S.* (1971), *The Economics of Discrimination*, 2. A., Chicago.
- Blankart, C.B.* (1994), Club Governments versus Representative Governments, *Constitutional Political Economy* 5, S. 273-285.
- Breton, A.* (1964), The Economics of Nationalism. *Journal of Political Economy* 72, S. 376-386.
- Brunner, G.* (1995), Minderheitenkonflikt in Osteuropa – Bestandsaufnahme und Lösungsansätze, in: Weidenfeld, W., Hg., *Demokratie und Marktwirtschaft in Osteuropa*, Bonn, S. 495-520.
- Buchanan, J.M.* (1965), An Economic Theory of Clubs, *Economica* 32, S. 1-14.
- Denzau, A.T. / North, D.C.* (1994), Shared Mental Models: Ideologies and Institutions, *Kyklos* 47, S. 3-31.
- Finer, S.* (1974), State-building, State Boundaries and Border Control, *Social Science Information* 13, S. 79-126.

- Frey, R.S. (1970), Models of Perfect Competition and Pure Democracy, *Kyklos* 23, S. 736-755.
- Friedman, D. (1977), A Theory of the Size and Shape of Nations, *Journal of Political Economy* 85, S. 59-77.
- Fromme, M. / Wolf, S. (1995), Slowakei, in: Weidenfeld, W., Hg., Demokratie und Marktwirtschaft in Osteuropa, Bonn, S. 157-169.
- Gellner, E. (1991), Nationalismus und Moderne, Berlin.
- Geser, H. (1992), Kleinstaaten im internationalen System, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 44, S. 627-654.
- Grin, F. (1992), Towards a Threshold Theory of Minority Language Survival, *Kyklos* 45, S. 69-97.
- Grossman, H.J. (1991), A General Equilibrium Model for Insurrections, *American Economic Review* 81, S. 912-921.
- Halbach, U. (1995), Politische Entwicklung der Gemeinschaft unabhängiger Staaten, in: Informationen zur politischen Bildung IV/95, Nr. 249, S. 3-8.
- Hatschikjan, M.A. (1995), Haßlieben und Spannungsgemeinschaften. Zum Verhältnis von Demokratien und Nationalismen im neuen Osteuropa. Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage 39/95, S. 12-21.
- Hirschleifer, J. (1987), The Economic Approach to Conflict, in: ders., *Economic Behaviour in Adversity*, Brighton, S. 273-301.
- (1995), Anarchy and Its Breakdown. *Journal of Political Economy* 103, S. 26-52.
- Hollis, M. (1995), Soziales Handeln. Eine Einführung in die Philosophie der Sozialwissenschaft, Berlin.
- Johnson, H.G. (1965), A Theoretical Model of Economic Nationalism in New and Developing States, *Political Science Quarterly Review* 80, S. 169-185.
- Jones, E.L. (1988), *The European Miracle*, 2. A., Cambridge, Mass.
- Kant, I. (1947), Zum ewigen Frieden, Hamburg (Faksimilenachdruck der Ausgabe Königsberg 1795).
- Kennedy, P. (1989), *The Rise and Fall of the Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, 4. Nachdruck, London.
- Lemberg, H. (1982), „Ethnische Säuberung“: Ein Mittel zur Lösung von Nationalitätenproblemen? Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage 46/1992, S. 27-38.
- Lendvai, P. (1995), Nationalitäten- und Minderheitenkonflikte in Mittel- und Osteuropa, in: Weidenfeld, W., Hg., Demokratie und Marktwirtschaft in Osteuropa, Bonn, S. 89-103.
- McGuire, M.C. / Olson, M. (1996), The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force. *Journal of Economic Literature* 34, S. 72-96.
- Mills, E.L. (1986), *The Burden of Government*, Stanford, Cal.
- Niskanen, W. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Ill.
- Rader, T. (1971), *The Economics of Feudalism*. New York / London / Paris.
- Sandler, T. / Tschirhart, J.T. (1980), The Economic Theory of Clubs: An Evaluative Survey, *Journal of Economic Literature* 18, S. 1481-1521.

- Schmidt-Trenz, H.-J. / Schmidchen, G. (1994), Theorie optimaler Rechtsräume, Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 13, S. 7-30.*
- Schnytzer, A. (1995), Why Do Rational Communists not Obstruct the Transformation Process? Public Choice 85, S. 143-156.*
- Simon, G. (1990), Der Umbruch des politischen Systems in der Sowjetunion. Aus Politik und Zeitgeschichte Beilage 19 - 20/90, S. 3-15.*
- (1995), Das Entstehen neuer Staaten auf dem Territorium der früheren Sowjetunion, in: Weidenfeld, W., Hg., Demokratie und Marktwirtschaft in Osteuropa, Bonn, S. 105-125.
- Steiner, J. (1989), Decision Modes Toward Separatist Movements. Some Conceptual and Theoretical Considerations, in: Tirykian / Rogowski, Hg., New Nationalism of the Developed West, Boston / London, S. 147-156.*
- Sunstein, C.R. (1991), Constitutionalism and Secession, University of Chicago Law Review 58, S. 633-670.*
- Taagepera, R. (1978), Size and Duration of Empires: Systematics of Size, Social Science Research 7, S. 108-127.*
- Tietzel, M. (1995), Zur Politischen Ökonomie der internationalen Migration, Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 14, S. 117-142.*
- / *Weber, M. (1993), Autokratische Mobilitätspolitik, ORDO 44, S. 291-305.*
- / *Weber, M. (1994), The Economics of the Iron Curtain and the Berlin Wall. Rationality and Society 6, S. 58-78.*
- / *Weber, M. (1995), Rebels with a Cause: On Explaining Civil Protest as a Collective Action. Rationality and Society 7, S. 123-126.*
- / *Weber, M. / Bode, O.F. (1991), Die Logik der sanften Revolution, Tübingen.*
- Usher, D. (1989), Police, Punishment and Public Goods, Public Finance 41, S. 96-115.*
- Weiss, G. (1995), Die Russische Föderation zwischen imperialer Versuchung und legitimer Interessenpolitik. Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage 46/95, S. 13-25.*
- Wittman, D. (1991), Nations and States: Mergers and Acquisitions; Dissolutions and Divorce. American Economic Review 81, S. 126-129.*



*Zweiter Teil*

**Wirtschaftspolitische Weichenstellungen  
und institutioneller Wandel im Transformationsprozeß**



# **Transformation und soziale Sicherung: Zum Spannungsverhältnis von Wirtschafts- und Sozialpolitik im Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft**

Von *Wilfried Boroch*, Dortmund

## **A. Neue Armutsentwicklung als Herausforderung für Wirtschafts- und Sozialpolitik**

Armut ist ein sensibles Thema in den Transformationsländern Mittel- und Osteuropas. Die mit dem Umbau der sozialistischen Wirtschaftssysteme einhergehenden massiven Produktionseinbrüche, hohen Inflationsraten und die erstmals offiziell registrierte Arbeitslosigkeit (Tabelle 1) haben die Zahl derjenigen, die ein Einkommen unterhalb des Existenzminimums erzielen, erheblich nach oben getrieben. Russische Regierungsvertreter sprachen davon, daß Anfang 1995 etwa 30% der heimischen Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze lebten (*Ziener* 1995, S. 10).<sup>1</sup> Dabei empfinden die Betroffenen ihre Bedürftigkeit subjektiv um so stärker, weil ihnen eine geringe Zahl an Gewinnern gegenübersteht, die überaus stark von der Umstrukturierung der Wirtschaft profitieren. Dieses Muster der Einkommensumverteilung und die im Übergangsprozeß nur unzureichend zur Verfügung stehenden Sanktions- und Kontrollinstrumente der Reformregierungen, die Neureichen in die soziale Pflicht zu nehmen, schüren die soziale Unzufriedenheit breiter Teile der Bevölkerung.

Die transformationsbedingte Armutsentwicklung ist um so bedenklicher, als sie den eigentlichen Erwartungen der Bevölkerung diametral gegenübersteht. Diese hatte die Umgestaltung ihrer Volkswirtschaften akzeptiert und auch forciert, weil sie sich vom neuen Wirtschaftssystem einen höheren Lebensstandard erhoffte. Brauchte sie doch nur auf ihre reichen Nachbarn im Westen zu schauen, um sich von der sozialen und wirtschaftlichen Überlegenheit markt-

---

<sup>1</sup> Diese Zahl dürfte allerdings das Ausmaß der tatsächlichen Armut verschleiern: Es existieren Untersuchungen, nach denen Mitte 1992 rund 70% der russischen Bevölkerung am Rande des Existenzminimums lebten. *V. George / N. Rimacchevskaya*: Armut in Rußland, in: Internationale Revue für soziale Sicherheit, 46(1993), S. 82. Sollte diese Schätzung der Realität vergangener Jahre näher kommen, dürfte sie grundsätzlich auch auf die jüngsten sozialen Verhältnisse übertragbar sein, da nicht anzunehmen ist, daß die Armut mit der zwischenzeitlich weiter rückläufigen wirtschaftlichen Entwicklung abgebaut werden konnte.

wirtschaftlicher Systeme zu überzeugen – eine Hoffnung, die im Zuge des Systemumbaus zunehmend verblaßte.

*Tabelle 1*

**Eckdaten der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in ausgewählten mittel- und osteuropäischen Transformationswirtschaften, 1994**  
**1990 = 100 bzw. 1990 und 1994 in %**

<i>Index</i>	Rußland	Polen	Tschechien	Slowakei	Estland	Lettland	Litauen
BIP 1990 = 100	53,1	103,3	81,0	79,4	71,9	48,8	40,1
Verbraucher- preise <sup>1</sup> 1990 = 100	567,0	44,5	22,2	24,6	127,2	200,4	299,6
Reallöhne 1990 = 100	—	95,8	91,5	80,8	—	54,4	42,8
<i>Prozent</i>							
Arbeitslosigkeit 1990	4,7 <sup>3</sup>	6,3	0,8	1,8	0,1 <sup>2</sup>	2,3 <sup>3</sup>	0,3
1994	7,0	16,0	3,2	14,8	4,5	6,5	3,8

<sup>1</sup> Durchschnittliche jährliche Verbraucherpreissteigerung.

<sup>2</sup> 1991.

<sup>3</sup> 1992.

*Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft, Hg.: Wirtschaftslage und Reformprozesse in Mittel- und Osteuropa, Berlin 1995; Bolz, K. / Boroch, W., u. a. Die wirtschaftliche Lage der baltischen Staaten. Estland, Lettland, Litauen, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft, Hamburg, 11. April 1996; eigene Berechnungen.*

Mit dem Abklingen der Reform euphorie begegnete die Bevölkerung dem wirtschaftlichen Erneuerungsprozeß mit immer größerer Skepsis: Ihre wiedererwachte Sehnsucht nach den „Segnungen“ des kommunistischen Wohlfahrtsstaats kommt in der durch Wahlen legitimierten, abermaligen Machtübernahme durch ehemalige Kommunisten in Polen, Ungarn und Litauen zum Ausdruck. Zwar ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt kein gänzlichliches Zurückdrehen der Reformschraube zu erwarten, jedoch können von Reformeinschränkungen oder -verzögerungen infolge der stärkeren Berücksichtigung sozialpolitischer Erfordernisse dämpfende einzel- und gesamtwirtschaftliche Effekte ausgehen. Die Transformation der ehemaligen sozialistischen Systeme erfolgt demnach in einem Spannungsfeld der Wirtschafts- und Sozialpolitik, das der Analyse bedarf.

## B. Sozialistische Sozialpolitik im Wandel

Soziale Sicherung und sozialpolitisches Handeln spielten in den ehemaligen RGW-Ländern eine andere Rolle als in den westlichen Ländern, was sich vor allem ideologisch begründen läßt. Der marxistisch-leninistischen Lehre zufolge gab es in sozialistischen Ländern keine besondere Notwendigkeit für Sozialpolitik, denn politisches Handeln war grundsätzlich auf die Wohlfahrt der gesamten Bevölkerung auszurichten. Aus dieser Logik heraus war es konsistent, der Sozialpolitik keine weitere Bedeutung für das Funktionieren der sozialistischen Gesellschaft einzuräumen – bis in die 70er Jahre hinein wurde sie prinzipiell negiert (Haffner 1993, S. 58).

Erst mit dem zunehmenden Auseinanderlaufen des Lebensstandards zwischen den östlichen und westlichen Volkswirtschaften wurde die Sozialpolitik in den RGW-Ländern zu einem zentralen Thema. Ihre theoretische Ausarbeitung konnte sich allerdings nicht von der sozialistischen Grundidee lösen: Zwar wurden einige theoretische Begründungen für Sozialpolitik formuliert, insgesamt verfolgte man jedoch weiterhin vorwiegend herrschaftslegitimierte Absichten (Haffner 1993, S. 59). Die Sozialpolitik der ehemaligen sozialistischen Länder Osteuropas zielte somit allenfalls darauf ab, die durch den zentralen Plan „objektivierten“ gesellschaftlichen Bedürfnisse zu befriedigen (Kath 1990, S. 405). Dies spiegelte sich vor allem in den dortigen Systemen der sozialen Sicherung wider, die durch punktuelle und sukzessive Einzelmaßnahmen und nicht durch systemkonsistente Gesamtprogramme auf- und ausgebaut wurden (Haase 1981, S. 162).

Der theoretisch nicht zu überbrückende Konflikt lag vor allem darin begründet, daß die Funktionen des Staates als Arbeitgeber und als Träger der Sozialpolitik unmöglich voneinander getrennt werden konnten. Dies bedeutete zugleich, daß wirtschaftliche und soziale Zielsetzungen aufs engste miteinander verknüpft waren. Eine Tatsache, die in der ehemaligen DDR den Ausdruck der „Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik“ prägte (Haffner 1993, S. 59). Dieser integrale wirtschafts- und sozialpolitische Ansatz beinhaltete folgende inhaltliche Schwerpunkte (Haase 1981, S. 147 ff.; Queisser 1992, S. 14 f.; Maydell 1992, S. 312 ff.; Borocho / Lösche 1994, S. 78):

- Primär sollte Sozialpolitik die Voraussetzungen für das Wirtschaftswachstum der sozialistischen Länder verbessern. Es galt, die Leistungs- und Arbeitsfähigkeit der Arbeitnehmer zu stärken, zu erhalten und wiederherzustellen.
- Die Höhe der zur Verfügung gestellten Sozialleistungen wurde grundsätzlich von der wirtschaftlichen Leistungskraft abhängig gemacht. Die Formel hierzu lautete: „*Man kann nur verbrauchen (bzw. verteilen), was zuvor produziert worden ist.*“ Leistungen des Staates an die Bevölkerung waren demnach unmittelbar durch die wirtschaftliche Entwicklung begrenzt.

- Des weiteren gab es eine Vielzahl von indirekten Leistungen (sogenannte „Zweite Lohntüte“), deren Bereitstellung sich aus der fehlenden Trennung zwischen wirtschaftlichen und sozialen Zielsetzungen ableiten läßt. Viel häufiger als beispielsweise in (sozialen) Marktwirtschaften dienten Preiseingriffe lediglich dazu, indirekt soziale Umverteilungspolitik zu betreiben. Im weiteren Sinne lassen sich daher zahlreiche Subventionen für Güter zur Deckung von Grundbedürfnissen wie Lebensmittel, Wohnraum, Energie und Transport zum Netz der sozialen Sicherung zählen (Kompensationszahlungen). Darüber hinaus wurden indirekte Transfers über sogenannte non-wage benefits vergeben. Die Staatsunternehmen versorgten ihre Belegschaft mit stark subventionierten Produkten in eigenen Läden und mit nicht-monetären Sozialleistungen, wozu beispielsweise Krankenhäuser, Erholungsheime, Kinderkrippen, Ausbildungs- und andere Fürsorgeeinrichtungen zählten.
- Soziale Geld- und Sachleistungen wurden im allgemeinen nur solchen Personenkreisen gewährt, die aus „berechtigten“ Gründen nicht arbeiten konnten. Berechtigte Gründe waren Krankheit, Behinderung, Invalidität, Mutterschaft, Kindererziehung und das Erreichen des Rentenalters. Da Arbeitslosigkeit in den sozialistischen Ländern definitionsgemäß als unbekanntes Phänomen galt, brauchten keine Arbeitslosen unterstützt zu werden. Der eigentliche Zweck der Sozialpolitik im Sinne westlicher (marktwirtschaftlicher) Ideologie, benachteiligte Gesellschaftsmitglieder bei Bedürftigkeit infolge zu geringen Einkommens abzusichern, spielte damit kaum eine Rolle. Sozialhilfe gab es nicht; Mittel wurden transferiert, wenn Betroffene eins oder mehrere der oben genannten Kriterien erfüllten.
- Schließlich fehlte der Anreiz, die Finanzierung der Sozialausgaben organisatorisch vom Staatsbudget zu trennen. Die Mitgliedschaft in den Sicherungssystemen war für alle Arbeitnehmer obligatorisch, womit nahezu die gesamte Bevölkerung vom Sozialsystem erfaßt wurde. Die staatlichen Betriebe leiteten vom monatlichen Beschäftigungsentgelt Beiträge an den Sozialversicherungsfonds weiter, der jedoch nicht durch einen rechtlich selbständigen Träger verwaltet wurde.

Mit dem integralen wirtschafts- und sozialpolitischen Ansatz wurde vom Grundsatz her eine stabilisierende Sozialpolitik eingeführt. Konsequenterweise hätte der merkliche Wirtschaftsabschwung Ende der 70er/Anfang der 80er Jahre nur zu einem geringfügigen Ausbau – gegebenenfalls sogar zu einem Abbau – der Sozialleistungssysteme führen dürfen. Eine Wiederholung der sozialen Verbesserung im Ausmaß der 70er Jahre war angesichts der geringen ökonomischen Leistungsfähigkeit nicht möglich. Eine solche Konstellation widersprach jedoch der sozialistischen Utopie einer permanenten wirtschaftlichen Wohlfahrtserhöhung (Haase 1981). Es ist daher nicht verwunderlich, daß die reale Umsetzung des integralen Ansatzes der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu einer Umkehr der Kausalitäten führte: Faktisch wurde die Höhe der zur



Verfügung gestellten Sozialleistungen nicht von der wirtschaftlichen Leistungskraft determiniert, sondern die Sozialpolitik dominierte immer mehr die Wirtschaftspolitik. Gesamtwirtschaftliche Konsequenzen wurden ignoriert. Die Aufrechterhaltung und Erweiterung der politisch erwünschten Sozialleistungen verminderten zwangsläufig die Wachstumschancen der sozialistischen Länder. In den Vorstellungen der politisch Verantwortlichen – dies galt zumindest für die DDR – orientierte sich die Volkswirtschaftsplanung weniger am wirtschaftlich Machbaren als an dem Umfang der erwünschten sozialpolitischen Verbesserungen. Dieser Sachverhalt ist mit der naiven Formel zu umschreiben: Ein Wachstum sozialer Leistungen in Höhe von 5% erfordert ein Wachstum des Produzierten Nationaleinkommens um x%.

Mit der Entscheidung zum Übergang von der sozialistischen Planwirtschaft zur Marktwirtschaft sind weder die „theoretischen“ Leitsätze des integralen Ansatzes der Wirtschafts- und Sozialpolitik noch seine faktische Auslegung weiterhin tragfähig. Vielmehr müssen Wirtschafts- und Sozialpolitik voneinander getrennt werden; die Sozialpolitik ist aus der Marktwirtschaft heraus zu begründen.<sup>2</sup> Grundsätzlich gilt hier, daß mit sozialpolitischen Maßnahmen benachteiligten Gesellschaftsmitgliedern menschenwürdige Lebensbedingungen zu gewährleisten sind. Dies allerdings vor dem Hintergrund größtmöglicher individueller Entscheidungs- und Handlungsfreiheiten sowie individueller Selbstverantwortungsmöglichkeiten. Denn die wettbewerbliche Ordnung des Systems sollte so wenig wie eben möglich eingeschränkt werden, da wettbewerbliche Freiheit notwendige Voraussetzung für vorteilhafte Marktergebnisse ist (*Clapham* 1981, S. 136). Der Staat hat allenfalls dort in den dezentralen Marktprozeß einzugreifen, wo allokativen Besonderheiten von Versicherungsmärkten vermutet werden (z. B. adverse selection), oder dort, wo der Markt keine optimale Faktorallokation zuläßt: Letzteres deshalb, weil bestimmte Leistungen aus den Bereichen Altersversorgung, Gesundheit, Unfall und Invalidität sowie Arbeitssicherung gemäß dem *Böhm-Bawerkschen* Gesetz zur Mindereinschätzung künftiger Güter zuwenig nachgefragt werden und darüber hinaus die Gefahr besteht, daß Mitglieder der Gesellschaft zu einkommensschwach sind, um sich Güter oder Vorsorge aus den oben genannten Bereichen leisten zu können (*Herder-Dorneich* 1985, S. 55 ff.; *Cassel* 1992).

---

<sup>2</sup> Den weiteren Ausführungen liegt das deutsche Sozialversicherungsmodell als Referenzsystem zugrunde. Ein Referenzmodell ist erforderlich, weil die Erfahrungen darauf hindeuten, daß eine beliebige Kombination verschiedener Grundphilosophien der Daseinsvorsorge zu einem „optimalen System“ langfristig nicht tragfähig ist. Die Bezugnahme auf das deutsche System bietet sich an, weil die sozialpolitischen Reformmaßnahmen in einigen mittel- und osteuropäischen Ländern - beispielsweise Polen und Litauen - erkennen lassen, daß man an dem teilweise vor dem Zweiten Weltkrieg bereits existierenden System der sozialen Sicherung nach *Bismarck*-schem Muster anknüpfen möchte. Gleichsam erscheint es für die Reformstaaten nicht ratsam, ein Sozialsystem nach nationalstaatlichem Muster einzuführen, da die Gefahr bestehen würde, strukturbewahrende sozialpolitische Elemente der sozialistischen Ära ungeprüft zu übernehmen.

Die sozialpolitische Alternative zur Marktlösung ist in diesem Fall ein System der sozialen Sicherung, das die Allgemeinheit vor den materiellen Folgen von Krankheit, Unfall und Arbeitsplatzverlust der wirtschaftlich schwachen Gesellschaftsmitglieder sowie der nicht- oder unterversicherten Gesellschaftsmitglieder schützt. In diesem Sinne sind sozialstaatliche Elemente und Marktwirtschaft miteinander kompatibel. Die Transformationswirtschaften Mittel- und Osteuropas müssen ihre Sozialpolitik auf diese ordnungspolitischen Anforderungen abstimmen, wobei der Einbau jeglicher Systeminkonsistenzen so weit wie eben möglich zu vermeiden ist.

Umgestaltung der Sozialpolitik und Umbau des Sozialsystems sind jedoch mit zahlreichen Problemen verknüpft. Insbesondere die wirtschaftliche und politische Entwicklung im Transformationsprozeß schränken den staatlichen Handlungs- und Gestaltungsspielraum der sich neu formierten mittel- und osteuropäischen Marktwirtschaften und Demokratien ein. Wirtschafts- und sozialpolitische Erfordernisse scheinen häufig diametral zueinander zu stehen. Diese besonderen Konfliktfelder, nämlich das rechtlich-institutionelle, das makroökonomische und das polit-ökonomische, sollen im weiteren untersucht werden.

### **C. Das rechtlich-institutionelle Konfliktfeld**

Um den wirtschafts- und sozialpolitischen trade off im Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft zu begreifen, ist es zweckmäßig, vom bestehenden ethisch-ökonomischen Spannungsfeld zwischen "gesellschaftlicher Solidarität" und "individueller Eigenverantwortung" auszugehen. Dieses Spannungsfeld besitzt deshalb große Bedeutung, weil jede marktwirtschaftliche Reform angesichts der zugrundeliegenden Struktur sozialistischer Systeme gleichzeitig eine soziale Reform ist – häufig verbunden mit einem Mehr an Eigenverantwortung für den einzelnen. Dabei bewegt man sich im Transformationsprozeß auf einem schmalen Pfad. Denn so wichtig stärkere individuelle Selbstbestimmungs- und Selbstverantwortungsrechte für ein effizient funktionierendes Wirtschafts- und Sozialsystem auch sind, wirken sie doch eher befremdlich auf den Bürger, dessen Denken und Verhalten über Jahrzehnte hinweg durch den Sozialismus geprägt wurde: Indem der sozialistische Staat als einziger legitimer Arbeitgeber indirekt alle gesellschaftlich solidarischen Aufgaben übernahm, machte er die einzelnen Gesellschaftsmitglieder nahezu völlig von sich abhängig. Freiwillige und familiäre Selbsthilfevorkehrungen wurden auf diese Weise weitgehend gelähmt, so daß die heute geforderte individuelle Eigenverantwortung und das damit korrespondierende marktkonforme Verhalten regelmäßig eingeübt werden müssen.

Das ökonomische Wirken der Sozialpolitik im Spannungsfeld zwischen Solidarität und Eigenverantwortung läßt sich anhand des Samariter-Dilemmas

verdeutlichen: Hiernach ist demjenigen, der sich nicht selbst helfen kann, zwar zu helfen; ein Zuviel an Hilfe führt aber dazu, daß man unselbständig und unfähig wird, sich eigenverantwortlich um sein Wohl zu sorgen und statt dessen verstärkt auf andere verläßt. Gut gemeinte Hilfe kann sogar Schaden anrichten, wenn sie den Adressaten schwächt; sie hat negative Nettoerträge, wenn darüber hinaus Vorsorge vernachlässigt und freiwillige Karitas zurückgedrängt wird (*Humboldt* 1792, zitiert in: *Molitor* 1989, S. 139; *Boroch* 1995,1, S. 579).

Ökonomisch ausgedrückt bedeutet dies, daß unabhängig von der Frage der Finanzierung staatlicher Sozialleistungen eine wohlfahrtsoptimale Sozialversorgung nur über ein Mischsystem aus individueller und kollektiver Vorsorge erreichbar ist: Da aufgrund der Besonderheiten von "sozialen Märkten" keine wohlfahrtsoptimalen Wettbewerbsergebnisse bei ausnahmslos privater Verantwortung erzielbar sind, muß der Staat sozialpolitisch aktiv werden. Eine vollständige kollektive Versorgungslösung würde jedoch ebenfalls zu keinem Wohlfahrtsoptimum führen. Der einzelne Versicherte hätte dann einen Anreiz, ein Maximum an Bedürfnisbefriedigung aus dem Sozialsystem herauszuholen; er könnte sich in der Vorsorge wie in seinem allgemeinen Lebenswandel nachlässig verhalten und möglicherweise die "Hilfe zur Selbsthilfe" unterlassen. Dies macht deutlich, daß das Wohlfahrtsoptimum im Samariter-Dilemma zwischen vollständiger Wettbewerbs- und totaler Versorgungslösung liegen muß (*Cassel / Boroch* 1996).

Wo genau dieser optimale Versorgungspunkt liegt, vermag in komplexen Systemen allerdings niemand zu bestimmen. Er dürfte u. a. vom Entwicklungsstand einer Volkswirtschaft – gemessen am Pro-Kopf-Einkommen – abhängen und nur in einem Trial-and-error-Prozeß zu finden sein. Für den naturgemäß nicht allwissenden Staat ergibt sich hieraus eine prekäre Situation: Reguliert er „zuviel“, läßt er ein individuelles Verhalten zu, das die solidarische Versorgung auszunutzen droht. Reguliert er hingegen „zuwenig“, schafft er soziale Härten und setzt sich dem Vorwurf aus, er entziehe sich seiner moralischen Verantwortung gegenüber Kranken, Älteren und Schwächeren.

Genau vor diesem rechtlich-institutionellen Reformproblem stehen die mittel- und osteuropäischen Transformationswirtschaften: Wollen sie den ordnungspolitischen Rahmen für ein mittel- bis langfristig funktionsfähiges Sozialsystem schaffen, das verstärkt Elemente der Eigenverantwortung aufnimmt und adverse Anreizstrukturen von vornherein einzuschränken versucht, laufen sie Gefahr, daß beim derzeit niedrigen und in vielen Ländern noch sinkenden Entwicklungsstand soziale Friktionen in Gang gesetzt werden.

Versuchen die Regierungen hingegen die wirtschaftliche Krise durch Sozialpolitik zu kompensieren – wobei es bei diesen Überlegungen allein um die institutionelle Ausgestaltung des Sozialsystems geht und nicht um die Frage, ob eine solche Kompensation überhaupt finanzierbar wäre –, schaffen sie die Voraussetzungen dafür, daß das System sozialer Sicherung fehlgesteuert und durch

unsolidarische Trittbrettfahrer ausgenutzt wird. Zugleich laufen sie unweigerlich Gefahr, den strukturellen Anpassungsprozeß zu verzögern oder zu verhindern: Wird nämlich die Freiheit zum Wettbewerb unangemessen durch sozialpolitische Regulierungen eingeschränkt, kommt es notwendigerweise zu einer Verschlechterung der Marktergebnisse. Denn der Wettbewerb als Entdeckungsprozeß kann nur dann seine ökonomische Allokations-, Innovations- und Distributionsfunktion voll entfalten, wenn den Unternehmen auf der Angebotsseite ausreichend Wettbewerbsfreiräume zur Verfügung stehen. Insbesondere wenn die Reformökonomien den Transformationsschock überwunden haben und mit zunehmender Prosperität das Lohnniveau ansteigt, werden sich weitläufige Sozialregulierungen negativ auf die erwerbswirtschaftlichen Aktivitäten der Privatwirtschaft auswirken. Dann wird Sozialpolitik wie in den westlichen Marktwirtschaften als Standortfaktor an Bedeutung gewinnen: Sind soziale Standards derart hoch angelegt, daß sie Investitionen von Ausländern dämpfen, wird der wichtigste Hebel des Technologietransfers blockiert. Zwangsläufig werden sich dann die Chancen für einen schnellen und selbsttragenden wirtschaftlichen Aufholprozeß verschlechtern (Boroch 1995,2, S. 65).

## **D. Das makroökonomische Stabilisierungsproblem**

Aus den obigen Ausführungen läßt sich ableiten, daß Sozialpolitik in den Transformationsprozessen der mittel- und osteuropäischen Länder eine außerordentlich wichtige Funktion wahrnimmt: Da sie die Aufgabe hat, insbesondere benachteiligten Gesellschaftsmitgliedern menschenwürdige Bedingungen zu gewährleisten, wirkt sie der Verarmung der Bevölkerung entgegen und trägt wesentlich zur politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Stabilität der Transformation bei. Vor dem Hintergrund knapper staatlicher Ressourcen steht die Sozialpolitik allerdings stets in Konkurrenz zu den übrigen Staatszielen und -aufgaben. Dies bedeutet: Die intelligente Ausgestaltung des Systems der sozialen Sicherung ist nur eine erste Bedingung für ein vorteilhaftes Wirken der Sozialpolitik. Hinzu kommen muß, daß dem Staat die finanziellen Mittel zur Verfügung stehen, um Sozialpolitik betreiben und soziale Korrekturen vornehmen zu können. Gerade diese Bedingung ist in den mittel- und osteuropäischen Transformationswirtschaften jedoch weitgehend nicht erfüllt: Denn der Staat hat transformationsbedingt mit erheblichen finanziellen Einkommenseinbußen zu kämpfen, die, will er das makroökonomische Gleichgewicht nicht gefährden, seinen sozialpolitischen Handlungs- und Gestaltungsspielraum erheblich einschränken. Dies läßt sich am Beispiel der Sozialabgabenquoten Mittel- und Osteuropas aufzeigen.

Die Sozialabgabenquoten lagen bereits im Jahr 1993 in einigen Transformationsländern wie der Slowakei (36,0%) oder den baltischen Staaten Litauen

(39,9%) und Lettland (42,0%) beträchtlich über dem Durchschnitt der europäischen OECD-Länder (28,2%), den USA (29,2%) oder Japans (33,6%). Die hohen Quoten täuschen jedoch nur einen sozialpolitischen Handlungs- und Gestaltungsspielraum der Reformregierungen vor; sie sind nur teilweise auf eine Verstärkung des sozialen Sicherungsnetzes im Transformationsprozeß zurückzuführen – beispielsweise auf den Aufbau der Arbeitslosenversicherung. Hauptsächlich sind die Quoten dagegen Ergebnis nach wie vor bestehender Wohlfahrtselemente der sozialistischen Ära einerseits und der wirtschaftlichen Rezession in den Umbruchjahren andererseits.

Der wirtschaftliche Umbruch schlägt sich auf der Ausgabenseite darin nieder, daß eine wachsende Zahl von Arbeitslosen und Armen das soziale Sicherungssystem beansprucht. Auf der Einnahmenseite werden dagegen infolge ineffektiver Finanzverwaltungen, Steuerhinterziehungen, der Schrumpfung der Steuerbasis usw. Löcher in die Staats- und Sozialversicherungskassen gerissen. Diese lassen sich nicht kurzfristig dadurch schließen, daß Arbeitnehmer und Arbeitgeber stärker in die soziale Pflicht genommen werden: Die Arbeitnehmer fallen zum gegenwärtigen Zeitpunkt aus, weil eine das Einkommen zusätzlich mindernde Sozialabgabenerhöhung mit dem derzeit sinkenden Lebensstandard großer Teile der Bevölkerung nicht vereinbar ist. Damit kommen nur noch die Unternehmen in Frage. Aber auch hier gilt: Die Ausweitung der Finanzierung ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Alternative. Die Sozialleistungen der Betriebe sind ohnehin noch relativ hoch. Dies ist im wesentlichen darauf zurückzuführen, daß sie im ehemals sozialistischen System eine soziale Ankerfunktion ausübten. Zwar geben mit zunehmender Privatisierung der Wirtschaft immer mehr Unternehmen ihre ererbte Sozialfunktion auf, indem sie zuvor bereitgestellte Sozialleistungen abbauen, jedoch ist insgesamt weiterhin ein spürbarer Sozialballast erhalten geblieben. Dabei sehen sich viele der Unternehmen aufgrund ihrer betrieblichen Finanzlage noch nicht einmal in der Lage, ihrer Abgabepflicht gegenüber dem Staat regelmäßig nachzukommen. Unter den gegebenen Rahmenbedingungen würde daher eine Erhöhung ihrer Steuer- und Beitragspflicht starke Anreize für Ausweichreaktionen setzen. In diesem Fall sind kostendruckbedingte Preissteigerungen zu vermuten, weil noch viele Märkte in den Transformationsökonomien oligopolistisch oder monopolistisch strukturiert sind. Hinzu kommt, daß sich einige Unternehmen der Abgabenlast entziehen würden, indem sie stärker in die Schattenwirtschaft abtauchen. Dies spricht eher dafür, die finanziellen Belastungen der Unternehmen nicht weiter zu erhöhen.

Unabhängig davon, ob die Finanzierungsengpässe für Sozialpolitik in den mittel- und osteuropäischen Transformationswirtschaften primär einnahmenseitig (*Rosati 1994; Herr 1994, S. 46*) oder – wie einige Ökonomen vermuten – ausgabenseitig (*Barbone / Marschetti 1994*) bedingt sind, faktisch laufen die sozialpflichtigen Einnahmen und Ausgaben scherenförmig auseinander: Stei-



gende Abgabenquoten gehen dabei mit fallenden Sozialleistungen einher, was am Beispiel Lettlands eindrucksvoll dargelegt werden kann. Dort ist der Anteil der sozialen Geldtransfers am BIP von 11,4% (1991) auf 15,1% (1993) angestiegen, gleichwohl war dies mit einer realen Senkung der Transfers in Höhe von 34% verbunden.

Die mittel- und osteuropäischen Reformstaaten stehen damit vor einem makroökonomischen Stabilisierungsproblem: Auf der einen Seite sollten sie einen restriktiven Stabilisierungskurs einschlagen, da mit dieser Makrostrategie die Aussicht auf wirtschaftliche Erholung erfahrungsgemäß am erfolgversprechendsten ist. Wirtschaftliches Wachstum wiederum ist Grundvoraussetzung für ein wirksames soziales Netz. Kurzfristige soziale Härten würden demnach mittel- bis langfristig zumindest kompensiert werden. Auf der anderen Seite: Entscheiden sich die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger, die reforminduzierten sozialen Einbußen durch Zurückstellen von Reformmaßnahmen zu verringern, drosseln sie – so zumindest, wenn man die J-curve gelten läßt (*van Long / Siebert 1991; Siebert 1992 S. 9 ff.; Brada / King 1992, S. 37 ff.*) – das Tempo der wirtschaftlichen Entwicklung. Extensive staatliche Umverteilungsmaßnahmen und das Verzögern notwendiger Strukturanpassungen bergen jedoch die Gefahr in sich, daß früher oder später das makroökonomische Gleichgewicht und damit eine notwendige Bedingung für einen dauerhaften Wachstumsprozeß verloren geht. Dies belegen auch die Erfahrungen in Lateinamerika (*Dornbusch / Edwards 1991*).

Aus diesen Gründen ist es den mittel- und osteuropäischen Regierungen derzeit nahezu unmöglich, selbständig eine Sozialpolitik einzuschlagen, mit der die sozialen Folgen der Transformation hinreichend abgefedert werden können. Ihr sozialpolitischer Handlungs- und Gestaltungsspielraum ist um so geringer, weil sie in der Regel im Rahmen eines mit dem IWF vereinbarten restriktiven Stabilisierungsprogramms zur strengen Haushaltsdisziplin verpflichtet sind. Die dahinterstehende Transformationsphilosophie lautet: Die Sicherung der makroökonomischen Stabilisierung ist Vorleistung für weitere Schritte der Systemtransformation.<sup>3</sup> Aus theoretischer, wirtschaftspolitischer und empirischer Sicht spricht somit einiges dafür, daß sich Transformationsökonomien im Spannungsfeld von Wirtschafts- und Sozialpolitik für eine stabilitätsorientierte restriktive Makrostrategie entscheiden. Gleichwohl gibt es in Transformationswirtschaften ein besonderes polit-ökonomisches Spannungsfeld, das

---

<sup>3</sup> Zu den Kernelementen des standardisierten, hauptsächlich orthodoxen IWF-Programms zählen die monetäre Stabilisierung; die fiskalische Stabilisierung, die Einkommenspolitik in Form von faktischen Lohnobergrenzen (heterodoxe Komponente), die Wechselkursbindung der heimischen Währung an eine Fremdwährung als nominaler Anker mit dem Ziel einer stabilitätsorientierten Geldpolitik sowie die Handelsliberalisierung vor Kapitalmarktliberalisierung. Vgl. *Rothärmel (1993)*, S. 24 ff.



Zweifel daran aufkommen läßt, allein die ökonomische Effizienz als Zielkriterium von Stabilisierungsprogrammen zu verwenden.

## E. Das polit-ökonomische Dilemma

Die Frage, warum Transformationsländer von dem wirtschaftlich vorteilhafteren (optimalen) Reformpfad abweichen und über soziale Abfederungs- und Umverteilungsmaßnahmen Reformverzögerungen bewußt in Kauf nehmen, läßt sich klären, wenn polit-ökonomische Überlegungen in die Analyse einbezogen werden. So zeigen insbesondere Erfahrungen aus Entwicklungsländern, daß Inkonsistenzen in Erneuerungsprogrammen weniger auf Fehleinschätzungen ökonomischer Zusammenhänge beruhen; sie sind vielmehr das Ergebnis politischer Opportunitätskalküle (Dornbusch / Edwards 1991; Nunnenkamp 1995, S. 106).

Es gibt einige Überlegungen dazu, mit welchen politischen und intellektuellen Kompetenzen Reformer ausgestattet sein müssen, damit der Umbau der Transformationsökonomien möglichst vorteilhaft vonstatten geht (Bates / Kruger 1993; Alesina 1994, S. 37 ff.; Nunnenkamp 1995, S. 104 ff.). Läßt man die verschiedenen Varianten wie „wohlmeinender Diktator“, „Technokratenansatz“ usw. außer acht und konzentriert sich allein auf das Verhalten von Politikern in sich entwickelnden Demokratien, kann die Neue Politische Ökonomie (NPÖ) wichtige Erklärungshilfe leisten. Die NPÖ sagt unter anderem aus, daß die politischen Repräsentanten mit dem Ziel ihrer Wiederwahl, je nach Problemlage, bereit sind, populistische Maßnahmen zu ergreifen: Vorausschauende Politiker in den Transformationswirtschaften Mittel- und Osteuropas werden also kaum in der Lage sein, Reformpolitik allein mit Blick auf die wirtschaftliche Entwicklung zu betreiben und die temporären sozialen Anpassungslasten zu ignorieren. Wollen sie wiedergewählt werden, müssen sie die Wählermeinung berücksichtigen. Da die sozialen Anpassungslasten der Transformation heute in konzentrierter Form anfallen und für die betroffenen Gruppen unmittelbar fühlbar sind, während die Früchte wirtschaftlicher Stabilisierungsprogramme regelmäßig erst in der Zukunft geerntet werden können und zudem auf viele Nutznießer verteilt werden müssen, die politisch schlechter organisiert und ex ante oftmals unbekannt sind, nimmt die Bereitschaft der politischen Repräsentanten zu, sozialpolitische Maßnahmen zu ergreifen. Damit ist ein Reformparadoxon „von oben“ angelegt (Schüller 1992; Nelson 1993).

Auf seiten der Wähler existiert ebenfalls ein Reformparadoxon. Wie die mittel- und osteuropäischen Erfahrungen zeigen, gab es grundsätzlich einen gesellschaftlichen Konsens über die Notwendigkeit des Umbaus der ehemaligen sozialistischen Systeme. Die angestaute Unzufriedenheit und die Hoffnung

auf ein rasches „Wirtschaftswunder“ sicherte den neuen demokratisch orientierten Regierungen politische Unterstützung für radikale Reformen. Dieses als „Honeymoon-Effekt“ bekannte Phänomen kennzeichnet eine Situation, in der Wirtschaftssubjekte bereitwillig gegenwärtige Anpassungskosten in Form von Konsumverzicht zugunsten späterer Wohlfahrtssteigerungen akzeptieren (Haggard / Webb 1993, S. 159). Es verflüchtigt sich allerdings, sobald die negativen Kosten des Übergangs zur Marktwirtschaft wirksam werden und die einzelnen Wirtschaftssubjekte und Interessengruppen zwischen Verlierern und Gewinnern zu unterscheiden lernen.<sup>4</sup> Stellen sich bestimmte Wirtschaftssubjekte schlechter als vor der Transformation – wobei nach einer Studie von Johnson / Kowalska (1994, S. 212) der persönlich erreichte materielle Wohlstand als wichtigster Vergleichsmaßstab herangezogen wird<sup>5</sup> –, nimmt deren Bereitschaft zu, den Transformationsprozeß teilweise oder vollständig zu blockieren. Sie vertrauen immer mehr denjenigen politischen Kräften, die über

<sup>4</sup> Johnson / Kowalska (1994, S. 210 ff.) weisen auf diesen Zusammenhang am Beispiel Polens hin.

<sup>5</sup> Es ist anzumerken, daß Fragen zur sozialen Akzeptanz der Transformation aufgrund ihrer Vielschichtigkeit weder eindeutig noch wertfrei beantwortet werden können. Vielmehr stellen sie sich aus dem Blickwinkel eines jeden Betroffenen unterschiedlich dar. Studien zu den baltischen Transformationsländern (Boroch / Lösch, 1994, S. 63 ff.; Burger / Lenzner, 1994; HWWA-Institut, 1995) zeigen, daß das dortige Parlament, die Unternehmen und breite Teile der Bevölkerung den Umbau des Wirtschaftssystems trotz der bestehenden strukturellen Reformdefizite und funktionalen Umsetzungsmängel prinzipiell befürworten. Dies läßt sich in zweifacher Weise begründen: Zum einen ist zu bedenken, daß sich die faktischen Lebensverhältnisse der Bevölkerung in geringerem Maße verschlechtert haben, als in den Statistiken derzeit zum Ausdruck kommt: Vor allem informelle Aktivitäten tragen – wenn auch volkswirtschaftlich nur suboptimal – zur Erhöhung des Wohlstands bei. Zum anderen sollte nicht übersehen werden, daß mit der Wirtschaftsreform immaterielle Vorteile einhergehen: Persönliche und wirtschaftliche Freiheiten, die Freiheit zu reisen, die Freiheit zwischen verschiedenen Konsumgütern wählen zu dürfen, die erlangte nationale Souveränität sind Werte, die in die subjektive Nutzenfunktion eines jeden Wirtschaftssubjektes eingehen und bewirken, daß trotz Senkung der materiellen Lebensverhältnisse derzeit ein höheres Nutzenniveau erreicht werden kann als vor der Transformation. Die Verlierer der Wirtschaftsreform sind vor allem die Älteren. Im Gegensatz zur jungen Generation, die sich durch größere Anpassungsflexibilität auszeichnet, geben sich die Alten häufig passiv und vermögen auf Änderungen nur inflexibel zu reagieren. Sie sind zudem als erste von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen und müssen sich im Falle der Pensionierung mit einem vergleichsweise geringen Einkommen zufriedengeben. Dabei hat sich ihre Situation infolge der mit den Währungsreformen verbundenen Entwertungen der Spareinlagen weiter verschlechtert. So richtig die Währungsreformen aus makroökonomischer Sicht auch waren (Beseitigung des Geldüberhangs), einzelwirtschaftlich haben sie gerade für die Älteren nachteilige Wirkungen: Schließlich führen die Entwertungen der über die gesamte Lebenszeit akkumulierten Ersparnisse dazu, daß ihnen geringere finanzielle Mittel zur Verfügung stehen, um ihren Lebensstandard künftig aufrechtzuerhalten. Dies deshalb, weil die Ersparnisse überwiegend zum Erwerb von Grundkonsumgütern gedacht waren, die vor der Transformation ausreichend und häufig zu einem geringeren Preis angeboten wurden als heute. Soziale Spannungen lassen sich zudem aus dem Demonstrationseffekt herleiten. So fördert der von den Industrieländern vorgeführte und inzwischen von den wenigen Gewinnern der Transformation direkt vorgelebte, auf längere Sicht unerreichbare Lebensstandard die Unzufriedenheit in der Bevölkerung. Dies kommt beispielsweise in Streiks zum Ausdruck, deren Zahl in einigen Transformationsländern allmählich anwächst.

umfangreiche soziale Programme ökonomischen Ausgleich für Übergangsverluste versprechen. Das Scheitern des *Balcerowicz*-Plans in Polen, die hohen Stimmenanteile ehemaliger Kommunisten in zahlreichen mittel- und osteuropäischen Ländern und die vielfach geäußerte Befürchtung, daß in Rußland mit den letztjährigen Wahlen populistische Kräfte hätten die Macht übernehmen können, sind eindrucksvolle Belege hierfür. Damit ist ein Reformparadoxon „von unten“ angelegt: Erreicht die Masse der Reformverlierer ein kritisches Gewicht, kann der wirtschaftspolitische Reformkurs unter Umständen nur dann sichergestellt werden, wenn die Anpassungslasten der Transformation abgefedert werden. Umfangreiche sozialpolitische Umverteilungsprogramme gefährden bzw. verzögern aber unter den gegebenen Voraussetzungen die Revitalisierung der Transformationswirtschaften.

Dieser trade off zwischen politischer und ökonomischer Effizienz in den Reformprogrammen der Übergangsgesellschaften läßt sich nicht lösen. Er stellt für die Reformpolitiker vielmehr eine bindende Nebenbedingung bei der Suche nach dem „optimalen“ Transformationsprogramm dar. Eine wohldosierte Sozialpolitik kann vor diesem Hintergrund ein wirksames Politikinstrument sein, um ein Höchstmaß an wirtschaftlichen Transformationserfolgen unter Sicherung eines fortgesetzten Reformkurses zu erreichen. *Kremer / Kuck / Trosky* (1995) leiten in einem statischen Zwei-Sektoren-Modell ab, daß unter Berücksichtigung der politischen Effizienz als Zielkriterium Sozialpolitik notwendiger Bestandteil erfolgreicher Transformationsprozesse sein kann. Sie zeigen, daß unter bestimmten Ausgangsbedingungen eine reformwillige, an Mehrheitsentscheidungen der Bevölkerung gebundene Regierung die Ex-post-Durchsetzbarkeit der Systemtransformation mittels einer quantitativ begrenzten, umverteilungswirksamen Sozialpolitik sicherstellen kann. Wesentliche Voraussetzung dafür ist, daß die jeweilige Regierung in der Lage ist, vorab eine bindende und damit glaubwürdige Verpflichtung zu einer bestimmten Sozialpolitik einzugehen: Dies deshalb, weil die Wirtschaftssubjekte sozialpolitische Programme nicht in ihr wahlpolitisches Entscheidungskalkül einbeziehen würden, wenn sie die Gefahr sehen, daß sich die Politiker ex post opportunistisch verhalten und gegen ihre Wahlversprechen verstoßen. Glaubwürdig ist eine ex ante ungebundene Politik nämlich nur dann, wenn sie für Politiker zu jedem Zeitpunkt optimales Verhalten darstellt – das heißt, sie müssen zum Zeitpunkt der Entscheidung Anreize besitzen, die angekündigte Politik tatsächlich auszuführen. Unter diesen Voraussetzungen wäre Sozialpolitik nicht nur ein Instrument, um soziale Härten abzufedern und soziales Ungleichgewicht zu mindern, sondern darüber hinaus ein vorsichtig zu beschreitender Weg aus dem polit-ökonomischen Dilemma stark rückläufiger oder verzögerter Reformprogramme als Ergebnis demokratischer Wahlen.

## F. Wirtschafts- und sozialpolitischer Handlungsbedarf

Die Transformation der Wirtschaftssysteme in Mittel- und Osteuropa steht im Spannungsfeld zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik. Wirtschaftliche Umstrukturierung ohne Umgestaltung der Sozialpolitik im allgemeinen und Anpassung der sozialen Sicherungssysteme im besonderen ist kein gangbarer Weg. Auf der Suche nach neuen, effizienten und sozialverträglichen Gesellschaftsstrukturen stellt sich für die Transformationsländer somit die Aufgabe, rechtlich-institutionelle Rahmenbedingungen zu setzen, die auf der einen Seite soziale Härten abfedern, auf der anderen Seite aber der mikro- und makroökonomischen Effizienz Rechnung tragen. Dabei ist erstens darauf zu achten, daß, je näher der Umbau des Sozialsystems an einem nationalen (vorwiegend steuerfinanzierten) Modell angelehnt wird, desto leichter lassen sich bereits bestehende sozialpolitische Elemente aus der sozialistischen Ära unverändert beibehalten; sie werden lediglich mit einem anderen Etikett versehen. Soziale Strukturbewahrung statt -erneuerung wäre die Konsequenz. Zweitens darf sozialpolitisches Handeln keinesfalls kurzfristig und ad hoc gestaltet werden. Zu groß ist dann die Gefahr, daß Rahmenbedingungen und Institutionen entstehen, die aus mittlerer und langer Sicht von vornherein den „Grundstein“ für potentielle Marktverzerrungen und Ineffizienzen legen.<sup>6</sup>

Die mit der Transformation der Wirtschaftssysteme einhergehenden kurz- bis mittelfristigen Wohlfahrtsverluste setzen die verantwortlichen Regierungen in Mittel- und Osteuropa gewaltig unter Druck. Soziale Unzufriedenheit angesichts der verblaßten Hoffnungen vieler Menschen, mit der Einführung der Marktwirtschaft rasche und umfassende Wohlfahrtsgewinne zu erzielen, allem voran aber die steigende Arbeitslosigkeit, inflationsbedingte Entwertung der Einkommen und Ersparnisse und die damit verbundene wachsende Armut tragen dazu bei, daß in den Augen der Bevölkerung sozialpolitische Sofortprogramme wichtiger denn je erscheinen. Damit wächst aber auch die Gefahr, daß über die Hintertür der Sozialpolitik wohlfahrtsstaatliche Systemelemente in die im Aufbau befindlichen Marktwirtschaften hineingetragen werden. Auf der anderen Seite ist der Finanzierungsspielraum der verantwortlichen Regierungen häufig so eng, daß umfassende sozialpolitische Maßnahmen gar nicht realisierbar wären. Überhöhte Umverteilungen bewirken negative wirtschaftliche Anreizeffekte, so daß der Umbau der Transformationsökonomien verzögert, wenn nicht gar konterkariert werden würde. Dieser trade off zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik wird um so prekärer, wenn polit-ökonomische Kriterien in die Zielfunktionen der Analyse einbezogen werden. Die aus ökonomischer Sicht suboptimale Bereitstellung von sozialpolitischen Maßnahmen ist aus

---

<sup>6</sup> Einige konkrete Überlegungen zum institutionellen Umbau der sozialistischen Sozialsysteme nach *Bismarckschem* Muster finden sich in Boroch (1996), S. 144 ff.

polit-ökonomischer Perspektive ein notwendiger Bestandteil, um erfolgreiche Transformationsprogramme durchzuführen und umzusetzen. Der Sozialpolitik der sich im Übergang befindlichen mittel- und osteuropäischen Länder ist aus diesem Grund größte Beachtung zu schenken; sie darf nicht allein an der Meßlatte restriktiver Stabilisierungspolitik beurteilt werden.

Da die internen Möglichkeiten zur Begegnung der Krise gering sind, stellt sich die Frage nach externen Hilfen. Es läßt sich die These vertreten, daß die Erfolgchancen einer restriktiven Stabilisierungspolitik steigen, wenn verstärkte technische und finanzielle sozialpolitische Hilfen durch das Ausland bereitgestellt werden. Kritiker werden anmerken, daß damit Tür und Tor für ein Rent-seeking-Verhalten von Politikern und sonstigen verantwortlichen Institutionen geöffnet werden. Zudem sind Sozialtransfers im Vergleich zu investitionsorientierter Wirtschaftsförderung nur suboptimal. Dies deshalb, weil Investitionshilfen aufgrund des gegenseitigen Aufschaukelns von Multiplikator und Akzelerator wirksamer sind als umverteilungswirksame Transfers, die nur multiplikativ wirken und von denen ein Teil im Sparen versickert. Da also der reforminduzierte Einkommenseinbruch durch Investitionshilfen vergleichsweise stärker abgefangen werden kann als durch Sozialhilfen, sind sie auf den ersten Blick das bessere Instrument der Auslandshilfe; sie erleichtern den mittel- und osteuropäischen Regierungen die Durchführung und Durchsetzung von Reformen. Das Problem ist allerdings, daß die Einkommenswirkungen von externen Investitionshilfen zeitlich verzögert wirken und auf keine bestimmte Bevölkerungsgruppe zugeschnitten sind, während Sozialhilfen – einschließlich der Maßnahmen für den Umbau der Sozialsysteme – gezielt eingesetzt werden können und unmittelbare Effekte ausstrahlen. Gerade weil mit Sozialpolitik das polit-ökonomische Spannungsfeld abgedämpft werden kann, stellen wohlodierte temporäre externe Hilfen ein nützliches Instrument dar, um den Transformationsprozeß in den mittel- und osteuropäischen Staaten erfolgreich abzustützen. Dies ist kein Plädoyer für ein Mehr an Finanzhilfen, sondern es sollte über den gezielten und forcierten Einsatz derzeit bereits bereitgestellter Mittel in Richtung „Soziales“ nachgedacht werden!

## Literaturverzeichnis

- Alesina, A.* (1994), Political Models of Macroeconomic Policy and Fiscal Reforms, in: Haggard, S. / Webb, S.B., Hg. (1994) S. 37-60.
- Barbone, L. / Marchetti, D. jr.* (1994), Economic Transformation and the Fiscal Crisis. A Critical Look at the Central European Experience of the 1990s, Washington D.C.
- Boroch, W.* (1995a), Samariter-Dilemma der Sozialpolitik, in: *wisu*, 24(1995)7, S. 579.
- (1995b), Soziale Entwicklung kontra Investitionen?, in: *Ost-West-Contact* (1995)3, S. 64-65.



- (1996), Social Policy as an Institutional Transformation Problem, in: *Intereconomics*, 31(1996)3, S. 139-146.
- / Lösch, D. (1994), Litauen. Die Entwicklung der Wirtschafts- und Sozialpolitik – Studie IV –, HWWA-Report Nr. 146, Hamburg.
- Brada, J.C. / King, A.E.* (1992), Is there a J-Curve for the Economic Transition from Socialism to Capitalism?, in: *Economics of Planning*, 25(1992), S. 37-53.
- Burger, B. / Lenzner, M.* (1994), Estland. Die Entwicklung der Wirtschafts- und Sozialpolitik – Studie IV –, HWWA-Report Nr. 145, Hamburg.
- Cassel, D.* (1992), Wirtschaftliche und soziale Auswirkungen von Wahlmodellen in der Gesetzlichen Krankenversicherung. Ergebnisse einer Simulation regionaler Mitgliederwanderungen bei freier Kassenwahl und alternativen Formen des Risikostrukturausgleichs, Baden-Baden.
- / *Boroch, W.* (1995), Free Choice of Sickness Funds: Economic Implications and Ethical Aspects of the 1992 Health Care Reform in Germany, in: *The Journal of Medicine and Philosophy*, 20(1995), S. 657-667.
- Clapham, R.* (1981), Das wettbewerbpolitische Konzept der Wettbewerbsfreiheit, in: *Cox, H. / Jens, U. / Markert, K., Hg.* (1981), S. 129-148.
- Cox, H. / Jens, U. / Markert, K.* (1981), Hg., Handbuch des Wettbewerbs. Wettbewerbstheorie, Wettbewerbspolitik, Wettbewerbsrecht, München.
- Dornbusch, R. / Edwards, S.* (1991), The Macroeconomics of Populism, in: *Dornbusch, R. / Edwards, S., Hg.* (1991), S. 7-13.
- Hg., The Macroeconomics of Populism in Latin America, Chicago / London.
- Gäffen, G.* (1985), Hg., Ökonomie des Gesundheitswesens, Berlin.
- George, V. / Rimachevskaya, N.* (1993), Armut in Rußland, in: *Internationale Revue für soziale Sicherheit*, 46(1993), S. 73-84.
- Haase, H.E.* (1981), Sozialpolitische Programme in der DDR und anderen RGW-Staaten. Aspekte sozialistischer Sozialpolitik in den 80er Jahren, in: Sonderheft des Deutschland Archiv: Der X. Parteitag der SED. 35 Jahre SED-Politik. Versuch einer Bilanz. Vierzehnte Tagung zum Stand der DDR-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland, 9.-12. Juni 1981, Köln.
- Haffner, F.* (1993), Ökonomische Rahmenbedingungen der Systeme sozialer Sicherheit in Ostmittel- und Osteuropa: in: *Maydell, Baron von D. / Hohnerlein, E.-M., Hg.* (1993), S. 57-71.
- Haggard, S. / Webb, S.B.* (1993), What do we know about the Political Economy of Economic Policy Reform?, in: *The World Bank Research Observer*, 8(1993)2, S. 143-168.
- (1994), Voting for Reform. Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment, Washington D.C.
- Herder-Dorneich, Ph.* (1985), Gesundheitspolitik als Ordnungspolitik, in: *Gäffen, G., Hg.* (1985), S. 55-70.
- Herr, H.* (1994), Budgetkrise und Entwicklungsperspektiven der Transformationsländer, in: *Konjunkturpolitik*, 40(1994)1, S. 43-66.
- HWWA-Institut* (1995), Estland, Lettland, Litauen. Der Reformprozeß und seine ökonomisch-sozialen Begleiterscheinungen, in: *Osteuropa-Wirtschaft*, 40(1995)2, S. 104-115.



- Johnson, S. / Kowalska, M. (1994), Poland: The Political Economy of Shock Therapy, in: Haggard, S. / Webb, S.B., Hg. (1994), S. 185-241.*
- Kath, D. (1990), Sozialpolitik, in: Bender, D., u. a., Hg. (1990), Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, 4. A., München.*
- Kremer, M. / Kuck, A. / Trosky, F. (1994), Politökonomie und Wirtschaftsreformen: Eine gleichgewichtstheoretische Modellanalyse zur Rolle der Sozialpolitik in der Systemtransformation, Diskussionsbeiträge des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg, Duisburg.*
- Lampert, H. (1985), Lehrbuch der Sozialpolitik, Berlin, u. a.*
- Long, N. van / Siebert, H. (1991), A Model of the Socialist Firm in Transition to a Market Economy, Kieler Arbeitspapier Nr. 479, Kiel.*
- Maydell, D. Baron von (1992), Die Systeme der sozialen Sicherheit in den Staaten Mittel- und Osteuropas, in: ZfV (1992)13, S. 310-316.*
- / Hohnerlein, E.M. (1993), Hg., Die Umgestaltung der Systeme sozialer Sicherheit in den Staaten Mittel- und Osteuropas. Fragen und Lösungsansätze, Berlin.*
- Molitor, B. (1989), Wirtschaftsethik, München.*
- Nelson, J.M. (1993), The Politics of Economic Transformation: Is Third World Experience Relevant in Eastern Europe?, in: World Politics, 45(1993), S. 433-463.*
- Nunnenkamp, P. (1995), Wirtschaftsreformen in Entwicklungs- und Transformationsländern – Anreizprobleme, Glaubwürdigkeitsdefizite und die Erfolgchancen umfassender Reformen, in: Die Weltwirtschaft, 80(1995)1, S. 99-116.*
- Portes, R. (1993), Hg., Economic Transformation in Central Europe: A Progress Report, London.*
- Queisser, M. (1992), Reformpolitik in Osteuropa: Reißt das soziale Netz?, in: Ifo Schnelldienst (1992)20, S. 13-21.*
- Rinck, S. (1994), Die Anhebung der Renten in der russischen Föderation und ihre Auswirkungen auf die Inflation, in: Aktuelle Analysen des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 27(1994), S. 2-3.*
- Rosati, D.K. (1993), Poland: Glass Half Empty, in: Portes, R., Hg. (1993), S. 211-273.*
- Rothärmel, F. Th. (1993), Stabilitätspolitische Konzeptionen des Internationalen Währungsfonds. Möglichkeiten und Grenzen des IWF zur makroökonomischen Stabilisierung insbesondere im Transformationsprozeß der Republik Polen, Volkswirtschaftliche Diplomarbeit, Duisburg.*
- Schüller, A. (1992), Ansätze einer Theorie der Transformation, in: ORDO, 43(1992), S. 35-63.*
- Siebert, H. (1992), Die reale Anpassung bei der Transformation einer Planwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere Nr. 500, Kiel 1992.*
- Ziener, M. (1995), Die Betriebe als wichtigster sozialer Anker, in: Handelsblatt (1995)33, S. 10.*



# **Monetäre Transformation: Konsistenzfallen einer sich wandelnden Wirtschaftsordnung**

Von *Theresia Theurl*, Innsbruck

## **A. Fortgeschrittene und weniger fortgeschrittene Transformationsökonomien**

Die neuen Marktwirtschaften sind immer noch im Entstehen. Die Systemtransformation, die Ende der 80er Jahre begonnen hat, ist in keiner der betroffenen Volkswirtschaften abgeschlossen. In Abhängigkeit vom Zeitpunkt des Beginns, von den Ausgangsbedingungen sowie von der Ausgestaltung der Reformen und der Konsequenz, mit der sie implementiert werden, unterscheiden sich der Reformstand und die Aufgaben, die noch zu bewältigen sind. In diesem Beitrag wird nicht auf die Besonderheiten der einzelnen Reformprogramme und -ergebnisse eingegangen, sondern es soll ein allgemeines Muster aufgezeigt werden, hinsichtlich dessen sich die Ökonomien auch heute nur graduell unterscheiden.

Gemeinsam ist allen Transformationsprogrammen, daß der Zeitraum für die Umgestaltung sowie die Transformationskosten unterschätzt wurden und daß eine erste Makrostabilisierung einfacher zu bewältigen war als die zum Teil noch ausstehenden Reformen auf der Mikroebene. Fortgeschrittene und weniger fortgeschrittene Transformationsländer lassen sich heute anhand der Überwindung der Anpassungsinfation, des Auftretens positiver Wirtschaftswachstumsraten und der noch ausstehenden Systemreformen voneinander unterscheiden. Der Internationale Währungsfonds trennt unter Verwendung dieser Kriterien Vorreiter von Nachzüglern (*IMF* 1996, S. 77 ff.). Zur ersten Gruppe zählt er Albanien, Kroatien, Tschechien, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Mazedonien, Polen, Slowakei und Slovenien. Als Nachzügler stuft er Armenien, Aserbeidschan, Weißrußland, Bulgarien, Georgien, Kasachstan, Kirgistan, Moldawien, Rumänien, Rußland, Tadschikistan, Turkmenistan, Ukraine und Usbekistan ein. Die quantitativen Informationen in den Tabellen 1 und 2 des Tabellenanhangs sollen eine grobe Einordnung der Ökonomien ermöglichen.

Die folgenden Überlegungen gehen davon aus, daß während der Systemtransformation eine eingeschränkte institutionelle Konsistenz unvermeidbar ist.

Sie ist es, die die Glaubwürdigkeit des Gesamtprogramms belastet (B.). Mit der monetären Transformation soll marktwirtschaftskonformes Geld geschaffen werden. Damit könnte die Glaubwürdigkeit der Gesamtreform erhöht und die Implementierung der weiteren Transformationselemente erleichtert werden (C.). Doch nur unzureichend wurde in den Reformprogrammen berücksichtigt, daß die restriktiv gedachten monetären Maßnahmen in einem Umfeld, das viele Elemente der alten Wirtschaftsordnung enthält, andere Wirkungen hervorruft als bei marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Dies gilt sowohl für die eigentlichen Makrostabilisierungsprogramme als auch für die anschließende Phase einer geldwertorientierten Wirtschaftspolitik. Die monetäre Transformation ist zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung für die Schaffung harter Budgetrestriktionen. In allen Transformationsländern sind heute – in unterschiedlichem Ausmaß – weitere Maßnahmen zur Vollendung der monetären sowie der nicht-monetären Transformation ausständig (D.). Werden diese Schritte verzögert, besteht nicht nur die Gefahr, daß sich die Anreizsysteme einer hinkenden Marktwirtschaft<sup>1</sup> stabilisieren, sondern daß eine geldwertorientierte monetäre Politik zur Konservierung von systembelastenden Verhaltensweisen und Strukturen beiträgt (E.).

## **B. Eingeschränkte institutionelle Konsistenz**

Die umfangreiche Diskussion über die Vorteilhaftigkeit von Big-Bang-Konzepten und graduellen Transformationsstrategien vernachlässigt weitgehend, daß eine Marktwirtschaftsordnung nicht mit einem Schlag implementiert werden kann und daß die Anpassung der Wirtschaftssubjekte an veränderte Entscheidungs- und Koordinationsmechanismen und damit die Veränderung der Wirtschaftsstruktur ebenfalls nicht schlagartig erfolgen. Die Transformationen der sozialistischen Planwirtschaften in Marktwirtschaften erfolgen – beabsichtigt oder hervorgerufen durch die normative Kraft des Faktischen – sukzessive. Damit bestimmt sich ihr Fortschreiten im Spannungsfeld zwischen politisch vereinbarter Gestaltung von Regeln und evolutionärer Anpassung. Diese umfassen die Veränderung aller wirtschaftlichen (aber auch politischen, gesellschaftlichen, kulturellen usw.) Institutionen. Im Rahmen dieser Arbeit wird die Wirtschaftsordnung als Summe der wirtschaftlichen Institutionen, also der formellen und informellen Verhaltensregeln, die Handlungsanreize beinhalten (i. S. von *North* 1991) verstanden.

---

<sup>1</sup> Dieser Begriff wurde in Anlehnung an die hinkende Goldwährung geprägt. In einer solchen behalten die Münzen des überkommenen Währungssystems (meist der Silberwährung) ihre Gültigkeit, werden aber nicht mehr geprägt. In einer hinkenden Marktwirtschaft können Anreize des überkommenen Wirtschaftssystems weiter ihre Wirksamkeit behalten, obwohl nun ausschließlich marktwirtschaftliche Institutionen geschaffen werden.

Die politischen Prozesse sowie die Akte der Rechtssetzung, die der Implementierung vorangehen, nehmen Zeit in Anspruch. Selbst, wenn die Verabschiedung entsprechender institutioneller Veränderungen wenig Zeit beanspruchen würde, wäre das für den erforderlichen Zeitraum bis zu ihrer vollständigen Umsetzung und Wirksamkeit nicht der Fall. Widerstände von Betroffenen, politische und soziale Rücksichtnahmen infolge von realwirtschaftlichen Kosten und Verteilungswirkungen, aber auch das Fehlen von Humankapital können die Implementierung von Reformteilen weiter verzögern. Die Geschichte der Transformation hält dafür reichlich Anschauungsmaterial bereit.

Die folgenden Überlegungen wurden aus den seit 1989 in Angriff genommenen Transformationsprojekten abgeleitet. Es wird ein Muster nachgezeichnet, das bei allen Unterschieden im Detail ein allgemeines ist. Den ersten Reformen, mit denen marktwirtschaftliche Anreize geschaffen wurden, folgt der Zeitraum einer hinkenden Marktwirtschaft. In diesem stellt sich heraus, ob die Systemtransformation überhaupt gelingen wird, wieviel Zeit sie in Anspruch nehmen wird und wie hoch die Transformationskosten sein werden. Dies hängt nicht nur von den konkreten Inhalten und der beabsichtigten zeitlichen Struktur des Reformprogramms, sondern auch von seiner Glaubwürdigkeit ab.

Konfrontiert mit einem glaubwürdigen Reformprogramm haben die Wirtschaftssubjekte keine Veranlassung, an der Verwirklichung des angekündigten Programms und an der Verwirklichung der damit intendierten Zielsetzungen zu zweifeln, auch wenn einzelne oder viele marktwirtschaftliche Ordnungselemente noch ausständig sind. Ihre unverzügerte Implementierung wird erwartet. Darauf bauen sie ihre wirtschaftlichen Entscheidungen auf (vgl. *Blackburn / Christensen* 1989; *Cukierman* 1992; *Taylor* 1982). Die Ankündigung, die Perspektive und der Beginn der Implementierung allein sind jedoch nicht hinreichend, um die Glaubwürdigkeit des Reformprogramms und damit die notwendigen Anpassungen sicherzustellen. Als allgemeine Ursachen von Glaubwürdigkeitsdefiziten lassen sich die dynamische Inkonsistenz von wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die inhaltliche Inkonsistenz von umfassenden Maßnahmenkomplexen (Programmen) sowie Informations-, Kontroll- und Implementierungsprobleme (z. B. asymmetrische Informationen, Principal-Agent-Probleme, opportunistisches Verhalten, Zweifel an der politischen Durchsetzbarkeit, vorangegangene mißlungene Reformversuche, unglaubliche Reformer) zusammenfassen.

Im Falle der Systemtransformation haben zwar nicht alle, aber sehr viele dieser Ursachen eine gemeinsame Wurzel, die als eingeschränkte institutionelle Konsistenz<sup>2</sup> bezeichnet und wie folgt konkretisiert werden soll:

---

<sup>2</sup> Der Begriff Konsistenz wird als Umschreibung des gedanklichen Zusammenhangs bzw. der widerspruchsfreien Beschaffenheit eines Systems verwendet. Dabei wird davon ausgegangen, daß der Idealtypus eines Wirtschaftssystems konsistent ist, weil seine Anreize für wirtschaftliches

- Wirtschaftssubjekte können sich in manchen Entscheidungen nach wie vor vollständig an ihrem alten – und gewohnten – Ordnungsrahmen ausrichten. Sie können sich bis auf weiteres dem Systemwandel entziehen (Gültigkeit von formellen Institutionen, die aus der zentralverwaltungswirtschaftlichen Ordnung stammen).
- Durch den resultierenden Mix von alten und neuen (formellen) Institutionen kann eine neue Anreizstruktur entstehen, deren Ergebnisse weder dem planwirtschaftlichen noch dem marktwirtschaftlichen System entsprechen und die den Ergebnissen eines „reinen“ Koordinationsmechanismus unterlegen sind (Gültigkeit eines neuartigen Institutionenmix).
- „Verinnerlichte“ Verhaltensroutinen und ausgeprägte Werthaltungen können beharrend genug sein, um eine Umgehung oder Verletzung der neuen Regeln zu praktizieren (Inkonsistenz zwischen formellen und informellen Institutionen).

Aus dieser Konstellation folgt, daß die gesamte Anreizstruktur in sich nicht konsistent ist oder wirtschaftliche Entscheidungen bewirkt, die in ihrer Gesamtheit die Verwirklichung der intendierten Zielsetzungen nicht zuläßt. Es ist davon auszugehen, daß der Tatbestand der so beschriebenen institutionellen Inkonsistenz im Rahmen einer Systemtransformation nicht zu umgehen ist, daß er geradezu ein Kennzeichen derselben ist.<sup>3</sup> Daraus folgt aber, daß ein Systemtransformationsprogramm

- nie vollständig, sondern nur mehr oder weniger glaubwürdig sein kann und
- seine Glaubwürdigkeit durch die explizite Berücksichtigung der institutionellen Konsistenz gefördert werden kann.

Im Zuge der Transformation der ehemaligen Zentralverwaltungswirtschaften wurde diesem Zusammenhang entweder zu wenig Beachtung geschenkt oder er konnte aufgrund der politischen und ökonomischen Ausgangssituation nicht hinreichend berücksichtigt werden. Begonnen wurde vielmehr mit den institutionellen Veränderungen, deren Vorbereitungen wenig Zeit in Anspruch nahmen oder die bereits in der Spätphase der Planwirtschaft eingeleitet worden waren oder die als unmißverständliches Signal für die marktwirtschaftliche

---

Handeln widerspruchsfrei sind. Realtypen können hingegen Inkonsistenzen aufweisen, wenn zu den dominanten systemprägenden Anreizstrukturen systemfremde Anreize in einzelne Teilordnungen eingeführt werden. Die Termini Ordnungspolitische Inkonsistenz oder eingeschränkte ordnungspolitische Konsistenz werden hier gleichbedeutend mit institutioneller Inkonsistenz verwendet. Dies erscheint für die Problemstellung dieses Beitrags zulässig, obwohl die Paradigmen der Ordnungstheorie und der Neuen Institutionenökonomik keinesfalls deckungsgleich sind. Vgl. dazu Mummert (1995); Tietzel (1991).

<sup>3</sup> Die meisten Vorschläge zur optimalen Strukturierung der Gesamtreform, dem Sequenzierung, nehmen bestenfalls implizit Rücksicht auf diese Konstellation. Vgl. Fischer / Gelb (1991); Calvo / Frenkel (1991); Funke (1993).



Zukunft gedeutet werden konnten. Konkret handelte es sich um die Freigabe der Bildung von (vielen, aber nicht allen) Preisen, um die Liberalisierung des Außenhandels und um den Beginn der monetären Transformation. Das Signal dieser Schritte war ein eindeutiges. Reichten sie aber auch aus, eine glaubwürdigkeitsfördernde kritische Masse marktwirtschaftlicher Institutionen zu schaffen?

*Eucken* (1952, S. 256) folgend wird die monetäre Transformation in den Mittelpunkt der weiteren Überlegungen gestellt, denn „alle Bemühungen, eine Wettbewerbsordnung zu verwirklichen, sind umsonst, solange eine gewisse Stabilität des Geldwertes nicht gesichert ist.“ Kann eine gewisse Stabilität des Geldwertes aber gesichert werden, solange eine Wettbewerbsordnung nicht verwirklicht ist?

### C. Monetäre Transformation

Mehr denn je ist *Schumpeter* (1970, S. 1) zuzustimmen, „daß sich im Geldwesen eines Volkes alles spiegelt, was dieses Volk will, tut, erleidet, ist“ und daß der „Zustand des Geldwesens eines Volkes ... ein Symptom aller seiner Zustände“ ist. Geld hat in einer Marktwirtschaft andere Funktionen zu erfüllen als in einer sozialistischen Planwirtschaft. Nur in ersterer werden die informations- und transaktionskostensenkenden Wirkungen des Geldes systematisch genutzt. Nur für sie ist die Stabilität ihrer monetären Rahmenbedingungen konstituierend (vgl. *Eucken* 1952). Nur in ihr ist die Steuerung der Geldversorgung eine aktive und eigenständige Aufgabe. Das Zusammenwirken realwirtschaftlicher und monetärer Vorgänge ist ein anderes. Marktwirtschaftskonformes Geld ist dabei nicht nur durch die Art seines Managements definiert, sondern es erfüllt die Funktionen und erzielt die Wirkungen, die in der Marktwirtschaft zu erwarten sind. Marktwirtschaftskonformes Geld ist eine eigenständige Determinante in wirtschaftlichen Entscheidungen, sei es als stabile Rahmenbedingung oder als wirtschaftspolitisches Instrument.

Im Idealtypus der Zentralverwaltungswirtschaft spielt Monetäres eine passive Rolle als Ausdruck der zentral geplanten und koordinierten güterwirtschaftlichen Vorgänge, kann die Verwendung von Geld nicht wohlfahrtserhöhend sein, existieren mehrere nicht-integrierte monetäre Kreisläufe, ist die monetäre Politik eine akkommodierende, können monetäre Fehlentwicklungen per definitionem nicht entstehen, ist Geld neutral für Preisniveau, Preisstrukturen und realwirtschaftliche Größen. „Aktives Geld“ kann es nur für jene Bereiche geben, die nicht der Zentralverwaltung unterstellt sind.

Die Realität der Planwirtschaften war (zunehmend) eine andere (vgl. *Hartwig* 1991; *Thieme* 1991). Planungs-, Koordinations- und Kontrollprobleme ermöglichten den Wirtschaftssubjekten die Nutzung von Freiräumen. Die sich

endogen ergebende gesamtwirtschaftliche Geldmenge entzog sich der Steuerung durch die dafür Zuständigen. Die Abkopplung der monetären Ströme von der Realwirtschaft erfolgte in dem Ausmaß, in dem der Zuweisung von geplanten und außerplanmäßigen Krediten kein verwertbarer Output gegenüberstand. Die monetäre Überversorgung stieg mit den defizitär werdenden Staatshaushalten, die über die Notenpresse finanziert werden mußten. Letztlich war der monetäre Überhang Folge der Anreize, die die weichen Budgetrestriktionen (i. S. von Kornai 1986), denen sich die Betriebe gegenübersehen, enthielten. Die Erfüllung von (gestaltbaren) Planvorgaben blieb der einzige Erfolgsindikator unternehmerischen Handelns bei absoluter Existenz- und Beschäftigungsgarantie. Vor diesen Rahmenbedingungen alimentierte die Zentralverwaltung die Verfolgung einzelwirtschaftlicher (und nicht gesamtsystemkonformer) Interessen monetär. Informelle Institutionen bildeten sich heraus. Versteckte und zurückgestaute Inflation, Zwangssparprozesse, die Ausweitung von schwarzen und grauen Märkten, Arbeitsmarkteffekte, Auswirkungen auf Wirtschaftswachstum, Produktionsstruktur und Einkommensverteilung folgten, wenn sie in offiziellen Statistiken auch nicht aufschienen.

Diese Fehlentwicklungen sind nicht isoliert auf die planwirtschaftliche Geldordnung zurückzuführen, sondern sie wurden erst durch den Inhalt der nicht-monetären Institutionen ermöglicht. Sie waren systemendogen verursacht. Hier liegt der Ursprung für die fehlende institutionelle Konsistenz der späteren Reformprozesse. Mit (vor oder unmittelbar nach) der monetären Transformation hat die Umgestaltung der nicht-monetären Institutionen zu erfolgen. Ich subsumiere darunter alle Verfügungs-, Planungs-, Koordinations- und Verantwortungsregeln, die ausschlaggebend für die Härte der Budgetrestriktionen<sup>4</sup> sind. Sie umfassen die Schritte, die langwieriger sind als die monetäre Transformation und die Preisliberalisierung.

Monetäre Institutionen sind über ihren Gültigkeitsbereich – das Geldwesen – definiert als alle Verhaltensregeln, die Handlungsanreize für monetäre Interaktion beinhalten. Sie reduzieren in diesem Bereich die Komplexität der Entscheidungssituation, sie schränken dort die Handlungsmöglichkeiten der Akteure ein, sie erzeugen dort Verhaltensregelmäßigkeiten und prägen Erwartungen. Nicht das Wirtschaftsobjekt Geld ist eine Institution, sondern alle normativen Regelungen, die seine Verwendung, seine Entstehung und seine Steuerung zum Inhalt haben.<sup>5</sup> Die monetäre Transformation umfaßt die Veränderung dieser Institutionen. Sie hat die Aufgabe, die monetären Institutionen der

---

<sup>4</sup> Das Merkmal harter Budgetrestriktionen weist dabei graduelle Abstufungen auf. Auch die Budgetrestriktionen aktuell verwirklichter Marktwirtschaften haben keinen „Härtegrad von 100%“.

<sup>5</sup> Diese Abgrenzung widerspricht der gängigen Einschätzung, daß Geld eine „Institution par excellence“ sei. Vgl. z. B. Richter (1987), S. 67; Richter (1994), S. 23.

Planwirtschaft zu beseitigen und solche an ihre Stelle zu setzen, die marktwirtschaftsgerechte Anreize beinhalten,<sup>6</sup> die also in der Lage sind, ein marktwirtschaftskonformes Geld, das in seiner idealen Ausprägung ein stabiles Geld ist, bereitzustellen. Die Umwandlung eines zentralverwaltungswirtschaftlichen in ein marktwirtschaftliches Geld bedarf konstruktivistischer Akte.

Am Beginn steht die Beseitigung von systembedingten Altlasten in den Anreizstrukturen und in den Ergebnissen, die durch die Transformation offensichtlich werden, im Vordergrund. Die Schaffung der monetären Rahmenbedingungen für einen inflationsfreien realwirtschaftlichen Aufholprozeß steht nach der Stabilisierung der Anpassungsinflation auf der Agenda der weiter fortgeschrittenen Reformstaaten.

Geht es um die Glaubwürdigkeit der gesamten Systemreform, liegt es nahe, die monetäre Transformation an den Beginn zu stellen. Sie zeichnet sich – neben ihrem Signalcharakter – dadurch aus, daß sie Möglichkeiten zur Selbstbindung (vgl. *Calvo / Frenkel* 1991, S. 143 f.) und damit zum Import von Glaubwürdigkeit beinhaltet: die Schaffung einer unabhängigen Zentralbank, den Eintritt in ein IMF-gestütztes Stabilisierungsprogramm mit makroökonomischen Zielvorgaben, die Wahl eines Wechselkursankers innerhalb eines solchen Programms.

Dennoch zeigte sich, daß die mangelhafte Konsistenz der gesamten Wirtschaftsordnung die positiven Wirkungen der monetären Transformation als Initiator für die Anpassung von Verhaltensweisen einschränkte. Sowohl der anfängliche monetäre Stabilisierungsschock als auch eine darauf folgende stabilitätsorientierte monetäre Politik waren nicht hinreichend, harte Budgetrestriktionen für alle Wirtschaftssubjekte zu schaffen. Ihr Fehlen erschwerte zudem eine geldwertorientierte Politik in jeder Reformphase, weil monetäre Impulse in den Transformationsökonomien andere Wirkungen zeigten als in einem marktwirtschaftlichen Umfeld. Ursprünglich wurde davon ausgegangen, daß zügige Privatisierungsfortschritte parallel oder mit geringer Verzögerung einen wesentlichen Beitrag zur Härtung der Budgetrestriktionen leisten würden. Die Privatisierungsprogramme waren jedoch mit langwierigen Konzeptions- und Implementierungsproblemen verbunden.

Obwohl die Konstruktion einer Kausalität unzulässig ist, korrespondieren Unterschiede in der Makro-Performance einzelner Länder mit abweichenden Reformfortschritten bei der Transformation der nicht-monetären Institutionen (vgl. Tabellen 1 und 2 im Tabellenanhang für eine Illustration dieses Zusammenhangs). Die Stabilisierung der Inflation auf einem höheren Niveau und eine

---

<sup>6</sup> Hier soll nicht auf die Frage der Persistenz informeller monetärer Institutionen eingegangen werden. Sie wird für die ehemalige DDR von *Mummert* untersucht. Solche werden von ihm als fehlende Eigenverantwortung bei der Kreditaufnahme nicht, in der Einstellung zum Wechsel als Finanzierungsinstrument jedoch schon festgestellt. Vgl. *Mummert* (1995).

stärker ausgeprägte Anpassungsrezession am Beginn der Transformation fallen mit Reformdefiziten auf der Mikro-Ebene zusammen (vgl. *IMF* 1996b, S. 80 f.). Für die Zukunft besteht dann die Gefahr, daß das Wachstumspotential eingeschränkt bleibt und daß die Inflation zu einem persistenten Phänomen wird, wenn es nicht gelingt, die Inflationserwartungen zu brechen. Solange die Transformationsfortschritte bei den nicht-monetären Institutionen unzureichend bleiben und ein markanter Bruch mit den traditionellen Verhaltensweisen aussteht, erscheint dies kaum möglich.

## **D. Marktwirtschaftskonformes Geld als Ergebnis monetärer Transformation**

Die monetäre Transformation wird nur dann in der Lage sein, marktwirtschaftskonformes Geld zu schaffen, wenn zwei Bedingungen erfüllt werden. Am Beginn des Transformationsprozesses haben konsistente Makroprogramme implementiert zu werden und in der Folge muß es gelingen, die institutionelle Inkonsistenz abzubauen.

### **I. Konsistente Makroprogramme: Stabilisierung der Anpassungs-inflation**

Allen Transformationsländern gelang es, das Erbe der monetären Überhänge abzubauen. Eine Währungsreform, in der bestehende monetäre Forderungen und Verbindlichkeiten diskretionär gegenüber dem Sachvermögen abgewertet werden oder die Zulassung einer Anpassungs-inflation während des Preisliberalisierungsprozesses, waren die beiden hauptsächlichen Strategien, die zur Bereinigung der monetären Altlasten und damit zur marktwirtschaftlichen Monetisierung zur Verfügung standen. Alle Reformländer wählten die Anpassungs-inflation, die durch ein umfassendes – meist *IMF*-gestütztes – Makrostabilisierungsprogramm in Grenzen gehalten werden sollte. Dies gilt für Vorreiter und Nachzügler der Transformation. Die Philosophie der Programme (vgl. Tabelle 3 im Tabellenanhang) besteht in der Sicherung der makroökonomischen Stabilisierung als Vorleistung für die weiteren Schritte der Systemreform. Gemeinsam ist den Programmen eine restriktive Geld- und Fiskalpolitik. Sie unterscheiden sich aber darin,

- ob ein Wechselkursziel oder die Geldmenge den nominalen Anker des Programms bilden (wechselkursorientierte versus geldmengenorientierte Programme) und
- ob einkommenspolitische Elemente (Lohnrichtlinien, Strafsteuern bei Überschreitung, Preisstops) enthalten sind: heterodoxe versus orthodoxe Programme.

Die Wahl des Wechselkursregimes wurde zu einer zentralen Frage der Ausgestaltung der Stabilisierungsprogramme, wobei die empirische Evidenz noch kein abschließendes Ergebnis bereithält. Der Möglichkeit, den Wechselkurs in einer Ökonomie mit noch geringer binnenwirtschaftlicher Anpassungskapazität und großen strukturellen Veränderungen als Ausgleichsinstrument verwenden zu können, steht die Option gegenüber, mittels eines Wechselkurs-Pegs einen Disziplinierungsmechanismus, den Import von Glaubwürdigkeit und einen „stabilen Anker im generellen Chaos nach der Preis- und Außenhandelsliberalisierung“ (Hrncir 1994, S. 250) zu installieren.

Es sind vor allem die Erfahrungen der damaligen Tschechoslowakei, Estlands und mit Einschränkungen Polens, die für ein wechselkursorientiertes Stabilisierungsprogramm sprechen. Ein Wechselkurs-Peg stellt hohe Anforderungen an die Wirtschaftspolitik und bedarf eines konsistenten Gesamtprogramms, das in der Lage sein muß, die binnenwirtschaftlichen Anpassungskapazitäten zu fördern und die monetäre Politik, die Fiskal- und die Einkommenspolitik dem Wechselkursziel unterzuordnen. Ein solches Programm ist mit Anpassungskosten für die Einzelwirtschaften und daher mit politischen Risiken verbunden. Es ist die Konsistenz des Gesamtprogramms, die monetäre Glaubwürdigkeit<sup>7</sup> vermittelt, nicht die isolierte Wechselkursfixierung (vgl. *Buch / Koop / Schweickert / Wolf* 1995). Ob letztere geglaubt wird, wird nicht isoliert, sondern unter Betrachtung der Faktoren eingeschätzt, die auf sie einwirken können.

Als Beispiele für erfolgreiche geldmengenorientierte Stabilisierungsprogramme können Lettland, Litauen und Slowenien hervorgehoben werden. Neuerlich sind es aber Länder, die ein konsistentes Makroprogramm verfolgten, eine Fiskalreform (mit Haushaltsüberschüssen) implementierten und umfassende Liberalisierungsschritte einleiteten. Doch auch alle mißlungenen und abgebrochenen Stabilisierungsprogramme, vorwiegend in GUS-Staaten angesiedelt, waren geldmengenorientierte Strategien. Während in solchen Strategien exakt die Anforderungen an die Makrokonsistenz und die Unterstützung durch Mikroreformen zu stellen sind wie bei wechselkursorientierten Programmen, sind zusätzliche Aufgaben zu bewältigen, die in der Phase eines Strukturbruchs besonders hohe Anforderungen an die Reformer stellen. Es geht um die Herleitung eines Geldmengenziels. Die Prognose der Geldnachfrage sowie des Produktionspotentials sind mit vielfältigen Problemen verbunden, die durch die mangelnde Steuerbarkeit der Geldmenge wegen fehlender Instrumente und rudimentärer monetärer Märkte noch erhöht werden. Als Nachteil dieser Strategie wird das fehlende Verständnis der Wirtschaftssubjekte für Geldmengen-

---

<sup>7</sup> Die Konsistenz des Gesamtprogramms bleibt auch dann entscheidend, wenn eine „commitment technology“, eine formelle Bindung, z. B. in Form eines currency board existiert. Denn es ist diese Technologie, die die Konsistenz erzwingt. Vgl. *Hanke / Jonung / Schuler* 1993.



ziele und damit die mangelnde Transparenz und Verbindlichkeit hervorgehoben (vgl. Bofinger 1996).

Ein Wechselkursziel ermöglicht (*ceteris paribus*) niedrigere Realzinsen als ein Geldmengenziel. Dies gilt in dieser generellen Form jedoch nur für den Vergleich von zwei konsistenten Makroprogrammen. Grundlegende Voraussetzung für die Nutzung eines positiven Realzinseffektes ist allerdings, daß die Wirtschaftssubjekte auf Zinssignale reagieren. Zudem sind die Auswirkungen auf den realen Wechselkurs zu berücksichtigen. Eine wechselkursorientierte Politik würde in diesem Szenario zuerst einen expansiven Impuls mit sich bringen, durch die folgende reale Aufwertung (höhere Inflation als das Ankerland) einen restriktiven, während bei der Verfolgung einer geldmengenorientierten Politik die umgekehrte Reihenfolge zu erwarten ist.

In der Diskussion wird die Art der nominalen Verankerung der Makropolitik in den Vordergrund gestellt. Doch es ist davon auszugehen, daß die Bedeutung der wichtigen Entscheidung für eines der beiden Wechselkursregime doch hinter der Bedeutung der Konsistenz der Makropolitik (Wechselkursregime, monetäre Politik, Fiskalpolitik, Einkommenspolitik) zurückbleibt. „Thus, the evidence from the Baltic experience supports the notion that what matters for disinflation is not so much the policy framework (e. g., fixed versus flexible exchange rate regime) but the policy content.“ (*Saavalainen* 1995, S. 14). Aber auch die Makrokonsistenz ist nur notwendige, nicht aber hinreichende Bedingung für den Erfolg eines Stabilisierungsprogramms.<sup>8</sup> Die Ergebnisse eines in sich konsistenten Makroprogramms variieren mit dem Ausmaß mikroökonomischer Verzerrungen in der Ökonomie (vgl. *Sahay / Végh* 1995).

So war die Makro-Performance in den Jahren nach der Stabilisierung in Estland (Currency board) und Lettland (flexibles Wechselkursregime, ab 1994 SZR-Peg) wesentlich besser als in Polen (fixer Peg, dann diskretionäre Abwertungen, dann crawling peg). Polen verzögerte weitere Liberalisierungsschritte, betrieb eine akkommodierende Geld- und eine weiche Einkommenspolitik, während die baltischen Staaten an ihren konsistenten Stabilisierungsprogrammen festhielten (vgl. *Saavalainen* 1995).

Unabhängig von der Wahl des Wechselkursarrangements ist eine restriktive Fiskalpolitik, die mit den neuen Anforderungen an den Staat in Einklang zu bringen ist, Element eines jeden Stabilisierungsprogramms. Es fällt auf, daß sich einkommenspolitische Vorgaben in Form von Lohnleitlinien, die aus der projektierten Inflationsrate abgeleitet wurden, und Strafsteuern bei Übertretungen, vorwiegend in den früheren IMF-Programmen finden. Diese Elemente

---

<sup>8</sup> Der Erfolg eines Stabilisierungsprogramms besteht in der Stabilisierung der Inflation auf niedrigem Niveau und mit möglichst geringen realwirtschaftlichen Kosten und damit auch in seinem Beitrag zur Förderung der Glaubwürdigkeit des Gesamtprogramms.



wurden von jeher kontrovers gesehen. So ermöglichen sie einerseits eine Verlängerung des Planungshorizonts der Wirtschaftssubjekte, andererseits behindern sie die Entzerrung der relativen Güter- und Faktorpreise. Mit Ausnahme der damaligen Tschechoslowakei und der baltischen Staaten wurden diese Leitlinien jedoch unsanktioniert verletzt und ad hoc modifiziert.

Unabhängig von der Wahl der restlichen Programmelemente muß die monetäre Politik eine restriktive sein. Trotz einer restriktiv angelegten Zentralbankpolitik mit Refinanzierungskontingenten für die Geschäftsbanken und Kreditobergrenzen für Bankkunden in einigen Ländern, die in einem starken Rückgang des realen Geldangebots zum Ausdruck kamen, ist es eine Diskussion mit offenem Ausgang geblieben, ob ihre Wirkungen tatsächlich restriktiv – mit den entsprechenden realwirtschaftlichen Konsequenzen – waren (vgl. *Calvo / Coricelli 1992; Bruno 1992*). Vieles deutet auf eine akkommodierende Geldpolitik fast aller Reformländer zumindest in einzelnen Phasen der Stabilisierungsprogramme hin, was auch die Daten über die Kreditvergabe, die Vermutung einer gesunkenen Geldnachfrage im Gefolge des ersten Inflationschubs und negative Realzinsen nahelegen (vgl. *Hartwig 1995; Bofinger 1993*). Auf die beschränkten (technischen) Möglichkeiten der Geldsteuerung, der schwierigen Abschätzung des Geldbedarfs und die mangelnde Reaktion auf Zinssignale wurde bereits hingewiesen. Es steht außer Zweifel, daß die Effektivität der monetären Politik systematisch unterlaufen werden konnte, weil die Anreize für Banken, Betriebe und den Staat, auf geldpolitische Maßnahmen marktwirtschaftlich zu reagieren, zu wenig ausgeprägt waren oder fehlten. Obwohl es sich um ein generelles Phänomen handelte, war es in den einzelnen Transformationsökonomien unterschiedlich stark ausgeprägt. Zu diesem Ergebnis kommen auch *Sahay / Végh (1995, S. 29)* in ihrer Analyse eines Großteils der *IMF*-unterstützten Stabilisierungsprogramme. „In sum, the general picture that emerges is that sound macroeconomic policies have been successful in containing inflation when institutional or structural reforms have gone hand in hand. On the other hand, in countries where structural rigidities inherited from the planning era still exist, inflation has been sustained by accommodative monetary / exchange rate policy.“

## II. Alte Anreizsysteme, weiche Budgetrestriktionen

Die mangelnde institutionelle Konsistenz hat viele Facetten. Sie alle aber beruhen darauf, daß die ersten Schritte der Systemtransformation, in die die monetäre Transformation eingebettet war, für viele Wirtschaftssubjekte keine hinreichend harten Budgetrestriktionen erzwingen. Dabei geht es weniger darum, daß es einzelnen gelang, sich Anpassungen zu entziehen. Viel grundlegender ist, daß

- Implementierungsprobleme der unterschiedlichsten Art und
- politische Rücksichtnahmen der unterschiedlichsten Art

eine duale Ökonomie hervorgebracht haben: Wirtschaftssubjekte, die sich harten Budgetbeschränkungen gegenübersehen und solche, für die dies nicht der Fall ist. Dieser Anreizmix, der nichts anderes beinhaltet als den bekannten Konflikt zwischen einzelwirtschaftlicher und kollektiver Rationalität, ist dann schädlich für die Glaubwürdigkeit der Transformation,

- wenn er keine Übergangserscheinung ist, sondern persistent wird,
- wenn er die Transformationskosten erhöht (realwirtschaftliche Kosten, inflationsbedingte Auswirkungen und Verteilungswirkungen) und
- wenn er die Wirtschaftssubjekte, die harten Budgetrestriktionen unterliegen, systematisch benachteiligt.

Bezogen auf die hier interessierende Fragestellung bedeutet dies, daß eine monetäre Ordnung entstanden ist, deren Ergebnisse nicht den intendierten Zielsetzungen entsprechen. Dafür sind nicht nur ihre eigenen Unvollkommenheiten verantwortlich, sondern andere Elemente der Wirtschaftsordnung. Sie bewirken, daß eine geldwertorientierte Politik durch den Zwang zur Alimentierung wirtschaftspolitischer Maßnahmen oder durch die Verwendung von Geldsubstituten in bestimmten Transaktionen unterlaufen werden kann und sie führen zu einer einseitigen Begünstigung von Wirtschaftssubjekten, die sich der Anpassung entziehen können. Der Zusammenhang zwischen Geldpolitik und Geldwert wird geschwächt. Die Verhaltensweisen, die zu den angedeuteten Wirkungen führen, werden durch nicht dem neuen System konforme Anreize hervorgerufen, die nun aufgezeigt werden sollen.

Das Monobankensystem wurde bereits vor oder mit dem Beginn des Transformationsprozesses in eine (formell) unabhängige Zentralbank und ein Geschäftsbankensystem aufgegliedert. Dies war meist mit der Zulassung privater und ausländischer Banken verbunden. Die (staatlichen) Geschäftsbanken waren – regional oder sektoral strukturiert – mit allen notleidenden Forderungen an den Produktionssektor, die noch im alten Regime entstanden waren, ausgegliedert worden. Zwar verringerte sich der Bestand an uneinbringlichen Forderungen im Zuge der Anpassungsinflation und durch allmähliche staatliche Maßnahmen der Bilanzbereinigung und Rekapitalisierung. Die Altlastensanierung der Banken ist jedoch bis heute in keinem der Reformländer abgeschlossen und hat in allen GUS-Staaten noch nicht begonnen. Am weitesten fortgeschritten sind Tschechien, Slowakei, Ungarn, Polen und Slovenien (vgl. zu den vorgeschlagenen und angewendeten Methoden, entsprechenden Vergleichen sowie zu den jeweiligen Konsequenzen Buch 1996; Schröder / Pieper 1996; Gros / Steinherr 1995; IMF 1996b). Die gewählte Methode entscheidet über die Zurechnung der Verantwortung für die historischen Entscheidungen und über die Erwartung der zukünftigen Behandlung von uneinbringlichen Forderungen

durch den Staat. Lösungen, die Streichungen oder Abwertungen der Forderungen beinhalten, bringen dabei die betroffenen Banken und Betriebe in eine bessere Ausgangssituation. Sie können jedoch das Systemrisiko erhalten oder erhöhen. Solange diese Fragen der Systemtransformation nicht gelöst sind, werden Fortschritte bei der Bankenprivatisierung und bei der Entwicklung der Finanzmärkte ausbleiben.

Der Großteil der heute vorhandenen uneinbringlichen Forderungen entstand jedoch nicht vor, sondern während der Transformation, in der die Banken keine Anreize oder keine Möglichkeiten hatten, rentable von unrentablen Kreditprojekten zu unterscheiden. Gerade wenn sich die Forderungen der unzureichend kapitalisierten Banken auf wenige große Unternehmen konzentrieren, wird sich die Vergabe neuer (zum Teil auch staatlich subventionierter) Kredite, die nicht zuletzt die Ermöglichung des Schuldendienstes bedeutet, positiv auf die Solvenz der Banken auswirken. Es liegt nicht in ihrem Interesse, die eigene Existenz zu riskieren. Solvenzprobleme ihrer traditionellen Kreditkunden sind gleichbedeutend mit Ertragsproblemen der Banken. Im Fall einer restriktiven Geldpolitik werden sie auch nicht dazu gezwungen, die Kredite dieser Kundengruppe zu rationieren. Denn es liegt auch nicht im Interesse des Staates, die großen Betriebe in die Liquidation zu zwingen. Sowohl Betriebe (Beschäftigungssicherung) als auch Banken (Vermeidung einer Krise des Finanzsystems) können daher mit einem Bail-out durch den Staat rechnen, der letztlich monetär zu alimentieren ist. Die adverse Selektion einer restriktiven monetären Politik zeigt sich in der Rationierung von Krediten an Unternehmen, die nicht in diesem systembedingten Interessengeflecht agieren (vgl. *Hartwig 1995*). Der Internationale Währungsfonds klassifizierte für die Banken in Tschechien 38%, in Rußland 39%, in Albanien 31%, in Kasachstan 40% und in Georgien 38% ihrer Forderungen 1995 als notleidend (*IMF 1996*). Die Angaben beinhalten allerdings unterschiedliche Bewertungsmethoden.<sup>9</sup>

Doch bereits die Versorgung der Banken mit Zentralbankgeld bevorzugt die großen staatlichen Banken mit dem gerade aufgezeigten Interessenprofil, wenn Eigenkapitalquoten und Reserven als Kriterien für die Refinanzierung dienen, wie *Bofinger* (1993, S. 90) hervorhebt. „Solange uneinholbare Forderungen der Banken nicht abgeschrieben werden, werden Banken mit den größten Kreditportfolios auch die höchste Zuteilung an Zentralbankgeld erhalten. Das Verfahren führt also tendentiell dazu, daß die bestehenden Strukturen erhalten bleiben. Gleichzeitig sind private Banken, die neue Unternehmen finanzieren, nicht in der Lage, ihr Refinanzierungsvolumen durch höhere Zinsgebote für Zentralbankkredite zu erhöhen.“

---

<sup>9</sup> Der Anteil der notleidenden Forderungen steigt also mit der Anwendung von Klassifikationskriterien, die dem internationalen Standard westlicher Marktwirtschaften entsprechen. Siehe das Beispiel Tschechien.

Mit den ersten Schritten der Preisliberalisierung und der monetären Transformation erfolgten keine grundsätzlichen Veränderungen der Anreizstrukturen in den Betrieben. Managern und Arbeitern blieb die Möglichkeit zu konfliktvermeidenden Kompromissen zu Lasten der Gesamtwirtschaft. Diese Kompromisse betrafen die Löhne sowie das Produktions- und Beschäftigungs-niveau. Sie wurden – zumindest teilweise – kreditfinanziert, teilweise belasteten sie die Staatshaushalte über die Genehmigung neuer oder die Beibehaltung alter Transfers. Auch den Kreditkunden der Banken blieb es möglich, auf Marktsignale nicht zu reagieren. Es kommt daher nach wie vor zur Fehlallokation von Ressourcen und zur Aufrechterhaltung von auf Dauer nicht überlebensfähigen Unternehmen. Eine Härtung der Budgetrestriktion für Unternehmen ist nur möglich, wenn der Zugang zu Subventionen mit dem einzigen Zweck der Beschäftigungssicherung durch Betriebe und die Möglichkeit der Kumulierung der Verschuldung zwischen Unternehmen, beim Staat (Steuerschulden) und bei den Arbeitnehmern (Lohnschulden) eingeschränkt werden. Zudem muß das Insolvenzrisiko glaubwürdig werden und die Kreditallokation der Banken nach betriebswirtschaftlichen Kriterien erfolgen.

Es zeigte sich, daß mit den Fortschritten bei der Rückführung der direkten Subventionierung und bei der Bereinigung von Bankbilanzen die Verschuldung zwischen Unternehmen, Steuerschulden und die Verzögerung der Lohnauszahlung zugenommen haben (vgl. IMF 1996; für Polen *Pujol / Griffiths* 1996; für Rußland *Rostowski* 1994). „A striking fact concerning state firms also emerges: the sum of arrears to the government and to other enterprises is higher than the stock of bank credit to enterprises. Thus a large proportion of financing for state firms comes from involuntary credit and implicit subsidies“ (*Coricelli* 1996, S. 653). Diese Praktiken sind nichts anderes als die spontane Entwicklung von Geldsubstituten für bestimmte Transaktionen<sup>10</sup>, die Wirtschaftssubjekte in die Lage versetzen, eine restriktive monetäre Politik zu unterlaufen. Ausgelöst werden solche Reaktionen durch den Inhalt nicht-monetärer Institutionen. Sie bedeuten eine Demonetisierung von Teilen der Volkswirtschaft. Sie haben aber auch die bekannten allokativen Effekte, indem sie es ermöglichen, die Restrukturierung zu verzögern. Die Möglichkeit solcher Praktiken regt Moral-Hazard-Verhalten an, das durch die Erwartung eines staatlichen Bail-outs zusätzlich gefördert wird. Nicht nur die Erwartung eines Bail-outs, sondern auch der Anreiz für die Einzelwirtschaft, Verbindlichkeiten dieser Art aufzubauen und für die Transaktionspartner, sie zu akzeptieren, steigt mit der Anzahl derer, die in diesen Finanzierungsmodus bereits involviert sind.

In mehreren GUS-Staaten sowie in Rumänien führte diese Art der Problemlösung (bei Forderungen zwischen Unternehmen) zur Erwartung einer Wieder-

---

<sup>10</sup> Diese Verhaltensweisen sind als neuartige Reaktion auf den verwirklichten Institutionenmix zu interpretieren.

holung (vgl. *Lahiri / Citrin* 1995 für einzelne GUS-Staaten und *Clifton / Khan* 1993 für Rumänien). Eine Form des erwarteten staatlichen Bail-outs besteht auch in der Instrumentalisierung der Verzögerung von Lohnzahlungen als Druckmittel zur Erlangung von Subventionen. Weitere Formen eines staatlichen Bail-outs sind die Vermeidung der Implementierung und Anwendung von Liquidationsregeln.

Die Nutzung systemimmanenter Möglichkeiten, einer Härtung der Budgetrestriktionen zu entgehen, spiegelt eine von der offiziellen Vorgangsweise abweichende Vorstellung von Gruppen der Bevölkerung über die Ausgestaltung des Transformationsprozesses. Die Anreize des Staates „mitzuspielen“ und die Implementierung ausstehender Reformen zu verzögern, liegen nicht zuletzt in den Beschäftigungswirkungen der Anpassung.<sup>11</sup> Wie im alten System können sich die Betriebe als Agenten des Staates für die Sicherstellung der Beschäftigung fühlen. Indem sie ihren Teil dieses impliziten Kontrakts erfüllen, können sie davon ausgehen, daß der Staat ihre Existenz sichert. Die anhaltende Unsicherheit und Unzufriedenheit in den Transformationsländern trägt dabei nicht zu einem Abbau der Gegenwartspräferenz der Politiker bei.

Eine frühzeitige monetäre Transformation sollte zu einer Härtung der Budgetrestriktionen für alle Wirtschaftssubjekte und damit zur Einleitung des Umstrukturierungsprozesses beitragen. Dies ist nicht, bestenfalls unzureichend gelungen.<sup>12</sup> Die vorhandenen Verzerrungen in den Anreizstrukturen – die institutionelle Inkonsistenz – ermöglichen Verhaltensweisen, die die disziplinierenden Wirkungen einer restriktiven monetären Politik einschränken. Eine stabilitätsorientierte monetäre Politik ist dann am wirksamsten, wenn sich die Wirtschaftssubjekte harten Budgetrestriktionen gegenübersehen. Nur in diesem Umfeld wird auf Signale und Maßnahmen entsprechend reagiert. Daher ist auch das Ziel der monetären Transformation selbst, ein marktwirtschaftskonformes Geld zu schaffen, nicht vollständig gelungen. Der Beitrag der monetären Transformation zur Förderung der Glaubwürdigkeit des Gesamtprojekts Systemtransformation wurde in den meisten Volkswirtschaften überschätzt. Monetäre Transformation kann kein Ersatz für institutionelle Reformen in den anderen Elementen der Wirtschaftsordnung sein.

Es soll noch einmal festgehalten werden, daß die aufgezeigte Problematik für die einzelnen Transformationsökonomien sowohl absolut als auch in der

---

<sup>11</sup> Die Betonung dieses Aspektes, der auf die Beibehaltung eines Verhaltensmusters der Vergangenheit abstellt, soll nicht darüber hinwegtäuschen, daß dahinter die Berücksichtigung von Wahlchancen im Rahmen der neuen politischen Ordnung sowie Rent-seeking-Bemühungen von (alten und neuen) Interessengruppen stehen können.

<sup>12</sup> Dabei ist zu berücksichtigen, daß eine unterschiedliche Betroffenheit Verteilungswirkungen nach sich gezogen hat. So konnten sich private Haushalte den Anpassungsnotwendigkeiten weniger entziehen als der Produktionssektor. Der Transformationsprozeß führte zu einer Umverteilung zu Lasten der privaten Haushalte.



Entwicklung nur graduelle Unterschiede aufweist und daß sie nicht nur für den unmittelbaren Beginn der Transformation Relevanz besaß, in denen sie die Wirksamkeit der Stabilisierungsprogramme beeinträchtigt hat. Es geht heute in den fortgeschrittenen Transformationsökonomien darum, mit vertretbaren realwirtschaftlichen Kosten ein Inflationsniveau zu erreichen, das westliche Volkswirtschaften kennzeichnet. Gelingen die ausständigen institutionellen Reformen nicht, wird auch für die anderen entstehenden Marktwirtschaften gelten, was *Pujol / Griffiths* (1996, S. 36) für Polen erwarten: „However, at moderate inflation levels, the rise in unemployment makes stabilization less attractive than it once was.“

Eine Bejahung der in Abschnitt B. gestellten Frage, ob eine gewisse Stabilität des Geldwertes gesichert werden kann, solange eine Wettbewerbsordnung nicht verwirklicht ist, muß also die Betonung auf das Wort „gewisse“ legen. Die aktuelle Inflationsperformance entspricht heute nur in Kroatien (1995: 2,1%) dem Standard, der aktuell in Marktwirtschaften angelegt wird.

### III. Institutioneller Reformbedarf

Es ist also weiterer institutioneller Reformbedarf anzumelden, der sowohl monetäre als auch nicht-monetäre Institutionen betrifft. Die monetären Ordnungen sind nicht komplett. Die Notenbanken, die bisher noch darunter leiden, daß sie kaum stabilitätsorientierte Reputation aufbauen konnten, besitzen keine vollständige Kontrolle über die Geldversorgung. Marktwirtschaftliche geldpolitische Instrumente sind erst in Ansätzen vorhanden. Zudem benötigt die monetäre Politik zwecks Transmission ihrer Anreize in die Realwirtschaft Geld- und Kapitalmärkte, die in ihrer Funktionsfähigkeit weit über die erreichten Strukturen hinausgehen. Nicht nur stabiles Geld, sondern auch die adäquate monetäre Infrastruktur sind unabdingbare Voraussetzungen für eine effiziente Kapitalallokation und die Förderung der Ersparnisbildung. Dem Aufbau eines leistungsfähigen Bankensystems mit entsprechenden Aufsichts- und Überwachungsstrukturen sollte dabei als Grundlage des Finanzsystems mehr Beachtung geschenkt werden als bisher. Schließlich sind alle noch bestehenden Restriktionen von Leistungsbilanz- und Kapitalverkehrstransaktionen abzubauen. Erst mit der vollständigen Konvertibilität der Währungen ist der Übergang zur Marktwirtschaft abgeschlossen.

Der Abbau von weichen Budgetrestriktionen ist notwendige Voraussetzung für weitere Transformationsfortschritte. Dazu muß aber auch ein Überdenken der Aufgaben kommen, die der Staat in Hinkunft wahrzunehmen hat. Die Last der kompromißlosen Beschäftigungssicherung ist von den Betrieben zu nehmen. Dafür ist der Aufbau eines sozialen Sicherungssystems erforderlich. Die Existenz adäquater institutioneller Arrangements ermöglicht eine gewisse Ab-



federung der Härten der Anpassung und baut die Erwartung staatlicher Bail-out-Lösungen ab. Dies kann zudem die Entscheidung über die Zukunft der bislang nicht privatisierten Unternehmen erleichtern. Der generellen Stärkung der Anpassungskapazität der Ökonomie (Flexibilisierung der Arbeitsmärkte, Abbau von Preis-Lohn-Indexierungsschemata, Freigabe von administrierten Preisen) ist weiteres Augenmerk zu schenken. Nur damit kann eine marktwirtschaftliche Allokation sichergestellt werden.

## **E. Konservierung der institutionellen Inkonsistenz**

Die monetäre Transformation ist als notwendige, nicht aber als hinreichende Bedingung für die Herausbildung harter Budgetrestriktionen zu sehen. Im alten Wirtschaftssystem haben sich Verhaltensweisen der Wirtschaftssubjekte herausgebildet, die beibehalten oder neu aktiviert werden können, wenn die Härten der Transformation spürbar werden. Voraussetzung dafür ist, daß alte Institutionen wie die Beschäftigungsgarantie und die Existenzgarantie von Betrieben Gültigkeit behalten. Hinzukommende Institutionen der Marktwirtschaftsordnung haben einen Institutionenmix entstehen lassen, der die Menschen nicht dazu bewegt, sich schlagartig marktwirtschaftlich zu verhalten. Es werden vielmehr Verhaltensmuster entwickelt, die in der Nähe der bisher praktizierten liegen (vgl. *Murrell* 1992; *Apolte* 1992). Sie sind pfadabhängig. Die Banken führen nun ihre Kreditpolitik in der Form eigenständig weiter, wie sie sie seinerzeit auszuführen hatten. Mit dem Abbau von Subventionen konfrontiert, bildet sich der Aufbau von Forderungsketten zwischen den Unternehmen heraus und wird die Zahlung von Steuern und Löhnen zurückgehalten. Diese Verhaltensweisen verzögern die notwendige Strukturanpassung. Sie reduzieren jedoch Konfliktkosten, die als Transaktionskosten zu interpretieren sind: zwischen Managern und Arbeitnehmern, zwischen Betrieben und Banken, zwischen Regierung und Betrieben, zwischen Regierung und Bevölkerung. Sie federn damit zwar kurzfristig die Anpassungshärten ab, verschieben sie jedoch in die Zukunft. Die institutionelle Inkonsistenz, die mit dem Beginn der Transformation entstand, wird sich solange reproduzieren, bis eine hinreichende Härtung der Budgetrestriktionen durch institutionelle Maßnahmen stattfindet. Der Übergangszustand einer hinkenden Marktwirtschaft wird vor diesen Rahmenbedingungen beharrend.

Eine stabilitätsorientierte Geldpolitik wirkt in diesem Umfeld strukturkonservierend. Sie zwingt jene Wirtschaftssubjekte nicht zur Anpassung, die systembedingte Nischen nützen können. Dies bedeutet aber, daß das notwendige Reagieren auf Preissignale in vielen Segmenten der Wirtschaft weiter hinausgezögert werden kann. Monetäre Größen wie Zinssätze, Liquidität und Geldwert beinhalten dann – anders als in einer entwickelten Marktwirtschaft – nur

eingeschränkt eigenständige Anreize für wirtschaftliche Entscheidungen. Die ausgeprägte Orientierung wirtschaftlicher Entscheidungen an der kurzen Frist, die Fehlallokation von Produktionsfaktoren und eine unzureichende Kapitalbildung bleiben erhalten. Die Vorteile stabiler monetärer Rahmenbedingungen, die konstituierend für Marktwirtschaften sind, können nicht genutzt werden. Die Konsistenzfallen einer sich wandelnden Wirtschaftsordnung bestehen für die monetäre Transformation also nicht nur in der makropolitischen Inkonsistenz von Stabilisierungsprogrammen, sondern vor allem in der nicht vorhandenen institutionellen Konsistenz im darauffolgenden Zeitraum.

## Literaturverzeichnis

- Apolte, Th.* (1992), Politische Ökonomie der Systemtransformation, Hamburg.
- Blackburn, K. / Christensen, M.* (1989), Monetary Policy and Policy Credibility: Theories and Evidence, in: *Journal of Economic Literature*, Vol. 27, S. 1-45.
- Bofinger, P.* (1993), Erfahrungen mit Geldpolitik bei Existenz starker mikroökonomischer Verzerrungen, in: Herr, H. / Westphal, A., Hg. (1993), Transformation in Mittel- und Osteuropa, Frankfurt a. M., S. 83-108.
- (1996), The economics of orthodox money-based stabilisations (OMBS): The recent experiences of Kazakhstan, Russia and the Ukraine, in: *European Economic Review*, Vol. 40, S. 663-671.
- Brada, J.* (1996), Privatization is Transition - or is it?, in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 10/2, S. 67-86.
- Bruno, M.* (1992), Stabilization and Reform in Eastern Europe, in: *IMF Staff Papers*, Vol. 39, S. 741-777.
- Buch, C.* (1996), Banken im Transformationsprozeß - eine Bestandsaufnahme für Polen, die Tschechische Republik und Ungarn, in: *Weltwirtschaft*, Heft 1, S. 70-102.
- / *Koop, M. / Schweickert, R. / Wolf, H.* (1995), Währungsreformen im Vergleich, Tübingen.
- Calvo, G. / Coricelli, F.* (1992), Stabilizing a previously centrally planned economy: Poland 1990, in: *Economic Policy*, Vol. 14, S. 175-226.
- / *Frenkel, J.* (1991), Credit Markets, Credibility, and Economic Transformation, in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5/4, S. 139-148.
- Clifton, E. / Khan, M.* (1993), Interenterprise Arrears in Transforming Economies, in: *IMF Staff Papers*, Vol. 40, S. 680-696.
- Coricelli, F.* (1996), Finance and growth in economies in transition, in: *European Economic Review*, Vol. 40, S. 645-653.
- Cukierman, A.* (1992), Central Bank Strategy, Credibility and Independence, Cambridge, Mass.
- De Melo, M. / Denizer, C. / Gelb, A.* (1995), From Plan to Market: Patterns of Transition, Washington, D.C.
- Eucken, W.* (1952), Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübingen.

- European Bank for Reconstruction and Development* (1995), Transition Update Report, London.
- Fischer, S. / Sahay, R. / Végh, C. (1996), Stabilization and Growth in Transition Economies: The Early Experience, in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 10/2, S. 45-66.
- Gros, D. / Steinherr, A. (1995), *Winds of Change*, London.
- Hanke, S. / Jonung, L. / Schuler, K. (1993), *Russian Currency and Finance*, London.
- Hartwig, K.-H. (1991), Das Geld- und Bankensystem in den sozialistischen Staaten: Funktionsprobleme und Reformstrategien, in: Siebke, J., Hg. (1991), *Monetäre Konfliktfelder der Weltwirtschaft*, S. 595-609.
- (1995), Geldpolitik im Transformationsprozeß. Verlauf und Restriktionen, in: Thieme, H.-J., Hg. (1995), *Geld und Kredit im Transformationsprozeß*, S. 11-35.
- Hrnčir, M. (1994), The Exchange Rate and Transition: The Case of the Former Czechoslovakia, in: Herr, H. / Tober, S. / Westphal, A., Hg. (1994), *Macroeconomic Problems of Transformation*, Aldershot, S. 228-255.
- IMF (1996), *World Economic Outlook*, 1996/May, Washington, D.C.
- (1996b), *World Economic Outlook*, 1996/October, Washington, D.C.
- Kornai, J. (1986), The Soft Budget Constraint, in: *Kyklos*, Vol. 39, S. 3-30.
- Lahiri, A. / Citrin, D. (1995), Interenterprise Arrears, in: Citrin, D. / Lahiri, A., Hg. (1995), *Policy Experiences and Issues in the Baltics, Russia, and Other Countries of the Former Soviet Union*, IMF Occasional Paper No. 133, Washington, D.C.
- Mummert, U. (1995), *Informelle Institutionen in ökonomischen Transformationsprozessen*, Baden-Baden.
- Murell, P. (1992), Evolution in Economics and in the Economic Reform of the Centrally Planned Economies, in: Clague, C. / Rausser, G., Hg. (1992), *The Emergence of Market Economies in Eastern Europe*, Cambridge, Mass, S. 35-53.
- (1996), How Far Has the Transition Progressed?, in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 10/2, S. 25-44.
- North, D. (1991), Institutions, in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5/1, S. 97-112.
- Pujol, T. / Griffiths, M. (1996), Moderate Inflation in Poland: A Real Story, IMF Working Paper WP/96/57, Washington D.C.
- Richter, R. (1987), *Geldtheorie*, Berlin.
- (1994), *Institutionen ökonomisch analysiert*, Tübingen.
- Rostowski, J. (1994), Interenterprise Arrears in Post-Communist Economies, IMF Working Paper WP/94/43, Washington, D.C.
- Saavalainen, T. (1995), Stabilization in the Baltic Countries: A Comparative Analysis, IMF Working Paper WP/95/44, Washington, D.C.
- Sahay, R. / Végh, C. (1995), Inflation and Stabilization in Transition Economies: A Comparison with Market Economics, IMF Working Paper WP/95/8, Washington, D.C.
- Schröder, K. / Pieper, B. (1996), Osteuropas Bankensystem: Problematische Sanierung und Privatisierung der Staatsbanken, Baden-Baden.
- Schüller, A. (1993), Ansätze einer Theorie der Transformation, in: *ORDO - Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd. 43, S. 35-57.

*Schumpeter, J. (1970), Das Wesen des Geldes, Göttingen.*

*Taylor, J. (1982), Establishing Credibility: A Rational Expectations Viewpoint, in: The American Economic Review (Papers and Proceedings), Vol. 72, S. 81-85.*

*Thieme, H. J. (1991), 'Money matters' in sozialistischen Planwirtschaften: Ursachen, Konsequenzen, Reformansätze, in: Siebke, J., Hg. (1991), Monetäre Konfliktfelder der Weltwirtschaft, Berlin, S. 635-654.*

*Tietzel, M. (1991), Der Neue Institutionalismus auf dem Hintergrund der alten Ordnungsdiskussion, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 10, S. 3-37.*

## Tabellenanhang

Tabelle 1

### Makro-Performance der Transformationsökonomien

	BIP 1994 real(%)	BIP 1995 real(%)	Mini- mum BIP	Rück- gang* (kum.%)	Inflation 1994 (j.l.)	Inflation 1995 (j.l.)	Infla- tions- höhe- punkt	Höchste Inflation
Albanien	9,4	8,6	1992	39,9	22,6	7,8	1992	225,2
Kroatien	0,8	5,0	1993	36,9	97,5	2,1	1993	1516,0
Tschechien	2,6	5,0	1993	21,4	10,0	9,1	1991	59,0
Estland	3,0	4,0	1993	34,9	47,8	28,9	1992	1069,0
Ungarn	2,9	1,9	1993	18,3	18,8	28,2	1991	34,2
Lettland	2,2	0,4	1993	52,0	35,0	25,0	1992	951,3
Litauen	1,7	5,3	1993	61,1	72,1	36,5	1992	1020,5
Mazedonien	-8,2	-3,0	----	45,2	122,6	16,1	1992	1927,3
Polen	6,0	6,5	1991	17,8	32,2	27,8	1990	585,8
Slowakei	4,9	7,4	1993	25,1	13,4	9,9	1991	59,0
Slovenien	5,3	4,8	1992	16,8	19,8	12,1	1991	246,7
Armenien	5,4	5,0	1993	66,8	5273,4	175,6	1994	5273,4
Aserbeidschan	-20,8	-13,2	----	59,0	1664,4	411,7	1994	1664,4
Weißrußland	-12,6	-10,2	----	39,3	2220,0	709,0	1994	2220,0
Bulgarien	1,4	2,5	1993	27,4	96,0	62,1	1991	333,5
Georgien	-11,4	-5,0	----	74,6	17271,5	169,3	1994	17271,5
Kasachstan	-25,0	-11,0	----	51,2	1879,9	176,0	1994	1879,9
Kirgis.Republ.	-20,1	1,3	1994	50,6	278,1	42,8	1993	1208,8
Moldawien	-31,2	-3,0	----	60,6	329,6	30,2	1992	1276,0
Rumänien	3,9	6,9	1992	26,4	136,8	32,3	1993	256,0
Rußland	-15,0	-4,0	----	48,3	302,0	190,2	1992	1353,0
Tadschikistan	-21,4	-12,5	----	61,3	350,4	635,4	1993	2194,9
Turkmenistan	-20,0	-13,9	----	36,5	1748,0	1261,5	1994	1748,0
Ukraine	-23,7	-11,4	----	52,1	891,0	376,0	1993	4734,9
Usbekistan	-4,2	-1,2	----	15,6	1568,0	305,0	1994	1568,0

\* Kumulierter Rückgang des BIP zwischen 1989 und dem Jahr, in dem es sein Minimum erreichte. Ist dieser Zeitpunkt noch nicht erreicht: 1994.

Quelle: IMF 1996; Fischer / Sahay / Végh 1996.

Tabelle 2

## Reformfortschritte der Mikro-Ebene

	Staats- haus- halt 1992 <sup>1)</sup>	Staats- haus- halt 1995 <sup>1)</sup>	Staats- ausga- ben 1989 <sup>1)</sup>	Staats- ausga- ben 1994 <sup>1)</sup>	Lib. Index 1989 <sup>2)</sup>	Lib. Index 1994 <sup>2)</sup>	Priv. Sekt. 1994 <sup>3)</sup>
Albanien	-21,5	-13,1	48	28	0	73	60
Kroatien	-3,8	-1,5	15	27	43	87	45
Tschechien	-2,2	-1,6	62	51	0	90	70
Estland	-0,3	0,3	43	35	7	90	55
Ungarn	-6,8	-6,7	59	52	37	87	60
Lettland	-0,8	-3,4	52	36	3	80	55
Litauen	n.v.	-1,3	50	25	3	83	50
Mazedonien	-9,6	-1,5	36	47	43	80	40
Polen	-8,0	-2,7	41	46	23	87	60
Slowakei	-11,9	-0,4	62	50	0	87	60
Slovenien	0,2	-0,5	42	47	43	83	45
Armenien	-31,0	8,7	52	28	3	43	40
Aserbeidschan	2,8	-5,4	26	35	3	37	20
Weißrußland	0,1	-2,6	38	35	3	37	15
Bulgarien	-15,0	-6,0	60	38	13	73	45
Georgien	-25,4	-5,7	32	8	3	37	20
Kasachstan	-7,3	-3,3	41	17	3	40	20
Kirgis. Republ.	-17,4	-10,4	39	24	3	77	30
Moldawien	-26,2	-5,5	35	17	3	57	20
Rumänien	-4,6	-2,5	51	33	0	73	35
Rußland	-18,9	-4,8	41	28	3	67	50
Tadschikistan	-30,5	-12,0	40	27	3	30	15
Turkmenistan	13,2	-1,6	32	6	3	23	15
Ukraine	-29,3	-3,5	26	42	3	27	30
Usbekistan	-12,2	-4,2	35	33	3	43	20

1) Gesamtstaat (in % des BIP).

2) Lib.Index: 100: völlige Liberalisierung auf dem inländischen Markt (1) und des Marktzugangs (privater Sektor) (2) sowie vollständige Außenhandelsliberalisierung (3). Der angegebene Wert stellt den Durchschnitt dieser drei Indikatorwerte dar. Vgl. *De Melo / Denizer / Gelb 1995; Murrell 1996*.

3) In % des BIP.

*Quelle: IMF 1996; European Bank for Reconstruction and Development 1995; De Melo / Denizer / Gelb 1995; Murrell 1996; Brada 1996.*



Tabelle 3

## IMF-gestützte Stabilisierungsprogramme

	Start	Wechselkursregime *	heterodox oder orthodox
Albanien	1992/12	flexibel	heterodox
Kroatien	1993/10	fix	heterodox
Tschechien	1991/1	fix	heterodox
Estland	1992/6	fix	heterodox
Ungarn	1990/3	fix	heterodox
Lettland	1992/6	flexibel/fix	heterodox
Litauen	1992/6	flexibel/fix	heterodox
Mazedonien	1994/1	fix	heterodox
Polen	1990/1	fix	heterodox
Slowakei	1991/1	fix	heterodox
Slovenien	1992/2	flexibel	heterodox
Armenien	1994/12	flexibel	orthodox
Aserbeidschan	1995/1	flexibel	orthodox
Weißrußland	1994/11	flexibel	orthodox
Bulgarien	1991/2	flexibel	heterodox
Georgien	1994/9	flexibel	orthodox
Kasachstan	1994/1	flexibel	orthodox
Kirgis. Republ.	1993/5	flexibel	orthodox
Moldawien	1993/9	flexibel	orthodox
Rumänien	1993/10	flexibel	heterodox
Rußland	1995/4	flexibel	orthodox
Tadschikistan	1995/2	flexibel	orthodox
Turkmenistan	----	----	----
Ukraine	1994/11	flexibel	orthodox
Usbekistan	1994/11	flexibel	orthodox

\* Fix: Wechselkursziel in Form eines festen Pegs oder in Form eines crawling Peg. Flexibel/Fix: Änderung des Regimes.

Quelle: Sahay / Végh 1995; Fischer / Sahay / Végh 1996; Bofinger 1996.



# Privateigentum und Unternehmenskontrolle in Transformationswirtschaften

Von *Hans-Jürgen Wagener*, Frankfurt (Oder)

## A. Einleitung

Privatisierung ist ein Kernprozeß der Transformation von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft. Darüber ist man sich innerhalb und außerhalb der Profession einig. Privatisierung bedeutet die Einführung des Privatrechts und der unternehmerischen Eigenverantwortlichkeit in die Wirtschaft. Sie kann „von unten“ durch die Neugründung von Unternehmen oder „von oben“ durch die Privatisierung staatlicher Betriebe vorgenommen werden. Nur den letzten Fall betrachten wir in diesem Aufsatz. Formal besteht Privatisierung „von oben“ aus zwei rechtlichen Schritten, die unabhängig voneinander sind: die „Inkorporierung“ staatlicher Regiebetriebe, d. h. ihre Überführung in selbständige Unternehmen, die dem Privatrecht unterworfen sind, und die Übertragung der Eigentumstitel an nicht-öffentliche Rechtspersonen, die eigentliche Entstaatlichung der Wirtschaft.

Ökonomisches Ziel der Privatisierung ist die Einführung von Marktbeziehungen und Wettbewerb in ein Wirtschaftssystem in der Erwartung, dadurch eine optimale Nutzung knapper Ressourcen zu erreichen. Das ist nicht ganz unproblematisch. Zum einen ist zu fragen, warum Privateigentum erforderlich ist, diese Ziele zu verwirklichen. Zum anderen macht ein kurzer Blick auf privatwirtschaftlich organisierte Systeme deutlich, daß „Privateigentum“ in den unterschiedlichsten Formen auftreten kann. Die „klassische“ Unternehmung, die vom Eigentümer-Unternehmer geleitet wird, der alle Residualrechte auf sich vereinigt, sowohl die *Cash-flow*-Rechte wie die Stimmrechte und die Kontrollrechte, ist vor allem im Segment der Mittel- und Kleinbetriebe anzutreffen. Im Segment der Großbetriebe herrscht dagegen die Kapitalgesellschaft vor, in der Eigentum und Management in der Regel voneinander getrennt sind. Damit entstehen zahlreiche Kombinationsmöglichkeiten der Residualrechte, vor allem aber die Frage, ob die Erwartung einer optimalen Nutzung der knappen Ressourcen in einer Wettbewerbswirtschaft noch gerechtfertigt ist. Die Theorie der Unternehmung versucht, hierauf eine Antwort zu geben (vgl. *Grossman / Hart 1986; Hart / Moore 1990*).

Für die faktische Trennung von Eigentum und Unternehmensleitung lassen sich eine Reihe von theoretischen Gründen anführen. Entscheidend für die Effizienz eines solchen Arrangements, und das heißt auch der modernen Privatwirtschaftsordnung, ist die effektive Kontrolle der Manager, die nun nicht mehr über alle Residualrechte verfügen und damit andere Interessen haben können als die Eigentümer. In den etablierten Marktwirtschaften haben sich die Institutionen, die das Problem der Unternehmenskontrolle bewältigen sollen, in einem langwierigen historischen Evolutionsprozeß herausgebildet. Aufgrund der jeweils spezifischen Ausgangsbedingungen und Entwicklungsverläufe unterscheiden sich diese Institutionen in den einzelnen Ländern erheblich. Die Transformationsländer Mittel- und Osteuropas, die innerhalb kürzester Frist eine privatwirtschaftliche Wettbewerbsordnung installieren wollen, und das bedeutet, einen Großteil ihres Produktivvermögens privatisieren wollen, stehen nun vor der Aufgabe, ein effizientes System der Unternehmenskontrolle zu wählen und im Privatisierungsprozeß zu implementieren. Auf spontane Entwicklungen zu vertrauen, scheint in diesem Zusammenhang nicht angebracht. Wie sich allerdings im Folgenden erweist, sind auch bei sorgfältigem Institutionsdesign spontane Prozesse nicht auszuschließen.

In dieser Arbeit soll nun etwas näher untersucht werden, welche Optionen den Transformationsländern für die Lösung des Kontrollproblems zur Verfügung stehen und welche Institutionen aus dem Privatisierungsprozeß dann tatsächlich zum Vorschein kommen. Zu diesem Zweck wird im Abschnitt B. kurz auf die erwähnte Frage eingegangen, warum überhaupt Privateigentum? Der Abschnitt C. behandelt das Prinzipal-Agent-Problem, das im Zusammenhang mit der Großunternehmung unvermeidlich ist. Abschnitt D. geht auf die Modelle der Unternehmenskontrolle ein, die in etablierten Wettbewerbsgesellschaften anzutreffen sind. Im Abschnitt E. untersuchen wir dann die Massenprivatisierung in einigen Transformationsländern, wobei wir uns vor allem auf Polen und die Tschechische Republik konzentrieren. Der Abschnitt F. zieht schließlich einige Schlußfolgerungen.

## **B. Privateigentum verstehen**

Wenn es gilt, die Gründe für den Niedergang und das Scheitern der sozialistischen Wirtschaftssysteme in Mittel- und Osteuropa zu erklären, dann werden immer wieder fehlende private Eigentumsrechte und fehlender Wettbewerb angeführt. Diese Feststellung läßt sich auf drei zentrale Sätze von *Mises* (1920, S. 98, 105, 109) zurückführen:

- „Die Verteilung der Verfügungsgewalt über die wirtschaftlichen Güter der arbeitsteilig wirtschaftenden Sozialwirtschaft auf viele Individuen bewirkt eine Art geistiger Arbeitsteilung, ohne die Produktionsrechnung und Wirt-

schaft nicht möglich wäre“, d. h. das Informationsproblem einer komplexen Wirtschaft verlangt dezentrale Entscheidungsstrukturen;

- „Wo der freie Marktverkehr fehlt, gibt es keine Preisbildung; ohne Preisbildung gibt es keine Wirtschaftsrechnung“, d. h. statische Effizienz oder eine rationale Arbeitsteilung ist ohne Wettbewerbsmärkte unmöglich;
- „In engem Zusammenhang mit dem Problem der Wirtschaftsrechnung steht das der Verantwortung und der Initiative im gemeinwirtschaftlichen Betrieb“, d. h. dynamische Effizienz oder wirtschaftlicher Fortschritt sind ohne Privateigentum unmöglich.

Das Problem der drei Sätze liegt darin, daß sie für den gesunden Menschenverstand plausibel klingen, daß sie aber von der herrschenden Wirtschaftstheorie kaum bewiesen werden können, wodurch es zur fast über das ganze Jahrhundert sich hinziehenden *Sozialismusdebatte* kam. Unter den Annahmen der neoklassischen Gleichgewichtstheorie, volle Rationalität und vollständige Information, können statische und dynamische Effizienz bei jedem institutionellen Regime und auf jedem Niveau der Zentralisierung von Entscheidungsmacht erzielt werden. So überrascht es nicht, daß ein neueres und tonangebendes Lehrbuch der Industrieökonomik (*Tirole* 1988), ohne den Begriff „Privateigentum“ auch nur zu erwähnen, auskommen kann. Lassen wir jedoch die strengen neoklassischen Annahmen fallen und unterstellen eingeschränkte Rationalität, Informationskosten und Unsicherheit, dann verliert der Begriff der Effizienz seine Eindeutigkeit, weil ein Referenzsystem fehlt (vgl. *Furubotn* 1994, S. 36). Außerhalb von *Mises'* Argumentation postuliert die Transaktionskostentheorie die Überlegenheit des Privateigentums, da es Überwachungs- und Durchsetzungskosten spart (*Richter / Furubotn* 1996, S. 96 ff.). Das ist für ungeteilte private Eigentumsrechte sowie für eine unmittelbare Kontrolle der Manager durch den Eigentümer einzusehen. Bei längeren Kontrollketten und gestreuten Eigentumsrechten schwächt sich eine derartige Wirkung jedoch ab – ein Grund für *Marx*, in der modernen Aktiengesellschaft eine Vorstufe des sozialistischen Eigentums zu sehen, ohne allerdings die Effizienzimplikationen zu erfassen.

Der Markt und damit der Wettbewerb wird theoretisch einigermaßen gut verstanden, selbst dort, wo er versagt. Er findet seine Anhänger – zumindest in der Theorie – auch unter Sozialisten (z. B. in der Theorie des Marktsozialismus). Das Eigentum dagegen erweist sich als Stein des Anstoßes und als Trennlinie zwischen Liberalismus und Sozialismus. Das *politische* Argument für Privateigentum ist schon ziemlich alt: „Der Freiheit des Handelns entspricht bei den Verfügungsrechten das Privateigentum“ (*Grotius* (1604); 1950, S. 18). Das *ökonomische* Argument für Privateigentum sollte auf die funktionalen Erfordernisse zurückgreifen, für die es eine gangbare, wenn nicht die optimale institutionelle Lösung ist. Solche funktionalen Erfordernisse wollen wir etwas genauer ins Auge fassen.

1. Eine Funktion privater Eigentumsrechte wurde bereits in *Mises'* drittem Satz angesprochen, nämlich der Motivationsaspekt. Wirtschaftliche Dynamik setzt unternehmerisches Handeln voraus, wirtschaftliche Effizienz setzt voraus, daß alle Kosten berücksichtigt werden. Das eine bedingt freie Initiative, das andere individuelle Verantwortlichkeit. Uneingeschränkte Eigentumsrechte und harte Budgetbeschränkungen ermöglichen, bzw. erzwingen freie Initiative und individuelle Verantwortlichkeit. Damit hat es wenig Probleme, solange wie Initiative und Verantwortlichkeit in den Händen klein- und mittelständischer Privatunternehmer liegen. In einer hierarchischen Umgebung, d. h. in Großbetrieben, sieht es etwas anders aus: Initiative und Verantwortlichkeit werden durch Regeln beschränkt. Die Eigentumsrechte werden den konkreten Aufgaben entsprechend der vertikalen Arbeitsteilung angepaßt. Initiative und Verantwortlichkeit müssen durch kulturelle Normen und materielle Anreize stimuliert werden, ihre interessenadäquate Ausübung muß kontrolliert werden.

2. Die Dezentralisierung der Entscheidungsmacht ist für sich genommen bereits eine wichtige Funktion des Privateigentums. Wenn auf dem Markt effiziente Lösungen eher gesucht als geplant werden, wie *Hayek* das im Anschluß an *Mises* aufgrund unseres unvollständigen Wissens und der allgemeinen Unsicherheit annimmt, dann verbessern soviel Suchende wie möglich, oder die Ausnutzung aller unternehmerischen Kapazitäten, sicher das Resultat. Gleichzeitig stacheln sie sich gegenseitig an und erzeugen so den Wettbewerb als treibende Kraft des Marktprozesses. Eine vollständig dezentralisierte Wirtschaft kann man sich, wenn überhaupt, nur als eine Privateigentumsordnung vorstellen. Doch jeder Suchprozeß verursacht Kosten, es können positive Skalenerträge und Übersichtsvorteile auftreten: Eine vollständige Dezentralisierung oder Kleinunternehmertum ist nicht notwendigerweise das optimale Regime.

3. Haben wir erst einmal die vollkommene neoklassische Welt verlassen, dann ist der Umgang mit dem Risiko eine weitere wichtige Funktion. Um alle Risiken voll in Rechnung zu ziehen, scheinen private Eigentumsrechte und individuelle Verantwortung erforderlich zu sein. Doch auch hier gilt, daß Regeln und Anreizsysteme in Großunternehmen durchaus in der Lage sind, ein optimales Risikomanagement zu stimulieren, vorausgesetzt der Designer dieser Regeln und Systeme ist risikoneutral. Das wird nur dann der Fall sein, wenn seine eigenen Risiken vollständig diversifiziert sind, was weder auf einen Alleineigentümer noch auf einen Manager zutrifft. Wenn sie Entscheidungen treffen, geht es bei beiden um ihren ganzen Besitz bzw. um ihre Beschäftigung; sie werden das Risiko also eher scheuen. Der Zentralplaner und der Privateigentümer, deren Vermögen in zahlreiche Unternehmen investiert ist, können demgegenüber die Risiken einer Einzelentscheidung gelassener betrachten. Für beide ist es jedoch fraglich, ob sie Einzelentscheidungen ihre volle Aufmerksamkeit widmen. Die Risiken des Zentralplaners werden von der Gesellschaft



als ganze getragen, warum sollte er sich um etwas kümmern? Für den vollständig diversifizierten Privateigentümer sind Anteil und Einfluß in einem Einzelunternehmen minimal, wie könnte er sich um alles kümmern?

4. Das führt uns zum Kontrollproblem. In einer hierarchischen Organisation, in der Eigentum und Betriebsführung aufgrund von Skalenvorteilen oder der Knappheit und Besonderheit der Führungsfähigkeit voneinander getrennt sind, muß der Manager als beauftragter Prokurist vom Eigentümer als dem Prinzipal kontrolliert werden. Das verursacht Kosten – Transaktionskosten im weiteren Sinne. Die marxistische Annahme organisatorischer Einheit, d. h. individuelle und soziale Interessen stimmen nach Abschaffung des Privateigentums automatisch überein, hat sich als Illusion erwiesen. Die neoklassische Annahme vollständiger Information und kostenloser Kontrolle durch den Privateigentümer ist längst der Erkenntnis asymmetrischer Information und positiver Transaktionskosten gewichen. Das Prinzipal-Agent-Problem scheint, so lehrt die Erfahrung, auch bei tiefen Hierarchien unter privaten Eigentumsrechten besser gelöst zu werden als unter dem Regime staatlicher Eigentumsrechte. Selbst bei gleichen Kontrollkosten sprechen die harten Budgetbeschränkungen eines privaten Eigentumsrechtsregimes, d. h. das Konkursrisiko, dafür, daß die Kontrolle effektiver ausgeübt wird als unter öffentlichen Eigentumsrechten – Wettbewerb vorausgesetzt.

5. Schließlich ist die Kapitalmobilität noch erwähnenswert. Technischer Fortschritt und Strukturwandel fordern eine hohe Mobilität von den Produktionsfaktoren. Soweit die Arbeit betroffen ist, gibt es wenig technische Probleme – auch wenn die sozialen Probleme schwerwiegend sind. Denn für diesen Produktionsfaktor gelten fast vollständig private Eigentumsrechte: Wenn die Anreize stimmen, wird die Arbeit zur produktiveren Beschäftigung wandern (vor allem nationale Grenzen bilden hier eine Beschränkung der Eigentumsrechte). Was das Kapital betrifft, so hatte die sozialistische Zentralplanung große Schwierigkeiten, die Chancen des technischen, organisatorischen und strukturellen Wandels zu nutzen. Der Faktor Kapital war immobil und träge. Private Eigentümer sind wohl eher motiviert, für ihr Kapital die ertragreichste Anwendung zu suchen. Das verweist wieder auf den Markt als Suchprozeß. Auf freizügigen Märkten ist Kapital extrem mobil, was immer wieder zum Versuch verleitet, die Eigentumsrechte und damit die Mobilität einzuschränken.

Damit können wir den ersten Teil zusammenfassen. Wichtige Funktionen eines effizienten Wirtschaftssystems sind (die Liste ist keineswegs erschöpfend):

- Initiative,
- harte Budgetbeschränkungen (Eigenverantwortlichkeit),
- Wettbewerb,
- Ausnutzung aller verfügbaren Informationen,

- Risikomanagement,
- die Beherrschung des Prinzipal-Agent-Problems,
- Kapitalmobilität.

Man kann vielleicht annehmen – und in einzelnen Fällen sogar zeigen –, daß es unterschiedliche Eigentumsrechtsordnungen gibt, die mit diesen Aufgaben fertig werden. Doch bislang hat nur das Privateigentum empirisch unter Beweis gestellt, sie halbwegs befriedigend zu lösen.

Der Satz wird auf breite Zustimmung stoßen, soweit es mittlere und kleine Unternehmen betrifft oder das, was man „Kleineres Eigentum“ nennt (*Issing / Leisner* 1976). Sind erst einmal die gesetzlichen Voraussetzungen geschaffen, dann operiert das kleinere Eigentum im Segment der Mittel- und Kleinbetriebe auf geradezu natürliche Weise. Geht es jedoch um „Großeigentum“, dann setzen Vorbehalte gegen die Konzentration von Vermögen und Macht ein.

*Demsetz* (1988) hat nun festgestellt, daß privates Großeigentum und damit auch Ungleichheit in der Vermögensverteilung der Lösung des Kontrollproblems zuträglich sind. Das folgt unmittelbar aus der Anwendung der Transaktionskostentheorie auf Großunternehmen. Für die effektive Ausübung der Kontrollfunktionen ist eine gewisse Mindestgröße des individuellen Anteils an einem Unternehmen erforderlich: „Wenn deshalb Großunternehmen effizient bewirtschaftet werden sollen, ist es wichtig, daß viele Individuen über ausreichende Privatvermögen verfügen, um große Anteile am Eigentum der Unternehmen finanzieren zu können“ (*ibid.*, S. 231). Die Funktion des Risikomanagements, die *Demsetz* in diesem Zusammenhang nicht diskutiert, würde die erforderliche Vermögenskonzentration noch verstärken. Denn ein Privateigentümer, der sein ganzes Vermögen in nur einer Großunternehmung investiert hat, würde sich wahrscheinlich sehr risikoavers verhalten.

*Demsetz* vertraut hier vor allem auf die persönliche Kontrolle eines Privateigentümers, die in der Tat auch bei Großunternehmen – vor allem in Deutschland – eine wichtige Rolle spielt. Er vernachlässigt dabei jedoch die indirekte Kontrolle über den Markt und die Bündelung kleiner Anteilspakete bei Kontrollintermediären. *Großunternehmen*, die technisch und kommerziell in modernen komplexen Wirtschaften unvermeidlich sind, lassen sich durchaus über ein Regime *kleineren Eigentums* bewirtschaften. Denn auch wo die Konzentration des physischen Kapitals in der Produktion gewaltig ist, können die Eigentumsrechte weit verstreut sein. Dies ist im Kapitalismus aber nicht generell der Fall. Im Transformationsprozeß, in dem praktisch das gesamte Produktivvermögen einer Volkswirtschaft zur Privatisierung ansteht, werden *Demsetz'* Großaktionäre eher die Ausnahme als die Regel sein. (Ehemalige) Sozialisten, die gerade den Wettbewerb und private Eigentumsrechte als konstitutive Merkmale einer effizienten Wirtschaftsordnung akzeptiert haben, neigen vielleicht ganz besonders zur Verbindung von Großunternehmen und kleinerem

Eigentum. Damit wird es interessant, den organisatorischen Rahmen zu spezifizieren, innerhalb dessen eine solche Verbindung funktionieren kann.

### C. Prinzipal-Agent-Probleme in Großunternehmen

Wirtschaftssysteme unterscheiden sich hinsichtlich der legal zugelassenen Eigentumsformen und der Form der Entscheidungskoordination. Die sozialistische Wirtschaftsordnung hat das kleinere Eigentum und das Segment der Mittel- und Kleinbetriebe mehr oder minder vollständig abgeschafft. Übriggeblieben sind Großbetriebe und das große Eigentum in der Form von Staatseigentum. Die Großunternehmung erfordert das Zusammenspiel von drei Handlungsparteien: Arbeiter, Manager und Eigentümer. Daraus ergeben sich drei mögliche Prinzipal-Agent-Beziehungen, die das System in den Griff bekommen muß, um effizient zu sein (vgl. *de Kort* 1994).

Die neoklassische Theorie nahm lange Zeit an, daß unter der Voraussetzung vollständiger Information und vollständigen Wettbewerbs Klassen oder Gruppen von Akteuren ohne Bedeutung sind: Die Ressourcen werden unabhängig von der internen Organisation der Unternehmen und unabhängig von den konkreten Eigentümer-Manager-Beziehungen optimal eingesetzt. Mindestens vier Flecken verschandeln das Bild dieser idealen neoklassischen Welt: nicht-konvexe Technologien, asymmetrische Information, positive Transaktionskosten und Unsicherheit. Damit eröffnet sich ein weites Feld möglicher organisatorischer Alternativen, die bezüglich ihrer Effizienzleistung und ihrer Gerechtigkeitseigenschaften im einzelnen zu bewerten sind. Vor allem die Fragen „wer heuert wen?“ und „was wird in den Vertrag geschrieben?“ sind nicht mehr irrelevant. Alternativen zur vorherrschenden kapitalistischen Ordnung einer Wettbewerbswirtschaft können sinnvoll diskutiert werden (vgl. *Bonin / Putterman* 1987). Wir haben aber bereits festgestellt, daß das Privateigentumsregime aus diesem Vergleich nicht nur empirisch, sondern auch theoretisch als gangbarer Weg zur Lösung der Probleme hervorgeht.

Marxisten hatten ursprünglich angenommen, daß es im Kommunismus keinen Interessenkonflikt zwischen den drei Gruppierungen der Akteure gebe und sie deshalb als unterscheidbare Gruppen verschwinden. Frei von den Bindungen des Privateigentums fallen die Interessen der drei mit dem Gemeinwohl zusammen. Diese Annahme der organisatorischen Einheit erwies sich als irrig. Vielmehr waren die wechselseitigen Beziehungen von der hergebrachten Prinzipal-Agent-Art. Damit entstand die Notwendigkeit, geeignete transaktionskosten-minimierende Mechanismen zu entwerfen, um die divergenten Interessen aufeinander abzustimmen – eine Aufgabe, die man erst relativ spät voll erkannt und sehr unzureichend gelöst hat.

Vor derselben Aufgabe steht natürlich auch der kapitalistische Privateigentümer. Sein eigenes Interesse, Wahrung und Mehrung des Kapitalwertes, ist vielleicht spezifischer ökonomisch als das Interesse des sozialistischen Planers, Wahrung seiner Position und allgemeiner der Macht der Partei. Entscheidend ist die Tatsache, daß der Kapitalwert des Privateigentümers ausschließlich von der Marktleistung seiner Unternehmung abhängt. Er kann nicht das gesamte Wirtschaftssystem regulieren und lenken, um seine (Markt-)Macht zu wahren. In einer Wettbewerbsordnung existiert parallel zur internen Organisation der Unternehmen, d. h. der Arbeiter-Manager-Beziehung und der Manager-Eigentümer-Beziehung, eine externe Organisation, die Informationen generiert und Kontrolle ausübt – Märkte: der Kapitalmarkt, der Arbeitsmarkt, der Markt für Managementfähigkeiten und vor allem natürlich der Gütermarkt. Wirtschaftliche Optimalität und gesellschaftliche Wohlfahrt hängen wesentlich von den Preisen und vom Wettbewerb ab.

In der Phase des Übergangs vom Plan zum Markt machen zwei Umstände eine effektive Beherrschung des Prinzipal-Agent-Problems besonders wichtig. Zum einen sind die Märkte noch nicht voll entwickelt und deshalb ist der Wettbewerb schwach. Opportunistisches Verhalten oder Tatenlosigkeit der Manager sind nur äußerst schwierig von den Zufällen der Umstrukturierung zu unterscheiden. Schlechte Marktergebnisse sind deshalb kein eindeutiger Indikator für schlechtes Management, und schlechtes Management muß nicht unmittelbar zu schlechten Marktergebnissen führen. Zum zweiten haben der Zusammenbruch des alten und die noch unvollständige Etablierung des neuen Systems *Insider-Kontrolle* zu einer vorherrschenden Form der Unternehmenskontrolle gemacht. Arbeiter oder Manager sind *de facto* Eigentümer der Unternehmen geworden. Das mag – zumindest im Fall der Manager – ein erster Schritt zur Schaffung neuer Eigentumsverhältnisse sein. Doch darf man vermuten, daß in der Transformation uneingeschränkte *Insider-Kontrolle* die Effizienz und vor allem den effizienten Strukturwandel bedroht (Aoki 1995).

Unternehmen jeglicher Eigentumsform müssen mit Prinzipal-Agent-Problemen fertig werden. Der zweite Abschnitt hat gezeigt, daß Großunternehmen vor allem die Beziehung zwischen Eigentümer und Manager zu regeln haben. In einer Wettbewerbsordnung ist das Problem in ein System von Märkten eingebettet. Man kann sich nun fragen, ob die einigermaßen befriedigende Leistung entwickelter kapitalistischer Ordnungen der Unternehmenskontrolle durch das Privateigentum zu danken ist oder der indirekten Kontrolle durch mehr oder minder wettbewerbsfreudige Märkte. Beides ist allerdings nicht unabhängig voneinander. Denn Wettbewerb setzt Dezentralisierung der Entscheidungsmacht und diese private Eigentumsrechte voraus. Wie Privateigentum die Kontrolle der Unternehmen ausübt, unterscheidet sich jedoch erheblich zwischen den einzelnen – kapitalistischen – Wirtschaftssystemen. Um die Optionen zu sehen, die den Transformationsländern in Mittel- und Osteuropa offenstehen, müssen wir uns kurz mit solchen Unterschieden beschäftigen.

## D. Modelle der Unternehmenskontrolle

Großunternehmen sind zumeist Kapitalgesellschaften. Es ist deshalb Aufgabe der Anteilseigner, die Manager zu kontrollieren. Doch sind sie dazu bereit und in der Lage? Es gibt persönliche Anteilseigner und institutionelle Anteilseigner. Für gewöhnlich haben persönliche Aktionäre nur einen verschwindend geringen Anteil am Aktienkapital einer Großunternehmung. Sich zu einer Interessengemeinschaft zusammenzuschließen, um das Management zu kontrollieren, ist mit Transaktionskosten verbunden und schafft ein weiteres Prinzipal-Agent-Problem. Deshalb tendieren persönliche Aktionäre zu passivem Eigentümerverhalten. In einigen Ländern, wie z. B. Deutschland, können sie Finanzintermediäre mit der Wahrung ihrer Interessen beauftragen. So geschaffene Depotstimmrechte nähern das persönliche Privateigentum dem institutionellen Privateigentum an.

Institutionelle Anteilseigner gibt es in zahlreichen Varianten: andere Produktionsunternehmen, Finanzintermediäre (Banken, Versicherungen, Investmentfonds, Anlagefonds, Pensionsfonds), die öffentliche Hand. In den meisten hochentwickelten Ländern ist institutionelles Eigentum die vorherrschende Form des Privateigentums, wobei Anlagefonds und Pensionsfonds an Bedeutung gewinnen. Diese Institutionen üben ihre Eigentumsrechte sehr unterschiedlich aus. Institutionelles Eigentum scheint jedoch das Prinzipal-Agent-Problem nur zu multiplizieren. Denn wem gehört und wer kontrolliert die Institutionen, die an den Großunternehmen beteiligt sind?

Von der öffentlichen Hand, dem Staat und den Gemeinden einmal abgesehen, sind die institutionellen Eigner in der Regel selbst Kapitalgesellschaften, die entweder durch verschränktes institutionelles Eigentum oder persönliches Eigentum kontrolliert werden. Muttergesellschaften, Holdinggesellschaften und Banken tendieren zur aktiven Ausübung der Eigentumsrechte, während sich Anlagefonds und Pensionsfonds eher passiv verhalten. Denn letztere suchen weniger die Unternehmen, in die sie investiert haben, wirtschaftlich zu kontrollieren, als daß sie ihre Risiken streuen wollen. Tabelle 1 macht deutlich, daß es erhebliche Unterschiede in der Eigentumsstruktur der Aktiengesellschaften zwischen einzelnen OECD-Ländern gibt.

Das Kontrollproblem läßt sich somit auf die Frage zurückführen: welches sind die Mechanismen und Verfahren passiven und aktiven Eigentümerverhaltens? Gemeinhin werden zwei Grundmodelle unterschieden, das amerikanische Modell eines Marktes für Unternehmenskontrolle und das deutsch-japanische Modell der bankzentrierten Kontrolle (vgl. *Macey / Miller 1995; Allen / Gale 1995*). Diesen möchte ich als dritten Grundtyp das romanische Modell der patronalen Kontrolle hinzufügen (vgl. *Moerland 1995*). Keines der Modelle, soviel sollte klar sein, kommt in der jeweiligen Region uneingeschränkt und rein zur Anwendung.

Tabelle 1

## Verteilung des Aktienbesitzes (in Prozent der zirkulierenden Aktien)

	USA	UK	Frankreich	Deutschland	Japan
Banken	0,5	--	3,5	8,1	25,2
Versicherungen	5,5	20,0	} 2,6	2,7	17,3
Pensionsfonds	26,5	32,0		--	0,9
Anlagefonds	6,6	8,0	2,5	3,4	3,6
Haushalte	54,4	20,0	23,9	19,4	23,1
Nicht-fin. Unternehmen	--	8,0	50,5	39,3	25,2
Staat	--	3,0	4,3	7,1	0,6
Ausland	6,4	9,0	12,8	20,0	4,2

Quelle: Charkam (1994, S. 105).

Bei Vorherrschen passiven Eigentums ist die Kontrolle durch den Kapitalmarkt die einzig wirksame Methode der Unternehmenskontrolle. Das setzt voraus, daß Manager mit ihren Gütermarktentscheidungen auf die Kapitalmarktlage ihrer Unternehmen reagieren. Hierfür lassen sich geeignete Anreizmechanismen entwerfen. Doch zwei Probleme werden in der Literatur angeführt: Kurzsichtigkeit und unvollständige Information. Ihre Fixierung auf die Kapitalmarktposition, heißt es, läßt Manager vor allem den kurzfristigen Erfolg suchen. Denn Aktionäre sind kurzfristig und reagieren unmittelbar auf Datenänderungen. Die empirische Erfahrung stützt diese Hypothese nicht generell.

Das Problem der unvollständigen Information wurde ausführlich in der Literatur zur Hypothese effizienter Märkte (vgl. *Malkiel* 1992) behandelt. Wenn die Kapitalmärkte alle potentiell verfügbaren Informationen über die Unternehmensleistung unmittelbar widerspiegeln würden, dann könnten weder Marktanalysten noch Eigentümer, die aktiv die Kontrollrechte ausüben, den Markt rational übertreffen. Das schließt natürlich nicht aus, daß sie noch unbekannte künftige Entwicklungen erfolgreich antizipieren und so als (Finanz-)Unternehmer tätig werden. Manager eines Investmentfonds verkaufen ein Produkt, dessen Qualität nicht so sehr davon abhängt, wie effektiv sie die Manager der Unternehmen kontrollieren, deren Aktien sie im Portefeuille halten. Das tun sie in aller Regel nicht. Die Qualität ihres Produkts hängt vielmehr von ihrer Fähigkeit ab, den Markt nicht aus den Augen zu verlieren und die künftigen Gewinner herauszupicken.

Bei der Hypothese effizienter Märkte bleibt jedoch noch eine Frage offen: Wenn es kein überlegenes Wissen gibt, das dem Markt voraus ist, wie schafft es der Markt zu leisten, was er leistet? Der Versuch einer Antwort könnte in



folgender Überlegung liegen: Indem die Marktteilnehmer versuchen, alle verfügbaren Informationen auszunutzen und dem Markt voraus zu sein, verbreiten sie die verfügbaren Informationen unmittelbar und transformieren sie so in perfekte Preise. Das impliziert jedoch, daß jede Informationsunvollkommenheit die Hypothese effizienter Märkte beeinträchtigen muß. Und in der Tat, die starke Version dieser Hypothese findet keine allgemeine Anerkennung. Schwächere Versionen lassen monopolisierte, nicht veröffentlichte Informationen zu, die nicht unmittelbar in die Preise eingehen. Damit wird Insider-Handel möglich und lohnend, aber ebenso auch aktive Unternehmenskontrolle.

Die Effektivität passiven Eigentümerverhaltens setzt voll entwickelte Kapitalmärkte mit hoher Informationsdichte und intensivem Wettbewerb unter zahlreichen Marktteilnehmern voraus. Dies ist in anglo-amerikanischen Ländern eher der Fall als auf dem europäischen Kontinent (vgl. *Allen / Gale* 1995, S. 188). Großbritannien kennt 1.993 börsennotierte Kapitalgesellschaften, die New Yorker Börse notiert 4.220 Unternehmen. Deutschland zählt 402, Frankreich 459 und Italien gar nur 211 börsennotierte Unternehmen. Dementsprechend niedrig ist in diesen Ländern die Marktkapitalisierung (Wert der notierten Aktien in Prozent des BIP), in Deutschland z. B. 20% gegenüber 87% in Großbritannien (*Moerland* 1995, S. 449). In den Transformationsländern Mittel- und Osteuropas kann es so aktive Kapitalmärkte, wie sie das anglo-amerikanische Modell erfordert, noch gar nicht geben.

Bei der bankzentrierten Kontrolle ist klassisches Eigentum nur ein Teil der Geschichte. Der andere Teil sind Eigentumsrechte, die auf Kreditverträgen beruhen. In Deutschland und in Japan spielen (oder spielten, denn diese Verhältnisse bleiben nicht unverändert) die Banken eine andere Rolle als in den USA (für Japan siehe z. B. *Miyajima* 1995). Unternehmen werden mehr mit Krediten als mit Eigen- oder Fremdkapital finanziert. Das versorgt die Banken bereits mit mehr Informationen und, zumindest im Fall von Schieflagen, mit mehr Einfluß. Hinzu kommt, daß Unternehmen häufig bevorzugt mit einer Bank kooperieren, der Hausbank. Banken sind oft Anteilseigner großer Unternehmen und verwalten zuzüglich Depotstimmrechte ihrer Klienten. Schließlich gehören Investmentfonds als formell unabhängige Unternehmen im Eigentum ihrer Einleger zur Unternehmensfamilie einer Bank, die dann auch die Stimmrechte aus dem Portefeuille der Fonds ausübt. Typisch für das deutsche Modell der Unternehmenskontrolle ist eine hohe Konzentration der Eigentumsrechte: Eine Stichprobe 171 großer deutscher Nicht-Finanzunternehmen ergab für das Jahr 1990, daß 85% von ihnen einen Großaktionär mit einem Anteil von mehr als einem Fünftel und 57% einen Großaktionär mit einem Anteil von mehr als der Hälfte der zirkulierenden Aktien hatten, während die entsprechenden Anteile bei einer vergleichbaren Stichprobe von britischen Unternehmen für das Jahr 1992 13% und 6% betrugen (*Moerland* 1995, S. 453). *Demsetz'* Vorstel-

lung der aktiven „Privat“-Kontrolle trifft empirisch, wie wir sehen, nur im Rahmen bestimmter Systeme der Unternehmenskontrolle zu.

Inwieweit die theoretischen Überlegungen von *Demsetz* die Effizienz der direkten „Privat“-Kontrolle betreffend durch die Empirie bestätigt werden, müßte nun ein Vergleich des deutschen mit dem anglo-amerikanischen Modell erweisen. Der deutschen Variante des bankzentrierten Modells, das, wie wir sahen, durch eine hohe Konzentration der Eigentumsrechte gekennzeichnet ist, werden folgende gute Eigenschaften nachgesagt (*Walter* 1993, S. 22):

- geordnete Restrukturierung von Unternehmen; die Banken übernehmen Betriebe in Schwierigkeiten, sanieren sie und verkaufen sie dann wieder an neue Anteilseigner;
- Unterstützung schwach kapitalisierter mittlerer und kleiner Unternehmen durch direkte Beteiligungen und Kredite, die sonst kaum gewährt werden könnten;
- effiziente Privatisierung von Staatsbetrieben; sowie
- Einführung von Privatunternehmen auf dem Kapitalmarkt.

Wenn dies nur zu einem Teil zuträfe, dann wäre das bankzentrierte Modell die ideale Lösung für die Probleme der Privatisierung und der Restrukturierung in den Transformationsländern. *Edwards / Fischer* (1994) haben jedoch für diese angeblichen Vorzüge des deutschen Modells keine eindeutige empirische Bestätigung finden können. *Macey / Miller* (1995) sprechen von einem Romanzismus, der in den USA bezüglich der deutschen und japanischen Kontrollstrukturen herrsche. Schließlich muß man wohl feststellen, daß die Banken im Prozeß der Transformation der ehemaligen DDR-Wirtschaft keine führende Rolle gespielt haben.

Das romanische, patronale Modell aktiver Unternehmenskontrolle ist in unterschiedlichen Varianten in Belgien, Frankreich, Spanien und Italien anzutreffen. Es kombiniert den klassischen Privatkapitalismus des 19. Jahrhunderts mit Elementen des Staatskapitalismus. Dementsprechend ist auch dieses Modell von einer relativ hohen Konzentration der Eigentumsrechte gekennzeichnet. Im Unterschied zum deutsch-japanischen Modell spielen jedoch Unternehmerfamilien und die Politik, und nicht die Banken, eine zentrale Rolle. Allerdings kann man mit *Moerland* (1995) beide Modelle unter dem Begriff der netzwerkorientierten Systeme zusammenfassen und sie den anglo-amerikanischen marktorientierten Systemen gegenüberstellen. Denn für beide ist es charakteristisch, daß die Kontrolle bei nur sekundärer Bedeutung der Märkte innerhalb von Netzwerkstrukturen ausgeübt wird, die zum einen politisch-sozial (das patronale Modell) und zum anderen diffus-meritorisch (das bank-zentrierte Modell) selektiert und konstituiert werden.

So wie es aussieht, steht zur Zeit das patronale Modell gerade in Italien zur Disposition (vgl. *Barca* 1996). Das ist nicht nur auf die politischen Skandale und den Partei-Nepotismus zurückzuführen, die den Staatskapitalismus besonders ineffizient gemacht haben, sondern auch auf die Inflexibilität der stabilen Kontrollstrukturen im privatkapitalistischen Bereich. Die Dynamik der italienischen Wirtschaft wird vor allem von den mittleren und kleineren Unternehmen gewährleistet. Trotzdem ist der italienische Fall nicht nur eine historische Kuriosität. Ähnliche Verhältnisse, d. h. einen relativ großen Anteil des Staatseigentums in Großunternehmen und staatliche Eigentumsrechte im vorherrschend öffentlichen Bankensektor, wird es noch für längere Zeit in den Transformationsländern geben, in denen auch nach der Privatisierung der Staat ein wichtiger Eigentümer bleibt. Das italienische Modell beruht auf der Einbeziehung politischer Institutionen in die Kontrolle großer Unternehmen: Die politische Kontrolle des Landes und die wirtschaftliche Kontrolle dieses Sektors werden miteinander verschränkt.

Der dritte Abschnitt kommt zu dem Schluß, daß es für die Unternehmenskontrolle zwei Grundmodelle gibt, das markt-orientierte der passiven Kontrolle und das netzwerk-orientierte der aktiven Kontrolle. Im letzteren Fall lassen sich wiederum zwei Grundvarianten unterscheiden, eine bankzentrierte und eine patronale. Die Modelle haben unterschiedliche Voraussetzungen und Eigenschaften, die kurz zu analysieren sind. Denn daran wird ihre Einsatzfähigkeit in Transformationsökonomien zu messen sein. Fassen wir die Eigenschaften in einer Tabelle zusammen (vgl. *Moerland* 1995, S. 458 f.):

Tabelle 2

## Eigenschaften der Grundsysteme der Unternehmenskontrolle

Eigenschaft	Markt-orientiertes System	Netzwerk-orientiertes System
Eigentumskonzentration	gering	hoch
Bank-Orientierung	gering	hoch
Kontroll- und Unternehmensverflechtung	gering	hoch
Möglichkeit für Arbeitnehmereinfluß	gering	hoch
Einfluß eines Aufsichtsrates	gering	hoch
Anreizsysteme für Manager	stark	schwach
Einfluß des Kapitalmarktes	hoch	gering
Einfluß des Markts für Unternehmenskontrolle	hoch	gering
Externe Managementmärkte	entwickelt	schwach
Interne Managementmärkte	schwächer	entwickelt

Wenn wir uns an die wichtigen Funktionen eines effizienten Wirtschaftssystems zurückerinnern, dann könnte eine gewisse Vermutung naheliegen, daß das markt-orientierte Modell der Unternehmenskontrolle ihnen eher entgegenkommt als das netzwerk-orientierte Modell. Initiative und Verantwortlichkeit sind hier klar in Händen des Managements, während sie im netzwerk-orientierten System auf das Management und die mächtigen Kontroll-Netzwerke verteilt sind. Letzteres erlaubt einen höheren Grad der Zentralisierung von Entscheidungsmacht, was sich nachteilig auf den Wettbewerb auswirken kann, andererseits allerdings die Kontrollkosten senkt. Durch die enge Verbindung zu Banken und durch Konzernverflechtungen sind zumindest kurzfristig die Budgetbeschränkungen weicher als im markt-orientierten System. Hinsichtlich des Risikomanagements und der Beherrschung des Prinzipal-Agent-Problems sind eindeutige Aussagen schwer. Aber die in netzwerk-orientierten Systemen anzutreffende Konzentration von Eigentumsrechten wirkt sich in beiden Fällen positiv aus, wie bereits im Zusammenhang mit *Demsetz'* Argument erwähnt. Was die Kapitalmobilität betrifft, so steht zu vermuten, daß auch hier das markt-orientierte System eine höhere Flexibilität aufweist.

Die theoretische Ambivalenz bezüglich der Effizienz des jeweiligen Modells wird von der Empirie gestützt. Denn schließlich sind das japanische, deutsche, französische und italienische Wirtschaftssystem dem englischen oder amerikanischen nicht evident unterlegen. Wir haben es jedoch mit gewachsenen, evolvierten Systemen zu tun (im Unterschied zur sowjetischen Planwirtschaft, die oktroyiert worden ist), die ihre Überlebensfähigkeit aus der Einbettung in bestimmte historische, soziale und mentale Traditionen beziehen. Inwieweit die Globalisierung der Märkte nun zu einer Konvergenz der Systeme führt, ist eine interessante Frage, die aber in diesem Zusammenhang nicht behandelt werden kann.

Das markt-orientierten System läßt offensichtlich eine geringere Konzentration der Eigentumsrechte und damit des Vermögens zu als das netzwerk-orientierte System. Wenn unsere Erwartung zutrifft, daß es in Transformationsökonomien eine Präferenz für kleineres Eigentum gibt, dann spricht viel dafür, die Privatisierung so zu gestalten, daß am Ende ein markt-orientiertes System der Unternehmenskontrolle herauskommt. Dem steht gegenüber, daß in den Transformationsländern das Modell der passiven Kontrolle kaum anwendbar erscheint. Denn es setzt gut funktionierende Märkte voraus, Kapitalmärkte, Märkte für Unternehmenskontrolle, für Managementfähigkeiten, Gütermärkte, die erst am Ende einer langen evolutionären Entwicklung stehen. Doch das gleiche, eine lange evolutionäre Entwicklung nämlich, gilt auch für das Modell der aktiven Kontrolle, wie die Geschichte des japanischen oder deutschen Systems zeigt. Trotzdem gibt es eine starke Vermutung, daß sich das aktive Modell eher als das passive in einer ungeübten Wettbewerbsgesellschaft implementieren läßt. Für diese Vermutung spricht vor allem die Zentralisierung der

Entscheidungsmacht im netzwerk-orientierten Modell, die von den knappen Management- und Kontrollressourcen in den Transformationsländern den besten Gebrauch macht.

Beiden Modellen der aktiven Kontrolle, dem patronalen und dem bankzentrierten, ist eine Gruppe von einigen hundert Wirtschaftsführern gemein, die in einem kooperativen „Wettbewerb“ die Großunternehmen des Landes leiten und kontrollieren. Man könnte das netzwerk-orientierte Modell auch als oligarchisches Modell des Privateigentums bezeichnen. In seiner deutschen Variante, in der die Banken mittels des Depotstimmrechts als Kontrollintermediäre auftreten, spielt es eigentlich keine Rolle, ob das Eigentum kleiner oder größer ist. Damit verliert natürlich auch die Qualifikation „privat“ insofern an Bedeutung, als sie sich explizit nur noch auf das Sondereigentum unter dem Regime des Privatrechts bezieht.

Die Transformation von einer sozialistischen Planwirtschaft in eine kapitalistische Wettbewerbsordnung setzt die Auflösung des staatlichen Eigentumsmonopols voraus. Die Annahme eines solchen Monopols, das *de jure* bestanden hat, ist *de facto* nicht ganz zutreffend. Denn zumindest in der letzten Phase des sozialistischen Regimes, und somit auch in der ersten Phase der Transformation, „haben die Insider (das Management oder die Arbeiter) *de facto* unkontrollierte Entscheidungsmacht in den sozialistischen Unternehmen (mit Ausnahme der Tschechischen Republik)“ (Frydman / Rapaczynski 1994, S. 120). Doch beide, das staatliche Eigentumsmonopol und die Insider-Eigentumsrechte, sind das Ergebnis egalitärer Normen, die auch heute noch weite Verbreitung in Mittel- und Osteuropa genießen. Daraus folgt, daß Großeigentum kaum eine akzeptable Lösung des Privatisierungsproblems sein kann. Die schwierige Aufgabe der Transformation besteht somit darin, einen Weg vom staatlichen Eigentumsmonopol zum kleineren Eigentum zu finden, ohne die Produktivitätsvorteile des Großbetriebes in Gefahr zu bringen (was natürlich nicht heißt, daß die riesigen Unternehmensvereinigungen der sozialistischen Industriestruktur beibehalten werden sollten).

## E. Privatisierungsprojekte in Mittel- und Osteuropa

Es ist nun an der Zeit, einige Privatisierungsprojekte in Mittel- und Osteuropa etwas genauer zu betrachten, um zu sehen, welchen Typ der Unternehmenskontrolle sie anstreben. Die Privatisierung in Mittel- und Osteuropa kennt einen Pluralismus der Modelle und eine Vielzahl angewendeter Verfahren (vgl. ECE 1993). Da sich die vorliegende Arbeit nur mit den Großunternehmen beschäftigt, lassen wir das Segment der mittleren und kleinen Betriebe beiseite und damit die Privatisierung von unten. Natürlich darf man dieses Segment nicht unterschätzen als Quelle der Innovation, als Trainingsplatz für Manage-

mentfähigkeiten, als soziales Fundament für das kapitalistische System insgesamt.

Die ehemalige DDR stellt den einfachsten Fall dar. Indem sie die größeren Betriebe beinahe exklusiv an westliche, zumeist westdeutsche, Investoren verkaufte, hat die Treuhandanstalt die ostdeutschen Großunternehmen in das westdeutsche Eigentumssystem integriert. Das westdeutsche Kontrollsystem und die westdeutsche Mitbestimmung geben nun den Ton an. Nichts Neues oder Unvorhergesehenes hat sich entwickelt. Die Organisationsstrukturen sind das Resultat der Übernahme des westdeutschen Rechtes. Man hat keinen besonderen Versuch unternommen, kleineres Eigentum bei der Umgestaltung der Eigentumsstruktur der Großunternehmen zu fördern oder zu schaffen.

Dergleichen konnte in keinem anderen Land Mittel- und Osteuropas geschehen. Dort war es unumgänglich, daß die Privatisierung der großen Staatsbetriebe neue Wege wählen mußte, und das daraus erwachsende Privateigentumsregime ist keineswegs evident. Wir wollen etwas näher auf die Beispiele der tschechischen und polnischen Massenprivatisierung eingehen. Auch der russische Fall kann sich als sehr aufschlußreich erweisen. Dort geht es jedoch noch so chaotisch zu, daß sich über die beabsichtigte und die tatsächlich entstehende Kontrollstruktur bislang nur wenig sagen läßt (vgl. *Meyer 1993; Malle 1994*). Vorherrschendes Merkmal der russischen Privatisierung der Großunternehmen ist die interne Privatisierung, d. h. die oben erwähnte faktische Eigentumsrechtsstruktur der späten sozialistischen Phase wird jetzt mit privaten Eigentumstiteln legalisiert. Trotz einer umfangreichen Literatur zur effizienten Insider-Kontrolle im Zusammenhang mit der Arbeiterselbstverwaltung ist ein solches Regime in der Praxis nicht sonderlich für seine Effizienz bekannt. Die augenblicklichen Leistungen der russischen Wirtschaft bei der Anpassung und Umstrukturierung falsifizieren diesen Satz nicht.

Im Falle Polens und der ehemaligen Tschechoslowakei sind wir nicht so sehr am Privatisierungsverfahren interessiert, als an der sich daraus ergebenden Ausübung privater Eigentumsrechte. Das Privatisierungsverfahren widerspiegelt die Ausgangsbedingungen in den beiden (oder jetzt drei) Ländern, einer gemischten Ordnung mit Staatseigentum und Arbeiterselbstverwaltung in Polen und mehr oder minder orthodoxem Staatseigentum in der Tschechoslowakei. Die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen sind auch für die unterschiedliche Ausführungsgeschwindigkeit verantwortlich. Das polnische Projekt wurde 1991 konzipiert und leicht revidiert in einem Gesetz von 1993 festgelegt (vgl. *Blaszczyk / Dabrowski 1994; Chilosi 1994*). Zur Ausführung ist es aber erst ab 1995 gekommen. Das tschechoslowakische Projekt ist mit zwei Privatisierungsrunden bereits weit vorangeschritten.

Kern beider Projekte ist die kostenlose Verteilung von Eigentumstiteln an die gesamte Bevölkerung. Die Absicht, kleineres Eigentum oder Volkskapita-



lismus zu schaffen, ist offensichtlich. Formell müssen die Bürger Kupons oder Vouchers zu einem Preis erwerben, der nur die Transaktionskosten der Prozedur deckt. Im polnischen Fall werden die Kupons für die Privatisierung der Nationalen Investmentfonds (NIF) verwendet. Für einen Kupon erhält man einen gleichen Anteil an jedem der Fonds, deren Zahl jetzt auf 15 festgelegt wurde. Die Privatisierung der NIF ist jedoch erst der letzte Schritt des Verfahrens (vgl. *Thieme* 1995). Zuvor findet die formelle Privatisierung der Staatsbetriebe statt, wobei der Staat alleiniger Anteilseigner der NIF bleibt.

Die Anteile der privatisierten Staatsunternehmen verteilen sich auf folgende Weise:

- 33% gehen an einen NIF,
- 27% werden mehr oder minder gleichmäßig auf alle übrigen NIF verteilt,
- 15% erhalten die Beschäftigten des Unternehmens kostenlos,
- die restlichen 25% bleiben vorläufig im Staatsbesitz.

Der offensichtlichen Intention nach übt der führende NIF aktive Kontrollrechte aus, während die übrigen Anteilseigner, einschließlich der staatlichen Vermögensverwaltung, von ihren Eigentumsrechten passiven Gebrauch machen sollen. Der Belegschaftsanteil von 15% zielt nicht auf eine Insider-Kontrolle oder Syndikalismus. Denn die 15% sind nicht strukturell für die Beschäftigten reserviert. Sie werden an die augenblickliche Belegschaft verteilt, um ihre Zustimmung zum Privatisierungsprojekt zu gewinnen (schließlich verliert sie Selbstbestimmungsrechte). Es ist jedoch zu erwarten, daß diese Anteile im Laufe der Zeit im Markt aufgehen.

Zentrales Element der Kontrollstruktur für die privatisierten Staatsbetriebe ist der führende NIF – ein Kontrollintermediär. Die Bezeichnung Investmentfonds ist deshalb etwas irreführend. Denn die NIF sind keineswegs reine Risikostreuer wie ihre westlichen Entsprechungen. Ein derartiges Verhalten wäre nur mit Bezug auf ihre Minderheitsbeteiligungen zu erwarten. Hinsichtlich des ihnen zugewiesenen führenden Anteils sollen sie sich wie Holding-Gesellschaften verhalten und aktive Kontrolle ausüben. Sie müssen also beides kombinieren: unternehmerische Holding-Gesellschaft und risikostreuende Investmentgesellschaft. Die Frage ist nur, ob sie dies wollen. Auch der führende NIF kann grundsätzlich seine Anteile verkaufen und sein Vermögen anderweitig anlegen.

Als führender Anteilseigner kontrolliert jeder NIF ungefähr 30 privatisierte Großbetriebe. Aus Gründen der Wettbewerbspolitik werden Konkurrenten in verschiedene NIF plziert. Effektiv kann dies jedoch nur sein, wenn die NIF wirklich miteinander konkurrieren und nicht kooperieren. Die rechtlichen Regelungen sind vorläufig noch schwach. Die Idee jedoch, daß die privatisierten Unternehmen ihre Gewinne auf Wettbewerbsmärkten maximieren und daß die NIF sozusagen als Schiedsrichter darauf achten, daß sie dies auch effektiv tun, scheint etwas naiv. Selbst wenn die NIF keine eigene Unternehmensstrategie

entwickeln sollten, wird man doch einen Druck von unten erwarten müssen, ihre Verbindungen, Hebel und Möglichkeiten des Rent-seeking auszunutzen.

NIF sind keine Anlagefonds, die mit einem Stab von einigen wenigen Analysten auf einem effizienten Kapitalmarkt operieren. Andererseits sind sie auch noch keine Konzernzentrale, die 30 oder mehr Unternehmen steuert und kontrolliert. Das Gesetz über die NIF erwartet nicht einmal, daß die NIF ihr Vermögen selbst verwalten; denn es sieht selbständige Managementunternehmen vor, die auf vertraglicher Basis die Arbeit für den Fonds verrichten (*Thieme* 1995). Die selbständigen Managementfirmen bestehen zumeist aus polnisch-ausländisch gemischten Konsortien. 13 der 15 NIF haben von dieser Möglichkeit, ihre Pflichten zu delegieren, Gebrauch gemacht. Das führt zu einer Komplizierung des Prinzipal-Agent-Problems und zu einer großen Zahl möglicher Interessenkonflikte (*Lawniczak* 1996). Es stellt sich nun vor allem die Frage: wer kontrolliert die NIF?

Die ursprüngliche Idee, ausländische Fachleute anzuheuern, die kein direktes Interesse haben, hat sich offensichtlich in den Managementfirmen materialisiert. In der Anfangsphase bleiben die NIF zu 100% in Staatseigentum, und die primären Fondsmanager werden von einem Aufsichtsrat ernannt und kontrolliert, der selbst wiederum von einer staatlichen Kommission eingesetzt wird. Das läuft auf das italienische Modell der politischen Kontrolle hinaus, das durch den 25%igen Staatsanteil am Kapital der privatisierten Unternehmen noch verstärkt wird. Nach der Privatisierung der NIF sollen natürlich ihre Anteilseigner, die Bevölkerung, die Kontrolle ausüben. Anteilseigner von Anlagegesellschaften üben in der Regel ihre Eigentumsrechte passiv aus. Man darf also mit Recht erwarten, daß die politische Kontrolle bestehen bleibt. Allerdings machen einige Fonds bereits von der Möglichkeit Gebrauch, Firmen aus ihrem Portefeuille zu verkaufen, was zu einer „normalen“ Kapitalprivatisierung führt.

In Polen geht man davon aus, daß sich im Laufe der Zeit ein Kapitalmarkt entwickelt und die passive Kontrolle effektiv macht. Das ist jedoch mehr als zweifelhaft. Angenommen, die NIF halten führende Anteile, die sie möglicherweise auf dem Markt mit herumirrenden Belegschaftsanteilen noch erweitern. Weiter angenommen, die NIF kooperieren bei der Ausübung ihrer Minderheitsstimmrechte und setzen die entsprechenden Anteile nicht zu Spekulationszwecken ein. Die staatliche Vermögensverwaltung spekuliert definitionsgemäß nicht. Der verbleibende Kapitalmarkt wird äußerst schmal sein, und es gibt auf ihm wenig Sachverstand, der den Markt zu überlisten versucht und ihn damit effizient macht. Schauen wir uns die Eigenschaften der Kontrollsysteme in Tabelle 2 an, dann scheint recht deutlich, daß die polnische Massenprivatisierung auf ein netzwerk-orientiertes System hintendiert.

Der ursprüngliche Grundgedanke des tschechoslowakischen Privatisierungsprojekts war ebenfalls eine Spielart von Volkskapitalismus: Ein wesentli-

cher Teil der Eigentumsanteile von Großunternehmen sollte kostenlos an die Bevölkerung verteilt werden. Die Vouchers, die die Bürger gegen eine geringe Gebühr erwerben konnten, dienten auf den Privatisierungsauktionen dazu, den Wert der zu privatisierenden Betriebe zu bestimmen und die Aktien entsprechend den Präferenzen der Bevölkerung zu verteilen. Das heißt also, weder Wert noch Zuteilung der Eigentumsrechte waren wie in Polen von vornherein festgelegt.

Da die Vouchers übertragbar waren, konnten sie auch auf Investmentgesellschaften (IG) gegen Fondszertifikate oder Anteile übertragen werden. Die IG sind völlig spontan aufgetaucht (die Fama berichtet, daß Zigeuner in der böhmischen Kleinstadt Jihlava die zündende Idee hatten, die dann von der ausländischen Harvard Gruppe weiter entwickelt wurde, um schließlich von den tschechoslowakischen Finanzintermediären imitiert zu werden (*Kenway / Chlumský* 1995, S. 29)). Jedenfalls wurden sie nicht von den Designern des Projekts als sein Kernstück geplant. Das kann man z. B. an der gesetzlichen Regulierung der IG ablesen, die erst *ex post* erfolgte. Flexibilität und Offenheit für evolutionäre Entwicklungen sind Kennzeichen des tschechischen Projekts. Sie machen es für uns allerdings auch unmöglich, die Eigentumsverhältnisse der privatisierten Großunternehmen im allgemeinen zu beschreiben (vgl. *Dlouhý / Mládek* 1994; *Mejstrik / Burger* 1994; *Schmögnerová* 1994). Die Slowakei geht nach Gewinnung der staatlichen Unabhängigkeit bei der Privatisierung eigene Wege, auf die hier nicht eingegangen wird.

Die tschechischen IG sind Privatunternehmen, die von Individuen oder von anderen Unternehmen, in der Hauptsache von Finanzintermediären, gegründet wurden. Zu Beginn des Privatisierungsprozesses gab es 429 IG, die auf dem Markt für Vouchers um die Investitionspunkte der Bevölkerung konkurrierten, von denen sie in der ersten Runde 72% erhielten. Allerdings konnte eine einzelne IG mehrere Investmentfonds auflegen. Dadurch und durch unterschiedliches Vertrauen des Publikums in die einzelnen Institute ergab sich eine erhebliche Konzentration der Kontrollrechte. Die 14 größten IG, mit einer Ausnahme alle von Banken und Versicherungen aufgelegt, vereinigten 55% der Investitionspunkte (Vouchers) und 42% der in der ersten Runde verteilten Aktien auf sich. Der größte Fonds, von der Tschechischen Sparkasse aufgelegt, erhielt immerhin 11% aller Investmentpunkte und erwarb damit 7,5% aller Aktien der ersten Privatisierungsrunde (*Dlouhý / Mládek* 1994, S. 168). Das zeigt auch, daß die IG im Schnitt die teureren Aktien erworben haben, d. h. in die potentiell gewinnträchtigeren Unternehmen eingestiegen sind.

Auch in diesem Fall sind die IG *de facto* das Kernstück der Kontrollstruktur. Die kleinen IG, die sich eher als Risikostreuer verhalten, und die Bürger, die ihre Vouchers selbst eingesetzt oder die direkt Anteile erworben haben, bilden ein Potential für den Kapitalmarkt, d. h. für die passive Kontrolle, die ursprünglich das Ziel der Massenprivatisierung war. Je mehr die großen IG jedoch auf

diesem Markt ihre Portefeuilles anfüllen, desto dünner wird der Markt werden. Die großen IG spielen wahrscheinlich eine dominierende Rolle, und sie üben ihre Eigentumsrechte aktiv aus. Das Gesetz gesteht ihnen einen maximalen Anteil von 20% an einem privatisierten Unternehmen zu. Dieses Limit wird sehr oft ausgeschöpft und die Beschränkung als hinderlich gesehen (*Schmögnerová* 1994). Außerdem läßt es sich durch Gründung weiterer selbständiger IGs leicht umgehen.

Auch hier ist die Idee, die Anteilseigner würden ihre IG anders als passiv über den Kapitalmarkt kontrollieren, eine Illusion. Das bedeutet, daß die Manager der IG entweder selbständig oder innerhalb einer Unternehmensfamilie operieren. Und das ist entsprechend den Gründungsverwandtschaften häufig eine bankzentrierte Familie. *Investicní banka* hat z. B. 12 Investmentfonds gegründet. Kann man erwarten, daß sie unabhängig voneinander arbeiten? Die Bildung von Koalitionen zwischen einzelnen Fonds ist bereits im Gange. Verschränkte Aufsichtsräte, Netzwerke und strategische Kooperationen werden damit sehr wahrscheinlich. Wie generell in Mittel- und Osteuropa braucht die tschechische und slowakische Industrie viel Kapital für ihre Restrukturierung. Auch das bringt die Banken in eine zentrale Position. Kurzum, die Elemente des deutschen bankzentrierten Modells der Unternehmenskontrolle sind alle vorhanden oder, wie *Dlouhý / Mládek* (1994, S. 169) feststellen: „*Despite heroic attempts of the architects of Czech voucher privatization to create a US-style capital market, we have finished with something much closer to the German system of 'corporate banking ownership'*“.

*Kenway / Chlumský* (1995, S. 27) behaupten, das Auftreten der Investmentfonds hätte das Problem der Unternehmenskontrolle nicht gelöst, sondern nur verschoben, denn schließlich laute jetzt die Frage, wer die IG kontrolliere. Darin ist ihnen nur bedingt recht zu geben. Sicher, wo die Banken die IG kontrollieren, ist zu fragen, wer das Bankmanagement kontrolliert. Auch die Banken wurden privatisiert, dies aber nur partiell. Der Staat, d. h. der Nationale Eigentumsfonds, hat sich bei den meisten Banken ein Anteilspaket zwischen 40 und 45% vorbehalten (*Capek* 1995, S. 7; *Dlouhý / Mládek* 1994, S. 169). Wenn das Gesetz es verbietet, daß von Banken aufgelegte Investmentfonds in ihre Mütter investieren, läßt sich dies über die Gründung selbständiger IG umgehen: *Investicní Banka* hat ihre bereits erwähnten 12 Investmentfonds nicht direkt, sondern über eine selbständige Investmentgesellschaft aufgelegt und dann 17% ihrer eigenen Anteile bei der Privatisierung erworben (*Capek* 1995, S. 8). Es steht also zu vermuten, daß die Bankmanager bei nur marginaler Kontrolle durch den Staat relativ unbeeinflußt operieren können.

Diese Form der *Insider*-Kontrolle ist für die deutsch-japanische Variante des netzwerk-orientierten Kontrollsystems kennzeichnend. Es hängt im wesentlichen von der „Wettbewerbs“-Kultur ab, die sich innerhalb des Netzwerks herausbildet, ob die Kontrolle einigermaßen effizient erfolgt oder nicht. Die Oli-

garchie, die das Netzwerk konstituiert, gibt sich – z. B. über Eliteschulen wie in Frankreich – Normen, die Funktionalität sicherstellen sollen. Der automatische Wettbewerbsdruck des Marktes ist vergleichsweise schwach. Beides, Normen und Marktdruck, muß sich in den Transformationsländern erst entwickeln. Es ist deshalb zu früh festzustellen, ob die im Rahmen der Privatisierung entstandenen Systeme der Unternehmenskontrolle effizient sind.

## F. Schlußfolgerungen

Es zeichnet sich die Schlußfolgerung ab, daß Polen und die tschechische und slowakische Republik zu einem aktiven Regime der Unternehmenskontrolle tendieren, ersteres mit einer Neigung zum italienischen Modell der politischen Kontrolle, letztere mit einer Neigung zum deutschen bankzentrierten Modell. Das amerikanische Modell der passiven Kontrolle über den Kapitalmarkt wird für die Ausübung der privaten Eigentumsrechte nur von zweitrangiger Bedeutung sein. Das schließt nicht aus, daß hochgradig spekulative Kapitalmärkte entstehen. Doch ist vorläufig nicht zu erwarten, daß das Kapitalmarktverhalten der privatisierten Betriebe leitende Zielsetzung für ihre Manager wird. Es klingt etwas paradox, aber es besteht eine gewisse Wahrscheinlichkeit, daß der mit der Massenprivatisierung beabsichtigte Volkskapitalismus im Modell oligarchischen Privateigentums, dem Finanzkapitalismus oder dem Staatskapitalismus endet.

Diese Entwicklung war nicht in allen Fällen erklärtes Ziel der Systemdesigner. Nicht nur unter den ausländischen Beratern gab es eine gewisse Präferenz für das markt-orientierte System der Unternehmenskontrolle, die sich, wie wir sahen, durchaus theoretisch begründen läßt. Zwei Gründe lassen sich für die mehr oder minder spontane Herausbildung des netzwerk-orientierten Systems anführen. Zum einen wird im Übergangsstadium vom Plan zum Markt eine effektive Beherrschung der Unternehmensentscheidungen dringend gebraucht. Doch alle Märkte sind schwach entwickelt und können deshalb nur unzureichend zwischen gut und schlecht operierenden Firmen und Managern diskriminieren. Es gibt gute Argumente dafür, nicht den Markt und das Konkurrenzrecht allein über das Überleben der Unternehmen entscheiden zu lassen. Der zweite Grund ist eng mit dem ersten verbunden. Historisch ist die aktive Unternehmenskontrolle der passiven vorausgegangen. Denn effiziente Märkte brauchen lange Zeit, sich zu entwickeln. Im kapitalistischen System des 19. Jahrhunderts herrschte, auch in Amerika, das patronale Modell des Eigentümer-Unternehmers vor. Wenn man allerdings die damit verbundene schiefe Vermögensverteilung vermeiden will und wenn gleichzeitig fähige Unternehmer-Eigentümer nicht in ausreichender Zahl zur Verfügung stehen, dann ist die Spezialisierung der Kontrolle in Kontroll-Intermediären eine denkbare Alternative. Sowohl theoretisch wie historisch kann das aktive Kontrollmodell als



intermediäre Stufe auf dem Weg zum perfekten markt-orientierten Modell betrachtet werden. Allerdings zeigt das Überleben des netzwerk-orientierten Modells auch in hochentwickelten Volkswirtschaften, daß Pfadabhängigkeit dieser intermediären Stufe ein relativ langes Leben verleihen kann.

Als Resultat der Spezialisierung schaffen verschränkte Aufsicht und Netzwerke eine Schicht von wenigen hundert einflußreichen Leuten, die die Wirtschaft lenken und kontrollieren. Managementfähigkeiten sind ein äußerst knapper Produktionsfaktor – sicher im Übergang von der Planwirtschaft zur Wettbewerbswirtschaft. Man kann also die Ansicht vertreten, daß das oligarchische Modell diesen knappen Faktor optimal ausnutzt. Damit kehren wir zur Ausgangsfeststellung zurück, daß fehlende private Eigentumsrechte eine wesentliche Ursache für die Ineffizienz und den Zusammenbruch der sozialistischen Wirtschaftsordnungen waren. Die rechtliche Bereitstellung von Privateigentum beschreibt weder, noch bestimmt sie ausreichend das komplexe Geflecht von Herrschafts- und Kontrollmechanismen, das nötig ist, um das Segment der Großunternehmen mit befriedigendem Ergebnis arbeiten zu lassen. Deshalb reicht es für die wirtschaftliche Umgestaltung und den Erfolg in den Transformationsländern nicht aus, das Institut des Privateigentums konstitutionell zu sichern. Die Beispiele der westlichen kapitalistischen Systeme bieten keine Vorbilder, die man unbesehen übernehmen könnte, um das Problem der Unternehmenskontrolle zu lösen. Was in einer bestimmten kulturellen Umgebung effizient zu sein scheint, kann in einer anderen Umgebung zum Mißerfolg führen. Damit ist auch für institutionelle Innovationen noch Platz.

## Literaturverzeichnis

- Allen, F. / Gale, D. (1995), A welfare comparison of intermediaries and financial markets in Germany and the US, European Economic Review 39, S. 179-209.*
- Andreff, V. (1996), Corporate Governance of Privatized Enterprises in Transforming Economies: A Theoretical Approach, Most Economic Policy in Transitional Economies 6-2, S. 59-80.*
- Aoki, M. (1995), Controlling Insider Control: Issues of Corporate Governance in Transition Economies, in: Aoki, M. / Kim, H.-K., Hg., Corporate Governance in Transitional Economies. Insider Control and the Role of the Banks, Washington, S. 3-29.*
- Barca, F. (1996), On Corporate Governance in Italy: Issues, Facts and Agenda, Nota di Lavoro 10.96, Banca d'Italia, Rom.*
- Berliner, J. (1976), The Innovation Decision in Soviet Industry, Cambridge, Mass.*
- Blaszczyk, B. / Dabrowski, M. (1994), The Privatization Process in Poland, in: Privatization in the Transition Process. Recent Experiences in Eastern Europe, Genf, S. 85-117.*
- Bonin, J.P. / Putterman, L. (1987), Economics of Cooperation and the Labor-Managed Economy, London.*



- Capek, A.* (1995), Privatization of Banks and their Credit Policy during the Transition in the Czech Republic, Discussion Paper, CASE, Warschau.
- Charkam, J.* (1994), Keeping Good Company: A Study of Corporate Governance in Five Countries, Oxford.
- Chilosi, A.* (1994), Property and management privatization in Eastern European transition: The economic consequences of alternative privatization processes, ACES annual scientific meeting, Boston, 3-5 January 1994.
- Dallago, B.* (1994), Some Reflections on Privatization as a Means to Transform the Economic System: The Western Experience, in: Wagener, H.-J., Hg., The Political Economy of Transformation, Heidelberg, S. 113-43.
- Demsetz, H.* (1988), The organization of economic activity, Vol 1: Ownership, control, and the firm, Oxford.
- Dlouhý, V. / Mládek, J.* (1994), Czech privatization, Economic Policy 19, S. 155-170.
- ECE* (1993), Economic Survey of Europe 1992-93, New York.
- Edwards, J. / Fischer, K.* (1994), Banks, Finance and Investment in Germany, Cambridge.
- Frydman, R. / Rapaczynski, A.* (1994), Privatization in Eastern Europe: Is the State Withering Away?, Budapest.
- Furubotn, E.G.* (1994), Future Development of the New Institutional Economics: Extension of the Neoclassical Model or New Construct?, Lectiones Jenenses No. 1, Jena.
- Grossman, S.J. / Hart, O.D.* (1986), The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration, Journal of Political Economy 94, S. 691-719.
- Grotius, H.* (1950), De iure praedae commentarius (Commentary on the Law of Prize and Booty), in: Scott, J.B., Hg., Oxford.
- Hart, O.D. / Moore, J.* (1990), Property Rights and the Nature of the Firm, Journal of Political Economy 98, S. 1119-58.
- Issing, O. / Leisner, W.* (1976), Kleineres Eigentum, Grundlage unserer Staats- und Wirtschaftsordnung, Göttingen.
- Kenway, P. / Chlumský, J.* (1995), Privatization and the Behaviour of Firms: What Difference have Investment Privatization Funds Made in the Czech Republic University of Reading, Department of Economics, Discussion Papers Series A, Vol. VIII.
- Kort, J. de* (1994), Interactions between the planner, managers and workers in centrally planned economies, Diss., Tilburg.
- Lawniczak, R.* (1996), A Polish Experiment in Corporate Governance of the National Investment Funds (NIFs), paper presented at the 4th EACES conference, Grenoble.
- Macey, J.R. / Miller, G.* (1995), Corporate Governance and Commercial Banking: A Comparative Economic Perspective with Emphasis on Germany, Japan and the United States, Working Paper No. 1/95, International Centre for Economic Research, Torino.
- Malkiel, B.G.* (1992), Efficient Market Hypothesis, in: Newman, P. / Milgate, M. / Eatwell, G., Hg., The New Palgrave Dictionary of Money and Finance, London, S. 739-44.
- Malle, S.* (1994), Privatization in Russia: a comparative study in institutional change, in: Csaba, L., Hg., Privatization, Liberalization and Destruction. Recreating the Market in Central and Eastern Europe, Aldershot, S. 71-101.

- Mejstrik, M. / Burger, J.* (1994), Vouchers, Buyouts, Auctions: The Battle for Privatization in the Czech and Slovak Republics, in: *Privatization in the Transition Process: Recent Experiences in Eastern Europe*, Genf, S. 187-222.
- Meyer, M.* (1993), Vouchers and the financing of the Russian economy, *Most* 1993.3, S. 95-125.
- Mises, L.* (1920), Die Wirtschaftsrechnung im sozialistischen Gemeinwesen, *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik* 47, S. 86-121.
- Miyajima, H.* (1995), The Privatization of Ex-Zaibatsu Holding Stocks and the Emergence of Bank-Centered Corporate Groups in Japan, in: Aoki, M. / Kim, K.-H., Hg., *Corporate Governance in Transitional Economies. Insider Control and the Role of Banks*, Washington, S. 361-403.
- Moerland, P.W.* (1995), Corporate Ownership and Control Structures: An International Comparison, *Review of Industrial Organization* 10, S. 443-64.
- Richter, R. / Furubotn, E.* (1996), *Neue Institutionenökonomik*, Tübingen.
- Schmögnerová, B.* (1994), Privatization in Transition. Some Lessons from the Slovak Republic, in: *Privatization in the Transition Process. Recent Experiences in Eastern Europe*, Genf, S. 223-45.
- Thieme, H.J.* (1995), *The Legal Structure of the National Investment Funds*, Warschau.
- Tirole, J.* (1988), *The Theory of Industrial Organization*, Cambridge, Mass.
- Weitzman, M.* (1980), The 'Ratchet Principle' and Performance Incentives, *Bell Journal of Economics* 11, S. 302-08.
- Wijnbergen, S. van / Marcincin, A.* (1995), *Voucher Privatization, Corporate Control and the Cost of Capital: An Analysis of the Czech Privatization Programme*, CEPR Discussion Paper No. 1215, London.

# **Marktgenossenschaften und Systemtransformation: Transformationswirkungen kooperativer Unternehmen**

Von *Karl-Hans Hartwig*, Bochum

## **A. Vorbemerkung**

Traditionell gelten Genossenschaften als „Kinder der Not“, die in Form kollektiver Selbsthilfe dem einzelnen die Bewältigung wirtschaftlicher und sozialer Veränderungen vor allem in Phasen raschen und tiefgreifenden gesellschaftlichen Wandels erleichtern. Allein auf sich gestellt, fühlt der Mensch sich in solchen Zeiten leicht überfordert und gerät schnell in Gefahr, in die wirtschaftliche und soziale Marginalität gedrängt zu werden (*Boettcher* 1985, S. 22 ff.; *Sundhaussen* 1993, S. 6). Wie die Geschichte zeigt, fällt denn auch die erste große Gründungswelle von Genossenschaften in die Zeit der industriellen und landwirtschaftlichen Revolution im 19. Jahrhundert. Gleichermäßen nahm die Genossenschaftsbewegung einen starken Aufschwung nach dem II. Weltkrieg, in dem der Übergang von einer autarken Kriegswirtschaft zu einer weltmarktintegrierten Marktwirtschaft ebenso zu bewältigen war, wie die tiefen wirtschaftlichen Verwerfungen des Krieges (*Röpke* 1992, S. 15).

Dabei erfüllten die Genossenschaften – sofern sie auf freiwilliger Basis zustande kamen – keineswegs die ihnen häufig zugedachte Rolle als Alternative zur Markt- und Wettbewerbswirtschaft. Vielmehr dienten sie den „in Not Geratenen“ dazu, durch Selbsthilfe und aktive Teilnahme am Wirtschaftsgeschehen die Vorteile von Markt und Wettbewerb für sich zu nutzen. Genossenschaften trugen nicht zur Beseitigung der Marktkoordination bei, sondern zu einer Verlagerung und zur Erhaltung und Erweiterung von bestehenden Märkten ebenso wie zur Schaffung neuer Märkte (*Eschenburg* 1992, S. 92). Da Genossenschaften somit marktwirtschaftliche Ordnungen zu stabilisieren scheinen, stellt sich automatisch die Frage, ob sie im gegenwärtigen Prozeß der Transformation von der ehemals sozialistischen Planwirtschaft nicht ähnliche Funktionen erfüllen können, handelt es sich doch dabei einmal um die Herausbildung marktwirtschaftlicher Systeme und ist der Transformationsprozeß zudem durch erhebliche wirtschaftliche und soziale Umbrüche gekennzeichnet.

## B. Genossenschaften im Sozialismus

Am 26. Mai 1988 verabschiedete der Oberste Sowjet der UdSSR erstmals ein Gesetz, dessen Entwurf kontrovers diskutiert und das erst nach einer Reihe von Änderungen und mit mehreren Gegenstimmen gebilligt wurde (*Weissenburger* 1988). Es war das „Gesetz über die Genossenschaften“, das am 1. Juli 1988 in Kraft trat und die Gemüter so stark erregte, daß seine Gegner bis zuletzt versuchten, wenn nicht das Gesetz selbst, so doch zumindest seine Anwendung durch steuerpolitische Maßnahmen mit einem steilen Steuerprogressionsverlauf und einem Spitzensteuersatz von 90% zu verhindern.

Der Grund für diese Erregung war weniger mit der Bezeichnung des Gesetzes verbunden, denn Genossenschaften hatte es sowohl in der Sowjetunion als auch in den anderen sozialistischen Staaten in verschiedenen Varianten immer gegeben. Er bestand vielmehr darin, daß die nach dem Gesetz von 1988 gegründeten Genossenschaften – ähnlich dem revidierten polnischen Genossenschaftsgesetz vom September 1982 – mit den traditionellen Genossenschaften im Sozialismus so gut wie nichts mehr gemein haben sollten. Die sozialistischen Genossenschaften waren straff in das System der zentralen Planung und Lenkung eingebunden und das Genossenschaftseigentum galt als eine dem Individualeigentum zwar überlegene, dem Volkseigentum jedoch deutlich unterlegene Eigentumsform. Ihre Legitimation bezogen sie daraus, als ökonomischer Lückenbüßer bei Planversagen und als „Schulen des Sozialismus“ zu dienen (*Hartwig* 1985; 1990). Demgegenüber konnten die neuen Genossenschaften wirtschaftlich selbständig agieren. Als juristische Personen, die selbständig bilanzieren und deren freiwillige Mitglieder die Eigentümer des Betriebsvermögens sind, hatten sie das Recht, ihre Produktion, ihre Lieferanten und ihre Preise selbst zu bestimmen und beliebig hohe Löhne an ihre Mitarbeiter zu zahlen. Sie konnten Produktionsmittel nach eigenem Ermessen erwerben und veräußern, über die Verwendung ihrer Erträge entscheiden und ihre Vertragsbeziehungen frei gestalten. Bei alledem waren sie den Staatsbetrieben rechtlich gleichgestellt, womit das Dogma von der Überlegenheit des Volkseigentums offiziell aufgehoben wurde (*Gesetz der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken über das Genossenschaftswesen in der UdSSR* 1988).

Unter diesen Umständen war es kein Wunder, daß Funktionäre und Bürokraten einen Verlust ihrer Macht und ihrer Privilegien befürchteten und nicht wenige sogar den Untergang des Sozialismus prophezeiten (*Holtbrügge* 1990, S. 201). Die Befürworter des Genossenschaftsgesetzes – allen voran *Gorbatschow* und *Ruzkoy* – hielten dem entgegen, daß es überhaupt nicht darum gehe, den Sozialismus abzuschaffen, sondern vielmehr, die schöpferischen Fähigkeiten und die Initiative der neuen Genossenschaften gerade für die Stärkung des Sozialismus zu nutzen. Angesichts der enormen wirtschaftlichen Schwierigkeiten, mit denen die Sowjetunion seit den siebziger Jahren zunehmend zu kämpfen habe, sei es gerade das, „was wir heute am dringendsten

brauchen“ (*Gorbatschow* 1988). Die Befürworter beriefen sich dabei vor allem auf *Lenin*, der mit seiner Neuen Ökonomischen Politik zu Beginn der zwanziger Jahre den landwirtschaftlichen Genossenschaften und ihren Verbänden wieder erhebliche wirtschaftliche Freiräume zugestanden hatte, um die massiven Versorgungsprobleme zu bewältigen, die im Gefolge der Zwangskollektivierung und des Kriegskommunismus entstanden waren und die bolschewistische Herrschaft ernsthaft gefährdeten. Das mit dem Dekret „Über die landwirtschaftlichen Genossenschaften“ im August 1921 gestartete Experiment brachte zwar den gewünschten Erfolg, wurde aber von *Stalin* gestoppt. Die Genossenschaft sozialistischen Typs entstand, und es sollte fast 60 Jahre dauern, bis es von offizieller Seite zu einer Wiederbelebung relativ freier Genossenschaften in der Sowjetunion kam.

Die Erwartungen der sowjetischen Führung gründeten sich daher – ähnlich wie bei *Lenin* – vor allem darauf, daß genossenschaftliche Klein- und Mittelbetriebe eher in der Lage sein würden, die prekäre Versorgungslage der Bevölkerung zu verbessern als die inflexiblen Staatsbetriebe. Zudem sollten sie als Auffangbecken für jene dienen, die im Rahmen der Perestroyka in den Staatsbetrieben und öffentlichen Verwaltungen ihre Arbeitsplätze verlieren würden. Schließlich hatten bereits andere Länder – wie Ungarn und Polen – bereits seit Beginn der achtziger Jahre positive Erfahrungen mit den wieder weitgehend unabhängigen Kleingenossenschaften gemacht. Vor allem im stark unterentwickelten Dienstleistungssektor und in der Landwirtschaft erwiesen sie sich flexibler und im Hinblick auf Qualität, Kundenorientierung und Produktivität erheblich leistungsfähiger als die Staatsbetriebe. Letztere zu ersetzen, stand allerdings nicht zur Diskussion, auch wenn *Gorbatschow* das Genossenschaftsgesetz neben dem Außenwirtschafts- und Joint-Venture Gesetz von 1987 und dem Unternehmensgesetz von 1988 als Kernelement seiner Perestroyka bezeichnete (*Gorbatschow* 1988). Gedacht war vielmehr an einen ordnungspolitischen Gemischtwarenladen, der das weiterhin mit vielen staatlichen Eingriffen und dominierendem Staatseigentum versehene Wirtschaftssystem durch marktliche Elemente ergänzen sollte. Insofern war das Genossenschaftsgesetz auch eher ein Gesetz zur generellen Zulassung von privatwirtschaftlichen Aktivitäten im kleinen Rahmen, so daß verschiedenste Arten von kleinen Privatunternehmen unter der Bezeichnung „Genossenschaft“ firmierten. Außerdem wurden ihre wirtschaftlichen Aktivitäten nicht nur durch das Gesetz selbst, sondern durch eine Vielzahl von Eingriffen eingeschränkt. So sieht bereits Artikel 1 des noch immer geltenden Gesetzes die Einordnung der allein als Produktivgenossenschaften zulässigen Kleinbetriebe in das politische und ökonomische System der UdSSR und die führende Rolle des volkseigenen, d.h. staatlichen Eigentums vor. Gemäß Artikel 10 sollen die Genossenschaften nicht nur dem Interesse ihrer Mitglieder, sondern auch den Kollektiv- und Staatsinteressen dienen. Artikel 18 schreibt vor, daß sie zwar eigenverantwortliche Entschei-

dungen treffen, sich dabei allerdings an den langfristigen Preisnormen der Behörden zu orientieren und bei Staatsaufträgen die zentral festgelegten Preise zu akzeptieren haben. Waren damit bereits formal erhebliche Einwirkungsmöglichkeiten der zentralen Staats- und Wirtschaftsorgane gegeben, so wurden sehr schnell nach Inkrafttreten des Gesetzes die Tätigkeitsbereiche der Genossenschaften eingeschränkt und ihre Aktivitäten immer stärker reglementiert. Schon nach kurzer Zeit existierten mehr als 100 Verordnungen und Erlasse von Unions- und Republikministerien sowie von regionalen und örtlichen Exekutivorganen für die Genossenschaften (*Peterhoff* 1993, S. 111; *Gramm* 1994, S. 10).

Es ist nicht anzunehmen, daß die neuen Genossenschaften die ihnen zuge dachte Rolle bei der Weiterentwicklung und Festigung des Sozialismus auf zentralplanwirtschaftlicher Basis hätten erfüllen können. Trotz ihrer unbestrittenen Effizienz wären sie als weitgehend autonome Wirtschaftseinheiten wohl zunehmend zu einem Störfaktor geworden, den man in seinen Aktivitäten immer stärker hätte einschränken müssen. Auch wenn eine solche Entwicklung sich bereits unmittelbar nach Inkrafttreten des Genossenschaftsgesetzes in der Sowjetunion andeutete, wird sich wohl ein empirischer Nachweis für diese Vermutung in absehbarer Zeit nicht erbringen lassen. Angesichts der mittlerweile eingeleiteten Transformation der ehemaligen sozialistischen Planwirtschaften in privatwirtschaftliche Marktwirtschaften stellt sich vielmehr die Frage nach der Rolle von Genossenschaften zudem in völlig umgekehrter Richtung: Entscheidend sind nun nicht mehr ihre Funktionen beim Übergang vom Kapitalismus zum Kommunismus – wie sie jahrzehntelang mit großem Eifer thematisiert wurden – oder im Rahmen der Weiterentwicklung des zur eigenständigen Gesellschaftsformation erklärten Sozialismus, sondern ihr Beitrag zur marktwirtschaftlichen Transformation und damit verbunden ihre Funktionen im Transformationsprozeß.

## C. Kennzeichen und Eigenschaften von Genossenschaften

Konzeptionell tragen nur solche wirtschaftlichen Organisationsformen zu Aufbau, Entstehung und Stabilisierung eines Wirtschaftssystems bei, die ordnungskonform ausgerichtet sind. Genossenschaften, die einen positiven Beitrag zur Transformation von sozialistischen Planwirtschaften in privatwirtschaftliche Marktwirtschaften leisten, können daher nur nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen organisierte Kooperationsformen sein. Dazu rechnen nach ökonomischem Verständnis alle kollektiven Selbsthilfeeinrichtungen, die auf dem freiwilligen Zusammenschluß eigennütziger Wirtschaftssubjekte beruhen und sich eines Gemeinschaftsbetriebes bedienen, dessen Zweck darin besteht, die wirtschaftlichen Interessen der Mitglieder zu fördern. Sie genügen den Prinzi-



pien der Selbstverwaltung und Selbstverantwortung ebenso wie den Prinzipien der Demokratie und der Autonomie (*Eschenburg* 1971; *Boettcher* 1981; *Grosskopf* 1990). Vereinfachend ausgedrückt sind Genossenschaften somit nichts anderes als Vereine, denen man sich anschließt, um persönliche Vorteile zu erlangen. Sie unterscheiden sich von anderen eigennützigen Vereinen, wie Sportklubs oder Verbänden, dadurch, daß sie eine Unternehmung betreiben und von Gemeinwirtschaften dahingehend, daß sie ihre Leistungen nur an ihre Mitglieder abgeben, nicht aber außenstehende Dritte fördern. Intern lassen sie sich danach differenzieren, ob sie ihren Mitgliedern als Fördergenossenschaften Güter und Dienstleistungen anbieten oder als Produktivgenossenschaften die optimale Verwertung der Arbeitskraft ihrer Mitglieder anstreben. Während im ersten Falle die Mitglieder ihre individuelle Wirtschaft weiter betreiben, also eine Identität von Träger und Kunde besteht, sind bei den Produktivgenossenschaften Beschäftigte und Mitglieder identisch (*Engelhardt* 1963; *Nutzing* 1988; *Jäger* 1991).

Aus ökonomischer Sicht entscheiden sich Individuen für eine genossenschaftliche Lösung dann, wenn die für sie damit verbundenen Vorteile ihre jeweiligen individuellen Aufwendungen übersteigen. Da für jeden einzelnen immer auch die Möglichkeit besteht, allein am Markt zu agieren oder sich mit anderen in einem erwerbswirtschaftlichen Unternehmen vertikal zu integrieren, müssen die Nettovorteile der Kooperation diejenigen dieser Alternativen übersteigen. Nettovorteile der Kooperation ergeben sich aus der Verbindung von Größenvorteilen mit wirtschaftlicher Autonomie der Beteiligten, aus der Ersparnis von markt- und unternehmensbezogenen Transaktionskosten und aus der Begrenzung von Risiken, die aus unerwarteten Datenänderungen und – vor allem – aus opportunistischem Verhalten der Transaktionspartner für den einzelnen resultieren (*Bonus* 1986; 1987; *Grosskopf* 1990a).<sup>1</sup> Indem die Mitglieder einer Genossenschaft z. B. über das von ihnen gemeinsam kontrollierte Unternehmen ihre jeweiligen einzelwirtschaftlichen Leistungen bündeln, verarbeiten und vermarkten oder Leistungen von Dritten billiger beziehen, erzielen sie Größenvorteile und Synergieeffekte, ohne ihre Selbständigkeit und Flexibilität zu verlieren. Gleichzeitig lassen sich durch die Verlagerung von Markttransaktionen in die Genossenschaft Kosten der Anbahnung, Abwicklung und Absicherung von Transaktionen sparen und das Risiko von Preisschwankungen mindern. Besonders aber können die Risiken eines opportunistischen Verhaltens reduziert werden, die aus Informationsasymmetrien und transaktionspezifischen Investitionen resultieren. Dabei entstehen Opportunismusprobleme nicht nur für denjenigen, der im Rahmen einer Transaktion ausbeutbar wird,

<sup>1</sup> Opportunismus wird hier in der Interpretation von *Williamson* (1990, S. 54) verstanden als „die Verfolgung des Eigeninteresses unter Zuhilfenahme von List. Das schließt krasse Formen ein wie Lügen, Stehlen und Betrügen, beschränkt sich aber keineswegs auf diese Punkte. Häufig bedient sich der Opportunismus raffinierter Formen der Täuschung“.

sondern letztlich auch für den potentiellen Opportunisten, muß er doch damit rechnen, daß andere keine oder nur besonders stark und damit aufwendig abgesicherte Wirtschaftsbeziehungen mit ihm eingehen. Die kooperative Bewältigung des Opportunismusproblems geschieht zum einen dadurch, daß die Mitglieder in ihrer Stellung als Eigentümer der Genossenschaft deren Unternehmenspolitik und damit ihren Transaktionspartner kontrollieren. Das genossenschaftliche Identitätsprinzip neutralisiert Abhängigkeiten und erleichtert den Verzicht auf besondere Aufwendungen zur Abwicklung und Absicherung von Geschäftsbeziehungen. Zum anderen verschafft das Instrument der gegenseitigen Haftung und Kontrolle den einzelnen Mitgliedern Reputation, weil es Außenstehenden den Verzicht auf opportunistisches Verhalten signalisiert.

Nun lassen sich marktliche Transaktionskosten und Risiken auch durch vertikale Integration verringern. Sie bedeutet aber für den einen der beiden Transaktionspartner den Verzicht auf wirtschaftliche Autonomie, denn er gibt Kontrollrechte über seine Aktiva an den anderen ab. Zudem ist vertikale Integration selbst mit Kosten verbunden (*Eger* 1995). Da selten eine Partei über alle Kontrollrechte bezüglich der zur Durchführung einer Transaktion benötigten Aktiva verfügt, die andere also residuale Kontrollrechte besitzt, entstehen nicht nur Kontrollaufwendungen, sondern besteht immer auch die Möglichkeit für unternehmensinternen Opportunismus. Mißlingt die Etablierung opportunistusmindernder Anreizstrukturen, kann Hierarchie als restriktive Organisationsform demotivierend wirken und die Abweichung zwischen Mitarbeiterzielen und Unternehmenszielen noch verstärken. Die Tendenz, sich mit den gegebenen Verhältnissen einzurichten, dominiert den Anreiz zur Suche nach unternehmenseffizienten Lösungen (*Beyer / Nutzinger* 1996, S. 23 ff.). Daneben verursacht vertikale Integration Koordinationskosten, die Gefahr von Inflexibilitäten und Opportunitätskosten immer dann, wenn damit ein Verzicht auf Vorteile der Arbeitsteilung, Spezialisierung und steigende Skalenerträge verbunden ist.

Genossenschaften profitieren davon, daß marktliche Transaktionen zu aufwendig oder mit hoher Abhängigkeit und dementsprechend mit hohen Ausbeutungsrisiken behaftet sind, eine vollständige vertikale Integration in einem hierarchisch organisierten Unternehmen aber aus Gründen von Autonomiebestrebungen der Akteure sowie unternehmensinternen Kosten und Risiken nicht zweckmäßig ist. Als hybride Organisationsformen, die marktliche und hierarchische Elemente miteinander verschmelzen (*Bonus* 1987), tragen sie dazu bei, daß der Austausch nutzenstiftender Leistungen effizienter und umfangreicher wird.

## D. Genossenschaften und Transformation

Die allgemeine wohlfahrtsstiftende Wirkung von Genossenschaften ist um so größer, je höher Transaktionskosten und Risiken auf Märkten und bei vertikaler Integration sind. Das ist offensichtlich in Phasen eines raschen und tiefgreifenden Wandels der Fall.

Auch die Transformation der ehemals sozialistischen Planwirtschaften mit ihrem dominierenden Staatseigentum in privatwirtschaftliche Marktwirtschaften bedeutet einen gewaltigen Umbruch. In seinem Verlauf kommt es zu einem sprunghaften Anstieg an Komplexität, Risiko und wechselseitiger Abhängigkeit der Akteure: Marktbeziehungen und Privatunternehmen mit ihrem komplexen Innenleben sind erst im Entstehen begriffen. Vielen ist ihre Funktionsweise weitgehend unbekannt oder nur im Zusammenhang mit der Schattenwirtschaft in eher schlechter Erinnerung. Geldtransaktionen, die generell für die Beteiligten hochsensibel sind, gewinnen plötzlich herausragende Bedeutung in Gesellschaften, die bislang weitgehend naturalwirtschaftlich organisiert waren. Kunden und Lieferanten wechseln häufig bei einer wenig diversifizierten Abnehmer- und Zulieferstruktur. All das verursacht hohe Transaktionskosten und schafft Abhängigkeiten bei relativ geringem Vertrauen in einer Situation, in der zudem noch der Staat erheblich zur institutionellen Unsicherheit beiträgt. Gleichzeitig bleiben in dieser Übergangsphase zunächst noch in vielen Bereichen die monopolistischen Marktstrukturen der sozialistischen Planwirtschaft erhalten, weil die Dezentralisierung und Privatisierung der großen Staatsbetriebe nicht von heute auf morgen gelingt. Teilweise entstehen auch neue Monopole, indem innovatorische Unternehmer neue Märkte und Marktnischen aufspüren, aber auch durch Vertreter der ehemaligen Führungsschicht, die sich über Beziehungen und Einflußnahme entsprechende Positionen verschaffen.

Wer unter solchen Bedingungen einzelwirtschaftlich agieren will, muß hohe Transaktionskosten aufwenden und hohe Einkommensrisiken eingehen. Das gilt um so mehr, je höher der Aufwand an jenen Investitionen ist, die an spezifische Transaktionen gebunden, für alle anderen Verwendungen aber wertlos sind. Anstatt nun auf eine Besserung der Situation und faire Partner zu warten, kann eine Kooperation mit anderen Gleichberechtigten Kosten und Risiken mindern. Solche Kooperationen sind einmal die Fördergenossenschaften, die Leistungen zu überschaubaren Konditionen bieten, aufwendige Markttransaktionen in die Genossenschaft verlagern, über Mitgliederkontrolle und gegenseitige Haftung nach innen und außen vertrauensbildend wirken, bürokratische Willkür abbauen sowie Monopolmacht unterlaufen. Aber auch Produktivgenossenschaften sind in der Lage, in dieser Umbruchphase ihre bekannten organisationsinternen Motivations- und Kontrolldefizite durch Transaktionskosten- und Risikominderung zu kompensieren. Zu den bedeutenden Problemen der Umbruchphase gehören nämlich neben den bereits genannten Friktionen

vor allem ein eklatanter Mangel an Kapital, eine völlige Neubewertung bisheriger Fähigkeitspotentiale und steigende Arbeitslosigkeit. Produktivgenossenschaften erleichtern als Teamgründungen unter solchen Bedingungen über Reputation die Kapitalbeschaffung und bewirken über die Zusammenlegung von Kapital und Fähigkeitspotentialen Produktivitätsgewinne und eine Risikostreuung für ihre Mitglieder. Gleichzeitig ermöglichen sie durch die Identität von Beschäftigten und Kapitaleigentümern qualifizierten Berufstätigen einen Kompromiß zwischen Selbstverwirklichung und der Arbeit in einem hierarchisch strukturierten Unternehmen. Schließlich reduzieren sie für ihre Mitglieder in einer Situation steigender Arbeitslosigkeit die aufwendige Suche nach einem Arbeitsplatz und das Risiko der Ausbeutung durch prä- und postkontraktualen Opportunismus. Ebenso wie die Fördergenossenschaften sind Produktivgenossenschaften, vor allem wenn sie überschaubar sind und die Mitglieder sich untereinander kennen, in der Lage, über deren Teilnahme an Unternehmensentscheidungen und die Beteiligung am gemeinsam erwirtschafteten Ertrag wechselseitiges Vertrauen zu schaffen, gerade in Situationen, die durch hohe Unsicherheit geprägt sind.

Empirische Untersuchungen über Unternehmensgründungen im Transformationsprozeß zeigen für Polen, Ungarn und Rußland ebenso wie Studien zur Perestrojka in der Sowjetunion, daß mehr als die Hälfte der befragten privaten Unternehmen im Team gegründet wurde, meist von gut ausgebildeten Spezialisten, daß mehr als drei Viertel der Gründer unter Kapitalmangel leiden und daß wesentliche Motive für die Gründung der Wunsch nach Unabhängigkeit und Selbstverwirklichung und das Streben nach Existenz- und Einkommenssicherung sind. Mehr als 70% der Befragten klagen über Probleme der Kreditbeschaffung, die u. a. daraus resultieren, daß die Banken die Finanzierung kleiner und mittlerer Unternehmen als zu aufwendig betrachten und aus Angst vor eigenen Konkursen vorrangig die eigentlich zahlungsunfähigen Staatsbetriebe kreditieren, gegen die sie uneinbringbare Forderungen in ihren Bilanzen halten. Etwa 70% leiden unter der Willkür von Behörden und Staatsbetrieben und gut die Hälfte unter zu wenig spezifizierten Beratungsangeboten, mit denen sie ihre mangelnden betriebswirtschaftlichen Kenntnisse und ungenügenden Managementerfahrungen kompensieren können (*Holtbrügge* 1990; *Jones / Moskoff* 1991; *Tschepurenko* 1995; *Hartwig / Staudt / Bestel / Rahe* 1996). Diese Probleme sind – zumindest in Teilen – jenen ähnlich, die zur Herausbildung von Genossenschaften in der Industrialisierungsphase geführt haben.

Aber auch in Bereichen, aus denen sich der Staat mit dem Übergang zur Marktwirtschaft zurückziehen mußte, ergeben sich für Genossenschaften Betätigungsfelder. Das betrifft etwa die Bereitstellung von Wohnraum durch Selbsthilfeeinrichtungen derjenigen, die sich den Risiken und Transaktionskosten des Wohnungsmarktes nicht aussetzen wollen, aber über zu wenig Kapital

verfügen, um direktes Wohneigentum zu schaffen. Solche Genossenschaften agieren als Vorteilsgemeinschaften der Beteiligten und unterscheiden sich von gemeinnützigen Sammlungsbewegungen oder sozialpolitischen Instrumenten und Fürsorgeeinrichtungen mit wohnungspolitischem Anspruch oder Auftrag (Jäger 1991). Das betrifft ebenso die Bereitstellung von Klubgütern oder Versicherungsleistungen (Grossekettler 1996): Klubgüter sind Güter, bei denen das Ausschlußprinzip anwendbar ist und gleichzeitig Nichtrivalität im Konsum besteht. Da die Versorgung eines zusätzlichen Nutzers keinerlei Grenzkosten verursacht, empfiehlt sich unter Effizienzgesichtspunkten eine Organisation, die ihren Mitgliedern gegen die Zahlung einer Bereitstellungsgebühr die Option verschafft, die entsprechende Leistung jederzeit ohne weiteres Entgelt in Anspruch zu nehmen. Für eine genossenschaftsspezifische Lösung sprechen dabei wiederum die Produktionsbedingungen. Mit jedem weiteren Mitglied sinken nämlich die Durchschnittskosten und damit der Beitrag pro Nutzer, woraus sich eine Tendenz zum natürlichen Monopol ergibt. Um daraus entstehende Ausbeutungsgefahren zu vermeiden, bietet sich nun eine genossenschaftliche Integration des Anbieters, der von den Mitgliedern kontrolliert wird. Als Ersatz für staatliche Produktions- und Bereitstellungsaktivitäten sind solche Lösungen etwa bei Schienennetzen, im öffentlichen Personennahverkehr oder bei Sparten-Rundfunkprogrammen möglich.

Bei Versicherungsleistungen, die im Sozialismus ebenfalls ausschließlich vom Staat bereitgestellt wurden, verursachen Informationsasymmetrien Marktversagen in Form von „adverse selection“ und „moral hazard“ und bewirken spezifische Kostenstrukturen eine Tendenz zur übermäßigen Expansion mit entsprechenden Expansionsrisiken. Sind innerhalb einer Versichertengemeinschaft soziale Kontrollen möglich, kann anstelle einer staatlichen Lösung und als Ergänzung zu regulierten Einzelunternehmen die Bildung einer Genossenschaft als Versichertenverein mit einem Versicherungsunternehmen in der Form eines Versicherungsvereins auf Gegenseitigkeit sinnvoll sein. Hier sind die Mitglieder in der Lage, durch gegenseitige soziale Kontrollen „adverse selection“ zu verhindern und „moral hazard“ der Versicherungsnehmer zu mindern und gleichzeitig über die Kontrolle des Geschäftsgebarens ein übermäßiges Expansionsstreben sowie Opportunismus des Versicherers bei der Vertragsgestaltung und -auslegung einzugrenzen.

## **E. Inhaltliche und zeitliche Komponenten der Transformation**

Versucht man, die potentiellen Transformationsbeiträge von Genossenschaften zu spezifizieren, bietet es sich an, den Transformationsprozeß in eine inhaltliche und eine zeitliche Komponente zu zerlegen. Die inhaltliche Kompo-



nente umfaßt jene Aufgaben, die zu bewältigen sind, damit die Transformation zum Erfolg führt. Diese Aufgaben lassen sich zu drei Komplexen zusammenfassen (*Sachs* 1996):

1. Schaffung einer marktwirtschaftlichen Rahmenordnung, wie sie etwa *Walter Eucken* mit seinen konstituierenden und regulierenden Prinzipien konzipiert und wie sie offensichtlich Eingang in viele Transformationsprogramme gefunden hat (*Eucken* 1990, S. 250 ff.; *Gutmann* 1991, S. 64). Dies ist die zentrale Aufgabe der Transformation, die sich allerdings nicht darin erschöpft, daß man die zentralen Anweisungen einstellt und die Preise freigibt. Erforderlich ist vielmehr eine Vielzahl großer und kleiner mehr oder weniger zeitintensiver Schritte, in denen ein komplexes System von Regeln geschaffen und implementiert werden muß.

2. Herstellung monetärer und fiskalischer Stabilität. Hier geht es zunächst darum, den Geldüberhang zu neutralisieren, der sich in den sozialistischen Systemen im Lauf der Jahre akkumuliert hat und der mit der Freigabe der Preise in Anpassungsinfation umschlägt und zu entsprechenden Inflationserwartungen führt. Da Inflation langfristig das reale Wachstum beeinträchtigt (*Fischer / Sahay / Vegh* 1996), sind im weiteren inflatorische Prozesse abzubauen und zu vermeiden. Dazu gehört neben einer stabilitätsorientierten, d.h. auf den Abbau von Inflationserwartungen gerichteten Geldpolitik auch eine Fiskalpolitik, die Haushaltsdefizite möglichst vermeidet, da solche Defizite angesichts wenig entwickelter Kapitalmärkte und eines geringen Vertrauens in- und ausländischer Anleger häufig mit Notenbankkrediten finanziert werden.

3. Bewältigung der enormen realwirtschaftlichen Anpassungsprozesse, die mit der Einführung marktlicher Koordination bei Wettbewerb notwendigerweise verbunden sind. Davon betroffen ist die gesamte Volkswirtschaft mit ihren Sektoren, Branchen, Unternehmen, staatlichen Einrichtungen, Interessengruppen und privaten Haushalten. Zum Ausdruck kommen die Prozesse in enormen Produktions-, Beschäftigungs-, Einkommens- und Verteilungseffekten mit Transformationsgewinnern und -verlierern. Auch wenn ein nicht unbeträchtlicher Teil dieser Gewinne und Verluste nur temporär auftreten dürfte und einiges dafür spricht, daß die Transformationsverluste von den offiziellen Statistiken überzeichnet werden (*Sachs* 1996, S. 130 f.), bergen die Verluste doch erhebliche Gefahren. Die tatsächlich oder auch nur vermeintlich Betroffenen werden nämlich gegebenenfalls ihre Zustimmung zur Transformation verweigern und Transformationswiderstände entfalten. Daher setzt die Bewältigung der realwirtschaftlichen Anpassungsprozesse zugleich auch die Bewältigung dieser Umverteilungsprozesse voraus, wenn die Transformation auf Dauer erfolgreich sein soll.

Welche Bedeutung die inhaltlichen Bestandteile der Transformation aufweisen, zeigen erste einfache Regressionsanalysen (Übersicht 1). Danach besteht



in 25 untersuchten mittel- und osteuropäischen Staaten eine positive Korrelation zwischen dem Fortschritt der institutionellen Reformen und dem durchschnittlichen realen Wirtschaftswachstum (Sachs 1996). In 20 Staaten wurden als Wachstumsfaktoren neben dem marktwirtschaftlichen Ordnungsrahmen die Inflationsbekämpfung, fiskalische Stabilisierung sowie ausländische Hilfen identifiziert (Fischer / Sahay / Vegh 1996).

### Übersicht 1

#### Einfluß der Transformation auf das reale Wachstum in Mittel- und Osteuropa

	C	MI	P	F	A
<b>1. Wachstum</b>	+0,10 (+0,02)	+12,97 (+2,86)	-2,73 (-5,27)	+0,24 (+1,90)	+0,26 (+2,32)
<b>2. Wachstum 1995</b>	-18,80 (+4,97)	+0,77 (+4,84)	-	-	-
<b>3. Wachstum 1989 - 1995</b>	-23,15 (+5,81)	+0,62 (+3,74)	-	-	-

1.  $R^2 = 0,82$ ; 2.  $R^2 = 0,38$ ; 3.  $R^2 = 0,38$ . t-Werte in Klammern, C = Konstante, MI = Marktwirtschaftlicher Ordnungsrahmen, P = Veränderungsrate des Preisniveaus, F = Budgetsalden, A = Auslandshilfe.

Quelle: Sachs (1996), S. 129; Fischer / Sahay / Vergh (1996), S. 230.

Die Umwandlung eines kompletten Wirtschaftssystems in ein funktionsfähiges Gebilde ist generell nichts, was quasi über Nacht bewerkstelligt werden kann. Zudem bestehen erhebliche Transformationsasymmetrien. Im Gegensatz zur Transformation von einer Marktwirtschaft in eine sozialistische Planwirtschaft ist der umgekehrte Weg nämlich wesentlich komplizierter und langwieriger. Während erstere überwiegend eine Frage der Machtverhältnisse ist, die eine rasche Unterdrückung einzelwirtschaftlicher Initiative und Selbstverantwortung in weiten Bereichen erlauben, setzt die Beseitigung der sozialistischen Planwirtschaft nicht nur eine Veränderung der Machtverhältnisse voraus, sondern auch eine fundamentale Veränderung der Einstellungen und Verhaltensweisen. Selbst wenn alle erforderlichen Maßnahmen unverzüglich eingeleitet werden, besteht erheblicher Zeitbedarf, bis sich eine funktionsfähige Marktwirtschaft etabliert hat. Die Schaffung und Implementierung entsprechender Regeln durch bewußte rechtsschöpferische Akte reicht nämlich nicht aus. Diese Regeln müssen auch akzeptiert und im täglichen Umgang gelebt werden, und sie müssen durch formlose Regeln ergänzt werden, die erst in Erwartungsbildungs- und Lernprozessen entstehen. Erst dadurch bildet sich jenes Vertrauen, das für marktliche Koordination erforderlich ist. Dementsprechend zerfällt der Transformationsprozeß in verschiedene Phasen, die sich vereinfachend in Anlehnung an das Marktphasenschema von Heuß skizzieren lassen (Heuß 1965; v. Delhaes / Fehl 1991).

In der Regel entsteht bereits vor Beginn der eigentlichen Transformation eine „kritische Masse“. Sie ist das Resultat anhaltender wirtschaftlicher Probleme und negativer Erfahrungen mit systemerhaltenden Reformen, die dazu führen, daß zunehmend mit marktlichen Elementen experimentiert wird. Entgegen den Erwartungen tragen diese Experimente jedoch eher zur Destabilisierung des traditionellen Systems bei, womit man an einem entscheidenden Punkt anlangt: Rückkehr zu den ineffizienten zentralplanwirtschaftlichen Methoden oder tiefgreifende marktwirtschaftliche Veränderungen. Da sich die Einsicht immer mehr durchsetzt, daß eine Transformation unausweichlich ist, bilden sich nicht nur entsprechende Erwartungen. Es werden auch bereits erste Versuche unternommen, diese Erwartungen in Handlungen umzusetzen. Die Transformation wird antizipiert, was einerseits zu Suchprozessen außerhalb des offiziellen Regelsystems führt und die Schattenwirtschaft verstärkt. Gleichzeitig kommt es jedoch zu Desorientierung und Motivationsverlusten bis hin zum Widerstand derjenigen, die mit transformationsbedingten Wohlfahrtseinbußen rechnen. Das Ergebnis dieses Nebeneinanders von sozialistischen Ordnungsprinzipien und marktwirtschaftlichen Elementen, von privatwirtschaftlichen Verstößen und Attentismus, von Transformationserwartung und Transformationsabwehr sind massive ökonomische Verwerfungen und ein deutlicher Wirtschaftseinbruch.

Ein Phasenwechsel im Transformationsprozeß erfolgt, wenn schrittweise oder radikal der zentrale Lenkungsmechanismus und das Staatseigentum aufgehoben werden. Hier ist ein komplexes Regelwerk zu implementieren und prozeßpolitisch abzusichern, das zudem die jeweiligen soziokulturellen Gegebenheiten zu berücksichtigen hat. Da die Anwendung marktwirtschaftlicher Organisationsprinzipien nicht unabhängig vom „historischen Moment“ erfolgen kann (*Eucken* 1990), verbietet sich sowohl die bloße Übernahme von Patentrezepten als auch das Überstülpen von kompletten Regelsystemen etablierter Marktwirtschaften. Die Transformationsstaaten sind daher in vielen Bereichen zum Experimentieren gezwungen, was nicht nur Zeitverzögerungen bedeutet, sondern auch erhebliche institutionelle Unsicherheit mit entsprechenden Freiräumen für einzelwirtschaftliche Aktionen und unterschiedliche Interessengruppen mit sich bringt. Gemeinsam mit den ersten deutlichen realwirtschaftlichen Anpassungsprozessen führt dies zu Beginn der Implementierungsphase zu einer weiteren massiven Verschlechterung der Wirtschaftslage, die sich erst dann wieder beruhigt, wenn die wichtigsten marktwirtschaftlichen Regeln etabliert sind und die ersten Erfolge der makroökonomischen Stabilisierungspolitik sichtbar werden. Die Konsolidierungsphase beginnt, in der allerdings der realwirtschaftliche Anpassungsdruck weiterhin für anhaltende Arbeitslosigkeit und erhebliche Umverteilungseffekte sorgen wird.

Mit der Implementierung eines marktwirtschaftlichen Regelwerks werden zwar die Voraussetzungen für entsprechende Verhaltensweisen gelegt. Auch

wird es bereits frühzeitig zu ersten Verhaltensanpassungen kommen. Damit die marktwirtschaftliche Ordnung ihre Funktionsfähigkeit und Effizienz entfalten kann, ist es jedoch erforderlich, daß sich marktliche Verhaltensweisen verbreiten und verstetigen. Damit die marktwirtschaftlichen Regelmechanismen akzeptiert und im täglichen Umgang gelebt werden, müssen Erwartungsbildungs- und Lernprozesse einsetzen, die vor allem zu Beginn der Implementierungsphase durch wirtschaftspolitische Änderungen noch häufig gestört werden. Erst wenn die neuen Grundregeln verstetigt sind, verstetigen sich auch die Lern- und Anpassungsprozesse. Die Ausreifungsphase beginnt, in deren Verlauf sich die gelebte marktwirtschaftliche Ordnung immer mehr durchsetzt und verfestigt. Es entstehen jene stabilen Erwartungen, Verhaltensmuster und formlosen Regeln, die Wachstum und Innovation fördern und über die Leistungsfähigkeit des Wettbewerbs den Wohlstand für alle Bevölkerungsgruppen erhöhen.

Inwieweit sich an die Ausreifungsphase eine Phase der Stagnation anschließt, in der die Wachstumsdynamik nachläßt und die wirtschaftlichen Aktivitäten immer stärker auf die Erlangung von Renten gerichtet sind als auf die Erbringung wirtschaftlicher Leistungen, die sich im Wettbewerb durchsetzen müssen, ist eine offene Frage. Ihre Beantwortung hängt wesentlich von der Ausprägung der Wirtschaftsordnung ab, vor allem aber davon, ob es gelingt, die Einflußnahme des Staates auf das Wirtschaftsgeschehen zu begrenzen.

## F. Potentielle Transformationsbeiträge von Genossenschaften

Genossenschaften können einen positiven Transformationsbeitrag in allen Phasen des Transformationsprozesses leisten. Das beginnt bereits in der Antizipationsphase, wo die Produktivgenossenschaft häufig die einzig legale Organisationsform für privatwirtschaftliche Aktivitäten ist. Aus diesem Grund firmieren zwar dann auch ganz andere Unternehmenstypen unter der Bezeichnung „Genossenschaft“ (Peterhoff 1993, S. 113; Gramm 1994, S. 156). Gemeinsam tragen alle Formen der Privatwirtschaft jedoch zu marktwirtschaftlich ausgerichteten Strukturverschiebungen bei, indem sie für eine deutliche Zunahme im Handwerk und bei konsumnahen Dienstleistungen sorgen und aufgrund ihrer höheren Effizienz erste Wettbewerbsimpulse im Agrarsektor bewirken. Die besondere Rolle der Genossenschaften ergibt sich dabei daraus, daß sie Individuen mit dem Wunsch nach Selbständigkeit, aber mit geringem Kapital und begrenzter Risikoneigung die Möglichkeit zu eigenverantwortlicher Tätigkeit und damit zum Erlernen marktwirtschaftlicher Spielregeln bieten. 57% der im Rahmen einer Studie 1990 in der Sowjetunion befragten Mitglieder der neuen Genossenschaften gaben dies als Motive für ihre Mitgliedschaft an (Jones / Moskoff 1991).

Obwohl die Genossenschaften aufgrund ihrer vergleichsweise hohen Leistungsfähigkeit gute Marktzutrittschancen besitzen, ist ihr Aktivitätsradius in der Antizipationsphase noch stark eingeschränkt. Das liegt zum einen an rechtlichen Regeln, die in einem noch der sozialistischen Planwirtschaft verhafteten Rahmen ihre Tätigkeitsfelder von vornherein auf bestimmte Bereiche begrenzen. Da sich diese Begrenzungen jederzeit ändern können, werden zudem langfristige Investitionen weitgehend unterbleiben und kurzfristige Aktivitäten bevorzugt, so daß es permanent zur Neugründung und Auflösung von Kooperativen kommt. Schließlich besteht seitens der staatlichen Betriebe und der um ihren Einfluß fürchtenden Lenkungsbürokratie ein massives Interesse daran, die entstehende Konkurrenz und Eigenständigkeit zu unterbinden. Dazu werden legale wie illegale Mittel eingesetzt, indem man etwa die neuen Genossenschaften bereits bei ihrer Gründung behindert oder starken Reglementierungen unterwirft, indem man sie bei der noch immer zentralistisch organisierten Zuteilung von Inputfaktoren benachteiligt, indem man von ihnen höhere Preise verlangt als von den staatlichen Betrieben usw. (*Murphy* 1993). Damit erschwert man ihnen den Zugang zur offiziellen Wirtschaft, induziert jedoch weitreichende Struktureffekte. Entgegen dem Wunsch, Teile der bisherigen Schattenwirtschaft durch Genossenschaftsgründungen zu legalisieren, werden die neuen Genossenschaften nämlich mit ihren Beschaffungsaktivitäten geradezu in die Schattenwirtschaft gedrängt. Dies und ihr Versuch, die dort existierenden höheren Transaktionskosten, Preise und Risiken auf die Absatzpreise zu überwälzen, verschafft ihnen in einer Bevölkerung ohne marktwirtschaftliche Erfahrung zwar schnell den Ruf von Spekulanten und Kriminellen. Die von ihnen ausgehenden Transformationsimpulse werden dadurch jedoch eher marginal beeinträchtigt. Erstens entdecken nämlich zunehmend die Vertreter der Nomenklatura die Attraktivität der neuen Genossenschaften für ihre persönlichen Interessen (*Rumer* 1991). Zweitens wird die Ausdehnung der Schattenwirtschaft mit ihren hohen Risikoprämien die offizielle Wirtschaft immer mehr ausdünnen, aus der massiv Ressourcen abgezogen werden. Die Engpässe im offiziellen Sektor nehmen zu, und die Abstimmung innerhalb des zentralen Lenkungsmechanismus wird zunehmend schwieriger (*Cassel*, u. a. 1989, S. 63, S. 539 ff.). Es entsteht jene kritische Masse, die eine Transformation unumkehrbar macht.

Einen nicht minder wichtigen Beitrag dürften privatwirtschaftlich ausgerichtete Genossenschaften in der Implementierungsphase der Transformation leisten. Hier lösen sich die traditionellen Muster sozialistischer Wirtschaftsweise und die sie umgebenden Institutionen zusehends auf, ohne daß sogleich stabile Regeln und marktwirtschaftliche Verhaltensweisen an ihre Stelle treten. Gleichzeitig werden immer mehr Bereiche für privatwirtschaftliches Handeln geöffnet, so daß Genossenschaften, die in der Antizipationsphase keine Betätigung ausüben durften und aufgrund ihrer Organisationsform auch für die Schattenwirtschaft wenig geeignet waren, nun ihre komparativen Vorteile nut-

zen können. Das betrifft die Absatz- und Bezugsgenossenschaften, so daß sich neben den bereits existierenden Produktivgenossenschaften auch die Fördergenossenschaften immer mehr etablieren werden. Sie können Klein- und Mittelbetrieben die Beschaffung von Krediten und Vorleistungen erleichtern bzw. sogar erst ermöglichen oder die Vermarktung ihrer Produkte organisieren. Sie können ihre Mitglieder mit Konsumgütern und Wohnungen zu günstigen Bedingungen versorgen und ihnen damit die Akzeptanz für marktwirtschaftliche Veränderungen erleichtern. Sie können Infrastrukturleistungen erbringen und damit den Staat in einer Situation radikalen strukturellen Wandels von Aufgaben entlasten, die er erwerbswirtschaftlichen Unternehmen nicht überlassen will.

Ein nicht unbedeutender Teil dieser Aufgaben wird sich in die Ausreifungsphase erstrecken. Das ändert allerdings nichts daran, daß die Genossenschaften mit zunehmendem Verlauf des Transformationsprozesses relativ an Bedeutung verlieren. Je mehr sich funktionsfähige Märkte herausbilden und institutionelle Sicherheit entsteht und je effizienter sich vertikale Integration bewerkstelligen läßt, desto stärker schwindet ihr komparativer Transaktionskosten- und Risikovorteil. Für die Produktivgenossenschaften dürfte das schon in der zweiten Hälfte der Implementierungsphase im Rahmen der Konsolidierung zutreffen. Mit der Legalisierung erwerbswirtschaftlicher Unternehmen, der zunehmenden Verbesserung der Wirtschaftslage, der Herausbildung von Kapitalmärkten und vor allem mit zunehmender sozialer Sicherung und dem Rückgang der Arbeitslosigkeit erlangen die organisationsinternen Verteilungskonflikte sowie Defizite in der Motivationsstruktur dieser Organisationsform immer größere Bedeutung, so daß bis dahin erfolgreiche Produktivgenossenschaften sich auflösen oder in erwerbswirtschaftliche Einzelunternehmen aufgespalten und transformiert werden. Diese bereits von *Oppenheimer* geäußerte Vermutung, die durch die Institutionenökonomie theoretisch fundiert und durch Erfahrungen in den etablierten Marktwirtschaften untermauert wird, scheint sich auch in einigen Transformationsstaaten zu bestätigen, in denen – etwa in Polen – die Arbeitsproduktivgenossenschaften zunehmend Mitglieder verlieren (*Oppenheimer* 1986; *Beckmann* 1993; *Reinecke* 1994; *Westphal* 1994).

Andererseits deutet die Entwicklung in den etablierten Marktwirtschaften Westeuropas wie auch in den USA darauf hin, daß eine reiche Vielfalt an Produktivgenossenschaften nicht nur besteht, sondern sich auch gegenwärtig herausbildet, die zwar häufig nicht der genossenschaftlichen Legaldefinition entsprechen, aber durchaus die zentralen Merkmale genossenschaftlicher Unternehmen aufweisen (*Nutzinger* 1988; *Flieger* 1996, S. 75 ff.).

Der Transformationsbeitrag der Genossenschaften richtet sich vorwiegend auf die erfolgreiche Bewältigung der strukturellen Anpassungsprozesse. Genossenschaften können aber in begrenztem Ausmaß auch notwendige institutionelle Veränderungen initiieren und an ihrer Umsetzung mitwirken. Zwar ist



die Schaffung einer marktwirtschaftlichen Rahmenordnung primär die Aufgabe des Staates. Auch ist nicht zu erwarten, daß Genossenschaften sich aktiv für die Transformation engagieren. Das widerspräche jeglicher ökonomischer Logik, denn die Transformation weist Kollektivguteigenschaften auf, d. h. ihr Erfolg kommt auch jenen zugute, die für ihr Gelingen keine Kosten aufwenden (Krug 1991, S. 52). Genossenschaften können aber über ihre Erfolge, Probleme und ihr Verhalten politische Entscheidungen beeinflussen. So waren es nach offiziellem Bekunden die Erfolge der relativ autonomen Genossenschaften in der Phase der Neuen Ökonomischen Politik der 20er Jahre, welche die politische Führung 1988 zu ihrer Reaktivierung und zur generellen Erlaubnis einer wenn auch beschränkten privaten Unternehmenstätigkeit veranlaßten. Gleichmaßen haben die negativen Erfahrungen mit der jahrzehntelangen Gängelung der traditionellen sozialistischen Genossenschaften wie auch der starken Beeinträchtigung der neuen Genossenschaften in den 80er Jahren die gezielte Zerschlagung der sozialistischen Genossenschaften und die Verabschiedung marktwirtschaftlich orientierter Genossenschaftsgesetze begünstigt (Brockmeier 1994, S. 31 ff.; Westphal 1994a, S. 36 ff.).

Ein Beispiel für die Umsetzung von ordnungspolitischen Maßnahmen in konkretes Verhalten der Wirtschaftsakteure durch Genossenschaften ist der Wettbewerb. Indem sie Klein- und Mittelbetrieben den Marktzugang durch die Überwindung von Markteintrittsbarrieren erleichtern, indem sie die Nachteile geringer Betriebsgrößen kompensieren und damit sowie mit der Bereitstellung verschiedenartiger Leistungen die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Mitglieder stärken und indem sie Macht auf der Marktgegen- und Marktneben Seite reduzieren und wirtschaftliche Freiräume ausweiten, entfalten sie wettbewerbsfördernde Wirkungen (Fleischmann 1972; Hamm 1981; Neumann 1985; Emmerich 1991). Da durch den Wettbewerb auch Privateigentum und Vertragsfreiheit erst ihre positiven Wohlfahrtswirkungen entfalten – Privateigentum und Vertragsfreiheit also immer der Kontrolle durch den Wettbewerb bedürfen (Eucken 1990, S. 273 f.) –, bewirken Genossenschaften auch über die Interdependenz der Teilordnungen mit ihrem Verhalten positive Transformationsbeiträge. Zwar können Genossenschaften als Zusammenschluß von privaten Wirtschaftseinheiten auch den Wettbewerb auf den Märkten beeinträchtigen, ein Aspekt, zu dem es mittlerweile eine intensive Diskussion gibt (Überblick bei Hanel / Münkner 1992). Die Diskussion deutet aber darauf hin, daß Wettbewerbsbeeinträchtigungen durch Genossenschaften eher die Ausnahme sind und in wirtschaftlichen Umbruchphasen keine Rolle spielen, sondern hier ihre wettbewerbsfördernden Effekte dominieren.

Kombiniert man die im Rahmen der Transformation zu bewältigenden Aufgabenkomplexe mit den verschiedenen Phasen des Transformationsprozesses, lassen sich jene Felder identifizieren, in denen Genossenschaften potentiell einen positiven Transformationsbeitrag leisten können (Übersicht 2).



Übersicht 2

Potentielle Transformationsbeiträge von Genossenschaften

Phasen	Antizipationsphase	Implementierungsphase	Ausreifungsphase
Bereiche			
Schaffung einer marktwirtschaftlichen Ordnung	PG	PG/FG	
makroökonomische Stabilisierung		?	
realwirtschaftliche Anpassung	PG	PG/FG	FG

PG = Produktivgenossenschaften; FG = Fördergenossenschaften.

G. Transformationstheorie und Transformationswirklichkeit

Die faktischen Transformationsbeiträge von Genossenschaften lassen sich nur schwer bestimmen. Generell darf die Rolle von Genossenschaften im Transformationsprozeß nicht überschätzt werden. Sie sind kein Ersatz für staatliche Ordnungs- und Prozeßpolitik und nur eine privatwirtschaftliche Organisationsform unter vielen. Obwohl die historischen Erfahrungen zwar belegen, daß Genossenschaften auch und gerade unter widrigen Umständen erfolgreich sein können, setzt dieser Erfolg doch Bedingungen voraus, die in den Transformationsstaaten nur zum Teil realisiert sind. Dazu gehören weniger Einschränkungen ihrer Aktivitätsbereiche und andere Arten von staatlicher Bevormundung und Gängelung, die mittlerweile weitgehend beseitigt wurden. Hemmnisse entstehen vielmehr dadurch, daß der Großteil der Bevölkerung den Genossenschaften äußerst skeptisch bis ablehnend gegenübersteht. Dieses schlechte Image ist vor allem das Erbe der sozialistischen Periode, in der die Genossenschaften – häufig als Zwangskollektive – vom Staat instrumentalisiert wurden. Genossenschaften gelten daher in Wirtschaft und Bevölkerung noch vielfach als sozialistische Relikte, die in einer Marktwirtschaft keine Daseinsberechtigung mehr haben (Brockmeier 1994; Reinecke 1994). Aber auch die Aktivitäten der neuen Genossenschaften in der Antizipationsphase der Transformation, die häufig mit Korruption, Spekulantentum und Kriminalität in Verbindung gebracht wurden, tragen zu den gegenwärtigen Vorbehalten bei.

Eine weitere zentrale Voraussetzung für erfolgreiche Genossenschaften, an der es möglicherweise mangelt, sind Individuen, denen der Vorteil genossen-

schaftlicher Lösungen bewußt ist und die vor allem bereit sind, solche Lösungen umzusetzen und zu initiieren. Neben Informationsdefiziten und emotionalen Blockaden durch die bereits geschilderten Vorbehalte kann dieser Mangel u. a. darin begründet sein, daß der Initiator einer genossenschaftlichen Lösung positive Externalitäten schafft, die den gegenwärtigen und zukünftigen Mitgliedern in Form von Förderleistungen zufallen. Im Gegensatz zum Privatunternehmer steht das Residuum zwischen Erlös und Kosten nämlich nicht allein ihm, sondern allen Mitgliedern zu, was die Bereitschaft zum Ressourcenaufwand beeinträchtigt (Röpke 1992a). Insofern ist auch erklärbar, warum die Gründung von Genossenschaften im Zeitalter der Industriellen Revolution häufig aus altruistischen Motiven von außen erfolgte. Verringert sich der Gründungsaufwand, erhält der Initiator die Möglichkeit, an dem von ihm initiierten Erfolg als Manager oder Geschäftsführer zu partizipieren, oder sind die Mitglieder bereit, den Gründer zu unterstützen und finanziell zu entlasten, läßt sich die Gründungsbarriere eher überwinden. Dies setzt allerdings wiederum Erwartungen über zukünftige Vorteile einer genossenschaftlichen Lösung und ein bestimmtes Maß an Vertrauen voraus, die gerade zum Beginn der Transformation eher schwach ausgeprägt sind.

Die empirischen Daten über die Entwicklung der Genossenschaften in den Transformationsstaaten scheinen diese Vermutungen zu bestätigen (*Oberländer Lemberg/Sundhaussen* 1993; *Patterson* 1993; *MARBURG CONSULT* 1994). Danach kam es im Anschluß an die Revision der alten Genossenschaftsgesetze in der Antizipationsphase zunächst zu einer starken Welle von Neugründungen. Diese waren aber zum Teil darin begründet, daß offiziell keine privatwirtschaftlichen Alternativen bestanden. Zudem bewirkten sie in weiten Bereichen der Volkswirtschaft eher bescheidene Produktions- und Beschäftigungseffekte. Mit Beginn der eigentlichen Transformation ist dann in einigen Ländern sogar ein Bedeutungsverlust zu konstatieren, der sich in zunehmenden Mitgliederaustritten, Produktionsrückgängen sowie rückläufigen Anteilen der Genossenschaften an der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung ausdrückt. Daraus den Schluß zu ziehen, die Genossenschaften hätten sich im Transformationsprozeß bereits überlebt, wäre jedoch m. E. voreilig. Erstens existieren auch in etablierten Marktwirtschaften noch eine Vielzahl von Genossenschaften und wäre es durchaus denkbar, daß sie ihre Aktivitätsfelder in der Zukunft noch ausdehnen. Zweitens beziehen sich die statistischen Angaben über die relativ geringe Bedeutung und den Bedeutungsverlust von Genossenschaften in den Transformationsländern auch auf die alten sozialistischen Genossenschaften, die zunehmend im Auflösungsprozeß begriffen sind. Drittens schließlich ist durchaus vorstellbar, daß eine Vielzahl von wirtschaftlichen Organisationsformen existieren, die nach genossenschaftlichen Prinzipien arbeiten, aber nicht unter dieser Rechtsform firmieren und daher statistisch überhaupt nicht erfaßt werden. Dementsprechend wären dann auch die

Transformationsbeiträge von Genossenschaften faktisch höher, als sich auf den ersten Blick vermuten läßt.

## Literaturverzeichnis

- Beckmann, V.* (1993), Zur ökonomischen Theorie der Transformation von Produktivgenossenschaften, in: *Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen*, 43. Jg., S. 217-231.
- Beyer, H. / Nutzinger, H.G.* (1996), Unternehmenskultur: Vom Schlagwort zum Gegenstand sozialwissenschaftlicher Forschung, in: *Nutzinger, H.G., Hg.* (1996), S. 11-34.
- Boettcher, E.* (1981), Die Genossenschaft in der Marktwirtschaft, Tübingen.
- (1985), Die Idee des Genossenschaftswesens und dessen ordnungspolitischer Standort, in: *Boettcher, E., Hg.* (1985a), S. 27-48.
- (1985a), Hg., Die Genossenschaft im Wettbewerb der Ideen, Tübingen.
- Bonus, H.* (1986), The Cooperative Association as a Business Enterprise. A Study in the Economics of Transactions, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, Bd. 142, S. 310-339.
- (1987), Genossenschaften im Jahr 2000. Genossenschaftswissenschaftliche Beiträge, Institut für Genossenschaftswesen der Universität Münster, Vorträge/Hef 13, Münster.
- u.a. (1996), Hg., Humanität und Genossenschaften, Münster.
- Brockmeier, T.* (1994), Das Genossenschaftswesen in Polen. Seine Entwicklung von der industriellen Revolution über den real existierenden Sozialismus zu neuen Aufgaben im Transformationsprozeß. Berliner Beiträge zum Genossenschaftswesen, Bd. 22, Berlin.
- Cassel, D., u. a.* (1989), Hg., Inflation und Schattenwirtschaft im Sozialismus, Hamburg.
- Delhaes, K. von / Fehl, U.* (1991), Der Transformationsprozeß in der Zeit. Konsequenzen von Dauer und Reihung systemverändernder Maßnahmen, in: *Hartwig, K.-H. / Thieme, H.J., Hg.* (1991), S. 437-463.
- Eger, T.* (1995), Eine ökonomische Analyse von Langzeitverträgen, Marburg.
- Emmerich, V.* (1991), Kartellrecht, 6. A., München.
- Engelhardt, W.W.* (1963), Prinzipielle und aktuelle Aspekte der Produktivgenossenschaft, in: *Frankeberg, F. / Albert, H., Hg.* (1963).
- Eschenburg, R.* (1971), Ökonomische Theorie der genossenschaftlichen Zusammenarbeit, Tübingen.
- (1992), Genossenschaft in der Marktwirtschaft, in: *MARBURG CONSULT, Hg.* (1992), S. 94-106.
- Eucken, W.* (1990), Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 6. A., Tübingen.
- Fischer, S. / Sahay, R. / Vegh, C.A.* (1996), Economics in Transition: The Beginning of Growth, in: *The American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. 86, S. 229-234.
- Fleischmann, G.* (1972), Genossenschaften und Wettbewerb, in: *Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen*, 22. Jg., S. 159-173.
- Flieger, B.* (1996), Gibt es eine genossenschaftliche Unternehmenskultur? Zur Vielfalt der Produktivgenossenschaften in der bundesdeutschen Wirtschaft, in: *Nutzinger, H.G., Hg.* (1996), S. 61-96.

- Gesetz der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken über das Genossenschaftswesen in der UdSSR* (1988), dtsh. Übers., in: *Jahrbuch für Ostrecht*, 39. Jg., S. 373-416.
- Gorbatschow*, M. (1988), Das Potential der Genossenschaften in der Perestroyka. Ansprache des Generalsekretärs der KPdSU auf dem IV. Unionskongreß der Kolchosbauern, Moskau.
- Gramm*, U. (1994), Länderbericht Rußland, in: *MARBURG CONSULT*, Hg. (1994), S. 138-169.
- Grossekettler*, H. (1996), Die Stellung der Genossenschaften im System der Verbände, in: *Bonus*, H., u.a., Hg. (1996), S. 119-132.
- Grosskopf*, W. (1990), Genossenschaftliche Identität bei sich ändernden Rahmenbedingungen, in: *Laurinkari*, J., Hg. (1990), S. 102-111.
- (1990a), Mitgliederbindung, in: *ders.*, Hg. (1990b), S. 32-48.
  - (1990b), Hg., *Herkunft und Zukunft - Genossenschaftswissenschaft und Genossenschaftspraxis an der Wende eines Jahrzehnts*, Wiesbaden.
- Gutmann*, G. (1991), Euckens konstituierende Prinzipien der Wirtschaftspolitik und der ordnungspolitische Wandel in den Ländern Osteuropas, in: *Zur Transformation von Wirtschaftssystemen: Von der Sozialistischen Planwirtschaft zur Sozialen Marktwirtschaft*, Arbeitsberichte zum Systemvergleich Nr. 15, 2. A., Marburg, S. 63-71.
- Hamm*, W. (1981), Sind Genossenschaften Kartelle?, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, Bd. 23, S. 212-221.
- Hanel*, A. / *Münkner*, K.-H. (1992), Genossenschaften, Wettbewerb und Kartelle, in: *MARBURG CONSULT*, Hg. (1992), S. 245-274.
- Hartwig*, K.-H. (1985), Konzeptionen der Genossenschaften in Osteuropa, in: *Boettcher*, E., Hg. (1985a), S. 213-231.
- (1990), Die Genossenschaften in den sozialistischen Staaten im Wandel. Genossenschaftswissenschaftliche Beiträge, Institut für Genossenschaftswesen der Universität Münster, Vorträge/Heft 23, Münster.
  - / *Thieme*, H.G. (1991), Hg., *Transformationsprozesse in sozialistischen Wirtschaftssystemen: Ursachen, Konzepte, Instrumente*, Berlin, u.a.
  - / *Staudt*, E. / *Bestel*, S. / *Rahe*, M. (1996), *Unternehmensgründungen im Transformationsprozeß, Berichte aus der angewandten Innovationsforschung*, Nr. 138, Bochum.
- Heuss*, E. (1965), *Allgemeine Markttheorie*, Tübingen.
- Holtbrügge*, D. (1990), Genossenschaften in der UdSSR: Vorboten eines freien Unternehmertums?, in: *Osteuropa-Wirtschaft*, 35. Jg., S. 198-207.
- Jäger*, W. (1991), Der Genossenschaftsbegriff in der Politik und in der Wissenschaft, in: *Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen*, 41. Jg., S. 2-19.
- (1991a), Wohnungsgenossenschaften zwischen Marktzwängen und Mitgliederbindung: Chancen genossenschaftlicher Identität, Institut für Genossenschaftswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Münster.
  - (1993), Der Genossenschaftsbegriff als Problem der Theorie und Ordnungspolitik, in: *Oberländer*, E. / *Lemberg*, H. / *Sundhaussen*, H., Hg. (1993), S. 13-22.
- Jones*, A. / *Moskoff*, W. (1991), *Co-ops: the Rebirth of Entrepreneurship in the Soviet Union*, Bloomington.
- Kleer*, J. (1988), Das polnische Genossenschaftswesen, in: *Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen*, 38. Jg., S. 206-218.

- Krug, B.* (1991), Die Transformation der sozialistischen Volkswirtschaften in Zentraleuropa: Ein Beitrag der Vergleichenden Ökonomischen Theorie von Institutionen, in: *Wagener, H.G., Hg.* (1991), S. 39-60.
- Laurinkari, J.* (1990), Hg., Genossenschaftswesen, Hand- und Lehrbuch, München / Wien.
- MARBURG CONSULT* (1992), Hg., Genossenschaftliche Selbsthilfe und struktureller Wandel, Marburg.
- (1994), Hg., Genossenschaften in Osteuropa, Marburg.
- Murphy, M.A.* (1992), Competition Under the Laws Governing Soviet Producer Co-operatives During Perestrojka, in: *Patterson, P.L., Hg.* (1992), S. 147-168.
- Neumann, M.* (1985), Die Genossenschaften in der Wettbewerbsordnung, in: *Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen*, 35. Jg., S. 99-118.
- Nutzinger, H.G.* (1988), Die Überlebensfähigkeit von Produktivgenossenschaften und selbstverwalteten Betrieben, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, Beiheft 10, S. 35-58.
- (1996), Hg., Ökonomie der Werte oder Werte in der Ökonomie? Unternehmenskultur in genossenschaftlichen, alternativen und traditionellen Betrieben, Marburg.
- Oberländer, E. / Lemberg, H. / Sundhaussen, H.* (1993), Hg., Genossenschaften in Osteuropa - Alternative zur Planwirtschaft?, Wiesbaden.
- Oppenheimer, F.* (1986), Die Siedlungsgenossenschaft, Leipzig.
- Patterson, P.L.* (1993), Hg., Capitalist Goals, Socialist Past: The Rise of the Private Sector in Command Economies, Boulder, u a.
- Peterhoff, R.* (1993), Genossenschaften in der UdSSR, in: *Oberländer, W. / Lemberg, H. / Sundhaussen, H., Hg.* (1993), S. 107-113.
- (1995), Hg., Privatwirtschaftliche Initiativen im Russischen Transformationsprozeß, Marburger Gesellschaft für Ostfragen e.V., Arbeitsbericht Nr. 19, Marburg.
- Reinecke, H.-H.* (1994), Länderbericht Baltische Republiken, in: *MARBURG CONSULT*, Hg. (1994), S. 54-94.
- Röpke, J.* (1992), Wirtschaftlicher Wandel und Genossenschaftliches Unternehmertum, in: *MARBURG CONSULT*, Hg. (1992), S. 13-33.
- (1992a), Cooperative Entrepreneurship, Marburg.
- Rumer, B.* (1991), New Capitalists in the USSR, in: *Challenge* 5/6, S. 19-22.
- Sachs, J.* (1996), The Transition in Mid Decade, in: *The American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. 86, S. 128-134.
- Sundhaussen, H.* (1993), Zur Bedeutung der Genossenschaften in Vergangenheit und Gegenwart Osteuropas, in: *Oberländer, E. / Lemberg, H. / Sundhaussen, H., Hg.* (1993), S. 5-12.
- Tschepurenko, A.* (1995), Kleinunternehmertum in Rußland: Einige Probleme der Verwirklichung der Reform „von unten“, in: *Peterhoff, R., Hg.* (1995), S. 31-48.
- Wagener, H.J.* (1991), Hg., Anpassung durch Wandel. Evolution und Transformation von Wirtschaftssystemen, Berlin.
- Weissenburger, U.* (1988), Das neue sowjetische Genossenschaftsgesetz: Ziele und Regelungen, in: *Osteuropa-Wirtschaft*, 33. Jg., S. 327-334.

- Westphal*, H. (1994), Länderbericht Polen, in: MARBURG CONSULT, Hg. (1994), S. 95- 137.
- (1994a), Gesetzliche Rahmenbedingungen der Genossenschaften in den Staaten Osteuropas, in: MARBURG CONSULT, Hg. (1994), S. 33-44.
- Williamson*, O.E. (1990), Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus, dtsh. Übers., Tübingen.