

**Schriften des Vereins für Socialpolitik**

---

**Band 286**

# **Verteilungsprobleme im Transformationsprozeß**

**Von**

**Thomas Apolte, Jürgen G. Backhaus, Horst Brezinski,  
Thomas Eger, Horst Feldmann, Jens Hölscher, Eli M. Salzberger,  
Frank H. Stephen, Stefan Voigt**

**Herausgegeben von**

**Hans G. Nutzinger**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**Schriften des Vereins für Socialpolitik**  
**Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften**  
**Neue Folge Band 286**



SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 286

---

# Verteilungsprobleme im Transformationsprozeß



Duncker & Humblot · Berlin

# Verteilungsprobleme im Transformationsprozeß

Von

Thomas Apolte, Jürgen G. Backhaus, Horst Brezinski,  
Thomas Eger, Horst Feldmann, Jens Hölscher, Eli M. Salzberger,  
Frank H. Stephen, Stefan Voigt

Herausgegeben von

Hans G. Nutzinger



Duncker & Humblot · Berlin



Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Verteilungsprobleme im Transformationsprozeß / Hrsg.:**  
Hans G. Nutzinger. – Berlin : Duncker und Humblot 2002  
(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für  
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ; N. F., Bd. 286)  
ISBN 3-428-10707-1

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

© 2002 Duncker & Humblot GmbH, Berlin


Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 3-428-10707-1

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 

## Vorwort

Der Ausschuss für Wirtschaftssysteme im Verein für Sozialpolitik hielt seine 32. Jahrestagung vom 17. bis 19. September 2000 in Potsdam über das Rahmenthema „Verteilungsprobleme im Transformationsprozess“. Der vorliegende Sammelband enthält die überarbeiteten Fassungen der Referate sowie die schriftliche Ausarbeitung einiger Korreferate und Kommentare. Bewusst war der Begriff „Verteilungsprobleme“ von den Ausschussmitgliedern so weit gefasst worden, dass er auch die Verteilung politischer Entscheidungskompetenz (im Beitrag von *Eli M. Salzberger*, Haifa und *Stefan Voigt*, Frankfurt (Oder) und Bochum) und die Verteilung von Entscheidungsmacht im Unternehmen im Hinblick auf die Massenprivatisierung (im Beitrag von *Jürgen G. Backhaus*, Erfurt und *Frank H. Stephen*, Glasgow) umfasst. *Jürgen G. Backhaus* (Erfurt) kommentiert *Salzbergers* und *Voigts* Analyse der Verteilung politischer Entscheidungskompetenz auf der Basis von Joseph A. Schumpeters „Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung“ (1912).

Ein weiterer zentraler gesellschaftspolitischer Aspekt wird in dem Beitrag von *Thomas Apolte* (Münster) thematisiert und vor allem in theoretischer Hinsicht gründlich analysiert, nämlich das Problem der Alterssicherung und der intergenerationellen Umverteilung in kleinen offenen Transformationswirtschaften. Daran schließt sich eine stärker empirisch orientierte Analyse der Arbeitsmarktpolitik im Transformationsprozess von *Horst Feldmann* (Tübingen) an, der sich am Beispiel der Reformländer Polen, Ungarn und Tschechien der Frage zuwendet, inwieweit der Staat dort tatsächlich durch seine arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Interventionen den Verlierern des Übergangs von der Plan- zur Marktwirtschaft geholfen hat.

Probleme der Einkommensverteilung im Transformationsprozess werden abschließend in zwei Beiträgen genauer fokussiert: *Horst Brezinski* (Freiberg) analysiert theoretisch und empirisch den Zusammenhang zwischen Transformation und Einkommensverteilung, ergänzt durch einen Kommentar von *Jürgen G. Backhaus* (Erfurt). Am Beispiel der tschechischen Republik untersucht schließlich *Jens Hölscher* (Brighton, England) die Frage der Einkommensdynamik und der Stabilität im Transformationsprozess, gefolgt von einem ausführlichen Kommentar von *Thomas Eger* (Kassel/Hamburg), der für eine stärkere Differenzierung – jenseits der klassischen Gegenüberstellung von „Privatsektor“ und „Staatssektor“ – plädiert.

Die Fertigstellung dieses Tagungsbandes gestaltete sich recht schwierig, da einige Referenten durch den Wechsel des Hochschulortes und/oder Arbeitsüberlastung die eigentlich verabredeten Zeitvorgaben nicht einzuhalten vermochten.



Gleichwohl danke ich allen Referenten und Korreferenten dafür, dass sie sich bemüht haben, ihre Beiträge unter Berücksichtigung der Kommentare und der Diskussionen doch in relativ kurzer Zeit druckreif zu machen. Besonderen Dank sage ich Frau Elke Kalden (Universität Kassel) und Frau Heike Frank (Verlag Duncker & Humblot) für ihre geduldige und zuverlässige Unterstützung bei der Herstellung der endgültigen Druckvorlage.

Kassel, im September 2001

*Hans G. Nutzinger*

## Inhaltsverzeichnis

Zur Verteilung politischer Entscheidungskompetenz – einige vorläufige Beobachtungen aus Mittel- und Osteuropa

Referat von <i>Stefan Voigt</i> , Frankfurt (Oder) und Bochum, und <i>Eli M. Salzberger</i> , Haifa	9
Kommentar von <i>Jürgen G. Backhaus</i> , Erfurt .....	43

Verantwortliches Management und Massenprivatisierung. Eine theoretische und empirische Untersuchung des Wandels der rechtlichen und politischen Beziehungen

Referat von <i>Jürgen G. Backhaus</i> , Erfurt und <i>Frank H. Stephen</i> , Glasgow .....	45
--------------------------------------------------------------------------------------------	----

Alterssicherung und intergenerationelle Umverteilung in kleinen offenen Transformationswirtschaften

Referat von <i>Thomas Apolte</i> , Münster .....	107
--------------------------------------------------	-----

Arbeitsmarktpolitik im Transformationsprozeß: Hat der Staat den Verlierern geholfen?

Referat von <i>Horst Feldmann</i> , Tübingen .....	137
----------------------------------------------------	-----

Zum Zusammenhang zwischen Transformation und Einkommensverteilung

Referat von <i>Horst Brezinski</i> , Freiberg .....	185
Korreferat von <i>Jürgen G. Backhaus</i> , Erfurt .....	211

Einkommensdynamik und Stabilität im Transformationsprozeß. Grundsätzliche Überlegungen am Beispiel der Tschechischen Republik

Referat von <i>Jens Hölscher</i> , Brighton (England) .....	215
Korreferat von <i>Thomas Eger</i> , Kassel .....	233





# **Zur Verteilung politischer Entscheidungskompetenz – einige vorläufige Beobachtungen aus Mittel- und Osteuropa\***

Von Stefan Voigt, Frankfurt (Oder) und Bochum  
und Eli M. Salzberger, Haifa

## **A. Einleitung**

Im Rahmen der friedlichen Transformation wurden in fast allen Staaten Mittel- und Osteuropas im Laufe der 90er Jahre neue Verfassungen verabschiedet. Das kontinentaleuropäische Verfassungsmodell mit einer parlamentarischen Demokratie und einem besonderen Verfassungsgericht diente dabei mehrheitlich als Vorbild. Dennoch gibt es signifikante Unterschiede zwischen den Details der einzelnen Regierungssysteme. In diesem Beitrag wird versucht, einige der Gründe für diese Unterschiede zu identifizieren, die entstanden, obwohl die Verfassungen mit geringen Zeitabständen und vor einem ähnlichen historischen Hintergrund verabschiedet wurden. Der Schwerpunkt der Analyse wird dabei auf der konkreten Struktur der Gewaltenteilung liegen und insbesondere auf der Delegation von Kompetenz an inländische Behörden wie die (unabhängige) Justiz oder die Zentralbank sowie an internationale Organisationen.

Dieser Aufsatz ist Teil eines umfassenderen Forschungsprojekts, in dem ein allgemeines Erklärungsmodell zur Kompetenzdelegation entwickelt wird. Dort sind wir an der Erklärung der Frage interessiert, warum Politiker überhaupt Kompetenzen delegieren und von welchen Bedingungen die Entscheidung abhängt, Kompetenz entweder an eine nationale oder eine internationale Behörde zu delegieren. Weiter wird der Unterschied zwischen konstitutioneller und post-konstitutioneller Delegation von Entscheidungskompetenz thematisiert (Voigt und Salzberger, 2000). Das Forschungsprojekt gehört zum Bereich der Konstitutionenökonomik, in der die Wahl (konstitutioneller) Restriktionen endogenisiert wird.

Da wir an einer *allgemeinen* Theorie interessiert sind, bedarf die Fokussierung auf eine begrenzte Zahl von Ländern, so wie sie in diesem Beitrag vorgenommen wird, einiger erklärender Worte. Es ist häufig beobachtet worden, daß Kriterien wie die allgemeine Zustimmungsfähigkeit zu konstitutionellen Regeln nach radi-

---

\* Die Autoren danken Jürgen Backhaus, Alexander Blankenagel, Laszlo Bruszt sowie Gerald Rowe für kritische Anregungen und den Teilnehmern der Jahrestagung des Ausschusses für Wirtschaftssysteme im September 2000 in Potsdam für eine anregende Diskussion.



kalen Systemwechseln überhaupt keine Rolle spielen. So schreibt *David Hume* (1777/1987, 474) etwa:

„... and were one to choose a period of time, when the people's consent was the least regarded in public transactions, it would be precisely on the establishment of a new government. In a settled constitution, their inclinations are often consulted; but during the fury of revolutions, conquests, and public convulsions, military force or political craft usually decides the controversy.“

Die Vorstellung, daß es in der gesellschaftlichen Entwicklung Augenblicke gibt, in denen Entscheidungen nicht gemäß der üblichen ökonomischen Rationalität gefällt werden, sondern mit Blick auf das Wohl der gesamten Gesellschaft, hat bis heute viele Vertreter. *Bruce Ackerman* (1991) nennt sie „konstitutionelle Augenblicke“ („*constitutional moments*“). Wir folgen dieser Auffassung nicht, sondern versuchen in diesem Beitrag, sowohl konstitutionelle als auch post-konstitutionelle Wahlhandlungen unter Rückgriff auf das ökonomische Verhaltensmodell zu erklären. In Zeiten radikaler Umbrüche dürfte es allerdings schwieriger sein, die jeweils relevanten Restriktionen zu identifizieren, denen die Akteure unterliegen. Wir versuchen hier, einige der Restriktionen zu identifizieren.

Die besonders schnelle Entwicklung in den analysierten Ländern, und zwar nicht nur in bezug auf konstitutionelle und andere Rechtsnormen, sondern auch in bezug auf Wirtschaft und Politik, legt eine Untersuchung über die Zusammenhänge zwischen institutionellen Strukturen und der tatsächlich zu beobachtenden Entwicklung nahe. Eine so umfassende Untersuchung kann in einem Aufsatz natürlich nicht geleistet werden, ist aber ein wichtiger Bestandteil unseres allgemeineren Forschungsprogramms.

Die Delegation von Entscheidungskompetenz durch Politiker kann als „post-konstitutionelle konstitutionelle Wahlhandlung“ beschrieben werden. Grundlegende Wahlhandlungen – u. a. über die Schaffung unabhängiger Behörden – werden auf der Basis einer existierenden Verfassung getroffen. Bei den Ländern Mittel- und Osteuropas könnte die übliche sequentielle Wahlhandlung dagegen zu einer simultanen Wahlhandlung geworden sein: Entscheidungen, Entscheidungskompetenzen zu delegieren, werden gemeinsam mit grundlegenden Entscheidungen (z. B. der Entscheidung, wer überhaupt die Kompetenz haben soll, Kompetenzen zu delegieren) getroffen. Eine Hypothese lautet, daß simultane Wahlhandlungen zu anderen Ergebnissen als sequentielle Wahlhandlungen führen, weil die post-konstitutionellen Wahlhandlungen zu Bestandteilen umfassenderer Paketlösungen werden können. Die Analyse der Delegation von Entscheidungskompetenz wird unter diesen Umständen also schwieriger, weil die Identifikation der jeweils relevanten Restriktionen schwieriger ist.

Mögliche Restriktionen könnten die historischen Verfassungen und deren Schicksal sein, genauso wie die sozialistischen Verfassungen, die möglicherweise als Basis für die Aushandlungen einer neuen, post-sozialistischen Verfassung dienen könnten, aber auch die Ergebnisse der Verhandlungen an den „runden Tischen“

sowie internationale Abkommen. Historische Verfassungen sind häufig Symbole nationalen Stolzes oder nationaler Einheit. Die polnische Verfassung von 1791 ist das offensichtlichste Beispiel. Es ist deshalb zu fragen, inwiefern die historischen Verfassungen als „focal points“ (Schelling 1960) für die Verhandlungen dienten. Während des Sozialismus haben die geschriebenen Verfassungen Politiker häufig zwar nicht effektiv beschränkt, dennoch ist es denkbar, daß sie eine Grundlage für den Verhandlungsprozeß zu einer post-sozialistischen Verfassung bildeten.

Wenn unter den Mitgliedern einer verfassungsgebenden Versammlung Konsens darüber herrscht, daß das Land die Aufnahme in bestimmte internationale Organisationen anstreben sollte, dann ist es denkbar, daß die Statuten der internationalen Organisation bereits bei der Verabschiedung der Verfassung eine Rolle spielen, weil die Mitglieder der verfassungsgebenden Versammlung Interesse an ihrer Kompatibilität mit internationalen Statuten haben. Dies ist ungewöhnlich, weil wir bei der Analyse der Gründung und Entwicklung internationaler Organisationen zu meist von gegebenen nationalstaatlichen Verfassungen ausgehen, auf deren Basis dann eine internationale Organisation gegründet wird. Darüber hinaus ist davon auszugehen, daß die prozeduralen Regeln, auf die sich eine Verfassungsversammlung einigt, auf den Inhalt der verabschiedeten Verfassung durchschlagen werden.

Die Länder Mittel- und Osteuropas bilden weiter eine interessante Fallstudie, weil unabhängige Regierungsbehörden sich hier viel schneller entwickelten als in westlichen Verfassungen. Für unsere Studie haben wir acht Länder ausgewählt: Vier davon werden vom *Freedom House Projekt* als konsolidierte Demokratien und Marktwirtschaften beschrieben (Estland, Polen, Tschechien und Ungarn), vier dagegen sowohl in bezug auf politische als auch auf wirtschaftliche Fragen als „in Transformation befindlich“ (Bulgarien, Rumänien, Rußland und die Slowakei; Karatmycky, Motyl und Shor 1998, 4).<sup>1</sup> Acht Länder sind zuviel für detaillierte Fallstudien, aber zu wenig für Regressionsanalysen. Wir haben uns dennoch für diese Zahl entschieden, um auch einige bisher eher vernachlässigte Länder analysieren zu können. Unsere Resultate sind als vorläufig zu betrachten.

Der Beitrag ist wie folgt gegliedert: Im nächsten Abschnitt werden einige theoretische Vermutungen zur Delegation von Entscheidungskompetenzen präsentiert. Der dritte Abschnitt dient der Identifikation von Restriktionen, denen die Autoren der neuen Verfassungen Rechnung zu tragen hatten. Abschnitt vier enthält einen Überblick über die Verfassungsregelungen in bezug auf die Delegation von Entscheidungskompetenz – sowohl im Hinblick auf inländische als auch auf internationale Delegation. Der Beitrag wird mit einem Ausblick auf offene Fragen abgeschlossen.

---

<sup>1</sup> Die dritte Länderkategorie in dieser, 28 ex-kommunistische Länder umfassenden, Studie sind konsolidierte Autokratien mit statischen Wirtschaften. Zu dieser Kategorie werden Bosnien, Tadschikistan, Turkmenistan, Usbekistan und Weißrußland gerechnet.

## B. Einige theoretische Vermutungen

### I. Zur Abgrenzung zwischen inländischer und internationaler Delegation

Unsere allgemeine Frage lautet, ob es möglich ist, die Varianz in der Struktur von Behörden bzw. Agenturen und den Grad ihrer Unabhängigkeit über die analysierten Ländern zu erklären, indem wir die konstitutionellen Kompetenzen und Restriktionen der Organe analysieren, die über die Kompetenz verfügen, Kompetenzen zu delegieren. Zu erklären ist also die Gründung einer unabhängigen Behörde und der Transfer von Kompetenz an diese Behörde. Unsere allgemeine Hypothese lautet, daß sowohl die gewählte Delegationsart als auch der Delegationsumfang mit den zugrundeliegenden Verfassungsstrukturen erklärt werden können. In bezug auf Mittel- und Osteuropa könnte dieser Ansatz jedoch problematisch sein, eben weil konstitutionelle und post-konstitutionelle Wahlhandlungen häufig praktisch gleichzeitig stattgefunden haben. Deshalb setzen wir mit unserer Analyse auf einer früheren Stufe an: Wir werden die derzeit gültigen Verfassungen nicht als exogen gegeben unterstellen, sondern selbst als Gegenstand einer Wahlhandlung.

Von einer post-konstitutionellen Kompetenzdelegation werden wir sprechen „whenever rule-making powers that are not constitutionally assigned to a body other than the legislature are in fact being exercised by such a body“ (*Salzberger* 1993, 359). Analog dazu sprechen wir von einer konstitutionellen Kompetenzdelegation, wenn die verfassungsgebende Versammlung anderen Organisationen Kompetenzen zuweist. Wenn die Legislative die Verfassung ausarbeitet, sind konstitutionelle und post-konstitutionelle Kompetenzdelegation sehr ähnlich und hauptsächlich durch ihren normativen Status zu unterscheiden. In beiden Fällen kann es sich beim Delegationsempfänger um die Exekutive, die Judikative, ein Komitee der Legislative, eine lokale Behörde, eine öffentliche Unternehmung, ein spezielle Verwaltungsbehörde oder aber auch um internationale Organisationen handeln.

In diesem Beitrag wird besonderer Wert auf die Unterscheidung zwischen inländischer und internationaler Delegation gelegt. Um inländische Delegation handelt es sich, wenn die regelsetzenden Kompetenzen von einer Organisation ausgeübt werden, die vom inländischen Gesetzgebungsorgan begründet wurde und sich im Bereich der jeweiligen Verfassung befindet. Von internationaler Organisation sprechen wir, wenn die regelsetzenden Kompetenzen von einer Organisation ausgeübt werden, die sich nicht vollständig unter Kontrolle der inländischen Verfassungsorgane befindet. Im Falle internationaler Delegation werden gesetzgebende Kompetenzen ja mit Vertretern anderer Jurisdiktionen geteilt. Um als „internationale Delegation“ spezifiziert zu werden, ist es hinreichend, daß die regelsetzenden Befugnisse nicht vollständig unter inländischer Kontrolle sind, die Beteiligung einer internationalen Organisation ist also keine notwendige Bedingung. Von internationaler Organisation würden wir also auch dann sprechen, wenn bestimmte Kompe-

tenzen an die Verfassungsorgane eines anderen Staats delegiert werden. Um innerhalb eines gemeinsamen Ansatzes analysierbar zu sein, muß es sich bei inländischer und internationaler Delegation um Substitute handeln. Internationale Organisationen, die sich primär mit grenzüberschreitenden Externalitäten beschäftigen, werden hier folglich nicht berücksichtigt. Das Hauptaugenmerk liegt statt dessen auf Lösungen, die man – zumindest prinzipiell – auch im Inland hätte erreichen können.

Die offensichtlichste Art von Kompetenzdelegation liegt vor, wenn die Legislative durch eine Verordnung oder ein Statut andere Organe mit der Schaffung von Regeln für eine spezifische Aufgabe betraut und sich nicht selbst mit ihr beschäftigt. Kompetenzdelegation würde dann auf einer anderen Ebene stattfinden als die von Montesquieu beschriebene Gewaltenteilung. Letztere wird zumeist auf die funktionale Teilung von Legislative, Exekutive und Judikative beschränkt.<sup>2</sup> Da wir hier jedoch sowohl an konstitutionellen als auch an post-konstitutionellen Wahlhandlungen interessiert sind, kann Gewaltenteilung als eine Art von Kompetenzdelegation interpretiert werden.

Sowohl bei der Erklärung der Wahl von Verfassungsregeln als auch bei der von Kompetenzdelegation nehmen wir an, daß die Akteure ihren Erwartungsnutzen maximieren. Rationale Gesetzgeber werden Kompetenzen nur dann delegieren, wenn das mit einem positiven Erwartungsnutzen verbunden ist. Folglich ist es eine unserer Aufgaben, relevante Kosten- und Nutzenaspekte zu identifizieren. Nutzen aus der Delegation von Entscheidungskompetenz kann sich ergeben, wenn Gesetzgeber in der Lage sind, ihren Einfluß über ihre eigene Legislaturperiode hinaus auszudehnen, wenn sie Nutzen aus der Möglichkeit ziehen, sich glaubhaft zu binden, Unsicherheit – aber auch ihren Arbeitsumfang – zu reduzieren. Kompetenzdelegation kann genutzt werden, um den öffentlichen Sektor auszudehnen, an der Macht zu bleiben oder Legitimität zu sichern (ausführlicher in *Voigt und Salzberger* 2000). Diesen möglichen Nutzen sind mögliche Kosten gegenüberzustellen: Dazu gehören der sogenannte „delegatee-drift“ (die Entscheidungen der Behörde weichen immer weiter von denen ab, welche die Politiker selbst getroffen hätten), Aufsichtskosten, Kosten der Rückgängigmachung von Entscheidungen, Kosten der Koordination zwischen einzelnen Behörden und sogar Kosten, die entstehen, weil die Legitimität einer Regierung aufgrund von Delegation von Entscheidungskompetenz auch abnehmen kann.

---

<sup>2</sup> Die Gewaltenteilung à la Montesquieu kann darüber hinaus auch von *checks and balances* unterschieden werden: Während es bei ersterer um die Abgrenzung spezifischer Regierungsfunktionen geht, führt bei letzterer jeder Zweig auch Funktionen der jeweils anderen Zweige aus, was zu einer Art Vetorecht in bezug auf die Entscheidungen der anderen Regierungszweige führt.

## II. Schritt eins: zur Erklärung konstitutioneller Wahlhandlungen

Die Wahl von Verfassungen kann innerhalb des ökonomischen Ansatzes analysiert werden. Dabei ist zu berücksichtigen, daß es sich bei der Wahl von Verfassungen nicht um individuelle, sondern um kollektive Wahlhandlungen handelt. Deshalb dürfte es wichtig sein, die Interessen bzw. Präferenzen der verschiedenen relevanten Akteure ebenso zu identifizieren wie die Restriktionen, denen sie bei ihren Wahlhandlungen unterliegen. Der erste Schritt besteht also in der Identifikation der relevanten Akteure: Wer ist damit beauftragt, eine neue Verfassung zu erarbeiten, wer hat die Kompetenz, sie zu verabschieden? Wer hat innerhalb der verfassunggebenden Versammlung die Kompetenz, die Tagesordnung festzulegen, welche Geschäftsordnungsregeln werden genutzt? Welche Abstimmungsregeln werden genutzt? Ist von vornherein bekannt, wer die Verabschiedung eines Verfassungsvorschlags ablehnen kann, dann dürfte dies eine wichtige Restriktion für die Vorschlagenden sein.

Bisher haben wir zwei Komponenten identifiziert, die den Inhalt der Verfassung beeinflussen werden, nämlich (a) die Interessen der relevanten Akteure und (b) die für die Aggregation individueller Präferenzen genutzten prozeduralen Regeln. Ein dritter Faktor dürfte die relative Verhandlungsstärke der verschiedenen Individuen sein bzw. der Gruppen, die sie vertreten. Die Verhandlungsstärke einer Gruppe wird bestimmt durch ihre Fähigkeit und ihren Willen, anderen Kosten aufzuerlegen und damit den Vorteil aus gesellschaftlicher Kooperation zu reduzieren. Ein wichtiger Aspekt zur Bestimmung der Verhandlungsstärke einer Gruppe ist ihre Rückfallposition (ausführlicher zur Relevanz der Verhandlungstheorie zur Erklärung konstitutionellen Wandels, Voigt 1999, Kapitel sechs).

McGuire und Ohsfeldt (1986, 1989a, 1989b) haben sowohl das Abstimmungsverhalten der Delegierten des Verfassungskonvents von Philadelphia als auch das der Delegierten in den 13 staatlichen Ratifizierungskonventen mit ihren individuellen ökonomischen Interessen erklärt. Ähnliches für Mittel- und Osteuropa auszuführen, wäre extrem spannend, kann hier jedoch nicht geleistet werden. Statt dessen können wir nur einige grobe Indikatoren für die mögliche Relevanz der gerade genannten Aspekte nennen. Während McGuire und Ohsfeldt die individuellen Interessen der Vertreter der Philadelphiakonvention untersuchen (z. B., ob sie Gläubiger oder Schuldner waren, Sklavenbesitzer, Landbesitzer in den westlichen Gebieten, potentielle Exporteure usw.), beschränken wir uns hier auf die Identifikation von Gruppen- bzw. Parteiinteressen. Wir gehen davon aus, daß Verfassungsversammlungen, deren Mitglieder überwiegend aus Wahlen stammen, die unter dem sozialistischen Regime abgehalten wurden, andere Präferenzen haben dürften als Mitglieder, die aus post-sozialistischen Wahlen hervorgegangen sind. Ganz ähnlich dürften Mitglieder bisher herrschender Parteien ganz andere Interessen haben als Mitglieder erst neu sich entwickelnder Parteien.

Weiter kann die Dichte des Schleiers des Nichtwissens (Rawls 1971) bzw. der Unsicherheit (Buchanan und Tullock 1962) ein Erklärungsfaktor für die Ergebnisse



der Verfassungsversammlung sein. In einigen der untersuchten Länder war er sehr dünn, so daß die Mitglieder der Versammlung genaue Erwartungen darüber hatten, wer nach der nächsten Wahl die Mehrheit haben würde usw. Versammlungsmitglieder einer Partei mit einem sehr populären Politiker dürften eher für ein Präsidialsystem argumentieren usw. Mitglieder von Parteien, die einen hohen Stimmenanteil erwarten, dürften eher für ein Mehrheitswahlrecht plädieren; Parteien, die nur mit drei oder vier Prozent der Stimmen rechnen, dürften sich gegen eine Mindesthürde aussprechen usw.

Wenn die Interessen der Mitglieder der Verfassungsversammlung nicht vollständig übereinstimmen oder das Ausmaß an Nichtwissen bzw. Unsicherheit gering ist, dürfte Konsens knapp sein. Da aber auch die Zeit knapp ist, werden die Mitglieder nach „Fokuspunkten“ suchen (*Schelling* 1960), auf die sie sich relativ leicht einigen können. Dabei kann es sich sowohl um prozedurale als auch um materielle Regeln handeln. Dafür kommen vor allem frühere Verfassungen einer Gesellschaft in Frage. Während ältere Verfassungen möglicherweise frühere Hoffnungen auf Autonomie oder Souveränität reflektieren, hatten die sozialistischen Verfassungen den Vorteil, der *status quo* zu sein. Bei den Ergebnissen der Runden Tische dürfte es sich um Restriktionen in einem enger verstandenen Sinne handeln, da sie die ersten Kompromisse zwischen Vertretern des alten Regimes und einer entstehenden Zivilgesellschaft repräsentieren. Wenn eine Mehrheit der Mitglieder einer Verfassungsversammlung dafür ist, daß ihr Land Mitglied einer internationalen Organisation wird, dann könnten sie daran interessiert sein, daß die Verfassung kompatibel ist mit den Statuten der betreffenden internationalen Organisation.

Sollten sich diese Vermutungen als richtig erweisen, würde es sich um Fälle von Pfadabhängigkeit handeln: Obwohl die Versammlungen die Absicht haben mögen, sich vom kommunistischen Erbe zu entfernen, sind die sozialistischen Verfassungen doch relevant für die ersten post-sozialistischen Verfassungen. Die Verfassungskultur oder das historische Verfassungserbe könnten ebenfalls eine Rolle bei der Fähigkeit spielen, sich auf bestimmte Regeln zu einigen.

Wir vermuten weiter, daß die Struktur der Verfassungsversammlung ein weiterer Erklärungsfaktor für den Inhalt des von ihr produzierten Entwurfs ist. *Jon Elster* (1996) argumentiert, daß der Inhalt einer Verfassung die Struktur der Verfassungsversammlung widerspiegelt. Er argumentiert, daß Verfassungsversammlungen, die gleichzeitig auch Gesetzgeber sind, der Legislative eine im Verhältnis zu Exekutive und Judikative starke Rolle einräumen werden. Sie dürften der Legislative zweitens eine starke Rolle im Verfassungsänderungsprozeß zubilligen; nicht-parlamentarische Ratifikationsformen, wie etwa Volksabstimmungen dürften von ihnen *c.p.* seltener vorgeschlagen werden. Drittens dürften Versammlungen mit einer Kammer Einkammersysteme vorschlagen (und entsprechend Versammlungen mit zwei Kammern Zweikammersysteme).

### III. Der zweite Schritt: Zur Erklärung von Delegation

Warum Politiker es manchmal vorziehen können, nicht selbst zu entscheiden, wurde oben bereits thematisiert. Hier sollen einige Vermutungen und Hypothesen in bezug auf diese Entscheidung präsentiert werden. Die erste lautet, daß die Abschaffung einer unabhängigen Behörde oder die Nichtbeachtung ihrer Entscheidungen kostenträchtiger sein dürfte, wenn die Existenz der jeweiligen Behörde in der Verfassung verankert ist – und nicht nur durch einfache Gesetzgebung. Mitglieder einer verfassungsgebenden Versammlung könnten also versuchen, mit ihrer Delegationsentscheidung ein Signal über die Ernsthaftigkeit ihrer Entscheidung zu senden.

Es ist häufig gezeigt worden, daß es ein Nachteil sein kann, zu stark zu sein (Weingast 1993). Ein Staat, der stark genug ist, private Eigentumsrechte zu schützen, ist auch stark genug, die Eigentümer zu enteignen. Rationale Bürger wissen das und investieren deshalb weniger als in einer Situation, in der sie wissen, daß Vertreter des Staates keine Anreize haben, sie zu enteignen. Staaten, die noch keine Gelegenheit hatten, sich eine Reputation als neutrale Schiedsrichter aufzubauen, könnten davon besonders betroffen sein. In solchen Fällen – und wir vermuten, daß die Länder Mittel- und Osteuropas dazu gehören – dürfte die post-konstitutionelle Errichtung inländischer unabhängiger Agenturen häufig keine glaubhafte Bindung darstellen, weil sie mit relativ geringen Kosten wieder abgeschaft werden können. Es erscheint deshalb rational, (a) eine umfassende Kompetenzdelegation auf der konstitutionellen Ebene zu verankern und/oder (b) relativ viele Kompetenzen an internationale Organisationen zu delegieren. In beiden Fällen kann die entstehende unabhängige Behörde nicht leicht von den jeweiligen Regierungen beeinflusst werden. Aber das ist nur die eine Seite der Medaille; viele der Länder Mittel- und Osteuropas genießen ihre erstmalige Unabhängigkeit. Die Popularität der Politiker, die „zu viele“ Kompetenzen international delegieren, könnte also leiden, was eher für eine Delegation auf nationaler Ebene spricht.

Wir vermuten, daß die Delegationswahrscheinlichkeit an eine internationale Organisation positiv korreliert ist mit dem Prestige, das die delegierende Regierung unter den Wählern eines Landes genießt. Prestige ist ein Positionsgut, und Regierungen können ihre Popularität am meisten steigern, wenn sie Mitglied werden, bevor benachbarte Länder es werden. In einem solchen Fall gibt es also ein Wettrennen um die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen.

Der Umfang der von einer spezifischen Regierung gewählten internationalen Delegation dürfte auch eine Funktion ihrer jeweiligen ideologischen Position sein. Wenn wir davon ausgehen, daß Regierungen rechts von der Mitte eher für marktwirtschaftliche Lösungen sind und internationale Organisationen häufig an der Verbreitung marktwirtschaftlicher Koordinationsmechanismen interessiert sind, dann sollten wir ein höheres Ausmaß an internationaler Delegation unter konservativen Regierungen beobachten. Regierungen aus der sozialistischen Periode, die erwarten, aus dem Amt gewählt zu werden, könnten dagegen versuchen, Teile ihrer

Positionen über die eigene Amtsperiode hinaus zu sichern, indem sie noch eine Reihe von Behörden gründen und mit ihnen gutem Personal ausstatten. Solche Regierungen dürften eine inländische einer internationalen Delegation mithin vorziehen.

Dagegen kann argumentiert werden, daß konservative Regierungen zurückhaltender sein dürften bei der Zustimmung zu sozialen Rechten und insofern einen geringeren Anreiz haben, internationalen Organisationen beizutreten, von denen diese Rechte propagiert werden. Es kann sogar argumentiert werden, daß konservative Regierungen in bezug auf die Sicherung grundlegender marktwirtschaftlicher Institutionen per se über eine höhere Reputation verfügen als linke Regierungen und diese insofern einen höheren Anreiz haben, einen Beitritt zu internationalen Organisationen anzustreben.

### **C. Restriktionen bei der Wahl von Verfassungsregeln**

Wir sind primär an der Erklärung von Delegationsentscheidungen im Rahmen der Theorie rationaler Wahlhandlungen interessiert. Die beträchtlichen Unterschiede in den Verfassungen der acht Länder, die hier analysiert werden, sind erstaunlich, wenn man die Ähnlichkeit der Situation, in der sie sich zu Beginn der 90er Jahre befanden, berücksichtigt. Um sie erklären zu können, sollen in diesem Abschnitt die Restriktionen, denen die Politiker bei der Wahl von Verfassungen ausgesetzt waren, etwas genauer analysiert werden. Später werden wir dann versuchen, den Zusammenhang zwischen Restriktionen und Wahlhandlungen in bezug auf institutionelle Arrangements zu erläutern.

Häufig wird historische Erfahrung als ein Faktor zur Erklärung gegenwärtiger Wahlhandlungen genannt. In bezug auf Mittel- und Osteuropa werden wir fragen, ob eine liberale konstitutionelle Vergangenheit gegenwärtige konstitutionelle Wahlhandlungen beschränkt. Obwohl eins unserer zentralen Argumente lautet, daß die Delegation von Entscheidungskompetenz als Konsequenz der Interessen von Politikern erklärt werden kann, muß das keineswegs heißen, daß Delegation nicht das Nutzenniveau einer Vielzahl von Bürgern erhöhen kann. So kann eine unabhängige Justiz die Position vieler Bürger im Verhältnis zur Regierung stärken, genauso wie eine unabhängige Zentralbank Inflationsraten niedrig halten kann und damit langfristig das Nutzenniveau aller Bürger erhöhen kann.

Von den hier untersuchten acht Ländern haben sechs eine liberale konstitutionelle Vergangenheit: Polen, Rumänien, die Tschechoslowakei, Bulgarien und Estland. Das kann in bezug auf Rußland und Ungarn nicht unbedingt gesagt werden. Polen hat mit seiner Verfassung von 1791 sicherlich das beeindruckendste Erbe. Diese Verfassung erscheint auch heute noch modern und liberal zu sein. So wird Gewaltenteilung ausdrücklich als fundamentales Prinzip genannt. Mit der Nachkriegsverfassung von 1921 wurden große Teile der Verfassung von 1791 wieder reaktiviert.

Die erste rumänische Verfassung datiert aus dem Jahr 1866. Sie war eine Folge des Krimkrieges und hatte die Belgische Verfassung von 1831 als Vorbild. Bulgariens erste Verfassung stammt aus dem Jahr 1879. Sie wurde als eine der liberalsten Europas bezeichnet, konnte aber aufgrund der verschiedenen Balkankriege keine dauerhafte Bedeutung erlangen. Estland verabschiedete 1918 eine demokratische Verfassung, nachdem es als souveräner Staat akzeptiert worden war. Sie wurde jedoch bereits 1934 durch eine autoritäre Verfassung ersetzt. Die Tschechoslowakei verabschiedete 1920 eine progressive Verfassung, die der französischen Verfassung von 1875 (der Verfassung der dritten Republik) nachempfunden war.

Ob das Verfassungserbe Einfluß auf den *de jure* Inhalt der jüngst verabschiedeten Verfassungen hat, erscheint allerdings zweifelhaft. Die Verfassungen der beiden Staaten, die nicht über eine liberales Verfassungserbe verfügen, unterscheiden sich in bezug auf ihre Liberalität und der Art und Weise, mit der die Delegation von Entscheidungskompetenz behandelt wird, kaum von den anderen analysierten Verfassungen. Wenn man nicht die *de jure*, sondern die *de facto*-Situation analysiert, könnte man argumentieren, daß die Abwesenheit eines liberalen Erbes sich im russischen Fall deutlich auswirkt. Das ungarische Beispiel zeigt jedoch, daß ein liberales Erbe keine unabdingbare Voraussetzung für eine erfolgreiche Transformation darstellt.

Viele Beobachter haben damit gerechnet, daß Polen, Ungarn und die Tschechoslowakei als erste eine neue Verfassung verabschieden würden. Statt dessen verabschiedeten Bulgarien und Rumänien als erste der hier untersuchten Länder 1991 eine neue Verfassung (allerdings wurden sowohl die ungarische als auch die polnische Verfassung vorher in einigen Artikeln geändert). 1992 folgten die Tschechen, die Slowaken sowie die Esten. Die russische Verfassung wurde 1993 verabschiedet. Die Polen ließen sich bis 1997 Zeit, und Ungarn setzte seine Politik der marginalen Verfassungsänderungen fort, die dazu führte, daß bis 1997 etwa 95 % der Verfassung von 1949 geändert worden war. Auch die Reihenfolge der Verabschiedung formaler Verfassungen sagt nichts über deren Grad an Liberalität aus, im Gegenteil, die früher verabschiedeten Verfassungen können als weniger liberal als die erst später verabschiedeten Verfassungen bewertet werden. Wir gehen davon aus, daß die durch die runden Tische herbeigeführten Beschränkungen ein wichtiger Faktor zur Erklärung sowohl der Abfolge der Verabschiedung der verschiedenen Verfassungen sein können als auch für deren formale Inhalte.

In Bulgarien votierte die alte kommunistische Nationalversammlung 1989 dafür, das Monopol der kommunistischen Partei zu beenden. Aber in der Wahl von 1990 gewannen die Kommunisten (die sich inzwischen in Bulgarische Sozialistische Partei umbenannt hatten) die Mehrheit der Sitze, eine einzigartige Situation in den Transformationsländern Mittel- und Osteuropas. Aus der Sicht der (wieder-)gewählten Kommunisten stellte diese Situation eine besondere Chance dar, die es zur Verabschiedung einer neuen Verfassung zu nutzen galt. Die neue Verfassung wurde ohne Bestätigung durch ein Referendum angenommen, weil ihre Verfasser fürch-

teten, daß sie von der Mehrheit der Bevölkerung keine Zustimmung erhalten könnte. Diese Entwicklung erklärt, warum Bulgarien mit seiner im Juli 1991 in Kraft getretenen Verfassung die erste neue Verfassung in der gesamten Region verabschiedete. Auch die relativ starke Form der Gewaltenteilung sowie das präsidentielle System können als Folge der Erwartungen der Ex-Kommunisten erklärt werden, die damit rechneten, nicht lange über eine parlamentarische Mehrheit zu verfügen.

Geschwindigkeit und Umfang der Gewaltenteilung in der rumänischen Verfassung sind dem bulgarischen Fall nicht unähnlich, wenngleich die Konstellation in Rumänien eine grundlegend andere war. Anders als in Bulgarien fanden hier keine Runden Tische statt, nachdem die Nationale Befreiungsfront die Macht an sich gerissen hatte. Die ersten Wahlen nach Ceausescus Tod fanden im Mai 1990 statt. Es wurde sowohl ein neues Parlament als auch ein neuer Präsident gewählt. Beide Kammern als auch die Präsidentschaft wurden von der Nationalen Befreiungsfront mit großen Mehrheiten gewonnen. Die komfortablen Mehrheiten erlaubten den Vertretern der Nationalen Befreiungsfront eine schnelle Verfassungsverabschiedung. Die Mehrheit erlaubte es der Nationalen Befreiungsfront sogar, eine eigene Verfassungsversammlung einzuberufen und den Verfassungsentwurf dem Volk in einem Referendum zur Abstimmung vorzulegen.

Die in Rumänien erreichten Ergebnisse haben einige Gemeinsamkeiten mit denen Bulgariens. Die rumänische Verfassung sieht ein Zweikammersystem vor, die Mitglieder der beiden Kammern werden dabei nach identischen Schlüsseln gewählt. Sie sieht weiter einen starken und direkt vom Volk gewählten Präsidenten vor. Die Judikative und insbesondere die Verfassungsgerichtsbarkeit ist die schwächste Gewalt. Sie ist an das französische Vorbild angelehnt. Aber anders als in Frankreich können Entscheidungen des Verfassungsgerichts mit einer Zweidrittelmehrheit vom Parlament überstimmt werden. Es kann argumentiert werden, daß die große Mehrheit, über welche die Mitglieder der Nationalen Befreiungsfront in allen Gremien verfügte, zu einer umfassenden Delegation von Entscheidungskompetenzen führte, weil viele ihrer Vertreter erwarteten, daß diese Mehrheiten nicht von Dauer sein würden. Die einzige Organisation mit relativ beschränkten Kompetenzen ist das Verfassungsgericht. Offenbar erwarteten die Mitglieder des Verfassungskonvents nicht, die Richter gemäß ihrer eigenen Interessen auswählen zu können.

Es ist interessant, die bulgarisch-rumänische Erfahrung mit der tschechisch-slowakischen zu vergleichen: In allen vier Ländern wurde die Verfassung von einem neu gewählten Parlament verabschiedet, wobei es interessante Unterschiede in der Geschwindigkeit dieses Prozesses gab: In der (noch nicht getrennten) Tschechoslowakei ging den ersten freien Wahlen eine Übergangsregierung sowie ein Übergangspräsident voraus; sie waren Ergebnis der sogenannten „samtenen Revolution“. In Bulgarien und Rumänien gab es eine solche Phase nicht. Im Anschluß an die ersten freien Wahlen in der Tschechoslowakei zeichnete sich ein Bild der künft-

tigen Machtverhältnisse im Land ab. In Bulgarien und Rumänien hingegen war der Prozeß so schnell, daß die Ergebnisse lediglich vorläufige Erwartungen über die künftige Machtverteilung zuließen. Hier ist insbesondere die starke kommunistische Präsenz zu nennen (in Bulgarien sogar die Mehrheit). Dies könnte ein Grund für eine umfangreichere Delegation von Kompetenz in diesen beiden Ländern sein. Politiker neigen dazu, mehr Kompetenz zu delegieren, wenn die Unsicherheit über ihr Verbleiben im Amt hoch ist.

Der Fall Polen ist interessant in bezug auf die Restriktionen, unter denen Verfassungsregeln gewählt wurden. In keinem anderen der hier untersuchten Länder war die Verquickung zwischen Wahl von Verfassungsregeln und post-konstitutionellen Wahlhandlungen so eng wie in Polen. Anders als in den gerade genannten vier Ländern begann der Verfassungswandel nicht erst nach den ersten freien Wahlen, sondern bereits vor dem Untergang des sozialistischen Regimes: Bereits 1982 wurde ein Verfassungsgericht eingeführt, das die Kompetenz hatte, Gesetze auf die Vereinbarkeit mit der Verfassung hin zu überprüfen. Dies war eine für den Ostblock einzigartige Entwicklung.

Wir gehen davon aus, daß die klare Gewaltenteilung (Zweikammersystem, starker Präsident) und die umfassende Delegation von Entscheidungskompetenz vor diesem Hintergrund erklärbar sind. Die Errichtung eines Verfassungsgerichts 1982 kann als ein Versuch des sozialistischen Regimes interpretiert werden, seine Legitimität zu erhöhen bzw. überhaupt nur an der Macht zu bleiben (s. *Voigt und Salzberger* 2000). Das Bestehen auf einem starken Präsidenten mit Vetokompetenz gegen Gesetzgebung kann ähnlich gesehen werden. Da sowohl die regierenden Kommunisten als auch die oppositionelle Solidarnosc Angst vor der Stärke der jeweils anderen Seite hatten, konnten sie sich auf eine klare Gewaltenteilung einigen. Als die Vertreter der Solidarität 99 von 100 Senatssitzen und eine Mehrheit der frei wählbaren Sitze im Unterhaus bei den Wahlen 1989 gewannen, war es für eine Änderung der grundlegenden Struktur zu spät. Weder die Interims-Verfassung von 1992 noch die Verfassung von 1997 haben an der grundlegenden Struktur, die aus den Verhandlungen der Runden Tische hervorgegangen war, etwas geändert. Allerdings wurden die Kompetenzen 1992 durchaus modifiziert: Der Präsident verlor Teile seiner Kompetenzen, während die Exekutive gestärkt wurde (z. B. durch die Einführung eines konstruktiven Mißtrauensvotums).

Die Transformation des politischen Systems begann in Ungarn später als in den meisten seiner Nachbarländer, allen voran Polen. Es kann gezeigt werden, daß die am Transformationsprozeß in Ungarn Beteiligten versuchten, ihre Unsicherheit durch die Berücksichtigung der polnischen Erfahrungen zu reduzieren. Solidarnosc hatte seine Macht in Polen unterschätzt. Vertreter der ungarischen Opposition stimmten deshalb einer Abmachung wie der, der die Solidarnosc in Polen zugestimmt hatte, nicht zu. Das führte zu einer geringeren Gewaltenteilung zwischen den politischen Organen und zu mehr Delegation an Gremien wie das Verfassungsgericht und internationale Organisationen. Offensichtlich antizipierte die Opposi-



tion, daß die Transformation kein Honigschlecken werden würde. Durch eine umfassende Delegation von Kompetenzen hoffte sie, dennoch an der Macht bleiben zu können.

Ungarn ist das einzige hier analysierte Land, das formell keine neue Verfassung verabschiedet hat. Dennoch spricht man dort von einer „konstitutionellen Revolution“, die in kurzer Zeit durchgeführt wurde. Die ungarischen Verfassungsväter nutzten so etwas wie ein „*window of opportunity*“, eine kurze Zeitspanne, in der die Kommunisten demoralisiert waren und die Opposition noch relativ einig. In Polen strebten einige Vertreter der Solidarität eine ähnliche Strategie an, hatten damit aber keinen Erfolg.

Stärker als in jedem anderen hier untersuchten Land mußte sich Rußland im Rahmen der politischen Transformation auch mit der Frage beschäftigen, wie groß es in Zukunft sein würde, und welches Verhältnis es zu den Staaten haben würde, die zwar zur Sowjetunion gehörten, aber nicht mehr zu Rußland. Eng damit verbunden waren Fragen der Machtverteilung zwischen Moskau und den verschiedenen Republiken. Rußland ist das einzige Land in dieser Studie, in der physische Gewalt eingesetzt wurde, um die neue Verfassung durchzusetzen. Die russische Verfassung spiegelt die tatsächliche Machtbalance zwischen Präsident Jeltsin und dem Parlament zum Zeitpunkt der Verfassungsverabschiedung wider. Jeltsin wollte ein amerikanisches Modell mit einem starken Präsidenten, während die Parlamentarier – angelehnt an kontinental-europäische Modelle – eine starke parlamentarische Demokratie bevorzugten. Nachdem er sich durch ein Referendum im April 1993 der Zustimmung der Wählerschaft versichert hatte, entschloß er sich, eine Verfassungsversammlung einzuberufen, die die Aufgabe hatte, mit einem alternativen Verfassungsentwurf aufzuwarten. Ein solcher Vorschlag wurde von ihr auch ausgearbeitet, vom Parlament jedoch abgelehnt, das darüber hinaus ein Vorgehen für die Verabschiedung einer Verfassung beschloß, das allein vom Parlament abhing. Im September 1993 löste Jeltsin das Parlament auf. Das Parlament antwortete damit, daß es Jeltsin absetzen wollte. Jeltsin beauftragte das Militär mit dem Angriff auf das Parlament, suspendierte Oppositionsparteien, das Verfassungsgericht sowie kritische Zeitungen. Gemeinsam mit den Parlamentsneuwahlen hielt er ein Referendum über die neue Verfassung ab, die mit einer Mehrheit von 58.4 % der Stimmen angenommen wurde.

Die neue Verfassung sieht einen starken und direkt gewählten Präsidenten mit einer Vielzahl exekutiver Kompetenzen vor. Er leitet Kabinettsitzungen, hat die Kompetenz, den Gouverneur der Zentralbank sowie Mitglieder des Verfassungsgerichts zu nominieren, die jedoch von der Duma bestätigt werden müssen. Er kann ein Veto gegen Gesetzgebung einlegen. Ein Amtsenthebungsverfahren ist schwierig und deshalb unwahrscheinlich.

Die Verfassung Estlands sieht eine relativ starke Delegation von Entscheidungskompetenz, vor allem an inländische Agenturen (wie das Verfassungsgericht und die Zentralbank) vor. Diese Struktur ist mit dem Prozeß der Verfassungsverab-



scheidung zu erklären: Estland hat sich 1990 aus der UdSSR gelöst. Eine Verfassungsversammlung mit 30 Vertretern des alten Parlaments und 30 Vertretern eines interimsmäßig agierenden unabhängigen Quasiparlaments (dem estischen Kongreß) wurde gebildet. Ihr Entwurf, der eine parlamentarische Demokratie vorsah, wurde mit einer überwältigenden Mehrheit in einem Referendum 1992 bestätigt. Damit war Estland die erste der ehemaligen Sowjetrepubliken mit einer eigenen Verfassung. Auch hier führte die Zusammensetzung der Verfassungsversammlung – die nicht die tatsächlichen Machtverhältnisse im Land widerspiegelte – zu einer weitreichenden Delegation von Entscheidungskompetenz an nicht direkt zu wählende Agenturen.

Fassen wir zusammen (die englische Fassung dieser Studie enthält einen Anhang, in dem die Verfassungsverabschiedungsprozesse in den acht untersuchten Ländern detaillierter beschrieben werden; siehe *Salzberger* und *Voigt* 2000): Die normative Verfassungstheorie enthält starke Argumente für die Trennung von Verfassungsversammlung und Gesetzgebungstätigkeit, weil eine der Aufgaben der Verfassung ja gerade darin besteht, die Kompetenz der Legislative zu beschränken. Wenn Gesetzgeber gleichzeitig als Verfasser (oder Verabschiedeter) einer Verfassung tätig sind, dann ist damit zu rechnen, daß sie einen unverhältnismäßig hohen Teil ihrer Zeit mit kurzfristig relevanten Fragen zubringen. Dies geht auf Kosten der konstitutionellen Fragen, die eher in der langen Frist relevant sind. Als Parlamentsmitglieder, die an einer Wiederwahl interessiert sind, werden sie kaum bereit sein, die Interessen ihres Wahlkreises den Interessen der gesamten Nation unterzuordnen. Schließlich könnten Parlamentarier nur solchen Vorschlägen zustimmen, die im Interesse ihrer Partei sind (*Mueller* 1996, Kap. 21). Trotz dieser Argumente werden die meisten Verfassungen von Parlamenten verfaßt und verabschiedet. Die Länder Mittel- und Osteuropas stellen keine Ausnahme dar.

Diese Beobachtung ist nicht überraschend. Das liegt nicht nur daran, daß von einer Verfassungsversammlung-cum-Parlament erwartet werden kann, schneller zu Entscheidungen zu gelangen (*Mueller*, *ibid*). Der Hauptgrund dürften jedoch die Präferenzen der relevanten Akteure sein. Auch diese Beobachtung zeigt, daß die Vorstellung eines „konstitutionellen Moments“ (*Ackerman* 1991) häufig eher eine Wunschvorstellung ist. Hätte es ihn gegeben – und hätten die relevanten Akteure sich entsprechend verhalten – dann hätte es mehr Verfassungsversammlungen geben müssen, die sich exklusiv mit dem Entwurf einer neuen Verfassung beschäftigen.

Wir gehen davon aus, daß es Änderungen in der Nutzenfunktion von Politikern anlässlich der Verabschiedung von Verfassungen nicht gibt. Aber Perioden hoher Unsicherheit können sehr wohl Konsequenzen für das Verhalten von Politikern haben. Die Unterschiede in den verschiedenen Verfassungen Mittel- und Osteuropas spiegeln auch Unterschiede im Ausmaß an Information wider, das den relevanten Akteuren zur Verfügung stand. Informationsunterschiede resultierten u. a. daraus, ob bestimmte Entwicklungen in den Nachbarländern bereits stattgefunden hatten. Erinnert sei nur daran, daß das Verhalten der ungarischen Opposition von der Ent-

wicklung in Polen beeinflusst wurde, was zu einem geringeren Ausmaß an Gewaltenteilung in Ungarn führte. Ähnliches gilt für Rumänien und Bulgarien.

## **D. Eine institutionelle Bestandsaufnahme**

In diesem Abschnitt werden die Delegationsentscheidungen für die acht hier untersuchten Länder überblicksartig präsentiert. Ein vollständiger Überblick ist natürlich ausgeschlossen. In bezug auf inländische Delegation konzentrieren wir uns auf die Unabhängigkeit der Justiz wie der Zentralbank. In bezug auf internationale Delegation konzentrieren wir uns auf die Mitgliedschaft in der Europäischen Union, aber eine Mitgliedschaft in anderen internationalen Organisationen wie der WTO wird ebenfalls berücksichtigt. Im letzten Abschnitt schließlich fragen wir nach möglichen Interdependenzen zwischen inländischer und internationaler Delegation.

### **I. Inländische Delegation**

In den letzten Jahren sind viele Studien über den Zusammenhang zwischen der Unabhängigkeit von Zentralbanken und den jeweiligen Inflationsraten entstanden. Diese Literatur wird in D.I.2. knapp dargestellt. Im Abschnitt D.I.1. versuchen wir, einen ähnlichen Indikator für die Unabhängigkeit von Verfassungsgerichten zu entwerfen. Wir beginnen hier mit der Analyse der Gerichte, weil sie häufig in der Verfassung geregelt sind, während das bei Zentralbanken häufig nicht der Fall ist. Darüber hinaus kann argumentiert werden, daß die *de facto*-Unabhängigkeit der Zentralbanken eine Funktion der Unabhängigkeit der Gerichte ist.

#### *1. Die Verfassungsgerichte*

Ein essentieller Teil jeder Verfassungsstruktur ist ihr Durchsetzungsmechanismus. Wenn man sich an den beiden Hauptfunktionen von Verfassungen orientiert – die Struktur der verschiedenen Regierungsorgane und die Gewaltenteilung einerseits festzulegen und die Individuen andererseits vor mißbräuchlicher Nutzung der Staatsgewalt zu schützen –, dann muß ein Durchsetzungsmechanismus die Überprüfung des Verhältnisses der verschiedenen Regierungsorgane einerseits und die Achtung von Menschen- bzw. Bürgerrechten andererseits beinhalten. Diese Durchsetzungsmechanismen sind in den meisten Ländern den Gerichten zugewiesen. Dabei können zwei Modelle unterschieden werden: (1) Länder, in denen diese Aufgaben dem allgemeinen Gerichtswesen zugeordnet sind. Die Gerichtsbarkeit in den USA ist sicherlich das herausragende Beispiel dafür. Hier besitzt jedes Gericht die Möglichkeit, die Verfassungskonformität von Handlungen der Legislative sowie der Exekutive zu überprüfen. (2) Länder, in denen diese Aufgaben einem

speziellen Verfassungsgericht zugewiesen sind. Die meisten europäischen Länder folgen diesem Modell.

Bis auf Estland sind alle hier untersuchten Länder dem zweiten Modell gefolgt. Estland ist eher dem US-amerikanischen Modell gefolgt. Im folgenden versuchen wir, die Unterschiede in der formalen Struktur der verschiedenen höchsten Gerichte – vor allem in bezug auf ihre Unabhängigkeit von den anderen Gewalten – herauszuarbeiten. Die verschiedenen Komponenten unseres Indikators können Werte zwischen 1 (sehr geringe Unabhängigkeit) und 10 (höchste Unabhängigkeit) annehmen.

## 2. Konstitutionelle vs. post-konstitutionelle Regelung

Unabhängigkeit und Effektivität von Verfassungsgerichten und ihre Fähigkeit, als Gegengewicht gegen die anderen Gewalten zu fungieren, hängen ab von der Stabilität und Unantastbarkeit ihrer Kompetenzzuweisung sowie der Stellung der Richter. Verfassungen sind i.d.R. schwieriger zu ändern als normale Gesetze. Wir fragen deshalb zunächst, ob die Kompetenzen der Verfassungsgerichte in der Verfassung geregelt sind, weil das – zumindest de jure – ihre Unabhängigkeit besser sichern kann als wenn sie in einfachen Gesetzen verankert sind. Dabei werden Regelungen am höchsten bewertet, in denen die Gerichte in der Verfassung verankert sind und in denen die Verfassung nur schwer zu ändern ist, während Staaten, in denen die Verfassungsgerichtsbarkeit in einfachen Gesetzen geregelt ist, nur eine geringe Wertung erhalten.

In Bulgarien (8) wird das Verfassungsgericht in der Verfassung geregelt, und eine Verfassungsänderung ist lediglich mit einer Dreiviertelmehrheit der Nationalversammlung möglich. Ähnliche Regelungen finden sich in der Slowakei (8) sowie in der Tschechischen Republik (9), wo Änderungen einer Dreifünftelmehrheit bedürfen. In Polen (8) sind die Bestimmungen Teil der Verfassung von 1997, die mit einer Zweidrittelmehrheit geändert werden kann. In Rumänien (9) sind die grundlegenden Bestimmungen ebenfalls Teil der Verfassung, die nur sehr schwer geändert werden kann: Dafür ist eine 2/3-Mehrheit im Parlament sowie ein Referendum erforderlich.

In Estland (6) sind lediglich Teile der grundlegenden Bestimmungen in der Verfassung geregelt (Ernennung der Richter und ihre Unabhängigkeit). Andere Teile (Verfassungsgerichtsbarkeit, Revisionsprozedere) finden sich dagegen in einem gesonderten Gesetz – dem *law on constitutional law review procedure 1993*. Die Verfassung ist durch eine Mehrheit von Parlamentsmitgliedern in zwei getrennten Abstimmungen änderbar. In Ungarn (5) ist nur ein Teil der Bestimmungen, die die Unabhängigkeit des Verfassungsgerichts sichern sollen, in der Verfassung enthalten: die Zahl der Verfassungsrichter und die Methode, mit der sie gewählt werden, nicht jedoch ihre Amtsdauer. Allerdings sieht die Verfassung vor, daß eine Änderung des relevanten Statuts nur mit einer Zweidrittelmehrheit möglich ist. In Ruß-

land (4) sind einige Bestimmungen in der Verfassung enthalten. Indessen wurde die Bestimmung einer Anzahl wichtiger Details der Gesetzgebung überlassen, darunter die Amtsdauer der Richter. Die Verfassung kann mit einer Zweidrittelmehrheit aller Duma-Mitglieder sowie einer Dreiviertelmehrheit aller Mitglieder des Föderationsrates geändert werden (mit der Ausnahme einiger Kapitel, für deren Änderung ein Referendum erforderlich ist).

### *3. Die Kompetenz zur Wahl von Richtern*

Das Ernennungsprozedere von Verfassungsrichtern könnte einen signifikanten Effekt auf die Unabhängigkeit des Gerichts haben. Weil das Gericht Bürger vor einer illegalen Nutzung der Staatsgewalt schützen, aber auch Streitigkeiten zwischen den anderen Regierungsorganen schlichten soll, sollte es so unabhängig wie möglich von den anderen Regierungsorganen sein. Die unabhängigste Form der Ernennung dürfte darin bestehen, von anderen Juristen ernannt zu werden, während die Form mit der geringsten Unabhängigkeit darin bestehen dürfte, von einem einzigen Politiker bestimmt zu werden (z. B. dem Premier- oder dem Justizminister). Dazwischen könnte es Kombinationen geben, z. B. Ernennung durch eine Gruppe von Politikern, die aus unterschiedlichen Kammern oder unterschiedlichen Parteien stammen.

In Polen (4) werden die Verfassungsrichter mit einer einfachen parlamentarischen Mehrheit gewählt. In der Slowakei (4) werden sie vom Präsidenten aus einer Liste ernannt, die die doppelte Zahl von Namen erhält und von der Legislative vorgelegt wird. In Rußland (5) werden die Richter vom Föderationsrat auf Vorschlag des Präsidenten ernannt. In der Tschechischen Republik (7) werden die Richter vom Präsidenten ernannt. Er kann aus einer vom Parlament vorgelegten Liste wählen; die Nominierung durch den Präsidenten erfordert die Zustimmung des Senats. In Ungarn (8) werden die Richter durch ein Komitee der Nationalversammlung ernannt, in dem jede im Parlament vertretene Partei durch ein Mitglied vertreten ist. Gewählt werden sie dann durch Zweidrittelmehrheit in der Nationalversammlung, so daß ein breiter Konsens für ihre Ernennung erforderlich ist. Rumänien (6) folgt auch hier dem französischen Vorbild, wo Richter von verschiedenen Organen ernannt werden: 3 durch die Abgeordnetenkammer, 3 vom Senat und 3 durch den Präsidenten. Dieselbe Methode wird auch in Bulgarien (7) genutzt, dort wird jedoch ein Drittel der Richter von Mitgliedern des Verfassungsgerichts ernannt (ein weiteres Drittel vom Parlament, das letzte Drittel vom Präsidenten). Wir gehen davon aus, daß dadurch politische Erwägungen weniger relevant werden und dies zu einer Erhöhung der Unabhängigkeit führt. In Estland (8) werden die 17 Mitglieder des Nationalgerichts vom Parlament ernannt, nachdem sie vom Gerichtspräsidenten empfohlen wurden. Der Gerichtspräsident selbst wird vom Parlament auf Vorschlag des Präsidenten ernannt. Die Mehrheit der Richter wird folglich auf Grundlage juristisch-sachlicher Erwägungen ernannt. Die Verfassungs-

konformität von Gesetzen wird von 5 Gerichtsmitgliedern durchgeführt. Sie bilden eine besondere Kammer innerhalb des Gerichts.

#### *4. Amtsdauer*

Richter sind am unabhängigsten, wenn sie auf Lebenszeit ernannt werden (bzw. bis zu einem bestimmten Pensionsalter) und nur durch ein genau festgelegtes Amtsenthebungsverfahren aus ihrer Position entfernt werden können. Richter sind dagegen abhängig, wenn sie sich einer Wiederwahl stellen müssen und leicht aus ihrem Amt entfernt werden können. Die Möglichkeit der Wiederwahl reduziert die Unabhängigkeit der Richter in der vorherigen Amtsperiode, weil sie darauf bedacht sein müssen, bei ihren Wählern populär zu bleiben. Richter, die für eine bestimmte Periode ohne Wiederwahlmöglichkeit ernannt werden, befinden sich in einer mittleren Position. Die folgende Kodierung berücksichtigt darüber hinaus die Länge der jeweiligen Amtsdauern, die zwischen 7 Jahren und der Ernennung auf Lebenszeit beträgt.

In Estland (10) werden die Richter auf Lebenszeit ernannt. In Rußland (8) werden Verfassungsrichter für eine einmalige Amtsdauer von 12 Jahren ernannt (zuvor auf Lebenszeit; einige der amtierenden Richter fallen noch unter die alte Regel). In der Tschechischen Republik (7) gibt es eine einmalige Amtszeit von 10 Jahren. Bulgarien, Polen und Rumänien (6) haben alle eine einmalige Amtszeit von neun Jahren, die Slowakei (5) eine einmalige von sieben Jahren. In Ungarn (3) werden die Richter für neun Jahre ernannt, aber mit der Option der Wiederwahl.

#### *5. Zugang zum Gericht*

Ein weiterer Aspekt der Justizunabhängigkeit ist der Zugang zu den Gerichten sowie ihre Fähigkeit, Verfahren zu initiieren. Ein Gericht, das nur durch eine Mindestzahl von Parlamentariern oder anderen Offiziellen zugänglich ist, wird weniger effektiv in der Durchsetzung der Verfassung sein als ein Gericht, das von jedem Bürger angerufen werden kann, der angibt, in seinen verfassungsmäßigen Rechten verletzt worden zu sein. Wie bereits erwähnt, ist Estland (9) das einzige Land in unserer Studie, das weitgehend dem amerikanischen Vorbild gefolgt ist und ein System implementiert hat, in dem jedes Gericht überprüfen kann, ob ein Akt der Regierung in Übereinstimmung mit der Verfassung ist. Von den formalen Voraussetzungen her sollte die Überprüfung der Verfassungskonformität der Gesetze in Estland deshalb sehr effektiv sein können. In Ungarn (8), Polen (8), der Slowakei (7) und der Tschechischen Republik (6) können sich Bürger in Bezug auf Menschenrechtsangelegenheiten direkt an das Verfassungsgericht wenden. In der Slowakei und der Tschechischen Republik erscheinen diese Rechte allerdings etwas eingeschränkter, weil der Zugang nicht in der Verfassung selbst geregelt ist. Ein individueller Gerichtszugang ist zum Teil möglich in Rußland (5) und nicht

möglich in Bulgarien (3) und Rumänien (3), wo nur Staatsorgane Prozesse initiieren können.

### *6. Die Kompetenzen des Gerichts*

Beim letzten Aspekt unseres Unabhängigkeitsindikators wird nach dem Kompetenzumfang des obersten Gerichts gefragt. Hierbei handelt es sich jedoch um einen ambivalenten Aspekt. Auf den ersten Blick erscheint es plausibel, daß ein Gericht unabhängiger (bzw. einflußreicher) sein dürfte, je mehr Kompetenzen es genießt. Andererseits kann von einem bestimmten Kompetenzumfang an auch der Eindruck entstehen, daß es sich nicht mehr um einen neutralen Schiedsrichter handelt, sondern um einen Spieler mit einer eigenen Agenda. Ein Gericht, das sich an politischen Machtkämpfen beteiligt, kann seine Reputation und damit seine Unabhängigkeit und Effektivität verlieren. Dies könnte beim Russischen Verfassungsgericht der Fall gewesen sein, das sich beim Machtkampf zwischen Präsident und Parlament klar auf eine Seite gestellt hat.

In allen untersuchten Ländern besteht die Hauptaufgabe der Verfassungsgerichte darin, die Kompatibilität der Gesetzgebung mit der Verfassung zu überprüfen. Diese Kompetenz umfaßt möglicherweise auch die Überprüfung anderer Rechtsakte (mit einem geringeren Status als Gesetzgebung), obwohl diese Kompetenz explizit nur in einigen der hier untersuchten Länder genannt wird (Tschechische und Slowakische Republik, Estland, Rumänien und Rußland). Rumänien ist das einzige Land, in dem die Kompatibilität der Gesetzgebung lediglich vor der Verabschiedung eines Gesetzes geprüft werden kann. Die Rechtsprechung kann zudem überstimmt werden, wenn sich im Parlament eine Mehrheit von Zweidritteln dafür findet. Obwohl das genau die Mehrheit ist, die auch für eine Verfassungsänderung benötigt wird, halten wir die Kompetenzen des rumänischen Gerichts für die geringsten unter den hier untersuchten Ländern. In Rußland hat das Gericht auch die Kompetenz, die Verfassungen der einzelnen Republiken sowie deren Vereinbarungen mit der Föderation zu überprüfen.

Eine zweite häufig anzutreffende Kompetenz der Verfassungsgerichte besteht darin, Konflikte zwischen den verschiedenen Gewalten auf höchster Ebene, aber auch zwischen der Zentralregierung und den einzelstaatlichen und lokalen Behörden zu schlichten. Solche Kompetenzen finden sich in Bulgarien, Ungarn, der Tschechischen Republik, Estland (auf post-konstitutioneller Ebene), der Slowakei und Rußland. Die Kompetenz, über die Verfassungskonformität politischer Parteien zu entscheiden, haben die Verfassungsgerichte in Rumänien, Bulgarien, der Tschechischen Republik, Polen und der Slowakei. Die Interpretation der Verfassung ist als Aufgabe des Verfassungsgerichts explizit genannt in den Verfassungen Bulgariens, Rußlands und der Slowakei.

Die Kompetenz, über die Vereinbarkeit internationaler Verträge mit der Verfassung als auch über die Vereinbarkeit neuer Gesetzgebung mit (ratifizierten) inter-



nationalen Verträgen zu entscheiden, ist problematischer zu bewerten. Die Streuung in den verschiedenen Verfassungen ist offensichtlich sehr relevant für unser Thema. Sie reflektiert einerseits ein Element internationaler Delegation – die Position internationalen Rechts im Verhältnis zum heimischen Recht – und andererseits inländischer Delegation – das Ausmaß, in dem Kompetenzen an ein Verfassungsgericht delegiert wurden, hier in bezug auf die Vereinbarkeit nationaler Gesetzgebung mit internationalem Recht.

In bezug auf diesen dualen Delegationsaspekt geht die tschechische Verfassung am weitesten: Das dortige Verfassungsgericht hat die Kompetenz, vom Parlament verabschiedete Gesetze als inkompatibel mit internationalen Vereinbarungen zu annullieren und Entscheidungen internationaler Gerichte in Tschechien durchzusetzen. Damit stellt die tschechische Verfassung internationales Recht über nationales Recht und erteilt dem Verfassungsgericht gleichzeitig umfassende Kompetenz bei der Durchsetzung internationaler Gerichtsentscheide. Die Verfassungen der Slowakei, Polens und Bulgariens enthalten ähnliche Bestimmungen, allerdings ohne ein Äquivalent zur wichtigen, aber vage formulierten Norm vorzusehen, nach der das Verfassungsgericht die Kompetenz hat, „to take measures necessary to effect a decision by an international court which is binding for the Czech Republic if it cannot be effected otherwise“ (Art. 87(I) der tschechischen Verfassung). Diese Norm besagt nicht nur, daß internationales Recht tschechischem Recht vorgeht, sondern auch, daß die Rechtsprechung internationaler Gerichte ein Teil internationalen Rechts ist, tschechischer Rechtsprechung somit ebenso vorgeht.

Die Bestimmungen in den Verfassungen Rußlands und Estlands deuten eher darauf hin, daß die Verfassungsgerichte die Kompatibilität internationaler Vereinbarungen mit den Verfassungen überprüfen können. Hier wird, mit anderen Worten, nationales über internationales Recht gestellt. In den Verfassungen Rumäniens und Ungarns finden sich keine Bestimmungen zur Rechtsprechung über internationales Recht.

Andere Kompetenzen, über die einige Verfassungsgerichte verfügen sind (1) die Kompetenz, die Verfassungskonformität parlamentarischer Vorgehensweisen zu entscheiden (die Verfassungsgerichte Ungarns und Rumäniens verfügen über diese Kompetenz), (2) die Kompetenz, die ordnungsgemäße Durchführung von Wahlen zu überprüfen (Bulgarien, Tschechische Republik, Rumänien), (3) die Kompetenz, über den ordnungsgemäßen Ablauf von Amtsenthebungsverfahren zu wachen (Rumänien und Rußland) und (4) die Kompetenz, den ordnungsgemäßen Ablauf von Referenden zu überprüfen (Slowakei und Rumänien). Die tschechische Verfassung gibt dem Verfassungsgericht die Möglichkeit, über alle Angelegenheiten zu entscheiden, die nicht einem anderen Gericht zugewiesen sind, aber auch die Kompetenz, einige seiner Kompetenzen an ein Verwaltungsgericht zu delegieren.

Nach einer Aggregation der verschiedenen Komponenten gelangen wir zu folgender Bewertung: Tschechische Republik 10, Slowakei 9, Polen 9, Bulgarien 8, Estland 8, Rußland 7, Ungarn 6, Rumänien 4. Hierbei handelt es sich um eine



Bewertung der de jure-Kompetenzen. Eine de facto-Bewertung ist ungleich schwieriger und muß einer weiteren Arbeit vorbehalten bleiben.

## 7. Übersicht

In der Tabelle sind sämtliche Komponenten noch einmal zusammengefaßt.

*Tabelle 1*

### **De jure Unabhängigkeit der Verfassungsgerichte**

	Verfassungs- ebene	Richter- wahl	Amts- dauer	Zugang	Kompe- tenzen	Summe
Bulgarien	8	7	6	3	8	32
Estland	6	8	10	9	8	41
Polen	8	4	6	8	9	35
Rumänien	9	6	6	3	4	28
Rußland	4	5	8	5	7	29
Slowakei	8	4	5	7	9	33
Tschechien	9	7	7	6	10	39
Ungarn	5	8	3	8	6	30

Einige vorläufige Schlußfolgerungen: Bulgarien und Rumänien – die beiden Länder, die als erste neue Verfassungen verabschiedeten – haben die am wenigsten unabhängigen Verfassungsgerichte. Dieses Ergebnis ist erstaunlich, weil wir im letzten Abschnitt gesehen hatten, daß diese beiden Länder eine relativ starke Form der Gewaltenteilung haben. Offenbar ist es notwendig, strikt zwischen der Delegation von Entscheidungskompetenz an Politiker einerseits und an Nicht-Politiker andererseits zu unterscheiden.

Im Fall der Unabhängigkeit der Justiz ist das historische Erbe möglicherweise ein Erklärungsfaktor. Die beiden Länder ohne ein liberales konstitutionelles Erbe befinden sich auf Platz sechs und sieben unserer Rangliste. Schließlich sei darauf verwiesen, daß das Land mit der höchsten de jure Unabhängigkeit des höchsten Gerichts Estland ist. Seine Verfassung wurde von einer (ad hoc-)Verfassungsversammlung verabschiedet.

## **II. Die Zentralbanken**

Wir haben gerade gesehen, daß die unabhängige Gerichtsbarkeit häufig auf Verfassungsebene geregelt ist und somit als Ergebnis konstitutioneller Wahlhandlungen interpretiert werden kann. In den meisten industrialisierten Ländern ist die

Zentralbank nicht an so prominenter Stelle geregelt. Die Unterscheidung zwischen konstitutionellen und post-konstitutionellen Wahlhandlungen könnte hier besonders relevant sein: Unsere Arbeitshypothese lautet, daß die faktische Unabhängigkeit von unabhängigen Agenturen, die Ergebnis post-konstitutioneller Wahlhandlungen sind (wie z. B. die Zentralbank) abhängig von der faktischen Unabhängigkeit unabhängiger Agenturen, die auf der konstitutionellen Ebene geschaffen wurden (wie die Verfassungsgerichtsbarkeit). Bei der Beschreibung der Rolle der neugeschaffenen Zentralbanken werden wir uns also zunächst der Frage zuwenden, ob sie konstitutionellen oder post-konstitutionellen Status haben.

Von den hier untersuchten Ländern sind Funktionen und institutionelle Strukturen der Zentralbanken der Tschechischen Republik, Ungarns, Estlands, Polens und Rußlands auf konstitutioneller Ebene geregelt (in der umfassenderen englischsprachigen Fassung dieser Untersuchung werden die Zentralbankstatuten im Anhang B umfassender dokumentiert; siehe *Salzberger und Voigt 2000*). In der rumänischen Verfassung wird die Zentralbank nicht erwähnt. In den Verfassungen Bulgariens und der Slowakei wird die Zentralbank zwar genannt, aber es finden sich keine Bestimmungen über Funktionen oder Organisationsstruktur der Bank. Wir bewerten die hier zu findende Delegation deshalb nicht als konstitutionell (sondern post-konstitutionell).

Auch hier haben historische Erfahrungen aktuelle Strukturen beeinflusst: So ist die ungarische Zentralbank z. B. als Aktiengesellschaft organisiert. Als die Bank 1924 erstmalig gegründet wurde, war dies eine gängige Rechtsform für Zentralbanken (*Kobabe 1999, 136*). Ähnlich dienten historische Vorbilder in Staaten, die ihre Souveränität jüngst wiedererlangten, häufig als Vorbild für aktuelle Zentralbankstatuten (wie z. B. in Estland). Historische Erfahrungen spielten aber auch im umgekehrten Sinn eine wichtige Rolle: So hatte die Slowakei nie eine Zentralbank, so daß die Statuten ohne Rücksicht auf historisches Erbe verfaßt werden konnten. In solchen Fällen würden wir erwarten, daß die Zentralbankstatuten „moderner“ sind.

In der Zusammenfassung seiner umfassenden Studie über Zentralbanken in Mittel- und Osteuropa betont *Kobabe (1999, Kap. F)*, daß ihre Verankerung auf Verfassungsebene wichtig sein kann für den Fall, daß es zu Konflikten mit anderen Verfassungsorganen kommt. Falls es zu solchen Konflikten kommt, haben die Zentralbanken von Polen, Ungarn und Estland nicht die Möglichkeit, das Verfassungsgericht anzurufen. In Bulgarien und Rumänien gibt es überhaupt keine Verfassungsbestimmungen in bezug auf die Zentralbank.

Die Beteiligung der Regierung an der Ernennung von Zentralbankmitgliedern kann mit Skepsis beurteilt werden. In Ungarn, Rumänien und der Slowakei sind die Regierungen daran beteiligt (*ibid.*). Die Unabhängigkeit einer Zentralbank hängt auch ab von ihrem Verhältnis zu anderen Verfassungsorganen und deren Möglichkeit, Einfluß auf die Geldpolitik zu nehmen. Wenn die tschechische Zentralbank ihre Kompetenzen in starkem Maß gebrauchen sollte, dann kann das zu

einer Beschneidung ihrer funktionalen Unabhängigkeit führen (ibid., 234). Die ungarische Nationalbank ist in der Rechtsform einer Aktiengesellschaft organisiert, der Staat der einzige Aktieneigner; ihr Status ist somit schwer zu beurteilen. In Polen muß der Jahresbericht der Zentralbank von der Regierung abgesegnet werden. Das Budget der Bank wird in der Tschechischen Republik und der Slowakei in Abstimmung mit der Regierung festgelegt. In Estland hat das Parlament die Aufgabe, Streitigkeiten zwischen den verschiedenen Organen der Nationalbank beizulegen. *Kobabe* bemerkt, daß allein in der Slowakei die Preisniveaustabilität das einzig überragende Ziel ist.

Erklärungen einer Regierung, sich für Preisniveaustabilität einzusetzen, sind nicht glaubwürdig. Die Relevanz des Problems zeitinkonsistenter Präferenzen ist wiederholt gezeigt worden (*Kydland* und *Prescott* 1977; *Barro* und *Gordon* 1983). Rationale Bürger antizipieren ein entsprechendes Regierungsverhalten, was dazu führt, daß Inflationsniveaus höher sein werden, als sie wären, wenn die Regierung die Möglichkeit hätte, sich glaubhaft an ihre eigenen Absichtserklärungen zu binden. Seit Anfang der 90er Jahre ist eine Reihe von Studien (*Grilli*, *Masciandaro* und *Tabellini* 1991, *Cukierman* 1992, *Cukierman*, *Webb* und *Neyapti* 1991) erschienen, in denen gezeigt wird, daß das Ausmaß der Unabhängigkeit einer Zentralbank tatsächlich ein guter Indikator für die Inflationsniveaus in einem Land ist; dies gilt zumindest in den OECD-Ländern.

Bisher haben nur wenige Autoren versucht, diese Indikatoren auf die Länder Mittel- und Osteuropas anzuwenden. *Loungani* und *Sheets* (1997) nutzen den von *Debelle* und *Fischer* (1994) vorgeschlagenen Index, die der Ziel- und der Instrumentunabhängigkeit der Zentralbank (ZB) jeweils gleiches Gewicht beigemessen haben. „Zielunabhängigkeit“ liegt demnach vor, wenn das Zentralbankgesetz Preisniveaustabilität als das zentrale makroökonomische Ziel der Bank nennt. „Instrumentunabhängigkeit“ besteht dagegen aus einer Gleichgewichtung der folgenden vier Komponenten: (1) Kontrolliert die Bank die Instrumente der Geldpolitik? (2) Gibt es eine rechtliche Grenze, über der die Zentralbank die Regierung nicht direkt finanzieren darf? (3) Darf die Regierung sich direkt bei der Zentralbank finanzieren? (4) Ist die Zentralbank Empfängerin von Anweisungen in bezug auf die Durchführung der Geldpolitik? Weiter nutzen *Loungani* und *Sheets* einen Index, der nach der Ähnlichkeit der jeweiligen Zentralbankstatuten mit denen der Bundesbank fragt. Die Bundesbank (BuBa) fungiert hier also als Maßstab. Der Index besteht aus neun Komponenten, die nicht nur Ziel- und Instrumentunabhängigkeit beinhalten, sondern auch „politische Unabhängigkeit“.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Das Ausmaß politischer Unabhängigkeit wird mit Hilfe der folgenden Fragen ermittelt: (1) Kann der Zentralbankgouverneur im Konfliktfall von der Exekutive oder der Legislative entlassen werden? (2) Überdauert die Amtszeit des ZB-Gouverneurs eine Legislaturperiode? (3) Überdauern die Amtsdauern der ZB-Ratsmitglieder die Legislaturperiode? (4) Hat ein Regierungsvertreter Sitz- und Stimmrecht im ZB-Rat? (5) Hat ein Regierungsvertreter dort Vetorecht?

In Tabelle 2 nennen wir die Indizes für die acht in dieser Studie berücksichtigten Länder. Die Indizes können Werte zwischen 0 und 1 haben, je höher sie sind, desto höher ist die Unabhängigkeit der jeweiligen Zentralbank.

Tabelle 2  
Unabhängigkeit der Zentralbanken

	Debele Fischer- Index	Ähnlichkeit BuBa Index	Konst. Arrangement	Durchschnitt	Rang
Bulgarien	0,875	1,000	0.7	0,858	2
Estland	1,000	0,667	0.8	0,925	1
Polen	0,500	0,611	0.8	0,822	3
Rumänien	0,500	0,556	0.4	0,578	7
Rußland	0,375	0,500	1.0	0,637	5
Slowakei*	0,875	0,944	0.5	0,485	8
Tschechien	0,875	1,000	0.9	0,625	6
Ungarn	0,312	0,722	0.7	0,773	4

\* *Loungani* und *Sheets* berechnen den Index nicht für die Slowakei, wir präsentieren deshalb hier unsere eigenen Berechnungen.

*Loungani* und *Sheets* (1997) gelangen zum Ergebnis, daß man die Inflationsraten für 1993 mit Hilfe der Ähnlichkeit mit dem Bundesbank-Index gut prognostizieren kann (mit einem  $R^2$  von .45). Allerdings bietet die Studie Anlaß zu einer Reihe von Kritikpunkten, wobei die geringe Zahl analysierter Länder (zwölf) und die Tatsache, daß die Inflationszahlen lediglich eines Jahres zugrunde gelegt wurden, das zudem relativ früh in der Transformation liegt, nur die offensichtlichsten sind.

Auf der Basis von 26 früheren sozialistischen Ländern kommen *Cukierman* et al. (2000) zum Ergebnis, daß Zentralbankunabhängigkeit in der Frühphase der Transformation keine Korrelation mit der Inflation aufweist. Sobald aber ein Mindestmaß an Liberalisierung dauerhaft erreicht ist und man für Variablen wie Preisliberalisierung, aber auch Kriege, kontrolliert, ist die Zentralbankunabhängigkeit signifikant und negativ mit der Inflationsrate korreliert. Die Autoren kommen zum Ergebnis, daß das Niveau der Zentralbankunabhängigkeit positiv beeinflußt wird (a) von der Aussicht, bald EU-Mitglied (und Mitglied der EWU) zu sein, und (b) von einer Verabschiedung des Zentralbankgesetzes relativ spät in der Transformation. Das Problem mit der ersten Variable ist, daß sie auch (i) geographische Nähe zum Westen bzw. – wahrscheinlich relevanter – (ii) kulturelle Ähnlichkeit widerspiegeln könnte.

Die beiden von *Loungani* und *Sheets* genannten Indikatoren können genutzt werden, um die de jure-Unabhängigkeit der Zentralbanken zu schätzen. Wir be-

rücksichtigen dabei noch, ob die Zentralbank auf Verfassungs- oder normaler Gesetzesebene geregelt ist (s.o.). Die Länder, in denen die wichtigsten Zentralbankangelegenheiten in der Verfassung geregelt sind, erhalten eine 1, von der Abstriche gemacht wurden, falls es leicht möglich ist, die Entscheidungen des ZB-Rates zu revidieren. Die Länder, in denen nur Teile der ZB-Strukturen in der Verfassung geregelt sind, beginnen mit Werten von 0,7. Das einzige Land, in dem die Regulierung der Zentralbank ausschließlich durch Statut geregelt ist, beginnt mit einer Wertung von 0,5. Der Index ist Teil von Tabelle 2. Wenn man den Durchschnitt der beiden anderen Indizes nutzt und unseren eigenen hinzunimmt, kommt man zu folgender Rangfolge bei der Bewertung der de jure-Unabhängigkeit der Zentralbanken: Tschechische Republik, Bulgarien, Estland, Slowakei, Polen, Rußland, Ungarn und Rumänien.

Bisher haben wir die Unabhängigkeit von Zentralbanken als Teil inländischer Delegation analysiert. Allerdings haben sie auch einen internationalen Aspekt. Die in Estland (1992) und Bulgarien (1997) eingeführten Currency Boards sind dafür gute Beispiele. Die Etablierung von Currency Boards kommt praktisch der Aufgabe einer eigenständigen inländischen Geldpolitik gleich. Da die meisten hier analysierten Länder nach einer Mitgliedschaft in der EU streben, hätte man auch erwarten können, daß die EWU-Standards in ihrer heimischen Gesetzgebung bereits umgesetzt werden. Mit dieser Frage werden wir uns im Abschnitt 4.3 etwas genauer beschäftigen, weil es dort um Interdependenzen zwischen inländischer und internationaler Delegation geht.

### III. Interdependenzen zwischen inländischen Delegationsbehörden

Es erscheint interessant, nach den Interdependenzen zwischen verschiedenen inländischen Delegationsbehörden zu fragen. Im Rahmen dieser Studie liegt es nahe, sich auf die Interdependenzen zwischen unabhängiger Gerichtsbarkeit und Zentralbankunabhängigkeit zu konzentrieren. Drei konfligierende Hypothesen erscheinen möglich.

Ausgehend von der Beobachtung, daß die unabhängige Gerichtsbarkeit häufig auf konstitutioneller Ebene, während die Zentralbank häufig auf post-konstitutioneller Ebene geregelt ist, liegt es nahe zu vermuten, daß die unabhängige Justiz eine Voraussetzung für eine unabhängige Zentralbank ist. Zusätzlich könnte vermutet werden, daß die Existenz einer unabhängigen Behörde die Kosten der Delegation an eine weitere unabhängige Behörde reduziert. Ist die unabhängige Justiz gegeben, dann sind die Delegationskosten bei der Errichtung einer unabhängigen Zentralbank relativ gering.

Eine konkurrierende Hypothese würde sich mit einem möglichen Ertrag aus der Delegation von Entscheidungskompetenz beschäftigen, nämlich dem Vorteil, der sich aus einer Verantwortungsdelegation („responsibility shift“) ergibt. Wenn verschiedene Delegationsempfänger in einem bestimmten Maß als Substitute betrach-

tet werden können, dann können die meisten Erträge aus einer Delegation von Kompetenz bereits durch die Existenz einer unabhängigen Organisation eingefahren werden, die Gründung einer weiteren verspricht somit kaum zusätzliche Erträge. In diesem Fall hätten wir sogar mit einer negativen Korrelation zwischen der Unabhängigkeit der Justiz und der Zentralbank zu rechnen. In bezug auf die hier analysierten Delegationsempfänger scheint die Hypothese jedoch nur bedingt relevant, da sie sich mit ganz unterschiedlichen Materien beschäftigen und deshalb nur sehr bedingt substituierbar sind.

Eine dritte Hypothese wäre, daß der Grad der Unabhängigkeit eines Delegationsempfängers unabhängig von der eines anderen ist. Falls Korrelationen zwischen ihnen existieren, wären sie auf einen dritten Faktor zurückzuführen. Im Kontext dieser Studie könnte dann gefragt werden, ob die de jure Unabhängigkeiten der Delegationsempfänger primär mit der Zusammensetzung der Verfassungsverammlung, den Präferenzen ihrer Mitglieder sowie den Regeln, die sie zur Aggregation dieser Präferenzen nutzen, erklärt werden können.

Wie bereits bemerkt, erlaubt die Untersuchung von lediglich acht Ländern es uns nicht, die Zusammenhänge zwischen der Unabhängigkeit der Justiz und der Zentralbank statistisch zu testen. Vergleicht man die Ergebnisse der Tabellen eins und zwei, so scheint vieles auf eine positive Korrelation hinzuweisen. Die Rangfolgen der Länder in bezug auf beide Organe ist fast identisch. Die Tschechische Republik, Estland und Polen sind in beiden Tabellen „führend“. Umgekehrt tauchen Ungarn, Rumänien und Rußland in beiden Tabellen im letzten Drittel auf. Bulgarien kommt bei der Zentralbankunabhängigkeit auf Platz 2, während das Verfassungsgericht lediglich auf Platz fünf landet.

## IV. Internationale Delegation

### *1. Die konstitutionelle Grundlage zur Delegation von Kompetenz an internationale Organisationen*

In Abschnitt IV.2. analysieren wir, in welchem Umfang die Regierungen Mittel- und Osteuropas Entscheidungskompetenz international delegiert haben (de facto). Zuvor wollen wir uns mit den rechtlichen Möglichkeiten zur Delegation von Entscheidungskompetenz an internationale Organisationen sowie mit dem Status beschäftigen, den internationales Recht und internationale Vereinbarungen auf nationaler Ebene genießen. Der erste Aspekt gibt Auskunft darüber, welche nationalen Organe über die Kompetenz verfügen, Kompetenz an internationale Gremien zu delegieren. Unterschiedliche Organe – Legislative, Exekutive – haben unterschiedliche Anreize zur Kompetenzdelegation. In Ländern, in denen die Exekutive ihr Land an internationale Vereinbarungen binden kann, erwarten wir ein höheres Ausmaß an Delegation als in Ländern, in denen die Legislative zustimmen muß oder

sogar eine Verfassungsänderung erforderlich ist. Der zweite Aspekt – der Status internationalen Rechts innerhalb des nationalen Rechts – ist ein guter Indikator für Ausmaß und Wichtigkeit, mit der Delegation von Entscheidungskompetenz an internationale Organisationen betrachtet wird.

Bulgarien, Estland und die Slowakei scheinen die flexibelsten Arrangements zu haben. In Bulgarien ist die Kompetenz zwischen Regierung und Parlament geteilt. Für einige Vereinbarungen ist eine parlamentarische Ratifikation erforderlich, dazu gehört die Mitwirkung in internationalen Organisationen und Gerichten (und mehr). Für andere Vereinbarungen benötigt die Regierung keine Parlamentszustimmung. Auch in Estland hat das Parlament die Kompetenz, wichtige Verträge zu ratifizieren oder abzulehnen, dazu gehören alle Verträge, mit denen Estland internationalen Organisationen (oder Bünden) beitrifft. Für den Beitritt zu anderen Verträgen ist eine Regierungsentscheidung hinreichend. In der Slowakei hat der Präsident die Ermächtigung, internationale Verträge zu schließen und zu ratifizieren, aber er kann diese Kompetenz auch an die Regierung delegieren. Die Zustimmung des Nationalrats wird lediglich für ökonomische und politische Verträge sowie für Verträge benötigt, die zu ihrer Durchführung eine eigene Gesetzgebung benötigen.

In Ungarn ist die Kompetenz, internationale Verträge abzuschließen, sowohl an den Präsidenten als auch an die Regierung verteilt. Nur wenn der Vertrag von übertragender Wichtigkeit für die Außenbeziehungen Ungarns ist, muß er vom Parlament gemäß Art. 19 der ungarischen Verfassung ratifiziert werden. Internationale Verträge, die relevant sind für die Landesverteidigung, müssen durch ein nationales Gesetz bestätigt werden.

In der Tschechischen Republik, Polen, Rußland und Rumänien ist die internationale Delegation von Kompetenz schwieriger. In Rumänien verhandelt die Regierung über die Verträge, sie werden vom Präsidenten geschlossen und müssen vom Parlament innerhalb von 60 Tagen ratifiziert werden. In der Tschechischen Republik sind alle Gewalten an der internationalen Delegation von Entscheidungskompetenz beteiligt. Dort verfügt der Präsident über die Möglichkeit des Agenda-Setting, aber er kann der Regierung ein Verhandlungsmandat erteilen (bzw. einzelnen Regierungsmitgliedern, nachdem das Kabinett einer solchen „Einzeldelagation“ zugestimmt hat). Entscheidungen des Präsidenten müssen vom Premierminister unterzeichnet werden, der mithin über ein Vetorecht verfügt. Ein größerer Teil (als in den bisher genannten Ländern) von internationalen Abkommen bedarf einer Ratifikation durch das Parlament. Dazu gehören Übereinkünfte über Menschenrechte und grundlegende Freiheiten, politische Abkommen, wirtschaftliche Abkommen mit einer allgemeinen Natur sowie Übereinkünfte, für die ein Gesetz verabschiedet werden muß.

Art. 90 der polnischen Verfassung sieht die Möglichkeit des Transfers bestimmter Souveränitätsrechte an internationale Organisationen vor. Die Verfassung sieht hierfür zwei mögliche Verfahren vor: (1) Ein Gesetz (Statut) wird sowohl vom



Unterhaus (Sejm) als auch vom Senat jeweils mit einer Zweidrittelmehrheit verabschiedet, wobei jeweils mindestens die Hälfte ihrer Mitglieder anwesend sein müssen. (2) Es findet ein Referendum statt. In bezug auf internationale Verträge hat der polnische Präsident die Kompetenz, internationale Vereinbarungen zu ratifizieren (bzw. zu kündigen); wobei er Sejm und Senat darüber informiert. Bevor der Präsident ein internationales Abkommen ratifiziert, hat er die Möglichkeit, es dem Verfassungsgericht vorzulegen, um es auf seine Konformität mit der polnischen Verfassung hin überprüfen zu lassen. Das Verfassungsgericht hat mithin die Kompetenz, die Ratifikation zu verzögern, und damit eine Vetomöglichkeit.

In Rußland ist Kompetenzdelegation jenseits des Nationalstaats alleinige Zuständigkeit der Föderation. Der Präsident ist mit der Kompetenz ausgestattet, Verhandlungen zu führen und internationale Verträge zu unterzeichnen. Das Verfassungsgericht hat die Möglichkeit, die Verfassungskonformität internationaler Verträge zu überprüfen. Obwohl die Ratifikation internationaler Verträge durch die Duma in der Verfassung nicht erwähnt wird, besagt Art. 106 der russischen Verfassung, daß – falls die Duma einen Vertrag ratifiziert haben sollte – sich auch der Föderationsrat damit zu befassen hat.

Was das Verhältnis internationalen Rechts zu nationalem Recht angeht, gehen die Regelungen in der Tschechischen Republik, in Bulgarien und in Polen am weitesten. Das tschechische Verfassungsgericht hat die Kompetenz, Gesetze für nichtig zu erklären, die im Widerspruch zu internationalen Vereinbarungen stehen, ebenso wie die Möglichkeit, Entscheidungen internationaler Gerichte im Inland durchzusetzen. Damit gibt die tschechische Verfassung internationalem Recht Vorrang vor nationalem Recht. Darüber hinaus hat das Gericht die Kompetenz, Maßnahmen zu ergreifen, die notwendig sind „to effect a decision by an international court which is binding for the Czech Republic if it cannot be effected otherwise“ (art. 87(I) der tschechischen Verfassung). Die umfassende durch diesen Artikel implizierte Delegation ist bereits in Abschnitt D.I.1. betont worden.

Art. 85 der bulgarischen Verfassung sieht vor, daß solche „treaties ratified by the National Assembly may be amended or denounced only by their built in procedure or in accordance with the universally acknowledged norms of international law“. Diese Klausel ist potentiell sehr relevant; möglicherweise signalisiert sie, daß Delegation auf die internationale Ebene, die durch das Parlament ratifiziert wurde, irreversibel ist, es sei denn, durch die im Vertrag festgelegten Verfahren oder internationales Recht. Durch die Klausel wird darüber hinaus signalisiert, daß der normative Status internationaler Delegation dem einfacher Gesetze vorgeht und daß eine Verfassungsänderung erforderlich ist, falls die internationale Übereinkunft sich im Konflikt mit der Verfassung befinden sollte (dies geht aus Art. 85, Absatz 2 hervor). Darüber hinaus verfügt das bulgarische Verfassungsgericht über die Kompetenz, Gesetze zu entkräften, die internationalem Recht oder Übereinkünften, die von Bulgarien unterzeichnet wurden, widersprechen. Auch in Bulgarien wird der



Delegation von Entscheidungskompetenz auf die internationale Ebene somit ein hoher Rang eingeräumt.

In Polen wird ein ratifiziertes internationales Übereinkommen Teil der nationalen Rechtsordnung, das direkt anwendbar ist, sofern seine Anwendung nicht auf der Verabschiedung eines besonderen Gesetzes beruht. In Art. 87 der Verfassung, die eine Liste von Gesetzesquellen enthält, werden internationale Übereinkünfte erst nach der Gesetzgebung genannt. Andererseits hält Art. 91 fest, daß internationales Recht Vorrang vor Gesetzen genießt, wenn internationale Vereinbarungen nicht in Übereinstimmung mit einem existierenden Gesetz gebracht werden können.

Gemäß Art. 123 der Verfassung Estlands sind alle Verträge der Verfassung nachgeordnet. Wenn sie nicht mit ihr in Einklang stehen, sind sie nicht abzuschließen. Allerdings enthält derselbe Artikel die Bestimmung, daß Verträge der Gesetzgebung übergeordnet sind und im Konfliktfall auch anzuwenden sind. Das Nationalgericht verfügt über die Kompetenz, die Kompatibilität internationaler Übereinkünfte mit der Verfassung zu überprüfen, aber eine explizite Kompetenz, nach der überprüft werden könnte, ob sich nationale Gesetzgebung in Einklang mit internationalem Recht befindet, ist in der Verfassung nicht zu finden.

In der Slowakei haben internationale Übereinkünfte über Menschenrechte dann Vorrang vor Gesetzen, wenn sie ein größeres Maß von Freiheit garantieren (Art. 11 der Verfassung). Das normative Verhältnis von internationalen Übereinkünften zu nationaler Gesetzgebung ist unklar. Das Verfassungsgericht hat die Kompetenz, die Vereinbarkeit von Gesetzen und internationalen Verträgen zu überprüfen. Ähnlich sieht die ungarische Verfassung vor, daß „the legal system of the Republic of Hungary accepts the generally recognized principles of international law and shall harmonize the country's domestic law with obligations assumed under international law“ (art. 7). Dies kann die Unterordnung von Gesetzgebung unter internationales Recht bedeuten genauso wie die Unterordnung der Verfassung selbst. Die Verfassung spezifiziert jedoch nicht, wie es zu einer solchen Harmonisierung kommen soll, bis auf die Vorschrift, daß für eine solche Harmonisierung eine Zweidrittelmehrheit erforderlich ist. Auch zur Durchsetzung ist in der ungarischen Verfassung in bezug auf diese Frage nichts zu finden.

Rußland und Rumänien werden auf unserer Rangliste am Ende geführt. Art. 15 der russischen Verfassung sieht vor, daß „the commonly recognized principles and norms of the international law and the international treaties of the Russian Federation shall be a component part of its legal system“. Und: „if an international treaty of the Russian Federation stipulates other rules than those stipulated by the law the rules of the international treaty shall apply“. Es wird jedoch kein Durchsetzungsmechanismus spezifiziert, und das Verfassungsgericht ist auch nicht mit einer expliziten Kompetenz der Rechtsprechung in dieser Sache ausgestattet. Im Gegensatz dazu hat das Gericht die Kompetenz, die Konformität internationaler Verträge mit der Verfassung zu überprüfen.

In Rumänien werden vom Parlament ratifizierte Verträge Teil nationalen Rechts. Damit sind sie der Verfassung nachgeordnet und der gleichen normativen Ebene zuzurechnen wie normale Gesetzgebung (später verabschiedete Gesetze können dann Vorrang vor internationalem Recht beanspruchen). Gemäß Art. 20 hat internationales Recht Vorrang vor nationalem Recht, falls Inkonsistenzen zwischen internationalen Verträgen mit Menschenrechtskomponenten, denen Rumänien angehört, und nationalem Recht auftreten. Das kann jedoch bedeuten, daß das nationale Recht internationalen Übereinkünften vorgeht, falls letztere keine Menschenrechtskomponente enthalten. Durchsetzungsmechanismen werden von der Verfassung nicht spezifiziert.

Die linke Seite von Tabelle 4 gibt die Rangliste der strukturellen Grundlagen internationaler Delegation wieder, die auch interpretiert werden können als die de jure Möglichkeiten internationaler Delegation. Diese Rangliste besteht aus zwei Komponenten, nämlich der Möglichkeit zu delegieren und der Flexibilität, mit der delegiert werden kann, einerseits und der Bindungskraft bzw. dem normativen Status (internationaler Vereinbarungen im nationalen Recht) andererseits.

## *2. Die tatsächliche Delegation internationaler Kompetenzen*

Wenn man die Reihenfolge beschreibt, mit der die Länder Mittel- und Osteuropas Mitglieder internationaler Organisationen geworden sind, muß man berücksichtigen, daß Mitgliedschaft nicht von ihnen allein abhängt, weil die Länder, die bereits Mitglieder sind, einer Mitgliedschaft zustimmen müssen. Um Mitglied zu werden, ist es häufig erforderlich, daß ihre Rechtsordnung relativ große Ähnlichkeiten mit denen „westlicher“ Länder hat. Es liegt daher nahe zu vermuten, daß diese Länder erst eine post-kommunistische Verfassung verabschieden und sich dann um eine Mitgliedschaft in internationalen Organisationen bewerben. Schaut man sich die Mitgliedschaft im Europarat an, in dem die Sicherung von Menschenrechten eine zentrale Rolle spielt, dann wurden Länder in zwei Fällen Mitglieder, bevor sie eine neue Verfassung verabschiedet hatten: Ungarn (im November 1990) sowie Polen (im November 1991). Bulgarien hat die Europäische Konvention für Menschenrechte 1992 ratifiziert, Rumänien ist im Oktober 1993 Mitglied des Europarats geworden.

Bis auf Rußland haben alle hier untersuchten Ländern sogenannte „Europa-Abkommen“ mit der EU unterzeichnet, die Bestimmungen für den Übergang zu Freihandel vorsehen, aber auch Handelsvorteile, die über die im GATT allgemein gewährten Vorteile hinausgehen. Drei der analysierten Länder sind inzwischen NATO-Mitglieder geworden. Bis auf Rußland, das über seine Mitgliedschaft verhandelt, sind alle Länder WTO-Mitglieder. Einige der Länder waren bereits vor Beginn der Transformation GATT-Mitglieder (Polen wurde 1967 Mitglied, Rumänien 1971 und Ungarn 1973). Wenn man die Mitgliedschaft in verschiedenen internationalen Organisationen berücksichtigt und eine Rangfolge der Länder nach

Maßgabe ihrer Integration aufstellt, ergibt sich folgende Reihenfolge: (1) Polen, (2) Ungarn, (3) Tschechische Republik., (4) Rumänien, (5) Bulgarien, (6) Slowakei, (7) Estland und (8) Rußland.

Tabelle 3

**Ausmaß von Integration**

	EU Reihenfolge	Europarat Reihenfolge	NATO ja/nein	GATT Reihenfolge	Summe	Integrationsrang
Bulgarien	3	3	4	6	16	5
Estland	7	4	4	7	22	7
Polen	1	2	1	1	5	1
Rumänien	3	6	4	2	15	4
Rußland	8	7	4	8	27	8
Slowakei	3	8	4	4	19	6
Tschechien	3	5	1	4	13	3
Ungarn	1	1	1	3	6	2

EU Reihenfolge zeigt die chronologische Reihenfolge an, in der Anträge auf Mitgliedschaft in der EU gestellt wurden (der schnellste Antrag mit einem Punkt, der zweitschnellste mit zwei Punkten usw.). Europarat Reihenfolge folgt derselben Methodik; Nato ja/nein zeigt an, ob ein Land Mitglied der Nato ist (1 Punkt für Mitglieder; 4 für Nicht-Mitglieder), GATT Reihenfolge folgt derselben Methodik wie EU Reihenfolge. Die Summe ergibt sich aus den vier Komponenten; aus ihr wurde die Integrationsreihenfolge abgeleitet.

**3. Zusammenfassung**

In folgender Tabelle werden unsere Ergebnisse in bezug auf internationale Delegation in den acht untersuchten Ländern zusammengefaßt. In den beiden linken Spalten sind die in Abschnitt D.II.1. entwickelten Indikatoren aufgeführt, die dritte Spalte faßt die beiden Komponenten in einer Rangfolge zusammen. Die rechte Seite enthält das de facto-Ausmaß an internationaler Delegation.

Es ist leicht ersichtlich, daß es keine vollständige Korrelation zwischen de jure und de facto Delegation gibt. Während Ungarn, Polen und die Tschechische Republik bei beiden Indikatoren hohe Werte aufweisen, haben andere Länder einen hohen de jure Status kombiniert mit einem geringen de facto Status (Bulgarien, Estland) oder einen niedrigen de jure kombiniert mit einem hohen de facto Status (Rumänien). Rußland hat bei beiden Indikatoren niedrige Werte. Eine sehr vorläufige Erklärung dieser Beobachtung könnte sein, daß Länder, in denen internationale Delegation im Inland Bindungswirkung entfaltet und diese Delegation einen hohen Status im Inland hat, zurückhaltender beim Beitritt zu internationalen Organisationen sein werden.

Tabelle 4

**Konstitutionelle Flexibilität für internationale Delegation**

	Delegations- flexibilität	Delegations- status	De jure Delegationsrang	Tatsächlicher Delegationsrang*
Bulgarien	6	8	8	4
Estland	6	7	6	2
Polen	5	8	6	8
Rumänien	5	5	1	5
Rußland	5	6	2	1
Slowakei	7	7	8	3
Tschechien	4	9	6	6
Ungarn	6	7	6	7

\* Aus Kohärenzgründen wurde die Reihenfolge hier geändert: 8 ist der höchste Delegationswert, 1 der niedrigste.

**E. Zusammenfassung und Ausblick**

Unsere Länderauswahl haben wir damit begründet, daß vier der analysierten Länder als konsolidierte Demokratien gelten (Tschechische Republik, Estland, Ungarn und Polen), während vier andere als Transformationsländer bezeichnet werden (Bulgarien, Rumänien, Rußland und die Slowakei). Diese Einteilung wird – zumindest partiell – auch von unserer Analyse reflektiert. Die Tschechische Republik und Estland haben danach das höchste Maß sowohl an inländischer als auch an internationaler Delegation; die Slowakei kann auch zu dieser Gruppe gezählt werden. Rußland und Rumänien haben jeweils den niedrigsten Delegationsumfang. Unsere vorläufigen Ergebnisse zeigen, daß Ungarn und Polen sich in einer mittleren Gruppe befinden, während Bulgarien ein hohes Maß an internationaler Delegation mit einem hohen Maß an geldpolitischer Delegation mit einem geringen Maß an das Verfassungsgericht kombiniert.

Es ist beobachtet worden (*Piazolo* 1999), daß sich diejenigen Länder, denen eine EU-Mitgliedschaft in Aussicht gestellt wurde, signifikant besser entwickelt haben als andere Transformationsländer. Es darf allerdings bezweifelt werden, daß diese Beobachtung politikrelevant gemacht werden kann in dem Sinn, daß die EU nur ihre Bereitschaft zur Aufnahme signalisieren muß und dann die Glaubwürdigkeit eines Staates praktisch automatisch steigt. Es ist, in anderen Worten, unklar, ob die EU-Ankündigung Ursache oder Wirkung einer „besseren“ Entwicklung war. Unsere Ergebnisse können auch die Hypothese, daß die geographische Lage das Ausmaß von Delegation erklären kann, nicht vollständig bestätigen. Die geographische Lage mag eine wichtige Rolle für die institutionelle Entwicklung eines Landes spielen, aber sie ist sicherlich nicht der einzige Faktor.

Mehr als zehn Jahre nach Beginn der Transformationsprozesse ist eine Vielzahl von Fragen noch immer nicht zu beantworten: Wir haben uns hier auf die Analyse der de jure Verfassungen konzentriert und ihre faktische Entwicklung außen vor gelassen. Divergenzen zwischen de jure und de facto-Verfassungen zu ermitteln, ist sicher noch zu früh. Es ist allerdings sehr wohl möglich, Hypothesen über wahrscheinliche Divergenzen zu bilden: wo Verfassungen bereits in sich nicht konsistent sind, sollte die Verfassungswirklichkeit vom Buchstaben der Verfassung abweichen (Ordeshook 2001). In diesem Beitrag wurden Verfassungsregeln als *explananda* und nicht als *explanans* analysiert. Wir haben, mit anderen Worten, nicht nach den Wohlfahrtseffekten alternativer Verfassungsausgestaltungen gefragt. Zur Analyse dieser Frage bedarf es noch mehr als nur eines weiteren Aufsatzes.

## Literatur

- Ackerman, B. (1991): *We the people*, Vol. 1: Foundations, Cambridge, Ma.: Belknap.
- Barro, R. J./Gordon, D. (1983): Rules, Discretion, and Reputation in a Positive Model of Monetary Policy, *Journal of Monetary Economics*, 12:101 – 21.
- Buchanan, J. (1975): *The Limits of Liberty – Between Anarchy and Leviathan*, Chicago: University of Chicago Press.
- Buchanan, J./Tullock, G. (1962): *The Calculus of Consent – Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Cukierman, A. (1992): *Central Bank Strategy, Credibility, and Independence*, Cambridge (Mass.) MIT Press.
- Cukierman, A./Webb, S. B./Neyapti, B. (1992): Measuring the Independence of Central Banks and Its Effects on Policy Outcomes, *The World Bank Economic Review*, 6: 353 – 98.
- Cukierman, A./Miller, G./Neyapti, B. (2000): *Central Bank Reform, Liberalization and Inflation in Transition Economies – An International Perspective*, Tel Aviv University, Foerder Institute for Economic Research Working Paper No. 19 – 2000.
- Debelles, G./Fischer, S. (1999): How Independent Should a Central Bank Be in: J.C. Fuhrer (ed.), *Goals, Guidelines and Constraints Facing Monetary Policymakers*, Federal Reserve Bank of Boston, Conference Series No. 38, Boston, 195 – 221.
- Elster, J. (1996): The Role of Institutional Interest in East European Constitution-Making, *East European Constitutional Review*, 5(1):63 – 5.
- Grilli, V./Masciandaro, D./Tabellini, G. (1991): Institutions and Policies, *Economic Policy* 6, 391 – 92.
- Hume, D. (1777/1987): *Essays – Moral, Political, and Literary*, ed. and with a Foreword, Notes, and Glossary by Eugene F. Miller, Indianapolis: Liberty Classics.
- Karatnycky, A./Motyl, A./Shor, B. (1998): *Nations in Transit 1998*, New Brunswick et al.: Transaction Publishers.

- Kobabe, R.* (1999): Zentralbanken in Osteuropa – Europäische Integration und rechtliche Konvergenz, Baden-Baden: Nomos.
- Kydland, F. W. / Prescott, E. C.* (1977): Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of the Optimal Plans, *Journal of Political Economy* 85:473 – 91.
- Loungani, P. / Sheets, N.* (1997): Central Bank Independence, Inflation, and Growth in Transition Economies, *Journal of Money, Credit, and Banking*, 29(3):381 – 99.
- McGuire, R. / Ohsfeldt, R.* (1986). An Economic Model of Voting Behavior over Specific Issues at the Constitutional Convention of 1787. *Journal of Economic History* 46(1):79 – 111.
- (1989a): Self-Interest, Agency Theory, and Political Voting Behavior: The Ratification of the United States Constitution. *American Economic Review* 79(1):219 – 34.
  - (1989b): Public Choice Analysis and the Ratification of the Constitution, in: Grofman, Bernard und Donald Wittman (Hrsg.): *The Federalist Papers and the New Institutionalism*. New York: Agathon, 175 – 204.
- Mueller, D.* (1996): *Constitutional Democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Piazolo, D.* (1999): Growth Effects of Institutional Change and European Integration, *Economic Systems* 23(4):305 – 30.
- Rawls, J.* (1971): *A Theory of Justice*, Cambridge: Belknap.
- Salzberger, E. M.* (1993): A Positive Analysis of the Doctrine of Separation of Powers, or: Why Do We Have an Independent Judiciary? *International Review of Law and Economics* 13:349 – 79.
- Salzberger, E. M. / Voigt, S.*, (2001): On the Delegation of Powers – with Special Emphasis on Central and Eastern Europe (forthcoming in: *Constitutional Political Economy*).
- Schelling, Th.* (1960): *The Strategy of Conflict*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Voigt, S.* (1999): *Explaining Constitutional Change – A Positive Economics Approach*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Voigt, S. / Salzberger, E. M.* (2000): *Choosing Not to Choose: When Politicians Choose to Delegate Powers*, mimeo Institute for Advanced Study, Berlin.
- Weingast, B.* (1993): Constitutions as Governance Structures: The Political Foundations of Secure Markets, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 149(1): 286 – 311.

# **Kommentar zum Referat von *Stefan Voigt und Eli M. Salzberger***

## **Zur Verteilung politischer Entscheidungskompetenz**

Von Jürgen G. Backhaus, Erfurt

Zu den spannendsten Verteilungsfragen des Transformationsprozesses von staatssozialistischen Systemen marxistisch-leninistischer und manchmal auch stalinistischer Prägung her in eine ungewisse Zukunft gehört der Verteilungskampf auf Verfassungsebene. Da anders als im gedachten Modell eine Trennung zwischen konstitutioneller und post-konstitutioneller Entscheidung im Transformationsprozess konstitutionelle, post-konstitutionelle, einfache legislative, judikative und administrative Entscheidungen oft gleichzeitig erfolgen, steht man mit der Analyse von Verteilungswirkungen vor schier unlösbaren Aufgaben.

Üblicherweise analysiert man eine Verteilungswirkung so, dass man einen Zustand beschreibt, in dem die Wirkung nicht stattfindet, und diesem einen anderen Zustand gegenüber stellt, in dem sich die Wirkung dann darstellen lässt. Man muss dabei unterstellen, dass die Rahmenbedingungen konstant bleiben und dass von Drittwirkungen abgesehen werden kann (*ceteris paribus*). *Schumpeter* (1912) hat in seiner Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung diese Methodik im ersten Kapitel in wünschenswerter Klarheit herausgearbeitet. Für die Analyse von Verteilungswirkungen, das heißt also die finanzwissenschaftliche Inzidenzanalyse, braucht man die zusätzliche Abstraktion von einer Wirtschaft ohne Staatseingreifen und einer solchen, in die der Staat eingreift und damit eine Wirkung erzeugt, deren Verteilungsfolgen dann analysiert werden können. Der Transformationsprozess unterscheidet sich aber von jenen dynamischen Prozessen, die *Schumpeter* politisch-ökonomisch im siebten Kapitel des genannten Buches darstellt, dadurch, dass nicht nur die Produktionsbedingungen (Produktionsfunktionen und -technologien) die Marktstrukturen ändern und diese Änderungen in das politische Leben hineinwirken und umgekehrt, sondern dass beide, die Wirtschaftsstrukturen und die politischen Strukturen, gleichzeitig einem Ordnungswandel unterliegen und deshalb gar nicht ohne weiteres vorausgesetzt werden kann, dass eine staatliche Autorität etwa einer marktlichen gegenübersteht. Selbst die Frage des Wirtschaftsstils ist im Transformationsprozess offen. Es ist zudem keineswegs eine ausgemachte Sache, dass, wenn man in Wirtschaftsstufen denkt, von einer gegebenen Stufe auf eine höhere Stufe übergegangen werden kann. Es ist durchaus möglich und belegbar,

dass ein Rückfall in vorgelagerte Wirtschaftsstufen stattfindet und statt Fortschritt Rückschritt.

An einem einfachen Beispiel lässt sich dies darstellen: Das Gesetz von Vanek besagt, dass, wenn zwei Wirtschaftssysteme unterschiedlichen Entwicklungsgrades zusammengefügt werden, der am weitesten entwickelte Wirtschaftszweig des am wenigsten entwickelten Wirtschaftssystems als erster untergeht. Wenn der am weitesten entwickelte Wirtschaftssektor bereits einer fortgeschrittenen Wirtschaftsstufe entspricht, die anderen aber nicht, bedeutet dies auch eine Reversion des Wirtschaftsstils. Da jede Wirtschaftsstufe auch die ihr entsprechende politische Verfassung kennt, also verschiedene Wirtschaftsstufen in einem Wirtschaftssystem auch die Konkurrenz zwischen verschiedenen politischen Systemen implizieren, hat eine Veränderung der Wirtschaftsstruktur notwendigerweise politische Folgen, die auch auf die Verfassungsebene übergreifen.

Die Autoren *Salzberger* und *Voigt* sind umsichtig mit dem Hinweis auf die Vorläufigkeit ihrer Beobachtungen. Die Entwicklung eines Referenzmodells, in dem die Verteilungswirkungen der Kompetenzentscheidungen sinnvoll analysiert werden können, ist auch methodisch noch nicht abgesichert. *Schumpeter*, der sich dieser Probleme bewusst war, hat seinen ehrgeizigen Versuch im siebten Kapitel der Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung später nicht wieder abgedruckt und auch nicht in die englische Übersetzung von Opie übernommen. Dies ist insofern verständlich, als *Schumpeter* noch in seiner Zeit als Finanzminister bemüht war, die funktionalen Elemente der österreich-ungarischen Verfassung, die einen gemeinsamen Donau-Wirtschaftsraum ermöglichten, wiederherzustellen. Wenn nicht einmal die konstitutionellen politischen Bedingungen feststehen, lassen sich wirtschaftliche Folgen zum Beispiel eines Finanzreformprogramms oder des Friedensschlusses (im Falle *Schumpeters*) kaum abschätzen. Auch die moderne public choice-Analyse hat diesen Schritt noch nicht erreicht, der für das Projekt der Analyse der Verteilungsfolgen der Verteilung politischer Entscheidungskompetenzen eigentlich vorgängig ist.

## Literatur

*Schumpeter*, Joseph Alois: Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, Leipzig: Duncker & Humblot 1912.



# Verantwortliches Management und Massenprivatisierung

## **Eine theoretische und empirische Untersuchung des Wandels der rechtlichen und politischen Beziehungen\***

Von Jürgen G. Backhaus, Erfurt und Frank H. Stephen, Glasgow

### **A. Einleitung**

Diese Studie befasst sich mit Massenprivatisierungen in Zentral- und Osteuropa, insbesondere mit den Programmen, die in Polen, in der Tschechischen Republik, in der Slowakei, in Rumänien und in Bulgarien in Gang gesetzt wurden. Sie beschäftigt sich mit Fragen des verantwortlichen Managements, die aus diesem Prozess hervorgehen, und untersucht die Natur des Prozesses als solchen.

Das Problem des verantwortlichen Managements besteht grundsätzlich darin, dass sichergestellt werden muss, dass die Unternehmen im Interesse ihrer Inhaber und nicht ihrer Manager handeln. Dies schließt auch ein, dass versucht wird, mit der Trennung von Eigentum und Kontrolle im Sinne der Verwaltung umzugehen. Diese Frage wurde in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur seit dem Werk von Adolf Bearle und Garder Means aus den 1930er Jahren diskutiert. In der Tat wurde dieses Problem bereits von Adam Smith in „The Wealth of Nations“ („Der Reichtum der Nationen“) angedeutet. Der jüngste Allgemeinüberblick über Werke zum verantwortlichen Management mit einem solchen Schwerpunkt ist bei *Shleifer* und *Vishny* (1997) zu finden. Die vorliegende Studie befasst sich mit fünf Transformationswirtschaftssystemen in Zentral- und Osteuropa, insbesondere mit Fragen des verantwortlichen Managements, die aus den sogenannten Massenprivatisierungsprogrammen hervorgehen. Wie später in dieser Studie begründet wird, können Massenprivatisierungsprogramme potentielle Lösungsansätze für das Problem des verantwortlichen Managements in Unternehmen ausweisen; allerdings ist es auch möglich, dass sie ihre eigenen Verwaltungsprobleme schaffen. Die Frage des verantwortlichen Managements muss jedoch im Zusammenhang mit

---

\* Dies ist eine überarbeitete Version der Veröffentlichung von *J.G. Backhaus* und *F.H. Stephen* „Mass Privatisation, Governance Structures and the Appropriate Legal and Economic Environment: A Theoretical and Empirical Investigation“, in: *P.D. Tchipev, J.G. Backhaus und F.H. Stephen* (Hg.): *Mass Privatisation Schemes in CEE Countries, Implication on Corporate Governance*, GorexPress, Sofia, 1998. – Für hilfreiche Überarbeitungshinweise danken wir Andreas Wass von Czege (Wolfsburg) und Hans G. Nutzinger (Kassel).

dem Wandel der wirtschaftlichen und politischen Systeme gesehen werden. In Transformationsländer verbleiben wichtige politische und bürokratische Kräfte, die ein Interesse daran haben, wirtschaftliche und politische Renten im Verlauf des Wandlungsprozesses abzuschöpfen.

In Kapitel 2 dieses Artikels wird das Problem des verantwortlichen Managements im Allgemeinen und speziell im Hinblick auf die Massenprivatisierung in der Terminologie der Neuen Institutionenökonomik dargestellt und mit der Vorgehensweise *Shleifers* und *Vishnys* (1997) in Zusammenhang gesetzt. Das dritte Kapitel vertieft solche Probleme, die sich auf die Errichtung rechtlicher Institutionen beziehen. Die Errichtung rechtlicher Institutionen bildet den Kern des Wandels, wie er sich in Ost- und Zentraleuropa vollzogen hat. Eine solche Vertiefung ist erforderlich, um einen Rahmen für eine Analyse des Gelingens oder Misslingens, für den Wandel der Unternehmensstruktur und des Eigentumserwerbs mittels Massenprivatisierung bis hin zur Marktwirtschaft zu entwickeln. Die Erörterungen in den Abschnitten 2 und 3 liefern die Kriterien, die in Abschnitt 4 verwendet werden, um einen Marktverträglichkeitsindex zu berechnen, in dem wiederum die Fragen des verantwortlichen Managements die Hauptrolle spielen. Den Berechnungen des Index gehen die Zusammenfassungen der fünf Länderstudien voran, die die grundlegenden Angaben für die Untersuchung liefern. Die vollständigen Länderstudien können bei *Tchipev*, *Backhaus* und *Stephen* (1998) nachgelesen werden.

Ogleich der Marktverträglichkeitsindex an sich nicht allzu schlüssig im Hinblick darauf ist, dass die unterschiedlichen Staaten ein überraschend ähnliches Endergebnis erzielen, so ist dennoch eine profunde Analyse der Zusammenstellung des Index im Hinblick auf eine Reihe verschiedener Punkte höchst aufschlussreich, und der Index charakterisiert die Möglichkeit eines institutionellen Wandels, der auf die Verbesserung des Massenprivatisierungsprozesses hinzielt. Das Konzept der Marktverträglichkeit oder Marktkonformität gehört zu den zentralen Konzepten der deutschsprachigen Theorie der Wirtschaftspolitik, wie sie von *Schmoller*, *Eucken* oder von *Stackelberg* formuliert worden sind. Bei allen drei Autoren, wie unterschiedlich sie sonst auch sein mögen, stand die Marktverträglichkeit im Vordergrund. In der moderneren Theorie spielen andere Autoren eine hervorragende Rolle, etwa von *Hayek*, *Buchanan* oder *North*, alle drei mit dem Nobelpreis ausgezeichnet. Die Marktverträglichkeit ist ein Desiderat, aber sie wird erst dann wirtschaftspolitisch bedeutsam, wenn es gelingt, ein Maß für die Marktverträglichkeit bestimmter Gesetzgebungsprogramme zu finden. Die Massenprivatisierungen in den fünf ausgewählten Ländern geben dafür einen schönen Anlass. Es muss aber darauf hingewiesen werden, dass der Marktverträglichkeitsindex, der hier aufgrund einer ausführlichen Literaturanalyse und einer empirischen Erhebung gebildet worden ist, nur punktweise einen Ausschnitt gibt. Natürlich ließe sich ein Marktverträglichkeitsbarometer über die Zeit hin entwickeln, wenn man regelmäßig die empirische Erhebung wiederholen würde, um die institutionellen und politischen Entwicklungen, auch die Bildung von Marktkräften usw. einzufangen. Das ist gewiss möglich, und aufgrund des vorgelegten Instrumentariums auch ohne weiteres

umsetzbar, wird hier aber nicht geleistet, da der Nachweis zu erbringen war, dass die Marktverträglichkeit als wirtschaftspolitisches Konzept durchaus empirisch „gemessen“ werden kann. Obwohl die Marktverträglichkeit der Privatisierungsprogramme zunächst nur Allokationsfolgen bewertet, ist der Zusammenhang zwischen Allokation und Verteilung doch offensichtlich. Die enormen Abweichungen von effizienten Führungsstrukturen, die im Einzelnen festgestellt werden konnten, sind natürlich keineswegs Zufall, sondern Ausdruck von Verteilungskämpfen, die wir hier aber nicht detailliert abbilden können. Verteilungspolitisch ist die Abweichung vom Optimum ebenfalls ein Hinweis auf den Umfang der Umschichtung von Volksvermögen als Folge von spezifischen Programmen der Massenprivatisierungen.

## **B. Verantwortliches Management**

### **I. Vorbemerkung**

In diesem Abschnitt werden die Fragen des verantwortlichen Managements im Rahmen der Neuen Institutionenökonomik (NIE) beschrieben. Die inneren und äußeren Charakteristika der angloamerikanischen und der deutschen/japanischen Systeme werden behandelt. Danach soll die Relevanz dieser Systeme für die Transformationswirtschaften untersucht werden. Dann wird die Art und Weise, mit der die Massenprivatisierung in einen solchen Rahmen eingepasst werden könnte, näher dargelegt. Zentrale Merkmale sind die Ansammlung von Eigentumsrechten mittels „Privatisierungsfonds“ und das Ausmaß, zu dem der rechtliche Rahmen die Eigentumsrechte der Fonds in der Verwaltung von Firmen abschwächte. Dies ist im Zusammenhang mit der Massenprivatisierung aufgrund eines doppelten Problems mit dem verantwortlichen Management recht kompliziert: nur wenn das Problem des verantwortlichen Managements der Fonds effektiv gelöst ist, kann das Problem des verantwortlichen Managements der Firmen selbst gelöst werden (vgl. *Coffee* 1996). Aus diesem Grunde steht in diesem Projekt das verantwortliche Management der Privatisierungsfonds im Mittelpunkt der empirischen Analyse.

Es wird ebenfalls auf die Analyse des verantwortlichen Managements von *Shleifer* und *Vishny* (1997) hingewiesen, in der die Kombination von großen Investoren und des Rechtsschutzes der Investoren als ein wesentlicher Aspekt des verantwortlichen Managements angesehen wird. Ihre Betonung des Rechtsschutzes ähnelt der Betonung des vorliegenden Projekts, die auf der Abschwächung der Besitzrechte liegt.

## **II. Neue Institutionenökonomik**

Die Diskussionen über die Auswirkungen der Massenprivatisierung auf das verantwortliche Management in den Transformationsländern in Ost- und Zentral-

europa können erleichtert werden, wenn man sich die Literatur über die Ökonomik der Institutionen, die sich im letzten Viertel des vergangenen Jahrhunderts entwickelt hat, zunutze macht. Sie ist bekannt geworden als die Neue Institutionenökonomik (NIE). Obwohl man sich über ihre exakte Grenze streiten kann, würden die meisten Kommentatoren zustimmen, wenn man die Grenze so zieht, dass die Literatur die Ökonomie der Eigentumsrechte (PR), die Ökonomie der Transaktionskosten (TCE) und der positiven Prinzipal-Agenten-Ansatz (AT) umfasst.

Autoren der PR-Literatur (z. B. *Pejovich* 1972, *Furubotn und Pejovich* 1972) bringen vor, dass die Verteilung der Eigentumsrechte (PR) in der Gesellschaft den Kostenumfang und folglich die Zuteilung der Mittel bestimmt und daher auch die Effizienz beeinflusst. *Alchian* und *Demsetz* entwickelten eine Institutionentheorie für die Unternehmen, die ihre Gruppennatur und die Wichtigkeit einer zentralen Aufsicht (der Unternehmer) für ein „klassisch kapitalistisches Unternehmen“ hervorhebt. Nur die zentrale Aufsicht, die der Unternehmer als Träger des Restrisikos hat, gibt den Ansporn, sich nicht zu „drücken“. Jede Abschwächung dieser Privateigentumsrechte, so wurde argumentiert, würde zu einer Abweichung von der Effizienz führen. In späteren Werken (vgl. *De Alessi* 1983) haben andere Autoren diese Vorhersagen geprüft. Obwohl *Alchian* und *Demsetz* betonen, dass sie die Aufsicht und die „Drückebergerei“ und nicht die Beschaffenheit von langfristigen Verträgen als Schlüsselfrage betrachten, sehen andere (*Jensen und Meckling* 1976) ihre Arbeit als Betonung der *vertraglichen* Beschaffenheit eines Unternehmens an.

Der zweite Strang in der Literatur der Neuen Institutionenökonomik ist die Ökonomie der Transaktionskosten (TCE). In der Tat haben viele Abschwächungen der Eigentumsrechte, auf die in der PR-Literatur Bezug genommen wird, ihren Ursprung in der Existenz positiver Transaktionskosten. Aufbauend auf den fundamentalen Einsichten von *Coase* (1937), *Simon* (1957) und anderen, entwickelt *Williamson* (1975, 1985) ein Rahmenwerk der TCE, um die fundamentalen Gründe zu erklären, weshalb viele „Transaktionen“ eher innerhalb der Unternehmen als zwischen ihnen stattfinden. Tatsächlich beschrieb *Williamson* (1985) dies als das Ersetzen des „wirtschaftenden Menschen“ (homo oeconomicus) durch einen „vertragsschließenden Menschen“.

Die *positive Prinzipal-Agenten-Theorie* (AT) ist der dritte Ansatz auf dem Gebiet der Neuen Institutionenökonomik. Laut *Jensen* (1983) unterscheiden wir zwischen der (relativ konkreten) AT-Literatur und der generelleren und abstrakteren „mechanism design“-Literatur, die sich mit dem Entwurf von Allokationssystemen befasst. Dabei bemüht sich die AT um eine Erklärung für die zu beobachtende institutionelle Struktur im Hinblick auf Versuche, das Verhalten der Agenten zu überwachen (deshalb das Adjektive *positiv*). Die „mechanism design“-Literatur hat diesen positiven Blickwinkel nicht und ist in der konventionellen mikroökonomischen Theorie fester verankert als in der NIE. AT ist die Literatur, die aus den Werken von *Jensen und Meckling* (1976) sowie von *Fama und Jensen* (1983a, 1983b) hervorgingen. Gemeinsam mit den anderen beiden Strängen der Neuen

Institutionenökonomik stellt AT den einzelnen Wirtschaftsagenten als Nutzenmaximierer in den Mittelpunkt. Organisationen sind aus verschiedenen Agenten zusammengesetzt, von denen jeder danach strebt, ihren oder seinen eigenen Nutzen – unter Einschränkungen – zu maximieren. Manager einer Aktiengesellschaft werden andere Entscheidungen treffen als Manager eines klassischen kapitalistischen Unternehmens. Diese Manager bringen jedoch Fähigkeiten und Wissen in die Unternehmen, die den Inhabern fehlen. Die Trennung von Inhabern und Aufsicht wird als ein Aspekt der Spezialisierung oder der Arbeitsteilung gesehen: Die Inhaber spezialisieren sich auf die Kapitalanhäufung; die Manager spezialisieren sich auf die Steigerung der Führungsqualitäten. Die Kosten dieser Spezialisierung zeigen sich in einem Vertretungsproblem (agency problem): Als Maximierer des eigenen Nutzens handeln die Manager nicht unbedingt im Interesse der Aktionäre. Manager werden jedoch „Kautionskosten“ verursachen, um den Aktionären zu signalisieren, dass sie in deren Interesse tätig sind (vgl. *Jensen und Meckling 1976, Fama und Jensen 1983*).

Die drei Teile der Neuen Institutionenökonomik (NIE) steuern jeweils ein Element zu unserer Begriffsbildung bezüglich des Problems des verantwortlichen Managements bei:

- die Literatur zu den Eigentumsrechten (PR), dass Eigentumsrechte den hauptsächlichsten Einfluss auf die Bestimmung der Kosten- und Gewinnverteilung der wirtschaftlichen Aktivität haben;
- die Literatur zur Ökonomik der Transaktionskosten (TCE), dass Transaktionskosten die Fähigkeit der Aktionäre ihre Eigentumsrechte auszuüben, abschwächen könnten;
- die positive Prinzipal-Agenten-Theorie (AT), dass sich verschiedene Organisationsformen entwickeln werden, um mit den Vertretungsproblemen, die durch die Abschwächung der Eigentumsrechte entstehen, umzugehen.

### III. Insider- und Outsider-Modelle des verantwortlichen Managements

Die institutionellen Regelungen in westlichen Staaten, durch die die Kontrolle des Führungsverhaltens in einem Unternehmen ausgeübt wird, können in zwei Gruppen eingeteilt werden: das anglo-amerikanische Outsider-System des verantwortlichen Managements und das deutsch-japanische Insider-System des verantwortlichen Managements. Tabelle 1 aus *Staykova (1996)* basierend auf *Corbet und Mayer (1991)* und *Nunnenkamp (1995)* fasst die Eigenschaften der Insider- und Outsider-Systeme des verantwortlichen Managements zusammen.

In Deutschland und in Japan operiert die Börse nicht als Markt für Unternehmenskontrolle. Die bedeutenden Finanzinstitutionen, die ca. sechzig Prozent des deutschen Aktienmarkts kontrollieren (*Prodhan 1990*), erfüllen die Überwachungsfunktion, die mit dem Aktienmarkt im anglo-amerikanischen System in

Tabelle 1

**Eigenschaften der Insider- und Outsider-Systeme**

<i>Outsider-Systeme</i>	<i>Insider-Systeme</i>
– Verteiltes Eigentum (dispersed ownership)	– Konzentriertes Eigentum
– Trennung von Eigentum und Kontrolle	– Verbindung von Eigentum und Kontrolle
– Niedriger Fremdvermögensanteil und niedriges Verhältnis von Bankkrediten zu Gesamtverbindlichkeiten	– Hoher Fremdvermögensanteil und hohes Verhältnis von Bankkrediten zu Gesamtverbindlichkeiten
– Entwickelte und diversifizierte Finanzmärkte	– Wenig entwickelte Finanzmärkte und wenige Möglichkeiten, auf diesen Diversifikation zu schaffen
– Kaum Anreiz für ausländische Investoren zur Teilnahme an der Unternehmenskontrolle	– Kontrolle durch interessierte Parteien (Banken, zusammenhängende Firmen und Angestellte)
– Feindliche Übernahmen, die kostspielig und antagonistisch sind	– Absenz feindlicher Übernahmen
– Interessen der anderen Aktionäre werden nicht vertreten	– Andere Aktionäre werden berücksichtigt
– Wenig Engagement der ausländischen Investoren für Langzeitstrategien der Firmen	– Einmischungen von ausländischen Investoren lassen sich auf Zeiten klarer finanzieller Misserfolge begrenzen
– Übernahmen könnten Monopole schaffen	– Insider-Systeme könnten Absprachen (collusions) fördern

Quelle: Corbet und Mayer (1991) und Nunnenkamp (1995).

Verbindung gebracht wird. Die Banken selbst haben nur zehn Prozent des Eigenkapitals inne (Baums 1994), kontrollieren jedoch einen beträchtlichen Anteil anderer Aktien, indem sie Anteile ihrer eigenen Deponenten halten. Es gibt jedoch den Nachweis, dass die Leistung (Performanz) der deutschen Unternehmen eine Funktion der Größe des Aktienanteils ist, den eher die Banken als diejenigen, die durch sie kontrolliert werden, besitzen (Gorton und Schmid 1994). Es gibt auch beträchtliche Aktienanteile, die von den Unternehmen selbst<sup>1</sup> gehalten werden. Es wird für gewöhnlich argumentiert, dass eine kleine Anzahl von Aktionären mit bedeutenden<sup>2</sup> Anteilen bei der Überwachung der Führungsleistung aktiver sein wird als seine große Anzahl kleiner Aktionäre. Die Finanzierung von Firmen erfolgt meist durch Banken statt durch Fremdkapital. Die Banken sind aufgrund ihrer Insider-Position wahrscheinlich besser über die Unternehmensaussichten informiert als ein denkbarer ausländischer Kreditgeber oder ein zersplitterter Aktienmarkt. Allerdings könnten Absprachen zwischen Insidern (Manager und Vertreter der Bank)

<sup>1</sup> Dies spielt für die Massenprivatisierungen eine große Rolle.

<sup>2</sup> Oft gibt es Konstruktionen mit Namensaktien oder solchen mit vielfachem Stimmrecht, bei den britischen Privatisierungen die Joker Aktie „golden share“.

eine gewisse Befangenheit hervorrufen in Richtung des Status quo und des Widerstands gegenüber jedweder Veränderung, die den Wohlstand der Kleinaktionäre verbessern würde.

Ähnlich strittig wie die Effizienz des deutschen Systems ist auch die Leistungsfähigkeit des japanischen Systems. Dieses basiert auf den kulturellen Merkmalen und dem Informationsaustausch durch das Bankgruppensystem. Die Überwachung des Führungsverhaltens wird durch eine enge Beteiligung der Banken, wechselseitige Schachtelbeteiligungen (von Lieferanten, Zwischenhändlern und Kreditgebern) und die Informationsverteilung ausgeübt. Infolgedessen spielt der Aktienmarkt bei der Einschränkung des Führungsverhaltens eine weniger wichtige Rolle. Die Eigentumskonzentration bei diesem Modell kann vielleicht die Prinzipal-Agenten-Probleme reduzieren. Es gibt hier einen stärkeren Anreiz zur Überwachung, da die zusätzlichen Gewinne durch eine effiziente Überwachung viel höher sind, als im Fall von Streubesitz. Auf der anderen Seite schwächen die Insider-Absprachen zwischen Banken, Managern und leitenden Angestellten, die ein gemeinsames Interesse an der Erhöhung des Beschäftigungsniveaus und der Produktion haben, das Interesse der Aktionäre an der Gewinnmaximierung (*Nunenkamp* 1995).

Das anglo-amerikanische System räumt den Banken keine bedeutende Rolle bei der Unternehmenskontrolle ein. Oft gibt es sogar spezielle gesetzliche Einschränkungen ihres Aktienbesitzes (*Proshan* 1993). Die Hauptrolle bei der Unternehmenskontrolle ist dem Aktienmarkt zugewiesen. Übernahmen (oder Konkurs) sind das Hauptinstrument zur Disziplinierung der Führungskräfte. Eine geringe Kapitalausschüttung wird den Börsenwert einer Firma so weit herunterdrücken, bis ein „Börsenhai“ den Vorteil dieses niedrigen Wertes ausnutzen wird, um sich das Unternehmen anzueignen in der Absicht, die Gewinne zu ernten, die durch den höheren Wertanteil nach einer Übernahme und ein besseres Management entstehen. Der niedrige Wert einer Unternehmung vor einer Übernahme wird auch den Wert der Firmenmanager im Hinblick auf die Beurteilung ihrer Führungstalenten senken. Einige empirische Befunde deuten jedoch darauf hin, dass fremdfinanzierte Firmenaufkäufe und feindliche Übernahmen die Reduzierung von langfristigen Investitionen auslösen könnten (*Shleifer* und *Vishny* 1990). Das heißt, dass die Unternehmen eine kurzfristige Strategie annehmen, die auf hohe Dividenden und hohe Aktienkurse abzielt, wodurch die Manager vor der Bedrohung einer Übernahme und vor einer Kündigung geschützt werden sollen. Dies verschiebt die Strategie der Langzeitinvestitionen. Die empirischen Befunde sind im Großen und Ganzen in dieser Frage nicht eindeutig.

Aktionäre bevorzugen das Trittbrettfahren oder aber zu verkaufen, bevor sie sich mit der Verbesserung der Unternehmensführung auseinander setzen, wenn man von hohen Überwachungskosten im Verhältnis zu den individuellen Gewinnen solcher Aktivitäten ausgeht. Institutionelle Anleger (Rentenfonds, Lebensversicherungsgesellschaften, Investitionsfonds) könnten eine wichtige Rolle bei der Unternehmensführung spielen, allerdings tendieren sie insbesondere im Vereinigten



Königreich dazu, eine eher passive Rolle zu spielen. Wenn die Leistung eines Unternehmens schwach ist, sind die institutionellen Anleger eher geneigt auszusteiigen, in dem sie ihre Anteile verkaufen, als dass sie aktiv versuchen die Leistungsfähigkeit der Führungskräfte zu verbessern.

Die Ausdehnung der internationalen Kapitalmärkte könnte zu einem Prozess der Annäherung der zwei Systeme führen. Einige Kommentatoren haben beispielsweise darauf hingewiesen, dass sich die Strukturen der Unternehmensfinanzierung in Großbritannien und in Deutschland ziemlich ähnlich sind. Die Investition in physisches und finanzielles Kapital wird in erster Linie durch Fremdfinanzierung, und nicht durch Eigenkapital finanziert. In der Literatur werden diese zwei Systeme oft als Alternativmodelle präsentiert, von denen auf den Transformationsprozess geschlossen werden kann.

#### **IV. Verantwortliches Management in Transformationsökonomien**

Worin besteht nun die Bedeutung der Analyse der Insider- und Outsider-Modelle eines verantwortlichen Managements für die Transformationsökonomien in Zentral- und Osteuropa? Was bedeutet sie insbesondere für solche Bereiche der Transformationsökonomien, in denen die Programme der Massenprivatisierung als Werkzeug zur Privatisierung der Industrie verwendet werden? Im Verlauf dieser Studie wird angeführt, dass die unkritische Anwendung jedes dieser zwei Systeme auf die in Ost- und Zentraleuropa herrschenden Bedingungen die von beiden vorgesehenen Gewinnerzielungen verfehlen könnte, da die erforderlichen Bedingungen für ihren Erfolg (noch) nicht vorhanden sind.

Das anglo-amerikanische Outsider-System verlässt sich auf einen gut funktionierenden Kapitalmarkt, in dem sich Informationen rasch verbreiten. So wird sichergestellt, dass die Börsenbewertung eines Unternehmens den wahren Wert ihrer zukünftigen Gewinnrate, d. h. den Zukunftswert ihrer Inhaber, widerspiegelt. Genauso ist die Verbreitung einer sachkundigen Äußerung über die Zukunftsaussichten eines Unternehmens und deren Leistung notwendig, um die Inhaber und potentiellen Inhaber darüber zu informieren, ob der gegenwärtige Wert eines Unternehmens gesteigert werden kann oder nicht. Es ist nur mit diesen Informationen möglich, dass der Markt für Unternehmenskontrolle in der Art und Weise funktionieren kann, wie es im anglo-amerikanischen Modell vorausgesetzt wird. In den meisten Transformationsökonomien herrschen gegenwärtig jedoch Zustände, die noch weit davon entfernt sind. Der Handel an den Börsen, wo es sie denn gibt, ist verhältnismäßig spärlich mit verhältnismäßig wenigen Unternehmen, die an der Börse notiert sind. Unter diesen Umständen spiegeln die Aktienkurse nicht den „wahren“ Wert der entsprechenden Unternehmen wider. Gleichermäßen können zuverlässige Informationen und Äußerungen rar sein und so die Fähigkeit der Inhaber und der potentiellen Inhaber, die Leistung eines Unternehmens zu überwachen, beeinträchtigen.

Unter solchen Umständen nehmen die Kosten, die den Inhabern durch die Ausübung ihrer Eigentumsrechte entstehen, zu. Infolgedessen ist die Abschwächung der Eigentumsrechte der Aktionäre wahrscheinlich größer als in den USA oder im Vereinigten Königreich, *ceteris paribus*. So ist es bei der gegebenen Besitzverteilung eher unwahrscheinlich, dass das anglo-amerikanische System, so es denn in Ost- und Zentraleuropa angewendet wird, sein theoretisches Potential erreichen wird. Eine wesentlich konzentriertere Besitzverteilung als in den westlichen Wirtschaftssystemen könnte notwendig werden, wenn ein Outsider-System der Unternehmensführung effektiv funktionieren soll.

Massenprivatisierung bedeutet eine breite Verteilung des anfänglichen Aktienbesitzes, was bei den Verhältnissen auf den Zentral- und Osteuropäischen Aktienmärkten wiederum eine schwache Unternehmensführung bedeutet. Die einzelnen Aktionäre haben weder den Anreiz ihre Eigentumsrechte gegenüber den Managern auszuüben, noch die Informationen, die als Grundlage für eine Entscheidung zum Ausstieg dienen könnten. Infolgedessen wird die Übernahme eines Outsider-Modells für das verantwortliche Management in den Massenprivatisierungsprozess in den Transformationsökonomien in Ost- und Zentraleuropa wahrscheinlich dazu führen, dass die Manager die Unternehmen in ihrem eigenen Interesse führen und nicht in dem der Aktionäre. Der Bezug auf ein Outsider-Modell des verantwortlichen Managements würde voraussetzen, dass zur Erreichung der Effizienz eine rasche Bewegung in Richtung einer konzentrierteren Besitzverteilung, die die Kosten der Überwachung der Leistung durch einen einzelnen Aktionär effektiv machen würde, erfolgt. Nur auf diese Art und Weise könnten die Interessen der Inhaber und der Manager bei der Anwendung des Outsider-Modells in Einklang gebracht werden.

Das deutsche Insider-System der verantwortlichen Managements bezieht sich deutlich auf Geldinstitute, die die überwachende Funktion innehaben und sich Informationen zunutze machen, die sie als Insider erhalten. Dies erfordert, dass die Geldinstitute selbst die geeigneten Anreize haben, diese Funktion im Interesse der Effizienz zu erfüllen. In einem verhältnismäßig wettbewerblichen Bankensystem ist dies wahrscheinlich der Fall, da ja die Banken ihre Angelegenheiten so regeln müssen, dass sie ihren eigenen Börsenwert und die Zinsen, die sie an ihre DepONENTEN zahlen, auf einem konkurrenzfähigen Niveau halten müssen. Soweit jedoch viele Geldinstitute in Zentral- und Osteuropa im Staatseigentum bleiben, wird ihr Anreiz, die überwachende Funktion auszuüben, gering bleiben. Wie bereits vorgebracht, gibt es die dem Insider-System innewohnende Gefahr, dass es Absprachen zwischen Management und den Geldinstituten, die die überwachende Rolle spielen, geben wird. Dort, wo das Management eines Unternehmens aus dem früheren staatlich-bürokratischen System übernommen wurde und wo die Geldinstitute in staatlichen Händen bleiben, ist diese Gefahr sicher noch größer. Während der wettbewerbsorientierte Produktmarkt das Ausmaß, das solche Absprachen im Deutschen Fall verursachen könnten, begrenzen könnte, erhöht der hohe Grad der Konzentration auf vielen Produktmärkten in Ost- und Zentraleuropa die Gefahr.

Im Rahmen des Insider-Modells ändert sich die entscheidende Frage nach verantwortlichem Management von „Welchen Anreiz brauchen die Aktionäre für ihre Überwachungsbereitschaft?“ zu „Welchen Anreiz brauchen die Geldinstitute für ihre Bereitschaft, die Überwachung im Interesse der Aktionäre zu übernehmen?“. Im Kontext der Transformationsökonomien mag die Antwort auf beide Fragen sein: „Viel weniger, als ideal ist!“

Eine Reihe von durchgeführten Massenprivatisierungsplänen scheinen die Einschränkungen des Outsider-Modells für verantwortliches Management im Kontext der Transformationsökonomien zu berücksichtigen. Sie verknüpfen Elemente der Insider- und Outsider-Systeme durch Verwendung von „Privatisierungsfonds“, in die Einzelpersonen ihre Privatisierungsschecks oder gar ihre Aktien einbringen. Das Management solcher Fonds überwacht die Leistung der Firmen, an denen sie Anteile halten. Als Experten werden sie besser informiert, als der einzelne Aktionär. Da die Aktienpakete größer sind, sind die Überwachungskosten geringer. Tatsächlich können die Manager dieser Fonds, Insider im Sinne des Deutschen Modells, sogar Insider werden und sie haben deshalb Zugang zu mehr Informationen als ein Outsider. Aber es bleibt dennoch die Frage, in welchem Ausmaß die Manager solcher Fonds den Anreiz haben, im Interesse derer zu arbeiten, die in sie investieren. Dies hängt ganz entscheidend davon ab, wie diese Investoren ihre Anlage in dem Fonds oder die durch den Fonds in ihrem Namen gehaltenen Anteile bewerten können und ob sie die „exit“-Option durch den Verkauf ihrer Anteile ausüben können. Mit anderen Worten, ob sie im Fonds eingeschlossen sind oder, wenn dies nicht der Fall ist, ob der Markt ihre Anlagen in den Fonds effizient bewertet. So wird das ursprüngliche Problem des Ausmaßes der durch die Transaktionskosten entstehenden Abschwächung der Eigentumsrechte durch Aktienbesitz an Firmen zu einem Problem des Ausmaßes der Abschwächung der Eigentumsrechte über Anlagen in „Privatisierungsfonds“.

Die Massenprivatisierungspläne, die in den von uns untersuchten Ländern durchgeführt wurden, werden im Hinblick auf die Frage ausgewertet, inwieweit sie sich in einer Situation befinden, in der sie die Abschwächung der Eigentumsrechte, wie sie oben bereits dargestellt wurde, überwinden können.

Die Auseinandersetzung mit dem Problem des verantwortlichen Managements macht sich das Modell und die Sprache der Neuen Institutionenökonomik zunutze. Sie hebt die Bedeutung der Abschwächung der Eigentumsrechte hervor, die sich durch die Reduzierung der Effektivität beider (Insider und Outsider) Modelle des verantwortlichen Managements vollzieht. *Shleifer* und *Vishny* (1997) zogen eine ähnliche Schlussfolgerung, allerdings unter Verwendung einer anderen Sprache. Sie argumentierten, dass die Insider- und Outsider-Modelle mehr Gemeinsamkeiten aufweisen, als für gewöhnlich angenommen wird. In einem Überblick über die zum verantwortlichen Management existierende Literatur folgerten sie, dass

„... die Systeme des verantwortlichen Managements der Vereinigten Staaten (Outsider), Deutschlands und Japans (Insider) mehr Gemeinsamkeiten aufweisen, als typischerweise

vermutet wird, nämlich eine Kombination von großen Investoren und einem Rechtssystem, das die Rechte der Investoren schützt“ (*Shleifer* und *Vishny*, 1997; 770).

Das grundlegende Argument von *Shleifer* und *Vishny* (1997) besagt, dass die effizienteren Wirtschaftssysteme der Vereinigten Staaten, Deutschlands und Japans einen bedeutenden Rechtsschutz für Investoren enthalten. In diesen Ländern sind die Gerichte bemüht, diese Rechte durchzusetzen. Trotzdem werden die Manager noch mit beträchtlichem Ermessen ausgestattet. Die Folgerung aus der Analyse besteht darin, dass der Rechtsschutz für Investoren allein nicht in der Lage wäre eine effektive Unternehmensführung zu gewährleisten. So kann auch ein großer Investor (sei es ein Aktionär oder ein Gläubiger) für sich allein keine effektive Unternehmensführung garantieren, denn dies erfordert eine rechtliche Grundlage, auf der Einfluss auf die Manager ausgeübt werden kann. Und auch wenn kleine Aktionäre an der Unternehmensfinanzierung mitwirken sollen, benötigen sie einen Rechtsschutz gegen die Enteignung entweder durch die großen Investoren oder das Management. Infolgedessen betrachten *Shleifer* und *Vishny* (1997;769) den „... Rechtsschutz und große Investoren als Ergänzung zu einem effektiven System des verantwortlichen Managements“.

Die Analyse des verantwortlichen Managements, die aus der Neuen Institutionenökonomik hervorgeht, hat das Argument aufgeworfen, das sie als Abschwächung der Eigentumsrechte bezeichnet. Der Rechtsschutz für Investoren, wie er von *Shleifer* und *Vishny* (1997) diskutiert wurde, betrifft im wesentlichen die Minimierung jeglicher Abschwächung von Eigentumsrechten. *Shleifers* und *Vishnys* Erörterung der Rolle großer Investoren gleicht unserer Diskussion über Privatisierungsfonds als ein Mittel zum Zusammenschluss einzelner (zerstreuter) Eigentümer zu einem großen Block, der im Prinzip den Anreiz hat, die Kontrolle über die Manager der Unternehmen auszuüben, in die sie investieren. Es verbleibt jedoch die empirische Frage, ob das rechtliche und politische Umfeld, in dem die verschiedenen Privatisierungsfonds operieren, es ihnen erlaubt, eine effektive korporative Verwaltung des Managements der Firmen, in die sie investieren, auszuüben und ob der rechtliche Rahmen, auf dem die Fonds begründet sind, für eine effektive Unternehmensführung, in der die Manager der Fonds gezwungen sind, im Interesse der Eigentümer der Fonds selbst tätig zu werden, zu sorgen tatsächlich in der Lage ist. Die Vermutung dieses Unterabschnitts ist, dass das System der Massenprivatisierung das klare politische Ziel hat, ein System effektiver Unternehmensführung zu erreichen.

Um die empirische Untersuchung vorzubereiten, wird im nächsten Abschnitt die Literatur über die Entstehung rechtlicher Institutionen betrachtet. Es werden eine Reihe von Fragen hervorgehoben, die in einer Bewertung der korporativen Verwaltung bei Massenprivatisierungen berücksichtigt werden müssen.

## C. Die Entstehung rechtlicher Institutionen

### I. Vorbemerkung

Es ist seit langem bekannt, aber seit der eleganten Formulierung Paul *Samuelsons* (1954) ist es eine Binsenwahrheit der Wirtschaftswissenschaft und einiger benachbarter Sozialwissenschaften, dass eine sinnvolle Unterscheidung zwischen privaten und öffentlichen Gütern getroffen werden kann. Die wichtigste politische Bedeutung dieser analytischen Unterscheidung besteht darin, dass die Produktion und die Zuordnung der privaten Güter dezentralisierten Formen der Entscheidungsfindung, wie zum Beispiel dem Markt, überlassen werden können, wohingegen die Produktion öffentlicher oder kollektiver Güter nicht generell einer privaten Initiative anvertraut werden kann, da individuelles Trittbrettfahrer-Verhalten die Erreichung des Zuordnungsoptimums verhindert. Aus diesem Grunde erfordert die Produktion öffentlicher Güter einige kollektive Handlungen, nicht unbedingt von Seiten des Staates, jedoch wenigstens auf der Grundlage einer Art Club-Arrangements (vgl. *Buchanan* 1965), das eventuell aus einer privaten Initiative hervorgeht.

Dies alles ist hinlänglich bekannt und könnte für eine weitere Ausarbeitung den Spezialisten überlassen werden, wenn öffentliche Güter ausschließlich eine wirtschaftliche Angelegenheit wären. Dies ist jedoch nicht der Fall. Es ist bekannt, dass das Gesetz selbst ein öffentliches Gut ist (vgl. *Buchanan* 1975), genauso wie rechtliche Einrichtungen, wie z. B. Eigentum, Verträge, das Deliktsrecht sowie Rechtsmittel, die Rechtsformen einer Unternehmensorganisation etc. Was tatsächlich alles umfasst wird, kann mit folgender Aussage aus Douglass *Norths* Buch „Structure and Change in Economic History“ (1981, S. 68) beschrieben werden. In dieser Aussage zählt er in seiner ansonsten umfassenden und ambitionierten Vorgehensweise am Ende der historischen ökonomischen Theorie den nachfolgend benannten Mangel als einen von fünf auf:

„Während die meisten Elemente einer Theorie über den institutionellen Wandel entwickelt werden (...), gibt es hier keine ordentliche Angebotsfunktion neuer institutioneller Arrangements, die im Rahmenwerk vorgegeben sind. Was bestimmt das Menü der Organisationsformen, das sich eine Gesellschaft ausdenkt als Antwort auf die Änderung der relativen Preise? Eine institutionelle Innovation ist ein öffentliches Gut mit all den Charakteristika solcher Güter, inklusive dem Trittbrettfahrerproblem.“

Diese Fehlanzeige beschreibt das Thema des vorliegenden Aufsatzes sehr gut. Rechtsformen für zu privatisierende Unternehmen in Transformationsländern sind ein öffentliches Gut. Diese Abhandlung wird jedoch eher aus dem Blickwinkel der Wirtschaftspolitik als aus dem der Wirtschaftsgeschichte betrachtet. Also geht die Diskussion über North hinaus; auch indem nicht nur ein Herrscher dargestellt wird, der so viel wie möglich Gewinne aus der Wirtschaft eines Staates raffen will. Ersetzen Sie das „soziale Wohlergehen“ durch „Profit“ und Sie werden den Ansatz für die Wirtschaftspolitik haben, wie er von früheren Theoretikern, wie beispiels-

weise *Tinbergen* (1959), angenommen wurde. Ein mehr auf Institutionen basierender Ansatz ist eher gewährleistet, für sowohl Sachlichkeit, als auch Realismus. In modernen Zeiten wird die Wirtschaftspolitik nicht auf die Maximierung des Wohlstandes des Herrschers reduziert.

Im Folgenden sollten wir unter rechtlicher Wirtschaftspolitik die Art von Wirtschaftspolitik verstehen, die entworfen wurde, um rechtliche Institutionen im Interesse wirtschaftlicher Aktivität zu formen. Rechtliche Wirtschaftspolitik wird heutzutage im Zusammenhang mit eher komplexeren Institutionen formuliert, die Anreize und Einschränkungen definieren, auf die Politiker dann reagieren. Aus diesem Grund wurde eine *Public Choice*-Perspektive für die Analyse, wie sie in diesem Abschnitt des Aufsatzes präsentiert wird, angenommen. Eine solche Perspektive ist insbesondere im Zusammenhang mit Transformationsökonomien notwendig, da scheinbar technische Fragen wie die der Privatisierung und, in unserem Fall, die der Massenprivatisierung in ihren Eigenschaften nur aus der Sicht einer modernen Institutionentheorie, einschließlich der *Public Choice*-Theorie, der Rechtsökonomik sowie der Theorie des Rentenstrebens, erklärt werden können.

Es gibt im Grunde zwei Möglichkeiten, wie rechtliche Institutionen errichtet werden. Sie können sich dezentral durch lange Ketten richterlicher Rechtsfortbildung als Gewohnheitsrechtstradition entwickeln oder sie können durch eine zentrale Legislative öffentlich bekannt gemacht werden. Letzteres wird allgemein als Kodifizierung bezeichnet. Das Hauptproblem ist bereits herausgestellt worden: Wodurch wird die Effizienz und die Effektivität der Wirtschaftspolitik im Hinblick auf die Entwicklung und Schaffung rechtlicher Institutionen bestimmt? Können wir die Bedingungen ausfindig machen, die politische Maßnahmen erfüllen müssen, um effizient zu sein? Der Fall der Massenprivatisierung ist besonders faszinierend und hat interessante Diskussionen hervorgerufen. In Bezug auf die jüngsten Änderungen des Unternehmensrechts in den MOE-Ländern kann das Argument vorgebracht werden, dass man von den rechtlichen Regelungen, die entweder durch die Legislative oder durch die Gerichtshöfe auferlegt wurden, nicht erwarten kann, dass sie effizient im Sinne einer Pareto-Verbesserung sind; andernfalls wären sie ja als Folge einer freiwilligen Absprache entstanden. Diese Argumentation wirft sicherlich einige Rätsel auf. Würde es nicht so aussehen, dass jene Staaten, die für gewöhnlich auf die Kodifizierung als ihre Methode für die Schaffung rechtlicher Institutionen zurückgreifen, systematisch auf den Nutzen effizienter Regeln verzichten? Demgegenüber steht eine andere Ansicht, die bei Wirtschaftswissenschaftlern weitgehend für offensichtlich gehalten wird.

Ein beträchtlicher Teil der ökonomischen Rechtsanalyse baut auf und um die Behauptung, dass Eigenschaften und Strukturen des Rechts mittels ihrer Effizienz erklärt werden können.<sup>3</sup> Also muss der Prozess ihrer Entstehung und Entwicklung

---

<sup>3</sup> Vgl. die Symposien-Ausgaben des *Journal of Legal Studies*, „Change in the Common Law: Legal and Economic Perspectives“ 9, 1980 und *Hofstra Law Review*, „Symposium on Efficiency as a Legal Concern“ 8, 3&4, 1980.



zumindest aus einigen Pareto-Verbesserungen bestanden haben.<sup>4</sup> Manchmal wird die Vorstellung der Effizienz des Rechts nur auf das Gewohnheitsrecht ausgedehnt, wodurch die Kodifizierung ein wirkungsloser Weg zur Schaffung rechtlicher Regeln ist. Sollten wir deshalb übereilt den Schluss ziehen, dass der Staat gut beraten wäre, sich von der rechtlichen Wirtschaftspolitik fernzuhalten? Und dass der Staat besser nicht versuchen sollte, rechtliche Institutionen mitzugestalten und die Erreichung der Effizienz rechtlicher Angelegenheiten lieber den allmählichen Entwicklungsprozessen überlassen sollte, statt diese bewusst zu gestalten (vgl. *Hayek* 1968)? Solche Schlüsse, obwohl sie oft ausdrücklich oder zumindest versteckt gezogen<sup>5</sup> werden, sind aus der Sicht eines politischen Ökonomen beileibe nicht zwingend.

Es ist bekannt, dass ein politisches System die Kodifizierung als Regelverfahren zur Schaffung rechtlicher Institutionen nutzt. Es würde so aussehen, als ob die Verwendung einer offensichtlich ineffizienten Technik zu starkem Widerstand führen würde und nur beibehalten werden könnte, wenn ihre Verwendung beträchtliche Rente an die abwirft, die die Wahl zwischen verschiedenen Techniken der Gesetzgebung haben.

Eine ähnliche Diskussion hatte in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur schon vorher stattgefunden, als Gelehrte angingen, die wirtschaftlichen Folgen der Mitbestimmung in Deutschland zu analysieren.<sup>6</sup> Mitbestimmung, d. h. die Mitwirkung der Arbeiter an der Überwachung der Entscheidungsfindung eines Unternehmens<sup>7</sup> erfordert eine tiefgreifende Veränderung der gesetzlichen Strukturen des modernen Unternehmens. Typischerweise sind bei dem Prinzip der Mitbestimmung einige Aufsichtsratsmandate für die Arbeitnehmer oder deren Vertreter reserviert.

Wie im Fall der Mitbestimmung ist die Massenprivatisierung durch Gesetzgebung und nicht durch einen Entwicklungsprozess (wie beispielsweise das Gewohnheitsrecht) initiiert worden. Kann sie deshalb effiziente Gesetze erzeugen? Der nächste Unterabschnitt dieses Aufsatzes betrachtet das Problem in dem allgemeineren Kontext der Wirtschaftspolitik, wo es auch hingehört. Die Errichtung rechtlicher Institutionen muss als eine von vielen Aufgaben der Wirtschaftspolitik gesehen werden. Deshalb hilft es, das Problem aus dem Blickwinkel der Theorie der Wirtschaftspolitik zu betrachten, um einige ansonsten durcheinander geratende Fragen zu klären. Der nächste Teil führt die Kritikpunkte am Recht und dem

---

<sup>4</sup> Vgl. das Symposium über „Evolutionary Models in Economics and Law“, in: *Research in Law and Economics*, 4, 1982.

<sup>5</sup> Vgl. insbesondere die Beiträge von *Pejovich* und *Posner*, die in diesem Aufsatz zitiert wurden.

<sup>6</sup> BVerfGE 50, 1979, 290 „Mitbestimmungsgesetz 1976“

<sup>7</sup> Eine Beschreibung der Rechtsvorschriften des Massenprivatisierungsgesetzes von 1976 sowie früherer Gesetzgebung ist auf Englisch erhältlich: *Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Mass privatisation in the Federal Republic of Germany*. Bonn 1978.



gesetzlichen Wandel, die das Pareto-Prinzip als ihren Bezugspunkt nehmen, näher aus. Diese Art von Kritik ist im Zusammenhang mit einer bestimmten theoretischen Schule, der Österreichischen Schule, sehr fortgeschritten, jedoch könnte der Denkansatz der Theorie der Eigentumsrechte auch verwendet werden.<sup>8</sup> Dieser Ansatz wird im dritten Unterabschnitt behandelt. Darüber hinaus wird ein Überblick über die rentabilitätsorientierten Denkansätze zur Analyse des Rechts gegeben. Dieser Denkansatz ist mit dem vorhergenannten verwandt, allerdings mit Unterschieden im Kern der Analyse und im Hinblick auf die beteiligten Wissenschaftler. Es stellt sich heraus, dass es ein sich überschneidendes Gebiet gibt, in dem beide Techniken der Gesetzgebung effektiv verwendet können. Das heißt, der effizienzorientierte Denkansatz zur Rechtsuntersuchung kann nicht, wie es für gewöhnlich der Fall ist, in ein Argument gegen die Kodifizierung als Technik effektiver Gesetzfindung umgewandelt werden. Die Erklärung dieser Aussagen ist der Hauptpunkt des dritten Abschnitts. Der vierte Unterabschnitt befasst sich mit einer Analyse der Entstehung des Rechts. Auf den ersten Blick mag es scheinen, als müsste die private Analyse des Rechts der effizienzorientierten Denkweise eng folgen. Tatsächlich lässt aber auch die Österreichische Schule, abgesehen von ihren offensichtlich normativen Verweisen und Folgerungen, einige positive Interpretationen zu. Obwohl auf lange Sicht nur von effektiven rechtlichen Institutionen eine vorherrschende Stellung erwartet werden kann, wird die Gesetzfindung noch immer von kurzfristigen Interessen, die Vermögen und Vorteile neu zu verteilen, dominiert. Die Frage nach der Effizienz des Rechts hängt in erster Linie von den institutionellen Bedingungen ab, mit denen einzelne Personen konfrontiert werden. Deshalb wird im Folgenden ein Public Choice-Ansatz gewählt bei dem Versuch, einige hervorstechende Merkmale der Rechtsschöpfung zu analysieren; aber wir denken daran, dass der Prozess der Bildung rechtlicher Institutionen als ein Bestandteil der Wirtschaftspolitik gesehen werden muss. Der letzte Unterabschnitt fasst die zentralen Schlussfolgerungen zusammen und bringt diese Ergebnisse in einen wirtschaftspolitischen Zusammenhang: Was können wir von der Analyse für unser theoretisches Verständnis der rechtlichen Wirtschaftspolitik lernen?

Insbesondere ist die Frage: Was können wir durch das theoretische Verständnis der Probleme, die den Massenprivatisierungen unterliegen, erreichen? Die Fragen, die in Abschnitt drei verwendet werden, um eine vergleichende Analyse zu entwickeln, bauen auf diesem theoretischen Verständnis auf.

## II. Wirtschaftspolitik und das institutionelle Rahmenwerk

Wirtschaftspolitik wurde als wissenschaftliche Disziplin ins Leben gerufen, als entdeckt wurde, dass Wohlstand auch auf andere Art und Weise als durch kriegsrische Aktivitäten erreicht werden kann und die Regierungen ihre Bemühungen,

---

<sup>8</sup> Wir beziehen uns im Besonderen auf die Beiträge von Hayek und Lachmann; Furubotn, Pejovich, und North.

diese Flut zu kontrollieren, steigerten (vgl. *Bonn* 1931). Seitdem sind zwei völlig verschiedene Fragen offen geblieben, die immanent in die Theorie der Wirtschaftspolitik verflochten sind: die Allokationsfrage, wie die Wohlstandsgeneration zu fördern ist und das Verteilungsproblem, wie die sozialen Dividenden aufzuteilen sind. Dabei haben Allokationsentscheidungen Auswirkungen auf die Verteilung und umgekehrt. Dies ist ein wichtiger Grund für die Theoretiker der Wirtschaftspolitik, um stärker auf methodologische Fragen zu achten.<sup>9</sup>

Der Unterschied zwischen der positiven Volkswirtschaftslehre und der politischen Ökonomie<sup>10</sup> liegt in der methodologischen Klarheit, nicht in der praktischen Relevanz. Niemand hat dies wahrscheinlich klarer ausgedrückt als Lionel *Robbins* (1976, 2), dem fälschlicherweise oft die Gegenposition zugeschrieben wurde:

Die Wirtschaftswissenschaft als eine positive Wissenschaft hat nicht den Status einer ethischen oder politischen Verordnung. Aber niemand würde auch nur in seinen Gedanken behaupten, dass es vernünftig ist zu verordnen, was in dieser Hinsicht anstrebenswert ist, ohne zu wissen, was im Rahmen des Möglichen liegt – welche Auswirkungen genau welche Art politische oder individuelle Handlungen haben werden –; ebenso wie es nicht vernünftig wäre, zu einer architektonischen Gestaltung zu gelangen ohne vorherige Kenntnis der Materialien und ihrer Möglichkeiten.

Daher ist die Reichweite der politischen Wirtschaftslehre genauso groß wie die der positiven Volkswirtschaftslehre, umfasst also jedes Problem, von denen sich die Ökonomen erhoffen können, dass sie nützliches Wissen zum Vorteil einiger politischer Akteure liefern. Hier hat Jan *Tinbergen*<sup>11</sup> zwischen einer quantitativen Wirtschaftspolitik, einer qualitativen Wirtschaftspolitik und einer Reformpolitik unterschieden. Die politische Ökonomie der rechtlichen Institutionen würde mit den letzten zwei der drei genannten Aspekte in Berührung kommen.

Eine andere und etwas komplexere Klassifikation haben *Kirschen* u. a. (1964) für ihre ambitionierte empirische Untersuchung angewandt. Sie verknüpften die Ziele der Wirtschaftspolitik und die Instrumente, mit denen diese erreicht werden könnten, und brachten so eine große Matrix verschiedener Arten von Wirtschaftspolitiken hervor. Für unsere Zwecke ist es ausreichend festzustellen, dass die rechtliche Wirtschaftspolitik, d. h. jene Arten von Wirtschaftspolitik, die die Variationen der Rechtsordnung nutzen, um wirtschaftspolitische Ergebnisse zu erzielen, weitverbreitet ist. *Kirschen* u. a. unterteilen die Wirtschaftspolitik, soweit es um die Ver-

<sup>9</sup> Vgl. dazu *Robbins* (1976) und *Myrdal* (1932), hierzu gibt es eine amerikanische Übersetzung von Paul Streeten unter dem Titel „The Political Element in the Development of Economic Theory“, Cambridge: Harvard University Press 1934.

<sup>10</sup> Wir verwenden den Ausdruck „positive Volkswirtschaftslehre“ synonym mit „politische Wirtschaftslehre“ im Gegensatz zu wirtschaftspolitischer Praxis oder ihrer Kunst. Wenn wir uns auf den Aspekt der Wirtschaftspolitik beziehen, der die Rechtsordnung betrifft, verwenden wir den Ausdruck „rechtliche Wirtschaftspolitik“. Dies ist immer ein Anliegen der politischen Ökonomie gewesen, so dass für die Theorie dieser Art der Wirtschaftspolitik kein eigener Ausdruck benötigt wird.

<sup>11</sup> Siehe auch *Schiller* (1962) und (1964).

wendung der Instrumente geht, in vier Kategorien, wobei eine von ihnen die rechtliche Wirtschaftspolitik ist, die qua Definition Veränderungen des institutionellen Rahmens mit sich bringt. Es ist interessant, dass in *Kirschens* empirischer Untersuchung diese Art der Wirtschaftspolitik oft vorkam, aber selten als das wichtigste Instrument in Bezug auf einzelne politische Ziele betrachtet wurde. Das ist kaum überraschend. Politische Ziele tendieren dazu auf kurze Sicht konzipiert zu werden, während die rechtliche Wirtschaftspolitik meist in seinen Langzeitauswirkungen am bedeutsamsten ist. Dies zeigt sich auch bei den Massenprivatisierungen.

Eine andere Unterscheidung, die häufig gemacht wird, bezieht sich auf Wirtschaftspolitik<sup>12</sup>, die

- den ökonomischen Prozess und seine Stabilisierung,
- die Struktur einer Ökonomie und ihre gleichmäßig Entwicklung und
- die Ordnung eines Wirtschaftssystems und die Bestrebungen Regeln und Institutionen zu entwickeln, die kompatibel sind mit dieser Ordnung, ihrer Grundstruktur oder dem allgemeinen Charakter,

beeinflusst.

Der dritte Aspekt in dieser Gliederung ist das Gebiet der politischen Wirtschaftslehre, die systematisch die Diskussion über die rechtlichen Institutionen und ihre Kompatibilität mit dem Wirtschaftssystem zum Gegenstand hat. Auf diesem dritten Ansatz beruht das Vorgehen der Entwicklung eines Indexes der Marktkonformität.

Ein wichtiger Unterpunkt dieses Aspekts der politischen Ökonomie ist eine Analyse der unternehmensrechtlichen Strukturen und deren Auswirkungen auf das Verhalten der kollektiven ökonomischen Agenten, wie z. B. Firmen. In diesem Zweig der politischen Ökonomie ist es notwendig, dass uns der Unterschied zwischen wissenschaftlichen Werturteilen und der Bewertung der wahrscheinlichen Auswirkungen von institutionellen Veränderungen auf das individuelle oder kollektive Verhalten bewusst wird. Der Ökonom ist als Ökonom nicht in der Lage, die Rechtmäßigkeit oder gar Verfassungsmäßigkeit der vorgeschlagenen Veränderungen zu diskutieren; er kann nur die zu erwartenden Konsequenzen der (effektiven) Maßnahmen für das rechtliche Umfeld diskutieren.

Diese Aussage ist so einleuchtend wie ein einschlägiges Mahnschreiben, das es zu beachten gilt; betrachtet man nur einmal die Schriften der Österreichischen Schule wie auch der Chicagoer Schule. Prof. *von Hayek*, sowie auch Richter *Posner* (1998) tendieren dazu, den Unterschied zwischen der ökonomischen Analyse und der rechtlichen Begründung nicht ausreichend zu betonen. Dies ist Grund genug, um sechs Richtlinien für den politischen Ökonomen zu zitieren, die *Gérard Gaefgen* (1966, S. 12–14), ein hervorragender Lehrer dieses Fachgebietes, während einer Vorlesungsreihe über Wirtschaftspolitik aufgestellt hat.

<sup>12</sup> *Schiller* (1962), S. 210, passim; (1964).

Folgende sechs Warnungen sollten von politischen Ökonomen beachtet werden:

- Es sollte eine klare Unterscheidung zwischen Werturteilen und Tatsachenurteilen geben.
- Die Analyse sollte systematisch auf der Wirtschaftstheorie basieren.
- Die Perspektive sollte allgemeine Wechselwirkungen des Wirtschaftssystems enthalten und sollte nicht auf eine parteiische Analyse beschränkt werden.
- Die Analyse sollte – wo möglich – auf einer empirischen Grundlage beruhen.
- Wir sollten die institutionelle Relevanz in die Überlegung der Bedingungen und Einschränkungen, unter denen die Akteure und insbesondere politische Akteure ihre Entscheidungen treffen, einbeziehen.
- Die Analyse sollte systematisch das Ausmaß, in dem Informationen sowohl für Politiker, als auch für wirtschaftliche Agenten zugänglich sind, beachten.

Es gibt keinen Zweifel daran, dass die erste dieser Regeln am schwierigsten zu befolgen ist. Obgleich wissenschaftliche Ergebnisse und persönliche Überzeugungen seit den einflussreichen methodologischen Schriften Max *Webers* (1904 und 1951) so klar wie möglich aufgrund von wissenschaftlicher Moral und Prinzipien unterschieden werden sollten, sind die politischen Ökonomen in der Praxis oft nicht in der Lage, Tatsachen und Werturteile voneinander zu trennen.

Die politischen Ökonomen können nicht auf die Rolle eines Technikers der Wirtschaftspolitik reduziert werden – wie das Zitat von Lord *Robbins* vielleicht andeutet, der die politischen Ziele als gegeben betrachtet und der entsprechend die effektivsten Mittel entwickelt. Diese Auffassung ist schlichtweg unhaltbar, da erstens ökonomische Theorien kaum ideologisch neutral sein können<sup>13</sup>, die Analysten müssen eine bewusste Auswahl der Aspekte, Beziehungen und Daten, die bei dieser Theorie berücksichtigt werden sollen, treffen; zweitens, weil bereits die Auswahl der ökonomischen Probleme Werturteile widerspiegelt und drittens, weil Mittel und Zweck nicht strikt getrennt werden können (vgl. *Smithies* 1955). Da diese politischen Angelegenheiten kaum als gewollte Auswahl und eigenwilliger Glaube der politischen Ökonomen, denen sich zufällig ein politisch relevantes ökonomisches Problem auftut, empfunden werden können, gibt es eine lange Tradition auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik, wonach die Analyse auf den gängigen ideologischen Vorstellungen oder nationalen Ideologien der Gesellschaft basiert, für die die die politisch ökonomischen Analysen durchgeführt werden. *Smithies* (1955, S. 11) z. B. verteidigt den Nutzen des Nationaleinkommens als einen Indikator für den sozialen Wohlstand mit Bezug auf die vorherrschende „Nationalideologie“, obwohl er findet, dass die Wirtschaftstheorie eine solche Position nicht fördern sollte. Wörtlich heißt es bei ihm:

---

<sup>13</sup> Und ideologische Elemente können sogar die treibende Kraft hinter ihrer Entwicklung sein; vgl. *Schumpeter* (1949).

„Egal welche theoretischen Rechtfertigungen es gibt, die wir für unwichtig halten, das Nationaleinkommen ist fest eingebettet in die nationale Ideologie als Maß des Wohlstandes.“

Dies ist ein interessantes Beispiel, das die kurzfristige Natur solch gängiger Überzeugungen wiedergibt. Die normative Grundlage einer politisch-ökonomischen Analyse ist eine Funktion von sowohl Zeit als auch Ort. Heute, fast fünfzig Jahre nachdem *Smithies* seine Vorlesungen in der Brookings Institution hielt, ist es offensichtlich geworden, dass die nationale Ideologie diese Wahl eines angemessenen Indikators der sozialen Wohlfahrt nicht länger unterstützen würde. Die methodologische Position, wie von *Smithies* skizziert, ist im Übrigen völlig pragmatisch und fordert durchaus weniger als *Webers* strenge Moralvorstellungen. *Smithies* hat wahrscheinlich recht, wenn er unterstellt, dass politische Ökonomen nicht das Verlangen haben, esoterisch zu sein. Ein politischer Ökonom, der seine Analyse auf normative Behauptungen stützt, die nicht vom nationalen Konsens bestätigt werden, „würde schwerlich politisches Gehör erlangen“ (*Smithies* 1955, S. 4), was jedoch wahrscheinlich das ist, was er tief in seinem Innern möchte.<sup>14</sup> Ein politischer Ökonom, würde deshalb aller Wahrscheinlichkeit nach versuchen, den internationalen Konsens so sorgfältig wie möglich einzuschätzen, im Interesse seiner eigenen Effektivität.

Der erste Ökonom, der bewusst verwendete, was erst später „vertragstheoretischer Ansatz“ genannt wurde, scheint Knut *Wicksell* (1896) mit seinem Werk „Neues Prinzip der gerechten Besteuerung“ gewesen zu sein. Der Ansatz bestand erstens aus dem Versuch, eine Art nationalen Konsens herauszufiltern, zweitens daraus, ein entsprechendes Prinzip zu formulieren, das die Essenz des Arguments erfasst und drittens, daraus, ein institutionelles Arrangement zu entwickeln, in dem das Prinzip in die Praxis übertragen werden kann. In *Wicksells* klassischer Abhandlung analysierte er zunächst akribisch bis ins Detail die Geschichte der Finanzinstitutionen des Schwedischen Königreiches, um zu seinem Neuen Prinzip zu gelangen. Im Wesentlichen integriert dieses Prinzip die Idee der *quid pro quo*-Beziehungen in der öffentlichen Wirtschaft. Tatsächlich befand sich dieses *Neue Prinzip* in Übereinstimmung mit den damals neuen (marginalistischen) Entwicklungen in der Theorie der Finanzwissenschaft.<sup>15</sup> Aber dieser Zufall sollte uns nicht dazu verleiten, *Wicksells Neues Prinzip* als eine vielversprechende Anwendung einer eleganten Theorie auf ein altes und dorniges Problem misszuverstehen. Vielmehr verfolgte *Wicksell* eine induktive Methode. *Wicksells* Vorgehensweise läuft auf konsensfähige (nicht jedoch einstimmige) Entscheidungen hinaus, die die Zusammenarbeit öffentlicher Dienste leiten, genauso wie die begleitende Besteuerung, durch die diese Dienstleistungen finanziert werden. Im Gegensatz zu seinem Schüler

<sup>14</sup> Sogar wenn er politisch ohne Einfluss bleibt, so könnten die wirtschaftlichen Beiträge, die im Streben nach politischem Einfluss gemacht wurden, lange erhalten bleiben, wie uns *Walras'* Beispiel lehrt.

<sup>15</sup> Vor allem Cossa 1876, Ricca-Salerno 1888, Antonio de Vitti de Marco 1890, Ugo Mazzola 1890, 1895, Maffeo Pantaleoni 1882, 1886, Flora 1893, Graziani 1897. Vgl. eine Übersicht in Einaudi (1932).

*Lindahl* (1919/1958), der das Prinzip als ein analytisches Mittel nutzte, entwarf *Wicksell* ein institutionelles Arrangement für die sozio-politischen Beziehungen seiner Zeit. Diese Bedingungen waren eine konstitutionelle Monarchie, eine heterogene Bürgerschaft, der ein System heterogener politischer Parteien entsprach, ein Parlament, das mit dem Haushaltsbewilligungsrecht ausgestattet ist, und eine Regierung, die sich den Voraussetzungen des Leviathan angepasst hat, und somit z. B. bemüht ist zu wachsen und zu besteuern (vgl. *Brennan/Buchanan* 1980).

Die Massenprivatisierungsprogramme, die später diskutiert werden, zeigen einen Leviathan, der eine andere Strategie verwendet: das Festhalten von Staatsvermögen in der Gestalt der Massenprivatisierung, die allerdings die Kontrolle eines effektiven Kapitalmarktes nahezu unmöglich macht. Dies kann insbesondere anhand von Bulgarien und Rumänien gezeigt werden. Der Fall der Slowakei wird sich als andersartig dahingehend erweisen, dass eine erstaunliche quasi-merkantilistische Handels- und Industriepolitik scheinbar dem Massenprivatisierungsszenario unterliegt, wohingegen in Polen der Schutz der Arbeitnehmerinteressen der Massenprivatisierung zugleich einen Hauch von Mitbestimmung gibt. Dies ist der Zusammenhang, in denen die anfänglich diskutierten Theorien später wieder auftauchen werden.

Dieses historische Beispiel ist der Prototyp der politischen Wirtschaftsanalyse in der vertragstheoretischen Tradition, die später in zahlreichen Schriften von James M. *Buchanan* (insbesondere 1975) popularisiert wurde und einen sehr geschickten und präzisen Ausdruck in einem Artikel und einem Lehrbuch von Bruno S. *Frey* (1979, 1981) gefunden hat. Die vorherrschende Eigenschaft dieser Methode und der relative Vorteil, wie er anderen und manchmal konkurrierenden Darstellungen der Wirtschaftspolitik entgegengesetzt wurde, besteht in ihrem *kristallklaren Maßstab für analytischen Erfolg*. Wenn die theoretischen Analyse richtig ist, wenn der nationale Konsens genau und einfühlsam wahrgenommen wurde und wenn drittens die institutionelle Gestaltung realistisch, logisch und stabil ist, besteht die Möglichkeit, dass einige wirtschaftspolitische Vorschläge Realität werden. Die politische Einführung ist letztlich das Erfolgskriterium für eine vertragstheoretische wirtschaftspolitische Analyse. Während es tatsächlich wahr ist, dass demokratische Gesellschaften die kontinuierliche und unangefochtene Beharrlichkeit ineffektiver Institutionen erleiden, die einige einflussreiche Interessen begünstigen, wird eine vertragstheoretische Methode korrekt sein, die in einer bestimmten Gesellschaft unweigerlich die optimale institutionelle Lösung hervorruft. Demnach sind die Grundsätze des vertragstheoretischen Ansatzes zur politischen Ökonomie die Errungenschaft eines effizienten Pareto-Ergebnisses (folgend aus einer informationellen Investition in das System) Verbesserungen, die in den Arbeiten politischer Ökonomen entwickelt wurden. Die gesamte Methode ist offensichtlich konsensbezogen. Desgleichen erfordert die Verwendung einer vertragstheoretischen Methode eine Analyse, die die gegenseitige Abhängigkeit von Politik und Wirtschaft berücksichtigt. Wir können feststellen, dass *Gérard Gaefgens* (1966) Kriterien tatsächlich der vertragstheoretischen Vorgehensweise entsprechen.



1. Eine klare Unterscheidung zwischen Werturteilen und Tatsachenurteilen wird aufrechterhalten. Aber für die Vertragstheoretiker sind gesellschaftliche Werte Fakten und so Daten für diese Analyse.
2. Eine vertragstheoretische Analyse basiert systematisch auf der Wirtschaftstheorie.
3. Die vertragstheoretische Perspektive umfasst allgemeine Wechselwirkungen in einem Wirtschaftssystem und ist auf eine partielle Analyse nicht beschränkt.
4. Die Analyse beruht auf Erfahrungen, andernfalls wäre sie höchstwahrscheinlich keine erfolgreiche Analyse.
5. Sie ist institutionsmäßig relevant bei der Berücksichtigung der Bedingungen und Einschränkungen, unter denen die Akteure und insbesondere die politischen Akteure ihre Entscheidungen treffen.
6. Die Analyse berücksichtigt systematisch den Umfang, in welchem Informationen sowohl für die Politiker, als auch für die ökonomischen Agenten zugänglich sind. Die letzten zwei Punkte verdienen ein paar weitere Bemerkungen.

Die Aufgabe eines Beraters wird dann in der Organisation *konstitutioneller Verträge* gesehen (vgl. Frey 1979, S. 310). Ein konstitutioneller Vertrag erfüllt folgende Bedingungen (vgl. Frey 1979, S. 308 f.):

- Er bezieht sich auf fundamentale und langfristige Entscheidungen.
- Er soll in einem natürlichen Zustand gebildet werden, z. B. hinter einem Schleier der Unwissenheit.
- Er muss die (einstimmige) Zustimmung aller Individuen und / oder Gruppen, die betroffen sind, bekommen.
- Er ist das Ergebnis einer Pareto-Verbesserung, die sich aus neuen Informationen oder sozialen Innovationen ergibt.

Wir können uns später die Frage stellen, ob die fünf Massenprivatisierungsprogramme die Bedingungen eines Verfassungsvertrages wirklich erfüllen.

Der konstitutionelle Vertrag ist wie ein Entwurf für eine institutionelle Reform, basierend auf politischen Wirtschaftsanalysen. Da die ganze Methode mit ihrer Effizienzorientierung fest an das Pareto-Prinzip gebunden ist, mag man sich fragen, warum eine solche Verbesserung überhaupt für möglich gehalten wird. Warum sollte die Verbesserung nicht schon als Konsequenz einer spontanen Entwicklung, wie durch das Gewinnstreben einiger Akteure zustande gekommen sein?

Es gibt verschiedene Gründe, warum neue Möglichkeiten für soziale Verbesserungen nicht spontan zustande gekommen sind. Solche Gründe können sein (vgl. Frey 1979, S. 310):

- ein Mangel an Information auf Seiten der entsprechenden Agenten;
- hohe Transaktionskosten auf dem Markt, auf dem eine politische Lösung effektiver wiedergegeben werden kann;



- strategisches Verhalten auf Seiten einzelner Personen oder Gruppen, speziell bei den Fällen mit „kleiner Anzahl“, die die Beteiligten in eine Situation bringt, die einem Gefangenendilemma gleicht.

Der politische Ökonom kann sich selbst in einer Position befinden, die es ihm erlaubt, diese Hindernisse zu überwinden und einen Konsens zustande zu bringen, indem er erstens Ungewissheit erzeugt, um die Interessengruppen und andere Beteiligte zu einer Langzeitperspektive zu veranlassen, oder indem er zweitens Ausgleichspläne vorschlägt, was immer eine Möglichkeit ist, wenn Effizienzgewinne für den Vorschlag geltend gemacht werden können, oder indem er drittens überzeugend hervorhebt, dass eine Nicht-Beteiligung nicht im eigentlichen Interesse der Partei ist, die als Trittbrettfahrer auftritt.

Offenbar ist der bloße Plan eines Vorschlags für einen Verfassungsvertrag nicht ausreichend. Der Plan muss glaubhaft sein. Der Vorschlag für einen konstitutionellen Vertrag muss mit Festlegungen für die nachkonstitutionelle Periode einhergehen. Ein Plan für die Umsetzung, der die Einhaltung sicherstellt, ist erforderlich, um das Trittbrettfahrerverhalten von Seiten einiger oder gar aller ökonomischer Agenten zu vermeiden, die sich auf den zu schaffenden konstitutionellen Vertrag beziehen. Trittbrettfahrerverhalten würde ausnahmslos zu einem Zusammenbruch der gesamten Reform führen und würde folglich verhindern, dass der konstitutionelle Vertrag überhaupt angenommen wird.

Was können wir aus dieser Diskussion für die politische Ökonomie legaler Institutionen lernen? Bevor wir in unserem Vorhaben mit dem Beitrag der Österreichischen Schule fortfahren, möchten wir eine Zwischenbilanz in Form von sechs Schlussfolgerungen ziehen:

- ERSTENS:** Das Gesetz ist eine entscheidende Komponente eines jeden Wirtschaftssystems. Seine Eigenschaften bestimmen die allgemeine Effizienz der Wirtschaft.
- ZWEITENS:** Da das Gesetz ein öffentliches Gut ist, kann seine Bildung nicht ausnahmslos dem Markt anvertraut werden. Vielmehr ist die Sicherstellung der Errichtung angemessener rechtlicher Institutionen eine wichtige Aufgabe der Wirtschaftspolitik.
- DRITTENS:** Daraus folgt, dass eine Theorie der rechtlichen Wirtschaftspolitik nichts anderes als ein Teil jeder Theorie der Wirtschaftspolitik sein muss.
- VIERTENS:** Wirtschaftspolitik als eine theoretische Bemühung ist von dem Problem der Werturteile geplagt. Dies ist sogar entscheidender für die rechtliche Wirtschaftspolitik, als es für solche Gebiete wie die quantitativen Wirtschaftspolitik wegen ihrer inhärenten normativen Auswirkungen von Rechtsproblemen sein könnte.
- FÜNFTENS:** Zwei Denkansätze der Theorie der Wirtschaftspolitik lassen sich sinnvoll unterscheiden; sie gehen auf verschiedene Art und Weise

mit dem Problem des Werturteils um. Der pragmatische Denkansatz listet eine Reihe von Leitsätzen auf, die die Theoretiker der Wirtschaftspolitik beachten sollten. In dieser Studie dienen die Leitsätze als wichtiger Maßstab für eine kritische Analyse der Literatur.

**SECHSTENS:** Der vertragstheoretische Denkansatz hat die Einbeziehung empirisch relevanter Werturteile einer bestimmten Gesellschaft in eine politische Analyse zum Ziel.

Diese zwei Denkansätze schließen sich nicht gegenseitig aus, sie sind allerdings auch nicht gleichermaßen anwendbar. Beide Denkansätze werden in dieser Studie in verschiedenen Kontexten für die Erklärung von Eigentümlichkeiten der Massenprivatisierung in den fünf untersuchten Staaten verwendet.

### III. Die Österreichische Schule

#### 1. Vorbemerkung

Rechtliche Institutionen und die Veränderung des Rechts nehmen zentrale Positionen in dem österreichischen Denken über die Wirtschaftspolitik ein. Die Österreichische Schule ist natürlich keine homogene intellektuelle Einheit. Wir werden deshalb die Beiträge von nur zwei ihrer führenden Protagonisten, namentlich Friedrich August von *Hayek* und Ludwig M. *Lachmann* (1977), in den Mittelpunkt der Betrachtung stellen. F. A. von *Hayek* gelang es, eine schlüssige interdisziplinäre Konzeption über die Wechselwirkung zwischen der Wirtschaftswissenschaft, dem Gesetz, der Wirtschaft, den rechtlichen Einrichtungen und der Wirtschaftspolitik zu entwickeln. Ludwig *Lachmann* seinerseits nahm diese und frühere österreichische Beiträge auf und wendete sie auf das Problem des rechtlichen Wandels in der Unternehmensstruktur an.

#### 2. Hayeks Ansatz zur Wirtschaftspolitik

Die bündigsten Feststellungen über die Wirtschaftspolitik in der österreichischen Tradition finden wir wahrscheinlich in *Hayeks* Freiburger Antrittsvorlesung vom 19. Juni 1962, die er vor fast 40 Jahren an der Universität Freiburg in Deutschland hielt.

Im Vergleich zu den meisten Theorien der Wirtschaftspolitik ist *Hayeks* Werk wohl einzigartig. Diese Einzigartigkeit umschließt mindestens zwei Aspekte:

- die Grenzen der Wirtschaftspolitik und die Kenntnis dieser Grenzen;
- die normativen Schlussfolgerungen aus *Hayeks* Gesellschaftsanalyse.

*Hayek* lehnt die Grundvoraussetzung traditioneller Wirtschaftspolitik, durch Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse gewünschte wirtschaftspolitische Ergebnisse hervorbringen zu können, fast gänzlich ab. Seiner Meinung nach gibt es zwei grundlegende Einschränkungen der Wirtschaftspolitik als wissenschaftliche Disziplin. Die erste Einschränkung wurde wahrgenommen, nachdem *Max Weber* heftige Warnungen äußerte.

Es ist eine Sache der intellektuellen Ehrlichkeit, zwischen „sollte“ und „ist“ und zwischen Werturteilen und analytischen Erkenntnissen zu unterscheiden; es ist ebenso wichtig, diesen Unterschied für jeden, der andernfalls fehlgeleitet und Werturteile als Früchte wissenschaftlicher Arbeit verstehen würde, offensichtlich zu machen (*Hayek* 1962; 1969, S. 3.). *Hayek* ergänzt, dass einige Gesellschaften es für den Forscher schwieriger machen als andere, ehrlich zu sein.

Dieser Punkt ist aber längst nicht so weitreichend, wie einige es angedeutet haben. Insbesondere kann er nicht dazu dienen, die vollständige Beseitigung der normativen und praktischen ökonomischen Analyse zu rechtfertigen, worauf die Vertragstheoretiker hingewiesen haben. Es ist auch interessant festzustellen, dass *Lord Robbins* (1935), dem dieses Argument zugeschrieben wurde, diesen Punkt buchstäblich in einen Appell an die politische Ökonomie umdreht, wie ein Streben nach einer anderen, aber durchaus nicht weniger bedeutsamen theoretischen oder gar empirischen Wirtschaftswissenschaft. Wieder war es *Hayek*, der eine radikalere Position vertrat. Aus seiner Sicht verlangen Ehrlichkeit und Aufrichtigkeit in den Sozialwissenschaften eine Haltung, die weit verbreitete Überlegungen in Frage stellt und leicht für eine politische Äußerung gehalten werden kann (*Hayek* 1962, 1969, S. 4).

Politisch heikle Fragen zu vermeiden ist offenbar genauso Ausdruck einer politischen Wahl, infolgedessen kann theoretischen Puristen, die politisch umstrittene Fragen vermeiden, nicht unterstellt werden, sie wären weniger politisch in ihrer Forschungshaltung als politische Ökonomen, die eine kritische Haltung gegenüber zeitgenössischer Politik einnehmen. Aus *Hayeks* Sicht ist dann das politische Element in der Theorie der Wirtschaftspolitik eher scheinbar als real. Für ihn liegt die wichtige Einschränkung einer wissenschaftlichen Abhandlung über die Wirtschaftspolitik anderswo.

Die Wirtschaft aus österreichischer Sicht (*Hayek* 1969, S. 9–14) wird als eine sich selbst regelnde spontane Ordnung verstanden, eine Katalaxie, die sich selbst durch die Verwendung von Wissen verwaltet; dieses Wissen ist für keinen Agenten, der ein Teil des katalaktischen Spiels ist, verfügbar. Folglich wird jede politische Maßnahme zu vielfachen Rückwirkungen und zu Reaktionen von Seiten einzelner Akteure in der Wirtschaft führen, wenn sie auf Impulse und ökonomische Anreize reagieren, die den Politikern unbekannt sind, und sie tun dies angesichts des Umfangs an Informationen und individuellen Erfahrungen, die den Politikern gleichermaßen unbekannt und unzugänglich sind. Daher kann der politische Ökonom nur hoffen, dass seine Prognosen allgemein sinnvoll sind. Er kann das Verhal-

ten und die Veränderung von *allgemeinen* Strukturen und Ordnungen diskutieren, während er zur gleichen Zeit *bestimmte* Behauptungen ignoriert, die mit der allgemeinen Struktur kompatibel sind. Diese methodologische Erkenntnis zieht unmittelbare Konsequenzen für die praktische Wirtschaftspolitik nach sich. Insoweit diese ökonomischen Wissenschaftler die genauen Konsequenzen der wirtschaftspolitischen Maßnahmen gegenüber der Wirtschaft nicht kennen, werden alle anderen Agenten, auch die Politiker, dieselbe Unwissenheit teilen.

*Hayek* wurde durch diese Argumentation nicht zu einer agnostischen liberalen Einstellung gegenüber der Wirtschaftspolitik geleitet. Vielmehr versucht er allgemeine Kriterien zu formulieren, die wirtschaftspolitische Maßnahmen erfüllen müssen, um erfolgreich zu sein. Wie wir uns erinnern, hatte die vertragstheoretische Ansicht ein exogenes Erfolgskriterium, die endgültige Annahme eines politischen Vorschlags. *Hayek* versucht Kriterien aufzustellen, die (notwendige) Voraussetzungen für einen Erfolg sein könnten, jedoch genauer sind als das Pareto-Kriterium, auf das sich die Vertragstheoretiker stützen. Während einzelne zusammenhanglose Maßnahmen generell vermieden werden sollten, selbst wenn eine Partialanalyse nahe legt, dass sie wohlfahrtsfördernd sein könnten, sollten die politischen Maßnahmen im Sinne ihres allgemeinen Charakters und ihrer Methode und ihren zugrundeliegenden ideologischen Prinzipien diskutiert werden (vgl. *Hayek* 1969, S. 13).<sup>16</sup>

Diese Anregung folgt wiederum direkt aus *Hayeks* Erkenntnistheorie. Jedes soziale System ist auf bestimmten Grundwerten aufgebaut, auf die sich die Akteure bei der Bildung ihrer Erwartungen stützen. Solange die Politik fest auf diesen selben Werten einer bestimmten Gesellschaft aufbaut, ist der Einzelne wahrscheinlich eher in der Lage, mit beabsichtigten und unbeabsichtigten Folgen der Wirtschaftspolitik umzugehen und es ist weniger wahrscheinlich, dass politische Normen umgangen oder vermieden werden. Infolgedessen sollten aus österreichischer Sicht die wirtschaftspolitischen Maßnahmen aufgrund ihres allgemeinen Charakters bewertet werden und nicht im Hinblick auf bestimmte Auswirkungen, die sie auf bestimmte Individuen oder Gruppen haben.

Dies ist ein Standard politischer Effektivität mit einem Minimum an normativen Annahmen. Werturteile werden als gesellschaftliche Realität verstanden, die die Wirtschaftspolitik in Betracht ziehen muss. Und der Status quo, so weit wie er sich über die Zeit entwickelt hat, wird als Ausgangspunkt für pragmatische Begründungen genutzt. An ihn sind keine normativen Qualitäten gebunden. Schlussendlich sind die Werturteile einzelner Forscher oder professioneller Forschergruppen, wie der Ökonomen, wiederum gesellschaftliche Realität und als solche Gegenstand ökonomischer Analysen und Untersuchungen (vgl. z. B. *Hayek* 1949).<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Vgl. auch *Euckens* „Systemgerechtigkeit“ und „Funktionsfähigkeit“ in der Rechtsprechung des BVerfG..

<sup>17</sup> Hinweisen möchten wir auch auf *Hayeks* langjähriges Interesse an und seine stetigen Beiträge zur Geschichte der ökonomischen Analyse.

Es ist in der Tat überraschend, wie nahe *Hayek* hier der vertragstheoretischen Tradition kommt, die sich in *Wicksells* Fußstapfen entwickelt hat. Diese Nähe wird in seiner Beharrlichkeit zur zusammenhängenden wirtschaftspolitischen Programmatik deutlich, die umfassend auf einem historisch stabilen („konstitutionellen“) nationalen Konsens basiert. Nach wie vor muss zur Anwendung solcher Maßnahmen auf bestimmte Individuen oder Gruppen zurückgegriffen werden, die alle individuell und einzeln überredet werden müssen, bei den politischen Bestrebungen zusammenzuarbeiten. Es versteht sich von selbst, dass *Hayeks* Theorie der Wirtschaftspolitik eine sehr behutsame Vorgehensweise vorschlägt. Aber was die Wirtschaftspolitik angeht, ist *Hayek* sicherlich kein Abstinenzler. Tatsächlich würde eine Reihe seiner Vorschläge, wie die Reprivatisierung des Geldes, eine wichtige Rekonstruktion des westlichen Währungssystems mit sich bringen und daher deutliche Zeichen in der gesamten westlichen Welt hinterlassen. *Hayeks* Ansatz der Wirtschaftspolitik, der eine Beschränkung von Seiten der Regierung in der Verfolgung bestimmter Ziele und Interessen befürwortet, schlägt eine einflussreiche Rolle der Regierung als Produzent der Wirtschaftspolitik im Hinblick auf die Entwicklung rechtlicher Institutionen vor, die die wirtschaftliche Entwicklung fördern.

Der Ansatz stellt dann drei Grundhaltungen vor. Erstens, Wirtschaftspolitik ist überwiegend eine rechtsökonomische Politik. Zweitens gibt es zwei verschiedene Rechtsquellen: die gesellschaftliche Evolution und die rechtliche Wirtschaftspolitik. Sehr oft können rechtliche Institutionen, die sich im Laufe der Zeit entfaltet haben, effizient sein. Daher sollte man die konstruktivistische Falle eines übereifrigen Entwurfes neuer rechtlicher Institutionen vermeiden. Drittens gibt es eine Reihe von grundlegenden Richtlinien, die beachtet werden sollten, wenn neue rechtliche Institutionen vorgeschlagen werden. Diese Richtlinien können wie folgt zusammengefasst werden:

1. Effektive wirtschaftliche Aktivitäten stützen sich auf eine unbestrittene Akzeptanz von drei grundlegenden rechtlichen Institutionen, nämlich Eigentum, Vertrag und Haftung aus unerlaubter Handlung. (*Hayek* 1969, S. 179). Diese sollten nicht in Frage gestellt werden.
2. Die neue Rechtsordnung sollte im Hinblick auf die von ihr festgelegten Anreizstrukturen hinterfragt werden. (*Hayek* 1969, S. 181).
3. Die Rechtsnormen müssen miteinander übereinstimmen. Deshalb müssen neue Regeln in die Dogmatik oder das „System“ der bestehenden Rechtsordnung passen. (*Ibidem*)
4. Im Allgemeinen sollten neue Rechtsstrukturen so gefasst werden, dass sie die Entwicklung der Marktwirtschaft fördern. (*Hayek* 1969, S. 183).
5. Insbesondere sollten sie so gefasst sein, dass ein maximaler Nutzen aus den bestehenden Informationen („Kenntnis“ seiner früheren Schriften) gezogen werden kann.<sup>18</sup>

All dies bedeutet, dass an dieser Stelle Zurückhaltung im Hinblick auf den Wunsch der Politiker geboten ist, bestimmte Ziele zu erreichen, und nicht das als umfassender empfundene Ziel der Maximierung der sozialen Dividende. Technisch gesehen bedeutet dies, dass das Gesetzgebungsverfahren nicht eingesetzt werden sollte, wenn von dem Gesetzgebungsakt nicht erwartet werden kann, dass er auf lange Sicht abgedungen werden kann und generell anwendbar bleibt und nur einen Einzelfall oder ein einzelnes Problem regelt (1969, S. 191).

Hayek hat später diese Konzeptionen noch detaillierter ausgearbeitet. 1971 erschien das Werk „The Constitution of Liberty“ (in Bezug auf das Problem der Kodifizierung, vgl. insbesondere Kap. 13) und 1973 bis 1979 erschien sein Werk „Law, Legislation and Liberty“ in drei Bänden. In Band I schlägt er einen detaillierten methodologischen Rahmen vor, seine Kritik an dem interventionistischen Wohlfahrtsstaat formuliert er in Band II, und den Vorschlag eines Zweikammersystems der Regierung (die die oben genannte *Unterscheidung* widerspiegelt) begründet er ebenso wie verschiedene andere oder erstrebenswerte Eigenschaften der „politischen Ordnung freier Völker“ im dritten Band.

In Band I seines abstrakten Rahmenwerkes finden wir einige wichtige Unterscheidungen. Insbesondere gibt es zwei Arten von Ordnungen: Eine Art der gesellschaftlichen Ordnung, nämlich die, die allgemein als Organisation bezeichnet wird, nennt Hayek „Taxis“, die er als von Menschenhand gefertigte oder als

„... eine exogene Ordnung oder ein Arrangement, das wiederum als eine Konstruktion beschrieben werden kann, eine künstliche Ordnung oder, vornehmlich dort, wo wir mit einer direkten gesellschaftlichen Ordnung zu tun haben, als eine Organisation“ (Hayek 1973, S. 37)

beschreibt.

Die andere Art der Ordnung hat sich im Laufe der Zeit entwickelt und er bezeichnet sie als „Kosmos“. Diese ist selbst-bildend oder endogen, eine spontane Ordnung, die Schritt für Schritt sowohl die Reaktionen der Individuen auf verschiedene gesellschaftliche Zustände umfasst als auch die Anpassung an diese Reaktionen (Hayek 1973, S. 39).

Eine hervorstechende Auswirkung dieser Unterscheidung betrifft die *Zielsetzung* der Ordnungen. Organisationen sollen typischerweise einem Zweck dienen, der von ihrem Begründer oder Architekten beabsichtigt ist, wohingegen eine Ordnung, die sich über die Zeit entwickelt hat, nicht leicht als solche identifiziert werden kann, es sei denn eine intellektuelle Bestrebung macht es sich zum Ziel, deren Struktur zu enthüllen. Sie könnte einer Vielzahl von Zwecken dienen und die Kenntnis ihrer Existenz und der Art, wie sie funktionieren, wird die weitere Verfolgung verschiedener Zielsetzungen innerhalb des „Kosmos“ außerordentlich erleichtern (Hayek 1973, S. 39).

---

<sup>18</sup> Für seine früheren Werke vgl. seinen klassischen Artikel über „The Use of Knowledge in Society“ in: *American Economic Review*, 1945.

Gerade deshalb kann das mangelnde Verständnis einer Ordnung einen Politiker dazu veranlassen, wirtschaftspolitische Maßnahmen zu verfolgen, die eventuell nicht nur das gewünschte Ziel nicht erreichen, sondern auch mit der (ihm) unerkannten Ordnung im Konflikt stehen und im Verlauf der Zeit eine Reihe von unbeabsichtigten Konsequenzen mit sich bringen, die dann nur auf die eingeführten Maßnahmen zurückgeführt werden können, indem die Ordnung, mit der sie im Konflikt stehen, identifiziert wird. Dies macht den hohen Stellenwert, den die Wirtschaftspolitik in *Hayeks* System einnimmt, deutlich. Er legt eine deutliche Betonung auf die Notwendigkeit intellektueller Arbeit, um bei der Durchführung effektiver wirtschaftspolitischer Maßnahmen zu helfen.

Daher kann eine Wirtschaftspolitik tatsächlich bestimmte Ziele bezwecken. Die Vollendung dieser Ziele können aber nicht gesetzlich geregelt werden. Vielmehr ist es notwendig eine Art Ordnung aufzustellen, wie eben eine Organisation oder „Taxis“, als ein Element der allumfassenden spontanen Ordnung. Wo immer der Erfolg der „Taxis“ oder der Organisation von der Erreichung dieses Ziels oder dieses politischen Zwecks abhängt, werden die Mitglieder der Organisation danach streben, es zu erreichen. Auf der anderen Seite kann das Erreichen eines bestimmten politischen Ziels durch die Auswahl einer Ordnung versucht werden, die sich historisch über die Zeit entwickelt hat, einen „Kosmos“, der das politische Ziel als eine von verschiedenen Zielsetzungen, denen der Kosmos dienen könnte, in die Tat umsetzen kann und zu diesem Zweck mit der Ordnung des Kosmos kompatible Anreize definiert. Zum Beispiel, anstatt in den Markt durch den Erlass einer Verordnung zu intervenieren, sollte der Staat Organisationen einrichten, die innerhalb des Marktsystems und unter den Marktregeln arbeiten, die aber andere Ziele erreichen wollen, als jene, die andere Unternehmen zu erlangen versuchen. Im Bereich der Sozialpolitik kann eine gemeinnützige Organisation, wenn auch gut strukturiert und mit einer sinnvoller Mission, ein gutes Beispiel sein.

Die rechtliche Gestaltung der elementaren Teile des Kosmos, von dem sie einen Teil bilden, ist eines der zentralen Anliegen der Wirtschaftspolitik. Es ist dieser Kontext, der das Gewohnheitsrecht zu einem so wichtigen Gegenstand der ökonomischen Forschung macht:

„Die wichtige Einsicht, zu der das Verständnis des Entwicklungsprozesses des Rechts führt, ist, dass die Regeln, die dadurch entstehen, notwendigerweise bestimmte Eigenschaften besitzen werden, die Gesetze, die von einem „Herrscher“ erfunden oder entworfen wurden, besitzen können, aber nicht müssen, und wahrscheinlich nur besitzen werden, wenn sie nach der Art der Gesetzen gebildet wurden, die von der Ausformung aus früheren Praktiken abstammen“ (*Hayek* 1973, S. 85).

Aus der Sicht der Wirtschaftspolitik gibt es keine transkulturelle Überlegenheit des Gewohnheitsrechts. Wenn z. B. ein neues Gesetz von einer öffentlichen Körperschaft in der Legislative debattiert wird, rät *Hayeks* Argument an, dass es vernünftig wäre, nach Parallelen in ähnlichen rechtsökonomischen Systemen zu suchen. Die Suche gilt parallelen rechtlichen Institutionen, die bereits dem Test der



praktischen Erfahrung und der richterlichen Nachprüfung standgehalten haben. Es kann vorteilhafter sein diese Parallelen nachzuziehen als neue Gesetzesentwürfe zu entwickeln, vorausgesetzt die entsprechenden Eigenschaften der Rechtskulturen sind überhaupt vergleichbar. Das ist genau das, was immer bei der Vorbereitung großer gesetzlicher Erfolge geschehen ist (z. B. das *BGB* in Deutschland).

*Hayek* betont ausdrücklich die gegenseitige Ergänzbarekeit von Gewohnheitsrecht und Gesetzgebung sowie die Bedeutung legislativer Korrekturen in der Entwicklung des Gewohnheitsrechts wie „soziale Dilemmata“ und „gänzlich neue Umstände“ (*Hayek* 1973, S. 88). Hier gerät das Richterrecht an Grenzen der allmählichen Fortentwicklung.

Analog zur Unterscheidung zwischen den verschiedenen Arten von Ordnungen, Kosmos und Taxis, unterscheidet *Hayek* (1973, S. 94) „Nomos“, das Gesetz der Juristen, von der „Thesis“, d. h. von solchen Organisationsregeln der Regierung, mit denen die Gesetzgeber hauptsächlich zu tun hatten. Da *Hayek* das Richterrecht und die Gesetzgebung als eine Symbiose ansieht, muss von den Entscheidungen der obersten Gerichtshöfe und der Verfassungsgerichte in kontinentalen Rechtskulturen, die auf der Kodifizierung als Hauptquelle des Rechts beruhen, erwartet werden, dass sie ein teilweise ergiebiges Lagerhaus des *Nomos*, dem Recht der spontanen Ordnung, sind.

All dies bedeutet, dass rechtsökonomische Politik fest auf diesen allgemeinen Regeln von *Nomos* basieren sollte, die sich in einer bestimmten Gesellschaft entwickelt haben. Es gibt darum eine weit kompliziertere wechselseitige Abhängigkeit zwischen der Rechtsordnung auf der einen Seite und der Wirtschaftspolitik auf der anderen. Während die Rechtsordnung die Wirtschaftspolitik sicherlich einschränkt, sollte dies bedeuten, dass rechtsökonomische Politik eingeschränkt wird durch die Regeln von *Nomos*; während die Thesis eingeschränkt wird durch die Regeln, unter denen die Wirtschaft arbeitet; und dass Wirtschaftspolitik ein wissenschaftlicher Versuch ist, bestehende Ordnungen und die Regelmäßigkeiten und Voraussetzungen ihrer Leistung zu enthüllen, um politische Zwecke in existierende Systeme einzupassen.

Es ist deutlich, dass der Zusammenbruch des Sozialistischen Staatssystems verursacht wird durch die neuen Umstände, von denen *Hayek* spricht, die eine extensive Gesetzgebung voraussetzen von Seiten des Staates, um die Bildung von Marktkräften möglich zu machen. Die detaillierte Analyse der Schwäche der Massenprivatisierungen in den fünf betrachteten Ländern, die durch die Umfrage-methode möglich gemacht wird, kann effektiv auf dem österreichischen Ansatz aufbauen, um Möglichkeiten für Verbesserungen auszumachen.

Ein fünfter Begriff v. *Hayeks*, die Katalaxis, bezieht sich auf die Wirtschaft als Ganze, aber *Hayek* deutete an – und die meisten Wissenschaftler, die in der österreichischen Tradition schreiben, beachten diesen Rat –, das Wort Wirtschaft nicht zu verwenden, da es sich ursprünglich auf die Mikroeinheit oder die Haushaltswirt-

schaft bezog und darum nichts ist als ein Netzwerk von verflochtenen Wirtschaften (Hayek 1976, S. 108).

Die Unterscheidung ist wichtig und entspricht dem, was vorher bereits über Taxis und Kosmos gesagt wurde. Wirtschaftssysteme, d. h. Haushalte und Unternehmen, sind vom österreichischen Standpunkt gesehen Organisationen, die bewusst aufgebaut wurden und die einer begrenzten Anzahl an Zielen dienen. Ihre Handlungen sind ausdrücklich geplant, und sie verfügen über idiosynkratische Informationen, die im Allgemeinen nicht zur Verfügung stehen oder nur für andere Wirtschaftssysteme interessant sind. Auf der anderen Seite ist Katalaxie eine besondere Art von spontaner Ordnung, hervorgebracht vom Markt durch Personen, die im Rechtsrahmen von Eigentum, Haftung und Vertrag handeln (Hayek 1976, S. 109). In einer Katalaxie wird eine unbekannte Vielzahl von unterschiedlichen Zielen und Aspirationen verfolgt, und es gibt keinen bewussten Willen, der die Operation als Ganze leitet. Würde dies bedeuten, dass der österreichische Ansatz die Wirtschaftspolitik für etwas Unmögliches hält, ein Widerspruch der Terminologie? Die Antwort muss ein klares Nein sein.

Es gibt keinen Raum für katalaktische Wirtschaftspolitik. Obwohl es keine Substitution eines politischen Willens für eine Vielzahl von Zielen, die von den unterschiedlichen Einheiten in einer Katalaxie verfolgt werden, geben kann, kann der Staat jedoch politische Ziele in dieser Ordnung verfolgen. Dies kann entweder durch eine Beeinflussung der rechtlichen Rahmenbedingungen der wirtschaftlichen Aktivitäten geschehen, oder durch die wirtschaftliche Verfolgung innerhalb dieser rechtlichen Rahmenbedingungen, die, wenn der Staat als eine wirtschaftliche Einheit unter vielen handelt, wirtschaftliche Ziele unter den Marktregeln verfolgt.

### *3. Der Status quo als Ausgangspunkt*

Hayeks Ansatz zur Wirtschaftspolitik ist oft als ultra-konservativ kritisiert worden, unter anderem wegen der großen Bedeutung, die er dem Status quo beimisst. In dieser Hinsicht ist im Übrigen der Ansatz in keiner Weise anders als die anderen Ansätze zur Wirtschaftspolitik, die oben diskutiert wurden. Sowohl der pragmatische als auch der vertragstheoretische Ansatz nehmen den Status quo als Ausgangspunkt praktischer Politik und als Bezugspunkt für die Analyse. Immer wenn das Pareto-Prinzip als Maßstab für eine wirtschaftliche Analyse verwendet wird, nimmt der Status quo eine besondere Bedeutung an. Aber Hayek gibt eine für den österreichischen Standpunkt typische Rechtfertigung für seinen Bezug auf den Status quo auf Grundlage der Ungewissheit.

Welche Aspekte als gegeben betrachtet werden und welche als variabel, liegt im Ermessen der bewussten Wahl der politischen Ökonomen. Die Wahl ist *nicht* vorherbestimmt durch den Ansatz der Analyse, sondern eher durch den Zweck der Untersuchung. Daher ist der österreichische Ansatz tatsächlich nicht konservativ, zumindest insoweit nicht, als es um Wirtschaftspolitik geht. Jeder Aspekt der

Realität, der dem politischen Wirtschaftler zugänglich ist, könnte in Frage gestellt werden; vorausgesetzt wird nur, dass die Frage gut definiert ist und eine angemessene Skizzierung dessen beinhaltet, was nicht angesprochen wird und dementsprechend als gegeben betrachtet werden kann.

#### 4. Eine Trennung von rule-making (Regelung) und policy-making (Maßnahme)

Wie bereits erwähnt, unterscheidet *Hayek* zwischen zwei Vorgängen, die eine Ordnung herstellen: Die erste beinhaltet die spontane Ordnung (*Kosmos*), die aus vielen verschiedenen Vorgängen hervorgeht und die sich gegenseitig bedingende, voneinander abhängige Handlungen von Agenten in einem sozialen System beschreibt; zweitens, die gleichermaßen spontane Ordnung, die Regeln produziert, die den ersten Prozess bestimmen. Diese beiden, die spontane Ordnung und die Regeln, die ihre Evolution bestimmen, sind das unbeabsichtigte gesellschaftliche Produkt einer stetigen Reihe von gegenseitigen Anpassungen. In diesem Sinne ist es der *Nomos*, das entwickelte Gesetz, das fortwährende Prinzipien der Jurisprudenz einschließt; diese Prinzipien sind relevant für die Kultur, in der das Gesetz herrscht.

Ein Kritiker von *Hayeks* politischer Ökonomie (*Gordon* 1981, S. 479), der *Nomos* und Naturrecht gleichsetzte – letzteres galt seit dem Mittelalter für viele als eine autoritäre Ideologie, um sämtliche gravierenden Ungerechtigkeiten und Regelverstöße zu rechtfertigen –, rief recht sprachlos im Hinblick auf diese gravierende Inkonsistenz aus: „Im Hinblick auf die politische Geschichte der naturrechtlichen Lehre ist es erstaunlich, dass *Hayek*, dessen Hingabe an individuelle Freiheit ohne Frage aufrichtig ist, sich auch nur im geringsten mit einer solch krankhaften und trügerischen Vettel beschäftigt.“

Aber *Hayek* nimmt diese alte Vettel gar nicht in den Arm – sein *Nomos* wird charakterisiert durch die Öffnung des Prozesses, durch den er sich entwickelt. Er wird nicht ex cathedra ausgesprochen, sondern hat sich stattdessen durch eine Reihe von vielen miteinander verflochtenen und sich gegenseitig bedingenden, aber dezentral getroffenen Entscheidungen entwickelt. *Nomos* ist also das Produkt einer sich selbst organisierenden Struktur, nachdem die Elemente, die eine Ordnung ausmachen, viele Interaktionen durchlaufen haben und ein gewisser Konsens erreicht wurde, und es ist diese Unabhängigkeit von Einmischungen von außen, die garantiert, dass *Nomos*, das Gesetz der Freiheit, nicht zu einem Naturrecht einer wissenschaftlichen Tradition in einer hierarchischen Welt degeneriert.

Wie können wir nun aber einen bestimmten Teil der Gesetzgebung bewerten, zum Beispiel um zu entscheiden, ob es ein gutes oder ein schlechtes Gesetz ist?

Aufgrund der Ungewissheit über zukünftige Zustände, auf die Individuen reagieren, gibt es keinen Stein des Weisen, der uns im Voraus helfen kann, ein gutes

Gesetz von einem schlechten zu unterscheiden. Dies bedeutet, dass materiale Voraussetzungen für gute Gesetze niemals überzeugend sein können, sie müssen verfahrensrechtlich sein, z. B. indem sie sicherstellen, dass Individuen genügend Freiheit haben, um neue Wege zu entwickeln, wie sie auf die Gesetzgebung oder unvorhergesehene Ereignisse reagieren. Daraus folgt, dass die Gesetzgebung sicherstellen muss, dass den Individuen (und Unternehmen) genügend Flexibilität bleibt, um unterschiedlich darauf zu reagieren, um sich für legale Möglichkeiten zu entscheiden, die nicht durch das Gesetz festgeschrieben sind. Das Gesetz muss den Einzelnen Alternativen bieten, um entweder die eine oder die andere Wahl zu treffen, abhängig von den Umständen. Der Prozess einer Gesetzeseinführung muss so aussehen, dass widrige (und unvorhergesehene) Rechtsfolgen, die nicht von der Gesetzgebung beabsichtigt sind, vom Bürger umgangen werden können.

Es gibt ein verfahrensrechtliches Prinzip, dem *Hayek* große Bedeutung beimisst. Es verlangt, dass sich in einer sozialen Organisation das regelnde Organ vom politisch entscheidenden Organ unterscheidet. Dieses Prinzip hat eine Anzahl von Anwendungsmöglichkeiten, auch über den Rahmen von Politik und Verwaltung hinaus, und zwar sobald eine soziale Organisation eine gewisse Größe erreicht hat und sich nach Regeln richtet, die den Entscheidungsprozess leiten, und wo aus diesem Grund Gesetzgebung und Politik getrennt werden müssen. Die moderne Gesellschaft ist nur eines von vielen Beispielen, die spontan eintreten.

*Hayeks* politische Ökonomie in der österreichischen Tradition betrifft die Theorie der Wirtschaftspolitik im Hinblick auf die wirtschaftliche Gesetzgebung. *Hayeks* Beitrag zur Wirtschaftspolitik ist enorm, aber er konzentriert sich auf ein Gebiet, das typischerweise nicht im Mittelpunkt wirtschaftspolitischer Untersuchungen steht. Während das meiste, was auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik geschrieben wurde, von Maßnahmen handelt, so wendet sich *Hayeks* politische Ökonomie der Frage zu, welche Gesetzgebung am Besten zu den katalaktischen Ordnungen passt.

#### IV. Effiziente Gesetzgebung

Nachdem (1) der pragmatische Ansatz zur Wirtschaftspolitik, (2) die vertragstheoretische Methode und (3) die Österreichische Schule diskutiert wurden, bleibt die Frage, ob sich daraus möglicherweise Anreize für effiziente wirtschaftliche Entscheidungen ergeben. Wie mag dann ein effizientes Unternehmensgesetz entstehen? Obwohl diese Frage zu den Wurzeln der Gesetzgebung zurückgeht und sich Wissenschaftler mit dieser Frage schon seit Jahrtausenden beschäftigen, hat sie erst kürzlich die Aufmerksamkeit der Wirtschaftswissenschaften auf sich gezogen.<sup>19</sup> Nicht überraschend ist dann, dass das Problem schwer fassbar ist. Z. B.

---

<sup>19</sup> Selbstverständlich ist dieses Thema nicht neu für die Wirtschaftswissenschaften, wie u. a. die Schriften von Wagner, Veblen und Sombart zeigen.

bedauert Douglas *North* (1981),<sup>20</sup> dass es keine ordentliche Angebotskurve neuer institutioneller Arrangements gibt, die in einen neuklassischen Rahmen passt, während die meisten Elemente einer Theorie über den institutionellen Wandel gut entwickelt worden sind. Seine Erklärung dafür lautet: „Institutionelle Innovation ist ein öffentliches Gut, mit all den Eigenschaften solcher Güter, inklusive dem Trittbrettfahrerproblem“ (S. 68).

Das Trittbrettfahrerproblem in den Wirtschaftswissenschaften ist umso relevanter, je mehr eine einzelne Person fähig ist auf andere bei der Versorgung mit einem Gut zurückzugreifen, während er seinen eigenen Beitrag zur Beschaffung vorenthält. Das heißt, Trittbrettfahren findet statt, wenn sich der Trittbrettfahrer nur minimalen oder keinen Konsequenzen seines Verhaltens gegenüber sieht. Um ein Beispiel zu geben: Wenn in einer Gemeinschaft von 1.000 es 1.000 legale Situationen gäbe, wobei über jede Angelegenheit von einer anderen zufällig ausgewählten Einzelperson entschieden würde, wäre jeder in dieser Gesellschaft ein Trittbrettfahrer im Hinblick auf eine effiziente Gesetzgebung. Der Anreiz, effizient zu entscheiden, wäre minimal, die resultierende Entscheidung mitleiderregend. Aus diesem Grund mutmaßt North, dass institutionelle Innovation eher von Regierenden als von Wählern kommen wird, da die Regierenden in der Lage sind, aus institutionellen Innovationen Gewinn zu ernten, und deshalb persönlich daran interessiert sind, eine effiziente Gesetzgebung zu schaffen. Regierende, die für effiziente Rechtsinstitutionen sorgen, sind attraktiv für Wähler und würden deshalb auch in der Lage sein, Steuern zu erheben, um einen Gewinn für die Bereitstellung von effizienten Rechtsinstitutionen einzuheimsen. Das Gegenteil würde zutreffen, wenn sich eine Dienstleistung verschlechtert oder der Steuerpreis sich erhöht.

In Bezug auf den modernen Staat nach der zweiten industriellen Revolution beruht die Erklärung des Strukturwandels auf der Bestimmung der neuen Eigentumsrechte, die Pioniere und Erfinder schützten. Die Betonung liegt in der Tat nicht auf technologischen Entwicklungen, sondern eher auf positivem Regierungshandeln (S. 187) in der Entwicklung von effizienteren Märkten und der Durchsetzung von Eigentumsrechten an Gütern und Dienstleistungen. Gleichermäßen legt er Wert auf einen aktionsgestaltenden Staat (im Gegensatz zum Nachwachstumsstaat), der mit Auswirkungen der neu erstellten Eigentumsrechtsstrukturen fertig zu werden vermag.

Zusammenfassend können wir sagen, dass ein effizienter Institutionenwandel hervorgerufen wird, wenn der Institutionspionier, vornehmlich die für den Staat verantwortlichen Autoritäten, von der effizienteren Institutionsänderung profitiert, wohingegen er durch ineffizientere Rechtsinstitutionen beträchtlich leiden würde.

*Landes* und *Posner* (1995) formulierten ein Modell, um zu zeigen, dass das Gewohnheitsrecht, im Gegensatz zum Gesetzesrecht, ökonomisch effizient ist. *Posner*

---

<sup>20</sup> Eine lange Rezension seines Buches findet sich in „The Wall Street Review of Books“ 11, 3 1983.

und andere behaupten, dass Rechtsfälle in einem Forum entschieden werden, in dem der Rechtgeber von Wahlen von Interessengruppen usw. isoliert ist. Es wird notwendigerweise effizienter als das Gesetzesrecht betrachtet, da letzteres in einer weniger objektiven Arena gebildet wird. Die Effizienz des Gerichtssystems wird weiter durch die positive Motivation der Richter gestärkt. *Posner* erklärte diese Motivation am Ende mit der Idee, dass der allgemeinere Wunsch der Richter, ihre Urteile als Präferenzen der Gesellschaft aufzuerlegen, einer der Gründe war. Obgleich *Posners* Gewohnheitsrechttheorie eine Entwicklungstheorie ist, die die These stützt, dass ineffiziente Regeln der Gesellschaft größere Kosten auferlegen und folglich eher vor Gericht überprüft werden und schneller überstimmt werden als effiziente Regeln, unterscheidet sie sich von anderen Entwicklungstheorien dadurch, dass sie die positive Motivation der Richter als Hauptkraft verwendet, das Gewohnheitsrecht in Richtung Effizienz anzutreiben.

Während *Posner* dazu neigt, die Ursache der Effizienz des Gewohnheitsrechts in der Motivation der Richter zu sehen, konzentriert sich *Paul Rubin* (1977) z. B. auf die Motivation der Prozessführenden als den Schlüssel zum Verstehen der Kräfte, die das Gewohnheitsrecht in Richtung Effizienz treiben. Sein evolutionäres Gewohnheitsrechtmodell hängt von Berufungsverfahren gegen ineffiziente Urteile ab, bis diese effizient werden, und laut Rubin hängen diese Berufungen und Revisionen von den Beteiligten mit einem Interesse am Präzedenzfall ab, die mit ihren Fällen gegen wirkungslose Regeln vor Gericht ziehen. Rubin kennzeichnet drei Arten von Situationen, die möglich sind, wenn man Beteiligte in das Modell mit einbezieht. Diese drei Situationen sind:

1. Beide Parteien sind an einem bestimmten Präzedenzfall interessiert;
2. nur eine Partei interessiert sich für einen gegebenen Präzedenzfall, während die andere nicht interessiert ist; und
3. keine Partei ist interessiert.

Vor allem in den beiden ersten Szenarien wird plausibel, dass es in der Gewohnheitsrechtstradition starke Anreize in Richtung Effizienz gibt.

Ein dritter Ansatz wurde von *George L. Priest* (1977) verfolgt, der im Widerspruch zu *Posner* und zu *Rubin* behauptet, dass effiziente Regeln eher als vorherrschende Präzedenzfälle Bestand haben unabhängig vom Beweggrund der einzelnen Richter oder dem Interesse an Präzedenzfällen der Prozessführenden in den allokativen Auswirkung der Regeln. Weiter unterstreicht *Priest*, dass dieser Antrieb auch in der rechtlichen Interpretation von Verfassungen und Gesetzen vorkommt. Anstatt sich auf den Beweggrund der Richter und der Prozessführenden zu beziehen, hängt die Theorie *Priests* von den Leuten ab, die eine Rechtsvorschrift als Gebrauchsgut behandeln. Da die Kosten aus ineffizienten Regeln immer höher sind als die Kosten der effizienten Regeln, folgt daraus, dass Auseinandersetzungen, die unter ineffizienten Regeln entstehen, eher angestrengt werden als solche, die unter effizienten Regeln entstehen.



Um *Posner* weiter zu widersprechen, meint *Priest*, dass eine zufällige Auswahl oder sogar eine Tendenz zur Effizienz durch einen einzelnen Richter nicht die Neigung des Gerichtswesens in Richtung Effizienz ändern würde, da auch ein effizienter Richter immer nur vor ihn gebrachte Fälle entscheiden kann. *Posner* und *Rubin* sind auch bezüglich der relativen Effizienz des Gesetzesrechts unterschiedlicher Meinung. Obgleich sie darin übereinstimmen, dass das Gewohnheitsrecht effizienter als das Gesetzesrecht ist, geschieht dies aus unterschiedlichen Gründen. *Posner* gibt an, dass das Gesetzesrecht nicht sehr effizient ist, da es nicht in einem objektiven Forum entschieden wird. Es ist meistens nur ein Mittel, *um Einkommen und Vermögen umzuverteilen*. *Rubin* behauptet, dass das Gesetzesrecht im Allgemeinen weniger effizient ist als das Gewohnheitsrecht aufgrund der Zeitspanne, in der das jeweilige Gesetz aufgestellt wurde. Seiner Meinung nach waren die meisten Gesetze, die vor den 30er Jahren geschrieben wurden, im Allgemeinen effizient und die meisten Gesetze, die nach dieser Zeit seit Beginn des New Deal aufgestellt wurden, zeitgleich mit einer Zunahme des Gesetzesrechts, eher weniger effizient. Den Grund für diese Entwicklung sieht *Rubin* vor allem in der immer leichteren Bildung von Interessengruppen zur Beeinflussung der Gesetzgebung.

Einer der schärfsten Kritiker der Gesetzgebung und treuer Verteidiger von Richterrecht ist der früh verstorbene italienische Anwalt und Rechtsgelehrte *Bruno Leoni* (1961); ihm zufolge wird das förderliche Verhältnis zwischen der Marktwirtschaft und einem Rechtssystem, das sich auf Richter und/oder Anwälte konzentriert anstatt auf die Gesetzgebung, nicht in ausreichendem Maße genutzt. Er stützt seine Kritik vor allem auf die Möglichkeit der Gesetzgebung, ein Instrument für die *Verteilung von Einkommen* oder Vermögen von den Wählern zu den Gesetzgebern hin zu sein. Wo dies nicht möglich oder zwangsläufig ist, scheint die Kritik nicht zuzutreffen.

## **D. Eine empirische Studie über verantwortliches Management und Massenprivatisierung**

### **I. Vorbemerkung**

Der theoretische Ansatz, der im letzten Abschnitt umrissen wurde, liefert den Rahmen für die Umfragemethode, die im empirischen Teil dieser vergleichenden Studie verwendet wird. Die Fragen beziehen sich auf die entsprechenden Unternehmenstheorien der Neuen Institutionenökonomik (wie im vorhergehenden Abschnitt besprochen), der *public choice*-Tradition (außermarktliche Ökonomie) und der österreichischen Tradition, wobei Aspekte der Gesetzesproduktion betont werden. Um die Lebensfähigkeit von Führungsstrukturen richtig zu verstehen, ebenso wie die verschiedenen Ansätze zur Massenprivatisierung, müssen die politischen Ziele genau wie die wirtschaftlichen Ziele, die politischen Maßnahmen und die institutionellen Formen, in denen die Ziele ihre Umsetzung in politische Maßnahmen finden,



verstanden werden. Es ist durchaus keine ausgemachte Sache, dass der Prozess der Massenprivatisierung, die politisch motiviert ist, zur Errichtung einer Marktwirtschaft führen wird, wie wir es in Westeuropa und Nordamerika gesehen haben.

Die Diskussion über Führungsstrukturen in Bezug auf ihre Wirksamkeit bei der Maximierung des Gegenwartswertes des Betriebskapitals eines Unternehmens deutet darauf hin, dass dies das Ziel des Transformationsprozesses ist. Die Kritik an Aspekten des Systems, die scheinbar die Fähigkeit, das Ziel zu erreichen, untergraben, könnte den Aspekt verfehlen, dass andere Ziele angestrebt werden. Da jedoch die Betonung dieser Studie auf Führungsstrukturen liegt, nimmt die empirische Untersuchung die Form einer vergleichenden Bewertung der verschiedenen Systeme anhand von effizienter Unternehmensführung an. Aus diesem Grund werden die Hinderungsgründe der durch andere Ziele motivierten als Rentenstreben behandelt, in dem sie die Handlungen von Agenten ablenken vom Erreichen des Zieles der Vermögensmaximierung, welches durch eine wirksame und effiziente Unternehmensführung erreicht werden würde. Gleichmaßen werden Beschränkungen der Vermögensportfolios, die von Privatisierungsfonds gehalten werden, als Einschränkungen der Vermögensmaximierung behandelt, obwohl sie rational sein mögen, wenn (nicht bekannte) politische Ziele der Gesetzgeber gegeben sind.

Kapitel 4 stellt den empirischen Teil der Studie dar. Der zweite Unterabschnitt präsentiert nun einen Abriss von fünf Länderstudien, die in *Tchipev, Backhaus und Stephen* (1998) vollständig erschienen sind. Der dritte Unterabschnitt beinhaltet die Analyse dieser Studien mit Hilfe eines Marktverträglichkeitsindex, der sich auf das Rahmenwerk in den Abschnitten I und II bezieht. Der Index wird dann in eine Reihe von Elementen zerlegt, um den Einfluss des Massenprivatisierungsprozesses, der Eigentumsrechte in den Privatisierungsfonds und des verantwortlichen Managements zu untersuchen.

## II. Eine Zusammenfassung der Länderstudien

### *Zusammenfassung Bulgarien*

Einige der Privatisierungsfonds – die Hauptakteure der Massenprivatisierung – beabsichtigen eine reine Investmentstrategie auf die Firmen ihrer Portfolios anzuwenden, was im Widerspruch steht mit der aktiven Beteiligung der Unternehmenskontrolle. Diese Rolle könnte von einem großen außenstehenden strategischen Investor ausgeübt werden, der Eigentümer der Schachtelpakete durch einen freihändigen Verkauf oder sogar durch die Regierung, die einen beträchtlichen Prozentsatz von Aktien in mehreren Firmen zurückhält, werden könnte. Eine weitere sehr wahrscheinliche Erwartung, die Fonds erlaubt ihre Unternehmensfunktionen auszuüben, ist eine Koalition unter den Firmen. Sogar letzteres könnte die Interessen individueller Aktionäre bedrohen, da innerhalb der momentanen Gesetzgebung ihr Einfluss begrenzt ist. Trotz des großen Potentials der Banken ist es erst nach ihrer Privatisierung möglich, über ihre Rolle als Hausbanken zu diskutieren.

Die Kontrolle der Börse über einige Unternehmen hängt von der effizienten Regulierung und dem Finanzwissen ab, das einen effizienten Wertpapierhandel und die Entwicklung der entsprechenden Märkte ermöglicht.

Aus diesem Grund hält man die institutionellen Aktionäre, d. h. Privatisierungsfonds, für die zukünftigen aktiven unternehmerischen Investoren in Bulgarien, wenn der Staat dahinschwindet. Ihre Aktivitäten werden hauptsächlich durch ihre Gründer bestimmt, aber auch durch die Branche, in die sie investieren und den Umfang der Investitionen, und könnten durch Probleme mit der eigenen Unternehmensführung der Gründer und durch ineffektive staatliche Regulierung behindert werden.

### *Zusammenfassung Tschechische Republik*

In dem entstehenden Modell von verantwortlichem Management in den Republiken Tschechien und Slowakei werden Eigenschaften des Outsider-Modells (USA-Großbritannien) mit denen des Insider-Modells (Deutschland-Japan) kombiniert. Dieses Modell ist noch immer in Bewegung. Die Massenprivatisierung erzeugt Streubesitz und institutionelle Investoren wie im USA-Großbritannien-Modell, aber es fehlt immer noch eine sichere Liquidität zusammen mit einem Kapitalmarkt und einem Markt für die Entwicklung von Unternehmenskontrolle. Die Schwächen des Outsider-Modells, wie zum Beispiel eine schwierige Managementkontrolle, Trittbrettfahrtendenzen, die Vernachlässigung der Restrukturierung, etc. könnten entweder durch eine angemessene Gesetzgebung, die die Interessen der Schachteileigentümer (zum Beispiel die der individuellen Aktionäre) unterstützt, oder durch das Zurückgreifen auf das „Insider“-Modell der Bankkontrolle vermieden werden. Die Stärken der Tschechischen Erfahrung kann man leicht an der Entpolitisierung von Eigentumstransfers erkennen, die die finanzielle Infrastruktur ankurbelt und rasch riesige Mengen von Aktionären mit verständlichem Interesse an einer Intensivierung des Prozesses hervorruft. Komplementäre Reformen werden natürlich auch benötigt, um eine ordentliche Regulierung der Finanzagenten und natürlichen Monopole, sowie den Schutz der Interessen der Aktionäre, sicher zu stellen.

Wenn man den Tschechischen Ansatz bezüglich der Scheckheftprivatisierung analysiert, so kann man einige Merkmale beobachten, die bisher nicht viel Beachtung gefunden haben. Die Informationsasymmetrie zwischen Insidern und Outsidern einer privatisierenden Firma, aber auch unter den Outsidern an sich, tendiert zum Vorteil der IFPs und nicht zum Vorteil von individuellen Käufern. Im Gegenteil, wenn die Nachfrage das Angebot leicht übersteigt, so werden die Angebote von individuellen Akteuren öffentlich bevorzugt im Vergleich zu anteilmäßig verteilten IPF Investitionen. Und wenn man über die Runden an sich spricht, so ergibt sich, dass es keine einheitliche Grundlage gibt: die Nachfrage bestimmt, ob überhaupt Aktien verkauft werden. Wenn man die Tatsache betrachtet, dass verwaltete Preise vom Markt überprüft werden, könnten man leicht meinen, dass Aktien, die

im Fall von geringerer Nachfrage als Angebot verkauft werden, schlicht und einfach überbezahlt sind. Nichtsdestotrotz ist der Aktienpreis nach diesen zwei Wellen von aufeinanderfolgenden Runden am Ende des Tages nicht nur niedriger, sondern nähert sich auch dem Marktwert. Deshalb beeinflusst die wirtschaftliche Leistung der Firmen nicht die Entscheidungen der einzelnen Massenprivatisierungsakteure, sondern das Verhalten der Fonds und die Lernen- und Warten-Struktur (vgl. *Hanousek* und *Kroch* 1995). *Hanousek* (1996) zeigt auf, dass Outsider mehr gewinnen können, wenn sie eine abwartende Strategie anwenden. Dies reflektiert eines der Hauptprobleme: Die Informationsasymmetrie für sowohl die Bürger bei der Investition als auch für die Regierungsbeamten bei der Festlegung der Spielregeln.

### *Zusammenfassung Polen*

Wenn man über das verantwortliche Management der Fonds spricht, so müssen seine tatsächlichen Tendenzen erst enthüllt werden, nachdem Teilhaberrechte in Aktien des Nationalen Investmentfonds umgewandelt worden sind. Nicht nur die neuen Aktionäre werden eine angemessene Kontrolle über die Fonds sicher stellen, sondern auch die erbarmungslose Macht der Börse und des Marktes für Manager. Letzterer entsteht bereits durch die Verwendung von 14 Managementfirmen in den Fonds. Die staatliche Kontrolle über die Fondsaktivitäten wird durch die strenge Überwachung des Finanzministeriums und der Kommission für Eigentums-umwandlungen innerhalb des Sejm sichergestellt.

Es ist schwierig, Änderungen bei den Eigentumsstrukturen der Firmen vorherzusagen, die durch den Börsenhandel von Teilhaberrechten, Firmenaktien und dann Fondsaktien hervorgerufen werden. Der Aktienhandel wird nicht unbedingt durch die erreichte Aktienmenge beeinflusst, sondern hauptsächlich durch die Anzahl an Stimmen, die diese Aktien bei der Generalversammlung entsprechend den rechtlichen Einschränkungen ausmachen. Die erwartete Konzentration von Eigentumsrechten wird vermutlich in die Richtung von polnischen Finanzunternehmen tendieren, ebenso wie in die Richtung westlicher institutioneller Investoren, die sich die Vorteile eines sich entwickelnden Kapitalmarktes zu Nutze machen, und die eine wichtige Rolle beim verantwortlichen Management der privatisierten Firmen spielen werden. Die Beteiligung der Banken bei der Unternehmenskontrolle scheint abgesichert zu sein durch die effiziente Beteiligung der Fonds an der Schuldentilgung von Portfoliounternehmen oder den Tausch von Aktien gegen Obligationen. Es ist deutlich, dass, wenn letzterer seinen Spielraum erhöht, Banken aktive Aktionäre werden können, die ihre eigenen Ziele verfolgen, die für gewöhnlich im Konflikt mit den gewinnmaximierenden Anliegen der kleinen Aktionäre stehen. Maßnahmen zum Schutz der Interessen von Aktionärsminderheiten und antimonopolistischen Stipulationen existieren, sind aber nicht ausreichend.

Ohne Frage hat das polnische Massenprivatisierungsprogramm die Entwicklung von Finanzmärkten und ihren positiven Einfluss auf die Unternehmenskontrolle

deutlich angekurbelt. Und schließlich und endlich wird die positive Balance aus der Einführung des Massenprivatisierungsprogramms den Haushalt mit rund 300 Millionen PLN – unter Berücksichtigung der Programmkosten – unterstützen.

### *Zusammenfassung Rumänien<sup>21</sup>*

Trotz des Streubesitzes, der durch den langen und komplizierten rumänischen Ansatz zur Massenprivatisierung entstanden ist, sind privatisierte Unternehmen noch stets weit entfernt von der Unternehmensführung des USA-Großbritannien-Typs. Der Grund hierfür ist hauptsächlich, dass Finanzmärkte unzuverlässig sind, ganz abgesehen von ihrem Entwicklungsstand und ihrer Diversifikation. Auf der anderen Seite ändert das hohe Fremdfinanzierungsverhältnis der Firmen (die ständig Subventionen und niedrigverzinsten Kredite erhalten) die Art der Kontrolle nicht automatisch in die Deutsch-Japanische Richtung um, obwohl die weitverbreitete Methode der MEBO Privatisierung die starken Insider Einflüsse auf die Unternehmensaktivitäten aufdeckt. Einen Beweis für diese Neigung in Richtung eines bankenorientierten Systems von Aufsicht könnte auch der internen Kreditroutine dienen, die eigentlich ein Muster von versteckter horizontaler gegenseitiger Abhängigkeit und Kontrolle aufweist. Eines der wichtigsten Probleme ist verbunden mit der Zentralisierung des Prozesses. Sogar nach der Privatisierung einer Firma beteiligt sich die Regierung weiterhin an der Unternehmensführung durch: SOF (social ownership fund) Besitz der (normalerweise beträchtlichen) unverkauften Aktien; die Kontrolle über den Vorstand der POFs (private ownership funds), und die Kontrolle über die Kreditinstitutionen – die wichtigsten Banken (SOF ist ihr alleiniger Aktionär) zusammen mit der stetigen Tendenz zur Versorgung mit Subventionen. Ergänzt durch die Schwäche des gesetzlichen Rahmenwerkes, die die Interessen der kleineren Aktionäre unterstützt, nähern wir uns schließlich und endlich der Schlussfolgerung, dass die Unternehmenskontrolle in Rumänien „staatlich orientiert“ ist.

### *Zusammenfassung Slowakei*

Die Dynamik der slowakischen Marktstruktur beeinflusst die Privatisierung wie folgt: (i) ein Rentenstreben kann beobachtet werden und zwar nicht nur in politischen Verhandlungen, sondern hauptsächlich von den momentanen Managern ausgedrückt (die oft ihre Position nach der Privatisierung beibehalten), die ihre anormalen Gewinnsätze für sich beanspruchen; (ii) und deshalb jegliche Umstellungskosten von diesen Managern übernommen werden. Das Hauptziel der Insider im Bezug auf die Konzentration des Streubesitzes wird durch die Bildung von politischen Interessengruppen (lobbying) erzielt, um von den übriggebliebenen staatlichen Aktiengesellschaften und illegalen Handel über Strohmänner auf dem Kapitalmarkt übernommen zu werden. Selbstverständlich sollten diese Umstellungskosten

<sup>21</sup> Dies ist meine Schlussfolgerung.

ten die zukünftigen Gewinne nicht übersteigen in Bezug auf den zu erwartenden Cash flow. Vitkovic folgert, dass die momentanen wirtschaftlichen Verhältnisse in der Slowakischen Republik gekennzeichnet sind durch die standhafte Einmischung der einflussreichen nach Renten strebenden Wirtschaftsgruppen in Richtung einer hohen Konzentration von Eigenbesitz innerhalb einer begrenzten Perspektive für externe Unternehmenskontrolle auf dem Kapitalmarkt.

### III. Analyse der Fallstudien

Auf der Grundlage des theoretischen Teils, der in den Abschnitten I und II dieses Papiers erarbeitet wurde, sowie des Materials in den Länderstudien und einer Umfrage mit 50 Fragen, wurde eine Reihe von systematischen Kriterien benutzt, um den Fortschritt, der bezüglich des verantwortlichen Managements gemacht wurde im Besonderen, und dem Wandel zu einer Marktwirtschaft im Allgemeinen zu bewerten. Um die Grundlage der Bewertung deutlicher zu machen, wurde ein Punkterverfahren verwendet. Auf der Grundlage des empirischen Materials wurde jedem Faktor ein Ergebnis zwischen 1 und 5 Punkten zugewiesen. Ein höheres Ergebnis deutet auf einen größeren Fortschritt bei der Erreichung des Ideals (im Hinblick auf einen bestimmten Faktor) einer Marktwirtschaft auf der Grundlage der Privatrechtsordnung hin. Die Ergebnisse für die einzelnen Faktoren können dann auf verschiedene Art und Weise aufaddiert werden, um einen Indikator für den Fortschritt in Richtung des allgemeinen Ziels, d. h. einer Marktwirtschaft, auf der Grundlage der Privatrechtsordnung, zu schaffen. Dies geschieht im Verlauf dieses Artikels für sowohl die separaten Eigenschaften der Massenprivatisierungsprogramme, als auch um eine allgemeine Position beim Fortschritt zur Konstruktion einer Marktwirtschaft zu erhalten. Besondere Aufmerksamkeit wird hierbei dem Massenprivatisierungsprozess und den Fragen des verantwortlichen Managements geschenkt. Für die Eigenschaften ist das Ergebnis als Prozentsatz des höchstmöglichen Ergebnisses für diese Eigenschaft ausgedrückt.

Man sollte beachten, dass dies ein subjektives Verfahren ist. Die Autoren vergeben die Ergebnisse für jeden Punkt. Allerdings ist jeder Bewertungsprozess unweigerlich subjektiv, aber durch die systematische und deutliche Verwendung der Methoden, die in diesem Stück angewendet wurden, können die Faktoren, die unsere Bewertung beeinflussen, deutlich von den Lesern erkannt werden. Unsere Einschätzungen für jedes Land und für jeden Faktor sind im Anhang zusammengefasst und das beschreibende Material, das unsere Daten geliefert hat, wird zusammenfassend im nächsten Unterabschnitt dieses Artikels, und vollständig in den Länderstudien in unserem ausführlicheren Bericht dieser Studie, dargestellt.

Wir beginnen mit der Betrachtung der Eigentumsrechte in den Privatisierungsfonds<sup>22</sup>. Abbildung 1 zeigt die relative Leistungsfähigkeit eines jeden Landes in

<sup>22</sup> Dies wird anhand der Fragen 1 bis 3 im Anhang bewertet.

unserer Bewertung. Die größten Schwächen ergeben sich aus den politischen Einschränkungen, die die Art der Eigentumsrechte im Prozess der Massenprivatisierungen geformt haben. Die Einschätzungen der fünf Länder sind relativ ähnlich.

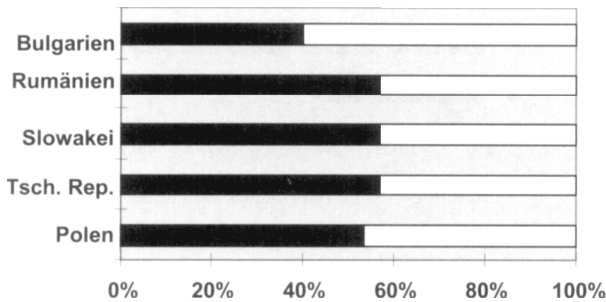


Abbildung 1: Eigentumsrechte

Danach betrachten wir verantwortliches Management im engsten Sinne. Dies beinhaltet die Rolle des Aktienmarktes, wobei eine verlässliche Bewertung des Wertes von *fund holdings* in Wertpapieren der Firmen entsteht, die in ihren Portfolios enthalten sind, sowie das Verfahren, wie Fondsvorstände ernannt werden und die Fähigkeit des Fonds Vorstandsmitglieder von individuellen Firmen<sup>23</sup> zu ernennen. Bezüglich dieser Eigenschaft können wir erkennen, dass die Tschechische Republik und die Slowakei in der Lage waren einen beträchtlichen Fortschritt zu erzielen, wobei Tschechien das höchstmögliche Ergebnis beinahe erreichte. Man sollte beachten, dass zu der Zeit, als diese Bewertung durchgeführt wurde, die Aktienmärkte in Bulgarien geschlossen waren. Dies hat zweifellos das Ergebnis für Bulgarien beeinträchtigt. Im Fall von Polen, wurde das Ergebnis durch die Ernennung durch den Nationalen Investmentfonds und der Arbeitervertreter im Vorstand negativ beeinträchtigt, weil es Einmischung bei der Unternehmensführung gestattet.

Allerdings ist die Betrachtung der direkten Mechanismen von verantwortlichem Management alleine nur ein Teil des Ganzen. Die einzelnen Bestandteile der Unternehmensführung, die oben bewertet wurde, spielen erst eine Rolle, nachdem die Privatisierungsfonds, die das Werkzeug für den Massenprivatisierungsprozess sind, arbeitsfähig sind. Deshalb müssen wir ebenfalls den Prozess, durch den Vermögen für die Massenprivatisierung ausgewählt wurde und durch den die Mechanismen für den Fonds zur Aufstellung der Portfolios bestimmt wurden, bewerten. Wie stehen also die fünf Beispiele im Vergleich zu dem idealisierten System, das nationale Portfolio von industriellem und kommerziellem Vermögen zu privatisieren?<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Dieser Punkt wird anhand der Fragen 13–17 im Anhang bewertet.

<sup>24</sup> Der Prozess der Massenprivatisierung wird anhand der Fragen 4–12 im Anhang bewertet.

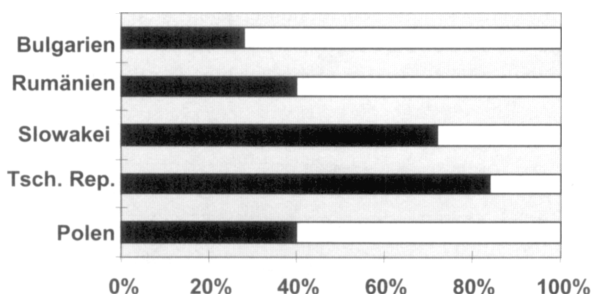


Abbildung 2: Verantwortliches Management

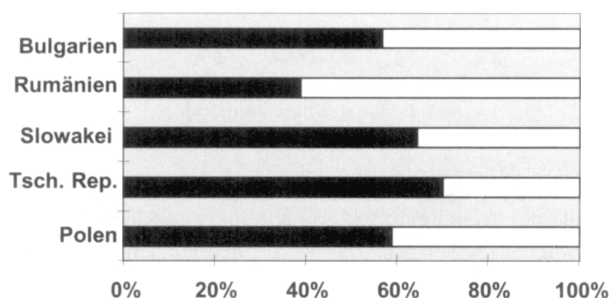


Abbildung 3: Massenprivatisierungsprozess

Wiederum ist Tschechien das Land, das dem Ideal am nächsten kommt. Es erreicht die höchstmögliche Punktzahl, was die Profitorientierung der Fondseigner anbetrifft, obwohl alle Länder außer Rumänien in diesem Punkt ein hohes Ergebnis erzielen. Rumänien hängt allgemein beträchtlich hinter den anderen Ländern her. Man kann vermuten, dass die politische Überzeugung in Rumänien nicht ganz so uneingeschränkt hinter dem Massenprivatisierungsprozess stand wie in den anderen vier Ländern.

Wie wir bereits in Abschnitt II dieses Artikels erörterten, können sich Probleme mit den Systemen der Unternehmensführung oder dem Privatisierungsprozess aus der Tatsache, dass es kein zu Grunde liegendes politisches Engagement zur Entstehung einer Marktwirtschaft auf der Grundlage der Privatrechtsordnung gibt, ergeben. Es mag andere verborgene Ziele geben. Wir haben angedeutet, dass dies durch den Umfang des politischen (sowie wirtschaftlichen) Rentenstreben-Verhaltens hervorgerufen sein kann.

Wir haben versucht, diesen Umfang für jedes Land zu bestimmen. Eventuell könnte man ihn am Umfang der politischen Manipulationen am System oder der Abschwächung der Eigentumsrechte der Fondsinhaber festmachen.<sup>25</sup> Renten-

<sup>25</sup> Die entsprechenden Punkte werden von den Fragen 18–27 im Anhang abgedeckt.



streben kommt in allen Ländern noch in beträchtlichem Umfang vor. In Tschechien ist es am geringsten, während es in Rumänien am extremsten ist.

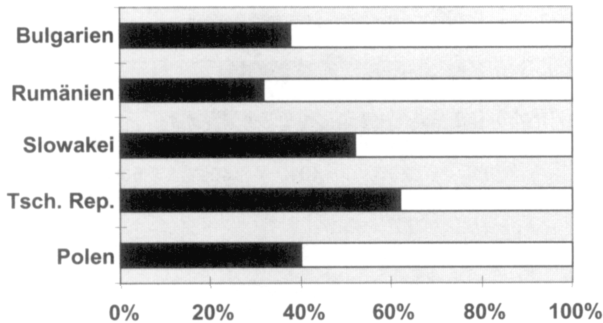


Abbildung 4: Rentenstreben

Eine weitere Quelle von Einschränkungen des effektiven Gebrauchs von Privatisierungsfonds in der Unternehmensführung ist die mangelnde Flexibilität der Fonds, ihre Vermögensportfolios zu verwenden, um große Aktionäre in einzelnen Firmen zu werden und infolgedessen einen großen Einfluss auf die Strategien der betreffenden Firmen auszuüben. Aus diesem Grund bewerten wir auch die Fähigkeit der regulierenden Autoritäten, diese Flexibilität durch entsprechende rechtliche und politische Maßnahmen<sup>26</sup> einzuschränken. In diesen Eigenschaften treten die Slowakei und Polen hervor. Der Fall der Slowakei erscheint etwas paradox. Hier könnten die vorliegenden Angaben von den Daten, die sich auf den ersten Schritt der Massenprivatisierung beziehen, übermäßig beeinflusst worden sein.

Man sollte auch in Betracht ziehen, dass der Prozess der Massenprivatisierung in jedem Land in einem anderen wirtschaftlichen Umfeld stattgefunden hat. *Inter alia* bedeutet dies, dass man die Wirtschaftsstruktur, wie sie von vorherigen System geerbt wurde, beachten muss. Dies schließt auch mit ein, zu welchem Umfang Fremdvermögensbesitz (frei von politischen Interessen) und die Möglichkeit für Ausländer ein Unternehmen<sup>27</sup> zu gründen, gegeben ist. Abbildung 6 fasst diese Information zusammen.

Wieder einmal erzielt die Tschechische Republik gute Ergebnisse, gefolgt von Rumänien und Polen.

Wenn all diese Faktoren zusammengefasst werden, kann der Marktverträglichkeitsindex berechnet werden. Die folgende Tabelle drückt dies in Form einer Zahl zwischen 0 und 1 aus. Abbildung 7 stellt diese Zahl in Form eines Barren-diagramms graphisch dar.

<sup>26</sup> Wie von den Antworten zu den Fragen 28 – 42 im Anhang angedeutet.

<sup>27</sup> Diese Punkte werden von den Fragen 43 – 50 im Anhang angesprochen.

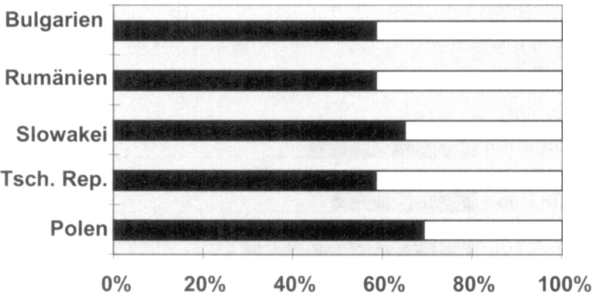


Abbildung 5: Einschränkungen

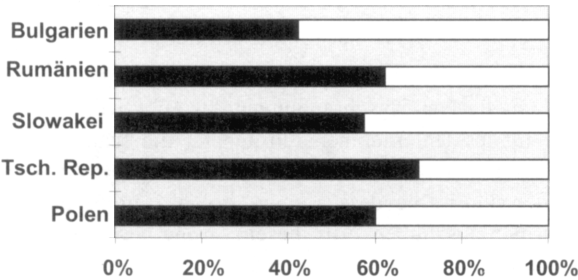


Abbildung 6: Wirtschaftlicher Zusammenhang

Polen	Tsch. Rep.	Slowakei	Rumänien	Bulgarien
0,562	0,648	0,608	0,468	0,47

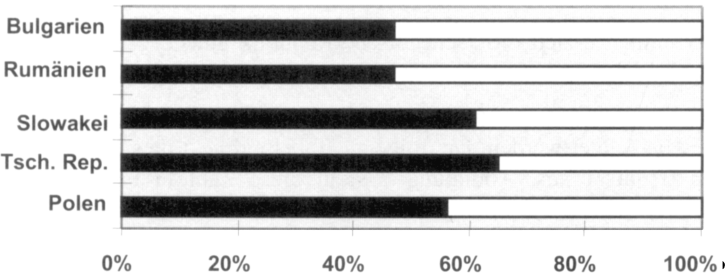


Abbildung 7: Marktverträglichkeitsindex

Wie es der bei allen zusammengefassten Maßstäben der Fall ist, so versteckt auch der Marktverträglichkeitsindex mehr Informationen als er offen legt. Was er offen legt ist jedoch bemerkenswert:

- (i) Alle fünf Länder sind weit von der Verwirklichung einer Marktwirtschaft entfernt.
- (ii) Es gibt beträchtliche Unterschiede zwischen den untersuchten Ländern.
- (iii) Der Fall der Slowakei ist besonders bemerkenswert. Dieses kleine Wirtschaftssystem mit seiner sehr verzerrten industriellen Struktur scheint einen ökonomischen Stil zu entwickeln, der so weit wie nur denkbar vom Normalen entfernt ist. Allerdings weist es durchaus Elemente auf, die mit der Marktwirtschaft kompatibel sind.

Die einzelnen Komponenten, die in vorhergehenden Abbildungen dargestellt wurden, weisen eine Unbeständigkeit in der Rangfolge der Länder auf, die der c3Index durch seine Art undeutlich macht. Die Rangfolge beim Rentenstreben und beim Massenprivatisierungsprozess macht deutlich, warum es für die Bewertung eines Landes bezüglich des Fortschritts zu einer Marktwirtschaft auf der Grundlage der Privatrechtsordnung irreführend sein kann, wenn die Aufmerksamkeit ausschließlich der direkten Unternehmensführung gilt.

## Anhang

Daten zur Ermittlung des Marktverträglichkeitsindex:

*Tabelle A1*

Q. No:	Polen	Tsch. Rep.	Slowakei	Rumänien	Bulgarien	Q. No:	Polen	Tsch. Rep.	Slowakei	Rumänien	Bulgarien
<b>1</b>	3	4	3	2,5	3	<b>26</b>	2	1	1	1	2
<b>2</b>	3	3	3	4	2	<b>27</b>	1	1	2	1	1
<b>3</b>	2	1,5	2,5	2	1	<b>28</b>	3	3	3	3	3
<b>4</b>	2	2	3	1	2	<b>29</b>	4	4	4	3	3
<b>5</b>	3	3	2	1,5	2,5	<b>30</b>	2	2	2	2	2
<b>6</b>	3	4	2,5	2	3	<b>31</b>	3	2	3	2	4
<b>7</b>	2	4	3,5	3	3	<b>32</b>	4	3	4	(2)	2
<b>8</b>	2,5	3,5	3	3	4	<b>33</b>	4	3	3	2	1
<b>9</b>	4	5	4	2	4	<b>34</b>	4	3	4	3	3
<b>10</b>	4	4	3	2	2	<b>35</b>	4	4	4	5	4
<b>11</b>	3	3	5	2	3	<b>36</b>	2	2	3	2	3

*Fortsetzung Tabelle A1*

Q. No:	Polen	Tsch. Rep.	Slowakei	Rumänien	Bulgarien	Q. No:	Polen	Tsch. Rep.	Slowakei	Rumänien	Bulgarien
12	3	3	3	1	2	37	2	2	2	2	2
13	2	5	3	2	1	38	3	3	3	4	4
14	3	5	5	1	1	39	5	4	4	4	4
15	1	4	4	1	1	40	4	4	4,5	4	3
16	1	4	3	2	2	41	5	(3)	3	3	3
17	3	3	3	2	2	42	3	2	2	3	3
18	2	3	2	1	2	43	3	4	2	2	2
19	2	2	3	1	1	44	3	4	3	4	2
20	1	4	3	1	2	45	2	3	3	3	2
21	1	4	4	1	1	46	2	4	3	4	2
22	3	3	4	2	2	47	3	4	3	3	3
23	2	5	2	2	3	48	3	(3)	3	3	2
24	3	3	2	2	2	49	3	5	3	3	2
25	3	3	2	2	2	50	5	1	3	3	2

Die Tabelle beruht auf den Antworten zu den folgenden fünfzig Fragen, die wir hier zum Zweck der Dokumentation in gekürzter Form abgedruckt haben (ein vollständiges Protokoll ist verfügbar).

### 1. Wer hat einen Anspruch und wie wird dieser Anspruch in Strukturen übertragen?

- P1: Der Minister handelt als Besitzer und das Management wird automatisch wiederernannt. Die Arbeiterschaft wird geschützt, es gibt ein wenig Flexibilität bei den Preisen. Das System ist der Mitbestimmung ähnlich.
- C1: Das Management wird automatisch wiederernannt. Einstellungen und Entlassung sind teilweise eingeschränkt. Die Wahl des Produkt-Mix und der Preispolitik sind frei und es gibt ein wenig Mitbestimmung.
- S1: Aufgrund von management buyouts wird das Management automatisch wiederernannt. Im Vorstand werden die Arbeitnehmer zu einem Drittel vertreten. Es gibt beschränktes Eigentum, ein Außenstehender kann keine Aktienmehrheit erlangen. Obwohl die Belegschaft laut einiger Statistiken reduziert werden soll, sind die Unternehmen verpflichtet, die Belegschaft und eine gewisse Investitionssumme (die von Kaufspreis abgezogen wird) beizubehalten. Die Bestimmung des Produkt-Mix ist frei.
- R1: Aller Wahrscheinlichkeit nach wird das Management automatisch wiederernannt. Es gibt objektive Leistungskriterien in Management Verträgen. Sie verlangen Stabilität der Belegschaft für eine Periode von mindestens zehn Jahren und ein wenig Investition. Preise werden reguliert und es gibt Einschränkungen, insbesondere auf dem Gebiet von öffentlichen Versorgungsbetrieben.
- B1: Das Management wird automatisch wiederernannt. Erwerb durch das Management herrscht vor, Arbeitnehmer haben Zugriff auf freie Aktien, manchmal wird das Mana-

gement – auf Initiative der Fonds hin – ersetzt. Die Stabilität der Belegschaft ist Ziel und auch Tatsache. Ursprünglich gab es regulierte Preise, die jetzt aber liberalisiert werden. Es gibt wenig Veränderung in den Produktionsstrukturen.

## **2. In welchem Institutionellen Umfeld können Eigentumsrechte ausgeübt werden?**

- P2: Es gab 3 Fällen von Konkurs, die durch Betrug verursacht wurden. Im Allgemeinen werden Verträge eine Rekonstruktion vor der Liquidierung verlangen.
- C2: Besitz durch Banken verhindert effektiv eine Liquidierung.
- S2: Die Situation ist der im Tschechischen Fall ähnlich.
- R2: Zwei von ca. 2.000 Fällen führten zur Liquidierung. Neues Management könnte die Rechtsformen ändern. Konkurse und Liquidierungen kommen vor.
- B2: Eine Liquidierung ist prinzipiell möglich, aber unwahrscheinlich aufgrund von hohen Regierungsanteilen.

## **3. Gibt es politische Einschränkungen, die die spezifische Struktur von Eigentumsrechten in Institutionen in Zusammenhang mit Massenprivatisierungen geprägt haben?**

- P3: Managementverträge sind die Regel, Regierungsanteile sind immer noch beträchtlich.
- C3: Anspruch auf den Residualgewinn kann durch die Kontrolle einer Mehrheit in Forderungen nach dem gesamten Gewinn umgewandelt werden.
- S3: Dividenden werden nicht wirklich ausgezahlt. Das Management kann sich den Gewinn und mehr aneignen; es gibt eine starke Managementbeteiligung an den Einnahmen.
- R3: Dividenden werden nicht ausgezahlt.
- B3: Es gibt abgeschwächte Eigentumsrechte für alle Arten von Eigentumsformen; Aktionärszertifikate halten die Aktionärsrechte in der Schwebe. Die Struktur der Fonds machen die Auszahlung von Dividenden unwahrscheinlich.

## **4. Welche Gründe und Überlegungen sprachen für eine Massenprivatisierung?**

- P4: 512 Unternehmen stellen sehr große Segmente der gesamten Industrie dar, anstatt eine Fall-zu-Fall-Studie zu verwenden; die Bevölkerung ist von der Privatisierung betroffen; auch die Vermeidung von Fremdinvestitionen spielte eine Rolle.
- C4: Die Geschwindigkeit, mit der man sich von der Verantwortung für den staatlichen öffentlichen Sektor löste war der entscheidende Grund.
- S4: Der Mangel an inländischem Barkapital war wichtig; Massenprivatisierung stellte auch den Einfluss des Managements sicher.
- R4: Vor dem Start der Massenprivatisierungsprogramme, konnten nur 21% der Industrie privatisiert werden; darum war die Geschwindigkeit mit der Privatisierungen durchgeführt wurden, von entscheidender Wichtigkeit, ebenso wie soziale Gerechtigkeit.
- B4: Der Mangel an inländischem Kapital, die Geschwindigkeit der Privatisierung und die Größe der Einheiten, die privatisiert werden sollten, waren die entscheidenden Argumente.

**5. Welches waren die verschiedenen Kriterien, aufgrund derer entschieden wurde, welche Industrien zusammengelegt wurden?:**

- a. Sektor**
- b. Unternehmensform**
- c. Ihre Export-/Importausrichtung oder aber ihre Hausmarkt-Ausrichtung**

- P5: Es wurde ein Algorithmus entwickelt, um gleiche Ausgangsmöglichkeiten für die verschiedenen Fonds sicher zu stellen; Industrien wurden nach Sektoren geordnet.
- C5: Hauptsächlich wurde auf die Sektoren geachtet und die strategischen Industrien wurden vom Programm außen vorgelassen.
- S5: Natürliche Monopole wurden von der Privatisierung ausgeschlossen, ebenso wie die Waffenindustrie.
- R5: Natürliche Monopole wurden ausgeschlossen, ebenso wie Bergbau, Verteidigung und sogar Transport; bei der Gruppierung der Firmen spielten die geographische Aspekte, sowie die Sektoren eine Rolle; heikle Industrien wurden gleich auf die verschiedenen Fonds aufgeteilt.
- B5: Strategische Unternehmen wurden ausgeschlossen oder das Privatisierungsprogramm betraf nur einen kleinen Teil, dies galt besonders für profitable Unternehmen.

**6. Was war die gesetzliche Idealvorstellung eines Privatisierungsfonds oder wie war sie beschrieben oder wie sollte sie funktionieren?**

- P6: Die Massenprivatisierung wurde größtenteils als ein Experiment angesehen, eine Übung zur Entwicklung von Kapitalmärkten.
- C6: Man nahm an, dass Fonds wie Endbesitzer handeln würden und einen amerikanischen Managementstil einführen würden.
- S6: Einschränkungen wurden erhoben auf Fonds von Anlagevermögen (10%), um eine Stärkung einer inländischen Managementklasse zu unterstützen.
- R6: Das Ziel ist die schlussendliche Umwandlung von Fonds in Finanzinstitutionen.
- B6: Idealerweise sollte es Verdrängungswettbewerb geben, die Entwicklung von Holding-gesellschaften und Finanzinvestmentinstitutionen wurde unterstützt.

**7. Wie wurde ermittelt, welches Vermögen der Massenprivatisierung unterworfen werden sollte?**

- P7: Die Ermittlung erfolgte auf einer von-Fall-zu-Fall-Basis für große Vermögen wie zum Beispiel Land.
- C7: Der Staat hielt im Nationalen Eigentumsfonds Eigentum zurück.
- S7: Unternehmen mit wenig Vermögen wurden privatisiert; die zweite Welle schloss Unternehmen mit mehr Vermögen ein. Es gab eine self-selection von ärmeren Firmen im Massenprivatisierungsprogramm.
- R7: Man setzte bei den Sektoren an und gab attraktiven Firmen Priorität, allerdings nur in der Industrie; es gibt eine Rückerstattung in der Agrarwirtschaft.
- B7: Gute Firmen wollten beim Massenprivatisierungsverfahren außen vorgelassen werden, um *Managements buyouts* möglich zu machen.

**8. Wie sollten leistungsfähige Vermögensbesitzer gefunden werden?**

- P8: Noch 85% werden vom Finanzministerium kontrolliert. Zu den leistungsfähigen Besitzern sollten kleine Investoren, Banken, ausländische Firmen gehören, aber Managementfirmen spielten auch eine wichtige Rolle. Den Arbeitnehmern wurden einige Rechte gegeben.
- C8: Die Fonds sollten entweder leistungsfähige Besitzer sein oder solche angeben, dies hat jedoch nicht ganz funktioniert.
- S8: Eine neue politische und kommerzielle Klasse hat sich entwickelt. Es gibt wenig Transparenz und wenig Überwachung.
- R8: Man konzentriert sich jetzt darauf, private Besitzer mit wenig Beachtung der Staatsfinanzen zu bestimmen, aber die politischen Bestrebungen sind geteilt; anstatt eines Mittelstandes hat sich bereits eine *corporate commercial*-Elite gebildet.
- B8: Es ist beabsichtigt, leistungsfähige Besitzer durch Fonds zu schaffen; aber der Staat möchte weiterhin Einfluss haben, ING und Postbank sind bereits beteiligt.

**9. Hatte man überlegt, Besitzer mit Hilfe von Eigentümerrenten zu motivieren?**

- P9: Ja.
- C9: Dies trifft auf das eingliedrige Vorstandssystem zu, jedoch weniger auf das zweigliedrige.
- S9: Dies trifft auf die erste und zweite Welle zu. Jedoch können 20% des Bruttoinlandsproduktes als Rentenstreben angesehen werden.
- R9: Managementverträge sind weitverbreitet, die Berichterstatter sind sehr skeptisch was den Gewinn insgesamt angeht.
- B9: Die Betonung liegt hier nicht auf der Schaffung von Privatbesitzern, sondern von Institutionenbesitzern. Es gibt institutionelles Rentenstreben.

**10. Und woraus bestehen diese Renten?**

- P10: Managementverträge geben Optionsscheine und Prämien aus.
- C10: Renten bestehen aus Kapitalerträgen.
- S10: Direkte Verkäufe werden oft zu 10% des Marktwertes durchgeführt, wobei hohe Renten transferiert werden.
- R10: Rentenstreben geschieht durch *Management buyouts*.
- B10: Die Betonung liegt auf institutionellem Vermögen.

**11. Wurden wirksame Privatisierungspakete kombiniert aus Einzelvermögen?**

- P11: Fonds verfolgen verschiedene Strategien, ein wenig Restrukturierung findet statt, aber es erklärt nicht die gesamte Struktur, die bei der Massenprivatisierung beobachtet wird.
- C11: Pakete wurden neu geschnürt.
- S11: Ein japanisches System wurde als Richtlinie verwendet, Banken und große exportorientierte Unternehmen standen im Mittelpunkt.



R11: Das Neuschnüren von Paketen wurde als Ziel anvisiert, aber es wurde niemals in eine klar formulierte Strategie umgesetzt.

B11: Der Absicht nach gab es eine wirksame Strategie.

## **12. Sind die entstandenen Portfolios in irgendeiner Weise bedeutungsvoll?**

P12: Vermögenswerte sind kürzlich angestiegen.

C12: Kürzlich gab es eine Aussonderung von Portfolios. Dies kann auch empirisch nachgewiesen werden. Man kann die Portfolios als gemischt ansehen.

S12: Vermögenswerte steigen, allerdings sollte man in diesem Zusammenhang die Unterbewertung der Slowakischen Krone beachten.

R12: Für die Zusammensetzung der Portfolios können keine ökonomischen Gründe genannt werden.

B12: Einige Versuche, bedeutungsvolle Portfolios zu schaffen, können erkannt werden.

## **13. Werden die Aktien in Fällen von Aktiengesellschaften gehandelt?**

P13: Nicht viele, aber einige werden gehandelt.

C13: Ja, sie werden gehandelt.

S13: 40 von 160 gelisteten Aktien werden öffentlich gehandelt, mehr als 80% unterliegen jedoch dem direkten Handel.

R13: Das Handelsvolumen ist niedrig, höchstens 30%.

B13: Die Börse ist geschlossen.

## **14. Wo werden sie gehandelt?**

P14: Direkter Handel in einigen Einzelfällen.

C14: Direkter Handel, der sehr aktiv ist.

S14: Direkter aktiver Handel.

R14: Wahrscheinlich sehr wenig Handel.

B14: Nur Wertpapierhandel.

## **15. Wer ernennt den Vorstand oder die Vorstände?**

P15: Die Ernennung wird vom Nationalen Investmentfonds abgehandelt, wobei ein Drittel von den Arbeitnehmern vertreten wird.

C15: Die Aktionäre ernennen den Vorstand.

S15: Aktionäre ernennen ein Drittel.

R15: Prinzipiell sollten die Aktionäre handeln.

B15: Keine Unternehmenskontrolle durch Handel.

**16. Wer ernennt den Vorstand oder die Vorstände von Fonds?**

P16: Dies wird durch die Managementunternehmen abgehandelt.

C16: Aktionäre übernehmen die Ernennung.

S16: Aktionäre ernennen mit wirtschaftsaufsichtsrechtlicher Zustimmung.

R16: Der Präsident, das Parlament, die Regierung und die Privatisierungsagentur sind beteiligt.

B16: Manchmal sind Managementunternehmen beteiligt.

**17. Wer ernennt die Mitglieder der Regulierungskommission?**

P17: Der Ministerrat übernimmt die Ernennungen.

C17: Die künftige Wertpapier- und Börsenkommission, Ministerien und öffentlichen Ausschreibungen.

S17: Informelle Formen mit Beteiligung des Kabinetts.

R17: Dies geschieht über das Kartellamt und die Kommission für übertragbare Wertpapiere.

B17: Wichtig ist, ob man auf der Liste für Massenprivatisierungen steht oder nicht, hauptsächlich im Zusammenhang mit Management buyouts.

**18. Wie können die Renten aus Privatisierungen gemessen werden?**

P18: Das Wichtigste ist Jobsicherheit.

C18: Rentenstreben kommt vor, es könnte 25 % des Sozialprodukts sein.

S18: Harberger Renten könnten 0,7 % sein, zusätzlich gibt es mindestens 20 % Tullock Renten.

R18: Rentenstreben nimmt die Form von Auslandsguthaben an.

B18: Renten nehmen die Form von Vergünstigungen für Manager an, Vorstandsmitglieder können auch davon profitieren.

**19. Wie kann man die Renten der Privatisierung einnehmen?**

P19: Dies könnte durch Jobsicherheit und Managementverträge geschehen.

C19: Kreativität im Angebotsverfahren ist das wichtigste Element.

S19: Die Einnahme geschieht durch das Regulierungsverfahren. Der Privatisierungsprozess an sich und das Geld aus Privatisierungstransaktionen; dies könnte ungefähr 25 % sein. Außerdem müssen die Einkommenssteuergesetzgebung, der Revitalisierungsakt und einfacher Kredit beachtet werden.

R19: Es gab Unstimmigkeiten unter den Rumänischen Spezialisten bezüglich dieses Punktes.

B19: Kumulierte Ernennungen sind wichtig.

## **20. Wer hat Interesse daran, einen Privatisierungsfonds zu errichten?**

- P20: Nur das Finanzministerium ist daran interessiert.
- C20: Die Zertifizierung geschieht durch eine Auswahlkommission. Die Initiative wird hervorgerufen durch „profit sniffing“ (Gerüchte); die Zustimmung des Ministeriums wird benötigt.
- S20: Privatbanken, staatliche Banken, und staatliche Versicherungsunternehmen sind beteiligt; die Einnahmen der staatlichen Versicherungsunternehmen sind wichtig.
- R20: Verschiedene politische Interessen sind beteiligt, hauptsächlich an der Stabilisierung des Status Quo.
- B20: Die politische und ökonomische Elite dominiert.

## **21. Wer hat Interesse an der Liquidierung eines solchen Fonds?**

- P21: Satzungsgemäß niemand.
- C21: Die Fondsbesitzer.
- S21: Vervollständigung des Übergangs in eine Aktiengesellschaft.
- R21: Der Staat könnte den Privatisierungsprozess zu einem Ende bringen, POFs sollen in Finanzinstitutionen umgewandelt werden.
- B21: Die wichtigen Elemente sind hier die Rückgabe von Fondsschecks, wahrscheinlich Insiderhandel und Spekulation.

## **22. Wie verfällt der Fonds, wobei er seine Funktion erfüllt?**

- P22: Die Fonds verfolgen unterschiedliche Strategien.
- C22: Ein Fonds verwandelt sich selbst in einen Investmentfonds um.
- S22: Fonds sind schon Holdinggesellschaften. Eigentümer können ihre Rechte oft nicht ausüben.
- R22: Sie wandeln sich selbst in regionale Investmentfonds um.
- B22: Im Prinzip gibt es zwei mögliche Rechtsformen, die Holdinggesellschaft und den Investmentfonds. Allerdings sind einige Fonds „zufrieden mit dem, was sie sind“.

## **23. Ist die entscheidende Gesetzgebung deutlich oder eher vage?**

- P23: Die Gesetzgebung ist eher vage.
- C23: Die Gesetzgebung ist deutlich.
- S23: Ein hohes Niveau von regulierender Ungewissheit wird durch das Finanzministerium selbst bewirkt.
- R23: Die Gesetzgebung ist nicht ausreichend deutlich, sie stört die Wahrnehmung von ausländischen Investoren und es gibt erheblichen Rechtsstreit.
- B23: Die Gesetzgebung ist prinzipiell deutlich, obwohl es noch einige Zweifel gibt. Selbstregulierung ist nicht vorhanden und der Einfluss der Regierung ist noch immer sehr groß.

**24. Gibt es einen leistungsfähigen Verhandlungsort, um Resolutionen anzufechten?**

P24: Die Kosten für einen Rechtsstreit sind sehr hoch.

C24: Resolutionen anzufechten ist sehr ineffizient angesichts der vorhandenen Probleme.

S24: Resolutionen anzufechten ist sehr ineffizient und kostet außerdem sehr viel Zeit, Wartezeiten liegen bei mehr als einem Jahr.

R24: Es gibt jetzt eine Kommission für übertragbare Titel.

B24: Resolutionen anzufechten liegt in der Hand der Wertpapierkommission.

**25. Wer hat in einem solchen Fall eine Position?**

P25: Die Arbeitnehmer haben eine Position gegenüber dem Finanzministerium und Gewerkschaften haben eine Position.

C25: Gewerkschaften haben keine Position.

S25: Die zweite Welle von Scheckprivatisierungen wurde abgesagt, es gab viele Fälle, die von der Mehrheit des Parlaments abhingen; Regierung und der Nationale Eigentumsfonds können einen Rechtsstreit verhindern.

R25: Regenten können sich einmischen.

B25: Die Kommission kann einschreiten.

**26. Wer trägt das Risiko und die damit verbundenen Kosten für die unvollständige Gesetzgebung?**

P26: Die Kosten werden von der Gesellschaft als Ganze getragen.

C26: Die Partei, die verliert, und die Kleinaktionäre.

S26: Die Kleinaktionäre.

R26: Die Gesellschaft als Ganze, es gibt eine beträchtliche Menge an Rechtsstreitigkeiten.

B26: Fonds können ihre Interessen durch den politischen Prozess wahren. Die Verlierer sind die Kleinaktionäre.

**27. Wer trägt das Risiko und die damit verbundenen Kosten für die unvollständige Regulierung?**

P27: Es gibt keine Haftung für Regulierungsorgane.

C27: Die Regulierungsintensität ist niedrig. Das Finanzministerium spielt nur eine kleine Rolle.

S27: Die Kleinaktionäre sind die Verlierer, das Finanzministerium ist auch die Regulierungsbehörde. Rechtsstreit ist teuer und ineffizient.

R27: Die Gesellschaft als Ganze.

B27: Fonds wahren ihre Interessen durch den politischen Prozess und die Kleinaktionäre sind die Verlierer.

**28. Wer profitiert von den unteren und oberen Holdinggrenzen?**

- P28: Die Arbeitnehmer profitieren dadurch, dass sie mit 15% geschützt sind, das Finanzministerium behält 25% ein.
- C28: Das Unternehmen als laufender Betrieb, das Management.
- S28: Das Management profitiert, genauso wie der Fonds des Nationaleigentums.
- R28: Der 30% Anteil kann entscheidend sein, abhängig von der Verteilung der Aktien.
- B28: Die Grenzen sind wichtig, um den Privatisierungsprozess aufrechtzuerhalten.

**29. Was sind die Sanktionsmaßnahmen, die der Regulierungskommission zur Verfügung stehen?**

- P29: Die Ausübung von Aktienrechten kann ausgesetzt werden.
- C29: Es gibt Strafen, Vermögen kann eingefroren werden.
- S29: Zu den Sanktionen gehören eine Aufsichtsänderung oder Liquidierung.
- R29: Eine obligatorische Verwaltung durch die Kommission für übertragbare Titel ist möglich, genauso wie Strafen und Widerruf von Genehmigungen.
- B29: Strafen und spezielle Eingriffe, aber kein Widerruf von Genehmigungen.

**30. Können ehemalige Kommissionsmitglieder Manager oder Vorstandsmitglieder und umgekehrt werden?**

- P30: Ja, sie können. Es gibt einige wenige Einschränkungen bei Interessenkonflikten.
- C30: gleiche Antwort
- S30: gleiche Antwort
- R30: gleiche Antwort
- B30: Nein, aber frühere Kontakte sind wichtig.

**31. Können Fonds im Falle von Holdingeinschränkungen ihre Aktivitäten in Aufsichtsratsausschussberatungen oder ähnlichen Verständigungsformen koordinieren?**

- P31: Ein wenig Konsolidierung ist möglich.
- C31: Diese Strategie wird durch das Gesetz eingeschränkt, aber es geschieht teilweise.
- S31: Es gibt keine nennenswerten Einschränkungen für diese Strategie, obwohl einige offizielle Vertreter nominal fungieren. Kleine Fonds sind praktisch passiv.
- R31: Eine Koordination ist nicht möglich.
- B31: Dies ist möglich durch Treuhänderverträge.

**32. Gibt es bezüglich dieser Koordination Grenzen (Wenn nein, aus welchem Grund gibt es dann die Einschränkungen?)**

- P32: Die Grenze liegt bei 33%.
- C32: Die Grenze liegt bei 20%.

S32: Die Grenze liegt bei 10%. Eine zweite Firma kann entstehen, die alle übrigen Aktien besitzt.

R32: ?

B32: –

### **33. Wer profitiert von diesen Holdingeinschränkungen?**

P33: Die Arbeitnehmer und das Finanzministerium. Die Einschränkungen liegen bei 80 bzw. 60 %.

C33: Die Manager.

S33: Die Manager.

R33: ?

B33: Die Allgemeinheit.

### **34. Können unterschiedliche Fonds gegenseitige Aufsichtsratsmandate haben?**

P34: Interlocking directorates sind verboten, aber Befreiungen werden genehmigt.

C34: Sie sind nicht verboten.

S34: Keine Einschränkungen.

R34: Ein Verwaltungsunternehmen kann als Klammer dienen.

B34: Fonds können gegenseitige Beteiligungen haben insofern, als dass ein Gründer mehr als einen Fonds aufbauen kann.

### **35. Können Banken Stimmrechte an Aktien ausüben und Vertreter zu den Aufsichtsräten der Unternehmen und Fonds abordnen?**

P35: Ja. Sie spielen auch bei der Ernennung und der Aufsicht des Managements eine Rolle.

C35: Ja.

S35: Ja, allerdings mit bestimmten Einschränkungen.

R35: Ja, wenn sie Aktien besitzen und wenn Antitrust Beschränkungen nicht verletzt werden.

B35: Staatliche Banken: nein, Privatbanken: ja.

### **36. Können Fonds frei über verschiedenen Unternehmensformen entscheiden, z. B. die einer wohltätigen Stiftung?**

P36: Nein.

C36: Nein.

S36: Nein. Einige alte Regulierungen können umgangen werden.

R36: Nein.

B36: Nein.

**37: Können Fonds für gemeinnützige Zwecke genutzt werden, z. B. durch eine Kirche oder Lehranstalt?**

P37: Nein.

C37: Nein.

S37: Nein.

R37: Nein.

B37: Nein.

**38. Werden Fonds eingeschränkt in Bezug auf den Besitz von Vorzugsaktien oder Stammaktien?**

P38: Prinzipiell nein, aber das Stimmrecht auf Aktien im Besitz des Finanzministeriums wird nicht ausgeübt.

C38: Nein.

S38: Keine Vorzugsaktien.

R38: Es gibt zu diesem Thema keine Gesetzgebung.

B38: Verschiedene Arten von Aktienkapital können von Fonds nicht ausgegeben werden. Private Firmen haben Stammaktien.

**39. Wie werden Fondsgewinne steuerlich behandelt, in Hinblick auf den Einzelnen?**

P39: Kapitalgewinne, aber Einnahmen sind von der Steuer befreit.

C39: Kapitalgewinne werden mit 25% versteuert.

S39: Dividenden werden mit 15% versteuert.

R39: Ausländisches reinvestiertes Einkommen ist steuerfrei.

B39: Personen, die Dividenden von Fonds erhalten, unterliegen einer Einkommenssteuer von 15 %. Dasselbe gilt, wenn sie Dividenden direkt von privatisierten Unternehmen erhalten.

**40. ... und Unternehmen?**

P40: 40% Umsatzsteuer.

C40: 40%.

S40: 40%, eigentlich werden keine Steuern gezahlt.

R40: 38%, Dividenden 10%.

B40: Fonds unterliegen einer Umsatzsteuer von 25 oder 35% abhängig vom Umfang Ihres Umsatzes. Die Grenze für die zweite Stufe ist ein Umsatz von 2 Millionen. Der Teil des Profits, der für die Auszahlung von Dividenden für die Aktionäre des Fonds aufgebracht wird, ist jedoch umsatzsteuerfrei.



**41. Kann die Umsatzsteuer von der individuellen Einkommenssteuer der Fondsaktionäre abgezogen werden?**

P41: Nein.

C41: –

S41: Eine doppelte Besteuerung ist möglich.

R41: Eine doppelte Besteuerung ist möglich.

B41: Siehe Antwort Frage 40.

**42. Können mehrere Privatisierungsfonds in einer Holdinggesellschaft zusammengefasst werden?**

P42: Nein, sie unterliegen einem Limit von 5% des Netto Vermögenswertes.

C42: Deutlich verboten.

S42: Deutlich verboten.

R42: Keine Regulierungen.

B42: Ja.

**43. Können wir, ganz allgemein, politische Kräfte in Ihrem Land ausmachen, die eine Öffnung des Marktes entweder regional, national oder zwischen verschiedenen Berufsgruppen beabsichtigen?**

P43: Die EU-Mitgliedschaft ist die treibende Kraft. Die Landwirtschaft ist eine stark einschränkende Interessengruppe.

C43: Die Pro-Markt Koalition wächst im Regierungswesen.

S43: Die nationale populistische Bewegung herrscht vor. Sie ist gebunden an die Waffenindustrie und in diesem Sinne gegen Marktkräfte. Pro-Markt Kräfte könnten allerdings im Laufe der Zeit wachsen.

R43: Zu den treibenden Kräften gehören äußere Kräfte, sie schlagen die Weltbank und den IWF vor, aber das Konzept der Marktwirtschaft muss noch verdeutlicht werden.

B43: Es gibt nur eine Partei, die für die Marktwirtschaft ist, es gibt wenige andere Kräfte für die Marktwirtschaft.

**44. Können ausländische Spezialisten in Ihrem Land frei praktizieren? Zum Beispiel Anwälte, Wirtschaftsprüfer, Landvermesser, Notare, Bauingenieure, Mediziner, Universitäts-Professoren?**

P44: Ja, mit Einschränkung.

C44: Ja.

S44: Ja, mit Einschränkung.

R44: Ja.

B44: Mit starken Einschränkungen.

**45. Wie viele Schritte werden benötigt, um eine funktionsfähige Firma mit mindestens 5 Mitarbeitern, einer Produktionsstätte und internationalen Kontakten aufzubauen?**

P45: Ungefähr 10 für einen polnischen Bürger, Ausländer können dies nicht tun.

C45: Ungefähr 3 Schritte.

S45: Weniger als 15 Schritte.

R45: Genau 9 Schritte.

B45: Obwohl der wirkliche Prozess nicht so schwierig ist und es Tausende von 5-Mitarbeiter-Firmen gibt, sind die Hindernisse beträchtlich.

**46. Ist es in Ihrem Land möglich, mit einem Geschäftsplan und einem ausländischen Kredit eine neue Firma zu gründen?**

P46: Nein.

C46: Ja.

S46: Ja, aber es gibt erhebliche Kredithindernisse.

R46: Ja.

B46: Ja, aber es gibt erhebliche Kredithindernisse.

**47. Ist es für diese Firma möglich, qualifiziertes Personal anzustellen und Beiträge an die Sozialversicherungskasse zu zahlen?**

P47: Nur in der Form einer polnischen Firma.

C47: Ja.

S47: Eine Registrierung ist die Voraussetzung.

R47: Wie in Polen.

B47: Ja, aber in der Praxis wäre es sehr schwierig.

**48. Können Kreditschuldscheine, ausgegeben von hauptsächlich ausländischen Firmen, die überwiegend in Ihrem Land arbeiten, von einem Lombard deponiert werden bei a) einer der führenden Banken oder b) der Zentralbank?**

P48: Man benötigt ein polnisches Konto.

C48: Nicht sicher.

S48: Man benötigt ein slowakisches Konto.

R48: Man benötigt ein rumänisches Konto.

B48: Das hängt von verschiedenen Umständen ab.

**49. Können ausländische Unternehmer alleine Immobilien erwerben?**

P49: Es ist möglich, aber man benötigt die Zustimmung vom Außenministerium.

C49: Ja.

S49: Man muss registriert sein. Es kann nicht mit natürliche Personen geschehen.

R49: Ja, aber nur Land.

B49: Ja, aber kein Land.

**50. Schließt das von Ihrem Land entwickelte Privatisierungsprogramm einen Plan ein, der Zufluchtsstätte für inländisches Schwarzmarktkapital schafft?**

P50: Nicht offiziell, aber natürlich passiert so etwas.

C50: Für den Fall der Massenprivatisierung ist die Antwort ein klares nein.

S50: Es passiert, die Schattenwirtschaft liegt derzeit bei ca. 25%.

R50: Die Schattenwirtschaft liegt derzeit zwischen 40 und 50%.

B50: Die Voraussetzungen, um Quellen ausfindig zu machen, macht dies schwierig.

## Literatur

*Alchian, A. / Demsetz, H.*, „Production, Information Costs und Economic Organisation“, in: *American Economic Review*, 62, 1972.

*Baums, Th.*, „Corporate Governance in Germany: System and Recent Developments“, Universität Osnabrück, Institut für Handels- und Wirtschaftsrecht, Working Paper, 1/94, 1994.

*Bonn, Moritz Julius*, „Economic Policy. Encyclopaedia of the Social Sciences“. New York: MacMillan, 1931.

*Brennan, Geoffrey / Buchanan, James M.* The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution. Cambridge: Cambridge University Press 1980.

*Buchanan, James M.*, „An Economic Theory of Clubs“, in: *Economica* 32, 1965, S. 1 – 14.

– *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*. Chicago: The University of Chicago Press 1975.

*Coase, R.*, „The Nature of the Firm“, in: *Economica*, 4, 1937.

*Coffee, J.C.*, „Institutional Investors in Transitional Economies: Lessons from the Czech Experience“, in R. Frydman, C.W. Gray und A. Rapaczynski (Hrsg.), *Corporate Governance in Central Europe and Russia, Vol. 1*, CEU Press 1996.

*Corbet, Jenny / Colin, Mayer*, „Financial Reform in Eastern Europe: Progress with the Wrong Model“, in: *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 7, Nr. 4, 1991, S. 57 – 75.

*De Alessi, L.*, „The Economics of Property Rights: A Review of the Evidence“, in: *Research in Law and Economics*, 2, 1983.

*Einaudi, L.*, „Preface“ in: Antonio de Vitti de Marco, *Grundlagen der Finanzwissenschaft*. Tübingen: Mohr/Siebeck 1932.

*Fama, E. / Jensen, M.*, „Separation of Ownership and Control“, in: *Journal of Law and Economics* 26, 1983(a).

– „Agency Problems and Residual Claims“, in: *Journal of Law and Economics* 26, 1983(b).

- Frey, Bruno S.*, „Economic Policy by Constitutional Contract“, in: *Kyklos* 32, 1979, S. 307 – 319.
- Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik. München: Vahlen 1981.
- Furubotn, E./Pejovich, A.*, „Property Rights and Economic Theory: A Survey of the Literature“, in: *Journal of Economic Literature* 10, 1972.
- Gaefgen, Gérard*, „Einleitung des Herausgebers“ in: Gaefgen (Hrsg.), *Grundlagen der Wirtschaftspolitik*. Köln – Berlin: Kiepenhauer & Witsch 1966, S. 11–21.
- Gordon, Scott*, „The Political Economy of F.A. Hayek“, in: *Canadian Journal of Economics / Revue Canadienne d'Économie*, 14 (3), 1981, S. 470 – 487.
- Gorton, G./Schmid, F.*, „Universal Banking and the Performance of German Firms“, in: Wharton School Working Paper, Oktober 1994.
- Hanousek, Jan / Kocenda, E.*, „The Impact of Czech Mass Privatisation on Corporate Governance“ erscheint in: Backhaus, Jürgen und Frank Stephen, *Mass Privatisation in Central and Eastern European Countries*, Heidelberg: Physika 2001.
- Hanousek, Jan / Kroch, Eugene A.*, „Voucher Privatisation in Czech Republic. A Model of Learning in Sequential Bidding“, in: GERGE Working Paper, Nr. 84, 1995.
- Hart, H.L.A.*, *Essays an Bentham: Studies in Jurisprudence and Political Theory*. Oxford: Clarendon Press 1982, S. 76 – 7.
- Hayek, Friedrich A. von*, „The Intellectuals and Socialism“, in: *University of Chicago Law Review* 16, 1949.
- „A Self Generating Order for Society“, in: William W. Bartley, *The Collected Works of Friedrich August Hayek*, London: Routledge 1988.
- „Rechtsordnung und Handelsordnung“, in: *Freiberger Studien*, Tübingen: Mohr/Siebeck 1969, S. 161 – 198.
- *The Constitution of Liberty*. Chicago: The University of Chicago Press, 1971.
- *Law, Legislation and Liberty*. Chicago: The University of Chicago Press, I (1973), II (1976), III (1979).
- Jensen, M.*, „Organisation Theory and Methodology“, in: *Accounting Research* 50, 1983.
- Jensen, M./Meckling, W.*, „Theory of The Firm, Managerial Behavior, Agency Cost and Ownership Structure“, in: *Journal of Financial Economics* 3, 1976.
- Kirschen, Etienne u. a.*, *Economic Policy in our Time*. Amsterdam: North Holland 1964.
- Lachmann, Ludwig M.*, „The Flow of Legislation and the Permanence of the Legal Order“, in: *Ordo* 30, 1977, S. 69 – 78.
- Landes, W.M./Posner, R.A.*, „Adjudication as a private good“ in *Journal of Legal Studies* 8: 235 – 84, 1979.
- Leoni, Bruno*, *Freedom and the Law*, Los Angeles: Nash 1961.
- Lindahl, Erik*, „Positive Lösung der Besteuerung“, Lund 1919, Übersetzt: „Just Taxation: A Positive Solution“, in: R.A. Musgrave, A.T. Peacock (Hrsg.), *Classics in the Theory of Public Finance*. London: Macmillan, 1958.

- Myrdal, Gunnar*, Das politische Element in der nationalökonomischen Doktrinbildung, Berlin, 1932. Amerikanische Übersetzung von Paul Sreeten, *The Political Element in the Development of Economic Theory*. Cambridge: Harvard University Press 1934.
- North, Douglas C.*, *The Structure and Change in Economic History*. New York: Norton 1981.
- Nunnenkamp, Peter*, „The German Model of Corporate Governance. Basic Features, Critical Issues and Applicability to Transition Economies“, in: Kiel Working Paper, Nr. 713, November, Kiel Institute of World Economics 1995.
- Pejovich, S.*, „Towards an Economic Theory of the Creation and Specification of Property Rights“, in: *Review of Social Economy* 30, 1972.
- Posner, Richard A.*, *Economic Analysis of Law*, Aspen Publishers (5<sup>th</sup> edition) 1998.
- Priest, George L.*, „The Common Law Process and the Selection of Efficient Rules“, in: *The Journal of Legal Studies* 6 (1), 1977, S. 65–82.
- Prodhan, Bimal*, „Ownership and Control: an International Perspective“, *Management Research Papers*, Oxford: Templeton College, 1990.
- „Corporate Governance and Long Term Performance“, in: *Management Research Papers*, Oxford: Templeton College, 1993.
- Robbins, Lionel*, *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*. London, 1935
- *Political Economy: Past and Present. A Review of Leading Theories of Economic Policy*. London: Macmillan 1976.
- Rubin, P.H.*, „Why is the common law efficient? in *Journal of Legal Studies* 6: 51–63, 1977.
- Samuelson, Paul A.*, „The Pure Theory of Public Expenditure“, in: *Review of Economics and Statistics* 36, 1954, S. 387–389.
- Schiller, Karl*, „Wirtschaftspolitik“, in: *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, 12, Stuttgart-Tübingen-Göttingen: Fischer-Mohr / Siebeck-Vandenhoeck & Ruprecht 1962, S. 210 ff.
- *Der Ökonom und die Gesellschaft: Das freiheitliche und das soziale Element in der modernen Wirtschaftspolitik*. Stuttgart: Gustav Fischer 1964.
- Schumpeter, Joseph Alois*, „Science and Ideology“, in: *American Economic Review* 39, 1949, S. 1 ff.
- Shleifer, A. / Vishny, R.W.*, „A Survey of Corporate Governance“, in: *The Journal of Finance*, Vol. LII, 1997, S. 737–783.
- Simon, H.*, *Models of Man: Social and Rational*. New York. 1957.
- Smithies, Arthur*, „Economic Welfare and Policy“, in: *Economics and Public Policy: Brookings Lectures 01954*, Washington, D.C., 1955, S. 2 f.
- Staykova, C.*, *Corporate Governance and Mass Privatisation in Central and Eastern Europe*, unveröffentlichte Hauptthese, University of Strathclyde, Glasgow, 1996.
- Tchipev, P. D. / Backhaus J. G. / Stephen, F. H.* (Hrsg.), *Mass Privatisation Schemes in CEE Countries. Implication on Corporate Governance*. Sofia: Gorex Press 1998.
- Tinbergen, Jan*, „The Theory of the Optimal Regime“, in seinen *gesammelten Ausätzen*, Klassen, Koyck & Witteveen (Hrsg.), Amsterdam, 1959.

*Weber, Max*, „Die Objektivität sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis“, in: *Archiv für Sozialwissenschaften und Sozialpolitik*, 1904, S. 22–87.

– „Wissenschaft als Beruf“, in: *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, Tübingen: Mohr/Siebeck 1951 (2).

*Wicksell, Knut*, „Über ein neues Prinzip der gerechten Besteuerung“, in: *Finanztheoretische Untersuchungen*. Jena: Gustav Fischer, 1896.

*Williamson, O. E.*, *Markets and Hierarchies*. New York, 1975.

– *The Economic Institutions of Capitalism*, New York, 1985.

# **Alterssicherung und intergenerationelle Umverteilung in kleinen offenen Transformationswirtschaften**

Von Thomas Apolte, Münster

## **A. Entwicklung der Alterssicherungssysteme in den Transformationsländern in den 90er Jahren**

Die Systeme der Alterssicherung in den mittel- und osteuropäischen Transformationsländern (MOEL) stehen gut zehn Jahre nach Beginn der Transformation vor nachhaltigen Problemen. Sie sind einerseits im Großen und Ganzen mit den gleichen demografischen Entwicklungen belastet, die auch in den westlichen Industrienationen bekannt sind und dort Reformbestrebungen ausgelöst haben. Andererseits haben die Alterssicherungssysteme der MOEL aber transformationsbedingt zusätzliche Lasten zu schultern. So ist die Abhängigkeit der Rentner von Zahlungen aus den Rentensystemen wegen der weitgehend fehlenden Möglichkeit zur Vermögensansammlung während der sozialistischen Zeit deutlich größer. Weiterhin sind die Systeme zum Teil – ähnlich wie in den neuen Bundesländern – für Zwecke der Entlastung des Arbeitsmarktes eingesetzt worden, was mitunter erhebliche finanzielle Belastungen mit sich gebracht hat. Schließlich sind die Systeme meist sehr intransparent, und – was noch problematischer ist – es fehlt ein erkennbarer Zusammenhang zwischen geleisteten Beiträgen in der Erwerbsperiode und Rentenzahlungen im Ruhestand. Dadurch wird der ohnehin steuerähnliche Charakter der Beitragsleistungen noch unterstrichen, was die Anreize zur Hinterziehung verstärkt.

Dieser Beitrag soll die zu beobachtenden Reformbestrebungen in den MOEL vor folgendem Hintergrund einordnen und beurteilen:

- Die MOEL befinden sich in einer Phase der Transformation, was vor dem Hintergrund der sozialen Sicherung auch noch zehn Jahre nach dem Zusammenbruch der sozialistischen Systeme von Bedeutung ist. Denn die sozialen Sicherungssysteme wurden im Großen und Ganzen zunächst einmal in die entstehende Marktwirtschaft hinübergerettet und in einem Prozess des „Durchwurstelns“ mehr oder weniger notdürftig am Leben erhalten. Erst ab Mitte der 90er Jahre reiften langsam umfassendere Reformkonzepte heran, von denen die ersten seit dem Ende der 90er Jahre in die Phase der Umsetzung gelangten.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Siehe als Überblick: *Cangiano / Cottarelli / Cubeddu* (1998); *Lodahl / Schrooten* (1998); *Rutkowski* (1999); *Schmähl* (1999); *Schrooten / Smeeding / Wagner* (1999).



- Bei den MOEL handelt es sich um relativ kleine Länder. Dies gilt für die meisten dieser Länder schon mit Bezug auf die Bevölkerungszahl, für alle aber in jedem Falle hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Bedeutung, so dass zumindest ein Teil der MOEL als Preisnehmer mit Blick auf internationale Faktoren zu sehen ist.
- Vor allem die Länder, die in absehbarer Zeit Mitglied der Europäischen Union werden (wollen), zeichnen sich durch einen relativ hohen und wachsenden Offenheitsgrad gegenüber dem Rest der Welt oder doch zumindest gegenüber der EU aus. Dies gilt vor allem für den Handel, zunehmend aber auch für den Faktor Kapital. Ein Beitritt zur EU würde die betreffenden Länder schließlich auch für einen ungehinderten Personenverkehr öffnen.

Im folgenden Abschnitt wird die Situation der Alterssicherungssysteme in einer Reihe von MOEL grob skizziert. Daran anschließend werden Wohlfahrts- und Umverteilungseffekte der in den MOEL vorherrschenden Umlagesysteme generell und vor dem Hintergrund einer steigenden Haushaltsmobilität betrachtet. Dies mündet schließlich in einen kurzen Überblick über mögliche Reformoptionen für die MOEL.

## **B. Die Lage der Alterssicherungssysteme in den MOEL zur Jahrtausendwende**

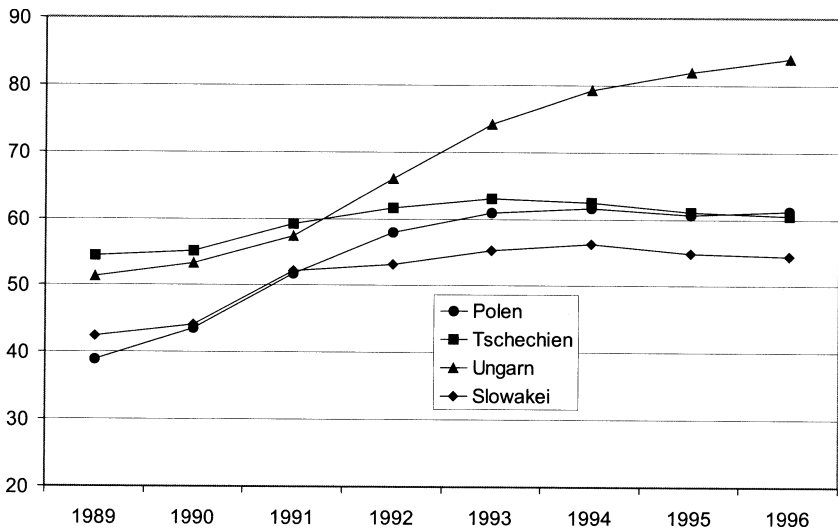
Die frühe Transformationsphase hat zu einem scharfen Rückgang der Produktion in den MOEL geführt. Aus diesem Grunde gerieten die sozialen Sicherungssysteme in die Zwickmühle, so dass einerseits die Finanzierung der Alterssicherung auf Grund der zurückgehenden Bemessungsgrundlagen der Steuern und Beiträge schwierig wurde, andererseits aber ein konstantes Versorgungsniveau als Prozentsatz der Arbeitseinkommen die Transferempfänger in die Armut treiben könnte. Trotz erheblicher Unterschiede zwischen den einzelnen MOEL scheint es aber im Wesentlichen gelungen zu sein, eine untragbare Altersarmut erst einmal zu verhindern (*Cangiano/Cottarelli/Cubeddu*, 1998, S. 17). Das Rentenniveau, verstanden als Rente in Prozent der durchschnittlichen Nettolöhne, rangierte 1997 zwischen 40,3 Prozent in Rumänien und 70,3 Prozent in Polen. Trotz aller Vorsicht wegen der nur bedingt zulässigen internationalen Vergleichbarkeit<sup>2</sup> dieser Zahlen fällt das Rentenniveau in den MOEL damit relativ großzügig aus.

Allerdings kann man auch im Hinblick auf Faktoren, die nichts mit der Bekämpfung der Altersarmut zu tun haben, eine relative Großzügigkeit der Rentensysteme

---

<sup>2</sup> Dies betrifft vor allem die unterschiedlichen Steuer- und Abgabensysteme. Aber auch die im Vergleich zu (West-)Deutschland hohe Erwerbsbeteiligung der Frauen dürfte sich steigernd auf das ausgewiesene durchschnittliche Rentenniveau auswirken, welches aus diesem Grunde für Deutschland insgesamt bei nur 47,7 Prozent lag, während es in Ostdeutschland mit der dort ebenfalls hohen Erwerbsbeteiligung der Frauen zu DDR-Zeiten deutlich höher ausfiel.

feststellen. So lag insbesondere zu Beginn der 90er Jahre das durchschnittliche Rentenzugangsalter zumeist sehr niedrig (*Lodahl/Schrooten*, S. 7 f.). Hinzu kommt, dass die Verrentung mit zunehmender Arbeitslosigkeit während der Transformation – ähnlich wie in Deutschland – zur Entlastung des Arbeitsmarktes eingesetzt wurde. Letzteres gilt insbesondere für Polen, wo der Anteil der Invalidenrentner Anfang der 90er Jahre sprunghaft angestiegen war und wo die Ausgaben für Invalidenrenten im Jahre 1998 über 30 Prozent der gesamten Ausgaben des Rentensystems ausmachten. In Ungarn blieb der Anteil der Invalidenrenten zwar konstant, dafür gab es aber einen starken Anstieg im Bereich des Vorruhestands. Diese Entwicklung hat zu einem rasanten Anstieg der Systemabhängigkeit<sup>3</sup> bis zur Mitte der 90er Jahre geführt, in Ungarn auch darüber hinaus (siehe Abbildung 1).



<sup>1)</sup> Anzahl der Rentner in Prozent der beitragszahlenden Erwerbstätigen

Quelle: *Lodahl/Schrooten* (1998), Tabelle 2; *Schrooten/Smeeding/Wagner* (1999), Tabelle 1.

Abbildung 1: Systemabhängigkeit<sup>1)</sup> der Alterssicherung in den MOEL

Trotz des in Ungarn besonders deutlichen Anstiegs der Systemabhängigkeit sind die Rentenausgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts dort gesunken, während sie in den meisten anderen Ländern gestiegen sind. Dies wird mit gesunkenen Rentenansprüchen vor allem der Frühverrenteten begründet, die sich aus deren nur relativ wenigen Beitragsjahren ergeben (*Simonovitis*, 1999, S. 213 ff.). Tatsächlich ist das Rentenniveau in Ungarn zwischen 1990 und 1997 von etwa 66 auf gut 58 Prozent des Nettolohns gesunken. In anderen Ländern – und hier insbesondere in

<sup>3</sup> Die Systemabhängigkeit ist das Verhältnis von Rentnern zu Beitragszahlern.

Polen und Slowenien – ist der Anteil der Rentenzahlungen am BIP dagegen drastisch gestiegen. Hier mussten die Erwerbsunfähigkeits- und Frührentner nicht – wie in Ungarn – entsprechende Abschläge wegen der kleinen Zahl der Beitragsjahre hinnehmen. Im Gegenteil: In Polen wurden ältere Beschäftigte bewusst mit großzügigen Renten zum Übergang in den Ruhestand angereizt. In der Konsequenz stieg sowohl das Rentenniveau als auch die Systemabhängigkeit, und die Rentenausgaben stiegen zwischen 1990 und 1997 von 8,7 auf 14,3 Prozent des BIP. Entsprechend steht Polen mit 45 Prozent auch an der Spitze bei den Beitragsätzen.

*Tabelle 1*  
**Situation der Alterssicherung in MOEL**

Land	Rentenausgaben in Prozent des BIP		Beitrags- sätze	Renten- niveau <sup>3)</sup>
	1990	1997	1997	1997
Bulgarien	8,7	7,5	22,0	65,6
Tschechische Republik	7,9	8,9	26,0	58,3
Estland	k.A.	7,3	20,0	41,4
Ungarn	10,5 <sup>1)</sup>	7,8	31,0	58,4
Lettland	5,5	10,7	33,3	52,5
Litauen	k.A.	6,5	23,5	42,3
Polen	8,7	14,3	45,0	70,3
Rumänien	7,9	5,3	25,5	40,3
Slowenien	9,3 <sup>1)</sup>	14,4	38,0	67,5
Slowakische Republik	7,4	8,2	27,5	60,8
Durchschnitt Trafo-Länder	8,4	9,1	29,2	52,6
Bundesrepublik Deutschland	7,5 <sup>1)</sup>	9,1 <sup>4)</sup>	20,3	47,7 <sup>4)</sup>

<sup>1)</sup> 1991

<sup>2)</sup> Verhältnis von Rentnern zu Beitragszahlern

<sup>3)</sup> Verhältnis der durchschnittlichen Renten zu den durchschnittlichen Nettolöhnen; Ungarn: Verhältnis der durchschnittlichen Renten zu den durchschnittlichen Bruttolöhnen

<sup>4)</sup> 1995

*Quellen:* Schmähl (1999), Tabellen 3, 4, 5 und 6; Cangiano/Cottarelli/Cubeddu (1998), Tabelle 4; Lohdahl/Schrooten (1998), Tabelle 3; BMA (1996), S. 139. Deutsche Bundesbank (lfd. Jge.).

Nun sind dies erst die Rahmenbedingungen der Finanzierung der gegenwärtigen Altersrenten. Neben den transformationsbedingten sind auf mittlere und lange Sicht aber vor allem die demografischen Faktoren zu beachten, die sich im Wesentlichen ähnlich darstellen wie in den westlichen Industrieländern, allerdings mit unterschiedlicher Intensität. Während Polen und die Slowakische Republik

eine vergleichsweise „junge“ Altersstruktur aufweisen, ist die Altersstruktur in Bulgarien, Estland und Slowenien ähnlich problematisch wie in Deutschland (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2

### Demografische Faktoren der Alterssicherung

Land	Demografisches Verhältnis der Abhängigkeit <sup>1)</sup>	Demografisches Verhältnis der Abhängigkeit <sup>1)</sup>	Anteil der bis 20-Jährigen an der Bevölkerung
	1998	2020	1998
Bulgarien	0,386	0,473	26,45
Tschechische Republik	0,319	0,503	25,33
Estland	0,359	0,451	26,67
Ungarn	0,354	k. A.	25,76
Lettland	0,367	0,442	26,12
Litauen	0,330	0,389	27,91
Polen	0,299	0,426	29,97
Rumänien	0,313	k.A.	31,12
Slowenien	0,323	0,492	24,48
Slowakische Republik	0,277	0,381	29,63
Durchschnitt Trafo-Länder	0,333	0,445	27,34
Bundesrepublik Deutschland	0,384	0,531	21,34

<sup>1)</sup> Verhältnis der über 60-Jährigen zu den 20 – 59-Jährigen

Quellen Schmähl (1999), Tabellen 9 und 10; Statistisches Bundesamt (1996).

In jedem Land wird sich aber in den kommenden 20 Jahren ein mehr oder weniger deutlicher Anstieg der demografischen Abhängigkeit ergeben, der verstanden wird als das Verhältnis der über 60-Jährigen zu den 20- bis 59-Jährigen. Auf lange Sicht kann der Anteil der heute bis 20-Jährigen an der Gesamtbevölkerung einen groben Einblick in die Entwicklung der Altersstruktur über 2020 hinaus geben. Die MOEL sehen sich also neben dem transformationsbedingten Reformdruck ähnlich wie die traditionellen Industrieländer auch einem demografisch bedingten Reformdruck ausgesetzt. Der Übergang zur Marktwirtschaft und die damit verbundene Rückverlagerung der Verantwortung über die Kindererziehung vom Staat und von den Betrieben auf die privaten Haushalte sowie die damit verbundenen Probleme bei der Vereinbarung von Familie und Beruf könnten diesen Trend in den kommenden Jahren noch einmal deutlich beschleunigen. Dies wird ein Thema des folgenden Abschnitts sein, in dem die Wohlfahrts- und Verteilungseffekte der bestehenden Umlagesysteme näher beleuchtet werden.

### C. Private und öffentliche Umlagesysteme: Externe Effekte, intergenerationelle und intragenerationelle Umverteilung

Wenn es um Effizienz- und Verteilungseffekte verschiedener Systeme der Alterssicherung geht, so werden gerne die Renditen des Umlageverfahrens sowie des Kapitaldeckungsverfahren berechnet und miteinander verglichen. Dabei wird die Rendite jeweils definiert als der Barwert aller zu erwartenden Rentenzahlungen in Prozent des auf denselben Zeitpunkt berechneten Barwerts der Beitragsleistungen. Höhere Renditen des einen oder anderen Verfahrens deuten dann auf eine Überlegenheit des betreffenden Verfahrens aus wohlfahrtstheoretischer Sicht hin.<sup>4</sup> Umgekehrt wird vor allem aus sehr geringen Renditen des Umlageverfahrens – wie sie etwa gegenwärtig in Deutschland anfallen – auf eine ausgeprägte Umverteilung zu Ungunsten der gegenwärtigen Beitragszahlergeneration geschlossen. Im Folgenden wird diese Sicht als zumindest irreführend verworfen, weil die Definition der Rendite im Falle des Umlageverfahrens ebenfalls irreführend ist.

Die gängige Definition der Rendite eines Umlageverfahrens leitet sich aus der Budgetgleichung eines solchen Rentensystems ab. Für ein vereinfachtes Modell eines über zwei Perioden  $t$  und  $t-1$  laufenden Rentensystems mit konstantem Beitragssatz lautet die Budgetgleichung:

$$(1) \quad P_t \cdot N_{t-1} = b \cdot w_t \cdot N_t; \text{ oder } \frac{P_t}{b} = w_t \cdot \frac{N_t}{N_{t-1}}$$

Dabei gibt  $P_t$  die Renten pro Rentner an und  $N_{t-1}$  die Anzahl der Rentner in  $t$ , die gleich der Anzahl der Erwerbstätigen in  $t-1$  ist. Der Beitragssatz der Erwerbstätigen wird mit  $b$  bezeichnet, und der Lohnsatz der Erwerbstätigen in Periode  $t$  lautet  $w_t$ . Die rechte Seite von (1) gibt das Rentenniveau des Systems wieder. Wird die Gleichung um den Lohnsatz  $w_{t-1}$  erweitert, den die Rentner in Periode  $t-1$  als Erwerbstätige erzielen, so ergibt sich unmittelbar die Rendite  $r_t^\mu$  des Systems für die  $N_{t-1}$  Rentner in Periode  $t$ :

$$(2) \quad r_t = \frac{P_t}{b \cdot w_{t-1}} - 1 = \frac{w_t}{w_{t-1}} \cdot \frac{N_t}{N_{t-1}} - 1.$$

Weil die Wachstumsrate der Löhne  $g_w$  und der Bevölkerung  $g_N$  definiert sind als  $g_w \equiv (w_t/w_{t-1}) - 1$  bzw.  $g_N \equiv (N_t/N_{t-1}) - 1$ , kann (2) auch geschrieben werden als:

$$(3) \quad r_t^\mu = (g_N + 1) \cdot (g_w + 1) - 1.$$

<sup>4</sup> Aaron (1966); siehe auch Ribhegge (2000), S. 66 ff.

Unter *Ceteris-paribus*-Annahmen ergibt sich die Rendite schließlich bei konstantem Lohn als

$$(4) \quad r_t^u = g_N,$$

womit sie – bei konstanter Erwerbsbeteiligung und Abwesenheit von Arbeitslosigkeit – dem Bevölkerungswachstum entspricht. Bei konstanter Bevölkerung lautet sie hingegen

$$(5) \quad r_t^u = g_W$$

und entspricht damit dem Lohnwachstum. Letzteres ist bei konstanter Lohn- und Staatsquote identisch mit dem Wirtschaftswachstum, welches bei Gültigkeit der „goldenen Regel der Akkumulation“ dem Zinssatz entspricht. Da der Zinssatz die Rendite des Kapitaldeckungsverfahrens angibt, sind bei konstanter Bevölkerung und bei Gleichheit von Zins und Wirtschaftswachstum die Renditen von Kapitaldeckungs- und Umlageverfahren identisch. In der Regel wird der Zins sich allerdings – zumindest längerfristig – oberhalb des Wirtschaftswachstums einpendeln und insofern bereits bei konstanter Bevölkerung eine Überlegenheit des Kapitaldeckungsverfahrens signalisieren. Allerdings können unter diesen Bedingungen Risikoerwägungen durchaus noch für das Umlageverfahren sprechen (siehe etwa *Hauenschild* 2000), so dass die Bürger sich bei einer freien Wahl des Systems möglicherweise durchaus für das Umlageverfahren entscheiden würden.

Für sich genommen gibt Gleichung (5) insofern kaum ein Kriterium für das eine oder andere Verfahren her. Interessanter ist daher Gleichung (4), die einen bemerkenswerten Renditebestandteil wiedergibt. Hierzu sei einmal angenommen, das Wirtschaftswachstum entspreche genau dem Zinssatz. Dann würde jedes Bevölkerungswachstum wegen  $g_N > 0$  zu Renditen des Umlageverfahrens führen, die oberhalb des Kapitalmarktzins liegen. Versteht man den Kapitalmarktzins als Opportunitätskosten, dann generiert das Umlageverfahren bei wachsender Bevölkerung ökonomische Renten, die – so scheint es zumindest – niemand bezahlen muss; sie fallen gewissermaßen wie „Manna vom Himmel“. Man spricht in diesem Zusammenhang auch von einer biologischen Verzinsung (*Samuelson* 1958). Jede Generation ist größer als die vorherige, so dass sich die zu zahlenden Renten jeweils auf eine immer größere Zahl an Erwerbstätigen verteilen. Erst wenn das System irgendwann einmal abgeschafft werden sollte, wird die letzte Generation schließlich die Zeche zahlen, weil sie zwar für ihre Vorgängergeneration noch Beiträge zahlen muss, selbst aber nicht mehr in den Genuss der Rente kommt. Insofern handelt es sich um eine Umverteilung von der letzten Generation zu allen Vorgängergenerationen, wenn es ein stetiges Bevölkerungswachstum gab, und hin zur ersten Generation, wenn die Bevölkerung konstant war.

Dies sind die in der Rentenliteratur gängigen Überlegungen (siehe etwa *Breyer* 1990, Kap. 2; *Homburg* 1988). Sie setzen an der Definition der Rendite des Umlageverfahrens an, wonach diese sich aus dem Verhältnis eingezahlter Beiträge zu

erhaltenen Renten bemisst. Das Problem dieser Definition ist, dass die Beiträge ökonomisch gesehen in keinerlei Beziehung zur späteren Rente stehen, weil mit diesen Beiträgen nur eine intergenerationelle Umverteilung stattfindet, aber keinerlei Investition in Produktionsfaktoren, die in späteren Generationen einmal jene Einkommen generieren können, aus denen sich die Renten dann speisen lassen. Die Definition „behauptet“ damit gewissermaßen eine Investition, die gar nicht stattfindet. Andererseits aber wird das Bevölkerungswachstum als exogene Variable betrachtet. Dabei ist das Bevölkerungswachstum jener Faktor, der die ökonomischen Renten, verstanden als Überschuss über die Opportunitätskosten, generiert. Hier finden Investitionen statt, die im Zuge rententheoretischer Überlegungen nicht erklärt und in der Regel sogar schlichtweg ignoriert werden. Ignoriert wird daher auch, dass diese Investitionen im Umlageverfahren in einer *common pool* fließen, dessen Erträge vollständig sozialisiert werden, so dass praktisch eine hundertprozentige positive Externalität entsteht, die nicht nur erhebliche *intragenerationelle* Verteilungseffekte auslöst, sondern auch systemimmanente Ineffizienzen generiert. Dies sei im Folgenden erläutert.<sup>5</sup>

Renten aus dem Umlageverfahren sind Anteile am Einkommen des Produktionsfaktors Arbeit im Gegensatz zu den Einkommensströmen aus dem Produktionsfaktor Kapital im Falle des Kapitaldeckungsverfahrens. Insofern müsste man im Falle des Umlageverfahrens treffender von einem „Humankapitaldeckungsverfahren“ sprechen (Apolte 1998; Werding 1998; 1998a, S. 231 ff.). Die zur Humankapitaldeckung nötigen Leistungen sind Investitionen in die Kindererziehung  $I_{t-1}^{HK}$  und in die Ausbildung der Kinder  $I_{t-1}^{KE}$ . Diese Leistungen werfen nach Maßgabe des Beitragssatzes der künftigen Erwerbstätigen Erträge ab, deren Barwert im Verhältnis zu den getätigten Investitionen die Rendite der Kindererziehungs- und Ausbildungsleistungen angibt. Die wirklich relevante Rendite des Umlageverfahrens lautet demnach:

$$(6) \quad r_t^u = \frac{b \cdot w_t(I_{t-1}^{HK})}{I_{t-1}^{HK} + I_{t-1}^{KE}} \cdot \frac{N_t(I_{t-1}^{KE})}{N_{t-1}} - 1.$$

Für die Berechnung dieser Rendite spielen die in  $t - 1$  geleisteten Beiträge  $b \cdot w_{t-1}$  an die dann in Ruhestand befindliche Generation überhaupt keine Rolle. Denn diese Beiträge sind nur ein Entgelt für die in  $t - 2$  geleisteten Kindererziehungs- und Ausbildungsleistungen. Dass die üblichen öffentlichen Systeme der Humankapitaldeckung nicht effizient sein können, wird deutlich, wenn man sie mit einem gedachten privaten System der Humankapitaldeckung vergleicht. Man könnte sich ein solches als Familienverbund vorstellen, in dem von jeder Generation im Erwerbsalter ein im Zeitablauf konstanter Beitrag  $b$  am Arbeitseinkommen für die dann im Ruhestand befindlichen Angehörigen erwartet wird. Für jeden Rentner fällt in der Rentenperiode analog zu Gleichung (1) die folgende Rente an:

<sup>5</sup> Siehe im Folgenden Werding (1998).



$$(7) \quad p_t = b \cdot w_t(I_{t-1}^{HK}) \cdot n_t(I_{t-1}^{KE}) ,$$

wobei  $n_t$  die Zahl seiner persönlichen Nachkommen angibt. Statt Kindererziehungs- und Ausbildungsleistungen aufzuwenden, könnte er grundsätzlich auch in Realkapital investieren und über die daraus erwirtschafteten Zinsen seine Rente finanzieren. Eine „biologische Rente“ auf der Basis der oben erwähnten biologischen Verzinsung entsteht demnach dann, wenn die Investitionen in Kindererziehung und Humankapital größere Erträge abwerfen als eine Anlage der entsprechenden Summe am Kapitalmarkt. Die biologische Rente lässt sich daher definieren als:

$$(8) \quad BR_t \equiv b \cdot w_t(I_{t-1}^{HK}) \cdot n_t(I_{t-1}^{KE}) - r \cdot (I_{t-1}^{KE} + I_{t-1}^{HK})$$

wobei  $r \cdot (I_{t-1}^{KE} + I_{t-1}^{HK})$  die Opportunitätskosten einer Investition in Humankapital und Kindererziehung darstellen. Die Bedingungen erster Ordnung für die optimale Höhe der Investitionen in Humankapital und Kindererziehung lauten demnach:

$$(9) \quad b \cdot n_t \cdot \frac{\partial w_t}{\partial I_{t-1}^{HK}} = r ;$$

und

$$(10) \quad b \cdot w_t \cdot \frac{\partial n_t}{\partial I_{t-1}^{KE}} = r .$$

Es werden also so lange Investitionen in Kindererziehung und Ausbildung getätigt, bis die Grenzerträge dieser Investitionen dem Marktzinssatz entsprechen. Diese Bedingungen müssen nun mit jenen Bedingungen verglichen werden, die sich in einem öffentlichen System der Humankapitaldeckung ergeben, in dem die Erziehungs- und Ausbildungsleistungen in einen *common pool* eingehen, aus dem sämtliche Rentenzahlungen finanziert werden. Weil die Rentner in  $t$  mit  $i = 1, 2, \dots, m, \dots, N_{t-1}$  bezeichnet werden können, wird sich die Rente des  $m$ -ten Rentners folgendermaßen bemessen:

$$(11) \quad p_{tm} = \frac{b}{N_{t-1}} \cdot \left[ \sum_{i=1}^{N_{t-1}} w_{ti} \cdot n_{ti} + w_{tm}(I_{t-1m}^{HK}) \cdot n_{tm}(I_{t-1m}^{KE}) \right] ; \text{ für } i \neq m .$$

Entsprechend lautet die biologische Rente  $BR_{tm}$  des  $m$ -ten Rentners analog zu (8):

$$(12) \quad BR_{tm} = \frac{b}{N_{t-1}} \cdot \left[ \sum_{i=1}^{N_{t-1}} w_{ti} \cdot n_{ti} + w_{tm}(I_{t-1m}^{HK}) \cdot n_{tm}(I_{t-1m}^{KE}) \right] - r \cdot (I_{t-1m}^{HK} + I_{t-1m}^{KE}) \text{ für } i \neq m .$$

Die Bedingungen erster Ordnung mit Blick auf die optimale Höhe der Investitionen in Kindererziehung und Ausbildung lauten schließlich abweichend von Gleichungen (9) und (10):

$$(13) \quad \frac{b}{N_{t-1}} \cdot n_{tm} \cdot \frac{\partial w_{tm}}{\partial I_{t-1m}^{HK}} = r ;$$

sowie

$$(14) \quad \frac{b}{N_{t-1}} \cdot w_{tm} \cdot \frac{\partial n_{tm}}{\partial I_{t-1m}^{KE}} = r .$$

Ein Vergleich dieser Bedingungen mit den Bedingungen (9) und (10) eines privaten Umlagesystems zeigt, dass der Beitragssatz im öffentlichen System anders als im privaten System nur zu jenem Bruchteil in die Kalkulation eingeht, der der Zahl  $N_{t-1}$  der Beitragszahler in  $t - 1$  entspricht. Dies ist eine typische positive Externalität, wie sie durch Allmendegüter ausgelöst wird. Wenn die Zahl  $N_{t-1}$  der Beitragszahler sehr groß wird, verschwindet der Anreiz zur Investition in Kindererziehung und Ausbildung vollständig. In jedem Falle bleiben diese Investitionen unterhalb ihres Optimums. Dies gilt allerdings nur hinsichtlich jener Anreize, die mit der Investition in die eigene Altersvorsorge verbunden sind. Was bei einer großen Zahl an Rentnern verbleibt, sind Anreize, die sich aus dem Konsumgutcharakter der Kinder im *Beckerschen* (*Becker* 1960; 1991) Sinne ergeben.

Ungeachtet der Konsumguteigenschaften der Kinder wird aber der Übergang von einem privaten Umlagesystem – vorstellbar nur als eine hinreichend bindungsfähige Familienstruktur – zu einem öffentlichen Umlagesystem immer dazu führen, dass *ceteris paribus* die Investitionen in Kindererziehung und Ausbildung sinken. Dies wird sich in einem Rückgang der Fertilität und/oder in einer Verminderung der Humankapitalinvestitionen in die eigenen Kinder niederschlagen. Folgt man dem *Beckerschen* Ansatz, so wird der Übergang von einem privaten zu einem öffentlichen Umlagesystem im Zusammenspiel mit der von *Becker* vermuteten Verlagerung von der Kinderquantität auf die Kinderqualität bei steigendem Wohlstand eher zu einem Rückgang der Fertilität führen. Genau das ist seit Anfang der 70er Jahre in den westlichen Industrieländern und – wenngleich etwas abgeschwächt – auch in den MOEL zu beobachten.

Bei konstanten Beitragssätzen führt eine sinkende Fertilität zu einem Absinken des Rentenniveaus. Fällt die Nettoerproduktionsrate<sup>6</sup> dabei unter einen Wert von eins, so nimmt die biologische Rente negative Werte an. So betrachtet ist ein demografisch bedingter Rückgang des Rentenniveaus nichts, was „vom Himmel“

<sup>6</sup> Die Nettoerproduktionsrate gibt die Zahl jener weiblichen Nachkommen einer Frau an, die mindestens das Alter der Mutter zum Zeitpunkt ihrer Geburt erreichen. Gesamtgesellschaftlich gesehen reflektiert diese Zahl damit in etwa die durchschnittliche Zahl jener Kinder pro Person, die erwachsen werden und damit selbst Kinder haben können.

fällt, sondern lediglich ein Reflex auf die Investitionstätigkeit der jeweiligen Rentnergeneration während der Zeit ihrer Erwerbstätigkeit; und diese ist wiederum das Ergebnis eines Defekts im Rentensystem. Dies gilt im Übrigen auch mit Blick auf die Investitionen in Realkapital, welche grundsätzlich die fehlenden Humankapitalinvestitionen ausgleichen könnten. Da aber auch diejenigen, die nicht in Humankapital investiert haben, später aus dessen Rückflüssen eine Rente beziehen, werden gerade deren Investitionen in Realkapital, zu denen sie grundsätzlich zum Zwecke ihrer Altersvorsorge einen Anreiz haben, hinter dem Optimum zurückbleiben.

Vor diesem Hintergrund betrachtet sind auch die Überlegungen zur intra- und intergenerationellen Umverteilung etwas anders zu sehen. Da nämlich die Rentenzahlungen immer nur ein Rückfluss aus Investitionen in Kindererziehung und Ausbildung sind, erfolgt keine Umverteilung von der letzten Generation, die noch Zahlungen an das Umlagesystem leistet, an die erste Generation, die Leistungen im Rahmen des Umlagesystems erhalten hat. Vielmehr sind die relevanten Umverteilungsströme in Abhängigkeit von der Ausgestaltung folgendermaßen zu sehen:

- Bei konstantem Beitragssatz werden die Rückflüsse aus Investitionen unabhängig von den einzelwirtschaftlichen Investitionen in Kindererziehung und Ausbildung ausgezahlt. Damit wird eine Umverteilung vorgenommen von jenen, die solche Investitionen geleistet haben, zu jenen, die solche Investitionen nicht geleistet haben. Es handelt sich also um eine reine intragenerationelle Umverteilung, und zwar mit der Folge der oben beschriebenen Anreiz- und Effizienzeffekte.
- Bei konstantem Rentenniveau werden Rentenzahlungen unabhängig von den einzelwirtschaftlichen und unabhängig von den gesamtwirtschaftlichen Investitionen in die Zahl der Kinder geleistet. Die absolute Höhe der Rente ist aber wiederum abhängig von der Höhe der gesamtwirtschaftlichen, nicht jedoch der einzelwirtschaftlichen Investitionen in die Ausbildung der Kinder. Es erfolgt damit wiederum eine intragenerationelle Umverteilung von jenen, die in Zahl und Ausbildung von Kindern investiert haben, hin zu jenen, die keine solche Leistungen erbracht haben. Zusätzlich erfolgt aber eine intergenerationelle Umverteilung von den jeweiligen Nachkommen an die jeweilige Elterngeneration. Diese Umverteilung verschärft noch einmal die oben beschriebenen Ineffizienzen, weil die Zahl der Nachkommen einer Generation insgesamt auf das Rentenniveau keine Auswirkungen hat. Diese Effizienzverluste dürften allerdings weniger bedeutsam sein, weil die Zahl der Nachkommen auch bei konstantem Beitragssatz in einen *common pool* eingeht, so dass sich das Anreizproblem durch die Möglichkeit einer Erhöhung der Beitragssätze nur noch unwesentlich verschärft.

Resümierend kann festgehalten werden, dass ein öffentliches Umlagesystem mit in erster Linie intragenerationellen, bei konstantem Rentenniveau aber auch inter-

generationellen Umverteilungen verbunden ist. Diese Umverteilungen haben grundsätzlich nichts mit einer – möglicherweise im Rahmen eines Rentensystems beabsichtigten – Umverteilung von reichen zu armen Personengruppen zu tun. Sie können daher auch nicht mit einer der gängigen Gerechtigkeitsnormen begründet werden, sondern sind im Prinzip nichts als ein unintendiertes Nebenprodukt eines spezifischen Rentensystems. Da bereits diese unintendierte und unsystematische Umverteilung empfindliche Effizienzverluste verursacht, dürfte sie den Spielraum für weitere intendierte Umverteilungen – etwa von reich nach arm – von vornherein begrenzen. Dies gilt zumindest, so lange die intendierten Umverteilungen in ihren Wohlfahrtseffekten kompensatorisch zu den unintendierten Umverteilungen wirken. Zu dieser Annahme gibt es allerdings keinerlei Grund.

Es gibt nun grundsätzlich zwei Möglichkeiten, den unintendierten Umverteilungseffekten und den daraus resultierenden negativen Wohlfahrtswirkungen zu begegnen. Man könnte auf das Umlagesystem ganz – oder doch so weit dies möglich ist – verzichten, oder man könnte das öffentliche Umlagesystem in ein privates Umlagesystem (zurück-)überführen. Letzteres ist in den vergangenen Jahren verschiedentlich gefordert worden (*Apolte 1998; Sinn 1997; Werding 1998; 1998a*). Da eine solche Zurücküberführung aber nicht darin bestehen kann, überkommene Strukturen der Großfamilie wiederherzustellen, setzen diese Ansätze darauf, Rentenzahlungen im Alter bei zeitlich grundsätzlich unveränderlichen Beitragssätzen von den individuellen Beiträgen zur Humankapitalbildung abhängig zu machen. Dabei kann sich die Humankapitalbildung sowohl nach der Zahl der Nachkommen als auch nach der Höhe der geleisteten Beiträge zur Ausbildung der jeweils nachfolgenden Generation bemessen. Insofern handelt es sich um ein schwieriges Unterfangen, weil es erfordert, alle steuerfinanzierten staatlichen Beiträge zur Ausbildung zu erfassen und sodann individuellen Steuerzahlern zuzuordnen. Eine hinreichend zielgenaue Zuordnung würde es daher wohl erfordern, alle Bildungsausgaben des Staates über ein Beitragssystem zu finanzieren, in das künftige Rentner einzahlen. Was daraus entstünde, wäre zwar kein wirklich privates Umlagesystem im Sinne etwa einer hinreichend bindungsfähigen Familienstruktur. Es wäre aber in der Wirkung das Gleiche, so dass man es ein quasi-privates Umlagesystem nennen kann.

In einem quasi-privaten Umlagesystem werden laufende Beiträge zur Rentenfinanzierung nicht als Investitionen verbucht. Vielmehr sind diese Beiträge nichts anderes als eine Vergütung für die Erziehungs- und Ausbildungsinvestitionen der Vorgängergeneration und daher auch von allen Erwerbstätigen unabhängig davon zu zahlen, ob und in welcher Höhe diese selbst einmal eine Rente aus dem System beziehen werden. Im Gegensatz zu den eigenen – in dem System zu verbuchenden und anzurechnenden – Investitionen in Kindererziehung und Ausbildung, die nunmehr in aktuarisch faire Versicherungsleistungen umgesetzt werden, nehmen die Rentenbeiträge damit reinen Steuercharakter an. Hierin liegt ein ernsthaftes Problem der Option, das Umlagesystem mit Hilfe des Übergangs von seiner öffentlichen zu einer quasi-privaten Variante so zu verbessern, dass unintendierte Um-

verteilungs- und Wohlfahrtseffekte vermieden werden. Denn gerade in den Transformationsländern machen die Renten bis zu 45 Prozent der Bruttolöhne aus, und selbst in der Bundesrepublik Deutschland handelt es sich um knapp 20 Prozent. Beiträge in dieser Höhe mit reinem Steuercharakter werden immer zu empfindlichen Effizienzverlusten führen, die im Augenblick – etwa in der Bundesrepublik Deutschland – wegen ihres nur teilweisen Steuercharakters zumindest weniger gravierend ausfallen dürften.

Diese Problematik erhält noch einmal eine etwas andere Bedeutung, wenn die Haushalte in ihrer Eigenschaft als Anbieter des Faktors Arbeit mobil werden. Dies soll im folgenden Abschnitt näher untersucht werden, und zwar getrennt nach dem üblichen öffentlichen Umlagesystem und dem in diesem Abschnitt skizzierten quasi-privaten Umlagesystem.

## **D. Öffentliche und quasi-private Umlagesysteme bei hoher Haushalts- und Kapitalmobilität**

Die Einführung eines öffentlichen Umlageverfahrens wird in der Regel einen Abwanderungsanreiz ausüben, theoretisch ist aber auch ein Zuwanderungsanreiz möglich. Allerdings wirken beide nur einmalig und verändern damit die Systemabhängigkeit nicht nachhaltig. In einem quasi-privaten Umlagesystem kommt es eindeutig zu einem Abwanderungsdruck, und zwar weil die geleisteten Rentenbeiträge selbst keinen eigenen Rentenanspruch mehr begründen und damit Steuercharakter annehmen. Zunächst seien im Folgenden die Wirkungen der Haushaltsmobilität auf ein öffentliches Umlagesystem traditioneller Prägung untersucht.

### **I. Das öffentliche Umlagesystem**

Bewohner eines Landes werden immer dann einem Wanderungsanreiz ausgesetzt, wenn die Wirtschaftspolitik Maßnahmen ergreift, die zu einer Absenkung ihres Einkommens führen. Wie im vorangegangenen Abschnitt sei hierzu der Fall untersucht, in dem alle Einwohner über zwei Perioden leben. In der ersten Periode erwirtschaften sie Arbeitseinkommen, und in der zweiten Periode leben sie von ihrer Rente bzw. von den Ersparnissen aus der ersten Periode. Daher stellt sich die Frage, wie die Einführung eines Umlagesystems das Lebenseinkommen der Einwohner über beide Perioden hinweg beeinflusst. Dies sei im Folgenden für eine kleine Volkswirtschaft mit einem vollständig mobilen Faktor Arbeit in Höhe von  $N_t$  bzw.  $N_{t-1}$ , einem ebenfalls vollständig mobilen Faktor Kapital  $K_t$  und einem vollständig immobilen und damit auch zeitlich konstanten Faktor  $L$  – etwa Land – untersucht (siehe zu ähnlichen Untersuchungen Hange 1999; Haupt/Peters 1999). Die Volkswirtschaft wird wieder über zwei Perioden betrachtet. Die Haushalte

sparen während ihrer Erwerbsperiode in Höhe von  $s_{t-1}$  und legen das Ersparte in einem Kapitalstock außerhalb ihres Landes an.<sup>7</sup> Der Konsum eines repräsentativen Haushaltes, der in  $t - 1$  erwerbstätig ist, während der Erwerbsperiode schreibt sich damit als:

$$(15) \quad X_{t-1} = (1 - b) \cdot w_{t-1} - s_{t-1} ,$$

während sich der Konsum im Alter zusammensetzt als:

$$(16) \quad Z_t = P_t + (1 + r) \cdot s_{t-1} .$$

Als Lebenseinkommen ergibt sich damit, abdiskontiert auf die Periode  $t - 1$ :

$$(17) \quad W_{t-1} = (1 - b) \cdot w_{t-1} + \frac{P_t}{1 + r} .$$

Zur Vereinfachung sei angenommen, dass der Faktor Land den inländischen Unternehmen gehöre, die auch die anfallenden Landrenten als Residualeinkommen beziehen.<sup>8</sup> Bei gewinnmaximierenden inländischen Unternehmen und vollständigem Wettbewerb am Arbeitsmarkt ergibt sich ein Gleichgewicht am Arbeitsmarkt bei:

$$(18) \quad w_{t-1} = F_{N_{t-1}} ,$$

wobei  $F_{N_{t-1}}$  die Grenzproduktivität der Arbeit angibt.

Setzt man nun Gleichung (1) aus dem zweiten Abschnitt und Gleichung (18) in die Gleichung des Lebenseinkommen (17) ein, so ergibt sich hieraus:

$$(19) \quad W_{t-1} = (1 - b) \cdot F_{N_{t-1}}(N_{t-1}, K_{t-1}, L) + \frac{b \cdot F_{N_t}(N_t, K_t, L)}{1 + r} \cdot \frac{N_t}{N_{t-1}} ,$$

wobei berücksichtigt ist, dass die Grenzproduktivitäten der Arbeit  $F_{N_{t-1}}$  und  $F_{N_t}$  in  $t - 1$  und  $t$  von den jeweiligen Einsätzen des Faktors Arbeit  $N_{t-1}$  bzw.  $N_t$ , des Faktors Kapital  $K_{t-1}$  bzw.  $K_t$  und des Faktors Land  $L$  abhängen. Nun hängt die Höhe des Arbeitsangebotes  $N_t$  *ceteris paribus* auch vom Fertilitätsverhalten der inländischen Bevölkerung ab. Dabei wirkt die Einführung eines Umlageverfahrens tendenziell – wie beschrieben – negativ auf die Zahl der inländischen Nachkommen und damit auf das inländische Arbeitsangebot. Andererseits hängt das Arbeitsangebot  $N_t$  in  $t$  ebenso wie das Arbeitsangebot  $N_{t-1}$  in  $t - 1$  von Wande-

<sup>7</sup> Dies vereinfacht die Überlegungen, ändert aber bei ebenfalls hoher Mobilität des Faktors Kapital nichts an den Ergebnissen.

<sup>8</sup> Zu einer näheren Betrachtung der Effekte, die sich aus der Migration von Beitragszahlern zu Rentenversicherung auf die Landrenten ergeben, wenn die Rentner Besitzer dieses Faktors sind, siehe Hange (1999).

rungsbewegungen des Faktors Arbeit ab, die ihrerseits ein Reflex auf Veränderungen des Lebenseinkommens sind.

Letztendlich wird die freie Wanderung im Falle eines kleinen Landes aber immer dazu führen, dass die jeweilige inländische Bevölkerung so lange ab- oder zuwandert, bis das inländische Lebenseinkommen dem international üblichen Niveau  $W_{t-1}^*$  genau entspricht. Dabei ist zu beachten, dass eine Zuwanderung die Grenzproduktivität der Arbeit und damit den Lohnsatz verringert und eine Abwanderung die Grenzproduktivität und damit den Lohnsatz erhöht. Das inländische Lebenseinkommen entspricht dem international üblichen Lebenseinkommen genau dann, wenn die inländische Grenzproduktivität, zuzüglich des in der Erwerbsperiode zu zahlenden Rentenbeitrags und abzüglich des Barwerts der künftigen Renten, gerade so groß ist wie das internationale Lebenseinkommen.

So lange der Beitragssatz  $b$  sich nicht ändert, wird es bei gleichem zeitlichen Produktivitätsfortschritt im Inland wie im Ausland zu keinen Wanderungen kommen. Verändert sich der Beitragssatz in einer Periode, so wird das dadurch tangierte inländische Lebenseinkommen in der Periode der Beitragssatzveränderung zu einer einmaligen Zu- oder Abwanderung führen, je nachdem, ob die Beitragssatzänderung das Lebenseinkommen erhöht oder verringert. Die dadurch sich neu einstellende Bevölkerungszahl wird dann aber in allen Folgeperioden wieder konstant bleiben, bis der Beitragssatz neuerlich verändert wird (siehe *Hange* 1999).

Damit bleibt das Verhältnis  $N_t/N_{t-1}$  immer konstant gleich eins, weil eine Beitragsveränderung zwar per Abwanderung das Arbeitsangebot  $N_{t-1}$  verändert, in gleichem Maße aber auch das Arbeitsangebot  $N_t$ . Auch ein Geburtenrückgang in  $t-1$  wird das Verhältnis  $N_t/N_{t-1}$  nicht dauerhaft verändern. Denn ein fertilitätsbedingt absinkendes Verhältnis  $N_t/N_{t-1}$  erhöht die inländische Grenzproduktivität und induziert darüber eine Zuwanderung, die so lange anhält, bis das Verhältnis wieder gleich eins ist. Wenn der so ermittelte gleichgewichtige Wert des Arbeitsangebotes mit  $N^*(b)$  bezeichnet wird, vereinfacht sich Gleichung (19) zu:

$$(19a) \quad W_{t-1} = (1-b) \cdot F_{N_{t-1}}(N^*(b), K_{t-1}, L) + \frac{b \cdot F_{N_t}(N^*(b), K_t, L)}{1+r} = W_{t-1}^* .$$

Die Einführung eines öffentlichen Umlagesystems drückt sich darin aus, dass der Beitragssatz  $b$  von null auf einen positiven Wert ansteigt. Da sich  $W_{t-1}$  immer dem weltweit üblichen Niveau anpasst, wird die Einführung des öffentlichen Umlagesystems diesen Wert nicht verändern, so dass gilt:

$$(20) \quad \frac{\partial W_{t-1}}{\partial b} = (1-b) \cdot F_{NN_{t-1}} \cdot \frac{dN^*}{db} - F_{N_{t-1}} + \frac{b \cdot F_{NN_t}}{1+r} \cdot \frac{dN^*}{db} + \frac{F_{N_t}}{1+r} = 0 .$$

Entsprechend umgestellt ergibt sich die Wirkung der Einführung eines öffentlichen Umlagesystems als:



$$(21) \quad \frac{dN^*}{db} = \frac{F_{Nt-1} - \frac{F_{Nt}}{1+r}}{(1-b) \cdot F_{NNt-1} + b \cdot \frac{F_{NNt}}{1+r}}.$$

Ob die Einführung eines öffentlichen Umlagesystems zu einer Zu- oder Abwanderung führt, ist gemäß Gleichung (21) nicht eindeutig zu bestimmen. Dies ist auch nicht verwunderlich, denn es wurde schon gezeigt, dass die Einführung eines öffentlichen Umlagesystems das Lebenseinkommen je nach Parameterkonstellation erhöhen oder auch verringern kann. Da der Nenner von Gleichung (21) eindeutig negativ ist, kommt es darauf an, ob der Zähler positiv oder negativ ist. Demnach kommt es zu einer Abwanderung als Folge der Einführung eines öffentlichen Umlagesystems (also  $dN^*/db < 0$ ), wenn:

$$(22) \quad F_{Nt-1} > \frac{F_{Nt}}{1+r}$$

gilt. Weil im Gleichgewicht  $F_{Nt-1} = w_{t-1}$  und  $F_{Nt} = w_t$  gilt und weil weiter oben bereits  $g_w \equiv (w_t/w_{t-1}) - 1$  definiert wurde, folgt aus Gleichung (22) die Bedingung:

$$(23) \quad r > g_w.$$

Diese Bedingung ist bereits aus dem Zusammenhang mit Gleichung (5) bekannt. Sie gibt im Prinzip an, dass die inländischen Arbeitnehmer immer dann abwandern, wenn der Marktzins oberhalb der Lohnwachstumsrate liegt. Dann nämlich können die Arbeitnehmer im Ausland durch eine Kapitalanlage der eingesparten Rentenbeiträge eine höhere Rendite erzielen.<sup>9</sup> Sofern die „goldene Regel der Akkumulation“ gilt, kommt es weder zu Ab- noch zu Zuwanderung. Nur in dem – makroökonomisch instabilen – Fall, dass der Zins unterhalb der Lohnwachstumsrate liegen sollte, kann die Einführung eines öffentlichen Umlagesystems auch eine Zuwanderung auslösen. Migrationsentscheidungen in der Folge der Einführung eines öffentlichen Umlagesystems hängen demnach allein vom Verhältnis von Zinssatz und Lohnwachstumsrate ab. Die inländische demografische Entwicklung spielt dagegen keine Rolle mehr, weil jede per Geburtenrückgang induzierte Verknappung von Arbeitskräften und damit künftigen Beitragszahlern durch eine kompensatorische Zuwanderung gerade ausgeglichen wird. Abbildung 2 macht dies für den Fall  $r > g_w$  noch einmal deutlich.

---

<sup>9</sup> Hange (1999) kommt in seiner Analyse zu einem eindeutigen Ergebnis dahingehend, dass die Einführung eines (öffentlichen) Umlagesystems *immer* zu einer tendenziellen Absenkung des Lebenseinkommens und daher immer zu Abwanderung führt. Die von ihm suggerierte Eindeutigkeit beruht aber auf einer nur implizit gemachten, stark vereinfachenden Annahme einer stationären Wirtschaft ohne Lohnzuwächse bei dennoch positivem nominalen Zinssatz.

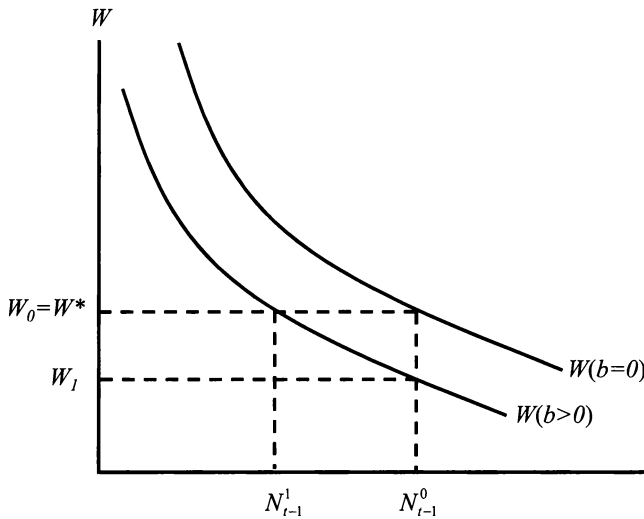


Abbildung 2: Veränderung des Lebensinkommens der Haushalte

Hier ist die Lebensinkommenskurve in Abhängigkeit des Arbeitseinsatzes in  $N_{t-1}$  vor ( $b = 0$ ) und nach  $b > 0$  der Einführung eines öffentlichen Umlagesystems abgetragen. Dabei sei angenommen, dass für jeden gegebenen Arbeitseinsatz  $N_{t-1}$  durch die Einführung des öffentlichen Umlagesystems das Lebensinkommen von  $W_0$  nach  $W_1$  sinkt. Ein Gleichgewicht kann sich zum Lebensinkommen  $W_1$  aber nur dann ergeben, wenn die Haushalte nicht mobil sind. Sobald sie nämlich mobil werden, können sie nur im Lande gehalten werden, wenn ihr Lebensinkommen im Inland mindestens so groß ist wie das international übliche Lebensinkommen  $W^*$ . Sinkt das Lebensinkommen unter  $W^*$ , wie dies durch die Einführung des öffentlichen Umlagesystems in der Grafik gezeigt ist, so löst dies einen Abwanderungsdruck aus. In  $t - 1$  werden genau so lange zusätzliche Haushalte abwandern, bis die Zahl der inländischen Erwerbstätigen von  $N_{t-1}^0$  auf  $N_{t-1}^1$  gefallen ist. Hierüber steigt die Grenzproduktivität der Arbeit und mit ihr der gleichgewichtige Lohnsatz im Inland so lange an, bis das inländische Lebensinkommen wieder das international übliche Maß erreicht hat.

Der Fall  $r > g_w$ , in dem es zu einer Abwanderung kommt, mag der realistischere sein. Berücksichtigt man allerdings eine gewisse Risikoaversion mit Blick auf die private Kapitalmarktanlage, so muss dies nicht unbedingt der Fall sein, weil dann der Kapitalmarktzins um eine Risikokomponente ergänzt werden muss. Wenn es zu einer Abwanderung kommt, so ist diese allerdings einmalig, weil in allen Folgeperioden das neue gleichgewichtige Arbeitsangebot ( $N_{t-1}^1$  in Abbildung 2) konstant bleibt, sofern der Beitragssatz nicht verändert wird. Dabei wird die Beitragslast  $b \cdot N^*$  aber nicht von den mobilen Haushalten getragen, sondern von den im Land verbleibenden immobilis Faktoren. Je weniger davon im Land zur Verfüg-

gung stehen, desto schärfer wird dann die Abwanderung ausfallen. Weil als weitere Produktionsfaktoren neben der Arbeit nur noch das Kapital und das Land zur Verfügung stehen und Kapital stets mindestens so mobil sein dürfte wie Arbeit, bleibt im Prinzip nur noch der Faktor Land als Träger der Beitragslast. Denn die Abwanderung von Arbeitskräften wird die Kapitalrendite ebenso absenken wie die Landrente. Da sich das Kapital seine ursprüngliche Rendite aber seinerseits durch Abwanderung sichern wird, bleibt nur noch die Landrente, aus der die Altersrenten schließlich finanziert werden können. Je geringer dabei die Bedeutung des Produktionsfaktors Land ist, desto kleiner fällt auch der abwanderungsbedingte Anstieg der Grenzproduktivität der Arbeit aus. Die Kurve  $W(b > 0)$  verläuft dann entsprechend flacher, so dass die Abwanderung als Folge einer Beitragserhöhung vergleichsweise drastisch ausfallen wird. Dabei ist aber sicherlich zu bedenken, dass der Grad der Mobilität der Haushalte wohl nirgendwo so groß werden dürfte, dass man – wie in diesen modelltheoretischen Betrachtungen – auch nur annähernd von „vollständiger Mobilität“ sprechen könnte.

Wichtig ist schließlich die Feststellung, dass die Auswirkungen der Externalität, die das öffentliche Umlagesystem mit Blick auf die Investitionen in Kindererziehung und Ausbildung verursacht, durch die Migration genau kompensiert werden. Denn die tendenzielle Verringerung des Arbeitskräfteangebotes, die diese Externalität verursacht, wird durch eine Zuwanderung stets genau ausgeglichen. Der Defekt des öffentlichen Umlagesystems heilt sich gewissermaßen von selbst. Allerdings ist dies nur die halbe Wahrheit. Denn der kompensatorische Bevölkerungszustrom stellt sich nur innerhalb des hier verwendeten Partialmodells und unter der Annahme eines kleinen Landes ein.

Im Prinzip wird die durch das öffentliche Umlagesystem ausgelöste Externalität im Zusammenhang mit Humankapitalinvestitionen nur vom Inland auf das Ausland übertragen. Weil das inländische Rentensystem zu suboptimalen Investitionen in Kindererziehung und Ausbildung führt, bedient man sich im Grunde fertig ausgebildeter ausländischer Arbeitnehmer, wobei die Erziehungs- und Ausbildungskosten ebenfalls im Ausland erbracht wurden. In einem Totalmodell würden diese auf die internationale Ebene gehobenen Externalitäten schnell sichtbar, wobei es entsprechend auch zu weltweit suboptimalen Investitionen in die Kindererziehung und Ausbildung käme. Im Zusammenhang mit den hier zu betrachtenden MOEL ist ein partialanalytisches Modell allerdings durchaus noch angemessen, weil es hier um die von diesen relativ kleinen Ländern im Zusammenhang mit der Transformation betriebene Rentenreformpolitik geht.

## II. Das quasi-private Umlagesystem

Im quasi-privaten Umlagesystem werden die Kosten und Erträge von Investitionen in Kindererziehung und Ausbildung genau zugewiesen. Dennoch wird ein solches System bei vollständiger Mobilität der Haushalte dazu führen, dass es zu

einer teilweisen Abwanderung der Arbeitnehmer kommt. Dies gilt merkwürdigerweise nicht nur für jene, die auf Grund fehlender Investitionen in Kindererziehung und Ausbildung selbst keine Rentenansprüche geltend machen können, sondern – jedenfalls teilweise – auch für die anderen. Der Grund ist, dass der Beitrag  $b$  zum Umlagesystem selbst keine Rentenansprüche mehr begründen darf, weil er in keinem Zusammenhang mit der Höhe und Qualität des künftigen Produktionsfaktors Arbeit steht. Dadurch nimmt dieser Beitrag für alle beteiligten Personen Steuercharakter an und sendet so Abwanderungsanreize aus. Allerdings hat die so induzierte Abwanderung keinen Rückgang des inländischen Arbeitsangebotes zur Folge, weil sie durch Zuzug ausländischer Arbeitnehmer genau ausgeglichen wird. Wohl aber reduziert die Abwanderung einen Rückgang der Zahl der Beitragszahler in das Rentensystem, wodurch sich das System unter realistischen Annahmen letztlich selbst abschaffen wird.

Um die verschiedenen Effekte der Einführung eines quasi-privaten Umlageverfahrens zu untersuchen, sei noch einmal auf das Lebenseinkommen eines Arbeitnehmers, abdiskontiert auf die Periode  $t-1$ , zurückgegriffen. Laut Gleichung (17) setzt sich dies zusammen als:

$$(17) \quad W_{t-1} = (1 - b) \cdot w_{t-1} + \frac{P_t}{1 + r} .$$

In einem quasi-privaten Umlagesystem ergeben sich die Rentenzahlungen  $P_t$  im Alter auf der Basis der Humankapitalinvestitionen in  $t - 1$ . Dabei setzt der Staat durch seine Rentenformel implizit die Rendite  $r_{HK}$  für das investierte Humankapital fest. Daher ergeben sich die Rentenzahlungen als:

$$(24) \quad P_t = r_{HK} \cdot HK_{t-1} .$$

Das Lebenseinkommen aus (17) lässt sich entsprechend umschreiben als:

$$(25) \quad W_{t-1} = (1 - b) \cdot w_{t-1} + \frac{r_{HK}}{1 + r} \cdot HK_{t-1} .$$

Ausländische Arbeitskräfte haben keine im Inland erbrachten Erziehungs- und Ausbildungsinvestitionen genossen. Deshalb können sie auch nicht zur Entrichtung des Rentenbeitrags  $b$  herangezogen werden. Denn dieser ist im quasi-privaten System ja nichts anderes als ein Entgelt für die von der inländischen Bevölkerung erbrachten Leistungen für Erziehung und Ausbildung. Bei vollständiger Mobilität der Arbeitskräfte bieten ausländische Arbeitnehmer ihre Arbeitskraft deshalb auch im Inland zum weltweit üblichen Satz  $w^*$  an, so dass der Bruttolohn am inländischen Arbeitsmarkt ebenfalls auf dieses Niveau herabkonkurriert wird. Im Gleichgewicht gilt demnach  $w_{t-1} = w^*$ , und der staatliche Zwangsbeitrag  $b$  wird daher immer von den Bruttoeinkommen der inländischen Arbeitnehmer bestritten werden müssen. Er kann nicht auf die Arbeitgeber abgewälzt werden.

Für diejenigen, die keine Humankapitalinvestitionen (in welcher Form auch immer) für die nachfolgende Generation geleistet haben, lautet das Lebenseinkommen schlicht  $W_{t-1} = (1 - b) \cdot w_{t-1}$  und ist damit nichts anderes als der um die Zwangsbeiträge  $b \cdot w_{t-1}$  gekürzte Gleichgewichtslohn in der Erwerbsphase. Weil diese Personen im Ausland aber ebenso den ungekürzten Bruttolohn  $w_{t-1} = w^*$  erzielen können, werden sie in jedem Falle abwandern. Dies gilt auch dann, wenn ihr Lohn dort zwar um einen Rentenbeitrag gekürzt wird, dieser Beitrag aber auch ohne geleistete Humankapitalinvestitionen zu Rentenansprüchen in der Zukunft führt. Für diejenigen, die in Humankapital investiert haben, lautet die Bedingung für ein Verbleiben im Inland, dass das Lebenseinkommen gemäß Gleichung (25) mindestens so groß sein muss wie der ausländische Lohn  $w^*$ . Unter Berücksichtigung von  $w_{t-1} = w^*$  lautet die Bedingung daher:

$$(26) \quad \frac{r_{HK}}{1+r} \cdot HK_{t-1} = b \cdot w_{t-1} .$$

Wenn das staatliche Rentenbudget in der Periode  $t$  ausgeglichen sein soll, müssen die Rentenzahlungen  $P_t = r_{HK} \cdot HK_{t-1} \cdot N_{t-1}$  so groß sein wie die in  $t$  anfallenden Beiträge. Nun wird sich aber wegen der Mobilität der Arbeitnehmer ein Teil der in  $t$  erwerbstätigen Personen seiner Beiträge entziehen, indem er ins Ausland abwandert. Dies wird in erster Linie derjenige Teil sein, der seinerseits keine Humankapitalinvestitionen geleistet hat und entsprechend auch keine Rentenansprüche im Inland in  $t + 1$  wird geltend machen können. Daher ist das Aufkommen der Rentenkassen pro Rentner in  $t$  so groß wie:

$$(27) \quad P_t = r_{HK} \cdot HK_{t-1} = b \cdot w_t \cdot \phi \cdot \frac{N_t}{N_{t-1}} ,$$

wobei der Faktor  $\phi$  den Anteil jener Erwerbstätigen angibt, die in  $t$  nicht auswandern werden. Es gilt daher  $0 \leq \phi \leq 1$ . Setzt man nun Gleichung (27) in (26) ein, so ergibt sich hieraus:

$$(28) \quad \phi \cdot \frac{w_t}{w_{t-1}} \cdot \frac{N_t}{N_{t-1}} = 1 + r ,$$

wobei  $N_t/N_{t-1}$  nichts anderes als die Zahl der Nachkommen pro Rentner in  $t$  (bzw. pro Erwerbstätigen in  $t - 1$ ) ist. Wenn diese zur Vereinfachung mit  $\eta_t = N_t/N_{t-1}$  bezeichnet wird, dann ergibt sich nach Umformung aus (25):

$$(29) \quad 1 + r = \phi \cdot \eta_t \cdot (1 + g_w) ,$$

wobei  $g_w = (w_t/w_{t-1}) - 1$ , also die Lohnwachstumsrate ist. Weiter oben wurde bereits erwähnt, dass das Lohnwachstum nur im Grenzfall die Höhe des Zinssatzes erreichen wird (nämlich bei Gültigkeit der „Goldenen Regel der Akkumulation“), in der Regel aber darunter liegen wird. Da der Faktor  $\phi$  immer kleiner ist als eins,

weil ein gewisser Teil der künftigen inländischen Erwerbstätigen abwandern wird, muss ein Arbeitnehmer in  $t - 1$  mehr als einen Nachkommen haben – das heißt  $\eta_t$  muss größer als eins sein –, damit es sich lohnt, im Land zu bleiben. Die genaue Zahl der Nachkommen pro Rentner in  $t$  für den Fall, dass die Bedingung (29) erfüllt ist, ergibt sich durch Umstellen von Gleichung (29) als:

$$(30) \quad \eta_t = \frac{(1 + r)}{\phi \cdot (1 + g_w)} \cdot$$

Für alle Personen, die nicht deutlich mehr als einen Nachkommen haben (pro Person, nicht pro Paar!), wird die Zahl der Nachkommen aber nicht groß genug sein, um die Tatsache zu kompensieren, dass das Lohnwachstum in der Regel unterhalb des Zinses liegt (also  $g_w < r$ ) und dass ein Teil der Nachkommen selbst abwandern wird, wodurch  $\phi < 1$  ist. Dadurch wird für die meisten in  $t - 1$  Erwerbstätigen die Bedingung (27) nicht erfüllt sein. Dies lässt sich grafisch noch einmal aus Abbildung 3 erkennen.

Im oberen Teil der Abbildung sind die in  $t - 1$  erwerbstätigen Personen nach der Zahl der Nachkommen  $n_{t-1i}$  von  $n_{t-11}$  bis  $n_{t-1M}$  abgetragen, wobei  $M = N_{t-1}$  ist.<sup>10</sup> Im Ursprung des oberen Teils der Grafik sind demnach jene Personen zu finden, die keine Kinder haben. Weiter oben finden sich dann nach und nach die „kinderreichen“ Personen. Entsprechend ist  $n_{t-1M}$  diejenige Person mit der höchsten Anzahl von Kindern in  $t - 1$ . Im unteren Teil der Grafik findet sich die „Bleibebedingung“ (29). Dabei ist der rechte Teil der Bedingung eine proportional zur Zahl der Nachkommen ansteigende Funktion. Da zum Verbleib im Land dieser rechte Teil der Bedingung – also  $\phi \cdot \eta_t \cdot (1 + g_w)$  – mindestens so hoch sein muss wie die exogenen Opportunitätskosten  $1 + r$ , werden alle Personen abwandern, die weniger als  $\eta_t^*$  Nachkommen haben. Dabei wird diese kritische Anzahl an Nachkommen pro Person – wie oben gezeigt – mehr oder weniger deutlich oberhalb von eins liegen. Entsprechend lässt sich im oberen Teil der Grafik ablesen, dass alle Personen von  $n_{t-11}$  bis  $n_{t-1a}$  abwandern werden, während nur die relativ kinderreichen Personen von  $n_{t-1a}$  bis  $n_{t-1M}$  im Lande verbleiben. Dabei gilt: Je geringer die zu erwartende Lohnsteigerungsrate ist und je größer die in  $t$  zu erwartende Abwanderung – das heißt je kleiner der Faktor  $\phi$  – ist, desto flacher verläuft die Gerade  $\phi \cdot \eta_t \cdot (1 + g_w)$  und desto mehr Personen werden in  $t - 1$  abwandern.

Das ernüchternde Ergebnis dieses Abschnittes ist es daher, dass der wohl größte Teil der Bevölkerung auch und gerade dann einen Anreiz zur Abwanderung haben wird, wenn Investitionen in Kindererziehung und Ausbildung im Rahmen eines quasi-privaten Umlagesystems bei der Bemessung der Rentenansprüche exakt zugeordnet werden. Nur bei relativ kinderreichen Familien wird der Barwert künftiger Rentenansprüche mindestens so groß sein wie die Opportunitätskosten, ausge-

<sup>10</sup> Zur Vereinfachung wird unterstellt, dass jeder Nachkomme ein künftiger Erwerbstätiger sein wird.

drückt durch den Zinssatz  $r$ . Unter realistischen Annahmen über die Bevölkerungsentwicklung wird einem quasi-privaten Umlageverfahren bei vollständiger Mobilität der Haushalte daher durch die Abwanderung fast aller inländischen Haushalte die Basis entzogen. Dies ist eigentümlicherweise in einem *öffentlichen* Umlagesystem nicht der Fall, obwohl ein öffentliches Umlagesystem mit den erläuterten positiven Externalitäten verbunden ist. Der Grund ist, dass dort jeder künftig zu erwartende Rückgang der inländischen Bevölkerung durch eine Zuwanderung von ausländischen Arbeitnehmern genau kompensiert wird und – was das Wichtigste ist – weil jeder zuwandernde ausländische Arbeitsanbieter ebenso wie seine inländischen Kollegen Beiträge in die Rentenkasse leisten muss.

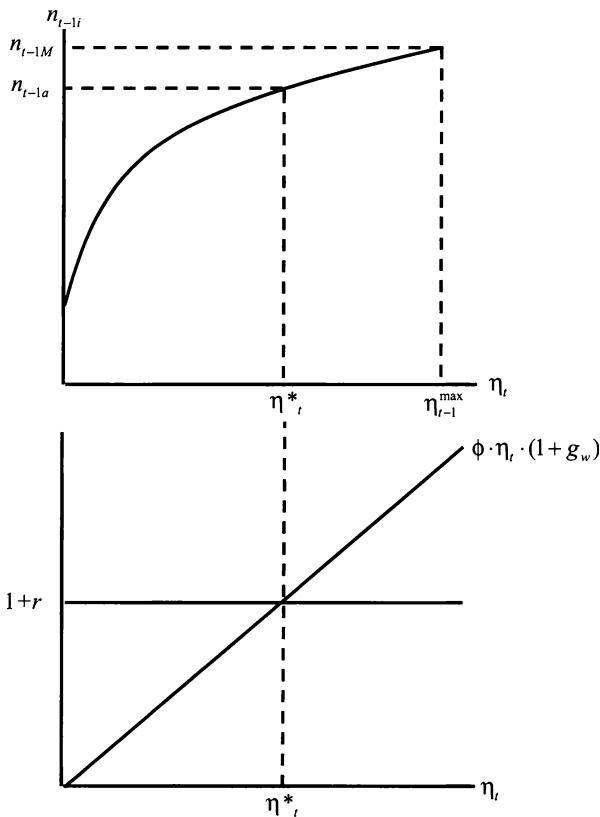


Abbildung 3: Abwanderung im quasi-privaten Umlagesystem

Letzteres ist dabei der entscheidende Unterschied zum quasi-privaten System. Denn ähnlich wie im öffentlichen System führt der – in diesem Falle abwanderungsbedingte – Rückgang des inländischen Arbeitsangebots zu einer steigenden



Grenzproduktivität der Arbeit und damit zu einem steigenden Lohnsatz, wodurch in der Folge ausländische Arbeitnehmer zuströmen und den Abwanderungsverlust exakt wieder ausgleichen. Das inländische Arbeitsangebot bleibt damit netto das Gleiche. Die Erosion des quasi-privaten Systems folgt nun daraus, dass inländische und damit beitragspflichtige durch ausländische und damit nicht beitragspflichtige Arbeitnehmer ersetzt werden. Bei vollständiger Mobilität der Haushalte würden in jeder Generation alle Haushalte, die weniger als  $\eta_t = (1 + r)/\phi \cdot (g_w - 1)$  Nachkommen haben, vollständig ausgetauscht gegen entsprechende ausländische Haushalte.

Von einem Kollaps des Systems kann allerdings nur insoweit gesprochen werden, als dass das System praktisch von selbst zu einem System zusammenschrumpft, an dem nur noch kinderreiche Familien teilnehmen. Denn jeder abgewanderte Haushalt verzichtet freiwillig und wissentlich auf künftige Renten aus dem Umlagesystem und verfügt im Übrigen über hinreichend große Mittel, um damit eine private Vorsorge – noch dazu mit größerer Rendite – zu finanzieren. Alle verbleibenden Haushalte erhalten weiterhin die von ihnen erwartete Rente aus dem Umlagesystem, mit der Einschränkung, dass sie sich bei der Abschätzung des Faktors  $\phi$  täuschen könnten (allerdings in beide Richtungen). Mit ihren Beiträgen erzielen die kinderreichen Familien dabei, sofern sie  $\phi$  richtig eingeschätzt haben, wiederum eine Rente, die jede mögliche Rente aus einem kapitalgedeckten Alternativsystem übersteigt. Es wird am Ende daher nur noch ein „kleines“, auf kinderreiche Familien beschränktes Umlagesystem verbleiben.

Dieses Ergebnis klingt ein wenig so, als wenn das quasi-private Umlagesystem gewissermaßen durch die unsichtbare Hand auf eine effiziente Größe zurückgeführt würde. Denn es werden diejenigen im Umlagesystem verbleiben, die wegen der hohen Kinderzahl hohe biologische Renten erwarten können, während der Rest die dann günstigere Alternative der (Real-)Kapitalanlage wählt. Doch ein effizientes Ergebnis ist mit dieser Auslese nicht verbunden. Technisch gesehen ist der Grund dafür in dem Faktor  $\phi$  zu suchen, der angibt, wie viele eigene Nachkommen während ihrer eigenen Erwerbsphase im Lande verbleiben werden. Nur wenn dieser Faktor den Grenzwert eins annimmt, schrumpft das Umlagesystem auf seine optimale Größe. Da dieser Faktor aber bei hoher Mobilität möglicherweise weit unterhalb von eins liegen wird, schrumpft das System mehr oder weniger weit unterhalb dessen, was volkswirtschaftlich effizient wäre. Neben diesen Effizienzverlust tritt ein weiteres Problem, das mit dem Schrumpfungsprozess des quasi-privaten Umlagesystems verbunden ist: Wenn der Staat sich abseits des verbleibenden „Rest-Umlagesystems“ nicht um eine Altersversorgung der weniger kinderreichen Bevölkerung kümmert, wird es schließlich für die übrige Bevölkerung überhaupt keine staatlich initiierte Altersvorsorge mehr geben. Es gibt aber durchaus auch gute Gründe für ein gewisses staatliches Engagement im Bereich der Alterssicherung (Überblick bei *Perschau* 1998).

Man mag aus diesen Gründen schließlich dazu neigen, trotz seiner Anreizdefekte das öffentliche Umlagesystem zu präferieren. Eine solche Argumentation

hält aber wie gesagt nur einer partialanalytischen Betrachtung stand, denn wenn alle Länder mit Umlagesystemen arbeiten und insofern den gleichen Anreizen unterliegen, kommt es am Ende in keinem Land zu einer kompensatorischen Zuwanderung. Generell betrachtet muss daher festgehalten werden, dass alle Umlagesysteme daran krankten:

- dass mit ihnen Anreize zur Beitragsvermeidung verbunden sind, wobei dies nicht nur bei hoher Haushaltsmobilität der Fall ist, weil es neben der Abwanderung ja auch andere Steuervermeidungsstrategien gibt, die im Prinzip alle mit ähnlichen Problemen verbunden sind; und / oder
- dass sie *Common-pool-Probleme* im Zusammenhang mit den notwendigen Investitionen in die Kindererziehung und Ausbildung verursachen.

Beide Probleme zu vermeiden, ist gerade für kleine Volkswirtschaften schwierig. Denn im Falle des quasi-privaten Systems wäre es notwendig, eine Abwanderung zum Zwecke der Beitragsvermeidung zu unterbinden. Ein Weg hierzu wäre eine Harmonisierung, etwa in Zusammenarbeit mit der Europäischen Union. In der Praxis dürfte dieser Weg allerdings ausgeschlossen sein. Daher bliebe zur Unterbindung der Beitragsumgehung nur ein administratives Wanderungsverbot, was aus nahe liegenden Gründen aber ebenfalls keine ernsthafte Option sein kann. Im Falle des öffentlichen Umlagesystems muss umgekehrt sogar eine hinreichend starke Zuwanderung zugelassen werden, um Ineffizienzen zu vermeiden; dies ist aber ebenfalls aus verschiedenen Gründen kaum eine realistische Option, und sie ist im Übrigen auch nicht „seriös“, weil mit ihr im Prinzip nur Aufwendungen für Investitionen in Humankapital ins Ausland abgewälzt werden. Und weil die großen westlichen Industrieländer selbst mit den Schwierigkeiten öffentlicher Umlagesysteme zu kämpfen haben, wird der Wanderungsstrom ohnehin eher in diese Richtung gehen.

Die Tatsache, dass die MOEL relativ klein und zudem offen sind, bringt im Zusammenhang mit dem Kapitaldeckungsverfahren als der Alternative zum Umlageverfahren aber umgekehrt auch Vorteile mit sich, die im folgenden Abschnitt kurz angesprochen werden sollen.

### III. Kapitaldeckung und hohe Kapitalmobilität

Man könnte angesichts der Probleme des Umlageverfahrens – zumindest teilweise – auf ein Kapitaldeckungsverfahren übergehen. Ein solches Verfahren hat den Vorteil, dass es die oben beschriebenen Externalitäten vermeidet. Künftige Rentner sparen nämlich eigene Kapitalien an, über die sie frei verfügen und auf deren Erträge sie einen verbrieften Anspruch haben. Allerdings ist die Höhe dieser Erträge im Vorhinein nicht bekannt, woraus sich spezifische Risiken für die künftigen Rentner ergeben. Insbesondere wird gegen das Kapitaldeckungsverfahren eingewendet, dass auch seine Rendite nicht unabhängig von der Bevölkerungs-

entwicklung ist. Der erste Grund dafür ist, dass ein Rückgang der erwerbstätigen Bevölkerung die Kapitalintensität erhöht und damit die Grenzproduktivität des angesparten Kapitals sowie – in der Folge – die Entlohnung des Faktors Kapital verringert. Der zweite Grund ist, dass ein Rückgang der jüngeren Bevölkerung die Nachfrage nach Kapital gesamtwirtschaftlich verringert, so dass die ältere Generation ihre angesparten Kapitalien zum Zwecke der Sicherung des Alterskonsums nur noch zu sinkenden Preisen an die jüngere Bevölkerung weiterverkaufen kann. Letztendlich steht hinter diesen Effekten die schon in den 50er Jahren in Deutschland diskutierte *Mackenroth-These*<sup>11</sup>, wonach es im Grunde zwecklos ist, zur Sicherung des Alterskonsums Kapitalien anzusparen, weil Renten letztlich immer aus dem laufenden Einkommen finanziert werden müssen und von daher immer eine Übertragung von Kaufkraft von einer Generation auf die andere darstellen.

Die *Mackenroth-These* ist von verschiedener Seite her kritisiert und relativiert worden, und zwar mit unterschiedlicher Überzeugungskraft. Das im Zusammenhang mit diesem Beitrag wichtigste Argument ist, dass sowohl die Kapitalintensität als auch die Nachfrage nach Kapital in einer kleinen offenen Volkswirtschaft völlig unabhängig von der demografischen Entwicklung ist. Der Grund ist, dass die im Zuge des demografisch bedingten Rückgangs steigende Kapitalintensität einen Abfluss von Kapital induziert, der gerade so groß ist, dass ein Rückgang der Kapitalrendite unter das weltweit übliche Niveau verhindert wird. Auch wird ein Absinken der Nachfrage nach inländischem Kapital durch zusätzliche Nachfrage aus dem Ausland verhindert, so dass die jeweilige Rentnergeneration auch bei sinkender inländischer Bevölkerung zum weltweit üblichen Preis ihre angesparten Kapitalien verkaufen und auf diesem Wege ihren Alterskonsum sichern kann. Dieses aus theoretischer Sicht wohl überzeugendste Argument gegen die *Mackenroth-These* ist empirisch gesehen allerdings nur bedingt relevant, weil es nur für kleine offene Länder mit hoher Kapitalmobilität gilt. Da es sich bei den MOEL aber um kleine und relativ offene Volkswirtschaften handelt, könnte dieses Argument in diesem Falle tatsächlich als besonders relevant erscheinen. Dies gilt allerdings nur in dem Maße, in dem sich die Offenheit der MOEL auf ihr Verhältnis zu Ländern bezieht, die keine demografisch bedingten Rückgänge der jungen Erwerbsbevölkerung in der Zukunft zu erwarten haben.

Positive Externalitäten oder sonstige wohlfahrtsrelevante Marktversagenstatbestände sind aber aus dem Kapitaldeckungsverfahren nicht abzuleiten.<sup>12</sup> Gäbe es ein quasi-privates und parallel dazu ein Kapitaldeckungsverfahren, so würde der durch die demografisch bedingte Zunahme der Kapitalintensität ausgelöste Rückgang der Kapitalrendite dazu führen, dass künftige Rentner von sich aus den Schwerpunkt zum Umlagesystem verlagern. Denn die Erträge aus Investitionen in Kindererziehung und Ausbildung nehmen bei abnehmender Erwerbsbevölkerung

<sup>11</sup> *Mackenroth* 1952; zur Kritik siehe stellvertretend für viele andere *Homburg* 1988.

<sup>12</sup> Ein Bevölkerungsrückgang induziert hier zwar pekuniäre Externalitäten, jedoch keine (allein wohlfahrtsrelevanten) technologischen Externalitäten.

knappheitsbedingt zu, so dass dieser Weg dann lohnender wird, wenn Kosten und Erträge der Kindererziehung und Ausbildung genau zugewiesen werden. Allerdings funktioniert diese Verlagerung in einem quasi-privaten Umlagesystem nur dann, wenn die Bevölkerung nicht zu mobil wird. In einem Land mit relativ immobiler Bevölkerung ist daher eine Kombination eines Kapitaldeckungssystems für jene mit wenigen oder keinen Kindern mit einem quasi-privaten Umlagesystem für jene mit mehreren Kindern offenbar die beste Lösung. In einem sehr kleinen Land mit hoher Mobilität des Kapitals und der Bevölkerung muss dies allerdings nicht unbedingt so sein.

### **E. Rentenpolitische Konsequenzen für die Transformationsländer**

Offensichtlich gestaltet es sich nicht leicht, aus den Ergebnissen des letzten Abschnitts Empfehlungen für die Rentenpolitik abzuleiten. Allgemein gültige Empfehlungen lassen sich ohnehin nicht geben, weil die Effekte verschiedener Rentensysteme oder deren Kombinationen je nach Größe der Länder und nach dem Grad der Mobilität der Produktionsfaktoren unterschiedlich ausfallen. Je höher die Mobilität eines Produktionsfaktors ist, desto schwieriger wird es, diesen zu rentenpolitischen Umverteilungsaktivitäten heranzuziehen. Dabei ist jede Art von Umlagesystem auf Umverteilung angewiesen; und hierzu bedarf es staatlichen Zwangs selbst dann, wenn es sich dabei – wie im Falle des quasi-privaten Systems bei geringer Haushaltsmobilität – um eine *Pareto*-optimale Umverteilung handelt. Genau dieser Zwangsumverteilung wird aber durch eine hohe Mobilität die Grundlage entzogen.

Grundsätzlich sind nach Mobilität der Produktionsfaktoren und Größe der betreffenden Länder acht unterschiedliche Fälle möglich (siehe Abbildung 4). Davon sind zwei Fälle in der Realität allerdings wohl nicht anzutreffen, nämlich jene mit geringer Kapitalmobilität, aber hoher Haushaltsmobilität. Es bleiben dann immer noch sechs Fälle zu unterscheiden, zwischen denen die rentenpolitischen Empfehlungen durchaus unterschiedlich ausfallen können. Dabei ist die Ländergröße insofern von Bedeutung, als dass Wanderungen von und zu kleinen Ländern keine Auswirkungen auf die internationalen Faktorpreise haben, während die internationalen Faktorpreise durch Wanderungen von und zu großen Ländern verändert werden.

#### **Kleine Länder**

Kleine Länder sind darauf angewiesen, sich als internationale (Faktor-)Preisnehmer zu verhalten. Relevant ist dies in erster Linie für die Kapitalrendite. Isoliert betrachtet wird ein kleines Land daher mit einem Kapitaldeckungssystem auch bei einer ungünstigen demografischen Entwicklung arbeiten können, weil die Kapital-

nachfrage auch bei längerfristig schrumpfender Bevölkerung nicht sinken wird. Dies setzt allerdings hohe Kapitalmobilität voraus. Ein quasi-privates Umlagesystem wird dagegen nur bei geringer Haushaltsmobilität ohne Friktionen funktionieren können. Denn bei kleinen Ländern mit hoher Mobilität der Haushalte könnten gerade junge und gut verdienende Menschen durch relativ hohe Sozialabgaben einem starken Abwanderungsanreiz unterliegen. Die Erwartung künftiger Abwanderung der eigenen Nachfolgegeneration wird diese Anreize im Sinne des oben diskutierten Faktors  $\phi$  noch verstärken.

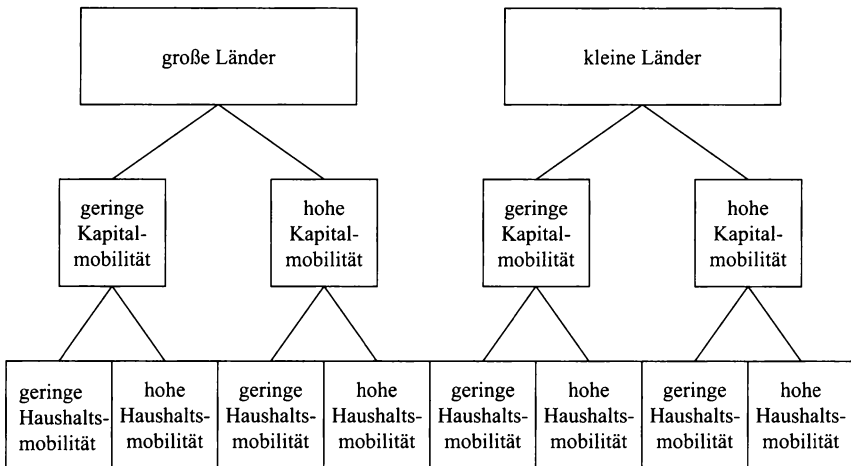


Abbildung 4: Ländergröße und Faktormobilität

Diese Effekte sind bei einem öffentlichen Umlagesystem nicht zu erwarten. Dies kann in kleinen Ländern mit hoher Haushaltsmobilität grundsätzlich sogar bei sinkender Bevölkerung ohne größere Verzerrungen funktionieren, weil der inländische Bevölkerungsrückgang dann durch ausländische Arbeitskräfte kompensiert wird.

## Große Länder

Große Länder können Einfluss auf internationale Faktorpreise ausüben, wenn von ihnen Faktorwanderungen ausgehen. Sofern es dabei um den Faktor Kapital geht, bezieht sich die Größe eines Landes allerdings nicht auf die Fläche oder die Bevölkerung, sondern auf die Kapitalströme, und diese dürften in Bezug auf die MOEL im internationalen Vergleich auch auf längere Sicht noch wenig bedeutend sein. Etwas anders liegen die Dinge, wenn es um die Haushaltsmobilität geht. Denn hier gehört etwa Polen eher zu den mittelgroßen Ländern Europas. Aus die-

sem Grunde sind auch die rentenpolitischen Optionen in Polen möglicherweise andere als etwa in Estland. Auch dürfte die Größe dieses Landes die internationale Mobilität der dortigen Haushalte im Vergleich zu den sehr kleinen Staaten eher absenken. Im Falle eines kapitalgedeckten Systems gilt daher zunächst auch für ein Land wie Polen im Prinzip Ähnliches wie für die kleineren Länder. Allerdings wäre für ein solches Land durchaus zu überlegen, ob nicht Elemente eines quasi-privaten Umlagesystems eingeführt werden sollten, und zwar als Ergänzung zu einem kapitalfundierte System. Denn die zu befürchtende Abwanderung ist in einem solchen Land wohl nicht sehr gravierend. Dies hätte dann den Vorteil, dass einem inländischen Bevölkerungsrückgang durch entsprechende rentenpolitische Anreize in gewissen Maßen entgegengewirkt werden könnte. Ein möglicherweise international sich entwickelnder demografisch bedingter Rückgang der Kapitalrendite könnte auf diesem Wege zumindest teilweise ausgeglichen werden.

Insgesamt sind dies sicher nur recht grobe Hinweise, in welche Richtung bei unterschiedlicher Größe und Faktormobilität zu denken ist. Letztlich wären denn auch intensive Einzelfallstudien angezeigt, die Auskunft über das tatsächliche Ausmaß der Faktormobilität und der relativen internationalen Bedeutung von Faktorzustromen von und zu dem jeweiligen Transformationsland geben. Dies kann und soll im Rahmen dieses Beitrags aber nicht geleistet werden. Hier ging es vielmehr darum, die relevanten Probleme aus einer etwas anderen Perspektive heraus aufzuzeigen, nicht zuletzt weil in den MOEL – zumindest grundsätzlich – noch immer eine Chance dazu besteht, rentenpolitische Fehler der etablierten Marktwirtschaften nicht zu wiederholen.

## Literatur

- Aaron, H. (1966): The Social Insurance Paradox, in: Canadian Journal of Economics and Political Science, 32, S. 371 – 377.
- Apolte, Th. (1988): Ein System der Alterssicherung bei schrumpfender Bevölkerung, Diskussionsbeiträge des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg Nr. 252, Duisburg.
- Becker, G. S. (1960): An Economic Analysis of Fertility, in: *NBER*, (1960): Hg., S. 209 – 231.
- (1991): *A Treatise on the Family*, Cambridge, MA (Harvard University Press).
- BMA (1996): Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Arbeits- und Sozialstatistik, Hauptergebnisse 1996, Bonn.
- Breyer, F. (1990): *Ökonomische Theorie der Alterssicherung*, München (Vahlen).
- Cangiano, M./Cottarelli, C./Cubeddu, L. (1998): Pension Developments and Reforms in Transition Economies, IMF Working Paper 98/151.
- Deutsche Bundesbank (lfde. Jge.): Saisonbereinigte Wirtschaftsdaten.

- Hange, U.* (1999): Umlagefinanzierte Alterssicherung bei hoher Haushaltsmobilität: Eine partialanalytische Betrachtung, Mimeo, Dresden.
- Haupt, A. / Peters, W.* (1999): Voting on Public Pensions with Hand and Feet: How Young Migrants Try to Escape from Gerontocracy, Europa Universität Viadrina Frankfurt / Oder, Diskussionspapier 144, Frankfurt / Oder.
- Homburg, S.* (1988): Theorie der Alterssicherung, Berlin (Springer).
- Lodahl, M. / Schrooten, M.* (1998): Renten im Transformationsprozeß: Zur Lage in Polen, Ungarn, Tschechien und der Slowakei, DIW Diskussionspapier Nr. 158.
- Mackenroth, G.* (1952): Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, Berlin (Duncker & Humblot).
- Müller, K. / Ryll, A. / Wagner, H.-J.* (2000): Hg., Transformation of Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe, Heidelberg (Physica).
- NBER* (1960): Demographic and Economic Change in Developed Countries, New York (Columbia University Press).
- Perschau, O. D.* (1998): Reform der Alterssicherung durch „Privatisierung“?, Diskussionspapier 1998 / 10 des Fachbereichs 04 der TU Berlin.
- Ribhegge, H.* (2000): The Controversy Between the Pay-As-You-Go System and the Fully-Funded System in Old-Age Security, in: K. Müller; A. Ryll; H.-J. Wagener (2000): Hg., S. 61 – 77.
- Rutkowski, M.* (1999): Bringing Hope Back: Pension Reforms in Transition Economies, Warschau (CASE).
- Samuelson, P. A.* (1958): An Exact Consumption-Loan Model of Interest With or Without the Social Contrivance of Money, in: The Journal of Political Economy, 66, S. 467 – 482.
- Schmähl, W.* (1999): Rentensysteme, in: Consensus (1999): Veränderungen und Wahlmöglichkeiten im Hinblick auf die soziale Absicherung, Band 1: Die Erfahrungen in Mittel- und Osteuropa, York (The University of York): S. 32 – 71.
- Schrooten, M. / Smeeding, T. M. / Wagner, G. G.* (1999): Hg., Transformation of Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe, Heidelberg (Physica): in: K. Müller; A. Ryll; H.-J. Wagner (1999): Hg., Tabelle 1.
- Simonovitis, A.* (1999): The New Hungarian Pension System and its Problems, in: K. Müller; A. Ryll; H.-J. Wagner (1999): Hg., S. 211 – 246.
- Sinn, H.-W.* (1997): The Value of Children and Immigrants in a Pay-as-you-go Pension System: A Proposal for a Transition to a Funded System, CES Working Paper No. 141, München.
- Statistisches Bundesamt* (1996): Modellrechnungen zur Bevölkerungsentwicklung bis zum Jahr 2040, Dezember 1996, Modell IA.
- Werdung, M.* (1998): Pay-as-you-go Public Pension Schemes and Endogenous Fertility: The Reconstruction of Intergenerational Exchange, Passauer Diskussionspapiere Nr. V-2 – 98.





# **Arbeitsmarktpolitik im Transformationsprozeß: Hat der Staat den Verlierern geholfen?**

Von Horst Feldmann, Tübingen

## **A. Einführung**

Der Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft erforderte eine immense Reallokation des Faktors Arbeit. Zahlreiche Arbeitsplätze in den alten Staatsbetrieben wurden gestrichen, neue entstanden in der aufkommenden Privatwirtschaft. Das Humankapital, das die Arbeitskräfte zur Zeit der Planwirtschaft gebildet hatten, wurde mit Einführung der Marktwirtschaft zu einem erheblichen Teil obsolet. Das neue Wirtschaftssystem erforderte neue Qualifikationen. Gleichzeitig änderte sich der Allokationsmechanismus: Die Menschen mußten sich nun eigenverantwortlich um einen Arbeitsplatz bemühen. All diese Änderungen konnten nicht frictionslos bewältigt werden. In fast allen Ländern entstand daher kurz nach Beginn der Transformation hohe Arbeitslosigkeit. Die neuen, demokratischen Regierungen und Parlamente versuchten, den Arbeitslosen die Umstellung auf die Marktwirtschaft zu erleichtern. Zu diesem Zweck wurde unmittelbar zu Beginn des Transformationsprozesses damit begonnen, ein Netz von Arbeitsämtern aufzubauen und verschiedenste passive und aktive arbeitsmarktpolitische Programme einzuführen.

Im vorliegenden Aufsatz wird untersucht, ob die neuen, demokratischen Staaten den Verlierern der Transformation – denjenigen, die durch die Transformation arbeitslos wurden – mit ihren arbeitsmarktpolitischen Programmen auch wirklich geholfen haben. Dabei geht es nicht darum, ob der Staat den betroffenen Menschen während der Zeit ihrer Arbeitslosigkeit möglichst hohe Lohnersatzleistungen gezahlt hat. Entscheidend ist vielmehr, ob die Arbeitsmarktpolitik dazu beigetragen hat, die Arbeitslosen wieder möglichst rasch in reguläre Beschäftigungsverhältnisse zu bringen, damit sie sich ihren Lebensunterhalt aus eigener Kraft verdienen konnten.

Um die arbeitsmarktpolitischen Programme und ihre Wirkungen in angemessener Gründlichkeit analysieren zu können, beschränkt sich die vorliegende Untersuchung auf drei bedeutende Transformationsländer, die eine breite Palette arbeitsmarktpolitischer Programme durchgeführt haben: Polen, Ungarn und Tschechien. Die Erfahrungen dieser Länder sind typisch für andere Transformationsländer, die ähnliche Programme durchgeführt haben (z. B. die Slowakei, Bulgarien, Slowenien). Außerdem können aus ihnen Lehren für Transformationsländer abgeleitet

werden, die noch nicht in gleichem Umfang damit begonnen haben, arbeitsmarktpolitische Programme durchzuführen (z. B. Rumänien, Rußland, China).

## **B. Auswirkungen der Transformation auf die Arbeitsmärkte**

### **I. Die Ausgangslage: Beschäftigung in der Zentralverwaltungswirtschaft**

Vor Beginn der Transformation bestand in den damaligen Zentralverwaltungswirtschaften offiziell Vollbeschäftigung. Sie galt als „sozialistische Errungenschaft“. Die kommunistischen Herrscher versuchten, alle verfügbaren Arbeitskräfte zu mobilisieren, um ihre Volkswirtschaften möglichst rasch zu industrialisieren. Besonders der Aufbau der Schwerindustrie wurde forciert, der Dienstleistungssektor dagegen weitgehend vernachlässigt. Die daraus resultierende Beschäftigungsstruktur spiegelte die Prioritäten der Herrscher wider, nicht die Präferenzen der Bevölkerung.

Die meisten Arbeitskräfte waren in staatlichen Großbetrieben beschäftigt, die sich meist auf die Herstellung eines Produkts oder einer engen Produktgruppe beschränkten. Um die Erreichung der ihnen vorgegebenen Planziele zu gewährleisten, stellten die Betriebe so viele Arbeitskräfte wie möglich ein. Da sie nur weichen Budgetbeschränkungen unterworfen waren, konnten sie Arbeitskräfte geradezu horten. In den späten siebziger Jahren belief sich der Umfang dieser Hortung in der Tschechoslowakei schätzungsweise auf bis zu 15% der Beschäftigten, in Polen sogar auf 25% (*Brada* 1989; *Rutkowski* 1990). Die betrieblichen Belegschaftsüberhänge und die nicht an den Präferenzen der Bevölkerung ausgerichtete Beschäftigungsstruktur waren deutliche Zeichen einer völlig ineffizienten Allokation des Faktors Arbeit.

Für die Menschen hatte diese Politik zumindest den Vorteil, daß sie keine Probleme hatten, einen Arbeitsplatz zu finden. Andererseits besaßen sie auch keine Wahl, erwerbstätig zu sein oder nicht. De facto bestand in den sozialistischen Staaten Arbeitspflicht. Die Erwerbsbeteiligung war daher ausgesprochen hoch, auch bei Frauen. Ein weiterer Vorteil für die Menschen war das große Maß an Arbeitsplatzsicherheit: Ein Arbeitnehmer konnte seinen Arbeitsplatz so lange behalten, wie er wollte. Es war für die Betriebe aufgrund rechtlicher Vorschriften faktisch unmöglich, Arbeitskräfte zu entlassen – selbst wenn diese überflüssig oder inkompetent waren. Die Betriebe konnten auch nicht bankrott gehen, denn sie wurden staatlich subventioniert.

Ihren Beschäftigten boten die Betriebe eine ganze Reihe von Sozialeinrichtungen: Einzelhandelsgeschäfte, Krankenhäuser, Kindergärten, Betriebswohnungen, Ferienheime. Damit sollte u. a. den Frauen ermöglicht werden, auch dann zu arbeiten, wenn sie Kinder hatten. Daneben zahlten die Betriebe Krankengeld, Familien-

beihilfen und staatlich garantierte Altersrenten. Die Sozialleistungen waren ein wichtiger Bestandteil der Entlohnung. Die Kaufkraft der Geldlöhne dagegen war gering – nicht zuletzt aufgrund der schlechten Qualität der Konsumgüter und des permanenten Warenmangels. Auch die Lohnspreizung war im übrigen gering; sie spiegelte nicht die relative Produktivität der Arbeitskräfte wider.

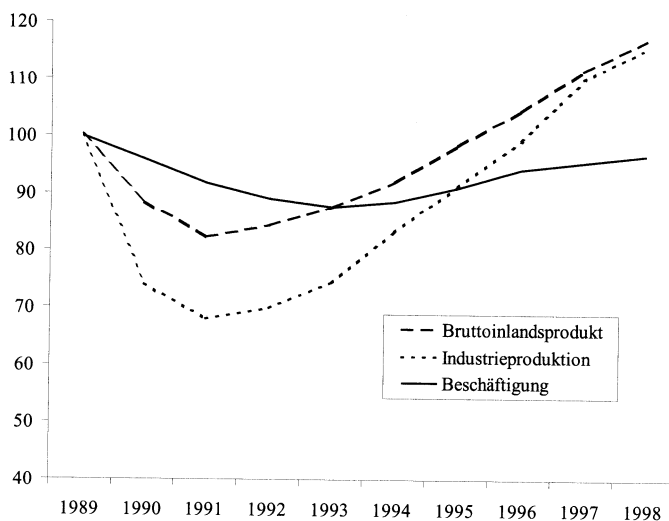
Angesichts der Ineffizienz der zentralverwaltungswirtschaftlichen Systeme gingen die Zuwachsraten der Arbeitsproduktivität trotz der forcierten Industrialisierung im Laufe der Zeit immer weiter zurück. Die Reallöhne wuchsen zwar während der ersten Jahre der kommunistischen Herrschaft, stagnierten dann aber und sanken schließlich sogar. Der Lebensstandard fiel immer weiter hinter den des Westens zurück. Polen beispielsweise hatte noch Anfang der fünfziger Jahre ein höheres Pro-Kopf-Einkommen als das etwa gleich große und seinerzeit ebenfalls stark landwirtschaftlich geprägte Spanien. 1988 betrug sein Pro-Kopf-Einkommen nur noch ein Viertel des spanischen (Sachs 1993, S. 22 ff.).

## II. Die Entwicklung von Produktion, Beschäftigung und Löhnen

Als die zentralverwaltungswirtschaftlichen Systeme Ende der achtziger Jahre schließlich abgeschafft und die Volkswirtschaften dem weltweiten Wettbewerb geöffnet wurden, brach die gesamtwirtschaftliche Produktion zunächst drastisch ein. Das Bruttoinlandsprodukt fiel in Polen, Tschechien und Ungarn um fast 20%, die Industrieproduktion sogar um mehr als 30% (siehe Abb. 1 bis 3). Die Nachfrageschrumpfte im Laufe der sich zunächst verschärfenden Transformationskrise und verlagerte sich zudem auf westliche Importgüter. Die Staatsbetriebe waren – nicht zuletzt aufgrund ihrer erheblichen Belegschaftsüberhänge – preislich oft nicht wettbewerbsfähig. Außerdem mußten sie sich vielfach neue Zulieferer und Absatzkanäle suchen. Auch sahen sie sich dem Druck ausgesetzt, ihre Produkte und Produktionsverfahren zu modernisieren.

Dem starken Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Produktion folgte mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung ein dramatischer Beschäftigungseinbruch. Zwischen 1989 und 1994 fiel die Beschäftigung in Polen um 11,4%, in Tschechien um 9,5% und in Ungarn sogar um 26,0% (siehe Abb. 1 bis 3). In allen drei Ländern setzte sich der Beschäftigungsrückgang noch fort, als die Industrieproduktion und das Bruttoinlandsprodukt bereits wieder anstiegen. Selbst in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre entwickelte sich die Beschäftigung enttäuschend.

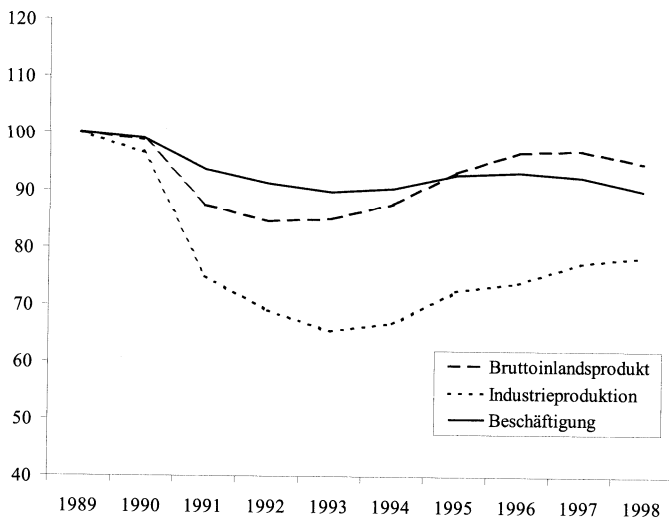
Die Beschäftigungsentwicklung wurde maßgeblich durch das Verhalten der Staatsbetriebe bestimmt. Zu Beginn der Transformation trennten sie sich von überzähligen Arbeitskräften meist nur auf freiwilliger Basis, etwa im Rahmen staatlicher Frühverrentungsprogramme. Erst als sich zeigte, daß die Transformationskrise wesentlich schwerer war als zunächst erwartet, wurden Massenentlassungen vorgenommen. Die Regierungen strichen Subventionen, unproduktive Betriebe mußten grundlegend restrukturiert oder sogar geschlossen werden. Um die niedrige



a) Bruttoinlandsprodukt und Industrieproduktion (brutto) in konstanten Preisen; Beschäftigung am Jahresende. Index: 1989 = 100.

Quelle: EBRD (versch. Jgg.).

Abb. 1: Polen – Bruttoinlandsprodukt, Industrieproduktion und Beschäftigung<sup>a)</sup>

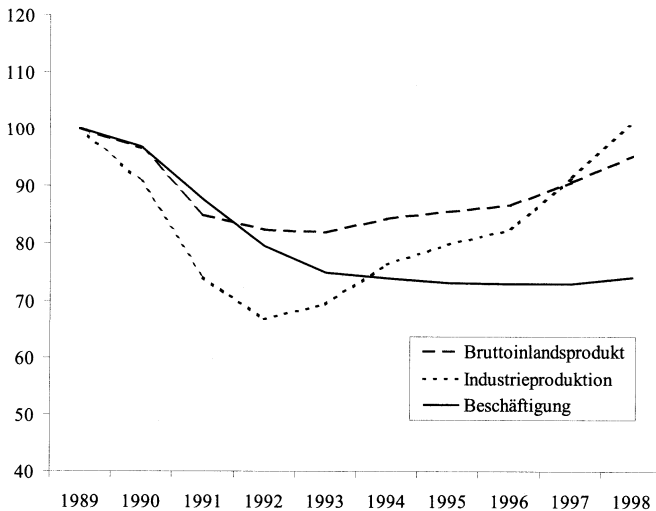


a) Bruttoinlandsprodukt und Industrieproduktion (brutto) in konstanten Preisen; Beschäftigung am Jahresende. Index: 1989 = 100.

Quelle: EBRD (versch. Jgg.).

Abb. 2: Tschechien – Bruttoinlandsprodukt, Industrieproduktion und Beschäftigung<sup>a)</sup>

Arbeitsproduktivität zu erhöhen, mußte die Beschäftigung in den staatlichen Industriebetrieben auch noch reduziert werden, als diese ihre Produktion wieder steigern konnten.



a) Bruttoinlandsprodukt und Industrieproduktion (brutto) in konstanten Preisen; Beschäftigung am Jahresende. Index: 1989 = 100.

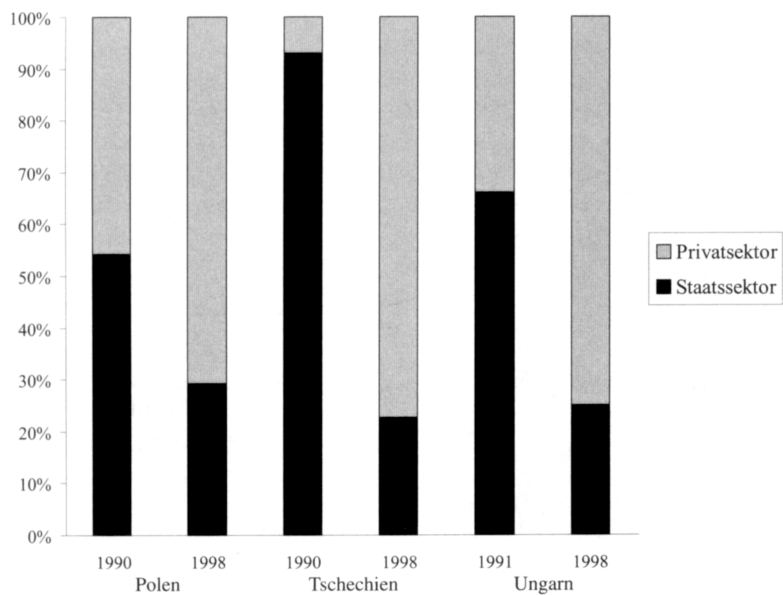
Quelle: EBRD (versch. Jgg.).

Abb. 3: Ungarn – Bruttoinlandsprodukt, Industrieproduktion und Beschäftigung<sup>a)</sup>

Der in den meisten Transformationsländern erst neu entstehende Privatsektor nahm viele Beschäftigte aus den Staatsbetrieben auf – zum Teil im Rahmen von Privatisierungen, vor allem aber im Rahmen von Neugründungen privater Unternehmen. Der Anteil der im Privatsektor Beschäftigten an den Beschäftigten insgesamt stieg dadurch beträchtlich (siehe Abb. 4). Das Beschäftigungswachstum im Privatsektor konnte den Beschäftigungsrückgang im Staatssektor allerdings nicht vollständig kompensieren.

Die Verteilung der Beschäftigten auf die verschiedenen Wirtschaftsbereiche veränderte sich im Zuge der Transformation erheblich (siehe Tab. 1). Vor allem der Anteil der Industrie ging deutlich zurück, daneben aber auch der der Landwirtschaft. Spiegelbildlich dazu stieg der Anteil des zuvor von den Kommunisten vernachlässigten Dienstleistungssektors. Insbesondere im Handel sowie im Gaststätten- und im Finanzgewerbe entstanden viele neue Arbeitsplätze. Die sektorale Beschäftigungsstruktur näherte sich damit der vergleichbarer westlicher Marktwirtschaften an; Mitte der neunziger Jahre war sie von dieser freilich noch ein ganzes

Stück entfernt, vor allem aufgrund eines nach wie vor relativ großen landwirtschaftlichen Sektors (insbesondere in Polen).



Quelle: Allison/Ringold (1996), S. 38; Garibaldi/Brixiova (1998), S. 275; Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv u.a. (2000), S. 6, 15, 31.

Abb. 4: Beschäftigung im Staats- und im Privatsektor

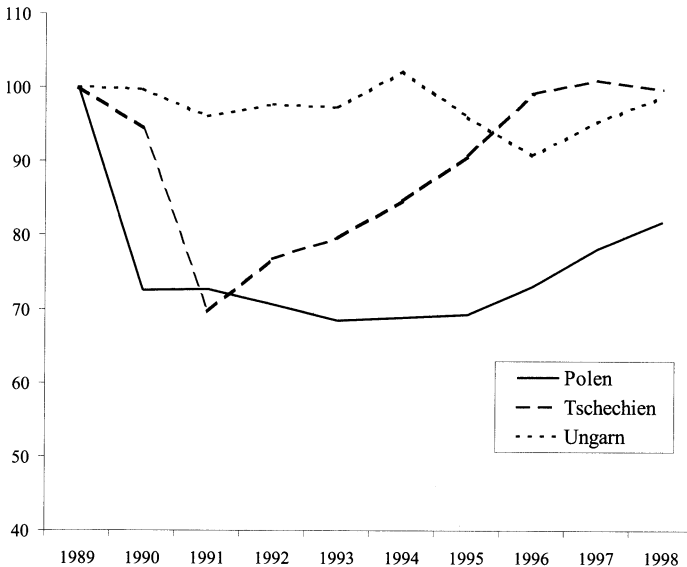
Tabelle 1  
Sektorale Beschäftigungsstruktur  
in %

	Polen		Tschechien		Ungarn	
	1989	1995	1989	1995	1989	1995
Landwirtschaft	27	23	12	7	17	8
Produzierendes Gewerbe	38	32	46	42	41	33
darunter:						
Verarbeitendes Gewerbe	25	21	34	29	29	23
Dienstleistungen	35	45	42	51	42	59
Insgesamt	100	100	100	100	100	100

Quelle: Commander/Tolstopiatenko (1997), S. 334.



Infolge des Beschäftigungseinbruchs fielen die Reallöhne in fast allen Ländern während der ersten 2 bis 4 Jahre der Transformation deutlich, in Tschechien beispielsweise bis 1991 um 30,3%, in Polen bis 1993 um 31,5% (siehe Abb. 5). Mit Überwindung der Transformationskrise stiegen sie dann aber wieder sukzessive an. Während das Lohnniveau nur für relativ kurze Zeit einsackte, veränderte sich die Lohnstruktur im Zuge der Transformation dauerhaft. Die Lohnspreizung vergrößerte sich erheblich, und zwar vor allem aufgrund steigender Löhne für höherqualifizierte Arbeitskräfte. Die relative Lohnposition der geringverdienenden Arbeitskräfte verschlechterte sich demgegenüber nur wenig. In Polen beispielsweise erhöhten sich die Löhne der Arbeitnehmer im zweithöchsten Dezil zwischen 1987 und 1993 von 168,8% auf 181,9% des Medianlohns. Die Löhne der Arbeitnehmer im untersten Dezil verringerten sich im gleichen Zeitraum lediglich von 61,3% auf 60,1% des Medianlohns (Rutkowski 1996, S. 93). Eine ähnliche Entwicklung war in den anderen Transformationsländern Mittel- und Osteuropas zu beobachten.



a) Index: 1989 = 100.

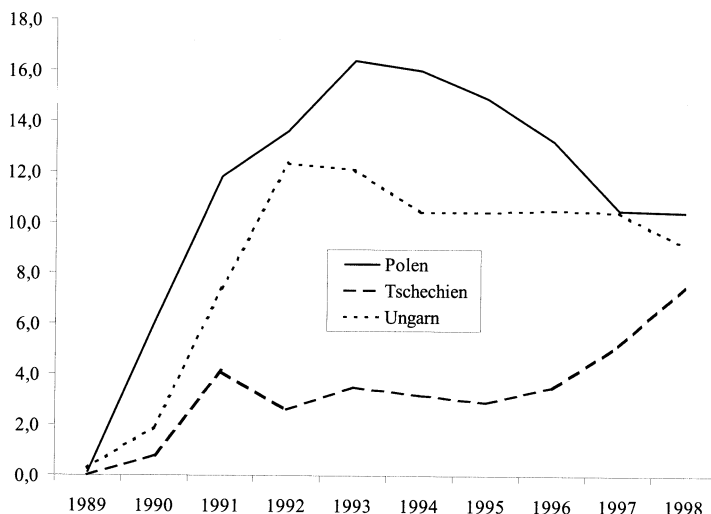
Quelle: Garibaldi/Brixiova (1998), S. 275; Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv u.a. (2000), S. 7, 15, 31.

Abb. 5: Reallöhne<sup>a)</sup>

### III. Die Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Erwerbsbeteiligung

In der Anfangsphase der Transformation kam es nicht nur zu einem drastischen Beschäftigungseinbruch, sondern erstmals auch zu offener Arbeitslosigkeit. Mit Ausnahme Tschechiens stiegen die Arbeitslosenquoten innerhalb von zwei bis drei

Jahren auf über 10% – ein Niveau, das sie bis Ende der neunziger Jahre nicht wieder unterschritten (siehe Abb. 6). Gleichzeitig machte sich Langzeitarbeitslosigkeit breit. Mitte der neunziger Jahre betrug der Anteil der Langzeitarbeitslosen an der Gesamtzahl der Arbeitslosen (wiederum mit Ausnahme Tschechiens) bereits rund 40% bis 50% (siehe Tab. 2). Bei Neueinstellungen wurden Arbeitskräfte bevorzugt, die noch eine feste Anstellung hatten. Die Abgänge aus der Arbeitslosigkeit waren daher gering.



a) Arbeitslose in % der Erwerbspersonen.

Quelle: EBRD (versch.Jgg.).

Abb. 6: Arbeitslosenquoten<sup>a)</sup>

Drei Gruppen waren von der Arbeitslosigkeit besonders betroffen:

- **Jugendliche:** In dieser Gruppe lag die Arbeitslosenquote oft rund doppelt so hoch wie die Gesamtarbeitslosenquote (siehe Tab. 2). Anders als in Westeuropa waren Jugendliche sogar unter den Langzeitarbeitslosen überrepräsentiert.
- **Geringqualifizierte:** Je niedriger der Bildungsstand, desto größer war die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu werden (siehe Tab. 2). In Ungarn und Tschechien verfügten rund vier Fünftel der Arbeitslosen nur über einen Grundschulabschluß. Auch eine Berufsausbildung schützte häufig nicht vor Arbeitslosigkeit. Zur Zeit des Sozialismus waren die Berufsausbildungsgänge extrem spezialisiert, zugeschnitten auf die Bedürfnisse der staatlichen Großbetriebe. In Polen beispielsweise gab es in den Berufsschulen über 250 spezialisierte Ausbildungsgänge. Die damals vermittelten Qualifikationen waren in der neuen Marktwirtschaft oft nutzlos.

*Tabelle 2: Kennziffern zu Arbeitslosigkeit und Erwerbsbeteiligung*

	Arbeitslosenquote <sup>a)</sup> 1995	Jugend-arbeitslosenquote <sup>b)</sup> 1995	Arbeitslosenquote nach Bildungsstand (in %), 1995			Langzeitarbeitslosigkeit <sup>d)</sup>				Prozentuale Veränderung der Erwerbsquote		Frührentner <sup>e)</sup> 1993	Invalidiatsrentner <sup>f)</sup> 1993
			Grundschulabschluß	Hauptschulabschluß	Berufsschulabschluß <sup>c)</sup>	Höherer Bildungsabschluß	1992	1993	1994	1990 – 1992	1993 – 1994		
Polen	14,9	33,7	14,6	13,4	18,7	4,2	24,2	35,6	38,1	– 0,3	– 0,2	16,0	8,2
Tschechien	2,9	6,3	9,9	1,9	3,3	1,1	13,7	19,1	21,2	– 6,2	0,8	6,0	6,6
Ungarn	10,4	19,8	16,0	6,8	12,2	2,7	18,6	33,2	41,3	– 14,2	– 2,2	4,3	7,0

a) In % der Erwerbspersonen.  
b) In %. Jugendliche vom Schulabgangsalter bis zum Alter von 24 Jahren.  
c) Sekundarstufe.  
d) In % aller Arbeitslosen.  
e) Personen, die Altersrente beziehen und sich bis zu 5 Jahre vor dem offiziellen Rentenalter befinden, in % aller Personen, die sich bis zu 5 Jahre vor dem offiziellen Rentenalter befinden.  
f) In % aller Personen im erwerbsfähigen Alter.

Quellen: Allison/Ringold (1996), S. 36 ff.; EBRD (1999), S. 213, 229, 253.

- Ethnische Minderheiten: In Mittel- und Osteuropa besaßen vor allem Sinti und Roma schlechte Arbeitsmarktchancen, und zwar nicht nur wegen ihrer oft geringen fachlichen Qualifikation, sondern auch wegen weit verbreiteter Diskriminierung bei Einstellungen und Entlassungen.

Die Transformationskrise Anfang der neunziger Jahre führte nicht nur zu einer Abnahme der Beschäftigung und zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit, sondern auch zu einem erheblichen Rückgang der Erwerbsbeteiligung. In allen Ländern schieden zahlreiche Personen im erwerbsfähigen Alter aus dem Erwerbsleben aus. In Tschechien beispielsweise verringerte sich die Erwerbsquote von 1990 bis 1992 um 6,2%, in Ungarn sogar um 14,2% (siehe Tab. 2). Überdurchschnittlich stark aus dem Erwerbsleben zurückgezogen haben sich zum einen Frauen und zum anderen Ältere. Bei den Frauen spielte dabei nicht nur eine Rolle, daß die Staatsbetriebe ihre Sozialleistungen erheblich kürzten und viele ihrer Sozialeinrichtungen (wie etwa Kindergärten) schlossen. Darüber hinaus ermöglichte die mit dem Untergang des Sozialismus wegfallende Arbeitspflicht den Frauen auch, sich freiwillig für einen Rückzug aus dem Erwerbsleben zu entscheiden.

Der Rückzug älterer Personen wurde in den ersten Jahren der Transformation von den Regierungen durch großzügige Frühverrentungsprogramme und Invalidenrenten gefördert (siehe Tab. 2). Sie wollten dadurch die Arbeitsmärkte entlasten und den Übergang zur Marktwirtschaft sozial abfedern. In der Folge erhöhte sich die Relation von Rentnern zu Beitragszahlern in allen Transformationsländern beträchtlich, zwischen 1990 und 1994 in Tschechien von 42% auf 50%, in Polen von 40% auf 54% und in Ungarn von 47% auf 64%. In den OECD-Ländern betrug die Relation 1994 dagegen im Durchschnitt lediglich 38% (Boeri u. a. 1998, S. 16). Die Sozialsysteme der Transformationsländer wurden durch diese Politik erheblich belastet; dies wiederum hatte eine dauerhaft hohe Belastung des Faktors Arbeit mit Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen zur Folge.

## C. Arbeitsmarktpolitik in Polen

### I. Überblick

Um die sozialen Folgen der Transformationskrise abzumildern, mußte Polen, wie auch die meisten anderen Länder, zu Beginn der Transformation innerhalb kürzester Zeit und ohne eigene Erfahrungen erstmals ein arbeitsmarktpolitisches Konzept entwerfen und implementieren. Finanziert wurde die Arbeitsmarktpolitik in Polen durch Abgaben der Arbeitgeber sowie durch Zuwendungen aus dem Staatshaushalt. Letztere machten rund zwei Drittel der Mittel aus.

Das Gesamtvolumen der Arbeitsmarktpolitik belief sich zwischen 1991 und 1996 auf etwa 2 % des Bruttoinlandsprodukts. Der weitaus größte Teil der Ausgaben entfiel auf die passive Arbeitsmarktpolitik, nur rund 15 % auf Programme

der aktiven (siehe Tab. 3). Entsprechend nahmen nur verhältnismäßig wenige Personen an solchen Programmen teil, im Durchschnitt der Jahre 1991 bis 1993 beispielsweise lediglich 8 % der registrierten Arbeitslosen. Innerhalb der aktiven Arbeitsmarktpolitik kam die größte Bedeutung den sog. „Interventionsarbeiten“ zu. Hierbei handelte es sich um Lohnsubventionen. Auf sie entfielen zwischen 1991 und 1996 im Durchschnitt 43 % aller Teilnehmer an aktiven Programmen bzw. 26 % aller Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik (siehe Tab. 3 und 4). Darüber hinaus waren die berufliche Bildung (Teilnehmeranteil 30 %, Ausgabenanteil 7 %) und öffentliche Beschäftigungsprogramme (Teilnehmeranteil 22 %, Ausgabenanteil 18 %) bedeutsam. Eine marginale Rolle spielte die Förderung selbstständiger Erwerbstätigkeit mit Hilfe von Existenzgründungsdarlehen an Arbeitslose (Teilnehmeranteil 0,7 %, Ausgabenanteil 2,6 %).

Tabelle 3

**Arbeitsmarktpolitische Ausgaben in Polen**  
Anteile in %

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Aktive Arbeitsmarktpolitik	48,9	18,0	13,7	16,1	16,2	14,7	13,2
darunter:							
Berufliche Bildung	0,4	0,7	0,8	1,4	1,3	1,0	1,2
Lohnsubventionen („Interventionsarbeiten“)	5,6	3,3	2,1	4,3	5,5	5,0	3,7
Öffentliche Beschäftigungsprogramme	–	–	0,8	3,8	4,7	4,1	3,2
Darlehen:							
– Existenzgründungsdarlehen an Arbeitslose	–	–	–	–	0,8	0,7	0,8
– Darlehen an Unternehmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen	26,0	3,0	1,0	1,7	0,5	0,4	0,3
Sonstiges	16,9	11,0	9,0	4,9	3,4	3,5	4,0
Arbeitslosenunterstützung	51,1	82,0	86,3	83,9	83,8	85,3	86,8
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Nachrichtlich: Arbeitsmarktpolitische Ausgaben in % des Bruttoinlandsprodukts	0,6	1,5	1,8	2,0	2,0	2,2	2,0

Quellen: O'Leary u. a. (1998), S. 323; Puhani (1999), S. 25.

Tabelle 4

**Teilnehmer an aktiven arbeitsmarktpolitischen Programmen in Polen**  
Anteile in %

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Berufliche Bildung	5,8	54,9	32,2	25,6	21,8	21,1	25,8
Lohnsubventionen („Interventionsarbeiten“)	60,2	29,0	47,9	44,8	48,4	47,8	42,1
Öffentliche Beschäftigungsprogramme	–	–	16,3	25,6	27,4	29,4	30,2
Darlehen <sup>a)</sup>	34,0	16,1	3,6	4,0	2,5	1,7	1,9
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

<sup>a)</sup> Existenzgründungsdarlehen an Arbeitslose und Darlehen an Unternehmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen.

Quelle: Puhani (1999), S. 26.

**II. Arbeitslosenunterstützung**

Während der ersten beiden Jahre der Transformation gewährte der polnische Staat eine ausgesprochen großzügige Arbeitslosenunterstützung.<sup>1</sup> Das Arbeitslosengeld belief sich in den ersten 3 Monaten der Arbeitslosigkeit auf 70 % des letzten Lohns, in den nächsten 6 Monaten auf 50 % und anschließend auf 40 %. Dabei durfte der gesetzliche Mindestlohn nicht unterschritten werden. Die Bezugsdauer unterlag keiner Befristung. Bis Oktober 1990 war der Bezug von Arbeitslosengeld noch nicht einmal an die Voraussetzung einer vorherigen Beschäftigung gebunden. Erst seitdem wurden mindestens 180 Tage Arbeit während der letzten 12 Monate verlangt.

Aufgrund der großzügigen Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung meldeten sich 1990 und 1991 weit mehr Personen arbeitslos, als entlassen wurden: Die Zahl der Arbeitslosen stieg um 2,2 Mio., die der Erwerbspersonen um 1,4 Mio. Dadurch wurde nicht nur die Arbeitslosenstatistik aufgebläht; vor allem wurden die damals gerade im Aufbau befindlichen Arbeitsämter durch die große Zahl von Arbeitslosen völlig überlastet. Sie konnten nicht kontrollieren, ob die arbeitslos Gemeldeten tatsächlich arbeitslos waren. Schätzungsweise 14 % der arbeitslos Gemeldeten arbeiteten illegal, während sie gleichzeitig Arbeitslosengeld bezogen (Góra u. a. 1996, S. 153). Der größte Mangel des ursprünglichen Systems der Arbeitslosenunterstützung bestand jedoch darin, daß durch die hohe Lohnersatzquote und die unbefristete Bezugsdauer in der entscheidenden Anfangsphase der Transformation falsche Anreize gesetzt wurden. Statt die Arbeitskräfte anzuhalten,

<sup>1</sup> Zu den Bestimmungen über die passive Arbeitsmarktpolitik siehe im einzelnen Soltys (1995), S. 93 ff., sowie Góra/Schmidt (1998), S. 57 ff.

in zukunftssträchtigen Bereichen erwerbstätig zu werden, war es für viele lohnenswert, arbeitslos zu sein und möglichst nebenher schwarz zu arbeiten. Dadurch wurde nicht nur der Staatshaushalt belastet und der Transformationsprozeß verzögert; darüber hinaus stigmatisierten sich die in die Arbeitslosigkeit Verlockten selbst und erschwerten sich dadurch einen späteren Einstieg in ein reguläres Berufsleben.

Ende 1991, Anfang 1992 wurde die Arbeitslosenversicherung grundlegend reformiert. Die Bezugszeit für Arbeitslosengeld wurde auf 12 Monate begrenzt, für Arbeitslose in Krisenregionen und ältere Arbeitnehmer auf 18 Monate. Die Höhe des Arbeitslosengeldes wurde auf einheitlich 36 % des nationalen Durchschnittslohns festgesetzt. Eine niedrigere Lohnersatzquote galt für arbeitslose Schulabgänger (28 %), eine höhere für ältere Arbeitnehmer (in Krisenregionen 52 %, bei Massenentlassungen 75 %). Die Reform sah auch erstmals Bestimmungen vor, nach denen die Arbeitslosenunterstützung gestrichen werden konnte, wenn sich ein Arbeitsloser weigerte, eine zumutbare Stelle zu akzeptieren oder an einer Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik teilzunehmen.

Durch die Reform wurden die starken Fehlanreize des ursprünglichen Systems weitgehend beseitigt. Nach der Reform wechselten Männer (nicht jedoch Frauen) verstärkt von Arbeitslosigkeit in normale Beschäftigungsverhältnisse (*Lehmann* 1996, S. 63 ff.). Die Wahrscheinlichkeit, daß ein Arbeitsloser ein Stellenangebot ablehnte, sank nach der Reform signifikant (*Boeri/Flinn* 1999, S. 29). Allerdings war auch nach der Reform die Wahrscheinlichkeit, daß jemand, der Arbeitslosengeld bezog, aus der Arbeitslosigkeit ausschied, signifikant niedriger als bei anderen Arbeitslosen (*Steiner/Kwiatkowski* 1995, S. 19 ff.; *Góra* u. a. 1996, S. 157 f.).

Ein weiterer Nachteil der Reform ergab sich aus der einheitlichen Höhe des Arbeitslosengeldes. Arbeitslose, die nur noch einen geringen Marktlohn erwarten konnten, hatten dadurch einen Anreiz, möglichst lange arbeitslos zu bleiben. Auch die Bevorzugung von Krisenregionen war problematisch. Nicht nur erwies es sich als politisch undurchsetzbar, einer Region, die einmal als Krisenregion klassifiziert worden war, diese Klassifizierung wieder abzuerkennen, selbst wenn die dortige Wirtschaft mittlerweile florierte. Vor allem hatten die dort lebenden Arbeitslosen nur geringe Anreize, offene Stellen in anderen Regionen anzunehmen. Auch dadurch wurde die Arbeitslosigkeit unnötig verlängert. Freilich sollte man den Einfluß der Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung auf die Persistenz der Arbeitslosigkeit in Polen auch nicht überschätzen. Zumindest eine ökonometrische Studie konnte keinen Einfluß der Begrenzung der Bezugszeit auf die Dauer der Arbeitslosigkeit feststellen (*Puhani* 2000). Die Arbeitslosigkeit verfestigte sich offensichtlich vor allem wegen des grundlegenden Wandels der gesamten Volkswirtschaft im Zuge des Übergangs vom Plan zum Markt.

Die Befristung der Arbeitslosenunterstützung konnte die Arbeitslosigkeit indes auch auf indirekte Weise verlängern, denn viele Langzeitarbeitslose waren durch die Reform auf Sozialhilfe angewiesen, nachdem sie 12 Monate lang Arbeitslosen-



geld bezogen hatten.<sup>2</sup> Zwar betrug der Sozialhilfesatz im Regelfall nur 28 % des nationalen Durchschnittslohns; trotzdem gingen vom Sozialhilfesystem jedoch unzureichende Arbeitsanreize aus. Beispielsweise war ein Sozialhilfeempfänger nicht verpflichtet, sich arbeitslos zu melden und eine zumutbare Beschäftigung anzunehmen, selbst wenn er erwerbstätig sein konnte. Da zudem der Sozialhilfesatz von 28 % durch weitere Sozialhilfeleistungen, wie etwa Familienbeihilfen und Wohngeld, aufgestockt werden konnte und sämtliche Leistungen der Sozialhilfe, anders als das Arbeitslosengeld, steuerfrei waren, konnte die Sozialhilfe für kinderreiche Familien pro Kopf effektiv höher ausfallen als das Arbeitslosengeld. Dadurch konnten diese Familien in eine Armutsfalle geraten, zumal Sozialhilfe grundsätzlich unbefristet geleistet wurde.

### III. Arbeitsvermittlung

Im Bereich der Arbeitsvermittlung war die Bilanz der Arbeitsämter in den neunziger Jahren äußerst dürrig. Wie eine Erhebung im Jahre 1994 ergeben hat, boten die Arbeitsämter nur 8 % aller Arbeitslosen jemals eine Stelle auf dem ersten Arbeitsmarkt an (*Góra* u. a. 1996, S. 164). 26 % dieser Stellen waren zudem bereits besetzt, als die jeweiligen Arbeitslosen bei den betreffenden Unternehmen vorstellig wurden. In 14 % der Fälle besaßen die Arbeitslosen nicht die von den Unternehmen gesuchte Qualifikation. Diese schwachen Ergebnisse waren nicht nur auf die hohe Arbeitslosigkeit und den allgemeinen Mangel an offenen Stellen zurückzuführen, sondern auch darauf, daß die Arbeitsämter personell unterbesetzt waren und es ihnen an Räumlichkeiten und technischen Geräten mangelte. Zudem war das Personal fachlich nur unzureichend qualifiziert. Oft beschränkte es sich auf die Registrierung der Arbeitslosen und die Auszahlung von Arbeitslosenunterstützung (*Soltys* 1995, S. 133 f.).

Wie die bereits erwähnte Erhebung ebenfalls ergeben hat, fanden lediglich 7 % derjenigen, die erfolgreich einen Arbeitsplatz gesucht hatten, diesen mit Hilfe des Arbeitsamtes. Die meisten fanden ihn durch private Kontakte (31 %) – etwa Familie oder Freunde –, berufliche Kontakte (9 %), Initiativbewerbungen (18 %) oder durch Stellenanzeigen des Arbeitgebers (8 %). Auch die starke Zunahme der Zahl privater Arbeitsvermittlungsagenturen auf über 300 bis 1998 deutete darauf hin, daß die Arbeitsvermittlung der Arbeitsämter höchst ineffektiv war.

### IV. Berufliche Bildung

Die auf dem Gebiet der beruflichen Bildung (Aus- und Fortbildung, Umschulung) durchgeführten Kurse sollten dazu dienen, bei Problemgruppen am Arbeits-

---

<sup>2</sup> Der Anteil der registrierten Arbeitslosen, die Arbeitslosengeld empfangen, fiel infolge der Reform der Arbeitslosenversicherung und der sich ausbreitenden Langzeitarbeitslosigkeit von knapp 80 % Ende 1991 auf 30 % Ende 1997 (*OECD* 1998a, S. 94).

markt Qualifikationsdefizite zu beseitigen. Die meisten Kurse wurden in den Bereichen Datenverarbeitung, Buchhaltung, Sekretariatstätigkeit sowie in einigen handwerklichen Bereichen (wie etwa Schneidern und Schweißen) durchgeführt. Die Kurse dauerten meist 3 bis 6 Monate und wurden teils von staatlichen, teils von privaten Organisationen veranstaltet. Der Gesamtumfang der auf dem Gebiet der beruflichen Bildung durchgeführten Kurse war gering; im Durchschnitt nahmen pro Jahr lediglich 80.000 bis 90.000 Personen teil.

Ein Manko der beruflichen Bildungsmaßnahmen bestand darin, daß sie – anders als vorgesehen – nicht auf die Problemgruppen am Arbeitsmarkt fokussiert waren. Geringqualifizierte, Langzeitarbeitslose, Frauen und Ältere waren in den Kursen nur unterproportional vertreten. Die Beamten in den Arbeitsämtern wurden danach beurteilt, wie viele der von ihnen ausgewählten Teilnehmer anschließend wieder eine reguläre Beschäftigung fanden. Daher ermöglichten sie nur den Arbeitslosen mit den besten Wiederbeschäftigungschancen den Besuch beruflicher Bildungskurse.

Diejenigen, die einen Bildungskurs besucht hatten, schätzten die Kurse selbst überwiegend positiv ein. 51 % waren der Auffassung, daß sich ihre Wiederbeschäftigungschancen zumindest etwas verbessert hätten, 13 % glaubten gar, sie hätten sich stark verbessert (*Góra* u. a. 1996, S. 163). Wissenschaftliche Studien haben diese positive Einschätzung bestätigt. So hat *Puhani* (1999, S. 192) errechnet, daß die Kurse die Arbeitslosenquote unter den weiblichen Teilnehmern um rund 10 Prozentpunkte verringerten, unter den männlichen um rund 10 bis 15 Prozentpunkte. Die Kurse verkürzten die Arbeitslosigkeit unter den teilnehmenden Frauen um circa 2 Monate, unter den teilnehmenden Männern sogar um circa 5 Monate (ebd., S. 213). Eine andere Studie hat ergeben, daß die beruflichen Bildungskurse die Beschäftigungsquote – über einen Zeitraum von 6 Quartalen nach Abschluß der Kurse betrachtet – bei den männlichen Teilnehmern um 10 Prozentpunkte erhöhten, bei den weiblichen sogar um 17 Prozentpunkte (*Kluwe* u. a. 1999, S. 82 f.). Allerdings haben beide Studien ebenso ergeben, daß Frauen – anders als Männer – oftmals nur für kurze Zeit eine neue Beschäftigung finden konnten. Dies ist vermutlich darauf zurückzuführen, daß Frauen in den Kursen nur relativ einfache Fertigkeiten vermittelt wurden.

Die gravierendsten Nachteile zeigten sich jedoch bei denjenigen Personen, die an den beruflichen Bildungskursen nicht teilgenommen hatten. So haben *Góra* u. a. (1996, S. 166) festgestellt, daß Arbeitslose, die an solchen Kursen teilgenommen hatten, lediglich anstelle von Arbeitslosen eingestellt wurden, die keine beruflichen Bildungskurse besucht hatten. Der Nettoeffekt bei Einstellungen war anscheinend gleich Null. Andere Studien haben ergeben, daß außerdem nicht-geförderte Arbeitnehmer entlassen wurden; die Nettowirkungen der beruflichen Bildungskurse auf alle Erwerbspersonen waren augenscheinlich gering (*Puhani/Steiner* 1997, S. 213; *Puhani* 1999, S. 103 f.).

## V. Lohnsubventionen

Wie bereits erwähnt, wurde der größte Teil der für die aktive Arbeitsmarktpolitik eingesetzten Mittel für Lohnsubventionen („Interventionsarbeiten“) verwendet. Pro Jahr wurde die Beschäftigung von 100.000 bis 200.000 Personen auf diese Weise gefördert. Die Lohnsubventionen wurden in Höhe des Arbeitslosengeldes gewährt – vorausgesetzt, die begünstigten Unternehmen hatten in den Monaten zuvor nicht in nennenswertem Umfang Arbeitskräfte entlassen. Mit Hilfe der Lohnsubventionen sollte das Humankapital der Arbeitslosen erhalten und verbessert werden; es sollten dauerhafte neue Beschäftigungsverhältnisse geschaffen werden.

Diese Ziele konnten in der Praxis indes nicht erreicht werden. Rund 85 % der subventioniert Beschäftigten wurden von den Unternehmen nach dem Auslaufen der Lohnsubventionen wieder entlassen. Es kamen kaum dauerhafte neue Beschäftigungsverhältnisse zustande. An solchen Beschäftigungsverhältnissen war eine ganze Reihe von Arbeitslosen offensichtlich auch gar nicht interessiert. Von vielen wurde das Programm vielmehr gezielt genutzt, um (wieder) in den Genuß von Arbeitslosengeld zu gelangen. Dies traf insbesondere auf Personen zu, die aufgrund mangelnder vorheriger Erwerbstätigkeit noch nicht oder aufgrund langer vorheriger Arbeitslosigkeit nicht mehr berechtigt waren, Arbeitslosengeld zu beziehen (OECD 1998a, S. 99). Jeder Teilnehmer erwarb nämlich einen erneuten Anspruch auf 12 Monate Arbeitslosengeld, wenn er mindestens 6 Monate in einem subventionierten Beschäftigungsverhältnis gearbeitet hatte. Tatsächlich dauerten diese Beschäftigungsverhältnisse meist nur 6 Monate – obgleich den Arbeitgebern noch eine Extraprämie gezahlt wurde, wenn sie länger aufrecht erhalten wurden (Kluwe u. a. 1999, S. 70).

Der Rückfall in die Arbeitslosigkeit wurde durch das Lohnsubventionierungsprogramm somit geradezu gefördert. Wie eine ökonometrische Studie ergeben hat, reduzierten die Lohnsubventionen die Beschäftigungsquote unter den männlichen Teilnehmern kurzfristig (während der ersten 3 Quartale nach dem Auslaufen der subventionierten Beschäftigung) um 24 Prozentpunkte und selbst mittelfristig (während der ersten 6 Quartale nach dem Auslaufen der subventionierten Beschäftigung) noch um knapp 18 Prozentpunkte.<sup>3</sup> Die Wahrscheinlichkeit, eine reguläre Beschäftigung zu finden, war für die männlichen Teilnehmer wesentlich geringer als für Personen, die an dem Programm nicht teilgenommen hatten. Eine andere Studie hat ergeben, daß die Arbeitslosenquote unter den männlichen Ex-Teilnehmern über einen Zeitraum von 30 Monaten rund 30 Prozentpunkte höher lag als in einer Kontrollgruppe. Die Arbeitslosenquote der weiblichen Ex-Teilnehmer überstieg die ihrer entsprechenden Kontrollgruppe über einen Zeitraum von 20 Monaten um rund 10 Prozentpunkte (Puhani 1999, S. 192). Das Programm zur Lohnsubventionierung

---

<sup>3</sup> Vgl. Kluwe u. a. (1999), S. 81 ff. Nach dieser Studie wurde die Beschäftigungsquote der weiblichen Teilnehmer zwar nicht negativ berührt; es nahmen jedoch nur relativ wenige Frauen an dem Lohnsubventionierungsprogramm teil.

unterbrach die Arbeitslosigkeit der geförderten Personen nur kurzfristig und verlängerte sie langfristig. Statt ihr Humankapital zu erhalten und zu verbessern, verloren diese Personen dadurch wahrscheinlich noch mehr davon.

## VI. Öffentliche Beschäftigungsprogramme

An den öffentlichen Beschäftigungsprogrammen nahmen jährlich rund 100.000 Personen teil. Die Programme sollten dazu beitragen, die Langzeitarbeitslosigkeit zu verringern. Sie wurden von den Arbeitsämtern in Zusammenarbeit mit den Gemeinden entwickelt. Meist beinhalteten die Programme einfache Tätigkeiten im Bereich des Umweltschutzes und der lokalen Infrastruktur (z. B. Aufsammeln herumliegender Abfälle, einfache Baumaßnahmen). Die Arbeitsämter subventionierten die Lohnkosten bis zu 75 % des nationalen Durchschnittslohns. Ein Arbeitnehmer, der mindestens 6 Monate in einem öffentlichen Beschäftigungsprogramm tätig war, erwarb dadurch – wie im Falle der Lohnsubventionen – einen erneuten Anspruch auf 12 Monate Arbeitslosengeld.

Angesichts des zuletzt genannten Aspekts bestand auch bei den Beschäftigungsprogrammen ein Anreiz, das Sozialsystem auszunutzen. Tatsächlich nahmen die Arbeitslosen auch an diesen Programmen meist jeweils nur 6 Monate teil – also gerade so lange, bis sie erneut Arbeitslosengeld beziehen konnten (*Kluwe u. a. 1999, S. 70*). Die Beamten in den Arbeitsämtern wählten für die Beschäftigungsprogramme sogar vielfach gezielt Arbeitslose aus, die keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld mehr hatten, um ihnen auf diese Weise einen erneuten Anspruch zu verschaffen. Gleichzeitig waren die Beschäftigungsprogramme von allen Formen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wahrscheinlich am wenigsten kosteneffektiv: Sie waren pro Kopf doppelt so teuer wie Arbeitslosengeld und führten angesichts der meist simplen Tätigkeiten kaum zur Bildung von Humankapital. Außerdem wurden bei der Umsetzung dieser Programme immer wieder Abgänge in reguläre Beschäftigung geradezu vereitelt. Beispielsweise wählte man oft auch Bauarbeiter für Beschäftigungsprogramme aus, obwohl sie auf dem ersten Arbeitsmarkt gute Chancen hatten. Darüber hinaus führten einige Programme im Staatssektor zur Verdrängung regulärer Arbeitnehmer (*Puhani/Steiner 1997, S. 213*).

Der gravierendste Mangel bestand jedoch darin, daß die Programme die Chancen der Teilnehmer, wieder eine reguläre Beschäftigung zu finden, nicht verbesserten, sondern erheblich verschlechterten. Dies ahnten wohl auch diejenigen, die einmal an einem solchen Programm teilgenommen hatten. 65% von ihnen vertraten die Auffassung, ihre Wiederbeschäftigungschancen hätten sich durch ihre Teilnahme nicht verbessert (*Góra u. a. 1996, S. 163*). Wie eine ökonometrische Untersuchung ergeben hat, reduzierten die öffentlichen Beschäftigungsprogramme die Beschäftigungsquote während der ersten 6 Quartale nach Ende der Programme unter den meist männlichen Teilnehmern um rund 15 Prozentpunkte (*Kluwe u. a. 1999, S. 82 f.*). Eine andere Studie ist zu ähnlichen Ergebnissen gekommen: Danach lag die Arbeitslosenquote unter Männern, die an öffentlichen Beschäftigungs-

programmen teilgenommen hatten, während eines Zeitraums von 30 Monaten um nicht weniger als 30 Prozentpunkte über der einer Kontrollgruppe. Die Teilnahme an solchen Programmen verlängerte ihre Arbeitslosigkeit um rund 14 Monate (*Puhani* 1999, S. 191 f., 211 ff.). Die Ursache für diese schlechten Resultate dürfte nicht nur in einer freiwilligen Rückkehr einiger Teilnehmer in die Arbeitslosigkeit liegen, sondern vor allem darin, daß die Beschäftigungsprogramme die Teilnehmer nicht für den ersten Arbeitsmarkt qualifizierten. Die Teilnehmer wurden angesichts der simplen Tätigkeiten, die sie in diesen Programmen ausführten, sogar geradezu stigmatisiert.

## VII. Förderung selbständiger Erwerbstätigkeit

Das mit einer durchschnittlichen Teilnehmerzahl von 5.000 bis 6.000 Personen pro Jahr kleinste Programm der aktiven Arbeitsmarktpolitik war das Programm zur Förderung selbständiger Erwerbstätigkeit. Im Rahmen dieses Programms wurden zinsgünstige Darlehen bis zum Zwanzigfachen des nationalen Durchschnittslohns an Arbeitslose vergeben, die sich selbständig machen wollten. Blieb der selbstgeschaffene Arbeitsplatz für mindestens 2 Jahre bestehen, konnte bis zur Hälfte der Darlehenssumme erlassen werden. Obgleich die maximale Darlehenssumme gering erscheint, stellte dies in der Praxis zumeist kein Problem dar. Nur 11 % der Arbeitslosen, die ein solches Darlehen nicht beantragt hatten, äußerten bei einer Umfrage, die maximale Darlehenssumme sei ihnen zu klein, um sich selbständig zu machen (*Góra* u. a. 1996, S. 162).

Insgesamt erwies sich das Programm als äußerst erfolgreich. 1996 waren 79 % der seinerzeitigen oder ehemaligen Teilnehmer noch erwerbstätig, lediglich 6 % hatten sich wieder arbeitslos gemeldet (ebd.). In einer ökonometrischen Untersuchung der 1993 und 1994 bewilligten Projekte sind durchweg positive Ergebnisse festgestellt worden (*O'Leary* u. a. 1998, S. 342 f.). So erhöhte sich die Wahrscheinlichkeit, im Zeitpunkt der Datenerhebung (Anfang 1997) erwerbstätig zu sein, gegenüber einer Kontrollgruppe um 27 Prozentpunkte. Die Teilnehmer konnten ihr Monatseinkommen durch den Wechsel in die Selbständigkeit im Durchschnitt um nicht weniger als umgerechnet 69 US-Dollar steigern. Das Programm erwies sich für einige Problemgruppen am Arbeitsmarkt als besonders nützlich, etwa für Frauen und für Arbeitslose mit wenig Berufserfahrung. Darüber hinaus stellten 27 % der Teilnehmer mindestens eine weitere Arbeitskraft ein; jeder dieser Teilnehmer schuf durchschnittlich noch 3,1 zusätzliche Arbeitsplätze.

Ein weiterer Vorteil des Programms bestand in seiner hohen Kosteneffektivität: Es kostete den Staat umgerechnet schätzungsweise nur 100 bis 130 Euro, einer Person im Rahmen dieses Programms eine Beschäftigung zu verschaffen (*Puhani* 1999, S. 104). Vor diesem Hintergrund drängt sich der Eindruck auf, daß dem Programm zur Förderung selbständiger Erwerbstätigkeit ein größerer Teil der für die aktive Arbeitsmarktpolitik eingesetzten Mittel hätte zugewiesen werden sollen. Tatsächlich mußten rund drei Viertel aller Arbeitslosen, die ein Darlehen beantragt

hatten, abgelehnt werden. Freilich sind nur wenige Arbeitslose zur beruflichen Selbständigkeit befähigt. Obwohl mit mehr Ressourcen sicherlich noch einiges Mehr an Beschäftigung hätte geschaffen werden können, hätte sich die Massenarbeitslosigkeit dadurch insgesamt nur geringfügig weiter senken lassen. Für dieses skeptische Urteil spricht auch der Umstand, daß es bei diesem Programm wahrscheinlich auch zu Mitnahme- und Verdrängungseffekten gekommen ist: Vermutlich wurden auch Arbeitslose gefördert, die sich ohnehin selbständig gemacht hätten, und vermutlich haben einige der geförderten Arbeitslosen bereits etablierte Selbständige vom Markt verdrängt. Ob diese Effekte tatsächlich aufgetreten sind, ist in den zitierten Studien nicht untersucht worden.

### VIII. Fazit

Die polnische Regierung wollte von Beginn an die Auswirkungen der Transformation auf die Arbeitnehmer mit Hilfe einer großzügigen Arbeitslosenversicherung und einer breiten Palette aktiver arbeitsmarktpolitischer Programme sozial abfedern. Ihre Arbeitsmarktpolitik war ehrgeizig und gut gemeint. Aufgrund des großen Zeitdrucks, unter dem sie entworfen und umgesetzt werden mußte, und des Mangels an eigenen Erfahrungen enthielten jedoch fast alle Bereiche gravierende Mängel. Das System der Arbeitslosenunterstützung in seiner ursprünglichen Form sowie das Lohnsubventionierungsprogramm und die öffentlichen Beschäftigungsprogramme hielten viele Arbeitnehmer davon ab, sich auf die Marktwirtschaft umzustellen. Sie schaden den meisten Teilnehmern, indem sie ihre Beschäftigungschancen verringerten und ihre Arbeitslosigkeit verlängerten. Die Programme zur beruflichen Bildung und zur selbständigen Erwerbstätigkeit nutzten den Teilnehmern dagegen überwiegend. Freilich ist es müßig zu beklagen, daß auf diese beiden Programme der geringste Teil der Mittel verwendet wurde. Da nämlich zum einen die beruflichen Bildungsprogramme denjenigen, die an ihnen nicht teilnahmen, aufgrund von Substitutionseffekten schaden und der Nettobeschäftigungseffekt gering war, und da zum anderen nur relativ wenige Arbeitslose für die Selbstständigkeitsförderung in Frage kamen und hier zudem vermutlich Mitnahme- und Verdrängungseffekte auftraten, konnte auch von diesen Programmen keine deutliche Verringerung der hohen Arbeitslosigkeit erwartet werden. Darüber hinaus waren die umfangreichen arbeitsmarktpolitischen Ausgaben mitverantwortlich dafür, daß der Faktor Arbeit mit hohen Abgaben belastet wurde. 1996 beispielsweise betrug der sog. Abgabenkeil 43 % (*OECD* 1998a, S. 93).<sup>4</sup> Die große Abgabenbelastung trug zur hohen Arbeitslosigkeit bei und bewirkte, daß die Schattenwirtschaft blühte.

---

<sup>4</sup> Der Abgabenkeil ist definiert als Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung plus persönliche Einkommensteuer in Prozent der gesamten Arbeitskosten (Bruttolöhne plus Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung). Der angegebene Wert bezieht sich auf einen Alleinstehenden, der zwei Drittel des Durchschnittseinkommens eines Industriearbeiters verdiente.

D. Arbeitsmarktpolitik in Ungarn

I. Überblick

Anders als die anderen Länder begann Ungarn bereits Mitte der achtziger Jahre damit, erste arbeitsmarktpolitische Programme durchzuführen. So wurde 1986 eine erste, rudimentäre Form der Arbeitslosenunterstützung eingeführt, euphemistisch „Unterstützung bei der Arbeitsuche“ genannt. Ein Jahr später wurden erstmals Programme zur Umschulung von Arbeitslosen, zur Arbeitsvermittlung und zur Frühverrentung gestartet. 1991 schließlich, ein Jahr nach Ende der kommunistischen Herrschaft, realisierte man dann ein ehrgeiziges Konzept einer umfassenden Arbeitsmarktpolitik nach westeuropäischem Vorbild (*Fajth/ Lakatos* 1994, S. 169 ff.). Zur Finanzierung wurde jeweils ein Fonds für die passive und die aktive Arbeitsmarktpolitik gegründet. Der „Solidaritätsfonds für die Arbeitslosen“, der der passiven Arbeitsmarktpolitik diene, ähnelte einer Sozialversicherung. Er wurde aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen sowie aus staatlichen Zuschüssen finanziert. Der „Beschäftigungsfonds“, der der aktiven Arbeitsmarktpolitik diene, war demgegenüber dem Haushalt der Zentralregierung angegliedert. Er wurde aus den allgemeinen Staatseinnahmen sowie aus Privatisierungserlösen gespeist.

Tabelle 5  
Arbeitsmarktpolitische Ausgaben in Ungarn  
Anteile in %

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Aktive Arbeitsmarktpolitik	64,8	26,9	16,9	18,0	25,5	23,3	21,8
darunter:							
Berufliche Bildung	10,8	4,3	5,3	7,3	10,7	10,2	6,9
Lohnsubventionen	–	–	0,4	1,6	3,4	3,3	2,5
Öffentliche Beschäftigungsprogramme	5,1	1,9	2,1	3,4	6,4	6,8	8,7
Förderung selbständiger Erwerbstätigkeit	–	0,1	0,3	0,6	0,8	0,3	0,3
Sonstiges	48,9	20,6	8,8	5,1	4,2	2,7	3,4
Passive Arbeitsmarktpolitik	35,2	73,1	83,1	82,0	74,5	76,7	78,2
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Nachrichtlich: Arbeitsmarktpolitische Ausgaben in % des Bruttoinlandsprodukts	n.v.	1,1	2,9	3,0	2,2	1,1	1,1

Quellen: Micklewright/Nagy (1996a), S. 138 f.; O’Leary u. a. (1998), S. 323.



Die jährlichen Gesamtausgaben der Arbeitsmarktpolitik beliefen sich auf etwa 2 % des Bruttoinlandsprodukts. Der Großteil der Mittel wurde für passive Maßnahmen eingesetzt (siehe Tab. 5). Zwischen 1991 und 1996 beispielsweise wurden lediglich rund 22 % der Mittel für aktive Maßnahmen verwendet. Immerhin konnte man damit aber jedes Jahr rund 30 % der registrierten Arbeitslosen an aktiven Maßnahmen teilnehmen lassen. Die meisten für die aktive Arbeitsmarktpolitik verfügbaren Mittel, zwischen 1991 und 1996 rund 34 %, wurden im Bereich der beruflichen Qualifizierung eingesetzt. Der zweitgrößte Ausgabenposten mit einem Anteil von rund 22 % entfiel auf öffentliche Beschäftigungsprogramme. Lohnsubventionen machten in dieser Zeit rund 8 % der aktiven arbeitsmarktpolitischen Ausgaben aus, die Förderung selbständiger Erwerbstätigkeit rund 2 %. Die restlichen Ausgaben entfielen auf kleinere Programme.

## II. Arbeitslosenunterstützung

In Ungarn existierten zwei Formen der Arbeitslosenunterstützung: die Arbeitslosenversicherung und die Arbeitslosenhilfe.<sup>5</sup> Eine arbeitslos gemeldete Person war berechtigt, Leistungen der Arbeitslosenversicherung zu beziehen, wenn sie während der vergangenen 4 Jahre mindestens 12 Monate beitragspflichtig beschäftigt gewesen war und wenn sie aktiv nach einer neuen Anstellung suchte. 1991 und 1992 zahlte die Arbeitslosenversicherung bis zu 2 Jahre Arbeitslosengeld, wobei die Leistungsdauer im Einzelfall von der jeweiligen beitragspflichtigen Beschäftigung während der vorangegangenen 4 Jahre abhing. Angesichts stark steigender Ausgaben der Arbeitslosenversicherung wurde ihre Leistungsdauer 1993 halbiert; die maximale Länge wurde somit auf 1 Jahr befristet.

1991 und 1992 zahlte die Arbeitslosenversicherung während der ersten Hälfte der Leistungsperiode 70 % des letzten Arbeitseinkommens, während der zweiten Hälfte 50 %. Grundsätzlich wurden Mindestzahlungen in Höhe des gesetzlichen Mindestlohns geleistet. War das vorherige Arbeitseinkommen indes geringer als der gesetzliche Mindestlohn gewesen, wurde lediglich Arbeitslosengeld in Höhe dieses Einkommens gezahlt. Die maximale Leistungshöhe der Arbeitslosenversicherung betrug das 3fache des gesetzlichen Mindestlohns.

Die Bestimmungen über die Leistungshöhe wurden 1993 ebenfalls geändert. Nach dem seinerzeit in Kraft getretenen Gesetz wurden im ersten Quartal der Leistungsperiode 75 % des vorangegangenen Arbeitseinkommens gezahlt, während der restlichen Zeit 60 %. Die Mindesthöhe der Lohnersatzleistung schrieb man auf monatlich 8.600 Forint fest. War das vorherige Arbeitseinkommen geringer als dieser Betrag gewesen, wurde Arbeitslosengeld in Höhe dieses Einkommens gezahlt. Die maximale Leistungshöhe wurde auf monatlich 18.000 Forint im ersten Quartal und 15.000 Forint während der restlichen Leistungsperiode festgesetzt.

---

<sup>5</sup> Zu den Bestimmungen über die Arbeitslosenversicherung und die Arbeitslosenhilfe siehe im einzelnen *Micklewright/Nagy* (1998), S. 157 ff., und *OECD* (1997), S. 98 ff.

Vor 1996 war ein Arbeitsloser, der Leistungen der Arbeitslosenversicherung bezog, berechtigt, im Rahmen einer Nebentätigkeit bis zur Höhe des gesetzlichen Mindestlohns Einkommen hinzu zu verdienen, ohne daß dieses Einkommen auf das Arbeitslosengeld angerechnet wurde. Überstieg der Nebenverdienst jedoch den gesetzlichen Mindestlohn, entfielen die Leistungen der Arbeitslosenversicherung vollständig.

Arbeitslosenhilfe wurde gezahlt, wenn kein Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung mehr bestand und das gesamte Haushaltseinkommen pro Kopf weniger als 80 % der gesetzlichen Mindestrente ausmachte. Dies entsprach etwa der Hälfte des gesetzlichen Mindestlohns. Vor 1995 wurde Arbeitslosenhilfe grundsätzlich unbefristet geleistet. 1995 wurde sie für neue Leistungsbezieher auf maximal 2 Jahre begrenzt. Die Höhe der Arbeitslosenhilfe betrug 80% der gesetzlichen Mindestaltersrente. Eventuelle Nebeneinkünfte wurden abgezogen. Die Arbeitslosenhilfe unterlag, anders als die Arbeitslosenversicherung, nicht der Einkommensteuer. Eine weitere Bestimmung sah vor, daß Bezieher von Arbeitslosenhilfe beim Arbeitsamt registriert bleiben sollten.

Aufgrund der Reform von 1993 und der zunehmenden Langzeitarbeitslosigkeit ging der Anteil der Arbeitslosen, die Leistungen der Arbeitslosenversicherung bezogen, im Laufe der Transformation deutlich zurück. Er fiel von 65 % 1992 auf 24 % 1995. Gleichzeitig erhöhte sich der Anteil der Arbeitslosen, die Arbeitslosenhilfe bezogen, bis 1995 auf 22 % (*Micklewright/Nagy* 1998, S. 160). Hierbei handelte es sich vor allem um Langzeitarbeitslose.

Die Leistungen der Arbeitslosenversicherung waren für Geringverdiener, zu denen die meisten Arbeitslosen gehört hatten, selbst nach der Reform von 1993 noch recht großzügig. So erhielt ein Arbeitsloser, der 1992 45 % des nationalen Durchschnittslohns verdient hatte, 1993 86 % seines vorherigen Lohns als Arbeitslosengeld. Dies entsprach 96 % des gesetzlichen Mindestlohns. Ein Arbeitsloser, der 1992 67 % des nationalen Durchschnittslohns verdient hatte, erhielt 1993 im Durchschnitt der Leistungsperiode 64 % seines vorherigen Lohns. Damit überstieg sein Arbeitslosengeld den gesetzlichen Mindestlohn um 7 %. Die effektiven Einkommen der Bezieher von Arbeitslosengeld lagen wegen der Zulässigkeit von Nebeneinkünften häufig noch erheblich höher. Von der Arbeitslosenversicherung ging nur ein geringer Anreiz aus, erneut eine Vollzeitstelle anzutreten. Ein Arbeitsloser stellte sich oft besser, wenn er lediglich einer Teilzeitbeschäftigung nachging, die weniger als den gesetzlichen Mindestlohn einbrachte. Vor 1993 wurden die Arbeitsanreize im Rahmen der Arbeitslosenversicherung zudem durch die üppig bemessene Leistungsobergrenze (3facher gesetzlicher Mindestlohn) unterminiert. Arbeitslose, die vor der Transformation hohe Arbeitseinkommen erzielt hatten, anschließend aber aufgrund der geänderten Verhältnisse zunächst nur mit deutlich niedrigeren Marktlöhnen rechnen konnten, hatten so keinen Anreiz, sich möglichst schnell auf die marktwirtschaftlichen Verhältnisse umzustellen. Im Rahmen der Reform von 1993 wurde dieser Fehlanreiz durch den Übergang zu einer niedrige-

ren Obergrenze erheblich eingeschränkt, zumal diese nominal fixierte Obergrenze in den Folgejahren nicht regelmäßig an die Inflation angepaßt wurde.

Auch nach der Reform von 1993 gingen von der Arbeitslosenversicherung offenbar noch gravierende Fehlanreize aus. So hat eine empirische Untersuchung der Personen, die ab März und April 1994 Leistungen der Arbeitslosenversicherung bezogen, ergeben, daß sich die Abgänge aus der registrierten Arbeitslosigkeit in neue Beschäftigung während der ersten Woche nach Ende der maximalen Bezugsdauer von Arbeitslosengeld auf das 4- bis 5fache des vorherigen Niveaus erhöhten (*Micklewright/Nagy* 1996a, S. 132 ff.). 30 % aller Arbeitslosen, die sich nach Ablauf der Leistungen der Arbeitslosenversicherung abmeldeten, weil sie eine neue Stelle antraten, taten dies in der ersten Woche nach dem Ende der maximalen Leistungsdauer. Offensichtlich nutzten viele die Arbeitslosenversicherung aus, indem sie so lange wie möglich Arbeitslosengeld bezogen, obwohl sie bereits früher erneut hätten erwerbstätig werden können.

Eine andere Untersuchung hat ergeben, daß die Verschärfung des Gesetzes über die Arbeitslosenversicherung 1993 zeitweise zu vermehrten Abgängen aus der Arbeitslosigkeit führte (*Micklewright/Nagy* 1996b, S. 822 ff.). Die schärferen Bestimmungen veranlaßten offensichtlich zumindest einige Arbeitslose, ihre Arbeitssuche zu intensivieren bzw. einen niedrigeren Marktlohn zu akzeptieren. Obwohl die hohe Arbeitslosigkeit während der Transformation sicher nicht durch die Großzügigkeit der Arbeitslosenversicherung verursacht wurde, sondern durch den drastischen Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Produktion und der Arbeitsnachfrage, hat die relativ großzügige Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung viele Menschen dazu verführt, länger als notwendig arbeitslos zu bleiben. Vermutlich wurden viele dieser Personen dann entgegen ihrer Intention zu Langzeitarbeitslosen. Sie verloren berufliche Kenntnisse und Fertigkeiten und wurden von potentiellen Arbeitgebern aufgrund ihrer langen Arbeitslosigkeit nicht mehr eingestellt. Die Chancen der Langzeitarbeitslosen, einen neuen Arbeitsplatz zu finden, waren besonders gering.

Die Arbeitslosenhilfe war deutlich weniger großzügig ausgestaltet als die Arbeitslosenversicherung. Sie belief sich im Durchschnitt lediglich auf rund 27 % des vorherigen Lohns (*Commander/Tolstopiatenko* 1997, S. 339). Gleichwohl konnte hier das Problem der Armutsfalle auftreten: Nahm jemand aus einer Familie, die Arbeitslosenhilfe bezog, eine Erwerbstätigkeit auf, durch die das Pro-Kopf-Familieneinkommen auf über 80 % der gesetzlichen Mindestaltersrente stieg, entfiel der Anspruch auf Arbeitslosenhilfe. Auch die Steuerfreiheit der Arbeitslosenhilfe, ihre bis 1995 unbegrenzte Leistungsdauer sowie der Umstand, daß der Staat zusätzlich zur Arbeitslosenhilfe zahlreiche großzügige Sozialleistungen bot, konnten die Leistungsempfänger veranlassen, Anstrengungen zur Überwindung ihrer Armut zu unterlassen. Außerdem wurde trotz Registrierung beim Arbeitsamt nicht hinreichend kontrolliert, ob die Leistungsempfänger tatsächlich bereit waren, eine reguläre Beschäftigung aufzunehmen. Darüber hinaus wurde kaum kontrolliert, ob

sie nicht in Wirklichkeit schwarz arbeiteten. Gleichzeitig stellten die Regelungen über die Arbeitslosenhilfe aber auch nicht sicher, daß alle begünstigten Haushalte über ein ausreichendes Mindesteinkommen verfügten. Der Grund hierfür lag darin, daß bei der Bemessung der Leistungshöhe (anders als bei der Prüfung der Leistungsberechtigung) nur das Einkommen der begünstigten Person, nicht aber das Pro-Kopf-Haushaltseinkommen berücksichtigt wurde. Familien mit Kindern waren daher vielfach noch auf andere Sozialleistungen angewiesen (*OECD* 1997, S. 102).

### III. Berufliche Bildung

Im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wurde eine Vielzahl unterschiedlicher Bildungsmaßnahmen durchgeführt. Die Kurse wurden größtenteils dezentral von den örtlichen Arbeitsämtern organisiert, einige ergänzende Programme aber auch zentral vom Arbeitsministerium. Teilweise wurden die Bildungsmaßnahmen von staatlichen Institutionen durchgeführt, teilweise in staatlichem Auftrag von privaten Trägergesellschaften. Die Dauer der einzelnen Bildungsmaßnahmen reichte von einigen Wochen bis zu einem Jahr. Eine berufliche Bildungsmaßnahme konnte nicht nur von staatlicher Seite initiiert werden, sondern auch von den Arbeitslosen selbst: Ein einzelner Arbeitsloser konnte sich selbst eine ihm geeignet erscheinende Bildungsmaßnahme suchen und sodann beim Arbeitsamt eine Genehmigung beantragen. Die Teilnehmer an allen Formen von Bildungsmaßnahmen erhielten eine Schulungsbeihilfe, die das Arbeitslosengeld um 10% überstieg. Außerdem übernahm das Arbeitsamt die direkten Schulungskosten.

Eine Schwäche der beruflichen Bildungsmaßnahmen bestand darin, daß sie nur unzureichend auf die Problemgruppen am Arbeitsmarkt fokussiert waren. Geringqualifizierte und ältere Arbeitslose wurden bei der Vergabe der Fördermittel nur unterdurchschnittlich berücksichtigt. Es war mehr als zehnmal wahrscheinlicher, daß ein Hochschulabsolvent einen Platz in einem Bildungskurs erhielt, als jemand, der nur über einen Volksschulabschluß verfügte. Ebenso nahm die Wahrscheinlichkeit, einen Platz in einem Bildungskurs zu erhalten, mit höherem Alter deutlich ab (*Micklewright/Nagy* 1996b, S. 825 ff.). Die beruflichen Bildungsmaßnahmen wurden auf diejenigen konzentriert, die ohnehin schon die besten Berufsaussichten hatten. Dadurch konnte zwar die Abbruchquote verringert und die Eingliederungsquote nach Schulungsabschluß erhöht werden. Gleichzeitig trugen die Bildungsmaßnahmen jedoch nichts dazu bei, die Langzeitarbeitslosigkeit zu reduzieren – obgleich diese im Laufe der Transformation immer weiter um sich griff.

Die Beschäftigungschancen derjenigen, die im Rahmen der beruflichen Bildung gefördert wurden, verbesserten sich durch die Förderung – freilich nur in bescheidenem Umfang. Eine Studie der Internationalen Arbeitsorganisation über den Erfolg der im Herbst 1991 durchgeführten Bildungskurse hat ergeben, daß sich 2 Jahre später 51 % der ehemaligen Teilnehmer in einem nichtsubventionierten

Beschäftigungsverhältnis befanden – gegenüber lediglich 31 % aus der Kontrollgruppe (Arbeitslose, die an keinem Bildungskurs teilgenommen hatten). Dieses positive Ergebnis wurde jedoch weitgehend dadurch hervorgerufen, daß von vornherein nur die qualifiziertesten und motiviertesten Arbeitslosen einen Platz in den Bildungskursen erhalten hatten. Schaltete man den Einfluß der beobachtbaren unterschiedlichen Eigenschaften der Teilnehmer und der Mitglieder der Kontrollgruppe aus (z. B. Bildungsstand, Alter), zeigte sich, daß die Wahrscheinlichkeit, eine reguläre Beschäftigung gefunden zu haben, durch die Kurse selbst lediglich um 6 Prozentpunkte erhöht worden war (*O'Leary* 1997).

Auch eine Studie der Weltbank hat ergeben, daß die Bildungsprogramme die Beschäftigungschancen der Teilnehmer nur geringfügig verbesserten. Zudem haben die Autoren errechnet, daß es angesichts der geringen Effektivität der Bildungsprogramme und ihrer hohen Kosten (umgerechnet rund 2.300 US-Dollar pro Teilnehmer) bei einem Abzinsungsfaktor von 8 % mehr als 30 Jahre gedauert hätte, bis die Kosten der Programme durch ihre Erträge gedeckt worden wären (*Gill/Dar* 1995).

Eine neuere Untersuchung hat etwas positivere Resultate erbracht. Sie bezieht sich auf Personen, die im zweiten Quartal 1996 einen Bildungskurs abgeschlossen haben. Die Erfolgskontrolle wurde im März und April 1997 durchgeführt. Die Ergebnisse wurden mit einer Kontrollgruppe verglichen, wobei unterschiedliche beobachtbare Eigenschaften als Einflußfaktoren mit Hilfe einer ökonometrischen Methode ausgeschaltet wurden. Nach dieser Untersuchung erhöhten Gruppenkurse die Wahrscheinlichkeit, ein Jahr nach Abschluß der Kurse eine nichtsubventionierte Erwerbstätigkeit auszuüben, um 7 Prozentpunkte. Durch individuelle Bildungsmaßnahmen wurde die Wahrscheinlichkeit um 9 Prozentpunkte erhöht. Allerdings übten weder die individuellen Schulungen noch die Gruppenkurse einen signifikanten Einfluß auf die zum Zeitpunkt der Erfolgskontrolle auf den betreffenden Arbeitsplätzen erzielten Einkommen aus (*O'Leary* u. a. 1998).

Die individuellen Bildungsmaßnahmen waren wahrscheinlich erfolgreicher, weil sie besser auf die Fähigkeiten und Interessen der geförderten Personen zugeschnitten waren. Die insgesamt geringfügig besseren Resultate gegenüber den beiden früheren Studien können darauf zurückzuführen sein, daß die Effektivität der bildungspolitischen Arbeitsmarktprogramme im Laufe der Zeit verbessert wurde. Freilich ist zu bedenken, daß der Erfolg in der späteren Studie bereits ein Jahr nach Abschluß der Bildungsmaßnahmen und nicht erst – wie in der Studie der Internationalen Arbeitsorganisation – zwei Jahre danach überprüft worden ist. Vermutlich ist der (meßbare) Erfolg von Bildungsmaßnahmen um so größer, je weniger Zeit seit Beendigung der Maßnahmen vergangen ist. Auch dies könnte die positiveren Ergebnisse der neueren Studie erklären.

Darüber hinaus muß bei einer Würdigung der empirischen Ergebnisse berücksichtigt werden, daß in keiner der drei Studien untersucht wurde, ob Substitutions- oder Verdrängungseffekte aufgetreten sind. Aus den (geringfügig) positiven Ergeb-

nissen kann daher nicht geschlossen werden, daß es durch die beruflichen Bildungsprogramme auch zu einem Anstieg der Gesamtbeschäftigung gekommen ist.

#### IV. Lohnsubventionen

Mit Hilfe der Lohnsubventionen sollte die Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen gefördert werden. Wurde ein Arbeitsloser eingestellt, der länger als 6 Monate arbeitslos gewesen war (oder ein Schulabgänger, der länger als 3 Monate arbeitslos gewesen war), konnten dem Arbeitgeber maximal ein Jahr lang bis zu 50 % der gesamten Arbeitskosten ersetzt werden. Vorbedingung war, daß der Arbeitgeber während der vorangegangenen 6 Monate niemanden entlassen hatte, der eine ähnliche Tätigkeit ausgeübt hatte. Wurde der geförderte Arbeitnehmer nach Ende des Subventionszeitraums nicht noch mindestens für einen gleich langen Zeitraum weiterbeschäftigt, mußte der Arbeitgeber die gesamte Beihilfe zurückzahlen.

Obwohl die Lohnsubventionen der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit dienen sollten, wurden diejenigen Arbeitslosen, die von Langzeitarbeitslosigkeit am häufigsten betroffen waren, bei der Mittelvergabe nicht bevorzugt. Insbesondere jugendliche und ältere Arbeitslose gelangten nur selten in den Genuß dieser Art von Beschäftigungsförderung. Geringqualifizierte Arbeitslose wurden bei der Vergabe zwar nicht benachteiligt, aber auch nicht überdurchschnittlich häufig berücksichtigt. Bevorzugt wurden, wie im Bereich der Bildungsprogramme, Höherqualifizierte – obgleich sie von Langzeitarbeitslosigkeit am seltensten betroffen waren (Micklewright/Nagy 1996b, S. 826).

Die eingehendste Analyse der Auswirkungen der Lohnsubventionen wurde im Rahmen der bereits im letzten Abschnitt erwähnten Studie von O'Leary u. a. (1998) vorgenommen. Untersucht wurden Arbeitskräfte, deren Subventionierung im zweiten Quartal 1996 geendet hatte. Den Zeitraum der Erfolgskontrolle bildeten wiederum die Monate März und April 1997. Es zeigte sich, daß die Lohnsubventionen die Beschäftigungschancen der Geförderten nicht etwa verbesserten, sondern verschlechterten. Die Wahrscheinlichkeit, zur Zeit der Erfolgskontrolle einen regulären Arbeitsplatz zu haben, war um 6 Prozentpunkte geringer als in der entsprechenden Kontrollgruppe. Besonders negativ wurden diejenigen betroffen, die im Bau- und Dienstleistungsgewerbe subventioniert beschäftigt gewesen waren. Zugleich stellte die Studie umfangreiche Mitnahmeeffekte fest: Viele Arbeitslose, deren Beschäftigung subventioniert worden war, hätten auch ohne diese Förderung eine Anstellung gefunden.

Insgesamt muß das Urteil über das Instrument der Lohnsubvention negativ ausfallen. Den Arbeitslosen, denen mit Hilfe dieses Instruments zeitweise Beschäftigung verschafft wurde, erging es überwiegend schlechter, als wenn sie an dem Programm nicht teilgenommen hätten. Darüber hinaus verschwendete der Staat angesichts der beträchtlichen Mitnahmeeffekte offensichtlich in großem Umfang Steuergelder; sie steigerten die Beschäftigung noch nicht einmal kurzfristig.



## V. Öffentliche Beschäftigungsprogramme

Auch die öffentlichen Beschäftigungsprogramme sollten dazu dienen, die Arbeitsmarktchancen der Langzeitarbeitslosen zu verbessern. Der Kontakt der Langzeitarbeitslosen zur Arbeitswelt sollte aufrechterhalten und dem allmählichen Verlust ihrer beruflichen Fähigkeiten entgegengewirkt werden. Im Rahmen der Beschäftigungsprogramme finanzierten die Arbeitsämter Beschäftigungsprojekte staatlicher Stellen. Die meisten Projekte wurden von Gemeinden durchgeführt. Die Arbeitsämter erstatteten bis zu 70% der unmittelbaren Arbeitskosten (Löhne, Arbeitsmittel u.ä.) – vorausgesetzt, der Arbeitgeber erzielte dadurch keinen Einnahmenüberschuß. Den Teilnehmern wurde meist ein Lohn knapp unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns gezahlt. Jeder einzelne konnte maximal 12 Monate in einem Beschäftigungsprojekt verbleiben.

Im Falle der öffentlichen Beschäftigungsprogramme ist zunächst positiv festzustellen, daß sie zumindest eine Problemgruppe, die der Geringqualifizierten, besonders berücksichtigten. Die Wahrscheinlichkeit, daß einem Arbeitslosen mit niedrigem Bildungsstand die Teilnahme an einem öffentlichen Beschäftigungsprojekt ermöglicht wurde, war überdurchschnittlich groß. Jugendliche Arbeitslose hingegen hatten keine überdurchschnittliche Chance auf einen Platz in einem solchen Projekt (*Micklewright/Nagy* 1996b, S. 826; *O'Leary* u. a. 1998, S. 331).

Haben die Beschäftigungsprojekte den Teilnehmern letztlich auch geholfen? Eine erste Studie, die diese Frage gründlich analysiert hat, ist die bereits in Abschnitt D.III. erwähnte Untersuchung der Internationalen Arbeitsorganisation (*O'Leary* 1997). Darin einbezogen waren 429 Arbeitslose, die im Herbst 1991 an öffentlichen Beschäftigungsprojekten teilgenommen hatten, sowie eine Kontrollgruppe aus 604 Arbeitslosen, die zu jener Zeit an keinen aktiven arbeitsmarktpolitischen Programmen beteiligt waren. Die im November 1993 durchgeführte Erfolgskontrolle hat ergeben, daß zu dieser Zeit gerade einmal 14 % der ehemaligen Teilnehmer einer regulären, d. h. nicht durch aktive Arbeitsmarktpolitik unterstützten Beschäftigung nachgingen. In der Kontrollgruppe betrug der Anteil demgegenüber immerhin 31 %. Schaltete man den Einfluß unterschiedlicher individueller Eigenschaften (wie insbesondere des Bildungsstandes) aus, war die Wahrscheinlichkeit, zwei Jahre nach Ende der öffentlichen Beschäftigung einen regulären Arbeitsplatz inne zu haben, für die ehemaligen Teilnehmer je nach Berechnungsmethode um 15 bis 19 Prozentpunkte geringer als für die Mitglieder der Kontrollgruppe.

Auch die bereits in den beiden vorherigen Abschnitten erwähnte Studie von *O'Leary* u. a. (1998) hat die Auswirkungen der öffentlichen Beschäftigungsprogramme auf die Arbeitsmarktchancen der Teilnehmer analysiert. Im März und April 1997 ist die Beschäftigungssituation von Arbeitslosen untersucht worden, die im zweiten Quartal 1996 aus öffentlichen Beschäftigungsprojekten ausgeschieden waren. Die Ergebnisse dieser Studie sind noch ernüchternder als die der zuvor angeführten. Die Teilnahme an den Beschäftigungsprojekten verringerte die Wahr-



scheinlichkeit, zum Zeitpunkt der Erfolgskontrolle unsubventioniert beschäftigt zu sein, gegenüber der Kontrollgruppe um 21 Prozentpunkte. Besonders gering war die Wahrscheinlichkeit für Arbeitslose, die in den öffentlichen Beschäftigungsprojekten nur einfache Tätigkeiten ausgeführt hatten, für die keine besonderen Kenntnisse erforderlich gewesen waren.

Ursächlich für diese schlechten Resultate waren wahrscheinlich der sog. Stigmatisierungs- und der sog. Drehtüreffekt. Der Stigmatisierungseffekt tritt auf, wenn potentielle Arbeitgeber die Teilnahme von Arbeitslosen an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik als Zeichen geringerer Eignung für eine reguläre Beschäftigung interpretieren. Die Teilnahme an den öffentlichen Beschäftigungsprogrammen in Ungarn könnte potentiellen Arbeitgebern signalisiert haben, daß die betreffenden Arbeitslosen schon lange arbeitslos waren, nur über eine geringe Qualifikation verfügten und aus diesen oder anderen Gründen (z. B. mangelnde Motivation) weniger produktiv waren als andere Bewerber. Hinzu kam, daß es sich bei den Arbeiten im Rahmen der öffentlichen Beschäftigungsprojekte meist um simple Tätigkeiten handelte (z. B. Säubern von Parks, Straßenkehren). Durch die Teilnahme an diesen Projekten wurden die betreffenden Arbeitslosen stigmatisiert, potentielle Arbeitgeber abgeschreckt.

Der Drehtüreffekt tritt auf, wenn die Teilnahme an einer Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik den Zugang zu Leistungen der passiven Arbeitsmarktpolitik eröffnet. Dies war im Rahmen der ungarischen Beschäftigungsprogramme in der Tat der Fall. Durch Teilnahme an den Beschäftigungsprojekten konnten die Arbeitslosen wieder einen Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung für die maximale Leistungsperiode erwerben. Sie hatten also einen Anreiz, an öffentlichen Beschäftigungsprojekten teilzunehmen und anschließend wieder Arbeitslosengeld zu beziehen (eventuell ergänzt um Einkünfte aus offizieller Teilzeitbeschäftigung oder aus der in Ungarn weit verbreiteten Schwarzarbeit). Dies ersparte es ihnen zumindest für einige Zeit, sich auf die neuen, marktwirtschaftlichen Verhältnisse am ersten Arbeitsmarkt umzustellen. Langfristig schaden sich die Arbeitslosen dadurch jedoch selbst; sie wurden noch schwerer vermittelbar.

Die öffentlichen Beschäftigungsprogramme wirkten sich indes nicht nur auf die Teilnehmer dieser Programme negativ aus, sondern auch auf andere Erwerbspersonen. Dies hat eine Untersuchung von *Frey* ergeben.<sup>6</sup> *Frey* hat im Frühjahr 1993 50 Arbeitgeber (meist Gemeinden) befragt, die im Jahr zuvor öffentliche Beschäftigungsprojekte durchgeführt hatten. Dabei gaben 12% der Arbeitgeber an, daß die Teilnehmer der Projekte Arbeiten verrichtet hätten, die zuvor reguläre Mitarbeiter erledigt hätten. Ein ähnlich großer Teil der Arbeitgeber räumte ein, die Anzahl regulärer Mitarbeiter reduziert zu haben. Darüber hinaus äußerte ein Viertel der Arbeitgeber, daß sie Arbeiten, die von den Teilnehmern der Beschäftigungsprojekte ausgeführt worden waren, an Privatunternehmen vergeben hätten, wenn es

<sup>6</sup> Zu dieser in Ungarisch verfaßten, unveröffentlichten Studie siehe *Micklewright/Nagy* (1996a), S. 132.

die Projekte nicht gegeben hätte. Zwar ist die Stichprobe der Untersuchung zu klein, um daraus allgemeine Erkenntnisse ableiten zu können. Die Befragungsergebnisse deuten jedoch klar darauf hin, daß es im Rahmen der öffentlichen Beschäftigungsprogramme zu nicht unerheblichen Substitutions- und Verdrängungseffekten gekommen ist: Die Teilnehmer an den Programmen haben sowohl reguläre Beschäftigte der Gemeinden als auch Beschäftigte privater Unternehmen vom Arbeitsmarkt verdrängt. Somit haben die öffentlichen Beschäftigungsprogramme nicht nur ihr Ziel verfehlt, die Arbeitsmarktchancen der Langzeitarbeitslosen zu verbessern, darüber hinaus haben sie auch regulären Arbeitnehmern geschadet.

## VI. Förderung selbständiger Erwerbstätigkeit

Alle Arbeitslosen, denen das Arbeitsamt keine passende Stelle anbieten konnte, waren berechtigt, Mittel zur Unterstützung einer eigenen Unternehmensgründung zu beantragen. Lediglich 1 % bis 2 % der berechtigten Arbeitslosen stellten freilich einen solchen Antrag (*OECD* 1997, S. 110). Der Kern der staatlichen Förderung bestand darin, daß den Existenzgründern für 6 zusätzliche Monate Arbeitslosengeld gezahlt wurde. Darüber hinaus konnten bis zu 50% der Kosten erstattet werden, die im Zuge der Unternehmensgründung für eine Unternehmensberatung oder eine Schulung aufgewendet werden mußten. Und schließlich konnten ein Jahr lang 50% der Kosten für die Versicherung eines Existenzgründungsdarlehens übernommen werden.

Wie eine Untersuchung von *Micklewright* und *Nagy* (1996b, S. 826) ergeben hat, war die Wahrscheinlichkeit, in den Genuß der Selbstständigkeitsförderung zu gelangen, für Arbeitslose, die über einen Universitätsabschluß verfügten, fast 6mal so groß wie für Arbeitslose, die nur über einen Volksschulabschluß verfügten. Der Grund hierfür lag aber wahrscheinlich nicht in einer Diskriminierung Geringqualifizierter durch die Arbeitsämter, sondern in einer größeren Nachfrage der besser ausgebildeten Arbeitslosen nach diesen Fördermitteln. Für eine selbständige Erwerbstätigkeit kamen Geringqualifizierte wahrscheinlich nur selten in Betracht. Das Instrument der Selbstständigkeitsförderung eignete sich zur Behandlung dieser Problemgruppe nicht. Für hochqualifizierte Arbeitslose konnte es jedoch hilfreich sein.

*Frey* hat 1992 im Rahmen einer postalischen Umfrage 615 Personen angeschrieben, die Mittel aus der Selbstständigkeitsförderung erhalten hatten.<sup>7</sup> Aus den 513 Antworten ergab sich, daß 6 bis 8 Monate nach dem Auslaufen der Förderung noch 73% der betreffenden Unternehmen aktiv waren. Dieses ohne Zweifel gute Ergebnis ist allerdings insofern zu relativieren, als ein Zeitraum von 6 bis 8 Monaten zu kurz ist, um die Erfolgsaussichten neugegründeter Unternehmen beurteilen zu

---

<sup>7</sup> Auch diese Studie von *Frey* ist unveröffentlicht. Vgl. *Micklewright/Nagy* (1996a), S. 132.

können. Bedenklich war jedoch vor allem ein zweites Ergebnis der Umfrage: 69 % der Selbständigen gaben an, sie hätten ihren Geschäftsbetrieb auch ohne staatliche Förderung aufgenommen. Offensichtlich kam es in großem Umfang zu Mitnahmeeffekten. Die Wirkung des Programms auf die Beschäftigung konnte demnach nur gering gewesen sein.

In eine neuere Untersuchung wurden 1.044 Selbständige einbezogen, deren Förderung im zweiten oder dritten Quartal 1996 beendet worden war (*O'Leary* u. a. 1998, S. 341 ff.). Die Erfolgskontrolle wurde im ersten Quartal 1997 durchgeführt. Nach dieser Untersuchung erhöhte die Förderung die Wahrscheinlichkeit, zum Zeitpunkt der Erfolgskontrolle unsubventioniert erwerbstätig zu sein (selbständig oder abhängig beschäftigt) gegenüber einer Kontrollgruppe um 16 Prozentpunkte.<sup>8</sup> Auch dieses erfreuliche Ergebnis ist jedoch zu relativieren: Zum einen war in dieser Untersuchung der Zeitraum zwischen dem Ende der Förderung und der Erfolgskontrolle ebenfalls zu kurz, um die Überlebenschancen der neugegründeten Unternehmen beurteilen zu können. Zum anderen wurde im Rahmen dieser Untersuchung nicht versucht, Mitnahme- und Verdrängungseffekte zu messen.

Die weiteren Ergebnisse der zuletzt genannten Untersuchung waren gemischt:

- Positiv war, daß sich die Selbständigkeitsförderung bei Arbeitslosen im Alter von 45 Jahren und darüber sowie bei Arbeitslosen in Regionen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit als besonders nützlich erwies. Offensichtlich konnte mit diesem Förderinstrument doch zumindest einigen Problemgruppen geholfen werden.
- Negativ war, daß die Förderung das durchschnittliche Monatseinkommen gegenüber der Kontrollgruppe um umgerechnet 26 US-Dollar verringerte. Dieses Ergebnis könnte freilich auch mit unvermeidbaren Anlaufverlusten der neugegründeten Unternehmen zusammenhängen oder damit, daß die Existenzgründer ihr Einkommen zum Zwecke der Steuerminimierung absichtlich zu niedrig angaben.
- Positiv war schließlich auch, daß 18 % der Geförderten mindestens eine weitere Arbeitskraft einstellten. Im Durchschnitt schuf jeder dieser Geförderten noch 1,75 zusätzliche Arbeitsplätze. Rund die Hälfte der zusätzlich eingestellten Personen war zuvor arbeitslos gewesen.

Insgesamt ist man geneigt, dem Programm zur Förderung selbständiger Erwerbstätigkeit angesichts der positiven Beschäftigungseffekte und der Tatsache, daß pro entstandenem Arbeitsplatz nur eine relativ geringe Fördersumme aufgebracht werden mußte, ein gutes Zeugnis auszustellen. Dem steht jedoch entgegen, daß es offensichtlich zu erheblichen Mitnahmeeffekten kam und daß die Einkommen der Geförderten wohl geringer ausfielen, als dies ansonsten der Fall gewesen

---

<sup>8</sup> Bei der Erwerbstätigkeit konnte statistisch nicht zwischen Selbständigkeit und abhängiger Beschäftigung unterschieden werden, weil sich in der Kontrollgruppe nur wenige Selbständige befanden.

wäre. Auch die langfristigen Erfolgsaussichten der neugegründeten Unternehmen waren durchaus ungewiß. Darüber hinaus könnte es zu einer Verdrängung bereits etablierter, nichtsubventionierter Unternehmen gekommen sein. Abgesehen davon kam das Programm zur Förderung selbständiger Erwerbstätigkeit nur für einen Bruchteil der Arbeitslosen in Frage. Allein deswegen konnte die Arbeitslosigkeit mit seiner Hilfe nicht nennenswert reduziert werden.

## VII. Fazit

Ungarns Ehrgeiz, nach westeuropäischem Vorbild eine Vielzahl arbeitsmarktpolitischer Programme einzuführen, hat zu problematischen Ergebnissen geführt. Erstens wiesen einige der unter großem Zeitdruck entwickelten und implementierten Programme vermeidbare Konstruktionsfehler auf. Dies galt vor allem für die anfangs zu großzügig ausgestaltete Arbeitslosenversicherung. Zweitens haben die Lohnsubventionen und die öffentlichen Beschäftigungsprogramme die Arbeitsmarktchancen der Teilnehmer erheblich verschlechtert und teilweise sogar reguläre Erwerbstätige vom Arbeitsmarkt verdrängt. Drittens mußte Ungarn den Faktor Arbeit nicht zuletzt infolge seiner teuren Arbeitsmarktpolitik mit hohen Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen belasten. Der Abgabenkeil belief sich beispielsweise 1996 auf nicht weniger als 47 % (gegenüber 33 % im Durchschnitt aller OECD-Länder).<sup>9</sup> Unternehmer und Arbeitskräfte nutzten die im Rahmen der arbeitsmarktpolitischen Programme gebotenen Leistungen nach Kräften aus und versuchten gleichzeitig, der hohen Abgabenlast durch Schwarzarbeit und andere schattenwirtschaftliche Aktivitäten zu entkommen. Die Schattenwirtschaft machte rund 30 % der gesamtwirtschaftlichen Produktion aus (*OECD* 1997, S. 82). Der Staat sah sich in der Folge zu wiederholten Erhöhungen der Abgabenlast gezwungen, die die Ausbreitung der Schattenwirtschaft indes nur weiter stimulierten. Es war ein Teufelskreis. Statt eine Vielzahl teurer arbeitsmarktpolitischer Programme einzuführen, hätte Ungarn besser daran getan, seine Arbeitslosenversicherung weniger großzügig auszugestalten und sich auf aktive arbeitsmarktpolitische Programme zu beschränken, die den Arbeitslosen auch wirklich nützen.

## E. Arbeitsmarktpolitik in Tschechien

### I. Überblick

Während die Arbeitslosenquoten in Polen, Ungarn und allen anderen mittel- und osteuropäischen Ländern innerhalb der ersten zwei Jahre der Transformation auf

---

<sup>9</sup> Vgl. *OECD* (1998a), S. 93. Die angegebenen Werte beziehen sich, wie im Falle Polens, auf einen Alleinstehenden, der zwei Drittel des Durchschnittseinkommens eines Industriearbeiters verdiente.

zweistellige Werte anstiegen und für viele Jahre auf diesem Niveau verharrten, verblieb die Arbeitslosenquote in Tschechien bis 1996 in einer Größenordnung von 3% bis 4%. Erst danach stieg sie deutlich an (1998: 7,5%). Gelegentlich wird behauptet, an diesem sog. „tschechischen Wunder“ habe die Arbeitsmarktpolitik einen entscheidenden Anteil gehabt.

Nach der „samtenen Revolution“ vom November 1989 begann die neue, demokratische Regierung umgehend damit, ein umfassendes Konzept einer passiven und aktiven Arbeitsmarktpolitik nach westeuropäischem Vorbild zu entwickeln und zu implementieren (*Uldrichova/Karpisek* 1994, S. 113 ff.). Bereits im Januar 1990 wurde ein System der Arbeitslosenunterstützung wirksam. Ende 1990 und Anfang 1991 traten Gesetze in Kraft, mit denen die Rechtsgrundlagen für eine aktive Arbeitsmarktpolitik geschaffen wurden. Über ganz Tschechien verteilt wurde ein Netz aus 78 Bezirksarbeitsämter und circa 160 Nebenstellen aufgebaut, die für die Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik vor Ort zuständig waren. Finanziert wurde die Arbeitsmarktpolitik aus dem allgemeinen Steueraufkommen sowie aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen.

*Tabelle 6*  
**Arbeitsmarktpolitische Ausgaben in Tschechien**  
in % des Bruttoinlandsprodukts

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Aktive Arbeitsmarktpolitik <sup>a)</sup>	0,10	0,21	0,09	0,07	0,05	0,04	0,03
darunter:							
Berufliche Bildung	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
„Sozial zweckmäßige Arbeitsplätze“:							
– Lohnsubventionen	0,05	0,09	0,02	0,02	0,01	0,01	0,00
– Förderung selbständiger Erwerbstätigkeit	0,02	0,03	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
„Öffentliche nützliche Arbeitsplätze“ (öffentliches Beschäftigungsprogramm)	0,01	0,03	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01
Sonstiges	0,01	0,05	0,04	0,02	0,01	0,01	0,01
Arbeitsvermittlung und Verwaltung	0,09	0,09	0,10	0,11	0,10	0,09	0,11
Arbeitslosenunterstützung	0,23	0,18	0,16	0,18	0,14	0,14	0,21
Insgesamt	0,42	0,48	0,35	0,36	0,29	0,27	0,35

<sup>a)</sup> Ohne Arbeitsvermittlung.

Quelle: OECD (1998b), S. 106.

Im Vergleich zu Polen und Ungarn, aber auch zu den meisten westlichen Industrieländern gab Tschechien relativ wenig Geld für Arbeitsmarktpolitik aus. Im Durchschnitt der Jahre 1991 bis 1997 beliefen sich seine Ausgaben lediglich auf 0,4 % des Bruttoinlandsprodukts (siehe Tab. 6). Der Anteil der Ausgaben für aktive Maßnahmen (ohne Arbeitsvermittlung) war dabei mit 30 % relativ hoch. Von 1992 bis 1997 ging er allerdings kontinuierlich zurück (von 54 % auf 13 %). Entsprechend sank der Anteil der registrierten Arbeitslosen, die an aktiven arbeitsmarktpolitischen Programmen teilnahmen, deutlich: von 56 % 1992 auf nur noch 12 % fünf Jahre später (siehe auch Tab. 7).

Tabelle 7

**Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Programmen in Tschechien**  
in Tsd. (Jahresendstände)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Aktive Arbeitsmarktpolitik <sup>a)</sup>	58,6	122,9	90,4	57,7	36,5	29,6	24,9
darunter:							
Berufliche Bildung	4,3	3,7	3,3	3,0	2,4	2,4	1,5
„Sozial zweckmäßige Arbeitsplätze“:							
– Lohnsubventionen	21,7	64,2	56,4	35,4	20,0	13,6	10,5
– Förderung selbständiger Erwerbstätigkeit	12,0	26,0	19,5	9,0	5,0	3,5	3,0
„Öffentliche nützliche Arbeitsplätze“ (öffentliches Beschäftigungsprogramm)	6,2	5,7	3,2	3,1	3,3	4,7	7,0
Sonstiges	14,4	23,3	8,0	7,2	5,8	5,4	2,9
Arbeitslosenunterstützung	16,4	62,3	93,4	78,3	67,6	93,4	126,7
Insgesamt	75,0	185,2	183,8	136,0	104,1	123,0	151,6

<sup>a)</sup> Ohne Arbeitsvermittlung.

Quelle: OECD (1998b), S. 106.

Die wichtigste Form der aktiven Arbeitsmarktpolitik stellten (neben der Arbeitsvermittlung) Lohnsubventionen dar; auf sie entfielen zwischen 1991 und 1997 im Durchschnitt 51 % aller Teilnehmer an aktiven arbeitsmarktpolitischen Programmen bzw. 27 % aller Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik (siehe Tab. 6 und 7). Weitere wichtige Programme waren die Förderung selbständiger Erwerbstätigkeit (Teilnehmeranteil 17 %, Ausgabenanteil 7 %) und ein öffentliches Beschäftigungsprogramm (Teilnehmeranteil 11 %, Ausgabenanteil 25 %). Ein relativ geringes Gewicht wurde der beruflichen Qualifizierung zugemessen; auf sie entfielen zwischen

1991 und 1997 durchschnittlich nur 6 % aller Teilnehmer und 17 % aller Ausgaben.<sup>10</sup>

## II. Passive Arbeitsmarktpolitik

### 1. Arten

Die wichtigste Form der passiven Arbeitsmarktpolitik stellte die Arbeitslosenunterstützung dar.<sup>11</sup> Ihre Ausgestaltung wurde im Laufe der Transformation mehrfach geändert. Während der ersten beiden Jahre waren ihre Leistungen relativ großzügig. 1992 wurden sie deutlich eingeschränkt. 1996 machte man diese Einschränkungen dann wieder rückgängig.

Grundsätzlich erhielten nur Personen Arbeitslosenunterstützung, die während der vorangegangenen 3 Jahre mindestens 12 Monate erwerbstätig gewesen waren. 1990 und 1991 berechtigten daneben auch zahlreiche andere Umstände, die während der vorangegangenen 3 Jahre mindestens 12 Monate lang vorgelegen haben mußten, zum Bezug von Arbeitslosenunterstützung, so insbesondere die Betreuung eines eigenen Kindes (bis zum Alter von 3 Jahren), Arbeitslosigkeit ohne Bezug von Arbeitslosenunterstützung, ein Vollzeitstudium oder auch Gefängnishaft. 1992 wurden diese zusätzlichen Möglichkeiten, einen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung zu erwerben, mit Ausnahme des Vollzeitstudiums gestrichen. 1996 wurden sie jedoch wieder zugelassen.

Die stärksten Einschränkungen wurden bei der Leistungsdauer vorgenommen. Vor 1992 konnte man 12 Monate lang Arbeitslosenunterstützung beziehen, seitdem nur noch 6 Monate lang. Zeiten, während derer andere Sozialleistungen bezogen wurden, wie etwa bei Krankheit, Mutterschaftsurlaub oder Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, wurden nicht auf die Leistungsdauer der Arbeitslosenunterstützung angerechnet. Ein Teilnehmer an einer aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahme etwa konnte nach Ende einer solchen Maßnahme den Bezug seiner Arbeitslosenunterstützung bis zum Ende der maximalen Leistungsdauer fortsetzen.

Auch die Höhe der Leistungen wurde 1992 eingeschränkt. 1990 und 1991 erhielt ein Arbeitsloser grundsätzlich 60 % seines letzten Nettolohns. War er aus „organisatorischen Gründen“ entlassen worden (was im Zuge der Transformation recht häufig vorkam), erhielt er während der ersten 6 Monate sogar 90 % seines letzten Nettolohns. 1992 wurde die Lohnersatzquote vereinheitlicht, und zwar auf 60 % während der ersten 3 Monate und 50 % während der zweiten 3 Monate. Außerdem

---

<sup>10</sup> Bei der Berechnung der Ausgabenanteile wurden die Ausgaben für Arbeitsvermittlung nicht berücksichtigt. Sie lassen sich praktisch nicht von den allgemeinen Verwaltungsausgaben trennen.

<sup>11</sup> Siehe dazu im einzelnen *Terrell/Münich* (1996), S. 180 ff., und *Erbenova* u. a. (1998), S. 88 f.



wurden die Leistungen gedeckelt: Sie durften fortan das 1,5fache des gesetzlichen Mindestlohns (ab 1996 des offiziellen Mindestlebensstandards) nicht überschreiten. Bei neuen Erwerbspersonen (z. B. Hochschulabgängern) wurde zur Berechnung der Leistungshöhe statt des letzten Nettolohns der gesetzliche Mindestlohn zugrunde gelegt, ab 1996 der offizielle Mindestlebensstandard. Die Arbeitslosenunterstützung war nicht steuerpflichtig, sie wurde allerdings auch nicht automatisch an die Inflation angepaßt.

Neben der Arbeitslosenunterstützung bot der Staat den Arbeitslosen noch mehrere weitere Lohnersatzleistungen.<sup>12</sup> Diese Leistungen, die ebenfalls steuerfrei waren, konnten nicht nur diejenigen beziehen, die keinen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung mehr hatten. Sie konnten auch zusätzlich zur Arbeitslosenunterstützung bezogen werden. Am bedeutendsten waren die Sozialhilfe und die Sozialunterstützung.

Jedermann, dessen Einkommen unter dem offiziellen Mindestlebensstandard lag, hatte ein Recht auf Sozialhilfe. Sie glich einen eventuellen Unterschied zwischen dem Einkommen und dem offiziellen Mindestlebensstandard aus. Es war sowohl ein nach Alter differenzierter Mindestlebensstandard festgelegt als auch ein nach Familiengröße differenzierter Mindestlebensstandard privater Haushalte. Arbeitslose Mitglieder eines Haushalts, der Sozialhilfe bezog, mußten sich beim Arbeitsamt registrieren lassen. Der Mindestlebensstandard wurde automatisch an die Inflation angepaßt.

1996 wurde zusätzlich die Sozialunterstützung eingeführt. Sie sollte Lücken des Sozialhilfesystems schließen und dabei insbesondere sicherstellen, daß Familien mit Kindern den offiziellen Mindestlebensstandard tatsächlich erreichten. Die Leistungen der Sozialunterstützung waren durch die Anbindung an den offiziellen Mindestlebensstandard ebenfalls indexiert. Im Rahmen der Sozialunterstützung wurde eine Vielzahl von Beihilfen gewährt. Die wichtigsten waren die Kinderbeihilfe (zur Unterstützung der Kindererziehung), die Wohnungsbeihilfe (zur Deckung von Wohnkosten), die Fahrtkostenbeihilfe für Schüler, die Elternbeihilfe (ebenfalls zur Unterstützung der Kindererziehung), die Geburtsbeihilfe, die Beihilfe für Pflegeeltern, die Beihilfe für Familien von Wehrpflichtigen sowie die Begräbnisbeihilfe. Die fünf zuletzt genannten Beihilfearten waren nicht einkommensabhängig. Neben der Sozialhilfe und der Sozialunterstützung gab es schließlich noch zahlreiche weitere Sozialleistungen, so etwa bezahlten Mutterschaftsurlaub und einmalige Beihilfen bei besonderem Bedarf (etwa zur Deckung besonderer Wohn- oder Arztkosten).

## 2. Evaluation

Die Beurteilung der passiven Arbeitsmarktpolitik Tschechiens fällt für die Arbeitslosenunterstützung einerseits sowie für die Sozialhilfe und die Sozialunterstüt-

---

<sup>12</sup> Siehe hierzu im einzelnen *Erbenova* u. a. (1998), S. 89 ff., und *OECD* (1998b), S. 94 ff.

zung andererseits unterschiedlich aus. Die Arbeitslosenunterstützung war nur bis 1991 relativ großzügig ausgestaltet. Nach der Reform von 1992 gingen von ihr kaum noch negative Arbeitsanreize aus. Dazu trug unter anderem die Herabsetzung der Lohnersatzquote, einschließlich der relativ niedrigen Leistungsobergrenze, bei. In der Folge fiel die durchschnittliche Arbeitslosenunterstützung im Verhältnis zum durchschnittlichen tschechischen Nettolohn von 63 % 1991 auf 32 % 1995; die maximale Arbeitslosenunterstützung fiel von 118 % auf 52 %. Die Halbierung der maximalen Leistungsdauer bewirkte, daß ab 1992 nur noch rund die Hälfte aller registrierten Arbeitslosen Arbeitslosenunterstützung erhielten. 1991 waren es noch 63 % gewesen (*Erbenova* u. a. 1998, S. 97 f.). Das System der Arbeitslosenunterstützung ermöglichte den Arbeitslosen, nach einem neuen Arbeitsplatz zu suchen, und hielt sie gleichzeitig dazu an, dies auch zu tun.

Die Einschätzung, daß das System der Arbeitslosenunterstützung ab 1992 kaum negative Arbeitsanreize implizierte und somit von ihm keine Impulse zur Entstehung von Langzeitarbeitslosigkeit ausgingen, wird durch mehrere gründliche ökonometrische Studien gestützt:

- *Ham* u. a. (1998; 1999) haben in einer Studie 1.262 Männer und in einer anderen 1.269 Frauen untersucht, die zwischen Oktober 1991 und März 1992 arbeitslos geworden waren. Es zeigte sich, daß eine Erhöhung der Arbeitslosenunterstützung um 10 % die Arbeitslosigkeit bei Männern um gut 4 Tage und bei Frauen lediglich um knapp 3½ Tage verlängert hätte. Eine Ausdehnung der Leistungsperiode um eine Woche hätte die Arbeitslosigkeit bei Männern nur um 2 Tage und bei Frauen um 2½ Tage verlängert.
- Für eine an diese beiden Studien anknüpfende Untersuchung haben *Terrell* und *Sorm* (1999) aus 20 verschiedenen Arbeitsamtsbezirken jeweils 150 Personen ausgewählt, die zwischen Oktober 1992 und März 1993 arbeitslos geworden waren. Auch nach dieser Untersuchung hätte die Gewährung einer zusätzlichen Woche Arbeitslosenunterstützung bei Frauen zu einer Verlängerung der Arbeitslosigkeit um 2½ Tage geführt, bei Männern sogar nur um etwas weniger als 2 Tage.

Die Autoren interpretieren ihre weitgehend identischen Ergebnisse dahingehend, daß das System der Arbeitslosenunterstützung die Arbeitslosigkeit nur geringfügig verlängerte. Es sei nicht zu großzügig ausgestaltet gewesen.<sup>13</sup> Problematisch an der passiven Arbeitsmarktpolitik Tschechiens war, daß die Sozialhilfe und die Sozialunterstützung dagegen zu großzügig angelegt waren. Durch die Kombination von Arbeitslosenunterstützung, Sozialhilfe und Sozialunterstützung war das Sozialsystem Tschechiens eines der großzügigsten aller OECD-Länder (*OECD* 1998b, S. 99). Das Problem wurde im wesentlichen dadurch verursacht, daß der offizielle Mindestlebensstandard, auf den die Einkommen durch die Sozialleistungen aufgestockt wurden, zu hoch festgesetzt war. Für Alleinstehende betrug er im

<sup>13</sup> Vgl. *Ham* u. a. (1998), S. 1134; *Ham* u. a. (1999), S. 71; *Terrell/Sorm* (1999), S. 59.

Durchschnitt der Jahre 1992 bis 1995 94 % des gesetzlichen Mindestlohns. Besonders großzügig war er für Familien mit Kindern festgesetzt. Im Durchschnitt der Jahre 1992 bis 1995 belief er sich beispielsweise für einen 4-Personen-Haushalt (2 Erwachsene, 2 Kinder) auf nicht weniger als 107 % des durchschnittlichen tschechischen Bruttoloohns. Verschärft wurde das Problem dadurch, daß sämtliche Sozialleistungen steuerfrei waren: Den durchschnittlichen tschechischen Nettolohn übertraf der offizielle Mindestlebensstandard für einen 4-Personen-Haushalt sogar um 37 % (*Erbenova* u. a. 1998, S. 97 f.).

Aufgrund der Großzügigkeit der Sozialleistungen waren diese auch nicht auf die wirklich Bedürftigen beschränkt. Beispielsweise erhielt ein Drittel der gesamten Bevölkerung Leistungen aus den Programmen der Sozialunterstützung. In Haushalten, die sowohl Arbeitslosenunterstützung als auch Sozialhilfe bezogen, machte die Arbeitslosenunterstützung lediglich 31 % des Haushaltseinkommens aus, die Sozialhilfe dagegen 57 %. Lief die Arbeitslosenunterstützung aus, sank das Einkommen vieler betroffener Haushalte nicht; vielmehr wurde die Sozialhilfe entsprechend aufgestockt (ebd., S. 99 ff.).

Die großzügigen Sozialleistungen machten es vor allem für Geringqualifizierte und Familien mit mehreren Kindern oft finanziell uninteressant, erwerbstätig zu werden. Tatsächlich war die Arbeitslosigkeit bei Geringqualifizierten und Roma (letztere hatten meist viele Kinder) überdurchschnittlich hoch und lang. Nach Einschätzung der Beamten der örtlichen Arbeits- und Sozialämter waren zwei Drittel der Begünstigten nicht an einem Arbeitsplatz interessiert (*OECD* 1998c). Eine empirische Studie, in die 961 Personen einbezogen wurden, die 1994 und 1995 zumindest zeitweise arbeitslos wurden, hat ergeben, daß bei denjenigen, die von den Regelungen der Sozialhilfe am meisten begünstigt wurden, also insbesondere bei Familien mit mehreren Kindern, die Wahrscheinlichkeit, daß ein Haushaltsmitglied eine reguläre Erwerbstätigkeit aufnahm, am geringsten war (*Erbenova* u. a. 1998, S. 114 ff.). Auch dies deutet darauf hin, daß von der großzügigen Sozialhilfe negative Arbeitsanreize ausgingen. Gemeinsam mit der Sozialunterstützung stellten beide für Geringqualifizierte und Familien mit mehreren Kindern eine gefährliche Armutsfalle dar.

### III. Aktive Arbeitsmarktpolitik

#### 1. Arten

Innerhalb der aktiven Arbeitsmarktpolitik legte Tschechien besonders großen Wert auf eine effektive Arbeitsvermittlung. Die Arbeitsämter waren gut mit Personal und Sachmitteln ausgestattet. Auf einen Mitarbeiter entfielen beispielsweise 1993 lediglich 30 Arbeitslose, in Ungarn dagegen 162, in Polen sogar 235 (*Boeri* 1997a, S. 128). Bereits 1990 wurde ein landesweites Computersystem aufgebaut, das Informationen über offene Stellen und Arbeitsuchende enthielt. Obwohl die Arbeitsämter kein gesetzliches Vermittlungsmonopol besaßen, mußten ihnen sämt-

liche offene Stellen gemeldet werden. Auf dieser Grundlage konnten sich die Berater in den Arbeitsämtern intensiv um ihre Klienten kümmern und ihnen passende Stellen anbieten (*OECD* 1995). Jeder registrierte Arbeitslose war grundsätzlich verpflichtet, seinen Berater alle zwei Wochen aufzusuchen und ihm nachzuweisen, daß er sich auch selbst aktiv um eine neue Anstellung bemühte. Arbeitslose, die sich nach Einschätzung der Berater nicht aktiv einsetzten oder die einen zumutbaren Arbeitsplatz ablehnten, konnten für 3 Monate aus dem Arbeitslosenregister gestrichen werden – was den Verlust von Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe bedeutete. Diese Regel wurde freilich nicht strikt angewendet. Die Berater duldeten, daß rund zwei Drittel der registrierten Arbeitslosen nicht ernsthaft nach einem Arbeitsplatz suchten.

Besondere aktive arbeitsmarktpolitische Programme spielten in Tschechien nur eine untergeordnete Rolle. Das Programm mit den meisten Teilnehmern war auf die Schaffung sog. „sozial zweckmäßiger Arbeitsplätze“ gerichtet. Im Rahmen dieses Programms wurden zum einen neue Arbeitsplätze in bestehenden Unternehmen subventioniert, zum anderen Arbeitslose, die sich selbständig machten. Die Förderdauer belief sich ursprünglich auf ein Jahr, ab 1992 auf zwei Jahre. Unternehmen, die sich an diesem Programm beteiligten, erhielten zu Beginn der Förderung eine einmalige Zahlung, entweder als Zuschuß oder als Darlehen. Wurde der eingestellte Arbeitslose nicht während der gesamten Förderdauer beschäftigt, mußte die Beihilfe wieder vollständig zurückgezahlt werden (es sei denn, das Unternehmen stellte innerhalb eines Monats einen anderen Arbeitslosen ein). Für jeden „sozial zweckmäßigen Arbeitsplatz“ konnten Subventionen bis zur durchschnittlichen Höhe der jährlichen Arbeitslosenunterstützung im jeweiligen Arbeitsamtsbezirk gewährt werden.

Ein zweites aktives arbeitsmarktpolitisches Programm zielte auf die Schaffung sog. „öffentlich nützlicher Arbeitsplätze“. Die Arbeitsplätze im Rahmen dieses öffentlichen Beschäftigungsprogramms wurden meist bei Gemeinden geschaffen. Die Qualifikationsanforderungen waren gering. Die Beschäftigung dauerte im Regelfall 6 Monate, konnte aber nach einer kurzen Wartezeit nochmals um die gleiche Zeit verlängert werden. Die Teilnehmer erhielten zumeist den gesetzlichen Mindestlohn. Den Arbeitgebern wurde der Großteil der Lohnkosten vom Arbeitsamt erstattet. Mit diesem Programm sollte vor allem Langzeitarbeitslosen geholfen werden. Intendiert war, daß die Arbeitgeber die Teilnehmer nach Ende der Förderung in normale Arbeitsverhältnisse übernahmen.

Ein letzter Schwerpunkt der aktiven Arbeitsmarktpolitik lag im Bereich der beruflichen Bildung. In den meisten Fällen waren die Bildungsmaßnahmen auf die spezifischen Bedürfnisse eines bestimmten Unternehmens zugeschnitten. Der betreffende Arbeitslose mußte in einem solchen Fall eine schriftliche Absichtserklärung des Unternehmens beibringen, ihn nach Abschluß des jeweiligen Kurses einzustellen. Daneben wurden auch noch allgemeine Schulungskurse durchgeführt, in denen am Arbeitsmarkt stark nachgefragte Qualifikationen vermittelt wurden

(z. B. Buchhaltung, Datenverarbeitung). Die Kurse, die teils von öffentlichen, teils von privaten Trägergesellschaften veranstaltet wurden, dauerten mehrere Wochen bis mehrere Monate. Die Kursgebühren wurden von den Arbeitsämtern übernommen. Die Teilnehmer erhielten 70 % ihres letzten Nettolohns. 1992 wurde allerdings eine Obergrenze eingeführt; sie betrug das 1,8fache des gesetzlichen Mindestlohns (ab 1996 des offiziellen Mindestlebensstandards). Die Lohnersatzleistungen waren geringfügig großzügiger als die reguläre Arbeitslosenunterstützung.

## 2. Evaluation

Für Tschechien sind bislang keine mikroökonomischen Studien durchgeführt worden, die die Auswirkungen der verschiedenen aktiven arbeitsmarktpolitischen Programme auf deren Teilnehmer langfristig und unter Verwendung von Kontrollgruppen untersucht haben. Es ist lediglich eine Reihe makroökonomischer Studien erstellt worden, die die Auswirkungen der aktiven arbeitsmarktpolitischen Gesamtausgaben auf die Zahl der Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung gemessen haben. Die Grundhypothese besteht hierbei darin, daß aktive Arbeitsmarktpolitik zu vermehrten Abgängen aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung führt. Ansonsten wäre sie unwirksam. Sie bewirkte lediglich, daß Arbeitslose eine Beschäftigung finden, die dies auch ohne staatliche Förderung geschafft hätten, oder daß geförderte Arbeitslose anstelle nichtgeförderter eingestellt werden. Mit Hilfe der makroökonomischen Ansätze läßt sich abschätzen, ob diese Effekte wirksam waren. Ein Nachteil der Ansätze besteht freilich darin, daß sich nicht feststellen läßt, ob die geförderten Personen nach Ende der Förderung auch ohne Subventionen langfristig weiterbeschäftigt wurden. Auch eine mögliche Verdrängung regulärer Beschäftigter (aus den subventionierten Unternehmen oder aus nichtsubventionierten) wurde in den Studien über Tschechien nicht geprüft. Aus Mangel an differenzierten Daten ließ sich meist noch nicht einmal feststellen, ob allein die durch aktive Arbeitsmarktpolitik subventionierte Beschäftigung zugenommen hatte oder auch die nichtsubventionierte. Aus diesen Gründen kann nur bei relativ großen, langfristig positiven Auswirkungen aktiver arbeitsmarktpolitischer Ausgaben auf die Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung gefolgert werden, daß diese Politik tatsächlich gesamtwirtschaftlich effizient war.

Die verschiedenen makroökonomischen Studien haben ergeben, daß die aktive Arbeitsmarktpolitik in Tschechien zwar positive, aber nur geringe Auswirkungen hatte:

- Nach einer Untersuchung von *Svejnar* u. a. (1995) führte ein Anstieg der Pro-Kopf-Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik um 1 % 1992 und 1993 *ceteris paribus* zu einem Anstieg der Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung um 0,17 %.
- Nach Berechnungen von *Burda* und *Lubyova* (1995) für den Zeitraum Januar 1992 bis Juli 1994 betrug die Elastizität der Abgänge aus Arbeitslosigkeit in

Beschäftigung in bezug auf die Pro-Kopf-Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik kurzfristig lediglich 0,067 und langfristig auch nur 0,092.

- *Boeri und Burda* (1996), die ihrer Untersuchung den Zeitraum vom ersten Quartal 1991 bis zum zweiten Quartal 1994 zugrunde gelegt haben, haben festgestellt, daß ein Anstieg der Pro-Kopf-Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik um 1 % zu einer Zunahme der Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung um gerade 0,08 % führte. Gleichzeitig hat sich gezeigt, daß die personelle Ausstattung der Arbeitsämter in den Bereichen Beratung und Überwachung bei der Vermittlung von Arbeitslosen eine entscheidende Rolle spielte: Eine Erhöhung des Personalbestandes in diesen Bereichen um 1 % steigerte die Zahl der Abgänge aus Arbeitslosigkeit in nichtsubventionierte Beschäftigung um 0,2 %.
- *Boeri* (1997b) hat für die Jahre 1993 und 1994 eine Elastizität der Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung in bezug auf die Pro-Kopf-Ausgaben von immerhin 0,209 ermittelt. Auch in dieser Studie hat sich gezeigt, daß eine großzügigere personelle Ausstattung der Arbeitsämter zu einer erfolgreicherer Arbeitsvermittlung führte: Die positiven Wirkungen aktiver arbeitsmarktpolitischer Ausgaben auf die Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung waren in denjenigen Arbeitsamtsbezirken stärker, in denen die Relation von Arbeitsamtsmitarbeitern zu Arbeitslosen überdurchschnittlich hoch war.

Insgesamt scheint die aktive Arbeitsmarktpolitik den Arbeitslosen zumindest in geringem Maße geholfen zu haben, schneller wieder in Beschäftigung zu kommen. In welchem Umfang dabei nichtsubventionierte Arbeitskräfte verdrängt wurden, ob und wie lange die Teilnehmer an den arbeitsmarktpolitischen Programmen nach Ende ihrer Teilnahme auch ohne Subventionen beschäftigt wurden, ob die Programme den Problemgruppen geholfen haben, und welche Programme jeweils wie effizient waren, läßt sich anhand der makroökonomischen Studien freilich nicht beurteilen.

Die Ergebnisse einiger dieser Studien deuten allerdings darauf hin, daß die Arbeitsvermittlung sehr effektiv war. Dies schlug sich nicht nur in einer niedrigen Arbeitslosenquote nieder, sondern auch in einem geringen Ausmaß an Langzeitarbeitslosigkeit. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen belief sich im Durchschnitt der Jahre 1994 bis 1996 gerade auf 26 %. Offensichtlich konnten die gut ausgestatteten Arbeitsämter mit ihren strikten Regeln und Sanktionsmöglichkeiten zumindest teilweise den negativen Arbeitsanreizen entgegenwirken, die von der großzügigen Sozialhilfe und Sozialunterstützung ausgingen. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre wurde dies jedoch mit steigender Arbeitslosigkeit immer schwieriger. Die Berater konnten sich immer weniger um die einzelnen Arbeitslosen kümmern.

Von den aktiven arbeitsmarktpolitischen Programmen war das Programm zur beruflichen Bildung am besten konzipiert und am nützlichsten. Die Schwerpunktsetzung auf gezielte Ausbildung für den konkreten Bedarf der Unternehmen führte zu einer hohen Effizienz des Mitteleinsatzes. Die nur geringfügig über der regu-



lären Arbeitslosenunterstützung liegenden Lohnersatzleistungen hielten die Kosten in Grenzen, machten es aber gleichzeitig für die Arbeitslosen attraktiv, an beruflichen Bildungsmaßnahmen teilzunehmen. Tatsächlich waren viele Arbeitskräfte, die arbeitslos wurden, daran interessiert, möglichst schnell einen Platz in einem entsprechenden Kurs zu erhalten. Die Bildungskurse waren anscheinend erfolgreich: 75 % der Teilnehmer fanden innerhalb von 3 Monaten nach Kursende einen regulären Arbeitsplatz (*Terrell/Münich* 1996, S. 196). Berücksichtigt man zusätzlich, daß die Kosten des beruflichen Bildungsprogramms pro Teilnehmer und Jahr weniger als halb so hoch waren wie die Kosten der Programme für „sozial zweckmäßige Arbeitsplätze“ und „öffentlich nützliche Arbeitsplätze“, ist unverständlich, warum das berufliche Bildungsprogramm einen wesentlich geringeren Umfang hatte als diese beiden anderen Programme. Nicht zuletzt aufgrund des geringen Umfangs, aber auch aufgrund der Vergabepolitik der Arbeitsämter kamen auch nur wenige Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose in den Genuß von Bildungsmaßnahmen – obwohl diese Problemgruppen sie am dringendsten gebraucht hätten.

Innerhalb des Programms für „sozial zweckmäßige Arbeitsplätze“ war insbesondere die Subventionierung neuer Arbeitsplätze in bestehenden Unternehmen fragwürdig. Eine solche Subventionierung war nicht nur teuer, außerdem lud sie die Unternehmen, die ohnehin neue Arbeitsplätze schaffen wollten, zur Mitnahme der staatlichen Subventionen geradezu ein. Solche Mitnahmeeffekte sind in Einzelfällen auch nachgewiesen worden (ebd., S. 189). Ein weiterer Nachteil bestand darin, daß diese Subventionen ebenfalls nicht auf die Problemgruppen am Arbeitsmarkt fokussiert waren; es wurde zumeist die Beschäftigung Höherqualifizierter bezuschußt (*Ham* u. a. 1995, S. 135). Auch eine Verdrängung regulärer Erwerbstätiger bzw. nichtsubventionierter Unternehmen kann nicht ausgeschlossen werden.

Sinnvoller als die Subventionierung bestehender Unternehmen war die Förderung selbständiger Erwerbstätigkeit. Insbesondere während der ersten Jahre der Transformation stellten diese Fördermittel für Existenzgründer eine wichtige Finanzierungsquelle dar. Die mit notleidenden Altkrediten an staatliche Großbetriebe überlasteten Banken waren zu dieser Zeit nur selten bereit, Unternehmensgründern Kredit zu gewähren. Problematisch war allerdings, daß den über die Vergabe der Fördermittel entscheidenden Personen (einer Kommission aus je einem Vertreter der Gemeindeverwaltung, des Arbeitgeberverbandes und der Gewerkschaften) die notwendigen Kenntnisse fehlten, um beurteilen zu können, welche Förderanträge erfolversprechend waren und welche nicht. Auch Mitnahme- und Verdrängungseffekte traten wahrscheinlich auf.

Beim Programm für „öffentlich nützliche Arbeitsplätze“ schließlich bestand das größte Problem darin, daß die Tätigkeiten, die die Teilnehmer dieses Programms auszuführen hatten, meist äußerst simpel waren (z. B. Straßenkehren). Die Teilnehmer – überwiegend Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose – wurden nicht qualifiziert, sondern stigmatisiert. Ihre Aussichten auf einen regulären Arbeitsplatz



verschlechterten sich dadurch. Sie wurden auch nur selten von den sie im Rahmen dieses Programms beschäftigenden Kommunen dauerhaft übernommen.

#### IV. Fazit

Hatte die Arbeitsmarktpolitik einen entscheidenden Anteil am „tschechischen Wunder“ niedriger Arbeitslosigkeit? Exakt lassen sich die diesbezüglichen Wirkungen der verschiedenen Bereiche der Arbeitsmarktpolitik nicht ermitteln, aber tendenzielle Aussagen sind möglich. Positiv gewirkt zu haben scheint vor allem die effektive Arbeitsvermittlung, die darauf abzielte, Arbeitslose möglichst rasch wieder in reguläre Beschäftigungsverhältnisse zu bringen. Die gute personelle und materielle Ausstattung der Arbeitsämter machte sich offensichtlich bezahlt. Auch die Pflicht der Unternehmen, sämtliche offenen Stellen zu melden, und die Pflicht der Arbeitslosen, selbst aktiv nach einer neuen Beschäftigung zu suchen, trugen zur raschen Wiedereingliederung der Arbeitslosen bei. In diesem Zusammenhang ist darüber hinaus das System der Arbeitslosenunterstützung positiv zu erwähnen. Von ihm gingen zumindest ab 1992 keine negativen Arbeitsanreize mehr aus; zugleich ermöglichte es den Arbeitslosen, nach geeigneten offenen Stellen Ausschau zu halten.

Die aktiven arbeitsmarktpolitischen Ausgabenprogramme können dagegen die niedrige Arbeitslosigkeit sowohl aufgrund ihres geringen Umfangs als auch aufgrund der niedrigen Elastizitäten (Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung in bezug auf Pro-Kopf-Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik) nicht direkt erklären. Indirekt trugen jedoch vermutlich auch sie zur niedrigen Arbeitslosigkeit bei: Aufgrund ihres geringen Umfangs wurden nur wenige Arbeitslose in „künstliche“ Beschäftigungsverhältnisse gelockt, aus denen sie ansonsten oft kaum wieder in reguläre Beschäftigungsverhältnisse gefunden hätten (vor allem bei „öffentlich nützlichen Arbeitsplätzen“). Auf diese Weise wurde zumindest nicht in großem Umfang durch aktive Arbeitsmarktpolitik Langzeitarbeitslosigkeit „produziert“.

Die großzügigen Sozialleistungen im Rahmen der Sozialhilfe und der Sozialunterstützung wirkten hingegen überwiegend negativ: Sie verminderten nicht nur die Arbeitsanreize, sie trugen auch wesentlich zur hohen Belastung des Faktors Arbeit mit Steuern und Sozialbeiträgen bei. Der Abgabenkeil belief sich beispielsweise bei einem Alleinstehenden, der zwei Drittel des Durchschnittseinkommens eines Industriearbeiters verdiente, 1996 auf rund 42 % (OECD 1998b, S. 97). Die hohe Abgabenbelastung dämpfte das Wachstum der offiziellen Beschäftigung. Gleichzeitig stimulierte sie jedoch auch die Ausbreitung der Schattenwirtschaft. Aufgrund der strengen Verfügbarkeitsregeln der Arbeitsverwaltung meldeten sich dabei wahrscheinlich viele Schwarzarbeiter nicht arbeitslos. Daher könnten auf indirekte Weise selbst die großzügigen Sozialleistungen für die niedrige registrierte Arbeitslosigkeit mitverantwortlich gewesen sein.

Die entscheidenden Gründe für die bis 1996 niedrige Arbeitslosigkeit in Tschechien lagen freilich außerhalb der Arbeitsmarktpolitik.<sup>14</sup> Zu nennen sind hier insbesondere die rasche und umfassende Einführung marktwirtschaftlicher Rahmenbedingungen, der starke Rückgang der Reallöhne zu Beginn der Transformation sowie die schnelle Durchführung der „Kleinen Privatisierung“. Hierdurch entstand innerhalb kürzester Zeit eine Vielzahl neuer Privatunternehmen mit Tausenden neuer Arbeitsplätze. Auch kam es zu einem beträchtlichen Zufluß an ausländischen Direktinvestitionen. Zudem fanden viele Tschechen Arbeit in den nahen Grenzgebieten Deutschlands und Österreichs. Darüber hinaus wurde die Zahl der Erwerbstätigen zu Beginn der Transformation durch eine Verdoppelung der Einkommensteuersätze für erwerbstätige Rentner sowie durch umfangreiche Frühverrentungen und eine großzügige Vergabe von Invalidenrenten stark vermindert. Und schließlich schob man die Sanierung bzw. Schließung der alten Großbetriebe hinaus, so daß die dortigen Belegschaftsüberhänge während der ersten Jahre der Transformation noch zu einem erheblichen Teil fortbestanden.

## F. Resümee

Der Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft war für viele Arbeitnehmer während der ersten Jahre der Transformation mit erheblichen Opfern verbunden. Viele verloren ihren angestammten Arbeitsplatz und mußten erkennen, daß ihr Humankapital im neuen Wirtschaftssystem erheblich an Wert eingebüßt hatte. Die neuen, demokratischen Regierungen und Parlamente wollten den Verlierern der Transformation mit einer umfassenden Palette arbeitsmarktpolitischer Programme bei der Umstellung auf die Marktwirtschaft helfen. Haben sie ihr Ziel erreicht? Hat die Arbeitsmarktpolitik den Verlierern tatsächlich geholfen? Die vorliegende Analyse ist für Polen, Ungarn und Tschechien zu folgenden, interessanterweise fast völlig übereinstimmenden Ergebnissen gelangt:

- Die während der ersten zwei bis drei Jahre der Transformation in allen drei Ländern sehr großzügige Arbeitslosenunterstützung hat viele Menschen dazu verführt, länger als notwendig arbeitslos zu bleiben. Viele dieser Menschen wurden entgegen ihrer ursprünglichen Intention zu Langzeitarbeitslosen; ihnen gelang nicht mehr die Rückkehr in eine reguläre Beschäftigung. Die Großzügigkeit der Arbeitslosenunterstützung hat diesen Menschen daher nicht geholfen, sondern geschadet. Durch die späteren Reformen der Systeme der Arbeitslosenunterstützung wurden die Fehlanreize in allen drei Ländern weitgehend eliminiert.
- Von den ergänzenden Systemen der passiven Arbeitsmarktpolitik (Sozialhilfe u. ä.), die diejenigen Arbeitslosen finanziell absichern sollten, die keinen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung mehr hatten, gingen während der gesamten Transformationsperiode negative Arbeitsanreize aus. Konzeptionelle Mängel

<sup>14</sup> Siehe dazu im einzelnen etwa *OECD* (1995) und *Ham* u. a. (1995).

und/oder großzügige Leistungen führten in allen drei Ländern zum Problem der Armutsfalle. Es war für die Begünstigten oftmals finanziell nicht lohnend, eine reguläre Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Auch damit hat der Staat den Menschen nicht genutzt, sondern geschadet.

- Da im Zuge der Transformation eine immense Reallokation des Faktors Arbeit erforderlich war, kam der Arbeitsvermittlung eine große Bedeutung zu. Tatsächlich war die Arbeitsvermittlung jedoch nicht in allen Ländern hinreichend leistungsfähig. In Polen beispielsweise schränkte u. a. eine schlechte personelle und materielle Ausstattung ihre Effektivität erheblich ein. In Tschechien war die Arbeitsvermittlung dagegen sehr effektiv – und zwar nicht nur aufgrund einer besseren personellen und materiellen Ausstattung der Arbeitsämter, sondern auch aufgrund der Pflicht der Unternehmen, sämtliche offenen Stellen zu melden, und der Pflicht der Arbeitslosen, sich selbst aktiv um einen neuen Arbeitsplatz zu bemühen.
- Die beruflichen Bildungsmaßnahmen haben den Teilnehmern immer dann genutzt, wenn sie – wie im Falle der individuellen Bildungsmaßnahmen in Ungarn und Tschechien – auf ihre Vorkenntnisse und Interessen und den Bedarf der Unternehmen zugeschnitten waren. Insgesamt wurden die Beschäftigungschancen der Teilnehmer an beruflichen Bildungsprogrammen jedoch nur geringfügig verbessert. Nachteilig war zudem, daß die Problemgruppen (etwa geringqualifizierte Arbeitslose) nur selten in den Genuß staatlich finanzierter Bildungsmaßnahmen gelangten, obgleich sie diese Hilfe am dringendsten benötigten. Nachteilig waren schließlich auch die Substitutionseffekte zu Lasten nichtteilnehmender Arbeitsloser und Arbeitnehmer. Die Nettowirkungen der Bildungsprogramme auf die Beschäftigung waren wahrscheinlich sehr gering.
- Auch bei der Vergabe von Lohnsubventionen wurden die Problemgruppen nicht besonders berücksichtigt. Dies war für sie jedoch nicht unbedingt von Nachteil, denn die langfristigen Beschäftigungschancen der durch Lohnsubventionen Geförderten verbesserten sich nicht etwa, sondern verschlechterten sich. Zudem konnten die Teilnehmer beispielsweise in Polen durch eine subventionierte Beschäftigung ihren Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung erneuern. Es kam zu sog. „Drehtüreffekten“ und damit zur „Produktion“ persistenter Arbeitslosigkeit. Berücksichtigt man, daß überdies erhebliche Mitnahmeeffekte auftraten und vermutlich auch nichtsubventionierte Arbeitnehmer und Unternehmen verdrängt wurden, muß das Urteil über diese Form der Arbeitsmarktpolitik negativ ausfallen.
- Öffentliche Beschäftigungsprogramme zielten besonders auf die Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit. In allen drei Ländern haben diese Programme die Chancen der Teilnehmer auf einen regulären Arbeitsplatz jedoch nicht etwa verbessert, sondern sogar erheblich verschlechtert. Sie haben ihnen nicht geholfen, sondern geschadet. Angesichts der anspruchlosen Tätigkeiten, die die Teilnehmer im Rahmen dieser Programme auszuführen hatten, wurden sie nicht etwa

für den ersten Arbeitsmarkt qualifiziert, sondern stigmatisiert. Ihre Arbeitslosigkeit wurde verlängert – nicht zuletzt auch deshalb, weil die Teilnahme an einem öffentlichen Beschäftigungsprogramm vielfach zur Erneuerung des Anspruchs auf Arbeitslosenunterstützung führte. Darüber hinaus traten Verdrängungseffekte zu Lasten nichtgeförderter Arbeitnehmer und Unternehmen auf.

- Bei der Förderung selbständiger Erwerbstätigkeit überwogen hingegen die positiven Wirkungen. Nicht nur waren die weitaus meisten Teilnehmer auch noch nach Ende der Subventionierung weiter erwerbstätig, darüber hinaus schufen viele Existenzgründer noch zusätzliche Arbeitsplätze. Auch erwiesen sich erstaunlicherweise selbst einige Mitglieder der Problemgruppen als erfolgreiche Existenzgründer (vor allem in Polen, aber auch in Ungarn). Nachteilig war freilich, daß vielfach Mitnahmeeffekte auftraten und nur wenige Arbeitslose für eine selbständige Erwerbstätigkeit in Frage kamen. Nennenswert verringert wurde die Arbeitslosigkeit auch durch diese Form der Arbeitsmarktpolitik nicht.

Selbstverständlich mußte der Staat denjenigen, die im Zuge der Transformation ihren Arbeitsplatz verloren, helfen, ihren Lebensunterhalt zu sichern und einen neuen Arbeitsplatz zu finden. Dies war nicht zuletzt deswegen notwendig, um trotz der unvermeidbaren Übergangsarbeitslosigkeit die Akzeptanz der Transformation in der Bevölkerung zu erhalten. Wie die Analyse zeigt, waren jedoch viele der zahlreichen arbeitsmarktpolitischen Programme wirkungslos oder sogar schädlich. Zudem ist zu berücksichtigen, daß die umfassende Arbeitsmarktpolitik die Belastung des Faktors Arbeit mit Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen vergrößerte und damit die Arbeitslosigkeit tendenziell erhöhte. Aus diesen Gründen wäre eine weniger umfassende und weniger großzügige Arbeitsmarktpolitik vorzuziehen gewesen. Die Arbeitslosenunterstützung hätte von vornherein sowohl hinsichtlich ihrer Leistungshöhe als auch hinsichtlich ihrer Leistungsdauer eng begrenzt sein müssen. Sozialhilfe und andere ergänzende Formen der passiven Arbeitsmarktpolitik hätten auf einem niedrigen Niveau angesiedelt und bei arbeitsfähigen Empfängern an die Bereitschaft gebunden sein müssen, einen zumutbaren Arbeitsplatz oder eine berufliche Bildungsmaßnahme zu akzeptieren. Die aktive Arbeitsmarktpolitik hätte sich auf eine effektive Arbeitsvermittlung sowie auf unternehmensnahe Qualifizierungsmaßnahmen und die Förderung von Existenzgründungen beschränken sollen.

## Literatur

- Allison, C./Ringold, D. (1996): Labor Markets in Transition in Central and Eastern Europe, 1989–1995, Washington D.C.
- Boeri, T. (1997a): Labour-Market Reforms in Transition Economies, in: Oxford Review of Economic Policy, Vol. 13, No. 2, S. 126–140.

- 1997b): Learning from Transition Economies: Assessing Labor Market Policies across Central and Eastern Europe, in: *Journal of Comparative Economics*, Vol. 25, No. 3, S. 366–384.
- Boeri, T. / Burda, M. C.* (1996): Active Labor Market Policies, Job Matching and the Czech Miracle, in: *European Economic Review*, Vol. 40, S. 805–817.
- Boeri, T. / Burda, M. C. / Köllö, J.* (1998): *Mediating the Transition: Labour Markets in Central and Eastern Europe*, London.
- Boeri, T. / Flinn, C. J.* (1999): Returns to Mobility in the Transition to a Market Economy, in: *Journal of Comparative Economics*, Vol. 27, No. 1, S. 4–32.
- Brada, J. C.* (1989): Technological Progress and Factor Utilization in Eastern European Economic Growth, in: *Economica*, Vol. 56, S. 433–448.
- Burda, M. C. / Lubyova, M.* (1995): The Impact of Active Labour Market Policies. A Closer Look at the Czech and Slovak Republics, in: Newbery, D. M. G., Hg., *Tax and Benefit Reform in Central and Eastern Europe*, London, S. 173–205.
- Commander, S. / Tolstopiatenko, A.* (1997): Unemployment, Restructuring and the Pace of Transition, in: Zecchini, S., Hg., *Lessons from the Economic Transition. Central and Eastern Europe in the 1990s*, Dordrecht u.a.O., S. 331–350.
- Erbenova, M. / Sorm, V. / Terrell, K.* (1998): Work Incentive and Other Effects of Social Assistance and Unemployment Benefit Policy in the Czech Republic, in: *Empirical Economics*, Vol. 23, S. 87–120.
- European Bank for Reconstruction and Development* (versch. Jgg.): *Transition Report*, London.
- Fajth, G. / Lakatos, J.* (1994): Labour Market Policies and Some Aspects of Long-Term Unemployment in Hungary, in: *Organisation for Economic Co-operation and Development*, Hg., *Unemployment in Transition Countries: Transient or Persistent?*, Paris, S. 169–195.
- Garibaldi, P. / Brixiova, Z.* (1998): Labor Market Institutions and Unemployment Dynamics in Transition Economies, in: *IMF Staff Papers*, Vol. 45, No. 2, S. 269–308.
- Gill, I. S. / Dar, A.* (1995): *Cost and Effectiveness of Retraining in Hungary*, Washington, D.C.
- Góra, M. / Lehmann, H. / Socha, M. / Sztanderska, U.* (1996): Labour Market Policies in Poland, in: *Organisation for Economic Co-operation and Development*, Hg., *Lessons from Labour Market Policies in the Transition Countries*, Paris, S. 151–176.
- Góra, M. / Schmidt, C. M.* (1998): Long-Term Unemployment, Unemployment Benefits and Social Assistance: The Polish Experience, in: *Empirical Economics*, Vol. 23, S. 55–85.
- Ham, J. C. / Svejnar, J. / Terrell, K.* (1995): Czech Republic and Slovakia, in: Commander, S. / Coricelli, F., Hg., *Unemployment, Restructuring, and the Labor Market in Eastern Europe and Russia*, Washington, D.C., S. 91–146.
- (1998): Unemployment and the Social Safety Net During Transitions to a Market Economy: Evidence from the Czech and Slovak Republics, in: *American Economic Review*, Vol. 88, No. 5, S. 1117–1142.

- Ham, J. C. / Svejnar, J. / Terrell, K.* (1999): Women's Unemployment During Transition. Evidence from Czech and Slovak Micro-Data, in: *Economics of Transition*, Vol. 7, No. 1, S. 47–78.
- Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv u. a.* (2000): *Wirtschaftslage und Reformprozesse in Mittel- und Osteuropa. Sammelband 2000*, Berlin.
- Kluwe, J. / Lehmann, H. / Schmidt, C. M.* (1999): Active Labor Market Policies in Poland: Human Capital Enhancement, Stigmatization, or Benefit Churning?, in: *Journal of Comparative Economics*, Vol. 27, No. 1, S. 61–89.
- Lehmann, H.* (1996): Labour Market Flows and the Evaluation of Labour Market Policies in Poland: 1990–1992, in: *Lehmann, H. / Wadsworth, J., Hg., Labour Markets by Design? Labour Market Policies and Creative Use of Household Surveys in Transition Economies*, München, S. 47–92.
- Micklewright, J. / Nagy, G.* (1996a): Evaluating Labour Market Policy in Hungary, in: *Organisation for Economic Co-operation and Development, Hg., Lessons from Labour Market Policies in the Transition Countries*, Paris, S. 123–147.
- (1996b): Labour Market Policy and the Unemployed in Hungary, in: *European Economic Review*, Vol. 40, S. 819–828.
- (1998): Unemployment Assistance in Hungary, in: *Empirical Economics*, Vol. 23, S. 155–175.
- O'Leary, C. J.* (1997): A Net Impact Analysis of Active Labour Programmes in Hungary, in: *Economics of Transition*, Vol. 5, No. 2, S. 453–484.
- O'Leary, C. J. / Kolodziejczyk, P. / Lázár, G.* (1998): The Net Impact of Active Labour Programmes in Hungary and Poland, in: *International Labour Review*, Vol. 137, No. 3, S. 321–346.
- Organisation for Economic Co-operation and Development* (1995): *Review of the Labour Market in the Czech Republic*, Paris.
- (1997): *OECD Economic Surveys 1996–1997. Hungary*, Paris.
- (1998a): *OECD Economic Surveys 1997–1998. Poland*, Paris.
- (1998b): *OECD Economic Surveys 1997–1998. Czech Republic*, Paris.
- (1998c): *The Battle Against Exclusion, Vol. II: Social Assistance in Belgium, the Czech Republic, the Netherlands and Norway*, Paris.
- Puhani, P. A.* (1999): *Evaluating Active Labour Market Policies. Empirical Evidence for Poland During Transition*, Heidelberg.
- (2000): Poland on the Dole: The Effect of Reducing the Unemployment Benefit Entitlement Period During Transition, in: *Journal of Population Economics*, Vol. 13, No. 1, S. 35–44.
- Puhani, P. A. / Steiner, V.* (1997): The Effectiveness and Efficiency of Active Labour Market Policies in Poland, in: *Empirica*, Vol. 24, S. 209–231.
- Rutkowski, J.* (1996): High Skills Pay Off: The Changing Wage Structure During Economic Transition in Poland, in: *Economics of Transition*, Vol. 4, No. 1, S. 89–112.

- Rutkowski, M.* (1990): Labour Hoarding and Future Open Unemployment in Eastern Europe: The Case of Polish Industry, London.
- Sachs, J.* (1993): Poland's Jump to the Market Economy, Cambridge (Mass.), London.
- Soltys, S.* (1995): Der polnische Arbeitsmarkt im Umbruch, Frankfurt am Main, New York.
- Steiner, V. / Kwiatkowski, E.* (1995): The Polish Labour Market in Transition, Mannheim.
- Svejnar, J. / Terrell, K. / München, D.* (1995): Unemployment in the Czech and Slovak Republics, in: Svejnar, J., Hg., The Czech Republic and Economic Transition in Eastern Europe, San Diego u.a.O., S. 285 – 316.
- Terrell, K. / München, D.* (1996): Evidence on the Implementation and Effectiveness of Active and Passive Labour Market Policies in the Czech Republic, in: Organisation for Economic Co-operation and Development, Hg., Lessons from Labour Market Policies in the Transition Countries, Paris, S. 179 – 223.
- Terrell, K. / Sorm, V.* (1999): Labor Market Policies and Unemployment in the Czech Republic, in: Journal of Comparative Economics, Vol. 27, No. 1, S. 33 – 60.
- Uldrichova, V. / Karpisek, Z.* (1994): Labour Market Policy in the Former Czech and Slovak Federal Republic, in: Organisation for Economic Co-operation and Development, Hg., Unemployment in Transition Countries: Transient or Persistent?, Paris, S. 113 – 135.



# Zum Zusammenhang zwischen Transformation und Einkommensverteilung

Von Horst Brezinski, Freiberg

## A. Einleitende Bemerkungen

Gemeinhin wird davon ausgegangen, dass der Transformationsprozess von planwirtschaftlichen hin zu marktwirtschaftlichen Systemen in nahezu allen Ländern eine größere Einkommensungleichheit<sup>1</sup> mit sich gebracht hat (*Feldmann*, 2000, S. 115). Dies scheint nicht verwunderlich zu sein, wenn man bedenkt, dass zum einen der Transformationsprozess zu einem starken Rückgang des Sozialproduktes und der Beschäftigung in den jeweiligen Volkswirtschaften geführt hat und zum anderen zu einem Bruch mit den bisherigen formellen institutionellen Strukturen bei gleichzeitigem Fortbestehen der informellen Strukturen (*North*, 1997). Die zuvor staatlich festgelegten Preise wurden schrittweise liberalisiert, und die zentralistisch festgelegten Handelsbeziehungen wurden beseitigt. Es entstand dabei für weite Bereiche der Wirtschaft und Gesellschaft ein institutionelles Vakuum.

Angesichts dieser Entwicklung könnte man die für die Entwicklungsländer aufgestellte Kuznets-Hypothese als eine plausible Erklärung ansehen (*Kuznets*, 1955).<sup>2</sup> Zwar fehlt nicht unbedingt eine Mittelschicht, aber angesichts gesunkener Pro-Kopf-Einkommen ist nur ein sehr kleiner Prozentsatz der Bevölkerung in der Lage, zu sparen und in Bildung und Sachkapital zu investieren und folglich auch zusätzliche Vermögenseinkommen zu erzielen. Sicherlich ist die bisherige zehnjährige Transformationsperiode zu kurz, noch nicht beendet und auch nicht so statistisch dokumentiert, um die Erklärungskraft der Kuznets-Hypothese, die eine mit fortschreitender Entwicklung gleichmäßigere Verteilung des Einkommens unterstellt, vorbehaltlos überprüfen zu können. Es erscheint aber dennoch sinnvoll, die Hypothese als Ausgangspunkt für eine Analyse der bisherigen Entwicklung der Einkommensverteilung in den Transformationsländern zu verwenden. Die Unter-

---

<sup>1</sup> Wenn man als Maß für die Einkommensungleichheit den Gini-Koeffizienten verwendet, so scheint die Slowakei das einzige Land zu sein, in dem sich die Einkommensungleichheit nach dem Beginn der Transformation nicht verstärkt hat; vgl. *Milanovic* (1997) S. 41.

<sup>2</sup> Die Kuznets-Hypothese, derzufolge zu Beginn des Entwicklungsprozesses mit einer ungleicher werdenden Einkommensverteilung, später jedoch wieder mit einer Abnahme der ungleichen Verteilung der Einkommen zu rechnen sei, scheint zumindest auf die Anfangsphase der Transformationsländer zuzutreffen.

suchung sollte auch vor dem Hintergrund der Tatsache erfolgen, dass in einzelnen Ländern die Einkommensungleichheit stärker als in anderen zugenommen hat. Insbesondere sollte aber auch beleuchtet werden, inwieweit der Staat auf diese Entwicklung durch wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen reagieren kann, um eine extrem ansteigende Ungleichheit in der Verteilung zu vermeiden, die gegebenenfalls zur Instabilität des Systems führt bzw. das Erreichen des Transformationsziels erheblich zu verzögern oder gar in Frage zu stellen droht.

Im vorliegenden Beitrag soll zunächst einmal die Ausgangssituation dargestellt werden, um die danach eingetretene Entwicklung besser einschätzen zu können. In diesem Zusammenhang erweist es sich als zweckmäßig, wenn man die Maße für die Darstellung von Einkommensungleichheit einer kritischen Prüfung unterzieht, um die Aussagekraft solcher Verteilungsmaße besser einordnen zu können. Aufbauend auf den präsentierten Ergebnissen aus der einschlägigen Literatur bezüglich der Entwicklung der Einkommensverteilung in Transformationsländern soll auf die Erklärungsmuster für die eingetretene Entwicklung eingegangen werden und sollen erste Schlussfolgerungen für die Transformationspolitik gezogen werden.

**B. Die Einkommensverteilung  
in sozialistischen Planwirtschaften**

Die Einkommensverteilung in den sozialistischen Planwirtschaften war, wie die Tabelle 1 ausweist, egalitärer in den achtziger Jahren als in vielen westlichen Industrieländern. Russland stellte die Ausnahme dar mit deutlich höheren Werten als in Frankreich oder Deutschland.<sup>3</sup>

*Tabelle 1*

**Indizes der Einkommensverteilung in Planwirtschaften 1985 – 1986**

	Bruttoverdienste		Verfügbares Nettoeinkommen der Haushalte pro Kopf	
	Gini-Koeffizient	Verhältnis des 9. zum 1. Dezil	Gini-Koeffizient	Verhältnis des 9. zum 1. Dezil
Tschechoslowakei (1985)	0,198	2,44	0,199	2,41
Ungarn (1986)	0,221	2,64	0,281	2,44
Polen (1986)	0,242	2,77	0,250	3,07
Sowjetunion (1986)	0,276	3,28	0,262 <sup>4</sup>	3,30 <sup>5</sup>

<sup>3</sup> So betrug das Verhältnis des 9. Dezils zum 1. Dezil in Russland am Ende der achtziger Jahre 3.36, in Frankreich 3.02 sowie in Deutschland 2.45 (*EBRD* 1997, S. 44).

<sup>4</sup> Bruttoeinkommen im Jahre 1988.

<sup>5</sup> Bruttoeinkommen im Jahre 1988.

Gemäß der von der OECD verwendeten Klassifikation, nach der bei Vorliegen eines Gini-Koeffizienten von  $> 0.33 - 0.35$  von einer hohen Einkommensungleichheit gesprochen wird und eine niedrige Einkommensungleichheit bei Werten von  $< 0.24 - 0.26$  vorliegt, kann man in den meisten sozialistischen Ländern eine relativ gleichmäßige Einkommensverteilung konstatieren (Kolodko, 1998, S. 5). Allerdings sind bei einem Vergleich der Daten mehrere Aspekte zu berücksichtigen, die diese Aussage relativieren:

1. Die primäre Einkommensverteilung in sozialistischen Ländern bezog auf Grund der sozialistischen Eigentumsverhältnisse fast keine Kapitalgewinne, Unternehmensgewinne, Zinszahlungen und Ertragsausschüttungen mit in die Berechnung ein. Nur Polen, Ungarn und Jugoslawien stellten diesbezüglich Ausnahmen dar.<sup>6</sup>
2. Der Einkommensumverteilungsmechanismus, die Lohnsysteme und die Lohnpolitik waren ausgesprochen zentralisiert (Flemming, Micklewright, 2000, S. 850). Nur in wenigen Ländern erfolgten marktorientierte Reformen in den achtziger Jahren, die eine größere Lohndifferenzierung zuließen. In den siebziger Jahren durfte z. B. in Polen das Verhältnis zwischen dem höchsten und dem niedrigsten Lohn die Relation  $6 : 1$  nicht übersteigen, und für ca. 90 % der Beschäftigten galt ein Verhältnis von höchstens  $3 : 1$  als normal (Kolodko, 1998, S. 6). Der politische und soziale Druck, eine relativ egalitäre Einkommensverteilung anzustreben, war sehr groß.
3. Das staatliche Rentensystem war direkt an das Lohnsystem gekoppelt. Deshalb waren auch die Proportionen der Renten für Rentner und Invaliden den Lohnverteilungsstrukturen ähnlich.
4. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass in den sozialistischen Ländern Subventionen für die Güter und Dienstleistungen gewährt wurden, die Grundbedürfnisse befriedigten. Ein erheblicher Anteil des Sozialproduktes wurde für diese Subventionen ausgegeben. Allerdings kamen diese Subventionen, die für Güter mit geringer Einkommenselastizität, Wohnungsmieten und die Benutzung öffentlicher Transportmittel gewährt wurden, allen Gruppen der Bevölkerung zugute, nicht nur den untersten Einkommensschichten.
5. Das Steuersystem spielte eine untergeordnete Rolle bezüglich der Umverteilung; die Einkommenssteuer z. B. war für die meisten Einkommensgruppen nicht relevant.
6. Der Mangel an Gütern führte zu den bekannten Erscheinungen, wie Warteschlangen, Rationierung, unfreiwilligen Substitutionsprozessen, informellen Märkten, unfreiwilliger Ersparnis und Korruption, so dass das nominale Einkommen nicht den Zugang zu knappen Gütern sicherstellte.

---

<sup>6</sup> In Polen entstanden 1989 etwa 20 % des Bruttosozialproduktes im privaten Sektor, wobei zwei Drittel davon aus dem landwirtschaftlichen Sektor stammten.

7. Auch die höhere Partizipationsrate der Frauen am Erwerbsleben bewirkte eine Nivellierung der Verteilung.
8. Der Transfer von Vermögen zwischen den Generationen spielte keine bedeutende Rolle.

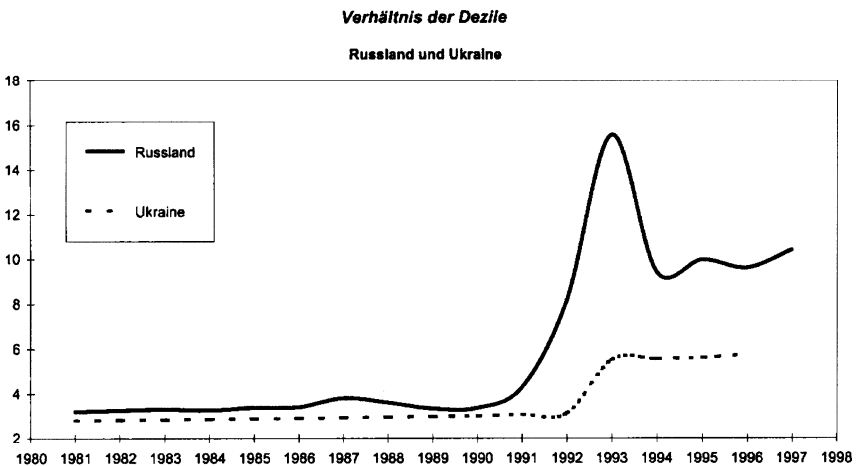
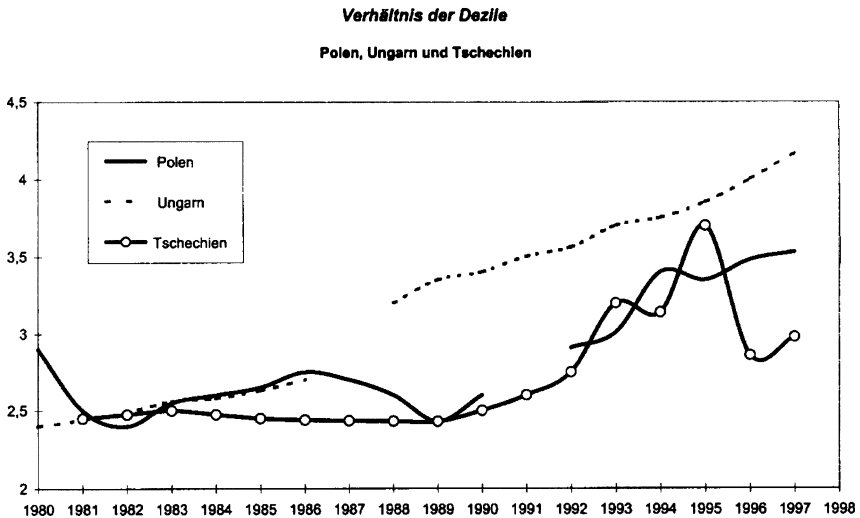
Diese Aspekte sind daher bei einem Vergleich der Daten von planwirtschaftlichen Ländern mit denen marktwirtschaftlicher Volkswirtschaften zu berücksichtigen; ein formaler Vergleich ermöglicht keine exakte Aussage. Darüber hinaus ist auch die Qualität der erhobenen Daten zu hinterfragen. So wurden zu Planwirtschaftszeiten bestimmte Berufsgruppen nicht in die Berechnungen mit einbezogen, wie z. B. die Streitkräfte sowie die Beschäftigten der kommunistischen Parteien und die Beschäftigten im privaten Sektor.

Insgesamt lässt sich sagen, dass die Angaben über Verdienste mit Hilfe einer Erhebungsmethodik ermittelt wurden, die der Vorgehensweise in westlichen Ländern entsprach, während bei einer Analyse von Haushaltseinkommen auf Grund unterschiedlicher Abgrenzungskonzepte große Vorsicht angebracht ist. Bezüglich der Daten über die Sowjetunion kommen nahezu alle einschlägigen Untersuchungen zu der Auffassung, dass diese eine geringere Qualität aufweisen als die der mittelosteuropäischen Länder (*Flemming, Micklewright, 2000, S. 857*).

Vor dem Hintergrund dieser Aspekte scheint es zwangsläufig, dass die ungleiche Einkommensverteilung, gemessen am Verhältnis des obersten zum untersten Dezil, bei den monatlichen Bruttoverdiensten der Vollzeiterwerbstätigen in der UdSSR in den achtziger Jahren deutlich stagnierte, wie auch die Abbildung 1a ausweist, und in Ländern wie Ungarn und der CSSR auf niedrigem Niveau verharnte.

Die Abbildungen 1b und 1c weisen das jeweils oberste bzw. unterste Dezil als Prozentsatz des Medians aus und belegen diese Aussagen ebenfalls für die achtziger Jahre. Der tschechische Ökonom *Vecernik* (1991, S. 238) formulierte es so: „... all the basic features of the structure of earnings inequality were established in the initial post-war period and firmly fixed for the future“.

Die relativ starken Veränderungen im obersten und untersten Dezil in der polnischen Entwicklung zu Beginn der achtziger Jahre, die eine Abnahme der Ungleichheit bewirkt haben, sind im Zusammenhang mit den Ereignissen in Polen zu Beginn der achtziger Jahre zu sehen und der damit zusammenhängenden Rolle der Gewerkschaften, insbesondere der *Solidarnosc*. Der Rückgang des Verhältnisses des obersten zum untersten Dezil in der Sowjetunion ist auch vor dem Hintergrund der Tatsache zu sehen, dass aus Anlass des 50. Jahrestages der Oktoberrevolution 1967 die Mindestlöhne angehoben wurden. Insgesamt lässt sich aber festhalten, dass in der Sowjetunion zwischen den einzelnen Republiken das Verhältnis der beiden Dezile erheblich variierte – von 2.86 in Moldawien im Jahre 1986 bis zu 3.36 in Russland (*Atkinson, Micklewright, 1992*).



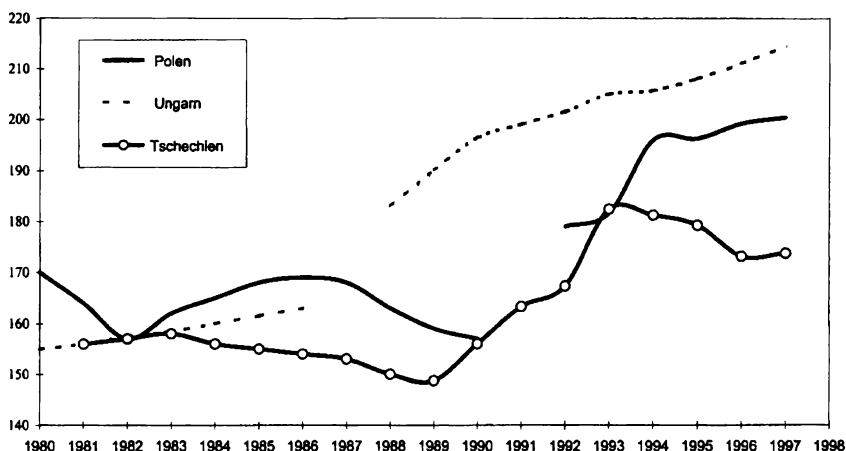
Quelle: Femming/Micklewright 2000, S. 894. die zu Grunde liegenden Daten befinden sich in Tabelle 2 im Anhang.

Abbildung 1a: Verteilung der Verdienste von Vollzeitbeschäftigten in Polen, Ungarn, Tschechien, Russland und der Ukraine (1980–1997)

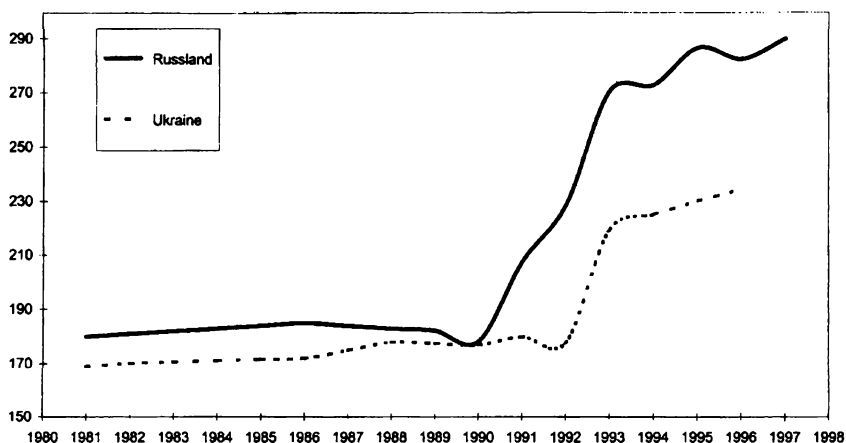
Betrachtet man die Haushaltseinkommen, so fällt auf, dass sowohl das Verhältnis dieser Dezile sich reduzierte als auch eine Annäherung zu den Werten für die Bruttoverdienste stattfand. Der Gini-Koeffizient für die Länder UdSSR, Polen, Ungarn, Tschechien und Slowakei reduzierte sich im Zeitablauf zwischen 1958 und 1989.

**Oberstes Dezil als Prozentsatz vom Median**

Polen, Ungarn und Tschechien

**Oberstes Dezil als Prozentsatz vom Median**

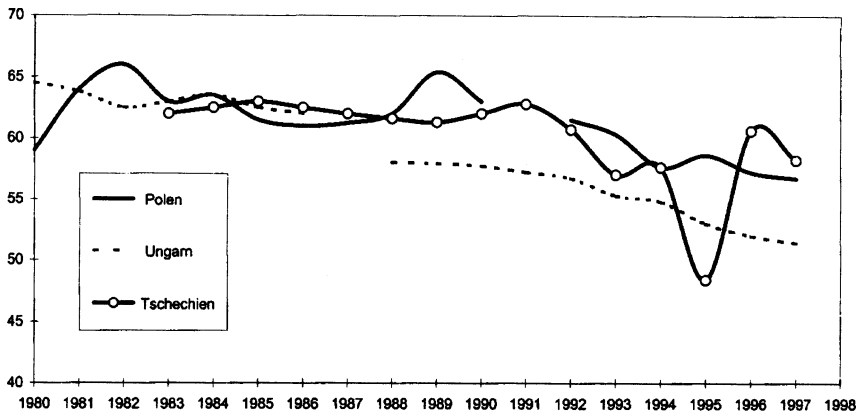
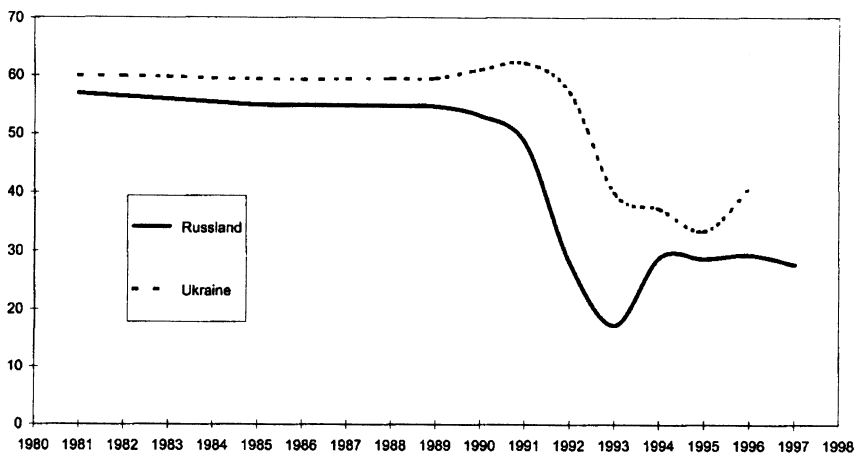
Russland und Ukraine



Quelle: Femming/Micklewright 2000, S. 894, vgl. Anhang: Tabelle 2.

Abbildung 1b: Verteilung der Verdienste von Vollzeitbeschäftigten in Polen, Ungarn, Tschechien, Russland und der Ukraine (1980 – 1997)

Insgesamt war also die Phase der sozialistischen Planwirtschaft gekennzeichnet durch eine weitgehende Reduzierung der Verteilungsungleichheiten bezüglich der Einkommen, wobei sich Unterschiede zwischen den einzelnen sozialistischen Ländern offenbarten, so dass man nicht von „dem“ sozialistischen Modell der Ein-

**Unterstes Dezil als Prozentsatz vom Median****Polen, Ungarn und Tschechien****Unterstes Dezil als Prozentsatz vom Median****Russland und Ukraine**

Quelle: Flemming/Micklewright 2000, S. 894, vgl. Anhang: Tabelle 2.

Abbildung 1c: Verteilung der Verdienste von Vollzeitbeschäftigten in Polen, Ungarn, Tschechien, Russland und der Ukraine (1980 – 1997)

kommensverteilung sprechen kann (Flemming, Micklewright 2000, S. 846). Dieses Ergebnis ist nicht erstaunlich, denn es war das erklärte Ziel der Planwirtschaften, das Ausmaß der Einkommensungleichheit zu begrenzen (Aghion, Commander, 1999, S. 276). Es ließ sich durchsetzen durch die Kontrolle über das in staatlicher



Hand befindliche Produktionskapital, die zentral formulierte und implementierte Lohnpolitik sowie eine Steuer- und Transferpolitik, die darauf angelegt war, Anreize und Einkommensdisparitäten zu begrenzen (*Atkinson, Micklewright, 1992, S. 35*).

### **C. Zur Problematik der Messung der Einkommensverteilung während der Transformationsphase**

Einige Aspekte bezüglich der Bewertung der über die Einkommensungleichheit erhobenen Daten sind schon erwähnt worden. Trotzdem scheint es angebracht, noch einmal auf einige Besonderheiten bezüglich der Datenerhebung während der Transformationsphase zu verweisen, um das Vertrauen in ihre Aussagekraft im langfristigen Zeitvergleich etwas zu relativieren. Bei den Datenerhebungen in den neunziger Jahren ist zu berücksichtigen, dass sich nicht in allen Ländern die Methoden der Erhebung völlig geändert haben.

Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass durch die Transformation sich der Anteil des privaten Sektors stark erhöht hat und in der Periode vor der Transformation häufig die Einkommen der Selbständigen nicht erfasst wurden, so dass der Vergleich über die Zeit nicht ganz zulässig ist. Die Haushaltseinkommen sind durch das Auftreten von Arbeitslosigkeit einer stärkeren Schwankung unterworfen, was sich insbesondere bei den Jahreseinkommen bemerkbar macht. Die Einführung einer direkten Einkommens- bzw. Lohnsteuer stellt einen negativen Anreiz dar, wahrheitsgemäße Angaben für die Erfassung der Haushaltseinkommen zu machen. Dies beeinträchtigt die Qualität der erfassten Daten. Auch wenn man berücksichtigt, dass die Preisliberalisierung zu einer genaueren Wiedergabe der Verteilung der Einkommensrelationen beiträgt, so ist nicht zu vergessen, dass sich die relativen Preise geändert haben (*Weltbank 1996, S. 67*). Es wird somit die Vergleichbarkeit mit den Daten vor 1990 beeinträchtigt. Weiter ist zu berücksichtigen, dass die Qualität der statistischen Erhebungen sich verändert hat, da weniger Geld für diese Zwecke zur Verfügung gestellt und dementsprechend die Größe der jeweiligen Stichprobe reduziert wurde. Zudem hat sich in einzelnen Ländern eine Fluktuation des statistischen Personals ergeben, das teilweise in den privaten Sektor abwanderte und durch eher schlechter ausgebildete Fachleute ersetzt wurde (*Flemming, Micklewright, 1999, S. 50*). Gerade in den ehemaligen Staaten der Sowjetunion ergab sich eine Fülle von Problemen durch die zeitweise hohen Inflationsraten, die die für einen Vergleich erhobenen Daten nahezu unbrauchbar machen. Ebenso ist zu erwähnen, dass die für die Haushaltsebene erhobenen Daten auf einer geringeren Bereitschaft der Haushalte beruhen, bei diesen Erhebungen überhaupt mitzuarbeiten. So ging der Rücklauf beim tschechischen Mikrozensus zwischen 1989 und 1997 um 20 % zurück, nämlich von 96 % auf 76 % (*Vecernik, 1998*). Auch in Ungarn ließ sich ein Rückgang beim Rücklauf der Datenerhebung von 1983 mit 78 % auf 61 % im Jahre 1995 feststellen, wobei die Rücklaufquote in Budapest in

den neunziger Jahren nur noch 33 % betrug (Flemming, Micklewright 2000, S. 889). Diese nicht alle Transformationsländer vollständig abdeckenden Hinweise<sup>7</sup> sollen illustrieren, dass die Bezugnahme auf die veröffentlichten und im folgenden Abschnitt präsentierten Daten und dementsprechend auch deren Interpretation mit besonderer Vorsicht zu erfolgen hat.<sup>8</sup>

## **D. Die Entwicklungslinien der Einkommensverteilung in einzelnen, ausgewählten Transformationsländern**

In diesem Abschnitt wird insbesondere die Verteilung der Verdienste betrachtet, aber auch die Verteilung der Haushaltseinkommen sowie Veränderungen der funktionellen Einkommensverteilung, die einen Einfluss auf den Gini-Koeffizienten haben. Auf Grund der nur in wenigen Fällen zur Verfügung stehenden Daten, die es erlauben, sowohl die gesamte Betrachtungsperiode einzubeziehen als auch stärker ins Detail zu gehen, werden nur vier Transformationsländer einer eingehenderen Analyse unterzogen. Dabei verkörpern Polen, Tschechien und Ungarn die fortgeschrittenen Transformationsländer, während Russland als Nachzügler bezüglich der Durchführung der Transformation angesehen werden kann.

Zunächst soll die Entwicklung der Verteilung der Verdienste betrachtet werden, um Anhaltspunkte dafür zu erhalten, ob die Verteilung in starkem Maße beeinflusst worden sein könnte durch die sektorale Verschiebung der Beschäftigung vom staatlichen zum privaten Sektor, durch das rasche Wachstum des privaten Sektors sowie die zunehmende Berücksichtigung des Ausbildungs- und Qualifikationsniveaus.

Die Abbildungen 1a – 1c geben das Ausmaß der Spreizung der Lohneinkommen wieder. Es wird in der Abbildung 1a zunächst das Verhältnis des obersten Dezils zum untersten Dezil betrachtet. Man erkennt einen Anstieg der Werte<sup>9</sup> für die Tschechische Republik von 2.43 im Jahre 1989 auf 2.98 im Jahre 1997, für Polen eine Zunahme von 2.43 im Jahre 1989 auf 3.53 im Jahre 1997 und für Ungarn von 3.40 im Jahre 1990 auf 4.17 im Jahre 1997. Bezüglich Russlands fällt die Entwicklung wesentlich stärker aus – von 3.33 im Jahre 1989 über 4.28 im Jahre 1991 auf 8.17 im Jahre 1992 und 10.40 im Jahre 1997. Bei der Interpretation der Daten ist zu berücksichtigen, dass die Erhebungen in Tschechien Firmen mit weniger als 25 Beschäftigten ausschlossen, in Ungarn mit weniger als 50 Beschäftigten und in

<sup>7</sup> So berichtet z. B. auch Frolova (1998) für Russland, dass der Rücklauf bei den Haushaltsbefragungen in den neunziger Jahren zurückgegangen ist.

<sup>8</sup> Die Weltbank (1996, S. 67) weist zwar auf den vorsichtigen Umgang mit Daten hin, verschweigt aber in ihrem Jahresbericht von 1996 „From Plan to Market“, dass z. B. bezugnehmend auf Tschechien unterschiedliche Stichproben für die Berechnung der Gini-Koeffizienten verwendet worden sind. Im Jahre 1988 umfasste die Stichprobe 60.000 Haushalte und im Jahre 1993 nur 1700 Personen.

<sup>9</sup> Die Daten sind in der Tabelle 2 im Anhang aufgeführt.

Polen mit weniger als 6 Beschäftigten. Da gerade ein großer Teil der Beschäftigten in sehr kleinen Unternehmen arbeitet – in Ungarn etwa 20 % in Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten –, ist davon auszugehen, dass die wirkliche Spreizung der Einkommen größer ist. Für Ungarn wird von einem Wert von mindestens 4.5 ausgegangen, wenn man die kleinen Unternehmen mit einbezieht (*Flemming, Micklewright, 2000, S. 893*). Für Russland ist der Anstieg allerdings dramatisch. Für Polen und Ungarn ist über den gesamten Betrachtungszeitraum ein Anstieg der Spreizung der Verdienste festzustellen. Betrachtet man aber die Spreizung an den Rändern, indem man sich die Abweichung des obersten Dezils vom Medianwert bzw. die Abweichung des untersten Dezils vom Medianwert anschaut (Abbildung 1b und 1c), dann erkennt man, dass in Polen die höchste Einkommensgruppe, gemessen am Medianwert, einen Anstieg von 25.9 % zu verzeichnen hatte und die unterste Einkommensgruppe einen Rückgang um 13.3 % gegenüber dem Medianwert aufwies. Diese Entwicklung, dass an beiden Enden der Einkommensgruppierung die Werte überproportional zu- bzw. abgenommen haben, lässt sich auch für Ungarn zeigen. Allerdings liegen hier die Steigerung des Wertes im oberen Bereich bei 9.1 % und die Abnahme im unteren Bereich bei 11 %. Die Dynamik ist also an beiden Enden der Verdienstgruppierungen weniger ausgeprägt. Die tschechischen Werte sind von einer rapiden Abnahme der Spreizung seit 1994/95 gekennzeichnet. Die oberste Verdienstgruppe hat einen Rückgang gegenüber dem Medianwert seit 1993 um 4.8 % aufzuweisen, die unterste Verdienstgruppe hatte im Jahre 1995 eine Reduzierung ihres Abstandes zum Medianwert von 1994 um 16 % zu verzeichnen. Diese Entwicklung hat aber in den folgenden Jahren nicht angehalten, so dass sich an der Ungleichheit der Verteilung der Verdienste, hält man die Jahre 1992 und 1997 gegeneinander, nicht viel geändert hat. Die russischen Daten belegen, dass die Zunahme der ungleichen Verteilung der Verdienste sowohl auf die überproportionale Zunahme der obersten Verdienstgruppe (+ 59.2 % gegenüber dem Medianwert) als auch auf die überproportionale Abnahme der untersten Verdienstgruppe (– 49,2 % gegenüber dem Medianwert) zurückzuführen ist. Auffällig ist, wenn man die Ukraine als ehemalige Sowjetrepublik zum Vergleich heranzieht, dass dort die Spreizungen nicht so ausgeprägt waren.

Die zunehmende Spreizung der Verdienste lässt sich auch bei der Verteilung der Haushaltseinkommen konstatieren. Verwendet man den Gini-Koeffizienten als ein Maß für die Verteilung der Haushaltseinkommen pro Kopf, so zeigt die Tabelle 2, dass sich drei verschiedene Ländergruppen herauskristallisieren lassen. In Ungarn und der Slowakei ist der Gini-Koeffizient nur minimal angestiegen bzw. sogar gefallen.

In der zweiten Gruppe, die Weißrussland, Polen, Tschechien und Rumänien umfasst, sind mittlere Anstiege zu verzeichnen. *Kolodko (1998, S. 17)*, der die einzelnen Einkommensquintile betrachtet, zeigt, dass in diesen Ländern die unteren Quintile etwa 1–2 % verloren, während die obersten Quintile 2 % in Polen und 6 % in Tschechien gewannen.

Tabelle 2

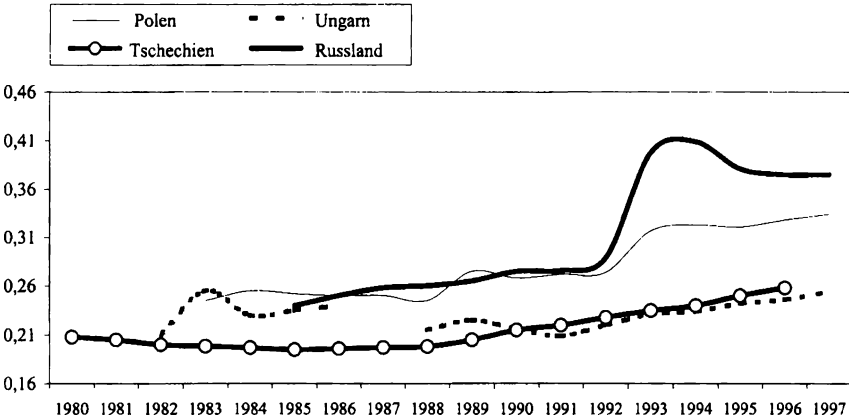
**Veränderungen der Einkommensverteilung während des Transformationsprozesses**

	Gini-Koeffizient	
	1987 – 1988	1993 – 1995
Bulgarien	0,23	0,34
Tschechien	0,19	0,27
Ungarn	0,21	0,23
Polen	0,26	0,31
Rumänien	0,23	0,29
Slowakei	0,20	0,19
Weißrussland	0,23	0,28
Estland	0,23	0,35
Kasachstan	0,26	0,33
Lettland	0,23	0,31
Litauen	0,23	0,37
Moldawien	0,24	0,36
Russland	0,24	0,48
Ukraine	0,23	0,47
Usbekistan	0,28	0,33

Quellen: Kolodko (1998), S. 17; Rosser, Rosser, Ahmed (2000), S. 163.

Das absolute Niveau der Realeinkommen ging zurück in allen Quintilen, bedingt durch den Rückgang des Bruttosozialprodukts, jedoch: je höher das Quintil war, um so geringer der Rückgang des Realeinkommens. In der dritten Gruppe, die u. a. Russland, Bulgarien, die Baltischen Staaten und die Ukraine umfasst, belief sich der Einkommensrückgang auf 4–5 % in den drei unteren Quintilen. In Russland und der Ukraine verzeichnete die oberste Quintile einen Zuwachs von 20 %, respektive 14 %. Das unterste Quintil erfuhr eine Halbierung seines Anteils in Russland von 10 % auf 5 %, während das oberste eine Erhöhung seines relativen Anteils von 34 % auf 54 % zu verzeichnen hatte. Der Gini-Koeffizient in Russland wie auch in der Ukraine verdoppelte sich dementsprechend nahezu. Die Tücken der statistischen Daten als auch der Länge des Betrachtungszeitraumes werden allerdings deutlich, wenn man sich die von der Weltbank und UNICEF präsentierten Daten anschaut.

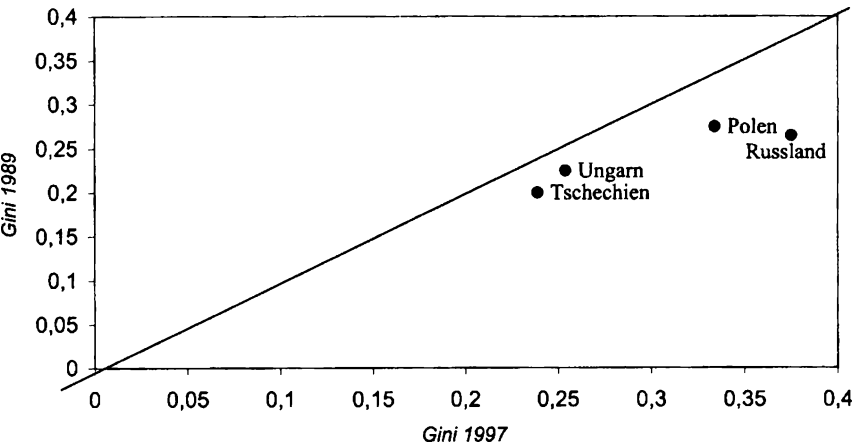
Abbildung 2, der die von *Flemming* und *Micklewright* zusammengetragenen Daten zu Grunde liegen, zeigt, dass zwischen Tschechien und Ungarn nur minimale Unterschiede bestehen, während der Anstieg des Gini-Koeffizienten in Polen wesentlich größer und für Russland geradezu markant zu nennen ist.



Quelle: Fleming, Micklewright 2000, S. 900 – 903.

Abbildung 2: Der Gini-Koeffizient der individuellen Verteilung der Pro-Kopf-Einkommen für Polen, Ungarn, Tschechien und Russland (1980 – 1997)

Die Abbildung 3 zeigt, dass in allen vier hier speziell betrachteten Transformationsländern eine Zunahme der Ungleichheit der Einkommensverteilung zwischen 1989 und 1997 stattfand, aber dass nur in Russland eine gravierende Veränderung auftrat.



Quelle: Anhang, Tabelle 1.

Abbildung 3: Ungleichheit im Transformationsprozess: Veränderung des Gini-Koeffizienten für das Pro-Kopf-Einkommen im Zeitraum 1989 – 1997

Hintergründe für diese Entwicklung lassen sich zum einen entnehmen aus der Betrachtung der Entwicklung des informellen Sektors und zum anderen aus der Analyse der Daten bezüglich der funktionellen Einkommensverteilung.

Die Schattenwirtschaft hat in den meisten Transformationsländern einen erheblichen Wachstumsschub erfahren, wie Tabelle 3 ausweist. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass sich sowohl die Determinanten der Schattenwirtschaft als auch deren Struktur verändert haben. Verschiedene Untersuchungen scheinen zu belegen, dass die Schattenwirtschaft einen verstärkten Einfluss auf die Entwicklung der Einkommensverteilung hat.

So äußert z. B. *Kolev* (1998, S. 25) in Bezug auf Russland: „Informal job holding is not solely a safety valve for low paid rational individuals in the regular labour market. It seems also to be a way for well paid individuals and the ‚nouveaux riches‘ to use their privileged position in the main economy and to make additional money.“ Des Weiteren macht in Russland die statistisch nicht erfasste Eigenproduktion von Nahrungsmitteln mittlerweile fast 40 % des Nahrungsmittelkonsums aus (*Korchagina, Ovcharova, Turuntsev* 1998, S. 4).

Tabelle 3

**Anteile des informellen Sektors, der Gini-Koeffizient des Pro-Kopf-Einkommens in den Jahren 1993–1996 sowie die Veränderungen beider Größen, bezogen auf das Basisjahr 1989**

	Anteil des informellen Sektors in % des $y_{br}$	Gini-Koeffizient	Veränderung des informellen Sektors	Veränderung des Gini-Koeffizienten
Bulgarien	29,5	0,340	6,7	0,110
Tschechien	17,2	0,239	11,2	0,035
Ungarn	28,1	0,243	1,1	0,020
Polen	15,8	0,310	0,1	0,045
Rumänien	16,9	0,278	– 5,4	0,048
Slowakei	15,4	0,200	9,4	0,000
Weißrussland	15,0	0,248	– 0,4	0,014
Estland	24,6	0,392	5,7	0,127
Kasachstan	30,6	0,328	13,6	0,056
Lettland	32,6	0,270	19,8	0,018
Litauen	30,2	0,348	18,9	0,100
Moldawien	36,8	0,360	18,7	0,111
Russland	38,5	0,446	23,8	0,186
Ukraine	41,8	0,330	25,5	0,098
Usbekistan	9,8	0,330	– 1,6	0,067

Quelle: Rosser, Rosser, Ahmed (2000), S. 164.

Die Untersuchung von *Rosser*, *Rosser* und *Ahmed* weist einen deutlichen Zusammenhang zwischen dem Niveau des Gini-Koeffizienten und dem Ausmaß der Schattenwirtschaft nach. Für die Periode 1993/1994 belief sich der Korrelationskoeffizient auf 0.760569 und auch die Korrelation zwischen den jeweiligen Zuwächsen der beiden Werte äußert sich in einem Koeffizienten von 0.705236. Zu gleichen Schlussfolgerungen gelangte auch *Kolodko* (1998, S. 23): „The parallel economy, through its contribution to actual national income, and its impact on its redistribution, raises inequality.“ Bezüglich der hier näher betrachteten Transformationsländer stellt die Schattenwirtschaft speziell für Russland eine wichtige Erklärungskomponente dar.

Um die ungleiche Einkommensverteilung zu untersuchen, ist es nicht nur angebracht, das Ausmaß der Einkommensungleichheit bei den Empfängern zu beobachten, sondern auch die Veränderung der Einkommensquellen, um Anhaltspunkte dafür zu gewinnen, ob die Veränderungen im Transformationsprozess als die entscheidende Erklärungsdeterminante für diese Entwicklung angesehen werden können. Diese Vorgehensweise erlaubt es auch, Veränderungen in der Einkommenszusammensetzung den Veränderungen des Gini-Koeffizienten zuzurechnen.

Die Tabelle 4 zeigt die Aufteilung der Einkommensquellen vor und nach dem Transformationsprozess für Ungarn, Polen und Russland. Sie verdeutlicht, dass die Bedeutung der Löhne, die alle Arbeitsverdienste einschließlich der aus Zweitbeschäftigungen sowie monetäre und nichtmonetäre Lohnnebenleistungen umfassen, für das Gesamteinkommen in allen Ländern abgenommen hat. Die privaten Einkommen umfassen die Einkünfte der Selbständigen, den Wert der selber produzierten Konsumgüter, private Geschenke und Überweisungen aus dem Ausland, Nettozinseinkünfte, Dividenden, unternehmerische Einkommen, Miet- und Leasingeinnahmen. Sie sind im betrachteten Zeitraum anteilmäßig in Ungarn geringfügig, in Polen um 25 % und in Russland um 540 % gestiegen. Ebenso sind die Renten in Russland und in Polen bezüglich ihres Anteils am Gesamteinkommen deutlich gestiegen, während in Ungarn dieser Anteil stagnierte. Die letzte Einkommenskategorie stellen die übrigen sozialen Transferzahlungen dar. Zu ihnen zählen Arbeitslosengeld, Sozialhilfe, Krankengeld, Stipendien sowie familienabhängige Zahlungen des Staates wie z. B. Kindergeld. Auffällig ist, dass diese Zahlungen sich in Ungarn anteilmäßig mehr als verdoppelt haben,<sup>10</sup> während sie in Polen nur in geringerem Maße gestiegen, aber in Russland anteilmäßig gesunken sind.

Mit Hilfe der Anteile der einzelnen Einkommenskomponenten und der Konzentrationskoeffizienten dieser Komponenten kann man die Veränderung des Gini-Koeffizienten den einzelnen Einkommensquellen zurechnen. Die Tabelle 5 gibt die Veränderung des Gini-Koeffizienten, basierend auf einer Aufgliederung der einzel-

<sup>10</sup> Dies ist auf die einsetzenden Arbeitslosengeldzahlungen zurückzuführen, die fast ein Drittel dieser Zahlungen ausmachen.



nen Einkommensquellen, wieder. Daraus lassen sich mehrere Schlussfolgerungen ziehen:<sup>11</sup>

1. Die Veränderung der Struktur der Einkommensquellen erklärt nur in geringem Maße die steigende Einkommensungleichheit. In Russland hätte sie diese reduzieren müssen.
2. Ein wesentlicher Einflussfaktor waren die Löhne, wobei im Falle Russlands schon die Ausgangslage mit einem sehr hohen Lohnanteil an dem Gesamteinkommen den hohen Einfluss auf die Veränderung des Gini-Koeffizienten erklärt.
3. Auffällig ist auch, dass sowohl die sozialen Transferleistungen als auch die Einkommen des privaten Sektors in Russland zum Anstieg des Gini-Koeffizienten beigetragen haben.

*Tabelle 4*

**Die Zusammensetzung der Bruttoeinkommen der Bevölkerung  
vor und nach dem Beginn des Transformationsprozesses (1987 und 1995/6)<sup>12</sup>**

	Löhne		Private Einkommen außer Löhnen		Renten		Andere soziale Transfers	
	1987	1995	1987	1995	1987	1995	1987	1995
Ungarn <sup>13</sup>	60	50	14	16	19	19	7	15
Polen <sup>14</sup>	55	34	24	30	17	30	5	7
Russland <sup>15</sup>	74	49	5	27	7	18	7	6

Quelle: *Milanovic* 1999, S. 315.

Insgesamt lassen sich also aus den verfügbaren Daten Hinweise für eine stärkere Zunahme der Einkommensungleichheit in den einzelnen Ländern gewinnen. In allen betrachteten Ländern hat während des Untersuchungszeitraums die Verteilungsungleichheit zugenommen, wenn man den Gini-Koeffizienten als Maßgröße verwendet. Die exorbitanten Zuwächse in Russland in den Jahren 1993 und 1994 können aber nur durch spezifische Faktoren erklärt werden, denn in den Folgejahren ist ein Rückgang zu beobachten.

<sup>11</sup> Vgl. *Milanovic* (1999), S. 316 ff.

<sup>12</sup> Die Angaben sind in Prozent und basieren auf den Erhebungen des Haushaltsbudgets.

<sup>13</sup> Die ungarischen Werte beziehen sich auf 1987 und 1993.

<sup>14</sup> In Polen schließen die privaten Einkommen für das Jahr 1995 die Löhne im privaten Sektor ein.

<sup>15</sup> Die Werte für Russland beziehen sich auf 1989 und 1996.

Tabelle 5

Die Veränderung des Gini-Koeffizienten zwischen 1987 und 1995 bezogen auf die einzelnen Einkommensquellen (in Gini-Punkten)

Land (Daten jeweils auf das Jahresende bezogen)	Ursachen						Veränderung des Gini- Koeffizienten (in der jeweiligen Zeit- periode)
	Veränderung der Zusammen- setzung des Ein- kommens	Veränderung der Konzentration bei:					
		Löhnen	Sozialen Transfers	darunter:		anderen Einkom- men des privaten Sektors	
Renten	andere Transfers						
Ungarn (1987 – 1993)	+ 1,6	+ 5,5	+ 1,2	+ 1,4	– 0,2	– 0,6	+ 2,2
Polen (1987 – 1995)	– 2,7	+ 7,9	+ 3,3	+ 3,4	– 0,1	+ 0,6	+ 10,6
Russland (1987 – 1996)	– 6,2	+ 23,9	+ 6,0	+ 3,7	+ 2,3	+ 4,3	+ 29,9

Quelle: Milanovic (1999), S. 319.

E. Erklärungsansätze

Bevor im Einzelnen auf die länderspezifischen Situationen eingegangen wird, sollen einige allgemeine theoretische Erklärungsmuster bezüglich der Veränderung der Einkommensverteilung vorangestellt werden.

I. Allgemeine theoretische Überlegungen zur Erklärung der Einkommensverteilung

Zur Erklärung einer ungleichen Einkommensverteilung ist in der ökonomischen Theorie eine Reihe von theoretischen Erklärungen entwickelt worden.

In Bezug auf marktwirtschaftlich verfasste Länder werden gegenwärtig u. a. die folgenden Erklärungen angeboten:

1. Der sogenannte „Transatlantische Konsensus“, der davon ausgeht, dass in den entwickelten Industrieländern eine Nachfrageverschiebung von ungelernter hin zu gelernter Arbeit stattfindet (Atkinson, 2000, S. 8). Bei relativ begrenztem und auch immobilem Arbeitskräfteangebot kommt es angesichts der Einführung der Automatisierungs- und Informationstechnologien, die mit einer Steigerung der Arbeitsproduktivität verbunden sind, wie auch der Liberalisierung des internationalen Handels und des zunehmenden internationalen Wettbewerbs zu einer Verlagerung der relativen Nachfrage von unqualifizierter Arbeit hin zu qualifizierter Arbeit. Damit erfolgt automatisch eine Spreizung der Löhne. Mindest-

löhne bewirken in der Regel eine Freisetzung der am geringsten qualifizierten Arbeitskräfte.<sup>16</sup>

2. Die Theorie der sozialen Akzeptanz von stärkeren Einkommensdisparitäten, die unlängst von *Atkinson* (2000, S. 14 ff.) vorgestellt wurde und davon ausgeht, dass gesellschaftliche Übereinkünfte und soziale Normen zu einer Tolerierung sich verstärkender Einkommensdisparitäten führen.
3. Die makroökonomische Sichtweise, die sich auf die Betrachtung der Anteile der Faktoreinkommen konzentrierte. In den neunziger Jahren beobachtete man, dass die realen Zinssätze stiegen und damit auch die Nichtarbeitseinkommen, so dass sich die Verteilung der Einkommen veränderte. Höhere Zinssätze bewirken jedoch auch, dass Investitionen in Humankapital teurer werden. Geringere Ausbildungsinvestitionen führen eher zu einer Ausweitung der Einkommensdisparitäten.
4. Ökonometrische Studien aus den neunziger Jahren scheinen zu belegen, dass ein Zusammenhang zwischen dem Außenhandel und der Einkommensverteilung besteht (*Richardson*, 1995). Demzufolge führt ein Anstieg des Außenhandels zu einer Zunahme der Lohn disparitäten. Die Marktöffnung verschärft die Konkurrenzsituation für Unternehmen mit handelbaren Gütern. Eine kurzfristige Anpassung erfolgt über eine Kostenreduktion mit Hilfe von Lohnkürzungen.
5. Marktmacht und monopolistische Strukturen werden als weitere Ursachen für eine ungleiche Verteilung der Einkommen angesehen. Es wird dabei unterstellt, dass Marktmacht häufig zu politischer Macht führt, die dann wiederum genutzt werden kann, um die wirtschaftlichen Ungleichheiten und damit auch die Einkommensdisparitäten zu verstärken (*Lachmann* 1994, S. 139.). Die von *Adelman* und *Morris* (1973) Anfang der siebziger Jahre durchgeführte Querschnittsanalyse scheint dies zu belegen, dass nämlich je größer die Möglichkeiten einer politischen Partizipation sind, sich die wirtschaftlichen Ungleichheiten um so geringer ausprägen.

Die bisher vorgestellten theoretischen Erklärungsmuster beziehen sich entweder auf Marktmodelle, existierende Marktwirtschaften bzw. Entwicklungsländer. Ihre Anwendbarkeit in Bezug auf die Erklärung der wachsenden Einkommensungleichheit in Transformationsländern ist daher nur partiell gegeben. Bezüglich der Transformationsländer sind insbesondere die spezifischen formellen und informellen institutionellen Bedingungen und deren Veränderungen zu berücksichtigen.

---

<sup>16</sup> Diese Erklärung wird von *Atkinson* in Zweifel gezogen, da die empirischen Daten keinen signifikanten Anstieg der obersten Einkommensgruppen ausweisen, das unterste Einkommensdezil, gemessen am Median, in den USA in den letzten Jahren nicht weiter anteilmäßig zurückgefallen ist und sich eine Zunahme der Einkommensdisparitäten in allen Beschäftigungsgruppen in den angelsächsischen Ländern beobachten lässt (*Atkinson* 2000, 14.).

## **II. Allgemeine Erklärungsansätze bezüglich der Entwicklung der Einkommensverteilung in Transformationsländern**

Der Transformationsprozess ist gekennzeichnet durch eine Veränderung der Eigentumsrechte und damit verbunden durch eine schrittweise Liberalisierung der Preise und der außenwirtschaftlichen Aktivitäten, die Herausbildung von formellen und informellen Marktinstitutionen sowie eine veränderte Rolle des Staates. Der ökonomische Transformationsprozess erfordert auch einen simultan einsetzenden politischen und gesellschaftlichen Transformationsprozess.

Die Herausbildung privater Eigentumsrechte führte in den Transformationsländern zu unterschiedlich ablaufenden Prozessen der Privatisierung, die eine Vermögensumverteilung bewirkten. So kam es zur Kommerzialisierung, bei der nach wie vor die Eigentumsrechte vom Staat kontrolliert werden, zur Privatisierung von Produktionsmitteln und anderen Kapitalbeständen wie Wohnungen und Häusern, zur Restitution und Zulassung von ausländischen Direktinvestitionen, so dass neue Einkommensquellen entstanden und dementsprechend auch Einflüsse auf die Verteilung sichtbar wurden. Die Privatisierungsprozesse haben aber in den einzelnen Ländern unterschiedliche Formen angenommen. Die als egalitär angedachte Voucher-Privatisierung bzw. die MBOs und EBOs haben sich in Russland z. B. als eine Privatisierungsstrategie erwiesen, die die Ungleichheiten nicht abgebaut, sondern verstärkt hat, da die Masse der Bevölkerung relativ wertlose Anteilszertifikate erhielt. Nur die Hälfte der russischen Bevölkerung bewohnt mittlerweile eine eigene Wohnung. Bei der tschechischen Lösung hat sich herausgestellt, dass die Mechanismen einer marktwirtschaftlich ausgerichteten Unternehmensführung angesichts fehlender formeller Institutionen nicht funktionierten und dementsprechend die Aktien bzw. Fondsanteile sich als wertlos entpuppten und somit der Bevölkerung keine Vermögenswerte zuflossen, die zukünftig Einkommen generieren könnten.

Die Liberalisierung der Preise ohne eine bestehende Wettbewerbs- und ohne eine funktionsfähige Geld- und Finanzordnung musste auf Grund der bestehenden Bedingungen in den meisten Fällen zu einem unkontrollierten Anstieg der Preise führen und zu nur schwer zu stoppenden inflationären Prozessen, die zu einer Entwertung der vorhandenen Geldkapitalbestände führten und damit zu einer Umverteilung der Vermögensbestände. Dies gilt insbesondere für Russland und einige andere ehemalige Sowjetrepubliken. Nur die flexibelsten, bestinformatierten und unternehmerisch ausgerichteten Haushalte waren in der Lage, den realen Wert ihrer Ersparnisse zu schützen. Damit waren sie auch imstande, das Kapital für Unternehmensgründungen bzw. Investitionen aufzubringen. Von der Inflation wurde aber auch die Einkommensverteilung negativ betroffen, da die Bezieher von für einen bestimmten Zeitraum festgelegten Einkommen sich nicht so schnell anpassen konnten. Ebenso bewirkte die Liberalisierung der Löhne eine stärkere Spreizung der Einkommen, da jetzt in stärkerem Maße leistungsorientierte Löhne gezahlt wurden. Das Ausbildungsniveau wurde in viel stärkerem Maße bei der Lohnfindung berücksichtigt. Während ein Hochschulabsolvent in Tschechien 1989

nur 28 % mehr verdiente als ein Hauptschulabsolvent, erhielt er im Jahre 1996 72 % mehr. In Ungarn erhöhte sich die Lohnspreizung in Abhängigkeit vom Bildungsstand von 46 % im Jahre 1986 auf 78 % im Jahre 1996, die ein Hochschulabsolvent mehr erhielt als ein Hauptschulabsolvent (*EBRD* 2000, S. 106). Dies setzte zwar positive Anreize für Investitionen in das Humankapital, jedoch waren dazu die Haushalte nur in geringem Maße in der Lage, da auf Grund der noch nicht funktionsfähigen Finanz- und Kapitalmärkte das Zinsniveau für Kredite sehr hoch war. Gleichzeitig reduzierte der Staat in den meisten Ländern auf Grund geringerer Staatseinnahmen seine realen Ausgaben für die Bildung (*Micklewright*, 1999, S. 361).<sup>17</sup>

Im Zuge der Liberalisierung des Arbeitsmarktes nahm auch die Mobilität der Arbeitskräfte zu, die vom staatlichen Sektor in den bisherigen bzw. neu entstehenden privaten Sektor wechselten. Letzterer weist eine größere Produktivität auf und ist somit in der Lage, höhere Einkommen zu generieren. Damit muss zwangsläufig aber auch folgerichtig die Ungleichheit der Einkommen zunehmen.

Die Liberalisierung des Außenhandels und damit verbunden seine starke Ausweitung führte in der Anfangsphase zu einer stärkeren Einkommensungleichheit, da mit der Marktöffnung die mangelnde Konkurrenzfähigkeit der bisher verwendeten Technologien und des Anlagenbestandes zu Tage trat. Ein Verlust an Humankapital trat bei den Arbeitnehmern ein, deren spezifische Kenntnis von den bisherigen Produktionsprozessen sich als obsolet erwies (*Aghion, Commander*, 1999, S. 278) und die auch häufig von einem Arbeitsplatzverlust bedroht waren.

Das veränderte Verhalten des Staates hat ebenfalls zu einer stärkeren Einkommensungleichheit beigetragen. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang die Steuerpolitik. Vielfach wurden Investoren mit Steuerbefreiungen belohnt bzw. es wurde von einer Besteuerung der Kapitalgewinne abgesehen. Um zu große Lohnsteigerungen zu verhindern, die wiederum den Inflationsprozess verstärkt hätten, wurde in einigen Ländern eine spezielle Steuer auf über der Inflationsrate liegende Lohn erhöhungen erhoben. Die Folge solcher spezifischen Steuern war, dass die Unternehmen Personen einstellten, deren Löhne niedrig lagen und nur wenig stiegen, da die Unternehmung bezüglich des Zuwachses der gesamten Lohnsumme, der oberhalb der Inflationsrate lag, besteuert wurde, bzw. es wurde verstärkt das Instrument der Lohnnebenleistungen – speziell in naturaler Form – gewählt. Davon profitierten letztlich die Besserverdienenden überproportional.

Die vom Staat verfügte Abschaffung bzw. Reduzierung der Subventionen für Konsumenten, um das Staatsbudgetdefizit zu reduzieren, erhöhte ebenfalls in den meisten Ländern die Einkommensungleichheit. In Ungarn und Tschechien beliefen sich die Subventionen für diesen Bereich auf 3 – 5 % des Bruttosozialproduktes im Jahre 1993, nachdem sie in den achtziger Jahren bei über 15 % des National-

---

<sup>17</sup> In Ungarn nahmen die realen Bildungsausgaben des Staates von 1989 bis 1996 um 22 % ab, in Russland sogar um 33 % (*Micklewright*, 1999, S. 361).

einkommens gelegen hatten (*Flemming, Micklewright, 1999, S. 70 f.*). Insbesondere die Subventionen für Wohnungsmieten wurden durch die Privatisierung der Wohnungen reduziert.

Für Ungarn weisen Untersuchungen nach, dass sich kaum größere negative Auswirkungen auf die Einkommensverteilung einstellten, wie auch in der Tabelle 5 zum Ausdruck kommt. Bezüglich Russlands führte die Privatisierung der Wohnungen<sup>18</sup> genau zu einer gegenteiligen Entwicklung. Die hohen Subventionen hätten bei ihrer sofortigen Aufhebung im Jahre 1992 zu einem weiteren Anstieg des Gini-Koeffizienten um 6 Prozentpunkte geführt. Aus diesem Grund wurden auch noch im Jahre 1995 4 % des Bruttosozialproduktes für die Subventionierung der Wohnungsmieten aufgewendet.

Ein Teil der vorgetragenen Argumente ist transformationsbedingt und ist nur in einer Übergangsphase relevant, wobei anzumerken ist, dass die Länder, die rasch neue und konsistente institutionelle Strukturen aufbauten, eine geringere Ungleichverteilung aufweisen als diejenigen, die immer noch Schwierigkeiten mit der Implementation adäquater institutioneller Strukturen haben. Für die fortgeschrittenen Transformationsländer scheint sich anzudeuten, dass die Einkommensungleichheiten nicht schneller weiter zunehmen, sondern sich die Situation eher stabilisiert. Angesichts der Probleme mit der exakten Messung von Einkommensungleichheiten kann davon ausgegangen werden, dass in diesen Ländern die wahre Situation nicht viel anders ist als in westlichen Marktwirtschaften.

### III. Länderspezifische Erklärungen

Die im vorangegangenen Abschnitt vorgestellten Überlegungen helfen, die spezifische Situation in Transformationsländern zu erklären. Sie sind aber nicht ausreichend, um die erheblichen Entwicklungsunterschiede zwischen Russland und den drei mittelosteuropäischen Staaten zu erklären. Dies kann man nur, wenn man das unterschiedliche Tempo des Transformationsprozesses in den einzelnen Ländern in Betracht zieht.

Die Herausbildung von marktwirtschaftlichen Institutionen, die die Funktionsfähigkeit des gegenwärtigen Systems erhöhen, ist in Russland noch längst nicht so weit vorangeschritten wie in Mittelosteuropa. Die gewählte Methode der Privatisierung hat keine marktwirtschaftlichen Wettbewerbsstrukturen hervorgebracht, sondern schon bestehende Formen monopolistischer Macht, die gerade den politischen Bereich auch beeinflusst, weiterhin erhalten. Dies gilt insbesondere für den Energiebereich. Dort stiegen die Löhne überproportional – verglichen mit der Leichtindustrie, in der die Löhne, relativ gesehen, zurückgingen. Dies war zurückzuführen auf einkommensbedingte Nachfragerückgänge, aber auch auf einen höhe-

---

<sup>18</sup> 1996 lebte ca. die Hälfte aller Russen in eigenen Wohnungen (*Flemming, Micklewright, 1999, S. 71*).

ren Konkurrenzdruck angesichts der Außenhandelsliberalisierung und der damit erfolgenden Importanstiege. Das Entstehen neuer Märkte, speziell im Bereich der Dienstleistungen, hat in Russland auf Grund der von korrupten staatlichen Stellen errichteten Eintrittsbarrieren größere und nichtleistungsbezogene Einkommenschancen eröffnet.

Das in Tabelle 3 ausgewiesene Niveau wie auch der weitere Anstieg der schattenwirtschaftlichen Aktivitäten sind eine weitere Erklärungskomponente. Dies deutet darauf hin, dass der Staat in der Transformationsphase ein institutionelles Vakuum produziert hat, so dass er in Bezug auf die Durchsetzung sowohl einer funktionsfähigen Geldordnung als auch eines öffentlichen Finanzsystems versagen musste. Die zeitweise extrem hohen Inflationsraten hatten zum einen eine unmittelbare negative Auswirkung auf die Einkommens- und Vermögensverteilung, indem Vermögensbestände vernichtet wurden. Die Währungsreform in Russland von 1994 verstärkte diese Entwicklung. Zum anderen löste die mangelnde Funktionsfähigkeit des Geld- und Finanzsystems das Phänomen der Tauschwirtschaft und der Lohnrückstände aus, was dazu führte, dass die Individuen zwar ein Beschäftigungsverhältnis aufwiesen, aber keine Einkommen (*Flemming, Micklewright, 2000, S. 896*).

Ein weiteres für Russland spezifisches Phänomen stellen die regionalen Disparitäten dar. 1995 erhielten die obersten 20 % der Regionen (u. a. Moskau und rohstoffreiche Regionen) 44 % der Einkommen, während die ärmsten 20 % (u. a. der Nordkaukasus und das Wolgagebiet) 5 % der Einkommen erhielten (*Weltbank 1996, S. 70*). Die regionalen Disparitäten stellen eine historische Erblast dar, die u. a. durch ökonomisch gesehen irrationale Standortentscheidungen und durch bewusste Einschränkungen der Mobilität in der Vergangenheit verfestigt wurden.

Diese spezifischen Erklärungskomponenten tragen dazu bei, die Einkommensunterschiede und deren Anstieg in der Transformationsphase in Russland zu erklären. In Polen, Tschechien und Ungarn sind die gemessenen Verteilungsunterschiede angesichts der statistischen Erhebungsproblematik zu gering, um die Suche nach spezifischen Erklärungen zu rechtfertigen. Zweifellos spielt in diesen Ländern auch die unterschiedliche historische Ausgangssituation eine Rolle, um Niveauunterschiede zu erklären. Die in Tschechien zu beobachtende Variation der Lohnverteilung in den neunziger Jahren lässt sich bei einer Betrachtung nur weniger einzelner Jahreswerte nicht überzeugend erklären. Es ist eher Vorsicht angebracht bezüglich ihrer Interpretation angesichts der unzureichenden Verlässlichkeit einzelner statistischer Daten (*Flemming, Micklewright 2000, S. 892*).

## F. Schlussfolgerungen

Die vorgestellten Erklärungsansätze belegen, dass es keine monokausale Erklärung für die Einkommensverteilung in Transformationsländern geben kann. Die



Entwicklung der Einkommensverteilung in den Transformationsländern ist vor dem Hintergrund der spezifischen Umgebung und der historischen Entwicklung zu sehen. Die bisher vorhandenen Institutionen, insbesondere die informellen, verschwinden nicht ersatzlos mit dem Beginn der Transformation, sondern haben, was die informellen Institutionen anbelangt, ein erhebliches Beharrungsvermögen.

Die erwähnten allgemeineren Erklärungsansätze können angesichts der noch vorhandenen unterschiedlichen institutionellen Arrangements gegenwärtig nur in geringem Maße etwas zur Erklärung der wachsenden Einkommensungleichheit beitragen. Die von Kuznets speziell für Entwicklungsländer aufgestellte Hypothese der im Zeitablauf zunehmenden Ungleichgewichte, die bei Erreichen eines bestimmten Entwicklungsniveaus stagnieren bzw. sich zurückbilden, lässt sich angesichts der Kürze des bisherigen Transformationsprozesses nicht verlässlich bestätigen.<sup>19</sup>

Dennoch legen die einzelnen Erklärungsansätze für die Transformationsländer auch bei vorsichtiger Interpretation der Daten die Schlussfolgerung nahe, dass ein rascher Aufbau von Institutionen, die mit einer marktwirtschaftlichen Ordnung im Einklang stehen, hilfreich ist, um das sprunghafte Ansteigen weiterer Einkommensungleichgewichte zu vermeiden. Der Staat ist hier gefordert, solche institutionellen Arrangements zu schaffen und durchzusetzen, die Entwicklungen der Einkommensverteilung wie in Russland nicht begünstigen.

Es stellt sich abschließend die Frage, ob der Staat auch aktiv mit einer Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik Einfluss auf die Verteilungsrelationen nehmen sollte. Eine Beantwortung hängt in starkem Maße davon ab, wie man Einkommensungleichgewichte bewertet. Per se muss eine Zunahme der Einkommensungleichgewichte nicht negativ sein, denn sie kann ausgelöst werden durch entwicklungsbedingte und effizienzorientierte Anpassungsprozesse, die langfristig das Wohlstandsniveau eines Landes verbessern oder bewahren helfen (*Weltbank* 2000, S. 54). Nur dann, wenn die Disparitäten sich zu verfestigen drohen und der Einkommensanteil der untersten Einkommensklasse abnimmt, scheint ein aktives Eingreifen in die Entwicklungsprozesse von Seiten des Staates angebracht zu sein, um die Stabilität des Systems nicht zu gefährden und die Verteilungszielsetzungen zu erreichen.

Man kann deshalb in Anbetracht der obigen Ausführungen schlussfolgern, dass der Staat sein Rollenverständnis ändern und den Aufbau von Institutionen im Interesse der Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft vorantreiben sollte. Dies stellt zwar ein schwieriges Unterfangen dar, denn die Auflösung der alten Institutionen verursacht zunächst eine stärkere Ungleichverteilung, da die neuen Institutionen erst im Entstehen begriffen sind. Es muss also zwangsläufig zu einem Anstieg der Einkommensungleichheit kommen, da die neuen Institutionen nicht simultan an

---

<sup>19</sup> Neuere empirische Untersuchungen stellen den Zusammenhang von Wachstum und Einkommensungleichheit mittlerweile in Frage (*Weltbank* 2000, S. 52).

die Stelle der alten Institutionen treten. Wenn es dem Staat gelingt, Anreize für die Kapitalbildung bzw. für Investitionen zu setzen, die in der ersten Phase die Relationen noch weiter zu verschlechtern drohen, kommt es aber in einer zweiten Phase zu anhaltenden Wachstumsprozessen, die sich auf die Einkommensströme der Haushalte positiv auswirken können.

Darüber hinaus kann der Staat nicht von der Aufgabe befreit werden, für soziale Sicherheit zu sorgen. Er muss diese Aufgabe übernehmen, um die soziale und politische Stabilität zu gewährleisten. Diese Aufgabe ist um so bedeutsamer, als alte Institutionen der sozialen Sicherung nicht mehr existieren. So wurden im sozialistischen System soziale Sicherungsfunktionen von den Unternehmen wahrgenommen, die jetzt davon befreit sind. Angesichts geringerer Staatseinnahmen, verursacht durch die transformationsbedingte Rezession und den Aufbau eines neuen Steuersystems, stellt dies für den Staat ein immenses Problem dar. Er hat der Versuchung zu widerstehen, neue, nicht mit den marktwirtschaftlichen Funktionsprinzipien zu vereinbarende Sicherungssysteme aufzubauen, die außerdem nicht zu finanzieren sind. Die in Polen und Ungarn mittlerweile eingeführten Pensionsfonds zeigen, dass man diese Gefahr erkannt hat und nach institutionellen Lösungen sucht, die mit marktwirtschaftlichen Mechanismen vereinbar sind. Wirtschaftliches Wachstum und nachhaltige Entwicklungsprozesse bieten am ehesten eine Chance, den Lebensstandard für einen großen Teil der Bevölkerung zu erhöhen. Eine Zunahme der Einkommensungleichheit muss und kann in Kauf genommen werden, solange sich Armut nicht weiter ausbreitet.<sup>20</sup>

Anhang

Tabelle 1

Die Verteilung des Pro-Kopf-Einkommens der Individuen (Gini-Koeffizient)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Polen	0,275	0,268	0,265	0,274	0,317	0,323	0,321	0,328	0,334
Ungarn	0,225	–	0,209	–	0,231	0,234	0,242	0,246	0,256
Tschechien	0,194 <sup>21</sup>	–	–	–	0,214	0,230	0,216	0,230	0,239
Russland	0,265	0,265	0,265	0,289	0,398	0,408	0,381	0,375	0,375

Quelle: Flemming, Micklewright (2000), S. 914; Commander, Tolstopiatenko, Yemtsov (1999), S. 411.

<sup>20</sup> Die EBRD (2000, S. 6) brachte es in ihrem letzten „Transition Report“ auf den Punkt: „... it is practically impossible to create a social safety net that combines the need to offer beneficiaries a decent standard of living, to encourage behaviour that minimises dependence on the social safety net and to be affordable in budgetary terms. Each society has to define its own trade-off among these three aims.“

<sup>21</sup> 1988.

Tabelle 2

**Die Verteilung der Verdienste der Beschäftigten 1989 – 1997**

Dezil 90/ Dezil 10	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Polen	2.43	–	2.85	2.91	3.01	3.40	3.35	3.48	3.53
Ungarn	–	3.40	–	3.56	3.70	3.75	–	–	4.17
Tschechien	2.43		2.60	2.75	3.20	3.14	3.70	2.86	2.98
Russland	3.33	3.36	4.28	8.17	15.55	9.41	9.96	9.60	10.40
Dezil 90/ Dezil 50(%)	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Polen	159.00	–	175.50	179.00	181.60	195.60	196.20	199.10	200.30
Ungarn	–	196.40	–	201.50	204.90	205.60	–	–	214.40
Tschechien	148.70		163.30	167.50	182.40	181.20	179.20	173.10	173.70
Russland	182.20	178.30	207.50	228.60	270.60	272.80	286.60	282.40	290.00
Dezil 10/ Dezil 50(%)	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Polen	65.40		61.50	61.50	60.30	57.60	58.60	57.20	56.70
Ungarn		57.70		56.70	55.30	54.80	–	–	51.40
Tschechien	61.30	53.10	62.80	60.70	57.00	57.60	48.40	30.60	58.20
Russland	54.70		48.30	28.00	17.40	29.00	28.80	29.40	27.80

Quellen: Flemming, Micklewright, 2000, S. 912.

## Literatur

- Adelman, I./Morris, C.T. (1973): Economic Growth and Social Equity in Developing Countries, Stanford.
- Aghion, Ph./Commander, S. (1999): On the Dynamics of Inequality in the Transition, in: Economics of Transition, Vol. 7, Nr. 2, S. 275 – 298.
- Atkinson, A. B. (2000): The Changing Distribution of Income: Evidence and Explanations, in: German Economic Review, Vol. 1, Nr. 1, S. 3 – 8.
- Atkinson, A. B./Micklewright, J. (1992): Economic Transformation in Eastern Europe and the Distribution of Income, Cambridge.
- Bogomolova, T. Yu./Tapilina, V. S. (1999): Income Mobility in Russia in the mid-1990s, Economic Education and Research Consortium, Working Paper Series no. 99/11.
- Bundesstelle für Außenhandelsinformation (2000): Wirtschaftslage und Reformprozesse in Mittel- und Osteuropa, Berlin.
- Commander, S./Tolstopiatenko, A./Yemtsov, R. (1999): Channels of redistribution, in: Economics of Transition, Vol. 7, Nr. 2, S. 411 – 447.

- EBRD* (European Bank for Reconstruction) (1997): Transition Report 1997, London.
- (European Bank for Reconstruction) (1999): Transition Report 1999, London.
  - (European Bank for Reconstruction) (2000): Transition Report 2000, London.
- Feldmann, H.* (2000): Die Transformation von Wirtschaftssystemen, in: *WISU*, Nr. 1, S. 112–117.
- Ferreira, F. H.*, (1999): Economic transition and the distributions of income and wealth, in: *Economics of Transition*, Vol. 7, Nr. 2, S. 377–410.
- Flemming, J. / Micklewright, J.* (2000): Income Distribution, Economic Systems and Transition, in: *Atkinson, A.B. and Bourguignon, F. (eds.) Handbook of Income Distribution*, Vol. 1, Amsterdam, S. 843–914.
- Frolova, E.* (1998): Problems on Poverty and Income Inequality in the Russian Federation: Methodological Issues and Conclusions, Department for Living Condition Statistics and Population Surveys, State Commission of the Russian Federation on Statistics, Moskau.
- Galasi, P.* (1998): Income Inequality and Mobility in Hungary, 1992–96, Innocenti Occasional Papers, Economic and Social Policy Series, No. 64, UNICEF International Child Development Centre, Florenz.
- Kolev, A.* (1998): Labour Supply in the Informal Economy in Russia during Transition, Discussion Paper No. 2024, London: CEPR.
- Kolodko, G.* (1998): Equity Issues in Policymaking in Transition Economies, Beitrag zur Konferenz „On Economic Policy and Equity“ des Internationalen Währungsfonds, 8.-9. Juni 1998, Washington.
- Korchagina, I.L. / Ovcharova, L. N. / Turuntsev, E. V.* (1998): Indicators of Poverty in Transitional Russia, Economics Education and Research Consortium, Working Paper Series No. 98/04, Moskau.
- Kuznets, S.* (1955): Economic Growth and Income Inequality, in: *American Economic Review*, Vol. 45, Nr. 2, S. 1–28.
- Lachmann, W.* (1994): Entwicklungspolitik, Band 1: Grundlagen, München.
- Micklewright, J.* (1999): Education, Inequality and Transition, in: *Economics of Transition*, Vol. 7, Nr. 2, S. 343–376.
- Milanovic, B.* (1998): Income, Inequality, and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy, Washington, D. C.
- (1999): Explaining the Increase in Inequality during Transition, in: *Economics of Transition*, Vol. 7, Nr. 2, S. 299–341.
- North, D. C.* (1997): The Contribution of the New Institutional Economics to an Understanding of the Transition Problem, *WIDER Annual Lectures 1*, Helsinki.
- Richardson, J. D.* (1995): Income Inequality and Trade: How to Think, What to Conclude, in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9, Nr. 3, S. 33–55.
- Rosser, J.B. Jr., Rosser, M.V., Ahmed, E.* (2000): Income Inequality and the Informal Economy in Transition Economies, in: *Journal of Comparative Economics*, Vol. 28, S. 156–171.
- Sen, A.* (1997): *On Economic Inequality*, Oxford.

- Vecernik, J.* (1991): Earnings Distribution in Czechoslovakia: Intertemporal Changes and International Comparison, in: *European Sociological Review* 7, S. 237 – 252.
- (1998): Household Income Distribution and Redistribution in the Czech Republic: Readjustment to the Market, Prag.
- Weltbank* (1996): From Plan to Market – World Development Report 1996, Washington D.C.
- (1999): Entering the 21<sup>st</sup> Century – World Development Report 1999/2000, Washington D. C.
- Wilczynski, J.* (1974): *The Economics of Socialism*, 4. Auflage, London.

## **Korreferat zum Referat von *Horst Brezinski***

### **Zum Zusammenhang zwischen Transformation und Einkommensverteilung**

Von Jürgen G. Backhaus, Erfurt

Die empirische Darstellung eines Zusammenhanges zwischen dem Transformationsprozess in den Ländern Mittel- und Osteuropas und der Einkommensverteilung ist außerordentlich schwierig, worauf *Horst Brezinski* in seinem Beitrag nachdrücklich hinweist. Gleichwohl neigt auch er der in der Literatur vorherrschenden Auffassung zu, der Transformationsprozess habe in einigen Ländern, vor allem den Nachfolgestaaten der Sowjetunion, zu einer Vergrößerung der Schere zwischen Arm und Reich beigetragen, die Einkommensverteilung sei ungleicher geworden. Dies wird im Wesentlichen damit begründet, dass in diesen Ländern der Übergang zu marktwirtschaftlichen Strukturen noch nicht vorangeschritten sei, so dass die nivellierende Wirkung des Marktes noch nicht habe greifen können. Zum Beispiel wird darauf hingewiesen, dass die Massenprivatisierungen die Massen mit wertlosen Titeln bedachten, während wenige, insbesondere die Manager durch Management-Buy-Outs (MBO), den Nutzen aus der Privatisierung des Volksvermögens zogen. Allerdings vollzieht sich die Wahl der Privatisierungsstrategie nicht im luftleeren Raum. Sie resultiert aus dem Vieleck der Machtverteilung zum Zeitpunkt der Politik-Wahl, und bei rationalem Handeln der Beteiligten und Kenntnis der wesentlichen Folgen wird das Ergebnis die Machtverhältnisse reproduzieren oder aber leicht modifizieren, je nachdem, welche Strategie den gemeinsamen Nutzen der politisch aktiven Koalition maximiert. Dies gilt aber nicht nur für Privatisierungsmaßnahmen, sondern für alle politischen Veränderungen, die bei der staatswirtschaftlichen Ausgangslage notwendigerweise beginnen müssen, diese nun aber variieren, entweder in Richtung auf marktwirtschaftliche Prozesse hin oder in Richtung auf andere zum Beispiel oligarchische Formen hin oder in Richtung auf Mischformen, deren Konturen sich noch nicht klar morphologisch abzeichnen.

Als Ausgangspunkt nimmt man am besten *Paretos* Gesetz von der Konstanz der Einkommensverteilung. Es hat sich gerade auch bei Systemwechsel als stabil erwiesen, da sich die Eliten reproduzieren. Dies schließt nicht aus, dass Einzelne zu Gewinnern und Verlierern werden; es schließt aber ein, dass die Struktur der Einkommensverteilung im Wesentlichen gleich bleibt. Erst, wenn sich die Gesellschaft und ihre Wirtschaft entwickeln, damit die Arbeitsteilung zunimmt und

infolgedessen auch Marktkräfte mehr und mehr zum Zuge kommen, kann die funktionelle Einkommensverteilung die ursprüngliche ersetzen, und dies kann zu einer gleichmäßigeren Verteilung der Einkommen führen. Allerdings muss man auch den Nießbrauch aus den Vermögen mit hinzuziehen und darüber hinaus die Lebenschancen, die in den staatssozialistischen Ländern weitgehend über die Partei und nicht über die Planungsbürokratie, die Sozialbürokratie, die Schulbürokratie usw. zugeteilt wurden. Wenn wir die Einkommensverteilung in einem durch Nomenklatura-Herrschaft gekennzeichneten System beschreiben wollen, müssen wir alle jene Einkommensbestandteile, Vermögensnießbräuche und wertvollen Lebenschancen wie Zugang zu Ausbildungseinrichtungen, Gesundheitseinrichtungen, Auslandsreisen usw. hinzu ziehen, die bei den reinen Verdiensten nicht auftauchen. Im Transformationsprozess wird die Nomenklatura-Elite diese Vorteile nicht aufgeben, wenn sie dafür nicht im Ausgleich höherwertige erhält. Zum Beispiel ist die Zuweisung von Eigentumsrechten an der Unternehmung an die ursprünglichen Manager dem Nießbrauch oder Verfügungsrecht, das sie bisher ausübten, vorzuziehen, wenn der Netto-Unternehmenswert positiv ist. Daher werden die Manager dem Management-Buy-Out zustimmen, sonst nicht. Insofern reproduziert sich also die ursprüngliche Verteilung, es ist sogar damit zu rechnen, dass die neuen Eigentümer auf die Abschaffung vieler Lohn- und Gehalts-Nebenleistungen dringen werden, um den Wert ihrer Anteile zu steigern. Dies führt dann aber nur scheinbar zu einer größeren Ungleichverteilung der Einkommen, denn es handelt sich ja nur um eine Monetarisierung derselben, eine Umschichtung aus nichtgeldlichen Leistungen und Naturalleistungen in geldliche Leistungen. In dem Maße, in dem durch Management-Buy-Outs wenigstens rudimentär Kapitalmärkte entstehen, kann die so sich entfaltende Marktwirtschaft sogar zu einer Nivellierung der Einkommensunterschiede führen, obwohl die Zahlen das Gegenteil ausweisen.

Die Naturalwirtschaft bietet auch am unteren Ende der Einkommensverteilung analytische Schwierigkeiten. Während sie tendenziell mit dem Abbau der Nomenklatura-Herrschaft und dem Einzug von Management-Eliten am oberen Ende der Einkommensverteilung zurück gehen müsste, nimmt sie im Transformationsprozess am unteren Ende ständig zu. 40 % der Grundnahrungsmittel werden in Russland im Wege der Naturalwirtschaft produziert; das heißt, hier wird nicht nur für den Eigenbedarf produziert, sondern hier entstehen rudimentäre kleine Märkte. Auch andere Arbeitnehmergruppen nehmen angesichts der Geldentwertung und der oft stockenden Lohn- und Gehaltszahlungen Naturaldeputate gerne in Kauf. Dies gilt wohl für den gesamten landwirtschaftlichen Sektor, darüber hinaus für den Bausektor (Baumaterialien), für die Steinkohlengruben (Kohlendeputate) und weit darüber hinaus. Die landwirtschaftlichen Genossenschaften zahlen Naturaldeputate an die in der Stadt lebenden Genossen, die auf diese Weise eine Vertriebsfunktion erfüllen. So entstehen vielfältige Marktbeziehungen, deren Nutznießer nicht nur die naturalwirtschaftlichen Marktkleinunternehmer sind, sondern auch die Konsumenten, die mit diesen Gütern beliefert werden. Hier kann man tenden-



ziell davon ausgehen, dass der Zuwachs an Naturalentlohnung, obwohl er einen wirtschaftlichen Rückschritt zu signalisieren scheint, tatsächlich mit einer Stärkung der Marktkräfte einher gehen kann – die Zahlen können das nicht belegen.

### **Literatur**

*Pareto, Vilfredo: Manuale di economia politica, Società Editrice Libreria, Milano: 1906.*



# **Einkommensdynamik und Stabilität im Transformationsprozeß**

## **Grundsätzliche Überlegungen am Beispiel der Tschechischen Republik**

Von Jens Hölscher, Brighton (England)<sup>1</sup>

### **A. Einführung**

Einkommensverteilung ist ein weithin vernachlässigtes Thema in der Makroökonomik. Dies war nicht immer so, besonders nicht in der Blütezeit des Keynesianismus, in den 60er Jahren des 20. Jahrhunderts. Heutzutage gibt es nicht ein einziges Kapitel zur Einkommensverteilung in den weltweit verbreiteten Lehrbüchern für Makroökonomie (vgl. Mankiw oder Burda/Wyplosz). Selbst in den Transformationsökonomien, wo dramatische Veränderungen in der Einkommensverteilung stattfanden, ist dieses Phänomen erst kürzlich zur Kenntnis genommen worden. Wyplosz (1999) erwähnt nicht einmal das Problem der Einkommensverteilung in seinem Rückblick auf zehn Jahre Transformation.

Dieses Papier behandelt den gegenwärtigen Wissensstand, der generalisierend als „Transatlantischer Konsens“ bezeichnet wird und innerhalb dessen Einkommensungleichheit mikroökonomisch mit Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt begründet wird. Diese Herangehensweise und ihr Erkenntniswert für die Transformationsökonomien werden hier kritisch von einem makroökonomischen Standpunkt aus diskutiert. Die hypothetisch zugrundegelegte Verbindung zwischen Ungleichheit und Wachstum ist von erheblicher Bedeutung im Transformationsprozeß, weil der Systemwandel mit steigender Ungleichheit und verringertem Einkommen während der Initialphase einherging.

---

<sup>1</sup> j.holscher@brighton.ac.uk. Diese Studie ist das Ergebnis eines Aufenthaltes am Zentrum für Europäische Integrationsstudien (ZEI) an der Universität Bonn. Für die finanzielle Unterstützung und die intellektuelle Inspiration wird an dieser Stelle ausdrücklich gedankt. Besonders dankbar bin ich für die Kommentare von Jürgen von Hagen, Bernd Hayo, Jan Fidrmuc und anderen Mitgliedern des Forschungsseminars am ZEI, wo erste Gedanken und Überlegungen zu diesem Papier vorgestellt wurden. Diskussionen mit Dieter Bös und Johannes Stephan waren ebenso äußerst hilfreich. Das Papier wurde außerdem vor dem Ausschuß für Wirtschaftssysteme des Vereins für Socialpolitik anlässlich seines Jahrestreffens vorgetragen. Für die fruchtbaren Anregungen seiner Mitglieder, speziell von Thomas Apolte, Jürgen Backhaus und Thomas Eger, sei an dieser Stelle ebenfalls gedankt.

Der Fall der Tschechischen Republik als dem am entwickeltsten egalitären Land unter den ehemaligen sozialistischen Ökonomien ist um so interessanter, als sich hier die Einkommensverteilung vor und während des Transformationsprozesses als relativ stabil erwies. Dieses Ergebnis ist durch die Lorenz-Kurve illustriert. Die Analyse von bisher unveröffentlichtem empirischen Datenmaterial läßt erkennen, daß es in der Tschechischen Republik keinen Bedarf für aktive Verteilungspolitik gibt. Dieses Ergebnis läßt sich für andere Transformationsländer möglicherweise nicht halten, da sie sich im Anfangsbereich der Kuznets-Kurve<sup>2</sup> befinden, jedoch mit einem niedrigeren Einkommensdurchschnitt.

Der Beitrag ist wie folgt gegliedert: Im anschließenden Teil wird die Standarderklärung für steigende Ungleichheit referiert, die als mikroökonomische Auffassung in partialanalytischen Rahmenbedingungen dargestellt wird. Ihre Anwendung auf Transformationsökonomien wird kurz gezeigt. Der dritte Teil reflektiert makroökonomische Faktoren in bezug auf die Einkommensverteilung. In diesem Kontext werden verschiedene Herangehensweisen diskutiert. Der vierte Teil stellt eine Analyse der Tschechischen Republik vor, gefolgt von einem Erklärungsversuch. Abschließend werden die daraus gezogenen Schlüsse präsentiert.

## **B. Die „Standarderklärung“ der steigenden Ungleichheit und ihre Anwendung auf Transformationsökonomien**

Die „Standarderklärung“ steigender Einkommensungleichheit bezieht sich auf die Einkommensungleichheit am Arbeitsmarkt. Dieser Erklärung zufolge, die von *Atkinson* (2000) „Transatlantischer Konsens“ genannt wird, ist grundsätzlich eine steigende Lohnungleichheit der Schlüssel für die Konzeptualisierung steigender Einkommensungleichheit. Nach einer langen Periode fehlender Aufmerksamkeit für die Einkommensverteilung, am deutlichsten ausgedrückt von Henry Aaron, der 1978 bemerkte (siehe *Gottschalk/Smeeding*, 1997), daß die Beobachtung der Einkommensverteilung in den Vereinigten Staaten einem „Gras wachsen Hören“ gleich käme, erhob sich neues Interesse. Seit den frühen achtziger Jahren konnte eine steigende Lohndifferenzierung am amerikanischen Arbeitsmarkt beobachtet werden. Empirische Studien zeigen, daß Veränderungen im Verdienst zu steigender Ungleichheit in den Haushaltseinkommen führten. Eine ähnliche Beobachtung konnte im Vereinigten Königreich und in Kontinentaleuropa gemacht werden, obgleich die steigende Ungleichheit auf dem europäischen Festland mit wachsender Arbeitslosigkeit einherging.

Die Mechanik des „Transatlantischen Konsenses“ gestaltet sich wie folgt: Eine Verlagerung der relativen Nachfrage von unqualifizierten auf qualifizierte Arbeitskräfte führte zu höherer Lohnstreuung, da die Lohnprämie zugunsten der Be-

---

<sup>2</sup> Die Kuznets-Kurve beschreibt die Beziehung zwischen Ungleichheit und wirtschaftlicher Entwicklung in der Form eines umgekehrten U.

schäftigten im qualifizierten Bereich ansteigt. Wo die Löhne für Arbeiter im unqualifizierten Bereich korrespondierend fallen, nimmt hingegen die Ungleichheit im Verdienst weiter zu. Der Argumentationsstrang dieser Erklärung für den europäischen Kontinent (speziell Frankreich) ist, daß der gesetzliche Mindestlohn zu höherer Arbeitslosigkeit führt, anstatt zu einer Lohnsenkung für unqualifizierte Arbeiter. Obwohl es ein weitläufiges Einverständnis über die Mechanik der steigenden Ungleichheit gibt, sind die Gründe für die Verlagerung von unqualifizierten auf qualifizierte Mitarbeiter strittig. Globalisierung und technischer Fortschritt als die wichtigsten Ursachen zeigen sich deutlich im Anstieg des internationalen Handels und der Entwicklung des Internet. Was auch immer die Gründe dieser Verlagerung per se sein mögen, für das Vorhaben dieser Analyse scheint es bemerkenswert, daß die Mechanik dieser partialanalytischen „Standarderklärung“ robust genug ist, einen „Transatlantischen Konsens“ innerhalb der akademischen Gemeinschaft zu begründen.

Diese Mechanik wird auf die Transformationsökonomien von Osteuropa und des fernen Ostens von *Milanovic* (2000) ausgeweitet, der die bisher wegweisende empirische Übersicht in diesem Feld produziert hat (1998). Transformation von der Plan- zur Marktwirtschaft wird definiert als „removal of legal restrictions on the private sector“.<sup>3</sup> Für das Ante-Transformations-Szenario wird angenommen, daß die Mehrheit der Arbeiter im Staatssektor beschäftigt war und Einkommen dort gleicher verteilt war, wenn auch auf einem niedrigeren Niveau als im privaten Sektor. In diesem Ansatz ist die gleiche Mechanik am Werk, mit der der „Transatlantische Konsens“ operiert: Parallel zur Nachfragewandelerklärung, für die westlichen Industrienationen, erklärt sich der Wandel in den Transformationsländern vom Staats- zum Privatsektor des Arbeitsmarktes durch steigende Ungleichheit im Verdienst und schließlich einem generellen Anstieg der Ungleichheit. Und auch hier erweist sich wieder die Robustheit des partialanalytischen Herangehens als schlagend. Die erhellende Macht dieser Herangehensweise für die Transformationsökonomie wird später wieder Gegenstand der Betrachtung sein, nach der Betrachtung von makroökonomischen Aspekten der Einkommensverteilung im folgenden Abschnitt.

### C. Makroökonomische Aspekte der Einkommensverteilung

Zunächst einmal kann aus makroökonomischer Sicht die Arbeitsmarkterklärung für Ungleichheit nur ein Teil des Gesamtbildes sein, weil es mehr Einkommensquellen als Löhne gibt. In der Tradition von David Ricardo hätte man zu unterscheiden zwischen Transfer (Rente in Ricardos Terminologie), Profiten und Löhnen. Der Gegenstand des makroökonomischen Interesses ist die funktionelle

---

<sup>3</sup> Die Defizite einer solch ungewöhnlichen Definition von „Transformation“ werden später im Verlauf dieser Studie evident werden. Hier wird sie jedoch zur Stützung von *Milanovic* Argument zunächst akzeptiert.

Verteilung des Einkommens und ihr Bezug zur personalen Verteilung. Traditionellerweise ist die funktionelle Verteilung des Einkommens gekoppelt an das „Gesetz“ der ökonomischen Entwicklung. Zum Beispiel legte Ricardo seiner Hypothese die Annahme der Stagnation kapitalistischer Entwicklung zugrunde, daß letztlich nur der Rentier (der Landeigentümer) Nutznießer von Produktion sein könne. Sein Schüler Marx schloß daraus den Zusammenbruch des Kapitalismus, da der Anteil der Profitquote am Gesamteinkommen derartig anwachsen würde, daß die ausgebeutete arbeitende Klasse das ganze kapitalistische System stürzen würde. Moderne Herangehensweisen der politischen Ökonomie können in diese ökonomische Denkrichtung zurückverfolgt werden (siehe auch *Scholz/Tomann* 1999). In derartigen Betrachtungsweisen wäre die Ungleichheit von einer Armutslinie begrenzt, unterhalb derer die makroökonomische Stabilität von politischen Unruhen aufs Spiel gesetzt würde. Obwohl diese Argumentationslinie für einige sehr arme Transformationsländer relevant sein mag, wird der Aspekt in dieser Analyse nicht weiter ausgearbeitet.<sup>4</sup>

Die womöglich offensichtlichste Schwäche der Arbeitsmarkterklärung von Einkommensungleichheit ist, daß sie die Arbeitslosigkeit nicht berücksichtigt, insofern sie nicht durch gesetzlich vorgeschriebene Mindestlöhne erklärt werden kann. Konfrontiert mit einem Szenario unfreiwilliger Arbeitslosigkeit hat dieser Ansatz wenig zu sagen. Wegen der Berührungspunkte mit den methodologischen Begrenzungen des partialanalytischen Zugangs ist dies nicht so trivial, wie es scheint. Entweder ist der Arbeitsmarkt der Gegenstand, oder er ist es nicht. Es gibt wenig Raum für Heterogenität von Arbeit jenseits von qualifiziert und nichtqualifiziert. Ein makroökonomischer Zugang sähe nach der Zusammensetzung der Nachfrage nach Arbeit und deren Effekte auf Arbeitsmarkt und Einkommensgestaltung. Am Ende der Kette wäre ein Effekt auf die Einkommensverteilung abzusehen.

Weiterhin hätte sich der makroökonomische Zugang darauf einzurichten, daß eine Nachfragewandel-Erklärung innerhalb des Arbeitsmarktes ebenso wie der „Transatlantische Konsens“ unter dem Ausbleiben jeglicher Reaktion von der Angebotsseite leidet. Wenigstens die langfristige ökonomische Intuition ließe vermuten, daß Arbeitskräfte Anstrengungen unternehmen, um aus dem Sektor der unqualifizierten Arbeit in den der qualifizierten zu wechseln, u. a. mit Hilfe von Investitionen in die Ausbildung. Dies wäre ein genereller makroökonomischer Aspekt, der speziell für die Transformationsländer relevant ist. Zumindest für die Qualifizierung von Arbeitskraft kann dies vorausgesetzt werden, und wie in einer Anzahl von Studien beschrieben (vgl. zum Beispiel *EBRD* 1999, *Keane/Prasad* 2000), wurden wegen des sich rapide verändernden Arbeitsumfeldes während der Transformation überkommene Arbeitskraft entwertet und die Reserve Humankapital einer ähnlichen Erfahrung unterzogen wie die physischen Kapitalreserven. Die

---

<sup>4</sup> *Keane und Prasad* (2000) zum Beispiel argumentieren, daß großzügiger Rententransfer Ungleichheit in Polen reduziere, wodurch der Widerstand gegen marktorientierte Reformen schwächer und somit das Wachstum angeregt werde.

generelle Wirkung der Transformation war demnach eine sinkende Erfahrungsprämie und eine steigende Ausbildungsprämie. Dieser Aspekt deutet auf die wichtigste makroökonomische Institution: den Kapitalmarkt.

Wenn es einen Marktpreis für Ausbildung in der Form von Opportunitätskosten gibt, muß dieser vom Zins reflektiert werden. In einfacheren Modellen führt eine niedrigere Zinsrate zum Anstieg der Einkommensgleichheit, weil der Preis einer Investition in Ausbildung fällt (*von Weizsäcker* 1986). Unter derartigen Rahmenbedingungen wird der Zinsfuß zu einem wesentlichen staatspolitischen Parameter der Verteilungspolitik. Wenn der Zinssatz generell auf Risiko reagiert, dann sind die Zustände auf dem Kapitalmarkt von Bedeutung für die Gleichheit, und die entscheidende Verbindung ist die Investition in Ausbildung. Angewandt auf Transformationsökonomien ist unbestritten, daß die Kapitalmärkte unvollständig sind und das Niveau der Unsicherheit hoch ist. Aufgrund makroökonomischer Stabilitätspolitik ist der reale Zinssatz hoch, und der Weg zu verbesserter Einkommensgleichheit durch mehr Investitionen in Ausbildung und Training könnte verschlossen sein (vgl. *Hölscher* 1997). In diesem Zusammenhang ist das Sparverhalten der Haushalte eine Variable, die berücksichtigt werden muß.

Das Sparverhalten, hervorgehoben vor allem in der Kaldorschen Tradition der Theorie der Einkommensverteilung, geht weit über die Partialanalyse hinaus. Kaldors implizite Botschaft war, daß die Abnahme von Ersparnissen privater Haushalte sowie von Unternehmen Einkommensschöpfungen generieren würde (siehe *Krelle* 1962). In dieser Sichtweise bestimmt der Kreislaufzusammenhang die Höhe des Einkommens in der gleichen Weise wie seine Verteilung in Löhne und Profite als Anteile des Nationaleinkommens. Dieser Typus von Makroökonomik der Einkommensverteilung beherrschte den ökonomischen Diskurs die vergangenen sechziger Jahre hindurch.

Am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts wurde die grundsätzliche Frage der Beziehung zwischen der Höhe des allgemeinen Einkommens und der Einkommensverteilung wieder aufgenommen, dieses Mal von der neoklassischen Wachstumstheorie. *Barro* (2000) konstatiert, daß höhere Ungleichheit dazu neigt, das Wachstum in armen Ländern zu verlangsamen und das Wachstum reichererorts anzuregen. Seine umfassende Befragtengruppe von Ländern sagt jedoch wenig zur allgemeinen Beziehung zwischen Ungleichheit, Wachstumsraten und Investition aus. Das ist nicht überraschend, denn er wendet eine erweiterte Version einer Cobb-Douglas-Funktion auf seine Analyse an. Transformationsökonomien sind nicht inbegriffen, da für die Rahmenbedingungen eines Wachstumsmodells die Zeitperiode vermutlich zu kurz ist. Die Schwelle zwischen armen Ländern, in denen Wachstum mit größerer Ungleichheit zu fallen tendiert, und reichen Ländern, in denen das Wachstum mit zunehmender Ungleichheit steigt, liegt bei „\$ 2000 (1985 U.S. Dollar) per capita GDP“ (*Barro* 2000, S. 32). Unter analytischem Gesichtspunkt scheint von Interesse zu sein, daß dieser neue Zugang zur Einkommensverteilung die alte Sichtweise der Einkommensverteilung bestätigt,



weil „The Kuznets curve – whereby inequality first increases and later decreases in the process of economic development – emerges as a clear empirical regularity“ (Barro 2000, S. 32). Da eine Erklärung für dieses Phänomen beim gegenwärtigen Wissensstand nicht verfügbar ist, konzentriert sich der folgende Abschnitt auf einen Fall, der generelle Schlüsse zuläßt.

## D. Der Fall der Tschechischen Republik

Die Tschechische Republik wurde für diese Studie aus drei Gründen ausgewählt: Erstens ist dieses Land bei *Milanovic* (2000) nicht berücksichtigt worden, vermutlich wegen der Unerreichbarkeit von Daten.<sup>5</sup> Diese Forschungslücke zu schließen, ist eine Motivation dieser Studie. Zweitens, und von spezifischerem Interesse, widerspricht der tschechische Fall der verbreiteten Meinung, daß Ungleichheit während der Transformation von der Plan- zur Marktwirtschaft dramatisch gestiegen sei. Tatsächlich ist sowohl das funktionelle als auch das personelle Einkommen mehr oder weniger stabil über die letzten zehn Jahre, und die Ungleichheit stieg nur leicht an. Der dritte Grund für die Konzentration auf die Tschechische Republik ist, daß sie entgegen früherer Erwartung im Hinblick auf das Wachstum des Bruttosozialproduktes (BSP) nicht das Aushängeschild der Transformation geworden ist, vielmehr eine Rezession erlitten hat, nachdem die „Transformationsrezession“ einmal überstanden war.

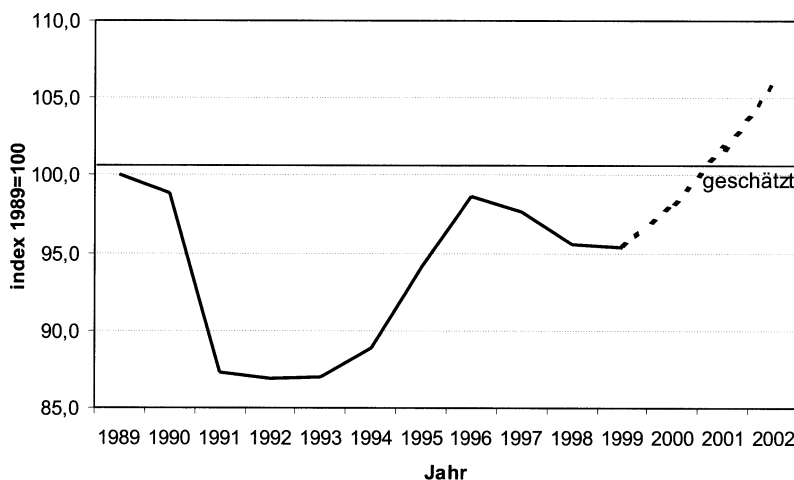
### I. Die Fakten

Um mit dem letzteren Grund für die Wahl des Beispiels zu beginnen, zeigt Abbildung 1 die Entwicklung von Tschechiens realem BSP, ausgewiesen mit 1989 als Basisjahr. Wie auch immer man den Verlauf dieser Kurve beurteilen mag, er verträgt sich nicht mit der sogenannten J-Kurve der Transformation (vgl. auch *Hölscher* 1999a). Die J-Kurve müßte einen Aufschwung nach den ersten Jahren der „Transformationsrezession“ ausweisen, und eine wirtschaftliche Erholung müßte sich in einem höheren BSP-Durchschnitt über einen längeren Zeitraum niederschlagen als vor dem Beginn der Transformation. Statt dessen ist das tschechische Bild charakterisiert durch Stagnation nach einer kurzfristigen Erholung von einer früheren Rezession und einer nächsten nach 1997, dem Jahr der tschechischen Banken- und Zahlungskrise. Eine Beurteilung hätte umsichtig zu sein, da die Wahl des Basisjahres entscheidend ist und begründete Zurückhaltung bei der Vergleichbarkeit der Daten innerhalb der Transformationsphase angebracht ist. Dennoch ist diese Methode bei verschiedenen Institutionen (einschließlich der Weltbank, IMF, EBRD etc.) üblich geworden, und im Hinblick auf die Vergleich-

---

<sup>5</sup> Die hier verwendeten Daten stützen sich auf Večerník, das Tschechische Statistische Amt und die EBRD.

barkeit mit anderen Studien wurde diese Herangehensweise auch hier gewählt. Der Gesamteindruck für die Tschechische Republik ist empirisch auch von einer anderen Perspektive aus bestätigt (vgl. *Turnovec* 2000). In dieser Studie ist die entscheidende Forschungsfrage, inwieweit die generelle Einkommensentwicklung in Zusammenhang mit der Einkommensverteilung gebracht werden kann.



Quelle: EBRD 2000 und Berechnungen des IWH.

Abb. 1: Entwicklung des realen BSP während der Transformation, 1989 – 1999

Die funktionelle Einkommensverteilung ist dargestellt in Abbildung 2. Entgegen der Dynamik, die sich in Abbildung 1 zeigt, bleibt die funktionelle Einkommensverteilung die gesamte Zeitspanne hindurch bemerkenswert stabil, mit Ausnahme eines Jahres. Im Jahr 1991 ist zunächst ein Bruch in der Veröffentlichung von empirischem Material durch das Tschechische Statistische Amt zu verzeichnen. „Betriebseinkommen“ wird ersetzt durch „Profit“, und andere Kategorien wurden ebenfalls geändert (siehe weiter unten). Dennoch scheint es bemerkenswert zu sein, daß die Profitquote zu Anfang der Transformation anstieg, nur um im Jahr darauf scharf abzufallen. Der dramatische Anstieg der Profitquote im Krisenjahr 1991 reflektiert die Realisation der Quasirenten während der initialen Transformationsphase. Die Korrektur erfolgte ein Jahr später. Die Profitquote zog 1993 leicht an, blieb aber dann bis zur 1997er Krise stabil. Eine entsprechende Beobachtung gilt für die Lohnquote. Ebenso zeigten die Vermögenserträge nur leichte Veränderungen. Eine behutsame Interpretation könnte lediglich konstatieren, daß ein erhöhter Profitanteil mit positiven Wachstumsraten in den Jahren 1994 bis 1996 einherging. Veränderungen scheinen nicht signifikant genug zu sein, um einen kausalen Zusammenhang daraus schließen zu können.

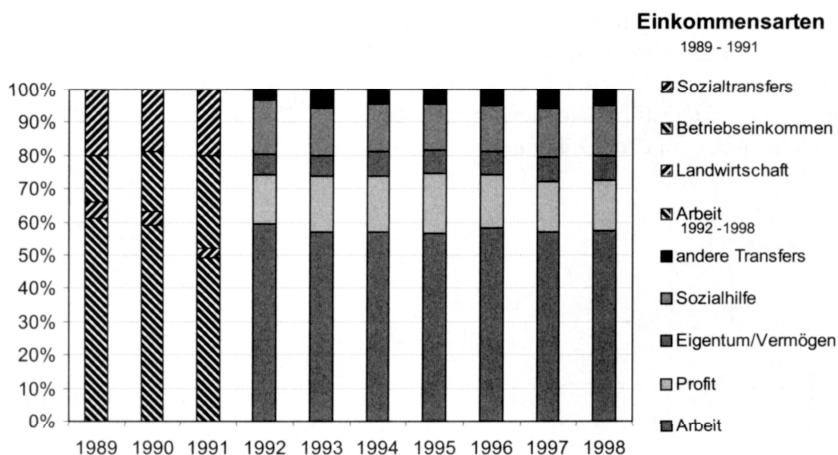


Abb. 2: Funktionale Einkommensverteilung, 1992 – 1998

Um den makroökonomischen Zugang einen Schritt weiterzuführen, zeigt sich bei der Beobachtung der Sparquote in Abbildung 3 ebenfalls kaum Veränderung. Berücksichtigt man das hohe Niveau der Unsicherheit in der Tschechischen Republik, so erscheint die hohe Sparneigung bemerkenswert. Dennoch ist eine direkte Verbindung zwischen Sparquote und Wirtschaftswachstum nicht evident. Eine extreme Interpretation vermöchte sogar die Kaldorsche Botschaft zurückzuweisen, da die Abnahme des Sparens einhergeht mit abnehmender Einkommensbildung; aber es ist nicht das Anliegen dieser Studie, die Debatte der 60er Jahre wiederaufzunehmen.<sup>6</sup>

Dieser Befund von Stabilität in der Einkommensverteilung verändert sich auch nicht sehr, wenn die personale Verteilung berücksichtigt wird. Diese Analyse benutzt den Ginikoeffizienten als empirisches Maß für die Einkommensungleichheit. Der Ginikoeffizient wird aus der kumulativen Verteilung vom Verdienst im Bevölkerungsdurchschnitt als Pro-Kopf-Einkommen hergeleitet. Er ist als die Hälfte der möglichen Differenz je zweier Beobachtungen in der Verdienstverteilung, geteilt durch den Durchschnittsverdienst definiert. Die Abbildung 4 zeigt den Anstieg des Ginikoeffizienten von 20 in der Vortransformationsphase bis 1992 auf 26 im Jahre 1993, der sich dann mehr oder weniger auf diesem Niveau stabilisiert. Im internationalen Kontext entspricht dies dem Niveau der skandinavischen Ländergruppe und innerhalb der Transformationsländer dem niedrigsten Niveau der Ungleichheit, wie in kommunistischen Zeiten.

<sup>6</sup> Eine mögliche Erklärung, die durchaus im Einklang mit Kaldor steht, wäre die Absorption durch das außenwirtschaftliche Defizit.

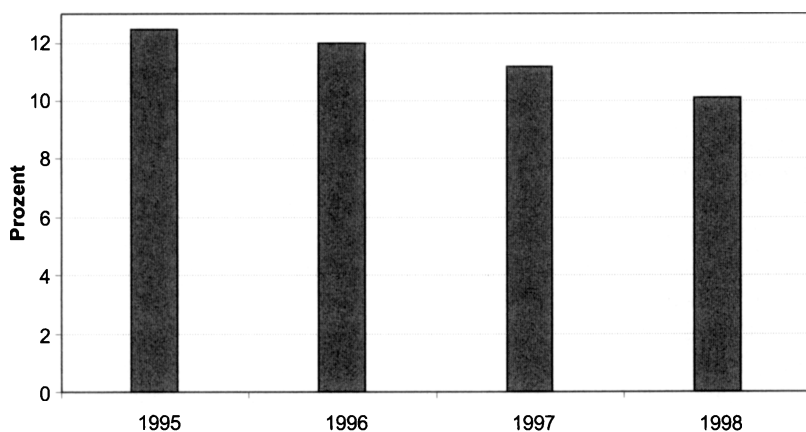


Abb. 3: Entwicklung der Sparquote während der Transformation, 1995 – 1998

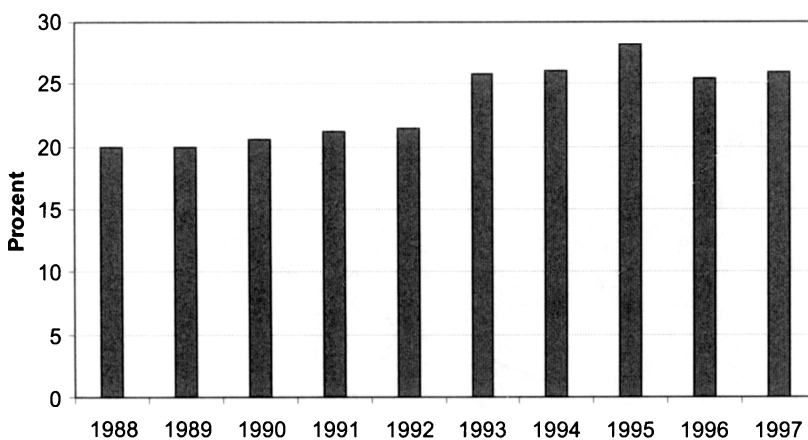


Abb. 4: Ginikoeffizienten 1988 bis 1997

Eine übliche Interpretation des Ginikoeffizienten ist die Lorenzkurve, die die gesamten Einkommensanteile entsprechend der Bevölkerungsanteile beschreibt. Die Bevölkerung wird von niedrigen bis hohen Einkommen geordnet. In diesem Kontext kann der Ginikoeffizient als zweimal die Fläche unterhalb der 45-Grad-Linie, die sich von ihrem Ursprung aus nordöstlich erstreckt, und der Lorenzkurve geschätzt werden. Die 45-Grad-Linie repräsentiert im Bevölkerungsdurchschnitt eine egalitäre Einkommensverteilung, und je größer die Distanz zur 45-Grad-Linie, desto größer die Einkommensungleichheit. Abbildungen 5 und 6 stützen sich auf die prozentualen Einkommensanteile, die auf Erhebungen von 1988, 1992 und 1996 (siehe Večerník 1999) pro Kopf und pro Haushalt zurückgehen.

Die Erhebungsergebnisse pro Kopf (Abbildung 6) bestätigen im Prinzip die in Abbildung 4 präsentierten Daten, da sich die Distanz der Lorenzkurven von 1992 bis 1996 zu einer 45-Grad-Linie ausweitet. Als Fokus für sozialen Wandel scheint die Abbildung 5 interessanter zu sein. Hier kann man beobachten, daß zunächst die Haushaltsungleichheit in der Tschechischen Republik weitaus höher war als die Pro-Kopf-Ungleichheit.<sup>7</sup> In der früheren Transformationsphase wächst die Einkommensungleichheit der Haushalte immer noch, verlangsamt sich aber beträchtlich in der Periode von 1992 bis 1996. Die ersichtliche Interpretation dieses Phänomenes ist, daß Verluste im Transformationsprozeß wenigstens zum Teil durch den Einkommensanstieg eines anderen Mitgliedes dieses Haushalts kompensiert werden konnten. *Večerník* (2000, S. 14 f.) legt nahe, daß zwei Effekte zu diesem Ergebnis beigetragen haben: arbeitende Pensionäre, die die Belegschaften verließen (wegen hoher Einkommensteuern bei gleichzeitigem Rentenanstieg), und Frauen, die infolge besser verdienender Ehemänner zu Hause bleiben und/oder innerhalb kleinunternehmerischer Familiengeschäftstätigkeit das Haushaltseinkommen unterstützen.

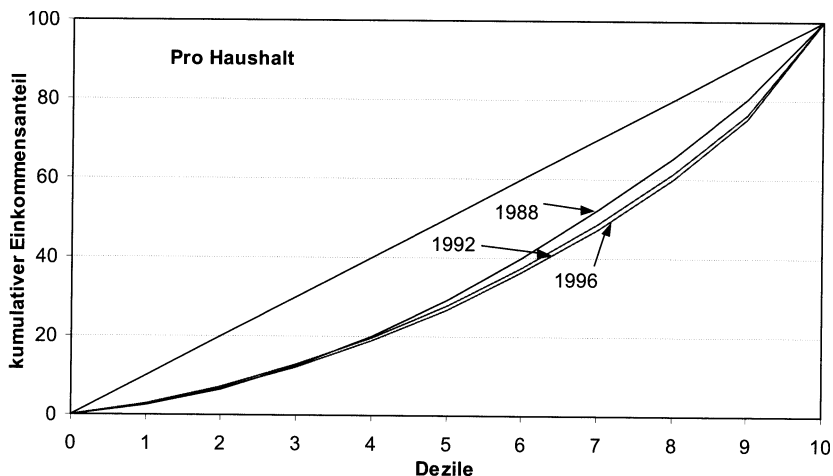


Abb. 5: Dezile der Einkommensanteile pro Haushalt 1988, 1992 und 1996

Der Stabilität der gesamten Einkommensverteilung liegen Veränderungen zugrunde, die sich aus der Verschiebung der Positionen sozialer Gruppen ergeben. Dies wird durch einen genaueren Blick in die Dezile deutlich. Tabelle 1 zeigt die Einkommensverteilung in dezilen Anteilen. Gemessen am Einkommen pro Haushalt stieg der niedrigste Anteil leicht an, und an der Spitze stieg der Anteil beträchtlich. Gemessen am Pro-Kopf-Einkommen stieg der Spitzenanteil ebenfalls,

<sup>7</sup> Zum ideologischen Hintergrund dieser Beobachtung siehe *Večerník* (2000).

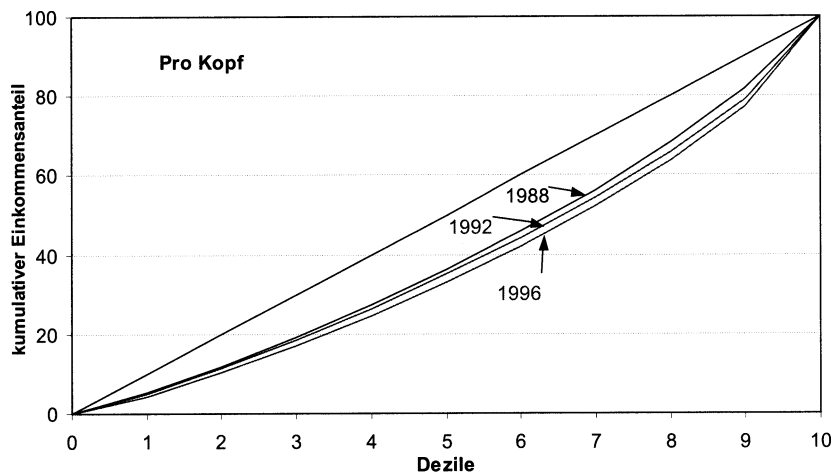


Abb. 6: Dezile der Einkommensanteile pro Kopf 1988, 1992 und 1996

Tabelle 1

Einkommensverteilung der Haushalte in Dezilanteilen und realem Wachstum (in Prozent), 1988, 1992 und 1996

Dezile	Pro Haushalt (HH)			Pro Kopf (PK)			Reales Wachstum in 1988 – 1996	
	1988	1992	1996	1988	1992	1996	HH	PK
1	2.5	2.9	2.8	5.3	4.9	4.3	105.6	74.6
2	4.1	4.1	3.9	6.6	6.4	5.9	88.5	82.8
3	5.9	5.8	5.6	7.4	7.3	6.8	88.7	85.9
4	7.6	6.9	6.7	8.1	7.9	7.6	81.7	87.7
5	9.3	8.1	7.9	8.8	8.6	8.3	79.7	88.5
6	10.7	9.6	9.4	9.6	9.2	9.1	81.4	88.6
7	12.0	11.1	10.9	10.6	10.1	10.1	84.5	89.2
8	13.2	12.8	12.7	11.8	11.3	11.5	88.9	90.8
9	15.1	15.2	15.4	13.6	13.2	13.7	95.0	93.7
10	19.6	23.5	24.7	18.2	21.1	22.6	117.3	116.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	93.4	93.4

Quelle: Mikrozensus 1988, 1992 und 1996.

Das Pro-Kopf-Einkommen ist pro Person gewichtet.

die anderen Kategorien verhielten sich während der beiden Perioden aber unterschiedlich. Zwischen 1988 und 1992 blieb die relative Position der unteren Hälfte der Einkommensverteilung mehr oder weniger gleich, während die obere Hälfte leicht verlor. Zwischen 1992 und 1996 verkehrte sich dieses Bild ins Gegenteil.<sup>8</sup> Während der ganzen Periode waren die mittleren Anteile der Einkommensverteilung verringert. Die Haushaltsstatistiken zeigen, daß die niedrigsten und höchsten Einkommenskategorien mehr als 10 % verloren. Im Pro-Kopf-Einkommen hat nur das Spitzendezil zugenommen und das niedrigste Einkommensdezil am meisten verloren. Dennoch ist der Grad des Wechsels in der Einkommenshierarchie moderat im Vergleich zu anderen Transformationsökonomien. Es ginge zu weit, wollte man „das Aushöhlen der Mittelklassen“ konstatieren (*Milanovic* 1999, S. 31). Obgleich eine Tendenz zur Polarisierung deutlich wird in der Form von Einkommensdynamiken, zeigt das Gesamtbild eine recht gleichmäßige Einkommensverteilung.

## II. Ein Erklärungsversuch

Ein Problem der Transformationsökonomie ist die Verfügbarkeit der Daten selbst<sup>9</sup> und deren Verlässlichkeit. Daher erscheint es nicht nur legitim, sondern auch angemessen, eine hermeneutische Methode anstelle einer ökonometrischen anzuwenden. Speziell im Kontext von Einkommen und Wachstum für die in Betracht kommende Periode bleibt ungeklärt, welcher Effekt zum Wachstum beitrug und in welchem Ausmaß dies ein Phänomen des Konjunkturzyklus ist. Wir sind auf stilisierte Fakten angewiesen.

Die intellektuelle Herausforderung im tschechischen Fall ist, daß er der konventionellen Grundauffassung zweifach widerspricht. Seine Wachstumsrate paßt nicht in das Bild der J-Kurve, und die Entwicklung der Einkommensverteilung folgt nicht einer Kuznets-Kurve. Es ist daher irreführend, daß Einkommensdynamiken der Transformation in Europa derartig gezeichnet werden (wie z. B. *Aghion/Commander* 1999 es tun) und nur Rußland und die frühere Sowjetunion (FSU) einem anderen Weg folgen. Die Differenz zwischen der Tschechischen Republik und (folgt man *Keane/Prasad* 2000) Polen im Vergleich zu Rußland und der FSU ist dennoch nicht, daß man einen steilen Anstieg der Ungleichheit, die sich auf einem hohen Niveau befestigt, beobachten kann, hingegen in Osteuropa ein dem Kuz-

---

<sup>8</sup> Die Differenz kann durch den Fakt erklärt werden, daß die erste Beobachtung vor der Privatisierung und unter einem Regime der Lohnkontrolle und allgemeiner Sozialhilfe gemacht wurde. Nach 1992 wurde die Privatisierung eingeführt, der Mindestlohn wurde eingefroren und die Lohnkontrolle wurde abgeschafft (siehe *Večerník* 1999).

<sup>9</sup> Einige in dieser Studie präsentierten Daten stützen sich auf die Jahrbücher des Tschechischen Statistischen Amtes. Dort differieren die nachweislichen Zahlen der vergangenen Jahren manchmal bis zu 20 Prozent. Ein anderes Beispiel ist das Papier von *Keane und Prasad* (2000), das Milanovics Ergebnisse für den Fall Polen auf empirischer Grundlage zurückweist.



nets-Typ entsprechender Pfad steigender Ungleichheit beschritten wird. Demnach müßte nach zunächst steigender Ungleichheit im Wachstumsprozeß die soziale Gleichheit wieder zunehmen. Im vorliegenden Fall muß hingegen die relative Stabilität der Einkommensverteilung erklärt werden, die mit der Transformationsrezession einhergeht und dann Aufschwung, Rezession und schließlich Stagnation des nationalen Einkommens erfährt.

Es liegen zwei Erklärungen nahe, werden hier aber nicht weiter verfolgt. Erstens könnte sich die neoklassische Ökonomie auf die explanatorische Qualität des Cobb-Douglasschen Typs der Produktionsfunktion stützen und ohnehin nicht erwarten, daß irgendetwas innerhalb der funktionalen Einkommensverteilung geschieht, welche Veränderungen in der Produktion auch immer stattfinden mögen.

Die zweite robuste und einfache Erklärung wäre, dem Mechanismus des „Transatlantischen Konsenses“ zu folgen und ihn auf den tschechischen Fall anzuwenden, wie es bei *Milanovic* (2000) für viele andere Transformationsökonomien geschieht. Der tschechische Fall könnte als Beispiel *par excellence* dienen, da die Arbeitslosenrate dieses Landes während der ganzen Periode der Transformation<sup>10</sup> überraschend niedrig blieb. Die allgemeine Beschäftigungsrate war auch, selbst für sozialistische Ökonomien, innerhalb des Staatssektors außerordentlich hoch, so daß die „Übersetzung“ des „Transatlantischen Konsenses“ von der Mechanik qualifiziert-unqualifiziert in staatlich-nichtstaatlich in Tschechien besser anzuwenden wäre als irgendwo sonst. Es mag sogar ein Gran Salz in diesem Herangehen liegen, weil die Veränderungen in der personalen Einkommensverteilung in Richtung Arbeitsmarkt deuten. Aber der Vorbehalt gegen diese Erklärung gründet sich auf die eingangs artikulierte skeptische Betrachtung der Definition von Transformation als „Entfernung legaler Restriktionen im privaten Sektor“ (siehe Fußnote 3). Eine gebräuchlichere Definition bezöge Liberalisierung, Privatisierung und Stabilisierung (siehe auch *Hölscher* 1998) mit ein. Insbesondere könnte der ausschließliche Arbeitsmarktzugang die Dynamiken erklären, nicht aber die Stabilität der personalen Einkommensverteilung, es sei denn, daß ausschlaggebende Restriktionen vorausgesetzt werden können. Da der Arbeitsmarkt weitgehender Liberalisierung unterzogen war, ist dies für die Tschechische Republik nach 1992 nicht der Fall.

Zur allgemeinen Koinzidenz zwischen Liberalisierung und Stabilität der Einkommensverteilung wird hier eine dreifache Erklärung vorgeschlagen. Zunächst könnten die Daten nicht verlässlich sein und die Ungleichheit wäre weitaus höher, wenn die Schattenökonomie in diese Studie mit einbezogen werden könnte. *Schneider/Enste* (2000) präsentieren Daten, die die Tschechische Republik (Differenzen entsprechend der Schätzmethode) als dasjenige Transformationsland mit dem geringsten Schwarzmarktanteil vorstellen. Dennoch, im Kontext der Dynamiken der Schattenwirtschaft fand der stärkste Anstieg des Schwarzmarktanteils in der initialen Transformationsperiode von 1989–90 bis 1990–93 im Durchschnitt

---

<sup>10</sup> Dieses Phänomen ändert sich gerade, da die großen Staatsunternehmen, die den Beschäftigungsgrad hoch gehalten haben sich in der Umstrukturierung befinden.

als Prozent des BSP von 6.4 auf 13.4 (entsprechend der Johnson et al. Methode, siehe *Schneider/Enste* 2000) in der Tschechischen Republik statt. Vorausgesetzt, daß Profite nicht deklariert wurden, haben die höheren Einkommen am stärksten vom Wechsel in die schwarze Ökonomie verdient. Ebenso könnte die niedrigste Einkommenskategorie, die durch eine hohe Kinderzahl charakterisiert ist, Teil der Schattenwirtschaft sein, da diese Gruppe weitestgehend aus Romafamilien besteht, die in der Tendenz mehr Kinder haben, aber nicht offiziell registriert sind. Der Grad der Korrektur des tschechischen Stabilitätsbildes muß aufgrund der Natur dieses Argumentes unsicher bleiben.

Zweitens, und ebenfalls auf die Liberalisierung bezogen, könnte die Anpassung der Qualifikationen an das internationale Wettbewerbsumfeld aufgrund des Mangels an Investition in die Ausbildung nicht stattgefunden haben. Dieses Argument trägt auch zur Stagnation und neuerlichen Rezession des Volkseinkommens bei. Der makroökonomische Hintergrund ist der hohe Grad der Unsicherheit, der sich in der hohen Sparquote oben widerspiegelt. Unter den Bedingungen der Transformation wird es, im Hinblick auf die Opportunitätskosten teurer, in Ausbildung zu investieren. Wenn das Beispiel des angelsächsischen Marktes für Ausbildung herangezogen wird, ist die Risikoprämie auf Ausbildungsdarlehen hoch. In einem mehr kontinentalen Szenario ist die Budgetrestriktion auf das Staatsbudget für Ausbildung, aufgrund der Stabilitätsanforderungen der Transformation, zu hoch, so daß dieser Typ von Investition hinterherhinkt.

Um dieses Argument noch weiter auszuführen, soll als nächster Erklärungsfaktor darauf hingewiesen werden, daß die speziellen Umstände des tschechischen Finanzsektors eine wichtige Rolle in dieser Entwicklung gespielt haben, da er nicht in der Lage war, finanzielle Ressourcen für die Investitionen in die Ausbildung zu generieren. Nach *Turnovec* (2000) kann die Konstitution des tschechischen Finanzsektors für die Depression von 1997 verantwortlich gemacht werden, weil sie der offiziellen Version des Transformationsfortschrittes im bezug auf Privatisierung und Transparenz nicht entsprach. Unter dem Eindruck globaler Finanzmarkt-turbulenzen brach der Finanzsektor in der Tschechischen Republik zusammen. Wenn es überhaupt eine Verbindung von Investition, Ausbildung, Wachstum und Ungleichheit gibt, hat der Zusammenbruch des tschechischen Bankensektors diese Kausalitätskette durchschnitten.

Schließlich scheint es einige Evidenz für die Verkehrung des Standpunktes zu geben, den *Dollar* und *Kraay* (2000) konstatieren: „Wachstum ist gut für die Armen“ ist mit Bezug auf den Zustand der Entwicklung von Transformations-ökonomien falsch. Wenn man Barros 2000 \$-Schwelle nicht ernst nimmt, sondern als Illustration, könnte es sein, daß die Ungleichheit für die Herausbildung der Kuznets-Kurve zu niedrig ist. Nicht einmal Barro ginge so weit, eine Einkommensverteilungspolitik zugunsten der Reichen vorzuschlagen, aber die Infrastruktur für die Schaffung von Profiterwartung im offiziellen privaten Sektor könnte nach einem Potenzial höherer Ungleichheit in der Tschechischen Republik verlan-

gen. Die Stabilität des sozialen Transfers, wie oben gezeigt, arbeitet nicht in die Richtung, und eine Umorientierung auf Ausbildung könnte vorsichtig angeraten sein.

## E. Schlußbetrachtung

Die generellen Einsichten, die aus dieser Studie des tschechischen Falles gewonnen werden können, sind, daß eine kausale Beziehung zwischen genereller Einkommenschöpfung oder gar Wachstum und Einkommensverteilung in ihrer Richtung sehr behutsam interpretiert werden sollte. Einkommensverteilung scheint eine soziale Variable zu sein, die in ihrem vollständigen historischen Kontext gesehen werden muß.<sup>11</sup> Auch wenn die Kuznets-Kurve als empirische Regelmäßigkeit beobachtet werden kann, verbleibt die Erklärung dieser Regelmäßigkeit zweifelhaft. Barro leitet seine Lösung, gewonnen aus einem Multi-Länder-Zugang über verschiedene Dekaden her, indem er eine Linie zwischen Häufungen singulärer Punkte zieht. Es scheint, daß der Wissensstand in der Profession das andere Extrem der sogenannten „Gesetze“ der Einkommenschöpfung und -verteilung aus den 1960er Jahren erreicht hat und bis jetzt nicht sehr viel über diese Beziehungen geußt wird.

Fortschritte sind im Bereich der Datensammlung zu verzeichnen. Das ist nicht immer der Fall für Transformationsökonomien, wo Überprüfungen durch die Veränderung von Fakten manchmal sehr schnell überholt werden. Was über die tschechische Ökonomie gesagt werden kann, ist, daß es sicherlich nicht die Ungleichheit ist, die das Wachstum behindert; ob es zu hohe Gleichheit ist, wissen wir nicht. Dieses Ergebnis ist wichtig im Hinblick auf Forschungen über ökonomische Systeme im allgemeinen, da ein Argument für eine Zurückweisung universeller Gesetze gewonnen werden konnte, da es sich tatsächlich nur um empirische Beobachtungen handelt. In dieser Studie wird die Entmystifizierung der J-Kurve für die Transformation ebenso wie die der Kuznets-Kurve für die Transformation in Osteuropa als der wesentliche Beitrag für den Fortschritt von ökonomischem Wissen betrachtet.

Weiterhin konnte gezeigt werden, daß im tschechischen Fall konventionelle Grundannahmen der Transformationsökonomie falsch sind, aber auch, daß der „Transatlantische Konsens“ für die Erklärung von Ungleichheit wenig beizutragen hat. Der allgemeine Schluß unterstützt makroökonomische Betrachtungen und fragt nach weiterer Forschung zur Beziehung von Finanzmärkten, Wachstum und Ausbildung unter den Bedingungen von Unsicherheit.<sup>12</sup> Die makroökonomische Komponente der Einkommensverteilung betrachtet die Einkommensverteilung als

---

<sup>11</sup> Für einen weit reichenden institutionellen Zugang siehe *Tomann (2000)* und *Hölscher (1996)*.

<sup>12</sup> *Greenwood und Jovanovic (1990)* gingen diese Frage innerhalb einer generellen Gleichgewichtsannahme ohne Unsicherheit an.

Ergebnis ökonomischen Verhaltens im Hinblick auf Risiko. Hier ist die Infrastruktur für Investition in Ausbildung die Schlüsselvariable für Wachstum und Entwicklung.

## Literatur

- Aghion, P. / Commander, S.* (1999): On the Dynamics of Inequality in the Transition, in: *Economics of Transition*, Vol. 7, Issue 2, 275 – 298
- Atkinson, A. B.* (2000): The Changing Distribution of Income: Evidence and Explanations, in: *German Economic Review*, Vol. 1, Issue 1, 3 – 18
- (1999): Is Rising Inequality Inevitable? A Critique of the Transatlantic Consensus, The United Nations University, WIDER Annual Lectures 3, Helsinki
- Barro, R. J.* (2000): Inequality and Growth in a Panel of Countries, [www.economics.harvard.edu/faculty/barro/barro.html](http://www.economics.harvard.edu/faculty/barro/barro.html)
- (1999): Inequality and Growth in a Panel of Countries, Harvard University, [www.economics.harvard.edu/faculty/barro/barro.html](http://www.economics.harvard.edu/faculty/barro/barro.html)
- Burda, M. / Wyplosz, C.* (2000): *Macroeconomics*, 2<sup>nd</sup>. ed., Oxford University Press: Oxford
- Dollar, D. / Kraay, A.* (2000): Growth Is Good for the Poor, The World Bank, [www.worldbank.org/research](http://www.worldbank.org/research)
- EBRD* (European Bank for Reconstruction and Development) (1999): *Transition Report*: London
- Gottschalk, P. / Smeeding, T. M.* (1997): Cross-National Comparisons of Earnings and Income Inequality, in: *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXV June 1997), 633 – 687
- Greenwood, J. / Jovanovic, B.* (1999): Financial Development, Growth, and the Distribution of Income, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 98, No. 5, 1076 – 1107
- Hölscher, J.* (2000) (Hrsg.): *Financial Turbulence and Capital Markets in Transition Countries*, London: Macmillan Press, New York: St Martin's Press
- (1999a): Macroeconomic Aspects of Entrepreneurship in Central-East Europe, in: *Journal for East European Management Studies*, Vol. 4, 11 / 1999, 323 – 330
  - (1999): Social Cohesion and Transition Dynamics, in: Collier, I. et al. (Eds.): *Welfare States in Transition – East and West*, Macmillan Press: London, St Martin's Press: New York
  - (1998): Zur Formierung marktwirtschaftlicher Ordnungen in Zentralosteuropa, in: *Konjunkturpolitik – Applied Economics Quarterly*, 44. Jg., Heft 4 / 1998, 393 – 422
  - (1997): Economic Dynamism in Central-East Europe: Lessons from Germany, in: *Communist Economies & Economic Transformation*, Vol. 9, No. 2, June 1997
  - (1996): Sozialer Wettbewerb und Stabilisierung von Armut, in: Penz, R. Wilkop, H. (Hrsg.): *Thorstein B. Veblens evolutarische Ökonomik*, Metropolis: Marburg
- Honkkila, J.* (2000): Inequality, restructuring and growth in transitional economies, paper presented at the School of Slavonic and East European Studies, University College London

- Keane, M. P./Prasad, E. S.*, (2000): Inequality, Transfers and Growth: New evidence from the Economic Transition in Poland, IMF Working Paper WP/00/117, Washington
- Krelle, W.* (1962): Verteilungstheorie, Gabler: Wiesbaden
- Kuznets, S.* (1955): Economic Growth and Income Inequality, in: The American Economic Review, Vol. XLV, No. 1, 1 – 28
- Mankiw, G.* (2000): Macroeconomics, 4<sup>th</sup> ed., Worth Publishers: New York et al.
- Milanovic, B.* (2000): Explaining the Increase in Inequality During the Transition, [www.worldbank.org/research/transition/pdf/employ2.pdf](http://www.worldbank.org/research/transition/pdf/employ2.pdf)
- (1998): Income, Inequality and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy, Washington D. C.: World Bank
- Schneider, F./Enste, D. H.* (2000): Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences, in: Journal of Economic Literature, Vol. XXXVIII (March 2000), 77 – 114
- Scholz, O./Tomann, H.* (1999): The Role of Social Policy during the Transformation in Central Europe, in: Collier, I. et al. (Hrsg.): Welfare States in Transition – East and West, Macmillan Press: London, St Martin's Press: New York
- Tomann, H.* (2000): The Return of the Habsburgs – Reflections on the Role of Institutions in Transition Economies, in: Hölscher, J. (Hrsg.): Financial Turbulence and Capital Markets in Transition Countries, Macmillan Press: London, St. Martin's Press: New York
- Turnovec, F.* (2000): Privatization and Transparency: Evidence from the Czech Republic, in: Hölscher, J. (Hrsg.): Financial Turbulence and Capital Markets in Transition Countries, Macmillan Press: London, St Martin's Press: New York
- Večerník, J.* (2000): Distribution of Household Income in the Czech Republic 1988 – 1996: Readjustment to the Market, mimeo
- (1999): Communist and Transitory Income Distribution and Social Structure in the Czech Republic, The United Nation University, WIDER, Research for Action 51, Working Paper, Helsinki
- Večerník, J./Mateju, P.* (Hrsg.) (1999): Ten years of rebuilding capitalism: Czech Society After 1989, Academia: Prague
- von Weizsäcker, R. K.* (1986): Theorie der Verteilung von Arbeitseinkommen, Mohr: Tübingen
- Wyplosz, C.* (1999): Ten Years of Transformation: Macroeconomic Lessons, paper presented at the World Bank Annual Bank Conference on Development Economics, Washington



# **Korreferat zum Referat von Jens Hölscher**

## **Einkommensdynamik und Stabilität im Transformationsprozeß**

Von Thomas Eger, Kassel

Ich werde mich in meinem Korreferat auf die folgenden drei Punkte konzentrieren: die im Referat postulierten empirischen Sachverhalte, den allgemeinen Erklärungsansatz zur Entwicklung von Ungleichheiten in Transformationsländern sowie die von Hölscher vorgeschlagene Erklärung zur relativen Stabilität der Einkommensverteilung in Tschechien.

### **A. Die postulierten empirischen Sachverhalte**

Hölscher geht an verschiedenen Stellen seines Referates von folgenden Sachverhalten aus:

1. In den Transformationsökonomien finden dramatische Veränderungen in der Einkommensverteilung statt.
2. Die Einkommensverteilung in Tschechien erwies sich vor und während des Transformationsprozesses als relativ stabil.
3. Wie bereits innerhalb der kommunistischen Staaten blieb Tschechien auch innerhalb der Transformationsstaaten das Land mit der geringsten Ungleichheit.

Stimmen diese Sachverhalte?

Zunächst einmal verbergen sich hinter den „dramatischen Veränderungen in der Einkommensverteilung“ ganz unterschiedliche Prozesse, die sich mit dem Gini-Koeffizienten oder ähnlichen Indikatoren nur sehr unvollkommen abbilden lassen. Jede Transformation produziert in mehr oder weniger starkem Ausmaß Gewinner und Verlierer, d. h. gewisse Fähigkeiten, Qualifikationen und sonstige Arten von „Vermögen“ werden entwertet bzw. aufgewertet. Dieser Vorgang, der die Mobilität zwischen verschiedenen Einkommenspositionen beschreibt, ist zumindest analytisch erst einmal zu trennen von Veränderungen der Ungleichheit in der Gesellschaft – gemessen etwa durch Veränderungen des Gini-Koeffizienten. Ein unveränderlicher Gini-Koeffizient kann mit einer drastischen Einkommensumverteilung verbunden sein, wenn die vormaligen Reichen arm und die vormaligen Armen reich werden. Andererseits kann eine Zunahme des Gini-Koeffizienten mit einer relativ



geringen Einkommensumverteilung verbunden sein, wenn die Haushalte weitgehend ihre relative Einkommensposition behalten. Für die Beantwortung der Frage, wie dramatisch Veränderungen in der Einkommensverteilung der Transformationsländer tatsächlich sind, reicht es somit nicht hin, die Veränderung der Ungleichheit der Einkommensverteilung abzubilden. Es sind vielmehr zusätzliche Aussagen über die Mobilität der Haushalte zwischen den relativen Einkommenspositionen erforderlich.

Weiterhin wird eine Würdigung der von *Jens Hölscher* postulierten Sachverhalte dadurch erschwert, daß er in seinem Referat ausschließlich Daten für Tschechien geliefert hat. Vergleichen wir die für die verschiedenen Transformationsländer verfügbaren Gini-Koeffizienten, so können wir – bei aller gebotenen Vorsicht bezüglich der Qualität der Daten – folgendes feststellen (vgl. etwa die Tabelle 4.1 bei *Milanović*, 1998, S. 41):

Zwar war der Gini-Koeffizient bezüglich des Einkommens pro Kopf in Tschechien unmittelbar vor Beginn der Transformation im Vergleich zu den anderen betroffenen Ländern tatsächlich am niedrigsten. Allerdings bestanden dabei – mit Ausnahme Polens – keine großen Unterschiede zu den anderen mittelosteuropäischen Ländern. Darüber hinaus können wir festhalten, daß Tschechien zwar im Laufe des Transformationsprozesses im Vergleich zu *allen* Transformationsländern eine relativ gleichmäßige Einkommensverteilung beibehalten hat, daß es aber im Vergleich zu den *anderen mittelosteuropäischen* Transformationsländern bis Mitte der 90er Jahre den höchsten Zuwachs des Gini-Koeffizienten hatte und damit fast das Niveau von Polen erreichte. Ein besonders starker Anstieg der Ungleichheit im Rahmen aller Transformationsländer läßt sich in einigen Nachfolgestaaten der Sowjetunion beobachten (insbesondere Rußland, Ukraine und Kirgisische Republik).

Wir können also festhalten, daß Tschechien zwar in der Tat eine relativ gleichmäßige Einkommensverteilung im Laufe des Transformationsprozesses beibehalten hat, daß es aber dieses Merkmal mit den anderen mittelosteuropäischen Staaten teilt.

## **B. Zur Erklärung zunehmender Ungleichheiten in Transformationsökonomien**

*Jens Hölscher* stellt als allgemeines Modell zur Erklärung zunehmender Ungleichheiten zunächst den von Atkinson so bezeichneten „Transatlantischen Konsens“ vor. Nach diesem Ansatz führt eine durch Globalisierung und technischen Fortschritt bedingte Verschiebung der Arbeitsnachfrage von unqualifizierter zu qualifizierter Arbeit zu einer relativen Erhöhung der Löhne für qualifizierte Arbeit und zu einer relativen Absenkung der Löhne für unqualifizierte Arbeit (bzw. – bei einem effektiven Mindestlohnschutz – zu einer höheren Arbeitslosigkeit unqualifizierter Arbeitskräfte).

*Hölscher* geht dann zu dem Ansatz von *Milanović* über, der diesen „Transatlantischen Konsens“ modifiziert, um ihn für die Analyse der zunehmenden Ungleichheit in den osteuropäischen Transformationsländern nutzbar zu machen. Nach diesem Ansatz sind die Verdienste im Staatssektor gleichmäßiger verteilt als im Privatsektor, so daß die durch die Transformation bedingte Reallokation von Arbeitskräften aus dem Staats- in den Privatsektor die Ungleichheit in der Volkswirtschaft erhöht.

*Hölscher* kritisiert die Ansätze von Atkinson und *Milanović* insbesondere aus folgenden Gründen:

1. Es werden nur Löhne berücksichtigt. Andere Einkommensarten werden vernachlässigt.
2. Nicht durch Mindestlöhne verursachte Arbeitslosigkeit wird vernachlässigt.
3. Investitionen in Ausbildung als Reaktion auf die veränderten Marktbedingungen werden vernachlässigt.

Abgesehen davon, daß es mir nicht einleuchtet, warum es sich dabei um „makroökonomische Aspekte“ handelt, sei folgendes angemerkt: Meines Erachtens übersieht *Hölscher* eine fundamentale Schwäche dieser Erklärungsansätze, die sie für die Analyse der sich verändernden Ungleichheiten in Transformationsstaaten nur bedingt tauglich erscheinen lassen: Es wird nämlich unterstellt, daß funktionsfähige Märkte existieren und daß durch einen exogenen Einfluß das alte Marktgleichgewicht gestört und schließlich ein neues Marktgleichgewicht – mit einer ungleichmäßigeren Einkommensverteilung – hergestellt wird. An dieser Annahme rüttelt letztlich auch die Kritik von *Hölscher* nicht – mit einer Ausnahme: Unvollkommenheiten der Kapitalmärkte in den Transformationsländern werden explizit erwähnt.

Nun sind aber gerade die Transformationsländer dadurch gekennzeichnet, daß die Marktwirtschaft erst im Entstehen ist, d. h. daß die erforderlichen formellen und informellen Institutionen mehr oder weniger konsequent geschaffen und durchgesetzt werden bzw. sich mehr oder weniger schnell entwickeln (*Eger* 2001). Das, was in diesen Modellen vorausgesetzt wird, ist in den Transformationsländern nur sehr unvollkommen realisiert, und diese Unvollkommenheiten beschränken sich keinesfalls auf die Kapitalmärkte. Je nachdem, wie schnell und konsequent und in welcher Abfolge in einem Transformationsland Privatisierung und Liberalisierung durchgeführt werden, wird sich bei den wirtschaftlichen Akteuren eher die Strategie des „profit seeking“ (Leistungswettbewerb) oder die des „rent seeking“ durchsetzen (s. auch *Eger/Weise* 1993).

Unter diesem Aspekt sind vor allem zwei Dinge von Interesse: Zum einen ist in Rußland die Ungleichheit der Einkommensverteilung im Laufe des Transformationsprozesses extrem gestiegen. Diese Entwicklung scheint – nach allem, was wir wissen – in starkem Maße mit „rent seeking“ verbunden zu sein. So stammt nach Berechnungen von *Åslund* (1999, S. 65–68) der gewaltige Reichtum der neuen Oligarchen in Rußland vorwiegend aus drei Quellen:

- (i) Arbitragegeschäfte zwischen Märkten mit kontrollierten Preisen und dem Weltmarkt, d. h. Einkauf von Metallen oder Öl zu geringen, staatlich kontrollierten Preisen in Rußland und Verkauf an Ausländer zu hohen Weltmarktpreisen.
- (ii) Billige Kredite von der russischen Zentralbank mit negativen Realzinsen (z. B. 1992: Kreditzinsen zwischen 10 % und 25 %, Inflationsrate von 2.500 %).
- (iii) Import subventionierter Nahrungsmittel, Verkauf zu hohen Preisen auf dem Binnenmarkt.

Zum andern sind in den mittelosteuropäischen Ländern, die einen relativ konsequenten marktwirtschaftlichen Kurs gefahren sind, demgegenüber sowohl das Niveau als auch der Anstieg der Ungleichheit vergleichsweise gering. Interessant zur Erklärung der auch hier bestehenden Unterschiede scheint mir insbesondere der Abbau von Marktzutrittsbeschränkungen und die Bedeutung von neugegründeten Privatunternehmen zu sein. So ist beispielsweise Polen durch eine im Vergleich zu den anderen mittelosteuropäischen Transformationsländern relativ hohe Ungleichheit, durch eine relativ hohe Wachstumsrate sowie durch eine relativ langsame Privatisierung der Staatsunternehmen bei einer relativ großen Bedeutung neugegründeter Privatunternehmen gekennzeichnet.

Halten wir somit fest:

Zum einen sollte eine Erklärung der Einkommensverteilung in den Transformationsländern explizit die bestehenden Institutionen und damit auch das Verhältnis von profit seeking zu rent seeking einbeziehen. Zum anderen reicht zur Erklärung der Einkommensverteilung in den Transformationsländern eine undifferenzierte Unterscheidung zwischen Staatssektor und Privatsektor nicht aus. Die Privatisierung von Staatsunternehmen und die Neugründung von Privatunternehmen dürften mit unterschiedlichen Verteilungswirkungen verbunden sein.

### **C. Zur Erklärung der relativ stabilen Einkommensverteilung in Tschechien**

Für die Koinzidenz von Liberalisierung und Stabilität der Einkommensverteilung in Tschechien bietet *Hölscher* drei mögliche Erklärungen an:

Zum einen könnten die Daten nicht zuverlässig sein. Da nach neueren Schätzungen der Anteil der Schattenwirtschaft in Tschechien im Laufe des Transformationsprozesses zugenommen hat, könnte es sein, daß die Ungleichheiten in Wirklichkeit größer sind und stärker zugenommen haben, als die Gini-Koeffizienten anzeigen. Dies wäre allerdings nur dann der Fall, wenn die reichen Haushalte durch die Schattenwirtschaft stärker profitieren als die armen. Wie *Hölscher* selbst zu Recht einräumt, ist dies aber unsicher.

Als zweite Erklärung verweist *Hölscher* darauf, daß durch die Unvollkommenheiten des Bankensystems und der Kapitalmärkte die Opportunitätskosten der Ausbildung relativ hoch sind und daß somit keine hinreichende Anpassung der Qualifikationen an die internationale Wettbewerbsfähigkeit stattfand.

Dieses Argument ist erläuterungsbedürftig. Sofern vor Beginn des Transformationsprozesses bereits eine Differenzierung der Qualifikationen bestand, die auch während des Transformationsprozesses von Bedeutung blieb und zu einer Differenzierung der Markteinkommen führte, erklären Unvollkommenheiten des Kapitalmarktes und eine zu langsame Anpassung der Qualifikationen an die Markterfordernisse zunächst einmal die Persistenz einer Ungleichverteilung – was *Hölscher* selbst in Kapitel 3 ausführlich begründet. Sofern jedoch vor Beginn der Transformation keine relevante Differenzierung der Qualifikationen bestand und sofern durch unvollkommene Kapitalmärkte eine Differenzierung der Qualifikationen entsprechend den Markterfordernissen behindert wird, kann die Unvollkommenheit der Kapitalmärkte in der Tat zur Erklärung der Stabilität einer relativ gleichmäßigen Einkommensverteilung beitragen.

Beim dritten Argument ist mir nicht ganz klar geworden, welche Kausalitäten eigentlich angesprochen werden:

Die ursprüngliche Kuznets-Hypothese lautet, daß in armen Ländern mit steigendem Pro-Kopf-Einkommen die Einkommensdisparitäten erst zunehmen und ab einem gewissen Punkt wieder abnehmen. Neuere empirische Untersuchungen zeigen allerdings, daß dieser Zusammenhang eher für Querschnittsanalysen zwischen Ländern als für Längsschnittanalysen innerhalb einzelner Länder gilt (s. *Kobler*, 2000, S. 131, Anm. 2). Will man mit diesem Ansatz die relativ gleichmäßige Einkommensverteilung in Tschechien erklären, so müßte man zeigen, daß die tschechischen Wachstumsraten während des Transformationsprozesses entweder unterhalb oder deutlich oberhalb der Wachstumsraten der Vergleichsländer liegen. Die Hinweise auf die Kuznets-Kurve im einführenden Kapitel des Referats deuten nun darauf hin, daß *Hölscher* davon ausgeht, daß die relativ hohe Wachstumsrate in Tschechien zur Erklärung der relativ gleichmäßigen Einkommensverteilung beiträgt.

Andere Formulierungen von *Hölscher* legen allerdings die Vermutung nahe, daß er – zumindest am Schluß der Arbeit (Kap. 4.2) – die umgekehrte Kausalität vor Augen hat: die Einkommensverteilung als unabhängige Variable und die Wachstumsrate als abhängige Variable:

„... könnte es sein, daß die Ungleichheit für die Herausbildung der Kuznets-Kurve zu niedrig ist,

oder,

„... daß es sicherlich nicht die Ungleichheit ist, die das Wachstum behindert, ob es zu hohe Gleichheit ist, wissen wir nicht.“

Das ist aber eine ganz andere Fragestellung, und zur Beantwortung dieser Frage hätte man auf die zahlreich bestehenden Ansätze zurückgreifen können, die zu

erklären versuchen, auf welche Weise die Gleichheit bzw. Ungleichheit der Einkommensverteilung das Wirtschaftswachstum beeinflussen kann (einen guten Überblick bietet *Kobler*, 2000, 130 ff.), und überprüfen können, ob sie nutzbringend auf das tschechische Beispiel angewendet werden können.

## Literatur

*Åslund*, A. (1999): Russia's Collapse, in: *Foreign Affairs*, 78, S. 64 – 77.

*Eger*, Th. (2001): Systemtransformation als umfassender institutioneller Wandel. Die fünf Dimensionen der Transformationsprozesse in Osteuropa, in: H.-G. Nutzinger (Hg.), *Zum Problem der sozialen Ordnung. Beiträge zur Ehrenpromotion von Hans Albert an der Universität Gh Kassel, Marburg*, S. 75 – 131.

*Eger*, Th. / *Weise*, P. (1993): Economic Transformation Processes. Political Possibilities and Social Limitations, in: H.-J. Wagener (ed.), *On the Theory and Policy of Systemic Changes*, Heidelberg, S. 51 – 65.

*Kobler*, M. (2000): *Der Staat und die Eigentumsrechte. Institutionelle Qualität und wirtschaftliche Entwicklung*, Tübingen.

*Milanović*, B. (1998): *Income, Inequality, and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy*, World Bank, Washington D. C.