

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Band 305

**Erfolg und Versagen
von Institutionen**

Von

**Thomas Apolte, Herbert Brücker, Horst Feldmann, Jens Hölscher,
Barbara Krug, Hans G. Nutzinger, Stephan Panther, Hermann Ribhagge,
Manfred Tietzel, Oliver Volckart, Hans-Jürgen Wagener,
Dirk Wentzel, Hans Willgerodt**

Herausgegeben von

Thomas Eger



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 305

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 305

Erfolg und Versagen von Institutionen



Duncker & Humblot · Berlin

Erfolg und Versagen von Institutionen

Von

Thomas Apolte, Herbert Brücker, Horst Feldmann, Jens Hölscher,
Barbara Krug, Hans G. Nutzinger, Stephan Panther, Hermann Ribhegge,
Manfred Tietzel, Oliver Volckart, Hans-Jürgen Wagener,
Dirk Wentzel, Hans Willgerodt

Herausgegeben von

Thomas Eger



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

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

© 2005 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0505-2777
ISBN 3-428-11731-X

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ⊗

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Der Ausschuss für Wirtschaftssysteme und Institutionenökonomik des Vereins für Socialpolitik hielt seine 35. Jahrestagung vom 28. bis 30. September 2003 in Lörrach zum Rahmenthema „Erfolg und Versagen von Institutionen“. Der vorliegende Sammelband enthält die überarbeiteten Fassungen aller Referate sowie die schriftlichen Ausarbeitungen der Korreferate.

Besonderen Dank schulde ich Sarah Kuhn, Björn Schallock und Sina Imhof (Universität Hamburg) sowie Heike Frank (Verlag Duncker und Humblot) für ihre zuverlässige Unterstützung bei der Erstellung der endgültigen Druckvorlagen.

Hamburg, im Juli 2004

Thomas Eger

Inhaltsverzeichnis

Einleitung

Von <i>Thomas Eger</i> , Hamburg	9
Stabilität und Wandel konkurrierender Systeme der Sozialen Sicherung. Zur Entropie sozialer Sicherungssysteme	
Referat von <i>Hermann Ribhegge</i> , Frankfurt (Oder)	19
Kommentar von <i>Hans G. Nutzinger</i> , Kassel	49
Pressefreiheit: Erfolg oder Misserfolg einer Institution?	
Referat von <i>Manfred Tietzel</i> , Duisburg, und <i>Dirk Wentzel</i> , Pforzheim	53
Korreferat von <i>Barbara Krug</i> , Rotterdam	89
Wirtschaftspolitik und bürokratischer Wettbewerb im „Dritten Reich“, 1933 – 1939	
Referat von <i>Oliver Volckart</i> , London	93
Korreferat von <i>Hans Willgerodt</i> , Köln	113
Buon governo – mal governo. Die Bedeutung guter Regierung für Wohlfahrt und Transformation	
Referat von <i>Hans-Jürgen Wagener</i> , Frankfurt (Oder)	119
Korreferat von <i>Thomas Apolte</i> , Münster	141
Arbeitsmarktinstitutionen und Arbeitsmarkt-Performance in Transformationsländern	
Referat von <i>Horst Feldmann</i> , Tübingen	147
Korreferat von <i>Herbert Brücker</i> , Berlin	191
Warum ist Argentinien kein reiches Land?	
Referat von <i>Stephan Panther</i> , Flensburg	199
Korreferat von <i>Jens Hölscher</i> , Brighton	217
Zu den Autoren	219

Einleitung

Von *Thomas Eger*, Hamburg

Wenn Ökonomen nach Erklärungen suchen, warum Volkswirtschaften verschiedener Länder so unterschiedliche Erfolge vorzuweisen haben, widmen sie sich heute in zunehmendem Maße dem Studium der unterschiedlichen Qualität der Institutionen. Warum war es gerade Europa, das in den letzten Jahrhunderten einen unvergleichlichen wirtschaftlichen Aufschwung erlebte? Warum waren insbesondere England und die Niederlande, und nicht etwa die Großmacht Spanien, bereits sehr frühzeitig wirtschaftlich so erfolgreich? Weil sich hier Institutionen entwickelt hatten, die systematisch wachstumsfördernde Anreize setzten (*North/Thomas* 1973). Warum haben es viele Entwicklungsländer bis heute nicht geschafft, sich von Armut und Unterentwicklung zu befreien? Weil ihnen die richtigen Institutionen fehlen (*Cooter/Schäfer* 2004). Warum sind die mittel- und osteuropäischen Transformationsländer so unterschiedlich erfolgreich? Weil sie sich in der Qualität der Institutionen deutlich unterscheiden (*Roland* 2000). Warum mutierte das ehemalige Wirtschaftswunderland Deutschland zum „kranken Mann Europas“? Weil versäumt wurde, die Institutionen an die veränderten Bedingungen des Wirtschafts anzupassen (*Sinn* 2003).

Zwar sind sich die Ökonomen heute wohl weitgehend darin einig, dass erfolgreiche Institutionen Eigentumsrechte sichern und die Menschen in die Lage versetzen sollten, sich die Erträge auf ihre Investitionen anzueignen, Verträge abzuschließen und durchzusetzen und Konflikte auf friedliche und effiziente Weise zu lösen. Wie diese Funktionen aber im einzelnen unter je spezifischen Bedingungen am besten erfüllt werden können, ist weitaus weniger klar. Hier steckt der Teufel im Detail.

Die Probleme beginnen bereits mit der Frage, wie man Institutionen überhaupt definiert. Begreift man den Wirtschaftsprozess als ein Spiel und nutzt man die moderne Spieltheorie als analytischen Rahmen, so lassen sich drei Sichtweisen von Institutionen unterscheiden (*Aoki* 2001, S. 4 ff.). Im Alltagsgebrauch werden häufig bestimmte *Spieler* wie beispielsweise Universitäten, Gerichte, Kirchen, Industrieverbände u. a. m. als Institutionen angesehen. Obwohl einige Ökonomen diese Sichtweise übernommen haben, halten die meisten einen solchen Institutionenbegriff für wenig brauchbar. Nach einer zweiten Sichtweise, die insbesondere von Douglas North vertreten wird und von vielen Vertretern der Neuen Institutionenökonomik geteilt wird, werden Institutionen mit den *Spielregeln* dieses „Wirt-

schaftsspiels“ identifiziert.¹ Hier schließt sich sofort die Frage an, wer aus welchen Motiven heraus und aufgrund welcher Handlungsmöglichkeiten diese, für die einzelnen Spieler exogenen Spielregeln bestimmt und somit für die Stabilität bzw. den Wandel der Institutionen verantwortlich ist. Einer dritten Sichtweise zufolge stellen Institutionen die *Gleichgewichtsstrategien der Spieler* in diesem Spiel dar, sie sind also endogen erklärt, als Ergebnis des Spiels, und nicht exogen als Spielregel gegeben.

Je nach dem für welche der beiden letztgenannten Sichtweisen man sich entscheidet, wird man auch ganz unterschiedliche Ansatzpunkte für institutionelle Reformen vorschlagen, um eine weniger erfolgreiche Volkswirtschaft auf Erfolgskurs zu trimmen. Sieht man Institutionen als Spielregeln, so wird man zu der Empfehlung tendieren, die Spielregeln erfolgreicher Volkswirtschaften zu identifizieren und diese in weniger erfolgreiche Volkswirtschaften zu implantieren. Betrachtet man Institutionen demgegenüber als Ergebnisse eines spezifischen Spiels, so wird man sein Augenmerk stärker darauf richten, durch welche Maßnahmen sich die Interaktionen der Spieler derart verändern lassen, dass die gewünschten Gleichgewichtsstrategien resultieren.

Wenn man sich heutzutage mit Erfolg und Versagen von Institutionen beschäftigt, so interessieren insbesondere Erfolge und Misserfolge der verschiedenen Varianten marktwirtschaftlicher Systeme, die sich in den verschiedenen Teilen der Welt etabliert haben, während die (historische) Analyse von Nicht-Markt-Institutionen eher am Rande behandelt wird. Akzeptiert man, dass Institutionen als Ergebnis der Interaktion der Spieler unter jeweils spezifischen Parameterkonstellationen zu verstehen sind, so kommt man nicht umhin, sich mit den folgenden zwei Problemen auseinanderzusetzen.

Das erste Problem ist das „Dilemma des starken Staates“, wonach eine funktionsfähige Marktwirtschaft einerseits auf einen starken Staat angewiesen ist, der die Privaten untereinander vor wechselseitigen Verletzungen der Eigentumsrechte schützt und damit einen Hobbes’schen Naturzustand des „bellum omnium contra omnes“ verhindert. Andererseits ist aber auch zu verhindern, dass dieser starke Staat als Instrument der Ausbeutung der Bevölkerung missbraucht wird. *Djankov et al.* (2003) knüpfen an dieses Dilemma an und versuchen, die unterschiedlichen Institutionen in heute bestehenden Volkswirtschaften als Lösung des grundlegenden Trade-offs zwischen Unordnung und Diktatur unter jeweils spezifischen Bedingungen zu erklären.

Das zweite Problem betrifft die Frage, unter welchen Bedingungen die Übernahme der Rechtsnormen eines Staates durch einen anderen Staat („legal transplants“) tatsächlich auch zu einer Verhaltensänderung bei den Normadressaten führt. Wie *Berkowitz/Pistor/Richard* (2003) gezeigt haben, ist die Wirksamkeit „verpflanzt“

¹ „Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction.“ (North 1990, S. 3).

ter“ Rechtsnormen entscheidend davon abhängig, dass in dem Land, welches das fremde Recht übernimmt, auch eine *Nachfrage* nach diesem Recht besteht und dass die rechtlichen Intermediäre wie Richter, Rechtsanwälte, Politiker etc. auch fähig sind, die Qualität des Rechts entsprechend der Nachfrage weiterzuentwickeln. Diesem Problem sehen sich gegenwärtig insbesondere die Transformationsländer in Mittel- und Osteuropa ausgesetzt (Murrell 2001).

Der vorliegende Sammelband enthält sechs Beiträge, die Erfolg und Misserfolg von Institutionen anhand von verschiedenen Beispielen diskutieren.

Hermann Ribhegge (Frankfurt/Oder) vergleicht in seinem Beitrag „Stabilität und Wandel konkurrierender Systeme der Sozialen Sicherung – zur Entropie sozialer Sicherungssysteme“ drei institutionelle Arrangements der Sozialen Sicherung: steuerfinanzierte Sicherungssysteme (wie beispielsweise den National Health Service in Großbritannien), staatliche Versicherungssysteme (wie etwa in der Bundesrepublik) und weitgehend private Versicherungssysteme, die durch staatliche Einrichtungen ergänzt werden (wie z. B. das Gesundheitswesen in den USA). Zunächst widmet sich Ribhegge dem Problem der Beurteilung von Erfolg und Versagen von Sozialreformen, und empfiehlt dabei aus verschiedenen Gründen den Ökonomen Zurückhaltung. Im Mittelpunkt dieses Beitrages steht allerdings die Frage, ob es bei Sozialen Sicherungssystemen eine Tendenz zu stabilen institutionellen Arrangements gibt. Dabei vergleicht Ribhegge drei deterministische Erklärungsansätze, die alle eine Konvergenz sozialer Sicherungssysteme implizieren: Medianwählermodelle der Neuen Politischen Ökonomie erzeugen – allerdings unter sehr restriktiven Annahmen – eine Tendenz zu einem Umverteilungsstaat; bei von Hayek sorgt Wettbewerb dafür, dass effiziente Sozialsysteme die weniger effizienten systematisch verdrängen, wobei allerdings eine stringente formale Analyse fehlt; andere Ökonomen wie z. B. Sinn sehen demgegenüber aufgrund von Marktversagen bei einem Wettbewerb der Sozialsysteme die Gefahr eines „race to the bottom“, was allerdings aus der Annahme folgt, dass sich der Gesetzgeber wie ein wohlwollender Diktator verhält. Aufgrund der unzureichenden theoretischen Fundierung der Konvergenzansätze stellt Ribhegge einen alternativen, nicht-deterministischen Ansatz vor, der keine Konvergenz erzeugt, sondern vielmehr die Koexistenz eines breiten Spektrums von Sozialsystemen zulässt, wie es auch weltweit beobachtet wird. Diesen Ansatz wendet er abschließend auf die Alterssicherung an und untersucht, welche Einflüsse (wie beispielsweise exogene Schocks auf den Kapitalmärkten oder die gestiegene internationale Mobilität der Bevölkerung) die Stabilität alternativer institutioneller Arrangements gefährden. Unter diesem Aspekt betrachtet er den häufig geforderten Wechsel vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren skeptisch. Abschließend postuliert Ribhegge, dass bei Sozialreformen die Frage der Gerechtigkeit gegenüber der Effizienz nicht als nachrangig betrachtet werden sollte.

Hans G. Nutzinger (Kassel) unterstützt in seinem Kommentar zwar die zentrale Aussage des Beitrages, gibt aber zu bedenken, dass die von Ribhegge gewählten Begrifflichkeiten zum Teil wenig geeignet erscheinen, den Wettbewerb der Sozial-

systeme präzise zu modellieren. Insbesondere hält er den der Thermodynamik entlehnten Begriff der „Entropie“ (als Maß für Unordnung) für wenig geeignet, wenn nicht irreführend, die von Ribbegge untersuchten Probleme einer zunehmenden Komplexität angemessen theoretisch zu fassen.

Manfred Tietzel (Duisburg) und *Dirk Wentzel* (Pforzheim) setzen sich in ihrem Beitrag „Pressefreiheit: Erfolg oder Misserfolg einer Institution?“ kritisch mit der Frage auseinander, inwieweit die Institution der Pressefreiheit dazu beiträgt, die Versorgung der Bevölkerung mit entscheidungsrelevanten Informationen und die Kontrolle der Machtausübung der jeweiligen Regierung zu verbessern. Dabei wird zunächst der gegenwärtige Stand der wissenschaftlichen Diskussion um die Wirkung der Massenmedien auf das Verhalten der Menschen und um den Zusammenhang zwischen Wettbewerb auf dem Medienmarkt und Meinungsvielfalt kurz vorgestellt. Es wird deutlich, dass die Massenmedien einen eher moderaten, durch zahlreiche andere Informationsquellen und Bezugsgruppen überlagerten, Einfluss auf das menschliche Verhalten haben und dass mehr Wettbewerb zwischen den Informationsanbietern nicht notwendigerweise zu einer größeren Meinungsvielfalt führt. Daran anschließend werden zwei Gesetze des Medienmarktes formuliert: Dem ersten Gesetz zufolge sind nur solche Informationen zur Befriedigung der Bedürfnisse der Konsumenten nach Wissensvermittlung und Unterhaltung geeignet, die einen bestimmten Grad an Neuheit enthalten. Das zweite Gesetz besagt, dass der Wert einer bestimmten Information als Produktionsfaktor für einen Informationsanbieter mit der zeitlichen Rangfolge, in der diese Information übermittelt wird, abnimmt. Aus diesen beiden Gesetzen folgen einige Besonderheiten des Medienmarktes und eine wichtige Implikation. Es ist nämlich zu erwarten, dass die Medienpräsenz eines Themas, die im Zeitablauf schnell ansteigt und ebenso schnell wieder abnimmt, in keinem systematischen Zusammenhang zu der objektiven Relevanz des Themas für den Mediennutzer steht. Tietzel und Wentzel illustrieren das Problem empirisch anhand zweier Beispiele: der Rinderseuche BSE und der Lungenkrankheit SARS. Eine statistische Auswertung mehrerer Jahrgänge der FAZ und der WAZ macht deutlich, dass die Nennungskurven, d. h. die monatliche Anzahl der Artikel, in denen das entsprechende Thema genannt wird, den erwarteten parabolischen Verlauf haben und in keinem systematischen Zusammenhang zu den Problemkurven, d. h. der monatlichen Anzahl von bestätigten Erkrankungen bzw. Tötungen im BSE-Fall und der monatlichen Anzahl von bestätigten Erkrankungen bzw. Todesfällen im SARS-Fall, steht. Bezüglich der Funktion der Pressefreiheit, eine zusätzliche Kontrolle der Machtausübung der jeweiligen Regierung zu gewährleisten, kommen Tietzel und Wentzel zu einem ambivalenten Ergebnis. Zwar werde durch die Pressefreiheit ein Drohpotential aufgebaut, wodurch der Machtmissbrauch der Regierenden in Grenzen gehalten werde. Aber aufgrund der Gesetze des Medienmarktes stimme die Berichterstattung über bestimmte politische Themen keineswegs systematisch mit den objektiv zugrundeliegenden Problemen überein, so dass eine permanente Kontrolle der Regierung in allen Kompetenzbereichen durch die Medien nicht erreicht werden könne.

In ihrem Kommentar sieht *Barbara Krug* (Rotterdam) die Möglichkeiten der Institutionenökonomik bei der Analyse der Pressefreiheit durch Tietzel und Wentzel noch nicht ausgeschöpft. Insbesondere vermisst Krug einen expliziten Hinweis auf die relevanten Transaktionskosten, die dadurch gekennzeichnet seien, dass durch den Internetzugang zur Presse die Informationsbeschaffungskosten zwar drastisch gesunken, dass aber gleichzeitig die Kosten der Überprüfung der Zuverlässigkeit der Informationsquellen deutlich gestiegen seien. Darüber hinaus verweist Krug auf die Ähnlichkeit zwischen Wettbewerb im Medienmarkt und Wettbewerb im politischen Markt. Während sich die Anbieter auf Produktmärkten am marginalen Konsumenten orientieren, konkurrieren – so Krug – die Informationsanbieter um den Mediankonsumenten ähnlich wie die politischen Parteien um den Medianwähler konkurrieren.

Oliver Volckart (London) diskutiert in seinem Beitrag „Wirtschaftspolitik und bürokratischer Wettbewerb im ‚Dritten Reich‘, 1933–1939“ einen Ansatz von Wintrobe, wonach die Nazi-Bürokratie keinen geschlossenen Machtblock darstellte, sondern vielmehr durch Wettbewerbsprozesse zwischen konkurrierenden Dienststellen und Machtgruppen mit sich überlappenden und unscharf definierten Kompetenzen gekennzeichnet war. Volckart überprüft diese Hypothese für einen wichtigen Teilbereich der Nazi-Bürokratie, nämlich für diejenigen Dienststellen, die an der Formulierung der Wirtschaftspolitik des Regimes beteiligt waren (wie insbesondere die Deutsche Arbeitsfront, der Reichsnährstand sowie die Reichsministerien für Wirtschaft und Arbeit). In Anlehnung an die wettbewerbstheoretische Terminologie Hoppmanns unterscheidet er zwischen einem Austausch- und einem Parallelprozess. Im Rahmen des Austauschprozesses fragten die relevanten Dienststellen bzw. Machtgruppen von Hitler zwei Arten von Verfügungsrechten nach: Rechte, das Handeln einzelner Unternehmen, Branchen oder ganzer Wirtschaftssektoren zu dirigieren, sowie Rechte, welche die Aneignung von Ressourcen (Renten) zu Lasten Dritter erlaubten. Hitler fragte von den relevanten Dienststellen wirtschafts- und sozialpolitische Konzepte nach, um seine Macht zu maximieren. Dabei trat er als Monopsonist auf, der seine Konkurrenzlosigkeit dadurch stabilisierte, dass er die Anreize zu seinem Sturz systematisch reduzierte, indem er denjenigen Oberhäuptern der Machtgruppen, von denen er sich abwandte, die Renten aus ihrer Stellung beließ und indem er jeden Versuch, die faktisch außer Kraft gesetzte Weimarer Reichsverfassung durch eine neue, nationalsozialistische Verfassung zu ersetzen, verhinderte. Im Rahmen des Parallelprozesses, d. h. der Konkurrenz zwischen den relevanten Dienststellen bzw. Machtgruppen, stand keineswegs – wie Volckart anhand von zahlreichen Beispielen nachzeichnet – im Vordergrund, die wirtschaftspolitischen Programme und Konzepte immer besser an Hitlers diesbezügliche Präferenzen anzupassen. Vielmehr bestand die wichtigste Strategie der relevanten Anbieter darin, Verfügungsrechte auf mehr oder minder gewaltsame Weise zu usurpieren, in der (berechtigten) Hoffnung, dass diese später von Hitler bestätigt würden. Volckart kommt daher zu dem Ergebnis, dass zwar auch in dem von ihm untersuchten Bereich der Formulierung von Wirtschaftspoli-

tik – wie von Wintrobe postuliert – ein Wettbewerb zwischen konkurrierenden Dienststellen bzw. Machtgruppen um Verfügungsrechte stattfand, dass aber – anders als von Wintrobe vermutet – Hitler alle Anreize der relevanten Dienststellen, ihre angebotenen Konzepte systematisch an seine Präferenzen anzupassen, zerstörte und damit verhinderte, dass der Wettbewerb Ergebnisse hervorbrachte, die in seinem Interesse lagen.

Hans Willgerodt (Köln) stimmt in seinem Kommentar zwar zu, dass es auch in der Nazi-Bürokratie Entscheidungsspielräume untergeordneter Dienststellen gab, möchte diese Restbestände an Autonomie aber auf taktische Gründe im Übergang zur totalitären Herrschaft oder auf Gründe organisatorischer Zweckmäßigkeit zurückführen. Die Deutung des Nationalsozialismus als bloßes ökonomisches Tauschverhältnis von Verfügungsrechten gegen Loyalität zwischen Hitler und den entsprechenden Dienststellen bzw. Machtgruppen stellt, so Willgerodt, nur eine Teilwahrheit dar und vernachlässigt insbesondere die wichtige Rolle der Ideologie für die Gewaltverhältnisse dieses Regimes. Obwohl auch Willgerodt es für fraglich hält, ob Hitler die ihm angebotenen wirtschaftspolitischen Programme tatsächlich verstanden hat, hält er doch die Vorstellung für abwegig, dass die Dienststellen nicht auch mit dem Nachweis wirklicher Leistungen um Hitlers Gunst konkurriert hätten. Letztendlich äußert Willgerodt Zweifel, ob „rein ökonomische Rationalmodelle“ bei der Deutung des Hitler-Regimes hilfreich sein können.

Angeregt durch eine Betrachtung der Fresken, mit denen Ambrogio Lorenzetti im 14. Jahrhundert einen Saal des Palazzo Pubblico in Siena ausmalte und auf denen die Eigenschaften einer guten und einer schlechten Regierung und deren Auswirkungen auf Stadt und Land dargestellt sind, untersucht *Hans-Jürgen Wagener* (Frankfurt/Oder) in seinem Beitrag „Buon governo – mal governo. Die Bedeutung guter Regierung für Wohlfahrt und Transformation“ anhand einiger theoretischer Überlegungen und eines empirischen Schätzansatzes, auf welche Weise „gute Regierung“ den Erfolg der Transformation von totalitären, weitgehend administrativ koordinierten, zu demokratischen, weitgehend über den Wettbewerb koordinierten Gesellschaften beeinflusste und noch beeinflusst. Als Analyserahmen dient Wagener die von Koopmans und Montias entwickelte „systemare Produktionsfunktion“, welche die Systemergebnisse und die soziale Wohlfahrt als Funktion der Systemumgebung, der formellen und informellen Institutionen sowie der Handlungsstrategien der Akteure im System darstellt. Die Qualität der Regierung wird in diesem Modell durch die informellen Institutionen (das „Sozialkapital“) bestimmt. Wagener stellt zwei Hypothesen einander gegenüber, um sie anschließend einem empirischen Test zu unterwerfen. Nach der „Lorenzetti-Hypothese“ schafft gute Regierung Sicherheit sowie Vertrauen und damit auch wirtschaftlichen Wohlstand, schlechte Regierung hingegen Misstrauen, Angst und Unsicherheit und wirkt sich somit negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung aus. Die „Eucken-Hypothese“, die weitgehende Ähnlichkeiten mit dem viel diskutierten Washington Consensus aufweist, besagt, dass der Transformationserfolg durch Liberalisierung (Einrichtung eines funktionsfähigen Preissystems, offene Märkte), Stabilisierung

(Geldordnung und Geldpolitik), Privatisierung, Einführung geeigneter rechtlicher Institutionen (Vertragsfreiheit und Haftung) und eine vorhersehbare Regierung bestimmt wird. Beim empirischen Test greift Wagener zum einen auf Weltbank-Daten über die (subjektive) Einschätzung der *Regierungsqualität* in verschiedenen Ländern durch Experten, Geschäftsleute u. a. zurück. Die *Institutionalisierung* einer marktkonformen Wirtschaftsordnung wird durch Rückgriff auf Daten des Economic Freedom Index quantifiziert. Der *Systemerfolg* wird durch das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der Bevölkerung, gemessen in Kaufkraftparitäten, definiert. Als Kontrollvariablen dienen die Ausstattung der Länder mit Erdöl und Erdgas sowie eine Reihe regionaler Dummyvariablen. Der empirische Test zeigt, dass „Lorenzetti“ („good governance“) mehr erklärt als „Eucken“ (freiheitliche und kompetitive Ordnung), dass aber auch letztere Hypothese erstaunlich viel erklärt. Daraus folge, so Wagener, dass gute Regierung den größten Teil der Wohlfahrtsunterschiede in der Welt erkläre, dass eine freiheitliche Wettbewerbsordnung ein wichtiges Instrument einer guten Regierung sei, dass aber die gute Ordnung auch mit Leben gefüllt werden müsse und dass insofern Vertrauen der zweite Kanal sei, über den sich gute Regierung auf die Produktivität des Systems auswirke. Bezogen auf die Transformationsländer seien die Unterschiede im Transformationserfolg, gemessen durch die Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukt im Zeitraum 1989–2001, ebenfalls besser durch die „Lorenzetti-Hypothese“ als durch die „Eucken-Hypothese“ zu erklären. Dabei bleibe allerdings die Frage offen, wie sich die Unterschiede in der sozialen Infrastruktur historisch entwickelt haben und warum es in einigen Transformationsländern möglich war, in relativ kurzer Zeit erfolgreich einen gleichzeitigen Umbau von Staat und Markt zu bewerkstelligen.

Thomas Apolte (Münster) stimmt in seinem Kommentar der von Wagener gefolgten Argumentationslinie insofern grundsätzlich zu, als die weitverbreitete Kritik am Washington Consensus relativiert wird. Nach Wagener sei der Washington Consensus durchaus generalisierbar, da es ohne Stabilisierung, Privatisierung und Liberalisierung eine erfolgreiche Transformation nicht geben könne. Der Washington Consensus vereinfache das Problem nur insofern in unzulässiger Weise, als insbesondere die Frage vernachlässigt werde, unter welchen Bedingungen eine Regierung überhaupt willens und fähig ist, ein derartiges Programm durchzusetzen. Im Detail hält Apolte allerdings die von Wagener präsentierte Formalisierung seiner theoretischen Überlegungen für eher überflüssig. Abgesehen von der begrifflichen Frage, ob der Economic Freedom Index tatsächlich die ordnungspolitischen Vorstellungen Euckens, und nicht eine bestimmte „konservativ-libertäre Ordnungsvorstellung anglo-amerikanischer Prägung“ abbilde, vermisst Apolte bei der empirischen Schätzung die Einbettung in ein ausreichend spezifiziertes ökonometrisches Modell. Dadurch entstehe die Gefahr, dass es aufgrund des Fehlens wichtiger unabhängiger Variablen in den Regressionsgleichungen zu Verzerrungen der Schätzparameter komme. Auch bei der Interpretation der Ergebnisse kommt Apolte teilweise zu anderen Resultaten.

In seinem Beitrag „Arbeitsmarktinstitutionen und Arbeitsmarkt-Performance in Transformationsländern“ untersucht *Horst Feldmann* (Tübingen), ob und inwieweit der starke Rückgang der Beschäftigung seit Beginn der Transformation und die anhaltend hohe Arbeitslosenquote in den zwölf untersuchten Transformationsländern auf Charakteristika der folgenden fünf Arbeitsmarktinstitutionen zurückzuführen sind: gesetzliche Mindestlöhne, Arbeitszeitregulierung, staatliche Einstellungs- und Kündigungsvorschriften, Gewerkschaftsmacht und Arbeitsbeziehungen. Beim empirischen Test werden zur Charakterisierung der Arbeitsmarktinstitutionen als erklärender Variablen anstelle von objektiven Indikatoren Umfrageergebnisse aus den Executive Opinion Surveys verwendet, die jährlich vom World Economic Forum in Kooperation mit der Harvard University unter Top-Managern in etwa 70 Ländern zur Ermittlung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der verschiedenen Volkswirtschaften durchgeführt werden. Die Arbeitsmarktlage in den Transformationsländern als abhängige Variable wird durch verschiedene Arbeitslosenquoten, den Anteil der Langzeitarbeitslosen und verschiedenen Erwerbstägenquoten gemessen. Als Kontrollvariablen werden das Pro-Kopf-Einkommen, das Wirtschaftswachstum, der Stand der Transformation, eine Dummy-Variable für EU-Beitrittsländer und die Studentenquote verwendet. Die Schätzung des Modells erfolgt mit der Methode der Feasible-Generalised-Least-Squares, wobei aufgrund der geringen Anzahl von Beobachtungen auf eine Kontrolle für länderspezifische Effekte verzichtet wurde. Bei aller gebotenen Vorsicht liefern die Schätzergebnisse, so Feldmann, einige aufschlussreiche Ergebnisse. So führten beispielsweise hohe gesetzliche Mindestlöhne, eine strikte Arbeitszeitregulierung, restriktive Einstellungs- und Kündigungsvorschriften, mächtige Gewerkschaften sowie Arbeitsbeziehungen, die durch Konfrontation statt durch Kooperation gekennzeichnet sind, tendenziell – insbesondere bei den Problemgruppen – zu höherer Arbeitslosigkeit und geringerer Erwerbstägenquote. Dabei seien die Arbeitsmarkteffekte, die von restriktiven Einstellungs- und Kündigungsvorschriften sowie von mächtigen Gewerkschaften ausgingen, besonders schädlich.

In seinem Kommentar sieht *Herbert Brücker* (Berlin) in Feldmanns Beitrag eine wichtige Erweiterung und Ergänzung des bestehenden Forschungsstandes, empfiehlt aber, bei der Interpretation der Schätzergebnisse etwas mehr Vorsicht walten zu lassen, und zwar aus folgenden Gründen: So werde die Aussagefähigkeit des Beitrages dadurch geschwächt, dass darauf verzichtet wurde, die einzelnen Untersuchungshypothesen theoretisch zu begründen. Weiterhin würden wichtige Arbeitsmarktinstitutionen – wie insbesondere die Verfahren der Lohnfindung, die Höhe und Dauer von Lohnersatzleistungen und die Arbeitsmarktpolitik – nicht in die Analyse einbezogen, was zu einer verzerrten Schätzung der Parameter der verbleibenden Variablen führen könne. Darüber hinaus bestehe ein Endogenitätsproblem, wenn Arbeitsmarktinstitutionen von den Befragten umso kritischer beurteilt werden, je schlechter die Arbeitsmarktlage ist. Bei der Schätzmethode sieht Brücker in der Vernachlässigung länderspezifischer Effekte sowie in der Gefahr einer Überschätzung der Signifikanz ein Problem. Schließlich sei bei der Interpre-

tation der Untersuchungsergebnisse eine noch größere Vorsicht geboten, als Feldmann selbst einräume. Präzisere Informationen über den Einfluss spezifischer Arbeitsmarktinstitutionen auf die Arbeitsmarktlage seien zu erwarten, wenn zusätzliche relevante Variablen einbezogen und die subjektiven durch die verfügbaren objektiven Daten ergänzt würden.

In dem Beitrag „Warum ist Argentinien kein reiches Land?“ geht *Stephan Panther* (Flensburg) der Frage nach, wie es sich erklären lässt, dass Argentinien nach einem „kometenhaften“ wirtschaftlichen Aufstieg in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts am Vorabend des Ersten Weltkrieges zu den reichsten Volkswirtschaften der Welt gehörte und seitdem scheinbar unaufhaltsam hinter die USA und Westeuropa zurückfällt. Ein erster möglicher Ursachenkomplex, der heute insbesondere durch Globalisierungskritiker erneut aufgegriffen wird, bezieht sich auf die Risiken der internationalen Arbeitsteilung. Als rohstoffreiches und an Arbeitskräften und Kapital armes Land spezialisierte sich Argentinien, wie auch die anderen „Siedlerökonomien“ des 19. Jahrhunderts (Australien, Neuseeland und Kanada) auf den Export von Rohstoffen, verbunden mit Masseneinwanderungen und einem umfangreichen Kapitalimport. Die Spezialisierung auf Rohstoffexporte habe sich in der Anfangsphase, unter den Bedingungen einer stabil wachsenden Weltwirtschaft, als vorteilhaft erwiesen, sich aber seit dem Ersten Weltkrieg, unter den Bedingungen zahlreicher exogener Schocks und zunehmender Instabilität der Weltwirtschaft, zum Nachteil gewendet. Zwar wird diese Argumentation durch die Tatsache gestützt, dass alle Siedlerökonomien im Zeitraum 1870 – 1913 gegenüber den USA und Westeuropa gewannen und im Zeitraum 1913 – 2001 entsprechend verloren. Gleichzeitig machen die verfügbaren Daten aber auch deutlich, dass systematische Unterschiede zwischen der Entwicklung Argentiniens und derjenigen der anderen Siedlerökonomien bestehen. Dennoch sieht Panther in den Risiken der internationalen Arbeitsteilung im Zeitraum 1913 – 1929 eine „sehr plausible“ Erklärung für den Niedergang Argentiniens. Die importsubstituierende Industrialisierungsstrategie, derer sich Argentinien unter Perón in den Jahren 1943 – 1976 bediente, mag, so Panther, zu Argentiniens Niedergang beigetragen haben, kann aber, wie ein Vergleich mit anderen lateinamerikanischen Volkswirtschaften zeigt, nicht entscheidend gewesen sein. Für den Zeitraum 1973 – 1989 gebe es empirische Evidenz dafür, dass die hohen Inflationsraten den starken Wachstumseinbruch in dieser Zeit verursacht haben. Ausgehend von diesen Erkenntnissen sucht Panther nach institutionellen Erklärungen dafür, dass sich über längere Zeiträume wachstums-hemmende Politiken behaupten konnten. Er sieht in der 60 Jahre lang bestehenden politischen Instabilität des Landes in Verbindung mit wenig leistungsfähigen politischen Institutionen eine Erklärung für den „Argentinien-Faktor“. Abschließend widmet sich Panther der Frage, ob es für die politische Instabilität und für die problematischen politischen Institutionen tieferliegende Ursachen gibt. Er vermutet, dass hier die im Vergleich zu anderen Siedlerökonomien ungleichmäßige Vermögensverteilung sowie Unterschiede in der politischen Kultur eine Rolle gespielt haben könnten, die darauf zurückzuführen seien, dass Argentinien als einzige Sied-

lerökonomie nicht eine ehemals britische Kolonie und darüber hinaus vorwiegend katholisch ist.

In seinem Kommentar konzentriert sich *Jens Hölscher* (Brighton) insbesondere auf die ökonomischen Faktoren, die Panther zur Erklärung des relativen Niedergangs Argentiniens anführt. Er macht in diesem Zusammenhang auf die zentrale Rolle der Geld- und Währungspolitik aufmerksam, die nicht nur für die makro-ökonomischen Instabilitäten seit den siebziger Jahren verantwortlich sei, sondern auch für die Überbewertung der Währung, welche zu dem Scheitern der Importsubstitutionspolitik beigetragen habe.

Literaturverzeichnis

- Aoki, M.* (2001): Toward a Comparative Institutional Analysis, Cambridge / Mass.
- Berkowitz, D. / Pistor, K. / Richard, J.-F.* (2003): Economic Development, Legality, and the Transplant Effect, in: European Economic Review, Vol. 47, S. 165 – 195.
- Cooter, R. / Schäfer, H.-B.* (2004): Law and Economics for Developing Countries, What Makes the Difference?, Paper presented at the International Workshop on Law and Economic Development of the Institute of Law and Economics at the University of Hamburg, 16. / 17. January.
- Djankov, S. / Glaeser, E. / LaPorta, R. / Lopez-de-Silanes, F. / Shleifer, A.* (2003): The New Comparative Economics, in: Journal of Comparative Economics, Vol. 31, S. 595 – 619.
- Murrel, P. (ed.)* (2001): Assessing the Value of Law in Transition Economies, Ann Arbor.
- North, D. C.* (1990): Institutions, Institutional Change, and Economic Performance, Cambridge.
- North, D. C. / Thomas, R. P.* (1973): The Rise of the Western World. A New Economic History, Cambridge.
- Roland, G.* (2000): Transition and Economics: Politics, Markets, and Firms, Cambridge / Mass.
- Sinn, H.-W.* (2003): Ist Deutschland noch zu retten?, München.

Stabilität und Wandel konkurrierender Systeme der Sozialen Sicherung

Zur Entropie sozialer Sicherungssysteme

Von *Hermann Ribhegge*, Frankfurt (Oder)

A. Einleitung

Will man den Erfolg und das Versagen konkurrierender Systeme der Sozialen Sicherung bestimmen, so ist man in vielerlei Hinsicht mit einer Sisyphusaufgabe konfrontiert. Zum einen umfasst die Soziale Sicherung ganz unterschiedliche Zweige, von denen die Alters-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung und die Sozialhilfe mit ihren unterschiedlichen nationalen Ausrichtungen die tragenden Säulen bilden. Aber das Geflecht der Sozialen Sicherung ist viel breiter gespannt. Man denke nur an Bereiche wie die Mitbestimmung, sozial motivierte Realtransfers wie Betreuungseinrichtungen für Kinder, sozialer Wohnungsbau, Bildungseinrichtungen, die alle mehr oder weniger kostenlos in Anspruch genommen werden können, sowie an sozial motivierte Geldtransfers, wie Wohngeld und BAföG. Damit wird deutlich, dass der Bereich der Sozialen Sicherung nur schwer definierbar und von daher seine normative Beurteilung immens schwierig ist.

Auch wenn wir anstelle einer Definition über die Instrumente von der klassischen Zielsetzung her die Soziale Sicherung als den Bereich der Wirtschaftspolitik abgrenzen, der den Zielen der sozialen Sicherheit und der Gerechtigkeit dient, hilft uns dies für eine operationale Definition wenig weiter, da von jeder Politikmaßnahme distributive Effekte ausgehen und wir so insbesondere die Steuer- und Sozialpolitik niemals voneinander abgrenzen können. Um eine sinnvolle Abgrenzung hier vorzunehmen, wollen wir deshalb pragmatisch die Soziale Sicherung auf die Kernbereiche: Absicherung der Risiken Alter, Krankheit (Pflege), Arbeitslosigkeit sowie der Armut beschränken.

Die Soziale Sicherung kann institutionell recht unterschiedlich realisiert werden. Zu denken ist hier an steuerfinanzierte Sicherungssysteme wie das Gesundheitssystem in Großbritannien (NHS) mit staatlicher Leistungserstellung, ein rein staatliches Versicherungssystem, das mehr oder weniger auf dem Äquivalenzprinzip sowie dem des sozialen Ausgleichs aufbaut, wie das der Bundesrepublik, und ein weitgehend privates Versicherungssystem, wie wir es im Gesundheitswesen der USA vorfinden, das durch die staatlichen Einrichtungen medicare und medi-

aid ergänzt wird. Da jedem der vier erwähnten Risiken theoretisch drei institutionelle Arrangements zugeordnet werden können, erhalten wir schon bei dieser extrem groben Einteilung zwölf alternative Sicherungssysteme, die zu beurteilen wären.

Von dieser Klassifikation ausgehend wären dann die sozialen Sicherungssysteme der einzelnen Länder zu systematisieren. Diese Zuordnung wäre durchaus zu bewerkstelligen, wenn wir feststellen würden, dass in den sozialen Sicherungssystemen gewisse Tendenzen zu stabilen institutionellen Arrangements existieren. Ob diese tatsächlich existieren, werden wir im Teil C und D der Arbeit untersuchen. Im Teil C werden wir deterministische Ansätze, nämlich die Expansionsthese der Neuen Politischen Ökonomie (NPÖ), Überlegungen von Hayeks sowie die in der Finanzwissenschaft stark vertretene Hypothese des „race to the bottom“ darstellen und kritisch bewerten. Im Teil D werden wir aufbauend auf einigen neueren Arbeiten zum Wohlfahrtsstaat eine alternative Sicht der Entwicklung sozialer Sicherungssysteme aufzeigen. Wir werden verschiedene Argumente für die These aufzeigen, nach denen soziale Sicherungssysteme in ihrer Entwicklung von stochastischer Natur sind. Während bei den deterministischen Ansätzen eine Entwicklung hin zu einem eindeutigen Gleichgewicht unterstellt wird, das mehr oder weniger universellen Charakter hat, bedingt der stochastische Ansatz eine Entropie sozialer Sicherungssysteme in Form multipler Gleichgewichte, die aufgrund der länderspezifischen Bedingungen recht unterschiedlich ausfallen und einer einfachen Systematisierung der vergleichenden Sozialforschung, wie sie Esping-Andersen mit seinem Konzept des liberalen konservativen und sozialdemokratischen Wohlfahrtstaates bietet, nur schwer zugänglich sind.¹

Danach soll im Teil E am Beispiel der Alterssicherung verdeutlicht werden, dass die Entropie sozialer Sicherungssysteme nicht zu einem Kontinuum möglicher stabiler Gleichgewichte führt, sondern dass sich nur einige stabile Lösungen herauskristallisieren.²

In dieser Arbeit stehen der Wandel und die Stabilität sozialer Sicherungssysteme im Vordergrund der Analyse. Sie hängen entscheidend von der Reformfähigkeit sozialer Sicherungssysteme ab. So wie die statische Beurteilung eines Sicherungssystems, bedarf auch die des Wandels eines Systems entsprechender Beurteilungskriterien. Dass die Beurteilung sozialer Sicherungssysteme, die sowohl einem endogen als auch exogen bedingten Wandel unterworfen sind, mit erheblichen normativen und erkenntnistheoretischen Problemen behaftet ist, soll im Teil B des Beitrags erläutert werden. Dabei werden wir aufzeigen, dass wir mit dem kryptonormativen Begriff der Reform bzw. der Reformfähigkeit eines Sozialsystems sehr schnell auf methodologische Schranken stoßen.

¹ Eine prägnante Darstellung seiner Überlegungen findet man z. B. in Esping-Andersen (1998).

² Einen ähnlichen Ansatz findet man bei Borchert (1998).

Um diesen methodologischen Schwierigkeiten zu entgehen, werden wir uns im Folgenden auf eine der normativen Bewertung vorgelagerte Fragestellung beschränken, indem wir nur den Wandel und die Stabilität sozialer Sicherungssysteme untersuchen. Während sich in der vergleichenden Sozialforschung der Wandel sozialer Systeme oft auf die makroökonomische Analyse von Sozialquoten beschränkt, wird hier ein komplexerer mikroökonomischer Ansatz gewählt, bei dem wir primär auf die institutionelle Ausgestaltung der Sozialen Sicherung eingehen.³

Im abschließenden Teil F sollen einige wirtschaftspolitische Konsequenzen für die aktuelle Reformdiskussion gezogen werden.

B. Erfolg und Versagen von Sozialreformen

Der Begriff der Reform ist ein Paradebeispiel für Kryptonormativität im Sinne *Myrdals*. Reformen können gelingen oder scheitern. Aber Reformen sind im Prinzip immer zu begrüßen, beinhalten sie doch die Chance zum Besseren.⁴ Von daher ist es verwunderlich, dass im politischen Prozess so heftig über den Sinn und Unsinn von Reformen gestritten wird, wie dies die aktuelle Diskussion in der Bundesrepublik zeigt. Geht es dabei nur um Partikularinteressen auf Kosten des Gemeinwohls, was immer das auch ist, oder gibt es gute Gründe dafür, dass so heftig um die Bewertung von Reformen gestritten wird? Im Folgenden soll aufgezeigt werden, dass sowohl aus normativer als auch erkenntnistheoretischer Sicht die kontroverse Beurteilung von sogenannten Reformen durchaus einen rationalen Kern besitzt.

Ausgehend von der paretianischen Wohlfahrtsökonomik können wir Reformen als Pareto-superiore institutionelle Arrangements definieren. Für diese Definition spricht neben ihrer utilitaristisch-individualistischen Ausrichtung, dass solche Reformen sich eigentlich ihrer Realisierung sicher sein müssten. Wer will sich gegen eine Reform verwenden, wenn er sich durch sie nicht schlechter stellt? Wir wissen aber, dass Pareto-superiorität bei strategischem Verhalten kein Nash-Gleichgewicht implizieren muss, so dass auch solche Reformen blockiert werden können. Die Identifizierung von Reformen mit Pareto-superioren Lösungen ist auch deshalb

³ Ein Systemvergleich allein anhand der Sozialquoten ist deshalb so attraktiv und wird entsprechend häufig verwendet, weil die notwendigen Daten leicht zu beschaffen und zu vergleichen sind und weil kein Normierungsproblem für sie existiert. Der Vergleich anhand von Sozialquoten ist aber u. a. deshalb unzureichend, weil dabei gesellschaftliche Kosten wie die finanzielle Belastung von Unternehmen in Form von Regulierungsvorschriften (Kündigungs- schutz usw.) sowie die Frage der effizienten Gestaltung von individuellen Anreizen vernachlässigt werden.

⁴ Das Gleiche gilt für die Überlegungen von *Obinger/Wagschal* (2000, S. 8 f.) zu den Nachzüglern bei den Wohlfahrtsstaaten, die die Meinung vertreten, sie könnten Nachzügler ohne normative Kriterien allein anhand objektiver Daten bestimmen.

unbefriedigend, da sie keine vollständige Ordnung beinhaltet und sehr Status quo orientiert ist.⁵

Aus dieser Sicht wäre auch das Kriterium der Pareto-optimalität ebenfalls wenig hilfreich. Durch dieses Kriterium können wir alle gesellschaftlichen Handlungsalternativen in die komplementären Teilmengen der Reformen und der inferioren Zustände aufteilen. Aber wir haben, wenn wir den engen neoklassischen Modellrahmen der vollständigen Konkurrenz sprengen, erhebliche Probleme, Pareto-optimale Lösungen zu identifizieren und insbesondere zu realisieren.⁶ Da Reformen oft zu einer Gefangenendilemma-Situation führen, werden Pareto-optimale Arrangements blockiert. Jeder ist im Prinzip für gesellschaftliche Verbesserungen, aber niemand will dazu seinen Beitrag leisten.

Eine gerade für die Beurteilung von Reformen zentrale Schwäche wohlfahrts-theoretisch orientierter Definitionsversuche liegt darin, dass sie alle der komparativen Statik verhaftet sind und sich auf den Vergleich von jeweils zwei Alternativen – des Status quo und der betrachteten Änderung – beschränken. Die für Reformen zentralen Kategorien Zeit und Dynamik von Prozessen spielen dabei nur eine Nebenrolle.

Berücksichtigen wir den Faktor Zeit, dann dürfen wir nicht im Sinne der komparativen Statik allein zwei Alternativen als institutionelle Gleichgewichte vergleichen, sondern müssen explizit den Übergang von einem zum anderen Arrangement berücksichtigen. Diese Überlegung ist z. B. zentraler Gegenstand der Transformationsforschung. Dass dies kein triviales Problem für den Wandel sozialer Sicherungssysteme darstellt, soll hier am Beispiel der Alterssicherung kurz skizziert und später im Teil E ausführlich dargestellt werden. Unterstellen wir dynamische Effizienz einer Wirtschaft und gehen wir davon aus, dass die Aaron-Bedingung nicht erfüllt ist, so sollte eine Soziale Sicherung auf dem Kapitaldeckungsverfahren aufbauen.⁷ Aus diesem Sachverhalt ist aber nicht der populäre Schluss zu ziehen, dass ein Wechsel vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren zu einer Pareto-Ver-

⁵ Die Verwendung des Kaldor-Hicks-Kriteriums zur Definition von Reformen ist ebenfalls wenig hilfreich. Zum einen erfüllt es nicht immer den Doppeltest von *Scitovsky*, so dass zirkuläre Reformbewertungen auftreten können. Zum anderen bedeutet die fiktive Kompensation, dass Verteilungssaspekte bei der Beurteilung von Reformen irrelevant sind, was gerade für Sozialsysteme, die einen sozialen Ausgleich bedingen sollen, wenig akzeptabel ist. Mit Recht weist *Nutzinger* in seinem Kommentar darauf hin, dass das Konzept der theoretisch möglichen Kompensation sehr künstlich ist, da im politischen Prozess Kompensationen notwendig sind, um Blockaden zu überwinden und eine politische Umsetzung von Reformen zu ermöglichen.

⁶ Wie *Puterman/Roemer/Silvestre* (1998) an einer Vielzahl für die Sozialpolitik relevanten Beispielen zeigen, sind in einer realen Welt mit Marktversagen viele institutionelle Arrangements effizient, die in der neoklassischen Welt als Prototypen von Ineffizienzen gebrandmarkt werden.

⁷ Die Aaron-Bedingung verlangt, dass die Wachstumsrate des Sozialprodukts größer als die Rendite der langfristigen Kapitalanlagen ist. Ist diese Bedingung erfüllt, so ist das Umlageverfahren bei unendlichem Zeithorizont paretosuperior zum Kapitaldeckungsverfahren.

besserung führt. Wie wir später erläutern werden, kompensieren immer die Transformationskosten die Effizienzgewinne des Wechsels unabhängig von der Höhe des Zinssatzes, sofern die Verpflichtungen aus dem alten Umlageverfahren erfüllt werden.

Der Zeitaspekt generiert nicht nur Transformationskosten, sondern er lässt es zu, dass sich zumindest in der langen Frist der Sozialen Sicherung die Präferenzen ändern.⁸ Verändern sich die Präferenzen⁹ und hängen diese als endogene Größen von der Vergangenheit ab, sind also pfadabhängig, dann führt dies zu immensen Schwierigkeiten bei der normativen Bewertung von alternativen Entwicklungspfaden sozialer Sicherungssysteme. Wir können z. B. nicht sagen, ob ein Gesellschaftssystem mit geringem Pro-Kopf-Einkommen und niedrigem Anspruchsniveau seiner Einwohner dem mit hohem Pro-Kopf-Einkommen und hohem Anspruchsniveau vorzuziehen ist, wie dies z. B. von Weizsäcker (2002) unterstellt.¹⁰ Wie diffizil diese Problematik ist, wird in seinem Beitrag deutlich, bei dem er versucht, mit seinem Konzept eines Fortschrittspfades einen Lösungsweg zu konzipieren.¹¹

Selbst wenn man in Beckerscher Tradition von relativ konstanten Präferenzen ausgeht, ist damit das Problem der Instabilität der gesellschaftlichen Wohlfahrtsfunktion nicht gelöst. Wir gehen von einer Wohlfahrtsfunktion $W = \sum_{i=1}^n \alpha_i U_i$ aus.

Wie Negishi (1960) gezeigt hat, können wir jedes Pareto-optimale Konkurrenzgleichgewicht als Ergebnis der Optimierung unserer Zielfunktion W interpretieren, indem wir in Abhängigkeit vom jeweilig vorliegenden Gleichgewicht den Vektor $(\alpha_1, \dots, \alpha_n)$ determinieren. Jedem Gleichgewicht kann so ein entsprechender Vektor zugeordnet werden. Ändert sich durch eine Reform das Gleichgewicht, so ändern sich auch die Gewichte in der gesellschaftlichen Wohlfahrtsfunktion, so dass aufgrund der Veränderung der Gewichtung in der gesellschaftlichen Wohlfahrtsfunktion nicht mehr die Konstanz derselben gewährleistet ist und sich für die Bewertung analog zum Doppeltest von Scitovsky ein Auswahlproblem stellt.¹²

Wesentlich schwieriger wird die gesellschaftliche Bewertung sozialer Sicherungssysteme, wenn wir das enge Korsett der utilitaristisch-individualistischen

⁸ Der Keynesche Hinweis, dass „in the long run we are all dead“ die Annahme konstanter Präferenzen rechtfertigt, wirkt zumindest bei Fragen der Alterssicherung ein wenig makabrer.

⁹ Zum Aspekt endogener Präferenzen siehe z. B. den Übersichtsartikel von Tietzel (1988).

¹⁰ So ist die Akzeptanz des NHS in Großbritannien trotz starker Rationierung sehr hoch, so dass Großbritannien unter dem Aspekt der Zufriedenheit mit dem eigenen Gesundheitssystem im internationalen Ranking wesentlich besser als solche Länder abschneidet, in denen keine Rationierung vorliegt und deren Gesundheitsausgaben wesentlich höher sind.

¹¹ Der Beitrag von von Weizsäcker überzeugt u. a. schon deshalb nicht, da sein Fortschrittsaxiom viel zu restriktiv definiert ist und auch keine vollständige Ordnung impliziert.

¹² Diese Überlegung wird z. B. in der NPO dadurch berücksichtigt, dass man reformbedingte Änderungen der Position des Medianwählers berücksichtigt, wenn es um die Nachhaltigkeit von Reformen geht.

Ausrichtung aufgeben und weitere gesellschaftliche Ziele einführen, die nicht auf die Aggregation individueller Präferenzen zurückzuführen sind. Bedeutsam ist dabei der zentrale Stellenwert, der dem Ziel der Gerechtigkeit in der Sozialen Sicherung zukommt. Ist das Gerechtigkeitsziel in einer Gesellschaft Ergebnis der altruistischen Einstellung seiner Bürger, so ergibt sich daraus kein gravierendes Problem für einen utilitaristisch-individualistischen Ansatz, wie dies die Theorie der Pareto-optimalen Redistribution aufzeigt.¹³

Kennzeichnend für das System der sozialen Marktwirtschaft, aber auch für die vielen anderen Systeme, ist die institutionelle Absicherung des sozialen Ausgleichs, unabhängig davon, ob dieser den vorliegenden Präferenzen seiner Bürger entspricht. Diese Absicherung wird z. B. dadurch zu realisieren versucht, dass das Ziel in der Verfassung verankert wird. Akzeptiert man, dass dem Ziel der Gerechtigkeit neben dem der ökonomischen Effizienz ein eigenständiger gesellschaftlicher Stellenwert zukommt, dann kann bei dieser multiplen Zielsetzung nach dem Theorem von *Kaplow/Shavell* (2001) in einem sozialen System, bei dem eine erweiterte gesellschaftliche Wohlfahrtsfunktion $W = (U_1, U_2, \dots, U_n, G)$ vorliegt, wobei G das Ziel der Gerechtigkeit widerspiegelt, ein gemäß W gesellschaftliches Optimum nicht Pareto-optimal im Sinne der Wohlfahrtsökonomik sein.¹⁴

Aus diesem Theorem von *Kaplow* und *Shavell* lassen sich zwei fundamentale Konsequenzen für die Beurteilung von sozialen Sicherungssystemen und für die Politikberatung ableiten. Zum einen können wir nicht mehr die so bequeme Arbeitsteilung bei der Politikberatung in Form der Separierung von Allokation und Distribution aufrechterhalten, nach der der Ökonom die Pareto-optimalen Sozialen Sicherungssysteme konzipiert und dann der Politiker unter diesen nach Gerechtigkeitsüberlegungen die beste Alternative auswählt. Zum anderen wird die Bestimmung einer gesellschaftlich optimalen Sozialen Sicherung immens schwierig, da jedes optimale Sozialsystem eine second best Lösung im Sinne der Wohlfahrtsökonomik darstellt und die Realisierung der Marginalbedingungen nicht sinnvoll ist. Wir wissen aus der Theorie des second best welche immensen Informationsprobleme sich bei der Bestimmung des gesellschaftlich optimalen Sozialsystems ergeben.¹⁵

Insbesondere sollten diese Überlegungen uns als Ökonomen veranlassen, bei der Beurteilung von Reformen zurückhaltend zu sein und der Bevölkerung nicht zu suggerieren, dass es objektive Beurteilungskriterien für die Identifikation von Reformen gibt, die deshalb unbedingt akzeptiert werden müssen. Die Bewertung

¹³ Siehe dazu z. B. den grundlegenden Beitrag von *Hochman/Rogers* (1969).

¹⁴ Eine entsprechende Erweiterung um das Gut Gerechtigkeit schlägt auch *Zerbe* (2001, 18 f.) zur Rehabilitierung des Kaldor-Hicks-Kriteriums vor, der die Gerechtigkeit als ein weiteres Gut ansieht, das in die individuelle Bewertung gesellschaftlicher Alternativen mit einfließt.

¹⁵ Siehe dazu ausführlich die Diskussion um ein steuer- bzw. beitragsfinanziertes System der Sozialen Sicherung bei *Ribhegge* (2002).

von Reformen kann sich in einer Demokratie nur im politischen Prozess selbst legitimieren, wobei den Ökonomen eine wichtige Informations- und Beratungs-, aber keine Entscheidungsfunktion zukommt.

C. Deterministische Erklärungen der Konvergenz Sozialer Sicherung

Die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates ist in den letzten Jahren nicht nur ein von Ökonomen heiß diskutiertes Thema gewesen, sondern hat im Rahmen der Globalisierungsdebatte mit dem vermeintlichen Ende des Wohlfahrtsstaates an allgemeiner Aktualität gewonnen. Wir wollen uns in diesem Teil kritisch mit Ansätzen auseinandersetzen, die eine Notwendigkeit und Unvermeidbarkeit der Entwicklung von Sozialsystemen begründen und aufzeigen, dass diese determinierenden Ansätze zu diametral unterschiedlichen Ergebnissen führen und nur unzureichend theoretisch fundiert sind. Den Prototyp für diese Richtung von Denkansätzen bildet das Wagnersche Gesetz, das eine zwingende Notwendigkeit zunehmender Staatstätigkeit voraussagt.¹⁶

Während in der NPÖ versucht wird, eine Expansion des Sozialstaates aufzuzeigen, die in einer Demokratie zwangsläufig sei, finden wir bei *von Hayek* die Argumentation, die gerade in der Globalisierungsdebatte prägend ist, dass der Wettbewerb der Sozialsysteme zur Durchsetzung effizienter Systeme führt. Hingegen vertritt *Sinn* (1990) u. a. die gegenteilige Auffassung, dass der Wettbewerb einen race to the bottom induziert, der zu Wohlfahrtsverlusten führt. Alle drei Ansätze sollen kurz erläutert und relativiert werden, sodann soll im vierten Teil ein alternativer Ansatz skizziert werden.

I. Die Expansionsthese der NPÖ

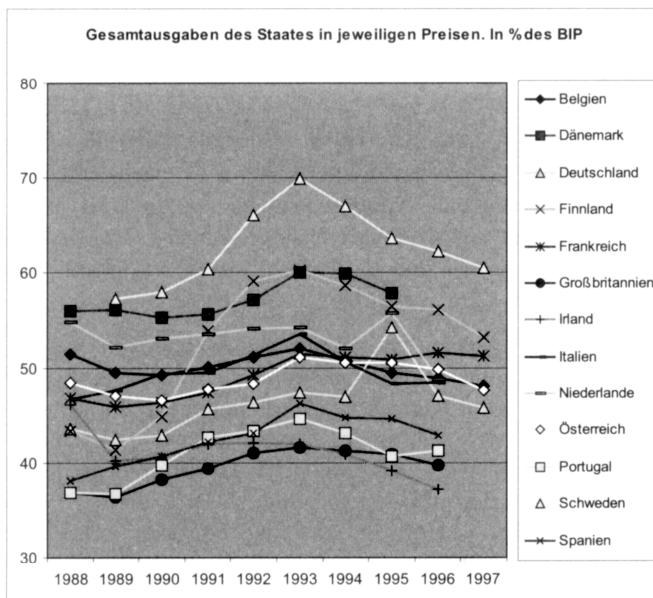
In allen drei hier zu behandelnden Ansätzen steht der für die Soziale Sicherung zentrale Aspekt der gerechten Verteilung im Vordergrund. Einen grundlegenden Erklärungsansatz der NPÖ bildet das Medianwählermodell von *Downs*. Danach führt die Konkurrenz der Parteien dazu, Programme anzubieten, die sich ausschließlich an den Präferenzen des Medianwählers orientieren, was im Allgemeinen zu ineffizienten Lösungen führt. Da der Medianwähler in der mittleren oder unteren Einkommensklasse angesiedelt ist, impliziert das Modell erhebliche Umverteilungstendenzen und eine starke soziale Absicherung im politischen Prozess.

¹⁶ Zur Relativierung dieses Ansatzes siehe *Timm* (1961), der aufzeigt, dass es nur aufgrund gewisser time-lags zu einer temporären Zunahme kam, so dass keineswegs von einer Gesetzmäßigkeit gesprochen werden kann.

Das Medianwählermodell ist in seiner Erklärungskraft für die Entwicklung Sozialer Sicherung nur sehr beschränkt tauglich, baut es doch auf immens restriktiven Prämissen auf, die gerade im Kontext der Sozialen Sicherung wenig überzeugend sind. Es unterstellt u. a. die Einhaltung von Wahlversprechen, wovon alle Erwerbstätigen bei der Altersicherung träumen, und vollständige Information der Wähler, die gerade im Bereich der Sozialen Sicherung systematisch mit der Verschleierung der wahren Kosten konfrontiert werden. Es geht von einer eindimensionalen Zuordnung der Wähler aus, die gerade bei Fragen der Sozialen Sicherung mehrdimensionale Zielvorstellungen haben und besonders auf die Verteilungswirkungen von Maßnahmen achten. Des Weiteren unterstellt es eine Gleichheit der Wähler, obwohl sich meist – wie die aktuelle Gesundheitsreform aufzeigt – Produzenteninteressen aufgrund besserer Organisationsfähigkeit und Marktmacht durchsetzen. Diese Kritikpunkte lassen sich durchaus in den Erklärungsansatz der NPÖ integrieren, führen aber zu einer erheblichen Relativierung der Expansionsthese.¹⁷ Z. B. macht die sich aus der Mehrdimensionalität der Zielsetzung der Wähler ergebende Zirkularität deutlich, dass mit diesem Ansatz keine Konvergenz der Sozialen Sicherung abgeleitet werden kann, da aufgrund der Mehrdimensionalität politische Entscheidungsprozesse extrem instabil werden und Reformen leicht revidiert werden können, so dass sich kein klarer Trend ergeben muss, wie dies in Abbildung 1 deutlich wird.

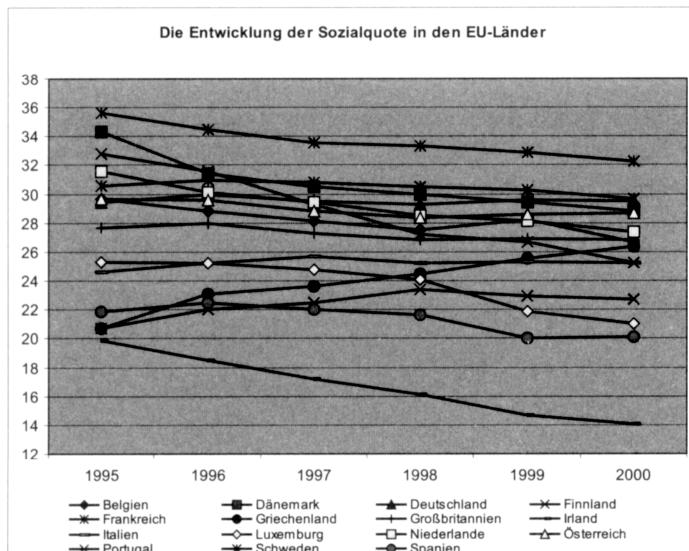
Wenn wir uns die Entwicklung der Sozialquote in den Industriestaaten anschauen, so stellen wir fest, dass die Zwangsläufigkeit des Wachstums des Sozialstaates nicht empirisch zu belegen ist (siehe Abbildung 2) und, wie *Peltzman* (1980) aufzeigt, andere Faktoren als die von der NPÖ betonten die Entwicklung sozialpolitischer Aktivitäten wesentlich besser erklären.

¹⁷ Siehe zum Aspekt der Entwicklung der Sozialen Sicherung z. B. *Bernholz/Breyer* (1994, S. 211 ff.). Eine kritische Analyse der Begründung der Expansionsthese der NPÖ findet man bei *Musgrave* (1983), der die relative Beliebigkeit in der Argumentation der NPÖ aufzeigt. Einen guten Überblick über die Ansätze der NPÖ zur Sozialen Sicherung geben *Galasso/Profeta* (2002). Sie betonen besonders die Reformunfähigkeit von Demokratien, womit sie die Ineffizienzthese bestätigen.



Quelle: Eurostat Jahrbuch, Europa im Blick der Statistik, 2000.

Abbildung 1



Quelle: Eurostat.

Abbildung 2

II. Der effiziente Wettbewerb der Sozialsysteme bei von Hayek

In seinen Vorbemerkungen zur Neuausgabe seines Werkes „Der Weg zur Knechtschaft“ bemerkt *von Hayek* (1976, S. 12) relativ vorsichtig, dass die Verfolgung des Ziels der sozialen Gerechtigkeit früher oder später zu einer Zentralverwaltungswirtschaft führen könne. Wesentlich pointierter vertritt er (1971, S. 323 ff.) die These der Ineffizienz des Wohlfahrtsstaates und seiner Zwangsläufigkeit einer expansiven Entwicklung. *von Hayek* (1971, S. 369) spricht von einer „Selbst-Beschleunigung“ und bestätigt damit die Aussage der NPÖ.

Aus dieser Sicht ist es ein wenig überraschend, wenn *von Hayek* (1969) mit seinem evolutorischen Konzept des institutionellen Wandels einen Gegenentwurf konzipiert, der zu diametral anderen Ergebnissen führt. Nach seiner Auffassung führt der Wettbewerb der Sozialsysteme zur Durchsetzung effizienter Sozialsysteme. Nach *von Hayek* (1969, S. 82) kann der Fortschritt „seiner Natur nach nicht geplant werden“. Von daher müssten eigentlich alle Sozialreformen per se scheitern, da sie alle im Sinne *von Hayeks* konstruktivistisch sind. Da aber der Wettbewerb – zumindest für Anhänger des methodologischen Individualismus – keine Handlungseinheit sein kann, muss man sich fragen, wie sich eigentlich der Interaktionsprozess im evolutorischen Konzept vollzieht. Insbesondere fehlt bei *von Hayek* der modelltheoretische Nachweis, dass der Wettbewerb der Sozialsysteme hin zu einer effizienten Lösung konvergiert. Hier fehlt eine stringente formale Analyse. Vielmehr findet man bei *von Hayek* oft nur reine Plausibilitätsüberlegungen.¹⁸

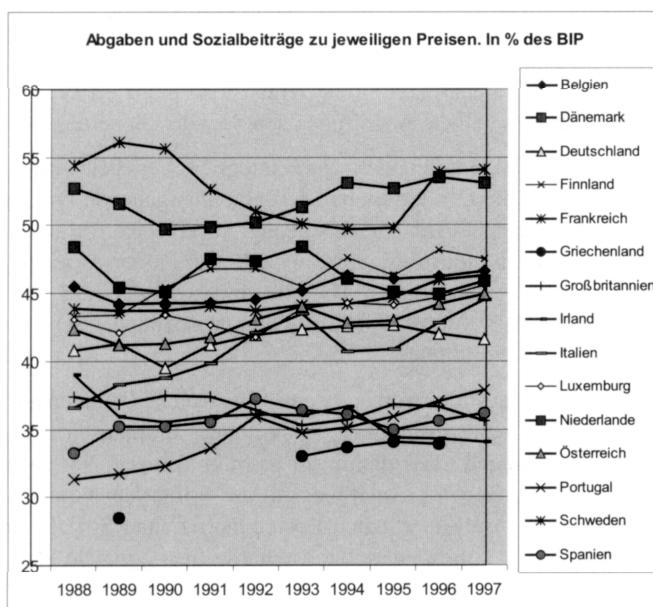
Da von Hayek keine expliziten Bewertungskriterien zur Beurteilung von Sozialsystemen anbietet, beruht sein „evolutorischer Optimismus“ (*Vanberg* 1981, S. 24) eher auf einem naturalistischen Fehlschluss, nach dem etwas für gut zu halten ist, weil es sich durchgesetzt hat. Schauen wir uns die vielen empirischen Arbeiten zur Effizienz sozialer Systeme an, so stellen wir fest, dass ein evolutorischer Optimismus trotz des durchaus gegebenen Wettbewerbs der Sozialsysteme nicht gerechtfertigt ist. Gerade im Gesundheitswesen existiert eine Vielzahl von Arbeiten, die eklatante Ineffizienzen aufzeigen.¹⁹ Darauf zu antworten, der Wettbewerb der Sozialsysteme sei noch zu schwach und er müsse nur ausreichend weiter verschärft werden, ist gerade unter dem Gesichtspunkt des durch die Globalisierung intensivierten Wettbewerbs wenig überzeugend.

¹⁸ So weist *Vanberg* in seinem Kommentar darauf hin, das Wettbewerb nur dann funktioniert und Effizienz garantiert, wenn adäquate Rahmenbedingungen gewährleistet sind. Diese fehlen aber auf der internationalen Ebene zwischen den Sozialstaaten.

¹⁹ Siehe dazu z. B. den Beitrag von *Gouyette/Pestieau* (1999).

III. Race to the bottom

Wenn man die Überlegungen von *Hayeks* theoretisch untermauern will, so ist es nahe liegend, auf die Arbeit von *Tiebout* zurückzugreifen. Das Modell des institutionellen Wettbewerbs von *Tiebout* beinhaltet aber immens restriktive Modellprämissen. U. a. dürfen keine fiskalischen Externalitäten vorliegen. Da es in der Sozialen Sicherung um einen sozialen Ausgleich geht, sind fiskalische Externalitäten unvermeidlich. Wie aber *Wildasin* (1991) und die darauf aufbauenden Arbeiten theoretisch fundiert aufzeigen, führen gerade diese Externalitäten im Wettbewerb der Sozialsysteme zu ineffizienten Lösungen. Auch wenn dieser Alternativansatz wesentlich überzeugender als die Überlegungen von *Hayeks* ist, so zeigt doch die Empirie, dass ein race to the bottom nicht festzustellen ist (siehe Abbildung 3)²⁰. Die geringe empirische Relevanz ist u. a. darauf zurückzuführen, dass z. B. *Sinn* u. a. von der kontrafaktischen Prämisse eines wohlmeinenden Diktators ausgehen, während von *Hayek* den Wettbewerb gerade als ein Mittel zur Domestizierung des Leviathans ansieht.



Quelle: Eurostat Jahrbuch, Europa im Blick der Statistik, 2000.

Abbildung 3

²⁰ Siehe z. B. die Untersuchung von *Parry* (2003), der aufzeigt, dass die Wohlfahrtsverluste des race to the bottom nicht gravierend sind.

IV. Relativierungen

Entscheidend für die stark voneinander abweichenden Implikationen der hier skizzierten Ansätze sind die Unterschiede in den Annahmen der Modellüberlegungen. Sowohl im Ansatz von *Hayeks* als auch dem von *Sinn* u. a. wird der Wettbewerb bzw. die Mobilität der Menschen exogen vorgegeben. Hingegen betrachtet die NPÖ – man denke nur an die Arbeiten zum Protektionismus – den Wettbewerb als eine endogene Größe. Werden einflussreiche Gruppen durch den Wettbewerb schlechter gestellt, so werden sie versuchen, diesen über den politischen Prozess zu unterbinden.

Von daher gefährdet auch der disziplinierende Prozess der Globalisierung nicht zwingend den Sozialstaat. Erstens führt die Globalisierung nach *Rodrik* (2000) zu einer zunehmenden Nachfrageelastizität auf den Güter- und Arbeitsmärkten, so dass sich Nachfrageschwankungen bei Mengenanpassung aufgrund unelastischer Preise und Löhne in einer stärkeren Volatilität der Beschäftigung niederschlagen, was zu einer erhöhten Nachfrage nach sozialer Absicherung führt.

Zweitens führen die positiven Wohlfahrtseffekte der Globalisierung gerade in den entwickelten Industrieländern zu einem höheren Sozialprodukt. Gehen wir davon aus, dass die Einkommenselastizität bezüglich des Gutes Sicherheit und vielleicht auch des Gutes Gerechtigkeit größer eins ist, so induziert auch der Globalisierungsprozess eine zusätzliche Nachfrage nach Sozialer Sicherung.

Drittens besagt das Standardmodell eines integrierten Arbeitsmarktes von *Layard* u. a. (1992), dass die mit der Globalisierung einhergehende Freizügigkeit auf dem Arbeitsmarkt Knappheitsrenten abbaut und so eine Konvergenz der Löhne induziert. Dies hat in den Industriestaaten, in denen der Faktor Arbeit relativ knapp ist, zur Folge, dass die Löhne sinken. Hier von sind besonders die gering Qualifizierten betroffen, so dass von diesen korrigierende sozialpolitische Maßnahmen gefordert werden.

Selbst wenn ein soziales Sicherungssystem – aus welche Gründen auch immer – die internationale Wettbewerbsfähigkeit eines Landes dramatisch einschränkt, so besagt dies nicht zwingend, dass damit ein Korrekturprozess hin zu mehr Wettbewerbsfähigkeit induziert wird. Auch hier gilt der Pramat der Politik, wobei aber die Globalisierung die gesellschaftlichen Kosten ineffizienter Sozialsysteme offenlegt. Wenn der Bürger – insbesondere der Medianwähler – soziale Standards nicht aufgeben will, so hat er dazu die Option dirigistischer Eingriffe in Form der Beschränkung der Freizügigkeit und des internationalen Handels. Dass solche wettbewerbsbeschränkende Gegenreaktionen durchaus realistisch sind und der Prozess der Globalisierung keine Einbahnstraße hin zu mehr Integration ist, zeigt z. B. *Williamson* (1988) für die Zeit vor dem ersten Weltkrieg auf.

Ziehen wir ein Fazit, so stellen wir fest, dass die Konvergenzansätze, die weltweit einheitliche Entwicklungsmuster gleichgewichtiger Extremlösungen zwischen effizienten Sozialsystemen, solchen mit zu hohem und zu niedrigem Niveau, mit

damit verbundenen Wohlfahrtsverlusten determinieren, alle mehr oder weniger unzureichend theoretisch fundiert, in sich widersprüchlich sind und letztlich der Empirie nicht standhalten können. Von daher soll im nächsten Teil ein alternativer Ansatz in GrundrisSEN skizziert werden, der der Vielfalt und Komplexität der real existierenden Sozialsysteme gerecht wird.

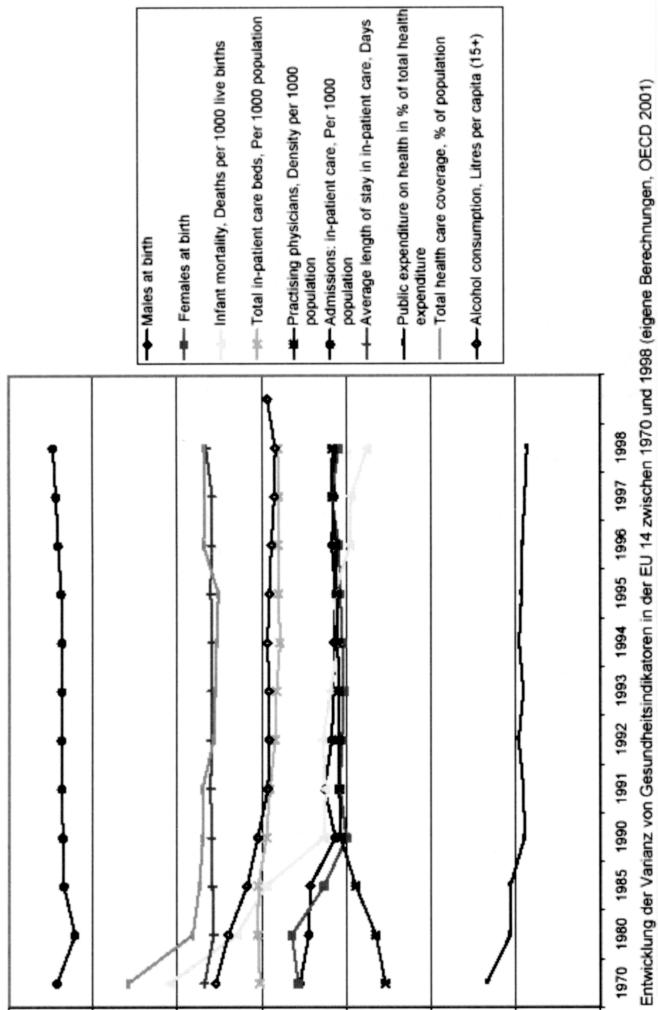
D. Zur Entropie sozialer Sicherungssysteme

Während wir im letzten Teil Ansätze aufgezeigt haben, die eine Konvergenz der Sozialsysteme implizieren, so dass wir weltweit eigentlich relativ homogene Strukturen vorfinden müssten, wollen wir hier einen Ansatz skizzieren, der dem Phänomen gerecht wird, dass wir weltweit ein breites Spektrum von Sozialsystemen haben. Dies gilt sowohl für die Institutionen, die eine reine Versicherungs- und monetäre Umverteilungsfunktion haben, wie die Alterssicherung, aber auch und insbesondere für Institutionen, die darüber hinaus Güter und Dienstleistungen erbringen, wie im Gesundheitswesen, das sich in einen Versicherungs- und einen Leistungserstellungsbereich gliedert. Dass im Gesundheitswesen keine allgemeine Konvergenz vorliegt, verdeutlichen die Indikatoren in Abbildung 4.

Die Kernthese dieses Teils besagt, dass Sozialsysteme der Entropie unterliegen. Darunter verstehen wir einen irreversiblen Prozess der Ausdifferenzierung der Sozialen Sicherung. Dieser Prozess der Entropie impliziert nach *Luhmann* (1983, S. 31), „dass sich Strukturänderungen aus einem unkoordinierten („zufälligen“) Zusammenspiel von Variationen, Selektionen und Restabilisierungen ergeben und dass die Ergebnisse weder planbar noch prognostizierbar sind.“ Mit dem Begriff der Entropie sozialer Systeme wollen wir eine gewisse Irreversibilität sozialer Prozesse sowie die damit einhergehende Zunahme an Komplexität in sozialen Systemen betonen. Entsprechend stellt die Entropie ein Maß für Irreversibilität sowie Unordnung oder Zufälligkeit in einem System dar. Dieser Prozess der Entropie lässt sich, wie dies z. B. *Hassler* u. a. (2003) zeigen, als ein Markov-Prozess modellieren, wie wir ihn im nächsten Teil am Beispiel der Alterssicherung erläutern und weiterführen wollen. Bei dieser Sicht geht man nicht von einer deterministischen Entwicklung der Sozialen Sicherung aus, es existieren vielmehr Übergangswahrscheinlichkeiten, die aber zeitabhängig sind und die von einer Vielzahl von exogenen und endogenen Faktoren beeinflusst werden, die wir in diesem Teil mehr allgemein skizzieren und im fünften Teil am Beispiel der Alterssicherung präzisieren wollen.

Von zentraler Bedeutung für die Entwicklung sind dabei wechselseitige Verstärkerprozesse, die bei exogenen Schocks Hysteresis generieren, zu multiplen Gleichgewichten führen und die Stabilität der Gleichgewichte sichern. Kumulative Prozesse in der Sozialen Sicherung sind z. B. für *Snower* (2000) die Ursache dafür, dass die Expansion des Sozialstaates in der Nachkriegszeit anfangs der siebziger Jahre in eine Abwärtsspirale umschlug. Während der Nachkriegszeit hatten wir

Konvergenz der Gesundheitssysteme in der EU: Entwicklung der Varianz von ausgewählten Indikatoren



Quelle: Jasper, J. / Schumacher, T.: Die EU als Motor von Reformen in nationalen Gesundheitssystemen, Material zum Vortrag an der Gerhard-Marcator-Universität Duisburg, 6. Juni 2002.

Abbildung 4

einen wechselseitigen Verstärkungsprozess: hohes reales Wirtschaftswachstum bedingte Vollbeschäftigung und hohe Erwerbsquoten und damit eine solide Finanzierung des sozialen Sicherungssystems auf hohem Leistungsniveau. Da in diesem Umfeld nur geringe Fehlanreize durch das Sozialsystem generiert wurden²¹ und die Soziale Sicherung ein günstiges Investitionsklima förderte, Humankapitalinvestitionen nur einem geringen Risiko unterlagen und sozial abgesichert waren, gingen von dem Sozialsystem überwiegend wachstumsfördernde Effekte aus.

Dieser positive Selbstverstärkungsprozess schlug aufgrund gravierender exogener Schocks noch Mitte der Siebziger um. Die Schocks führten automatisch zu höheren Sozialausgaben und zu einer die gestiegene Arbeitslosigkeit kompensierenden Leistungsausweitung, von der verstärkt negative incentives ausgingen, die die Wirkungen der negativen Schocks verstärkten. Zu denken ist hier an die Einführung der Frühverrentung oder an die Anreize der Arbeitslosenversicherung für Langzeitarbeitslose. Das so entstandene instabile Gleichgewicht, das durch Einnahmerückgänge und kompensatorische Leistungsausweitung gekennzeichnet war, war nicht langfristig tragfähig und führte zu den verstärkten Reformbemühungen, um ein neues stabiles Gleichgewicht für die Soziale Sicherung zu schaffen.

Aber auch ein möglicher Reformprozess unterliegt selbst der Entropie und ist so extrem pfadabhängig. Wenn wir uns die Reformen in allen Bereichen der Sozialen Sicherung anschauen, so stellen wir fest, dass sie alle sehr kurzatmig sind, keine großen Entwürfe darstellen, sondern meist nur Kompromisse beinhalten, die nur zu marginalen Änderungen führen und die in sich oft widersprüchlich sind, so dass die Reformgesetze meist zu komplizierteren und unüberschaubareren Regelungen führen. Es liegt also genau das vor, was *Braybrooke/Lindblom* (1969) als muddling through Prozess bezeichnet haben. „Was sich tatsächlich beobachten lässt, ist eine an- und abschwellende Flut von Eingriffen des Gesetzgebers in sozialpolitische Einrichtungen: Adressatenkreise, Leistungshöhen, Leistungsvoraussetzungen und -bedingungen, Regeln der Berechnung von Leistungen und Beiträgen usw. Wohlfahrtsstaaten sind einem ständigen Umbau ausgesetzt“ (*Rieger* 1998, S. 79).

Man könnte vorschnell solche Prozesse als wenig rational bezeichnen. Kritiker sollten sich aber die immensen Schwierigkeiten vor Augen halten, die wir bei der Effizienzanalyse im zweiten Teil aufgezeigt haben und auch anerkennen, dass wir diesen schwierigen Weg der Reformen als einen durchaus sinnvollen Prozess von Versuch und Irrtum interpretieren können.

Wie schwierig z. B. die Bestimmung gesellschaftlich optimaler Regelungen der Sozialen Sicherung ist, sei kurz am Beispiel der Selbstbeteiligung im Gesundheitswesen aufgezeigt. Wir wissen, dass, wenn die Idealbedingungen eines Ver-

²¹ Da z. B. Arbeitslosigkeit in dieser Zeit primär fraktioneller Art war, gingen von der Arbeitslosenversicherung in erster Linie effizienzsteigernde Effekte aus, da sie Anreize für eine allokativ effiziente Suche ermöglichte.

sicherungsmarktes vorliegen, bei aktuarisch fairen Beiträgen eine Vollversicherung Pareto-optimal ist. Andererseits wissen wir, dass, wenn der Versicherte moral hazard betreiben kann, eine Selbstbeteiligung wohlfahrtssteigernd wirkt. Dies führt im Gesundheitswesen, wo moral hazard kein triviales Problem darstellt, zum Zeckhauser-Dilemma. Selbstbeteiligung wirkt über die Einschränkung von moral hazard einerseits wohlfahrtssteigernd andererseits durch die Einschränkung der Vollversicherung wohlfahrtsmindernd. Wo das gesellschaftliche Optimum der Selbstbeteiligung liegt und wie diese institutionell sinnvoll ausgestaltet werden soll, wissen wir aber nicht exakt. Wir können nur versuchen, uns an dieses heranzutasten. Wir kennen nicht die individuellen Risikoneigungen der Versicherten und deren jeweilige Bereitschaft zur diskriminierenden Inanspruchnahme von Versicherungsleistungen. Von daher ist es nicht verwunderlich, dass wir z. B. in der EU ein so heterogenes Bild der Regelungen zur Selbstbeteiligung, wie in Übersicht 1 dargestellt, finden.

Erschwert wird dieser Prozess des trial and error dadurch, dass er einen bias aufweist. Auch Suchprozesse sind oft interessengebunden. So versucht insbesondere die Bürokratie der Sozialen Sicherung, ihr Herrschaftswissen und ihre Kompetenzen zu sichern. Diese Interessengerichtetheit des Suchprozesses fördert die Komplexität und Verrechtlichung sozialer Regelungen. Je unüberschaubarer die Sozialsysteme gestaltet werden, umso größer ist der Informationsvorsprung der Bürokratie.²² Der bias im Suchprozess zeigt sich z. B. im technischen Fortschritt des Gesundheitswesens. Die Ärzte sind als Leistungserbringer eher an kostenintensiven Produkt- als an kosteneinsparenden Verfahrensinnovationen interessiert.

Ineffiziente Arrangements werden nach *Fernandez/Rodrik* (1991) im Systemwettbewerb auch deshalb nicht selektiert, da aufgrund von Unsicherheit über die Auswirkungen der Reform auf die einzelnen Wähler, diese aus Unsicherheit auch Reformen blockieren, die zumindest die Mehrheit der Wähler besser stellt.

Ineffiziente Arrangements können auch überleben und verhindern so Konvergenz, wenn ein Land aufgrund von Agglomerationseffekten Wettbewerbsvorteile gegenüber Konkurrenten hat, worauf *Fehn* (2002, S. 364) in seiner Kritik an der race-to-the-bottom-These hinweist.

Mit Reformwiderstand ist besonders dann zu rechnen, wenn sunk costs vorliegen. Drei Typen sind hier von Relevanz. Zum einen sind finanzielle Vorleistungen in der Sozialen Sicherung zu nennen, aus denen zukünftige Leistungsansprüche abgeleitet werden können. Dies gilt nicht nur für das Kapitaldeckungs-, sondern auch für ein Umlageverfahren, das auf dem Äquivalenzprinzip aufbaut. Aus diesem Blickwinkel sind diese Alterssicherungssysteme wesentlich schwerer zu reformieren als steuerfinanzierte Systeme, für die das Nonaffektionsprinzip gilt.

²² Paradebeispiel dafür ist die Ablehnung der Steuerreformvorschläge von *Kirchhof* u. a. durch die Finanzverwaltung, die interessengeleitet argumentiert, dass ein gerechtes Steuersystem auch kompliziert sein muss, um dem jeweiligen Einzelfall gerecht zu werden.

Übersicht 1

Land	DK	GR	IR	IT	P	S	SF	SP	UK	D	NL	O	B	F	L
GKV-Sachleistungsprinzip															
Systemtyp															
Ambulante ärztliche Behandlung	2. Kategorie Differenzbeitrag zu Kategorie 1	Keine Anspruchs-berechtigte volle Kosten	Teilweise Anspruchs-berechtigte Pauschale pro Tag	Eigenbeteiligung zu einem Höchstbetrag	Unterschiedliche Selbstbeteiligung	Gebühr pro Arztbesuch	Gebühr pro Arzt-Untersuchung	Keine	Keine	Keine	Keine	Keine	25% der Kosten (best. Leistungen 30, 35, 40%)	30% der Kosten (25% bei ambulanter Krankenhausbehandlung)	20% der Kosten
Krankenhausbehandlung	Keine	Keine	Keine Anspruchs-berechtigte Pauschale pro Tag	Keine	Keine	Pauschale pro Tag	Pauschale pro Tag	Keine	Keine	Pauschale pro Tag	Pauschale pro Tag	Pauschale pro Tag	20% der Kosten	Verpflegungspauschale pro Tag	
Arzneimittel	Prozentual je nach Bedeutung der Mittel (25 bzw. 50%)	25% der Kosten	Begrenzt Anspruchs-berechtigte: Erstattung ab einem Sockelbeitrag	0%, 50% oder 100% je nach Bedeutung des Mittels (Kategorie A-C)	Je nach Erkrankung 70% bis 40% Selbstbeteiligung	Fixe Zuzahlung je Präparat	50%, bei schweren Erkrankungen 25% bis 50%	40% der Kosten	Fixbetrag je verordnetes Produkt	Nach Packungsgröße gestaffelt	Präparate aus einer Liste: keine Selbstbeteiligung	Rezeptgebühr	Prozentual nach Krankheitsgrad gesenkt	Prozentual nach Bedeutung der Mittel	Je nach Kategorie (0% bis 20% bis 60%)
Hilfsmittel, insb. Prothesen, Brillen, Hörgeräte	Teilweise Erstattung	Maximal 25%	Keine oder begrenzte Selbstbeteiligung	Keine Leistung	Zu-schüsse zu Hilfsmitteln	Überwiegend keine Kosten-erstattung	80% Erstattung bei Prothesen aus einer Liste	Prothesen frei einige Hilfsmittel lediglich Zu-schüsse	Keine Selbstbeteiligung an Hörgeräten und Brillen	Übernahme bis auf Höhe eines Festbetrages	Zuzahlung zu einigen Produkten	10% Kostenbeteiligung eines Festbetrages	10% Kostenbeteiligung eines Festbetrages	65% Erstattung nach vertraglichen Sätzen	Kostenübernahme nach Gebührenordnung

Quelle: Jasper, J. / Schumacher, T.: Die EU als Motor von Reformen in nationalen Gesundheitssystemen, Material zum Vortrag an der Gerhard-Marcator-Universität Duisburg, 6. Juni 2002.

Wesentlich bedeutsamer sind sunk costs in Form von transaktionsspezifischen Real- und Humankapitalinvestitionen. Liegen diese vor, so werden Reformen, die deren Rendite schmälern, durch eine Koalition von Unternehmen und Beschäftigten torpediert, die mit dem Beschäftigungsargument jede Reform schnell blockieren können. Entsprechend sind Reformen, die sich nur auf reine Geldleistungen beziehen, meist leichter als solche zu bewerkstelligen, bei denen es um Realleistungen, wie z. B. im Gesundheitswesen geht.

Bei Realleistungen existiert meist eine gut organisierte Gruppe der Leistungsanbieter, die ihre Renten dadurch absichern, dass sie sich für das Wohl der von der Reform betroffenen Leistungsempfänger einsetzen. Die Dominanz der Leistungsanbieter wird besonders im Gesundheitsbereich deutlich, wenn man nur die Pharmaindustrie, die aufgrund der fast unelastischen Nachfrage nach Medikamenten ein Preissetzungsmonopol besitzt, oder die Kassenärztliche Vereinigung betrachtet, die mit dem – wenn auch durch das Gesundheitsmodernisierungsgesetz von 2003 eingeschränkt – Sicherstellungsauftrag ein staatlich legitimiertes Monopol besitzt. Bei Kürzungen von Geldleistungen sind hingegen die Verlierer fast ausschließlich die Leistungsempfänger, die sich oft nur schwer organisieren können und auf ihren Einflussmöglichkeit bei der nächsten Wahl warten müssen.

Nicht zu unterschätzen sind subjektiv empfundene sunk costs. Viele Versicherte glauben, dass wenn sie lange Zeit Beiträge in einer Versicherung geleistet haben, sie irgendwann auch einen Anspruch auf Gegenleistung haben. So wird aktuell argumentiert, dass eine Kürzung der Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld für ältere Arbeitnehmer nicht zulässig sei, weil diese über Jahre eingezahlt haben. Dabei wird aber nicht gesehen, dass die Arbeitslosenversicherung eine reine Risikoversicherung ist und im Prinzip keine Kapitaldeckungskomponente enthält.

Die Blockade von Reformen setzt aber die Organisation von Interessen voraus. Es müssen sich erst pressure groups bilden, um im rent seeking Prozess ihre Interessen zu vertreten. Nach *Murphy/Schleifer/Vishny* (1993) muss eine Interessengruppe eine Mindestausstattung haben und ihr Einfluss wächst mit zunehmender Größe überproportional. Diese increasing returns to scale führen dazu, dass, wenn sich erst einmal eine entsprechende Organisation etabliert hat, diese expandiert und sich so im Systemwettbewerb multiple Gleichgewichte herausbilden, die die weltweite Heterogenität der Sozialen Sicherung verursachen.

Im Teil B haben wir relativ abstrakt den Fall sich wandelnder Wertvorstellungen diskutiert. Welche Relevanz dieses Phänomen hat, zeigen *Alesina/Glaeser/Sacerdote* (2001) auf. Nach ihrer Ansicht können z. B. weder die NPO mit dem Medianwählermodell, noch die exogenen Faktoren, wie die Unterschiede in der Varianz der Einkommen, erklären, warum wir in Europa im Gegensatz zu den USA eine viel stärkere Umverteilungspolitik betreiben. Nach ihrer Ansicht liegt die entscheidende Ursache in den Präferenzen der Einwohner. In den USA gibt es eine – sei es segregationsbedingt – starke Abneigung gegen Schwarze. Diese stellen aber eine große Gruppe unter den Armen dar, was zur Folge hat, dass die US-Bereitschaft,

Armen zu helfen, wesentlich geringer als in Europa ist, wo solche klaren Trennlinien nicht existieren.²³

Diese unterschiedlichen Gerechtigkeitsvorstellungen haben erhebliche Auswirkungen auf die Ausgestaltung der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik. Das Ifo-Institut schlägt z. B. vor, dass man das jetzige ineffiziente Sozialhilfesystem der Bundesrepublik mit seinen Fehlanreizen nicht durch das Arbeitslosengeld II, sondern durch das wesentlich anreizkompatiblere amerikanische EITC ersetzen soll. Diese Umsetzung ist in Deutschland aber faktisch nicht möglich. Aufgrund der verfassungsrechtlichen Pflicht der Absicherung des soziokulturellen Existenzminimums wäre das deutsche Basiseinkommen wesentlich höher als im amerikanischen System, so dass die Lohnkostenzuschüsse zu immensen finanziellen Lasten führen, deren Finanzierung – wie *Homburg* (2003) aufzeigt – bei den mittleren und höheren Einkommen zu starken disincentives führen würde, so dass per saldo unter Beschäftigungsaspekten im deutschen Szenario diese Form der Lohnkostenzuschüsse durchaus ineffizient sein kann.²⁴

Instabil sind nicht nur die Wertvorstellungen, sondern auch die Einstellungen von Leistungsempfängern. Diesen Aspekt betont besonders *Lindbeck* (2003). Aufgrund der unvollständigen Information und unzureichender Informationsverarbeitungskapazitäten verhalten sich Individuen nicht rational im Sinne des *homo oeconomicus*. Vielmehr verwenden sie Faustregeln, entwickeln Stereotype, bilden sich Meinungen und Erwartungen, um sich rational in einer komplexen Welt zu verhalten. Kommt es zu institutionellen Veränderungen im System der Sozialen Sicherung, so induziert dies keine automatischen Verhaltensanpassungen. Diese vollziehen sich als Lernprozess erst langsam. Es ergibt sich so ein time lag zwischen einer Politikmaßnahme und der endgültigen Verhaltensanpassung. Dieser time lag hat nach Auffassung von *Lindbeck* zur Folge, dass eine neue Dynamik in der Expansion sozialer Sicherungssysteme entsteht. Maßnahmen, die im gegebenen Verhaltensmuster durchaus adäquat waren, stellen sich aufgrund der nachträglichen Verhaltensanpassung als ineffizient heraus. Dass dieses Argument durchaus einen Stellenwert besitzt, zeigt die Entwicklung in Ostdeutschland. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die in den ersten Jahren nicht nur unvermeidbar, sondern auch durchaus sinnvoll waren, haben dazu geführt, dass man sich an finanzielle Leistungen gewöhnt hat, sie als mehr oder weniger selbstverständlich ansieht und – sei es aus Resignation – eigene Anstrengungen zurückzuschraubt.²⁵ Dieser negative Anpas-

²³ Zu den Unterschieden in der Einstellung zur Sozialen Sicherung zwischen Europa und den USA siehe auch *Lampert* (2002).

²⁴ Die Analyse verliert aber dadurch an wirtschaftspolitischer Relevanz, dass *Homburg* (2003) den Fall der unfreiwilligen Arbeitslosigkeit ausschließt. Nach *Blank* (2003) hat das EITC Programm in erster Linie die Einkommensposition der Betroffenen verbessert, hingegen sind die positiven Arbeitsangebotseffekte in erster Linie auf die Verpflichtung, Arbeit aufzunehmen, zurückzuführen.

²⁵ Darauf weist z. B. *Silbereisen* in einem Interview mit *Zimmermann* (1999) hin, in dem er seine Forschungsergebnisse aus Befragungen in den neuen Bundesländern skizziert.

sungsprozess, der im Extremfall aufgrund der damit verbundenen Abwanderung von Humankapital zur passiven Sanierung führt, ist natürlich in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit, in denen sich Einstellungen wechselseitig verstärken und Leistungsträger abwandern, besonders gravierend.

Sind multiple Gleichgewichte möglich, dann bestimmt sich, welches Gleichgewicht im stochastischen Entwicklungsprozess Sozialer Sicherung realisiert wird, durch exogene Schocks sowie durch den Anpassungsmechanismus des jeweiligen Systems. Unterschiedliche Sozialsysteme, die wir in ihrer reichlichen Vielfalt vorfinden, sind auf exogene und endogene Faktoren zurückzuführen. Manche Sozialsysteme sind so stabil, dass sie nicht auf begrenzte exogene Einflüsse reagieren und von daher mehr endogen bestimmt sind. Dies sind die im Teil C skizzierten deterministischen Modelle mit pfadunabhängigen Gleichgewichten. In instabilen Systemen kommt hingegen exogenen Faktoren eine erhebliche Erklärungskraft zu. Von entscheidender Bedeutung sind für die Sozialsysteme als exogener Faktor die Bevölkerungsentwicklung, ein Zusammenbruch der Finanzmärkte oder für Deutschland die Wiedervereinigung, die keine effiziente Anpassung unseres Sozialsystems induziert hat, so dass der Reformdruck heute entsprechend groß ist.

E. Zur Entropie der Alterssicherung

Schauen wir uns weltweit die Ausgestaltung der Alterssicherung an, die hier exemplarisch für die Zweige der Sozialen Sicherung aus der Perspektive der Entropie behandelt werden soll, so stellen wir nach *Michler* (2002) fest, dass eine immense Dynamik in der Ausgestaltung der Alterssicherung vorliegt. Ab Beginn der neunziger Jahre haben nach *Michlers* Analyse 110 Länder ihre Alterssicherung reformiert.

Differenzieren wir zwischen dem Kapitaldeckungs-, dem beitragsbezogenen Umlageverfahren (Bismarckplan) und der steuerfinanzierten Grundsicherung (Beveridgeplan), so stellen wir keinen eindeutigen Reformtrend zu einem der Systeme fest (siehe Übersicht 2). Während einige Länder wie Chile, die Schweiz und die Bundesrepublik die kapitalgedeckte Säule ausgebaut haben, gibt es Länder, die sich für das Umlageverfahren ausgesprochen haben, wie Angola und Mosambik. Hingegen weisen die nordischen Länder den Trend weg von der Grundsicherung hin zum Kapitaldeckungs- oder zum Umlageverfahren auf. In Deutschland gibt es zur Zeit wieder die Diskussion, einen Wechsel hin zur Grundrente zu vollziehen, wie dies schon seit Jahren von *Biedenkopf* und *Miegel* in der CDU und den Grünen favorisiert worden ist.

Die Dynamik des stochastischen Entwicklungsprozesses der Alterssicherung lässt sich anhand der Übergangswahrscheinlichkeiten $\hat{U}WT$ der drei Alterssicherungssysteme: Kapitaldeckungsverfahren K , Umlageverfahren U und Grundrente G darstellen. Theoretisch kann U_t systemstabil mit der $\hat{U}WT(U_t; U_{t+1})$ bleiben,

sich in das System K mit der $\dot{U}WT(U_t, K_{t+1})$ bzw. in das System G mit der $\dot{U}WT(U_t, G_{t+1})$ transformieren, wobei natürlich die Summe der drei Übergangswahrscheinlichkeiten eins ist, da wir davon ausgehen, dass irgendeine Form der Alterssicherung aufrechterhalten wird.²⁶

Übersicht 2

Land	Art der Absicherung	Systemvergleich Rente			Altersgrenze
		AN	AG	Beitragsbemessungsgrenze	
Belgien	GRV	13,07**	24,87**	Keine	65/61
Dänemark	Staatsversorgung	0/2*	0/4*	Keine	67
Deutschland	GRV	10,15	10,15	Ja	65/60 ¹
Finnland	Staatsversorgung	0,55	2,4-4,9	Keine	65
		4,3	16,8-27		
Frankreich	GRV	6,6	8,2	Ja	60
Griechenland	GRV	6,7	13,3	Ja	65/60 ¹
Großbritannien	Staatsversorgung	0***/***	0***/***	ja nur für AN	65/60
Irland	Staatsversorgung	4,5**	12,0**	Ja	65
Italien	GRV	8,9	24,1	Keine	64/59 ²
Luxemburg	GRV	8	8	Ja	65
Niederlande	Staatsversorgung	16,5	0	Ja	65
Österreich	GRV	10,25	12,55	Ja	65/60
Portugal	GRV	11**	23,3**	Keine	65/64%
Schweden	Staatsversorgung	0	6,83	keine	65****
		6,95	6,4	ja	
Spanien	Staatsversorgung	4,8**	23,6**	Ja	65

Quelle: Euro-Atlas der Sozialen Sicherung, 1997.

Bemerkung: * Zusatzversicherung.

** Gesamtbetrag für alle Zweige der Sozialen Sicherung.

*** Höhere Verdienste: 2 – 10 bzw. 3 – 10 %.

**** Umstellung auf lohnbezogenes System beschlossen.

¹⁾ Für ab 1. 1. 1993 Versicherte: 65.

²⁾ Künftig alle 18 Monate um jeweils 1 Jahr bis auf 65 / 60 steigend.

Betrachten wir die Diskussion um die beste Ausgestaltung der Alterssicherung, so stellen wir überraschend fest, dass in der ökonomischen Theoriediskussion eine reine Säulenbetrachtung dominiert, man also nur die Folgen G_t , K_t und U_t miteinander vergleicht. Schaut man sich diese Arbeiten aber genauer an, so stellt man in fast allen Arbeiten fest, dass nur das Umlageverfahren in der spezifische Ausprägung einer Grundrente, also der Entwicklungspfad G_t mit dem des reinen Kapitaldeckungsverfahrens K_t verglichen wurden. So wurde in den ersten Arbeiten zu diesem Thema wie in *Homburg* (1988) oder *Peters* (1989) das das deutsche Umlagesystem kennzeichnende Äquivalenzprinzip, das – wenn auch nicht vollkom-

²⁶ Wir beschränken uns hier in unserer qualitativen Analyse auf drei Übergangszustände. In jeder Säule existiert natürlich ein ganzes Kontinuum von Ausprägungen, das wir hier vereinfachend vernachlässigen.

men – mit der Teilhabeäquivalenz verwirklicht wird und keine aktuarisch faire Versicherung impliziert, einfach negiert und faktisch eine steuerfinanzierte Einheitsrente unterstellt.²⁷ In vielen Arbeiten zur Analyse der Effizienz der Alterssicherung wird gar nicht zwischen beitragsorientiertem Umlageverfahren und Grundrente differenziert und einfach vom pay-as-you-go-System ausgegangen, ohne die unterschiedlichen institutionellen Ausgestaltungen zu berücksichtigen.²⁸

Weiter ist auffallend an der theoretischen Diskussion, dass fast ausschließlich im deutschsprachigen Raum die Diskussion der Dynamik des Regimewechsels – initiiert durch die grundlegende Arbeit von *Breyer* (1989) – auf der Agenda stand, die wirtschaftspolitisch, wie schon ausgeführt, die eigentlich entscheidende Fragestellung ist.

Während in der Theoriediskussion die Frage der dynamischen Effizienz, also letztlich die Frage, in welchem Verhältnis der langfristige Zinssatz für Kapitalanlagen zur Wachstumsrate des Volkseinkommens steht und inwieweit das Kapitaldeckungs- dem Umlageverfahren vorzuziehen sei, in den steady state Analysen der neoklassischen Wachstumstheorie nicht ganz eindeutig beantwortet wurde, setzte sich unter der Mehrheit der deutschsprachigen Ökonomen – zu erwähnen ist hier besonders das Gutachten des *Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Wirtschaft* (1998) – im Gegensatz zu den auf dem Gebiet der Sozialpolitik spezialisierten Ökonomen die Auffassung durch, dass das effizientere Kapitaldeckungsverfahren eingeführt werden sollte, um den Bevölkerungsrückgang zu bewältigen und entsprechende Vorsorge zu treffen.²⁹

Dass in the long run im steady state eines neoklassischen Modells bei realistischen Annahmen im Gleichgewicht dynamische Effizienz gesichert und die Aaron-Bedingung nicht permanent erfüllt sein kann, ist unter Ökonomen relativ umumstritten. Während aber der *Wissenschaftliche Beirat* durchaus einen Regimewechsel hin zum Kapitaldeckungsverfahren präferierte, dominiert heute mehr Realismus unter den Ökonomen dahingehend, dass ein Einstieg in das Kapitaldeckungsverfahren durchaus sinnvoll und ein Mix beider Säulen anzustreben sei.

²⁷ Erst mit der Arbeit von *Fenge* (1997) ist in dieser Frage ein Paradigmenwechsel in der Analyse durchgesetzt worden.

²⁸ Diese unzureichende Differenzierung ist auch darauf zurückzuführen, dass man das Aggregationsproblem makroökonomischer Ansätze zur Alterssicherung mit der Annahme eines repräsentativen Versicherten umgeht. Bei dieser Vorgehensweise ist die Frage der Beitragsäquivalenz saldenmechanisch durch das Definitionskriterium eines Umlageverfahrens („Einnahmen gleich Ausgaben“) gelöst und eine Differenzierung zwischen beitragsorientiertem Umlageverfahren und Grundrente überflüssig.

²⁹ Amüsant ist dabei, dass die Arbeit von *Homburg* (1991) immer wieder in der Diskussion als Quelle zur theoretischen Begründung für die Vorteilhaftigkeit der Einführung des Kapitaldeckungsverfahrens angeführt wurde. Homburg unterstellt aber in seiner Analyse eine Ökonomie, in der kein Kapital existiert und in der insbesondere die vom Beirat geforderte Untertunnelung nicht möglich ist. Wie in einer kapitallosen Ökonomie ein Kapitaldeckungsverfahren eingeführt werden kann, in der der Faktor Boden ja nicht vermehrbar ist, bleibt dabei ein Rätsel.

Dieser Realismus, der sich auch in der geringen Akzeptanz der Riester-Rente niederschlägt³⁰, ist u. a. darauf zurückzuführen, dass – wie die Erfahrungen der letzten Jahre gezeigt haben – erhebliche Einbrüche auf den Finanzmärkten möglich sind, so dass über Jahre und vielleicht auch Jahrzehnte die Rendite im Kapitaldeckungsverfahren sehr niedrig ausfällt. Die möglicherweise hohe Varianz in den Renditen des Kapitalmarktes kann – wie z. B. *Althammer* (2000) aufzeigt – einen Mix beider Säulen vorteilhaft erscheinen lassen, auch wenn die Aaron-Bedingung verletzt ist.

Desweiteren haben die Finanzskandale von Enron u. a. aufgezeigt – was eigentlich für Institutionenökonomen eine Trivialität ist –, dass die entscheidende Grundannahme der Neoklassik, die der Existenz perfekter Verträge, bei langfristigen Versicherungsverträgen unrealistisch ist. Wie unzureichend unser ökonomisches Wissen auf dem Gebiet der Alterssicherung ist und warum deshalb eine institutionelle Risikostreuung durchaus sinnvoll ist, wird deutlich, wenn wir die Arbeiten von *Orszag/Stiglitz* (1999) oder *Krueger/Kubler* (2002) berücksichtigen, die aufzeigen, dass auf unvollkommenen Kapitalmärkten dynamische Effizienz nicht mehr zwingend gewährleistet sein muss und viele neoklassische Aussagen für perfekte Märkte erheblich zu relativieren sind.

Letztlich ist aber die Diskussion um die Frage der dynamischen Effizienz rein akademisch. Entscheidend ist, ob ein Wechsel vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren tatsächlich Pareto-superior ist. Dies ist aber, wie *Breyer* (1989) und später *Fenge* (1997) aufgezeigt haben, nicht der Fall.³¹ Wir können die Ineffizienz, die wir bei der Einführung des Umlageverfahrens dahingehend gemacht haben, dass wir zwangsläufig das Äquivalenzprinzip verletzt haben und damit eine entsprechende Fehlallokation induziert haben, nicht mehr kostenlos im nachhinein korrigieren. Mit diesem robusten Ergebnis, dass der Wechsel immer zu einer Doppelbelastung der Beitragszahler führt oder keinen echten Wechsel beinhaltet³², verliert die Alternative des Einstiegs in das Kapitaldeckungsverfahren an politischer Attraktivität. Auch ist bei einer Nettorealohnorientierung der Arbeitnehmer und der Gewerkschaften nicht damit zu rechnen, dass der Einstieg in das vom Arbeit-

³⁰ Das oft von Anhängern des Kapitaldeckungsverfahrens vorgetragene Argument, dass die Riester-Rente nur deshalb ein Flop sei, weil sie zu kompliziert sei, ist wenig überzeugend, da den Arbeitnehmern die keiner Regulierung unterworfenen betrieblichen Altersvorsorge als Alternative angeboten wird, die mit der Entgeltumwandlung für viele eine attraktivere Förderung durch den Staat beinhaltet.

³¹ Gegen den Beweis von *Breyer* (1989) kann man als Gegenargument vortragen, dass beim Wechsel von einem Grundrentensystem zu einem Kapitaldeckungsverfahren anstelle von Steuern nun faire Beiträge gezahlt werden, so dass aufgrund des so beseitigten excess burden das erhöhte Arbeitsangebot zu einem paretosuperioren Wechsel führt. Dies gilt aber nach *Fenge* (1997) nicht für ein beitragsorientiertes Umlageverfahren.

³² Das ist z. B. dann der Fall, wenn wir das Umlageverfahren und die alten Verpflichtungen durch eine öffentliche Schuldenaufnahme finanzieren. Dies bedeutet nur eine Transformation der impliziten in eine explizite Schuld, die keine positiven allokativen Effekte bewirkt.

nehmer zu finanzierte Kapitaldeckungsverfahren mit dem entsprechend niedrigerem Beitragssatz im Umlageverfahren langfristig zu einer Änderung der von den Arbeitgebern zu tragenden Arbeitskosten führt.

Wenden wir uns kurz der Stabilität des Kapitaldeckungsverfahrens zu, so stellen wir fest, dass bei starken negativen exogenen Schocks $\dot{UWT}(K_t, K_{t+1})$ im Vergleich zu $\dot{UWT}(K_t, U_{t+1})$ bzw. $\dot{UWT}(K_t, G_{t+1})$ relativ gering ist. Kommt es z. B. zu einem gravierenden finanziellen Einbruch bei den privaten Alterssicherungen, dann ist der politische Druck immens, die Verpflichtungen der insolventen Versicherungen über die Einführung eines Umlageverfahrens zu sozialisieren. Da wir für die Einführung des Umlageverfahrens keine Einführungsphase benötigen, kann das Umlageverfahren sofort als last resort des Kapitaldeckungsverfahrens dienen. Entsprechend kann man das Umlageverfahren als absorbierend im Sinne eines Markov-Prozesses interpretieren. Bei hinreichen großem exogenen Schock ist die Übergangswahrscheinlichkeit vom Kapitaldeckungs- zum Umlageverfahren annähernd 1.

Betrachten wir die Wechselbeziehungen zwischen K , U und G und unterstellen wir annähernd aktuarische Fairness bei den beiden Säulen K und U . Vom Wechsel von einem fairen System, das annahmegemäß keine Umverteilungskomponente beinhaltet, zu einer Grundrente gewinnen die Armen und unter Umständen die mittleren Einkommensschichten. Von ihnen wird im politischen System ein entsprechender Druck für einen Wechsel ausgehen. Entscheidend für die Wahrscheinlichkeit des Wechsels ist aber nicht die absolute Höhe des Durchschnittseinkommens, sondern die Einkommensverteilung, die den Anteil der Gewinner des Wechsels determiniert. Die relativ geringe Einkommensstreuung in Deutschland und anderen europäischen Ländern stabilisiert so das Umlageverfahren.³³

Bei hoher Mobilität der Individuen über die territorialen Grenzen eines Sozialstaates hinweg ist andererseits die Stabilität eines Systems der Grundrente relativ gering und die Notwendigkeit eines Regimewechsels recht groß, bzw. es ist zu erwarten, dass dem System der Grundrente die Tendenz zum race to the bottom inhärent ist. Da eine einheitliche Grundrente durch eine starke Umverteilungskomponente gekennzeichnet ist und sie deshalb von den Armen präferiert wird, ergibt sich bei Mobilität der Individuen die zusätzliche Option, aus einem Heimatland, das keine Umverteilung in der Alterssicherung vorsieht, in Länder mit einer wenn möglichst hohen Grundrente abzuwandern. Die Abwanderung beeinträchtigt nicht das finanzielle Gleichgewicht der Alterssicherung des ursprünglichen Heimatlandes, da aktuarisch faire Versicherungen per definitionem keine schlechten und guten Risiken kennen, wohl aber das des aufnehmenden Landes mit einer Grundrente.³⁴ Dieser Abwanderungsprozess hat zur Folge, dass sich die Armen in Län-

³³ Hinzu kommt, dass bei der Riester-Rentenreform eine Grundsicherung in das Umlageverfahren eingebaut wurde, so dass von daher ein radikaler Wechsel noch unattraktiver wird.

³⁴ Diese fiskalische Externalität wird in der EU für Arbeitnehmer durch die Verordnung 1408/71 der Kommission abgeschwächt. Aufgrund der Portabilität nehmen Arbeitnehmer

dern mit einer attraktiven Grundrente konzentrieren.³⁵ Um das finanzielle Gleichgewicht zu wahren, wird es in diesen Ländern zu einer entsprechenden Leistungsminderung kommen, die im Gleichgewicht dafür sorgt, dass die Armen zwischen ursprünglichem Heimatland mit hohem Risikoschutz aber ohne Einkommensumverteilung und einem Land mit einer niedrigen Grundrente indifferent sind.

Aber auch für eine aktuarisch faire Versicherung ergibt sich bei hoher Mobilität ein Instabilitätsproblem trotz fehlender Umverteilungskomponente aufgrund der Zeitinkonsistenz von langfristigen Versicherungen.³⁶ Wenn sich in einer ex ante aktuarisch fairen Versicherung ex post für den einzelnen Versicherten herausstellt, dass er ein gutes Risiko darstellt, so ist aus seiner Sicht seine Versicherung unfair und er möchte seine zu hohen Beiträge, für die er keine adäquaten Versicherungsleistungen mehr erhält, reduzieren. Da dazu keine Versicherung bereit sein kann, will sie ihr finanzielles Gleichgewicht nicht gefährden, kann sich das ex post gute Risiko nur dadurch besser stellen, indem es in ein anderes Land abwandert, das ihm einen ex post faireren, aber geringeren Versicherungsschutz bietet. Aus dieser Sicht kann auch ein Land mit einer reinen Grundrente auf niedrigem Niveau unter Umständen attraktiv sein. Hingegen möchten ex post schlechte Risiken in Länder mit einem umfassenderen Leistungsumfang abwandern. Selbst wenn in allen Ländern ex ante faire Versicherungen mit unterschiedlichem Leistungsniveau angeboten werden, so ergibt sich bei Mobilität aufgrund von adverse selection ein Instabilitätsproblem bei langfristigen Versicherungen.³⁷

Nachdem wir einige Übergangswahrscheinlichkeiten auf ihre Bedeutung hin erläutert haben, soll noch darauf hingewiesen werden, dass diese sich im Zeitablauf entscheidend ändern können. Hier ist die Alterung der Gesellschaft von zentraler Bedeutung. Wie oben aufgezeigt ist ein Regimewechsel zum Kapitaldeckungsverfahren aufgrund der Doppelbelastung der Beitragszahler politisch schwer durchsetzbar. Um das zukünftige finanzielle Gleichgewicht der Rentenversicherung zu sichern, hat man die über Jahrzehnte verfolgte Strategie der Stabilisierung der Leistungen der Rentenversicherung aufgegeben und versucht statt dessen, über eine Stabilisierung und Reduzierung der Beiträge, die dann die zulässigen Leistungen determinieren, die Nachhaltigkeit der Rentenversicherung im Alterungs-

ihre alten Rentenversicherungsansprüche mit, so dass in unserem Fall das die Grundrente zahlende Land nur den Differenzbetrag zwischen Grundrente und erworbenen Ansprüchen übernehmen muss.

³⁵ Siehe zur Relativierung dieser These die Ausführungen von *Cremer/Pestieau* (2003).

³⁶ Dieses Argument gilt insbesondere für die Kranken- und Arbeitslosenversicherung, in denen die Risikoabsicherungskomponente gegenüber der intertemporalen Umschichtungskomponente dominiert. In der Alterssicherung wäre z. B. an eine Berufsunfähigkeitsrente zu denken. Zum Problem der Zeitinkonsistenz von langfristigen Versicherungen siehe auch *Ribhegge* (2002).

³⁷ Private Krankenversicherungen, bei denen dieses Problem schon lange bekannt ist, lösen dies entweder dadurch, dass ein Wechsel schlechter Risiken ausgeschlossen wird oder dass eine ex post Neubewertung des Risikos vorgenommen wird.

prozess zu sichern. Für Beitragssenkungen sind die Beitragszahler, insbesondere die jungen, die noch keine großen Ansprüche erworben haben. Für diese Beitragszahler ist die Rendite ihrer Beiträge aufgrund der Alterung wenig attraktiv. Gegen die Beitragssenkungen sind natürlich die Rentner, die von den Beitragssenkungen nichts haben und nur mit den damit einhergehenden Leistungskürzungen konfrontiert werden.³⁸ Will man einen Wechsel zur Beitragsstabilisierung, so muss dieser nach *Sinn/Uebelmesser* (2002) rasch vollzogen werden, da der politische Widerstand gegen Leistungskürzungen trotz zunehmendem Problemdrucks mit der Alterung ständig zunimmt. Denn die Gewinner der Reform werden im Zeitablauf immer weniger und der Medianwähler immer älter, so dass der Medianwähler alsbald nicht mehr zu den Gewinnern der Beitragssenkungsstrategie gehört.

F. Schluss

Es wird keine Jahrhundertreformen geben, auch wenn sie immer wieder verkündet werden. Da unser Wissen über Wirkungszusammenhänge (positive Theorie) als auch über die gesellschaftlichen Ziele und ihres Wandels (normative Theorie) unvollständig sind, sollte man die politischen Reformdiskussionen in einer Demokratie durchaus positiv sehen und kontroverse Auffassungen nicht politisch diskreditieren.

Dies besagt auch, dass Reformen Zeit benötigen, nicht nur in ihrer Durchführung, sondern auch im politischen Entscheidungsprozess. Das Timing von Reformen ist dabei von immenser Wichtigkeit. Wie am Beispiel der Alterung aufgezeigt, kann, ein Aufschieben von Reformen zur Reformblockade führen. Das muss aber nicht sein. Oft müssen Reformwiderstände abgebaut werden und bei den Betroffenen eine gewisse Schmerzgrenze erreicht werden sein.

Wie schwierig Timing ist, zeigt die Arbeitsmarktreform. Zum einen kann man Reformen nur durchsetzen, wenn der Arbeitsmarkt eine unzureichende Performance zeigt. Andererseits werden Reformen nur akzeptiert, wenn sie positive Arbeitsmarkteffekte bewirken, wir uns also am Beginn einer Aufschwungphase befinden.

Das größte Problem von Reformen ist ihre Glaubwürdigkeit und die Zeitinkonsistenz von Reformen. Zum einen beinhalten Reformen das Eingeständnis, dass bisherige Reformen unzureichend waren und dass sozialpolitische Leistungsversprechungen gebrochen werden müssen. Jede Reform beginnt so mit einer Glaubwürdigkeitslücke und es fällt den Bürgern schwer, zu glauben, dass von nun an Versprechungen der Politik eingehalten werden. Diese Glaubwürdigkeitslücke

³⁸ Diese hier angestellten Überlegungen stellen eine Umkehrung der Expansionsthese von *Browning* (1975) dar. *Browning* geht davon aus, dass staatliche Zusagen per se eingehalten und niemals korrigiert werden, man also den nachfolgenden Generationen beliebig hohe Lasten aufzubürden kann, die auch von ihnen getragen werden. Dieses Szenario ist wohl in der aktuellen Situation wenig realistisch.

führt schnell zur Verunsicherung und damit zur Ablehnung von Reformen, wie die aktuelle Rentenreformdiskussion zeigt. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn Reformen unvermeidliche Verteilungskonflikte verschleieren und bei den Bürgern das Gefühl wecken, Reformverlierer zu sein.

Von daher ist es wichtig, die Frage der Gerechtigkeit nicht im Verhältnis zu dem Aspekt der Effizienz als nachrangig anzusehen. Bürger sind nur dann zu Opfern bereit, wenn sie sich gerecht behandelt fühlen und den Glauben gewinnen, etwas für eine gerechte Sache zu tun. Dies zu vermitteln, ist keine leichte Aufgabe. Und Fragen der Gerechtigkeit als Sozialneid zu diskreditieren, ist dabei wenig hilfreich.

Literaturverzeichnis

- Alesina, A. / Glaeser, E. / Sacerdote, B. (2001): Why Doesn't the US Have a European-Style Welfare System?, NBER Working Paper No. 8524.*
- Althammer, J. (2000): Zur optimalen Kombination umlagefinanzierter und kapitalfondierter Alterssicherungssysteme, in: Schmähl, W. (Hg.): Soziale Sicherung zwischen Markt und Staat, Berlin.*
- Bernholz, P. / Breyer, F. (1994): Grundlagen der Politischen Ökonomie, Band 2: Ökonomische Theorie der Politik, Tübingen.*
- Blank, R. M. (2003): U.S. Welfare Reform: What's Relevant for Europe?, in: CESifo Economic Studies, Vol. 49, S. 9 – 73.*
- Borchert, J. (1998): Ausgetretene Pfade? – Zur Statik und Dynamik wohlfahrtsstaatlicher Regime, in: Lessenich, St. / Ostner, I. (Hg.), Welten des Wohlfahrtskapitalismus, Frankfurt am Main / New York, S. 137 – 176.*
- Braybrooke, D. / Lindblom, Ch. E. (1969): A Strategy of Decision, New York / London.*
- Breyer, F. (1989): On the Intergenerational Pareto Efficiency of Pay-as-you-go Financed Pension Systems, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 145, S. 643 – 658.*
- Browning, E. K. (1975): Why the Social Insurance Budget is Too Large in a Democracy, in: Economic Inquiry, Vol. 13, S. 373 – 388.*
- Cremer, H. / Pestieau, P. (2003): Social insurance competition between Bismarck and Beveridge, in: Journal of Urban Economics, Vol. 54, S. 181 – 196.*
- Esping-Andersen, G. (1998): Die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus – Zur Politischen Ökonomie des Wohlfahrtsstaates, in: Lessenich, St. / Ostner, I. (Hg.), Welten des Wohlfahrtskapitalismus, Frankfurt am Main / New York, S. 19 – 56.*
- Fehn, R. (2002): Institutioneller Wettbewerb und soziale Sicherungssysteme in Europa, in: Apolte, T. / Vollmer, U. (Hg.), Arbeitsmärkte und soziale Sicherungssysteme unter Reformdruck, Stuttgart, S. 351 – 375.*
- Fenge, R. (1997): Effizienz der Alterssicherung, Heidelberg.*

- Fernandez, R. / Rodrik, D. (1991): Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty, in: American Economic Review, Vol. 81, S. 1146 – 1155.*
- Galasso, V. / Profeta, P (2002): The political economy of social security: a survey, in: European Journal of Political Economy, Vol. 18., S. 1 – 29.*
- Gouyette, C. / Pestieau, P. (1999): Efficiency of the Welfare State, in: Kyklos, Vol. 52, S. 537 – 553.*
- Hassler, J. / Mora, J. V. R. / Storesletten, K. / Zilibotti, F. (2003): The Survival of the Welfare State, in: American Economic Review, Vo. 93, S. 87 – 112.*
- von Hayek, F. A. (1969): Freiburger Studien. Gesammelte Aufsätze, Tübingen.*
- von Hayek, F. A. (1971): Die Verfassung der Freiheit, Tübingen.*
- von Hayek, F. A. (1976): Der Weg zur Knechtschaft, München.*
- Hochman, H. M. / Rodgers, J. D. (1969): Pareto Optimal Redistribution, in: American Economic Review, Vol. 56, S. 542 – 557.*
- Homburg, St. (1988): Theorie der Alterssicherung, Berlin u. a.*
- Homburg, St. (1991): Interest and growth in an economy with land, in: Canadian Journal of Economics, Vol. 24, S. 450 – 459.*
- Homburg, St. (2003): Arbeitslosigkeit und soziale Sicherung, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Bd. 72, 68 ff.*
- Jasper, J. / Sundmacher, T. (2002): Die EU als Motor von Reformen in nationalen Gesundheitssystemen, Material zum Vortrag an der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg, 6. Juni 2002.*
- Kaplow, L. / Shavell, St. (2001): Any Non-welfarist Method of Policy Assessment Violates the Pareto Principle, in: Journal of Political Economy, Vol. 109, S. 28 -286.*
- Krueger, D. / Kubler, F. (2002): Pareto Improving Social Security Reform when Financial Markets are Incomplete?, NBER Working Paper No. 9410.*
- Lampert, H. (2002): Zur Suche nach neuen sozialen Ordnungen im europäisch-nord-amerikanischen Kulturreis, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 222, S. 346 – 365.*
- Layard, R. u. a. (1992): East-West Migration, Cambridge u. a.*
- Lindbeck, A. (2003): An Essay on Welfare State Dynamics, in: CESifo Working Paper No. 976.*
- Luhmann, N. (1983): Der Wohlfahrtsstaat zwischen Evolution und Rationalität, in: Koslowski, P. / Kreuzer, P. / Löw, R. (Hg.), Chancen und Grenzen des Sozialstaats, Tübingen, S. 26 – 40.*
- Michler, A. F. (2002): Reform der Alterssicherung in Schwellenländern: Erfahrungen mit dem Übergang vom Umlage- zum Kapitalstockverfahren, in: Apalte, T. / Vollmer, U. (Hg.), Arbeitsmärkte und soziale Sicherungssysteme unter Reformdruck, Stuttgart, S. 403 – 436.*
- Murphy, K. M. / Shleifer, A. / Vishny, R. (1993): Why is Rent-Seeking so Costly to Growth?, in: American Economic Review, Vol. 83, S. 409 – 414.*

- Musgrave, R. A. (1983): Über den „richtigen“ Umfang des öffentlichen Sektors und die Überexpansionsthese, in: Koslowski, P./Kreuzer, P./Löw, R. (Hg.), Chancen und Grenzen des Sozialstaats, Tübingen, S. 90–116.*
- Negishi, T. (1960): Welfare Economics and Existence of an Equilibrium for a Competitive Economy, in: Metroeconomica, Vol. 12, S. 92–97.*
- Obinger, H./Wagschal, U. (2000): Von Pionieren und Nachzüglern – Eine Einleitung, In. Obinger, H./Wagschal, U. (Hg.), Der gezügelte Wohlfahrtsstaat, Frankfurt am Main / New York, S. 8–21.*
- Orszag, P. R./Stiglitz, J. E. (1999): Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems, Paper presented at the conference on „New Ideas About Old Age Security“.*
- Parry, J. W. H. (2003): How large are the welfare costs of tax competition?, in: Journal of Urban Economics, Vol. 54, S. 39–60.*
- Peltzman, S. (1980): The Growth of Government, Journal of Law and Economics, Vol. 23, S. 209–288.*
- Peters, W. (1989): Theorie der Renten- und Invaliditätsversicherung, Heidelberg.*
- Puterman, L./Roemer, J.E./Silvestre, J. (1998): Does Egalitarianism Have a Future?, in: Journal of Economic Literature, Vol. 36, S. 861–902.*
- Ribhegge, H. (2002): Zur Effizienz und Gerechtigkeit alternativer Arrangements der Sozialen Sicherung – Beiträge versus Steuern, in: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften, Bd. 53, S. 290–314.*
- Rieger, E. (1998): Soziologische Theorie und Sozialpolitik im entwickelten Wohlfahrtsstaat, in: Lessenich, St./Ostner, I. (Hg.), Welten des Wohlfahrtskapitalismus, Frankfurt am Main / New York, S. 59–89.*
- Rodrik, D. (2000), Grenzen der Globalisierung, Frankfurt am Main / New York.*
- Sinn, H.-W. (1990): Tax harmonization and tax competition in Europe, in: European Economic Review, Vol. 34, S. 489–504.*
- Sinn, H.-W./Uebelmesser, S. (2002): Pensions and the path to gerontocracy in Germany, in: European Journal of Political Economy, Vol. 19, S. 153–158.*
- Snower, D. J. (2000): Evolution of the Welfare State, in: Hauser, R. (Hg.): Die Zukunft des Sozialstaats, Berlin, S. 35–52.*
- Tietzel, M. (1988): Zur Theorie der Präferenzen, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 7, S. 38–71.*
- Timm, H. (1961): Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben, in: Finanzarchiv, Bd. 21, S. 201–247.*
- Vanberg, V. (1981): Liberaler Evolutionismus oder Vertragstheoretischer Konstitutionalismus?, Tübingen.*
- Wildasin, D. (1991): Income redistribution in a common labor market, in: American Economic Review, Vol. 81, S. 757–774.*
- von Weizsäcker, C. Ch. (2002): Welfare Economics bei endogenen Präferenzen: Thünen-Vorlesung 2001, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Bd. 3, S. 425–446.*

- Williamson, J. G. (1988): Globalization, Labor Markets and Policy Backlash in the Past, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 2 (4), S. 51 – 72.*
- Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1998): Gutachten: Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung.*
- Zerbe, R. O. jr. (2001): Economic Efficiency in Law and Economics, Cheltenham (UK) / Northhampton, MA (USA).*
- Zimmermann, Th. (1999): Die Suche nach abgrenzender Identität schafft Solidarität – Interview mit K. Silbereisen, in: Psychologie heute, Dez., S. 30 – 33.*

Kommentar zum Beitrag von Hermann Ribhegge

Stabilität und Wandel konkurrierender Systeme der Sozialen Sicherung. Zur Entropie sozialer Sicherungssysteme

Von *Hans G. Nutzinger*, Kassel

A. Zum Argumentationsgang

Hermann Ribhegge fragt zunächst nach den Bewertungskriterien für „Sozialreformen“ (Teil B) und kommt dabei zu einem kritischen Befund, der ihn dazu veranlasst, den Ökonomen Zurückhaltung bei der Beurteilung von Reformen anzuraten. In Teil C setzt sich Hermann Ribhegge mit deterministischen Erklärungen der Konvergenz sozialer Sicherung auseinander, und zwar der „Expansionsthese“ der Neuen politischen Ökonomie, dem bei *von Hayek* vermuteten effizienten Wettbewerb der Sozialsysteme und im Anschluss daran mit theoretischen Vorstellungen und empirischen Befunden eines ruinösen Wettbewerbs in diesem Bereich (*race to the bottom*), die zu bestimmten Relativierungen Anlass geben.

In Teil D wird die Entropie sozialer Sicherungssysteme angesprochen, verstanden als „irreversiblen Prozess der Ausdifferenzierung der sozialen Sicherung“, den der Autor im Anschluss an *Luhmann* als Strukturänderungen auffasst, die sich aus einem unkoordinierten („zufälligen“) Zusammenspiel von Variationen, Selektionen und Restabilisierungen ergeben, wobei die Ergebnisse weder planbar noch prognostizierbar sind. Angesprochen wird damit eine unumkehrbare Zunahme an Komplexität in sozialen Systemen, die gleichgesetzt wird mit „Maß für Irreversibilität“ und mit „Unordnung oder Zufälligkeit in einem System“. Auf die mit dieser Begrifflichkeit verbundenen Schwierigkeiten werde ich am Anfang des folgenden Abschnittes kurz eingehen. Näher konkretisiert wird dieser „Entropieprozess“ am Beispiel der Alterssicherung (Teil E). Der Verfasser kommt zu der auch von mir nachdrücklich unterstützten Schlussfolgerung, dass man die Frage der Gerechtigkeit gegenüber dem Aspekt der Effizienz nicht als nachrangig betrachten darf.

B. Anmerkungen zur Begrifflichkeit

Der Autor verwendet, teilweise an die von ihm zitierten Quellen anschließend, eine oftmals sehr metaphorische Begrifflichkeit, die er nicht immer hinreichend konkretisiert, so dass der Sinn bestimmter Aussagen manchmal etwas unklar wird. Das beginnt mit dem zentralen, der Physik entlehnten Terminus „Entropie“, der vor allem von *Georgescu-Roegen* (1971) in das ökonomische Denken eingeführt worden ist und bildhaft die unumkehrbare Entwertung hochwertiger natürlicher Ressourcen durch ökonomische Aktivitäten bezeichnet. Aus ökologischer Perspektive kann man alle wirtschaftlichen Aktivitäten letztlich als eine Umwandlung von wertvollen natürlichen Ressourcen (niedrige Entropie) in wertlosen Abfall und Abwärme (also hohe Entropie) betrachten. Diese unumkehrbare Entropiezunahme lässt sich dann auch intuitiv als Zunahme der „Unordnung“ deuten. Die von Hermann Ribegge aber angesprochene zunehmende Komplexität und sein richtiger, wiederholter Hinweis darauf, dass es nicht zwangsläufig zu einer Konvergenz der Sozialsysteme, auf welchem Niveau auch immer, kommen muss, ist so ziemlich das Gegenteil der Intuitionen, die sich in der Physik und der Ökologischen Ökonomie mit dem Entropiegesetz verbinden, nämlich dem Zustreben von Zuständen zunächst hoher Ordnung (die man auch als Zustände hoher Komplexität auffassen würde) hin zu einem einzigen Zustand maximaler Entropie (also völliger Unordnung). Gerade aber das stellt der Autor zu Recht in Frage, wenn er davon spricht, dass „soziale Sicherungssysteme in ihrer Entwicklung von stochastischer Natur sind“.

Wenn also der Verfasser die Möglichkeit pfadabhängiger Entwicklungen und der Existenz verschiedenartiger stabiler Situationen in unterschiedlichen Kontexten beschreibt, so bewegt er sich zu Recht außerhalb der – auch metaphorischen – Welt der Entropie. Was er vielmehr meint, ist die Tatsache, dass sich auch unter den Bedingungen der Globalisierung aufgrund unterschiedlichster Faktoren verschiedene stabile Situationen herausbilden und verstärken, die er als „multiple Gleichgewichte“ bezeichnet, ein wiederum etwas unglücklicher Ausdruck angesichts der Tatsache, dass Hermann Ribegge selbst wiederholt auf die inneren und äußeren Spannungen hinweist, denen diese stabilen Situationen ausgesetzt sind, auch wenn sie ein oftmals überraschendes Beharrungsvermögen aufweisen. Gerade aus der Perspektive der evolutiornischen Ökonomik, die er in seinem Beitrag wiederholt stark macht, ist das neoklassische Gleichgewichtskonzept vor allem dann, wenn es noch als „Optimum“ interpretiert wird, mit guten Gründen kritisiert worden, und daher vermittelt die Verwendung des Terminus „Gleichgewicht“ den Eindruck von „komparativer Statik“, die der Autor seinerseits dann wieder in Abschnitt B als Kritik an der engen neoklassischen Wohlfahrtsökonomik formuliert. Ich würde es vorziehen, von „relativ stabilen Situationen“ oder vom „Beharrungsvermögen eingespielter institutioneller Arrangements“ zu sprechen, um zum einen die bei allen empirischen Lösungen auftretenden Spannungen und Fiktionen zu beschreiben und um zum anderen auch Raum für die ebenfalls vom Verfasser angedeuteten Veränderungstendenzen und Anpassungzwänge in die Betrachtung mit

einzuzeichnen. Die aus meiner Sicht zutreffende oder zumindest plausible These des Verfassers, dass es nicht zu einer Konvergenz aller Sozialversicherungssysteme in einer einzigen globalisierten Lösung kommen wird, bedeutet ja nicht, dass kein äußerer Veränderungs- und Anpassungsdruck mehr existiert, sondern nur, dass dieser sich nach den empirischen Befunden auf unterschiedliche institutionelle Arrangements unterschiedlich auswirkt und deren Kosten offen legt. Aus diesem Grunde ist nach meinem Eindruck auch die verwendete Metaphorik der „multiplen Gleichgewichte“ eher etwas irreführend und entspricht jedenfalls nicht den eigentlichen Intentionen des Referats. Es behauptet ja, wenn ich es richtig verstehe, gerade nicht ein „Ende der Geschichte“ für unterschiedliche Regime sozialer Sicherungen, sondern nur die Fortexistenz weiterer pfadabhängiger Entwicklungen. Ausschließen kann der Verfasser mit dem von ihm vorgebrachten theoretischen und empirischen Argumenten allerdings nicht, dass bestimmte institutionelle Arrangements in diesem Bereich möglicherweise so kostspielig und daher einem so großen Veränderungsdruck ausgesetzt sind, dass sie durch andere ersetzt werden müssen; diese Möglichkeit wird von ihm allerdings nicht weiter erörtert.

C. Detailbemerkungen

Hermann Ribhegge hat recht, wenn er betont, dass in der Wohlfahrtsökonomik die Zeitdauer und die Dynamik von Prozessen nur eine Nebenrolle spielen, er überspitzt aber nach meinem Eindruck seine Kritik, wenn er behauptet, dass wohlfahrtsökonomische Betrachtungen sich stets auf den Vergleich von jeweils zwei Alternativen – den Status quo und die betrachtende Änderung – beschränken. Es ist durchaus möglich, dass man den Status quo mit verschiedenen Änderungen konfrontiert und auch diese Änderungen direkt miteinander in Beziehung setzt; was dabei nur schwierig und meist sogar unmöglich ist, ist eine stringente wohlfahrtsökonomische Bewertung der jeweiligen Änderungen. Das hindert aber nicht, dass bei der Diskussion konkreter Änderungsvorschläge auch von Wohlfahrtsökonom(inn)en heuristische Argumentationen und Plausibilitätsüberlegungen angestellt werden können und tatsächlich auch werden.

In Fußnote 5 verweist der Autor auf meine bei der Ausschusssitzung mündlich vorgetragene Kritik am Konzept einer bloß theoretisch möglichen Kompensation und stimmt diesem Argument zu. Mein eigenes Argument wird allerdings insofern verkürzt wiedergegeben, als ich darauf hingewiesen habe, dass einerseits ohne eine faktische Kompensation der von Reformen nachteilig betroffenen Gruppen ein erheblicher Widerstand entsteht und dass andererseits bei vollständiger oder zu großzügiger Kompensation der durch die Reformen negativ betroffenen Gruppen eine faktische Reformblockade entstehen wird, da solche exzessiven Transfers kaum finanziert werden und darüber hinaus die erhofften Wohlfahrtsgewinne einer Reform immer wieder aufzehren würden. Vermutlich findet man in der praktischen Politik hier eine „trade-off“-Lösung, bei der ein Kompromiss zwischen einem par-

4*

tiellen Ausgleich extrem ungerecht empfundener Schlechterstellungen einerseits und der Notwendigkeit gesellschaftlicher Innovationen andererseits hergestellt wird. Dieser Überlegung, das war der Sinn meiner mündlichen Bemerkung, hätte der Verfasser vielleicht nachgehen können.

Bedauert habe ich es auch, dass der Verfasser meinem Hinweis auf die empirische Überprüfung und Modifizierung des Wagnerschen Gesetzes durch *A. T. Peacock* und *J. Wiseman* (1961) nicht nachgegangen ist. Diese Autoren haben für England und andere europäische Länder gezeigt, dass das zumindest bis 1960 (relative) Wachstum der Staatsausgaben meist einem „Peak and Plateau“-Muster folgt derart, dass kriegsbedingte Steigerungen des Staatsanteils (vor allem im 1. und 2. Weltkrieg) zu Hysterese-Effekten führen, d. h. dass nach solchen kriegerischen Ereignissen der Staatsanteil nicht mehr auf das Vorkriegsniveau herabsinkt und über längere Perioden dann wieder, entsprechend dem Wagnerschen Gesetz, langsam auf jeweils erhöhtem Niveau zu steigen beginnt. Es ist nun ganz interessant zu sehen, wie sich diese langfristige Tendenz in den letzten Jahren doch unter den Bedingungen der Globalisierung erheblich abgeschwächt hat, in zahlreichen Ländern bereits zum Stillstand gekommen ist oder sich gar schon umgekehrt hat (vgl. etwa die Abbildungen 1 und 2 bei Ribhegge). Das war natürlich nicht Aufgabe des vorliegenden Referats, es wäre jedoch sinnvoll gewesen, dem modifizierenden Beitrag von *H. Timm* (1961), auf den der Verfasser hinweist, auch das Standardwerk von *Peacock* und *Wiseman* (1961) hinzuzufügen, das ja seinerseits eine erhebliche Diskussion ausgelöst hat und schon wegen des Gebrauchs der englischen Sprache in der Folgezeit weltweit von vielen anderen Autoren aufgenommen worden ist.

D. Schlussbemerkung

Gerade weil der Verfasser zu Recht gängige Vorstellungen einer ruinösen Konkurrenz der Sozialsysteme „nach unten“ (*race to the bottom*) hinterfragt (die, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen, sowohl „von rechts“ als auch „von links“ vertreten werden), hätte er aus meiner Sicht seine zentrale Botschaft durch eine genauere Begrifflichkeit einerseits schärfen, andererseits gegenüber naheliegenden Einwendungen besser absichern können. Insofern finde ich seinen interessanten Beitrag einer weiteren Überarbeitung nicht nur zugänglich, sondern auch bedürftig.

Literaturverzeichnis

- Georgescu-Roegen*, N. (1971): *The Entropy Law and the Economic Process*, Cambridge, Mass.: Harvard U. P.
- Peacock*, A. T. / *Wiseman*, H. (1961): *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, London: Oxford University Press.

Pressefreiheit: Erfolg oder Misserfolg einer Institution?¹

Von *Manfred Tietzel*, Duisburg, und *Dirk Wentzel*, Pforzheim²

A. Pressefreiheit als institutionenökonomisches Problem

Dad, if a tree falls in the forest, and the media aren't there to cover it, has the tree really fallen?

Robert Mankoff, zitiert nach *Noelle-Neumann* 1996, S. 216

I. Die Stellung der Pressefreiheit in der Wirtschaftsordnung

Von *Friedrich August von Hayek* (1945) stammt die Erkenntnis, dass es bei der Ordnung wirtschaftlicher Prozesse vor allem um die Frage geht, wie eine Gesellschaft Wissen verwerten und neues Wissen generieren kann. Die Verarbeitung und Weiterverbreitung von Wissen führt in modernen und arbeitsteiligen Gesellschaften unmittelbar zu der Bedeutung von Medien und insbesondere der Massenmedien, mit deren Hilfe sich Menschen über das Geschehen in der Welt und auch in ihrer unmittelbaren Umgebung informieren. Das meiste, was die Menschen über fremde Länder und Kulturen wissen, erfahren sie aus den Medien. Aus dieser einfachen Überlegung folgt unmittelbar, dass derjenige, der über die Inhalte der Medien bestimmt, auch die Einstellung der Menschen zu bestimmten Themen entscheidend vorprägt. Pressefreiheit ist schon aus diesem Blickwinkel mehr als nur ein „demokratisches Sahnehäubchen“ – sie ist auch ökonomisch eine grundlegende Institution.

Der Pressefreiheit als gesellschaftlicher Institution wird üblicherweise eine herausragende Bedeutung in demokratisch verfassten Nationen zugesprochen. Artikel 5 des Grundgesetzes sichert die Meinungs- und Pressefreiheit als ein all-

¹ Die Autoren danken der Marburger Gesellschaft für Ordnungsfragen der Wirtschaft (MGOW) für finanzielle Unterstützung bei der Datenerhebung. Ein besonderer Dank gilt auch *H.P. Trötscher* vom Archiv der F.A.Z. für die fachkundige Mitarbeit bei der Datenerhebung sowie *Hannelore Hamel*, *Raphaela Smarczz*, *Christian Müller* und *Gerrit Fey* für hilfreiche Kommentare.

² Die Abschnitte A und B dieses Aufsatzes wurden von *Dirk Wentzel* verfaßt, die Abschnitte C bis E von *Manfred Tietzel*.

gemeines Grundrecht.³ Auch in der amerikanischen Verfassung (First Amendment to the US Constitution) hat die Pressefreiheit einen grundlegenden Stellenwert: „Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceable to assemble, and to petition the government for a redress of grievances.“ Die Bedeutung der „Freedom of the Press“ wird vielfach sogar als das Herzstück der amerikanischen Verfassung angesehen. Auch im Weltentwicklungsbericht (2002) wird der Freiheit der Presse und des Rundfunks grundlegende Bedeutung für die Entwicklung von Nationen zugesprochen. Verschiedene empirische Indikatoren bestätigen einen positiven Zusammenhang zwischen freien Medien und einer prosperierenden Wirtschaft.

Allerdings bestehen weltweit beachtliche kulturelle Unterschiede in der Interpretation von Pressefreiheit und in deren tatsächlicher institutioneller Ausgestaltung (siehe *Browne* 1999). Binnenpluralismus als Form „staatlich organisierter Freiheit“, wie beispielsweise im öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland, oder Außenpluralismus als Jahrmarkt der Ideen, wie er auf den stärker am Wettbewerb orientierten Medienmärkten dieser Welt anzutreffen ist, sind zwei Denkmuster und institutionelle Schemata, wie Pressefreiheit organisiert sein kann (vgl. *Wentzel* 2003a). Die Bedeutung der Pressefreiheit und qualitativ hochwertiger Medien ist aber, trotz möglicher Interpretationsunterschiede, grundsätzlich anzuerkennen. Gleichwohl bleibt kritisch zu vermerken, dass es neben der Rolle, die die Presse bei der Aufdeckung bestimmter politischer und ökonomischer Unregelmäßigkeiten gespielt hat, auch zahlreiche Beispiele für Berichterstattungen gibt, in denen die Presse ihrer Verantwortung für eine kompetente Information der Bürger nicht angemessen nachgekommen ist. *Kalt* und *Hanfeld* (1995) etwa präsentieren illustrative und oftmals bedrückende Beispiele, wie über bestimmte Themen in Deutschland bewusst oder zumindest in grober Fahrlässigkeit falsch berichtet wurde.

Im vorliegenden Beitrag geht es grundsätzlich um die Fragestellung, wann und unter welchen Bedingungen von freien Medien erwartet werden kann, dass sie als „ordnende Potenzen“ in Wirtschaft und Gesellschaft wirken. Ökonomisch formuliert: Wann sind von der Pressefreiheit positive Auswirkungen und wann negative zu erwarten? Können die Medien als vierte Gewalt im Staat wirken und eine effiziente Kontrollfunktion ausüben? Dies steht unmittelbar im Zusammenhang mit der Frage, was in den Medien (nicht) berichtet wird und wie die Aktualität einer Meldung und deren Verbreitung (Nennungskurve, s. u.) in Zusammenhang mit der tatsächlichen Entwicklung des zugrundeliegenden Problems (Problemkurve, s. u.) stehen.

³ Art. 5 GG: „Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt.“

Zur Untersuchung dieser Fragen wird folgende Vorgehensweise gewählt. Zunächst werden exemplarische Beispiele angeführt, die in positiver oder negativer Weise die Wirkungsmächtigkeit moderner Massenmedien illustrieren. Im zweiten Kapitel wird der theoretische Aspekt dieser Debatte vorgestellt, der sich in der Kontroverse um die These von der großen Macht der Medien („Medien als manipulative Kraft“) und in der Gegenthese von der vergleichsweisen Harmlosigkeit der Medien („Medien als *ein* Einflussfaktor neben vielen“) dokumentiert. Ebenfalls wird in kurzer Form der Frage nachgegangen, in welcher Weise die Marktform und die tatsächlich realisierte Meinungsvielfalt aufeinander wirken und wie die Interessendifferenzen der „Medienanbieter“ und der „Mediennachfrager“ auf den Meinungpluralismus wirken. In diesem Zusammenhang wird auf die These von den „Medien als agenda setter“ eingegangen, bei der es um die Fragen geht, ob die Medien ein Spiegel der Gesellschaft (und Wirtschaft) sind und inwieweit die Medien auch als *meinungsbildende* Institutionen wirken.

Anschließend wird analysiert, welche „ökonomischen Gesetze“ des Medienmarktes existieren und wie die entwickelten Hypothesen einer exemplarischen Überprüfung unterzogen werden können (Kap. 3 und 4). Zu diesem Zweck werden zwei aktuelle Themen, die in jüngster Zeit in den Medien besondere Beachtung gefunden haben, in ihrer Nennungshäufigkeit ausgezählt: Als Fallbeispiele wurden die Berichterstattung über den Rinderwahnsinn (BSE) und die Lungenkrankheit SARS ausgewählt und die Nennungshäufigkeit in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (F.A.Z.) und in der Westdeutschen Allgemeinen Zeitung (WAZ) analysiert. Es geht darum, den zeitlichen Verlauf der Nennungshäufigkeit zu erklären und zu dokumentieren sowie deren Verhältnis zum jeweils objektiven Ausmaß des Problems zu ermitteln. Den Abschluss des vorliegenden Beitrags bilden eine Zusammenfassung der Ergebnisse und ein Ausblick, wie das hier angelegte Forschungsprojekt weiterentwickelt und auf neue Fragestellungen angewendet werden kann.

II. Von Thunfischen, Bohrinseln und mächtigen Politikern

Die Berichterstattung der Medien zu bestimmten Themen kann eine Reihe von positiven und negativen Nebenwirkungen mit sich bringen. Die folgenden Beispiele von „Medienereignissen“ der vergangenen Jahre zeigen, wie sehr das Pendel in die eine oder andere Richtung ausschlagen kann.

Das Thunfisch-Video

Am 8. März 1988 wurde in den USA ein Video ausgestrahlt, das einen Fischkutter beim Thunfischfang zeigt. Als Beifang landeten zahlreiche Delphine in den Netzen der Fischer und verendeten darin qualvoll. Das auf allen großen Fernseh-

Networks⁴ gleichzeitig gesendete und von Tierschützern gedrehte Video führte zu einem Aufschrei der Empörung in der amerikanischen Öffentlichkeit und zu einem sofortigen Verkaufsstop von Thunfischprodukten. Es gibt bis dato kein anderes Beispiel in der amerikanischen Mediengeschichte dafür, dass ein Bericht so unmittelbar zu einem höchst wirksamen und einhelligen *Konsumentenboykott* geführt hat, mit unmittelbaren Folgewirkungen. Per Gesetz wurden nämlich solche Fangtechniken verboten, die Delphine töten. Das Thunfisch-Video ist ein gutes Beispiel für eine *positive* Wirkung, die durch eine Berichterstattung in den Medien ausgelöst wurde.

Die Brent Spar-Affäre 1995

Ein Beispiel für eine *negative* Nebenwirkung medialer Berichterstattung ist der Verlauf der sog. *Brent Spar*-Affäre im Jahr 1995. *Greenpeace* protestierte damals gegen die Versenkung der ausrangierten Ölbohrinsel *Brent Spar* in der Nordsee und nutzte dabei gezielt die Medien zur Mobilisierung der Öffentlichkeit und zur Erreichung ihrer Ziele. Die spektakulär und medienwirksam inszenierten Protestaktionen gegen die Versenkung der Bohrinsel führten zu der wohl größten weltweiten Protestaktion gegen einen Ölkonzern. Es kam zu Boykott-Aktionen gegen Shell-Tankstellen in Deutschland und Europa und sogar zu tätlichen Angriffen, Schüssen und Brandanschlägen auf ganz unbeteiligte Tankstellenpächter. Die Aktion erwies sich aber schon bald als von *Greenpeace* nicht mehr kontrollierbar und mündete in einer „media frenzy“ ungebremster Sensationsgier. Gleichwohl musste *Greenpeace* noch 1995 öffentlich konzedieren, dass die ursprünglichen Vorwürfe gegenüber dem Shell-Konzern nicht der Wahrheit entsprachen. Am 04. 09. 95 entschuldigte sich der Direktor von *Greenpeace* in England, *Peter Melchett*, schriftlich beim Vorstandsvorsitzenden von Shell für die falsche Behauptung, dass sich auf der *Brent Spar* über 5.500 Tonnen Öl befunden hätten. In den Medien aber fand diese Meldung mit wenigen Ausnahmen keine Verbreitung.

Watergate 1976

1976 entdeckten die beiden jungen und damals noch unbekannten Reporter der *Washington Post*, *Bob Woodward* und *Carl Bernstein*, dass Mitarbeiter des Weißen Hauses unter vorsätzlicher Verletzung individueller Freiheitsrechte politische Gegner systematisch bespitzeln und aushorchen ließen. Die Spur in der sog. *Watergate*-Affäre führte bis zum damaligen Präsidenten *Richard Nixon*, der hierzu direkt den Auftrag erteilt hatte. *Watergate* wurde zum größten politischen Skandal der amerikanischen Nachkriegsgeschichte und führte zu einem erfolgreichen Amtsenthebungsverfahren (impeachment) gegen den Präsidenten. *Watergate* ist in dieser

⁴ Zur Struktur der Fernseh-Networks, die eine grundlegende Bedeutung für den amerikanischen Fernsehmarkt haben, vgl. *Wentzel* 2002.

Hinsicht ein *positives Beispiel* für eine wirksame Kontrollwirkung durch die Medien, wenngleich aus diesem Einzelfall noch keine Rückschlüsse auf eine allgemeine Kontrollfunktion der Medien gegenüber dem politischen Sektor gezogen werden können.

Die Liste dieser Beispiele könnte beliebig verlängert werden. Hervorzuheben ist dabei, dass die Medien immer wieder auch selbst Gegenstand der Berichterstattung wurden, so beispielsweise in der viel beachteten CBS-Dokumentation „The Selling of the Pentagon“, in der die Berichterstattung der amerikanischen Medien über den Vietnam-Krieg heftig kritisiert wurde (ausführlich Schaefer 1995). Hierin kommt der Aspekt der *Selbstbeobachtung der Medien* zum Ausdruck, der verschiedene Motive haben kann. Der publizistische und ökonomische Wettbewerb zwingt die Anbieter auf den Medienmärkten, das Verhalten der Mitanbieter genau zu beobachten – und handwerkliche Fehler oder gar Fälschungen genüsslich auszuschlagen.

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch, dass kulturspezifisch bestimmte Affinitäten für Themen bestehen. In Deutschland beispielsweise treffen Umweltthemen auf eine besonders sensibilisierte Bevölkerung. Das erste große Umweltthema, das Waldsterben, ging als spezifisch deutsches Phänomen in die wissenschaftliche Literatur ein. Es löste geradezu Panik in der Bevölkerung aus, führte zu jährlichen Waldschadensberichten und zur Einführung des geregelten Katalysators bei Kraftfahrzeugen. Selbst in die französische Sprache – die nicht gerade sehr offen für Fremdworte ist – ging der Begriff als „*le waldsterben*“ als einer der wenigen Germanismen ein. Medien können in diesem Sinne also auch sprachschöpfisch sein.⁵

Gleichwohl bleibt mit *Herbert Simon* (1993, S. 104) kritisch festzustellen, dass die meisten Medien nur selten *hinter* die Trends und Neuigkeiten blicken. Es besteht offenkundig, zumindest bei den Boulevardblättern, eine gewisse *Tendenz zur Oberflächlichkeit* in der Berichterstattung. Der Rinderwahnsinn (BSE) war in der umweltsensiblen deutschen Öffentlichkeit ein allgegenwärtiges Thema und führte zu manchen übertriebenen Spekulationen, ob man bestimmte Schnellrestaurants noch aufsuchen sollte oder nicht: Aber allein schon die Nachfrage, wofür die Abkürzung BSE eigentlich steht, dürfte bei einer großen Mehrheit der Bürger zu Ratlosigkeit führen. Dies führt zu der grundsätzlichen Frage: Sind Medien also wirkungsmächtig – oder sind sie es nicht? Können Medien wirklich als ordnende Potenz im Sinne einer vierten Gewalt wirken und gegebenenfalls auch für die Ordnungspolitik richtungsweisende Anstöße geben?

⁵ Ein schönes Beispiel für Sprachschöpfung in Deutschland ist der Begriff „Spaßgesellschaft“, der in den Medien geprägt wurde und plötzlich eine hohe Eigendynamik entwickelte.

B. Die Debatte um die Wirkungsmächtigkeit der Medien

I. Die These von der Macht der Medien – und die Gegenthese

In der gesamten Medienwirkungstheorie und auch in angrenzenden Forschungsgebieten, etwa der Medienökonomik, ist die Frage nach der Wirkungsmächtigkeit der Medien so etwas wie die *Gretchenfrage*. In den großen Public Relations-Agenturen und bei Marketing-Unternehmen, die beide gezielt Massenmedien einsetzen, um ihre Botschaften zu übermitteln, existiert das geflügelte Wort: „Die Hälfte unseres Budgets ist herausgeworfenes Geld. Wir wissen leider nur nicht, welche!“ In der Medienwirkungsforschung ist hinlänglich bekannt und empirisch belegt, dass unterschiedliche Medien in verschiedener Weise emotionalisieren können. Während ein Zeitungsbericht eher nüchtern wirkt, können beispielsweise im Fernsehen durch Schnitt, Kameraführung und musikalisch-dramaturgische Untermalung emotionale Effekte erzielt werden. Für manchen Ökonomen erscheint dies auf den ersten Blick irrational: Eine Information ist eine Information, unabhängig davon, welche Musik im Hintergrund spielt. Empirisch ist dies aber keineswegs so festzustellen. Die empirische Wirtschaftsforschung hat experimentell gezeigt, dass die Präsentation einer Fragestellung („framing of decisions“) systematischen Einfluss auf das Verhalten der Menschen hat (siehe z. B. Kahneman und Tversky 1984).

In der (medien-)wissenschaftlichen Debatte begann die Diskussion um die Wirkungsmächtigkeit moderner Medien im Jahr 1938. Ausgangspunkt war ein „unfreiwilliges Feldexperiment“ in den USA, nämlich die Radioausstrahlung von *Orson Welles*’ berühmtem „Krieg der Welten“. In diesem Hörspiel ging es um die Eroberung und Zerstörung von New York durch Außerirdische, wobei eine Vielzahl von dramaturgischen und akustischen Effekten eingesetzt wurde. Die Fiktionalität der Sendung wurde jedoch von vielen Hörern nicht erkannt, so dass eine Massenflucht aus New York begann, um den vermeintlich angreifenden Außerirdischen zu entgehen. Ohne Zweifel war diese Massenhysterie ein frühes Beispiel für einen Ansteckungseffekt, durch welchen einige wenige *Meinungsführer* breite Massen zu einem unkritischen Nachlaufen verführen können.

Die hierdurch ausgelöste wissenschaftliche Debatte wird mit dem Stichwort „hypodermic needle“ bezeichnet, wonach die Medien also gleichsam als Nadel, die unter die Haut geht, Menschen auch gegen deren Willen zu einem bestimmten Verhalten „manipulieren“ können (vgl. Baran und Davis 2000). Befürworter bzw. empirische Beispiele für die Macht der Medien gibt es einige. So wird in der Literatur auf die Instrumentalisierung der Medien durch die Nationalsozialisten verwiesen, die mit Hilfe der (technischen) Verbreitung des „Volksempfängers“ ihre Botschaften weit streuen konnten. Durch den Einsatz der Massenmedien konnten die Nationalsozialisten lokale Veranstaltungen – etwa die Sportpalastrede von *Goebbels* – gezielt zu massenwirksamen Ereignissen werden lassen und missbrauchen. Ein anderes Beispiel aus dieser Zeit ist die erstmalige gezielte Verwendung

des Mediums Film für (inhaltliche) politische Propaganda – beispielsweise in den Filmen von *Leni Riefenstahl* über die Olympiade in Berlin 1936 und den Reichsparteitag in Nürnberg. Schon früher bediente sich auch die sowjetische Propaganda dieses neuen Mediums, so in den Filmen von *Eisenstein* („Panzerkreuzer Potemkin“ und andere).

Aktuelle Bezüge der Debatte um die Wirkungsmacht der Medien sind vielfältig. So ist der „last minute swing“ bei Wahlen in der Demoskopie in höchstem Maße statistisch signifikant. Auch der „band wagon effect“ zeigt, dass Wähler kurz vor dem Wahlakt noch gezielt durch Massenmedien beeinflussbar sind: Mit dieser Begründung dürfen unmittelbar vor Wahlen in Deutschland keine Meinungsumfragen mehr im Fernsehen ausgestrahlt werden. Eine informationstheoretische Erklärung für dieses Phänomen hat *Noelle-Neumann* (1996) mit ihrer Theorie der sog. „Schweigespirale“ geliefert, nach der Menschen sich durch ein (veröffentlichtes) Meinungsklima beeinflussen lassen und eigene Meinungen systematisch zurückhalten, wenn sie dem Meinungsklima widersprechen. Die Theorie der Schweigespirale unterstützt die Sichtweise von der großen Macht der Medien: Entscheidungen von Menschen für oder gegen ein bestimmtes Produkt oder für eine politische Partei sind nicht immer unabhängig von den Entscheidungen anderer Menschen – und die *Verbindung* zu den Auffassungen anderer wird in modernen Gesellschaften häufig über die Massenmedien hergestellt.

In den USA erhielt die wissenschaftliche und politische Diskussion um die Macht der Medien 1999 durch eine spektakuläre Tragödie neue Nahrung. Bei einem Massaker an einer High School in Columbine/Colorado erschossen zwei Jugendliche zwölf Mitschüler und anschließend sich selbst. Wie die polizeilichen Untersuchungen ergaben, „spielten“ die beiden Attentäter etwas nach, was sie in einem sehr populären Action-Film („Matrix“) vorher gesehen hatten. In der amerikanischen Öffentlichkeit wurde den Produzenten und Darstellern des Films eine Mitschuld an der Tragödie gegeben und sogar Schadensersatz von ihnen gefordert.

Von Seiten der Wissenschaft wurde dieser Position jedoch die empirisch vergleichsweise robuste Gegenthese von der *eingeschränkten Wirkungsmacht* der Medien entgegengestellt, die vor allem mit dem Namen *Paul Lazarsfeld* verbunden ist. In den fünfziger Jahren hatte sich *Lazarsfeld* daran gemacht, die These von der Macht der Medien empirisch zu prüfen – und zu widerlegen. Dies erscheint auf den ersten Blick überraschend, hatte doch *Lazarsfeld* als jüdischer Mitbürger in Europa als Zeitzeuge miterlebt, wie sehr die Deutschen durch die Propaganda der Nationalsozialisten mit beeinflusst worden waren. Seine empirischen Untersuchungen wiesen jedoch in eine andere Richtung. Hiernach waren andere Bezugsgruppen (Familien, Lebenspartner, Schulen, Universitäten, Parteien) sehr viel wichtiger für die Entstehung von individuellen Entscheidungen und öffentlicher Meinung als die Massenmedien. Die Ergebnisse von *Lazarsfelds* Untersuchungen gingen als „*limited effects*“ in die wissenschaftliche Debatte ein und bildeten gleichsam einen Gegenpol zu der bis dahin vorherrschenden Theorie von der Macht der Medien.

Der gegenwärtige Stand der wissenschaftlichen Diskussion ist in zunehmendem Maße zwischen diesen beiden extremen Standpunkten angesiedelt und wird unter dem Stichwort „moderate effects“ geführt (siehe *Baran* und *Davis* 2000). Medien sind wichtig, aber eben nur *eine* Informationsquelle, aus der sich Menschen bedienen. Andere Informationsquellen und soziale Bezugsgruppen spielen ebenfalls eine wichtige Rolle bei der Meinungsbildung. Die informationsökonomische Erklärung dieses Vorgangs ist gleichsam auf eine Optimierung des Informationsportfolios und der verwendeten Quellen ausgerichtet: „Don't put all your eggs in one basket“. Zwar ist zu vermuten, dass die Bedeutung der Massenmedien zunimmt, je individualistischer die Gesellschaften insgesamt werden (vgl. *Putnam* 1995; *Wentzel* 1998). Und vermutlich ist es ebenfalls richtig, dass ein mediales Vorbild die Attentäter von Columbine massiv beeinflusst hat. Die methodisch folgerichtige Frage wäre aber: Warum hat ein Film, den viele Millionen Menschen gesehen haben, „nur“ bei zweien von ihnen einen solchen Nachahmungseffekt ausgelöst? Offensichtlich muss es bei ihnen bestimmte schon bestehende Präferenzen und Prädispositionen gegeben haben, damit ein solcher Film zu den bekannten tragischen Ergebnissen geführt hat. Den Medien die alleinige Schuld für eine solche Tragödie zu geben, wäre zumindest aus wissenschaftlicher Sicht nicht zu rechtfertigen.

II. Der Zusammenhang zwischen Medienmarkt und Meinungsvielfalt

In der Literatur und auch in der politischen Diskussion wird häufig die Frage gestellt, in welchem Verhältnis Marktform und Meinungswettbewerb zueinander stehen. Dabei wird zumeist vermutet, dass eine Konzentration von ökonomischer Macht etwa durch hohe Marktanteile im Medienmarkt zu einer Beeinträchtigung publizistischer (Meinungs-)Vielfalt führen kann. In Deutschland ist deshalb die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich ins Leben gerufen worden, die durch regelmäßige Marktbeobachtung und gegebenenfalls Entflechtungen privater Medienmonopole eben solchen Vermachtungstendenzen entgegenwirken soll. Im Fernsehbereich wurden deshalb den öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten weitgehende Finanzierungs- und Bestandsgarantien zugesichert, die auf die (ordnungspolitisch umstrittene) Sicherung einer dominanten Marktposition gegenüber privaten Mitbewerbern hinauslaufen (vgl. *Hartwig* und *Schröder* 1998).

Vom Standpunkt ökonomischer Theorie ist der Zusammenhang zwischen wirtschaftlichem Wettbewerb und Meinungsvielfalt aber keineswegs so eindeutig gesichert, wie dies die politische Debatte vermuten ließe. In den sog. Programmwahlmodellen etwa (siehe *Wentzel* 2002) gibt es interessante Konstellationen, bei denen es zu einer Verdoppelung bestehender erfolgreicher Programme („more of the same“) nur dann kommt, wenn eine große Anzahl von Wettbewerbern existiert, die bei gegebenem (kleinen) Programmbudget versuchen, ihren Marktanteil zu vergrößern. Eine wahrscheinliche Strategie ist dann zumeist eine Duplizierung

bereits bestehender erfolgreicher Programme. Eine Reduzierung der Anbieterzahl kann sogar zu einer Vergrößerung der Angebotsvielfalt führen, wenn die Anbieter Produktdifferenzierung betreiben, um möglichst alle Präferenzen der Nachfrager zu bedienen. Aber auch genau gegenteilige Modellergebnisse lassen sich begründen, wenn etwa markttheoretisch durchaus plausibel angenommen wird, dass nur durch wettbewerblichen Druck *Innovationsanreize* auch im Programmberich ausübt werden. Und ein Medienmonopol – gleichgültig ob privat oder öffentlich-rechtlich – ist immer eine Gefahr für die Vielfalt der Ideen.

Empirische Vergleichsstudien (etwa Noam 1991; Booz Allen & Hamilton 1996; Browne 1999) dokumentieren die beachtliche Vielfalt internationaler Medienordnungen. Entscheidend für die tatsächliche wettbewerbliche Situation und die daraus resultierende publizistische Vielfalt ist dabei zumeist das Bestehen *potentieller Konkurrenz* und auch von *Intermedien-Konkurrenz*: Es geht also in erster Linie um die Frage des relevanten Marktes und der Marktabgrenzung. Vielerorts in Europa und in den Vereinigten Staaten gibt es beispielsweise nur eine einzige lokale Zeitung. Ginge man hier mit den klassischen Konzentrationsmaßen zu Werke und analysierte einen isolierten Markt, müsste man eine Marktoffnung für mindestens einen zweiten Anbieter fordern. Bestehende Skalenerträge in der (lokalen) Nachrichtenproduktion, ein quantitativ begrenzter Werbe- und Anzeigenmarkt und eine begrenzte Nachfrage nach dem Endprodukt Zeitung stehen einem Marktzutritt weiterer Anbieter jedoch in vielen Fällen entgegen. Ein lokaler Zeitungsmonopolist ist dann jedoch auch aus dem Gesichtspunkt der Meinungsvielfalt vollkommen unbedenklich, wenn eine große Anzahl alternativer Informationsquellen besteht, etwa in Form von überregionalen Zeitungen, Zeitschriften, lokalem und überregionalem Radio, Fernsehen und in jüngster Zeit auch dem Internet. Der (möglicherweise) manipulativen Kraft eines einzelnen Mediums wird insofern durch den *Wettbewerb verschiedener Medien* entgegengewirkt.

III. Medien als meinungsbildende Institution: Vier Fälle

Das Geflecht von Angebots- und Nachfragebeziehungen ist im Mediensektor vielschichtig. Betrachtet man allein, wer am Angebot und an der Nachfrage von Medieninhalten beteiligt ist, so lässt sich ein erster Eindruck von der großen Komplexität der Handlungsbeziehungen gewinnen: Als Akteure zu nennen sind Journalisten, Redakteure, Medieneigentümer, politische Parteien, staatliche (bürokratische) Regulierungsbehörden, private Nachfrager auf Medienmärkten, die Werbe- und Wirtschaft und viele mehr. Als zentrale ökonomische Kontrollmechanismen innerhalb des Mediensektors sind vor allem der wirtschaftliche und publizistische Wettbewerb, die Selbstbeobachtung der Medien und Reputation hervorzuheben (siehe Wentzel 2002).

Die Massenmedien sind in modernen Gesellschaften in besonderer Weise geeignet, Öffentlichkeit zu verleihen. Bestimmte Themen gelangen häufig erst durch die

Präsentation in den Medien in das Bewusstsein der Bevölkerung. Dabei erfüllen Journalisten eine sog. „gatekeeper-Funktion“, d. h., sie selektieren die Themen nach systematischen Kriterien, je nachdem welche Zielgruppe sie bedienen wollen. Im internationalen Vergleich lassen sich hier unterschiedliche Selbstverständnisse, Weltanschauungen und Bedürfnisse von Journalisten und Publizisten feststellen (vgl. Köcher 1986): Während britische Journalisten sich beispielsweise eher in der Rolle von „Spürhunden“ sehen, die Missstände in Wirtschaft und Gesellschaft aufdecken wollen („to inform and to enlighten“), sind viele ihrer deutschen Kollegen dem Selbstverständnis nach eher „Missionare“, welche die Bevölkerung in gewisser Hinsicht „erziehen“ wollen. Dabei stellt sich die Frage, ob die Medien wirklich „agenda setter“ sind (siehe Bovitz, Druckman und Lupia 2002) und das Angebot an Informationen diktieren – und damit auch die Tagesordnung der Politik – oder ob hier lediglich die Nachfrage antizipiert wird. Schafft jedes (Medien-)Angebot sich seine eigene Nachfrage, oder befördert eine gegebene Nachfrage die Entstehung eines Angebotes? Oder anders gefragt: Sind die Medien tatsächlich der „Spiegel der Gesellschaft“? Es spricht manches dafür, dass die Art, wie in einer Gesellschaft mediale Kommunikation betrieben wird und wie die Struktur der Medienordnung beschaffen ist, Aufschluss gibt über die zugrundeliegende Wirtschaftsordnung.⁶

Bezüglich der möglichen Beweggründe dafür, worüber Medien berichten, sind vier Fälle zu unterscheiden. Im *ersten Fall* plazieren Medien ein Thema aus reinen *Gewinnmotiven*, weil sie in der Bevölkerung eine Nachfrage nach diesem Thema erkennen oder vermuten und dies den Gesamtabsatz der Zeitung / des Senders vergrößert.⁷ Gerade die Sensationspresse und die sog. *Regenbogenpresse* verfahren nach diesem Grundsatz, weil eine empirisch relativ stabile Nachfrage in der Bevölkerung nach „Enthüllungsjournalismus“ und Skandalen nachweisbar ist. Wer in Deutschland in den exklusiven Besitz von Photos gelangt, die *Boris Becker* mit einer neuen Lebensgefährtin zeigen, kann mit großer Wahrscheinlichkeit mit einer höheren verkauften Auflage seiner Zeitschrift rechnen. Gleichwohl kann übersteigerte Gewinnorientierung auch negative Nebenwirkungen erzeugen, wie im Falle der Verletzung von Privatsphäre durch sog. „Paparazzi“ immer wieder deutlich wurde.

Das Gewinnmotiv allein wird aber keinesfalls der empirischen Wirklichkeit journalistischer Motive gerecht. Im *zweiten Fall* plazieren Medien bzw. Medien schaffende ein Thema aus publizistischen und/oder politischen Motiven teilweise sogar dann, wenn möglicherweise direkte *ökonomische Nachteile* zu erwarten sind.

⁶ Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland mit seinen parteinahen Rundfunkräten ist beispielsweise eine spezifisch deutsche Erscheinung, die in ähnlicher Form in der Welt nicht anzutreffen ist. Im Vergleich des deutschen und amerikanischen Medienmarktes zeigt sich auch der Unterschied zwischen „amerikanischer Bürgergesellschaft“ und „deutscher Staatsgesellschaft“, wie er von Leipold (2000) festgestellt wurde.

⁷ Über die sog. Werbeeinnahmen-Reichweiten-Spirale oder Anzeigen-Auflagen-Spirale besteht eine direkte ökonomische Verbindung zwischen der Größe der Zuschauerschaft und dem Gewinn eines Medienunternehmens.

In den USA ist hier auf den sog. „CBS-Fall“ zu verweisen, in dem eine sehr kritische Dokumentation über den Vietnamkrieg ausgestrahlt und die Indienstnahme der Medien für die Zwecke des Verteidigungsministeriums angeprangert wurde (vgl. Schaefer 1995). CBS musste damals direkte Sanktionen durch die Federal Communications Commission bis hin zum Lizenzentzug befürchten und zudem mit einem Rückgang der Werbeeinnahmen rechnen. Gleichwohl setzte sich die „journalistische Fraktion“ in der Geschäftsführung durch und befürwortete die Ausstrahlung der Dokumentation trotz möglicher finanzieller Risiken.

Im *dritten Fall* werden Medien *indirekt* als Sprachrohr politischer Gruppierungen genutzt, um Themen zu plazieren. Hier geht es um das sog. „spin doctoring“, einer im Medienzeitalter immer üblicher werdenden Form von Öffentlichkeitsarbeit politischer Parteien. Spin doctoring setzt allerdings einen gewissen Zugang von politischen Gruppierungen zu den Medien voraus (siehe Bovitz, Druckman und Lupia 2002). Sind die Parteien indirekt an der Gestaltung und Überwachung von Programmen bzw. bei der Personalauswahl beteiligt, etwa über Rundfunkräte wie in Deutschland, wird die Möglichkeit zum spin doctoring vergrößert. Es kann leicht zu politischen Einseitigkeiten kommen ebenso wie in Ländern, in denen politische Macht und Medienbesitz eng miteinander verknüpft sind („Italien-Fall“). Die beste Vorkehrung gegen solche Formen der Medienkonzentration dürfte ein möglichst offener und wettbewerblicher Zugang zum Medienmarkt sein.

Im *vierten Fall* werden Medien *direkt* als Kommunikationskanal benutzt und bezahlt, um beispielsweise politische oder produktbezogene Werbebotschaften abzusetzen. Jede Konsumententscheidung setzt die Kenntnis der Existenz und der Eigenschaften eines Produktes voraus. Hierbei gibt es (Schumpetersche) Pionierunternehmer ebenso wie Pionerkonsumenten, die neue Produkte bekannt machen und am Markt einführen bzw. nachfragen. Medien werden dabei gezielt eingesetzt, um die sog. „Schwelle der Fühlbarkeit im Konsum“ zu überschreiten und „Ansteckungseffekte“ (Moden, Trends) auszulösen. Solche „Kaufansteckung“ verläuft zumeist nach dem gleichen Muster, bei dem wenige Meinungsführer eine größere Gruppe von Verbrauchern mitziehen. Allerdings sind solche Medienkampagnen und ihr tatsächlicher Erfolg nur bedingt prognostizierbar, da häufig eine Vielzahl von emotionalen Komponenten involviert sind.

C. Worüber die Medien (nicht) berichten

I. Die Karriere der Informationsmedien

Für den größten Teil der Geschichte der Menschheit war die Erfahrungswelt der meisten Menschen nahezu identisch mit ihrer jeweiligen unmittelbaren Lebensumwelt; da vor dem 19. Jahrhundert nur sehr wenige Menschen reisten, in der Regel der Ort ihrer Geburt auch der Ort ihres Todes war, und da auch nur wenige lesen und schreiben konnten, waren ihre Informationen über die Welt jenseits dieser

engen Erfahrungswelt spärlich und häufig verzerrt. Über vergangene Welten erfuhr man aus Erzählungen, Mythen und Sagen, über ferne Welten durch fahrende Sänger und Kaufleute, die man auf dem Markt antraf. Die Medien, die Vermittler solcher Informationen, waren wiederum Menschen, und der Träger dieser Informationen in einer solchen Welt von Ohren- und Augenmenschen war das gesprochene Wort.

Nur wenige Ausnahmen gab es von dieser Regel: Herrschenden und Kriegsführenden vermittelten Boten gezielt politisch wichtige Informationen; Gelehrte, die meist dem Klerus angehörten, verfügten über die Möglichkeit und die Fähigkeit, sich den Wissensbestand von Klosterbibliotheken zu erschließen; Kaufleute informierten sich aus erster Hand über Reiserouten und Geschäftsbedingungen, indem sie selbst reisten, oder aus zweiter Hand durch sogenannte „Kaufmannsbriefe“, die sie empfingen und verschickten, darüber hinaus durch Itinerarien, Landkarten und durch den Besuch von Messen.

Die Erfindung des Druckens mit beweglichen Lettern durch *Johannes Gutenberg* um 1450, das an die Stelle der als Einzelstücke angefertigten Abschriften von Texten deren massenhaften mechanischen Abdruck setzte, verbilligte das Medium der schriftlichen Information erheblich und verstärkte auch den Anreiz, die Fähigkeit zu erwerben, diese Informationen zu dekodieren, das Lesen zu erlernen. In dem Maße, in dem die Alphabetisierungsquoten stiegen, sich die Realeinkommen erhöhten und die Preise für Druckerzeugnisse sanken, wuchs das Ausmaß, in welchem die Menschen durch gedruckte Medien auch mittelbar über die Welt informiert wurden (Tietzel 1995).

Insgesamt stieg der Umfang der Informiertheit. Zugleich verringerte sich aber der Anteil der Informationen, die das Bild ausmachen, das sich die Menschen von der Welt machen, welche aus unmittelbarer Anschauung und eigenem Erleben stammen. Entsprechend stieg der Anteil der durch gedruckte Medien vermittelten Informationen. Die Informationsmedien, so beschrieb es *Walter Lippmann* schon 1922 sehr sinnfällig, gestatteten es dem Menschen, „mit seinem Geist riesige Teile der Welt zu sehen, die er nie zuvor sehen, berühren, riechen, hören oder im Gedächtnis behalten konnte. Allmählich schaffte er sich so ... ein Bild von der Welt außerhalb seiner Reichweite“ (Lippmann 1964, S. 27 f.). Neue Medien, die nach dem Papier die elektromagnetischen Wellen als Träger von Informationen nutzten – Telefon, Radio, Fernsehen, Mobilfunk und Internet –, setzten diese Entwicklung mit einer neuen Qualität fort und verstärkten sie: Jeder Mensch an irgendeiner Position jeder beliebigen historischen Bildungspyramide wusste weit weniger als jemand, der eine entsprechende Position in der heutigen Bildungspyramide einnimmt. Aber niemals spielte auch die unmittelbare, individuelle Erfahrung für die Vorstellungen der Menschen von der Welt eine so geringe Rolle wie heute. Und niemals war für unsere Sicht der Welt die Bedeutung der Vermittler mittelbarer Informationen, der Medien, größer.

Zugleich wurde die Übermittlung von Informationen immer einseitiger. Das Gespräch erlaubt es, Rückfragen oder Zweifel zu äußern; das Vorlesen, das noch

bis ins 19. Jahrhundert üblich war, immerhin noch das Kommentieren und die Diskussion des Vorgelesenen. Der einsame neuzeitliche Mediennutzer am Bildschirm allerdings hat mangels eines Gesprächspartners keine Gelegenheit mehr, das Gelesene zu diskutieren, abzuwägen, zu korrigieren oder gar zurückzuweisen; und nur äußerst selten die Möglichkeit, es selbst zu überprüfen.

Die Informationen, die wir aus zweiter Hand über die Medien erhalten, heißen in der Wirtschaftstheorie „Glaubensgüter“: Ob sie wahr oder falsch sind, abgewogen oder verzerrt über Ereignisse oder die geäußerten Meinungen, Werte und Ziele von Personen berichten, ob sie gar bestimmten Wertungen zur Verbreitung verhelfen wollen, ist der eigenen und direkten Überprüfung durch den Nutzer zumeist entzogen. Um so wichtiger sind deshalb, jedenfalls für die Informationen, aus denen wir die Bausteine unseres Weltbildes beziehen, Mechanismen, die unter Umständen den Mangel der fehlenden Überprüfbarkeit korrigieren können.

Ein erster solcher Mechanismus ist die *Reputation*, die sich bestimmte Medien im Laufe ihrer Tätigkeit durch abgewogene und zutreffende Berichterstattung erworben haben. Selbst der naivste Leser oder Fernseher wird Werbeanzeigen von Wirtschaftsunternehmen, kostenlose Pamphlete verschiedener Gruppen oder Wahlbotschaften von Parteien nicht für bare Münze nehmen, sondern sie selbstverständlich für Versuche ansehen, sein Verhalten zu beeinflussen. Zeitschriften, Zeitungen oder Sender, denen nachgewiesen wurde, dass sie beispielsweise gestellte Filmberichte oder gefälschte Diktatorentagebücher der Öffentlichkeit als zutreffende Sensationen präsentierten, werden danach mit anderen Augen wahrgenommen. Für falsche und besonders für gefälschte Informationen wird ein Medium von den Nutzern durch Reputationsverlust und Abwanderung der Nachfrage sanktioniert. Vertrauen in die Richtigkeit einer Nachricht werden Nutzer am ehesten haben, wenn das jeweilige Medium über eines der knappsten und zugleich am leichtesten zerstörbaren Aktiva verfügt: Reputation. Diese kann niemals willentlich und gezielt herbeigeführt werden, sondern entsteht nur als Nebenfolge wiederholten, vertrauenswürdigen Verhaltens. Dies macht Reputation zu einem glaubwürdigen Signal für seriöse Berichterstattung. Insoweit ist auch die Redeweise ganz zutreffend, Vertrauen werde (einem Medium von seinen Nutzern) „geschenkt“.

Als ein wirksamer zweiter Mechanismus gilt der *Wettbewerb* der Medien untereinander um Marktanteile, Aufmerksamkeit und Zeit der Nutzer; auf die Funktionsfähigkeit dieses Wettbewerbs und seine positiven Wirkungen verlassen sich alle modernen Verfassungen, die, wie das Grundgesetz in Artikel 5 I, Meinungs- und Informationsfreiheit sowie die Pressefreiheit schützen. In Urteilen des Bundesverfassungsgerichts und Grundgesetzkomentaren wird man nicht müde, die Freiheit der Medien in der Berichterstattung als „für eine freiheitliche demokratische Staatsordnung schlechthin konstituierend“ (Schmidt-Bleibtreu und Klein 1995, 228 f.) zu beschreiben; und weiter: „Durch ihre Teilnahme an diesem Prozess vermittelt die Presse dem Bürger Informationen, die es ihm ermöglichen, die Meinungen anderer kennenzulernen und zu überprüfen, seinen eigenen Standpunkt zu fin-

den, sich an der öffentlichen Diskussion zu beteiligen und politische Entscheidungen zu treffen“ (*Schmidt-Bleibtreu und Klein 1995, 222*).

Prämissen dieser Aussagen ist, dass der Wettbewerb der Medien zu diesem schönen und wünschenswerten Ergebnis führt. Nicht ohne eine gehörige Portion Ironie hat *Ronald Coase* den weitverbreiteten Glauben an die Richtigkeit dieser Annahme persifliert: Es sei allgemeine Auffassung, formulierte er, „dass Staatseingriffe auf Gütermärkten wünschenswert seien, während Staatseingriffe auf dem Markt für Ideen nicht wünschenswert seien und streng begrenzt sein sollten. ... Auf Gütermärkten ... fehle den Konsumenten die Fähigkeit, eine sachgerechte Auswahl zu treffen, ... auf dem Markt für Ideen aber ... verfügten die Konsumenten, wenn man sie nur unbehelligt lasse, bei der Wahl zwischen alternativen Sichtweisen, die ihnen präsentiert werden, über eine subtile Fähigkeit zur Unterscheidung, während die Produzenten, die auf anderen Märkten in ihrem Verhalten für so skrupellos befunden werden, hier, seien sie mächtig oder schwach, verlässlich im öffentlichen Interesse handelten, ob sie nun für die New York Times, die Chicago Tribune oder das Columbia Broadcasting System publizieren oder arbeiten“ (*Coase 1974, 384*).

Aber es bedarf nicht einmal solcher Ironie, um Zweifel an dieser Prämissen zu wecken. Nehmen wir noch einmal das Problem des Waldsterbens als Beispiel. In den achtziger Jahren, als der bedrohliche Zustand der Wälder erkannt wurde, fand seine Beschreibung und Analyse breiten Raum in allen Medien; die Durchsetzung des verpflichtenden Einbaus von Katalysatoren in Kraftfahrzeuge wäre gegen starke und artikulationsfähige Verbandsinteressen ohne diesen Hintergrund wohl nicht so rasch möglich gewesen. Seither hat sich das Interesse der Medien, und anscheinend selbst das ökologisch gesinnter Parteien, auf Gefrierpunkt niveau abgekühlt, obwohl sich der Zustand der Wälder nicht etwa verbessert, sondern weiter verschlechtert hat, und obwohl sich die Menge verlässlicher Informationen durch regelmäßige veröffentlichte Waldschadensberichte und neuere Forschungsergebnisse wesentlich vergrößert hat.

Allgemein drängt sich der Eindruck auf: Ein beliebiges soziales Problem mag nach seinem Auftreten auf längere Frist weiterbestehen, sich vielleicht noch vergrößern oder sogar unumkehrbar werden; seine Präsenz in den Medien, gemessen als Anzahl der zu diesem Thema gedruckten Zeilen oder der Sendeminuten pro Monat, steigt, nachdem es einmal die Schwelle der Wahrnehmung überschritten hat, steil und auf hohe Werte an, um dann nach relativ kurzer Zeit fast ebenso rasch zur publizistischen Rarität zu schrumpfen. Die stetig steigende Kurve der zeitlichen Entwicklung des Ausmaßes eines sozialen Problems (Problemkurve) und die glockenförmige Kurve seiner Medienpräsenz (Nennungskurve) sind nach Verlauf und Steigungsmaß nicht etwa kongruent, wie es die von Coase ironisierte Prämissen eines idealen Marktes für Informationen nahelegt, sondern sie können stark divergieren, wie anhand der folgenden Fallstudien deutlich wird. Im folgenden wird begründet, dass dies eine Folge der Gesetze des Medienmarktes ist.

II. Die Gesetze des Medienmarktes

Johann Christoph Gottsched (1700–1766) zählte einmal die Bedürfnisse der Mediennutzer erschöpfend auf, welche ein Publizist befriedigen kann; dieser „will seine Zuhörer entweder schlechterdings unterrichten und lehren, oder er will sie belustigen, oder er will sie endlich bewegen. Mehr Absichten kann er ... nicht haben.“ Kurz, diese Bedürfnisse sind Wissensvermittlung und Unterhaltung, wobei besonders gelungene Arbeiten beiden zugleich dienen können. Es lässt sich aber eine tendenzielle Spezialisierung der Medien auf eines dieser Marktsegmente derart beobachten, dass einige, gängig als „seriös“ bezeichnete, sich vorwiegend der Übermittlung und Vertiefung von Wissen sowie seiner kritischen Diskussion verschrieben haben, während andere sich eher der Unterhaltung widmen, der Präsentation von Klatsch, Sensationen und Skandalen. Auch diese Trennung ist natürlich fließend, denn Berichte über Skandale können sehr belehrend und Nachrichten können ausgesprochen bewegend sein. Goethe beispielsweise beschrieb letzteren Fall. Die Nachricht vom verheerenden Erdbeben in Lissabon am 1. November 1755 habe ihn als Sechsjährigen „zum ersten Mal tief erschüttert“ (Goethe 1980, 37), und zwar so sehr, dass er an der Weisheit und Gnade Gottes zu zweifeln begann.

Diese Spezialisierung der Medien – und damit auch die Abgrenzung des jeweils relevanten Marktes, auf dem sie konkurrieren – folgt vermutlich stärker der Humankapitalausstattung der Nutzer als deren Präferenzen. Denn die Präferenzen der Nutzer für Unterrichtung und Unterhaltung werden wohl weit ähnlichere sein als ihre Humankapitalausstattungen. Beispielsweise ist das zum Verstehen einer Nachricht über die Anzahl der von der Lungenkrankheit SARS Infizierten oder ihrer Todesopfer erforderliche Hintergrundwissen weit weniger umfangreich und tief als jenes, das Voraussetzung dafür ist, Informationen über die Übertragungswege dieser Krankheit, das damit verbundene Infektionsrisiko oder die genetische Struktur ihres Erregers zu erfassen. Deshalb wird man Nachrichten jenes Inhalts eher in Bild und Express, solche dieses Inhalts vorwiegend in F.A.Z. oder NZZ finden; und deshalb konkurriert Bild mit RTL oder Express, und die F.A.Z. mit 3Sat oder der NZZ um die Zeit der Nutzer und gegebenenfalls um die Bereitschaft, ein Exemplar des Trägers dieser Information, die Zeitung, zu kaufen.

Das erste Gesetz des Medienmarktes

Doch für alle Informationen, gleich welches Grundbedürfnis der Mediennutzer sie befriedigen, gilt, was als „erstes Gesetz des Medienmarktes“ bezeichnet werden soll:

Nur solche Informationen sind zur Befriedigung dieser Bedürfnisse geeignet, die den Informationsstand des Nutzers vergrößern oder verändern; ein bestimmter Grad der Neuheit ist erforderlich.

Einem Ondit zufolge lernt jeder Volontär als erstes dieses Gesetz in Gestalt des Bildes, eine gute Schlagzeile laute nicht „Hund beißt Mann“, sondern „Mann beißt Hund“. Der Grund für die Geltung dieses Gesetzes liegt in einer besonderen Eigenschaft des Gutes „Information“, welche wiederum ein derartiges Verhalten der Nachfrager hervorruft. Während wir das Frühstücksbrötchen, das wir heute verzehrt haben, morgen durch ein neues ersetzen müssen, können wir eine Information, die wir einmal unserem Wissensbestand hinzugefügt haben, beliebig oft nutzen, es sei denn, unser Gedächtnis ließe uns im Stich. Informationen sind Bestandsgüter, die durch Gebrauch nicht verzehrt werden. Informationen, die zu unserem Wissensbestand gehören, werden wir deshalb niemals wieder nachfragen⁸, sondern nur solche, die ihn vermehren oder korrigieren. Der Nutzen, den ein Leser oder Fernsehzuschauer bei einer neuartigen Information, vielleicht über eine wissenschaftliche Entdeckung oder ein dramatisches politisches Ereignis, empfindet, mag die Zeitopportunitätskosten der, sagen wir, zehn Minuten, die er braucht, um sie zur Kenntnis zu nehmen, um einen sehr hohen Faktor übersteigen; schon eine oder wenige Wiederholungen derselben oder einer verwandten Information können deren Grenznutzen unter die marginalen Zeitopportunitätskosten fallen lassen; man blättert gelangweilt um oder zappt.

Als Achtunddreißigjähriger ritt Goethe im Mai 1787 in das vier Jahre zuvor durch ein schweres Erdbeben zerstörte Messina ein. Schockiert und voller Mitleid berichtet er: „Wir ritten eine Viertelstunde lang an Trümmern nach Trümmern vorbei, ehe wir zur Herberge kamen, die, in diesem ganzen Revier allein wieder aufgebaut, aus den Fenstern des obern Stockes nur eine zackige Ruinenwüste übersehen ließ. . . . Es war nachts eine furchtbare Stille“ (Goethe 1950, 329). Über das Erdbeben war er durch Zeitungen informiert; über das Fortbestehen der Folgeschäden herrschte in denselben Zeitungen eine Stille wie über Messinas Nächten.

Auch die von Kulturkritikern als Symptom des Verfalls gedeutete Neigung zahlreicher Fernsehzuschauer, dem Sport viele Stunden der Aufmerksamkeit, politischen Diskussionsrunden aber allenfalls einige Minuten zu widmen, findet hierin ihre ebenso unspektakuläre wie tröstliche Erklärung: Jeder hat schon oft dem Austausch ähnlicher politischer Argumente zugehört; der Verlauf und die Ergebnisse sportlicher Wettbewerbe sind demgegenüber jedes Mal neu.

So schlicht, ja trivial, dieses Gesetz auch anmuten mag, es ist falsifizierbar. Aus ihm folgt etwa die widerlegbare Vorhersage, dass die Medien intensiv über neu-

⁸ Dies gilt allerdings nur unter neoklassischen Prämissen: Die Bedeutung der Information wird korrekt verstanden; ihre Verarbeitung und Speicherung sind kostenlos und unterliegen keinen Kapazitätsgrenzen; die Information wird zu rationalen Erwartungsbildung und gegebenenfalls für Handlungssentscheidungen genutzt. Jedoch unterliegen wir als Menschen, die weder „klassisch“ noch „neoklassisch“ sind, und die deshalb manchmal vergessen oder überfordert sind, und deren Handeln bisweilen von Irrtümern und beschränkter Rationalität geprägt ist, anscheinend oft auch anderen als neoklassischen Bedingungen unserer Handlungssituationen. Dann kann es erforderlich sein, Informationen, die man einmal zur Kenntnis genommen hat, erneut nachzufragen.

artige und bedrohlich erscheinende Krankheiten wie BSE oder SARS berichten werden, jedoch nicht oder eher beiläufig über die im Vergleich dazu äußerst hohen Zahlen von Todesopfern, die beispielsweise Hitzewellen oder Grippeepidemien regelmäßig fordern.

Der Inhalt der Informationsangebote der Medien und der beschriebene zeitliche Verlauf der Medienpräsenz einer Information bestimmten Inhalts ist insofern determiniert durch diese Eigenschaften der Informationsnachfrage.

Das zweite Gesetz des Medienmarktes

Während das erste Gesetz etwas über die Art der Informationen behauptet, welche die Medien aufgreifen und vermitteln, folgt aus dem „zweiten Gesetz“ eine Vorhersage über den zeitlichen Verlauf und die Intensität, mit der Informationen zu einem bestimmten (neuartigen) Thema von den Medien präsentiert werden. Dieses Gesetz besagt:

Der Wert einer bestimmten Information als Produktionsfaktor sinkt für einen Informationsanbieter mit der zeitlichen Rangfolge, in der dieser Informationsanbieter diese Information übermittelt.

In einem entsprechenden Bild für Volontäre könnte es auch lauten: „Den Letzten beißen die Hunde.“

Der Wert einer Information für den Anbieter liegt in dem Einfluss, welchen ihre Präsentation auf die verkaufte Auflage oder auf die Einschaltquote hat. Aus betriebswirtschaftlichen Gründen bestimmen diese Größen das Ausmaß, in dem die Ziele eines Medienunternehmens erreicht werden, seien diese nun der Betriebsgewinn oder die Ausübung von Einfluss auf die Öffentlichkeit oder vielleicht beide zugleich; denn beide Ziele sind gleichermaßen stark und positiv mit den Auflagen bzw. Einschaltquoten korreliert. Da der Redaktionsaufwand für die Herstellung einer Zeitung gegebenen Umfangs einen fixen Kostenbestandteil darstellt, werden, bei proportional zur Anzahl der hergestellten Exemplare verlaufenden variablen Kosten für den Druck, die Kosten pro Zeitungsexemplar mit der verkauften Auflage sinken; zugleich bleiben die Verkaufserlöse pro Exemplar gleich, während die Erlöse aus Werbeanzeigen pro Seite und die Anzahl der Anzeigen sogar steigen. Der Gewinn steigt also überproportional zur verkauften Auflage, und auch der Einfluss einer Zeitung wächst, wenngleich nicht in genau quantifizierbarem Ausmaß, mit der Auflage. Die Degression der Kosten pro Zuschauer und Zuhörer ist bei den Funkmedien sogar noch viel ausgeprägter, da keine zusätzlichen variablen Kosten für eine steigende Anzahl von Nutzern anfallen. Unter diesem betriebswirtschaftlichen Zwang zur hohen Einschaltquote oder verkauften Auflage konkurrieren die Medien um auflagen- und quotenwirksame Inhalte.

Leider lässt sich der Wert einer Information, etwa gemessen als der marginale Gewinnbeitrag, den die Aufnahme einer bestimmten zusätzlichen Information in

eine Zeitung auslöst, nicht ermitteln. Denn eine Zeitung (wie auch eine Nachrichtensendung) enthält stets eine Vielzahl von inhaltlich sehr unterschiedlichen Informationen. Welchen Einfluss eine einzelne darunter auf die Anzahl der Käufer der Zeitung und deren jeweilige Lesezeit – und damit ihre Bereitschaft, Zeitopportunitätskosten zu tragen – hat, ist durch das Kaufverhalten jeder einzelnen dieser Informationen nicht zurechenbar und, was die Lesezeit betrifft, nicht einmal beobachtbar.⁹

Dieser Wettbewerb zwischen Medien ist ein *Positionswettbewerb* um die zeitliche Reihenfolge der Veröffentlichung einer bestimmten Information. Denn der Effekt auf die verkaufte Auflage oder Einschaltquote ist für denjenigen am stärksten, der die Information zuerst vermittelt, und er ist um so schwächer, je niedriger der Rangplatz ist, den man in dieser Reihenfolge einnimmt. Da es nur am Wortlaut, aber nicht am Inhalt von Informationen „Exklusivrechte“ gibt, sind weitere Nutzungen einer Information nicht ausschließbar. Diese freie Nutzbarkeit einer Information führt in Verbindung mit dem Sinken ihres Wertes in Abhängigkeit von der Anzahl vorausgegangener Veröffentlichungen zu einem „rat race“ unter Medien: Jeder Informationsanbieter wird, um einen möglichst hohen Rangplatz in der Veröffentlichungsreihenfolge zu belegen, versuchen, so rasch wie nur möglich am Markt zu sein, und er übt auf alle weiteren Nutzer auf niedrigeren Rangplätzen eine negative Externalität durch den sinkenden Wert späterer Informationsnutzungen aus.

Dies ist ein bemerkenswerter Sachverhalt. Denn während für die Nachfrager eine Information ein reines und nicht verzehrbares Kollektivgut ist, stellt dieselbe Information für die Anbieter einen Faktor mit den Eigenschaften einer Allmende dar: es herrscht freier Zugang zu diesem Faktor (kein Ausschluss), während um dessen endlich häufige Nutzungsmöglichkeiten Rivalität besteht.

Jedes nicht triviale, komplexe Thema erfordert für ein Medium die Veröffentlichung einer Mehrzahl von Informationen (Berichten), die, in relativ kurzen Zeitabständen publiziert, komplementäre und ergänzende Aspekte eines Themas behandeln. Im Falle von BSE sind das zum Beispiel Berichte über die Neuerkrankungen, Todesfälle und Notschlachtungen von Rindern, die Art und Übertragbarkeit des Erregers oder die Gefährdung des Menschen. Triviale, singuläre Ereignisse, etwa, dass Michael Schumacher erneut Weltmeister wurde, haben nach einem, vielleicht einigen wenigen Berichten ihren Wert eingebüßt.

Nach dem zweiten Gesetz ist deshalb zu erwarten, dass die Anzahl der Berichte pro Zeiteinheit (etwa pro Monat) in Form einer Parabel oder Glockenkurve zunächst steil ansteigt, um dann, nach Erreichen eines Maximums wieder steil abzufallen. Dieser Verlauf ist für jedes einzelne Informationsmedium, eine Zeitung oder einen Fernsehsender, zu erwarten und demzufolge auch für das Aggregat des ganzen Mediensektors.

⁹ Insbesondere das Verhalten von Wochensmagazinen, die stets auf der Umschlagseite einen „Aufmacher“ präsentieren, setzt aber voraus, dass ein solcher „Aufmacher“ in der Einschätzung der Redaktion in diesem Sinne eine Information von hohem Wert ist.

Der Verlauf einer solchen Glockenkurve wird durch eine quadratische Funktion beschrieben, deren erste Ableitung eine Gerade mit negativer Steigung ergibt; die Ableitung der quadratischen Trendfunktionen der Anzahl der Artikel, in denen „SARS“ in der F.A.Z. bzw. WAZ genannt wird (vgl. Abb. 5 und 6), ergibt entsprechende Geraden.

Diese Geraden zeigen, dass die Grenzneigung eines Mediums, eine weitere Information aus einem Themenkomplex (hier: SARS) zu veröffentlichen, mit der Anzahl der von ihm selbst und vermutlich (was die Daten aber nicht hergeben) mit der Anzahl der von konkurrierenden Medien pro Zeiteinheit schon publizierten Berichte zu diesem Thema abnimmt.

Dieses „*Theorem von der abnehmenden Grenzneigung, über ein Thema zu berichten*“, folgt unmittelbar aus dem zweiten Gesetz des Medienmarktes. Da auch auf dem absteigenden Ast der glockenförmigen Nennungskurve, also bei negativen Grenzneigungen, berichtet wird, ist zu vermuten, dass die marginalen Beiträge dieser Informationen zum betrieblichen Zwischenziel „Auflage“ (bzw. „Einschaltquote“) höher sind als diejenigen von Berichten über Themen, die – bei gegebenem Umfang einer Zeitung oder gegebener Sendezzeit eines Funkmediums – verdrängt werden. Erst wenn die Nennungskurve für ein Thema den Wert null annimmt, wird es vollständig durch andere Themen mit höheren Grenzbeiträgen zum Zwischenziel „Auflage“ bzw. „Einschaltquote“ ersetzt.

Es sind nicht die auf eine bestimmte Information entfallenden anteiligen Kosten der Herstellung einer Zeitung, die diesen Ablösungsprozess bestimmen. Denn eine Zeitung gegebenen Umfanges und kurz- bis mittelfristig gegebener Auflagenhöhe verursacht, unabhängig von ihrem Inhalt, stets die gleichen Kosten. Vielmehr sind es wohl die marginalen Opportunitätskosten in Form des Beitrags derjenigen Information, die unter den nicht publizierten am meisten zur Auflagenerhöhung geleistet hätte, die bestimmen, ob ein Thema weiter bedient wird oder nicht. In diesem Sinne kann man die sich stetig wandelnden Inhalte, z. B. von Zeitungen, als Ausdruck des Strebens der Redaktionen begreifen, ein optimales Portfolio von Informationen zusammenzustellen. Ebenso sprechen die von Tag zu Tag und in den redaktionellen Teilen ähnlichen Inhalte unmittelbar konkurrierender Zeitungen für die Wirksamkeit dieses Strebens.

Besonders stark fällt wohl die Grenzneigung zur Publikation bei solchen Medien, die vorwiegend das Marktsegment des Sensations- und Skandaljournalismus bedienen, denn eine einmal mitgeteilte Sensation ist schon beim zweiten Bericht nicht mehr sensationell. Aber auch die seriösen Medien werden sich dem positionsbedingt sinkenden Wert von Informationen nicht entziehen können: Wer zuerst vertiefende Hintergrundinformationen über Ursachen, Verlauf und Folgen des Rinderwahnsinns bietet, ist im Vorteil. In der Sensationspresse ist deshalb auch der Wert einer Erstveröffentlichung so groß, dass auf Sensationen nicht gewartet wird, sondern sie unter verschiedenartigsten Anstrengungen und Aufwendungen aller, manchmal sogar illegaler Art, aktiv gesucht werden. Eine Sensation fällt dann

nicht einfach vor, sondern wird enthüllt; die Bezeichnung „Enthüllungsjournalismus“ ist darum auch für dieses Verhalten ein ausgesprochen passendes Bild.

Man kann daher auch das Theorem der sinkenden Grenzneigung zur Publikation weiter präzisieren (woraus sich weitere widerlegbare Implikationen des zweiten Gesetzes ergeben): Die negative Steigung der ersten Ableitung der Nennungskurve wird bei trivialen Informationen¹⁰ ein (absolut) größeres Maß aufweisen als bei komplexen Informationen. Dies ist zum einen der Fall, weil bei trivialen Informationen die negativen externen Effekte, die von höherrangigen Nutzungen auf nachfolgende ausgehen, besonders stark sind, und zum anderen, weil die Anzahl möglicher differenzierender Behandlungen eines trivialen Themas gering ist. Die unterschiedlichen Maße der jeweiligen Grenzneigungen zur Publikation könnten sich (falls sich das Theorem bewährt) beispielsweise zur Abgrenzung der Boulevard- und „Regenbogen“-Medien von den seriösen Medien eignen, und zwar allein aufgrund einer objektiven Messung der Grenzneigungen zur Publikation und unter Verzicht auf die sonst übliche subjektive Bewertung der Inhalte der Veröffentlichungen. Dies wäre der Ablösung des subjektiven Bedarfsmarktkonzeptes durch den objektiv messbaren Trifflinschen Koeffizienten in der Wettbewerbstheorie analog.

Schließlich ist – als weitere Implikation beider Gesetze – zu erwarten, dass der geschilderte Verlauf der Medienpräsenz eines Themas in keinem systematischen Zusammenhang mit seiner objektiven Relevanz für die Mediennutzer steht. Diese These folgt aus dem ersten Gesetz, nach dem nur Neues eine Chance auf Veröffentlichung hat, in Verbindung mit dem zweiten Gesetz, nach dem aufgrund des Medienwettbewerbs der Wert einer weiteren Information zu einem Zeitpunkt null wird, der keinerlei kausale Beziehungen mit der zeitlichen Entwicklung der Relevanz ihres Gegenstandes hat.

Droht schließlich eine Information bei den Mediennutzern nach häufiger Präsentation sogar Überdruss hervorzurufen und damit Auflagen oder Quoten zu senken, so wird ihre Medienpräsenz erlöschen, und zwar gleichgültig, ob sie ein gravierendes Problem oder eine vielleicht sogar geschmacklose Trivialität behandelt: Die langfristigen Folgen von Erdbeben oder von Schadstoffeinträgen in Wälder fehlen dann ebenso in der Berichterstattung seriöser Medien, wie im Programm bestimmter privater Fernsehsender die Lebensäußerungen von besonders lebenslustigen oder besonders dickleibigen Menschen, die sich für längere Zeit in Container haben sperren lassen. Denn da der Wert jedes Themas, trotz differenzierender Variationen, mit der Anzahl seiner Präsentationen sinkt, wird es im Wettbewerb um knappe Sendezeiten oder Zeitungsspalten von neuen, unverbrauchten und in diesem Sinne höherwertigen verdrängt werden.

¹⁰ Triviale Informationen sind singulärer und/oder sensationeller Art. Ein Beispiel für diese ist „Was Boris Becker in der Besenkammer erlebte“, und für jene „Der Bundeskanzler droht mit Rücktritt“.

D. Empirische Illustration: Nennungshäufigkeiten und Problemkurven

I. Erläuterung der Vorgehensweise

Leider können im folgenden die Gesetze und die aus ihnen abgeleiteten Theoreme nicht systematisch überprüft, sondern nur an Einzelfällen exemplarisch illustriert werden. Die Gründe dafür liegen einmal darin, dass der Aufwand, Daten für eine große Anzahl von Medien und eine Vielzahl von Themen zu erheben, nicht zu leisten ist; zum anderen aber auch darin, dass bestimmte erforderliche Daten, etwa der Wert einer Information für die Medien oder die Zahlungsbereitschaft und die Zeitkosten der Nutzer für bestimmte Informationen, nicht beobachtbar und damit nicht zu ermitteln sind.

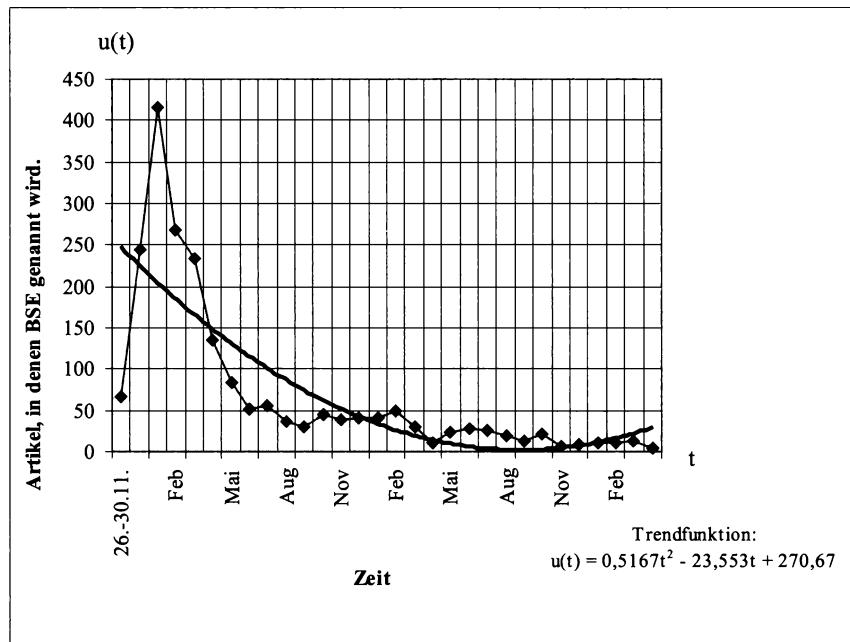
Um aber zumindest einige der entwickelten Thesen exemplarisch zu belegen, wurde folgendes Vorgehen gewählt:

- Zwei aktuelle Themen werden auf ihre Nennungshäufigkeit in zwei Medien im Zeitablauf untersucht. Es werden hierfür Berichterstattungen in zwei deutschen Tageszeitungen (Frankfurter Allgemeine Zeitung und Westdeutsche Allgemeine Zeitung) gewählt. Zeitungsberichte lassen sich bezüglich der Nennungshäufigkeit genauer und auch vergleichsweise kostengünstiger erheben als beispielsweise Fernsehberichte.
- Gezählt werden die Artikel, in denen die entsprechende Nennung des Themas erfolgt. Die monatliche Anzahl der Artikel wird in *Nennungskurven* erfasst.
- Inhaltliche Themen der Erhebung sind die Rinderseuche BSE, die im November 2000 in Deutschland ausbrach, sowie die Lungenkrankheit SARS, die zwischen ihrem Ausbruch im März und ihrem Ende im Juni 2003 in der ganzen Welt Ängste auslöste.
- Bei der Auszählung des BSE-Falles wurden die Synonyme „Rinderseuche“ und „Rinderwahnsinn“ berücksichtigt.
- Als Indikatoren für die Größe der beiden Probleme wurden im Falle von BSE die monatliche Anzahl von bestätigten BSE-Fällen und die Anzahl der pro Monat wegen Erkrankung oder möglicher Infektion getöteter Tiere in Deutschland, gewählt, im Falle von SARS die monatlichen Erkrankungs- und Todesfälle für die am stärksten betroffenen Regionen, jeweils für die o.g. Perioden.

II. Empirische Ergebnisse

Die hier so genannten „Nennungskurven“, welche die monatliche Anzahl von Artikeln angeben, in denen „BSE“ bzw. „SARS“ in F.A.Z. und WAZ genannt werden, weisen in allen Fällen den theoretisch erwarteten parabolischen Verlauf auf (vgl. Abbildungen 1, 2, 5 und 6), ebenso die quadratischen Trendfunktionen in den

Abbildungen 5 und 6 für SARS-Nennungen. Der U-förmige Verlauf der Trendkurven für BSE-Nennungen (in den Abbildungen 1 und 2) ist bedingt dadurch, dass bis heute kontinuierlich, wenn auch seit Mitte 2001 auf niedrigem Niveau, über BSE berichtet wird. Dies sind aber seit Mitte 2001 vorwiegend Berichte über den BSE-Erreger, seine Eigenschaften und Übertragungswege, während es vorher meist solche über die Erkrankungen und die Tötung von Rindern waren. Zieht man nur die Beobachtungsdaten bis Mitte 2001 zur Trendbestimmung heran, so ergibt sich auch für die Trendfunktion der erwartete glockenförmige Verlauf.



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Daten in Tabelle 1.

Abbildung 1: Anzahl der F.A.Z.-Artikel, in denen BSE genannt wird

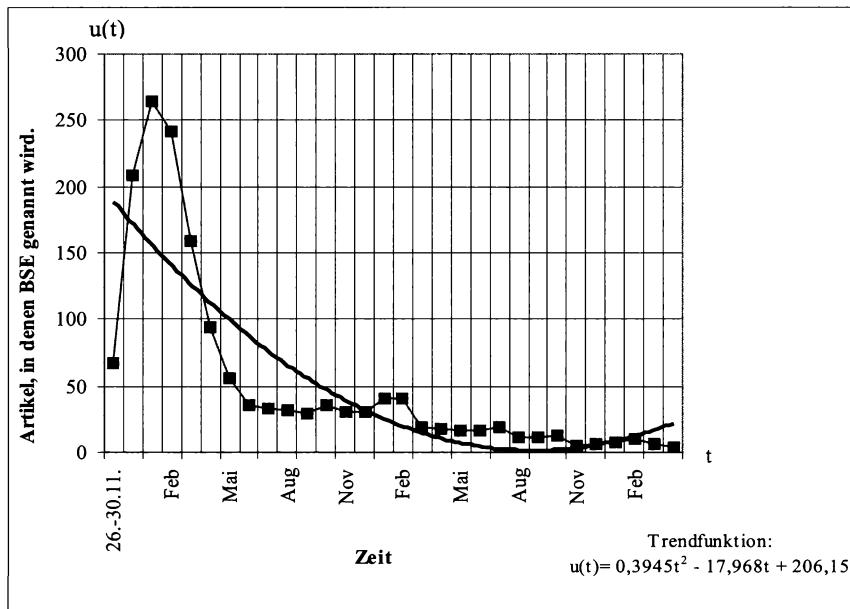
Seit dem ersten Auftreten von BSE in Deutschland am 26. November 2000 wurden im Januar 2001 in beiden Zeitungen die meisten Berichte über BSE präsentiert (Tab. 1). In diesem, wie in fast allen Monaten des Erhebungszeitraumes, ist die Anzahl der Berichte in der F.A.Z. (zum Teil wesentlich) höher als in der WAZ; insofern man (was ohne eine Inhaltsanalyse allerdings nur unter Vorbehalten möglich ist) die Anzahl der publizierten monatlichen Artikel zu einem Thema als Indikator für die Tiefe und Differenziertheit der Auseinandersetzung interpretieren kann, ist auch dies theoretisch zu erwarten. Denn es entspricht den jeweiligen Profilen dieser Zeitungen als deutschlandweit verbreitete Zeitung mit hohem Anspruchsniveau

(an das Humankapital der Leser) im Falle der F.A.Z. bzw. als eher populäre Regionalzeitung im Falle der WAZ. Insgesamt veröffentlichte die F.A.Z. zwischen November 2000 und April 2003 2.054, die WAZ 1.559 einschlägige Artikel.

Tabelle 1
Anzahl der Artikel, in denen BSE genannt wird

Jahr	Monat	F.A.Z.	WAZ
<i>2000</i>	<i>26. – 30. November</i>	67	67
	<i>Dezember</i>	244	208
<i>2001</i>	<i>Januar</i>	416	264
	<i>Februar</i>	268	242
	<i>März</i>	234	159
	<i>April</i>	135	94
	<i>Mai</i>	83	56
	<i>Juni</i>	51	35
	<i>Juli</i>	56	33
	<i>August</i>	36	32
	<i>September</i>	30	29
	<i>Oktober</i>	44	35
	<i>November</i>	38	30
	<i>Dezember</i>	40	31
<i>2002</i>	<i>Januar</i>	40	41
	<i>Februar</i>	50	41
	<i>März</i>	30	19
	<i>April</i>	10	18
	<i>Mai</i>	23	17
	<i>Juni</i>	28	16
	<i>Juli</i>	26	19
	<i>August</i>	19	11
	<i>September</i>	13	11
	<i>Oktober</i>	21	13
	<i>November</i>	7	5
	<i>Dezember</i>	8	6
<i>2003</i>	<i>Januar</i>	10	7
	<i>Februar</i>	10	10
	<i>März</i>	12	6
	<i>April</i>	5	4
	Summe:	2.054	1.559

Quelle: *H. P. Trötscher, F.A.Z.-Archiv.*



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Daten in Tabelle 1.

Abbildung 2: Anzahl der WAZ-Artikel, in denen BSE genannt wird

Der Verlauf der SARS-Epidemie ist durch einen plötzlichen Ausbruch im März 2003 und ihre anscheinend vollständige Eindämmung im Juni 2003 gekennzeichnet (Tab. 5). In diese Zeit fiel auch die Identifikation und Analyse des Erregers sowie seiner Übertragungswege; über den Ursprung des Auftretens dieser Krankheit beim Menschen herrscht nach wie vor Unklarheit.

Die Nennungskurven und ebenso die Trendfunktionen (Abb. 5 und 6) weisen für F.A.Z. und WAZ in geradezu idealtypischer Weise den parabelförmigen Verlauf auf. Hier gilt in noch weit stärkerem Maße, dass die Berichterstattung der F.A.Z. (unter den genannten Vorbehalten) wesentlich tiefer und differenzierter war; es erschienen in dieser Zeit in der F.A.Z. 536 und in der WAZ 242 Artikel (Tab. 4). Die erste Ableitung der Trendfunktion, die Grenzneigung zur Publikation, fällt bei der F.A.Z. stärker als bei der WAZ. Dies ist nicht überraschend, denn das Niveau der Berichterstattung im Sinne der Anzahl der Artikel pro Monat, ist in der F.A.Z., bis auf den März 2003, durchgängig wesentlich höher als in der WAZ, im Durchschnitt 2,2 Mal. Im übrigen hat in beiden Fällen die Grenzneigung zur Publikation den theoretisch erwarteten Verlauf.

Die hier so genannten „Problemkurven“, welche Indikatoren für die Größe des jeweiligen Problems abbilden, weisen in charakteristischer Weise ganz unterschiedliche Verläufe auf.

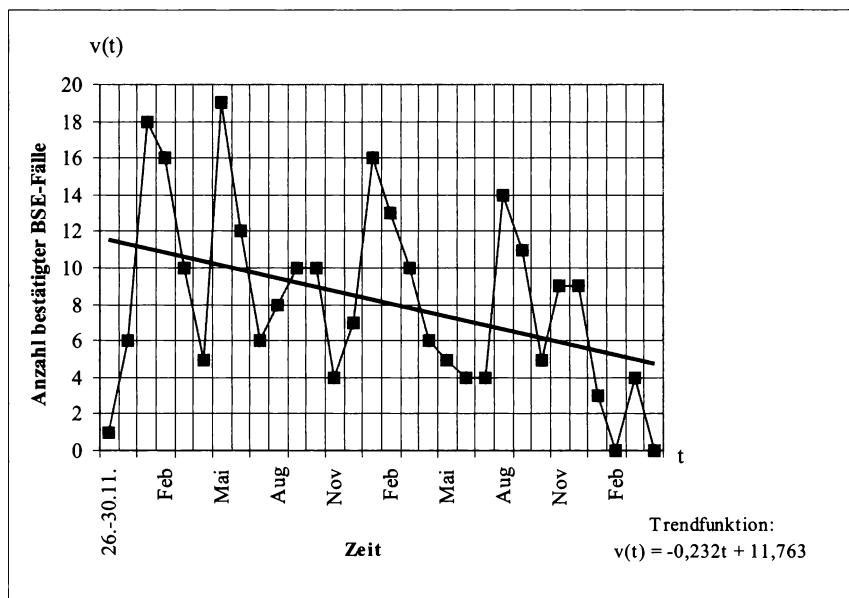
Tabelle 2
Anzahl der bestätigten BSE-Fälle

<i>Jahr</i>	<i>Monat</i>	<i>Fälle</i>
2000	<i>26. – 30. November</i>	1
	<i>Dezember</i>	6
2001	<i>Januar</i>	18
	<i>Februar</i>	16
2002	<i>März</i>	10
	<i>April</i>	5
2003	<i>Mai</i>	19
	<i>Juni</i>	12
2004	<i>Juli</i>	6
	<i>August</i>	8
2005	<i>September</i>	10
	<i>Oktober</i>	10
2006	<i>November</i>	4
	<i>Dezember</i>	7
2007	<i>Januar</i>	16
	<i>Februar</i>	13
2008	<i>März</i>	10
	<i>April</i>	6
2009	<i>Mai</i>	5
	<i>Juni</i>	4
2010	<i>Juli</i>	4
	<i>August</i>	14
2011	<i>September</i>	11
	<i>Oktober</i>	5
2012	<i>November</i>	9
	<i>Dezember</i>	9
2013	<i>Januar</i>	3
	<i>Februar</i>	0
2014	<i>März</i>	4
	<i>April</i>	0
	Summe:	245

Quelle: www.verbraucherministerium/verbraucher/bse/anzahlbse.html.

Die Anzahl der monatlichen bestätigten BSE-Fälle war stets gering und niemals höher als 19 (Mai 2001) (Tab. 2); auch im Jahr 2002 und 2003 traten weiterhin BSE-Fälle auf; die Trendgrade (in Abb. 3) hat entsprechend eine geringe negative

Steigung, was so interpretiert werden kann, dass sich die Ausprägung des Problemindikators seit Ausbruch der Tierseuche im November 2000 nur wenig abgeschwächt hat. Der zweite Problemindikator, die Anzahl der monatlich wegen der Feststellung oder wegen des Verdachts einer BSE-Infektion getöteten Tiere (Tab. 3), weist, logischerweise, sehr viel höhere Werte auf (im Untersuchungszeitraum 12.710 Tötungen). Die Tatsache, dass dieser Problemindikator sich deutlicher ab schwächt als der Indikator der BSE-Infektionen, hängt damit zusammen, dass zunächst die ganze Herde getötet wurde, wenn nur ein Tier erkrankt war, später nur solche Tiere, die mit dem erkrankten blutsverwandt oder in engem Kontakt waren.



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Daten in Tabelle 2.

Abbildung 3: Anzahl bestätigter BSE-Fälle

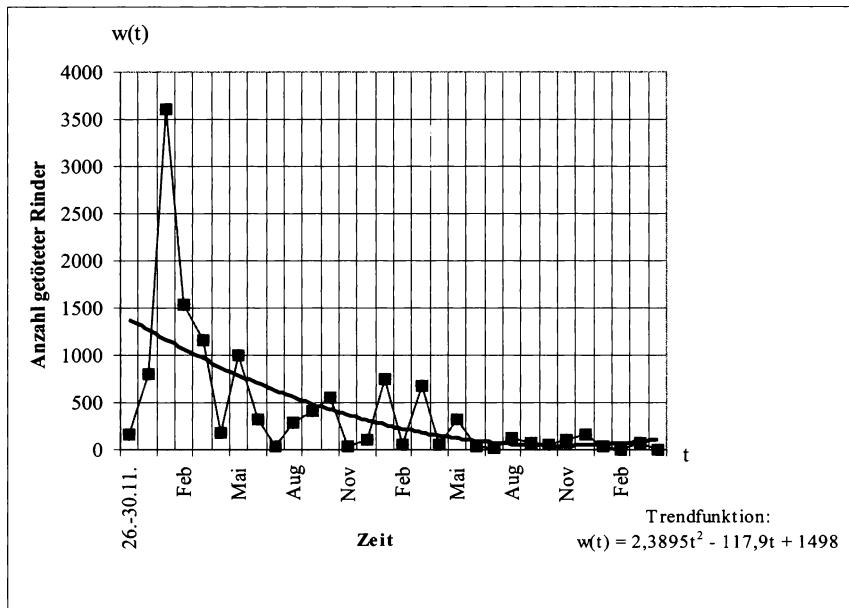
Leider ist es (bisher) nicht gelungen, für die Jahre 2000 bis 2003 Monatsdaten für den menschlichen Verzehr von Rind- und Kalbfleisch sowie die monatlichen Preisnotierungen für diese Fleischarten zu erhalten. Verfügbare Jahresdaten (ZMP 2003) indizieren allerdings eine kurzfristig sehr drastische Reaktion der Verbraucher, denn der menschliche Verzehr von Rind- und Kalbfleisch ging im Jahr 2001 mit 580.000 t auf 73 % des Vorjahres (788.000 t) zurück, um sich schon im Jahr 2002 auf 715.000 t, 90 % des Wertes für 2000, zu erholen. Einen ähnlichen Verlauf nahmen die Preise für Kühle, welche sich von 1,95 EUR pro Kilogramm im Jahr 2000 im Jahr 2001 auf 1,41 EUR pro Kilogramm (72 % des Wertes für 2000) reduzierten, um sich im Jahr 2002 auf 1,60 EUR (82 % des Wertes für 2000) zu erhöhen.

Tabelle 3
Anzahl getöteter Rinder

<i>Jahr</i>	<i>Monat</i>	<i>Fälle</i>
2000	<i>26. – 30. November</i>	167
	<i>Dezember</i>	804
2001	<i>Januar</i>	3.607
	<i>Februar</i>	1.540
	<i>März</i>	1.152
	<i>April</i>	187
	<i>Mai</i>	995
	<i>Juni</i>	314
	<i>Juli</i>	34
	<i>August</i>	282
	<i>September</i>	402
	<i>Oktober</i>	562
	<i>November</i>	38
	<i>Dezember</i>	100
2002	<i>Januar</i>	746
	<i>Februar</i>	52
	<i>März</i>	674
	<i>April</i>	45
	<i>Mai</i>	328
	<i>Juni</i>	34
	<i>Juli</i>	17
	<i>August</i>	131
	<i>September</i>	75
	<i>Oktober</i>	61
	<i>November</i>	99
	<i>Dezember</i>	165
2003	<i>Januar</i>	27
	<i>Februar</i>	0
	<i>März</i>	72
	<i>April</i>	0
	Summe:	12.710

Quelle: *Bundesministerium für Verbraucherschutz*.

Die durchaus starke Verbraucherreaktion war also anscheinend nur eine kurzfristige, die weder die tatsächliche Größe des BSE-Problems – nur 245 bestätigte BSE-Fälle sind seit November 2000 nachgewiesen – noch dessen zeitlicher Verlauf



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Daten in Tabelle 3.

Abbildung 4: Anzahl getöteter Rinder

Tabelle 4

Anzahl der Artikel, in denen SARS genannt wird

<i>Jahr</i>	<i>Monat</i>	<i>F.A.Z.</i>	<i>WAZ</i>
2003	<i>März</i>	38	43
	<i>April</i>	220	95
	<i>Mai</i>	186	81
	<i>Juni</i>	92	23
Summe:		536	242

Quelle: *H. P. Trötscher*, F.A.Z.-Archiv.

rechtfertigen. Aufgrund der (augenblicklichen) Datenlage könnte man zwar vermuten, aber leider nicht empirisch zeigen, dass die große Anzahl von Medienberichten zwischen Dezember 2000 und Mitte 2001 zu dieser starken Änderung des Verbraucherverhaltens beigetragen hat, und die Umkehr des Verbraucherverhaltens im Jahr 2002 damit zusammenhängt, dass das Thema BSE seit Mitte 2001 viel seltener von den Medien aufgegriffen wurde. Ebenso plausibel (und, wenn man rationale Erwartungsbildung bei den Verbrauchern annimmt, sogar mit noch viel größerer Plausibilität) lässt sich das Verhalten der Verbraucher aus der Ände-

Tabelle 5

Anzahl der SARS-Erkrankungen in den am stärksten betroffenen Ländern / Regionen*

<i>Jahr</i>	<i>Monat</i>	<i>SARS-Erkrankungen</i>
2003	<i>März</i>	1.539
	<i>April</i>	4.015
	<i>Mai</i>	2.672
	<i>Juni</i>	84
	Summe:	8.310

* Länder / Regionen: Kanada, China, Inland, Hong Kong, Taiwan, Malaysia, Mongolei, Philippinen, Singapur, Vietnam

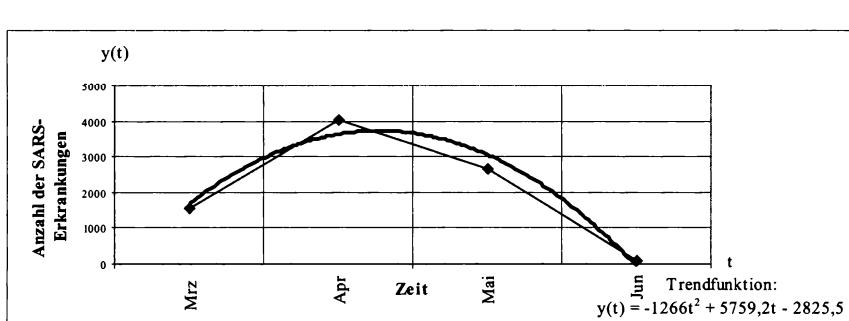
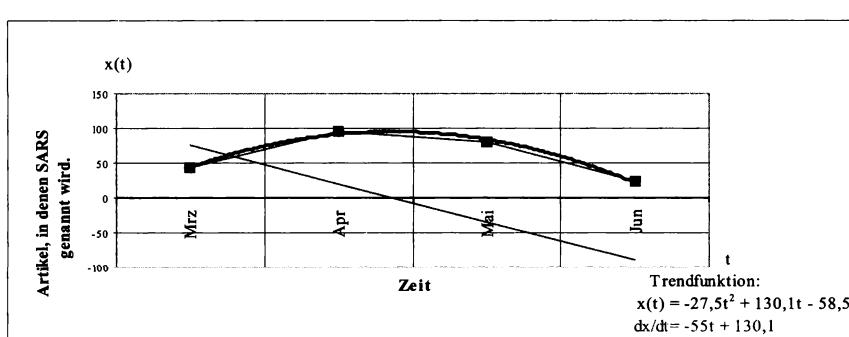
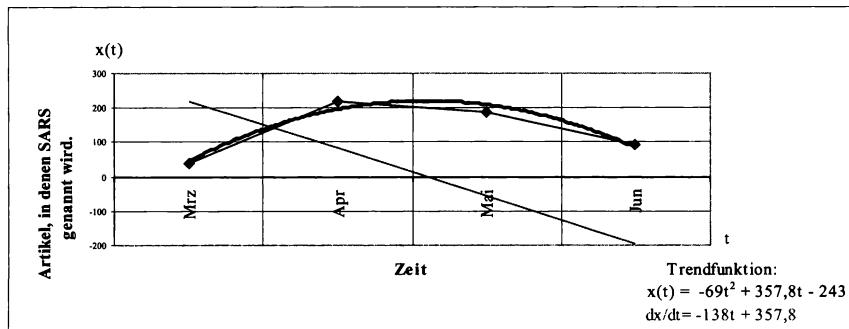
Quelle: WHO (www.who.int/csr/sars/country/en).

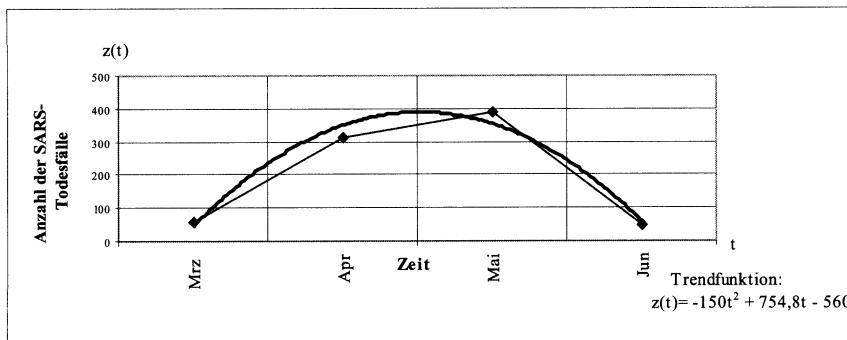
rung ihres Informationsbestandes erklären: aufgrund der intensiven Berichterstattung der Medien zwischen Ende 2000 und Mitte 2001 haben die Verbraucher gelernt, das Risiko, durch BSE infiziert zu werden, zutreffend – nämlich als extrem gering – einzuschätzen und haben daraufhin ihre anfänglich starke Reaktion wieder zurückgenommen.

Eine in diesem Zusammenhang ähnlich interessante Fragestellung wäre die, wie die Anzahl der einschlägigen Verlautbarungen des Ministeriums für Verbraucherschutz oder die Intensität, mit der durch politische Maßnahmen auf BSE reagiert wurde, mit der Präsenz dieses Themas in den Medien in Beziehung steht. Die Thesen von der Macht bzw. Ohnmacht der Medien könnten so auf eine interessante Weise überprüft und eventuell bestätigt bzw. widerlegt werden. Dabei kann es natürlich bei Themen wie den hier behandelten nicht um die Frage gehen, wie mächtig oder ohnmächtig bestimmte einzelne Medien, etwa eine Zeitung oder ein Fernsehsender, sind, denn solche Themen werden von allen Medien gleichermaßen aufgegriffen; derartige Fragestellungen lassen sich wohl eher im Bereich des investigativen Journalismus, bei der Enthüllung von Skandalen und Sensationen, untersuchen.

Die Nennungs- und Problemkurven für den Fall von SARS (Abb. 5 bis 8) weisen ähnliche Verläufe auf; dies ist aber, wie oben argumentiert wurde, zufällig und nicht als ein systematischer Zusammenhang zu interpretieren. Alle Trendfunktionen haben ihre Maxima zwischen April und Mai 2003; die Nennungskurven verlaufen allerdings deutlich flacher als die Problemkurven. Das ist nicht überraschend, denn das Problem SARS hatte (zumindest anscheinend) einen zeitlich genau definierten Anfang und ein genau definiertes Ende, und es ist, jedenfalls im Vergleich zu BSE, als sehr kurzfristig zu bezeichnen.

Überraschend ist allerdings, wenn man die Probleme BSE und SARS mit anderen epidemischen Erkrankungen vergleicht, ihre große Präsenz in den Medien. Nach Berechnungen der WHO (Tab. 6) hat die SARS-Infektion in den am stärksten betroffenen Ländern 808 Todesopfer gefordert.





Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Daten in Tabelle 6.

Abbildung 8: Anzahl der SARS-Todesfälle in den am stärksten betroffenen Ländern/Regionen im Jahr 2003

Tabelle 6

Anzahl der SARS-Todesfälle in den am stärksten betroffenen Ländern/Regionen*

<i>Jahr</i>	<i>Monat</i>	<i>SARS-Todesfälle</i>
2003	<i>März</i>	57
	<i>April</i>	313
	<i>Mai</i>	391
	<i>Juni</i>	47
Summe:		808

* Länder/Regionen: Kanada, China, Inland, Hong Kong, Taiwan, Malaysia, Mongolei, Philippinen, Singapur, Vietnam

Quelle: WHO (www.who.int/csr/sars/country/en).

Nach Schätzungen starben an der Hitzewelle des Sommers 2003 in Frankreich etwa 11.000 Menschen; der Biometeorologe Gerd Jendritzky hat berechnet, dass allein in Baden-Württemberg etwa 180 Tote als Opfer dieser Hitzewelle anzusehen sind (Schmitt 2003). Gleichwohl war dem Augenschein nach die Präsenz dieses Themas in den Medien zeitlich äußerst begrenzt und zugleich weniger häufig als etwa SARS.

Man mag einwenden, dass es sich bei extremen Hitzewellen um vom Menschen (kurzfristig) nicht beeinflussbare „externe“ Ereignisse handelt und dass dabei, anders als bei BSE und SARS, keine Infektionsgefahr besteht und dass deswegen weniger intensiv über sie berichtet wurde.

Aber Ähnliches gilt auch für die ansteckende Grippe: Ein Vertreter des Robert-Koch-Instituts berichtete jüngst auf der Jahrespressekonferenz der Arbeitsgemein-

6*

schaft Influenza (AGI), dass Grippe in Deutschland die Infektionskrankheit mit der höchsten Mortalität sei. Eine durchschnittliche Grippewelle koste in Deutschland etwa 5.000 bis 10.000 Patienten das Leben, im Jahr 2002 schätzungsweise sogar 12.000 bis 20.000 Menschen (Stürmer 2003).

Das erste Gesetz lässt aber vermuten, dass es der Mangel an Neuheit der regelmäßigen Grippeerkrankungen und Hitzewellen ist, der dazu führt, dass die Behandlung in den Medien regelmäßig vergleichsweise stiefmütterlich ausfällt; die Bedrohung des menschlichen Lebens durch Hitze- oder Grippewellen ist jedenfalls weitaus größer als jene durch BSE oder SARS.

E. Können die Medien die Funktion einer „vierten Gewalt“ erfüllen?

Die Frage, ob die Pressefreiheit eine erfolgreiche Institution ist oder nicht, lässt sich nach dem herkömmlichen Wohlfahrtskriterium (statischer) allokativer Effizienz kaum beantworten. Deren Voraussetzungen sind auf dem Medienmarkt weder erfüllt noch herstellbar; beides soll hier nicht vertieft werden.

Bescheidener könnte man als Erfolgskriterium deswegen prüfen, ob durch Pressefreiheit die beiden Ziele erreicht werden können, die Nutzer mit entscheidungsrelevanten Informationen zu versorgen und, ursprüngliches und fundamentalstes Ziel, die Machtausübung der jeweiligen Regierungen wirksam zu kontrollieren.

Aber die Analyse hat deutlich gemacht, dass die Behandlung eines Themas in den Medien keine systematische Beziehung zur tatsächlichen Größe des jeweils thematisierten Problems aufweist. Vielmehr scheinen es, ganz im Einklang mit den „Gesetzen den Medienmarktes“, die Neuheit eines Problems und der Medienwettbewerb zu sein, die determinieren, ob, wie häufig und wie intensiv es von den Medien aufgegriffen wird. Angesichts der Tatsache, dass Informationen unverzehrbare Bestandgüter sind, ist dieser Sachverhalt aber weder besonders überraschend, noch ist er auf den ersten Blick bedenklich. Denn dass es regelmäßig Grippe- oder Hitzewellen gibt, gehört wohl ebenso zum Wissensbestand eines jeden wie die Tatsache, dass man sich vor diesen durch Flüssigkeitszufuhr und vor jenen durch eine vorbeugende Impfung weitgehend schützen kann. Die Art und der Grad der Gefährdung des Menschen waren aber, im Gegensatz dazu, bei BSE und SARS ebenso wenig bekannt wie es die Mittel waren, möglichen Gefährdungen vorzubeugen.

Auf den zweiten Blick ist das aber nur dann unbedenklich, wenn der Wissensbestand der Nutzer in deren Hirnen ähnlich verwaltet wird wie jener auf einer Festplatte: wenn nämlich kein Wissen aus dem Bestand verloren geht (d. h. vergessen wird) und wenn es jederzeit unverzüglich aufgerufen werden kann (für Entscheidungen verfügbar ist). Beides ist wohl nicht der Fall. Wir vergessen individuell und kollektiv. Beispielsweise ist der Wissensbestand der Antike zu großen Teilen

kollektiv durch Katastrophen wie den Brand der Bibliothek von Alexandria oder durch gezielte Vernichtung „heidnischer“ Schriften verlorengegangen und deshalb auch individuell nicht mehr verfügbar. Je weiter der Zeitpunkt zurückliegt, so scheint auf individueller Ebene zu gelten, zu dem eine Information unserem Wissensbestand hinzugefügt wurde und in je geringerem Grade wir ihre persönlichen Adressaten waren, desto geringer ist ihre Bedeutung für unsere aktuellen Entscheidungen. Da hilfe nur eine ständige Auffrischung solcher Informationen, eine den Problemkurven folgende Berichterstattung, etwa über die Folgen von Rindfleischverzehr, Grippe- und Hitzewellen oder beispielsweise auch von Aids.

Dies können die Medien aufgrund der Gesetze ihres Marktes aber nicht leisten. Eine solche repetitive Information der Bevölkerung geschieht, angesichts der vergleichsweisen Mortalitätshäufigkeiten aber eigentlich überraschend, nur mit Bezug auf Aids durch häufige Plakatierungsaktionen der Bundesregierung.

Zum vollen Erfolg rational informierter individueller Entscheidungen führt die Institution der Pressefreiheit also nicht, wohl aber zum nicht zu unterschätzenden Teilerfolg, dass beliebige Informationen frei zugänglich und umfangreich verfügbar sind.

Wenn man aber versucht, die Frage umfassender zu behandeln, ob die Einrichtung der Institution der Pressefreiheit ein Erfolg oder ein Misserfolg war, ist es umgänglich, sich auch einige Gedanken über die Frage zu machen, ob die Medien in wirksamer Weise die Funktion einer vierten, kontrollierenden Gewalt ausüben können.

Grundrechte auf Meinungs- und Pressefreiheit wurden zuerst in der Französischen Revolution durchgesetzt und auch in vielen anderen Ländern nach einer langen Auseinandersetzung, die noch das ganze 19. Jahrhundert andauerte, gegen Gewalten wie Staat und Kirchen verwirklicht, die durch die Mittel der Zensur oder der Monopolisierung aller Medien in ihrer Hand kritische und abweichende Meinungen mundtot zu machen suchten. Pressefreiheit ist aber auch im 21. Jahrhundert keineswegs eine Selbstverständlichkeit, denn noch heute gibt es zahlreiche Länder, in denen staatliche Zensur ausgeübt wird.

Man kann den Wert der Meinungs- und Pressefreiheit als *individuelle Abwehrrechte* gegen autokratische und diktatorische Regime oder gegen ausufernde Bürokratien gar nicht hoch genug einschätzen. Die Art der Ausübung von Herrschaft und ihre Folgen werden damit überhaupt erst ohne Sanktionen mitteilbar und kritisierbar, und allein schon dieses *Drohpotential* mag den Missbrauch von Macht in gewissen Grenzen halten. Presse- und Meinungsfreiheit sind insofern notwendige (aber sicher nicht hinreichende) Voraussetzungen demokratischer Herrschaftsausübung. Pressefreiheit wirkt in mancher Hinsicht ähnlich wie ein Sezessionsrecht, das durch seine bloße Existenz diszipliniert und die Ausbeutung von lokalen Minderheiten durch Mehrheiten verhindert, oder wie die Institution des Referendums, die verhindert, dass Parlamente überhaupt Gesetze verabschieden, mit denen eine Mehrheit der Bürger nicht einverstanden ist.

Die faktische Ausübung von Pressefreiheit allerdings als „für eine freiheitliche demokratische Staatsordnung schlechthin konstituierend“ zu betrachten, schießt weit über das Ziel hinaus. Den Medien die Funktion einer „vierten Gewalt“ zuzuschreiben, welche Exekutive, Legislative und Jurisdiktion kontrolliert, hieße, sie angesichts der geltenden Gesetzmäßigkeiten des Medienmarktes in mancher Hinsicht zu überfordern. Die empirischen Beispiele zeigen deutlich, dass die Intensität und der zeitliche Verlauf der Präsentation von Themen in den Medien keineswegs mit den objektiv zugrundeliegenden Problemen übereinstimmen. Eine dauerhafte und *permanente Kontrolle* der Politik durch die Medien in allen ihren Kompetenzbereichen ist insofern nicht realisierbar. Der Bundesrechnungshof beispielsweise hat die Aufgabe, die in seinem Prüfungsbereich stehenden Behörden regelmäßig zu prüfen und bei ausreichendem Verdacht auf Unregelmäßigkeiten auch außерplanmäßig zu kontrollieren. Eine solche dauerhafte Kontrollfunktion können die Medien für den politischen Prozess aber nicht erfüllen.

Man kann sich außerdem des Eindrucks nicht erwehren, dass für Politiker die „öffentliche“ Meinung, welche die politischen Agenda um so stärker bestimmt, je näher Wahltermine rücken, identisch ist mit der „veröffentlichten“ Meinung. Die veröffentlichte Meinung reflektiert unter starker sachlicher und zeitlicher Verzerrung, was Bürger als Mediennutzer für aktuelle Probleme halten; was aber Bürger als Wähler für Probleme halten, die auf die Tagesordnung der Politik gehören und welche Priorität sie ihnen zumessen, wird sicher auch durch den Bestand ihrer Informationen bestimmt. Diese öffentliche Meinung wird nicht auf dem Marktplatz der Medien gehandelt, und sie ist ersatzweise durch Meinungsumfragen nur punktuell und sehr unvollständig zu ermitteln.

Insofern ist es sogar plausibel zu vermuten, dass die veröffentlichte Meinung genau zu jener Hektik und Kurzatmigkeit im politischen Betrieb beiträgt, welche seriöse Medien so beklagen.

Literaturverzeichnis

- Baran, Stanley J. / Davis, Dennis K. (2000): Mass Communication Theory. Foundations, Ferment, and Future, Belmont Ca.*
- Booz Allen & Hamilton (1996): Zukunft Multimedia: Grundlagen, Märkte und Perspektiven in Deutschland, Frankfurt am Main.*
- Bovitz, Gregory L. / Druckman, James N. / Lupia, Arthur (2002): When can a news organization lead public opinion?, in: Public Choice, 113, S. 127 – 155.*
- Browne, Donald R. (1999): Electronic Media and Industrialized Nations. A Comparative Study, Iowa State University Press.*
- Cassel, Dieter (Hrsg.) (1998): 50 Jahre Soziale Marktwirtschaft. Ordnungstheoretische Grundlagen, Realisierungsprobleme und Zukunftsperspektiven einer wirtschaftspolitischen Konzeption, Stuttgart / New York.*

- Coase, Ronald* (1974): The Economics of the First Amendment: The Market for Goods and the Market for Ideas, in: *The American Economic Review*, Vol. 64, No. 2, S. 384 – 391.
- Dominick, Joseph R. / Sherman, Barry L. / Messere, Fritz* (2000): Broadcasting, Cable, the Internet, and Beyond, McGraw-Hill.
- Goethe, J. W.* (1950): Die italienische Reise. Die Annalen, Zürich.
- Goethe, J. W.* (1980): Aus meinem Leben. Dichtung und Wahrheit, Frankfurt.
- Hartwig, Karl-Hans / Schröder, Guido* (1998): Bei uns zahlen Sie in der ersten Reihe, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 265, 14. 11. 98, S. 15.
- Kahneman, Daniel / Tversky, Amos* (1984): Choices, Values, and Frames, in: *American Psychologist*, Vol. 39, S. 341 – 350.
- Kalt, Gero / Hanfeld, Michael* (1995): Schlecht informiert (Teil 2): Wie Medien die Wirklichkeit verzerren. Fallbeispiele aus den Jahren 1993 – 1995, Medienkritische Reihe, Frankfurt am Main.
- Köcher, Renate* (1986): Bloodhounds or Missionaries. Role Definitions of German and British Journalists, in: *European Journal of Communication* 1, S. 43 – 64.
- Leipold, Helmut* (2000): Die kulturelle Einbettung der Wirtschaftsordnungen: Bürgergesellschaft versus Sozialstaatsgesellschaft, in: *Wentzel / Wentzel* (2000), S. 1 – 52.
- Lippmann, Walter* (1964): Die öffentliche Meinung, München.
- McQuail, Denis* (1992): Media Performance, Mass Communication and the Public Interest, London.
- Noam, Eli M.* (1991): Television in Europe, New York / Oxford.
- Noelle-Neumann, Elisabeth* (1996): Öffentliche Meinung – Die Entdeckung der Schweigespirale, Frankfurt am Main.
- Putnam, Robert D.* (1995): Bowling Alone: America's Declining Social Capital, in: *Journal of Democracy*, Vol. 6, No. 1, S. 65 – 78.
- Schaefer, Richard J.* (1995): Deconstructing Military Propaganda: CBS's „The Selling of the Pentagon“, in: *Studies in Communication*, Vol. 5, S. 69 – 100.
- Schiewe, J.* (1998): Die Macht der Sprache: eine Geschichte der Sprachkritik von der Antike bis zur Gegenwart, München.
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno / Klein, Franz* (1995): Kommentar zum Grundgesetz, 8. Auflage, Neuwied.
- Schmitt, Peter-Philipp* (2003): Der letzte Sommer. In Deutschland hat es offenbar mehr hitzebedingte Tote gegeben als bisher angenommen, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 8. 9. 03, S. 7.
- Siebert, Fred S. / Peterson, Theodore / Schramm, Wilbur* (1976): Four Theories of the Press, Illinois.
- Simon, Herbert A.* (1993): Homo rationalis: Die Vernunft im menschlichen Leben, Frankfurt am Main / New York.
- Stürmer, Karoline* (2003): Die unterschätzten Killer-Grippeviren fordern mehr Tote als andere Erreger, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 4. 9. 03, S. 34.

Tietzel, Manfred (1995): Literaturökonomik, Tübingen.

Wentzel, Bettina / Wentzel, Dirk (Hrsg.) (2000): Wirtschaftlicher Systemvergleich Deutschland / USA, UTB-Taschenbuch, Stuttgart / New York.

Wentzel, Dirk (1998): Politischer Wettbewerb in der Informationsgesellschaft: Medien als Einflußträger und Kontrollinstanz der Wirtschaftspolitik, in: Cassel (1998), S. 711 – 740.

Wentzel, Dirk (2002): Medien im Systemvergleich. Eine ordnungsökonomische Analyse des deutschen und amerikanischen Fernsehmarktes, Schriften zum Vergleich von Wirtschaftsordnungen, Band 69, Stuttgart / Jena / New York.

Wentzel, Dirk (2003a): Das amerikanische Fernsehen: Marktstruktur und ordnungspolitisches Leitbild, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, hrsg. von der Ludwig Erhard-Stiftung, März 2003, S. 53 – 56.

Wentzel, Dirk (2003b): Ökonomische Theorie der Selbstregulierung. Buchprojekt, finanziert von der Humboldt-Stiftung.

ZMP (2003): Agrarmärkte in Zahlen – Deutschland 2002, Bonn.

Korreferat zum Beitrag von Manfred Tietzel und Dirk Wentzel

Pressefreiheit: Erfolg oder Misserfolg einer Institution?

Von *Barbara Krug*, Rotterdam

Dass die Pressefreiheit in allen demokratischen Ländern in der Verfassung verankert ist, hat seinen Grund. Als Ausdruck der Meinungsfreiheit steht die Presse für Toleranz und Nicht-Diskriminierung alternativer politischer Ideen, Glaubensrichtungen oder ethnischer Gruppen. Seit der Französischen Revolution, die nicht zuletzt mit Hilfe politischer Pamphlete initiiert und koordiniert wurde, ist auch deutlich, dass die Presse einen wirkungsvollen Weg weist, um die Staatsgewalt zu kritisieren, gegen sie zu protestieren oder sich gar mit ihr zu überwerfen. Damit war die Pressefreiheit von Anfang an ein zweischneidiges Schwert. Das öffentliche Gut „Meinungsfreiheit“, „Toleranz“ oder auch Informations- und Wissensverbreitung, welches die Presse anbietet, kann nicht von der Möglichkeit, in politische Verteilungskämpfe einzugreifen, getrennt werden.

Die Frage, welcher Effekt überwiegt und ob die institutionelle Ausgestaltung des Pressewesens diese Effekte beeinflusst, ist sicherlich eine institutionenökonomisch interessante Frage, deren sich die beiden Autoren dankenswerterweise annehmen. Die Darstellung des Problems (Kap. 2) und dessen theoretische Diskussion folgen jedoch eher politikwissenschaftlichen Ansätzen, womit sich die Frage stellt, ob denn die Institutionenökonomie nicht mehr hätte beitragen können. Aus Sicht dieser Autorin sicherlich, wie ein paar Überlegungen, die dem Aufbau des Artikels folgen, zeigen.

So wird zunächst die Diskussion über den Einfluss von Information und Fehlinformation beschrieben. Aus institutionenökonomischer Sicht geht es hierbei um Transaktionskosten. Während sich die Informationsbeschaffungs-Kosten nicht zuletzt wegen des Internetzuganges zur Presse auf nahe Null senkten, sind die Kosten zur Überprüfung der Informationsquelle sprunghaft gestiegen. Wenn man eine Information nur dann für faktisch präzise hält, wenn sie z. B. durch drei *unabhängige* Quellen bestätigt wird, dann steigen die Recherchekosten in Form von Zeitopportunitätskosten sprunghaft an. Solche Recherchekosten, die vom misstrauischen Konsumenten aufgebracht werden müssen, erlauben auch, Klatsch-Zirkel zu entdecken, die dann entstehen, wenn eine Zeitung von der anderen abschreibt, jede jedoch meint, die andere Zeitung würde andere Quellen benutzen, während es doch

nur immer um dieselben Presseagenturen, meinungsbildende Talk Shows, Wissenschaftler, oder die Verlautbarungen der für die Presse zuständigen Abteilung der Ministerien sind. Man tauscht sich aus und ist im Zirkelschluss.

Dieses Phänomen erklärt sich aus institutionenökonomischer Sicht aus der besonderen Art des Wettbewerbs im Medienmarkt, wie er aus der Public Choice Literatur bekannt ist. Im Gegensatz zu Produktmärkten, auf denen der marginale Anbieter oder marginale Konsument das Konkurrenzverhalten bestimmt, konkurrieren im Medienmarkt die Anbieter um den *Mediakonsumenten*. Dies ist ähnlich dem Wettbewerb im politischen Markt, wo die politischen Parteien ebenfalls um den Medianwähler konkurrieren. Damit lassen sich ohne große Mühe die Erkenntnisse aus den Public Choice Modellen auf den Medienmarkt übertragen: Informations- und Programmanbieter nähern sich inhaltlich den mit viel Aufwand untersuchten politischen, kulturellen oder sportlichen Präferenzen des Mediakonsumenten an. Die Medienvielfalt an den Rändern der Normalverteilung kann nur noch von lokalen oder speziellen Kleinstanbietern hergestellt werden.

Es lassen sich darüber hinaus, wie die beiden Autoren zeigen, einige strukturelle Komponenten beschreiben, die den Anbietern von Information bei der Selektion, welche Nachricht den Präferenzen des Mediakonsumenten am ehesten entspricht, helfen. Das ist der Faktor des Spektakulären und der Neuheit, welcher als Gesetz gefasst, zum abnehmenden Grenzertrag aus Berichterstattung führt. Je länger ein Ereignis zurückliegt, desto weniger berichtenswert ist es (Kap. 3.2.). Die beiden Autoren überprüfen diese Hypothese mit Hilfe zweier Fälle, nämlich die BSE- und die SARS-Krise, deren Nennungshäufigkeit sie in zwei überregionalen Tageszeitungen (FAZ und WAZ) untersuchen. Natürlich erlauben die zwei Fälle keine allgemeingültigen Aussagen, sie liefern jedoch sinnvolle illustrative Evidenz, die sowohl die zeitliche Konzentration in der Berichterstattung, wie auch den abnehmenden Grenzertrag bestätigen.

Um den negativen Effekt des jetzigen Marktregimes zu beurteilen, wäre es sinnvoll gewesen, wenn im Vergleich zu den Alltagsmedien, die Fachpresse mit herangezogen worden wäre. Beide Fälle zeichnen sich dadurch aus, dass ein veterinär-medizinisches und medizinisches ungelöstes Problem zur Verunsicherung der Bevölkerung / Leser beitrag, was den hohen Stellenwert der Information erklärt. Eine Berichterstattung über die Fortschritte, die Medizin oder Epidemie-Experten im Laufe der Krise machten, so dass die interessierten Konsumenten sich sachkundiger informiert gefühlt hätten, wird jedoch dann nicht von den Medien aufgegriffen, wenn die Veröffentlichungen in der Fachliteratur hinter dem Zeitraum liegen, den die Herausgeber dem ursprünglichen Ereignis einräumen.

Beide Beispiele weisen auf ein weiteres Phänomen des heutigen Medienmarktes hin: Entgegen allen Vorhersagen führt die intensivere Konkurrenz um Konsumenten nicht zu einer Verbilligung des Gutes Information, wenn man die totalen Beschaffungskosten berücksichtigt. Während die monetären Kosten in der Tat gesunken sind, sind die Zeitopportunitätskosten, die der Konsument zu tragen hat,

erheblich gestiegen. Dazu gehören nicht nur die Suchkosten im Internet oder am Zeitungskiosk nach besseren Anbietern der Informationen, sondern auch das Wissen um informierte Kreise, die verlässlich berichten können. So verließen sich z. B. weder Firmen noch private Geschäftsreisende mit Asienerfahrung im Falle von SARS auf die Berichterstattung der beiden untersuchten Tageszeitungen. Dass die Berichterstattung in der Hongkonger South China Morning Post und im Economist sachkundiger war, wurde schnell offenbar, ebenso wie die Tatsache, dass die Weltgesundheitsbehörde über eine eigene Website verfügt, die besser informierte. Die Eingeweihten wussten auch, dass es in einem Land mit Preszensur, wie China, immer einen Kreis von Spitzeneuten gibt, in denen Journalisten, China-Experten, und gut unterrichtete Geschäftsleute sich treffen, die ihre Reputation daraus ziehen, dass sie nicht nur mit der Preszensur gut umzugehen wissen, sondern dass sie jede Information gründlich überprüfen (und die Wege dazu wissen), bevor sie von ihnen bestätigt wird. Der Zugang zu diesen Kreisen impliziert langfristige Investitionen, die nicht jeder Medienanbieter leisten kann, oder will. Eingeweihte wissen auch, dass die deutschen Medien dafür bekannt sind, nicht in diese Netzwerke zu investieren, im Gegensatz z. B. zu Schweden oder der Schweiz (NZZ).

Mit anderen Worten: Reputation begrenzt die auf Spektakuläres abgestimmte Berichterstattung, wie aber auch die Möglichkeit der Abwanderung zur internationalen Konkurrenz oder anderen Medien.

Wirtschaftspolitik und bürokratischer Wettbewerb im „Dritten Reich“, 1933 – 1939

Von *Oliver Volckart*, London

A. Einleitung

Seit einigen Jahren wendet sich Public Choice verstärkt einem bislang weitgehend vernachlässigten Thema zu: der Analyse nicht-demokratischer Herrschaftssysteme. Zu den Pionieren auf diesem Gebiet gehört *Ronald Wintrobe* (1990; 1998),¹ der sich stark auf die von ihm selbst maßgeblich mitausgearbeitete ökonomische Theorie der Bürokratie stützt. Eine seiner zentralen Thesen lautet, dass sich das Verhalten von Bürokraten besser unter dem Gesichtspunkt von Austausch und Wettbewerb erklären lässt als lediglich unter dem Aspekt von Befehl und Gehorsam (*Breton* und *Wintrobe* 1982, S. 3). Mit dieser These als Ausgangspunkt entwickelt er eine Analyse des „Dritten Reichs“, in der er die Dynamik des Regimes als Ergebnis von Wettbewerbsprozessen innerhalb der Nazi-Bürokratie erklärt (*Wintrobe* 1998, S. 316 f.). Dabei bezieht er sich auf Erkenntnisse der historischen Forschung, die herausgearbeitet hat, dass das NS-Regime keineswegs der geschlossene Machtblock war, als den es sich in seiner Propaganda darstellte. Es setzte sich vielmehr aus einer Vielzahl von Dienststellen, Behörden, Ämtern und anderen bürokratischen Machtgruppen zusammen, deren Kompetenzen sich vielfach überlappten und kaum je klar definiert waren.² Unter solchen Umständen kommt es nach *Wintrobe* (1998, S. 329) dazu, dass die Untergebenen Angehörigen der Bürokratie

„are placed in a competitive framework in which they are rewarded for the entrepreneurial initiatives that promote the interests and objectives of their superiors. The more useful they are to their superiors, the larger the rewards. The bureaucratic structure of Nazi Germany itself was extremely competitive, and the bureaucrats [...] who were active in the bureaucracy were energetic, entrepreneurial, and competitive – and, except toward the end, they were intensely loyal to their superiors“.

¹ Zu den frühesten ökonomischen Analysen autokratischer Regime gehören die Arbeiten *Tullocks* (1987) und *Olsons* (1991).

² Die klassische Darstellung der Zersetzung des Staats durch das nationalsozialistische Ämterchaos stammt von *Brozat* (1969/83, S. 363 ff.), siehe auch *ders.* (1970) und *Bracher* (1969/97, S. 494 ff.). Einflussreich waren in diesem Zusammenhang auch Aufsätze von *Hüttnerberger* (1976) und *Mommsen* (1976) sowie zahlreiche weitere Arbeiten dieses Autors. In jüngerer Zeit wurde das Thema umfassend behandelt von *Kershaw* (2000, S. 145 f.) und *ders.* (1998, S. 529 ff.).

Die vorliegende Untersuchung zielt darauf ab, diese Hypothese anhand eines Zweiges der NS-Bürokratie zu überprüfen, den *Wintrobe* (1998, S. 317) nur am Rande erwähnt: Es geht im folgenden um diejenigen Büros, die an der Formulierung der Wirtschaftspolitik des Regimes beteiligt waren. Aufgrund der großen Zahl der hier beteiligten Dienststellen und Behörden³ wird eine Beschränkung vorgenommen. Die Analyse konzentriert sich einerseits auf die Deutsche Arbeitsfront (DAF) und den Reichsnährstand (RNS), andererseits auf die Reichsministerien für Wirtschaft und Arbeit. Sie bezieht damit gleichermaßen Machtgruppen ein, die nach der Machtübernahme durch die Nationalsozialisten in der Grauzone zwischen Staat und Gesellschaft etabliert wurden, wie solche, die Teil des traditionellen Staatsapparats waren. Es ist daher anzunehmen, dass das Verhalten der hier untersuchten Akteure repräsentativ für das Regime insgesamt war.

Bei der Überprüfung der These, dass bürokratische Machtgruppen in Nazi-Deutschland tatsächlich miteinander konkurrierten, wird wie folgt vorgegangen: In einem ersten Abschnitt (2) wird Wintrobes Konzept des bürokratischen Wettbewerbs im „Dritten Reich“ näher erläutert. Im Anschluss daran (Abschnitt 3) werden die Prämissen, auf denen dieses Modell beruht, und die Schlussfolgerungen, die es zulässt, mit den Verhältnissen und Entwicklungen verglichen, die in den zeitgenössischen Quellen aufscheinen. Abschließend (Abschnitt 4) werden eine Reihe noch offener Fragen geklärt und die Ergebnisse der Untersuchung zusammengefasst.

B. Ronald Wintrobes Konzept bürokratischen Wettbewerbs im „Dritten Reich“

In seiner Analyse des „Dritten Reichs“ macht *Wintrobe* zwar keinen Gebrauch von einem expliziten Wettbewerbsmodell. In einer älteren Arbeit, die seine Analyse der Diktatur stark beeinflusste, verwarfen *Albert Breton* und er (1982, S. 108 f.) allerdings neoklassische Konzepte wettbewerblichen Handelns, die das Hauptgewicht auf die Preiskonkurrenz legen. Statt dessen gaben die Autoren Österreichischen Wettbewerbsmodellen den Vorzug, d. h. solchen, in denen kreative und innovatorische Individuen eine zentrale Rolle spielen.⁴ Ein derartiges Konzept liegt implizit auch Wintrobes Analyse des „Dritten Reichs“ zugrunde, muss allerdings, sollen seine Hypothesen überprüft werden, explizit gemacht werden. In diesem Zusammenhang scheint eine etwas formalere Herangehensweise, die auf

³ Zu den hier nicht näher behandelten Gruppen, Dienststellen und Behörden gehörten: das Finanzministerium, das Amt des Reichskommissars für die Preisüberwachung bzw. seit 1936 Preisbildung, der Reichsarbeitsdienst, das Amt des Generalinspekteurs für das Straßenwesen mit der angeschlossenen Organisation Todt, die Vierjahresplanbehörde, das Wehrwirtschaftsamt, das Rüstungsministerium, die Zentrale Planung Albert Speers sowie das Amt des Generalbevollmächtigten für den Arbeitseinsatz. Die Liste erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

⁴ Vgl. etwa *Schumpeter* (1943/94, S. 84 f.) und *von Hayek* (1978).

Manfred Streits (2000, S. 101) Interpretation eines von *Erich Hoppmann* (1967, S. 88 ff.) vorgeschlagenen Konzepts beruht, besonders geeignet zu sein. Hoppmanns Modell lenkt den Blick auf die Tatsache, dass Wettbewerb ein Prozess ist, in dem Akteure auf beiden Marktseiten interagieren, und der zur Entdeckung neuer Lösungen des ubiquitären Knappheitsproblems führt. Bei genauerer Betrachtung wird deutlich, dass dieser Prozess aus zwei miteinander verbundenen Teilprozessen besteht, nämlich

1. aus dem Austauschprozess, der die Beziehungen zwischen den beiden Marktseiten der Anbieter und Nachfrager umfasst, sowie
2. aus dem Parallelprozess, der die Beziehungen zwischen den Akteuren auf derselben Marktseite umfasst.

Graphisch lässt sich das Zusammenwirken der beiden Prozesse folgendermaßen veranschaulichen:

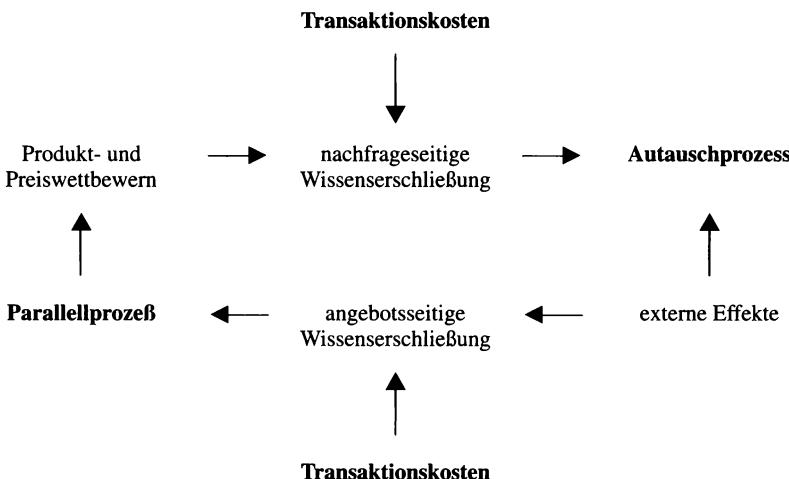


Abbildung 1: Wettbewerb aus Österreichischer Perspektive

Im Austauschprozess wählen die Nachfrager Leistungen der Anbieter. Dabei müssen sie Transaktionskosten aufwenden, um sich über unterschiedliche Angebote zu informieren und Verträge auszuhandeln. Ihre Entscheidungen lösen für diejenigen Anbieter, deren Leistungen nicht gewählt werden, negative externe Effekte aus, die auf ökonomischen Märkten die Form von Einkommenseinbußen annehmen. Von diesen externen Effekten gehen wiederum Anreize aus, Kosten zum Erwerb von Informationen aufzuwenden, die die Präferenzen der Nachfrager und die Möglichkeiten, diese zu befriedigen, betreffen. Hier greift der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren: Der von ihm ausgeübte Substitutionsdruck zwingt die Anbieter, im Parallelprozess neue Wege zu suchen, auf denen sie die Bedürfnisse der

Nachfrager besser als ihre Konkurrenten befriedigen können. Das Resultat ist ein Produkt- und Preiswettbewerb, der den Nachfragern wiederum die Wahl zwischen verschiedenen Angeboten lässt (vgl. *Kerber* 1997, S. 52 ff.).

Legt man dieses Modell der Analyse der Bedingungen zugrunde, die innerhalb von Organisationen – wie etwa Bürokratien und Diktaturen – bestehen, so wird ein Problem sofort erkennbar. Normalerweise werden die Verträge, die im Austauschprozess geschlossen werden und die Akteure auf beiden Marktseiten verbinden, von allgemeingültigen Institutionen gestützt, die Verfügungsrechte schützen, deren Tausch regeln, und die Einhaltung von Vereinbarungen gewährleisten. In Hierarchien existieren solche Institutionen höchstens zum Teil: Verfügungsrechte mögen geschützt sein, aber ihre Übertragung zwischen den Akteuren beruht nicht auf Tauschhandlungen, sondern auf autoritären Anordnungen. Hierarchien beruhen im Kern nicht auf allgemeingültigen Institutionen, sondern auf Regeln, die lediglich für bestimmte Akteure gelten und diesen bestimmten Handlungsweisen vorschreiben (*Hayek* 1982, S. 49). Vorkehrungen gegen den Bruch von Vereinbarungen, die diese Akteure untereinander schließen, sind nicht Teil der Organisationsregeln. In seiner Untersuchung des Wettbewerbs innerhalb der hierarchischen Struktur des „Dritten Reichs“ ist sich *Wintrobe* (1998, S. 210 ff.) dieses Problems wohlbewusst. Die Lösung, die er vorschlägt, beruht auf der Hypothese, dass die Mitglieder von Bürokratien durch Loyalitätsnetzwerke verbunden sind (vgl. *Breton* und *Wintrobe* 1982, S. 62 ff.). Loyalität war, mit anderen Worten, der Faktor, der die Akteure daran hinderte, die von ihnen im Austauschprozess geschlossenen Verträge zu brechen.

Was den Wettbewerb selbst betrifft, so weist *Wintrobe* (1998, S. 317) darauf hin, dass im „Dritten Reich“ „[s]chemes were constantly put forward by rival power centers or rival entrepreneurs, and Hitler would choose among them. Some were ‚successful,‘ others not“. Das oben dargestellte Wettbewerbsmodell ermöglicht es, diese Aussage in mehrerlei Hinsicht zu präzisieren:

1. In der im einzelnen relativ unklaren hierarchischen Struktur Nazi-Deutschlands, in der sich Kompetenzen vielfach überschnitten, existierte eine Art politischer Markt.
2. Auf einer Seite dieses Markts standen die bürokratischen Machtgruppen (in *Wintrobes* Worten „rival power centers or rival entrepreneurs“), im vorliegenden Fall also die vier oben vorgestellten Büros, die an der Formulierung der Wirtschaftspolitik beteiligt waren.
3. Auf der gegenüberliegenden Seite des Markts stand nur ein Akteur: Hitler, der allenfalls potentielle Konkurrenten hatte.
4. Die Büros entwickelten wirtschaftspolitische Programme und Konzepte (nach *Wintrobe* „schemes“), die sie Hitler unterbreiteten und anboten.

Wie musste ein solches Programm gestaltet sein, um von Hitler akzeptiert zu werden? Anders gewendet: Was maximierte der Diktator? In seiner Theorie der

Diktatur unterscheidet *Wintrobe* (1990; 1998, S. 43 ff.) zwischen verschiedenen Typen von Diktatoren, darunter in erster Linie zwischen „Tin-pot-Diktatoren“ und „Totalitären“. „Tin-pots“, wie sie in der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts beispielsweise weite Teile der Dritten Welt dominierten, maximieren ihr materielles Einkommen, „Totalitäre“, wie etwa Hitler, Stalin und Mao, ihre Macht über die Bevölkerung unter ihrer Kontrolle. Dies impliziert, dass Hitler – ebenso wie die übrigen „Totalitären“ – keine festen wirtschaftspolitische Präferenzen gehabt haben kann. Statt dessen galt:

5. Wirtschaftspolitische Programme mussten, um bei ihm auf Akzeptanz zu treffen, so gestaltet sein, dass sie seine Macht maximierten.

In seiner Analyse des „Dritten Reichs“ erwähnt *Wintrobe* (1998, S. 316, 326) nur am Rande, was die bürokratischen Machtgruppen maximierten: Er spricht von „abundant resources“, die den erfolgreichen Büros zur Verfügung gestellt, und von „almost never-ending“ Aufstiegschancen, die ihren Oberhäuptern gewährt wurden. An anderer Stelle ist er jedoch präziser. Ein zentrales Argument in seiner Theorie der Diktatur lautet, dass Diktatoren normalerweise gezwungen sind, sich die Unterstützung ihrer Anhänger zu sichern, indem sie ihnen Renten übertragen (*Wintrobe* 1990, S. 865; 1998, S. 49). Bezieht man dies auf die vorliegend untersuchte Situation, so bedeutet es, dass

6. Hitler den bürokratischen Machtgruppen Verfügungsrechte bot, die diesen die Aneignung von Renten ermöglichen.

Darin bestanden die „abundant resources“ und die „almost never-ending“ Aufstiegschancen, die erfolgreiche Büros erhielten.

Präzisiert man das oben dargestellte Wettbewerbsmodell und ergänzt es um diese Prämissen, so lassen sich zwei Folgerungen ableiten:

1. Die bürokratischen Machtgruppen entdecken im Wettbewerb Wege, die Nachfrage des Diktators nach politischer Unterstützung immer besser zu befriedigen. Da ihre Unterstützung in Form wirtschaftspolitischer Programme erfolgt, bedeutet das, dass diese den Präferenzen Hitlers in immer stärkerem Maße entsprechen.
2. Hitler, der den Machtgruppen gegenüber eine faktisch monopsonistische Position einnimmt, kann den Preis, den er für die Unterstützung zahlt, nahezu arbiträr festsetzen. Die einzige Beschränkung, der er unterliegt, besteht darin, dass die Wahrscheinlichkeit des Markteintritts eines Konkurrenten – d. h. also des Auftretens eines Diktators – wächst, je niedriger er den Preis setzt.

Das Modell sagt mit anderen Worten voraus, dass Hitler im Zeitablauf Machtgruppen mit immer flacherer Angebotskurve wählt, d. h. solche, die bereit sind, ihm ein höheres Maß an Unterstützung zu demselben, in Renten gezahlten Preis zu gewähren. Ob diese Vorhersage zutrifft, wird im folgenden Abschnitt untersucht.

⁷ Schriften d. Vereins f. Socialpolitik 305

C. Bürokratie und Wirtschaftspolitik

I. Der Austauschprozess

Betrachten wir zunächst Angebot und Nachfrage der Machtgruppen. Wie oben erwähnt, beschränkt sich die vorliegende Untersuchung auf die Vorkriegsjahre und nimmt schwerpunktmäßig die Reichsministerien für Wirtschaft und Arbeit sowie die Deutsche Arbeitsfront und den Reichsnährstand in den Blick. Während der ersten Monate des „Dritten Reichs“ unterstand das Wirtschaftsministerium Alfred Hugenberg⁵, von Juni 1933 bis Juni 1934 Kurt Schmitt, danach Hjalmar Schacht und nach einem kurzen Zwischenspiel, in dem Hermann Göring als geschäftsführender Minister agierte, seit Februar 1938 Walther Funk. Arbeitsminister war während der gesamten Dauer des „Dritten Reichs“ Franz Seldte. Die Arbeitsfront leitete Robert Ley, den Reichsnährstand Walther Darrée, der bis 1942 auch Landwirtschafts- und Ernährungsminister war.⁶ Welche Ziele verfolgten diese Akteure, und was fragten sie von Hitler nach?

Auf den ersten Blick scheint das Verhalten der genannten Büros mit Wintrob's Annahmen kaum übereinzustimmen. Eher entspricht es den Hypothesen, die Anthony Downs (1965) in seinen Beiträgen zur Bürokratietheorie entwickelte. Downs zufolge wird die Nutzenfunktion von Bürokraten von Faktoren wie Trägheit, Loyalität, Stolz auf ein hohes Leistungsniveau und dem Streben nach der Schaffung eines „Territoriums“ bestimmt, d. h. eines Bereichs ausschließlicher Verfügungsgewalt, der institutionell definiert ist. Tatsächlich zeigen die Oberhäupter der Machtgruppen ein ausgeprägtes „Territorialverhalten“. Erstmals wurde dies deutlich, als sich die Frage der Zuordnung der verschiedenen Branchen zu den seit Sommer 1933 geschaffenen Zwangsverbänden stellte (Esenwein-Rothe 1965, S. 39 ff.). Im August 1934 schickte der Chemnitzer Kolonialwaren-Handels-Verein dazu ein Rundschreiben an seine Mitglieder. „Noch immer ist keine Klarheit“, hieß es dort. „In Berlin, ganz oben, kämpfen zwei Gewalten miteinander, der Reichsernährungsminister und der Reichshandelsminister⁷ sind diese zwei Gewalten. Wer wird Sieger? Bis heute weiß noch kein Mensch, wo der Lebensmittelhandel hingehört“ (BArch, R 3101/9043, Bl. 19). Zwei Tage darauf hieß es in einem weiteren Rundschreiben: „Was ist nun eigentlich in Berlin los? Was wird am Regierungstisch gespielt? Schon wochenlang geht der Streit hin und her, anmelden zum Reichsnährstand, nicht anmelden zum Reichsnährstand, anmelden, nicht anmelden und so geht es weiter. Wer ist berechtigt, das zu verlangen, wer nicht?“ (BArch, R 3101/9043, Bl. 20).

⁵ Bis zu seinem Rücktritt im Juni 1933 war Hugenberg auch Landwirtschaftsminister.

⁶ Zu diesen Akteuren siehe Boelcke (1983), Herbst (1993), Smelser (1988), Frese (1991), Corni (1989), Corni/Gies (1997).

⁷ Gemeint ist der Reichswirtschaftsminister. Das Ministerium war für Handels- und Zollpolitik zuständig. Boelcke (1983, S. 41).

Während es den beteiligten Machtgruppen – d. h. dem Wirtschaftsministerium und dem Reichsnährstand bzw. dem Ernährungsministerium – hier darum ging, ihrem Territorium eine einzelne Branche einzuverleiben, betraf die Auseinandersetzung zwischen Wirtschaftsministerium und Deutscher Arbeitsfront eine wichtigere Frage. Schacht hatte nach seiner Amtsübernahme die zuvor geschaffenen Zwangsverbände umgebildet und in der „Organisation der gewerblichen Wirtschaft“ zusammengefasst, bei der die Mitgliedschaft für alle Unternehmen obligatorisch war (Esenwein-Rothe 1965, S. 65). Obwohl die Organisation der gewerblichen Wirtschaft dem Wirtschaftsministerium unterstand, sah die DAF hier einen Punkt, an dem sie eingreifen konnte (Löhhöffel 1965, S. 175 ff.). Im Juni 1936 beschwerte sich Schacht bei Ley: „In der letzten Zeit mehren sich die Nachrichten, dass Amtswalter der Deutschen Arbeitsfront [...] erklärt haben, dass die Organisation der gewerblichen Wirtschaft in kürzester Zeit verschwinden und in die Deutsche Arbeitsfront übergehen würde. [...] Auch in der Öffentlichkeit und Presse werden bereits solche Absichten der DAF diskutiert“ (BArch, R 3101/10314, Bl. 61). Schacht wies Ley auf das Gerücht hin, „dass dieses Vorgehen Ihrer Amtswalter auf kürzlich ergangene Weisung der Reichsleitung der DAF zurückzuführen sei und dass auch Sie sich diese Forderung zu eigen gemacht hätten“ (BArch, R 3101/10314, Bl. 60). Er hatte offenbar den Eindruck, dass Ley versuchte, sich die Kompetenz zur Gestaltung der gesamten Gewerbe- bzw. Industriepolitik anzueignen.

Das oben zitierte Rundschreiben des Chemnitzer Kolonialwaren-Handels-Vereins lässt erkennen, dass es bei diesen Auseinandersetzungen um die Frage ging, wer zu bestimmten Handlungen berechtigt sein sollte und wer nicht. Dabei waren zwei Typen von Verfügungsrechten von Bedeutung: Einerseits konkurrierten die Machtgruppen um Rechte, die es ihnen ermöglichten, das Handeln einzelner Unternehmen, Branchen oder ganzer Wirtschaftssektoren zu dirigieren, und die damit ihr „Territorium“ im Sinne von Downs definierten. Andererseits ging es ihnen um Verfügungsrechte, die ihnen die Aneignung von Ressourcen zu Lasten Dritter erlaubten.⁸ Rechte des letzteren Typs wurden nachgefragt, weil die Machtgruppen zur Wahrnehmung derjenigen des ersten Typs mehr oder weniger umfangreiche Verwaltungsapparate benötigten: angefangen bei den Ortsbauernführern des RNS und Amtswaltern der DAF sowie den Fachgruppen- und sonstigen Dienststellenleitern der Organisation der gewerblichen Wirtschaft bis hin zu Reichs- und Sonderbeauftragten zur Lösung spezifischer Probleme oder Verwaltung bestimmter Branchen. Allein der Reichsnährstand unterhielt einen Apparat von 20- bis 30.000 Funktionären. 1938 belief sich sein Etat auf mehr als 70 Millionen Mark (Corni 1990, S. 74; Corni und Gies 1997, S. 103). Das Erfordernis, derartige Mittel aufzubringen, erklärt das allgemeine Interesse der Machtgruppen an der Einrichtung von Zwangsverbänden, die ihrer Kontrolle unterstanden. Eine nähere Unter-

⁸ Während beide Institutionentypen anfänglich eng miteinander verknüpft waren, konnten es vorkommen, dass sie nach einiger Zeit auseinanderfielen. Dies war wichtig für das Verhalten der Büros im Parallelprozess.

suchung zeigt also, dass Wintrobes Annahmen entgegen dem ersten Eindruck den aus den Quellen zu gewinnenden Informationen entsprechen. Im Handeln der hier untersuchten Büros hatte die Aneignung von Renten tatsächlich erhebliche Bedeutung.

Bei diesem Rentenstreben der Machtgruppen des NS-Regimes handelte es sich um eine Sonderform der von der Bürokratietheorie Niskanenscher Prägung betonten Budgetmaximierung (vgl. *Niskanen* 1971/94). Die Bürokratietheorie legt das Schwergewicht auf die Budgetmittel, die Ämter von ihren politischen Auftraggebern nachfragen. Eine solche Nachfrage spielte im vorliegenden Fall offenbar keine wichtige Rolle. Soweit es sich um Organisationen wie den Reichsnährstand und die DAF handelte, ist das dadurch erklärbar, dass sie über eigene Vermögen und Einkommensquellen verfügten, die sie von Zuwendungen aus dem Reichshaushalt unabhängig machen. Die DAF hatte die Vermögen der aufgelösten Gewerkschaften übernommen, der Reichsnährstand diejenigen der ihm eingegliederten alten Landwirtschaftsverbände; beide Organisationen finanzierten sich außerdem aus Mitgliedsbeiträgen (*Löhlöffel* 1965, S. 157; *Corni* und *Gies* 1997, S. 88). Die hier untersuchten Machtgruppen maximierten damit weniger ihr Budget im engeren Sinne als die Renten, die sie sich auf der Grundlage der von ihnen nachgefragten Verfügungsrechte aneignen konnten. Wichtig ist bei alledem, dass ihre Ziele sich zumindest teilweise ausschlossen. In der Gewerbepolitik konnte nur entweder die DAF oder das Wirtschaftsministerium das letzte Wort haben, und durch den Anschluss von Wirtschaftsverbänden an den Reichsnährstand erhielt Darré Entscheidungsbefugnisse, die der Wirtschaftsminister dann nicht mehr wahrnehmen konnte. Das bedeutet: da die Akteure um Verfügungsrechte konkurrierten, die nicht teilbar waren, befanden sie sich in einem Nullsummen-Spiel, in dem der Gewinn des einen als externen Effekt den Verlust des anderen nach sich zog.

Soweit die Nachfrage der Machtgruppen. Was aber fragte Hitler auf der anderen Marktseite nach? Dies lässt sich feststellen, indem man untersucht, was die Machtgruppen produzierten. Tatsächlich handelte es sich dabei um wirtschafts- und sozialpolitische Konzepte, die sich z.T. deutlich voneinander unterschieden. Das war möglich, weil Hitler seine diesbezüglichen Wünsche nur unvollkommen offensbarte. So ließen z. B. seine Forderungen vom Februar 1933, der „deutsche Bauer (müsste) binnen vier Jahren der Verelendung entrissen sein“ und „binnen vier Jahren (müsste) die Arbeitslosigkeit überwunden sein“ (zit. nach *Thamer* 1994, S. 470), nicht nur breiten Raum für eigene Auslegungen,⁹ sondern auch für die Entwicklung unterschiedlicher Konzepte durch die wirtschaftspolitischen Machtgruppen. Einige Jahre später gestand Ley selbst: „Es ist nicht so gewesen, dass wir ein fertiges Programm hatten, das wir hervorholen konnten und anhand dieses Programmes die Arbeitsfront aufbauten, sondern ich bekam den Auftrag des Führers, die Gewerkschaften zu übernehmen, und dann musste ich weiterschauen, was ich

⁹ Generell waren Hitlers „Entscheidungen“, einem Zeitgenossen zufolge, deutbar „wie die sybillinischen Bücher“. Nach *Syring* (1992, S. 185), vgl. *Mommsen* (1981/91, S. 78).

daraus machte“ (zit. nach *Thamer* 1994, S. 496). Bei ihrer Bildung im Sommer 1933 konzipierte Ley die DAF als Dachorganisation berufsständischer Verbände (*Barkai* 1977/88, S. 116; *Frese* 1991, S. 74). Darré vertrat als Landwirtschaftsminister und Oberhaupt des RNS gleichzeitig ein Programm, das Ständeideologie und Dirigismus verband und auf eine Reagrarisierung bzw. Entindustrialisierung Deutschlands hinauslief.¹⁰ Hugenberg war als Wirtschaftsminister zwar weder willens noch in der Lage, eigene wirtschaftspolitische Programme zu entwickeln (*Boelcke* 1983, S. 53); seine Nachfolger hingegen vertraten Vorstellungen, die mit denjenigen Darrés und Leys kaum kompatibel waren. Mit Schmitt – dessen Weg ins Amt Göring durch die Ausschaltung des NS-Ideologen und Ständestaatstheoretikers Otto Wagener ebnete – wurde ein eher marktwirtschaftlich orientierter Fachmann Wirtschaftsminister,¹¹ und Schacht profilierte sich von vornherein als Freund der Großwirtschaft (*Barkai* 1977/88, S. 124; *Boelcke* 1983, S. 82 f.). Die bürokratischen Machtgruppen enthoben Hitler also nicht nur der Mühe, selbst wirtschaftspolitische Konzepte zu formulieren, sondern ließen ihm auch die Wahl zwischen ihren Programmen; darüber hinaus trugen sie gegebenenfalls einen Teil der Kosten von deren Durchsetzung. Darin bestand die politische Unterstützung, die sie ihm boten. Bedenkt man, dass Max Weber (1922/80, S. 28) zufolge die Chance, den eigenen Willen auch gegen den Widerstand anderer durchzusetzen, Macht bedeutet, so wird klar, dass diese Unterstützung eine erhebliche Steigerung der Macht bewirkte, die der Diktator in wirtschaftspolitischen Fragen ausüben konnte.

Hitler dürften die von den Machtgruppen vertretenen wirtschaftspolitischen Programme gut bekannt gewesen sein; da deren Oberhäupter von ihm gewählt werden wollten, lag es jedenfalls in ihrem Interesse, ihn zu informieren und die dabei anfallenden Transaktionskosten zu tragen.¹² Welche Faktoren bestimmten aber im Einzelfall, für welches Angebot er sich entschied? Wenn die oben vorgestellte explizite Form des Wintrobescchen Modells die Verhältnisse im „Dritten Reich“ zutreffend wiedergibt, musste er dasjenige Konzept wählen, mit dessen Hilfe er die ihm gewährte Unterstützung – und damit seine Macht – maximierte. Dies, und nicht die zu erwartenden wirtschaftspolitischen Folgen des Programms, war das ausschlaggebende Motiv. Auf der Basis dieser Annahme lässt sich die mitunter sprunghafte Wirtschaftspolitik des Regimes tatsächlich gut erklären. So ist es zwar durchaus möglich, dass Hitlers Zurückweisung ständestaatlicher Konzepte in der

¹⁰ *Schoenbaum* (1968/80, S. 198), *Barkai* (1977/88, S. 131), *Grundmann* (1979, S. 24), *Corni/Gies* (1997, S. 20 f.).

¹¹ Göring diskreditierte Wagener durch Mitschriften abgehörter Telephonate, in denen Wagener bei anderen Partefunktionären um die Unterstützung seiner Bewerbung um das Amt des Wirtschaftsministers bat. Hitler fühlte seine Entscheidungsfreiheit dadurch eingeengt und ließ ihn fallen. *Feldman* (2001, S. 105 f.), vgl. *James* (2001, S. 77).

¹² Es ist ein allgemeiner Effekt der Duplizierung von Ämtern und Verwischung klarer Kompetenzgrenzen, dass dadurch die zwischen politischen Prinzipalen und ihren bürokratischen Agenten bestehende Informationsasymmetrie reduziert und die relative Position der Prinzipale gestärkt werden. *Wintrobe* (1997, S. 436).

zweiten Hälfte des Jahres 1933 und die Hinwendung zu einer Wirtschaftspolitik, die zwar zahlreiche Interventionsinstrumente schuf, Marktmechanismen jedoch zumindest vorläufig nur in wenigen Bereichen außer Kraft setzte (Blaich 1971, S. 9), auf die Erwägung zurückzuführen war, dass weder der Abbau der Arbeitslosigkeit noch die Aufrüstung mit Konzepten wie denjenigen Leys zu erreichen sein würden (vgl. Barkai 1977/88, S. 106, 116). Mindestens ebenso wichtig war aber wohl seine Erkenntnis, dass er in der Konsolidierungsphase des Regimes eher auf die Unterstützung von Akteuren wie z. B. Schmitt angewiesen war, der gute Kontakte zur Großwirtschaft unterhielt und auch im Ausland über ein gewisses Ansehen verfügte (Feldman 2001, S. 104 f.). Kam es allerdings darauf an, alte Anhänger, die andere wirtschaftspolitische Programme vertraten, kurzfristig zufrieden zu stellen oder an sich zu binden, so konnte Hitler ihnen durchaus Konzessionen machen. Das führte z. B. dazu, dass er im Oktober 1934 eine von Ley ausgearbeitete Verordnung unterschrieb, die der DAF umfangreiche wirtschafts- und sozialpolitische Kompetenzen zuwies. Zu diesen gehörte auch das Recht, zwischen den Interessen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu vermitteln „und jenen Ausgleich zu finden, der den nationalsozialistischen Grundsätzen entspricht“ (Reichsorganisationsleiter der NSDAP 1937, S. 185 ff.). Das ließ sich so verstehen, als sei die DAF von nun an für die Tarifpolitik zuständig, und löste in den Ministerien für Wirtschaft und Arbeit entsprechende Aufregung aus (Broszat 1969/83, S. 202). Beeindruckte eine Machtgruppe Hitler dadurch, dass sie gegen konkurrierende Gruppen besonders rabiat vorging, und ließ sie damit für die Zukunft besonders tatkräftige Unterstützung erwarten, so konnte seine Wahl auch auf sie fallen. Solche Entscheidungen ließen sich durch sozialdarwinistische Argumente – fester Bestandteil von Hitlers ideologischem Repertoire¹³ – stets gut begründen. Obwohl keines der Konzepte der hier untersuchten Büros auf der Grundlage des Prinzips „des Wachsenlassens, bis der Stärkste sich durchgesetzt hat“ – so ein Parteifunktionär im Jahre 1942 (zit. nach Mommsen 1976/2001, S. 260) – gewählt wurde, waren den Akteuren die Kriterien, nach denen Hitler seine Entscheidungen traf, sicher wohlbekannt. Auf ihr sich daraus ergebendes Verhalten wird unten ausführlich eingegangen.

Gleichgültig, was die Wahl eines wirtschaftspolitischen Angebots durch Hitler motivierte – sie begründete stets einen impliziten Vertrag zwischen ihm und der begünstigten Machtgruppe, der er entweder neue Verfügungsrechte übertrug oder bereits von ihr wahrgenommene bestätigte. Bestätigen die Quellen auch Wintrobes oben erläuterte Hypothese, dass es Loyalität war, die den Bruch dieser Verträge verhinderte? Falls Loyalitätsnetzwerke im „Dritten Reich“ tatsächlich bestanden, verhinderten sie Hitlers wiederholte Abwanderung von einer Machtgruppe zu anderen nicht. Seine weder mit dem Wirtschafts- noch mit dem Arbeitsministerium abgestimmte Übertragung neuer Rechte an Ley vom Oktober 1934 zeigt, dass er grundsätzlich durchaus bereit war, einmal gewählte Politikangebote durch diejenigen anderer Machtgruppen zu ersetzen, wenn ihm das opportun erschien.¹⁴

¹³ Ritschl (1992, S. 256 f.), Mommsen (1991, S. 407), Weiß (1993, S. 75).

Der Umstand, dass der umgekehrte Fall – die Abwanderung einer Machtgruppe zu einem alternativen Nachfrager wirtschaftspolitischer Konzepte – nie eintrat, braucht allerdings nicht auf Loyalität auf Seiten der Büros zurückzuführen sein. Tatsächlich zeigt der folgende Abschnitt, dass Loyalität kein notwendiges Argument in der Erklärung des Verhaltens dieser Akteure ist.

II. Der Parallelprozess

Oben wurde festgestellt, dass Hitler im „Dritten Reich“ der einzige Nachfrager politischer Unterstützung war, die in Form wirtschaftspolitischer Programme geleistet wurde, dass er also ein Monopson hatte. Tatsächlich zog kein Oberhaupt einer der hier behandelten Machtgruppen je in Betracht, einem anderen als ihm seine Unterstützung zu gewähren. Der Vergleich mit Italien, wo der König und der faschistische Großrat während der gesamten Regierungszeit Mussolinis als alternative Bezugspunkte für die Loyalität der Untertanen zur Verfügung standen und 1943 auch als solche wirksam wurden, zeigt, dass der deutsche Fall erklärungsbedürftig ist.

Lässt man für den Moment Wintrobes Loyalitäts-Hypothese beiseite, so ist klar, dass ein offensichtliches Problem, vor dem Regimegegner in allen Diktaturen stehen, dasjenige kollektiven Handelns ist (vgl. Olson 1965). Man braucht hier nicht an eine Volksbewegung zu denken – jeder Diktator mit halbwegs zuverlässiger Polizei kann deren Entstehung verhindern –, sondern lediglich an Akteure, die dem Regime selbst angehören (Tullock 1987, S. 396), im deutschen Fall also an die Oberhäupter der bürokratischen Machtgruppen. Ein Sturz Hitlers wäre ein öffentliches Gut gewesen und hätte damit selbst dann die üblichen Freifahrer-Probleme aufgeworfen, wenn alle gleichermaßen interessiert an der Beseitigung des Diktators gewesen wären. Wenn hingegen das Oberhaupt eines Büros ein besonders starkes Interesse am Umsturz gehabt hätte, hätte es den übrigen Gruppen etwas bieten müssen, um sie als Unterstützer zu gewinnen. Dazu hätte es nur eine Möglichkeit gehabt: Es hätte versprechen müssen, ihnen zumindest ebenso weitreichende Verfügungsrechte zu übertragen, wie sie von Hitler erhalten konnten. Abgesehen davon, dass nicht ersichtlich ist, wie ein potentieller neuer Diktator ein derartiges Versprechen bindend und glaubwürdig hätte machen können, bestanden für die anderen Machtgruppen kaum Anreize, auf das Angebot einzugehen, zumal es mit hohem Risiko behaftet war. Allein der Umstand, dass ein kollektives Handeln zum Sturz Hitlers aus den genannten Gründen schwer zu organisieren war, dürfte seine Position also bereits gestärkt haben.

Eine hinreichende Erklärung für seine starke Position bieten die obigen Argumente jedoch nicht. Sie treffen schließlich für alle Hierarchien zu, in denen es kei-

¹⁴ Weitere Beispiele sind seine Abkehr von Schacht und Hinwendung zu Göring 1936/37 sowie seine Abkehr von diesem zugunsten Todts und Speers seit 1940.

ne institutionalisierten Verfahren zur Besetzung der Spitzenposition gibt, d. h. auch für die meisten Diktaturen, und diese sind bekanntlich gegen Umstürze nicht gefeit. Um die Konkurrenzlosigkeit der Stellung Hitlers zu erklären, muss man daher die von ihm bewusst oder unbewusst verfolgte Strategie berücksichtigen. Wichtig waren hier vor allem zwei Umstände:

1. Erstens machte Hitlers propagandistisches Politikverständnis es ihm schwer, Fehlentscheidungen – auch personeller Art – öffentlich einzugestehen (*Kershaw* 1998, S. 529). Die Folge war, dass er die Oberhäupter der Machtgruppen, von denen er sich abwandte, meist nicht degradierte, sondern ihnen die Renten beließ, die mit ihrer im Regime einmal erreichten Stellung verbunden waren (*Weiß* 1993, S. 71).¹⁵ Ley beispielsweise, dessen ursprüngliche hochfliegende Pläne für die DAF bald verworfen wurden, blieb Leiter dieser Organisation und hatte weiterhin die Chance, wirtschafts- und sozialpolitische Konzepte zu entwickeln und sich um deren Durchsetzung zu bemühen. Darré verlor spätestens, als Göring mit der Durchführung des Vierjahresplans betraut wurde und Staatssekretär Backe aus dem Landwirtschaftsministerium in die Vierjahresplanbehörde übernahm, praktisch jeden Einfluss auf die Agrarpolitik, durfte als „Reichsbauernführer“ aber weiter dem RNS vorstehen.¹⁶ Schacht wurde durch die Bildung der Vierjahresplanbehörde zwar weitgehend entmachtet, als Wirtschaftsminister jedoch nicht entlassen. Er räumte das Ministerium freiwillig (*Boelcke* 1983, S. 176). Offensichtlich verringerte die Möglichkeit, auch als im bürokratischen Wettbewerb Unterlegener Einkünfte und soziale Position zu bewahren, die Anreize, sich für den Sturz des Diktators zu engagieren, d. h. also Kosten aufzuwenden, um den Markteintritt eines anderen Nachfragers wirtschaftspolitischer Programme zu ermöglichen.
2. Zweitens verhinderte Hitler jeden Versuch, die faktisch außer Kraft gesetzte Weimarer Reichsverfassung durch eine neue nationalsozialistische Verfassung zu ersetzen. In den ersten Jahren des Regimes bemühte sich vor allem Innenminister Frick um eine derartige „Reichsreform“, mit der er auf die Schaffung eines zentralistischen Einheitsstaats abzielte. Spätestens nach der im Zuge der Ermordung Röhms erfolgten Säuberung scheint Hitler jedoch klar geworden zu sein, dass diese Pläne zu einer Stärkung des zentralen Beamtenregiments führen und eine Institutionalisierung des NS-Herrschafsgefüges darüber hinaus seinen eigenen Entscheidungsspielraum einengen würden (*Broszat* 1969/83, S. 160). Sein Entschluss, die Reform abzubrechen, hatte allerdings eine von ihm sicherlich nicht antizipierte Folge: Das Fehlen institutioneller Schranken gab den im Wettbewerb unterlegenen Gruppen die Chance, sich politisch relevante Verfügungsrechte auch dann anzueignen, wenn er seine Duldung dieses Vorgehen nur durch Stillschweigen zu erkennen gab. Auch dies verringerte die Anreize, sich um eine Ablösung Hitlers zu bemühen.

¹⁵ Röhm ließ er freilich ermorden.

¹⁶ *Broszat* (1969/83, S. 372), *Lehmann* (1993, S. 6), *Corni/Gies* (1997, S. 208 f.).

Beide Strategien des Diktators senkten die Wahrscheinlichkeit des Markteintritts eines konkurrierenden Nachfragers und stabilisierten damit seine Position. Da die Existenz eines potentiellen Rivalen Voraussetzung für den Bruch einer der mit Hitler geschlossenen impliziten Vereinbarungen durch eines der Büros gewesen wäre, lässt sich die Vertragstreue der Machtgruppen also auch erklären, ohne anzunehmen, dass die Akteure durch Loyalität verbunden waren. Gefühle von Loyalität mag es natürlich gegeben haben, aber sie sind kein notwendiges Argument.

Hitlers Strategien – besonders seine stillschweigende Duldung der nicht-autorisierten Aneignung von Verfügungsrechten – hatten auch unmittelbare Konsequenzen für den Ablauf wettbewerblicher Prozesse. Ging es einer Machtgruppe darum, sich gegenüber ihren Konkurrenten besserzustellen, so stand dieses Vorgehen nämlich im Vordergrund ihrer Bemühungen; bei der Erwähnung der Streitigkeiten über die Zuordnung bestimmter Branchen zu den seit 1933 geschaffenen Zwangsverbänden ist das bereits angeklungen. Welche Methoden setzten die Gruppen in diesem Zusammenhang aber ein? Verdeutlichen lässt sich das am Beispiel des Vorgehens des Reichsnährstands, der nicht nur die Landwirtschaft, sondern auch den Lebensmittelhandel zu kontrollieren versuchte. Dabei geriet er mit dem Wirtschaftsministerium in Auseinandersetzungen über die Zugehörigkeit von Unternehmen, die mit importierten Nahrungsmitteln handelten, und die im Reichsverband Deutscher Kaufleute des Kolonialwaren-, Feinkost- und Lebensmittel-Einzelhandels (Rekofei) organisiert waren. Schmitt hatte den Rekofei im Mai 1934 zur Zwangsorganisation erklärt; im Juli hatte der Verband ungefähr 130.000 Mitglieder (BArch, R 3101/9043, Bl. 59). Am 8. des Monats fand in Bitterfeld eine Versammlung statt, auf der ein lokaler Reichsnährstands-Funktionär vor den örtlichen Rekofei-Vertretern erklärte, ihn „interessiere die Streitfrage, wo die Lebensmittelhändler zu organisieren seien, überhaupt nicht. Seit dem 1. 4. 1934 gehöre jeder Kaufmann, der mit Erzeugnissen des Reichsnährstandes einschließlich der Südfrüchte, auch in bearbeiteter Form, Handel treibe, dem Reichsnährstand bereits an. Die Anmeldung sei eine reine Formsache. Wozu überhaupt noch ein besonderer Verband für den Lebensmittel-Einzelhandel bestehe, sei gänzlich unverständlich. Der Rekofei würde ebenso wie der Verband des Nahrungsmittel-Großhandels aufgelöst, das stehe bombenfest . . .“ (BArch, R 3101/9043, Bl. 51). Dieser Ton war harmlos im Vergleich mit dem, den ein leitender RNS-Funktionär auf einer Versammlung in Berlin gegenüber den Vertretern des Lebensmittelhandels anschlug: „Es gibt noch Konzentrationslager in Deutschland, und ich werde es durchsetzen, dass diesen Herrschaften einige Wochen Erholungspausen verschrieben werden“ (BArch, R 3101/9043, Bl. 49). Mitunter erlangte der Reichsnährstand die Hilfe von Polizei und Gemeindebehörden, um die Rekofei-Mitglieder zum Beitritt zu zwingen (BArch, R 3101/9043, Bl. 59), sonst verließ er sich auf die in der Presse veröffentlichte Androhung exorbitanter Geld- und Freiheitsstrafen.¹⁷ Verhindern

¹⁷ Wer nicht dem RNS beitrat, sollte „mit Gefängnis und mit Geldstrafe bis zu 100.000 RM oder mit einer dieser Strafen“ bestraft werden. BArch, R 3101/9043, Bl. 188.

konnte Schmitt diese Entwicklung nicht; alles was er erreichte, war ein Gutachten des Justizministers, der die Doppelmitgliedschaft bestimmter Branchen im RNS und in den Zwangsorganisationen des Wirtschaftsministeriums befürwortete (BArch, R 3101/9043, Bl. 174).

Nach Abschluss der Phase der Machtübernahme durch die Nationalsozialisten wandten die Machtgruppen weniger rabiate Methoden an, verloren das Ziel der Ausdehnung ihrer Territorien jedoch keineswegs aus den Augen. Charakteristisch war der Versuch der DAF, 1936 in Hessen eine eigene Immobilienbörse einzurichten. Die vom Wirtschaftsministerium kontrollierte Reichswirtschaftskammer war zwar der Ansicht, „dass der Austausch von Makleraufträgen eine rein wirtschaftliche Betätigung darstelle, die allein in das Aufgabengebiet der Gliederungen der Organisation der gewerblichen Wirtschaft falle“ (BArch, R 3101/10312, Bl. 44). Die DAF behauptete demgegenüber jedoch, dass „gerade in Frankfurt a.M. der Kampf zwischen den arischen und nicht-arischen Maklern sehr stark“ sei:

„Auch heute noch werden die großen Geschäfte fast ausschließlich nur von den jüdischen Maklern getätigt. Aus dieser Lage entwickelte sich mit der Zeit der Wunsch der arischen Makler, Gemeinschaftsgeschäfte unter sich zu fördern [...]. Selbstverständlich war, dass zu diesen Gemeinschaftsgeschäften nur die arischen Makler herangezogen wurden“ (BArch, R 3101/10312, Bl. 46).

Dem Antisemitismus-Argument konnte oder wollte das Wirtschaftsministerium nicht entgegentreten. Es nahm die wirtschaftliche Betätigung der DAF schließlich hin, erreichte allerdings, dass ein Vertreter der Organisation der gewerblichen Wirtschaft an der Leitung der neuen Immobilienbörse beteiligt wurde (BArch, R 3101/10312, Bl. 49). Gleichzeitige Vorgänge in Sachsen zeigen, dass die Sorge der DAF um das Wohl „arischer“ Makler ein Vorwand war: In Dresden behinderte sie die Tätigkeit der lokalen Fachgruppe der Grundstücksmakler, und zwar mit dem archaischen Argument, deren Aktivitäten „ließen den deutschen Grundbesitz als Handelsware erscheinen“ (BArch, R 3101/10312, Bl. 7).¹⁸ Ziel der DAF war ausschließlich die Zurückdrängung des Einflusses des Wirtschaftsministeriums bzw. die Ausdehnung ihres eigenen Territoriums.¹⁹

Die Machtgruppen, die in dieser Weise vorgingen, handelten offensichtlich in der Hoffnung, dass die Verfügungsrechte, die sie mehr oder weniger gewaltsam usurpierten, zu einem späteren Zeitpunkt von Hitler bestätigt werden würden. Wie es einer der Beteiligten 1934 ausdrückte: „Wer ... dem Führer in seiner Linie und zu seinem Ziel richtig entgegen arbeitet, der wird bestimmt wie bisher so auch in

¹⁸ Das Argument stammte aus Darrés Publikationen. Vgl. *Grundmann* (1979, S. 23).

¹⁹ James (2001, S. 120) vermutet, dass im Hintergrund der Auseinandersetzungen zwischen der Arbeitsfront und den in der Organisation der gewerblichen Wirtschaft zusammengefaßten Verbänden das Interesse der Beschäftigten stand, die DAF als Instrument im Klassenkampf – d. h. also zur Durchsetzung von Arbeitnehmerinteressen – zu benutzen. Dafür gibt es im vorliegenden Zusammenhang keinen Beleg.

Zukunft den schönsten Lohn darin haben, dass er eines Tages plötzlich die legale Bestätigung seiner Arbeit bekommt“ (zit. nach *Kershaw* 1998, S. 665). Aus den oben genannten Gründen würde ihm dies ermöglichen, sich die damit verbundenen Renten selbst dann noch anzueignen, wenn er seine tatsächliche Macht an einen Konkurrenten verlor. Da Hitlers Wahlentscheidungen zwischen den verschiedenen Gruppen oft auch davon abhingen, welche Gruppe bei der Verdrängung ihrer Konkurrenten und bei der Usurpation von Handlungsrechten am erfolgreichsten war (*Mommsen* 1991, S. 408; *Weiß* 1993, S. 75), sind die beschriebenen Aktivitäten durchaus dem wettbewerblichen Parallelprozess zuzurechnen: Sie waren die am häufigsten genutzte Möglichkeit, die eigene Position gegenüber derjenigen der Konkurrenten zu verbessern.

Bei der Untersuchung der Strategien, mit denen die Anbieter im bürokratischen Wettbewerb des „Dritten Reichs“ ihre jeweiligen Positionen zu verbessern versuchten, fällt ein Umstand ins Auge: Unter allen denkbaren Handlungsmöglichkeiten spielte diejenige, sich um die Anpassung des eigenen Politikangebots an die Nachfrage des Diktators zu bemühen, die geringste Rolle. Das verwundert zunächst. Beispielsweise ließe das dieser Untersuchung zugrunde gelegte Wettbewerbsmodell erwarten, dass Schacht nach Verkündung des Vierjahresplans nichts dringenderes zu tun gehabt hätte, als Göring durch die Entwicklung noch radikalerer Autarkiepläne auszustechen und Hitlers Gunst zurückzugewinnen. Das geschah aber nicht. Auch Darré reagierte auf seine Machteinbuße nicht durch verstärkte Anstrengungen im Wettbewerb, sondern spann seine Blut-und-Boden-Ideen fort, während die Agrarpolitik des Regimes unter Backe Effizienz- und Leistungsgesichtspunkten wieder größeres Gewicht einräumte. Weshalb die unterlegenen Machtgruppen sich nicht, wie eigentlich zu erwarten, verstärkt um eine Anpassung ihres wirtschaftspolitischen Angebots an Hitlers Präferenzen bemühten, wird im folgenden Abschnitt untersucht.

D. Schluss: Modell und Geschichte

Wie verhält sich Wintrobes Hypothese bürokratischen Wettbewerbs im „Dritten Reich“ zu den politischen Vorgängen, die die Quellen erkennen lassen? Kontrastiert man das entsprechend seinem Konzept entwickelte Modell mit den damaligen Umständen und Entwicklungen, so bleibt ein zwiespältiger Eindruck: Während die Prämissen des Modells ihre tatsächlichen historischen Entsprechungen finden, stimmen die Folgerungen, die sich aus ihnen ableiten lassen, mit dem, was die Quellen zeigen, nicht überein. Übereinstimmungen und Unterschiede zwischen Modell und Geschichte lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

1. Wie im Modell angenommen, ist es sinnvoll, davon auszugehen, dass sich Hitler und die bürokratischen Machtgruppen auf den beiden Seiten des politischen Markts gegenüberstanden.

2. Die Akteure tauschten wirklich politische Unterstützung in Form wirtschaftspolitischer Programme gegen Verfügungsrechte, die die Aneignung von Renten ermöglichen.

Die Grundstruktur des Modells bildet die tatsächlichen Verhältnisse also zutreffend ab. Allerdings sagt das Modell voraus, dass die Machtgruppen miteinander konkurrieren, indem sie nach neuen Möglichkeiten suchen, die Präferenzen Hitlers zu befriedigen. Mit anderen Worten: Zu erwarten wäre eine zunehmende Anpassung der wirtschaftspolitischen Programmangebote an die Wünsche des Diktators. Statt dessen zeigen die Quellen,

1. dass im wettbewerblichen Parallelprozess nicht der Erwerb von Informationen über die Wünsche des Nachfragers, sondern die nicht-autorisierte Aneignung von Verfügungsrechten im Vordergrund stand, und
2. dass es auch nicht zu einem Produktwettbewerb, d. h. zur Anpassung der Programme und Konzepte der Machtgruppen, an die Nachfrage Hitlers kam.

Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass Loyalität – anders als von Wintrobe angenommen – anscheinend keine wichtige Rolle bei der Stabilisierung der von den Akteuren geschlossenen Verträge spielte. Tatsächlich führt die Hypothese, dass Hitlers Strategien im Parallelprozess genügten, um die Oberhäupter der konkurrierenden Büros an ihn zu binden, auch zu einer Erklärung der Widersprüche zwischen Geschichte und Modell. So verringerte seine Neigung, auch im Wettbewerb unterlegenen Machtgruppen die fortgesetzte Aneignung von Renten zu gestatten, die Anreize für diese Gruppen, nach Informationen über seine wirtschaftspolitischen Wünsche zu suchen und entsprechende Programme zu entwickeln, um damit an ihren überlegenen Konkurrenten wieder vorbeizuziehen. Dieser Aspekt von Hitlers Strategie beeinflusste mithin die Intensität, mit der sich die bürokratischen Gruppen im Parallelprozess engagierten. Wichtiger noch war der zweite Bestandteil seiner Strategie, d. h. der Umstand, dass er bei der Usurpation von Verfügungsrechten besonders rabiat vorgehende Gruppen häufig im Besitz des Erreichten bestätigte. Damit verringerte Hitler nicht nur die Anreize, nach Möglichkeiten zur Befriedigung seiner wirtschaftspolitischen Präferenzen zu suchen, sondern lenkte den Einsatz der an der Konkurrenz Beteiligten in eine ganz andere Richtung. Der Wettbewerb wirkte weiter als Entdeckungsverfahren, aber was sich die Büros unter den durch Hitlers Diktatur geschaffenen Bedingungen zu entdecken bemühten, waren neue Möglichkeiten, politisch relevante Verfügungsrechte zu usurpieren. Dass die Möglichkeiten, auf die sie dabei verfielen, von der stillschweigenden Inanspruchnahme solcher Rechte bis hin zur Drohung reichten, die Betroffenen ins Konzentrationslager einzuweisen, wurde im vorigen Abschnitt gezeigt.

Hitlers Strategie verzerrte den bürokratischen Wettbewerb damit in mehrrelei Weise. Sie beseitigte ihn nicht: Letzten Endes ging es den Büros um die Aneignung von Renten, aber um dieses Ziel zu erreichen, mussten sie zumindest vorübergehend Verfügungsrechte beider oben erläuterter Typen erhalten, d. h. also nicht nur solche, die es ihnen erlaubten, zu Lasten einer dritten Partei Ressourcen

in Anspruch zu nehmen, sondern auch Rechte, die ihr „Territorium“ definierten. Während die dritte Partei gleichzeitig von mehreren Büros ausgebeutet werden konnte, konnten die Verfügungsrechte, die das Territorium bestimmten, jeweils nur von einer Machtgruppe wahrgenommen werden. Diese Rechte waren knapp, und um sie konkurrierten die Beteiligten. Mit der Wahl seiner Strategie im Parallelprozess bewirkte Hitler jedoch, dass Konflikte zwischen den Wettbewerbern regelmäßig nicht zu Lasten des unterlegenen, sondern zu Lasten der Bevölkerung gelöst wurden, die zum Opfer des Rentenstrebens von immer mehr Machtgruppen wurde. Mit der Wahl seiner Strategie zerstörte Hitler darüber hinaus alle Anreize, die die Konkurrenten sonst dazu hätten bewegen können, sich um eine Anpassung ihres Angebots an seine Nachfrage zu bemühen. Paradoxe Weise war er es damit selbst, der verhinderte, dass der Wettbewerb Ergebnisse hervorbrachte, die in seinem Interesse lagen.

Das oben Gesagte ermöglicht schließlich auch zu erklären, weshalb die Vorhersagen von Wintrobos Modell nicht dem entsprechen, was die Quellen erkennen lassen. Wettbewerbliche Märkte erfordern nicht nur einen Mechanismus – ob Institution oder Loyalität –, der die Einhaltung von Verträgen sichert. Sie erfordern auch Institutionen, die im Wettbewerb unterlegenen Akteuren Verluste zuweisen und die Beteiligten daran hindern, sich das knappe Gut, um das sie konkurrieren, auch auf nicht-vertragliche Weise anzueignen. Derartige Institutionen wurden von Hitler entweder zerstört – so etwa, wenn er sich weigerte, unterlegenen Büros ihre Renten zu entziehen – oder in ihrer Wirksamkeit untergraben – beispielsweise dadurch, dass er es akzeptierte, dass die Büros sich Verfügungsrechte auch ohne seine ausdrückliche vorherige Zustimmung aneigneten. Festzuhalten bleibt also, dass Wintrobos Thesen aufgrund des Fehlens eines institutionellen Rahmens für den bürokratischen Wettbewerb nur teilweise haltbar sind. Die hier untersuchten Büros konkurrierten tatsächlich miteinander. Sie waren allerdings weder „intensely loyal“, noch verhielten sie sich in einer Weise, die man als unternehmerisch bezeichnen kann.

Literaturverzeichnis

- Barkai, Avraham (1977/88): Das Wirtschaftssystem des Nationalsozialismus: Ideologie, Theorie, Politik 1933 – 1945, Frankfurt am Main: Fischer.*
- Blaich, Fritz (1971): „Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsverfassung im Dritten Reich“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B8, S. 3 – 18.*
- Boelcke, Willi Alfred (1983): Die deutsche Wirtschaft 1930 – 1945: Interna des Reichswirtschaftsministeriums, Düsseldorf: Droste.*
- Bracher, Karl Dietrich (1969/97): Die deutsche Diktatur: Entstehung, Struktur und Folgen des Nationalsozialismus, 7. Ausg., Berlin: Ullstein.*
- Breton, Albert/Wintrobe, Ronald (1982): The Logic of Bureaucratic Conduct: An Economic Analysis of Competition, Exchange, and Efficiency in Private and Public Organizations, Cambridge/London/New York: Cambridge University Press.*

- Broszat, Martin (1969/83): Der Staat Hitlers: Grundlegung und Entwicklung seiner inneren Verfassung, 10. Ausg., München: dtv.*
- Broszat, Martin (1970): „Soziale Motivation und Führer-Bindung des Nationalsozialismus“, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 18, S. 392 – 409.*
- Corni, Gustavo (1989): „Richard Walther Darré – Der ‚Blut-und-Boden‘-Ideologe“, in: Ronald Smelder/Rainer Zitelmann (Hg.), *Die braune Elite: 22 biographische Skizzen*, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, S. 15 – 27.*
- Corni, Gustavo (1990): Hitler and the Peasants: Agrarian Policy of the Third Reich, 1930 – 1939, New York/Oxford/Munich: Berg.*
- Corni, Gustavo/Gies, Horst (1997): Brot – Butter – Kanonen: Die Ernährungswirtschaft in Deutschland unter der Diktatur Hitlers, Berlin: Akademie-Verlag.*
- Downs, Anthony (1965): „Non-Market Decision making: A Theory of Bureaucracy“, in: *American Economic Review: Papers and Proceedings*, 55, S. 439 – 446.*
- Esenwein-Rothe, Ingeborg (1965): Die Wirtschaftsverbände von 1933 bis 1945, Berlin: Duncker & Humblot.*
- Feldman, Gerald D. (2001): Die Allianz und die deutsche Versicherungswirtschaft im Nationalsozialismus 1933 – 1945, München: Beck.*
- Frese, Matthias (1991): Betriebspolitik im „Dritten Reich“: Deutsche Arbeitsfront, Unternehmer und Staatsbürokratie in der westdeutschen Großindustrie 1933 – 1939, Paderborn: Schöningh.*
- Grundmann, Friedrich (1979): Agrarpolitik im „Dritten Reich“, Hamburg: Hoffmann & Campe.*
- Hayek, Friedrich August von (1978): „Competition as a Discovery Procedure“, in: ders., *New Studies in Philosophy, Politics, Economy and the History of Ideas*, London: Routledge & Kegan, S. 179 – 190.*
- Hayek, Friedrich August von (1982): *Law, Legislation and Liberty: A new statement of the liberal principles of justice and political economy*. Bd. 1: *Rules and Order*, London: Routledge.*
- Herbst, Ludolf (1993): „Walther Funk – Vom Journalisten zum Reichswirtschaftsminister“, in: Ronald Smelser/Enrico Syring/Rainer Zitelmann (Hg.), *Die Braune Elite II: 21 weitere biographische Skizzen*, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, S. 91 – 102.*
- Hoppmann, Erich (1967): „Wettbewerb als Norm der Wettbewerbspolitik“, in: *ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, 18, S. 77 – 94.*
- Hüttenberger, Peter (1976): „Nationalsozialistische Polykratie“, in: *Geschichte und Gesellschaft*, 2, S. 417 – 442.*
- James, Harold (2001): Verbandspolitik im Nationalsozialismus. Von der Interessenvertretung zur Wirtschaftsgruppe: Der Centralverband des Deutschen Bank- und Bankiergewerbes 1932 – 1945, München/Zürich: Piper.*

- Kerber, Wolfgang* (1997): „Wettbewerb als Hypothesentest: Eine evolutorische Konzeption wissenschaftenden Wettbewerbs“, in: Klaus von Delhaes, Ulrich Fehl (Hg.), *Dimensionen des Wettbewerbs: Seine Rolle in der Entstehung und Ausgestaltung von Wirtschaftsordnungen*, Stuttgart: Lucius & Lucius, S. 29 – 78.
- Kershaw, Ian* (1998): *Hitler*. Bd. 1: 1889 – 1936: Hubris / New York / London: W.W. Norton & Co.
- Kershaw, Ian* (2000): *Hitlers Macht: Das Profil der NS-Herrschaft*, 2. Ausg., München: dtv.
- Lehmann, Joachim* (1993): „Herbert Backe – Technokrat und Agrarideologe“, in: Ronald Smelser, / Enrico Syring / Rainer Zitelmann (Hg.), *Die Braune Elite II: 21 weitere biographische Skizzen*, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, S. 1 – 12.
- Lölhöffel, Dieter von* (1965): „Die Umwandlung der Gewerkschaften in eine nationalsozialistische Zwangsorganisation“, in: Ingeborg Esenwein-Rothe (Hg.), *Die Wirtschaftsverbände von 1933 bis 1945*, Berlin: Duncker & Humblot, S. 145 – 184.
- Mommsen, Hans* (1976): „Der Nationalsozialismus: Kumulative Radikalisierung und Selbstzerstörung des Regimes“, in: Mayers Enzyklopädisches Lexikon. Bd. 16: Mei – Nat und 5. Nachtrag, Mannheim / Wien / Zürich: Bibliographisches Institut, S. 785 – 790.
- Mommsen, Hans* (1976/2001): „Ausnahmezustand als Herrschaftstechnik des NS-Regimes“, in: ders., *Von Weimar nach Auschwitz: Zur Geschichte Deutschlands in der Weltkriegs-epocha*, München: Ullstein, S. 248 – 267.
- Mommsen, Hans* (1981/91): „Hitlers Stellung im nationalsozialistischen Herrschaftssystem“, in: ders., *Der Nationalsozialismus und die deutsche Gesellschaft: Ausgewählte Aufsätze. Zum 60. Geburtstag herausgegeben von Lutz Niethammer und Bernd Weisbrod*, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, S. 67 – 101.
- Mommsen, Hans* (1991): „Nationalsozialismus als vorgetäuschte Modernisierung“, in: ders., *Der Nationalsozialismus und die deutsche Gesellschaft: Ausgewählte Aufsätze. Zum 60. Geburtstag herausgegeben von Lutz Niethammer und Bernd Weisbrod*, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, S. 405 – 427.
- Niskanen, William A.* (1971/94): „Bureaucracy and Representative Government“, in: ders., *Bureaucracy and Public Economics*, Aldershot: Elgar, S. 3 – 230.
- Olson, Mancur* (1965): *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge / Mass., London: Harvard University Press.
- Olson, Mancur* (1991): „Autocracy, Democracy, and Prosperity“, in: Richard J. Zeckhauser (Hg.), *Strategy and Choice*, Cambridge (Mass.) / London: Massachusetts Institute of Technology, S. 131 – 157.
- Reichsorganisationsleiter der NSDAP* (Hg.) (1937): *Organisationsbuch der NSDAP*, 3. Ausg., München: Franz Eher Nachf.
- Ritschl, Albrecht* (1992): „Zum Verhältnis von Markt und Staat in Hitlers Weltbild“, in: Uwe Backes / Eckhard Jesse / Rainer Zitelmann (Hg.), *Die Schatten der Vergangenheit: Impulse zur Historisierung des Nationalsozialismus*, Frankfurt am Main / Berlin: Ullstein, S. 243 – 264.
- Schoenbaum, David* (1968/80): *Die braune Revolution: Eine Sozialgeschichte des Dritten Reiches*, München: dtv.

- Schumpeter*, Joseph A. (1943/94): Capitalism, Socialism and Democracy, London/New York: Routledge.
- Smelser*, Ronald (1988): Robert Ley: Hitler's Labor Front Leader, Oxford/New York/Hamburg: Berg.
- Streit*, Manfred E. (2000): Theorie der Wirtschaftspolitik, 5. Ausg., Düsseldorf: Werner.
- Syring*, Enrico (1992): „Intentionalisten und Strukturalisten: Von einem noch immer ausstehenden Dialog“, in: Uwe Backes/Eckhard Jesse/Rainer Zitelmann (Hg.), Die Schatten der Vergangenheit: Impulse zur Historisierung des Nationalsozialismus, Frankfurt am Main/Berlin: Ullstein, S. 169 – 194.
- Thamer*, Hans-Ulrich (1994): Verführung und Gewalt: Deutschland 1933 – 1945, 2. Ausg., Berlin: Siedler.
- Tullock*, Gordon (1987): „Autocracy“, in: Gerard Radnitzky, Peter Bernholz (Hg.), Economic Imperialism: The Economic Approach Applied Outside the Field of Economics, New York: Paragon House, S. 365 – 381.
- Weber*, Max (1922/80): Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriß der verstehenden Soziologie, 5. Ausg., Tübingen: Mohr.
- Weiß*, Hermann (1993): „Der ‚schwache‘ Diktator: Hitler und der Führerstaat“, in: Wolfgang Benz/Hans Buchheim/Hans Mommsen (Hg.), Der Nationalsozialismus: Studien zur Ideologie und Herrschaft, Frankfurt am Main: Fischer, S. 64 – 77.
- Wintrobe*, Ronald (1990): „The Tinpot and the Totalitarian: An Economic Theory of Dictatorship“, in: American Political Science Review, 84, S. 849 – 872.
- Wintrobe*, Ronald (1997): „Modern Bureaucratic Theory“, in: Dennis C. Mueller (Hg.), Perspectives on Public Choice: A Handbook, Cambridge: Cambridge University Press, S. 429 – 454.
- Wintrobe*, Ronald (1998): The Political Economy of Dictatorship, Cambridge: Cambridge University Press.

Korreferat zum Beitrag von Oliver Volckart

Wirtschaftspolitik und bürokratischer Wettbewerb im Dritten Reich (1933 – 1939)

Von *Hans Willgerodt*, Köln

Was ist „bürokratischer Wettbewerb“ allgemein und unter den besonderen Bedingungen des Nationalsozialismus? Er bedeutet zunächst, dass es eine Vielzahl von Bürokratien gibt, von denen angenommen wird, dass sie miteinander in Wettbewerb stehen. In Marktwirtschaften gibt es solche Bürokratien in Großunternehmungen, staatlichen Behörden und bei einer Vielzahl von autonomen Vereinigungen, etwa Parteien, Kirchen, Selbstverwaltungskörpern, Wirtschafts- und Berufsverbänden und anderen Gruppen. Dass sie eine eigene bürokratische Organisation besitzen, ist ein durchaus nachrangiges Merkmal, wenn die Beziehungen zwischen diesen Gebilden einerseits und zum Staat sowie der Gesamtwirtschaft andererseits geprüft werden sollen. Es kommt vielmehr auf den Handlungsspielraum an, der ihnen in einer konkreten politischen und wirtschaftlichen Ordnung zukommt. Wettbewerb zwischen ihnen bedeutet, dass sie um Alternativen ringen, die sich gegenseitig ausschließen. Die häufig zu beobachtende Kooperation der Bürokratien im Interesse gemeinsamer Ziele wird also nicht betrachtet.

Vor 1933 gab es in Deutschland in einem noch nicht totalitären politischen System und in einer zwar deformierten, aber noch bestehenden Marktwirtschaft eine Vielzahl solcher bürokratischer Gebilde. Soweit sie auf Privilegien und Wettbewerbsbeschränkungen beruhten, haben sie zur Degeneration der Marktwirtschaft beigetragen, im Interesse des vermeintlichen Partialinteresses von Großunternehmen, Kartellen, Verbänden und Branchen. Einige von ihnen haben den Nationalsozialismus gefördert, weil sie glaubten, unter seiner Herrschaft ihre Position beibehalten, wenn nicht ausbauen zu können. Der Wettbewerb zwischen den vor 1933 bestehenden bürokratischen Gebilden hatte Staat und Wirtschaft ohne systematisch und rational angestrebtes Ergebnis zur Beute partikularer Kräfte gemacht. Die staatliche Gegenwehr des noch freiheitlichen Systems durch problematische Notverordnungen wurde von der politischen Entwicklung überrollt.

Der Nationalsozialismus hat nach 1933 die vorher bestehenden autonomen Machtgebilde entweder wie die Gewerkschaften zerstört oder nach damaligem Sprachgebrauch „gleichgeschaltet“, das heißt ihre Autonomie eingeschränkt oder aufgehoben. Das neue Regime beanspruchte von Anfang an im Prinzip Macht auf

allen Gebieten. Restbestände an Autonomie wurden nur aus taktischen Gründen im Übergang zur totalitären Herrschaft oder aus Gründen organisatorischer Zweckmäßigkeit beibehalten. Die Handlungsmöglichkeiten der politischen und ökonomischen Gruppen einschließlich der bisherigen Steigbügelhalter Hitlers und neu geschaffener Herrschaftsbürokratien wurden radikal begrenzt. Auch diejenigen, die vorher um seine Gunst gebuhlt hatten, mussten schnell einsehen, dass er nicht bereit war, seine Macht mit ihnen zu teilen.

Selbst die einst mächtige monopolistische Großindustrie hatte schließlich keine Möglichkeit mehr, dem Diktator gegenüber insofern eine selbständige Politik zu betreiben, als sie von seinen Zielen hätte erkennbar abweichen können. Das bekam Fritz Thyssen zu spüren, der darüber im Konzentrationslager nachdenken konnte. Die im übrigen scharfsinnigen Analysen von *Ernst Fraenkel* (1974) und *Franz Neumann* (1942 / 84) leiden unter der Vorstellung, nationalsozialistische Kriegsvorbereitung und Krieg hätten tatsächlich im Interesse der Großindustrie und ihrer Macht gelegen. Statt dessen verwandelte sich die frühere Polykratie der Wirtschaftsgruppen innerhalb weniger Jahre in einen Wettbewerb der Befehlsempfänger, die schließlich von dem System mit in den Abgrund gerissen wurden.

Das bedeutet nicht, dass es darin keine Verhaltensspielräume für die den Befehlen Unterworfenen gegeben hätte. Die zentrale Leitung konnte schon aus technischen Gründen trotz aller Überwachungen durch Gestapo und Parteiorganisationen oder wirtschaftliche Lenkungsinstanzen keine völlig lückenlose Kontrolle ausüben. Ferner hatten untergeordnete Büros bei der Erfüllung ihrer Aufträge Ermessenspielräume und konnten außerdem die lenkende Zentrale unterschiedlich beraten oder informieren.

Das beruht auf den Fähigkeitsbeschränkungen, denen jeder Mensch und also auch Hitler unterworfen gewesen ist. Er war auf zutreffende Informationen, Vorschläge von Sachverständigen und auf Mitarbeiter angewiesen, deren Überzeugungen oder mindestens deren Interessen mit den seinigen möglichst weitgehend übereinstimmten. Dass die Sachverständigen wegen ihres Spezialwissens begrenzte Einflussmacht auch gegenüber dem Diktator erlangt haben und wegen der Spezialisierung nach Branchen und Aufgaben eine ganze Anzahl solcher Einflusszentren entstanden ist, war unvermeidlich.

Ein weiterer Spielraum entstand, wenn Hitler anstelle einer Befehlstaktik eine Auftragstaktik anwandte, also nicht wie später als Oberbefehlshaber des Heeres unmittelbar auch Aktionen befahl, sondern nur das Ziel vorgab und die Ausführung den Beauftragten überließ. Dabei waren zahlreiche Zwischenstufen möglich, denn Hitler konnte den Grad der Detailliertheit seiner Anordnungen differenzieren. Unmöglich konnte er aber sämtliche Einzelheiten bis in das letzte Detail hinein anordnen. Der monokratische Charakter des Regimes wurde damit in keiner Weise aufgehoben. Mit der Auftragstaktik nutzte der Machthaber das Wissen von Fachleuten, denen die Verantwortung für konkretes Wirtschaften zugeschoben wurde. Das Principal-agent-Problem wurde auf diese Weise für ihn eher geringer, denn er

brauchte seine Sanktionen nur noch an das Ergebnis und nicht mehr an einzelne Handlungen zu knüpfen.

Die Position des Diktators konnte noch durch einen weiteren Zusammenhang gestärkt werden. Die einzelnen Büros mussten Spezialplanungen vorlegen, etwa für Branchen. Dabei mussten sie wegen der Interdependenz der Pläne in andere Wirtschaftsbereiche hineinwirken, zum Beispiel wegen notwendiger Zulieferungen. Die Pläne der Zulieferer konnten aber von den Plänen der Abnehmer abweichen. Daraus entstehende Rivalitäten machten den Diktator zum Schiedsrichter, um dessen Entscheidung die Rivalen konkurrierten. Das stützte seine Macht. Hitler hielt sich ganz allgemein wie jeder Regierungschef die Möglichkeit offen, verschiedene Vorschläge entgegenzunehmen, um zwischen ihnen wählen zu können. Auch in der Sowjetwirtschaft dürften in der Planungsphase Alternativen erwogen worden sein und auch dort dürfte es Wettbewerb um die Gunst der Führenden, um weiche Pläne für sich und harte Pläne für andere sowie um die Zuteilung von Ressourcen gegeben haben.

Problematisch im Sinne seiner Ziele war es jedoch, dass Hitler Kompetenzerhöhungen oft nicht durch Entscheidung schlichtete, sondern im Gegenteil herbeiführte. Bei der praktischen Umsetzung von Plänen müssen unklare Zuständigkeiten entweder zu Doppelarbeit, Widersprüchen und Orientierungslosigkeit bei den von Anordnungen Betroffenen führen oder zu Indolenz, indem der eine sich darauf verlässt, der andere werde ein Problem lösen und umgekehrt. Hitler rief teilweise auch dadurch organisatorische Reibungen hervor, dass er seine Beauftragten wechselte und Kompetenzen umschichtete. Das könnte dem Zweck gedient haben, niemanden in völliger Sicherheit zu belassen, um keine Kerne von politisch gefährlicher Selbstständigkeit entstehen zu lassen.

Kann man angesichts der Spielräume, die es im Nationalsozialismus für untergeordnete Instanzen gab, davon sprechen, dass zwischen dem Diktator und den zu gleichgeschalteten Lenkungsorganen umfunktionierten Wirtschaftsgruppen ein Tauschverhältnis mit einem politischen Markt und impliziten Verträgen entstanden sei? Gewiss war er auf Loyalität der Untergebenen angewiesen, die er durch Vergünstigungen belohnen konnte. Er konnte sie gegeneinander ausspielen und damit seine Machtposition stärken. Das gilt aber für jedes hierarchische Wirtschaftssystem einschließlich der früheren Sowjetwirtschaft.

Blieb das Regime damit etwa marktwirtschaftlich? Das hängt vom dominierenden Element der gesamtwirtschaftlichen Steuerung ab. Bis 1939 hat sich in mehreren Schritten eine Transformation der deutschen Wirtschaftsordnung vollzogen. Die Steuerung über Märkte und frei gebildete Preise war mit dem allgemeinen Preisstop von 1936 lahmgelangt. Bestehende zentrale Wirtschaftspläne blieben aber trotz großspuriger Bezeichnungen (z. B. Vierjahresplan) zunächst nur Stückwerk und betrafen einzelne Bereiche und Probleme. Auf eine konsistente gesamtwirtschaftliche Planung wurde bis zum Jahre 1944 verzichtet (vgl. Erich Welter 1956). Es handelte sich insofern um eine planlose Planwirtschaft, aber jedenfalls nicht

8*

mehr um eine funktionsfähige Marktwirtschaft. Das gilt, obwohl mindestens bis Kriegsanfang das Geld für private Verbraucher noch knapp genug gewesen ist, um es mit einem differenzierten, wenn auch teilweise mangelhaften Güterangebot bedienen zu können.

Die Gnadenerweise, die ein Diktator in Gestalt von materiellen Vorteilen und Kompetenzen zu vergeben hat, wirken einigermaßen zuverlässig loyalitätsverstärkend nur, solange sie verheißen, aber noch nicht gewährt sind. Einmal gewährt, wirken sie vor allem, wenn ihre Wiederholung von weiterer Leistung abhängt und sie entzogen werden können. Dauerhafte Übertragung von Kompetenzen ruft wie im Lehnswesen des Mittelalters ein Streben nach Autonomie hervor, das die Diktatur in Frage stellt. Hitler hat sich deswegen das Recht vorbehalten, Vorteile und Kompetenzen wieder zu entziehen.

Nicht rational im Sinne seines Machtstrebens war es jedoch, wenn er seine Belohnungen nicht nach Maßgabe wirtschaftlicher Leistung verteilt, sondern angeblich diejenigen Büros bevorzugte, die sich beim Ringen um Kompetenzen als besonders rabiat gegenüber ihren Wettbewerbern verhalten haben. Sie hätten dann auch ihm selbst gegenüber rabiat werden können. Das angeführte Beispiel des Reichsnährstandes im Ringen mit einem Gemüsehändlerverband erklärt freilich nicht, woher damals der Reichsnährstand die Kompetenz erhalten haben kann, jemanden in ein Konzentrationslager einzuweisen. Die Lager unterstanden dem SD und der SS. Der Führer des Reichsnährstandes Darré war zwar mit dem Rang eines hohen SS-Führers ausgestattet, besaß aber keine eigene Truppe. Die Organe der polizeilichen Gewalt hätten also vorweg zustimmen und hierzu ermächtigt werden müssen. Der Wettbewerb der Büros hätte sich dann um den Zugang zu den Gewaltpotentialen abgespielt. Sie unterstanden aber dem Diktator. In den ersten beiden Jahren des Regimes wurden allerdings viele disziplinlose Übergriffe untergeordneter Gliederungen des Regimes zugelassen. Die SA war jedoch nach den Röhm-Morden von 1934 kein selbständiges Potential mehr und die Wehrmacht hatte sich Hitler unterworfen.

Die Deutung des Nationalsozialismus als bloßes ökonomisches Tauschverhältnis von property rights gegen Loyalität zwischen charismatischem Führer und untergebenen Gruppen erfasst nur eine Teilwahrheit. Die dem Gewaltverhältnis des totalitären Regimes Unterworfenen folgten dem Führer nicht nur aus Furcht oder, um Befugnisse und materielle Vorteile einzutauschen. Viele taten es auch deswegen, weil sie eine Ideologie in sich aufgenommen hatten, die ein solches System unentwegt seinen Teilnehmern einhämmt, um ihnen selbstlose Opfer zumuten zu können. Ohne diese Komponente lassen sich der Nationalsozialismus, seine Erfolge und die sehr großen Opfer, die er von den Deutschen verlangt hat, ebenso wenig erklären wie der Kommunismus und verwandte Systeme.

Trotzdem sind Hitler und der Kommunismus gescheitert. Hitler wollte einen Eroberungskrieg führen, den er auch wirtschaftlich vorbereitet hat. Er hoffte auf den Erfolg von Blitzkriegen, bei denen er mit geringerem wirtschaftlichem Aufwand

auskommen zu können glaubte. Einen lang anhaltenden Abnutzungskrieg gegen die großen Mächte der Weltwirtschaft hatte er, entgegen einer seiner dröhnen Reden, nicht einkalkuliert.¹

Fraglich ist, ob Hitler die ihm vorgelegten wirtschaftspolitischen Programme und Vorschläge hinreichend verstanden hat. Im Gegensatz zu Lenin und Stalin besaß er keine ausreichenden Vorstellungen über das zu lösende gesamtwirtschaftliche Steuerungsproblem. Es dominierten bei der Reichsführung mit wenigen Ausnahmen vulgärökonomische Teilmeinungen, deren Gemeinsamkeit darin bestand, dass sie nicht liberal waren.²

Manche Staatseingriffe, etwa in der Devisenzwangswirtschaft, offenbarten eine erhebliche kurzfristige Raffinesse im Detail, langfristige Wirkungen blieben aber außer Betracht. In dieser Hinsicht dilettantische Maßnahmen bildeten wie ein Krebs zwangswirtschaftliche Metastasen. Fachleute wurden im übrigen vielfach durch Personen ersetzt, die ihre Kenntnismängel durch stramme Haltung im Sinne der nationalsozialistischen Propaganda auszugleichen suchten. Von Göring stammen Äußerungen wie „Kosten spielen keine Rolle.“ oder „Das Wort unmöglich kenne ich nicht.“ Das war der Mann, der mit der Ausführung des sogenannten Vierjahresplans für die Wirtschaft beauftragt war.

Trotzdem ist die Vorstellung abwegig, dass die Büros allein mit Programmen um die Gunst Hitlers konkurriert hätten und nicht auch mit dem Nachweis wirklicher Leistungen. So leicht war er nicht zu überlisten. Es ist jedenfalls unzutreffend, dass seine Ziele im wirtschaftlichen Alltag nicht beachtet worden wären. Andernfalls hätte das System schon viel früher zusammenbrechen müssen.

Darré ist kein Gegenbeispiel, sondern bestätigt dies eher. Er war unfähig, das Problem der agrarpolitischen Lenkung zu lösen und musste dabei durch seinen Staatssekretär Backe ersetzt werden. Es erschien aber dem Regime zunächst nützlich, seine propagandistische Rolle zu erhalten. Erst 1942 fiel er in Ungnade. Auch für Ley trifft nicht zu, dass Hitler ihn nicht mehr brauchte, obwohl der Deutschen Arbeitsfront wirtschaftspolitische Lenkungsaufgaben vorenthalten werden mussten.

Auf der anderen Seite versagen rein ökonomistische Rationalmodelle bei der Deutung des Hitler-Regimes. Nach solchen Vorstellungen hätten von Hitler zu-

¹ Dadurch, dass Hitler die deutsche Wirtschaft schon im Frieden in den Kriegszustand versetzte, verzichtete er vorzeitig auf die Rationalitätsvorteile einer funktionsfähigen Marktwirtschaft und des freien Welthandels, war aber angriffsbereit. Die auf einen Blitzkrieg unzureichend vorbereiteten, aber überwiegend marktwirtschaftlichen Gegner waren noch nicht in ähnlicher Weise mobilisiert, verfügten jedoch schließlich über ungeheure materielle und personelle Ressourcen und im Falle Großbritanniens außerdem über eine rationale, auch von geschulten Ökonomen beratene Wirtschaftsplanung im Kriege, während man in Deutschland kaum volkswirtschaftlichen Sachverstand herangezogen hat. Zum Problem schon: *Wilhelm Röpke* (1938).

² Darin stimmten die Nationalsozialisten mit den italienischen Faschisten überein. Vgl. *Wilhelm Röpke* (1935).

rückgesetzte Amtsträger sich um so mehr um seine Gunst bemühen müssen. Bei Menschen wie Schacht wurde die Mitwirkung in der Tyrannis durch fachliche Überzeugung, einen Rest an Moral und weiteren Zeithorizont begrenzt.

Davon zu unterscheiden ist die Tatsache, dass Fachleute aus Wirtschaft und Staatsverwaltung viele Irrationalitäten der Führung pragmatisch korrigiert haben. Sie taten das auch im Interesse der geschundenen Bevölkerung. Manche versuchten, wie sie damals sagten, „Schlimmeres zu verhüten“. Die wechselseitige Bindung von Tyrann und Volk ließ aber viele von ihnen in einen Zwiespalt geraten, weil sie damit die Lebensdauer des Regimes verlängerten.

Wenn gleichwohl viele Entscheidungen der Regierung ökonomisch irrational waren, konnten sie dann wenigstens dazu beitragen, Hitlers persönliche Macht zu festigen? Bestand also für ihn ein Widerspruch zwischen ökonomischer und politischer Rationalität? Das Modell eines Wettbewerbs der Büros um die Gunst des Diktators, der als Gegenleistung Renten gewährt, gibt dafür wenig her. Er hätte ja auch einen Wettbewerb der Fachleute um die für seine Zwecke wirtschaftlich sinnvollsten Lösungen veranstalten können. Die ökonomische und auch die politische Theorie haben es schwer, sich damit abzufinden, dass es Verhaltensweisen gibt, die unter keinem Blickwinkel mehr zweckmäßig genannt werden können. Es ist problematisch, in die Wirklichkeit eines totalitären Regimes durch Denkmodelle eine Rationalität hineinzudeuten, die empirisch nicht beobachtet worden ist. Auch kann die im Prinzip mit Gewinn und Verlust als Anreiz und Strafe wirksame Korrektur durch Märkte und Wettbewerb nicht unbesehen bei politischen Vorgängen innerhalb eines totalitären Systems vermutet werden. Zwar wirken auch darin die Kräfte des Sachzwanges, dem nicht einmal ein Diktator ausweichen kann. Er kann ihnen aber auf Kosten der Beherrschten länger ausweichen als ein konkursreifes Unternehmen in der Marktwirtschaft. Deswegen gibt es für totalitäre Systeme schließlich nur eine Rettung, nämlich die Selbstaufgabe durch Reform oder den gewalt samen Untergang.

Literaturverzeichnis

Fraenkel, Ernst (1974): Der Doppelstaat, Frankfurt am Main / Köln.

Neumann, Franz (1942/84): Behemoth. Struktur und Praxis des Nationalsozialismus 1933 – 1944, Frankfurt am Main / Köln 1942/84

*Röpke, Wilhelm (1935): Fascist Economics, in: *Economica*, February, S. 85 – 100.*

*Röpke, Wilhelm (1938): Grenzen der Wehrwirtschaft, in: *Die Friedenswarte XXXVIII*, Heft 3/4.*

Welter, Erich (1956): Falsch und richtig planen. Eine kritische Studie über die deutsche Wirtschaftslenkung im zweiten Weltkrieg, Heidelberg.

Buon governo – mal governo

Die Bedeutung guter Regierung für Wohlfahrt und Transformation

Von *Hans-Jürgen Wagener*, Frankfurt (Oder)¹

A. Einleitung

Ambrogio Lorenzetti malte 1338 – 39 einen Saal des Palazzo Pubblico in Siena mit Fresken aus, die unter dem Titel *Buon governo – mal governo* berühmt geworden sind (Frugoni 1988). Es handelt sich um eine Gegenüberstellung der guten und der schlechten Regierung und ihrer Auswirkungen auf Stadt und Land. Die gute Regierung wird durch eine Reihe personifizierter Eigenschaften dargestellt: *sapientia, iustitia*, und zwar in zwei Gestalten: *commutativa* und *distributiva, concordia, fides, spes, caritas, pax, fortitudo, prudentia, magnanimitas, temperantia*, ebenso die schlechte Regierung: *tyrannia, avaritia, superbia, vana gloria, crudelitas, proditio, fraus, furor, divisio*. Die Auswirkungen auf Stadt und Land werden in vielen Details ausgebreitet: blühende Landschaften vor den Mauern und ein blühender Handel innerhalb der Mauern unter der Überschrift *securitas* im Falle der guten Regierung, Gewalt, Krieg, Zerstörung unter der Überschrift *timor* im Falle der schlechten.

Das Bildprogramm ist eine klare politisch-ökonomische Theorie, die – Freiheit der Kunst – ihre Empirie gleich mitliefert (Rubinstein 1958). Die Kernhypothese lautet: gute Regierung schafft Sicherheit und Vertrauen und damit wirtschaftlichen Wohlstand, schlechte Regierung schafft Misstrauen, Angst und Unsicherheit und ist damit destruktiv. Das möchte ich im Weiteren die „Lorenzetti-Hypothese“ nennen. Sie ist von der „Hobbes-These“ zu unterscheiden, nach der jede Regierung besser ist als der unregulierte Naturzustand. Die „Lorenzetti-Hypothese“ ist natürlich so alt wie die Staatstheorie und kann, das zeigen schon die Begriffe der ausgleichenden und austeilenden Gerechtigkeit, auf Aristoteles zurückgeführt werden, auch wenn Aristoteles (1965) in seiner *Politeia* das Ziel der guten Regierung im guten Leben, bzw. der Glückseligkeit (*eudaimonia*) sieht, worunter er etwas anderes als wirtschaftlichen Wohlstand versteht. Vor allem die Staatswissenschaften im Deutschland des 17. und 18. Jahrhunderts, die Kameralisten, haben die gute Regie-

¹ Der Autor dankt Frau Michaela Triebel für die Unterstützung bei der Rechenarbeit und Prof. Apolte und den übrigen Teilnehmern der Ausschusssitzung für nützliche Kommentare und kritische Anmerkungen.

rung unter dem Namen „gute Polizey“ zu einem zentralen Gegenstand ihrer Überlegungen gemacht. Die aristotelischen Wurzeln blieben dabei sichtbar im Ziel dieser Wirtschaftspolitik, der „gemeinen Glückseligkeit“ (Dithmar 1745: 134) oder „gemeinschaftlichen Glückseligkeit“ (Justi zitiert nach Rieter 1993: 68), worunter aber sehr viel eher „Wohlsein“ (*welfare*) (Dithmar, *loc.cit.*) als die aristotelische *eudaimonia* zu verstehen ist.

Um so erstaunlicher ist es, dass das Thema in der modernen Wirtschaftstheorie erst in jüngster Zeit unter dem Begriff *good governance* wieder aufgegriffen wurde. Schlechte Erfahrungen mit der neoklassischen Wachstumstheorie im Kontext der Entwicklungsländer und das Unvermögen, mit den üblichen ökonomischen Wachstumsfaktoren die Frage *why growth rates differ* (Denison 1967) befriedigend zu beantworten, haben die Rolle des Staates und seiner Politik im Entwicklungsprozess wieder in den Vordergrund gerückt. Institutionen sind wichtig, und es gibt unterschiedliche Gleichgewichte je nachdem, ob sie gut funktionieren oder nicht.

Die Transformation einer totalitären, im wesentlichen administrativ koordinierten Gesellschaft in ein demokratisches und in wichtigen Aspekten über den Wettbewerb koordiniertes System wurde unter anderem von der Wahrnehmung eines erheblichen Defizits an *eudaimonia* und Wohlfahrt ausgelöst. Sie ist ein komplexer Vorgang. Individuelle Bewusstseinslagen, unternehmerisches Verhalten und öffentliche Politik müssen zusammenwirken, um diesen Prozess einigermaßen erfolgreich auf den Weg zu bringen. Gerade für die Transformation der Wirtschaftsordnung, der Liberalisierung, Privatisierung, Stabilisierung und die Einrichtung der für den Wettbewerb konstitutiven Institutionen obliegen, ist die staatliche Politik von zentraler Bedeutung. Dass dies bei gleichzeitiger Umgestaltung des politischen Systems eine fast unmögliche Aufgabe ist, scheint offensichtlich, soll uns hier aber nicht weiter beschäftigen. Aussicht auf Erfolg, die Aufgabe zu lösen, hat aber nur eine „gute Regierung“. Das ist Gegenstand dieses Aufsatzes. 13 Jahre nach der Auslösung des Transformationsprozesses haben sich hinreichend differenzierte Erfolgsgeschichten herausgebildet, die es möglich machen, die Ausgangshypothese zu testen.

Im Folgenden wird erst einmal der Begriff der guten Regierung einer genaueren Bestimmung unterzogen. Daraus ergibt sich eine theoretische Begründung für die Hypothese. Dann sind die Daten vorzustellen, die für eine empirische Überprüfung verwendet werden. Der Test selbst ist ein einfaches Regressionsmodell, dessen Ergebnisse im weiteren diskutiert werden. In der Zusammenfassung sei es schließlich erlaubt, über die Ursachen unterschiedlich guter Regierung zu spekulieren.

B. Gute Regierung

„Die Griechen haben unter dem Wort *πολιτεία*, wovon die Benennungen *Politia*, *Police* und *Polizei* hergenommen, solche Gesetze eines Staates, worauf dessel-

ben Wohlsein beruhet, verstanden. ... Solchergestalt bestehet die Policei in guter Ordnung und Verfassung der Personen und Sachen eines Staats, die Policei-Wissenschaft aber lehret, wie das innerliche und eusserliche Wesen eines Staats in guter Verfassung zu eines jeden und zur gemeinen Glückseeligkeit zu erhalten sei. Das innerliche Wesen eines Staats begreiffet in sich die Menge der Einwohner, derselben christliches, tugenhaftes Leben und Wandel, Gesundheit, Politesse, Nahrung und Reichthum; das eusserliche aber bestehet in guter Ordnung der Personen und Sachen, wie auch Zierlichkeit des Landes.“ (Dithmar 1745: 133 – 4) Auf die Gegenstände guter Regierung geht Dithmar dann im einzelnen ein, vor allem die Institutionen, die für die allgemeine Wohlfahrt unerlässlich sind, Gottesfurcht, Frieden, Gerechtigkeit, Bildung, Gesundheit, wirtschaftliche Aktivität, kommunale Einrichtungen und Ordnungen, freier Handel, Geldwesen, Rechtswesen. Worauf er nicht eingeht, ist die Regierung selbst. Hier stellt er in absolutistischer Tradition lapidar fest: „Die Policei gründet sich in der bürgerlichen Gesellschaft, welcher Zufolge dem Landes-Herrn zustehet, seiner Unterthanen Handlungen und Sachen zur Erhaltung des gemeinen Wesens zu regieren“ (*ibid.*).

In der modernen Diskussion werden die Gegenstände der guten Regierung unter dem Begriff sozialer Infrastruktur zusammengefasst, die – wohl eingerichtet – die Transaktionskosten senkt und eine unverzerrte Preisbildung erlaubt mit der Folgewirkung, dass die Wirtschaftssubjekte den größten Teil der sozialen Erträge ihrer Aktivitäten als private Einkommen erhalten (Hall und Jones 1999: 84). Unter einer schlechten Regierung werden erhebliche Teile dieser Erträge gegen den Willen der Produzenten abgezweigt und Leuten zugeteilt, die zu ihrer Produktion nichts beigetragen haben, mit der Folge, dass die Produzenten nach einer gewissen Zeit in ihren Anstrengungen nachlassen. Konkret erfasst die soziale Infrastruktur deshalb erst einmal die Wirtschaftsordnung, deren konstitutive Elemente, was zumindest die marktwirtschaftliche Wettbewerbsordnung betrifft, wir seit Eucken (1952/ 1990: 254 – 89) unter folgenden Punkten zusammenfassen:

- funktionsfähiges Preissystem
- Geldordnung
- Offene Märkte
- Privateigentum
- Vertragsfreiheit
- Haftungsregeln
- Konstanz der Wirtschaftspolitik.

Über die Wirtschaftsordnung hinaus, und mit ihr aufs Engste verbunden, spielen die Rechtsordnung, das Bildungs- und Gesundheitssystem, aber auch die Kultur eine Rolle, welche letztere Dithmar mit Religion, Politesse und der Zierlichkeit des Landes benannt hatte.

Die soziale Infrastruktur wird gemeinhin als Staatsaufgabe gesehen. Und damit stellt sich, um beim eben erwähnten Eucken (*ibid.*: 332) zu bleiben, die Frage: „Wie kann der Staat zu einer ordnenden Potenz für eine funktionsfähige und freie Ordnung der industrialisierten Wirtschaft werden?“. Das ist wieder die Frage nach der guten Regierung, die Eucken stellt, aber ebenfalls nicht beantwortet. Ausgangspunkt hierfür könnte die folgende Definition von Regierung im Sinne von *governance* (und nicht im rein staatsrechtlichen Sinne) sein: „the traditions and institutions by which authority in a country is exercised. This includes (1) the process by which governments are selected, monitored and replaced, (2) the capacity of the government to effectively formulate and implement sound policies, and (3) the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them“ (*Kaufmann, Kraay and Zoido-Lobatón*, 1999a: 1). Diese Definition gilt es zu operationalisieren, was die drei genannten Autoren in der Form unternommen haben, dass sie ohne bewussten Rückgriff auf Lorenzetti seine Gegenüberstellung von guter und schlechter Regierung nachvollziehen. Es werden Indikatoren für die demokratische Bildung und Kontrolle der Regierung, für ihre politische Kompetenz und für das Verhältnis zwischen Staat und Bürgern identifiziert und in antithetischen Clustern zusammengefasst:

<i>Gute Regierung</i>	<i>Schlechte Regierung</i>
Verantwortlichkeit und Widerspruch	politische Instabilität und Gewalt
Politische Effektivität	Regulierungsüberlast
Rechtsstaatlichkeit	Korruption

Partizipation, demokratische Rechte, Pressefreiheit auf der einen Seite, verfassungswidriges Verhalten, Einmischung des Militärs, politischer Terrorismus auf der anderen; transparente Verwaltung, Glaubwürdigkeit, Kompromissfähigkeit auf der einen, auf der anderen Seite inkompetentes Personal, nicht-marktkonforme Verordnungen, mangelhafte Rechtsüberwachung; schließlich Respektierung der verfassungsmäßigen Institutionen durch Staat und Bürger, Vertragstreue, Unabhängigkeit der Rechtsprechung, Vorhersehbarkeit der Politik auf der einen Seite und auf der anderen Missbrauch öffentlicher Macht für privaten Nutzen, Korruption, Vereinnahmung des Staates, *rent seeking*. Das sind Beispiele für *governance* Indikatoren, die in die sechs Cluster eingeordnet werden können. Kurz zusammengefasst ist gute Politik demokratisch legitimiert, effektiv und glaubwürdig und schlechte Politik unberechenbar, kostenintensiv und korrupt. Verursacht werden diese Situationen nicht nur von den formellen Institutionen und ihrer Implementierung, sondern zu einem wesentlichen Ausmaß auch von informellen Institutionen, Einstellungen, der Kultur – dem Sozialkapital.

C. Theoretischer Hintergrund

Intuitiv hält man die „Lorenzetti-Hypothese“ für selbstverständlich: gute Regierung schafft Wohlstand. Wie das aber im Einzelnen vonstatten geht, bedarf einer theoretischen Erklärung. Wir gehen von einer systemaren „Produktionsfunktion“ aus (vgl. *Koopmans* und *Montias* 1971; *Kornai* 1971; *Wagener* 1979, 1987):

- (1) $Y = h(E; S; P)$
- (2) $S = \{R; O\}$
- (3) $P = \{P_O; P_I\}$
- (4) $W(Y) = W(y_1 \dots y_j \dots y_m)$ mit $j = 1 \dots m$ Elementen des Y -Vektors.

Dabei sind:

- Y = ein Vektor der Systemergebnisse, d. h. der Variablen y_j , mit denen Systemleistungen, Erfolg, gemessen werden.
- W = eine Gewichtung dieser Variablen y_j hinsichtlich ihrer Bedeutung (die Bergson-Samuelson Wohlfahrtsfunktion). Die mit der Wohlfahrtsfunktion implizierten Präferenzen (wessen auch immer) sind historisch-kulturell bestimmt.
- E = die Systemumgebung: externe Faktoren; zu den externen Faktoren sind auch vorangegangene Zustände des Systems zu rechnen $\{Y^{T-1}, Y^{T-2}, \dots, S^{T-1}, S^{T-2}, \dots, P^{T-1}, P^{T-2}, \dots\}$, das Problem der Ausgangsbedingungen der Transformation und das Phänomen der Pfadabhängigkeit.
- P = Handlungsstrategien (Politiken) der Akteure im System, wobei diese Politiken unterschiedlich gerichtet sein können:
 - P_O = auf Veränderungen der Ordnung (Ordnungspolitik) oder
 - P_I = auf eine unmittelbare Beeinflussung der Ergebnisse (Prozesspolitik oder Intervention).
 Natürlich ist die Menge von P nicht auf staatliche oder politische Akteure beschränkt, sondern umfasst auch die Handlungsstrategien der privaten Wirtschaftssubjekte (Arbeitsmarktententscheidungen, Investitionen).
- S = das „System“, d. h. die Menge der Institutionen, die das Handlungsfeld der Akteure bestimmen, aber auch ihre Entscheidungen beeinflussen; in der im letzten Abschnitt vorgestellten Terminologie ist darunter die soziale Infrastruktur zu verstehen; dieses System kann man weiter aufspalten in:
 - O = die formellen Institutionen, die Ordnung, die politisch gestaltet werden kann; hierauf ist annahmegemäß Transformation gerichtet, die eine konkrete Neuordnung anstrebt, und
 - R = die informellen Institutionen oder verhaltensmäßigen Regeln, Gebräuche und mentalen Muster, das Wissen, die nicht unmittelbar einer politischen Beeinflussung zugänglich sind. Diesen Komplex kann man möglicherweise unter dem Begriff „Kultur“ zusammenfassen oder, wie oben erwähnt, „Sozialkapital“. Das ist vorläufig ein sehr inhomogenes Konglomerat.

Auf den ersten Blick hat es den Anschein, als komme *governance* in diesem deskriptiven Modell nicht vor. Dem ist nicht so, denn das inhomogene Konglomerat R umfasst die Variablen, die gutes oder schlechtes Regieren bestimmen und sich damit unmittelbar auf die Ergebnisse Y auswirken. Ein indirekter Einfluss ist über P und O zu vermuten, über deren Bildung noch keine Aussagen gemacht worden sind.

Ein erstes Problem in diesem Zusammenhang ist die Bestimmung der exogenen und endogenen Variablen. Y ist evident endogen, E ist definitionsgemäß exogen. Aber bereits hier tauchen Schwierigkeiten auf: wenn E auch vorangegangene Zustände des Systems $\{Y^{T-t}, S^{T-t}, P^{T-1}\}$ enthält, dann könnte es in einem dynamischen Modell zumindest teilweise endogenisiert werden – Pfadabhängigkeit. Einfach ausgedrückt: das Entwicklungsniveau wird von Politik, Ordnung und Sozialkapital bestimmt, aber Politik, Ordnung und Sozialkapital stehen auch unter dem Einfluss des Entwicklungsniveaus – die Variablen unterliegen einer Ko-Evolution. Ähnliches gilt auch für W . Da wir es in der Transformation unter anderem mit einem Wertewandel zu tun haben, werden die üblicherweise exogenen Präferenzen, die W ausmachen, nicht konstant bleiben. Allerdings kann man vereinfachend annehmen, dass sie mit den Akteuren im System wechseln. Diese stehen noch gar nicht im „Modell“, d. h. die Entscheidungen, die die Handlungsstrategien P generieren, sind nicht spezifiziert. Wir gehen von gegebenen Akteuren aus, das sind zum Zeitpunkt T der Wende möglicherweise andere als zum Zeitpunkt $(T-t)$, $t = 1, 2, \dots$, d. h. in den Vorperioden. Dieser Elitenwechsel ist bislang nur unzulänglich untersucht. Wir betrachten die Wende als exogenen Schock und behandeln die neuen Präferenzen als gegeben. Es dürfte klar sein, dass die Präferenzen, das Wertesystem, einen wesentlichen Einfluss auf die *governance* Variablen haben, bzw. Elemente dieses Komplexes sind. Die Einstellung zum Recht oder Dithmars Gottesfürchtigkeit sind hier zu nennen.

Die Handlungsstrategien P sind endogen – sie werden offensichtlich von den externen Faktoren E , von der Ordnung O , vom Sozialkapital R und von den Präferenzen in W beeinflusst. Aber das geschieht in den Köpfen und Interaktionen der Akteure, die – das sei hier angenommen – unter Kenntnis von E , S , W und des Modells h die P so einstellen, dass die erwarteten Ergebnisse \hat{Y} optimiert werden:

$$(5) \quad P^* = \arg \max W(h(E; S; P)), \text{ und } \hat{Y} = h(E; S; P^*)$$

Jede andere Annahme bezüglich der Bildung von P ist möglich. Unter Transformation verstehen wir die bewusste Änderung der politischen und wirtschaftlichen Ordnung eines Landes, d. h. O steht dabei im Zentrum. Da O als die der politischen Gestaltung zugänglichen Elemente des Institutionengefüges definiert wurde, ist es das Resultat der Ordnungspolitik P_O :

$$(6) \quad O = k(P_O)$$

Ziel ist eine Verbesserung der Ergebnisse \hat{Y} , woran auch immer gemessen. Die Bildung von P wird durch O und R beeinflusst: verfassungsmäßig ausgeschlossene oder aber kulturell tabuisierte Politiken können z. B. nicht gewählt werden. Systematisch wird die Bildung von $\{P\}$ z. B. in der Theorie des akteurszentrierten Institutionalismus (Mayntz und Scharpf 1995; Müller 1999) behandelt: sie erklärt die Politikwahl ganz ähnlich aus der konkreten Lage E der Akteure und ihren Interaktionsmodi, die vom Institutionengefüge S bestimmt werden, in dem die Akteure sich befinden. Die Akteure brauchen nicht zu optimieren, sie können genau so gut eine Daumenregel, g , anwenden:

$$(7) \quad P = g[E; S, W(\hat{Y})]$$

Gute Regierung wirkt sich folglich über drei Kanäle auf die Ergebnisse aus:

- über die Präferenzen oder das Wertsystem der Akteure,
- über ihren Einfluss auf die Politikwahl, durch die sowohl die Wirtschaftsordnung als auch die eigentliche Wirtschaftspolitik bestimmt werden, durch die aber vor allem die individuellen Wirtschaftssubjekte ihre Handlungsstrategien wählen, z. B. ihre Investitionsentscheidungen,
- über seinen direkten Einfluss auf die Leistung, der die Wirkung von Ordnung und Politik, d. h. ihre Effektivität modifiziert, so wie im Betrieb gutes Management das Engagement und die Produktivität der Mitarbeiter beeinflusst.

Gute Regierung impliziert gute Ordnung und gute Politik. Damit könnte es ausreichend sein, sich auf diese Variablen zu konzentrieren, um Unterschiede in der Wohlfahrt allgemein und im Transformationserfolg im besonderen zu erklären. Konkret hieße das, Eucken's Transformationsprogramm identifiziert die entscheidenden Variablen von P_O : Liberalisierung (Einrichtung eines funktionsfähigen Preissystems, offene Märkte), Stabilisierung (Geldordnung und Geldpolitik), Privatisierung, im Bereich der rechtlichen Institutionen die Einführung des geeigneten Rahmens (Vertragsfreiheit und Haftung) und eine vorhersehbare Regierung. Eine nach diesen Begriffen gute Ordnung wird, so Eucken's Überzeugung, Wachstum und Wohlstand produzieren. Ein ähnliches Programm ist als *Washington consensus* berühmt und berüchtigt geworden (Rodrik 1997), berüchtigt vor allem deshalb, weil ihm Vernachlässigung der Ausgangssituation, der Institutionen, der Pfadabhängigkeiten, der Einbettung der Wirtschaftsordnung in Politik und Kultur vorgeworfen wurde (Stiglitz 1999, Ahrens 1999) – ob zu recht oder zu unrecht, bleibe vorläufig dahingestellt. Im Rahmen unseres deskriptiven Systemmodells ist es allerdings durchaus plausibel, dass sich die Transformationspolitik auf die Variablen konzentriert, die einer politischen Gestaltung zugänglich sind, und das sind kurzfristig die genannten Variablen von P_O bzw. O . Den Transformationserfolg wird man allerdings allein mit O oder P_O nicht ausreichend erklären können, auch wenn diese Variablen wichtig sind und eine gute Politikwahl sehr wahrscheinlich hoch mit *good governance*, d. h. mit R , korreliert ist.

Die Feststellung, wirtschaftliche Wohlfahrt hänge von guter Regierung ab, setzt die traditionelle Wachstumstheorie nicht außer Kraft, die die Wohlfahrt, d. h. das Pro-Kopf-Einkommen bzw. die Produktivität eines Systems, von der Akkumulation physischen und humanen Kapitals abhängig macht. Die „Lorenzetti-Hypothese“ geht nur einen Schritt weiter zurück und fragt, unter welchen Bedingungen ein solcher Akkumulationsprozess kontinuierlich stattfinde. Und sie behauptet, dass sich die Wirtschaftssubjekte dann entsprechend engagieren, wenn sie sich in einem möglichst sicheren Umfeld befinden und wenn sie in den möglichst ungeschmälerten Genuss der Früchte ihrer Bemühungen kommen. In einem unsicheren Umfeld muss Kapital z. B. rasch abgeschrieben werden, bzw. die Zeitpräferenz der Akteure ist besonders hoch und damit die Akkumulation physischen und humanen Kapitals besonders niedrig. Wird die Hypothese empirisch getestet, dann brauchen wir nicht für die traditionellen Wachstumsfaktoren zu kontrollieren. Denn genau sie sind materiell der entscheidende Kanal, über den gute Regierung wirksam wird. Ein Einflussfaktor, der auf der gleichen Ebene wie gute Regierung steht und für den man kontrollieren sollte, ist die natürliche Ausstattung mit Ressourcen. Man darf vermuten (auch wenn das nicht selbstverständlich ist), dass von Natur aus reichere Länder einen höheren Wohlstand erzielen als ärmere.

Zahlreiche empirische Studien zum Transformationserfolg kommen zu dem Ergebnis, das *Havrylyshyn* und *van Rooden* (2000) einprägsam formuliert haben: „Institutions matter in transition, but so do policies“. Nur leider ist das fast trivial angesichts der Tatsache, dass Transformation oder der Übergang von einer Plan- zu einer Marktwirtschaft eben einen grundlegenden institutionellen Wandel und Politikwandel impliziert. Da spielt alles eine Rolle: Politik, Ordnung, Kultur, soziale Infrastruktur, Vorgeschichte, Erwartungen (z. B. in die Europäische Union aufgenommen zu werden), usw. Die Hypothese, die sich aus den obigen Überlegungen ergibt, lautet nun, dass *good governance* ein primärer Faktor der erfolgreichen Transformation ist, der sich unter anderem über die Ordnung und die Politik auf das Ergebnis auswirkt.

Das Problem der Kausalität lässt sich möglicherweise gerade im Transformationsfall zugunsten der guten Regierung als Ursache lösen. Wenn *Weder* (2001: 7) feststellt: „richer countries have a higher quality of institutions for a variety of reasons“, dann impliziert sie damit eine umgekehrte Kausalität. Die Frage, wie diese Länder reicher geworden seien, bleibt dabei aber offen. Weiter oben wurde die Ko-Evolutionshypothese angesprochen: Wohlstand und gute Regierung entwickeln sich nur über lange Zeiträume, wobei jede einzelne Periode rekurrent an die Vorperiode anschließt. In diesem Zusammenhang macht die Feststellung von *Weder* durchaus Sinn: reichere Länder können ihre soziale und institutionelle Infrastruktur leichter verfeinern als ärmere, und sie werden auf diesem Wege noch reicher. Im Fall der Transformation haben wir es jedoch nicht nur mit reicheren und weniger reichen Ländern zu tun, sondern auch mit solchen, die ihre Transformationskrise rascher und weniger rasch überwinden. Und dafür ist, so lautet die Vermutung,

nicht nur das Ausgangsniveau der Entwicklung, sondern vor allem die soziale Infrastruktur, gute Regierung, verantwortlich.

Gute und schlechte Regierung gab es *mutatis mutandis* auch unter dem kommunistischen Regime. Was es definitionsgemäß nicht gab, war die Produktivität fördernde Wirtschaftsordnung einer wettbewerblichen Marktwirtschaft. Wir können hier also die beiden Einflüsse, die „Lorenzetti-Hypothese“ und die „Eucken-Hypothese“ voneinander unterscheiden. Aber was heißt es, dass es unter dem kommunistischen Regime auch gute und schlechte Regierung gab? Wenn wir zuvor festgestellt haben, dass gute Regierung auch eine produktive Wirtschaftsordnung impliziert, dann war genau dies nicht der Fall. Schuld daran waren die Überzeugung der Kommunisten, eine Art Mentalmodell die Funktion h in Gleichung (1) betreffend, dass die sozialistische Planwirtschaft eine produktive Wirtschaftsordnung sei, und die fehlende Erfahrung des Gegenteils. Nun wird manch einer seine Schwierigkeiten haben, im Zusammenhang mit der Diktatur des Proletariats, mit der totalitären Regierungsform der sozialistischen Staaten von guter und schlechter Regierung zu sprechen. Von den Indikatoren, die oben für *governance* genannt wurden, scheinen hier nur wenige relevant: Partizipation, demokratische Rechte, Pressefreiheit auf der einen Seite, verfassungswidriges Verhalten, Einmischung des Militärs, politischer Terrorismus auf der anderen; transparente Verwaltung, Glaubwürdigkeit, Kompromissfähigkeit auf der einen, auf der anderen Seite inkompetentes Personal, nicht-marktkonforme Verordnungen, mangelhafte Rechtsüberwachung; schließlich Respektierung der verfassungsmäßigen Institutionen durch Staat und Bürger, Vertragstreue, Unabhängigkeit der Rechtsprechung, Vorhersehbarkeit der Politik auf der einen Seite und auf der anderen Missbrauch öffentlicher Macht für privaten Nutzen, Korruption, Vereinnahmung des Staates, *rent seeking*. Trotzdem wird man – eben *mutatis mutandis* – sozialistische Länder mit *good governance* von solchen mit *bad governance* unterscheiden können.

Eine zweite Bedeutung, die gute Regierung im Zusammenhang mit kommunistischen Regierungsformen und Wirtschaftsordnungen und ihrer Transformation haben kann, beruht auf dem Umstand, dass wir es hier mit einem sehr langfristigen Phänomen zu tun haben. Putnam (1993) spricht von Jahrhunderten, die für den Aufbau einer effizienten sozialen Infrastruktur erforderlich sind, ganz im Gegenteil zu einer liberalen Wettbewerbsordnung, die sich innerhalb von kurzer Zeit installieren lässt, wie die Transformation gezeigt hat. Wir können deshalb Transformationsländer mit hohen *governance* Qualitäten unterscheiden von solchen mit niedrigen, weil entsprechende Traditionen vorhanden waren. Die hohen *governance* Qualitäten ruhten während der Zeit des kommunistischen Regimes, ja sie wurden möglicherweise auch abgeschliffen, da das kommunistische Regime insgesamt eher zur Seite von *bad governance* tendierte. Die Unterschiede, die wir in den Transformationsländern jedoch hinsichtlich ihrer Regierungsqualität konstatieren, sind im wesentlichen auf die vor-sozialistische Periode zurückzuführen. In diesem Zusammenhang ist nicht zu vergessen, dass das Sowjetsystem in einem Großteil der betroffenen Länder auf den Spitzen der Bajonette der Roten Armee eingeführt

wurde, sowohl innerhalb der Sowjetunion wie in Ostmitteleuropa, und in dem Augenblick zusammenbrach, als die Bajonette eingeklappt wurden.

Wenn wir als Alternative zur „Lorenzetti-Hypothese“ die „Eucken-Hypothese“, bzw. den *Washington consensus* testen, dann versuchen wir den Unterschied in der Bedeutung einer freiheitlichen Marktordnung und guter Regierung zu belegen. Die Grundhypothese lautet, dass die Marktordnung eine Voraussetzung für Transformationserfolg ist, dass dieser sich aber vor allem in Verbindung mit guter Regierung einstellt. Da beide, die Marktordnung O und die gute Regierung R , Kollinearität aufweisen werden – denn es gilt die Vermutung, dass eine gute Ordnung Resultat einer guten Regierung ist –, können sie jedoch nicht als Kontrollvariablen füreinander genutzt werden. Es soll also gezeigt werden, dass es für die Erklärung des unterschiedlichen Transformationserfolgs nicht ausreicht, auf die Institutionalisierung der marktkonformen Wirtschaftsordnung zurückzugreifen: Liberalisierung, Stabilisierung und Privatisierung. Damit hätten die Kritiker des *Washington consensus* Recht, dass nämlich Institutionen und soziale Infrastruktur wichtig für den Transformationserfolg sind. Das bedeutet allerdings noch nicht, dass die Politik des *Washington consensus* falsch wäre.

Governance ist über die Zeit gesehen eine äußerst träge Variable. D. h. treffen wir zum Zeitpunkt T gute Regierung an, dann ist die Wahrscheinlichkeit sehr hoch, dass wir bereits zum Zeitpunkt $(T - t)$, $t = 1, 2, \dots$, gute Regierung angetroffen hätten. Daraus folgt, dass bei der Schätzung des Einflusses von *governance* keine Zeitverzögerungen zu berücksichtigen sind. Nichts anderes beinhaltet auch die Ko-Evolutionshypothese. Im Fall der Wirtschaftsordnung liegt die Sache etwas anders. Denn sie kann relativ kurzfristig geändert werden, und dann bedarf es einer gewissen Periode, bis sich der Effekt dieser Änderung auswirkt. Wenn wir zum Zeitpunkt T eine freiheitliche Wettbewerbsordnung antreffen, dann ist die Wahrscheinlichkeit wohl geringer als im ersten Fall, dass wir bereits zu einem früheren Zeitpunkt $(T - t)$, $t = 1, 2, \dots$, eine solche Ordnung angetroffen hätten, auch wenn die Wahrscheinlichkeit im Zusammenhang mit guter Regierung positiv sein wird. Hier spielen *time lags* eine Rolle.

D. Die Daten

Die Elemente guter Regierung, die Lorenzetti oder Dithmar aufgezählt haben, sind nur subjektiv erfassbar. Daran hat sich auch bei den allerneuesten Datensätzen zu *governance* nichts geändert. Was wir haben, sind immer subjektive Einschätzungen der Regierungsqualität eines Landes vorgenommen von „Experten“ (z. B. internationalen Organisationen, sogenannten Think-Tanks, NGOs), von Geschäftsleuten oder von Bürgern allgemein. Vergleichbare Einschätzungen setzen vergleichbare Kenntnisse der individuellen Länder voraus. Geschäftsleute, die mit mehreren Ländern Handel treiben, können beispielsweise durchaus solche Verglei-

che anstellen. Allerdings werden sie kaum mit allen Ländern gleich intensiv Handel treiben, und dementsprechend differenziert ist ihre Wahrnehmung. Daten zu *governance*, die grundsätzlich nur auf individuellen Beobachtungen beruhen, werden deshalb extrem verzerrt sein. Einigermaßen belastbar sind nur Daten, die sehr viele subjektive Einschätzungen aggregieren. Das führt notwendigerweise dazu, dass die Werte der aggregierten Daten Mittelwerte mit möglicherweise erheblichen Streuungen sind. Kurzum, Daten zu *governance* sind mit äußerster Vorsicht zu behandeln, da sie mit noch größeren Fehlern behaftet sein werden, als das ökonomische Daten generell bereits sind.

Der Datensatz, der dieser Studie zugrunde liegt, ist von Mitarbeitern der Weltbank, *Kaufmann, Kraay und Zoito-Lobatón* (1999b), zusammengestellt und einmal revidiert worden (*Kaufmann, Kraay, Zoito-Lobatón* 2002). Er beruht auf der Aggregation von verschiedenen bereits aggregierten Wahrnehmungen, die hinsichtlich bestimmter Indikatoren von 15 Institutionen unterschiedlicher Herkunft veröffentlicht wurden. Das Verfahren der drei Autoren beruht auf der Schätzung nicht beobachtbarer *governance* Komponenten, nämlich der sechs oben genannten Cluster, aus den Angaben zu den beobachteten Indikatoren. Modellannahmen und exakte Vorgehensweise sollen uns hier nicht näher beschäftigen. Resultat sind Punktschätzungen und Standardabweichungen für die Komponenten

- „voice and accountability“
- „political stability“
- „government effectiveness“
- „regulatory quality“
- „rule of law“
- „control of corruption“.

Für diese Studie haben wir die sechs Punktschätzungen noch einmal aggregiert durch die Bildung ihres arithmetischen Mittels. Dabei gehen die Standardabweichungen verloren. Doch die generelle Warnung der Autoren, kleinere Unterschiede in *governance* nicht überzubewerten, bleibt uneingeschränkt gültig. Die Daten, erhoben für die Jahre 1997/98 und 2000/01, stehen für 175 Länder zur Verfügung, darunter alle Transformationsländer Mittel- und Osteuropas und der ehemaligen Sowjetunion. Wir haben daraus eine Stichprobe von 103 Ländern auf allen Kontinenten genommen, bei denen die Zahl der Beobachtungen eine hinlänglich verlässliche Schätzung der *governance* vermuten lässt.

Für einen Test der „Eucken-Hypothese“ benötigen wir Daten über die Institutionalisierung einer marktkonformen Wirtschaftsordnung. Die oben genannten Komponenten, die hierbei relevant sind, können sehr viel eher objektiv beobachtet werden, auch wenn das im Einzelfall nicht immer so sein wird. Der Rückgriff auf einzelne Datenquellen ist deshalb zu verantworten. Wir benutzen den sogenannten *Economic Freedom Index* (eine genaue Beschreibung und kritische Würdigung ist

9 Schriften d. Vereins f. Socialpolitik 305

bei *Voigt* 2002: 147 – 66 zu finden, die neuesten Daten bei *Gwartney et al.* 2002). Auch dies ist ein zusammengesetzter Index, der einzelne Indikatoren zu sieben Komponenten zusammenfasst:

- Umfang der Staatstätigkeit
- Staat- oder Marktkoordination
- Geldpolitik und Preisstabilität
- Währungskonvertibilität
- Rechtsstaat und Sicherung der Eigentumsrechte
- Offenheit und Handelsfreiheit
- Kapital- und Finanzmärkte.

Diese sieben Komponenten sind nicht deckungsgleich mit Euckens konstitutiven Elementen einer funktionsfähigen Marktordnung, aber sie entsprechen ihnen weitgehend. Der *Economic Freedom Index* steht für die Jahre 1999 und 2000/01 für 123 Länder zur Verfügung, darunter die EU-Beitrittskandidaten in Mittel- und Ost-europa, Kroatien, Albanien, Russland und die Ukraine.

Die Reformpolitik der Transformationsländer wird seit 1994 regelmäßig von der EBRD evaluiert. Der Fortschritt der Transformation wird an Hand von neun Komponenten gemessen (eine genaue Beschreibung findet sich in *EBRD* 2002: 20 – 1):

- große Privatisierung
- kleine Privatisierung
- Unternehmenskontrolle und Restrukturierung
- Preisliberalisierung
- Handel und Währungssystem
- Wettbewerbspolitik
- Bankreform und Zinsliberalisierung
- Finanzmärkte
- Infrastruktur

Das Spektrum der Elemente von *O*, die hier erfasst werden, ist vergleichbar dem Spektrum der Elemente von *O* im *Economic Freedom Index*, auch wenn einzelne Indikatoren sich unterscheiden und sicher auch unterschiedlich operationalisiert sind. Wir haben aus den Werten für die einzelnen Komponenten das ungewichtete arithmetische Mittel gebildet, um einen allgemeinen Transformationsindikator zu erhalten. Er steht natürlich nur für die Transformationsländer in Mittel- und Ost-europa und der ehemaligen Sowjetunion zur Verfügung. Die hier verwendeten Daten wurden für das Jahr 2002 erhoben.

Bleiben die Variablen für die Ergebnisse Y zu bestimmen. Was den Transformationserfolg betrifft, so ist es üblich geworden, das reale BIP im Vergleich zum Ausgangsjahr 1989 zu betrachten. Die Transformation hatte zum Ziel, die Bevölkerung der betroffenen Länder besser zu stellen. Dieses Ziel konnte nur über den Umweg einer mehr oder minder tiefen und mehr oder minder ausgedehnten Transformationskrise erreicht werden. Der gewählte Indikator gibt deshalb an, wie rasch die Krise überwunden wurde und in welchem Maße das ursprüngliche Ziel verwirklicht werden konnte. Der Indikator ist allerdings mit zahlreichen Problemen verbunden, unter denen der Vergleich planwirtschaftlicher und marktwirtschaftlicher Sozialprodukte, das Ausmaß der Schattenwirtschaft und die Preisbereinigung herausragen. Der Indikator, hier bezogen auf das Jahr 2001, wird von der *EBRD* (2002: 58) veröffentlicht.

Da die „Lorenzetti-Hypothese“ sich generell auf den Effekt von guter Regierung auf den Systemerfolg, d. h. ökonomische Wohlfahrt bezieht, wurde hierfür das BIP pro Kopf der Bevölkerung gemessen in Kaufkraftparitäten als Indikator gewählt. Die Vergleichbarkeit der nationalen Daten ist nicht unproblematisch. *Eurostat* (2003) berechnet diesen Indikator z. B. für die 15 EU-Mitgliedsländer, die Beitrittskandidaten und Kroatien, Mazedonien, Russland und die Ukraine. Die wohl sorgfältigste und umfangreichste Vergleichsstudie stammt von *Maddison* (2001), auf dessen Daten hier für alle 103 Länder der Grundstichprobe zurückgegriffen wird. Ein Blick auf die Daten von Eurostat und Maddison macht deutlich, dass sie nicht in allen Einzelfällen übereinstimmen, selbst nicht für statistisch so solide Länder wie die EU-Mitglieder. Das ist normal und hat vor allem mit den unterschiedlichen Methoden der Berechnung von Kaufkraftparitäten zu tun.

Schließlich die Kontrollvariablen. Die wichtigste Kontrollvariable für die Beziehung zwischen *governance* und Wohlfahrt war, wie wir sahen, die Ausstattung der Länder mit natürlichen Ressourcen. Wir haben uns hier auf die Ausstattung mit Energieträgern, nämlich Erdöl und Erdgas, beschränkt und eine Dummyvariable für Länder mit größeren Erdöl- und Gasvorräten eingeführt. Eine Dummyvariable für die Transformationsländer prüft, ob sie bereits wieder „normal“ sind. Man kann darin auch einen versteckten *time lag* sehen, wenn ihre Wohlfahrt noch nicht ihrer *governance* Qualität oder ihrer Wirtschaftsordnung entspricht. Drei regionale Dummyvariablen, für die EU, für Afrika und für Lateinamerika, ergaben sich aus der Inspektion der Daten. Die letztere hat eigentlich nur etwas mit dem *Economic Freedom Index* zu tun, der für Lateinamerika systematisch überschätzt zu sein scheint. Die erstere ist von der Beobachtung abgeleitet, dass einige Mitgliedsländer der EU vor allem im Westen und Süden eine vergleichsweise niedrige *governance* Qualität haben, ohne dass sich das auf ihre Wohlfahrt auswirkt. Die Hypothese lautet, dass EU-Mitgliedschaft eine eigene *governance* Qualität darstellt. Afrika ist ein fast hoffnungsloser Fall der Entwicklungspolitik. Hier scheinen noch andere Kräfte am Werk, die von den Indikatoren nicht erfasst werden. Für den Transformationserfolg verwenden wir schließlich die Ausgangssituation als Kontrollvaria-

9*

ble. Sie wird vom BIP pro Kopf der Bevölkerung im Jahr 1990 berechnet in Kaufkraftparitäten repräsentiert (Maddison 2001).

E. Ergebnisse

Als erstes soll die „Lorenzetti-Hypothese“ generell getestet werden, d. h. mit einer möglichst umfangreichen Stichprobe: bringt gute Regierung einen höheren Wohlstand zuwege? Dafür wird das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (BIP) für das Jahr 1998 mit dem *governance* Indikator (GOV) für die Jahre 1997/98 in Beziehung gesetzt. Ein einfaches Streudiagramm deutet an, dass die Beziehung nicht linear ist. Deshalb schätzen wir eine quadratische Regressionsgleichung. Als Kontrollvariablen treten fünf Dummies auf: drei regionale (Lateinamerika, Afrika und EU-15), eine für Länder mit hohen Energiereserven und eine für die Transformationsländer. Alternativ wird die „Eucken-Hypothese“ getestet: bringt eine freiheitliche und kompetitive Wirtschaftsordnung einen höheren Wohlstand mit sich? Das bedeutet, die wichtigste unabhängige Variable ist nun der *Economic Freedom Index* (EFI) für das Jahr 1999. Auch hier wurden die gleichen Kontrollvariablen eingesetzt. Die eigentliche Grundhypothese lautete, dass „Lorenzetti“ einen besseren Erklärungswert haben müsse als „Eucken“. Die Ergebnisse sind in Tabelle 1 dargestellt.

Die Grundhypothese bestätigt sich: „Lorenzetti“ (Spalte 1) erklärt mehr als „Eucken“ (Spalte 2 und 3), aber beide weisen einen erstaunlich guten Fit auf. Ein Bestimmtheitsmaß von 0.86 für die Korrelation von Wohlfahrtsniveau und *governance* bei einer Stichprobe von 103 Ländern weckt erst einmal eine gewisse Skepsis. Denkbar wäre durchaus, dass sich die individuellen Beobachtungen der Regierungsqualität von dem jeweiligen Wohlfahrtsniveau haben leiten lassen. Ein Bias in dieser Richtung ist nicht auszuschließen, aber er ist sehr unwahrscheinlich. Denn der *governance* Indikator ist aus so vielen Einzelbeobachtungen für Teilindikatoren, die keineswegs kollinear sind, zusammengesetzt, dass eine solche Übereinstimmung – noch dazu in einer quadratischen Funktion – ausgeschlossen werden kann. Es ist wohl schon so: gute Regierung erklärt den größten Teil der Wohlfahrtsunterschiede in der Welt. Die freiheitliche Wettbewerbsordnung ist offensichtlich ein wichtiges Instrument, über das sich gute Regierung auf die Produktivität eines Systems auswirkt. Aber die gute Ordnung muß mit Leben erfüllt werden, und so wird ordnungskonformes Verhalten, eine Vertrauen erweckende Kultur zum zweiten Kanal, über den Regierungsqualität sich auswirkt. Im Rahmen einer guten Ordnung und stabilen Vertrauens findet die notwendige Akkumulation physischen und humanen Kapitals statt, die am Ende die Wohlfahrt ermöglicht. Wie erwartet, weisen der Ordnungssindikator EFI und der *governance* Indikator eine hohe Korrelation auf (Spalte 4).

Was die Kontrollvariablen betrifft, so zeigen sie die erwarteten Vorzeichen, sind aber zum Teil nicht signifikant. Reichtum an Energieressourcen verbessert die

Tabelle 1

OLS Schätzungen der Regressionen für das Wohlfahrtsniveau

	BIP	BIP	BIP	EFI
	(1)	(2)	(3)	(4)
Konstante	23.43*** (9.05)	39.08 (1.39)	-7.18 (-1.07)	6.27*** (39.53)
GOV ²	7.05*** (5.00)			
GOV	21.59*** (13.34)			1.52*** (11.07)
EFI ²		1.99*** (3.04)	0.9*** (8.36)	
EFI		-14.43* (-1.69)		
Dummy (Afrika)	-12.10*** (-3.23)	-18.32*** (-3.42)	-17.38*** (-3.23)	-0.13 (-0.47)
Dummy (Latein Amerika)	-5.87* (-1.83)	-18.39*** (-4.35)	-19.13*** (-4.50)	0.76*** (3.34)
Dummy (EU-15)	2.34 (0.63)	13.65*** (2.85)	14.09*** (2.91)	-0.21 (-0.78)
Dummy (Transformation)	-6.09** (-2.01)	-3.16 (-0.62)	-2.84 (-0.56)	-0.78*** (-3.17)
Dummy (Energie)	7.23*** (2.72)	8.77** (2.05)	10.98*** (2.66)	
R ²	0.86	0.75	0.74	0.73
N	103	87	87	87

Signifikanzniveau: * – 10%, ** – 5%, *** – 1%; t-Ratio in Klammern.

Wohlfahrt deutlich unter sonst gleichen Bedingungen. Der Status als Transformationsland ist nur im Zusammenhang mit der Regierungsqualität von signifikant negativem Einfluss. Der Unterschied zur Ordnungsregression, wo dieser Einfluss nicht signifikant ist, spiegelt sich auch in der Beziehung zwischen EFI und GOV wider: die Ordnungsqualität ist in den Transformationsländern niedriger, als es ihre Regierungsqualität erwarten ließe. Das stützt die Hypothese vom versteckten *time lag*: die Wirtschaftsordnung ist in den Transformationsländern noch nicht in voller Übereinstimmung mit ihren *governance* Traditionen, weswegen sie im Verhältnis dazu eine Wohlfahrtslücke aufweisen. In dieser Hinsicht ist die Feststellung von *Weder* (2001) zu modifizieren, dass die Transformationsländer bereits „normale“ Fälle seien.

Mitgliedschaft in der EU hat einen positiven Einfluss auf die Wohlfahrt. Allerdings ist er nur bezogen auf den Ordnungsindikator EFI (Spalte 2 und 3) signifikant. Dahinter kann sich zweierlei verbergen. Zum einen basiert der *Economic*

Freedom Index auf einer streng liberalen Theorie. Dabei schneiden die eher sozial-liberal orientierten Wirtschaftssysteme des europäischen Kontinents im Vergleich zu den anglo-amerikanischen Systemen schlechter ab. Das heißt, der Ordnungs-indikator EFI unterschätzt die Qualitäten einer sozial-liberalen Ordnung, wie die Resultate unseres Tests vermuten lassen. An dieser Stelle ist eine kurze Bemerkung zu Eucken angebracht. Wir haben die „Eucken-Hypothese“ und die sie betreffenden Daten nur an den konstituierenden Prinzipien einer Wettbewerbsordnung ausgerichtet. Eucken (1990: 291 – 304) kennt zusätzlich eine Reihe von regulierenden Prinzipien, die für das Funktionieren einer solchen Ordnung unerlässlich sind. Dazu zählt auch die Einkommenspolitik. Was Eucken dazu zu sagen hat, weicht von den sozialpolitischen Vorstellungen einer streng liberalen Theorie nicht ab und unterscheidet sich wesentlich von der Sozialen Marktwirtschaft Müller-Armackscher Prägung. Mit anderen Worten, es steht zu vermuten, dass Eucken den *Washington consensus* unterschrieben hätte.

Ein zweiter Grund für einen positiven EU-Effekt mag man darin finden, dass in der EU ein Teil der Regierungskompetenz auf Brüssel übergeht, d. h. also, dass die lokale Regierungsqualität von der EU-Regierungsqualität überlagert wird. Für die neuen Mitglieder der EU, die allgemein noch eine erheblich niedrigere Regierungsqualität als die alten haben, ist das eine gute Botschaft. Denn sie können erwarten, im Laufe der Zeit vom *governance* Vorsprung der EU zu profitieren. Es lässt sich sogar vermuten, dass sie das bereits in der Hinführungsphase getan haben. Die Gruppe der Beitrittskandidaten unterscheidet sich deutlich von den Nicht- oder Noch-Nicht-Beitrittsländern. Die Übernahme des *acquis communautaire* als Beitrittsbedingung hat möglicherweise diese positive Wirkung. Allerdings überlagern sich hier die Wirkungen der *governance* Traditionen und des Kandidatenstatus: die EU lässt nach ihren Kopenhagener Beitrittsbedingungen nur Länder zu, die eine bestimmte Regierungsqualität und eine freiheitliche Marktordnung aufweisen.

Schließlich noch die beiden regionalen Dummyvariablen für Afrika, wozu hier nichts gesagt werden soll, und Lateinamerika. Letztere hat vor allem im Zusammenhang mit dem Ordnungsindikator einen stark negativen Einfluss (Spalte 2 und 3). Die Regression des EFI-Indikators auf den *governance* Indikator zeigt, dass die Wirtschaftsordnung Lateinamerikas über Erwarten positiv eingeschätzt wird. Zwei Effekte können hier am Werk sein. Zum einen ein Wahrnehmungsbias bei der Erhebung des *Economic Freedom Index*. Zum anderen ist aber auch denkbar, dass die Wirtschaftsordnung Lateinamerikas in den letzten Jahren in Richtung auf den *Washington consensus* umgestaltet wurde, der ja in den 80er Jahren genau für diese Region formuliert worden ist und von den Washingtoner Institutionen über die ihnen zur Verfügung stehenden Hebel durchgesetzt werden sollte. Diese Veränderung, die noch nicht mit der langfristigen Regierungsqualität der Region übereinstimmt (d. h. letztere müsste sich langfristig nach oben anpassen, um den Ordnungswandel wirklich effektiv zu machen), hat sich noch nicht auf die Wohlfahrt voll durchgesetzt – ein weiterer Beweis dafür, dass „Lorenzetti“ „Eucken“ dominiert.

Die Ordnungspolitik steht zentral in der Transformation. Deshalb ist die „Lorenzetti-Hypothese“ nun für den Transformationsfall zu testen. Der wirtschaftliche Erfolg soll hier an Hand des Wachstums des Bruttoinlandsprodukts in der Periode 1989 – 2001 (BIP) gemessen werden. Die unabhängige Variable ist der *governance* Indikator für das Jahr 2000/01 (GOV). Die alternative „Eucken-Hypothese“ erklärt das Wachstum in der Periode mit einer marktkonformen Wirtschaftsordnung. Das ist in diesem Fall besser über den Transformationsindex der EBRD für das Jahr 2002 (TR) zu testen als über den EFI, da die Zahl der Beobachtungen größer ist (27 statt 14). Die Ausgangssituation wird vom Bruttoinlandsprodukt zu Kaufkraftparitäten im Jahre 1990 (BIP) erfasst. Die 25 Transformationsländer der Stichprobe umfassen die Länder Mittel- und Osteuropas ohne Bosnien und Jugoslawien. Die Ergebnisse:

Tabelle 2

OLS Schätzungen der Regressionen für den Transformationserfolg

	△BIP	△BIP	△BIP	△BIP	TR
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Konstante	119.55*** (7.51)	121.53*** (9.35)	53.29*** (2.16)	-55.79* (-1.77)	2.98*** (51.25)
GOV	30.89*** (3.81)	41.93*** (5.97)			0.82*** (9.60)
TR			12.68 (1.25)	55.33*** (4.36)	
BIP	-0.005** (2.10)	-0.006*** (-2.97)	-0.009 (-0.37)	-0.004* (2.00)	
<i>R</i> ²	0.40	0.66	0.07	0.51	0.79
N	25	22	25	22	27

Signifikanzniveau: * – 10%, ** – 5%, *** – 1%; *t*-Ratio in Klammern

Für beide Regressionsgleichungen liegen zwei Schätzungen vor, die erste mit der vollen Stichprobe, die zweite ohne die Länder Belarus, Usbekistan und Turkmenistan. Die zweite Schätzung ist dabei erheblich aussagekräftiger. Die Ursache dafür ist rasch ausgemacht. Belarus, Usbekistan und Turkmenistan haben die Transformation praktisch noch nicht begonnen und damit auch keine Transformationskrise erlitten. Gleichzeitig wird ihre Regierungsqualität nicht sehr hoch eingeschätzt. Deshalb stellen sie für die Regression „Ausreißer“ dar, die außer Betracht bleiben sollten.

Es lässt sich auch im Zusammenhang der Transformation feststellen, dass die „Eucken-Hypothese“ (Spalte 3 und 4) im Vergleich zur „Lorenzetti-Hypothese“ (Spalte 1 und 2) schwächer ist – gute Regierung ist mehr als die Einrichtung einer marktkonformen Ordnung. Allerdings steht auch hier zu vermuten, dass *good governance* vor allem über den Kanal der Ordnungspolitik wirksam ist. Für die Re-

gression von TR auf GOV (Spalte 5) brauchen die drei unreformierten Autokratien nicht gestrichen zu werden, da ihre schwache Regierungsqualität sich vermutlich in einer wenig marktkonformen Ordnung äußern wird. Diese Feststellung ist nicht zwingend. *Hellman, Jones* und *Kaufmann* (2000) stellen z. B. fest, dass eine Ver einahmung des Staates (*state capture*), ein klares Indiz für *bad governance*, eher in intermediären Situationen stattfindet und nicht dort, wo die Transformation noch kaum Fuß gefasst hat, oder dort wo sie bereits sehr weit fortgeschritten ist. Für diese Hypothese finden wir, zumindest in unseren Daten, kaum Unterstützung. Erwartungsgemäß zeigt sich auch in der Transformation, dass eine marktkonforme Wirtschaftsordnung Resultat guter Regierung ist. Der Einfluss der Kontrollvariable Ausgangssituation (BIP) ist in drei der vier Fälle signifikant. Etwas überraschend ist dabei das negative Vorzeichen: je höher die Produktivität im Jahre 1990, desto geringer das Wachstum in der Periode 1989–2001. Theoretisch ließe sich das als *catching up* Effekt interpretieren. Es ist aber auch zu beachten, dass nach der Quelle der Daten für die Ausgangssituation (Maddison 2001) das BIP pro Kopf der Bevölkerung zu Kaufkraftparitäten in den Republiken, bzw. Nachfolgestaaten der Sowjetunion vergleichsweise hoch ausfällt. Die baltischen Staaten liegen dabei weit über Polen und Ungarn und zum Teil auch über der Tschechischen Republik. Das ist nicht ganz unplausibel, entspricht es doch der Statistik der Regionalentwicklung in der alten Sowjetunion. Da alle Nachfolgestaaten der Sowjetunion in den 90er Jahren einen tiefen Fall durchgemacht haben, wird das negative Vorzeichen auch hieraus erklärliech.

F. Zusammenfassung

Markt und Staat sind auch in einer wettbewerblichen Wirtschaftsordnung untrennbar miteinander verbunden (Wagener 2002). Diese Feststellung ist insofern trivial, als eine funktionsfähige marktwirtschaftliche Ordnung nicht auf Grund spontaner Selbstorganisation entsteht und eine organisierte Selbstorganisation eben den demokratischen Staat impliziert. Voraussetzung für eine leistungsstarke und stabile Wirtschaft ist eine marktkonforme Ordnung. Das ist die „Eucken-Hypothese“ oder der *Washington consensus*. Voraussetzung für eine marktkonforme Ordnung ist ein starker Staat. Diese ebenfalls auf Eucken zurückgehende These bedarf der Präzisierung. Denn was ist ein starker Staat? Der sozialistische Staat, dem Prinzip des demokratischen Zentralismus unterworfen, war sicher stark. Der starke Staat, der die Marktwirtschaft einrichten und aufrecht erhalten kann, muss ein anderer sein und dem Subsidiaritätsprinzip folgen. Die „Lorenzetti-Hypothese“ geht einen Schritt weiter zurück. Nicht so sehr ein starker Staat als vielmehr gute Regierung bedingen wirtschaftliche Wohlfahrt. Und gute Regierung ist ein gesamtgesellschaftliches Phänomen, das sich nicht auf den Staat beschränkt, sondern das Verhalten und die Einstellungen der Wirtschaftssubjekte, bzw. der Bürger u. a. zum Staat und zum Recht mit einschließt. Das Zusammenspiel der formalen und informellen Institutionen, die soziale Infrastruktur, be-

stimmt die Art und Weise, wie Staat und Markt einander ergänzen und damit den Erfolg des Wirtschaftssystems.

Eine solche Hypothese zu testen, ist äußerst schwierig. Denn das Konglomerat „soziale Infrastruktur“ setzt sich aus den unterschiedlichsten Komponenten zusammen, die darüber hinaus nur schwer einer komparativen Erfassung zugänglich sind. Man wird sich hier mit relativ ungenauen Daten zufrieden geben müssen. Solche Daten sind in jüngster Zeit erhoben und zusammengestellt worden, so dass der Versuch eines Tests unternommen werden kann. Das Ergebnis stützt die „Lorenzetti-Hypothese“: wo Freiheit, Sicherheit und Vertrauen herrschen, blüht die Wirtschaft, wo nicht, sind die Kosten zu hoch für langfristig angelegte Investitionen (s. auch *Kaufmann, Kraay, Zoido-Lobatón* 1999a; *Raiser et al.* 2001). Die Kausalität bleibt ein Problem. Korreliert ein hohes Entwicklungsniveau mit guter Regierung, so kann man darin auch eine Bestätigung für die sogenannte „Lipset-Hypothese“ sehen, dass nämlich Demokratie als Folge von wirtschaftlichem Wohlstand auftrete. Dafür hat *Barro* (1997: 86) z. B. empirische Bestätigung gefunden.

Das wichtigste Instrument guter Regierung ist die Wirtschaftsordnung. Eine marktkonforme Ordnung ist Voraussetzung für nachhaltiges Wachstum und Wohlstand. Eine solche, sehr weitreichende Feststellung wird zumindest von unseren Daten nicht widerlegt. Die hier so genannte „Eucken-Hypothese“ erweist sich aber als schwächer gegenüber der „Lorenzetti-Hypothese“. Das ist in Übereinstimmung mit den oben angestellten theoretischen Überlegungen. Denn gute Regierung wirkt sich auf das Resultat des Wirtschaftsprozesses auch noch über andere Kanäle aus als nur über die Wirtschaftsordnung – vor allem über Einstellungen und informelle Institutionen, über die soziale Infrastruktur, die die Effektivität der formalen Institutionen beeinflussen. Genau das ist die Kritik, die gegen den *Washington consensus* vorgebracht wird (vgl. *Stiglitz* 1999, *Ahrens* 1999). Nur sollte man das Kind nicht mit dem Bade ausschütten: Liberalisierung, Stabilisierung und Privatisierung sind für den Transformationserfolg wesentliche Voraussetzungen, und sie betreffen den Teil *O* des Wirtschaftssystems *S*, der einer politischen Gestaltung zugänglich ist. Deshalb muss sich und hat sich die Wirtschaftspolitik darauf konzentriert. *R*, die informellen Institutionen, Einstellungen, die soziale Infrastruktur mögen ebenso wichtig oder wichtiger sein, man hat auf sie kurzfristig keinen Einfluss.

Eine solide soziale Infrastruktur ist genauso wenig wie Rom an einem Tag gebaut worden. *Putnam* (1993) sieht in ihr das Resultat einer Jahrhunderte langen kulturellen Entwicklung. Von daher gesehen wird die Frage nach der Kausalität ein Problem von Henne und Ei: Wohlstand und gute Regierung haben sich zusammen entwickelt. Im Kontext der Transformation haben wir es demgegenüber mit sehr viel kürzeren Zeiträumen zu tun. Hier scheint die Folge von Ursache und Wirkung sehr viel eindeutiger: *good governance* – Konsolidierung und Wachstum, *bad governance* – Krise und Stagnation. Die Ausgangssituation der einzelnen Transformationsländer ist scheinbar die gleiche: die von einer marxistisch-leninistischen Ideologie geformte sozialistische Gesellschaft mit Parteiherrschaft und Planwirt-

schaft. Doch auch dort gab es gute und schlechte Regierung. Das Ausmaß an sozialistischer Rechtsstaatlichkeit, an Planungssicherheit, an Vetternwirtschaft und Korruption variierte erheblich zwischen Ost-Berlin und Taschkent. Und die Ursache für diese Varianz wird wohl in der Vorgeschichte der jeweiligen Länder zu suchen sein. Für Polen, Tschechen, Ungarn und Slowaken ist Rechtsstaatlichkeit z. B. ein durchaus vertrauter Begriff, für Kirgisen, Tadschiken und Usbeken ist es das sehr viel weniger.

Das führt zur Schlussfolgerung: auch wenn wir den Transformationserfolg mit einiger Sicherheit auf *good governance* zurückführen können, darf uns das nicht darüber hinwegtäuschen, dass die soziale Infrastruktur, die dieses Resultat verursacht, Produkt einer längeren historischen Entwicklung ist, in der politische Kultur und wirtschaftlicher Wohlstand gemeinsam gewachsen sind. So genannte *Leninist legacies* mögen eher kurzfristigen Einfluss auf die *governance* Struktur der Transformationsländer ausgeübt haben. Einen zweiten solchen kurzfristigen Einfluss kann man in ihrer geographischen und politischen Distanz zu Brüssel sehen (vgl. Fischer, Sahay, Vegh 1998 und Wagener 2000). Der Beitritt zur Union ist mit den Kopenhagener Bedingungen an einen gewissen Mindeststandard „guter Regierung“ gebunden. Die Beitrittskandidaten müssen ein umfangreiches Korpus an formalen Regeln übernehmen, womit sie gleichzeitig fast unbemerkt bestimmte Mentalmodelle importieren. Außerdem kompensiert das Subsidiaritätsprinzip *governance* Defizite in der europäischen Politik, wie oben vermutet. Trotzdem zeigt es sich, dass offiziell anerkannte Beitrittskandidaten wie Bulgarien und Rumänien ein sehr viel niedrigeres *governance* Niveau als die ostmitteleuropäischen Beitrittsländer haben und die Kopenhagener Bedingungen deshalb noch nicht erfüllen. D.h. der kurzfristige positive EU-Effekt kann längerfristige kulturelle Prägungen nicht völlig überdecken.

Die integrale Transformation der ehemals sozialistischen Länder ist ein Prozess, der nicht nur die Wirtschaftsordnung erfasst, sondern darüber hinaus die Rechtsordnung und das politische System. Wo Staat und Markt sich gleichzeitig im Umbau befinden, kann ersterer, so scheint es, seine ordnende Funktion kaum effektiv ausüben. Wieso ist es dann einigen Ländern, vor allem in Ost-Mitteleuropa, trotzdem gelungen, die Transformation mit vergleichsweise gutem Erfolg voranzubringen? In dieser Situation war ein starker Staat nicht zur Hand. *Good governance*, gute Regierung ist mehr als ein starker Staat, vielmehr ist es eine Voraussetzung für diesen. Im Kontext einer funktionierenden sozialen Infrastruktur konnte die unmögliche Aufgabe der gesellschaftlichen Totalrekonstruktion innerhalb relativ kurzer Zeit soweit gelingen, dass diese Länder nun EU-beitrittsfähig sind. Die Erklärung der Unterschiede in der sozialen Infrastruktur der Region bleibt ein Desiderat an die Geschichte.

Literaturverzeichnis

- Ahrens, J. (1999): Toward a Post-Washington Consensus: The Importance of Governance Structures in Less Developed Countries and Economies in Transition, in: Hermes, N. / Salverda, W. (Hg.), State, Society and Development: Lessons for Africa? CDS Research Report 7, Groningen (University of Groningen): 18 – 64.*
- Aristoteles (1965): Politik, Reinbek (Rowohlt).*
- Barro, R. J. (1997): Determinants of Economic Growth. A Cross-Country Empirical Study, Cambridge Mass. (MIT Press).*
- Denison, E. F. (1967): Why growth rates differ. Postwar experience in nine Western countries, Washington (The Brookings Institution).*
- Dithmar, J. Chr. (1745): Einleitung in die Oeconomische Policei- und Cameral-Wissenschaften, Frankfurt (Oder) (J.J. Friedel).*
- EBRD (2002): Transition report 2002, London (EBRD).*
- Eucken, W. (1952/1990): Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 6. Aufl., Tübingen (Mohr).*
- Eurostat (2003): Yearbook 2003. Data 1991 – 2001, Luxemburg (Eurostat).*
- Fischer, St. / Sahay, R. / Vegh, C. A. (1998): How Far is Eastern Europe from Brussels? IMF Working Paper, Washington D.C. (IMF).*
- Frugoni, Ch. (1988): Pietro und Ambrogio Lorenzetti, Florenz (Scala).*
- Gwartney, J., et al. (2002): Economic Freedom of the World: 2001 Annual Report, Vancouver (The Fraser Institute).*
- Hall, R. E. / Jones, Ch. I. (1999): Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others, Quarterly Journal of Economics, 114: 83 – 116.*
- Havrylyshyn, O. / van Rooden, R. (2000): Institutions Matter in Transition, but so do Policies, IMF Working Papers, WP/00/70, Washington D.C. (IMF).*
- Kaufmann, D. / Kraay, A. / Zoido-Lobatón, P. (1999a): Governance Matters, Policy Research Working Paper, 2196, Washington D.C. (The World Bank).*
- Kaufmann, D. / Kraay, A. / Zoido-Lobatón, P. (1999b): Aggregating Governance Indicators, Policy Research Working Paper, 2195, Washington D.C. (The World Bank).*
- Kaufmann, D. / Kraay, A. / Zoido-Lobatón, P. (2002): Governance Matters II: Updated Indicators for 2000/01, Washington D.C. (The World Bank).*
- Koopmans, T. C. / Montias, J. M. (1971): On the Description an Comparison of Economic Systems, in: Eckstein, A. (Hg.), Comparison of Economic Systems, Berkeley (University of California Press): 27 – 78.*
- Kornai, J. (1971): Anti-Equilibrium: On economic systems theory, and the tasks of research, Amsterdam (North Holland).*
- Maddison, A. (2001): The World Economy. A Millennial Perspective, Paris (OECD).*
- Mayntz, R. / Scharpf, F. W. (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, in: Mayntz, R. / Scharpf, F. W. (Hg.), Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt am Main (Campus): 39 – 72.*

- Müller, K.* (1999): The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe, Cheltenham (Elgar).
- Putnam, R. D.* (1993): Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy, Princeton (Princeton University Press).
- Raiser, M. / Haerpfer, Chr. / Nowotny, Th. / Wallace, C.* (2001): Social capital in transition: a first look at the evidence, EBRD Working Paper, No. 61, London (EBRD).
- Rieter, H.* (1993): Justis Theorie der Wirtschaftspolitik, in: *Vademecum zu einem Klassiker des Kameralismus*, Düsseldorf (Verlag Wirtschaft und Finanzen): 45 – 80.
- Rodrik, D.* (1997): The ‚paradoxes‘ of the successful state, *European Economic Review* 41: 411 – 42.
- Rubinstein, N.* (1958): Political Ideas in Sienese Palazzo Publico, *Journal of the Warburg and Courtauld Institutes*, 21: 179 – 89.
- Stiglitz, J.* (1999): Wither Reform? Washington (The World Bank).
- Voigt, St.* (2002): *Institutionenökonomik*, München (W. Fink).
- Wagener, H.-J.* (1979): Zur Analyse von Wirtschaftssystemen, Berlin (Springer).
- Wagener, H.-J.* (1987): Über Sinn und Methode des Vergleichs von Wirtschaftssystemen, in: Schüller, A. (Hg.), *Theoriebildung und empirische Forschung im Systemvergleich*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 167: 37 – 60.
- Wagener, H.-J.* (2000): Rückkehr nach Europa, in: Nutzinger, H. G. (Hg.), *Osterweiterung und Transformationskrisen*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 277: 93 – 117.
- Wagener, H.-J.* (2002): On the Relationship Between State and Economy in Transformation, in: Voigt, St. / Wagener, H.-J. (Hg.), *Constitutions, Markets and Law. Recent Experiences in Transition Economies*, Cheltenham (Elgar): 33 – 58.
- Weder, B.* (2001): Institutional Reform in Transition Economies: How Far Have They Come? IMF Working Papers, WP/01/114, Washington D.C. (IMF).

Korreferat zum Beitrag von Hans-Jürgen Wagener

Buon governo – mal governo Die Bedeutung guter Regierung für Wohlfahrt und Transformation

Von *Thomas Apolte*, Münster

Der Bedeutung von adäquaten Institutionen, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Korruptionsfreiheit wird in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur zunehmend Beachtung geschenkt, und das zu Recht. Denn die Konzentration auf wirtschaftspolitische Weichenstellungen im engeren Sinne allein kann die Unterschiede in der Entwicklungsdynamik vor allem der Entwicklungs- und Transformationsländer offensichtlich nicht hinreichend erklären. Mehr noch: Wirtschaftspolitische Strategien entfalten die von ihnen erwartete Wirkung häufig nur im Zusammenspiel mit einem Mindestmaß an Qualität der Regierung. So haben Zinnes *et al.* (2001) gezeigt, dass die Privatisierung in ehemals sozialistischen Ländern in der Regel nicht die gewünschten Ergebnisse erbrachte, wenn sie nicht von rechtsstaatlichen Strukturen begleitet war. Vielfältige ähnliche Studien deuten in die gleiche Richtung. Der Fehlschlag der Massenprivatisierung in Russland ist in diesem Sinne eher darauf zurückzuführen, dass die wirtschaftlichen Führungskader des überkommenen sozialistischen Regimes die Verfügungsgewalt über das Produktionsvermögen in privates Eigentum umgewandelt haben. Das wäre abseits der damit verbundenen inakzeptablen Verteilungseffekte aus Effizienzgesichtspunkten vielleicht noch weniger problematisch gewesen, wenn die monopolistischen Marktstrukturen darüber nicht konserviert worden wären und wenn damit nicht das Entstehen eines gesunden Mittelstandes unmöglich gemacht worden wäre. Je weiter man sich von der EU-Grenze nach Osten und Südosten weg entfernt, desto gravierender sind solche Probleme.

Ein Blick auf die Entwicklung der Transformationsländer seit 1990 zeigt, dass praktisch alle erfolgreichen Länder in einer frühen Phase der Transformation erst einmal demokratisch-rechtstaatliche Strukturen aufgebaut hatten (siehe etwa: Åslund *et al.* 1996; 2001). Empirische Studien zeigen darüber hinaus recht einhellig, dass Länder, die eine konsequente Liberalisierung und Stabilisierung, verbunden mit einschneidenden institutionellen Reformen, durchgesetzt haben, signifikant erfolgreicher sind als solche, die die Transformation hinauszögern und einen

langsameren und graduellen Übergang versuchen (Überblick bei *Havrylyshyn* 2001). Doch wirkt beides offensichtlich nur im Zusammenspiel. Dabei ist allem Anschein nach *good governance* eine Bedingung für eine konsistente und konsequente Transformationsstrategie. Dies widerspricht gelegentlichen Äußerungen, wonach eine konsequente Transformationspolitik *per se* nur in bestimmten – namentlich dem westlichen Kulturkreis nahe stehenden – Ländern von Erfolg gekrönt sein kann. Gegen diese Behauptung argumentiert auch *Hans-Jürgen Wagener* in seinem Beitrag. In dessen Zusammenfassung relativiert er die beliebte Kritik am *Washington consensus*, wonach mit den wenigen hierin zusammengefassten Kriterien nicht das ganze große Spektrum an unterschiedlichen Voraussetzungen in den Transformationsländern abgedeckt werden könne. Insofern vergrößere der *Washington consensus* die Dinge in unzulässiger Weise.

Folgt man *Wagener*, so ist der *Washington consensus* aber durchaus generalisierbar, denn ohne Stabilisierung von Währung und Staatshaushalt, ohne Liberalisierung und ohne privates Eigentum wird es eine erfolgreiche Transformation nicht geben können. Aus seiner Sicht verlagert sich das Problem vielmehr zurück auf eine Ebene, auf der entschieden wird, inwiefern eine Regierung überhaupt willens und in der Lage ist, eine Politik zu verfolgen, die den *Washington consensus* konsequent und konsistent durchsetzt. Und in diesem Punkt liegen eindeutig jene Staaten vorn, denen es gelungen ist, alte Seilschaften zu entmachten und durch rechtsstaatliche sowie demokratische Institutionen abzulösen. Ob dies in absehbarer Zeit in allen Transformationsländern überhaupt möglich sein wird, daran äußert er berechtigterweise Zweifel.

Dieser grundlegenden Argumentationslinie *Wagener*s ist grundsätzlich zuzustimmen, auch wenn sie mit Blick auf manche Transformationsländer zu einer fatalistischen Haltung verführt. Richtig deutlich wird diese Linie allerdings erst zum Ende des Referates, wenn er die Fäden zusammenlaufen lässt. Zuvor bemüht er sich, seine Argumentation durch eine gewisse Formalisierung seiner Argumente sowie durch einen empirischen Schätzansatz zu untermauern. Was die Formalisierung angeht, so verbleibt diese – wie *Wagener* selbst konzidiert – praktisch vollständig im Deskriptiven. Die hinter dieser Formalisierung stehenden Argumente sind zwar unmittelbar nachvollziehbar. Sie erfordern auch keine weitergehenden Konklusionen, zu deren Herleitung man sich ohne eine Formalisierung leicht im Gestrüpp der Wechselwirkungen verheddern könnte, und sie widersprechen in keinem Punkt der Intuition. Im Rahmen der vom Verfasser präsentierten Verschachtelung von Variablen kann es dann aber doch leicht vorkommen, dass der Leser trotz gut nachvollziehbarer Argumentationslinie die Orientierung verliert. So bedeutsam eine Formalisierung theoretischer Überlegungen mitunter ist, in diesem Text wäre wohl besser darauf verzichtet worden.

Etwas anders liegen die Dinge freilich, wenn es um die empirische Einschätzung des Zusammenhangs von *good governance* und wirtschaftlichem Erfolg geht. Hier ist es von entscheidender Bedeutung, den Schätzansatz in ein sauber spezifiziertes ökonometrisches Modell einzubetten, und hierzu hätte der Verfasser doch erheb-

lich weiter ausholen müssen. *Wagener* schätzt in seinem Ansatz gleich zwei Hypothesen, die freilich miteinander eng verwandt sind:

1. Zunächst schätzt er die von ihm so genannte „*Lorenzetti-Hypothese*“, wonach die „Güte“ einer Regierung selbst positiv mit ökonomischen Erfolgskriterien korreliert ist. Hierzu verwendet er den *Governance-Indikator (GOV)* der Weltbank als Gütekriterium, der sich aus folgenden Kriterien zusammensetzt: *voice and accountability, political stability, government effectiveness, regulatory quality, rule of law* sowie *control of corruption*.
2. Zusätzlich schätzt er die von ihm so genannte „*Eucken-Hypothese*“, wonach die Güte nicht der Regierung selbst, sondern jene der Wirtschaftsordnung als erklärende Variable für den wirtschaftlichen Erfolg dient. Hierzu verwendet er den *Economic Freedom Index (EFI)* des *Fraser Institute*, der stark von Variablen wie dem Umfang der Staatstätigkeit, der Preisstabilität und der liberalen Verfassung von Kapital- und Devisenmärkten dominiert wird.

Man mag zu Recht bezweifeln, ob der *EFI* wirklich die Vorstellung einer Wirtschaftsordnung im Sinne *Euckens* oder der *Ordo-Liberalen* wiedergibt. In seiner Gesamtheit dürfte dieser Index wohl eher eine bestimmte konservativ-libertäre Ordnungsvorstellung anglo-amerikanischer Prägung repräsentieren. Insofern wäre es interessant gewesen, wenn der Verfasser nur jene Kriterien verwendet hätte, die die Wirtschaftsordnung im Sinne *Euckens* auch tatsächlich abbilden, zumal die Daten für Einzelindizes durchaus verfügbar sind (siehe hierzu *Leschke* 2003).

Bedeutsamer als diese begriffliche Kritik sind allerdings einige Probleme des Schätzansatzes selbst. Denn wenn die gerechneten Regressionen mehr hergeben sollen als das erwartete Vorzeichen und einen mit Vorbehalten zu betrachtenden Hinweis auf Signifikanz, so muss ein solcher Schätzansatz eingebunden werden in ein ausreichend spezifiziertes ökonometrisches Modell (siehe etwa *Mankiw et al.* 1992). Wird dies unterlassen, so besteht die Gefahr, dass am Ende wichtige unabhängige Variablen in der jeweiligen Regressionsgleichung fehlen, was zu Verzerrungen der Schätzparameter führen muss. Dies dürfte in den hier präsentierten Schätzungen wohl auch der Fall sein.

Hinzu kommt, dass verschiedene Interpretationen der gefundenen Ergebnisse problematisch sind. So ergibt sich in einer der Schätzungen ein signifikanter Zusammenhang zwischen der Dummy-Variablen „EU-15“ und der Höhe des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf. Im Prinzip sagt diese Variable nicht mehr aus, als dass sich in der EU-15 Länder mit besonders hohem Pro-Kopf-BIP zusammenfinden, was nicht weiter verwunderlich ist. Der Verfasser geht aber mit der Interpretation dieses Ergebnisses sehr weit. Vor allem die Tatsache, dass der Zusammenhang zwischen der EU-Mitgliedschaft und dem Pro-Kopf-BIP nur im Zusammenspiel mit der *Eucken-Hypothese (EFI)* signifikant ist, nicht jedoch im Zusammenspiel mit der *Lorenzetti-Hypothese (GOV)*, wird ausführlich interpretiert. Es ist aber nicht unwahrscheinlich, dass die EU-15-Variable aus einem rein technischen Grunde im Zusammenhang mit *EFI* signifikant ist, mit *GOV* hingegen nicht. Dieser Grund

könnte darin liegen, dass die Variable EU-15 keine Informationen enthält, die in der Variablen *GOV* nicht schon enthalten sind. Das ist deshalb nicht unwahrscheinlich, weil alle in *GOV* enthaltenen Kriterien von EU-Ländern in vergleichsweise hohem Maße erfüllt werden, so dass *GOV* und EU-15 hoch korreliert sein dürften. Wenn das aber so ist, dann ist es nicht weiter verwunderlich, wenn der EU-15-Index im Zusammenhang mit der Variablen *GOV* seine Signifikanz verliert. Hieraus inhaltliche Interpretationen über das Zusammenspiel von EU-15 und den Variablen *GOV* einerseits und *EFI* andererseits anzuknüpfen, ist insofern nicht zulässig.

Unabhängig von seinen technischen Problemen behandelt das Papier einen sicherlich bedeutsamen Zusammenhang und ordnet diesen vor dem Hintergrund gründlicher Kenntnisse sowohl der Transformationsproblematik als auch der betroffenen Länder treffsicher ein. Insbesondere überwindet das Papier die mitunter ärgerliche Vermischung verschiedener Ebenen, wenn es um die Einordnung von wirtschaftspolitischen Problemen geht. Die transformationspolitischen Fehlschläge, vor allem in den aus der ehemaligen Sowjetunion hervorgegangenen Ländern, liegen – wie der Verfasser überzeugend darlegt – nicht in der Tatsache, dass eine marktwirtschaftliche Ordnung nur in einem bestimmten sozio-kulturellen Umfeld funktionieren kann, wie von den Kritikern des *Washington consensus* immer wieder angeführt wird.

Vielmehr wirken unterschiedliche sozio-kulturelle Hintergründe auf die *Governance-Strukturen* eines Landes, und diese bestimmen, ob es gelingt, eine konsistente und konsequente Transformationspolitik zu betreiben. Gelingt dies, so führt die Transformation zum Erfolg, und zwar relativ unabhängig von den Details der jeweiligen Transformationsstrategie, wie der letztendliche Erfolg aller EU-Kandidaten gezeigt hat. Gelingt dies nicht, dann scheitert die Transformation schon im Ansatz und verkommt nicht selten gar zum reinen Etikettenwechsel. Diese Einsicht ist von großer Bedeutung. Wenn etwa die Privatisierung in Russland vor dem spezifischen sozio-kulturellen Hintergrund in diesem Land nicht zu der damit bezweckten Verbesserung der Verantwortlichkeit sowie einer effizienten Verwendung des Eigentums geführt hat, dann ist das zweifellos ein Fehlschlag. Man mag daher geneigt sein, aus diesem Fehlschlag zu schließen, es hätte die Privatisierung besser nicht gegeben. Aber dieser Umkehrschluss ist unzulässig. Denn nichts kann die Behauptung begründen, ein Verzicht auf die Privatisierung hätte dazu geführt, dass das Eigentum effizient eingesetzt worden wäre, dass keine Kleptokratie um sich gegriffen hätte und dass dieselben Akteure unter diesen Bedingungen von Korruption und Vetternwirtschaft abgelaßen hätten, nachdem die zentrale Planung und Kontrolle einmal kollabiert war. Dennoch durchzieht der Glaube an einen solchen unzulässigen Umkehrschluss zahlreiche Analysen von teilweise namhaften Ökonomen (etwa Stiglitz 2002). Die Erkenntnis aber, dass die Probleme tiefer liegen und sich aus diesem Grunde solche Umkehrschlüsse verbieten, zieht sich zu Recht durch das Papier von Wagener. Gerne hätte man gerade darüber aber mehr erfahren.

Literaturverzeichnis

- Åslund, A., et al. (1996): How to Stabilize: Lessons from Post-Communist Countries, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1996: 1: 217 – 313.
- Havrylyshyn, O. (2001): Recovery and Growth in Transition: A Decade of Evidence, *IMF Staff Papers*, 48, Special Issue: 53 – 87.
- Leschke, M. (2003): Der Einfluss von Institutionen auf den Wohlstand und das Wachstum, in Eger, Th. (Hg.), *Institutionen und wirtschaftliche Entwicklung*, Berlin, 2003, S. 23 – 55.
- Mankiw, N. G., et al. (1992): A Contribution to the Empirics of Economic Growth, in: *The Quarterly Journal of Economics*, 107, S. 407 – 437.
- Stiglitz, J. E. (2002): *Die Schatten der Globalisierung*, Kap. 5: Wer hat Russland zugrunde gerichtet?, Berlin (Siedler Verlag).
- Zinnes, C., et al. (2001): The Gains from Privatization in Transition Economies: Is „Change of Ownership“ Enough? *IMF Staff Papers*, 48, 146 – 170.

Arbeitsmarktinstitutionen und Arbeitsmarkt-Performance in Transformationsländern

Von *Horst Feldmann*, Tübingen

A. Einführung

In fast allen Transformationsländern war die Arbeitsmarktlage auch mehr als zehn Jahre nach Beginn des Übergangs von der Plan- zur Marktwirtschaft noch ausgesprochen desolat. Wie Tabelle 1 zeigt, lag die Arbeitslosenquote in mehr als der Hälfte der aufgeführten Transformationsländer 2001 über 10 %. In Bulgarien, Polen und der Slowakei erreichte sie sogar fast 20 %. Besonders hoch war die Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen und Geringqualifizierten. Die Jugendarbeitslosenquote lag in allen zwölf Ländern über 10 %, in mehr als der Hälfte der Länder über 20 %, in Bulgarien, Polen und der Slowakei sogar bei rund 40 %. Die Arbeitslosenquote Geringqualifizierter übertraf in Polen und Tschechien die 20 %-Marke, in der Slowakei die 40 %-Marke.

Die Beschäftigung ist seit Beginn der Transformation erheblich zurückgegangen und hat sich von ihrem Tiefpunkt kaum erholt. 2001 lag sowohl die Erwerbstätiggenquote als auch die Frauenerwerbstätiggenquote in allen zwölf Transformationsländern deutlich unter dem Niveau der USA (Tab. 1). In mehreren Ländern lagen diese Quoten sogar erheblich unter dem im internationalen Vergleich ohnehin niedrigen Niveau der EU. Besonders niedrig waren die Jugenderwerbstätiggenquoten: In den meisten Ländern erreichten sie nur gut die Hälfte des US-Niveaus, in Bulgarien, Litauen und Polen sogar nur gut die Hälfte des wiederum relativ niedrigen EU-Niveaus (Tab. 1).

Im vorliegenden Aufsatz wird analysiert, ob und inwieweit bestimmte Arbeitsmarktinstitutionen die Arbeitsmarktlage der Transformationsländer beeinflusst haben. Untersucht werden fünf Institutionen: gesetzliche Mindestlöhne, Arbeitszeitregulierung, staatliche Einstellungs- und Kündigungsvorschriften sowie Gewerkschaften und Arbeitsbeziehungen. Verschiedene ökonomische Theorien lassen vermuten und zahlreiche empirische Studien über Industrieländer zeigen, dass diese Institutionen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung erheblich beeinflussen.¹

¹ Einen Überblick über die wichtigsten theoretischen Hypothesen und empirischen Untersuchungen gibt der Autor des vorliegenden Aufsatzes in zwei anderen Veröffentlichungen (Feldmann 2003a; 2003b).

Tabelle 1: Indikatoren der Arbeitsmarktlage^{a)}

	Arbeitslosen- quote	Frauen- arbeitslosen- quote	Jugend- arbeitslosen- quote	Arbeitslosen- quote Gering- qualifizierter	Langzeit- arbeits- losigkeit	Erwerbs- tätigenquote	Frauen- erwerbs- tätigenquote	Jugend- erwerbs- tätigengquote
Bulgarien	19,9	18,9	39,3	n.v.	63,1	50,7	47,9	21,0
Estland	12,4	13,1	24,5	n.v.	46,6	61,1	56,9	27,1
Lettland	13,1	11,5	22,9	n.v.	59,1	58,9	56,1	29,0
Litauen	16,5	13,5	30,9	n.v.	56,2	58,6	57,4	22,9
Polen	18,2	20,2	41,0	24,8	43,1	53,5	47,8	22,1
Rumänien	6,6	6,0	17,6	n.v.	48,6	63,3	58,2	32,7
Russland	8,9	8,5	18,0	n.v.	36,9	59,7 ^{b)}	55,5 ^{b)}	31,5 ^{b)}
Slowakei	19,3	18,8	39,1	43,2	48,2	56,9	51,8	27,9
Slowenien	5,7	6,0	15,7	n.v.	63,3	63,6	58,6	30,3
Tschechien	8,2	9,9	16,6	21,9	52,7	65,3	57,0	36,1
Ukraine	11,1	11,0	22,2	n.v.	n.v.	66,3	62,0	39,3
Ungarn	5,8	5,0	10,8	11,2	46,7	56,6	49,8	32,4
Nachrichtlich:								
EU-15	7,4	8,7	14,9	n.v. ^{c)}	43,7	63,9	54,9	40,7
USA	4,8	4,7	10,6	11,8	6,1	73,1	67,1	57,8

^{a)} Im Jahr 2001. Definitionen der Indikatoren und Quellenangaben siehe Anhang.

^{b)} Im Jahr 1999.

^{c)} Darunter: Deutschland 12,3%; Frankreich 13,5%; Großbritannien 9,7%; Italien 11,1%; Spanien 11,7%.

Freilich postulieren die verschiedenen Theorien teils gegensätzliche Hypothesen. Auch sind die Ergebnisse der empirischen Untersuchungen selbst für die Gruppe der Industrieländer nicht immer eindeutig. Ein wesentlicher Grund für die unterschiedlichen Ergebnisse liegt darin, dass sich der Einfluss von Arbeitsmarktinstitutionen auf die Arbeitsmarktlage nur schwer messen lässt. Arbeitsmarktinstitutionen lassen sich nur schwer quantifizieren, weil es sich hierbei um komplexe, überwiegend qualitative Größen handelt. Die Wirkungen einzelner Institutionen lassen sich nur schwer isolieren, weil verschiedenste Faktoren die Arbeitsmarktlage ebenfalls beeinflussen, nicht nur diverse andere Arbeitsmarktinstitutionen, sondern etwa auch die Konjunkturlage sowie die Geld- und Fiskalpolitik.

Trotz dieser Probleme ist es wichtig, die Wirkungen von Arbeitsmarktinstitutionen auf die Arbeitsmarktlage auch in den Transformationsländern zu untersuchen, denn mit der allmählichen Überwindung der Transformationskrise und der tendenziell immer vollständigeren Etablierung der marktwirtschaftlichen Ordnung – einschließlich der damit verbundenen Übernahme westlicher Arbeitsmarktinstitutionen – dürften solche Institutionen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung auch in diesen Ländern spürbar beeinflussen.

Trotz dieses Forschungsdesiderats wurden die Wirkungen von Arbeitsmarktinstitutionen in Transformationsländern bislang erst in einer einzigen Studie systematisch untersucht (*Cazes* 2002). Die Autorin hat darin fünf Institutionen einbezogen und sie durch folgende sog. „objektive“ bzw. „harte“ Daten gemessen: (1) Einstellungs- und Kündigungsvorschriften, gemessen durch den Beschäftigungsschutz-Indikator der OECD, (2) Arbeitslosengeld, gemessen durch die durchschnittliche Lohnersatzrate und die maximale Unterstützungsduauer, (3) aktive Arbeitsmarktpolitik, gemessen durch die Ausgaben für diesen Politikbereich in Prozent des BIP und bezogen auf die Arbeitslosenquote, (4) Gewerkschaften und Lohnfindungssysteme, gemessen durch den gewerkschaftlichen Organisationsgrad sowie durch je einen Indikator für den Erfassungsgrad von Tarifverträgen und die Koordinierung von Tarifverhandlungen, (5) die Abgabenbelastung des Faktors Arbeit, gemessen durch das Verhältnis von Lohnsteuern und Sozialversicherungsbeiträgen zum Lohn.

Obwohl die Untersuchung von *Cazes* (2002) einen wichtigen ersten Schritt darstellt, weist sie auch gravierende Schwächen auf, die die Aussagekraft ihrer Ergebnisse erheblich beschränken: Erstens können die von ihr verwendeten objektiven Daten nicht alle relevanten Facetten der Arbeitsmarktinstitutionen erfassen. Im Bereich des Arbeitslosengeldes ist beispielsweise auch von Bedeutung, wie viele Arbeitslose überhaupt Anspruch auf eine solche Unterstützung haben und ob nach dem Auslaufen des Arbeitslosengeldes andere Arten von Lohnersatzleistungen gezahlt werden. Zweitens hat *Cazes* (2002) in ihren Schätzungen nur eine einzige Kontrollvariable verwendet (die Produktionslücke). Drittens umfasst ihre Untersuchung lediglich acht Transformationsländer. Viertens enthalten ihre Schätzungen für jedes Land nur eine einzige Beobachtung. Fünftens umfasst ihr Länder-Sample nicht nur Transformations-, sondern auch 19 westliche OECD-Länder.

Tabelle 2: Charakteristika der Arbeitsmarktinstitutionen

	Mindestlohn in % des Durch- schnitts- lohns ^{a)}	Arbeitszeiten ^{d)}			Einstellungs- und Kündigungsvorschriften ⁱ⁾			Gewerkschafts- macht			Arbeitsbeziehungen		
		Aus- nah- me- regelung für Jugend- liche	Wochen- arbeits- zeit (in Std.) ^{e)}	Schicht- arbeit (in %) ^{g)}	Sonntags- arbeit (in %) ^{h)}	Einstel- lungsvor- schriften ^{j)}	Einzel- kundi- gungen	Massen- entlas- tungen	Gewer- k- schaft- licher Organisa- tionsgrad (in %) ⁿ⁾	Tarifver- traglicher Erfas- sungs- grad ^{p)}	Arbeits- kämpfe ^{r)}	Informa- tionsaus- tausch (in %) ^{u)}	Verbesse- rungen (in %) ^{v)}
Bulgarien	30,0	nein	40,9	28	35	2,7	2,3	4,3	40	2	n.v.	55	34
Estland	25,3	nein	41,4	20	46	1,3	2,9	3,9	13	2	0	83	48
Lettland	33,8	nein	43,5	19	46	n.v.	n.v.	n.v.	28	1	7	80	46
Litauen	47,2	nein	39,5	17	42	n.v.	n.v.	n.v.	10	1	5	73	39
Polen	41,3	nein	41,4	21	38	1,1	2,3	3,5	61	2	6	59	41
Rumänien	25–33	nein	41,3	26	38	n.v.	n.v.	n.v.	50	3	85	67	38
Russland	7,3	nein	n.v.	n.v.	n.v.	2,5	3,3	4,7	75	3	46	n.v.	n.v.
Slowakei	31,8	ja	41,5	23	34	1,2	2,6	4,3	32	2	0	75	19
Slowenien	ca. 42	nein	42,0	24	26	2,6	3,4	4,8	42	3	n.v.	81	47
Tschechien	26,8	ja	41,1	24	33	0,6	3,0	4,2	35	2	5	74	21
Ukraine	6,0	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	90	3	45	n.v.	n.v.	n.v.
Ungarn	30,6	ja	41,0	19	29	0,9	2,1	3,3	40	2	12	70	42
Nachrichtlich:													
EU-15	39,8 ^{b)}	ja ^{c)}	40,1 ^{f)}	20	27	2,1 ^{k)}	2,4 ^{l)}	3,2 ^{m)}	30 ^{o)}	3 ^{q)}	n.v. ^{s)}	72	64
USA	29,0	ja	n.v.	n.v.	0,3	0,2	2,9	14	1	52	n.v.	n.v.	n.v.

- a) Durchschnitt der Jahre 1996 bis 2001; Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen und Polen 1996 bis 1999; Rumänien 1999; Slowenien und Ukraine 1996; EU-15 und USA 2000.
- b) Ungewichteter Durchschnitt aus Belgien (41 %), Frankreich (49 %), Großbritannien (36 %), Irland (46 %), Luxemburg (42 %), Portugal (30 %) und Spanien (25 %).
- c) Keine Austrahmeregelung in Portugal und Spanien.
- d) Im Jahr 2001.
- e) Normalerweise pro Woche geleistete Arbeitsstunden (einschließlich Überstunden) vollzeitbeschäftigter Arbeitnehmer.
- f) Darunter: Deutschland 39,9 Std.; Frankreich 38,3 Std.; Großbritannien 43,5 Std.; Italien 38,5 Std.; Spanien 40,6 Std.
- g) Anteil der Erwerbstätigen, die im Schichtbetrieb arbeiten (in Prozent).
- h) Anteil der Erwerbstätigen, die an mindestens einem Sonntag im Monat arbeiten (in Prozent).
- i) Stand: Ende der neunziger Jahre. Die Indikatoren reichen von 0 (niedrige Regulierungsdichte) bis 6 (hohe Regulierungsdichte).
- j) Betreffend befristete Arbeitsverträge und Zeitarbeit.
- k) Ohne Griechenland und Luxemburg. Darunter: Deutschland 2,3; Frankreich 3,6; Großbritannien 0,3; Italien 3,8; Spanien 3,5.
- l) Ohne Griechenland und Luxemburg. Darunter: Deutschland 2,8; Frankreich 2,3; Großbritannien 0,8; Italien 2,8; Spanien 2,6.
- m) Ohne Griechenland und Luxemburg. Darunter: Deutschland 3,1; Frankreich 2,1; Großbritannien 2,9; Italien 4,1; Spanien 3,1.
- n) Gewerkschaftlich organisierte Arbeitnehmer in Prozent aller Arbeitnehmer. Jahr 2000 (Deutschland und Italien 1998).
- o) Darunter: Deutschland 30 %; Frankreich 9 %; Großbritannien 29 %; Italien 35 %; Spanien 15 %. Durchschnittswert für EU-15 gewichtet anhand der Zahl der Erwerbstätigen.
- p) Index: 1: weniger als 26 Prozent der Arbeitnehmer von Tarifverträgen erfasst; 2: zwischen 26 und 69 Prozent erfasst; 3: 70 Prozent und mehr erfasst. Angaben für verschiedene Jahre zwischen 1999 und 2002 (Italien 1993).
- q) Darunter: Deutschland 2; Frankreich 3; Großbritannien 2; Italien 3; Spanien 3. Durchschnittswert für EU-15 gewichtet anhand der Zahl der Erwerbstätigen.
- r) Jährliche Ausfalltage durch Streiks und Aussperrungen je 1.000 abhängig Beschäftigten. Durchschnitt 1996 bis 2001 (Lettland 1997 bis 2001; Tschechien 1996).
- s) Darunter: Deutschland 1 Tag; Frankreich 26 Tage; Großbritannien 21 Tage; Italien 73 Tage; Spanien 143 Tage.
- t) Ergebnisse zweier idenischer repräsentativer Umfragen unter Erwerbstätigen, die im Frühjahr 2000 (EU-15) bzw. im Frühjahr 2001 (EU-Beitrittsländer) im Auftrag der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen durchgeführt wurden.
- u) Durchschnittlicher Prozentsatz der befragten abhängig Beschäftigten, die die folgenden beiden Fragen bejaht haben: „Können Sie an Ihrem Arbeitsplatz Folgendes besprechen: (1) Ihre Arbeitsbedingungen allgemein?“; (2) Die Organisation Ihrer Arbeit, wenn es Änderungen gibt?“
- v) Durchschnittlicher Prozentsatz der befragten abhängig Beschäftigten, die die folgenden drei Fragen bejaht haben: „Und führt dieser Meinungsaustausch zu Verbesserungen (1) an Ihrem persönlichen Arbeitsplatz?“; (2) in Ihrem Büro oder Werk?; (3) im gesamten Unternehmen?“

Quelle: Boeri/Terrell (2002), S. 66; Carley (2001), S. 3, 7; Carley (2002), S. 6; Cazes (2002), S. 4, 11, 25; Clare/Paternoster (2003), S. 5–6; European Bank for Reconstruction and Development (2000), S. 99; European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2003); Franco/Blixtdal (2002), S. 4–5; Franco/Johiette (2002), S. 4–5; International Labour Office (2003); International Monetary Fund (2001), S. 78; International Monetary Fund (2003a), S. 22; Merliné/Paoli (2002), S. 27, 55; OECD (1997a), S. 132; OECD (1997b), S. 71–72; OECD (1999), S. 66; OECD (2000a), S. 54–55; OECD (2001a), S. 156; OECD (2002a), S. 145; OECD (2002b), S. 84; OECD (2002c), S. 130; OECD (2003a), S. 59; World Bank (2001), S. 38; und eigene Berechnungen.

Aufgrund ihrer geringen Zahl an Beobachtungen für die Transformationsländer hat sie Regressionsgleichungen für die gesamte Gruppe der 27 Länder sowie für die Untergruppe der 19 westlichen OECD-Länder geschätzt und mit Hilfe des Chow-Tests geprüft, ob die Koeffizienten beim Wechsel der Gruppen konstant bleiben. Bei einem signifikant positiven Ergebnis des Chow-Tests vermutet sie, dass die geschätzten Zusammenhänge auch für die Gruppe der Transformationsländer gelten. Der Hauptmangel ihrer Untersuchung besteht also darin, dass sie den Einfluss der Arbeitsmarktinstitutionen auf die Arbeitsmarktlage in Transformationsländern nicht direkt schätzt und ihre Ergebnisse lediglich indirekte und äußerst unsichere Rückschlüsse darauf zulassen.

Anders als bei *Cazes* (2002) werden im vorliegenden Aufsatz nicht objektive Daten verwendet, sondern Ergebnisse repräsentativer Umfragen unter Top-Managern aus den Transformationsländern, in denen diese die Arbeitsmarktinstitutionen ihres jeweiligen Landes charakterisiert haben. Umfrageergebnisse liegen für die zwölf in Tabelle 1 aufgeführten Transformationsländer für die Jahre 1996 bis 2001 vor. Teil B gibt zunächst einen Überblick über die wichtigsten Charakteristika der fünf im vorliegenden Aufsatz analysierten Arbeitsmarktinstitutionen in den zwölf Ländern. Teil C erläutert den verwendeten Datensatz und die ökonometrische Schätzmethode. In Teil D werden die Ergebnisse der ökonometrischen Schätzungen präsentiert und interpretiert. Dabei werden sie auch mit den gängigsten theoretischen Wirkungshypothesen verglichen, und es wird geprüft, ob sich diese Hypothesen auch in den Transformationsländern bewährt haben. Außerdem werden die Ergebnisse mit denen früherer empirischer Untersuchungen verglichen.

B. Charakteristika der Arbeitsmarktinstitutionen

I. Gesetzliche Mindestlöhne

In allen zwölf Transformationsländern existieren gesetzliche Mindestlöhne (Tab. 2). Meist werden sie nach Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern bzw. auf deren Empfehlungen vom Staat festgesetzt. In den meisten der zwölf Länder gelten sie ausnahmslos für alle Arbeitnehmer. Ausnahmebestimmungen für Jugendliche existieren lediglich in Tschechien, Ungarn und der Slowakei; aber selbst in diesen Ländern sind die Ausnahmen nur geringfügig. So muss in Tschechien Jugendlichen im Alter von 18 bis 21 Jahren nur 90 % des Mindestlohns gezahlt werden. In Ungarn müssen Lehrlinge nur mindestens 10 % des Mindestlohns erhalten. In der Slowakei sind lediglich Arbeitnehmer unter 16 Jahren von den Mindestlohnvorschriften ausgenommen.

In Polen ist der Mindestlohn indexiert; er wird bis zu zweimal jährlich an die Inflation angepasst. In den meisten anderen Transformationsländern wird der Mindestlohn aber zumindest einmal jährlich diskretionär an die Inflation angepasst, überwiegend nach Empfehlungen der Sozialpartner.

Als die Mindestlöhne zu Beginn der Transformation eingeführt wurden, legte man sie in Mitteleuropa auf einem Niveau fest, das dem Kontinentalwesteuropas vergleichbar war; es betrug rund 45 % bis 50 % des Durchschnittslohns. In Russland und der Ukraine wurden die Mindestlöhne dagegen auf einem wesentlich niedrigeren Niveau festgesetzt; dort beliefen sie sich anfangs auf 27 % (Russland) bzw. 32 % (Ukraine) des Durchschnittslohns (Vaughan-Whitehead 1998).

In den Folgejahren passte man die Mindestlöhne in den meisten Ländern zunächst bewusst nicht oder nicht vollständig an die Inflation an. Daher fielen sie real und im Verhältnis zu den Durchschnittslohnen im Laufe der neunziger Jahre deutlich. 1998 erreichten sie in Tschechien mit 23 % und in der Slowakei mit 26 % ihre dortigen Tiefststände. In Ungarn wurde der tiefste Stand mit 28 % im Jahr 2000 erreicht. In diesen Ländern lagen sie damit knapp unter dem Niveau der USA, ebenso in Bulgarien, Estland und Rumänien. In Russland entsprach der Mindestlohn auf seinem tiefsten Stand im Jahr 2000 sogar nur 4,8 % des Durchschnittslohns. In den betreffenden Ländern fielen auf dem Ende der neunziger Jahre erreichten Niveau nur wenige Arbeitnehmer unter die Mindestlohnvorschriften, in Tschechien beispielsweise lediglich 2 %. Außerdem wurden die Mindestlohnvorschriften zu dieser Zeit in einigen Ländern nicht strikt eingehalten. In jüngerer Zeit wurden die Mindestlöhne in einigen mitteleuropäischen Ländern freilich deutlich angehoben. 2001 erreichten sie mit 34 % des Durchschnittslohns in Tschechien, 38 % in Ungarn und 37 % in der Slowakei fast das Niveau der Europäischen Union. In Litauen, Polen und Slowenien lagen sie sogar während des gesamten Betrachtungszeitraums über diesem Niveau (Tab. 2).

II. Arbeitszeitregulierung

Betrachtet man als Indikator der Restriktivität der Arbeitszeitregulierung die normalerweise geleistete Wochenarbeitszeit (einschließlich Überstunden) vollzeitbeschäftigter Arbeitnehmer, so fällt auf, dass mit Ausnahme Litauens in allen Transformationsländern (soweit Daten vorliegen) länger gearbeitet wird als im Durchschnitt der bisherigen EU-Länder (Tab. 2). Anscheinend ist die Arbeitszeit in vielen Transformationsländern, vor allem in Lettland und Slowenien, ähnlich flexibel geregelt wie in Großbritannien, und flexibler als etwa in Deutschland, Frankreich und Italien.

Auch Schichtarbeit und vor allem Sonntagsarbeit sind in den Transformationsländern weiter verbreitet als in den Mitgliedsländern der bisherigen EU (Tab. 2). In den baltischen Ländern arbeitet fast die Hälfte der Erwerbstätigen regelmäßig auch sonntags, in den 15 bisherigen EU-Ländern nur gut ein Viertel. In Bulgarien, Polen, Rumänien, Tschechien und der Slowakei ist Sonntagsarbeit ebenfalls weiter verbreitet als in der bisherigen EU. Schichtarbeit kommt vor allem in Bulgarien, Rumänien, Slowenien, Tschechien und der Slowakei relativ häufig vor.

Obschon diese Indikatoren darauf hindeuten, dass die Arbeitszeit in den meisten Transformationsländern relativ flexibel geregelt ist, existiert in all diesen Ländern eine Vielzahl staatlicher Vorschriften, die die Arbeitszeit regulieren. Die Rigidität der Vorschriften unterscheidet sich jedoch von Land zu Land erheblich. Mit Abstand am restriktivsten sind die Arbeitszeitregulierungen in Polen. So darf die Wochenarbeitszeit einschließlich Überstunden im Durchschnitt von drei Monaten (in einigen Branchen, etwa im Baugewerbe, im Durchschnitt von sechs Monaten) 40 Stunden nicht übersteigen. Überstunden sind mit einem Zuschlag von mindestens 50 % zu entlohen und nur unter eng begrenzten Voraussetzungen zulässig, etwa bei besonderem Bedarf des Arbeitgebers oder bei Rettungsaktionen. Es gilt eine strikte Obergrenze von 150 Überstunden pro Jahr; selbst bei Einvernehmen von Arbeitgeber und Arbeitnehmer darf nicht länger gearbeitet werden. Zusätzlich beschränkt wird die Arbeitszeitflexibilität durch einen gesetzlichen Urlaubsanspruch von jährlich 18 Tagen (nach einem Jahr Betriebszugehörigkeit) bis 26 Tagen (bei mehr als zehn Jahren Betriebszugehörigkeit).

In Tschechien besteht zwar auch ein gesetzliches Limit von 150 Überstunden pro Jahr (und 8 Überstunden pro Woche), jedoch dürfen weitere Überstunden einvernehmlich zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer bis zu einer absoluten Obergrenze von 416 Stunden pro Jahr vereinbart werden. Ohne Zustimmung des Arbeitnehmers darf der Arbeitgeber freilich nur aus dringenden betrieblichen Gründen Überstunden anordnen. Bei Arbeitnehmern unter 18 Jahren sind sie völlig unzulässig. Die gesetzlichen Überstundenzuschläge sind in Tschechien zwar deutlich niedriger als in Polen, Großbetriebe müssen jedoch hohe tarifliche Überstundenzuschläge zahlen: bis zu 50 % an regulären Arbeitstagen, bis zu 100 % an Wochenenden. Angesichts dieser hohen Zuschläge greifen Unternehmen in Tschechien immer seltener auf Überstunden zurück (*Vecerník* 2001, S. 28). Dies ist nicht zuletzt deshalb problematisch, weil die normale Wochenarbeitszeit (ohne Überstunden) gesetzlich auf maximal 40 Stunden festgeschrieben ist. Im Bergbau und einigen verwandten Branchen sowie in allen Drei-Schicht-Betrieben gilt sogar eine Obergrenze von lediglich 37,5 Stunden. Hinzu kommt ein gesetzlicher Mindesturlaub von vier Wochen.

Auch in Ungarn ist die normale Wochenarbeitszeit auf 40 Stunden begrenzt, und es sind normalerweise nur 8 Überstunden pro Woche erlaubt. Bei Einvernehmen von Arbeitgeber und Arbeitnehmer dürfen pro Jahr bis zu 300 Überstunden geleistet werden. Die gesetzlichen Überstundenzuschläge betragen 50 % (alternativ Freizeitausgleich nach Vereinbarung), an Feiertagen 100 % (alternativ 50 % plus Freizeitausgleich). Außerdem besteht ein großzügiger gesetzlicher Urlaubsanspruch von vier bis sechs Wochen pro Jahr (nach Alter gestaffelt).

Selbst in einigen baltischen Ländern wird die Arbeitszeitflexibilität durch gesetzliche Regelungen erheblich beschränkt. In Estland beispielsweise ist die normale Wochenarbeitszeit auf maximal 40 Stunden festgeschrieben. Arbeiter, die gesundheitsbelastende Tätigkeiten ausüben, sowie Lehrer, Erzieher und Kranken-

schwestern dürfen normalerweise sogar nur höchstens 35 Stunden arbeiten, Teenager höchstens 30 Stunden. Pro Jahr dürfen nicht mehr als 200 Überstunden geleistet werden. Zudem sind sie mit einem Lohnzuschlag von mindestens 50 % zu entgelten.

III. Einstellungs- und Kündigungsvorschriften

Tabelle 2 verdeutlicht die Regulierungsdichte im Bereich der Einstellungs- und Kündigungsvorschriften anhand der drei Teilindikatoren des von der OECD entwickelten Beschäftigungsschutz-Indikators.² Wie die Werte zeigen, bestehen zwischen den Transformationsländern, ähnlich wie zwischen den bisherigen EU-Ländern, in allen drei Bereichen erhebliche Unterschiede. Deutlich wird aber auch, dass sämtliche Transformationsländer in allen drei Bereichen eine wesentlich höhere Regulierungsdichte aufweisen als Großbritannien und die USA.

In einigen Transformationsländern ist beispielsweise die Verwendung befristeter Arbeitsverträge und der Einsatz von Leiharbeitern (Zeitarbeit) strikt reguliert. So werden befristete Arbeitsverträge in Russland bei einer ersten Verlängerung und in Polen bei einer zweiten automatisch in unbefristete umgewandelt. In Ungarn und dem Baltikum werden befristete Verträge etwas weniger streng reguliert. Beschränkend wirkt hier vor allem, dass die kumulierte Dauer aufeinanderfolgender Verträge mit einem Arbeitnehmer fünf Jahre nicht übersteigen darf. In Lettland wurde diese Frist 2002 auf zwei Jahre herabgesetzt. Insgesamt sind die Regulierungen im Bereich der Einstellungsvorschriften in Ungarn und vor allem in Tschechien am flexibelsten. Bulgarien, Russland und Slowenien weisen in diesem Bereich die striktesten Regulierungen auf; in allen drei Ländern sind sie sogar strikter als im Durchschnitt der bisherigen EU-Länder.

Auch im Bereich der Einzelkündigungen haben Russland und Slowenien die strengsten Vorschriften. Vor der jüngsten Reform des Arbeitsrechts in Slowenien musste ein dortiger Arbeitgeber, der einen Arbeitnehmer aus betrieblichen Gründen entlassen wollte, den betreffenden Arbeitnehmer aktiv dabei unterstützen, einen neuen Arbeitsplatz zu finden. Er musste ihn ggf. bis zu sechs Monate lang fortbilden oder umschulen oder ihm bis zu sechs Monate lang den gesetzlichen Mindestlohn zahlen.³ Außerdem musste er für jedes Jahr Betriebszugehörigkeit eine Abfindung von einem halben Monatsgehalt zahlen. In Russland werden manche Gruppen von Arbeitnehmern, etwa Alleinerziehende oder Frauen mit Kindern unter drei Jahren, durch das Arbeitsrecht so stark geschützt, dass es fast unmöglich

² Bei diesem Indikator werden alle wichtigen Aspekte der Einstellungs- und Kündigungsvorschriften eines Landes von Experten der OECD anhand einer Skala von 0 (geringe Regulierungsdichte) bis 6 (hohe Regulierungsdichte) bewertet. Der Bereich der Einstellungsvorschriften umfasst die Regulierung von befristeten Arbeitsverträgen und Zeitarbeit. Vgl. *OECD* (1999).

³ Ähnliche Bestimmungen existieren noch heute in Tschechien, dessen Kündigungsschreit ebenfalls sehr strikt ist. Vgl. *Feldmann* (2002), S. 189.

ist, sie zu entlassen. Arbeitnehmer unter 18 Jahren dürfen lediglich in Ausnahmefällen entlassen werden, Gewerkschaftsmitglieder nur mit Einwilligung der Gewerkschaft. Freilich befinden sich russische Arbeitgeber in der Praxis häufig in einer starken Position, so dass sie überflüssige Arbeitnehmer dazu nötigen, von sich aus zu kündigen. Beispielsweise halten sie bisweilen fällige Löhne zurück oder stellen Arbeitnehmer gegen deren Willen unbezahlt frei. Zwar gewinnen diejenigen Arbeitnehmer, die gegen solche illegalen Praktiken gerichtlich vorgehen, meist den Prozess. Die komplizierten und langwierigen Gerichtsverfahren halten die meisten Arbeitnehmer aber von einer Klage ab (*Tchetvernina et al. 2001, S. 47 – 57*).

Ebenso wie in der bisherigen EU und den USA sind die bei Massenentlassungen geltenden Vorschriften in allen Transformationsländern strenger als die bei Einzelkündigungen geltenden. Bulgarien, Russland, Slowenien, Tschechien und die Slowakei haben im Bereich der Massenentlassungen sogar strengere Vorschriften als Italien. In Tschechien beispielsweise werden Kündigungen im Rahmen von Massenentlassungen erst drei Monate, nachdem das Arbeitsamt und die Gewerkschaft ausführlich informiert wurden, wirksam. Der Arbeitgeber muss mit der Gewerkschaft oder dem Betriebsrat nach Möglichkeiten suchen, die Zahl der Entlassungen zu minimieren. Er ist verpflichtet, nach alternativen Beschäftigungsmöglichkeiten innerhalb und außerhalb des Unternehmens zu suchen. Die Auswahl der Arbeitnehmer muss nach sozialen Gesichtspunkten erfolgen; so sind beispielsweise Mütter und Behinderte auszunehmen.

IV. Gewerkschaftsmacht

Gemessen am gewerkschaftlichen Organisationsgrad scheint die Macht der Gewerkschaften in den zwölf Transformationsländern relativ groß zu sein (Tab. 2). In fast allen Ländern liegt er nicht nur höher als in den USA, sondern auch höher als im Durchschnitt der bisherigen EU. Allerdings existieren zwischen den Transformationsländern erhebliche Unterschiede: Während der gewerkschaftliche Organisationsgrad in Polen, Russland und der Ukraine sehr hoch ist, liegt er in Estland und Litauen unter dem Niveau der USA.

Trotz des insgesamt gesehen relativ hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrades ist die Macht der Gewerkschaften in fast allen Transformationsländern gering. Ein Indiz dafür ist, dass der Organisationsgrad stark gefallen ist, seit die Zwangsmitgliedschaft in den ehemaligen kommunistischen Einheitsgewerkschaften mit Zusammenbruch der kommunistischen Regime abgeschafft wurde, und dass er sich im Laufe der Transformation auch nicht wieder erhöht hat. Offensichtlich trauen viele Arbeitnehmer, vor allem jüngere, den Gewerkschaften nicht zu, ihre Interessen angemessen zu vertreten. Auch die Zersplitterung der Gewerkschaftsbewegung und die in den meisten Ländern anhaltend hohe Arbeitslosigkeit beschränken die Macht der Gewerkschaften.

Eine wichtige Rolle spielen darüber hinaus die zahlreichen in den vergangenen Jahren neu gegründeten Privatunternehmen, in denen mittlerweile ein Großteil der Arbeitnehmer beschäftigt ist. Viele der Arbeitgeber dort stehen gewerkschaftlichen Aktivitäten in ihren Unternehmen ablehnend gegenüber und weigern sich, mit den Gewerkschaften Tarifverträge abzuschließen. Auch die meisten ausländischen Unternehmen, die in den Transformationsländern investiert haben, stehen Tarifverträgen ablehnend gegenüber, vor allem auf Branchenebene abgeschlossen. Generell bevorzugen die Privatunternehmen in den Transformationsländern den Abschluss von Vereinbarungen auf Unternehmens- bzw. Betriebsebene. Oftmals erlauben sie es ihren Arbeitgeberverbänden nicht, in ihrem Namen Branchentarifverträge abzuschließen. Selbst auf Unternehmens- bzw. Betriebsebene werden häufig keine Tarifverträge abgeschlossen. Viele Privatunternehmen, insbesondere kleine und mittlere, bevorzugen Einzelarbeitsverträge.

Auf Unternehmens- bzw. Betriebsebene befindet sich der Arbeitgeber meist in einer stärkeren Position, nicht nur aufgrund der überwiegend schlechten Arbeitsmarktlage, sondern auch weil die Gewerkschaftsvertreter im Unternehmen von ihm abhängig sind und nur wenig Einblick in die finanziellen Verhältnisse der Unternehmen haben. In Russland und der Ukraine konnten die Gewerkschaften in den vergangenen Jahren oft noch nicht einmal durchsetzen, dass die Löhne pünktlich gezahlt und früher aufgelaufene Lohnrückstände abgebaut wurden – selbst wenn das Geld dafür vorhanden war (*Nesporova* 1999, S. 71 – 72).

Da mit Ausnahme Sloweniens und der Slowakei nicht auf Branchen-, sondern auf Unternehmens- bzw. Betriebsebene abgeschlossene Tarifverträge und Einzelarbeitsverträge dominieren, werden Tarifverträge in den Transformationsländern – anders als in vielen westeuropäischen Ländern – auch nur selten für allgemeinverbindlich erklärt. Ausnahmen bilden Rumänien, Slowenien und Ungarn. Immerhin gelten Tarifverträge aber mit Ausnahme Estlands in allen Transformationsländern stets auch für nicht gewerkschaftlich organisierte Arbeitnehmer in tarifgebundenen Unternehmen (*Erga-omnes-Prinzip*). Insgesamt ist der tarifvertragliche Erfassungsgrad in den meisten Transformationsländern jedoch relativ gering (Tab. 2) – zugleich ein weiteres Indiz und eine weitere Ursache für die meist geringe Macht der dortigen Gewerkschaften.

Eine deutlich stärkere Position als in der Privatwirtschaft besitzen die Gewerkschaften im Staatssektor. Außerdem üben sie über die in allen zwölf Ländern existierenden dreiseitigen Gremien Einfluss aus. In diesen seit Anfang der neunziger Jahre auf nationaler Ebene institutionalisierten Gremien besprechen sie mit der Regierung und den Arbeitgeberverbänden wichtige wirtschaftspolitische Themen. Beispielsweise werden dort Gesetzentwürfe zur Novellierung des Arbeitsrechts vorab diskutiert. Teilweise werden auch wichtige Vereinbarungen getroffen, z. B. über Lohnleitlinien und gesetzliche Mindestlöhne. Insgesamt gesehen besitzen die dreiseitigen Gremien aber relativ wenig Einfluss auf die Unternehmen und den Arbeitsmarkt. So wurden die dort vereinbarten Obergrenzen für Lohnerhöhungen

in den vergangenen Jahren in Ungarn häufig und in Polen stets erheblich überschritten (OECD 2002c, S. 30; Sztanderska/Piotrowski 1999, S. 62).

V. Arbeitsbeziehungen

Obwohl die dreiseitigen Gremien insbesondere seit Mitte der neunziger Jahre nur noch eine untergeordnete Rolle spielen, haben sie in den ersten Jahren der Transformation wesentlich dazu beigetragen, dass sich trotz der Härten, die der Transformationsprozess mit sich gebracht hat, weitgehend friedliche Arbeitsbeziehungen entwickelt haben. Die Zahl der Streiks war in den vergangenen Jahren in den meisten Transformationsländern gering und tendenziell rückläufig. Wie Tabelle 2 zeigt, gingen in Estland und der Slowakei keine und in Lettland, Litauen, Polen und Tschechien nur relativ wenige Arbeitstage durch Arbeitskämpfe verloren. Nur in Rumänien kam es zu ähnlich umfangreichen Arbeitskämpfen wie sie in Italien üblich sind.

Bemerkenswert ist der allgemein geringe Umfang an Streiks nicht zuletzt deshalb, weil die Arbeitgeber in den meisten Transformationsländern kein Recht auf Aussperrung besitzen. Ursächlich für die geringe Zahl an Streiks war nicht nur die meist hohe Arbeitslosigkeit und der drastische Rückgang des gewerkschaftlichen Organisationsgrades, sondern auch, dass die Transformationspolitik und die Härten des Transformationsprozesses von den meisten Arbeitnehmern in der Hoffnung auf eine bessere Zukunft hingenommen wurden. Wenn es zu Streiks kam, dann meist im öffentlichen Dienst (vor allem von Lehrern, Ärzten, Krankenschwestern und Richtern), bei großen Staatsbetrieben (etwa bei der Eisenbahn oder im Luftverkehr) sowie in Branchen, in denen besonders tiefgreifende Umstrukturierungen vorgenommen werden mussten (z. B. im Bergbau und Energiesektor Bulgariens und Estlands oder in der slowenischen Textilindustrie).

Die Arbeitsbeziehungen in den Unternehmen sind in den Transformationsländern sehr unterschiedlich organisiert. Nur Ungarn und Slowenien besitzen ein duales, gesetzlich verankertes System der Arbeitnehmervertretung, wie es in den meisten Ländern Kontinentalwesteuropas üblich ist. Nach deutschem Vorbild wurden hier Betriebsräte mit detaillierten Informations- und Konsultationsrechten eingeführt. Daneben vertreten Gewerkschaften die Arbeitnehmer in Tarifverhandlungen. In Polen gibt es Betriebsräte („Arbeiterräte“) lediglich in Staatsbetrieben. Sie besitzen zwar weitgehende Rechte, müssen bei einer Privatisierung aber aufgelöst werden. Nach der Privatisierung dürfen die Arbeitnehmer ein Drittel der Aufsichtsratsmitglieder wählen. Auch in Tschechien, Ungarn und der Slowakei bestehen die Aufsichtsräte zu einem Drittel aus Arbeitnehmervertretern, in Slowenien bis zur Hälfte.

In Tschechien und der Slowakei dürfen Betriebsräte nur in Unternehmen eingerichtet werden, in denen noch keine Gewerkschaft die Vertretung der Arbeitnehmerinteressen übernommen hat. Wird eine Gewerkschaft in einem Unternehmen in

diesem Sinne aktiv, muss der Betriebsrat aufgelöst werden. In Estland und Lettland gibt es zwar keine Betriebsräte, aber Vertrauenspersonen der Arbeitnehmer, die aus den Reihen der Belegschaft gewählt werden und keine Gewerkschaftsmitglieder sein müssen. Sie vertreten sämtliche Belegschaftsmitglieder, besitzen konkrete Informationsrechte, dürfen Firmenarifverträge abschließen, überwachen die Einhaltung von Tarifverträgen und Einzelarbeitsverträgen und schlichten in arbeitsrechtlichen Streitfällen. Neben den Vertrauenspersonen dürfen in den Unternehmen auch Gewerkschaftsvertreter aktiv sein.

In den meisten anderen Transformationsländern nehmen die Gewerkschaften die Rechte der Arbeitnehmer auf Unterrichtung und Anhörung allein wahr. Sie vertreten dabei sämtliche Belegschaftsangehörige, nicht nur Gewerkschaftsmitglieder. Da in vielen kleinen und mittleren Unternehmen keine Gewerkschaft aktiv ist, besitzen die dortigen Arbeitnehmer freilich oft keine organisierte Interessenvertretung. Trotzdem wird die Einführung von Betriebsräten in vielen Transformationsländern nicht nur von den Arbeitgebern abgelehnt. Beispielsweise musste die polnische Regierung 1997 einen Gesetzentwurf über die Einführung von Betriebsräten zurückziehen, weil er sowohl von den Arbeitgebern als auch von den Gewerkschaften abgelehnt wurde. Die Gewerkschaften möchten ihr Monopol bei der Vertretung der Arbeitnehmer behalten. Die Arbeitgeber betrachten Betriebsräte als Flexibilitätshemmnis. Manche Regierung befürchtet, potentielle Auslandsinvestoren könnten abgeschreckt werden. Selbst die Arbeitnehmer haben oft kein Interesse an der Einrichtung eines Betriebsrates – zu schlecht sind die Erfahrungen, die sie mit ähnlichen Organen zur Zeit des Sozialismus gemacht haben.

Trotz der vermeintlichen Schwächen bei der Organisation der Arbeitnehmerinteressen auf Unternehmensebene hat eine repräsentative Umfrage ergeben, dass sich in vielen Transformationsländern ein Großteil der abhängig Beschäftigten über ihre Arbeitsbedingungen und über Fragen der Reorganisation ihrer Arbeit äußern kann. Wie Tabelle 2 zeigt, liegt der entsprechende Prozentsatz in sechs von zehn Ländern sogar über dem Durchschnittswert der bisherigen EU-Länder. Allerdings führen solche Konsultationen in den Transformationsländern offenbar seltener zu Verbesserungen des eigenen Arbeitsplatzes, der Arbeitsbedingungen im jeweiligen Büro bzw. Werk oder im Unternehmen insgesamt. In allen Transformationsländern liegt der Anteil der Befragten, die von solchen Verbesserungen berichteten, deutlich unter dem Durchschnittswert der bisherigen EU-Länder (Tab. 2).

C. Datensatz und Schätzmethode

Zur Messung des Einflusses der fünf Arbeitsmarktinstitutionen auf die Arbeitsmarktlage werden im folgenden Umfrageergebnisse aus den Executive Opinion Surveys verwendet. Diese Surveys werden jährlich vom World Economic Forum gemeinsam mit dem Center for International Development und dem Institute for Strategy and Competitiveness (beide Harvard University) in rund 70 Ländern zur

Ermittlung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der betreffenden Volkswirtschaften durchgeführt. Die insgesamt weit über 100 Fragen beziehen sich auf folgende Bereiche: gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen, Infrastruktur, technologisches Niveau, öffentliche Institutionen, Umweltpolitik, Wettbewerbsbedingungen, Liefer- und Absatzstrukturen, Aktivitäten und Strategien der Unternehmen. Befragt werden Vorstandsvorsitzende, Geschäftsführer und andere Top-Manager, in jedem Land rund 60 bis 70. Die Branchenstruktur der befragten Unternehmen entspricht weitgehend der Branchenstruktur der jeweiligen Volkswirtschaft (ohne landwirtschaftlichen Sektor). Auch wird darauf geachtet, dass Unternehmen verschiedener Größenklassen und verschiedener Typen (z. B. private und staatliche, inlandsorientierte und außenhandelsorientierte) befragt werden. Insgesamt sollen die Antworten damit ein möglichst getreues Abbild von den Charakteristika der jeweiligen Volkswirtschaft und ihrer Rahmenbedingungen geben.

Fragen aus den Executive Opinion Surveys (EOS)

I. Zum gesetzlichen Mindestlohn

- EOS 1996: „Die Mindestlohnregulierungen sind kein Hindernis für die Einstellung geringqualifizierter oder junger Arbeitnehmer. (1 = Ich lehne die Aussage völlig ab. 7 = Ich stimme der Aussage völlig zu.)“
- EOS 1997 & 1998: „Die Mindestlohnregulierungen erhöhen die Arbeitskosten ungelernter oder junger Arbeitnehmer nicht nennenswert; gleichzeitig verringern sie die Ungleichheit der Löhne. (1 = Ich lehne die Aussage völlig ab. 7 = Ich stimme der Aussage völlig zu.)“
- EOS 1999: „Die Mindestlohnregulierungen beeinflussen die Arbeitskosten nur wenig. (1 = Ich lehne die Aussage völlig ab. 7 = Ich stimme der Aussage völlig zu.)“
- EOS 2000 & 2001: „Der gesetzliche Mindestlohn hat wenig Einfluss auf die Löhne, weil er zu niedrig ist oder nicht eingehalten wird. (1 = Ich lehne die Aussage völlig ab. 7 = Ich stimme der Aussage völlig zu.)“

II. Zur Arbeitszeitregulierung

- EOS 1996: „Arbeitsmarktregulierungen und Tarifverträge erleichtern die Anpassung der Arbeitszeit an unerwartete Nachfrageänderungen. (1 = Ich lehne die Aussage völlig ab. 7 = Ich stimme der Aussage völlig zu.)“
- EOS 1997–2000: „Die Arbeitsmarktregulierungen erleichtern die Anpassung der Arbeitszeit an unerwartete Nachfrageänderungen. (1 = Ich lehne die Aussage völlig ab. 7 = Ich stimme der Aussage völlig zu.)“
- EOS 2001: „Die Unternehmen in Ihrem Land können ohne allzu hohe Zusatzkosten Kurzarbeit oder Überstunden durchführen. (1 = Nein. 7 = Ja)“

III. Zu den Einstellungs- und Kündigungs vorschriften

- EOS 1996: „Die Einstellungs- und Kündigungsmodalitäten sind flexibel genug. (1 = Ich lehne die Aussage völlig ab. 7 = Ich stimme der Aussage völlig zu.)“

- EOS 1997 – 1999: „Die Einstellungs- und Kündigungsmodalitäten werden flexibel von den Arbeitgebern festgelegt. (1 = Ich lehne die Aussage völlig ab. 7 = Ich stimme der Aussage völlig zu.)“
- EOS 2000: „Die Einstellungs- und Kündigungsmodalitäten der Unternehmen werden von den Arbeitgebern festgelegt. (1 = Ich lehne die Aussage völlig ab. 7 = Ich stimme der Aussage völlig zu.)“
- EOS 2001: „Die Einstellung und Kündigung von Arbeitnehmern wird durch Regulierungen behindert (= 1) oder flexibel von den Arbeitgebern bestimmt (= 7).“

IV. Zur Gewerkschaftsmacht

- EOS 1996: „Die Beziehungen Ihres Unternehmens zu den Gewerkschaften erhöhen Ihre betriebliche Flexibilität. (1 = Ich lehne die Aussage völlig ab. 7 = Ich stimme der Aussage völlig zu.)“
- EOS 1997: „Die Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer in Tarifverhandlungen erhöht die Arbeitskosten nicht wesentlich. (1 = Ich lehne die Aussage völlig ab. 7 = Ich stimme der Aussage völlig zu.)“
- EOS 1998: „Die Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer in Tarifverhandlungen erhöht nicht die Arbeitskosten. (1 = Ich lehne die Aussage völlig ab. 7 = Ich stimme der Aussage völlig zu.)“
- EOS 1999: „Die Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer in Tarifverhandlungen ist groß. (1 = Ich stimme der Aussage völlig zu. 7 = Ich lehne die Aussage völlig ab.)“
- EOS 2000: „Macht und Einfluss der Gewerkschaften sind gering. (1 = Ich lehne die Aussage völlig ab. 7 = Ich stimme der Aussage völlig zu.)“
- EOS 2001: „Die Gewerkschaften in Ihrem Land verhindern Produktivitätsverbesserungen (= 1) oder tragen zu Produktivitätsverbesserungen bei (= 7).“

V. Zu den Arbeitsbeziehungen

- EOS 1996: „Die Arbeitsbeziehungen in Ihrem Land werden kooperativer. (1 = Ich lehne die Aussage völlig ab. 7 = Ich stimme der Aussage völlig zu.)“
- EOS 1997 – 1999: „Die Arbeitsbeziehungen sind im allgemeinen kooperativ. (1 = Ich lehne die Aussage völlig ab. 7 = Ich stimme der Aussage völlig zu.)“
- EOS 2000: „Die Beziehungen zwischen dem Management und den Arbeitnehmern sind im allgemeinen kooperativ. (1 = Ich lehne die Aussage völlig ab. 7 = Ich stimme der Aussage völlig zu.)“
- EOS 2001: „Die Beziehungen zwischen den Sozialpartnern sind in Ihrem Land im allgemeinen durch Konfrontation geprägt (= 1) oder im allgemeinen durch Kooperation geprägt (= 7).“

Quelle: Cornelius et al. (2000), Gwartney/Lawson (2003), Schwab et al. (2002), World Economic Forum (1996; 1997; 1998; 1999).

Bei den Fragen werden die Teilnehmer gebeten, auf einer Skala von 1 bis 7 anzugeben, welcher von jeweils zwei vorgegebenen Antworten sie am ehesten zu-

stimmen.⁴ Höhere Werte auf der Skala bedeuten im Bereich des Arbeitsmarktes stets mehr Flexibilität.⁵ Nach der Befragung wird aus den Antworten zu jeder Frage das arithmetische Mittel des jeweiligen Landes errechnet. Der Kasten enthält die in der folgenden Analyse verwendeten Fragen der Executive Opinion Surveys. Jede der fünf Fragen bezieht sich auf eine der hier analysierten Arbeitsmarktinstitutionen. In den Executive Opinion Surveys der Jahre 1996 bis 2001 waren alle fünf Fragen Bestandteil des Fragenkatalogs. In den Jahren davor und danach fehlte mindestens eine der fünf Fragen. Daher werden im folgenden die Umfrageergebnisse jener sechs Jahre verwendet.⁶ Wie der Kasten zeigt, variieren die jeweiligen Fragestellungen zwischen den sechs Surveys geringfügig. Dabei handelt es sich aber lediglich um stilistische Verfeinerungen, die einer inhaltlichen Präzisierung dienen, so dass die Antworten aus allen sechs Surveys gemeinsam verwendet werden können.

Für die Verwendung der Antworten aus den Executive Opinion Surveys spricht zunächst, dass hierfür, anders als für die in Tabelle 2 verwendeten Indikatoren, genügend Werte vorliegen, um damit eine ökonometrische Untersuchung durchführen zu können. Anders als bei *Cazes* (2002) muss die Ländergruppe daher auch nicht um westliche OECD-Länder angereichert werden. In den ökonometrischen Schätzungen der vorliegenden Untersuchung besteht sie ausschließlich aus Transformationsländern.

Darüber hinaus spricht eine Reihe von Gründen dafür, dass die Antworten aus den Executive Opinion Surveys die Charakteristika der Arbeitsmarktinstitutionen korrekt abbilden:

- Die Auswahl der Befragten ist nicht nur weitgehend repräsentativ, vor allem werden Personen befragt, die umfassende Kenntnisse der und praktische Erfahrungen mit den Arbeitsmarktinstitutionen ihres Landes besitzen.
- Da die Befragten über Einstellung und Entlassung von Arbeitskräften entscheiden, spiegeln ihre Antworten die Bedeutung der Arbeitsmarktinstitutionen für die jeweilige Arbeitsmarktentwicklung wahrscheinlich besser wider als objekt-

⁴ Im Executive Opinion Survey 1996 wurde eine Skala von 1 bis 6 verwendet. Für die vorliegende Untersuchung wurden die Antwortwerte dieses Surveys auf die in den späteren Surveys verwendete Skala (1 bis 7) umgerechnet.

⁵ Anders als in den anderen Surveys bedeuteten im Executive Opinion Survey 1999 bei der Frage nach der Gewerkschaftsmacht höhere Werte nicht geringere, sondern größere Macht. Diese Antwortwerte wurden für die vorliegende Untersuchung entsprechend umgerechnet.

⁶ Die Umfrageergebnisse zum gesetzlichen Mindestlohn aus dem Executive Opinion Survey 2001 wurden im entsprechenden „Global Competitiveness Report 2001 – 2002“ aus Platzmangel nicht veröffentlicht. Das World Economic Forum hat sie aber an das Fraser Institut weitergegeben, das diese Ergebnisse seit 2001 in die jährliche Berechnung seines ökonomischen Freiheitsindexes einfließen lässt. Die Umfrageergebnisse zu dieser Frage aus dem Jahr 2001 konnten daher der entsprechenden Veröffentlichung des Fraser Instituts entnommen werden (*Gwartney/Lawson* 2003). Das Institut verwendet eine Skala von 0 bis 10. Die seiner Veröffentlichung entnommenen Werte wurden für die vorliegende Untersuchung auf die Skala des Executive Opinion Surveys (1 bis 7) rückskaliert.

tive Daten. Beim gesetzlichen Mindestlohn beispielsweise kommt es nicht in erster Linie auf seine Höhe an, sondern darauf, ob er nach Einschätzung derjenigen, die über Einstellungen und Entlassungen entscheiden, zu hoch ist oder nicht.

- Die Fragen sind treffend formuliert und können zugleich die verschiedenen Facetten der jeweiligen Arbeitsmarktinstitutionen besser erfassen als „harte“ Daten. Die Kündigungsvorschriften eines Landes beispielsweise bestehen aus einer Vielzahl gesetzlicher Normen, administrativer Verordnungen und gerichtlicher Urteile. Verwendet man als Indikatoren dagegen lediglich die Länge der gesetzlichen Kündigungsfrist und die Höhe der Abfindungszahlung bei einem Arbeiter mit zehn Jahren Betriebszugehörigkeit, wie dies *Lazear* (1990) getan hat, wird der Restriktivitätsgrad der Einstellungs- und Kündigungsvorschriften nicht umfassend und korrekt erfasst. Zudem spielen informelle Normen und Traditionen eine Rolle (z. B. ob ein Arbeitnehmer üblicherweise früher von seiner Entlassung unterrichtet wird als gesetzlich vorgeschrieben oder ob er sich üblicherweise zu einem kurzfristigeren Ausscheiden bereit findet als nach dem Gesetz erforderlich). Dieser Aspekt kann durch „harte“ Daten überhaupt nicht erfasst werden.

Selbstverständlich müssen bei der Verwendung der Executive Opinion Surveys auch mögliche Nachteile bedacht werden:

- Die Daten decken keinen langen Zeitraum ab, sondern lediglich sechs aufeinanderfolgende Jahre. Von Vorteil ist dabei jedoch, dass sie den aktuellen Stand der Arbeitsmarktinstitutionen widerspiegeln. Auch war die Arbeitsmarktlage vor 1996 stark durch die seinerzeitige Transformationskrise geprägt; eine Einbeziehung der Jahre vor 1996 wäre daher ohnehin nicht sinnvoll gewesen.
- Nur in Russland, Tschechien und Ungarn wurden die Executive Opinion Surveys in sämtlichen Jahren zwischen 1996 und 2001 durchgeführt. Die Slowakei und die Ukraine wurden erst ab 1997 einbezogen, Bulgarien ab 1999 und alle weiteren Länder ab 2001. Zwar liegen aus den Umfragen somit lediglich 42 Beobachtungen vor; dies ist aber immer noch mehr als in vielen anderen ökonometrischen Arbeitsmarktanalysen. Beispielsweise basiert die vielzitierte Untersuchung der *OECD* (1999) über die Arbeitsmarkteffekte ihres Beschäftigungsschutz-Indikators auf gerade einmal 34 Beobachtungen.
- Jeder Befragte könnte bei der Beantwortung der Fragen prinzipiell seinen eigenen Maßstab verwenden. Was der eine mit einer 7 bewertet, bewertet der andere eventuell nur mit einer 5. Bei der Konzipierung, Durchführung und Auswertung der Befragungen wurde jedoch darauf geachtet, dass ein einheitlicher Maßstab angelegt wurde. Beispielsweise wurden den Befragten die Abstufungen von 1 bis 7 schriftlich erläutert. Außerdem wurden Stabilität und Konsistenz der Antworten bei der Auswertung mit verschiedenen Methoden geprüft. In einem der Tests etwa wurde nach dem Zufallsprinzip die Hälfte der Antworten aus jedem Land weggelassen. Dabei blieben die Ergebnisse sta-

bil; sie sind also offensichtlich nicht durch individuelle Eigenarten in der Beantwortung verzerrt (Cornelius/Warner 2000, S. 94; Cornelius/ McArthur 2002, S. 169 – 173).

- Die Antworten könnten eventuell durch die jeweilige Konjunkturlage verzerrt sein. Beispielsweise ist denkbar, dass die Manager eines Landes den Kündigungsverordnungen bei guter Konjunktur, wenn sie kaum Kündigungen aussprechen müssen, gute Noten erteilen. In einer späteren Rezession, in der sie viele Arbeitskräfte entlassen müssen, fühlen sich die Manager durch die Kündigungsverordnungen eingeschränkt. Daher beurteilen sie sie dann eventuell wesentlich schlechter, obwohl sie in der Zwischenzeit überhaupt nicht geändert wurden. Das Problem einer möglichen konjunkturbedingten Verzerrung der Antworten dürfte aber aus mehreren Gründen keine nennenswerte Rolle spielen: Erstens behandeln die Fragen keine konjunkturspezifischen Aspekte. Zweitens handelt es sich bei den Befragten um professionelle Manager, die sich in ihren Antworten durch äußere Umstände kaum beeinflussen lassen dürften. Drittens sind die Konjunkturzyklen in den Transformationsländern noch nicht so stark ausgeprägt wie in den Industrieländern. Viertens wird der Einfluss der Konjunkturlage in den folgenden Schätzungen mit einer Kontrollvariablen weitgehend ausgeschaltet.

Trotz der skizzierten Vorteile der Umfragedaten muss geprüft werden, ob diese durch objektive Daten gestützt werden. Die Autoren der Global Competitiveness Reports haben dies für verschiedene Fragen aus den Executive Opinion Surveys getan (freilich nicht für Fragen aus dem Bereich der Arbeitsmarktinstitutionen) (Cornelius/Warner 2000, S. 94 – 98; Cornelius/ McArthur 2002, S. 169 – 176). Dabei zeigte sich eine enge Korrelation, wenn die jeweilige Frage und die entsprechenden objektiven Daten auf die gleichen Aspekte abstellten. In den Fällen, in denen eine Diskrepanz zwischen den Umfrageergebnissen und den objektiven Daten auftrat, war dies offensichtlich darauf zurückzuführen, dass die Fragen Aspekte mit erfassten, die sich durch die objektiven Daten nicht erfassen ließen.

Korriert man für jede der fünf Arbeitsmarktinstitutionen die im vorliegenden Aufsatz verwendeten Umfragedaten mit den entsprechenden in Teil B präsentierten objektiven Daten, ergibt sich in den meisten Fällen nur eine lose Korrelation, die aber offensichtlich darauf zurückzuführen ist, dass die objektiven Daten die Charakteristika der betreffenden Arbeitsmarktinstitutionen nur unvollständig erfassen können. Im Falle des Mindestlohns (objektive Variable: Mindestlohn in Prozent des Durchschnittslohns) beläuft sich der Korrelationskoeffizient auf –0,13, im Falle der Arbeitszeitregulierung (objektive Variable: durchschnittlicher Prozentsatz der Beschäftigten, die im Schichtbetrieb bzw. an mindestens einem Sonntag im Monat arbeiten) auf +0,33, im Falle der Einstellungs- und Kündigungsverordnungen (objektive Variable: Beschäftigungsschutz-Indikator der OECD) auf –0,20, im Falle der Gewerkschaftsmacht (objektive Variable: gewerkschaftlicher Organisationsgrad) mit Russland und der Ukraine auf +0,38 und ohne diese beiden Länder auf –0,73, im Falle der Arbeitsbeziehungen (objektive Variable: jährliche Ausfalltage

durch Streiks und Aussperrungen je 1.000 abhängig Beschäftigten) auf +0,08. Im Falle des Mindestlohns, der Arbeitszeitregulierung, der Einstellungs- und Kündigungsvorschriften sowie der Gewerkschaftsmacht (ohne Russland und die Ukraine) haben die Koeffizienten das erwartete Vorzeichen. Die Vorzeichen bedeuten, dass

- mit zunehmender Höhe des Mindestlohns (in Prozent des Durchschnittslohns) immer weniger Befragte der Auffassung sind, der Mindestlohn beeinflusse die Lohnbildung nicht;
- mit zunehmender Verbreitung von Schicht- und Sonntagsarbeit immer mehr Befragte der Auffassung sind, die Arbeitsmarktregulierungen erleichterten die Anpassung der Arbeitszeit an unvorhergesehene Nachfrageänderungen;
- mit zunehmender Restriktivität der Einstellungs- und Kündigungsvorschriften (gemäß OECD-Indikator) immer weniger Befragte der Auffassung sind, die Einstellungs- und Kündigungspraktiken würden flexibel von den Arbeitgebern bestimmt;
- mit zunehmendem gewerkschaftlichen Organisationsgrad immer weniger Befragte der Auffassung sind, Macht und Einfluss der Gewerkschaften seien gering (außer in Russland und der Ukraine).

In diesen Fällen werden die Umfragedaten somit durch die objektiven Daten gestützt. Die geringe absolute Höhe der Korrelationskoeffizienten im Falle des Mindestlohns sowie der Einstellungs- und Kündigungsvorschriften ist wahrscheinlich darauf zurückzuführen, dass die betreffenden gesetzlichen Vorschriften in vielen Transformationsländern noch nicht strikt eingehalten werden – ein Aspekt, der durch die betreffenden objektiven Variablen nicht erfasst werden kann. Die Tatsache, dass im Falle der Gewerkschaftsmacht das Vorzeichen des Koeffizienten wechselt, sobald Russland und die Ukraine einbezogen werden, ist darauf zurückzuführen, dass in beiden Ländern zwar der gewerkschaftliche Organisationsgrad sehr hoch, die faktische Macht der Gewerkschaften aber besonders gering ist.⁷ Im Falle der Arbeitsbeziehungen sind das „falsche“ Vorzeichen und die geringe absolute Höhe des Korrelationskoeffizienten wahrscheinlich darauf zurückzuführen, dass die Zahl der Streiktage von Jahr zu Jahr stark schwankt und für die Berechnung nur wenige Daten zur Verfügung standen. Auch in diesem Fall spiegeln daher die Einschätzungen der befragten Manager die tatsächlichen Gegebenheiten wahrscheinlich sehr viel besser wider als die entsprechende objektive Variable.

Insgesamt sind die Antworten auf die genannten Fragen der Executive Opinion Surveys gut geeignet, den Einfluss der fünf Arbeitsmarktinstitutionen auf die Arbeitsmarktlage in den zwölf Transformationsländern zu messen. Die vorliegende, auf Umfrageergebnissen basierende Untersuchung ergänzt damit nicht nur die Untersuchung von *Cazes* (2002), in der objektive Daten verwendet wurden; sie vermeidet auch deren methodische Schwächen.

⁷ Siehe Teil B. Zu Russland siehe ausführlich *Cook* (1997), zur Ukraine *Kubicek* (2000).

Als abhängige Variablen werden verwendet:

- Arbeitslosenquoten, und zwar für alle Erwerbspersonen sowie für Frauen, Jugendliche und Geringqualifizierte;
- der Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit an der gesamten Arbeitslosigkeit;
- Erwerbstägenquoten, und zwar für die erwerbsfähige Bevölkerung insgesamt sowie für Frauen und Jugendliche.

Diese Variablen spiegeln in ihrer Gesamtheit zahlreiche wichtige Facetten des Arbeitsmarktgeschehens wider. Mit ihnen kann nicht nur erfasst werden, ob bestimmte Arbeitsmarktinstitutionen das Gesamtniveau der Arbeitslosigkeit und der Beschäftigung verändern, sondern auch wie sie sich auf die Problemgruppen des Arbeitsmarktes auswirken. Darüber hinaus ermöglichen sie es zu überprüfen, ob sich die einschlägigen theoretischen Hypothesen über den Einfluss von Arbeitsmarktinstitutionen auf die Arbeitsmarktlage auch in den Transformationsländern bewährt haben. Und schließlich erlauben sie es, Vergleiche mit früheren empirischen Untersuchungen durchzuführen.

Für die Variablen zur Messung der Arbeitsmarkt-Performance wurden ausschließlich statistische Daten verwendet, die nach den Standards des Internationalen Arbeitsamtes (ILO) erhoben worden sind. So handelt es sich beispielsweise bei den Daten zur Arbeitslosigkeit nicht um die bei den nationalen Arbeitsämtern registrierten, sondern um die in repräsentativen Arbeitskräfteerhebungen ermittelten Arbeitslosen. Die Definitionen und Quellenangaben der abhängigen Variablen finden sich im Anhang. Da die statistischen Angaben zur Erwerbstätigkeit, zur Langzeitarbeitslosigkeit und zur Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter nicht vollständig vorlagen, liegt die Zahl der Beobachtungen in den entsprechenden Schätzungen unter 42.

Es werden fünf Kontrollvariablen verwendet (Definitionen und Quellenangaben siehe Anhang).⁸

- Pro-Kopf-Einkommen. Mit dieser Variable soll der Einfluss des recht unterschiedlichen Entwicklungsniveaus der im Länder-Sample enthaltenen Volkswirtschaften kontrolliert werden.
- Wirtschaftswachstum. Mit dieser Variable soll der Einfluss der Konjunkturlage weitestgehend ausgeschaltet werden.

⁸ Neben den fünf genannten Kontrollvariablen wurde auch der ursprünglich von der Weltbank (*de Melo et al. 1997*) entwickelte Index der Ausgangsbedingungen verwendet, und zwar in der von der EBRD (2000, S. 21) überarbeiteten Form. Dieser Index spiegelt die Ausgangsbedingungen zu Beginn der Transformation in folgenden Bereichen wider (EBRD 1999, S. 28): Pro-Kopf-Einkommen, Wirtschaftswachstum, natürliche Ressourcen, Verstädterung, Entfernung zur EU, sektorale Beschäftigungsstruktur, Außenhandel im Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe, zurückgestaute Inflation, Wechselkursverzerrung, Dauer der zentralverwaltungswirtschaftlichen Ära, Anteil des Privatsektors am BIP, Effektivität des Staates. Der Index erwies sich in allen Schätzungen als statistisch nicht signifikant. Er veränderte auch nicht die Größenordnungen oder die Signifikanz der Regressionskoeffizienten der anderen Variablen. Daher wurde auf die Verwendung dieser Kontrollvariable verzichtet.

- Stand der Transformation. Verwendet wird der Transformationsindikator der Osteuropabank (EBRD). Er misst den Stand der Transformation in folgenden neun Bereichen: große Privatisierung, kleine Privatisierung, Unternehmensreform (Umstrukturierung und Unternehmenskontrolle), Preisliberalisierung, Außenhandels- und Devisenmarktlberalisierung, Wettbewerbspolitik, Bankensektor und Zinsliberalisierung, Wertpapiermärkte und Nichtbank-Finanzinstitute, Infrastruktur (Telekommunikation, Wasser). Höhere Indikatorwerte bedeuten größere Transformationsfortschritte. Da er alle wichtigen Bereiche der Transformation abdeckt, aber nicht den Bereich der Arbeitsmarktinstitutionen, eignet sich der Indikator gut, um den Einfluss der Transformationspolitik und des Standes der Transformation außerhalb des Arbeitsmarktes zu kontrollieren.
- EU-Beitrittsland. Es wird eine Dummy-Variable für die zehn mittel- und ost-europäischen Länder verwendet, die der Europäischen Union ab 2004 beitreten werden (Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn). Damit soll kontrolliert werden, ob es zwischen diesen Ländern und den beiden anderen im Bereich des Arbeitsmarktes systematische Unterschiede gibt. Nur in Tabelle 6 wurde die Dummy-Variable nicht verwendet, weil weder für Russland noch für die Ukraine die Arbeitslosenquoten Geringqualifizierter verfügbar waren und das Länder-Sample in diesen Schätzungen daher ausschließlich aus EU-Beitrittsländern besteht.
- Studentenquote. Diese Variable wird bei der Schätzung der Jugenderwerbstätigenquote verwendet. Vermutlich wird die Jugenderwerbstätigkeit maßgeblich dadurch beeinflusst, wie viele Jugendliche nach Abschluss der Schulausbildung studieren.

Als Schätzmethode wird Feasible-Generalized-Least-Squares verwendet. Da der Bartlett-Test die Hypothese gleicher Varianz der Residuen ablehnt, werden die Länder gewichtet. Um die Stabilität der Schätzergebnisse zu überprüfen, wurden sämtliche Schätzungen auch mit der „normalen“ OLS-Methode durchgeführt; dabei ergaben sich keine wesentlichen Unterschiede in den Schätzergebnissen. Aufgrund der geringen Zahl an Beobachtungen ließen sich länderspezifische Effekte nicht mit Hilfe von Fixed oder Random Effects kontrollieren. Statt dessen kontrollieren die Variablen „Pro-Kopf-Einkommen“, „Stand der Transformation“, „EU-Beitrittsland“ und „Studentenquote“ wichtige Aspekte, hinsichtlich derer sich die Länder voneinander unterscheiden.

D. Ergebnisse

Die Schätzergebnisse sind in den Tabellen 3 bis 10 aufgeführt. Man sollte sie aus mehreren Gründen mit Vorsicht interpretieren. Erstens ist die Zahl der Beobachtungen relativ gering, so dass sie statistisch nicht besonders gut abgesichert

sind. Zweitens umfasst das Länder-Sample nicht sämtliche, sondern nur knapp die Hälfte aller Transformationsländer; Verallgemeinerungen sind daher nur begrenzt möglich. Drittens wird die Arbeitsmarktentwicklung in den Transformationsländern auch nach Überwindung der Transformationskrise noch durch zahlreiche außergewöhnliche Faktoren beeinflusst, die sich statistisch nur schwer kontrollieren lassen. Exemplarisch genannt seien der inter- und intrasektorale Strukturwandel, die Sanierung und Schließung staatlicher und privatisierter Großunternehmen sowie die teilweise noch bestehende verdeckte Arbeitslosigkeit. Wie im folgenden gezeigt wird, liefern die ökonometrischen Schätzungen aber trotz dieser Einschränkungen wichtige neue Erkenntnisse. Zunächst werden kurz die Ergebnisse für die Kontrollvariablen diskutiert, anschließend die für die Arbeitsmarktinstitutionen.

I. Pro-Kopf-Einkommen

Wie die Tabellen 3 bis 5 verdeutlichen, sinken die Gesamt-Arbeitslosigkeit, die Frauenarbeitslosigkeit und insbesondere die Jugendarbeitslosigkeit mit steigendem Pro-Kopf-Einkommen deutlich. Auch erhöht sich mit steigendem Pro-Kopf-Einkommen die Erwerbstätigkeit, und zwar ebenfalls in der Bevölkerung insgesamt (Tab. 8) sowie unter Frauen (Tab. 9) und besonders stark unter Jugendlichen (Tab. 10). Diese Ergebnisse decken sich mit einer anderen Untersuchung des Verfassers, der Daten aller OECD- und EU-Beitrittsländer zugrunde lagen (Feldmann 2003b). Nach dieser Untersuchung steigt vor allem die Erwerbsbeteiligung der Frauen mit zunehmendem Pro-Kopf-Einkommen stark an. Auch die Erwerbsbeteiligung Jugendlicher nimmt zu, und ihre Arbeitslosigkeit sinkt.

Wie in den meisten Industrieländern seit vielen Jahren zu beobachten ist, möchten mit steigendem Wohlstand immer mehr Frauen eine Berufstätigkeit ausüben, weil der Beruf für sie einen Eigenwert darstellt, weil sie über ein eigenes Einkommen verfügen möchten oder weil sie den materiellen Lebensstandard ihrer Familien steigern möchten. Auch die zunehmende Zahl Alleinstehender und alleinerziehender Mütter, die auf eine berufliche Tätigkeit angewiesen sind, um sich ihren Lebensunterhalt zu verdienen, spielt eine Rolle. Dieser Trend existiert anscheinend auch in den Transformationsländern. Bemerkenswert ist dies ist deshalb, weil die Erwerbsneigung unter Frauen in den Transformationsländern ohnehin schon recht hoch ist. Die hohe Erwerbsneigung hatte sich zur Zeit der Zentralverwaltungswirtschaft herausgebildet und verfestigt, als de facto eine allgemeine Arbeitspflicht bestand und Frauen die Berufstätigkeit durch eine kostenlose, flächendeckende Bereitstellung von Kinderkrippen und ähnlichen Einrichtungen erleichtert wurde. Seit Beginn der Transformation mussten viele dieser Einrichtungen schließen. Trotzdem gelingt es in den Transformationsländern mit steigendem Pro-Kopf-Einkommen offensichtlich recht gut, Frauen, die arbeiten möchten, in den Erwerbsprozess zu integrieren.

Tabelle 3
Bestimmungsgleichungen für die Arbeitslosenquote^{a)}

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Mindestlohn	-1,06*** (-6,50)					0,59* (1,91)
Arbeitszeitregulierung		-2,64** (-2,58)				-0,28 (-0,49)
Einstellungs- und Kündigungsvorschriften			-2,59*** (-10,35)			-1,54*** (-3,28)
Gewerkschaftsmacht				-2,75*** (-5,34)		-2,50*** (-4,32)
Arbeitsbeziehungen					-2,77*** (-4,27)	-0,26 (-0,35)
Pro-Kopf-Einkommen ^{b)}	-5,36** (-2,58)	-5,15** (-2,46)	-6,08** (-2,52)	-5,47*** (-2,90)	-3,04 (-1,62)	-5,53*** (-2,96)
Wirtschaftswachstum	0,02 (0,16)	0,10 (1,11)	0,04 (0,40)	0,04 (0,60)	0,11 (1,47)	0,10 (1,27)
Stand der Transformation	-4,47** (-2,23)	-5,09** (-2,72)	-2,26 (-1,10)	-4,61** (-2,64)	-5,44*** (-3,11)	-3,68* (-1,72)
EU-Beitrittsland	7,61*** (5,02)	7,08*** (6,99)	4,75*** (3,31)	6,10*** (4,40)	7,32*** (10,36)	4,62*** (3,01)
Konstante	72,62*** (5,04)	78,75*** (5,36)	80,63*** (4,86)	81,25*** (6,19)	61,80*** (4,88)	85,20*** (6,55)
Zahl der Beobachtungen	42	42	42	42	42	42
Bestimmtheitsmaß	0,25	0,34	0,41	0,49	0,33	0,57

^{a)} Feasible-Generalized-Least-Squares-Schätzung (Länder gewichtet). In Klammern (White) heteroskedastizitäts-konsistente *t*-Statistik. ***(**/*) bezeichnet Signifikanz auf dem 1%(5%/10%)-Niveau.

^{b)} Variable logarithmiert.

Die Ergebnisse für die Jugendlichen dürften mit den Bildungssystemen zusammenhängen. Diese sind in wohlhabenderen Ländern im allgemeinen besser ausgebaut. Der Produktivitätsnachteil, den Jugendliche bei Eintritt ins Berufsleben aufgrund fehlender Berufserfahrung aufweisen, wird anscheinend nicht nur in den Industrie-, sondern auch in den Transformationsländern mit steigendem Wohlstand durch eine bessere allgemeine und berufliche Bildung zumindest teilweise kompensiert. Wahrscheinlich gelingt die Eingliederung der Jugendlichen ins Erwerbsleben deswegen mit zunehmendem Pro-Kopf-Einkommen auch in den Transformationsländern reibungsloser.

Tabelle 4
Bestimmungsgleichungen für die Frauenarbeitslosenquote^{a)}

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Mindestlohn	-0,70*** (-3,01)					1,21*** (3,78)
Arbeitszeitregulierung		-2,99*** (-3,86)				-0,11 (-0,23)
Einstellungs- und Kündigungsvorschriften			-3,33*** (-5,63)			-2,39*** (-4,78)
Gewerkschaftsmacht				-3,16*** (-5,18)		-3,56*** (-4,70)
Arbeitsbeziehungen					-2,72*** (-5,04)	0,58 (0,88)
Pro-Kopf-Einkommen ^{b)}	-4,07** (-2,20)	-4,13** (-2,05)	-5,36*** (-2,76)	-4,22* (-2,01)	-1,99 (-1,02)	-5,70*** (-3,20)
Wirtschaftswachstum	0,03 (0,36)	0,05 (0,67)	0,06 (0,84)	0,06 (0,69)	0,11 (1,41)	0,09 (1,53)
Stand der Transformation	-2,60 (-1,30)	-2,26 (-0,79)	-2,24 (-1,13)	-5,59** (-2,42)	-4,89** (-2,12)	-3,10 (-1,40)
EU-Beitrittsland	5,67*** (5,16)	4,75** (2,48)	4,33*** (3,89)	6,47*** (3,51)	6,71*** (5,85)	2,98* (1,87)
Konstante	54,93*** (4,52)	64,22*** (4,91)	77,59*** (6,16)	74,84*** (5,09)	51,03*** (4,09)	86,85*** (6,60)
Zahl der Beobachtungen	42	42	42	42	42	42
Bestimmtheitsmaß	0,18	0,28	0,37	0,45	0,28	0,55

^{a)} Feasible-Generalized-Least-Squares-Schätzung (Länder gewichtet). In Klammern (White) heteroskedastizitäts-konsistente *t*-Statistik. ***(**/*) bezeichnet Signifikanz auf dem 1%(5%/10%)-Niveau.

^{b)} Variable logarithmiert.

II. Wirtschaftswachstum

Die Kontrollvariable „Wirtschaftswachstum“ ist in fast keiner Schätzung statistisch signifikant. Meist weist der entsprechende Regressionskoeffizient sogar ein Vorzeichen auf, das gängigen theoretischen Hypothesen widerspricht – selbst in den Fällen, in denen die Variable statistisch signifikant ist. Beispielsweise deuten einige Schätzergebnisse an, die Langzeitarbeitslosigkeit könnte mit höherem Wirtschaftswachstum zunehmen (Tab. 7). Allerdings gibt es auch Hinweise darauf, dass die Jugenderwerbstätigenquote mit höherem Wirtschaftswachstum ansteigen könnte (Tab. 10); zumindest dieses Ergebnis ist theoretisch plausibel.

Tabelle 5
Bestimmungsgleichungen für die Jugendarbeitslosenquote^{a)}

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Mindestlohn	-2,03*** (-5,05)					1,43** (2,45)
Arbeitszeitregulierung		-7,01*** (-4,64)				-0,76 (-0,89)
Einstellungs- und Kündigungsvorschriften			-5,92*** (-10,25)			-4,19*** (-6,05)
Gewerkschaftsmacht				-6,49*** (-5,30)		-6,44*** (-4,88)
Arbeitsbeziehungen					-6,45*** (-4,68)	0,54 (0,40)
Pro-Kopf-Einkommen ^{b)}	-12,78*** (-4,53)	-13,49*** (-3,35)	-15,65*** (-3,72)	-13,27*** (-6,30)	-9,36*** (-2,76)	-16,37*** (-5,37)
Wirtschaftswachstum	0,05 (0,27)	0,12 (0,69)	0,05 (0,31)	0,08 (0,44)	0,26 (1,45)	0,17 (1,12)
Stand der Transformation	-10,47*** (-3,36)	-5,19 (-1,06)	-4,52 (-1,14)	-10,06*** (-3,24)	-10,59** (-2,72)	-6,49* (-1,84)
EU-Beitrittsland	17,68*** (6,77)	12,02*** (3,69)	11,22*** (5,28)	13,85*** (3,44)	17,46*** (9,21)	10,21*** (5,10)
Konstante	166,45*** (7,98)	179,52*** (6,11)	194,52*** (6,96)	189,19*** (9,39)	154,66*** (6,72)	220,50*** (9,88)
Zahl der Beobachtungen	42	42	42	42	42	42
Bestimmtheitsmaß	0,27	0,38	0,45	0,55	0,37	0,63

^{a)} Feasible-Generalized-Least-Squares-Schätzung (Länder gewichtet). In Klammern (White) heteroskedastizitäts-konsistente *t*-Statistik. ***(**/*) bezeichnet Signifikanz auf dem 1%(5%/10%)-Niveau.

^{b)} Variable logarithmiert.

Die Tatsache, dass die Kontrollvariable „Wirtschaftswachstum“ in fast allen Schätzungen statistisch insignifikant ist, ist gleichwohl aufschlussreich. Sie bestätigt, dass die Konjunkturzyklen in den Transformationsländern noch nicht stark ausgeprägt sind, und lässt vermuten, dass die konjunkturelle Komponente der Arbeitslosigkeit nicht sehr groß ist. In den Transformationsländern ist die Arbeitslosigkeit offensichtlich ganz überwiegend struktureller Natur.

Tabelle 6

Bestimmungsgleichungen für die Arbeitslosenquote Geringqualifizierter^{a)}

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Mindestlohn	-3,24* (-1,80)					-2,84 (-1,48)
Arbeitszeitregulierung		-4,86 (-1,24)				-2,20 (-0,55)
Einstellungs- und Kündigungsvorschriften			-0,49 (-0,65)			1,77 (1,08)
Gewerkschaftsmacht				-4,57** (-2,75)		-6,92*** (-5,66)
Arbeitsbeziehungen					-4,26 (-1,21)	4,95 (1,00)
Pro-Kopf-Einkommen ^{b)}	5,38 (0,80)	12,24 (1,14)	-0,34 (-0,04)	13,21* (1,98)	12,84 (1,11)	16,06 (1,39)
Wirtschaftswachstum	-0,02 (-0,03)	0,17 (0,17)	-0,59 (-0,68)	0,18 (0,22)	-0,10 (-0,11)	0,66 (0,98)
Stand der Transformation	-27,69*** (-3,32)	-32,53*** (-3,94)	-25,95*** (-2,97)	-21,88*** (-2,98)	-26,97*** (-3,58)	-25,45** (-2,36)
Konstante	81,25 (1,57)	38,79 (0,51)	117,01** (2,29)	-9,36 (-0,15)	14,57 (0,16)	-23,74 (-0,22)
Zahl der Beobachtungen	20	20	20	20	20	20
Bestimmtheitsmaß	0,55	0,55	0,43	0,67	0,54	0,73

^{a)} Feasible-Generalized-Least-Squares-Schätzung (Länder gewichtet). In Klammern (White) heteroskedastizitäts-konsistente *t*-Statistik. ***(**/*) bezeichnet Signifikanz auf dem 1%(5%/10%)-Niveau.

^{b)} Variable logarithmiert.

III. Stand der Transformation

Der Transformationsindikator liefert statistisch überwiegend hochsignifikante und ökonomisch aufschlussreiche Ergebnisse: Je weiter fortgeschritten die Transformation, desto geringer die Arbeitslosigkeit (Tab. 3). Während der arbeitslosigkeitssenkende Einfluss der Transformation bei Frauen (Tab. 4) und Jugendlichen (Tab. 5) nur relativ gering und nicht immer statistisch gesichert ist, ist er bei Geringqualifizierten (Tab. 6) und Langzeitarbeitslosen (Tab. 7) durchweg sehr stark und statistisch hochsignifikant.

Demnach nutzt eine konsequente Transformation von der Plan- zur Marktwirtschaft den Arbeitnehmern (also konsequente Maßnahmen in den Bereichen Privatisierung, Liberalisierung, Unternehmensreform, Finanzsektorreform, Infrastruk-

Tabelle 7

Bestimmungsgleichungen für die Langzeitarbeitslosigkeit^{a)}

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Mindestlohn	-1,13 (-1,34)					-2,10* (-1,85)
Arbeitszeitregulierung		-1,17 (-0,73)				-1,01 (-0,37)
Einstellungs- und Kündigungsvorschriften			-1,19 (-1,23)			-0,73 (-0,38)
Gewerkschaftsmacht				1,57* (1,90)		5,93** (2,40)
Arbeitsbeziehungen					0,02 (0,02)	-4,23 (-1,28)
Pro-Kopf-Einkommen ^{b)}	-0,71 (-0,12)	1,31 (0,28)	-0,16 (-0,04)	1,71 (0,30)	1,06 (0,25)	5,07 (0,60)
Wirtschaftswachstum	0,57** (2,56)	0,32* (2,00)	0,34** (2,17)	0,20 (1,02)	0,33* (1,74)	0,26 (0,88)
Stand der Transformation	-13,87*** (-3,20)	-12,34*** (-6,47)	-12,76*** (-7,18)	-12,83*** (-5,46)	-12,22*** (-7,15)	-16,43*** (-3,33)
EU-Beitrittsland	18,27*** (5,85)	16,51*** (5,56)	16,65*** (7,55)	17,97*** (6,36)	16,62*** (5,99)	22,43*** (6,79)
Konstante	86,41* (1,97)	64,88 (1,40)	79,29* (1,90)	51,19 (1,02)	61,77 (1,63)	46,30 (0,71)
Zahl der Beobachtungen	37	37	37	37	37	37
Bestimmtheitsmaß	0,28	0,23	0,23	0,24	0,23	0,34

^{a)} Feasible-Generalized-Least-Squares-Schätzung (Länder gewichtet). In Klammern (White) heteroskedastizitäts-konsistente *t*-Statistik. ***(**/*) bezeichnet Signifikanz auf dem 1%(5%/10%)-Niveau.

^{b)} Variable logarithmiert.

turmodernisierung). Bemerkenswerterweise nutzt eine solche Politik vor allem den Problemgruppen des Arbeitsmarktes: den Geringqualifizierten und den Langzeitarbeitslosen, vermutlich auch den Jugendlichen und den Frauen. Diese Ergebnisse widerlegen einige weitverbreitete Klischees. Sie widerlegen das Klischee, die Einführung der Marktwirtschaft sei für die hohe, persistente Arbeitslosigkeit verantwortlich. Sie widerlegen das Klischee, die Transformation schade besonders den Geringqualifizierten, weil diese mit den gestiegenen Anforderungen in der Marktwirtschaft nicht mithalten könnten. Und sie lassen zumindest Zweifel aufkommen an der weitverbreiteten Auffassung, die Transformation schade den Frauen, weil diese durch die Rationalisierungsmaßnahmen aus dem Erwerbsleben heraus-

Tabelle 8
Bestimmungsgleichungen für die Erwerbstätigengquote^{a)}

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Mindestlohn	-0,22 (-0,69)					-0,62 (-0,86)
Arbeitszeitregulierung ^{b)}		0,23* (2,01)				0,32 (1,28)
Einstellungs- und Kündigungsvorschriften			0,30 (0,48)			-0,72 (-0,68)
Gewerkschaftsmacht ^{c)}				2,68** (2,62)		2,89** (2,25)
Arbeitsbeziehungen					1,38 (1,24)	-0,26 (-0,12)
Pro-Kopf-Einkommen ^{c)}	9,21*** (3,32)	10,26*** (5,55)	9,29*** (3,84)	9,00*** (3,36)	8,39*** (5,43)	9,03*** (3,49)
Wirtschaftswachstum	0,18 (0,74)	0,04 (0,14)	0,24 (0,83)	0,18 (0,65)	0,08 (0,26)	-0,13 (-0,41)
Stand der Transformation	-8,07*** (-3,71)	-8,58*** (-4,06)	-9,08*** (-3,75)	-7,83*** (-3,70)	-8,07*** (-3,73)	-5,40** (-2,15)
EU-Beitrittsland	-4,02 (-1,10)	-2,96 (-0,81)	-2,77 (-0,66)	-3,04 (-0,72)	-2,58 (-0,66)	-4,54 (-1,12)
Konstante	5,22 (0,22)	-7,46 (-0,36)	4,51 (0,20)	1,13 (0,05)	4,95 (0,28)	-3,49 (-0,15)
Zahl der Beobachtungen	36	36	36	36	36	36
Bestimmtheitsmaß	0,27	0,38	0,28	0,32	0,35	0,40

^{a)} Feasible-Generalized-Least-Squares-Schätzung (Länder gewichtet). In Klammern (White) heteroskedastizitäts-konsistente *t*-Statistik. ***(**/*) bezeichnet Signifikanz auf dem 1%(5% / 10%)-Niveau.

^{b)} Variable quadriert.

^{c)} Variable logarithmiert.

gedrängt würden; zwar sind die Koeffizienten der betreffenden Kontrollvariablen in Tabelle 4 nur in zwei der sechs Schätzungen statistisch signifikant, in allen sechs Schätzungen weisen sie aber ein negatives Vorzeichen auf.

Freilich sinkt mit fortschreitender Transformation die Erwerbstätigengquote, und zwar besonders unter Frauen (Tab. 8 und 9). Ursächlich könnte hierfür zum einen ein freiwilliger Rückzug aus dem Erwerbsleben sein. Nach Abschaffung der Arbeitspflicht widmen sich manche Frauen nun lieber ganz Familie und Kindererziehung. Manche Frauen sahen sich aber auch zu einem Rückzug aus dem Erwerbsleben gezwungen, weil Kinderkrippen und ähnliche Sozialeinrichtungen im Zuge der Transformation geschlossen wurden. Der wesentliche Grund für den Rückgang

Tabelle 9
Bestimmungsgleichungen für die Frauenerwerbstätigengquote^{a)}

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Mindestlohn	-0,74 (-1,54)					-1,11 (-1,64)
Arbeitszeitregulierung		0,63 (1,00)				1,51 (1,17)
Einstellungs- und Kündigungsvorschriften			-0,30 (-0,52)			-1,06 (-0,96)
Gewerkschaftsmacht ^{b)}				2,27** (2,42)		3,50** (2,25)
Arbeitsbeziehungen					0,56 (0,67)	-0,26 (-0,13)
Pro-Kopf-Einkommen ^{b)}	8,34*** (4,90)	8,99*** (5,31)	8,76*** (6,74)	8,87*** (7,44)	8,75*** (5,91)	7,01** (2,59)
Wirtschaftswachstum	0,35 (1,24)	0,23 (0,85)	0,37 (1,38)	0,30 (1,18)	0,26 (0,94)	0,13 (0,41)
Stand der Transformation	-11,46*** (-5,69)	-11,36*** (-4,87)	-11,39*** (-4,72)	-10,75*** (-4,53)	-11,70*** (-4,72)	-8,63*** (-3,28)
EU-Beitrittsland	-2,15 (-0,62)	-1,77 (-0,44)	-2,67 (-0,65)	-2,14 (-0,51)	-1,32 (-0,31)	-2,32 (-0,67)
Konstante	18,60 (0,96)	6,99 (0,36)	12,87 (0,77)	5,61 (0,36)	9,82 (0,52)	18,75 (0,72)
Zahl der Beobachtungen	36	36	36	36	36	36
Bestimmtheitsmaß	0,35	0,37	0,34	0,37	0,37	0,45

^{a)} Feasible-Generalized-Least-Squares-Schätzung (Länder gewichtet). In Klammern (White) heteroskedastizitäts-konsistente *t*-Statistik. ***(**/*) bezeichnet Signifikanz auf dem 1%(5%/10%)-Niveau.

^{b)} Variable logarithmiert.

der Erwerbstätigengquote (bei Personen beiderlei Geschlechts) liegt aber darin, dass insbesondere Länder mit einer konsequenten Transformationspolitik (etwa Polen, Tschechien, Ungarn) in großem Umfang Frühverrentungen durchgeführt haben, um die Transformation „sozial abzufedern“ (Feldmann 2002, S. 172–176).

IV. EU-Beitrittsland

Interessanterweise leiden die zehn Beitrittsländer unter einer höheren Arbeitslosigkeit als Russland und die Ukraine. Selbst wenn man den Einfluss des Pro-Kopf-Einkommens, des Wirtschaftswachstums, des Transformationsstandes und

Tabelle 10

Bestimmungsgleichungen für die Jugenderwerbstätigengquote^{a)}

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Mindestlohn	0,14 (0,33)					-0,46 (-0,76)
Arbeitszeitregulierung		2,18*** (3,34)				0,41 (0,44)
Einstellungs- und Kündigungsvorschriften			1,73*** (2,78)			0,85 (0,72)
Gewerkschaftsmacht ^{b)}				4,79*** (4,63)		4,68** (2,38)
Arbeitsbeziehungen					1,84*** (2,81)	-0,30 (-0,27)
Pro-Kopf-Einkommen ^{b)}	13,38*** (12,13)	12,41*** (7,35)	14,43*** (16,38)	11,30*** (8,07)	11,30*** (8,68)	12,10*** (5,62)
Wirtschaftswachstum	0,54*** (2,85)	0,34 (1,36)	0,39* (1,95)	0,45** (2,08)	0,37 (1,50)	0,36 (1,43)
Stand der Transformation	1,30 (0,68)	1,22 (0,78)	-0,61 (-0,39)	1,62 (0,83)	0,45 (0,23)	0,66 (0,36)
EU-Beitrittsland	-18,40*** (-7,20)	-15,94*** (-5,89)	-15,60*** (-5,75)	-15,39*** (-4,75)	-15,44*** (-5,17)	-14,19*** (-4,34)
Studentenquote	-0,34*** (-7,27)	-0,26*** (-7,48)	-0,26*** (-3,82)	-0,29*** (-8,44)	-0,28*** (-9,70)	-0,27*** (-5,05)
Konstante	-67,73*** (-4,93)	-70,89*** (-4,04)	-82,56*** (-6,90)	-59,78*** (-3,99)	-57,62*** (-3,99)	-67,05*** (-3,16)
Zahl der Beobachtungen	36	36	36	36	36	36
Bestimmtheitsmaß	0,60	0,63	0,61	0,65	0,63	0,65

^{a)} Feasible-Generalized-Least-Squares-Schätzung (Länder gewichtet). In Klammern (White) heteroskedastizitäts-konsistente *t*-Statistik. ***(**/*) bezeichnet Signifikanz auf dem 1%(5%/10%)-Niveau.

^{b)} Variable logarithmiert.

der Arbeitsmarktinstitutionen statistisch kontrolliert, sind in den EU-Beitrittsländern die Gesamt-Arbeitslosenquote und die Frauenarbeitslosenquote *ceteris paribus* signifikant höher (Tab. 3 und 4), vor allem aber die Jugendarbeitslosenquote und die Langzeitarbeitslosigkeit (Tab. 5 und 7). Im Bereich der Erwerbstätigengquoten unterscheiden sich die Beitrittsländer nicht so deutlich von den anderen beiden Transformationsländern (Tab. 8 und 9). Lediglich die Erwerbsbeteiligung Jugendlicher ist in den Beitrittsländern *ceteris paribus* wesentlich geringer (Tab. 10).

Verantwortlich für die unterschiedlich hohe Arbeitslosigkeit in den EU-Beitrittsländern einerseits sowie in Russland und der Ukraine andererseits sind wahrscheinlich mehrere Faktoren:

- In den meisten Beitrittsländern sind die Lohnersatzleistungen (Arbeitslosenunterstützung, Sozialhilfe u. ä.) großzügiger als in Russland und der Ukraine. Entsprechend geringer ist der Druck auf die Arbeitslosen, eine neue Beschäftigung aufzunehmen.
- In Russland und der Ukraine ist die Subsistenzwirtschaft auf dem Lande noch weiter verbreitet als in den Beitrittsländern.
- In den russischen und ukrainischen Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen wurden die Personalüberhänge noch nicht so konsequent abgebaut wie in den meisten Beitrittsländern.⁹
- In den Beitrittsländern spiegelt die Arbeitslosenstatistik das tatsächliche Ausmaß der Arbeitslosigkeit auch deshalb besser wider als in Russland und der Ukraine, weil die statistischen Erfassungsmethoden dort im Zuge der Beitrittsvorbereitungen an die EU-Standards angepasst wurden.

V. Studentenquote

Erwartungsgemäß sinkt die Jugenderwerbstätigenquote mit steigender Studentenquote (Tab. 10). Je mehr Jugendliche eine Hochschule (oder eine andere Einrichtung der Tertiärstufe des Bildungssystems) besuchen, desto weniger gehen einer Erwerbstätigkeit nach. Dieses Ergebnis ist in allen entsprechenden Schätzungen hochsignifikant. Die absolute Höhe der Regressionskoeffizienten ist allerdings gering. Vermutlich müssen in den Transformationsländern viele Studenten neben ihrem Studium arbeiten, um sich ihren Lebensunterhalt zu verdienen.

In den Transformationsländern besteht ein erheblicher Bedarf an gut ausgebildeten Hochschulabsolventen (*Feldmann* 2002, S. 176 – 181). In den meisten herrscht unter Hochschulabsolventen Vollbeschäftigung. Der Anteil eines Jahrgangs, der einen tertiären Bildungsabschluss erwirbt, liegt in vielen dieser Länder, selbst in den etwas wohlhabenderen, noch deutlich unter dem westlichen Niveau. In Tschechien beispielsweise belief er sich 2001 auf 19,1 %, im Durchschnitt der OECD-Länder dagegen auf 41,3 % (*OECD* 2003b, S. 51). Auch entspricht die Hochschulausbildung häufig noch nicht den Anforderungen des Arbeitsmarktes. Dies haben beispielsweise Umfragen unter Arbeitgebern gezeigt (siehe etwa *EBRD* 2000, S. 116 – 122).

⁹ Zu Russland siehe etwa *Tchetvernina* et al. (2001), S. 30 – 31; *International Monetary Fund* (2000), S. 27, 35; ders. (2003a), S. 11.

VI. Gesetzliche Mindestlöhne

Nach den Schätzergebnissen erhöht ein gesetzlicher Mindestlohn, der die Lohnbildung beeinflusst, sowohl die Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter als auch die Langzeitarbeitslosigkeit (Tab. 6 und 7). Die Evidenz dafür ist allerdings nicht sehr stark. Die Schätzergebnisse für alle anderen Arbeitslosenquoten sind sogar widersprüchlich (Tab. 3 bis 5)¹⁰, und die für die Erwerbstätigengquoten insignifikant (Tab. 8 bis 10).

Die Ergebnisse decken sich mit einigen Studien über die Arbeitsmarkteffekte gesetzlicher Mindestlöhne in Industrieländern. So hat *Esping-Anderson* (2000) in seiner Untersuchung der OECD-Länder herausgefunden, dass der Mindestlohn die Beschäftigungssituation Geringqualifizierter verschlechtert. Auch mehrere Studien, die sich auf die USA konzentriert haben, konnten negative Beschäftigungswirkungen auf Geringqualifizierte sowie teilweise eine Erhöhung der Langzeitarbeitslosigkeit nachweisen.¹¹ Ähnlich wie in der vorliegenden Untersuchung konnte eine Reihe von Studien über Industrieländer keine eindeutig negativen Beschäftigungswirkungen auf die Erwerbsbevölkerung insgesamt oder auf Jugendliche feststellen.¹² Die weitaus meisten Studien sind aber zu dem Ergebnis gelangt, dass sich ein hoher gesetzlicher Mindestlohn zumindest auf Jugendliche nachteilig auswirkt.¹³ Dass sich in der vorliegenden Untersuchung keine eindeutig nachteiligen Auswirkungen auf Jugendliche und auch nicht auf Frauen oder die Erwerbsbevölkerung insgesamt zeigen, könnte damit zusammenhängen, dass die gesetzlichen Mindestlöhne in den meisten Transformationsländern während des Großteils des Untersuchungszeitraums ausgesprochen gering waren und die Mindestlohnvorschriften in einigen Ländern häufig umgangen wurden (Abschnitt B.I.).

Zumindest aber liefern die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung eine gewisse Bestätigung für die gängige Sicht der Neoklassik, nach der die Einführung

¹⁰ Nach den Bestimmungsgleichungen für die Gesamtarbeitslosenquote etwa hat ein hoher Mindestlohn bei Einzelschätzung der entsprechenden Variable zwar einen nachteiligen, bei Simultanschätzung indes einen vorteilhaften Effekt (Tab. 3). In der Simultanschätzung ist der Regressionskoeffizient jedoch weniger signifikant als in der Einzelschätzung. Bei Anwendung der „normalen“ OLS-Methode ist er in der Simultanschätzung sogar insignifikant. Entsprechendes gilt bei Schätzung der Frauen- und der Jugendarbeitslosenquote. Vermutlich führt ein hoher Mindestlohn daher auch zu höherer Gesamt-, Frauen- und Jugendarbeitslosigkeit. Wegen ihrer Inkonsistenz werden diese Ergebnisse im vorliegenden Aufsatz aber nicht berücksichtigt.

¹¹ Siehe etwa *Neumark/Wascher* (1995), *Partridge/Partridge* (1999) und *Burkhauser* et al. (2000a).

¹² Siehe beispielsweise *Benhayoun* (1994), *Card/Krueger* (1995) und *Dolado* et al. (1996).

¹³ Siehe etwa *Neumark/Wascher* (1992), *Deere* et al. (1995), *Currie/Fallick* (1996), *Bazen/Skourias* (1997), *OECD* (1998), *Abowd* et al. (2000), *Burkhauser* et al. (2000a; 2000b), *Zavodny* (2000), *Williams/Mills* (2001).

eines Mindestlohns, der über dem Gleichgewichtslohn liegt, bei weniger produktiven Arbeitskräften zu höherer Arbeitslosigkeit führt. Hierzu zählen vor allem Geringqualifizierte, aber auch viele Langzeitarbeitslose.

VII. Arbeitszeitregulierung

Flexible Arbeitszeitvorschriften reduzieren in den Transformationsländern anscheinend die Arbeitslosigkeit (Tab. 3) und erhöhen die Erwerbsbeteiligung (Tab. 8). Wie die hohen absoluten Werte der Regressionskoeffizienten und das hohe statistische Signifikanzniveau zeigen, senken sie anscheinend besonders die Arbeitslosigkeit unter Frauen (Tab. 4) und Jugendlichen (Tab. 5). Vermutlich erhöhen sie auch die Jugenderwerbstätiggenquote (Tab. 10). Freilich sind die Ergebnisse durchweg nur statistisch signifikant, solange die Arbeitszeitvariable als einzige Institutionsvariable verwendet wird; schätzt man sämtliche Institutionsvariablen simultan, wird sie insignifikant.

Die Ergebnisse werden durch die bereits erwähnte andere Untersuchung des Verfassers untermauert, die sämtliche OECD- und EU-Beitrittsländer umfasst (*Feldmann 2003b*). Nach dieser Studie sind flexible Arbeitszeitvorschriften ebenfalls für Frauen und Jugendliche besonders vorteilhaft; sie senken ihre Arbeitslosigkeit und erhöhen ihre Erwerbsbeteiligung. Die Ergebnisse sind in dieser Studie auch bei simultaner Schätzung aller Variablen statistisch signifikant.

Obwohl die empirische Evidenz für die Transformationsländer weniger eindeutig ist, erleichtern flexible Arbeitszeitregelungen wahrscheinlich auch in diesen Ländern vor allem Frauen und Jugendlichen, einen Arbeitsplatz zu finden. Bei flexiblen Arbeitszeitregelungen kann das Arbeitsvolumen besser an Auftragschwankungen angepasst werden. Der Einsatz von Arbeitskräften wird damit *ceteris paribus* rentabler; die Beschäftigungsintensität der gesamtwirtschaftlichen Produktion steigt. Dadurch verbessern sich offenbar auch in den Transformationsländern besonders die Beschäftigungschancen von Frauen und Jugendlichen. Vermutlich profitieren sie deswegen besonders von einer Erhöhung der Arbeitsnachfrage im Zuge einer Arbeitszeitflexibilisierung, weil sie dann häufig zusätzlich zur meist überwiegend aus erwachsenen Männern bestehenden Stammbelegschaft eingestellt werden, in manchen Fällen (zunächst) als Teilzeitkräfte oder auf befristeter Basis.

VIII. Einstellungs- und Kündigungsvorschriften

Die Schätzergebnisse deuten darauf hin, dass restriktive Einstellungs- und Kündigungsvorschriften in den Transformationsländern zu höherer Arbeitslosigkeit führen, vor allem unter Frauen und Jugendlichen, aber auch unter der Erwerbsbevölkerung insgesamt (Tab. 3 bis 5). Die Variable ist durchweg nicht nur in den

betreffenden Schätzungen signifikant, in denen sie als einzige Institutionsvariable vertreten ist, sondern auch bei simultaner Schätzung aller fünf Institutionsvariablen, und zwar stets auf dem 1%-Niveau. Vermutlich vermindern restriktive Einstellungs- und Kündigungsvorschriften auch die Erwerbsbeteiligung Jugendlicher (Tab. 10); hier ist die Variable freilich nur signifikant, solange sie als einzige Institutionsvariable verwendet wird.

Die Ergebnisse decken sich weitgehend mit der großen Zahl ökonometrischer Studien, die die Beschäftigungswirkungen von Einstellungs- und Kündigungsvorschriften bereits früher untersucht haben.¹⁴ Gegenstand dieser Studien waren fast ausnahmslos die OECD-Länder, in jüngerer Zeit auch die Länder Lateinamerikas. Ähnlich wie nach der vorliegenden Studie führen restriktive Einstellungs- und Kündigungsvorschriften auch nach den meisten jener Studien zu höherer Arbeitslosigkeit und geringerer Erwerbstätigkeit, vor allem unter Frauen und Jugendlichen. Zudem erhöhen sie nach jenen Studien die Langzeitarbeitslosigkeit; ein solcher Effekt konnte für die Transformationsländer in der vorliegenden Untersuchung nicht nachgewiesen werden (Tab. 7). *Cazes* (2002) konnte in ihrer Studie im übrigen zwar keine nachteiligen Auswirkungen auf die Arbeitslosigkeit feststellen, wohl aber auf die Erwerbstätigenquote.

Nach den Ergebnissen der vorliegenden Untersuchung nutzen flexible Einstellungs- und Kündigungsvorschriften in den Transformationsländern offensichtlich den Arbeitnehmern, vor allem Frauen und Jugendlichen. Sind die Vorschriften über befristete Arbeitsverträge und Leiharbeit flexibel, haben Frauen und Jugendliche anscheinend häufiger die Chance, über solche atypischen Arbeitsverhältnisse in Beschäftigung zu kommen und sich damit in der Berufswelt zu etablieren. Sind die Kündigungsvorschriften nicht zu restriktiv, sind die Arbeitgeber anscheinend eher bereit, Frauen und Jugendliche auch unbefristet einzustellen, weil sie sich bei unzureichender Rentabilität des Einsatzes solcher Arbeitskräfte oder bei einer Verschlechterung der Geschäftslage wieder rasch von ihnen trennen können. Im Endeffekt kommt dieser Dispositionsspielraum der Arbeitgeber den weiblichen und jugendlichen Arbeitnehmern zugute.

Die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung bestätigen diejenigen theoretischen Hypothesen, nach denen hohe Einstellungs- und Kündigungskosten die Beschäftigungslage verschlechtern. Von Bedeutung ist diesbezüglich vor allem die Insider-Outsider-Theorie von *Lindbeck* und *Snower* (1988). Danach verstärken hohe Einstellungs- und Kündigungskosten die Macht derjenigen, die einen unbefristeten Vollzeitarbeitsplatz haben. Diese Insider können dadurch überhöhte Löhne durchsetzen. Für die Unternehmen ist die Zahlung solcher Löhne infolge jener Kosten immer noch günstiger als der Ersatz der Insider durch niedriger ent-

¹⁴ Siehe vor allem *Bertola* (1990), *Lazear* (1990), *Grubb/Wells* (1993), *Scarpetta* (1996), *Bertola/Rogerson* (1997), *Gregg/Manning* (1997), *Nickell* (1997), *Elmeskov* et al. (1998), *Nickell/Layard* (1999), *OECD* (1999), *Heckman/Pagés-Serra* (2000), *International Monetary Fund* (2003b).

lohnte Outsider (Arbeitslose und Arbeitnehmer in atypischen Arbeitsverhältnissen). In der Folge verschlechtern sich die Beschäftigungschancen der Outsider, bei denen es sich häufig um Frauen und Jugendliche handelt.

IX. Gewerkschaftsmacht

Wie die Schätzungen zeigen, erhöht eine große Machtfülle der Gewerkschaften in den Transformationsländern offensichtlich die Arbeitslosigkeit, und zwar unter der Erwerbsbevölkerung insgesamt (Tab. 3) und unter Frauen (Tab. 4), besonders stark aber unter Jugendlichen (Tab. 5) und Geringqualifizierten (Tab. 6). Darüber hinaus reduziert sie anscheinend die Erwerbsbeteiligung, und zwar unter der erwerbsfähigen Bevölkerung insgesamt (Tab. 8), unter Frauen (Tab. 9) und ebenfalls besonders stark unter Jugendlichen (Tab. 10). Die Variable ist sowohl in allen entsprechenden Einzelschätzungen als auch in sämtlichen entsprechenden Simultanschätzungen statistisch hochsignifikant.

Diese Ergebnisse decken sich mit denen anderer Studien. Nach einer Studie des Verfassers über die OECD- und EU-Beitrittsländer erhöht eine große gewerkschaftliche Machtfülle die Arbeitslosigkeit insgesamt, unter Geringqualifizierten sowie besonders stark unter Frauen und Jugendlichen (Feldmann 2003a). Makroökonomische Untersuchungen anderer Autoren haben ergeben, dass ein hoher gewerkschaftlicher Organisationsgrad die Arbeitslosigkeit erhöht und die Erwerbsbeteiligung senkt.¹⁵ Mikroökonomische Untersuchungen haben ergeben, dass die Mitarbeiterzahl in Unternehmen, deren Belegschaften gewerkschaftlich organisiert sind, langsamer wächst als in vergleichbaren anderen Unternehmen.¹⁶

Gewerkschaften werden auch in den Transformationsländern meist von männlichen Erwachsenen dominiert, die aufgrund guter Ausbildung oder langjähriger Berufserfahrung relativ produktiv sind. Ihre Lohnpolitik ist auf diese Mitglieder ausgerichtet. Für weniger produktive Arbeitskräfte, wie insbesondere Geringqualifizierte, Jugendliche und Frauen (letztere verfügen häufig über niedrigere formale Bildungsabschlüsse und weniger Berufserfahrung als Männer), ist diese Politik meist nicht angemessen. Es verwundert daher nicht, dass eine große gewerkschaftliche Machtfülle auch in den Transformationsländern die Arbeitslosigkeit in diesen Gruppen erhöht und deren Erwerbsbeteiligung senkt. Da eine große gewerkschaftliche Machtfülle immer wieder auch zu insgesamt überzogenen Tarifabschlüssen führt, erhöht sie offenbar zudem die Gesamt-Arbeitslosigkeit und senkt die Gesamt-Erwerbstätigtenquote.¹⁷

¹⁵ Siehe etwa Lewis (1986), Scarpetta (1996), OECD (1997b), Nickell/Layard (1999), International Monetary Fund (2003b). Cazes (2002) konnte hingegen keinen statistisch signifikanten Einfluss des gewerkschaftlichen Organisationsgrades auf Arbeitslosigkeit oder Erwerbsbeteiligung feststellen. Allerdings führt ein hoher tariflicher Erfassungsgrad nach ihrer Untersuchung zu höherer Langzeitarbeitslosigkeit und geringerer Erwerbsbeteiligung.

¹⁶ Einen Überblick über diese Studien bietet Aidi/Tzannatos (2002), S. 39–77.

X. Arbeitsbeziehungen

Kooperative Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern und ihren Verbänden reduzieren nach den Schätzergebnissen wahrscheinlich die Arbeitslosigkeit unter der Erwerbsbevölkerung insgesamt (Tab. 3), unter Frauen (Tab. 4) sowie insbesondere unter Jugendlichen (Tab. 5). Zudem erhöhen sie anscheinend die Erwerbsbeteiligung Jugendlicher (Tab. 10). In den betreffenden Einzelschätzungen ist die Variable durchweg statistisch hochsignifikant, freilich nicht in den Simultanschätzungen aller Institutionsvariablen.

Die Ergebnisse werden durch eine der bereits erwähnten Studien des Verfassers gestützt (Feldmann 2003a). Nach dieser Studie reduzieren kooperative Arbeitsbeziehungen in den OECD- und EU-Beitrittsländern die Arbeitslosigkeit, und zwar nicht nur unter der Erwerbsbevölkerung insgesamt sowie unter Frauen und Jugendlichen, sondern auch unter Geringqualifizierten. Auch verringern sie die Langzeitarbeitslosigkeit. In dieser Studie ist die entsprechende Variable in sämtlichen Einzel- und Simultanschätzungen signifikant.

Die Ergebnisse der vorliegenden Studie über die Transformationsländer bestätigen die theoretischen Hypothesen, nach denen kooperative bzw. partnerschaftliche Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern und ihren Verbänden zahlreiche Vorteile gegenüber Arbeitsbeziehungen besitzen, die durch Konfrontation geprägt sind:¹⁸

- Sind die Arbeitsbeziehungen in einem Unternehmen kooperativ, ist die Fluktuation geringer. Ein solches Unternehmen muss nicht nur seltener neue Mitarbeiter suchen und einarbeiten, es ist auch eher bereit, in das Humankapital seiner Mitarbeiter zu investieren. Auch die Arbeitskräfte selbst sind bei zu erwartender längerer Betriebszugehörigkeit eher bereit, in ihr Humankapital zu investieren, vor allem in unternehmensspezifisches.
- Bei partnerschaftlichen Arbeitsbeziehungen unterbreiten die Arbeitskräfte auch eher Vorschläge zur Verbesserung von Arbeitsabläufen und Produktionsverfahren. Hierzu sind die jeweiligen Arbeitskräfte vor Ort besonders gut in der Lage, denn sie besitzen häufig genauere Kenntnisse über die diesbezüglichen Schwachstellen als ihr Arbeitgeber.

¹⁷ Nicht ins Bild dieser ansonsten eindeutigen Ergebnisse passen die Schätzergebnisse in Tabelle 7, nach denen eine größere gewerkschaftliche Machtfülle die Langzeitarbeitslosigkeit nicht etwa erhöht, sondern reduziert. Bei Verwendung der OLS-Methode ist die Variable allerdings nur in der Simultanschätzung statistisch signifikant, und zwar lediglich auf dem 10%-Niveau. Zudem hat Scarpetta (1996) in seiner Untersuchung herausgefunden, dass die Langzeitarbeitslosigkeit in den OECD-Ländern mit steigendem gewerkschaftlichen Organisationsgrad zunimmt. Die Ergebnisse des vorliegenden Aufsatzes über den Zusammenhang zwischen Gewerkschaftsmacht und Langzeitarbeitslosigkeit sind daher vermutlich Zufallsresultate, die durch die kleine Stichprobe bedingt sind.

¹⁸ Siehe dazu vor allem Freeman/Medoff (1984).

- Sind die Arbeitsbeziehungen in einem Unternehmen kooperativ, ist die Belegschaft auch eher bereit, im Falle eines Absatzrückgangs oder einer anderweitig ausgelösten Unternehmenskrise Konzessionen zu machen, die die Krise überwinden helfen (z. B. befristete Lohnkürzungen).

Wie die Schätzergebnisse andeuten, tragen diese Vorteile kooperativer Arbeitsbeziehungen anscheinend auch in den Transformationsländern zu einer niedrigeren Arbeitslosigkeit und einem höheren Beschäftigungsstand bei, vor allem unter Jugendlichen.

E. Schlussfolgerungen

Obwohl die Schätzergebnisse aus den genannten Gründen mit Vorsicht interpretiert werden sollten, liefern sie gleichwohl aufschlussreiche Erkenntnisse. Hohe gesetzliche Mindestlöhne, eine strikte Arbeitszeitregulierung, restriktive Einstellungs- und Kündigungsvorschriften, mächtige Gewerkschaften sowie Arbeitsbeziehungen, die weniger durch Kooperation als durch Konfrontation geprägt sind, verschlechtern in den Transformationsländern anscheinend die Arbeitsmarktlage. Sie führen wahrscheinlich zu höherer Arbeitslosigkeit und geringerer Erwerbstätigkeit, vor allem unter den Problemgruppen des Arbeitsmarktes: den Geringqualifizierten, den Langzeitarbeitslosen, den Jugendlichen, den Frauen. Besonders schädlich sind offenbar restriktive Einstellungs- und Kündigungsvorschriften und mächtige Gewerkschaften. Da solche Institutionen die Arbeitsmarktlage auch in den Industrieländern verschlechtern, sollten die Regierungen der Transformationsländer nachweislich schädliche Arbeitsmarktinstitutionen reformieren. Welche Reformen im einzelnen anzuraten sind, hängt von den bisherigen institutionellen Gegebenheiten im betreffenden Land ab. Auf jeden Fall sollten restriktive Einstellungs- und Kündigungsvorschriften dereguliert sowie Macht und Einfluss der Gewerkschaften begrenzt werden. Wie die Schätzergebnisse des vorliegenden Aufsatzes erwarten lassen, verbesserten entsprechende Reformen die Beschäftigungssituation generell und speziell unter den Problemgruppen des Arbeitsmarktes.

Anhang: Abhängige Variablen und Kontrollvariablen – Definitionen und Quellen

I. Abhängige Variablen

Arbeitslosenquote: Arbeitslose in Prozent der Erwerbspersonen. *Quelle: Europäische Kommission (2002), European Bank for Reconstruction and Development (2002), International Labour Office (2002), OECD (2003c), United Nations Economic Commission for Europe (2003).*

Frauenarbeitslosenquote: Weibliche Arbeitslose in Prozent der weiblichen Erwerbspersonen.

Quelle: Europäische Kommission (2002), International Labour Office (2002; 2003), OECD (2001b; 2002d), United Nations Economic Commission for Europe (2003), und eigene Berechnungen.

Jugendarbeitslosenquote: Arbeitslose im Alter von 15 bis 24 Jahren in Prozent der gleichaltrigen Erwerbspersonen. *Quelle: Europäische Kommission (2002), International Labour Office (2002; 2003), OECD (2000b; 2001b; 2002d), United Nations Economic Commission for Europe (2003), und eigene Berechnungen.*

Arbeitslosenquote Geringqualifizierter: Arbeitslose ohne Bildungsabschluss oder mit einem Abschluss unterhalb der oberen Sekundarstufe in Prozent der Erwerbspersonen gleichen Bildungsniveaus. *Quelle: OECD (2003d).*

Langzeitarbeitslosigkeit: Personen, die 12 Monate und länger arbeitslos sind, in Prozent aller Arbeitslosen. *Quelle: Europäische Kommission (2002), Franco/Blöndal (2002), International Labour Office (2002), International Monetary Fund (2000; 2003a), OECD (2000b; 2001b; 2002d), und eigene Berechnungen.*

Erwerbstätigengquote: Erwerbstätige in Prozent der Bevölkerung (jeweils 15 bis 64 Jahre). *Quelle: Europäische Kommission (2002), International Labour Office (2003), OECD (2001b; 2002d), und eigene Berechnungen.*

Frauenerwerbtätigengquote: Weibliche Erwerbstätige in Prozent der weiblichen Bevölkerung (jeweils 15 bis 64 Jahre). *Quelle: Europäische Kommission (2002), International Labour Office (2003), OECD (2001b; 2002d), und eigene Berechnungen.*

Jugenderwerbtätigengquote: Erwerbstätige im Alter von 15 bis 24 Jahren in Prozent der gleichaltrigen Bevölkerung. *Quelle: Europäische Kommission (2002), International Labour Office (2003), OECD (2000b; 2001b; 2002d), und eigene Berechnungen.*

II. Kontrollvariablen

Pro-Kopf-Einkommen: Bruttonationaleinkommen pro Kopf der Bevölkerung in internationalem Dollar, umgerechnet zu Kaufkraftparitäten. *Quelle: World Bank (2003).*

Wirtschaftswachstum: prozentuale Veränderung des realen Bruttoinlandsprodukts gegenüber dem Vorjahr. *Quelle: Europäische Kommission (2002), European Bank for Reconstruction and Development (2002), International Monetary Fund (2003a), OECD (2003c).*

Stand der Transformation: Transformationsindikator der Osteuropabank (EBRD). Gemessen wird der Stand der Transformation in folgenden neun Bereichen: große Privatisierung, kleine Privatisierung, Unternehmensreform (Umstrukturierung und Unternehmenskontrolle), Preisliberalisierung, Außenhandels- und Devisenmarktliberalisierung, Wettbewerbspolitik, Bankensektor und Zinsliberalisierung, Wertpapiermärkte und Nichtbank-Finanzinstitute, Infrastruktur (Telekommunikation, Wasser). Jeder Bereich besitzt dasselbe Gewicht. Der Indikator hat vier Stufen (1 bis 4), wobei auf jeder Stufe ein Drittel eines Dezimalpunktes addiert oder subtrahiert werden kann. Höhere Werte bedeuten größere Transformationsfortschritte. Die Einstufung wird durch die Abteilung des Chef-Volkswirts der EBRD vorgenommen. *Quelle: European Bank for Reconstruction and Development (2003).*

EU-Beitrittsland: Dummy-Variable für die zehn mittel- und osteuropäischen Länder, die der Europäischen Union (höchstwahrscheinlich) ab 2004 beitreten (Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn).

Studentenquote: Personen, die Einrichtungen der Tertiärstufe des Bildungssystems besuchen (v.a. Hochschulen), in Prozent aller Personen in der für den Besuch solcher Einrichtungen typischen Altersgruppe. *Quelle: World Bank* (2003).

Literaturverzeichnis

- Abowd, J. M. / Kramarz, F. / Lemieux, Th. / Margolis, D. N.* (2000): Minimum Wages and Youth Employment in France and the United States, in: *Blanchflower, D. G. (Hg.): Youth Employment and Joblessness in Advanced Countries*, Chicago (Ill.), S. 427 – 472.
- Aidt, T. / Tzannatos, Z.* (2002): Unions and Collective Bargaining: Economic Effects in a Global Environment, Washington, D.C.
- Bazen, St. / Skourias, N.* (1997): Is There a Negative Effect of Minimum Wages on Youth Employment in France?, in: *European Economic Review*, Vol. 41, No. 3 – 5, S. 723 – 732.
- Benhayoun, G.* (1994): The Impact of Minimum Wages on Youth Employment in France Revisited, in: *International Journal of Manpower*, Vol. 15, No. 2, S. 82 – 85.
- Bertola, G.* (1990): Job Security, Employment and Wages, in: *European Economic Review*, Vol. 34, No. 4, S. 851 – 886.
- Bertola, G. / Rogerson, R.* (1997): Institutions and Labor Reallocation, in: *European Economic Review*, Vol. 41, No. 6, S. 1147 – 1171.
- Boeri, T. / Terrell, K.* (2002): Institutional Determinants of Labor Reallocation in Transition, in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16, No. 1, S. 51 – 76.
- Burkhauser, R. V. / Couch, K. A. / Wittenburg, D. C.* (2000a): Who Minimum Wage Increases Bite: An Analysis Using Monthly Data from the SIPP and the CPS, in: *Southern Economic Journal*, Vol. 67, No. 1, S. 16 – 40.
- Burkhauser, R. V. / Couch, K. A. / Wittenburg, D. C.* (2000b): A Reassessment of the New Economics of the Minimum Wage Literature with Monthly Data from the Current Population Survey, in: *Journal of Labor Economics*, Vol. 18, No. 4, S. 653 – 680.
- Card, D. / Krueger, A. B.* (1995): Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage, Princeton (New Jersey).
- Carley, M.* (2001): Industrial Relations in the EU, Japan and USA, 2000, Dublin.
- Carley, M.* (2002): Industrial Relations in the EU Member States and Candidate Countries, Luxemburg.
- Cazes, S.* (2002): Do Labour Market Institutions Matter in Transition Economies? An Analysis of Labour Market Flexibility in the Late Nineties, Genf.
- Clare, R. / Paternoster, A.* (2003): Mindestlöhne: EU-Mitgliedstaaten und Kandidatenländer. Januar 2003, Luxemburg.
- Cook, L. J.* (1997): Labor and Liberalization: Trade Unions in the New Russia, New York.

- Cornelius, P. K. / Levinson, M. / Porter, M. E. / Sachs, J. D. / Schwab, KI. / Warner, A. M. (2000): The Global Competitiveness Report 2000, Oxford.*
- Cornelius, P. K. / McArthur, J. W. (2002): The Executive Opinion Survey, in: Schwab, KI. / Porter, M. E. / Sachs, J. D., The Global Competitiveness Report 2001 – 2002, Oxford, S. 166 – 177.*
- Cornelius, P. K. / Warner, A. M. (2000): The Executive Opinion Survey, in: Cornelius, P. K. / Levinson, M. / Porter, M. E. / Sachs, J. D. / Schwab, KI. / Warner, A. M., The Global Competitiveness Report 2000, Oxford, S. 92 – 98.*
- Currie, J. / Fallick, B. C. (1996): The Minimum Wage and the Employment of Youth: Evidence from the NLSY, in: Journal of Human Resources, Vol. 31, No. 2, S. 404 – 428.*
- Deere, D. R. / Murphy, K. M. / Welch, F. R. (1995): Employment and the 1990 – 1991 Minimum-Wage Hike, in: American Economic Review, Vol. 85, No. 2, S. 232 – 237.*
- de Melo, M. / Denizer, C. / Gelb, A. / Tenev, St. (1997): Circumstance and Choice: The Role of Initial Conditions and Policies in Transition Economies, Washington, D.C.*
- Dolado, J. / Kramarz, F. / Machin, St. / Manning, A. / Margolis, D. / Teulings, C. (1996): The Economic Impact of Minimum Wages in Europe, in: Economic Policy, No. 23, S. 317 – 372.*
- Elmeskov, J. / Martin, J. P. / Scarpetta, St. (1998): Key Lessons for Labour Market Reforms: Evidence from OECD Countries' Experiences, in: Swedish Economic Policy Review, Vol. 5, No. 2, S. 205 – 252.*
- Esping-Andersen, G. (2000): Who Is Harmed by Labour Market Regulations? Quantitative Evidence, in: Esping-Andersen, G. / Regini, M. (Hg.): Why Deregulate Labour Markets?, Oxford, S. 66 – 98.*
- Europäische Kommission (2002): Beschäftigung in Europa 2002: Jüngste Tendenzen und Ausblick in die Zukunft, Luxemburg.*
- European Bank for Reconstruction and Development (1999): Transition Report 1999: Ten Years of Transition, London.*
- European Bank for Reconstruction and Development (2000): Transition Report 2000: Employment, Skills and Transition, London.*
- European Bank for Reconstruction and Development (2002): Transition Report 2002: Agriculture and Rural Transition, London.*
- European Bank for Reconstruction and Development (2003): TRI and Growth.xls (unveröffentlichte Excel-Datei), London.*
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2003): Website <www.eurofound.eu.int>.*
- Feldmann, H. (2002): Arbeitsmarktrigiditäten in den EU-Beitrittsländern Polen, Tschechien und Ungarn, in: Konjunkturpolitik, 48. Jg., Nr. 2, S. 169 – 198.*
- Feldmann, H. (2003a): Lohnfindungssysteme, Arbeitsbeziehungen und Arbeitsmarkt-Performance, in: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften, Bd. 54, Nr. 1, S. 32 – 59.*

- Feldmann, H. (2003b): Labor Market Regulation and Labor Market Performance: Evidence Based on Surveys among Senior Business Executives, in: Kyklos, Vol. 56, No. 4, S. 509 – 539.*
- Franco, A. / Blöndal, L. (2002): Arbeitskräfteerhebung: Wichtigste Ergebnisse 2001. Kandidatenländer, Luxemburg.*
- Franco, A. / Jouhette, S. (2002): Arbeitskräfteerhebung: Wichtigste Ergebnisse 2001. EU- und EFTA-Länder, Luxemburg.*
- Freeman, R. B. / Medoff, J. L. (1984): What Do Unions Do?, New York.*
- Gregg, P. / Manning, A. (1997): Labour Market Regulation and Unemployment, in: Snower, D. J. / de la Dehesa, G. (Hg.): Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market, Cambridge, S. 395 – 424.*
- Grubb, D. / Wells, W. (1993): Employment Regulation and Patterns of Work in EC Countries, in: OECD Economic Studies, No. 21, S. 7 – 58.*
- Gwartney, J. / Lawson, R. (2003): Economic Freedom of the World: 2003 Annual Report, Vancouver, B.C.*
- Heckman, J. / Pagés-Serra, C. (2000): The Cost of Job Security Regulation: Evidence from Latin American Labor Markets, in: Economia, Vol. 1, No. 1, S. 109 – 144.*
- International Labour Office (2002): Key Indicators of the Labour Market 2001 – 2002 (CD-ROM): Genf.*
- International Labour Office (2003): LABORSTA (Online-Datenbank), <laborsta.ilo.org>.*
- International Monetary Fund (2000): Russian Federation: Selected Issues, Washington, D.C.*
- International Monetary Fund (2001): Labor Markets in Hard-Peg Accession Countries: The Baltics and Bulgaria, Washington, D.C.*
- International Monetary Fund (2003a): Russian Federation – Statistical Appendix, Washington, D.C.*
- International Monetary Fund (2003b): World Economic Outlook, April, Washington, D.C.*
- Kubicek, P. (2000): Unbroken Ties: The State, Interest Associations, and Corporatism in Post-Soviet Ukraine, Ann Arbor (Michigan).*
- Lazear, E. P. (1990): Job Security Provisions and Employment, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 105, No. 3, S. 699 – 726.*
- Lewis, H. G. (1986): Union Relative Wage Effects: A Survey, Chicago (Ill.).*
- Lindbeck, A. / Snower, D. J. (1988): The Insider-Outer Theory of Employment and Unemployment, Cambridge (Mass.).*
- Merllié, D. / Paoli, P. (2002): Dritte Europäische Umfrage über die Arbeitsbedingungen 2000, Dublin.*
- Nesporova, A. (1999): Employment and Labour Market Policies in Transition Economies, Genf.*
- Neumark, D. / Wascher, W. (1992): Employment Effects of Minimum and Subminimum Wages: Panel Data on State Minimum Wage Laws, in: Industrial and Labor Relations Review, Vol. 46, No. 1, S. 55 – 81.*

- Neumark, D. / Wascher, W.* (1995): The Effects of Minimum Wages on Teenage Employment and Enrollment: Evidence from Matched CPS Surveys, Cambridge (Mass.).
- Nickell, St.* (1997): Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America, in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 3, S. 55 – 74.
- Nickell, St. / Layard, R.* (1999): Labor Market Institutions and Economic Performance, in: Ashenfelter, O. / Card, D. (Hg.): *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3C, Amsterdam, S. 3029 – 3084.
- OECD* (1997a): *Labour Market Policies in Slovenia*, Paris.
- OECD* (1997b): *Employment Outlook*, Paris.
- OECD* (1998): *Employment Outlook*, Paris.
- OECD* (1999): *Employment Outlook*, Paris.
- OECD* (2000a): *Labour Market and Social Policies in Romania*, Paris.
- OECD* (2000b): *Employment Outlook*, Paris.
- OECD* (2001a): *Economic Surveys 2000 – 2001. Czech Republic*, Paris.
- OECD* (2001b): *Employment Outlook*, Paris.
- OECD* (2002a): *Economic Surveys 2001 – 2002. Poland*, Paris.
- OECD* (2002b): *Economic Surveys 2001 – 2002. Slovak Republic*, Paris.
- OECD* (2002c): *Economic Surveys 2001 – 2002. Hungary*, Paris.
- OECD* (2002d): *Employment Outlook*, Paris.
- OECD* (2003a): *Labour Market and Social Policies in the Baltic Countries*, Paris.
- OECD* (2003b): *Education at a Glance*, Paris.
- OECD* (2003c): *Economic Outlook*, No. 73, Paris.
- OECD* (2003d): *Labour Market Statistics – Indicators* (Online-Datenbank), <www.oecd.org>.
- Partridge, M. D. / Partridge, J. S.* (1999): Do Minimum Wage Hikes Raise US Long Term Unemployment? Evidence Using State Minimum Wage Rates, in: *Regional Studies*, Vol. 33, No. 8, S. 713 – 726.
- Scarpetta, St.* (1996): Assessing the Role of Labour Market Policies and Institutional Settings on Unemployment: A Cross-Country Study, in: *OECD Economic Studies*, No. 26, S. 43 – 98.
- Schwab, K. / Porter, M. E. / Sachs, J. D.* (2002): *The Global Competitiveness Report 2001 – 2002*, Oxford.
- Sztanderska, U. / Piotrowski, B.* (1999): *Background Study on Labour Market and Employment in Poland*, Turin.
- Tchetverina, T. / Moscovskaya, A. / Soboleva, I. / Stepanchikova, N.* (2001): *Labour Market Flexibility and Employment Security: Russian Federation*, Genf.
- United Nations Economic Commission for Europe* (2003): *Website*, <www.unece.org>.

- Vaughan-Whitehead, D. (1998): Wage Policy Reforms in Central and Eastern Europe: A First Assessment, in: ders. (Hg.): Paying the Price: The Wage Crisis in Central and Eastern Europe, Basingstoke, S. 13 – 81.*
- Vecerník, J. (2001): Labour Market Flexibility and Employment Security: Czech Republic, Genf.*
- Williams, N. / Mills, J. A. (2001): The Minimum Wage and Teenage Employment: Evidence from Time Series, in: Applied Economics, Vol. 33, No. 3, S. 285 – 300.*
- World Bank (2001): Poland's Labor Market: The Challenge of Job Creation, Washington, D.C.*
- World Bank (2003): WDI Online (Online-Datenbank), <www.worldbank.org>.*
- World Economic Forum (1996): The Global Competitiveness Report 1996, Genf.*
- World Economic Forum (1997): The Global Competitiveness Report 1997, Genf.*
- World Economic Forum (1998): The Global Competitiveness Report 1998, Genf.*
- World Economic Forum (1999): The Global Competitiveness Report 1999, Genf.*
- Zavodny, M. (2000): The Effect of the Minimum Wage on Employment and Hours, in: Labour Economics, Vol. 7, No. 6, S. 729 – 750.*

Korreferat zum Beitrag von Horst Feldmann

Arbeitsmarktinstitutionen und Arbeitsmarkt-Performance in Transformationsländern

Von *Herbert Brücker*, Berlin

Mit dem Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft ist in allen Transformationsländern Mittel- und Osteuropas ein dramatischer Anstieg der offenen Arbeitslosigkeit verbunden. Auch seit dem Ende der Transformationsrezession Mitte der 1990er Jahre ist die Arbeitslosigkeit in den meisten mittel- und osteuropäischen Ländern nur unwesentlich zurückgegangen. Mit einer durchschnittlichen Arbeitslosenrate von rund 16 % im Jahr 2003 überstieg die Arbeitslosigkeit in den zehn Beitrittsländern zur Europäischen Union (EU) die durchschnittliche Arbeitslosenrate von 8 % in den bisherigen Mitgliedsländern der EU deutlich. Auch wenn seit Mitte der 1990er Jahre in vielen Transformationsländern höhere Wachstumsraten als im Durchschnitt der bisherigen Mitgliedsländer der EU erreicht werden, so erscheint es heute, fünfzehn Jahre seit Beginn der Transformation, unrealistisch, dass es in den mittel- und osteuropäischen Ländern auf absehbare Zeit zu Vollbeschäftigung kommen wird. Die Erfahrung des ‚Wirtschaftswunders‘ vieler Marktwirtschaften in der Nachkriegszeit, also einer Periode mit hohem Wachstum und Vollbeschäftigung, scheint sich in Mittel- und Osteuropa nicht zu wiederholen.

Wir können allerdings erhebliche Unterschiede in Umfang und Struktur der Arbeitslosigkeit zwischen den einzelnen Transformationsländern beobachten. Unser Wissen über die Ursachen dieser Unterschiede ist jedoch bislang gering. *Horst Feldmann* leistet mit seiner Studie „*Arbeitsmarktinstitutionen und Arbeitsmarkt-Performance in Transformationsländern*“ einen wichtigen Beitrag zur Erweiterung unserer Kenntnisse über die Ursachen der Arbeitslosigkeit in Mittel- und Osteuropa. Er untersucht die Frage, ob Unterschiede in Umfang und Struktur der Arbeitslosigkeit durch unterschiedliche Arbeitsmarktinstitutionen in den Transformationsländern erklärt werden können. Eine vergleichbare Untersuchung ist bislang erst von *Cazes* (2002) vorgelegt worden, die in einer ökonometrischen Studie Arbeitslosigkeit in Transformations- und OECD-Ländern durch fünf verschiedene Variablen erklärt: Einstellungs- und Kündigungsvorschriften, Höhe der Arbeitslosenunterstützung, Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik, Lohnfindungssysteme und Gewerkschaftsmacht sowie die Belastung des Faktors Arbeit durch Steuern und Abgaben. Im Unterschied zu der Studie von *Cazes* (2002) stützt sich der

Beitrag von Horst Feldmann nicht auf objektivierbare Daten über Arbeitsmarktinstitutionen und -politik, sondern auf die Ergebnisse des ‚Executive Opinion Survey‘, einer repräsentativen Befragung, die vom *World Economic Forum* gemeinsam mit dem *Centre for International Development* und dem *Institute for Strategy and Competitiveness* an der Harvard Universität durchgeführt wird. Dieser Datensatz ermöglicht nicht nur, dass eine größere Zahl von Ländern in die Untersuchung einbezogen werden kann, er eröffnet auch neue Spielräume bei der Auswahl der erklärenden Variablen. Insofern stellt der Beitrag von *Horst Feldmann* eine wichtige Erweiterung und Ergänzung des vorliegenden Forschungsstandes dar.

Die Studie von *Horst Feldmann* ist breit angelegt und sorgfältig durchgeführt. Die Kommentare in diesem Beitrag sind nicht als grundsätzliche Kritik, sondern als Anregungen für die weitere Forschung und als Hinweise für eine etwas vorsichtige Interpretation der Ergebnisse zu verstehen. Sie beziehen sich auf vier Aspekte: Erstens werden die Auswahl der Variablen und die ihr zugrundeliegenden Forschungshypothesen diskutiert. Zweitens wird die Qualität des Datenmaterials in Hinblick auf die Erkenntnisse, die aus ihm abgeleitet werden können, untersucht. Drittens werden einige ökonometrische Probleme der Untersuchung und viertens schließlich die Untersuchungsergebnisse analysiert.

Auswahl der Variablen und Forschungshypothesen

Die Untersuchung von *Horst Feldmann* stützt sich auf fünf Variablen, die die Arbeitsmarktinstitutionen in den jeweiligen Ländern charakterisieren sollen: gesetzliche Mindestlöhne, Regulierung der Arbeitszeit, gesetzliche Einstellungs- und Kündigungsvorschriften sowie Arbeitsbeziehungen und Gewerkschaftsmacht. Darauf hinaus werden noch verschiedene Kontrollvariablen verwendet. Unter Verweis auf andere Arbeiten verzichtet der Autor darauf, in dem vorliegenden Beitrag die Effekte dieser Institutionen und damit die Untersuchungshypothesen theoretisch zu begründen. Dies schwächt meines Erachtens den Beitrag. In der theoretischen Literatur sind die Effekte von einzelnen Arbeitsmarktinstitutionen – wie vom Autor erwähnt wird – umstritten.¹ Bei der Bewertung und Analyse der Effekte von Arbeitsmarktinstitutionen für Umfang und Struktur der Arbeitslosigkeit kommt es nicht nur auf die einzelne Institutionen, sondern auch auf die Wechselbeziehungen zwischen den Institutionen an. So trägt die Aufhebung des Kündigungsschutzes in einer Volkswirtschaft, in der die finanziellen Risiken der Arbeitslosigkeit wie in Dänemark durch eine generöse Arbeitslosenunterstützung minimiert werden, erheblich stärker zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes bei, als in einer Volkswirtschaft, in der Arbeitslosigkeit mit erheblichen Einkommens- und Wohlstandseinbussen verbunden ist. Die Formulierung von theoriegestützten Hypothesen wäre deshalb für die Motivation der empirischen Analyse und die Begründung der Auswahl der erklärenden Variablen hilfreich gewesen.

¹ Vgl. als Übersicht *Franz* (1999) und *Layard et al.* (1991).

Bei der Auswahl der Variablen fällt auf, dass zentrale Arbeitsmarktinstitutionen, die in der Literatur häufig als ausschlaggebend für das Niveau der Arbeitslosigkeit angenommen werden, in der empirischen Analyse nicht berücksichtigt werden: Mit Ausnahme der gesetzlichen Mindestlöhne werden die Verfahren der Lohnfindung nicht in die empirische Untersuchung einbezogen. Lohnbildungsmechanismen haben aber einen entscheidenden Einfluss sowohl auf Höhe des Lohnniveaus wie auch Flexibilität der Lohnbildung in Hinblick auf regionale, sektorale und qualifikatorische Unterschiede (Franz, 1999, Layard et al., 1991). Auch können gesetzliche Mindestlöhne schwerlich ohne die übrigen Verfahren der Lohnfindung sinnvoll analysiert werden. Neben den Verfahren der Lohnfindung können Höhe und Dauer von Lohnersatzleistungen und die Arbeitsmarktpolitik wichtige Variablen sein, die Umfang und Struktur der Arbeitslosigkeit beeinflussen.

Die Auswahl der Variablen wurde in der Studie sicherlich durch die verfügbaren Daten determiniert. Aus meiner Sicht wäre es sinnvoll gewesen, die Variablen aus der Expertenbefragung durch ‚objektivierbare‘ Daten zu ergänzen, um das Problem einer Auslassung relevanter Variablen zu vermeiden. Wie wir aus der ökonometrischen Literatur wissen, kann das Auslassen relevanter erklärender Variablen zur verzerrten Schätzung von Parametern der verbliebenen Variablen führen.

Qualität und Aussagekraft des verwendeten Datensatzes

Die Vor- und Nachteile des verwendeten Datensatzes werden in dem Beitrag ausführlich diskutiert, so dass hier auf viele Probleme nicht eingegangen werden muss. Zu erwähnen ist jedoch ein grundsätzliches Problem: Die erklärenden Variablen können endogen sein, wenn Arbeitsmarktinstitutionen in einer Phase mit hoher Arbeitslosigkeit von den Befragten kritischer beurteilt werden als in einer Phase mit hoher Beschäftigung. Die in dem Beitrag festgestellte schwache Korrelation zwischen ‚objektivierbaren‘ Daten wie dem Mindestlohn und dem Index der *OECD* für die Einstellungs- und Kündigungsverordnungen und den Antworten der Befragten könnte dafür sprechen, dass ein derartiges Endogenitätsproblem vorliegt.

Auch eine sorgfältige Analyse von Daten, die auf Bewertungen der Befragten beruhen, kann dieses Endogenitätsproblem nicht lösen. Dem Vorteil der differenzierteren Betrachtung und der größeren Variablenauswahl muss deshalb der Nachteil einer potentiellen Verzerrung der Untersuchungsergebnisse gegenübergestellt werden. Meines Erachtens spricht dies nicht grundsätzlich gegen die Anlage der Untersuchung. Eine zusätzliche Berücksichtigung von objektivierbaren Daten hätte aber möglicherweise eine umfassendere Analyse erlaubt. Auch hätte so überprüft werden können, ob die Ergebnisse robust in Hinblick auf die Verwendung unterschiedlicher Datenquellen sind.

Ökonometrische Probleme

Die Untersuchung stützt sich auf ein Panel mit zwölf Ländern und maximal sechs Beobachtungen über die Zeit. In den meisten Ländern ist die Zahl der Beobachtungen über die Zeit geringer. Geschätzt wird ein gepooltes Modell mit der Methode der *Feasible Generalized Least Squares* (FGLS), weil statistische Tests die Hypothese einer uniformen Varianz der Residuen ablehnen. Auf die Kontrolle für länderspezifische Effekte durch die Schätzung eines Modells mit fixen Effekten wurde aufgrund der geringen Beobachtungen verzichtet. Mit diesem Vorgehen, das angesichts der geringen Zahl von Beobachtungen über die Zeit durchaus angemessen ist, sind zwei Probleme verbunden:

Erstens ist es wahrscheinlich, dass länderspezifische Effekte eine wichtige Rolle spielen. Kontrollvariablen wie das Pro-Kopf-Einkommen, der Transformationsindex der *EBRD*, der Status als EU-Beitrittsland und die Studentenquote können diese länderspezifischen Unterschiede nur unvollkommen erfassen. Sind die verbliebenen länderspezifischen Effekte relevant und zudem mit den erklärenden Variablen korreliert, erhalten wir jedoch verzerrte und inkonsistente Schätzergebnisse (*Baltagi*, 2001, S. 14 f.). Grundsätzlich kann die Signifikanz der länderspezifischen Effekte durch einen einfachen *F*-Test überprüft werden. Allerdings müssen bei einer Schätzung mit fixen Effekten die Parameter über die Varianz über die Zeit identifiziert werden, was bei der geringen Zahl der Beobachtungen Probleme aufwerfen kann. M.E. wäre es den Versuch wert gewesen, dies zu überprüfen. Es ist durchaus denkbar, dass auch die Schätzung eines Modells mit fixen Effekten auf Grundlage des verwendeten Datensatzes möglich ist.

Zweitens ist die Schätzung des Modells mit der Methode der *FGLS* zwar angemessen, weil die Testergebnisse zeigen, dass die Varianz der Residuen nicht uniform ist. Der Vorteil des *FGLS* Verfahrens ist, dass die Parameter in diesem Fall effizienter als mit der Methode der kleinsten Quadrate geschätzt werden können. Allerdings wird die Varianz der Fehlerterme geschätzt, was leicht zu einer Unterschätzung der Standardfehler führen kann (vgl. z. B. *Stock / Watson*, 2003, S. 596). Dies erschwert die statistische Beurteilung der Signifikanz der Untersuchungsergebnisse. Generell gilt, was der Autor auch erwähnt, dass alle Ergebnisse insbesondere aufgrund der begrenzten Zahl von Beobachtungen über die Zeit nur mit Vorsicht interpretiert bewertet werden können.

Diskussion der Untersuchungsergebnisse

Der Autor zieht aus seiner Untersuchung die Schlussfolgerung, dass hohe gesetzliche Mindestlöhne, restriktive Einstellungs- und Kündigungsvorschriften, mächtige Gewerkschaften und Arbeitsbeziehungen, die auf Konfrontation angelegt sind, zu höherer Arbeitslosigkeit und geringerer Erwerbstätigkeit führen. Insbesondere die Problemgruppen des Arbeitsmarktes, die Geringqualifizierten, die Lang-

zeitarbeitslosen, die Jugendlichen und Frauen sind besonders betroffen. Auch wenn der Autor hervorhebt, dass die Ergebnisse nur mit Vorsicht interpretiert werden dürfen, sind nach meiner Einschätzung auf Grundlage der vorgelegten Schätzungen eine Reihe weiterer Einschränkungen bei der Interpretation der Untersuchung notwendig:

- Die Schätzergebnisse sind häufig hochsignifikant in den Regressionen, in der nur eine einzige Arbeitsvariable berücksichtigt wird, aber viele Variablen erweisen sich nicht mehr signifikant, wenn in einer Regression alle fünf Arbeitsmarktvariablen simultan berücksichtigt werden. Dies gilt für die Regulierung der Arbeitszeit, die Arbeitsbeziehungen und den Mindestlohn (s. u.). Einen hochsignifikanten Einfluss haben dagegen die Einstellungs- und Kündigungs- vorschriften und die Gewerkschaftsmacht. Da bei der Auslassung von relevanten Variablen verzerrte Ergebnisse zu erwarten sind, sollte sich m.E. die Interpretation der Untersuchungsergebnisse im Wesentlichen auf die simultanen Regressionen und nicht auf die Regressionen mit einer einzigen Arbeitsmarkt- variable stützen.
- Im Falle des Mindestlohns wechselt das Vorzeichen in den Regressionen, die alle Arbeitsmarktvariablen berücksichtigen: So ergibt sich in den meisten Regressionen, die alle Arbeitsmarktinstitutionen simultan berücksichtigen, eine *negative* Beziehung zwischen Arbeitslosigkeit und der Höhe des Mindestlohns. Insbesondere bei Frauen und Jugendlichen ist diese negative Beziehung signifikant. Eine schwach signifikante positive Korrelation ergibt sich nur für die Gruppe der Langzeitarbeitslosen. Demgegenüber ergeben sich häufig positive Korrelationen zwischen der Höhe des Mindestlohns und der Arbeitslosigkeit in den Regressionen, in denen der Mindestlohn als einzige Arbeitsmarktvariable berücksichtigt wird. Ursache hierfür können Multikollinearitätsprobleme sein. Die Schlussfolgerung des Autors, dass „die Ergebnisse der vorliegenden Unter- suchung eine gewisse Bestätigung für die gängige Sicht der Neoklassik, nach der die Einführung eines Mindestlohns, der über dem Gleichgewichtslohn liegt, bei weniger produktiven Arbeitskräften zu höherer Arbeitslosigkeit führt“ (S. 178 f.), kann sich m.E. nicht auf statistisch robuste Ergebnisse stützen.
- Ähnlich wie beim Mindestlohn erweist sich die Schlussfolgerung des Autors, dass „flexible Arbeitszeitvorschriften (...) in den Transformationsländern anscheinend die Arbeitslosigkeit (reduzieren) und (...) die Erwerbsbeteiligung (erhöhen)“ (S. 179), nicht als robust. Sie kann sich nur auf die Ergebnisse der Regressionen mit der Arbeitszeitregulierung als einziger Arbeitsmarktvariable stützen. Demgegenüber ergeben sich in den Regressionen, die simultan alle Arbeitsmarktvariablen berücksichtigen, keine signifikanten Ergebnisse für die Arbeitszeitvariable.
- Dafür erweist sich die Korrelation zwischen den Einstellungs- und Kündigungs- vorschriften und der Arbeitslosenquote in den meisten Regressionen als stabil. Hier ergeben sich hochsignifikante Ergebnisse sowohl in den Regressionen mit

dem Kündigungsschutz als einziger Arbeitsmarktvariable als auch in den simultanen Regressionen. Allerdings gibt es auch hier Ausnahmen: Bei den Geringqualifizierten und den Langzeitarbeitlosen sind die Ergebnisse insignifikant, bei der Gruppe der Geringqualifizierten ergibt sich sogar eine negative, wenn auch insignifikante Korrelation zwischen dem Kündigungsschutz und der Arbeitslosenquote. Interessanterweise ergibt sich für die meisten Gruppen auch keine signifikante Beziehung zwischen dem Kündigungsschutz und der Erwerbstätigengquote in den simultanen Regressionen. D. h. es lässt sich statistisch nicht signifikant zeigen, dass ein erhöhter Kündigungsschutz zu einer sinkenden Erwerbstätigkeit führt.

- Die Gewerkschaftsmacht ist signifikant positiv mit der Arbeitslosenquote und signifikant negativ mit der Erwerbstätigengquote korreliert. Lediglich die Langzeitarbeitslosigkeit sinkt interessanterweise durch eine höhere Gewerkschaftsmacht.
- Schließlich erweist sich die Variable der Arbeitsbeziehungen in allen simultanen Regressionen als insignifikant. Allerdings ergeben sich in einem Teil der Regressionen, die die Arbeitsbeziehungen als einzige Arbeitsmarktvariable berücksichtigen, hochsignifikante positive Korrelation zwischen konfrontativen Arbeitsbeziehungen und Arbeitslosigkeit bzw. negative Korrelationen zwischen konfrontativen Arbeitsbeziehungen und Erwerbstätigkeit.

Insgesamt relativiert eine nähere Betrachtung der Ergebnisse die Schlussfolgerungen, die aus der Untersuchung gezogen werden. Schließlich ist auch zu berücksichtigen, dass durch die Wahl des Schätzverfahrens die Signifikanz möglicherweise überschätzt wird (s. o.).

Schlussfolgerung: „Institutions Matter“

Auch wenn sich nicht alle Ergebnisse als robust erweisen, so können aus der Studie doch eine Reihe interessanter Schlussfolgerungen abgeleitet werden: Erstens sind restriktivere Einstellungs- und Kündigungsvorschriften offenbar mit einer höheren Arbeitslosigkeit verbunden, wenn auch nicht mit einer geringeren Erwerbstätigkeit. Da die Erwerbstätigengquote von zahlreichen Faktoren wie den Partizipationsentscheidungen der Individuen beeinflusst wird, muss das letztere Ergebnis die Relevanz der Einstellungs- und Kündigungsvorschriften nicht einschränken. Zweitens erweist sich die Gewerkschaftsmacht als relevante Variable. Da außer dem gesetzlichen Mindestlohn andere Variablen zu den Verfahren der Lohnfindung nicht in der Untersuchung berücksichtigt werden, ist es durchaus wahrscheinlich, dass durch diese Variable vor allem der Einfluss kollektiver Lohnsetzungsverfahren erfasst wird. Hier könnte die Berücksichtigung weiterer Variablen Aufschluss geben. Drittens ist der Mindestlohn offenbar nicht relevant für die Höhe der Arbeitslosigkeit oder die Erwerbstätigengquote. Dies ist auch nicht überraschend: Wie der Autor eingangs in dem Beitrag zeigt, existieren zwar in allen zwölf Ländern

gesetzliche Mindestlöhne, allerdings fallen in den meisten Ländern nur ein geringer Anteil der Arbeitnehmer unter den gesetzlichen Mindestlohn. Viertens ist die Arbeitszeitvariable nicht signifikant, obwohl in einzelnen Ländern wie Polen der Staat gesetzlich erheblich in die Regulierung der Arbeitszeit eingreift. Offenbar führt dies nicht zu einer signifikanten Erhöhung der Arbeitslosigkeit. Fünftens ist die Variable der Arbeitsbeziehungen statistisch nicht signifikant. Auch dies ist nicht überraschend, da, wie der Autor eingangs zeigt, die Zahl der Streiks und Arbeitskonflikte in den untersuchten Transformationsländern während des Untersuchungszeitraums gering und tendenziell rückläufig ist.

Alles in allem zeigt die Untersuchung, dass Arbeitsmarktinstitutionen eine wichtige Rolle für die Erklärung der Arbeitslosigkeit spielen. Allerdings sind nicht alle Institutionen im gleichen Masse relevant. Durch die Berücksichtigung zusätzlicher Variablen, etwa den Lohnfindungsverfahren und Höhe und Dauer von Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit, könnten weitere Erkenntnisse gewonnen werden. Sinnvoll wäre eine Kombination der verwendeten subjektiven Daten mit objektivierbaren Variablen, auch um ein mögliches Endogenitätsproblem zu verringern.

Literaturverzeichnis

- Baltagi, B. H. (2001): Econometric Analysis of Panel Data, 2. Auflage, Chichester et al.*
- Cazes, S. (2002): Do Labour Market Institutions Matter in Transition Economies? An Analysis of Labour Market Flexibility in the Late Nineties, Genf.*
- Franz, W. (1999): Arbeitsmarktkonomik, 4. Auflage, Heidelberg.*
- Layard, R. / Nickell, S. / Jackmann, R. (1991): Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market, Oxford.*
- Stock, J. H. / Watson, M. W. (2003): Introduction to Econometrics, Boston et al.*

Warum ist Argentinien kein reiches Land?

Von *Stephan Panther*, Flensburg

A. Zur Fragestellung

Argentinien zum Jahreswechsel 2001/2002 ist noch vielen in Erinnerung. Ein Land, das seine Präsidenten wechselt wie ein Hemd. Ein Land auf den Straßen, Kochtöpfe schlagend, der Rhythmus der Unzufriedenheit, des Hungers. Ein Land am Rande des Abgrunds. Auch die weiteren Ingredienzien dieser Krise sind weit-hin bekannt: eingefrorene Konten, schließlich Freigabe und starke Abwertung des Peso, gefolgt von einem starken Wachstumseinbruch.

Seither ist viel darüber geschrieben worden, was diese politische und ökonomische Krise verursacht hat. Fehlerhafte Beratung durch den IWF ebenso wie inkonsequente Umsetzung einer an und für sich richtigen IWF Beratung, eine außergewöhnliche Häufung negativer externer Schocks ebenso wie inkompententes Regierungsverhalten sind unter den Faktoren, welche in diesem Zusammenhang diskutiert wurden.¹ Sehr viel weniger in den Blick der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion gekommen ist, dass es sich bei der letzten Krise Argentiniens lediglich um den vorläufigen Schlusspunkt einer Entwicklung handelt, die man mit einigem Recht mit dem Vorabend des ersten Weltkriegs beginnen lassen kann: Dem – mal langsam, mal schnellen, aber in jedem Fall scheinbar unaufhaltsamen – Zurückfallen Argentiniens hinter die USA und Westeuropa, wie es in den Abbildungen 1 und 2 deutlich wird.² Dass dies der richtige Vergleichsmaßstab ist, ergibt sich aus der Tatsache, dass Argentinien 1913 zu den reichsten Ökonomien der Welt gehörte, und zu diesem Zeitpunkt 96 % des durchschnittlichen pro Kopf BIP der USA und Westeuropas erreichte.³ Annähernd 90 Jahre später, 2001, und damit vor dem Höhepunkt der aktuellen Krise, betrug der Wert nur noch 36 %.

¹ Vgl. für einen Überblick und den Versuch einer balancierten Stellungnahme *Perry* und *Servén* (2003).

² Die Berechnungen für diese und alle weiteren Abbildungen fußen auf den Daten von *Maddison* (2003). Die für Westeuropa benutzten Werte beziehen sich auf das von Maddison benutzte größte Sample von 29 Ländern, die Werte für Lateinamerika auf sein 8-Ökonomien Sample, bestehend aus Mexiko, Kolumbien, Venezuela, Peru, Brasilien, Chile, Argentinien und Uruguay. „Siedlerökonomien des 19. Jahrhunderts“ bezieht sich auf Australien, Neuseeland und Kanada.

³ Diese und alle anderen Angaben beziehen sich auf die von *Maddison* (2003) berechneten Werte in Kaufkraftparitäten.

Nun ist die Stagnation Argentiniens historisch zwar nicht einzigartig – man denke etwa an die säkulare Stagnation Chinas im 19. Jahrhundert – aber sie ist zweifellos ein auffälliges und seltenes Phänomen. Der vorliegende Beitrag versucht diese säkulare Stagnation theorieorientiert *und* historisch vergleichend zu erklären. Er versteht sich inhaltlich, aber insbesondere auch was die Kombination von Historie und Theorie angeht, als explorativ.

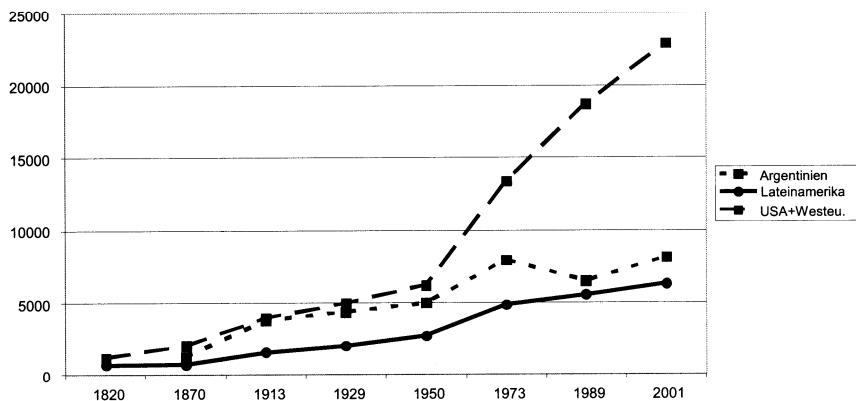


Abbildung 1: BIP pro Kopf
(Kaufkraftparitäten, \$ von 1990, zu den Daten siehe Fn. 2)

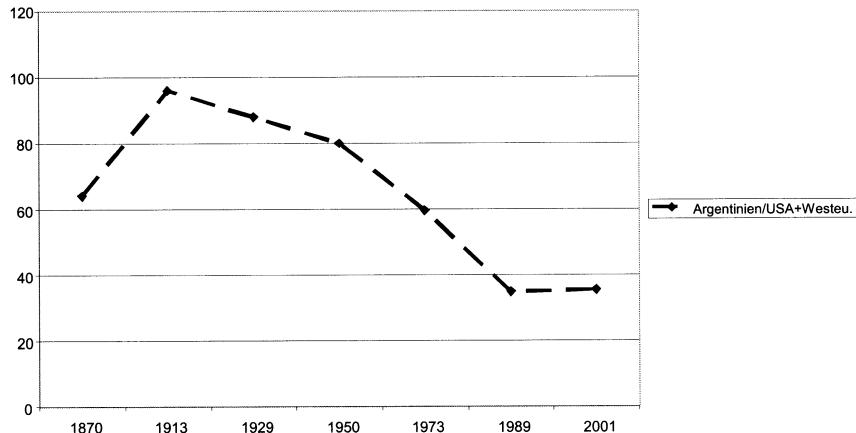


Abbildung 2: BIP pro Kopf Argentiniens im Vergleich zu USA und Westeuropa
(Kaufkraftparitäten, \$ von 1990, zu den Daten siehe Fn. 2)

Der nachfolgende Abschnitt wendet sich zunächst drei verschiedenen ökonomischen Faktoren zu, welche als unmittelbare Ursachen des skizzierten säkularen Niedergangs Argentiniens diskutiert wurden und werden. In einem nächsten Schritt

werden mögliche institutionelle Faktoren in den Blick genommen, welche als tieferliegende Ursachen für die argentinische Tragödie in Frage kommen. Schließlich wird in einem dritten Schritt diskutiert, ob sich strukturelle und/oder kulturelle Faktoren identifizieren lassen, welche möglicherweise auf einer noch grundlegenden Ebene für den Abstieg Argentiniens verantwortlich sind.

B. Ökonomische Ursachen

I. Die Risiken internationaler Arbeitsteilung?

Der erste Ursachenkomplex, der für den säkularen Abstieg Argentiniens in Frage kommt, beginnt heute im Zuge der so genannten Globalisierungskritik in akademischen Kreisen wieder diskutiert zu werden, nachdem er, zumal in Lateinamerika, seit Ende der 80er Jahre als Topos so gut wie verschwunden schien. Die These ist einfach: Die starke Integration in die Weltwirtschaft, welche für den rasanten Aufstieg Argentiniens in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts verantwortlich war, war danach ebenso verantwortlich für Argentiniens Abstieg. Die Chancen des Weltmarkts verwandelten sich in die Risiken des Weltmarkts.

Argentiniens kometenhafter Aufstieg begann, nach einigen verheißungsvollen Anfängen seit 1840, nachdem die nach der Unabhängigkeit immer wieder aufflammenden Bürgerkriege 1861 endgültig der Vergangenheit angehörten. Dass dieser Aufstieg entscheidend durch die Exporterfolge Argentiniens bedingt war, ist heute völlig unstrittig. Intern stabilisiert, integrierte sich Argentinien als Agrarexporteur in einen in den Jahren bis zu Beginn des ersten Weltkriegs außergewöhnlich stabilen und dynamisch expandierenden Weltmarkt.⁴

Strukturell vergleichbar ist es in diesem – und seit diesem – säkularen Aufschwung mit den übrigen sogenannten Siedlerökonomien des 19. Jahrhunderts, zu denen neben Argentinien Australien, Neuseeland und Kanada zählen.⁵ In vielerlei Hinsicht gehören auch die Vereinigten Staaten in diese Kategorie. Aufgrund ihrer Größe und weltpolitischen Sonderstellung werden sie jedoch häufig, und so auch hier, getrennt betrachtet. Alle diese Staaten verfügen zu Beginn der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts über einen immensen Reichtum an natürlichen Ressourcen, vor allem auch an fruchtbarem Boden, und sind gleichzeitig vergleichsweise arm hinsichtlich der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital. Ihre Integration in die Weltwirtschaft im 19. Jahrhundert liest sich denn auch geradezu als Lehrbuchbeispiel für internationale Arbeitsteilung und Faktorwanderungen. Alle diese Ökonomien erlebten in dieser Zeit einen außergewöhnlichen, auf dem Export von Roh-

⁴ Vgl. beispielsweise *Bulmer-Thomas* (2003, 46 – 82) für eine zusammenfassende Darstellung im Kontext Gesamtlateinamerikas. Hauptexportprodukte waren Wolle, Weizen, Mais und Fleisch.

⁵ Vgl. dazu zusammenfassend *Schedvin* (1990).

stoffen basierenden Exportboom, verbunden mit Masseneinwanderung und massivem Kapitalimport. Ermöglicht wurde dieses In-Wert-Setzen des ökonomischen Potentials in klassischer Lesart durch eine vergleichsweise liberale Handels-, Einwanderungs- und Kapitalmarktpolitik.

Komplementär zur klassischen Theorie internationaler Wirtschaftsbeziehungen kann man den Aufstieg durch die Brille der sogenannten „Stapeltheorie“ des wirtschaftlichen Wachstums betrachten, eine kanadische „Erfindung“ die sich explizit auf die Erfahrungen dieser Siedlerökonomie bezieht.⁶ Der Export von Primärgütern führt in der optimistischen Variante dieser Theorie durch Anstoßeffekte entlang der Wertschöpfungskette zu einer diversifizierten, sich selbst tragenden Entwicklung. Zum einen durch Anstoßeffekte in vorgelagerte Bereiche („backward linkages“), insbesondere in den Bereich des Transports, aber auch der Kapitalgüter, zum anderen in nachgelagerte Bereiche („forward linkages“), in den Bereich der Weiterverarbeitung und den Service. Schließlich erzeugen die erzielten Einkommen „final demand linkages“ zum Aufbau zumindest einer Konsumgüterindustrie. Ob und inwiefern die skizzierte Theorie auf alle Siedlerökonomien zutrifft, wird zu klären sein. Wie die klassische Theorie internationaler Wirtschaftsbeziehungen betont sie die wohlfahrtsfördernde Rolle der Integration in die Weltwirtschaft.

Warum sollten sich nun die Segnungen der Integration in die Weltwirtschaft nach 1913 gegen Argentinien wenden? Integration in die Weltwirtschaft bringt – um eines der „catch words“ vergangener Tage zu benutzen – Abhängigkeit von der Weltwirtschaft mit sich. Und diese gebärdet sich in den Jahrzehnten nach 1913 sehr viel weniger verlässlich als zuvor. Zumindest für die Zeit von 1913 bis 1950 liegen mit den beiden Weltkriegen und der Weltwirtschaftskrise massive externe Schocks vor, und auch die Zeit von 1973 bis 1989 kann mit den beiden Ölkrisen, den Auswirkungen des Zusammenbruchs des Bretton Woods Systems 1971 und dem durch „Reaganomics“ ausgelösten Policy-Schock als durchaus turbulent bezeichnet werden.⁷ Falls diese Schocks und die durch sie ausgelöste Unsicherheit die weltwirtschaftliche Peripherie der Rohstoffexporteure und Kapitalimporteure asymmetrisch trifft, sprich die Nachfrage nach Rohstoffen und im Gefolge ihre Preise stärker fallen als die entsprechenden Größen im weltwirtschaftlichen Zentrum, und die Kapitalströme versiegen, so kann verstärkte Unsicherheit im weltwirtschaftlichen Umfeld in der Tat zu einem Zurückfallen zuvor erfolgreicher Exportökonomien führen.

Des weiteren existiert eine zweite Gruppe von Argumenten, welche, wenn zutreffend, die Spezialisierung auf den Rohstoffexport grundsätzlich in Frage stellen. Zum einen das Argument, dass es Exportnachfrageschocks gibt, die gerade aus dem guten Funktionieren der Ökonomie im weltwirtschaftlichen Zentrum her-

⁶ Vgl. Schedvin (1990, 534 – 536).

⁷ Natürlich stellen die Ereignisse um die ehemalige Sowjetunion nach 1989 ebenfalls einen heftigen weltwirtschaftlichen Schock dar, allerdings eher einen positiven.

röhren: aus Erfolgen in Forschung und Entwicklung, welche bestimmte Rohstoffe entbehrlich machen – so geschehen beispielsweise durch die Substitution von Guano durch synthetischen Stickstoff oder von natürlichem durch synthetischen Kautschuk. Zum anderen die These, dass auch in stabilen Zeiten die Nachfrageelastizität nach Rohstoffen eher gering ist und mit säkular sinkenden terms of trade für Rohstoffe zu rechnen ist. Diese Argumente sind mit dem beispiellosen Aufstieg der Siedlerökonomien in der Zeit bis zum ersten Weltkrieg vereinbar, wenn und insoweit diese in dieser Zeit Glück in der so genannten „Rohstofflotterie“ hatten bzw. von den besonderen Bedingungen extensiven Wachstums profitierten, indem entlang einer „frontier“ zu geringen Kosten immer neue Gebiete besiedelt und bewirtschaftet werden konnten, eine „frontier“, die nach dem ersten Weltkrieg nicht mehr existierte.

Eine dritte Gruppe von Argumenten schließlich ist dann relevant, wenn sich die ersten beiden Argumentationskomplexe als genügend gewichtig herausstellen, um es als unwahrscheinlich erscheinen zu lassen, dass ein Land auf Dauer als Rohstoffexporteur prosperiert. Wenn es dann richtig ist, dass nachholende Industrialisierung aufgrund des Vorliegens von Learning-by-doing-, Agglomerations-, bzw. Koordinationsexternalitäten (Big Push) oder aufgrund fehlender linkages (pessimistische Version der Stapeltheorie) erschwert ist, dann wären die anfänglich so erfolgreichen Siedlerökonomien in einer „staple trap“ gefangen, einer Rohstofffalle, die sich in einem säkularen Zurückfallen gegenüber den Ökonomien des weltwirtschaftlichen Zentrums äußern würde.

Wie sieht die empirische Evidenz aus? Zunächst möchte ich die Aufmerksamkeit auf zwei Fakten richten, welche mit den obigen Argumentationsketten vereinbar sind: Während alle Siedlerökonomien gegenüber den Ländern des weltwirtschaftlichen Zentrums 1870 – 1913 gewinnen, verlieren *alle* Siedlerökonomien 1913 – 2001 in diesem Vergleich an Boden (siehe Abbildung 3). Dies deutet auf eine gewisse Relevanz obiger Argumentationskomplexe hin.

Gleichzeitig ist in Abbildung 3 unübersehbar, dass es einen „Argentineneffekt“ gibt, Faktoren, die Argentinien in Richtung und Stärke anders reagieren lassen als die übrigen Siedlerökonomien, was dann in den folgenden Abbildungen 4 und 5 noch deutlicher wird. Im Gesamteffekt führt dies dazu, dass Argentiniens BIP pro Kopf relativ zu den übrigen Siedlerökonomien von 80 % 1913 auf 37 % 2001 fällt. Bereits ein Blick auf Abbildung 3 zeigt, dass es insbesondere zwei Zeitperioden sind, in denen Argentinien gegenüber den übrigen Siedlerökonomien zurückfällt: Zum einen die Zeit zwischen 1929 und 1950, in der Argentinien gegenüber den USA und Westeuropa an Boden verliert, während die übrigen Siedlerökonomien ihren 1913 – 1929 erlittenen Positionsverlust wettmachen, zum anderen 1973 – 1989, wo beide Gruppen an Boden verlieren, Argentinien jedoch unvergleichlich viel stärker. In Zahlen: 1929 – 1950 reduziert sich Argentiniens BIP pro Kopf relativ zu den übrigen Siedlerökonomien pro Jahr um durchschnittlich 0,84 %, 1973 – 1989 um 1,45 %.

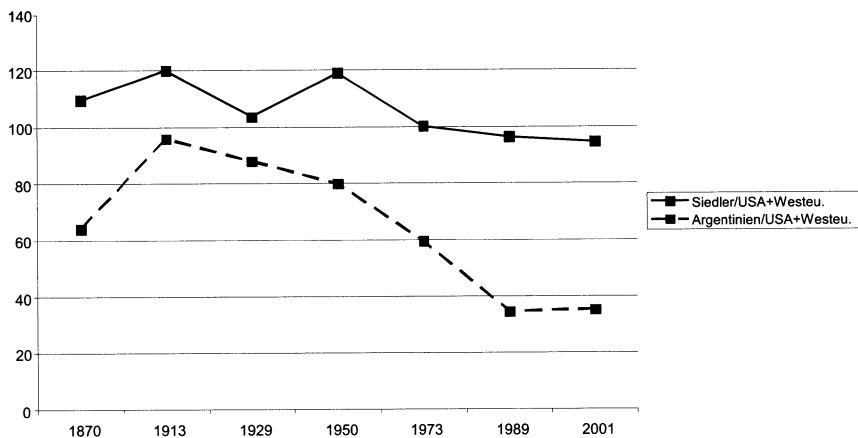


Abbildung 3: Argentinien und die übrigen Siedlerökonomien des 19. Jahrhunderts: Verhältnis des BIP pro Kopf zu den USA und Westeuropa (Kaufkraftparitäten, \$ von 1990, zu den Daten siehe Fn. 2)

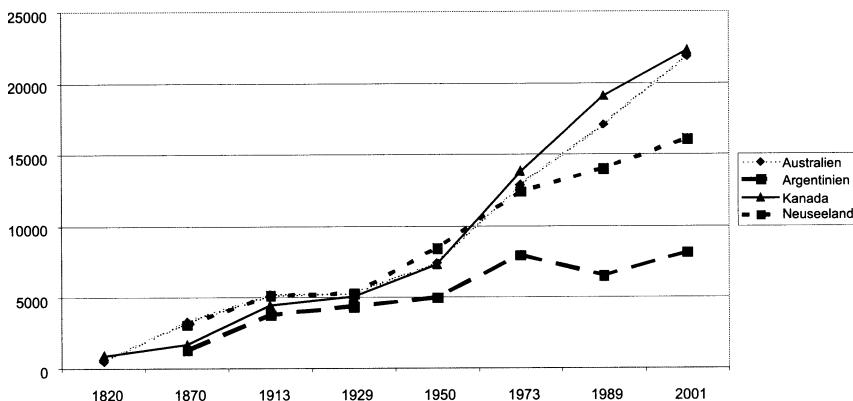


Abbildung 4: BIP pro Kopf der Siedlerökonomien des 19. Jahrhunderts (Kaufkraftparitäten, \$ von 1990, zu den Daten siehe Fn. 2)

Auffallend ist, dass in der ersten von externen Schocks geprägten Phase des 20. Jahrhunderts, 1913–1929, zwar alle Siedlerökonomien gegenüber dem weltwirtschaftlichen Zentrum zurückfallen – ein Hinweis auf die Richtigkeit des Schockarguments, gleichzeitig gelingt es Argentinien in *dieser Phase* aber, den Sturm besser zu bewältigen, als den übrigen Siedlerökonomien: Es vergrößert sein relatives BIP pro Kopf gegenüber diesen um 0,34 % p.a. – etwas was Argentinien erst wieder in der letzten Zeitperiode, 1989–2001, gelingt, und dann auch nur in deutlich geringerem Maße (um 0,11 %). Ebenfalls auffallend, und für den nun folgenden Abschnitt relevant, ist, dass es zwar auch 1950–1973 einen – vergleichs-

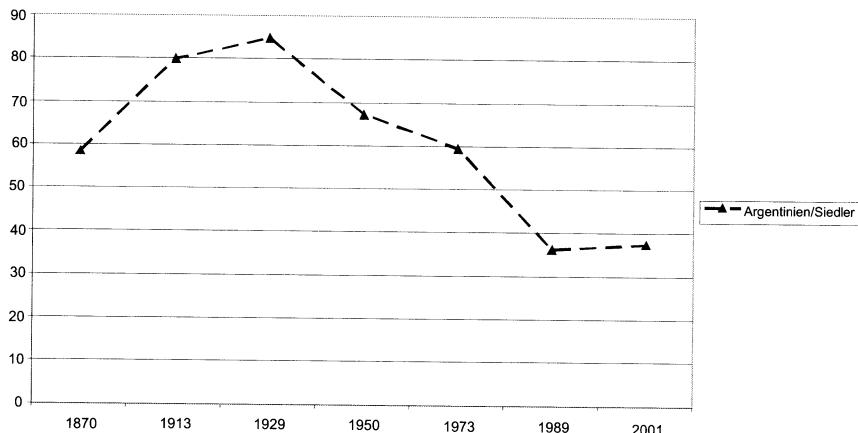


Abbildung 5: Verhältnis des BIP pro Kopf Argentinien zu den übrigen Siedlerökonomien (Kaufkraftparitäten, \$ von 1990, zu den Daten siehe Fn. 2)

weise moderaten – „Argentineneffekt“ mit negativem Vorzeichen gibt – Argentinien verliert in dieser Zeit relativ zu den übrigen Siedlerökonomien 0,34 % an BIP pro Kopf – gleichzeitig verlieren jedoch auch alle übrigen Siedlerökonomien relativ zu den Zentren der Weltwirtschaft an Boden.

Bevor wir uns endgültig einem zweiten ökonomischen Ursachenkomplex zuwenden, sei kurz auf die Frage eingegangen, ob die Unterschiede zwischen Argentinien und den anderen Siedlerökonomien ganz einfach darauf zurückzuführen sein könnten, dass sie andere Güter exportierten und daher in unterschiedlicher Weise von den weltwirtschaftlichen Entwicklungen beeinflusst wurden. Natürlich gleichen sich die Siedlerökonomien auch in ihrer Exportstruktur nicht wie ein Ei dem anderen. Dennoch: Wolle gehört in Australien und Neuseeland ebenso wie in Argentinien zu den tragenden Stützen des Exports, Weizen in Kanada ebenso wie in Argentinien. Argentinien ist hinsichtlich der Gütergrundstruktur des Exportes ein Mix aus den übrigen Siedlerökonomien. Ob die Unterschiede in den übrigen Exportgütern die Differenzen in der Entwicklung erklären können, muss hier offen bleiben.⁸ Es wird jedoch bezweifelt.

II. Importsubstitutionsstrategie?

Die oben skizzierten theoretischen Argumentationsketten gegen eine wachstumsfördernde Wirkung einer vorbehaltlosen Integration in die Weltwirtschaft sind

⁸ Es sind dies vor allem Gold und andere mineralische Rohstoffe in Australien, Holz und ebenfalls mineralische Rohstoffe in Kanada sowie Fleisch und, zunächst als kaum genutztes, später aber aktualisiertes Potential, Öl in Argentinien.

in Lateinamerika, und wohl auch darüber hinaus wohlbekannt. Sie hatten immense wirtschaftspolitische Folgen für Argentinien und ganz Lateinamerika. Eng mit dem argentinischen Ökonom Raul Prebisch und der CEPAL verbunden, führten sie in den 50er Jahren im Großteil Lateinamerikas zur so genannten importsubstituierenden Industrialisierungsstrategie (ISI). Grundidee war, sich durch aktive, intervenierende wirtschaftspolitische Maßnahmen von der Abhängigkeit von importierten Industrieprodukten zu lösen und diese selbst herzustellen und dadurch eine sich selbst tragende, autonome wirtschaftliche Entwicklung zu erreichen.

Idealtypische Elemente der ISI sind:⁹

- Erziehungszölle auf Importe der zu substituierenden Industrien (auch Quoten, Lizenzen)
- Überbewertete Währungen, um nötige Importe von Kapitalgütern und Zwischenprodukten zu verbilligen
- Exportsteuern
- Niedrige Zinsen
- Direkte staatliche Industrialisierungsanstrengungen

Ihre Konsequenzen werden gerade von Ökonomen heute sehr kritisch gesehen.¹⁰ Zwar war sie in der Tat erfolgreich, indem sie zu einem starken Wachstum der lateinamerikanischen Industrie führte,¹¹ im Gefolge auch zu einer entsprechenden Urbanisierung, gleichzeitig führte sie, so die Argumentation, zu zahlreichen Ineffizienzen: Hinter hohen Zollschutzmauern entstand eine technologisch ineffiziente Industrie, die aufgrund der geringen Größe der nationalen Märkte zudem in aller Regel mögliche Skaleneffekte verspielte. Die sich daraus ergebenden monopolistischen bzw. oligopolistischen Marktstrukturen waren eine weitere Quelle von Ineffizienzen. Überhöhte Kapitalgüterpreise führten zu einer zu geringen Investition, was das Beschäftigungswachstum reduzierte. Vernachlässigung der Landwirtschaft bzw. ihre Nutzung als Cash-Cow via Exportsteuern führten zu einem Rückgang traditioneller Exporterlöse, die angesichts der Ineffizienzen der neugeschaffenen Industrie nicht durch nicht-traditionelle Exporte ersetzt wurden. Soweit die theoretische Argumentation.

Welchen Beitrag kann die ISI zu der Erklärung des säkularen argentinischen Niedergangs leisten? Will man sie als Leitbild argentinischer Wirtschaftspolitik datieren, so beginnt sie mit dem Coup 1943, der schließlich Perón an die Macht bringt, und endet mit dem Sturz seiner letzten Ehefrau, Isabel Perón, durch die Militärs 1976.¹² Es gibt viele Schilderungen der desaströsen Folgen Peróns für die

⁹ Vgl. *Cardoso und Helwege* (1992, 73–98) für eine zusammenfassende Darstellung.

¹⁰ Vgl. beispielsweise *Bulmer-Thomas* (2003, 268–298) für eine entsprechende wirtschaftshistorische Darstellung.

¹¹ Vgl. zu letzterem beispielsweise *Thorp* (1998, 170).

¹² Vgl. *Bulmer-Thomas* (2003), 240 und 324.

argentinische Geschichte. Unabhängig davon, ob sie in dieser personalisierten Form aufrecht zu erhalten sind, ist hier zunächst die Verfolgung der ISI von Interesse. Und da sieht die historische Evidenz gemischt aus. Zwar ist die ausschließlich unter diesem politischen Vorzeichen stehende Phase 1950–1973 zweifellos eine Phase des relativen Niedergangs Argentiniens, sowohl gegenüber den USA und Westeuropa, als auch, allerdings in geringerem Ausmaß, gegenüber den übrigen Siedlerökonomien, ob dies allerdings auf die ISI als solche zurückgeht, bleibt unklar.

Erneut ist es der letzte Vergleich, der besonders aufschlussreich ist. Betrachtet man die Wachstumsentwicklung der übrigen Siedlerökonomien in dieser Zeit nämlich im Detail, so fällt auf, dass Kanada, zu dieser Zeit mit eher freihändlerischer Politik, gegenüber den USA und Westeuropa nur um etwa ein halbes Prozent pro Jahr an BIP pro Kopf verliert, während Australien – ebenfalls eine, allerdings mit niedrigeren Protektionsraten arbeitende, ISI verfolgend – etwa ein Prozent pro Jahr verliert und damit sogar etwas stärker als Argentinien. Dies scheint darauf hinzudeuten, dass für Argentinien die ISI in dieser Periode in der Tat die verfehlte Politik darstellte, wenn auch das Beispiel Kanada, das ja zudem noch über einen deutlichen geografischen Vorteil mit seiner Nähe zum US-Markt verfügt, lehrt, dass nicht zu erwarten gewesen wäre, dass Argentinien ohne ISI nicht hinter den Ökonomien des Zentrums zurückgeblieben wäre.

Wichtige Akzentuierungen dieses Bildes ergeben sich aus zwei weiteren Beobachtungen. Zum einen betrieben in den beiden vorangehenden Zeitperioden (1913–29, 1929–1950) sowohl Kanada (ab 1887, nach 1940 aufgegeben) als auch Australien (von Ersten Weltkrieg bis weit in die 70er) Importsubstitutionspolitik (vgl. *Schedvin*, 1990, 550–556.) und dies kann ein Grund für die bessere Performance beider Länder in der Zeit zwischen 1929–1950 sein, einer Zeit, in der sich Argentinien noch vergleichsweise freihändlerisch gab.

Zum anderen hat *Rodrik* (1999a, 72 f.) Daten über das Wachstum der totalen Faktorproduktivität publiziert, die darauf hinweisen, dass ISI per se alles andere als erfolglos sein musste. Die totale Faktorproduktivität stieg 1960–1973 in Brasilien¹³ schneller als in den „Tigerstaaten“, die Steigerungsrate von Mexiko wurde nur von Taiwan übertroffen.¹⁴ Mehr noch, auch wenn nicht alle lateinamerikanischen Staaten in gleichem Maße importsubstituierende Politiken anwandten, so kann die ISI dennoch als das lateinamerikanische wirtschaftspolitische Paradigma der ersten beiden Jahrzehnte nach dem zweiten Weltkrieg gelten. Ein Blick auf die Abbildung 6 macht jedoch deutlich, dass es auch in dieser Zeit und auch gegenüber den lateinamerikanischen Vergleichsökonomien einen „Argentineneffekt“ gibt:

¹³ Brasilien war zu Beginn des betrachteten Zeitraums ökonomisch *nicht* reicher als Argentinien. Vgl. *Cardoso* und *Fishlow* (1992, 198).

¹⁴ Zudem weisen auch die so genannten „Tigerstaaten“ in den 50er und 60er Jahren vergleichsweise hohe Verzerrungen aufgrund von Marktinterventionen auf (*Taylor*, 1998, 6 f.).

Importsubstituierende Industrialisierung mag zu Argentiniens Niedergang mit beigetragen haben. Entscheidend kann sie nicht gewesen sein. Die Betrachtung eines weiteren im engeren Sinne ökonomischen Erklärungsfaktors für den Niedergang Argentiniens wird uns einen entscheidenden Schritt weiter bringen.

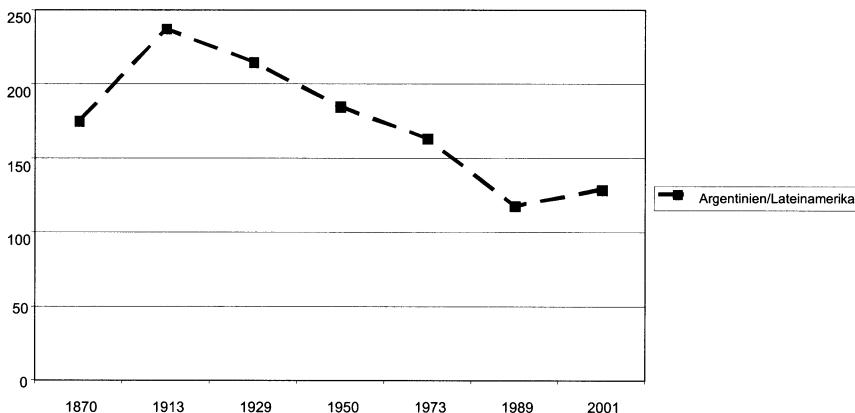


Abbildung 6: Verhältnis der BIP pro Kopf Argentiniens zum übrigen Lateinamerika (Kaufkraftparitäten, \$ von 1990, zu den Daten siehe Fn. 2)

III. Makroökonomische Instabilität?

1973 – 1989 verliert Argentinien mehr Boden gegenüber den Ökonomien des weltwirtschaftlichen Zentrums, gegenüber den übrigen Siedlerökonomen und gegenüber den übrigen Ökonomien Lateinamerikas als je zuvor. Mehr noch: das Pro-Kopf Einkommen ist 1989 geringer als 1973. 1973 – 1989 hat Argentinien durchgehend eine der höchsten Inflationsraten des gesamten Kontinents (*Cardoso* und *Helwege*, 1992, 140 – 146), erleidet mehrere Hyperinflationen und im Gefolge einen stark schwankenden realen Wechselkurs, verbunden mit einer hohen Schwarzmarktpremie auf denselben. Dies ist alles andere als eine zufällige Koinzidenz. *Cardoso* und *Fishlow* (1992, 210 ff.) zeigen in einer ökonometrischen Analyse lateinamerikanischer Ökonomien, dass Inflationsraten von über 50 % das Wachstum signifikant senken. *Taylor* (1998) betont die zentrale Rolle der Schwarzmarktpremie als Proxy für die Verzerrung des Wechselkurses in seiner ökonometrischen Studie, welche Lateinamerika und einige ostasiatische Staaten vergleicht. Für ein noch größeres Sample zeigt schließlich auch *Rodrik* (1999a) die enge Verbindung der Stärke des Wachstumseinbruchs in dieser Periode mit der Höhe von Schwarzmarktpremie und Inflation. Es ist die makroökonomische Instabilität dieser Jahre welche den starken Wachstumseinbruch zwischen 1973 und 1989 erklärt. Damit lässt sich der bisherige Gang der Untersuchung wie in Abbildung 7 zusammenfassen:

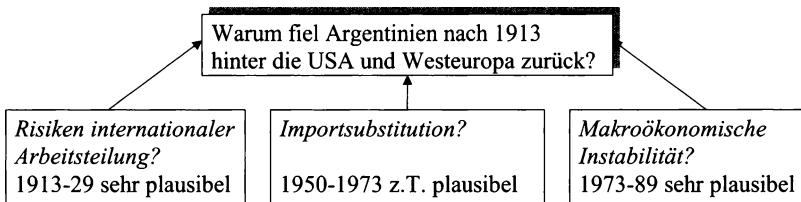


Abbildung 7

Die Betrachtung der makroökonomischen Instabilität Argentiniens lenkt die Aufmerksamkeit dabei auf eine ganz entscheidende Frage. Hier liegt ganz offensichtlich ein Politikversagen vor. Es wurden Politiken gewählt, die erratisch und vor allem ineffektiv und mit hohen volkswirtschaftlichen Kosten verbunden waren. Warum? Und aus dieser Frageperspektive kommen dann auch andere Phänomene deutlicher in den Blick. Warum waren Argentiniens Protektionsraten so hoch wie kaum in einem anderen lateinamerikanischen Land (vgl. *Bulmer-Thomas*, 2003, 271)? Warum setzte Argentinien so lange auf eine importsubstituierende Politik? Und – auf der anderen Seite der Geschichte – warum hielt Argentinien noch an einer freihändlerischen Orientierung fest, wenn nach 1929 eine stärkere Förderung der eigenen Industrie bessere Resultate gebracht hätte? Kurz, warum wurden in Argentinien so oft die falschen Politiken gewählt oder zu lange beibehalten bzw. Politiken erratisch oder inkonsistent durchgeführt? Diese Fragen führen uns auf das Feld der politischen Institutionen, dem wir uns jetzt zuwenden wollen.

C. Institutionelle Ursachen

Sucht man nach einer möglichen Antwort auf die gerade gestellten Fragen so wird man schnell fündig: Was Argentinien in der Zeit zwischen dem ersten Militärputsch 1930 und dem ersten seither wieder erfolgten demokratischen Wechsel 1989 auszeichnet, ist seine politische Instabilität. Auf den Putsch von 1930 folgte die „Infame Dekade“ mit zum Nachteil der in der Vorperiode dominanten Radikalen Partei manipulierten Wahlen, die schließlich durch den Putsch von 1943 beendet wurde, welcher Perón den Weg ebnete. Dieser wurde 1955 aus dem Amt geputscht, weitere Perioden der Militärrherrschaft folgten in immer kürzeren Abständen und kumulierten in den sechs Jahren zwischen 1976 – 1983 und dem in dieser Zeit geführten „schmutzigen Krieg“. Die argentinische Politik hatte sich, unter ständig eskalierenden Rechtsverletzungen und schließlich offener Gewalt in einen Kampf um politische Hegemonie verwandelt, in dem es Sieger und Besiegte, Feinde und nicht politische Gegner gab (*Lewis*, 1999), wobei keine Seite einen endgültigen Sieg erreichen konnte. Welche Akteure in diesem Kampf um die politische Macht man unterscheiden will – das Militär und die Peronisten (*Rojas*, 2002, 85) – oder die politische Klasse, Gewerkschaften, Arbeitgeber, Militär und römisch-

katholisches Episkopat (Lewis, 1999) ist sicherlich eine Frage der Analyseebene. Tatsache ist, dass sich Unternehmen und Beschäftigte in Argentinien zunehmend darauf einstellen mussten, dass der entscheidende Schlüssel zu ihrem Erfolg in der Beeinflussung ihres politischen Schicksals lag. Offensive Strategien waren steigende Investitionen in klientelistische Verbindungen und klassisches Rent Seeking, defensive Strategien waren zunehmende vertikale Integration und große Vorratshaltung (Rojas, 2002, 83 f.).

Bemerkenswerte Aussagen darüber, wie sich diese Situation auf der Seite der politischen Institutionen en detail auswirkte, kann man der Analyse von Spiller und Tommasi (2003) entnehmen. Sie fassen verschiedene Arbeiten zusammen, welche die institutionelle Qualität der gegenwärtigen politischen Institutionen Argentiniens analysieren sollen. Dies ist aus drei Gründen für unsere Fragestellung nach möglichen institutionellen Ursachen für Argentiniens säkularen Niedergang von Interesse. Zum einen ist bis heute die Verfassung von 1853, eine Präsidialverfassung nach US-amerikanischem Vorbild, zuletzt geändert 1994, Grundlage des politischen Systems Argentiniens, das auch von den verschiedenen Militärregimes nicht angetastet wurde. Zum anderen sehen wir heute immer noch die institutionellen Effekte zahlreicher Politiken vergangener Jahrzehnte und schließlich können Spiller und Tommasi nicht umhin, für ihre Analyse immer wieder auf historisches Material zurückzugehen.

Spiller und Tommasi basieren ihre Analyse auf die sogenannte „Neue Institutionenökonomik des Staates“ (Dixit, 1996). Im Zentrum steht dabei die Frage der Selbstbindungsmöglichkeiten des Staates vs. seiner Möglichkeit flexibel auf neue Situationen zu reagieren. Beides ist für Investoren nicht unerheblich, jedoch wird, zumindest in „normalen Zeiten“, der Selbstbindung die größere Bedeutung zugesprochen.

Die politischen Institutionen Argentiniens produzieren, dies ist Tommasi und Spillers Ausgangsdiagnose, häufig Politiken von schlechter Qualität (Ziele werden mit hohen volkswirtschaftlichen Kosten erreicht), geringer Stabilität bzw. geringer Kohärenz (widersprüchlich, ad-hoc, ohne einheitliche „Philosophie“). Als Ergebnis der Analyse führen sie dies auf institutionelle Züge zurück, welche zu einer merkwürdigen Mischung aus extremer Inflexibilität einerseits und extremer Volatilität andererseits führen.

Zum einen ist da ein Parlament, das zwar aus Berufspolitikern besteht, die sich jedoch nicht auf bestimmte Bereiche der Gesetzgebung spezialisieren und nur relativ kurz im Parlament verbleiben. Dies liegt daran, dass die Parteiführer in den einzelnen Provinzen das politische Gravitationszentrum in Argentinien darstellen. Ein Mandat als Abgeordneter im argentinischen Parlament ist nichts weiter als eine Zwischenstation auf dem Weg zu höheren Weihen in der Provinz. Ein derartig bestücktes Parlament ist ein vergleichsweise schlechter Kontrolleur der Exekutive.

Diese Funktion kann auch nicht vom obersten Gerichtshof wahrgenommen werden, da dieser von Richtern mit einer de facto sehr kurzen Amtszeit besetzt ist. Seit

Perón musste sich kein Präsident mit einem von einem politischen Gegner dominierten obersten Gerichtshof herumschlagen. Also auch von dieser Seite keine wirksame Kontrolle der politischen Exekutive.

Bleiben die staatliche Bürokratie und föderale Checks und Balances als mögliche Garanten langfristiger Politik. Die argentinische Bürokratie hat nun jedoch alles andere als Webersche Züge. Vielmehr ist sie strukturell zerklüftet und darüber hinaus durch im politischen Kampf entstandene Parallelbürokratien gekennzeichnet. Nur durch deren Installation konnte eine neue Regierung die mit den Parteigängern seiner Vorgänger besetzten bürokratischen Apparate umgehen. Damit ist die argentinische Bürokratie zwar in der Tat ein Garant von Stabilität, aber nicht in einer kohärenten, sondern vielmehr vielfach widerprüchlichen Art und Weise. Die argentinischen Provinzen schließlich haben zwar einen starken Einfluss auf die nationale Politik, es fehlt jedoch eine – die föderalen Institutionen zweckentfremdende – mächtige nationale Parteiorganisation, welche auf dieser Ebene ein kohärentes nationales Gegengewicht organisieren könnte.

Es bleibt daher auf der einen Seite die jeweilige politische Exekutive mit großen Vollmachten zu unilateralem Handeln (Decretos de Urgencia y Necesidad), zum anderen ein in bürokratische Abläufe gegossenes Gewirr z.T. widersprüchlicher Inflexibilitäten. Damit sind jedoch die institutionellen Entsprechungen zu den auf wirtschaftspolitischer Ebene festgestellten Neigungen gefunden: Einerseits zum stop and go – aufgrund präsidialer Entscheidungsvollmacht – sowie andererseits zum übertriebenen Festhalten an eingeschlagenen Lösungsversuchen, auch wenn die sich längst als ineffizient herausgestellt haben – aufgrund bürokratischer Trägheit. Es sind somit die über die Zeit zunehmende politische Instabilität gepaart mit fehlender institutioneller Leistungsfähigkeit, die den im ersten Abschnitt immer wieder festgestellten „Argentinienfaktor“ erklären können. Abbildung 8 veranschaulicht dies noch einmal.

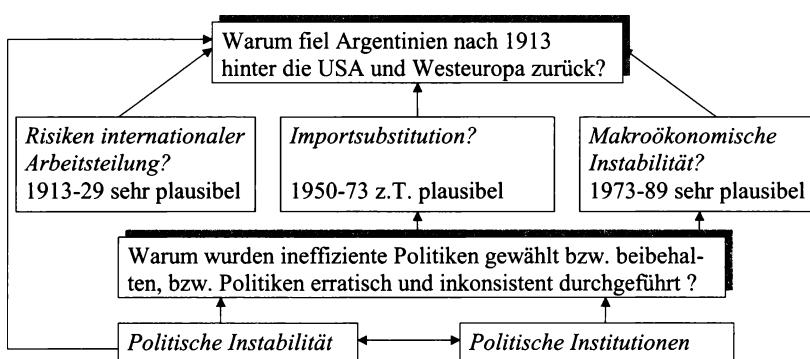


Abbildung 8

D. Strukturelle Ursachen

I. Polarisierung

Sind politische Instabilität und problematische politische Institutionen historischer Zufall oder lassen sich weitere tieferliegende Ursachen für beides finden? Seit einigen Jahren gibt es vermehrt Arbeiten, welche den Zusammenhang zwischen gesellschaftlicher Polarisierung und mangelnder institutioneller Qualität thematisieren und es liegt nahe, sie angesichts der lateinamerikanischen Situation auf den säkularen Niedergang Argentiniens anzuwenden. Unter Polarisierung wird dabei in der Regel entweder ethnische Zerkleinerung oder starke Einkommens- und Vermögensungleichheit verstanden. Da Argentinien ein ethnisch homogenes Land ist, muss uns hier nur ökonomische Ungleichheit interessieren.

Zwei theoretisch beschriebene Transmissionsmechanismen scheinen hier besonders relevant. *Keefer und Knack* (2002) verbinden in einer empirischen Studie ökonomische Ungleichheit mit erhöhter politischer Instabilität und daraus folgend, erhöhter Unsicherheit der Verfügungsrechte ökonomischer Akteure und daher reduziertem Wirtschaftswachstum. *Rodrik* (1999b) hingegen argumentiert, dass größere ökonomische Ungleichheit zu erschwerter Konsensfindung führt, was wiederum zu politischer Inflexibilität führt und insbesondere in Krisenzeiten das Wachstum verringert. Beide Wirkungsmechanismen passen augenscheinlich sehr gut zu dem bisher über Argentinien Gesagten.

Und in der Tat: Im Vergleich zu den anderen Siedlerökonomien zeichnet sich Argentinien durch eine ungleich schiefere Einkommens- und Vermögensverteilung aus. Historische Ursache ist, dass sich in Argentinien vor dem Einwanderungsstrom des 19. Jahrhunderts bereits eine Schicht von Großgrundbesitzern gebildet hatte, welche auch bei der Landnahme im Zuge des Expansionsprozesses in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts erneut privilegiert zum Zuge kam.¹⁵ Dies hatte möglicherweise weitreichende Folgen: Unsichere Landrechte der nur mit kurzfristigen Pachtverträgen ausgestatteten Immigranten blockierten technologische Innovationen in der Landwirtschaft ebenso wie die Herausbildung einer die Landwirtschaft mit Kapitalgütern versorgenden Industrie. Sie verstärkte den Gegensatz zwischen arm und reich und führte zu einer frühen Verstädterung (vgl. *Schedvin*, 1990, 537). Die oligarchische Herrschaft vor 1912 war durch diese Agraréliten dominiert, die in weit geringerem Ausmaß als etwa in Australien den Schulterschluss mit städtischen Handelsinteressen suchen mussten (vgl. *Thorp*, 1998, 86 f.). Vor allem aber hatten letztere in Australien aufgrund der hohen Einkommen der australischen Farmer ein viel größeres Interesse an einer binnenmarktorientierten Industrialisierung als die argentinischen Handelsinteressen (vgl. *Senghaas*, 1982, 208 – 214; *Thorp*, 1998, 87), was sich dann ja auch in der viel früher einsetzenden Protektion zugunsten des Aufbaus einer eigenen Industrie niederschlug. In Argen-

¹⁵ Vgl. beispielsweise *Schedvin* (1990, 537) oder *Rojas* (2002, 31 f.).

tinien kommen mit dem Putsch von 1930 dagegen noch einmal bis 1943 die alten landbesitzenden Eliten in die Nähe der Schaltthebel der Macht und setzen gerade in einer Zeit, in der sich die Förderung einer eigenen Industrie durch entsprechende Protektion in Kanada und Australien bezahlt macht, noch einmal eine riskantere Freihandelspolitik durch. Das Fernhalten breiterer Bevölkerungsschichten von der politischen Macht begünstigte mit Sicherheit den dann folgenden (verteilungs-)politischen Backlash Peróns, der uns dann in die argentinische Welt des unentschiedenen Machtkampfs, der eben auch ein unentschiedener Verteilungskampf ist, katapultiert.¹⁶

All dies scheint hochplausibel, wäre da nicht, ja, wäre da nicht der Rest Lateinamerikas. Auch der hat eine ungleiche Einkommens- und Vermögensverteilung, und mehr noch, die Einkommensungleichheit Argentiniens war bis Anfang der 90'er Jahre ähnlich gering wie in den beiden „Schweizer“ Lateinamerikas, Uruguay und Costa Rica (Thorp, 1998, 372). Nun, der letzte Einwand ist leicht entkräftet. Wie *Deininger* und *Olinto* (2000) zeigen, ist es vor allem die Vermögensungleichheit, welche für den negativen Wachstumseffekt relevant ist, also das, was die Einkommensverteilung vor Umverteilung bestimmt. Und hinsichtlich der Vermögensverteilung hat Argentinien die typische Ungleichverteilung für Lateinamerika (vgl. *Deininger* und *Squire*, 1996). Die im lateinamerikanischen Kontext relativ geringe Einkommensungleichheit Argentiniens hingegen ist ein Resultat der durch Perón institutionalisierten Umverteilungspolitik, und als solche eben eine Momentaufnahme in einem unentschiedenen, wachstumsreduzierenden Verteilungskampf, den es ja gerade zu erklären gilt.

Bleibt zu erklären, warum Argentinien zwischen 1913 und 1989 langsamer wuchs als die übrigen Kernökonomien Lateinamerikas, wenn denn Unterschiede in der Vermögensverteilung keine hinreichende Erklärung bieten. Meine Hypothese wäre die folgende: Hier wirkt sich Argentiniens Erfolg selbst negativ aus. Und zwar in zweierlei Hinsicht: Zum einen wirkt sich politische Unsicherheit und institutionelle Fehlsteuerung auf einem höheren Niveau der Arbeitsteilung gravierender aus, als auf einem niedrigeren. Zum zweiten bietet eine weiter entwickelte Volkswirtschaft einen größeren Vorrat an „Brennstoff“ für einen einmal losgetretenen Verteilungskonflikt: Eine besser ausgebildete, organisationsfähige Industriearbeiterschaft.

II. Kultur

Betreten wir noch spekulativeres Terrain, zumindest beim gegenwärtigen Stand der Debatte. Wenn wir unter Kultur das sozial geteilte „Welt- und Selbstverständnis“ (Sinnssystem), die Wahrnehmungs- und Handlungsmuster von Akteuren ver-

¹⁶ Natürlich ist der Peronismus keine europäische Arbeiterbewegung. Aber ohne die, wie auch immer organisierte, Inklusion der breiten Masse der argentinischen Arbeiterschaft ist der klassische Peronismus nicht denkbar.

stehen,¹⁷ so scheint es durchaus möglich, dass sich hier für die Fragestellung dieses Beitrags relevante Ansatzpunkte finden lassen. Erneut nimmt Argentinien relativ zu den übrigen Siedlerökonomien eine Ausnahmestellung ein: Es ist das einzige Land, das nicht eine ehemalige britische Kolonie ist. Damit steht es nicht in der englischen, liberalen, kompromissorientierten Tradition politischen Denkens, sondern in der sehr viel etatistischeren, hierarchisch orientierten Spaniens. Es ist als einzige Siedlerökonomie vorwiegend katholisch und nicht protestantisch, was ebenfalls den kulturellen Geltungsbereich hierarchischer Lösungen zuungunsten kooperativer Lösungen erweitert.¹⁸ Damit können die Denkmuster der politischen Kultur, entlang denen in neuen Situationen nach Lösungen gesucht wird, in Argentinien in anderen Bahnen verlaufen als in den übrigen Siedlerökonomien. Insbesondere können sie Freund/Feind Schemata, Muster von wahr/falsch eher in den Vordergrund rücken als die Lösung sozialer Konflikte mittels Kompromiss oder durch das Aufspüren kooperativer „Win-Win“ Situationen. Dort, wo aufgrund struktureller Gegebenheiten, wie der oben skizzierten, politische oder soziale Konflikte lauern, kann eine derartige politische Kultur diese zusätzlich verlängern.

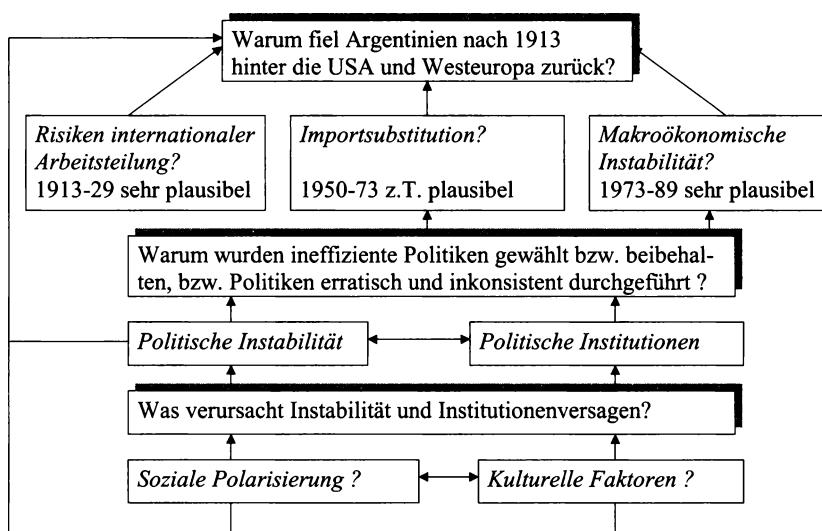


Abbildung 9

¹⁷ Die Northschen „Mental Models“ bilden ähnliches ab.

¹⁸ Vgl. *La Porta et al.* (1999) für einen anderen Versuch kulturelle Faktoren in der Erklärung der Funktionsfähigkeit von Regierungen zu berücksichtigen.

E. Schluss

Im vorliegenden Beitrag wurde versucht, eine Erklärung für den säkularen Niedergang Argentiniens seit 1913 zu finden. Alle drei diskutierten unmittelbaren ökonomischen Ursachen, die Risiken internationaler Arbeitsteilung, die Importsubstitutionspolitik und die makroökonomische Instabilität konnten Teile dieses Scheiterns erklären. Politische Instabilität und institutionelle Schwäche zwischen 1930 und 1989 konnten als zentrales Element einer tiefergehenden Erklärung identifiziert werden, welche es erlaubt, eine erste Antwort auf die Frage zu geben, wie so ineffiziente Politiken gewählt bzw. beibehalten wurden bzw. Politiken erratisch und inkonsistent durchgeführt wurden.

Viel spricht dafür, dass die im Vergleich zu den übrigen Siedlerökonomien des 19. Jahrhunderts größere ökonomische Ungleichheit die größere politische Instabilität und geringere institutionelle Leistungsfähigkeit Argentiniens mit bedingt hat. Ebenso scheint es nicht unplausibel, dass Unterschiede in der politischen Kultur ebenfalls eine Rolle gespielt haben.

Literaturverzeichnis

- Bulmer-Thomas, Victor* (2003): *The Economic History of Latin America since Independence*, 2nd edition, Cambridge: Cambridge University Press.
- Cardoso, Eliana / Fishlow, Albert* (1992): „Latin American Economic Development: 1950 – 1980“, *Journal of Latin American Studies* 24, Quincentenary Supplement, 163 – 179.
- Cardoso, Eliana / Helwege, Ann* (1992): *Latin Americas Economy. Diversity, Trends, Conflicts*, Cambridge (Mass.): MIT Press.
- Deininger, Klaus / Olinto, Pedro* (2000): „Asset Distribution, Inequality and Growth“, *World Bank Research Policy Working Paper* 2375.
- Deininger, Klaus / Squire, L.* (1996): „Measuring Income Inequality: A New Data Set“ *World Bank Economic Review* 10, 565 – 91.
- Dixit, Avinash* (1996): *The Making of Economic Policy – A Transaction-Cost Politics Perspective*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Keefer, Philip / Knack, Stephen* (2002): „Polarization, Politics and Property Rights – Links between Inequality and Growth“, *Public Choice* 111, 127 – 54.
- La Porta et al.* (1999): „The Quality of Government“, *Journal of Law, Economics and Organization* 15, 222 – 282.
- Lewis, Colin M.* (1999): „Argentina“ in: *Buxton, Julia / Phillips, Nicola* (Hg.): *Case Studies in Latin American Political Economy*, Manchester / New York: Manchester University Press, 33 – 61.
- Maddison, Angus* (2003): *The World Economy. Historical Statistics*, Paris: OECD.

- Perry, Guillermo / Servén, Luis* (2003); „The Anatomy of a Multiple Crisis. Why was Argentina special and what can we learn from it?“, World Bank Policy Research Working Paper 3081.
- Rodrik, Dani* (1999a): The New Global Economy and Developing Countries. Making Openness Work, Washington, D.C.; Overseas Development Council.
- Rodrik, Dani* (1999b): „Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict and Growth Collapses,“ *Journal of Economic Growth* 4, 385 – 412.
- Rojas, Mauricio* (2002): The sorrows of carmencita. Argentina’s crisis in historical perspective, Kristiansstad: Timbro.
- Schedvin, C. B.* (1990): „Staples and Pax Britannica“, *Economic History Review* 43, 533 – 559.
- Senghaas, Dieter* (1982): Von Europa lernen. Entwicklungsgeschichtliche Betrachtungen, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Spiller, Pablo / Tommasi, Mariano* (2003): „The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina“, *The Journal of Law, Economics, and Organization* 19, 281 – 306.
- Taylor, Alan M.* (1994): „Tres Fases Del Crecimiento Económico Argentino“, *Revista de Historia Económica* 12, 649 – 683.
- Taylor, Alan M.* (1998): „On the Costs of Inward-Looking Development: Price Distortions, Growth, and Divergence in Latin America“, *The Journal of Economic History* 58, 1 – 28.
- Thorp, Rosemary* (1998): Progreso, Pobreza y Exclusión. Una Historia Económica de América Latina en el Siglo XX, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Zak, Paul J. / Knack, Stephen* (2001): „Trust and Growth“, *The Economic Journal* 111, 295 – 321.

Korreferat zum Beitrag von Stephan Panther

Warum ist Argentinien kein reiches Land?

Von *Jens Hölscher*, Brighton

Der Autor wirft eine interessante Frage auf: Warum ist Argentinien kein reiches Land? Mein Interesse beruht zum einen auf der anscheinend falschen Annahme meinerseits, dass Argentinien durchaus ein reiches Land sei, und zum anderen auf dem forschungsstrategischen Interesse daran, wie denn eine solche Fragestellung sinnvoll beantwortet werden könnte. Beginnen wir mit dem letzteren Aspekt. Der Autor versucht, die Frage mit einer Kombination von Historie und Theorie explorativ zu beantworten. Zu diesem Zweck greift er auf Maddisons verdienstvollen langfristigen Datensatz zurück und stellt die Entwicklung von Argentiniens BIP pro Kopf im Verlauf der letzten zwei Jahrhunderte im Vergleich zu den USA und Westeuropa vor. Das daraus resultierende Bild demonstriert die implizite These des Autors, der zufolge Argentinien von einem nahezu gleichauf liegendem Land nach 1913 zu einem verhältnismäßig armen Land zurückgefallen ist. Dem Aufstieg der westlichen Industriestaaten steht die argentinische Stagnation gegenüber. Nach Feststellung dieses Tatbestandes wird nach drei verschiedenen Ursachenpotentiälen klassifiziert: Ökonomische, institutionelle und strukturelle Ursachen.

Für den Autor gelten die ökonomischen Ursachen als Primärfaktoren, während institutionelle und strukturelle Faktoren Erklärungen zur Politikwahl liefern sollen (siehe Abbildung 9). Allerdings werden in den beiden letztgenannten Kategorien vornehmlich vorsichtige Fragen formuliert, als Antworten gefunden. Dies wird vor allem im Punkt „Kultur“ deutlich, wo der Autor selbst feststellt, dass er „noch spekulativeres Terrain“ betritt. Als plausibel werden hingegen die ökonomischen Faktoren präsentiert. Für die ersten 60 Jahre des letzten Jahrhunderts werden die Risiken der internationalen Arbeitsteilung und die argentinische Antwort darauf, die Politik der Importsubstitution der 50er und 60er Jahre, als mehr oder weniger plausible Erklärung angeboten. Seit den 70er Jahren sei die makroökonomische Instabilität für das weitere Zurückfallen verantwortlich. Der Wert dieser Erklärungsversuche darf allerdings bezweifelt werden, da die Verschlechterung der terms of trade, worauf das Argument des Autors im Kern hinausläuft, ebenfalls eine empirische Beobachtung und keine ökonomische Kausalität darstellt. Die Nachfrageelastizität hat sich auf den Exportmärkten zu Argentiniens Ungunsten entwickelt. Das ist unbestritten, kann jedoch nicht erklärt, weshalb es Argentinien nicht ge-

lungen ist, seine Produktionsstrukturen den veränderten Weltmarktbedingungen anzupassen. Es werden einige Schocks angeführt, die jedoch nicht spezifisch auf Argentinien zutreffen.

Die Politik der Importsubstitution beruht auf der Beobachtung der sich verschlechternden terms of trade und rückt sie in den Kontext der politischen Ökonomie, die die Abhängigkeit Lateinamerikas vom Weltmarkt diagnostiziert. Der Autor diskutiert verschiedene protektionistische Maßnahmen zur Eindämmung des sich zum Nachteil von Argentinien entwickelnden Freihandels. Die Importsubstitutionspolitik ist als Entwicklungsstrategie gescheitert¹. Man möchte hinzufügen, dass sie scheitern musste, da die angestrebte exportgeleitete Entwicklungsstrategie nicht mit einer Überbewertung der Währung, wie sie Argentinien und andere lateinamerikanische Länder kennzeichnete, vereinbar ist. Wie der westdeutsche Aufstieg nach dem zweiten Weltkrieg zeigte, bedarf exportgeleiteten Wachstum einer Unterbewertung der Währung (siehe Hölscher 1994). Dazu muss aber auch die Bereitschaft der Wirtschaftspartner vorhanden sein, eine solche Unterbewertung zu akzeptieren, um die bekannten Effekte einer beggar-thy-neighbour-policy zu vermeiden.

Unterbewertung setzt Stabilitätspolitik voraus, und für die letzte Phase des Zurückfallens von Argentinien ist der Erklärung des Autors, dass dies auf die makroökonomische Instabilität zurückzuführen sei, völlig zuzustimmen. Es ist sogar zu vermuten, dass der relative Niedergang diese Instabilität noch beschleunigt hat. Der Zusammenbruch des zur Stabilisierung der Währung eingeführten currency-boards, der Hand in Hand mit einem bank run einherging, hat dies in dramatischer Weise vor Augen geführt. Wiederum wird der Blick auf die Geld- und Währungspolitik gelenkt. In Ergänzung zu den Ausführungen des Autors ist anzuführen, dass das Vertrauen in die Währung in Argentinien seit langer Zeit kaum gegeben war und sich in einer hohen investitionsbehindernden Risikoprämie und verschiedenen Währungsreformen niederschlug. Dollarisierung und Kapitalflucht sind Symptome dieser Tragödie.

Um dieses Korreferat vielleicht weniger melodramatisch abzuschließen, sei noch kurz auf das gewählte Maß des Reichtums, BIP pro Kopf, eingegangen. Möglicherweise ist Argentinien ja doch ein reiches Land – reich an Lebensqualität. Man hätte sich qualitative Informationen, wie sie zum Beispiel im „happiness indicator“ erhoben werden, gewünscht. Als Stichworte seien die Begeisterung der Argentinier für Fußball und Tango genannt.

Literatur

Hölscher, Jens (1994): Entwicklungsmodell Westdeutschland – Aspekte der Akkumulation in der Geldwirtschaft, Berlin: Duncker & Humblot.

¹ Der Autor vermutet, dass Argentinien auch ohne diese Wirtschaftspolitik zurückgefallen wäre, was möglicherweise zutrifft, jedenfall ein hervorzuhebender Gedanke ist.

Zu den Autoren

Thomas Apolte, Prof. Dr. rer. oec., Professor für Wirtschaftspolitik an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Institut für Ökonomische Bildung. Hauptarbeitsgebiete: Fiskalföderalismus, Alterssicherung, Institutionenökonomik, Wirtschaftssysteme.

Herbert Brücker, Dr. rer. pol., Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) und Research Fellow, Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn. Hauptarbeitsgebiete: Europäische Integration, Internationale Migration, Institutionenökonomie.

Jens Hölscher, Dr. rer. pol., Reader in Volkswirtschaftslehre an der Brighton Business School, University of Brighton. Hauptarbeitsgebiete: Geldwirtschaft, wirtschaftliche Entwicklung, Transformation von Wirtschaftssystemen.

Thomas Eger, Prof. Dr. rer. pol., Professor für Recht und Ökonomik an der Universität Hamburg, Fachbereich Rechtswissenschaft, Institut für Recht und Ökonomik. Hauptarbeitsgebiete: Ökonomische Analyse des Rechts, Institutionenökonomik, Wirtschaftssysteme.

Horst Feldmann, PD Dr. rer. pol., Privatdozent für Volkswirtschaftslehre an der Universität Tübingen, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät. Hauptarbeitsgebiete: Arbeitsmarktökonomik, Institutionenökonomik, internationale Wirtschaftsbeziehungen.

Barbara Krug, Prof. Dr. rer. pol., Professorin für Economics of Governance, Rotterdam School of Management, Erasmus Universität Rotterdam. Hauptarbeitsgebiete: Institutionenökonomik, Vergleichende Institutionen, Ökonomische Theorie von Organisationen, Ökonomische Analyse des chinesischen Wirtschaftssystems.

Hans G. Nutzinger, Prof. Dr. rer. pol., Professor für Theorie öffentlicher und privater Unternehmen, Universität Kassel, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften. Hauptarbeitsgebiete: Theorie der Unternehmung und der Partizipation, Grundfragen der Wirtschaftspolitik, Wirtschafts- und Unternehmensethik, Dogmengeschichte.

Stephan Panther, Prof. Dr. oec. publ., Professor für Internationale und Institutionelle Ökonomik, Universität Flensburg. Hauptarbeitsgebiete: Soziale und kulturelle Einbettung der Ökonomie unter besonderer Berücksichtigung von Spanien und Lateinamerika, Vergleichende Institutionenforschung, Wirtschaft und Ethik.

Hermann Ribhagge, Prof. Dr. rer. pol., Professor für Volkswirtschaftslehre, insbes. Wirtschafts- und Sozialpolitik an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder). Hauptarbeitsgebiete: Sozialpolitik, Europäische Wirtschaftspolitik, Arbeitsmarktpolitik, Institutionenökonomik.

Manfred Tietzel, Prof. Dr. rer. pol., Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Duisburg-Essen, Campus Duisburg, Fakultät Wirtschaftswissenschaft, Institut für europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik, Lehrstuhl Methodenlehre und Finanzwissenschaft. Hauptarbeitsgebiete: Theorie der Wirtschafts- und Finanzpolitik, Kunst-, Literatur- und Kulturökonomik.

Oliver Volckart, Dr. phil. rer. pol. habil., Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Wirtschaftsgeschichte der Humboldt-Universität zu Berlin, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät. Hauptarbeitsgebiete: Spätmittelalterliche und frühneuzeitliche Wirtschaftsgeschichte, Geschichte des Wettbewerbs, historische politische Ökonomie.

Hans-Jürgen Wagener, Prof. Dr. rer. oec. publ., Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschafts- und Ordnungspolitik an der Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder). Hauptarbeitsgebiete: Institutionen und Wirtschaftssysteme, Europäische Integration, Theoriegeschichte.

Dirk Wentzel, Prof. Dr. rer. pol., Professor für Volkswirtschaftslehre an der Fachhochschule Pforzheim. Hauptarbeitsgebiete: Ökonomik der Medien, Ordnungstheorie und Institutio-nenökonomik, Geldtheorie und Geldpolitik, Internationale Währungspolitik, europäische Wirtschaftsbeziehungen, Transformationstheorie.

Hans Willgerodt, Prof. Dr. rer. pol., em. Professor für Wirtschaftliche Staatswissenschaften an der Universität zu Köln. Hauptarbeitsgebiete: Wirtschaftspolitik, insbesondere Ordnungspolitik, internationale Wirtschaftsbeziehungen.