Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 277

# Osterweiterung und Transformationskrisen

Von

Herbert Brücker, Thomas Eger, Günter Hedtkamp,
Philipp Herder-Dorneich, Carsten Herrmann-Pillath, Helmut Leipold,
Volker Nienhaus, Hermann Ribhegge, Friedrich Schneider,
Bruno Schönfelder, Wolfram Schrettl, Theresia Theurl,
Uwe Vollmer, Hans-Jürgen Wagener

Herausgegeben von

Hans G. Nutzinger

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 277

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 277

# Osterweiterung und Transformationskrisen

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Osterweiterung und Transformationskrisen

Von

Herbert Brücker, Thomas Eger, Günter Hedtkamp,
Philipp Herder-Dorneich, Carsten Herrmann-Pillath, Helmut Leipold,
Volker Nienhaus, Hermann Ribhegge, Friedrich Schneider,
Bruno Schönfelder, Wolfram Schrettl, Theresia Theurl,
Uwe Vollmer, Hans-Jürgen Wagener

Herausgegeben von

Hans G. Nutzinger

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Osterweiterung und Transformationskrisen** / Hrsg.: Hans G. Nutzinger. – Berlin : Duncker und Humblot, 2000
(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ; N.F., Bd. 277)
ISBN 3-428-10331-9

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten
© 2000 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme und Druck:
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0505-2777
ISBN 3-428-10331-9

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ♾

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Vorwort

Der Ausschuss für Wirtschaftssysteme des Vereins für Socialpolitik hielt seine 31. Jahrestagung vom 26. bis 28. September 1999 in Mainz über das Rahmenthema „Osterweiterung und Transformationskrisen". Der vorliegende Sammelband enthält die überarbeiteten Fassungen aller Referate sowie die schriftlichen Ausarbeitungen der Korreferate und Kommentare. Gegenüber der ursprünglichen Vortragsfolge, bei der auch die zeitlichen Dispositionen der Referenten und Korreferenten berücksichtigt werden mussten, sind im vorliegenden Sammelband die Beiträge nach inhaltlichen Gesichtspunkten angeordnet. Der Band beginnt mit einigen grundsätzlichen wachstumstheoretischen Überlegungen zur wirtschaftlichen Entwicklung in den Transformationsländern Mittel- und Osteuropas von *Herbert Brücker* (Berlin) auf der Basis stilisierter Fakten und eines einfachen neoklassischen Wachstumsmodells mit überlappenden Generationen; dabei werden vor allem die Bedingungen für die Konvergenz oder Divergenz von Transformationsländern im Rahmen dieses Modells untersucht. In seinem Kommentar weist *Hermann Ribhegge* (Frankfurt / O.) vor allem auf die Grenzen neoklassischer Modellansätze bei ihrer Anwendung auf die spezifische Situation der Länder Mittel- und Osteuropas hin, die eben zentralen Modellannahmen widersprechen und damit die Brauchbarkeit der theoretischen Analyse relativieren. Der zweite Beitrag „Die Osterweiterung als Prüfstein für die Reformfähigkeit der EU" von *Helmut Leipold* (Marburg), der die Beitrittsfähigkeit der EU-Kandidaten quasi als Spiegelbild der unzureichenden Reformfähigkeit dieser Union behandelt und insbesondere auf die theoretisch formulierten Zusammenhänge zwischen formalen und informalen Institutionen eingeht, gelangt so zu einer differenzierten Bewertung der „Beitrittskandidaten" aus institutionentheoretischer Sicht. *Thomas Eger* (Kassel) stimmt im Prinzip den hier formulierten Reformnotwendigkeiten innerhalb der EU im Vorfeld der Osterweiterung zu, plädiert aber für präzisere Begriffsdefinitionen und deutlichere Herausarbeitung der singulären Ausgangsbedingungen im Verhältnis zu den generellen Verhaltenshypothesen. *Leipolds* These, dass durch die Osterweiterung der Einfluss der größeren Mitgliedsländer weiter sinken werde, hält *Eger* aus entscheidungstheoretischen und auch empirischen Gründen trotz ihrer offensichtlichen Plausibilität keineswegs für zwingend.

In dem Beitrag „Rückkehr nach Europa" von *Hans-Jürgen Wagener* (Frankfurt / O.) geht der Verfasser insbesondere der Frage nach, ob und inwieweit gerade die fortgeschrittenen Transformationsländer nach ihrer politisch erzwungenen „asiatischen *detour*" nicht wieder in die Richtung streben und sich entwickeln, der sie zumindest im ersten Drittel des 20. Jahrhunderts eigentlich zugehörig waren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das schwierige Feld der Transformationsanforderungen und die Voraussetzungen für eine (Re-)Integration dieser Länder sind Anlass zur Analyse bisheriger Transformationsschritte und der Feststellung, dass sich in der Zwischenzeit „neue Konvergenzclubs" herausgebildet haben. Angesichts der wirtschaftlichen, politischen, kulturellen und auch religiösen Unterschiedlichkeit der Transformationsländer sind generalisierende Aussagen schwierig und zumindest ergänzende länderspezifische Analysen erforderlich. In seinem Korreferat „Diesseits und jenseits stilisierter Fakten" geht *Bruno Schönfelder* (Freiberg) vor allem auf die Lage in der Tschechischen Republik, einem nach seiner Wahrnehmung „bevorzugten Opfer transformationstheoretischer Legendenbildung", ein. Seinen Überlegungen zufolge haben sich die tschechischen Marktwirtschaftler der ersten Stunde bei ihren Vorstellungen einer Kapitalmarktkontrolle von Unternehmen stärker am englischen als am amerikanischen Beispiel orientiert.

Die beiden folgenden „Referatblöcke" widmen sich nun explizit dem monetären Sektor von Transformationsökonomien. *Theresia Theurl* (Münster) befasst sich mit dem „Zusammenhang zwischen Finanzmarkt- und Währungskrisen in sich transformierenden Ökonomien", deren gemeinsames Auftreten nach ihrer Analyse gerade aus jenen Anreizstrukturen resultiert, die für Transformationsökonomien typisch sind. Um diesen Zusammenhang zu belegen, untersucht sie detailliert die tschechische Finanzmarkt- und Währungskrise in der zweiten Hälfte der 90er Jahre. Das Auftreten von Banken- und Währungskrisen als „Zwillingskrisen" lässt sich trotz einer zugrundeliegenden Multikausalität letztlich auch in einer erheblichen Zahl von Fällen empirisch beobachten. *Friedrich Schneider* (Linz) stimmt den Überlegungen der Verfasserin im Kern zu und regt für künftige Forschungen an, sich noch stärker der politisch-ökonomischen Analyse des Zusammenwirkens der Akteure (Staat, Zentralbank, Unternehmen, Banken usw.) zuzuwenden, da sich hieraus ein vertieftes Verständnis vieler isolierter, aber auch gemeinsam auftretender Krisen ergeben werde. Einen institutionenökonomischen Erklärungsversuch der Bankenkrise in Russland unternimmt sodann *Uwe Vollmer* (Leipzig). Jenseits technischer Detailfehler sieht er durchaus nachvollziehbar die Hauptursache der russischen Bankenkrise in einer fehlerhaften und wenig konsistenten staatlichen Wirtschaftspolitik. Einen besonders wichtigen Transformationsschritt erkennt *Vollmer* in der Reform der Finanzpolitik, welche die ausstehenden Steuerschulden konsequenter eintreiben und die Staatsausgaben den Steuereinnahmen so anpassen muss, dass auf die Emission nahezu wertloser und inflationsfördernder Staatspapiere in Zukunft verzichtet werden kann. *Wolfram Schrettl* (Berlin) stimmt in seinem Kommentar den Grundzügen dieser Analyse zu, ergänzt sie jedoch um weitere externe Faktoren, wie etwa den Verfall der Weltmarktpreise für Erdöl und politisch bedingte Instabilitäten, die zu massenhafter Kapitalflucht führten. Einen weiteren krisenverschärfenden Grund sieht *Schrettl* in einer fehlerhaften Wechselkurspolitik der russischen Zentralbank.

Der Beitrag von *Philipp Herder-Dorneich* (Baden-Baden) „Theorie der Transformationskrise *oder:* Der Begriff des Unbegriffs" widmet sich zunächst dem

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Nachweis, dass „Transformationskrise" äußerlich zwar als wissenschaftlich brauchbarer Begriff erscheine, tatsächlich aber ein irreführender „Unbegriff" sei. In diesem Zusammenhang stellt er auch in Frage, ob Transformationskrise tatsächlich ein derartig klares empirisches Faktum sei, wie dies in weiten Teilen der Transformationsliteratur unterstellt werde. Dazu untersucht der Verfasser sechs unterschiedliche, aber durchaus nicht unverbundene theoretische Ansätze zum Verständnis von Wirtschaftssystemen. Er plädiert dafür, das zugrundeliegende Denken in Idealtypen aufzugeben und sich dem Denken in Modellen zuzuwenden, das durch eine Erfassung der System- und Ideendynamik des Wechsels von einer plan- zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung (also nicht einen einfachen linearen „Übergang") geprägt sei. Nach einer Diskussion verschiedener denkmöglicher Kombinationen vorhandener theoretischer Ansätze, deren Vereinbarkeit er aber sehr stark problematisiert, erörtert er nochmals den „Unbegriff" der Transformationskrise als theoretisch fragwürdige und praktisch wenig zielführende Kategorie. In einem kurzen Kommentar problematisiert *Friedrich Schneider* (Linz) seinerseits den Erkenntnisgewinn aus dem „Unbegriff" der Transformationskrise, denn es bleibe unklar, was an die Stelle dieses Konzeptes in dem von *Herder-Dorneich* geforderten dynamischen Ansatz dann tatsächlich treten könne.

Am Beispiel der Großräume China und Russland untersucht *Carsten Herrmann-Pillath* (Witten / Herdecke) den „Regierungswettbewerb als analytisches Paradigma einer Theorie der Systemtransformation großer Länder": Staat und Raum, so hebt er hervor, werden in der üblichen Analyse der Transformation weitgehend vernachlässigt, wenn nicht gar vollständig übersehen. Dies führt nicht nur zu theoretischen Defiziten, sondern auch aufgrund einer mangelhaften Erfassung der zugrundeliegenden Akteure und Interessen zu einer Fehlwahrnehmung der tatsächlichen Situation, verbunden mit zweifelhaften Handlungsempfehlungen. Das vorgestellte Konzept des Regierungswettbewerbs stellt nach *Herrmann-Pillath* ein wichtiges neues transformationstheoretisches Paradigma dar, das insbesondere die ungleichen „staatlichen Eigentumsrechte" unterschiedlicher Hierarchieebenen und Regionen in den Blick nimmt. Angesichts der Vielzahl der betrachteten Institutionen und Akteure sowie der Einbeziehung institutionellen Lernens wird es sehr schwierig, generalisierende Aussagen über die „Dynamik des Regierungswettbewerbs" zu machen, wie auch der empirische Vergleich zwischen Russland und China zeigt. Immerhin erlaubt es das Konzept des „Regierungswettbewerbs" nach Meinung des Verfassers, komplexe Situationen (z. B. in Russland und China), die sich von außen her als „Chaos" darstellen, besser in ihrer vielfältigen Gliederung zu verstehen und daher zu relevanteren Transformationsstrategien zu gelangen. Das Hauptgewicht ruht dabei auf den langfristigen Determinanten für die Emergenz einer funktionsfähigen Ordnung des Regierungswettbewerbs, wie etwa auf der Bedeutung der politischen Kultur für das Verhalten zentralstaatlicher Akteure oder strategischen Situationen bei innerstaatlichen Verteilungskonflikten. *Günter Hedtkamp* (München) widmet sich in seinem detaillierten Korreferat insbesondere den finanziellen Beziehungen und den unterschiedlichen Möglichkeiten des Fi-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nanzausgleichs zwischen verschiedenen staatlichen und regionalen Akteuren. *Hedtkamp* verspricht sich einen effizienteren Regierungswettbewerb durch eine Ausweitung des Budgetrechts auf regionale und lokale Akteure, die natürlich mit einer entsprechenden Finanzausstattung versehen werden müssen. Die bislang noch geringe Mobilität der Faktoren, auch beim Kapital, ist eine wesentliche Begrenzung effektiver Regierungs- und Standortkonkurrenz. Ein effektives und dezentrales System politischer Willensbildung könnte hier eine wichtige Funktion haben, um die Präferenz der Bürger(innen) für den regionalen und sektoralen Einsatz öffentlicher Mittel besser zur Geltung zu bringen. Gleichwohl sieht *Hedtkamp,* ähnlich wie *Herrmann-Pillath,* erkennbare Grenzen für verallgemeinerte Aussagen angesichts der Multikausalität und der komplexen Dynamik der in China und Russland stattfindenden Veränderungsprozesse.

Einen ganz anderen Typ von Transformationsprozessen im südlichen Mittelmeerraum untersucht schließlich *Volker Nienhaus* (Bochum), wobei es sich um die politische Ökonomie der angestrebten Markterweiterung der EU auf die Staaten des Maghreb (ohne Libyen) und des Maschrek sowie nach Israel und in die Palästinensischen Autonomiegebiete handelt; hinzu kommen die der EU durch Zollunion verbundenen Länder Türkei, Zypern und Malta. Dieser Raum ist weitgehend, aber nicht vollständig deckungsgleich mit der Region Mittlerer Osten und Nordafrika (MENA), auf die sich Publikationen der Weltbank und des IWF beziehen. *Nienhaus* wendet nun die Ansätze der Neuen Politischen Ökonomie auf die zentralen Akteure bzw. Akteursgruppen in diesen Ländern an, um die offenkundige Inkonsequenz und Widersprüchlichkeit der Reform- und Transformationspolitik in vielen Mittelmeerländern verständlich zu machen. Weiterhin wird das bisherige Reform- und Transformations-Monitoring der EU beleuchtet, das Finanzhilfen an bestimmte Indikatoren bindet, ohne die Interdependenzen zwischen den jeweiligen Teilbereichen und das Vorherrschen autoritär-autokratischer Regierungsformen hinreichend zu berücksichtigen. Daher sieht *Nienhaus* Anlass zur Besorgnis, dass eine ungeschickte neue Mittelmeerpolitik der EU entgegen ihren eigentlichen Absichten die internen und internationalen Spannungen in diesem Raum eher fördert statt sie abzubauen. Daran anknüpfend stellt *Wolfram Schrettl* (Berlin) in einem kurzen Kommentar einige weitergehende Fragen, die sich u. a. mit dem Problem befassen, wie nun in concreto eine transparentere und objektiver gestaltete Konditionalität des IWF aussehen oder was an die Stelle der Finanzmittel der EU in der Realität treten könnte. Er betont, sicherlich nicht im Widerspruch zu *Nienhaus,* den zentralen Konflikt zwischen den Liberalisierungsbemühungen der Europäischen Union (und anderer supranationaler Organisationen) und dem Interesse autoritär-autokratischer Regime, die sich durch solche Liberalisierungsbemühungen selbst gefährdet sehen werden.

Die Beiträge des vorliegenden Bandes umfassen eine Vielzahl real- und geldwirtschaftlicher Fragestellungen; sie nehmen die Vielgestaltigkeit institutioneller Voraussetzungen und Veränderungen auf, und sie versuchen, auch „außerökonomische" Faktoren in Bereichen wie Politik, Rechtstaat und Kultur in die Unter-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

suchungen einzubeziehen. Die erneute Beachtung solcher Faktoren ist nicht als Rückfall in einen theorielosen Institutionalismus oder Historizismus zu verstehen; vielmehr wird mit der Einbeziehung dieser Elemente der Tatsache Rechnung getragen, dass eng ökonomische, am traditionellen Gleichgewichtsdenken orientierte und institutionell wenig fundierte Analysen von Transformationsprozessen in den vergangenen zehn Jahren nicht nur in theoretische Sackgassen geraten sind, sondern oft auch bei der praktischen Politikberatung mehr Schaden als Nutzen gestiftet haben. Die von Walter Eucken thematisierte „Interdependenz der Ordnungen" kommt gerade bei der Analyse von Transformationsprozessen erneut in den Blick, vor allem auch unter dem Gesichtspunkt, wie außerwirtschaftliche Ordnungen so gestaltet und verändert werden können, dass der Wechsel von plan- hin zu marktwirtschaftlichen Strukturen – sei er nur ein vermeintlich linearer „Übergang" oder aber gar ein „qualitativer Sprung" – konsequent, aber den jeweiligen veränderlichen kulturellen und institutionellen Bedingungen angepasst, vonstatten gehen kann.

Den Referenten und Korreferenten danke ich dafür, dass sie sich im Wesentlichen an die engen Zeitvorgaben für die Herstellung publikationsreifer Textvorlagen gehalten haben. Besonderen Dank sage ich Frau Elke Kalden (Universität Gh Kassel) und Frau Heike Frank (Verlag Duncker & Humblot) für ihre geduldige und zuverlässige Unterstützung bei der Herstellung der endgültigen Druckvorlagen.

Kassel, im Juni 2000 *Hans G. Nutzinger*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Inhaltsverzeichnis

Konvergenz oder Divergenz? Wachstumstheoretische Überlegungen zur wirtschaftlichen Entwicklung in den Transformationsländern Mittel- und Osteuropas

Referat von *Herbert Brücker,* Berlin ..... 13

Korreferat von *Hermann Ribhegge,* Frankfurt / O. ..... 45

Die Osterweiterung als Prüfstein für die Reformfähigkeit der EU

Referat von *Helmut Leipold,* Marburg ..... 51

Korreferat von *Thomas Eger,* Kassel ..... 85

Rückkehr nach Europa

Referat von *Hans-Jürgen Wagener,* Frankfurt / O. ..... 93

Korreferat von *Bruno Schönfelder,* Freiberg ..... 119

Zum Zusammenhang zwischen Finanzmarkt- und Währungskrisen in sich transformierenden Ökonomien

Referat von *Theresia Theurl,* Münster ..... 125

Kommentar von *Friedrich Schneider,* Linz ..... 157

Bankenkrise in Russland – ein institutionenökonomischer Erklärungsversuch

Referat von *Uwe Vollmer,* Leipzig ..... 159

Kommentar von *Wolfram Schrettl,* Berlin ..... 177

Theorie der Transformationskrise *oder:* Der Begriff des Unbegriffs

Referat von *Philipp Herder-Dorneich,* Baden-Baden ..... 183

Einige (kritische) Bemerkungen von *Friedrich Schneider,* Linz ..... 211

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Regierungswettbewerb als analytisches Paradigma einer Theorie der Systemtransformation großer Länder

Referat von *Carsten Herrmann-Pillath,* Witten / Herdecke ..... 213
Korreferat von *Günter Hedtkamp,* München ..... 255

Transformationsprozesse im südlichen Mittelmeerraum: Außenwirtschaftspolitik der EU und politische Ökonomie von Reformprozessen

Referat von *Volker Nienhaus,* Bochum ..... 265
Einige Bemerkungen von *Wolfram Schrettl,* Berlin ..... 281

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Konvergenz oder Divergenz?

## Wachstumstheoretische Überlegungen zur wirtschaftlichen Entwicklung in den Transformationsländern Mittel- und Osteuropas

Von *Herbert Brücker,* Berlin

## A. Einführung

Die Teilung Europas in Plan- und Marktwirtschaften hat eine fortschreitende Divergenz der Pro-Kopf-Einkommen bewirkt. Vor dem Zweiten Weltkrieg betrug das Sozialprodukt pro Kopf in den zehn Beitrittskandidaten aus Mittel- und Osteuropa rund 50 Prozent des Niveaus in den gegenwärtigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU), während es heute auf rund ein Drittel geschätzt wird.[1] Obwohl die Investitionsquoten in den Planwirtschaften höher als in den entwickelten Marktwirtschaften waren, hat sich der Einkommensabstand zwischen dem Westen und dem Osten Europas kontinuierlich vergrößert. Die fortschreitende Divergenz der Pro-Kopf-Einkommen dürfte neben der Demokratisierung das zentrale Motiv für den Zusammenbruch der Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme in den Ländern des ehemaligen Ostblocks gewesen sein. Mit der Transformation der Wirtschaftsordnung war deshalb die Erwartung verbunden, daß mit dem Systemwechsel auch eine Konvergenz zu dem Einkommensniveau der entwickelten Marktwirtschaften in Europa erreicht werden kann. Diese Vorstellung bildet bis heute die Grundlage für die Integration eines Teils der Transformationsländer in die EU. Tatsächlich hat sich der Einkommensabstand zwischen der EU und den mittel- und osteuropäischen Ländern in der ersten Dekade nach Beginn der Transformationsprozesse zunächst erheblich vergrößert. Inzwischen zeichnet sich eine dreigespaltene Entwicklung zwischen den einzelnen Transformationsländern ab: In einer Ländergruppe sind seit Überwindung der Transformationsrezession überdurchschnittlich hohe Wachstumsraten von Produktion und Investitionen zu beobachten, in einer zweiten Gruppe bleibt der Einkommensabstand zur EU nach dem Ende der Transformationsrezession anhaltend hoch, und in einer dritten Gruppe schließlich hält der Rückgang von Produktion und Investitionen seit Beginn der Transformation an, so daß der Einkommensabstand zur EU stetig zunimmt. Insbesondere ärmere Transformationsländer mit geringen Pro-Kopf-Einkommen zu Beginn der Transformationsprozesse sind zu dieser Gruppe zu rechnen.

---

[1] Alle Angaben sind den Zeitreihen von *Maddison* (1995) entnommen. Vgl. auch den Beitrag von *Wagener* in diesem Sammelband.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die dreigespaltene Entwicklung – Konvergenz, Stagnation und Divergenz der relativen Einkommen in den mittel- und osteuropäischen Transformationsländern im Vergleich zur EU – stellt die Hypothese, daß mit einer Konvergenz der Wirtschaftsordnung auch eine Konvergenz der Pro-Kopf-Einkommen verbunden sein wird, in Frage. Natürlich kann die divergierende Entwicklung zwischen den Transformationsländern auf zahlreiche Unterschiede in den institutionellen, makroökonomischen und strukturellen Rahmenbedingungen zurückgeführt werden. Diese Unterschiede dürften die wirtschaftliche Entwicklung in den mittel- und osteuropäischen Transformationsländern seit 1989 nachhaltig beeinflußt haben. In diesem Beitrag wird jedoch ein anderer Aspekt des Problems diskutiert: Es geht um die Frage, ob es auch dann zu einem anhaltenden Abstand oder einer Divergenz der Pro-Kopf-Einkommen zwischen der EU und den mittel- und osteuropäischen Transformationsländern kommen kann, wenn eine Konvergenz der ordnungs- und wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen erreicht worden ist. Aus wachstumstheoretischer Perspektive konkurriert die Hypothese der konditionalen Konvergenz, die besagt, daß Volkswirtschaften unabhängig von ihren Anfangsausstattungen unter sonst gleichen Bedingungen langfristig zu dem gleichen Einkommensniveau konvergieren werden, mit der Hypothese, daß Anfangsausstattungen mit Kapital das Einkommensniveau von Volkswirtschaften im langfristigen Wachstumsgleichgewicht beeinflussen können. Trifft die zweite Hypothese zu, dann können Volkswirtschaften mit einer geringen Anfangsausstattung mit Kapital dauerhaft in eine Armutsfalle geraten. In den mittel- und osteuropäischen Ländern fällt die Dezentralisierung der Investitionsentscheidungen mit der Entwertung eines Teils des Kapitalstocks durch Transformation und Öffnung zusammen. Die Frage, ob die Konsum- und Investitionsentscheidungen von rational handelnden Individuen unter diesen Ausgangsbedingungen zu einer Konvergenz oder Divergenz der Pro-Kopf-Einkommen führen werden, ist deshalb für diese Länder von besonderem Interesse.

Den Ausgangspunkt der Untersuchung bildet eine kurze Beschreibung der stilisierten Fakten im Hinblick auf das Wachstum von Output und Investitionen in den mittel- und osteuropäischen Ländern vor und nach der Transformation der Wirtschaftsordnung (Abschnitt B). Aus unterschiedlichen Wachstumsmodellen können verschiedene Hypothesen über die Konvergenz oder Divergenz von Volkswirtschaften abgeleitet werden. Dabei lassen sich anhaltende Einkommensunterschiede und die Divergenz von Volkswirtschaften nicht allein im Rahmen von endogenen Wachstumsmodellen, sondern auch im Rahmen von Wachstumsmodellen mit neoklassischen Produktionsfunktionen begründen (Abschnitt C). An diese neoklassischen Wachstumsmodelle knüpft die weitere Untersuchung an. Die Probleme einer Dezentralisierung von Investitionsentscheidungen lassen sich eher in Wachstumsmodellen mit überlappenden Generationen untersuchen, in denen Individuen über einen endlichen Zeithorizont planen, als in Modellen, in denen ein unendlich lebender repräsentativer Haushalt analog zu einem benevolenten Planer den Nutzen seiner Dynastie über einen unendlichen Zeithorizont maximiert. Als Referenzmo-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dell wird deshalb der einfachste Fall eines Wachstumsmodells mit überlappenden Generationen, einer Cobb-Douglas-Technologie und konvexen Präferenzen der Individuen verwendet. In diesem Modell ergibt sich, ähnlich wie in dem klassischen Solow-Modell mit konstanter Sparrate, die Konvergenz einer Volkswirtschaft zu einem langfristigen Wachstumsgleichgewicht unabhängig von ihrer Anfangsausstattung mit Kapital. Dieses Ergebnis gilt jedoch nicht mehr, wenn wir die restriktiven Annahmen des Standardfalls lockern. Wenn durch die Nutzenfunktion ein Subsistenzniveau des Konsums berücksichtigt wird, können sich multiple Wachstumsgleichgewichte und eine fortschreitende Divergenz von Volkswirtschaften ergeben. Das gleiche gilt, wenn neoklassische Produktionsfunktionen, die eine geringere Substitutionselastizität zwischen Kapital und Arbeit als im Standardfall einer Cobb-Douglas-Funktion zulassen, verwendet werden. Schließlich wird untersucht, ob eine Integration von Volkswirtschaften mit unterschiedlichen Kapitalausstattungen Volkswirtschaften aus einer Armutsfalle befreien können (Abschnitt D). Für die künftige Entwicklung der Transformationsländer ergibt sich die Schlußfolgerung, daß aus theoretischer Perspektive eine Konvergenz der ordnungs- und wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen nicht zwingend auch zu einer Konvergenz der Pro-Kopf-Einkommen zwischen Ländern mit unterschiedlichen Anfangsausstattungen führen wird (Abschnitt E).

## B. Wachstum von Produktion und Investitionen in den Transformationsländern: Einige stilisierte Fakten

Einer der wichtigsten Unterschiede zwischen Plan- und Marktwirtschaften bestand darin, daß in Planwirtschaften die Investitionsquote – und damit einer der wichtigsten Parameter für wirtschaftliches Wachstum – weitgehend zentral durch den Staat festgelegt werden konnte, während in Marktwirtschaften der überwiegende Teil der Investitionsentscheidungen dezentral durch die Unternehmen und privaten Haushalte getroffen wird. Diese Handlungsspielräume wurden früher von den Akteuren in Partei und Staat dazu genutzt, höhere Investitionsquoten als in Marktwirtschaften durchzusetzen. Dies betraf nicht nur die Investitionen in Sachkapital, sondern auch Investitionen in Humankapital (*Easterley/Fischer* 1994). Diese Politik der „erzwungenen Ersparnis" (*Kornai* 1972) bewirkte zunächst recht hohe Wachstumsraten der gesamtwirtschaftlichen Produktion, die jedoch mit dem zunehmenden Aufbau des Kapitalstocks deutlich zurückgingen. Während dieser Trend unbestritten ist, sind die Angaben über die Höhe der Niveaus und der Wachstumsraten von Bruttoinlandsprodukt und Investitionsquoten in den Ländern des früheren Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) unsicher. Aufgrund der unterschiedlichen Systeme der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und verzerrter Preise können Niveaus und Wachstumsraten für volkswirtschaftliche Aggregate wie die gesamtwirtschaftliche Produktion und die Investitionsquoten schwer verglichen werden. Um einen groben Eindruck zu vermitteln, sind in

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Tabelle 1:* **Entwicklung des BIP und der Investitionsquote in ausgewählten Plan- und Marktwirtschaften**

| | Bruttoinlandsprodukt pro Kopf zu Kaufkraftparitäten[a] | | | | | | | Investitionsquote[b] | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | in US-Dollar zu Preisen von 1990 | | durchschnittliche Wachstumsrate p.a. | | | | | Bruttoanlageinvestitionen in Prozent des BIP | | | | |
| | 1950 | 1989 | 1950-60 | 1960-70 | 1970-80 | 1980-89 | 1950-89 | 1950 | 1960 | 1970 | 1980 | 1989 |
| Bulgarien | 1.651 | 6.217 | 5,8 | 5,1 | 2,4 | 0,3 | 3,1 | k.A. | k.A. | k.A. | 45,7 | 39,8 |
| Polen | 2.447 | 5.685 | 2,8 | 3,2 | 2,6 | -0,1 | 1,8 | k.A. | k.A. | 35,6 | 27,8 | 26,5 |
| Rumänien | 1.182 | 3.890 | 2,7 | 2,7 | 2,7 | -0,6 | 2,7 | k.A. | 15,8 | 30,8 | 37,1 | 18,2 |
| Sowjetunion | 2.834 | 7.078 | 3,3 | 3,5 | 1,5 | 1,1 | 2,4 | k.A. | 37,9 | 38,3 | 37,9 | 34,9 |
| Tschechoslowakei | 3.501 | 8.729 | 3,8 | 2,4 | 2,1 | 1,0 | 2,4 | k.A. | 24,3 | 29,2 | 32,2 | 26,1 |
| Ungarn | 2.480 | 6.787 | 3,9 | 3,3 | 2,3 | 0,8 | 2,6 | k.A. | k.A. | 23,8 | 28,7 | 24,3 |
| Bundesrepublik Deutschland | 4.281 | 18.015 | 7,1 | 3,5 | 2,6 | 1,8 | 3,8 | 28,1 | 31,9 | 32,0 | 27,1 | 25,2 |
| Frankreich | 5.221 | 17.457 | 3,6 | 4,5 | 2,6 | 1,7 | 3,1 | 22,2 | 25,1 | 30,5 | 27,4 | 27,2 |
| Griechenland | 1.951 | 10.262 | 5,7 | 7,9 | 4,2 | 1,3 | 4,3 | 17,0 | 21,2 | 30,3 | 26,3 | 18,5 |
| Großbritannien | 6.847 | 15.988 | 2,3 | 2,2 | 1,8 | 2,7 | 2,2 | 10,8 | 17,3 | 20,1 | 15,6 | 19,9 |
| Italien | 3.425 | 15.650 | 6,0 | 5,7 | 3,6 | 2,0 | 4,0 | 24,0 | 33,8 | 31,0 | 27,0 | 24,4 |
| Spanien | 2.397 | 11.752 | 3,7 | 7,8 | 2,7 | 2,3 | 4,2 | 17,3 | 19,3 | 28,1 | 23,9 | 28,3 |

Alle Angaben beruhen auf Schätzungen und sind wegen der unterschiedlichen Methoden der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nur bedingt vergleichbar.

[a] In Geary-Khamis-Dollar nach den Schätzungen von Maddison (1995). – [b] In internationalen Preisen nach den Schätzungen der Penn-World-Tables.

*Quellen: Maddison* (1995); Penn World Tables (1995); eigene Berechnungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1 die Niveaus und Wachstumsraten des Bruttoinlandsproduktes sowie die Investitionsquote für einige ausgewählte Plan- und Marktwirtschaften in international vergleichbaren Größen zusammengefaßt worden. Die Angaben zum Bruttoinlandsprodukt stützen sich auf die historischen Zeitreihen von *Maddison* (1995), die Angaben zu den Bruttoanlageinvestitionen auf die *Penn World Tables* (1995).

Während sich die Schätzungen für die Höhe des Bruttoinlandsproduktes am Ende der planwirtschaftlichen Ära in den unterschiedlichen Quellen weitgehend angeglichen haben, unterscheiden sich die Schätzungen über die Wachstumsraten von Bruttoinlandsprodukt und Kapitalstock während der planwirtschaftlichen Ära zum Teil erheblich.[2] Unter dem Vorbehalt, daß die vorliegenden Daten zumindest die Entwicklung von Output und Investitionen adäquat abbilden, lassen sich aus den Daten folgende stilisierte Fakten über die Wachstumsprozesse in den Planwirtschaften ableiten:

- Die Wachstumsraten der gesamtwirtschaftlichen Produktion pro Kopf sind über die Zeit gesunken,
- das Verhältnis von Sachkapitalinvestitionen zur Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Produktion (Incremental Capital Output Ratio – ICOR) ist über die Zeit deutlich gestiegen[3],
- der Einkommensabstand zwischen den Markt- und den Planwirtschaften in Europa hat sich in der Nachkriegszeit vergrößert,
- die Investitionsquoten in den Planwirtschaften waren im Durchschnitt der Nachkriegszeit höher als in den Marktwirtschaften Europas.

Der Anstieg der *Incremental Capital Output Ratio* (ICOR) impliziert einen Rückgang der Grenzproduktivität des eingesetzten Kapitals. Der Rückgang der Wachstumsraten der gesamtwirtschaftlichen Produktion bei anhaltend hohen Investitionen in Sach- und Humankapital in den Planwirtschaften ist deshalb von vielen Beobachtern als Bestätigung für die Hypothese konstanter Skalenerträge bzw. fallender Grenzerträge der akkumulierbaren Produktionsfaktoren in den neoklassischen Wachstumsmodellen interpretiert worden (*Weitzman* 1996). Hohe Investitionsquoten können die Wachstumsrate einer Volkswirtschaft zwar temporär, aber nicht dauerhaft erhöhen. Ein Rückgang der Wachstumsraten und ein Anstieg des Verhältnisses von Sachkapital zum Output konnte zwar auch in den Marktwirtschaften Europas während der Nachkriegszeit beobachtet werden. Allerdings sind die Wachstumsraten erst bei einem sehr viel höheren Einkommensniveau gesunken. Mit dem Rückgang der Wachstumsraten in den Planwirtschaften während der siebziger und achtziger Jahren wurde offensichtlich, daß die systembedingten Wachstumsgrenzen auch durch eine forcierte Akkumulation von Sach- und Humankapital nicht überwunden werden konnten und folglich keine Konvergenz der

[2] Vgl. zu den unterschiedlichen Schätzungen für die Sowjetunion die Übersichten von *Bergson* (1991), *Ofer* (1987), *Easterley/Fischer* (1994).

[3] Vgl. die Berechnungen von *Easterley/Fischer* (1994).



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Pro-Kopf-Einkommen zu dem Niveau in den entwickelten Marktwirtschaften zu erreichen war. Diese Erkenntnis dürfte zu den Wirtschaftsreformen und schließlich dem Zusammenbruch der Planwirtschaften in den achtziger Jahren beigetragen haben.

Die meisten Beobachter haben von der Transformation der Wirtschaftsordnung eine Erweiterung der Produktionsmöglichkeiten und folglich zumindest auf längere Sicht einen Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Produktion erwartet (vgl. z. B. *Dornbusch/Wolf* 1991, *Siebert* 1990). In allen Transformationsländern ist die gesamtwirtschaftliche Produktion jedoch zunächst stark gesunken. Der Rückgang der Produktion wurde von einem überdurchschnittlichen Rückgang der Investitionstätigkeit begleitet. Seitdem verläuft die Entwicklung unter den Transformationsländern nicht mehr einheitlich. Im Hinblick auf die Konvergenz zum Einkommensniveau der entwickelten Marktwirtschaften in Europa lassen sich drei Gruppen unterscheiden: In der ersten Gruppe hat sich der Abstand zu den durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen der EU seit dem Ende der Transformationsrezession verringert, in einer zweiten Gruppe waren die Wachstumsraten auch nach dem Ende der Transformationsrezession zu gering, um den Einkommensabstand zur EU zu verkürzen, und in einer dritten Gruppe schließlich hat der Einkommensabstand zur EU seit Beginn der Transformation stetig zugenommen. In den folgenden Tabellen wird die Entwicklung für dreizehn Transformationsländer – die zehn EU-Beitrittskandidaten sowie Rußland, die Ukraine und Weißrußland – dokumentiert. Zur konvergierenden Gruppe werden hier diejenigen Länder gerechnet, in denen seit dem Ende der Transformationsrezession die durchschnittliche Wachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes (BIP) um mindestens einen Prozentpunkt höher als die durchschnittliche Wachstumsrate in der EU ausgefallen ist. Zu dieser Gruppe gehören Polen, die Slowakei, Slowenien, Estland und Litauen. Als stagnierende Länder werden hier diejenigen Länder bezeichnet, in denen seit Ende der Transformationsrezession die Wachstumsrate um weniger als ein Prozent höher oder niedriger als in der EU ausgefallen ist. Dies trifft für Lettland, Ungarn und die Tschechische Republik zu. Allerdings ist zu berücksichtigen, daß in den drei Baltischen Ländern die Transformationsrezession sehr viel tiefer als in den übrigen Ländern ausgefallen ist, so daß die vergleichsweise hohen Wachstumsraten nach dem Ende der Transformationsrezession auf einem niedrigeren Niveau als in den übrigen Ländern erreicht wurden. Schließlich werden zur divergierenden Gruppe diejenigen Länder gerechnet, in denen der Tiefpunkt der Transformationsrezession noch nicht erreicht worden ist oder in denen die Wachstumsrate seit dem Ende der Transformationsrezession um mindestens einen Prozentpunkt geringer als in der EU ausgefallen ist (Bulgarien, Rumänien, Rußland und die Ukraine) (vgl. Tabelle 2).

Weißrußland bildet in dieser Stichprobe einen Sonderfall. Bis 1995 ist eine parallele Entwicklung zu Rußland und zur Ukraine zu beobachten. Im Zuge einer Rezentralisierung von Produktions- und Investitionsentscheidungen durch das Lukaschenko-Regime ist seitdem – zumindest nach den offiziellen Angaben – ein Anstieg der Produktions- und Investitionstätigkeit zu beobachten. Allerdings

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Tabelle 2:* **Wachstum des Bruttoinlandsproduktes in ausgewählten Transformationsländern**

| | BIP zu konstanten Preisen (Index: 1989 = 100) | | | | | | | | | durchschnittliche Wachstumsrate des BIP in vH | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | | | | seit 1989 | seit dem Tiefpunkt der Transformationsrezession | |
| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | | MOEs | EU-15 in der gleichen Periode |
| *konvergierende Transformationsländer* | | | | | | | | | | | | |
| Polen | 88,4 | 82,2 | 84,4 | 87,6 | 92,1 | 98,6 | 104,5 | 111,7 | 117,1 | 1,8 | 5,2 | 1,8 |
| Slowakei | 97,5 | 83,3 | 77,9 | 75,1 | 78,7 | 84,2 | 89,7 | 95,6 | 99,8 | 0,0 | 5,9 | 2,4 |
| Slowenien | 91,9 | 83,7 | 79,1 | 81,4 | 85,7 | 89,3 | 92,4 | 96,6 | 100,4 | 0,0 | 4,1 | 1,9 |
| Estland | 91,9 | 82,7 | 71,0 | 65,0 | 63,7 | 66,4 | 69,0 | 76,3 | 79,4 | –2,5 | 5,7 | 2,4 |
| Litauen | 96,7 | 91,2 | 71,8 | 60,2 | 54,3 | 56,1 | 58,7 | 63,0 | 66,2 | –4,5 | 5,1 | 2,3 |
| *stagnierende Transformationsländer* | | | | | | | | | | | | |
| Lettland | 102,9 | 92,2 | 60,1 | 51,0 | 51,5 | 51,0 | 52,7 | 53,7 | 59,3 | –5,6 | 3,1 | 2,4 |
| Ungarn | 96,5 | 85,0 | 82,2 | 81,9 | 84,4 | 85,6 | 86,8 | 90,7 | 95,3 | –0,5 | 2,5 | 1,9 |
| Tschechische Republik | 98,8 | 87,4 | 84,6 | 85,0 | 87,8 | 93,4 | 97,0 | 98,0 | 95,3 | –0,5 | 2,0 | 1,9 |
| *divergierende Transformationsländer* | | | | | | | | | | | | |
| Bulgarien | 90,9 | 83,3 | 77,2 | 76,1 | 77,5 | 79,7 | 71,6 | 66,6 | 69,0 | –4,0 | – | – |
| Rumänien | 94,4 | 82,2 | 75,0 | 76,2 | 79,2 | 84,8 | 88,2 | 82,1 | 76,1 | –3,0 | 0,2 | 1,9 |
| Rußland | 97,0 | 92,2 | 78,8 | 71,9 | 62,8 | 60,2 | 58,1 | 58,6 | 55,9 | –6,3 | – | – |
| Ukraine | 96,4 | 88,0 | 79,2 | 68,0 | 52,4 | 46,0 | 41,4 | 40,1 | 39,4 | –9,8 | – | – |
| Weißrußland | 98,0 | 96,8 | 87,5 | 80,8 | 70,6 | 63,3 | 65,1 | 72,5 | 78,5 | –2,7 | 7,4 | 2,3 |
| EU-15 | 103,1 | 105,0 | 106,1 | 105,7 | 108,6 | 111,3 | 113,0 | 115,9 | 119,0 | 2,0 | – | – |

*Quellen:* ECE (1999), No. 2, eigene Berechnungen.





DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Tabelle 3:* **Entwicklung der Bruttoanlageinvestitionen**

| | Bruttoanlageinvestitionen zu konstanten Preisen (Index: 1989 oder frühest möglicher Zeitpunkt = 100) | | | | | | | | | durchschnittliche Wachstumsrate der Bruttoanlageinvestitionen in vH | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | | | | seit 1989 | seit dem Tiefpunkt der Transformationsrezession | |
| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | | MOEs | EU-15 in der gleichen Periode |
| *konvergierende Transformationsländer* | | | | | | | | | | | | |
| Polen | 75,2 | 71,9 | 73,6 | 75,7 | 82,6 | 96,2 | 115,2 | 140,1 | – | 4,3 | 11,8 | 0,8 |
| Slowakei | 100,0 | 74,8 | 71,5 | 68,5 | 64,7 | 64,6 | 90,3 | 103,3 | 114,7 | 1,7 | 10,9 | 3,3 |
| Slowenien | 100,0 | 88,5 | 77,1 | 85,4 | 97,1 | 113,8 | 124,2 | 138,3 | – | 4,7 | 12,4 | 1,0 |
| Estland | – | – | – | 100,0 | 106,2 | 110,5 | 123,1 | 144,6 | 156,3 | 9,3 | 10,1 | 3,5 |
| Litauen | – | – | – | – | – | 100,0 | 110,9 | 137,0 | – | 11,1 | 17,0 | 2,5 |
| *stagnierende Transformationsländer* | | | | | | | | | | | | |
| Lettland | 100,0 | 36,1 | 25,7 | 21,6 | 21,8 | 23,7 | 29,0 | 32,2 | – | –14,9 | 10,5 | 2,8 |
| Ungarn | 97,3 | 92,2 | 92,8 | 97,9 | 95,6 | 89,3 | 86,6 | 88,6 | – | –1,5 | –0,9 | 1,0 |
| Tschechische Republik | 97,9 | 80,5 | 87,7 | 81,0 | 95,0 | 114,9 | 124,9 | 118,8 | 114,4 | 1,5 | 4,5 | 1,7 |
| *divergierende Transformationsländer* | | | | | | | | | | | | |
| Bulgarien | 100,0 | 80,0 | 74,1 | 61,2 | 61,9 | 71,8 | 56,6 | 44,1 | 64,0 | –5,4 | | |
| Rumänien | 64,4 | 44,0 | 48,9 | 52,9 | 63,9 | 68,3 | 72,2 | 70,1 | 57,4 | –6,0 | 2,7 | 1,7 |
| Rußland | 100,0 | 84,5 | 49,4 | 36,7 | 27,1 | 25,1 | 20,9 | 19,9 | 18,5 | –19,0 | | |
| Ukraine | 100,0 | 81,6 | 69,3 | 48,2 | 28,4 | 19,7 | 15,2 | 14,2 | – | –24,3 | | |
| Weißrußland | 100,0 | 105,3 | 85,6 | 79,1 | 68,3 | 48,1 | 46,6 | 57,4 | – | –7,6 | 6,1 | 1,7 |
| EU-15 | 104,1 | 103,8 | 103,4 | 97,1 | 99,6 | 103,4 | 105,3 | 108,6 | 114,4 | 1,5 | – | – |

*Quellen:* ECE (1999), eigene Berechnungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

handelt es sich hier nicht um eine Erholung von der Transformationsrezession, sondern um einen Anstieg von Produktion und Investitionen im Zuge einer Rekonstruktion quasi-planwirtschaftlicher Mechanismen (vgl. *DIW* et al. 1999).

In den konvergierenden Transformationsländern wird das Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Produktion von überproportionalen Wachstumsraten der Bruttoanlageinvestitionen begleitet (vgl. Tabelle 3). Ausgehend von einem – im Vergleich zu den Marktwirtschaften in der EU – außerordentlich niedrigem Niveau steigt das Verhältnis von Sachkapitalinvestitionen zur Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Produktion deutlich an (Tabelle 4). Mit Ausnahme der Slowakei ist die *Incremental Capital Output Ratio* (ICOR) jedoch immer noch deutlich geringer als in der EU. Sofern die Abschreibungen nicht wesentlich höher als in der EU waren, hat sich in den aufholenden Ländern der Abstand zu der Kapitalausstattung in der EU seit der Erholung von der Transformationsrezession spürbar verringert.

Die Entwicklung in den aufholenden Transformationsländern entspricht den Erwartungen vieler Ökonomen vor Beginn der Transformationsprozesse: Durch die Erweiterung der Produktionsmöglichkeiten und die Entwertung eines Teils des Kapitalstocks durch Transformation und Öffnung ergibt sich eine hohe Grenzproduktivität des Kapitals, die wiederum hohe Investitionen in Sachkapitalanlagen und ein entsprechendes Wachstum des Outputs nach sich zieht.

Demgegenüber ist in den divergierenden Transformationsländern der umgekehrte Trend zu beobachten: Die Bruttoanlageinvestitionen sind deutlich stärker als die gesamtwirtschaftliche Produktion gesunken. In Rußland und der Ukraine sind die Bruttoanlageinvestitionen auf weniger als ein Fünftel des Niveaus von 1989 gefallen, während die gesamtwirtschaftliche Produktion im Falle Rußlands noch reichlich die Hälfte und im Falle der Ukraine rund zwei Fünftel des Niveaus von 1989 beträgt.

In der Gruppe der stagnierenden Transformationsländer sind keine einheitlichen Trends im Hinblick auf die Entwicklung des Kapitalstocks zu erkennen. In der Tschechischen Republik sind die Bruttoanlageinvestitionen im Zuge der Transformationsrezession nicht gesunken und nach der Erholung schneller als die gesamtwirtschaftliche Produktion gewachsen, während in Ungarn die Investitionen auch seit dem Tiefpunkt der Transformationsrezession weiter sinken. In Lettland wiederum sind die Bruttoanlageinvestitionen im Zuge der Transformationsrezession überproportional gesunken und nach dem Tiefpunkt der Transformationsrezession schneller als die gesamtwirtschaftliche Produktion gewachsen. Die Incremental Capital Output Ratio ist in der Tschechischen Republik außergewöhnlich hoch, während sie in Ungarn und Lettland deutlich geringer als in den Mitgliedsländern der EU ist.

Zusammenfassend ergibt sich folgendes Bild: In einem Teil der Transformationsländer ist seit der Erholung von der Transformationsrezession eine Konvergenz der Pro-Kopf-Einkommen und ein überproportionales Wachstum der Brutto-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Tabelle 4*

**Incremental Capital Output Ratio (ICOR)**

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | *konvergierende Transformationsländer* | | | | |
| Polen | – | – | 0,57 | 0,61 | 0,62 | 0,62 | 0,93 | 1,15 |
| Slowakei | – | – | – | – | 1,81 | 1,85 | 3,61 | 3,23 |
| Slowenien | – | – | – | 0,19 | 0,89 | 1,29 | 1,73 | 1,93 |
| Estland | – | – | – | – | – | 1,01 | 1,19 | k.A. |
| Litauen | – | – | k.A. | k.A. | k.A. | k.A. | k.A. | k.A. |
| | | | | *stagnierende Transformationsländer* | | | | |
| Lettland | – | – | k.A. | k.A. | k.A. | k.A. | k.A. | k.A. |
| Ungarn | – | – | – | – | 1,08 0,89 | 1,15 | k.A. | |
| Tschechische Republik | – | – | – | 0,28 | 2,32 | 2,21 | 2,75 | – |
| | | | | *divergierende Transformationsländer* | | | | |
| Bulgarien | – | – | – | – | 0,32 | 0,38 | – | – |
| Rumänien | – | – | – | 0,26 | 3,40 | 0,69 | 0,69 | – |
| Rußland | – | – | – | – | – | – | – | – |
| Ukraine | – | – | – | – | – | – | – | – |
| Weißrußland | – | – | – | – | – | – | – | – |
| EU-15 | 2,2 | 2,4 | 3,7 | 5,4 | 3,1 | 2,3 | 3,2 | 4,1 |

*Hohe Werte der ICOR sind ein Indikator für eine geringe Grenzproduktivität des Kapitals. Der ICOR kann nur für positive Wachstumsraten des Output berechnet werden.*

*Quellen:* IWF, International Financial Statistics, CD-ROM, Washington, D.C. 1999, eigene Berechnungen.

anlageinvestitionen zu beobachten. In diesem „Konvergenz-Club" steigt das Verhältnis von Investitionen zu Output und vermutlich auch, in Abhängigkeit von den Abschreibungen, das Verhältnis von Sachkapital zu Output. Demgegenüber sind in den zurückfallenden Transformationsländern die Investitionen überproportional zurückgegangen, so daß auch das Verhältnis von Sachkapital zu Output sinkt. In den stagnierenden Transformationsländern ist keine durchgreifende Tendenz zur Konvergenz oder Divergenz der Kapitalausstattungen zu erkennen. Auffällig ist schließlich, daß das Ausgangsniveau der Pro-Kopf-Einkommen zu Beginn der Transformationsprozesse in der Gruppe der rückfallenden Transformationsländer im Durchschnitt deutlich geringer als in der Gruppe der aufholenden und der stagnierenden Transformationsländer war.

Natürlich hat die hier vorgenommene Klassifizierung der Transformationsländer einen vorläufigen Charakter. Es kann gegenwärtig noch nicht beurteilt werden, ob

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sich in der ersten Ländergruppe eine stetige Tendenz zur Konvergenz der Pro-Kopf-Einkommen durchsetzt oder ob die Wachstumsraten nach der Erholung von der Transformationsrezession wieder deutlich sinken werden. Auch ist es eine offene Frage, ob und wann der Rückgang von Produktion und Investitionen in der divergierenden Ländergruppe zum Stillstand kommt. Schließlich kann sich die Zuordnung der einzelnen Länder ändern.

## C. Konvergenzhypothesen

Die heterogene Entwicklung von gesamtwirtschaftlicher Produktion und Investitionen in den mittel- und osteuropäischen Transformationsländern wirft die Frage auf, ob mit der Dezentralisierung wirtschaftlicher Entscheidungen im Zuge der Transformationsprozesse auch langfristig nicht nur eine Konvergenz, sondern auch eine Stagnation oder eine Divergenz der Pro-Kopf-Einkommen verbunden sein kann. Die Frage, ob die Pro-Kopf-Einkommen von Volkswirtschaften konvergieren, wird kontrovers diskutiert. Aus Sicht der verschiedenen Wachstumstheorien ergeben sich unterschiedliche Hypothesen zur Konvergenz von Volkswirtschaften mit unterschiedlichen Anfangsausstattungen. Zur Systematisierung der Diskussion können folgende Konvergenzhypothesen unterschieden werden (*Galor* 1996):

- *absolute Konvergenz:* die Pro-Kopf-Einkommen von Volkswirtschaften konvergieren;
- *konditionale Konvergenz:* die Pro-Kopf-Einkommen von Volkswirtschaften konvergieren unabhängig von ihren Anfangsausstattungen unter sonst gleichen Bedingungen;
- *Club-Konvergenz (Polarisierung):* die Pro-Kopf-Einkommen von Volkswirtschaften konvergieren bei gleichen Anfangsausstattungen und unter sonst gleichen Bedingungen.

Den drei Konvergenzhypothesen kann auch noch eine Divergenzhypothese gegenübergestellt werden:

- *Divergenz:* die Pro-Kopf-Einkommen von Volkswirtschaften divergieren, wenn sich die Anfangsausstattungen mit Kapital und / oder die sonstigen Wachstumsbedingungen unterscheiden.

Es ist unbestritten, daß die Hypothese der *absoluten* Konvergenz, d. h. einer Konvergenz der Pro-Kopf-Einkommen von Volkswirtschaften unabhängig von ihren institutionellen und sonstigen Rahmenbedingungen, weder theoretisch noch empirisch begründet werden kann (*Barro / Sala-i-Martin* 1995). Dagegen wird die Hypothese der *konditionalen Konvergenz,* d. h. einer Konvergenz der Pro-Kopf-Einkommen von Volkswirtschaften, die über identische Technologien, Institutionen, Präferenzen der Wirtschaftssubjekte usw. verfügen (*Barro / Sala-i-Martin* 1991, 1992, *Mankiw / Romer / Weil* 1992), von den elementaren neoklassischen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wachstumsmodellen mit einem Sektor und konstanter Sparrate (*Solow* 1956) oder mit endogener Sparrate und konvexen intertemporalen Präferenzen eines unendlich lebenden Haushaltes (*Ramsey* 1928, *Cass* 1965, *Koopmans* 1965) gestützt. In diesen Modellen ergibt sich ein einheitliches und stabiles Wachstumsgleichgewicht (*steady state*), gegen das eine Volkswirtschaft unabhängig von ihrer Anfangsausstattung konvergiert, wenn sonst alle Bedingungen wie Technologie, Sparrate oder intertemporale Präferenzen der Wirtschaftssubjekte gleich sind. Im Rahmen dieses Modells können dauerhafte Unterschiede in den Pro-Kopf-Einkommen durch Unterschiede in den Rahmenbedingungen erklärt werden. Auch kann es bei der Anpassung an ein neues Gleichgewicht zu einem Investitionseinbruch kommen (*Brücker/Schrettl* 1996). Eine dauerhafte Divergenz der Pro-Kopf-Einkommen, d. h. eine stetige Zunahme der Einkommensdifferenz, kann im Rahmen dieser Modelle allerdings nur exogen, durch eine fortlaufende Divergenz der Rahmenbedingungen (z. B. die Vergrößerung des technologischen Abstandes), begründet werden.

Die Hypothese der konditionalen Konvergenz von Volkswirtschaften konkurriert mit der Hypothese der *Club-Konvergenz,* nach der die Pro-Kopf-Einkommen von Volkswirtschaften nur dann konvergieren, wenn unter sonst gleichen Bedingungen auch die Anfangsausstattung mit Produktionsfaktoren hinreichend ähnlich ist. Die Hypothese der Club-Konvergenz ist aus einer Reihe empirischer Untersuchungen hervorgegangen (vgl. die Übersicht von *Jones* 1997), die mit Hilfe von Zeitreihenmodellen (*Bernard/Durlauf* 1992) oder stochastischen Modellen mit Markov-Ketten (*Quah* 1993a, 1993b) gezeigt haben, daß sich die Einkommensverteilung zwischen den Nationen zunehmend am unteren und am oberen Ende des Spektrums konzentriert, während die Zahl der Länder mittleren Einkommens abnimmt („twin-peaks") (*Quah* 1996). In theoretischer Hinsicht ergibt sich die Hypothese der Club-Konvergenz aus Wachstumsmodellen, in denen unterschiedliche, lokal stabil Gleichgewichte auftreten (*Galor* 1996). Dies kann im Rahmen von endogenen Wachstumsmodellen mit mehreren Sektoren abgeleitet werden (*Jones/Manuelli* 1990, *Grossman/Helpman* 1991). Interessanterweise ist die Hypothese der Club-Konvergenz jedoch nicht auf die Annahme steigender Skalenerträge in endogenen Wachstumsmodellen angewiesen: Auch in Wachstumsmodellen mit neoklassischen Technologien, konstanter Sparrate und zwei Sektoren (*Uzawa* 1961, 1993) sowie in Modellen mit überlappenden Generationen und neoklassischen Technologien können sich mehrere Wachstumsgleichgewichte ergeben (*Galor/Ryder* 1989, *Galor* 1992). Die konditionale Konvergenz von Volkswirtschaften ist folglich kein allgemeines Ergebnis neoklassischer Wachstumsmodelle, sondern nur das Resultat eines Spezialfalles.

Nach der Hypothese der Club-Konvergenz ergibt sich eine Polarisierung der Pro-Kopf-Einkommen, aber keine fortlaufende Divergenz, wenn die langfristigen Wachstumsgleichgewichte erreicht sind. Vor dem Hintergrund der stetigen Divergenz der Pro-Kopf-Einkommen zwischen den Markt- und Planwirtschaften in Europa sowie des anhaltenden Rückgangs von Produktion und Investitionen in einem

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Teil der Transformationsländer interessiert uns neben der Hypothese der konditionalen Konvergenz und der Club-Konvergenz jedoch auch die Frage, ob eine dauerhafte *Divergenz* der Pro-Kopf-Einkommen aus wachstumstheoretischen Modellen abgeleitet werden kann. Tatsächlich ergibt sich die Hypothese der *Divergenz* von Volkswirtschaften aus zahlreichen endogenen Wachstumsmodellen. Im einfachsten Fall eines endogenen Wachstumsmodells mit konstanten Grenzerträgen des Kapitals, dem *AK*-Modell, führen unterschiedliche Sparraten von Volkswirtschaften auch langfristig zu unterschiedlichen Wachstumsraten und folglich zu einer Divergenz der Pro-Kopf-Einkommen. Auch in komplexeren Modell mit mehreren Sektoren und mehreren akkumulierbaren Produktionsfaktoren können sich in Abhängigkeit von der Anfangsausstattungen unterschiedliche Anreize für Investitionen in diejenigen Produktionsfaktoren ergeben, von denen die langfristige Wachstumsrate abhängt (Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen, Humankapital). Auch können durch Handel unterschiedliche Spezialisierungsmuster entstehen, die zu unterschiedlichen Wachstumsraten von Volkswirtschaften im langfristigen Wachstumsgleichgewicht führen, so daß sich eine stetige Divergenz der Pro-Kopf-Einkommen ergibt (*Grossman/Helpman* 1991).

Empirische Belege für dauerhaft steigende Skalenerträge, die in endogenen Wachstumsmodellen für spezifische Produktionsfaktoren wie Sachkapital (*Romer* 1986), Humankapital (*Lucas* 1988) oder technologisches Wissen (*Romer* 1990) angenommen werden, stehen bislang aus. Die vorliegenden empirischen Erkenntnisse sprechen dafür, daß Modelle, die sich auf Technologien mit konstanten Skalenerträgen stützen, eher als eine Approximation an die empirischen Verhältnisse gelten können. Aus diesem Grund wird hier auf eine nähere Diskussion der endogenen Wachstumsmodelle verzichtet. Statt dessen wird untersucht, ob auch traditionelle Wachstumsmodelle mit neoklassischen Technologien, d. h. Technologien mit konstanten Skalenerträgen und fallenden Grenzerträgen der einzelnen Produktionsfaktoren, die Divergenz und Polarisierung der Pro-Kopf-Einkommen von Volkswirtschaften begründen können.

## D. Konvergenz, Divergenz und Club-Konvergenz in einem einfachen neoklassischen Wachstumsmodell mit überlappenden Generationen

Wenn wir den Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft als einen Prozeß der Dezentralisierung wirtschaftlicher Entscheidungen, also auch als eine Dezentralisierung von Spar- und Investitionsentscheidungen verstehen, dann bietet es sich nicht an, diesen Prozeß im Rahmen von Modellen zu diskutieren, in denen repräsentative Haushalte analog zu benevolenten Planern den Nutzen ihrer Dynastie über unendliche Zeithorizonte maximieren. Für die Untersuchung wurde deshalb ein einfaches Modell mit überlappenden Generationen gewählt, in dem Individuen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ihren Nutzen über endliche Zeithorizonte maximieren (*Diamond* 1965). Im Unterschied zu Wachstumsmodellen mit unendlich lebenden Haushalten können sich in diesen Modellen Konstellationen ergeben, die dazu führen, daß der Kapitalstock im Zeitverlauf aufgezehrt wird. Als Referenzmodell dient der einfachste Fall eines Modells überlappender Generationen, in denen die Individuen zwei Zeitperioden leben, ihren Nutzen über die beiden Perioden ihres Lebens mit konvexen Präferenzen maximieren und mit einer einfachen Cobb-Douglas-Technologie produzieren. Aus diesem einfachen Modell kann, ähnlich wie in dem neoklassischen Wachstumsmodell mit konstanter Sparrate von *Solow* (1956), die Hypothese der konditionalen Konvergenz abgeleitet werden (I). Im Referenzmodell wird angenommen, daß die Individuen bereit sind, ihren Konsum beliebig einzuschränken. Zu den stilisierten Fakten in Abschnitt B gehört, daß in den divergierenden Transformationsländern die Investitionen deutlich stärker als der Konsum gesunken sind. Eine mögliche Erklärung ist, daß die Individuen nach dem Transformationsschock nicht bereit waren, ihren Konsum soweit einzuschränken, daß das bestehende Niveau des Kapitalstocks aufrecht erhalten werden konnte. Tatsächlich kann sich eine fortlaufende Dekapitalisierung bis zur völligen Aufzehrung des Kapitalstocks ergeben, wenn die Nutzenfunktion der Individuen ein Subsistenzniveau des Konsums berücksichtigt und die Kapitalausstattung eines Landes unter eine kritische Grenze fällt (II). Ähnliches gilt, wenn anstelle einer Cobb-Douglas-Produktionsfunktion eine Produktionsfunktion mit einer geringen Substitutionselastizität zwischen Kapital und Arbeit verwendet wird (III). Andere neoklassische Produktionsfunktionen können wiederum bewirken, daß keine fortlaufende Dekapitalisierung stattfindet, aber stabile Wachstumsgleichgewichte auf unterschiedlichen Einkommensniveaus resultieren. Im Rahmen dieser Modelle ergeben sich in Abhängigkeit von den Anfangsausstattungen dauerhafte Unterschiede in den Einkommen, auch wenn sonst alle Bedingungen gleich sind (IV). Die Öffnung und Integration von Volkswirtschaften in die Kapitalmärkte kann verhindern, daß sie in Armutsfallen mit einer fortlaufenden Dekapitalisierung oder anhaltenden Einkommensdifferenzen zu den entwickelten Marktwirtschaften geraten (V). Die Untersuchung knüpft an Vorarbeiten von *Galor/Ryder* (1989) sowie *Galor* (1992) an, die gezeigt haben, unter welchen Bedingungen durch die Wahl der Technologie unterschiedliche Wachstumsgleichgewichte in Modellen mit überlappenden Generationen auftreten können. Natürlich bildet keines dieser hochstilisierten Modelle die Transformationsprozesse adäquat ab. Es soll nur demonstriert werden, daß die Hypothesen der Divergenz oder der Polarisierung der Pro-Kopf-Einkommen als denkbare Entwicklungspfade für die Transformationsländer die gleiche Berechtigung haben wie die optimistische Hypothese der konditionalen Konvergenz.

## I. Konditionale Konvergenz

Betrachten wir zunächst als Referenzmodell den einfachsten Fall eines Wachstumsmodells mit überlappenden Generationen: Die Agenten der Volkswirtschaft

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

leben in zwei Perioden. Sie arbeiten in der ersten Periode $t$ und leben in der zweiten Periode $t+1$ von ihrer Ersparnis. Zu jedem Zeitpunkt existieren zwei Kohorten von Individuen: Die in der Periode $t$ geborene Generation überlappt sich mit der in der Periode $t-1$ geborenen Generation. Der Konsum der Volkswirtschaft in einer Periode $t$ setzt sich aus dem Konsum der jüngeren Generation $c_{1t}$ und dem der älteren Generation $c_{2t}$ zusammen. Der Konsum in der zweiten Hälfte des Lebens eines Individuums wird aus der Ersparnis der ersten Periode finanziert. Jedes Individuum maximiert seinen Nutzen über die beiden Perioden seinen Lebens. Die intertemporalen Präferenzen der Individuen sind konvex. Im einfachsten Fall kann die Nutzenfunktion in log-linearer Form als

$$U_t(c_t) = \ln c_{1t} + \frac{1}{1+\rho} \ln c_{2t+1}, \quad \rho > 0 , \tag{1}$$

geschrieben werden, wobei $U_t$ die Nutzenfunktion, $c_{1t}$ und $c_{2t+1}$ den Konsum in der ersten und zweiten Periode, $\rho$ die Zeitpräferenzrate, mit der Konsum in der künftigen Periode abdiskontiert wird, bezeichnen.[4]

Da die Individuen ihren Nutzen über ihre Lebenszeit maximieren und das erworbene Vermögen aufzehren, wird der jungen Generation in der ersten Periode keine Anfangsausstattung mit Vermögen übertragen. Die Individuen der ersten Generation bieten ihre Arbeit deshalb unelastisch an und erhalten ein Arbeitseinkommen $w_t$. Sie müssen den von vorhergehenden Kohorten geschaffenen Kapitalstock erwerben, so daß die Ersparnis der ersten Generation gleich dem von der vorgehenden Generation übernommenen Kapitalstock und den Nettoinvestitionen (bzw. Nettoabschreibungen) ist. In einer autarken Volkswirtschaft lauten die Budgetbeschränkungen der Individuen für die erste und zweite Periode deshalb

$$c_{1t} = w_t - s_t \tag{2}$$

und

$$c_{2t+1} = (1 + r_{t+1}) \cdot s_t , \tag{3}$$

[4] Eine Nutzenfunktion mit konstanter intertemporaler Substitutionselastizität der Form

$$U_t = \frac{c_{1t}^{1-\theta} - 1}{1-\theta} + \left(\frac{1}{1+\rho}\right) \cdot \left(\frac{c_{2t+1}^{1-\theta} - 1}{1-\theta}\right)$$

würde in den von uns diskutierten Fällen zu den gleichen Ergebnissen führen, so daß wir die formale Darstellung auf den einfacheren Fall einer log-linearen Nutzenfunktion beschränken können.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wobei $s_t$ die Ersparnis und $r_{t+1}$ den erwarteten Zins auf das ersparte Vermögen bezeichnen. Durch Einsetzen der Budgetbeschränkungen aus den Gleichungen (2) und (3) für $c_{1t}$ und $c_{2t}$ in die Nutzenfunktion aus Gleichung (1) und die Auflösung der Bedingung erster Ordnung nach $s_t$ ergibt sich für die optimale Wahl der Ersparnis

$$s_t = \frac{1}{2+\rho} \cdot w_t \ , \tag{4}$$

wobei die Sparrate $1/(2+\rho)$ aufgrund der Annahme einer log-linearen Nutzenfunktion konstant ist.

Die Produktion der Volkswirtschaft ist durch neoklassische Technologien mit konstanten Skalenerträgen und fallenden Grenzerträgen der einzelnen Inputs charakterisiert, d. h. für die Produktionsfunktion $f(k_t)$ gelten $f'(k_t) > 0$ und $f''(k_t) < 0$. Output und Kapitalstock sind in Pro-Kopf-Größen geschrieben, d. h. $y_t \equiv Y_t/L_t, k_t \equiv K_t/L_t$, so dass die Produktionsfunktion in intensiver Form als $f(k_t) = F(K_t/L_t, 1)$ definiert ist. Auch unter Annahme konstanter Skalenerträge und fallender Grenzerträge der einzelnen Produktionsfaktoren kann die Produktionsfunktion erhebliche Auswirkungen für das Verhalten des dynamischen Systems haben. Wir diskutieren deshalb hier zunächst den Standardfall, daß die Produktionstechnologie durch eine Cobb-Douglas-Funktion der Form $f(k_t) = Ak_t^{\alpha}$ mit $0 < \alpha < 1$ charakterisiert ist. Für diese Produktionsfunktion gelten die nach *Inada* (1963) benannten Bedingungen, d. h.

$$\lim_{k \to 0} \left(f'(k)\right) = \infty \quad \text{und} \quad \lim_{k \to \infty} \left(f'(k)\right) = 0 \ .$$

Bei vollkommenem Wettbewerb sind die Faktorpreise gleich ihrem Grenzprodukt, so daß für die Löhne und Zinsen

$$w_t(k_t) = f(k_t) - k_t \cdot f'(k_t) \quad \text{und} \tag{5}$$

$$r_t(k_t) = f'(k_t) - \delta \tag{6}$$

gelten, wobei $\delta$ die Abschreibungsrate des Kapitalstocks bezeichnet. Zur Verringerung des formalen Aufwandes wird ferner angenommen, daß die Rate des Bevölkerungswachstums und des (exogenen) technischen Fortschritts Null sind.

Da die Mitglieder der alten Generation ihre gesamten Ersparnisse in der zweiten Periode ihres Lebens aufzehren, muß sowohl das Kapital der alten Generation als auch jeder Nettozuwachs des Kapitalstocks von der jungen Generation durch ihre Ersparnis finanziert werden. Der Kapitalstock der Folgeperiode und damit die Dynamik des Systems ergibt sich deshalb aus Gleichung (2):

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$$k_{t+1} = s_t = \frac{1}{2+\rho} w_t(k_t)$$

Zum besseren Verständnis der einzelnen Variablen, die die Dynamik des Systems beschreiben, kann dieser Ausdruck auch in

$$k_{t+1} = \frac{1}{2+\rho} \cdot \frac{f(k_t) - k_t f'(k_t)}{f(k_t)} \cdot f(k_t)$$

umgeschrieben werden, wobei der erste Bruch auf der rechten Seite die Sparrate, der zweite Bruch die Lohnquote und der dritte Ausdruck den Output bezeichnen. Durch die Wahl einer log-linearen Nutzenfunktion ist die Sparrate in unserem Modell konstant, während die Lohnquote in Abhängigkeit von der Produktionsfunktion variieren kann. Wie wir in Abschnitt III sehen werden, hat dies erhebliche Konsequenzen für die Dynamik des Systems.

Betrachten wir zunächst den Standardfall einer Cobb-Douglas-Produktionsfunktion. Da die Substitutionselastizität im Cobb-Douglas-Fall Eins ist, entspricht die Lohnquote der Konstanten $1 - \alpha$, so daß für die Dynamik des Systems im Cobb-Douglas-Fall

$$k_{t+1} = \frac{1}{2+\rho}(1-\alpha)Ak_t^{\alpha} \tag{7}$$

gilt. Analog zum neoklassischen Wachstumsmodell von *Solow* (1956) hat die Ersparnis einen konstanten Anteil am Output. Es ergeben sich deshalb auch die gleichen Schlußfolgerungen: Im langfristigen Wachstumsgleichgewicht (*steady state)* ist der Kapitalstock pro Kopf konstant, d. h. $k_t = k_{t+1} = k^*$. Die Kapitalausstattung im langfristigen Wachstumsgleichgewicht wird durch die Bedingung

$$2 + \rho = (1-\alpha)A(k^*)^{\alpha-1} \tag{8}$$

determiniert, so daß sich für einen Ausgangszustand mit $K > 0$ und $L > 0$ ein einziges nicht-triviales Wachstumsgleichgewicht mit der Kapitalintensität

$$k^* = \left[\frac{(1-\alpha)A}{(2+\rho)}\right]^{1/(1-\alpha)} \tag{9}$$

ergibt.

In Abbildung 1 wird die Anpassung an unterschiedliche Wachstumsgleichgewichte im Rahmen der Annahmen dieses Modells beschrieben. Die 45°-Linie stellt die Punkte dar, an denen die Ersparnis genau so hoch ist, daß die Investitionen den Abschreibungen entsprechen und die Kapitalausstattung pro Kopf konstant bleibt. Betrachten wir zunächst den optimistischen Fall einer Erweiterung der Produktionsmöglichkeiten durch die Transformation. Da die Ersparnis in unserem Modell

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bei gleichbleibender Diskontrate einen konstanten Anteil am Output hat, verschiebt sich mit einer Ausweitung der Produktionsfunktion durch die Transformation auch die Kurve der Ersparnis nach außen, etwa zu der gestrichelten Linie in Abbildung 1. Die Investitionen übertreffen die Abschreibungen, bis die Volkswirtschaft das neue Gleichgewicht bei $k^{*\prime}$ erreicht. Dieses Wachstumsgleichgewicht ist stabil, d. h. bei einer Anfangsausstattung mit Kapital, die größer als $k^{*\prime}$ ist, fällt die Ersparnis unter die 45°-Linie, und der Kapitalstock nimmt ab, bis die Kapitalausstattung wiederum $k^{*\prime}$ im Wachstumsgleichgewicht erreicht.

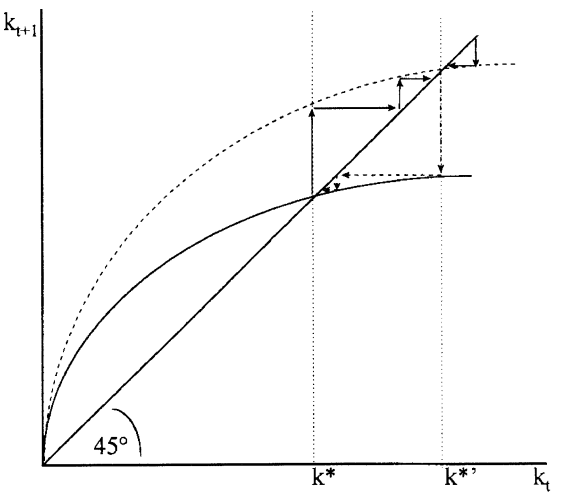



Abbildung 1: Konvergenz zu einem einheitlichen Wachstumsgleichgewicht

Im Rahmen dieses Modells lassen sich drei Fälle unterscheiden, die einen Einbruch der Investitionstätigkeit im Zuge des Transformationsprozesses nach sich ziehen könnten:

1. Die Produktionsmöglichkeiten haben sich im Zuge des Transformationsprozesses nicht erweitert, sondern sind geschrumpft.
2. Die Dezentralisierung der Investitionsentscheidungen hat die Diskontrate $\rho$ erhöht.
3. Unter planwirtschaftlichen Bedingungen wurde überakkumuliert.

Alle drei Fälle können für einen Teil der Transformationsländer zutreffen: Auch wenn die stilisierten Fakten dafür sprechen, daß die entwickelten Marktwirtschaften über größere Produktionsmöglichkeiten als die Planwirtschaften verfügten, können sich die Produktionsmöglichkeiten im Zuge der Transformationsprozesse

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dennoch, beispielsweise durch die unvollkommene Definition und Zuordnung von *property rights,* verringert haben. Die hohen Investitionsquoten in Planwirtschaften sprechen dafür, daß die Zeitpräferenzrate der zentralen Planer geringer als die Zeitpräferenzrate von privaten Haushalten in Marktwirtschaften war. Schließlich ist es denkbar, daß die hohen Investitionsquoten in Planwirtschaften zu Überakkumulation geführt haben, d. h. zu einer höheren Kapitalausstattung, als zur Maximierung des Konsumniveaus im langfristigen Gleichgewicht notwendig gewesen wäre.[5] In allen drei Fällen würde sich die Kurve der effektiven Ersparnis nach unten verschieben, beispielsweise von der gestrichelten Linie zur durchgezogenen Linie in Abbildung 2. Sofern von den alten Generationen ein Kapitalstock akkumuliert wurde, der größer als das im neuen Wachstumsgleichgewicht definierte Niveau ist (rechts von $k^*$ in Abbildung 2), würden die Investitionen zunächst auf Null sinken, bis die Abschreibungen den Kapitalstock auf das im langfristigen Wachstumsgleichgewicht optimale Maß reduziert haben. Die Ersparnis würde allein zum Erwerb des Kapitalstocks von der alten Generation benutzt. Die Investitionen würde also zunächst fallen und dann, im langfristigen Wachstumsgleichgewicht, wieder auf das zur Erhaltung des Kapitalstocks notwendige Niveau steigen. Der anfängliche Investitionseinbruch in den Transformationsländern könnte also unter diesen Prämissen erklärt werden. Eine wichtige Eigenschaft des Modells ist jedoch, daß sich in jedem Fall ein stabiles Wachstumsgleichgewicht für jede Anfangsausstattung mit Kapital $k_0 > 0$ ergibt, so daß ein fortlaufender Rückgang von Produktion und Investitionen in diesem Rahmen nicht erklärt werden kann. Folglich können im Rahmen dieses Modells die Entwicklungen in der Gruppe der konvergierenden und der stagnierenden Transformationsländer durchaus plausibel interpretiert werden, während die fortschreitende Dekapitalisierung in der divergierenden Gruppe schwerlich in Einklang mit den Schlußfolgerungen dieses Modells gebracht werden kann.[6] Sie könnte allenfalls durch eine fortlaufende Verschlechterung der Rahmenbedingungen erklärt werden.

*Ergebnis 1:* In einem Modell mit überlappenden Generationen, konvexen Präferenzen und einer Produktionsfunktion, die durch Cobb-Douglas-Technologien charakterisiert ist, konvergieren Kapitalstock und Pro-Kopf-Einkommen für alle Anfangsausstattungen $k_0 > 0$ zu einem einheitlichen Wachstumsgleichgewicht. Dieses Wachstumsgleichgewicht ist stabil. Eine Erweiterung der Produktionsmöglichkeiten durch die Transformation des Wirtschaftssystems würde folglich einen Anstieg von Produktion und Investitionen bewirken, eine Verringerung der Produktionsmöglichkeiten dagegen einen Rückgang der Produktion, verbunden mit einem anfänglichen Einbruch der Investitionen. Volkswirtschaften mit identischen Institutionen, Technologien und intertemporalen Präferenzen werden zu dem gleichen Niveau der Pro-Kopf-Einkommen im langfristigen Wachstumsgleichgewicht,

---

[5] D. h. die „goldene Regel" (*Phelps* 1966) wurde verletzt.

[6] Analoge Ergebnisse ergeben sich auch bei einem Ausstieg aus einem Zustand mit Überakkumulation des Kapitals in dem *Ramsey-Cass-Koopmans-Modell,* vgl. *Brücker/Schrettl* (1996).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

unabhängig von ihrer Anfangsausstattung konvergieren, während in Volkswirtschaften mit unterschiedlichen Institutionen, Technologien und intertemporalen Präferenzen der Einkommensabstand im langfristigen Wachstumsgleichgewicht konstant bleibt (*konditionale Konvergenz*).

## II. Subsistenzniveau des Konsums

In der Gruppe der divergierenden Transformationsländer, insbesondere in der Ukraine und Rußland, sind die Investitionen deutlich stärker als der Konsum gesunken. Der Rückgang der Investitionsquoten könnte dadurch erklärt werden, daß die Individuen nicht bereit oder nicht fähig sind, ihren Konsum unter ein kritisches Minimalniveau zu senken. Um dies zu untersuchen, wird hier eine Variante der von *Stone* (1954) und *Geary* (1950–51) entwickelten Nutzenfunktion verwendet, die ein Subsistenzniveau des Konsums berücksichtigt.

Unter Berücksichtigung eines Subsistenzniveaus des Konsums $\bar{c}$ kann die Nutzenfunktion aus Gleichung (1) in

$$U_t(c_t) = \ln(c_{1t} - \bar{c}) + \frac{1}{1+\rho}\ln(c_{2t+1} - \bar{c}), \quad \rho > 0,\ \bar{c} \geq 0 \tag{10}$$

umgeschrieben werden. Die Budgetbeschränkungen lauten weiter $c_{1t} = w_t - s_t$ und $c_{2t+1} = (1 + r_{t+1})s_t$. Durch Einsetzen dieser Budgetbeschränkungen für $c_{1t}$ und $c_{2t}$ und die Auflösung der Bedingung erster Ordnung nach $s_t$ erhalten wir für ein Maximum von (10)

$$s_t = k_{t+1} = \max\left(\frac{1}{2+\rho}\left[w_t - \frac{r_{t+1} - \rho}{1 + r_{t+1}}\bar{c}\right], 0\right). \tag{11}$$

Sofern der zweite Term in der eckigen Klammer gegen Null konvergiert, ergibt sich die gleiche Lösung wie in dem Standardfall ohne Subsistenzkonsum. Dies ist unter der Annahme von konstanten Skalenerträgen bei einer hohen Kapitalausstattung, wenn die Realverzinsung des Kapitals sich der Zeitpräferenzrate der Individuen annähert, zu erwarten. Ist die Anfangsausstattung mit Kapital gering, so ist der zweite Term in der eckigen Klammer jedoch positiv, und die Sparrate sinkt in Abhängigkeit vom Subsistenzniveaus des Konsums im Vergleich zu dem Standardfall.

Für die optimale Kapitalausstattung im langfristigen Wachstumsgleichgewicht gilt die Bedingung

$$2 + \rho = \max\left(\left[w(k^*)/k^* - \frac{r(k^*) - \rho}{1 + r(k^*)}\bar{c}/k^*\right], 0\right), \tag{12}$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

für die im Falle von nicht-linearen Produktionsfunktionen schwerlich analytische Lösungen gefunden werden können. Abbildung 2 zeigt eine numerische Lösung für eine Cobb-Douglas-Produktionsfunktion der Form $f(k) = Ak^{\alpha}$:[7]

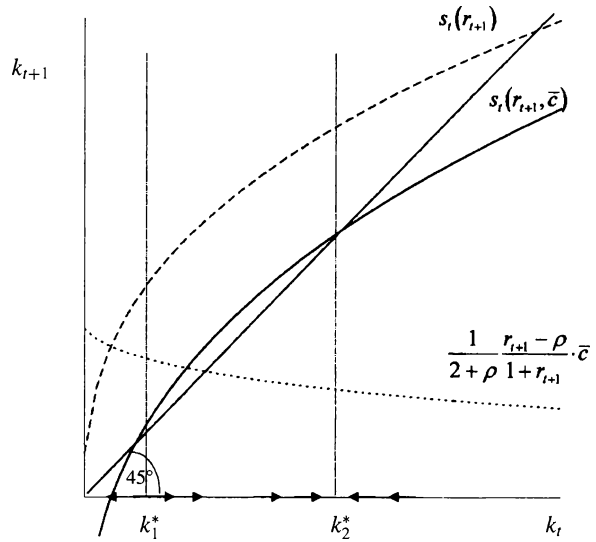



Abbildung 2: Multiple Gleichgewichte bei Stone-Geary-Präferenzen

Im Standardfall, wenn die Ersparnis allein von der erwarteten Realverzinsung des Kapitals bestimmt wird, kommt die Kurve der Ersparnis $s_t(r_{t+1})$ aus dem Ursprung, so daß sich nur ein nicht-triviales Wachstumsgleichgewicht ergibt. Dieser Fall wird in Abbildung 2 durch die gestrichelte Linie markiert. Demgegenüber kommt die Kurve der Ersparnis $s_t(r_{t+1}, \bar{c})$ nicht aus dem Ursprung, wenn ein Subsistenzniveau des Konsums von den Akteuren berücksichtigt wird. Die gepunktete Linie gibt das Produkt aus der Sparrate mit dem zweiten Term in der eckigen Klammer von Gleichung 11 an, d. h. den Betrag, um den sich die Ersparnis durch die Berücksichtigung des Subsistenzniveaus des Konsums verringert. Es hängt von der Wahl der Parameterwerte ab, ob die Kurve der Ersparnis überhaupt die 45°-Kurve schneidet und folglich eine Ersparnis erreicht werden kann, die ein beliebiges Niveau des Kapitalstocks aufrecht erhält. In Abbildung 2 ist der Fall eingezeichnet, in dem sich zwei nicht-triviale Wachstumsgleichgewichte ergeben: ein instabiles Wachstumsgleichgewicht bei dem niedrigeren Niveau des Kapitalstocks

[7] Es wurden ein Kapitalanteil von 0,4, ein Technologieparameter von 10, eine Abschreibungsrate und eine Zeitpräferenzrate von jeweils 0,1 eingesetzt.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$k_1^*$ und ein stabiles bei dem höheren Niveau des Kapitalstocks $k_2^*$. Das untere Wachstumsgleichgewicht $k_1^*$ bildet eine kritische Grenze für das Wachstum der Volkswirtschaft: Ist die Anfangsausstattung mit Kapital geringer als $k_1^*$, fällt die Kurve der Ersparnis der jungen Generation unter die 45°-Linie und damit unter das Niveau, das zur Aufrechterhaltung des bestehenden Kapitalstocks notwendig wäre. Es setzt von Generation zu Generation eine fortschreitende Dekapitalisierung ein, bis der Kapitalstock vollständig aufgezehrt ist. Ist die Anfangsausstattung mit Kapital dagegen höher als $k_1^*$, übersteigt die Ersparnis das Niveau, das zur Aufrechterhaltung des Kapitalstocks notwendig wäre, und die Volkswirtschaft konvergiert zu dem zweiten Wachstumsgleichgewicht mit der Kapitalausstattung $k_2^*$.

Im Rahmen dieses Modells kann also sowohl die (konditionale) Konvergenz als auch die Divergenz von Transformationsländern erklärt werden: Die Pro-Kopf-Einkommen von Transformationsländern können bei unterschiedlichen Anfangsausstattungen mit Kapital auch unter sonst gleichen Rahmenbedingungen divergieren. Ein exogener Schock, bei dem ein Teil des Kapitalstocks vernichtet wird, kann in diesem Modell dauerhafte Folgen für das Wachstum der Volkswirtschaft haben: Wenn wir z. B. annehmen, daß im Zuge der Transformation ein Teil des spezifischen, unter planwirtschaftlichen Rahmenbedingungen investierten Kapitalstocks entwertet wurde, dann könnte dieser Schock bewirkt haben, daß die Kapitalausstattung unter das kritische, zur Verhinderung einer Dekapitalisierung notwendige Niveau gefallen ist.

*Ergebnis 2:* In einem Modell mit überlappenden Generationen, einer neoklassischen Produktionsfunktion und einer Nutzenfunktion mit konstanter Substitutionselastizität, die ein Subsistenzniveau des Konsums berücksichtigt, können sich mehrere Wachstumsgleichgewichte ergeben. Fällt die Anfangsausstattung mit Kapital unter die Kapitalausstattung im niedrigeren Wachstumsgleichgewicht, setzt eine fortschreitende Dekapitalisierung ein, bis Kapitalstock und Output auf Null sinken. Überschreitet die Anfangsausstattung die Kapitalausstattung im niedrigeren Wachstumsgleichgewicht, konvergieren Kapitalstock und Pro-Kopf-Einkommen zu einem höheren Wachstumsgleichgewicht, das lokal stabil ist. Unter spezifischen Bedingungen ergibt sich überhaupt kein Wachstumsgleichgewicht mit einer Kapitalausstattung von $k^* > 0$. Die Pro-Kopf-Einkommen von Volkswirtschaften mit unterschiedlichen Anfangsausstattungen können, auch unter sonst gleichen Bedingungen, folglich divergieren.

## III. Technologien mit einer geringen Substitutionselastizität zwischen Kapital und Arbeit

Die Eigenschaft der konditionalen Konvergenz des Referenzmodells beruhte auf der Annahme, daß die Volkswirtschaft mit einer Cobb-Douglas-Produktionsfunktion produziert. Eine Veränderung der Produktionstechnologie hat weitreichende Folgen für die Konvergenz von Volkswirtschaften. Im Standardfall der Cobb-Dou-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

glas-Produktionsfunktion ist die Substitutionselastizität von Arbeit und Kapital Eins, so daß die Lohnquote konstant bleibt. Nehmen wir dagegen eine geringere Substitutionselastizität von Kapital und Arbeit an, beispielsweise im Rahmen einer CES-Technologie, steigt die Lohnquote und folglich auch die Ersparnis der jungen Generation mit zunehmender Kapitalausstattung. Dies wiederum kann bewirken, daß bei einer zu geringen Anfangsausstattung mit Kapital die Ersparnis unter ein kritisches Niveau fällt, das zur Aufrechterhaltung des Kapitalstocks notwendig wäre, und daß folglich, wie in dem vorangegangenen Modell, eine fortschreitende Dekapitalisierung der Volkswirtschaft einsetzt. *Galor* und *Ryder* (1988, 1989) haben die allgemeinen Bedingungen formuliert, unter denen die Wahl der Produktionsfunktion sowohl Divergenz als auch Konvergenz von Volkswirtschaften in Modellen mit überlappenden Generationen beeinflussen können. Hier werden die möglichen Effekte am Beispiel einer CES-Produktionsfunktion illustriert, es sind aber auch eine Reihe anderer Beispiele möglich.

Die Volkswirtschaft produziert anstelle mit einer Cobb-Douglas-Technologie mit einer CES-Produktionsfunktion der Form

$$F(K_t, L_t) = A\left[aK_t^{-\eta} + (1-a)L_t^{-\eta}\right]^{-1/\eta} ,$$

die in intensiver Form auch als

$$f(k_t) = A\left[ak_t^{-\eta} + (1-a)\right]^{-1/\eta}$$

geschrieben werden kann. Für die Lohnquote gilt

$$\frac{f(k_t) - kf'(k_t)}{f(k_t)} = 1 - a\left[f(k_t)/(Ak_t)\right]^{\eta} .$$

Anders als bei einer Cobb-Douglas-Produktionsfunktion steigt der Anteil der Löhne am Output in diesem Fall mit zunehmender Kapitalausstattung der Volkswirtschaft, sofern die Substitutionselastizität zwischen Kapital und Arbeit $\left[1/(1+\eta)\right]$ kleiner als Eins und $\eta$ folglich größer als Null ist. Die Bewegungsgleichung für die Entwicklung des Kapitalstocks lautet

$$k_{t+1} = \frac{1}{2+\rho}\left[1 - a\left(\frac{f(k_t)}{Ak_t}\right)^{\eta}\right] f(k_t) , \tag{13}$$

und die Bedingung für die Kapitalintensität im langfristigen Wachstumsgleichgewicht

$$2 + \rho = \left[1 - a\left(f(k^*)/(k^*)\right)^{\eta}\right] \cdot \left[f(k^*)/k^*\right] . \tag{14}$$



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eine numerische Lösung für Gleichung (14) ist in Abbildung 3 illustriert[8]: Da die Lohnquote für $\eta > 0$ mit zunehmender Kapitalintensität steigt, während das Durchschnittsprodukt des Kapitals fällt, ergeben sich wiederum mehrere Wachstumsgleichgewichte: In diesem Fall kommt die Kurve der Ersparnis zwar aus dem Ursprung, allerdings ist die Ersparnis bei einer geringen Anfangausstattung mit Kapital zu gering, um den bestehenden Kapitalstock aufrecht zu erhalten. Die Folgen für die Dynamik der Volkswirtschaft sind vergleichbar mit dem Modell, das ein Subsistenzniveau des Konsums berücksichtigt: Fällt die Anfangsausstattung mit Kapital unter die kritische Kapitalausstattung $k_1^*$ im ersten *steady state,* setzt eine fortschreitende Dekapitalisierung der Volkswirtschaft ein. Ist die Anfangsausstattung mit Kapital größer als $k_1^*$ erhöht sich die Kapitalstock pro Kopf kontinuierlich, bis das zweite Wachstumsgleichgewicht bei der Kapitalausstattung $k_2^*$ in Abbildung 3 erreicht wird. Der erste *steady state* ist instabil, während der zweite *steady state* stabil ist. Darüber hinaus kann, je nach Wahl der Parameter der Produktionsfunktion, auch der Fall auftreten, daß sich kein Wachstumsgleichgewicht jenseits des trivialen Zustandes einer Kapitalausstattung von Null ergibt (*Galor/Ryder* 1989).

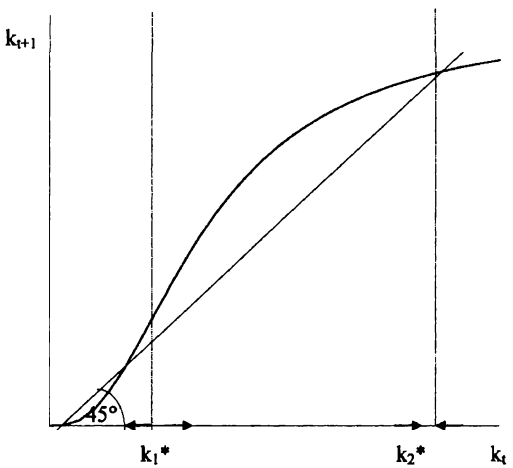



Abbildung 3: Multiple Gleichgewichte bei einer CES-Produktionsfunktion

*Ergebnis 3:* In einem Modell mit überlappenden Generationen, einer Nutzenfunktion mit konstanter Substitutionselastizität sowie einer CES-Produktionsfunktion mit konstanten Skalenerträgen und einer Substitutionselastizität von kleiner als Eins können sich mehrere Wachstumsgleichgewichte ergeben. Fällt die An-

[8] Es wurden für den Technologieparameter $A$ ein Wert von 2, für den Verteilungsparameter $a$ ein Wert von 0,4, für $\eta$ ein Wert von 2 und für $\rho$ ein Wert von 0,1 eingesetzt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fangsausstattung mit Kapital unter die Kapitalausstattung im niedrigeren Wachstumsgleichgewicht, setzt eine fortschreitende Dekapitalisierung ein, bis Kapitalstock und Output auf Null sinken. Überschreitet die Anfangsausstattung das niedrigere Wachstumsgleichgewicht, konvergieren Kapitalstock und Pro-Kopf-Einkommen zu einem höheren Wachstumsgleichgewicht, das stabil ist. Unter spezifischen Bedingungen ergibt sich überhaupt kein Wachstumsgleichgewicht mit einer Kapitalausstattung von $k^* > 0$. Die Pro-Kopf-Einkommen von Volkswirtschaften mit unterschiedlichen Anfangsausstattungen können folglich auch unter sonst gleichen Bedingungen divergieren.

## IV. Club-Konvergenz

In den beiden vorhergehenden Abschnitten führte eine zu geringe Anfangsausstattung mit Kapital zu einer fortschreitenden Dekapitalisierung der Volkswirtschaften. Unter spezifischen Annahmen über die Produktionsfunktion kann sich in Modellen mit überlappenden Generationen jedoch auch ein weiteres Phänomen ergeben: Volkswirtschaften mit unterschiedlichen Anfangsausstattungen konvergieren zu Wachstumsgleichgewichten mit unterschiedlichen Kapitalausstattungen, diese Gleichgewichte sind jedoch stabil. In diesem Fall können unterschiedliche Anfangsausstattungen mit Kapital in Volkswirtschaften mit gleichen Wachstumsbedingungen nicht eine fortschreitende Divergenz, aber eine anhaltende Differenz der Pro-Kopf-Einkommen im langfristigen Wachstumsgleichgewicht bewirken (*Club-Konvergenz*).

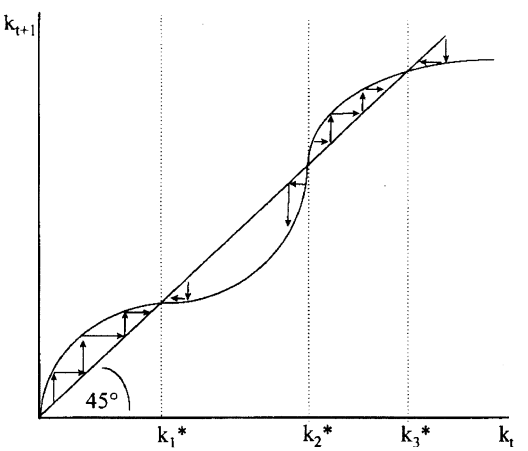



Abbildung 4: Club-Konvergenz

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es sind anstelle von Cobb-Douglas-Technologien auch neoklassische Produktionsfunktionen vorstellbar, welche die Inada-Bedingungen erfüllen, in denen aber die Lohnquote und mit ihr die Ersparnis mit zunehmender Kapitalausstattung schwanken. In diesem Fall können sich in Modellen mit überlappenden Generationen mehrere stabile Wachstumsgleichgewichte ergeben (*Galor* und *Ryder* 1989). Dieses Phänomen wird in Abbildung 4 beschrieben: In Volkswirtschaften mit einer geringen Anfangsausstattung mit Kapital, d. h. $0 < k_0 < k_1^*$, steigt die Ersparnis zunächst über die 45°-Linie, und der Kapitalstock wächst, bis ein Wachstumsgleichgewicht bei $k_1^*$ erreicht wird. Dieses Wachstumsgleichgewicht ist lokal stabil, d. h. bei $k_1^* < k_0 < k_2^*$ fällt die Ersparnis hinter das zur Aufrechterhaltung des Kapitalstocks notwendige Niveau zurück, so daß sie wieder gegen das Gleichgewicht $k_1^*$ konvergiert. Das instabile Wachstumsgleichgewicht mit der Kapitalausstattung $k_2^*$ markiert die kritische Grenze, ab der die Anfangsausstattung mit Kapital ausreicht, um zu dem Wachstumsgleichgewicht mit der höheren Kapitalausstattung $k_3^*$ zu konvergieren (vgl. Abbildung 4). Angesichts der geringen Anfangsausstattung der mittel- und osteuropäischen Transformationsländer mit Kapital könnten sich folglich dauerhafte Unterschiede in den Pro-Kopf-Einkommen zu dem Niveau in den entwickelten Marktwirtschaften der EU ergeben. Wenn wir beispielsweise annehmen, daß die Kapitalausstattung in der Gruppe der stagnierenden Transformationsländer vor der Transformation im Bereich der Spanne $k_1^* < k_0 < k_2^*$ gelegen hat, dann könnte sowohl der anfängliche Einbruch der Investitionstätigkeit als auch die Stabilisierung von Produktion und Investitionen auf niedrigem Niveau mit einer Kapitalausstattung $k_1^*$ erklärt werden. Allerdings bietet dieses Modell keine plausible Erklärung für die anhaltende Divergenz und Dekapitalisierung der rückfallenden Ländergruppe an.

*Ergebnis 4:* In einem Modell mit überlappenden Generationen, einer Nutzenfunktion mit konstanter Substitutionselastizität und spezifischen Produktionsfunktionen, die die Inada-Bedingungen erfüllen, während die Lohnquote mit zunehmender Kapitalausstattung schwankt, können sich mehrere stabile Wachstumsgleichgewichte ergeben. Volkswirtschaften mit unterschiedlichen Anfangsausstattungen mit Kapital können folglich auch unter sonst gleichen Bedingungen Wachstumsgleichgewichte mit unterschiedlichen Kapitalausstattungen und Pro-Kopf-Einkommen erreichen (*Club-Konvergenz*).

## V. Konvergenz durch Integration der Kapitalmärkte

Mit der Transformation der Volkswirtschaften in den mittel- und osteuropäischen Ländern ist auch eine Öffnung der Güter- und Faktormärkte verbunden. Bei vollkommenen Kapitalmärkten würde die Integration zweier Volkswirtschaften in unserem Modell eine Konvergenz der Kapitalausstattungen und folglich auch eine Konvergenz der Pro-Kopf-Einkommen ergeben. Die Effekte für das Einkommen des integrierten Wirtschaftsraumes sind ambivalent: Sie können durch die Integra-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tion steigen, wenn eine Volkswirtschaft durch die Konvergenz der Kapitalausstattungen einer Armutsfalle entkommt, sie können aber fallen, wenn eine Volkswirtschaft durch die Konvergenz der Kapitalausstattungen in eine Armutsfalle gerät.

Bislang haben wir nur die Wachstumsgleichgewichte von geschlossenen Volkswirtschaften betrachtet. Die Öffnung der Faktormärkte würde in unserem Modell einen Ausgleich der Grenzproduktivität der Produktionsfaktoren und mithin der Faktorpreise bewirken. Wir beschränken uns hier in der Analyse der Einfachheit halber auf den Fall der Kapitalmobilität; die Migration von Arbeit würde zu den gleichen Ergebnissen führen. Wir nehmen auch an, daß beide Volkswirtschaften mit der gleichen Produktionsfunktion $f(k_i)$ produzieren. Die Kapitalbesitzer, in unserem Modell die ältere Generation, setzen das Kapital dort ein, wo die Grenzproduktivität am höchsten ist, so daß bei einem Gleichgewicht auf den Faktormärkten $f'(k_A) = f'(k_B)$ gilt. Räumende Faktormärkte verlangen dann nach der Integration, daß

$$\bar{k} \equiv \frac{K_A + K_B}{L_A + L_B} = \bar{k}_A \equiv \frac{\bar{K}_A}{\bar{L}_A} = \bar{k}_B \equiv \frac{\bar{K}_B}{\bar{L}_B} \tag{15}$$

erfüllt ist, wobei $\bar{k}$ und $\bar{K}$ die Kapitalausstattungen bei vollkommenen Kapitalmärkten im statischen Gleichgewicht und die Subskripte $A$ und $B$ die beiden Länder bezeichnen. Zur Vereinfachung der Schreibweise wurden die Subskripte für die Zeit, $t$, weggelassen. Wir bezeichnen mit $l \equiv L_A/(L_A + L_B)$ und mit $(1 - l) \equiv L_B/(L_A + L_B)$ den Anteil des Landes A bzw. B an den Arbeitskräften des gemeinsamen Marktes, den wir der Einfachheit halber als konstant annehmen. Die Veränderung der Kapitalausstattung pro Kopf ist dann in den beiden Ländern durch

$$dk_A = -(1 - l) \cdot (k_A - k_B)$$

und

$$dk_B = l(k_A - k_B)$$

gegeben, wobei neben der Bedingung des Ausgleichs der Grenzerträge die Beziehung $dk_i = \bar{k} - k_i = lk_A + (1 - l)k_B - k_i$, genutzt wurde. Für die Veränderung der Produktion in dem gemeinsamen Markt gilt

$$dy = l \cdot f'(k_A)dk_A + (1 - l) \cdot f'(k_B)dk_B \ ,$$

was mit Hilfe der oben ausgeführten Bedingungen in

$$dy = \left[f'(k_B) - f'(k_A)\right] \cdot l(1 - l)(k_A - k_B) \tag{16}$$

umgeschrieben werden kann. Gleichung (15) beschreibt den „komparativ-statischen" Allokationseffekt der Integration der Kapitalmärkte. Bei Unterschieden in

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den Kapitalausstattungen und Faktorproduktivitäten ist dieser Allokationseffekt immer positiv, d. h. das Einkommen in dem gemeinsamen Wirtschaftsraum steigt im Vergleich zum Zustand vor der Integration.

Betrachten wir nun die dynamischen Effekte der Integration: Liegen die Anfangsausstattungen beider Volkswirtschaften über einer kritischen Grenze ($k_A > k^*_{low}, k_B > k^*_{low}$), bei der entweder eine Armutsfalle mit fortschreitender Dekapitalisierung oder der Konvergenz zu einem niedrigen Wachstumsgleichgewicht ausgeschlossen ist, konvergiert der integrierte Wirtschaftsraum zum gleichen langfristigen Wachstumsgleichgewicht, das auch ohne Integration erreicht worden wäre. Die Öffnung der Kapitalmärkte würde in diesem Fall die Einkommen während des Übergangs zu dem langfristigen Wachstumsgleichgewicht erhöhen, im langfristigen Wachstumsgleichgewicht ergibt sich jedoch keine Einkommensänderung im Vergleich zu dem Fall ohne Integration.

Interessanter ist der Fall, wenn die Anfangsausstattung der einen Volkswirtschaft über dem kritischen Minimalniveau $k_A > k^*_{low}$ und die der anderen unter dem kritischen Minimalniveau $k_A > k^*_{low}$ liegt. Wenn die Reallokation der Kapitalausstattungen nach Öffnung der Kapitalmärkte nun zu einer einheitlichen Kapitalausstattung pro Kopf von $\bar{k} > k^*_{low}$ führt, werden beide Volkswirtschaften unter sonst gleich Bedingungen gegen das langfristige Wachstumsgleichgewicht $\bar{k} > k^*_{high}$ konvergieren. Neben dem statischen ergibt sich zusätzlich ein dynamischer Einkommensgewinn der Integration. Im umgekehrten Fall, wenn die gemeinsame Kapitalausstattung nach der Reallokation unter die kritische Grenze $\bar{k} > k^*_{low}$ fällt, bewirkt die Integration eine fortschreitende Dekapitalisierung beider Volkswirtschaften. In diesem Falle wäre das Einkommen beider Volkswirtschaften langfristig geringer als ohne Integration, d. h. es ergibt sich aus dynamischer Perspektive ein Einkommensverlust durch die Integration der Kapitalmärkte.

*Ergebnis 5:* In einem Wachstumsmodell mit überlappenden Generationen und einer Produktionsfunktion mit konstanten Skalenerträgen wird durch die Integration von zwei Volkswirtschaften mit unterschiedlichen Anfangsausstattungen, aber sonst gleichen Bedingungen, eine Konvergenz der Pro-Kopf-Einkommen im langfristigen Wachstumsgleichgewicht erreicht. Neben dem komparativ-statischen Wohlfahrtsgewinn kann die Konvergenz der Kapitalausstattungen im langfristigen Wachstumsgleichgewicht zu einer Erhöhung des gemeinsamen Einkommens führen, wenn die gemeinsame Kapitalausstattung soweit ausreichend ist, daß die Volkswirtschaft mit der niedrigeren Anfangsausstattung ein Wachstumsgleichgewicht mit höherer Kapitalausstattung als ohne Integration erreicht und wenn die Kapitalausstattung der Volkswirtschaft mit der höheren Anfangsausstattung im langfristigen Wachstumsgleichgewicht unverändert bleibt. Umgekehrt kann die Integration das gemeinsame Einkommen im langfristigen Wachstumsgleichgewicht senken, wenn nach der Reallokation des Kapitals die gemeinsame Kapitalausstattung zu gering ist, um ein Wachstumsgleichgewicht mit hoher Kapitalausstattung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zu erreichen, das die Volkswirtschaft mit der höheren Anfangsausstattung ohne Integration erreicht hätte.[9]

## E. Schlußfolgerungen

Das wichtigste Ergebnis unserer Analyse ist, daß die Hypothese der konditionalen Konvergenz nur eine von mehreren theoretischen Möglichkeiten ist, die aus neoklassischen Wachstumsmodellen abgeleitet werden können. Divergenz und Club-Konvergenz sind gleichberechtigte Optionen. Volkswirtschaften können, so die zentrale Aussage der hier diskutierten Modelle, in Abhängigkeit von ihrer Anfangsausstattung mit Kapital in eine Armutsfalle geraten. Diese Armutsfalle kann den Charakter einer fortschreitenden Aufzehrung des Kapitalstocks und einer Divergenz der Pro-Kopf-Einkommen haben, wie wir sie gegenwärtig bei einem Teil der Transformationsländer beobachten können. Das Ergebnis des Modells ist für diese Länder beunruhigend: Falls die Kapitalausstattung einer Volkswirtschaft unter eine kritische Grenze fällt, kann ein Zyklus einsetzen, in dem Investitionen und Produktion fortlaufend sinken, bis der Kapitalstock vollständig aufgezehrt ist. Dieses Ergebnis konnte auf zwei unterschiedlichen Wegen abgeleitet werden: Wenn die Präferenzen der Individuen ein Minimalniveau des Konsums berücksichtigen, kann die Sparrate unter ein Niveau fallen, das zur Aufrechterhaltung des bestehenden Kapitalstocks notwendig ist. Analog kann, wenn mit einer Technologie mit geringer Substitutionselastizität zwischen Kapital und Arbeit produziert wird, die Lohnquote bei einer geringen Kapitalausstattung soweit sinken, daß die Ersparnis der Individuen wiederum nicht ausreicht, um den bestehenden Kapitalstock zu erhalten. Die Vorstellung, daß es in den divergierenden Ländern eine untere Grenze gibt, bei der sich Produktion und Investitionen zwangsläufig stabilisieren, ist zumindest aus theoretischer Perspektive nicht zwingend. Der Einkommensabstand zwischen der Gruppe der zurückfallenden Transformationsländer und der EU könnte, unter den Annahmen dieser Modelle, also durchaus weiter zunehmen.

In einem anderen Typus der Armutsfalle konvergieren die Volkswirtschaften zu unterschiedlichen Wachstumsgleichgewichten, die stabil sind. Werden diese Wachstumsgleichgewichte erreicht, bleibt der Einkommensabstand zu Volkswirtschaften mit höherer Anfangsausstattungen konstant. Dieses Phänomen der Club-Konvergenz ist mit der Entwicklung der zweiten Ländergruppe unter den Transformationsländern vereinbar. Allerdings ist zu berücksichtigen, daß im Rahmen desselben Modells nicht gleichzeitig eine fortschreitende Dekapitalisierung und eine Club-Konvergenz auftreten können. Die Konvergenz von Volkswirtschaften kann schließlich in all diesen Modellen erklärt werden, sofern die Anfangsausstattung mit Kapital ausreichend ist, um nicht in eine Armutsfalle zu geraten.

---

[9] *Mountford* (1998) ist bei der Analyse eines Modells mit überlappenden Generationen, zwei Sektoren und Außenhandel zu dem gleichen Ergebnis gekommen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Osterweiterung der EU wird, verglichen mit dem *Status quo,* vor allem die Barrieren für die Mobilität von Kapital und Arbeit senken. Durch Faktormobilität wird die Konvergenz der Kapitalausstattungen und mithin die Konvergenz der Pro-Kopf-Einkommen unterstützt. Die dynamischen Wohlfahrtseffekte der Faktormobilität sind in Modellen mit Armutsfallen zwar ambivalent, aber angesichts der ökonomischen Größe der mittel- und osteuropäischen Länder ist es wenig wahrscheinlich, daß durch die Integration der Faktormärkte die Einkommen der EU-Mitglieder im langfristigen Wachstumsgleichgewicht sinken könnten. So ist neben den 'komparativ-statischen' Erträgen der Integration von Volkswirtschaften mit unterschiedlichen Faktorausstattungen auch ein positiver dynamischer Effekt für das gemeinsame Einkommen im langfristigen Wachstumsgleichgewicht zu erwarten. Die Integration der Faktor- und Gütermärkte ist, angesichts der realen Möglichkeiten von Divergenz und Club-Konvergenz, ein wichtiges Instrument, um die Konvergenz der Transformationsländer zu dem Einkommensniveau der entwickelten Marktwirtschaften in Europa zu unterstützen.

Allerdings dürfte die Senkung der Mobilitätsbarrieren gegenüber einem Teil der Transformationsländer bei anhaltend hohen Barrieren gegenüber den übrigen Ländern eine Verlagerung von Investitionen in die Beitrittsländer bewirken (*investment diversion*). Damit würde sich die Kluft in den Kapitalausstattungen zwischen den Transformationsländern weiter erhöhen und die ohnehin divergierende Entwicklung unterstützt.

Natürlich beruhen alle Modelle auf abstrakten und extrem vereinfachenden Annahmen. Sie nehmen nicht für sich in Anspruch, die Transformationsprozesse adäquat abzubilden. Von den Problemen der Transformationsprozesse wurde nur ein kleiner Ausschnitt behandelt. Allerdings konnte im Rahmen durchaus konventioneller Annahmen über Technologie und Nutzenfunktion gezeigt werden, daß eine zunehmende Dekapitalisierung und eine dauerhafte Polarisierung der Pro-Kopf-Einkommen zwischen den Transformationsländern und den entwickelten Marktwirtschaften in Europa theoretisch ähnlich plausibel wie die Hypothese der konditionalen Konvergenz sind.

## Literatur

*Barro,* R. J. / *Sala-i-Martin,* X. (1991): Convergence across States and Regions, Brookings Papers on Economic Activity, 1, S. 107 – 182.

– (1992): Convergence, Journal of Political Economy, 100, 2, S. 223 – 251.

– (1995): Economic Growth, McGraw-Hill, New York.

*Bergson,* A. (1991): The USSR Before the Fall: How Poor and Why? Journal of Economic Perspectives, 65, 4, S. 29 – 44.

*Bernard,* A. B. / *Durlauf,* S. N. (1996): Journal of Econometrics, 71, S. 161 – 173.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Brücker,* H. / *Schrettl,* W. (1996): Transformation, Investitionen und Wachstum: Eine theoretische Perspektive, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 65, 1, S. 5 – 13.

*Cass,* D. (1965): Optimum Growth in an Aggregative Model of Capital Accumulation, Review of Economic Studies, 32, S. 233 – 240.

*Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung* (*DIW*), *Institut für Weltwirtschaft* (*IfW*), *Institut für Wirtschaftsforschung Halle* (*IWH*) (1999): Die wirtschaftliche Lage der Republik Belarus, DIW-Wochenbericht, 48 / 99, S. 861 – 880.

*Diamond,* P. (1965): National Debt in a Neoclassical Growth Model, American Economic Review, 55, 5, S. 1126 – 1150.

*Dornbusch,* R. / *Wolf,* H. (1992): Economic Transition in Eastern Germany, Brookings Papers on Economic Activity, 1992 / 1, S. 235 – 272.

*Easterley,* W. / *Fischer,* S. (1994): The Soviet Decline, Historical and Republican Data, World Bank, Policy Research Working Paper 1284, Washington, D.C.

*Economic Commision for Europe* (ECE) (1999): Economic Survey of Europe, No. 2, United Nations, New York and Geneva.

*Galor,* O. (1992): A Two-Sector Overlapping Generations Model: A Global Characterization of the Dynamic System, Econometrica, 60, S. 351 – 386.

– (1996): Convergence? Inferences from Economic Theory, Economic Journal, 106, S. 1056 – 1069.

*Galor,* O. / *Ryder,* H. (1989): Existence, Uniqueness and Stability of Equilibrium in an Overlapping Generations Model with Productive Capital, Journal of Economic Theory, 49, 2, S. 360 – 375.

*Geary,* R. C. (1950 – 51): A Note on 'A Constant Utility Index of the Cost of Living', Review of Economic Studies, 18, 1, S. 65 – 66.

*Grossman,* G. M. / *Helpman,* E. (1991): Innovation and Growth in the Global Economy, MIT-Press, Cambridge (Mass.).

*Inada,* K.-I. (1963): On a Two-Sector Model of Economic Growth: Comments and a Generalization, Review of Economic Studies, 30, S. 119 – 127.

*Jones,* C. I. (1997): On the Evolution of the World Income Distribution, Journal of Economic Perspectives, 11, 3, S. 19 – 36.

*Jones,* L. / *Manuelli,* R. E. (1990): A Convex Model of Equilibrium Growth: Theory and Policy Implications, Journal of Political Economy, 98, 5, S. 1008 – 1038.

*Koopmans,* T. C. (1965): On the Concept of Optimal Economic Growth, in: The Econometric Approach to Development Planning, Amsterdam 1965.

*Kornai,* J. (1972): Rush Versus Harmonic Growth, North-Holland, Amsterdam.

*Lucas,* R. E. (1988): On the Mechanics of Development Planning, Journal of Monetary Economics, 22, 1, S. 3 – 42.

*Maddison* (1995): Monitoring the World Economy 1820 – 1992, OECD, Paris.

*Mankiw,* G. / *Romer,* D. / *Weil,* D. (1992): A Contribution to the Empirics of Economic Growth, Quarterly Journal of Economics, 107, 2, S. 407 – 438.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Mountford,* A. (1998): Trade, Convergence and Overtaking, Journal of International Economics, 46, S. 167 – 182.

*Ofer,* G. (1987): Soviet Economic Growth 1928 – 85, Journal of Economic Literature, 25, 4, S. 1767 – 1833.

*Penn World Tables* (1995): Version 5.6, prepared by Alan Heston and Robert Summers, Pennsylvania University: download: http://datacentre.chass.utoronto.ca/pwt/index.html.

*Phelps,* E. (1966): Golden Rules of Economic Growth, Norton, New York.

*Quah,* D. (1993a): Galton's Fallacy and Tests of the Convergence Hypothesis, Scandinavian Journal of Economics, 95, 4, S. 447 – 443.

– (1993b): Empirical Cross-Section Dynamics in Economic Growth, European Economic Review, 37, S. 462 – 464.

– (1996): Twin Peaks: Growth and Convergence in Models of Distribution Dynamics, Economic Journal, 106, S. 1045 – 1055.

*Ramsey,* F. (1928): A Mathematical Theory of Saving, Economic Journal, 38, S. 543 – 559.

*Romer,* P. (1986): Increasing Returns and Long-Run Growth, Journal of Political Economy, 94, 5, S. 56 – 62.

– (1990): Endogenous Technological Change, Journal of Political Economy, 98, 5, Bd. 2, S71-S102.

*Siebert,* H. (1991): German Unification: The Economics of Transition, Kiel Working Paper No. 468a, Mai.

*Solow,* R. (1956): A Contribution to the Theory of Economic Growth, Quarterly Journal of Economics, 70, S. 64 – 90.

*Stone,* R. (1954): Linear Expenditure Systems and Demand Analysis: An Application to the Pattern of British Demand, Economic Journal, 64, S. 511 – 521.

*Uzawa,* H. (1961): On a Two-Sector Model of Economic Growth, Review of Economic Studies, 29, S. 40 – 47.

– (1963): On a Two-Sector Model of Economic Growth II, Review of Economic Studies, 30, S. 105 – 118.

*Weitzman,* M. (1996): Hybridizing Growth, American Economic Review, 86, 2, S. 207 – 212.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Korreferat zum Referat von *Herbert Brücker*

## Konvergenz oder Divergenz?

Von *Hermann Ribhegge,* Frankfurt / O.

## A. Allgemeine Einordnung

Die Themenstellung des Beitrags von *Herbert Brücker* widmet sich einer nicht nur theoretisch interessanten, sondern auch wirtschaftspolitisch höchst relevanten Problematik. Die Fragestellung ist sowohl für die behandelten Transformationsländer als auch für die Beurteilung der Osterweiterung der Europäischen Gemeinschaft von Bedeutung. Den Schwerpunkt des Referats bildet aber die Theorie. Der Autor untersucht, wie Konvergenz bzw. Divergenz in den mittel- und osteuropäischen Staaten wachstumstheoretisch erklärt werden kann. Leider werden aus den theoretischen Überlegungen, die fundiert, in ihrer logischen Argumentation stringent und systematisch aufgebaut sind, keine wirtschaftspolitischen Konsequenzen gezogen. Insbesondere bleibt relativ offen, wie Divergenz abgebaut und Konvergenz verstärkt werden kann. In dem Beitrag werden mehr oder weniger deterministische Abläufe skizziert, die für die betroffenen Länder fast Schicksalscharakter haben.

Die Arbeit gibt im Wesentlichen einen Überblick über die neoklassische Wachstumstheorie unter der Perspektive der Konvergenz bzw. Divergenz. Die zentralen Thesen des Beitrags werden verständlich abgeleitet. Das Referat behandelt dabei „the state of the art", d. h. man findet hier kein neues wachstumstheoretisches Modell, insbesondere keinen spezifischen Modellansatz, der auf die besondere Situation der MOE-Staaten ausgerichtet ist. Auch geht der Beitrag nicht auf die Neue Wachstumstheorie ein, was relativ unverständlich ist, da sie doch interessante Überlegungen zur Konvergenz und Divergenz liefert. Positiv am Überblick ist hervorzuheben, dass durch ihn deutlich wird, dass es nicht *das* neoklassische Wachstumsmodell gibt, sondern eine Vielzahl von Varianten, von denen einige wichtige im Beitrag analysiert werden. Sie alle führen zu ganz unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Implikationen. Dies macht natürlich den praktischen Wirtschaftspolitiker ratlos, da er von der Theorie mit einem Auswahlproblem konfrontiert wird. Er muss aus dem Spektrum von theoretischen Ansätzen den richtigen Ansatz auswählen, ohne die dafür notwendigen theoretischen Kenntnisse zu besitzen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zentrale Unterschiede in den behandelten Modellvarianten beziehen sich auf die beiden Kategorien: „Pfadabhängigkeit" sowie „Existenz multipler Gleichgewichte", die gerade in der Neuen Wachstumstheorie von zentraler Bedeutung sind. Kennzeichnend für den Beitrag ist im Wesentlichen die makroökonomische Perspektive. Die wirtschaftliche Entwicklung wird in den dargestellten Ansätzen über die gesamtwirtschaftliche Investitionsentwicklung sowie die Produktionsfunktion determiniert. Auf mikroökonomische Aspekte wird in dem Beitrag nur am Rande eingegangen. Die Eigentumsrechte und -struktur sowie die Anreize auf dem Arbeits-, Kapital- und Gütermarkt werden nicht als erklärende Variablen herangezogen, wenn es um die Analyse der unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklung in den betrachteten Ländern geht. Entscheidendes Kriterium für die Bestimmung von Divergenz bzw. Konvergenz ist die Einkommensentwicklung des jeweiligen Landes. Andere wichtige Indikatoren, wie die Entwicklung des Bildungsstandes, der Beschäftigung und der Einkommensverteilung, werden nicht berücksichtigt. Warum wird aber nur die Realkapitalbildung in den einzelnen Ländern verglichen, nicht aber die Humankapitalbildung, hat sie doch einen enormen Einfluss auf den technischen Fortschritt und das Wachstum?

Die MOE-Staaten sind durch ein sehr niedriges Einkommensniveau gekennzeichnet. Von daher kommt der Einkommensverteilung eine wesentliche Bedeutung zu, wenn es darum geht, zu bestimmen, welche Bevölkerungsgruppen unter der Armutsgrenze liegen. Gerade für das Modell zur Armutsfalle reicht eine Durchschnittsbetrachtung anhand eines repräsentativen Haushaltes nicht aus und kann zu Fehlschlüssen führen. Des Weiteren ist gerade in den MOE-Staaten die offizielle Einkommensstatistik ein schlechter Indikator für die Armut. Zum einen hat die Schattenwirtschaft in diesen Ländern eine immense Bedeutung, und zum anderen ist der Grad der Selbstversorgung in diesen agrarisch ausgerichteten Staaten sehr hoch. So liegt z. B. der Beschäftigungsanteil in der Landwirtschaft in Polen bei 25 Prozent.

## B. Kritische Anmerkungen zum neoklassischen Modellansatz

Im folgenden sollen einige Modellannahmen kritisch hinterfragt werden, die charakteristisch für die neoklassische Wachstumstheorie sind, und insbesondere soll geprüft werden, ob diese ohne weiteres in den Transformationsländern gültig sind, in denen das institutionelle Umfeld völlig anders als in den modernen Industriestaaten ist.

Grundlage für die Ersparnisbildung und damit für das Investitionsverhalten einer Volkswirtschaft ist in den dargestellten Modellen die Lebenszyklushypothese, nach der die Haushalte nichts erben. In der ersten Lebensphase sparen sie, um damit ihren Lebensunterhalt in der zweiten Periode zu finanzieren, mit der Konsequenz,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dass sie nichts an die nachfolgende Generation vererben. Diese kontrafaktische Hypothese für einen repräsentativen Haushalt schließt ein Vererbungsmotiv aus. In den Familien existiert kein Altruismus gegenüber den eigenen Kindern. Gerade in den MOE-Staaten ist aber der Familienverband von enormer Bedeutung. Da das soziale Sicherungssystem in diesen Ländern nur unzureichend ausgebaut ist und oft zur Absicherung des Existenzminimums nicht ausreicht, sind die Individuen besonders auf familiale Absicherung angewiesen. Von daher hat gerade für die MOE-Staaten die *Barro*-Hypothese eine wesentlich größere Erklärungskraft. Hinzu kommt, dass das familiale Sicherungssystem besonders wichtig ist, wenn die Kapitalmärkte unvollkommen sind, wie dies ja in den Transformationsländern der Fall ist.

Ein weiterer Kritikpunkt bezieht sich auf das Modell sich überlappender Generationen, in dem jede Generation nur zwei Perioden durchläuft. Für Transformationsländer bietet es sich an, ein Multiperioden-Generationenmodell zu wählen, da in diesem ein Verschuldungsprozess, der gerade für Länder an der Armutsgrenze bedeutsam ist, modelliert werden kann. Lässt man nämlich eine Verschuldung z. B. zur Existenzsicherung in einigen Perioden zu, so kann man auch die extreme Unvollkommenheit der Kapitalmärkte in den MOE-Staaten berücksichtigen, indem man zwischen Soll- und Habenzinsen differenziert.

Gerade unter dem Aspekt der Armutsfalle ist es wichtig, nicht als Ausgangspunkt der Analyse einen repräsentativen Haushalt zu wählen. Es sind nicht nur Divergenzprozesse zwischen einzelnen Staaten in ihrer Einkommensentwicklung zu untersuchen, sondern auch das landesinterne Auseinanderdriften der Einkommen, was u.U. zu einer problematischen Segregation in den betrachteten Ländern führen kann. Von zentraler Bedeutung ist für die MOE-Staaten ihre Bevölkerungsentwicklung, die im obigen Referat als exogen vorgeben angesehen und damit vernachlässigt wird. Im Armutsmodell wird z. B. argumentiert, dass der Kapitalbestand abgebaut wird, wenn das Pro-Kopf-Einkommen einen kritischen Wert unterschreitet, um einen Minimalkonsum zu sichern. Betrachtet man die MOE-Staaten, so zeigt sich ein anderes Verlaufsmuster: Aufgrund der unzureichenden Einkommenssituation kommt es in den betrachteten Ländern zu einer unzureichenden Versorgung mit Nahrungsmitteln und Gesundheitsgütern, so dass die Sterblichkeit zunimmt und ein Bevölkerungsrückgang in Gang gesetzt wird, der zu einer höheren Pro-Kopf-Kapitalausstattung führt. So weist z. B. der jüngste UN-Bericht auf einen erheblichen Rückgang der Lebenserwartung der männlichen Bevölkerung von 75 auf 65,7 Jahren in Estland hin. A la *Malthus* könnte man argumentieren, dass der kritische Wert der Kapitalausstattung durch einen Bevölkerungsrückgang gesichert wird.

Wesentlich für die Modellüberlegungen ist die Annahme vollkommener Märkte. Die Unternehmen maximieren ihren Gewinn, so dass die Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals dem Zinssatz entspricht, für die Unternehmen Effizienz in der Produktion sowie eine effiziente Nutzung der Inputfaktoren vorliegt. Die unterstellte

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Effizienz der Märkte schließt Arbeitslosigkeit aus. Dies ist eine Implikation, die gerade für die MOE-Staaten wenig überzeugend ist und die deutlich macht, wie unrealistisch die Modellannahmen der neoklassischen Wachstumstheorie sind. Selbst wenn man unterstellt, dass in den Transformationsländern der private Sektor effizient wirtschaftet, so muss man doch sehr skeptisch sein, wenn diese Annahme auch für den staatlichen Unternehmenssektor gültig sein soll, der in vielen MOE-Staaten einen erheblichen Marktanteil besitzt. Gerade das Investitionsverhalten des staatlichen Unternehmenssektors wäre zu problematisieren, da es nur eingeschränkt mit den Grundannahmen der neoklassischen Wachstumstheorie kompatibel ist.

In den behandelten Wachstumsmodellen stellt der Zins eine endogene Modellvariable dar. Diese Annahme impliziert, dass geschlossene Volkswirtschaften betrachtet werden und Kapitalexporte und -importe ausgeschlossen werden. Dieses Szenario trifft durchaus zu, wenn man die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den MOE-Staaten betrachtet. Die Annahme ist aber wenig realistisch, wenn man die Kapitalbeziehungen der MOE-Staaten zu den Industriestaaten und den internationalen Organisationen wie Weltbank, IWF usw. berücksichtigt. Aus deren Perspektive sind die MOE-Staaten kleine offene Volkswirtschaften, deren Investitionsverhalten einen zu vernachlässigenden Einfluss auf den Weltmarktzins hat. Dass viele MOE-Staaten sich in der Armutsfalle befinden, ist aus dieser Perspektive nicht darauf zurückzuführen, dass sie auf Reinvestitionen verzichten, um ihr Existenzminimum zu sichern, sondern auf Kapitalflucht, wie wir dies z. B. aus Südamerika kennen. Da die Kapitalbewegungen zwischen den MOE-Staaten relativ unbedeutend sind, erscheinen die im Referat angestellten Überlegungen zur Integration der Kapitalmärkte, bei denen ein Land, das sich in der Armutsfalle befindet, aufgrund der Integration ein anderes mit in die Armutsfalle zieht, doch ein wenig künstlich. Insbesondere ist dieses Phänomen völlig irrelevant, wenn es um die Osterweiterung der europäischen Gemeinschaft geht, da sich die EU-Länder weit jenseits der Armutsgrenze befinden.

Der Staat nimmt nicht nur mit seinen Unternehmen, sondern auch mit seiner Infrastrukturpolitik Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung in den MOE-Staaten. Vieles spricht dafür, dass in diesen Staaten dynamische Ineffizienz vorliegt, nach der die Grenzleistungsfähigkeit staatlicher Infrastrukturinvestitionen höher als der Marktzins ist. Deshalb ist es wenig verständlich, wenn das Investitionsverhalten des Staates im Referat ausgeblendet wird. Der letzte Kritikpunkt bezieht sich auf die steady state-Perspektive der Modellanalyse. Im Referat werden nur langfristige Gleichgewichte analysiert. Wichtiger als diese sind aber die Entwicklungsphasen jenseits des Gleichgewichts, worauf besonders Schumpeter hingewiesen hat. Für diese Schumpetersche Sicht zur Analyse der Transformationsländer sprechen u. a. zwei Argumente: erstens die immense Dauer, mit der sich ein Wechsel von einem Gleichgewicht zu einem anderen vollzieht, das sich von dem ursprünglichen oft gravierend unterscheidet. Hinzu kommt zweitens die Instabilität der exogenen, das Gleichgewicht determinierenden Variablen. Interpretiert man

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

aber den Transformationsprozess als einen Ungleichgewichtsprozess, so ist auch die Erwartungsbildung der Akteure zu problematisieren. Die Annahme perfekter Voraussicht in der neoklassischen Wachstumstheorie ist mit der Komplexität der Entwicklung in den MOE-Staaten nur schwer vereinbar.

Die hier gemachten Ausführungen sollen verdeutlichen, dass die Annahmen der neoklassischen Wachstumstheorie nicht unreflektiert auf die spezifische Situation der MOE-Staaten übertragen werden dürfen. Die neoklassische Wachstumstheorie geht von Prämissen aus, die diametral anders als in den MOE-Staaten sind. Natürlich kann man von einem Referat nicht erwarten, dass diese Defizite der neoklassischen Wachstumstheorie in einem einzigen Beitrag ausgeräumt werden. Die wesentliche Stärke des Referates liegt deshalb darin, dass es die Grenzen der neoklassischen Wachstumstheorie zur Erklärung des Transformationsprozesses in den MOE-Staaten aufzeigt.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Die Osterweiterung als Prüfstein für die Reformfähigkeit der EU

Von *Helmut Leipold,* Marburg

## A. Der aktuelle Zustand der EU: Einige Schlaglichter

Der 1992 in Maastricht beschlossene Vertrag über die Europäische Union (EU) intendierte eine „neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas". Am Ende der 90er Jahre gibt es untrügliche Anzeichen dafür, daß die EU die anvisierte neue Stufe noch nicht erklommen hat.

Als aktuelle Belege für diese Einschätzung sind erstens die Verstrickungen einiger Kommissionsmitglieder in klientelistische Praktiken zu nennen, deren zufällige Aufdeckung zum Rücktritt der Kommission führte. Die mit der Untersuchung der Mißstände beauftragten Sachverständigen schlossen ihren Bericht mit dem bitteren Fazit ab, sie hätten in Brüssel keine Personen und Instanzen ausfindig machen können, die sich für die Mißstände verantwortlich gefühlt hätten.

Da sind zweitens die Verhandlungen der Staats- und Regierungschefs über die Agenda 2000 Ende März 1999 in Berlin zu nennen. Bekanntlich ging es bei den von der Kommission vorsichtig austarierten Reformvorschlägen in den Bereichen der Agrar-, Struktur- und Finanzierungspolitik darum, die unumgänglichen und minimalen Voraussetzungen für die demnächst anstehende Osterweiterung der EU zu beschließen. Obwohl sich die Staats- und Regierungschefs dieser Aufgabe bewußt waren, glichen die Verhandlungsergebnisse einem basarhaften Geschacher um angestammte Besitzstände. Man einigte sich in allen Bereichen auf Lösungen mit dem kleinsten gemeinschaftlichen Nenner. Die Berliner Tagung vermittelte daher eine Vorahnung für das zukünftige Gefeilsche, das bei den Verhandlungen über die Beitrittskonditionen im Rahmen der Osterweiterung aufgrund der Wahrung französischer Agrarinteressen, südeuropäischer Kohäsionszahlungsinteressen, britischer Rabattinteressen und deutscher Zahlungsinteressen zu befürchten ist.

Da ist drittens die europaweit geringe Beteiligung an der Wahl zum Europäischen Parlament im Juni 1999 zu nennen, die als untrüglicher Indikator für das Verblassen der anspruchsvollen europäischen Integrationsideale zu interpretieren ist. Diese verbreitete Apathie innerhalb der Bevölkerungsmehrheit der Fünfzehnergemeinschaft erfährt in den beitrittswilligen mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL) eine analoge Europaskepsis.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schließlich ist der Balkankonflikt zu nennen, der die außenpolitische Hilflosigkeit und Zerstrittenheit der EU demonstriert hat. Ohne das Engagement der USA hätte Europa es dabei belassen zu lamentieren, nicht aber zu agieren. Die Konflikte in der Balkanregion sind mit der Nato-Aktion im Kosovo noch nicht entschärft. Die Hoffnung, die ethnisch, religiös und kulturell heterogenen Staatsgebilde des Balkan durch eine allmähliche Einbindung in die EU stabilisieren zu können, ist wohl trügerisch. Denn die ohnehin bereits fragile europäische Kohäsion wird in dem Maße schwächer, in dem die EU selber heterogener wird. Die Heterogenisierung wird vor allem durch die anstehende Osterweiterung beschleunigt.

Von daher sollten die von dieser Erweiterung ausgehenden Auswirkungen Anlaß genug sein, um die Reformnotwendigkeiten und die Reformrichtung der EU zu thematisieren. Die schlaglichtartig angeführten Defizite indizieren bereits für die bestehende Fünfzehnergemeinschaft einen akuten Reformbedarf. Bisher ist dieser Bedarf im Wege erträglicher Politikkompromisse und institutioneller Minimalreformen von einer Ratstagung zur anderen abgearbeitet worden. Die EU war imstande, sich über den Abgrund eines desintegrierten Europas vorwärts zu hangeln, ohne dabei einem eindeutigen Ziel oder Leitbild zu folgen. Da die Osterweiterung im Vergleich zu den früheren Erweiterungen andere quantitative und qualitative Dimensionen aufweist, dürfte diese eingeübte Reformstrategie fragwürdig werden. Einen ersten Anhaltspunkt für diese Skepsis liefern die von der Kommission im Rahmen der Agenda 2000 angefertigten und mittlerweile fortgeschriebenen Begutachtungen der beitrittswilligen MOEL (Kap. B).

Die Ländergutachten, die ja die Grundlage für die Bewertung der Beitrittsreife der einzelnen Aspiranten bildeten, folgen derselben Methodik, die auch die Empfehlungen der westlichen Experten für die angemessene Transformationspolitik in den MOEL geleitet hat. Hier wie dort richtete sich das analytische Augenmerk einseitig auf die Differenzen zwischen dem Ist- und Sollzustand der formalen Institutionen, deren schnelle Beseitigung von einer entschlossenen Umgestaltungspolitik erwartet wurde oder wird. Wie die Realität gezeigt hat, wurde und wird noch immer die Eigenmächtigkeit der informalen (kulturellen) Regelwerke übersehen. Um diese Einäugigkeit zu korrigieren, scheint es geboten, den Blick für den komplexen Zusammenhang zwischen formalen und informalen Regeln zu schärfen (Kap. C).

Der knappe institutionentheoretische Exkurs soll dazu dienen, ein etwas differenzierteres Bild erstens über den aktuellen Zustand der MOEL (Kap. D), zweitens über die aktuellen Reformnotwendigkeiten in der EU im Vorfeld der Osterweiterung (Kap. E) und drittens über die aktuellen und noch unerledigten Schwerpunkte der Reformpolitik innerhalb der MOEL (Kap. F) zu gewinnen. Bisher wird die Diskussion über die Osterweiterung immer noch von der Vorstellung dominiert, daß sich die erforderlichen Reformen gemäß den tradierten Lösungsmustern gleichsam routinemäßig realisieren ließen, wobei allenfalls ein Dissens über den dafür notwendigen Zeitraum besteht. Dieser Optimismus ist als naiv zu bezeichnen, weil er allzusehr auf das „Prinzip Hoffnung" baut. Deshalb sollen abschlie-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ßend einige Reformoptionen über die zukünftige Gestalt der EU zur Diskussion gestellt und danach bewertet werden, ob und inwieweit sie dem Kriterium der Osterweiterung genügen können (Kap. G).

## B. Der Zustand der MOEL gemäß den Ländergutachten

Die Unterschiede der Osterweiterung gegenüber früheren Erweiterungsrunden beginnen mit der quantitativen Dimension (vgl. zum folgenden auch *Leipold* 2000b). Nach dem Stand der Dinge streben mindestens 10 MOEL den Beitritt in die EU an. Gemäß den Beschlüssen auf dem Luxemburger Gipfel im März 1998 und auf der Grundlage der Ländergutachten hat die EU konkrete Beitrittsverhandlungen mit Estland, Polen, der Tschechischen Republik, Slowenien, Ungarn und Zypern aufgenommen, wobei Zypern im folgenden als Sonderfall ausgeklammert werden soll. Zugleich ist das Beitrittsverfahren mit Bulgarien, Lettland, Litauen, Rumänien und der Slowakei eingeleitet worden. Alle Länder streben die Rückkehr in die europäische Kultur an, suchen also den Anschluß an die westliche Werte- und Rechtsgemeinschaft, von der sie im Laufe ihrer eigenen Geschichte viele Traditionen übernommen hatten. Zugleich erwarten sie die Einbindung in die militärische Bündnisstruktur, insbesondere in die Nato. Daraus ergibt sich eine wichtige sicherheitspolitische Dimension. Denn die EU sollte ein Interesse an der politischen Stabilisierung der Ostgrenzen haben. Freilich wird sie es nach einer Osterweiterung mit Nachbarn wie z. B. Rußland zu tun haben, die politisch instabil, ethnisch heterogen, wirtschaftlich rückständig, gleichwohl aber mit ihrem nuklearen Potential militärisch mächtig sind. Die damit verbundenen Konsequenzen für den Ausbau der gemeinschaftlichen Außen- und Sicherheitspolitik sollen hier nicht thematisiert werden.

Die sicher nicht einfache sicherheitspolitische Dimension wird vorerst durch die schwierigen wirtschaftlichen Probleme überlagert. Gemessen an den üblichen Indikatoren der Wirtschaftsentwicklung handelt es sich bei allen Beitrittsaspiranten um wirtschaftlich rückständige Länder. Schlaglichtartig wird der Rückstand an folgenden Relationen deutlich: Bei einem Beitritt der erstgenannten fünf Länder wird sich die Bevölkerung der Union um ca. 17%, das Sozialprodukt jedoch nur um 3% erhöhen. Nimmt man die fünf weiteren Länder hinzu, wächst die Bevölkerung insgesamt um 25%, das gemeinsame Sozialprodukt nur um 5–6%. Aus diesen einfachen Relationen wird unmittelbar ersichtlich, daß alle Beitrittsaspiranten auf längere Frist Nettoempfänger der Gemeinschaftszahlungen, insbesondere in den Bereichen der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Struktur- sowie Kohäsionspolitik, sein werden. Die finanziellen Lasten treffen alle Mitglieder der Fünfzehnergemeinschaft, am spürbarsten aber die bisherigen Nettoempfänger, weil diese relativ zu den EU-Durchschnittswerten die stärkste Aufwertung erfahren. Die offensichtliche wirtschaftliche Rückständigkeit mußte die Frage nach der Beitrittsreife der MOEL provozieren, die bisher die politischen, aber auch wirtschaftlichen Debatten über

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Osterweiterung dominiert hat. Die Beitrittskriterien wurden vom Europäischen Rat auf dessen Tagungen in Kopenhagen im Juni 1993 vorgegeben und in Madrid im Dezember 1995 ergänzt. Danach wird von den Beitrittskandidaten verlangt, daß sie eine stabile demokratische und rechtsstaatliche Ordnung aufweisen, zweitens eine funktionsfähige Marktwirtschaft einschließlich der Fähigkeit haben, dem Wettbewerb des gemeinsamen Marktes standzuhalten, drittens über die administrative Fähigkeit verfügen, das Gemeinschaftsrecht zu übernehmen, viertens stabile monetäre Rahmenbedingungen schaffen, und fünftens wird ergänzend die Fähigkeit der Union genannt, neue Mitglieder aufzunehmen und dabei die Stoßkraft der europäischen Integration zu erhalten. Die vier erstgenannten Kriterien sollen die Struktur- oder Beitrittsreife der potentiellen neuen Mitglieder präzisieren, während das fünfte Kriterium als vager Aufnahmevorbehalt der EU zu interpretieren ist.

Die *Europäische Kommission* (1997a) hat anhand dieser Kriterien die Beitrittsreife der MOEL in den zur Agenda 2000 gehörenden Länderbegutachtungen überprüft. Die Ergebnisse sind in der folgenden Übersicht zusammengefaßt:

*Übersicht 1*

**Bewertung der Beitrittskandidaten**

| Land | Politische Kriterien | Wirtschaftliche Kriterien | Kapazität zur Übernahme der Mitgliedsverpflichtungen |
|---|---|---|---|
| Ungarn | 4/5 | 4/5 | 4 |
| Polen | 4/5 | 4/5 | 4 |
| Tschechien | 4/5 | 4 | 4 |
| Slowenien | 4/5 | 4 | 3/4 |
| Estland | 4/5 | 3/4 | 3/4 |
| Lettland | 4/5 | 3 | 3 |
| Litauen | 4/5 | 3 | 3 |
| Slowakei | 2 | 4/5 | 4 |
| Rumänien | 4 | 3 | 2/3 |
| Bulgarien | 4 | 2/3 | 2/3 |

Die Bewertung basiert auf einer Skala von 5 (excellent) bis 1 (failing). Sie wurde anhand der Agenda 2000 von *Hungarian Economy Weekly* (Budapest) vorgenommen.

*Quelle: Clement* (1997), S. 22

Die Kommission sah die politischen Kriterien, insbesondere die Existenz demokratischer und rechtsstaatlicher Ordnungen, in allen Ländern – mit Ausnahme der Slowakei wegen des mangelnden Minderheitenschutzes – in hohem Maße erfüllt. Die Bewertung der wirtschaftlichen Kriterien fiel dagegen heterogener aus. Nach Auffassung der Kommission verfügen die ausgewählten fünf Beitrittskandidaten

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

über eine funktionsfähige Marktwirtschaft, wenngleich wichtige marktwirtschaftliche Regeln in den Bereichen der Wettbewerbspolitik, der Privatisierung und Umstrukturierung der Großunternehmen, des Banken- und Finanzwesens, der Sozialen Sicherungssysteme und der Wirtschaftsverwaltung noch konsequenter ausgebaut werden sollten.

Beispielhaft sei die Stellungnahme der *Europäischen Kommission* (1997b, S. 32) zur Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft in Polen angeführt: „Polens Marktwirtschaft kann als eine funktionsfähige Marktwirtschaft bezeichnet werden. Preise und Handel sind weitgehend liberalisiert. Die Stabilisierung der Wirtschaft ist gelungen ... Um eine längerfristige Stabilität zu gewährleisten, müssen jedoch im Renten- und Sozialversicherungssystem Reformen durchgeführt werden. Die Finanzdienstleistungen sind noch nicht genügend entwickelt. Im Bankensektor bedarf es noch weiterer Reformen." Eine Erfüllung der Konvergenzkriterien für die Teilnahme an der Europäischen Währungsunion wurde mittelfristig ausgeschlossen.

Als kritischer Punkt erwies sich die Überprüfung der Fähigkeit, das Gemeinschaftsrecht und damit auch die Gemeinschaftspolitik zu übernehmen und über eigene Verwaltungen zu implementieren. Die Kommission stellte fest, daß dies Ungarn, Polen und Tschechien auf mittlere Sicht am ehesten gelingen könne, womit sie für die anderen Länder entsprechend größere Rückstände konstatierte und damit verstärkte Anstrengungen einforderte. Auf Details der Länderbewertungen soll hier nicht eingegangen werden. Zumindest die fünf Länder, denen die EU Beitrittsverhandlungen angeboten hat, scheinen nach Einschätzung der EU über geordnete politische und wirtschaftliche Verhältnisse zu verfügen. Dennoch sind einige kritische Anmerkungen zur Bewertung angebracht.

Die Bewertung der Beitrittsaspiranten orientiert sich am Integrationsstand der EU, der gemäß dem vorherrschenden Europaleitbild zu erhalten und zu vertiefen ist. Dieser Einsicht entspricht auch der Vorbehalt, daß die weitere Stoßkraft der europäischen Integration nicht durch die Aufnahme neuer Mitglieder beeinträchtigt werden dürfe. Die Vertiefung der europäischen Integration wird also gleichsam als natürlicher Entwicklungspfad gesehen, wobei erwartet wurde und wird, daß neue Mitglieder diesem Pfad bereitwillig folgen werden und auch können. Die damit verbundenen Schwierigkeiten für die MOEL, die ihre Transformation in stabile demokratische und marktwirtschaftliche Ordnungen noch nicht bewältigt haben, werden nur beiläufig thematisiert, wenngleich sich daraus auch für die Zukunft der europäischen Integration Gefährdungen ergeben können.

Die Idee der selbstlaufenden Vertiefung der europäischen Union erklärt, weshalb in der Erweiterungsdiskussion die Frage nach der Fähigkeit der MOEL, dem Wettbewerb des Binnenmarktes standhalten zu können, im Vordergrund stand und steht. Die Befürchtung, daß die MOEL im Falle eines zügigen Beitritts wirtschaftlich überfordert werden könnten, steht jedoch im Widerspruch sowohl zu theoretischen Erkenntnissen, insbesondere zur Theorie der komparativen Kosten, als auch zu em-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

pirischen Belegen. Allein die Tatsache, daß die MOEL ungeachtet der Handelsbeschränkungen für sensible Produkte seitens der EU beachtliche Exporterfolge erzielen konnten, spricht für deren Wettbewerbsfähigkeit. So lieferten im Jahre 1997 Ungarn 71%, Polen und Slowenien 64% und Tschechien 60% ihrer Ausfuhren in die EU (*Busch* 1999). Damit übertrafen sie die entsprechende Exportquote der 15 EU-Mitglieder, die im Durchschnitt 62% ihrer Exporte innerhalb der Binnenmärkte absetzten.

Problematisch für die MOEL sollte weniger die Fähigkeit sein, dem Wettbewerbsdruck des Binnenmarktes, sondern vielmehr dessen Regulierungsdruck standzuhalten. In den Ländergutachten wurde die Kapazität zur Übernahme des gesamten Gemeinschaftsrechts relativ niedrig eingestuft. Als Hauptgründe dafür wurden die Mängel der staatlichen Verwaltungsapparate und wirtschaftliche Erblasten des Sozialismus, z. B. in der Ausstattung der Infrastruktur, der Energieversorgung oder des veralteten industriellen Kapitalstockes, angeführt. Dabei wurden die Defizite der Staats- und Justizverwaltung als transitionsbedingte und deshalb mittelfristig behebbare Hürden angesehen. Zur Beseitigung dieses Engpasses hat die EU verstärkte Anstrengungen eingefordert und Unterstützungen zugesagt.

Als Vorgabe für die Angliederung der nationalen Rechtssysteme hat die EU bereits im Jahre 1995 ein Weißbuch für die MOEL vorgelegt, das die konkreten Rechtsvorschriften für den Beitritt zum gemeinsamen Markt auflistet. Ferner hat die Kommission im Rahmen der PHARE-Programme Maßnahmen ergriffen, mit denen die Zusammenarbeit zwischen der EU und den MOEL im Prozeß der Rechtsangleichung unterstützt werden soll. Zu erwähnen ist beispielsweise die Einrichtung des Technical Assistance Information Office, auch TAIEX-Office genannt.

Die möglichst vollständige Übernahme des Gemeinschaftsrechts gilt als unverzichtbare Beitrittsbedingung. Damit soll ein einheitliches formales Regelwerk für das Funktionieren des gemeinsamen Marktes und für die Umsetzung der Gemeinschaftspolitiken gesichert werden. Zugleich wird erwartet, daß die institutionelle Entwicklung in den noch jungen demokratischen und marktwirtschaftlichen Ordnungen durch die Transplantation des Gemeinschaftsrechts in gesicherte Bahnen gelenkt wird. Diese einfache Vorstellung erfreut sich einer großen Zustimmung (vgl. *Lageman* 1998, S. 13). Sie ist jedoch zu einfach und zu naiv, um stimmig sein zu können. Spätestens aufgrund der Erfahrungen über den unterschiedlichen und schleppenden Verlauf der institutionellen Umgestaltung in den MOEL ist es an der Zeit, sich von dieser Vorstellung zu verabschieden. Auch hier herrschte Anfang der 90er Jahre die Illusion vor, daß sich die institutionelle Umgestaltung schnell bewältigen lasse.

Die Standardrezepte zur Umgestaltung der Teilordnungen waren einseitig, weil sie erstens auf die Reform der formalen Verfassungs-, Rechts- und Verwaltungsregeln fixiert waren und weil zweitens unterstellt wurde, daß die Politiker und staatlichen Verwaltungsorgane fähig und willens seien, das formale Regelwerk schnell

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zu ändern und dessen Geltung zu sichern. Die Transformationsländer wurden also als geschichtslose tabula rasa gesehen, die es durch ein staatlich zu setzendes Rahmenwerk umzustellen und dann durch schnelle privat- und marktwirtschaftliche Initiativen zu beernten gelte. Dabei wurde der mächtige Einfluß der informalen Regeln, also der historisch gewachsenen und gelebten Werte, Weltsichten und Traditionen übersehen, woraus sich die illusionären Erwartungen über schnelle Wohlstands- und Stabilisierungserfolge erklären. Die Ländergutachten der EU über die Beitrittsfähigkeit der MOEL sind noch ganz diesen einseitigen und einfachen Vorstellungen über den institutionellen Wandel verhaftet. Die relevanten Wirtschaftstheorien sind daran nicht ganz schuldlos, weil sie bisher die komplexen Zusammenhänge zwischen formalen und informalen Institutionen und zwischen der institutionellen und wirtschaftlichen Entwicklung nur unvollkommen erklären können (vgl. ähnlich *Herrmann-Pillath* 1999).

Diese Einschätzung gilt es bei der folgenden Übersicht zu berücksichtigen, die von der Fragestellung bestimmt ist, welche Erkenntnisse sich aus der Erklärung des Zusammenhangs zwischen formalen und informalen Institutionen erstens für die Bewertung der Beitrittsreife der MOEL und zweitens für eine erweiterungskonforme Reformpolitik der EU ergeben können.

## C. Erklärungsansätze des Zusammenhangs zwischen formalen und informalen Institutionen

Der weltweit derzeit wohl renommierteste Gewährsmann für den hier interessierenden Zusammenhang ist *D.C. North,* obwohl er sich nicht explizit mit der Transformation ehemals sozialistischer Staaten beschäftigt hat. *North* (1992, S. 3 ff.; 1994, S. 360) definiert Institutionen als die von Menschen erdachten Beschränkungen der Interaktionen. Sie setzen sich aus formalen Beschränkungen (Verfassungen, Gesetze, Satzungen), aus informalen Beschränkungen (Konventionen, gesellschaftliche und selbstauferlegte Verhaltensnormen) und aus den Einrichtungen zur Durchsetzung dieser Beschränkungen zusammen. Institutionen sind also die wechselseitig geltenden und sanktionierten Regeln oder Beschränkungen des Verhaltens, deren Geltung es erlaubt, daß die Individuen wechselseitig verläßliche Verhaltenserwartungen bilden können (vgl. auch *Kiwit, Voigt* 1995).

*North* hat seine Theorie des institutionellen und wirtschaftlichen Wandels ursprünglich gemäß den methodischen Prämissen der Neuen Institutionenökonomik konzipiert. Die anfängliche Euphorie über die Leistungsfähigkeit des ökonomischen Erklärungsansatzes und speziell dessen Basisthese, daß die Wahl und der Wandel der Institutionen universell auf die Minimierung der Transaktionskosten gerichtet seien und demgemäß in effizienten Regelwerken ausmünden, hat sich bei *North* im Laufe der breit angelegten historischen Vergleichsstudien mehr und mehr verflüchtigt. Statt dessen häuften sich die Belege für die Vielfalt und Persistenz in-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

effizienter Regelwerke. Hinzu kam die Einsicht, daß analoge formale Institutionen mit beträchtlichen wirtschaftlichen Unterschieden einhergingen und bis heute einhergehen. Das lenkte das analytische Augenmerk auf die informalen Regeln, also auf die gewachsenen unkodifizierten, dennoch verinnerlichten Werte und Konventionen, die das Verhalten beschränken. Informale Regeln sind jedoch nur bedingt der unmittelbaren Beobachtung und Registrierung zugänglich. Sie sind vielmehr theoretisch zu erschließen.

Die Erschließung des institutionellen Codes, der das raum- und zeitspezifische soziale und wirtschaftliche Verhalten der Menschen bestimmt, ist zugleich das Schlüsselproblem der Theorie des institutionellen Wandels. *North* (1992, 1994) fand die Lösung dieses Problems im Konzept kognitiver, d. h. kultur- und geschichtsgeprägter Modelle der Weltsicht sowie in der darin angelegten Pfadabhängigkeit der institutionellen und wirtschaftlichen Entwicklung. Die kognitiven (mentalen) Modelle interpretiert er als ein Mixtum erstens des kulturellen Erbes, das generationenübergreifend im Wege der Erziehung, Bildung und Sozialisation weitergegeben wird, zweitens des lokalen Wissens von Raum und Zeit und drittens des zugänglichen allgemeinen Wissens. Das raum- und zeitabhängig verschiedene Mixtum der Werte und des Wissens führe dazu, daß sich Menschen angesichts gleichartiger Probleme verschieden entscheiden und verhalten. Es wird zwar konzediert, daß unzulängliche Mentalmodelle aufgrund unbefriedigender Ergebnisse korrigiert werden, so daß sich Entscheidungen und Verhaltensweisen von Individuen mit identischer Nutzenfunktion losgelöst von der Raum- und Zeitgebundenheit annähern können. Eine vollständige Annäherung sei jedoch unwahrscheinlich, so lange die kulturellen Werte und Regeln verschieden blieben. Das erklärt die zentrale These von *North* (1994, S. 364): „It is culture that provides the key to path dependence – a term used to describe the powerful influence of the past on the present and future."

Dieser Einsicht von *North* kann zugestimmt werden. Bei ihm bleibt jedoch noch unklar, wie der Schlüssel zu schmieden ist, mit dessen Hilfe der Zusammenhang zwischen kulturellen Eigenarten und der davon pfadabhängigen institutionellen und wirtschaftlichen Entwicklung zu erschließen ist. Das setzt – um im Bilde zu bleiben – die Kenntnis des Kulturschlosses voraus, also derjenigen Regeln, die das menschliche Zusammenleben in einer kulturspezifischen Weise ordnen. Die abstrakte Unterscheidung zwischen informalen und formalen Regeln gibt noch keinen Aufschluß darüber, welche konkreten Regeln die konstituierenden Regeln einer Kultur sind. Deshalb scheint eine tiefergehende Bohrung geboten, zu der ich mich vorgewagt habe und deren Funde kurz präsentiert werden sollen.

Ausgangspunkt der Überlegungen ist die elementare Einsicht, daß Institutionen raum- und zeitlos dazu dienen, das Verhalten eigeninteressierter Individuen im Zusammenleben möglichst berechenbar zu ordnen, mithin der wechselseitig verläßlichen Regelbefolgung zu unterstellen. Die Chance, daß sich die Menschen als eigeninteressierte und zugleich vernunftbegabte Wesen auf gemeinsame Regeln eini-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gen, die ja den eigentlichen Kern einer Kultur ausmachen, hängt maßgeblich von den konkreten Interessenkonstellationen ab. Eine Einigung fällt leichter, je mehr die Interessen übereinstimmen, und wird schwieriger, je mehr die Interessen kollidieren. Deshalb liegt es nahe, den Konfliktgrad der Interessenkonstellationen als natürliches Kriterium für die Typisierung von Institutionen zu wählen. Diese Einsicht hat auch die spieltheoretisch fundierten Ansätze der Institutionentheorie bestimmt. Als Ergebnis der spieltheoretischen Analysen haben sich zwei Institutionentypen herausgeschält, die als selbstbindende und als bindungsbedürftige Institutionen bezeichnet seien (vgl. *Leipold* 1997 und 2000a). Selbstbindende Regeln entstehen im Rahmen konfliktarmer Beziehungen, die sich als Koordinationsspiele modellieren lassen. Hierbei haben sich die Individuen auf eine gemeinsame Regel zu einigen, ohne zu wissen, wie sich die anderen Akteure verhalten. Sofern die Einigung gelingt, hat keiner der Beteiligten einen unmittelbaren Anreiz, die Koordinationsregel zu mißachten, weshalb solche Konventionen eine starke Beharrungs- und eine pfadabhängige Wandlungstendenz haben.

Konfliktträchtige Interessenkonstellationen, wie sie etwa durch das Gefangenendilemma- oder das Versicherungsspiel modelliert werden, verlangen dagegen bindungsbedürftige Regeln, weil hier friedfertige und produktive Beziehungen nur dann entstehen können, wenn die situativen Vorteilskalküle wechselseitig beschränkt werden, was nichts anderes als verläßliche Bindungen an moralische Regeln bedeutet (vgl. dazu *Mackie* 1981, S. 133). Diese Beschränkung des Eigeninteresses fiel und fällt den Menschen stets schwer, weshalb sie zu allen Zeiten und Orten enorme Anstrengungen und Kreativität aufwenden mußten, um aus dem krummen Holz, aus dem sie nach *Kant* (1968, S. 23) geschnitzt sind, ein Gerüst an moralischen Regeln zu zimmern, das zum Auf- und Ausbau friedfertiger und produktiver Beziehungen taugt.

Diese elementare Überlegung provoziert die ebenso elementare Frage nach den Ursprüngen, die Menschen als eigeninteressierte Wesen dazu befähigen, moralische Bindungen einzugehen. Als dafür in Frage kommende Potentiale sind erstens emotional-verwandtschaftliche, zweitens ideologisch-religiöse, drittens rationale und schließlich viertens die rechtlich-erzwingbaren Bindungspotentiale zu nennen und zu unterscheiden. Es sei daran erinnert, daß es sich bei dieser Typisierung um eine geringfügige Modifikation der heute meist vergessenen moral- und ordnungsstiftenden Faktoren von *Adam Smith* (1985) handelt, die er erstens in die moralischen Gefühle, zweitens in das gewachsene und primär religiös inspirierte ethische Regelwerk, drittens in die Rechtsregeln und deren staatliche Sicherung und viertens in den Wettbewerb als den wirksamsten machtdisziplinierenden Faktor unterteilte.

Weil die – wie auch immer typisierten – Quellen oder Potentiale der Menschen zur Akzeptanz und Befolgung moralischer Regeln als knappe Güter einzustufen sind, ist in dem System an bindungsbedürftigen Regeln das eigentliche Gerüst einer Kultur zu sehen, wobei mit dem Begriff der Kultur die raum- und zeitbezogenen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eigenarten des Regelwerkes erfaßt werden sollen. Jede Kultur zeichnet sich demgemäß durch eine eigenartige und gewachsene Verflechtung der emotional-verwandtschaftlichen, der ideologisch-religiösen, der rationalen und der rechtlichen, also der staatlich erzwingbaren Bindungen aus. Das Geflecht fällt raum- und zeitbezogen verschieden aus, weil es eigene Ursprünge und eigene Entwicklungen hat, die pfadabhängig ausgebaut und befestigt worden sind und noch immer werden.

Damit ist der Bezug zum Erklärungsansatz von *North* wieder hergestellt. Seine Basisthese, daß die Kultur der Schlüssel für das Verständnis der Pfadabhängigkeit der institutionellen und wirtschaftlichen Entwicklung sei, bedurfte einer Ergänzung, weil bei ihm der moralische Gehalt der Kultur unterbelichtet blieb. Wird dieser Gehalt berücksichtigt, gelangt man zu einer plausibleren Erklärung der Pfadabhängigkeit des institutionellen Wandels. Das Konzept des mentalen (kognitiven) Modells des Verhaltens kann als Erklärungsmodell dienen. Kulturelle Regeln und hierbei insbesondere bindungsbedürftige Regeln sind als Restriktionen des Verhaltens zu modellieren. In Gestalt emotional-verwandtschaftlicher, religiöser oder ideologischer Bindungen machen sie die Essenz der informalen Regeln aus. Deren Beitrag für das Zustandekommen friedfertiger und produktiver Ordnungen des menschlichen Zusammenlebens wird vor allen Dingen in den ökonomischen Ordnungstheorien systematisch unterschätzt. Verantwortlich dafür sind erstens die Vorstellung, informale Institutionen mit Konventionen, also mit selbstbindenden Regeln, gleichzusetzen, und zweitens das typisch westeurozentrische Vorurteil, formal-rechtliche und d. h. staatlich erzwingbare Regeln als die primären ordnungsstiftenden Faktoren zu erachten. Dabei bleibt jedoch deren moralischer Unterbau in Gestalt informaler Regeln unterbelichtet (vgl. *Horster* 1995). Deshalb ist es an der Zeit, die Bedeutung der informalen Regeln auch und gerade für Europa aufzuwerten und angemessen zu würdigen. Dessen oft gewürdigte Vielfalt wurzelt in dem lebendigen Nebeneinander dominant informal gebundener und dominant formal-rechtlich gebundener Gesellschaften.

Das gewachsene und deshalb auch länderbezogen unterschiedliche Regelwerk wird zuallererst in kleinen Gemeinschaften erlernt und weitergegeben. Die auf diese Weise sozialisierten Regeln prägen die Identität, also das Wir-Gefühl der Individuen, dessen verhaltensbestimmender Einfluß von den Vertretern des Kommunitarismus gegenüber rationalistischen Ordnungstheorien betont worden ist (vgl. *Teepe* 1998). Methodisch gesehen, beeinflussen die kulturellen Regeln die Wahrnehmung und Bewertung der raum- und zeitspezifisch geltenden und akzeptierten Verhaltensalternativen, wobei die Erwartungswerte über die Entscheidungsfolgen maßgeblich vom erwarteten Verhalten der an der Entscheidungssituation beteiligten anderen Personen bestimmt werden. Informale Regeln, die sich als wechselseitig verläßliche Bindungen erwiesen haben, werden nicht beliebig verändert. Sie machen vielmehr den harten Kern des kulturellen Erbes aus, das durch Erziehung, Bildung und alltägliche Erfahrungen innerhalb der Gemeinschaften, damit durch kollektives Lernen generationenübergreifend erworben und weitergegeben wird. Es sind also elementare gemeinschaftliche Sozialisationsprozesse, aus denen die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Pfadabhängigkeit der institutionellen und der wirtschaftlichen Entwicklung erwächst. Deren Erklärung muß daher nicht Unvollkommenheiten der politischen Märkte, die Reduzierung von Transaktionskosten oder steigende Erträge aus Netzwerkexternalitäten bemühen, wie es bei *North* (1992, S. 113) geschieht. Statt dessen ist das analytische Augenmerk systematisch auf das gewachsene Gerüst der kulturellen und insbesondere der bindungsbedürftigen Regeln zu richten. Das soll im folgenden probeweise am Fall der MOEL geschehen.

## D. Eine differenzierte Bewertung der MOEL aus institutionentheoretischer Sicht

Aus der Perspektive des kurz skizzierten Erklärungsansatzes weist jedes Land ein eigenständiges Gerüst von kulturellen Regeln auf, wobei das Regelwerk innerhalb eines gleichen Landes regionalbezogen verschieden ist. Die in Ostpolen geltenden Regeln unterscheiden sich von denen in Westpolen wohl in ähnlichem Maße wie die zwischen Süd- und Norditalien. Hier geht es nicht um solche Details, sondern um eine grobe Systematisierung markanter nationaler Eigenarten.

Eine erste Systematisierung bezieht sich auf die kulturelle Scheidelinie zwischen lateinischen und orthodoxen Ländern (vgl. *Szücs* 1994; *Huntington* 1996; *Sundhausen* 1995; *Davies* 1996; *Panther* 1998). Grob skizziert, verläuft sie zwischen den baltischen Ländern, Polen, der Slowakei, Ungarn bis Kroatien im Westen und Rußland, Weißrußland, der Ukraine bis Serbien und Rumänien im Osten. Diese Scheidelinie hat religiöse Ursprünge, die auf die Zeit der frühen Missionierung durch die katholische Kirche im Westen und die griechisch-orthodoxe Kirche im Osten zurückgehen. Die für die lateinische Kultur wohl wichtigste und seit dem Investiturstreit zwischen dem Papst und dem Kaiser gesetzte Wegmarke ist in der Trennung zwischen Kirche und Staat zu sehen, die den Pfad für die Herrschaft durch das Recht und die Unterstellung des Staates unter das Recht bahnte. Dieser Pfad führte über Umwege und Verzweigungen zur Autonomie der Wissenschaften, zur Aufklärung und zur Rationalisierung und Verweltlichung des Rechts und damit des Staats- und Justizwesens.

Dagegen erlebten die ost- und südosteuropäischen Länder seit ihren staatlichen Anfängen keine vergleichbare Trennung zwischen orthodoxer Kirche und staatlicher Macht, weshalb die systematische Entwicklung des Rechtswesens auf der Strecke blieb. Anstelle des Rechtsprinzips mit den dazugehörenden Freiheiten und Entfaltungsmöglichkeiten dominierte das staatliche Macht- und Befehlsprinzip. Die kurze kommunistische Episode hat dieses Defizit eher verschärft.

Die ungebrochene, weil pfadabhängig begründete Relevanz der verschiedenen kulturellen Eigenarten zwischen lateinischen und orthodoxen Ländern wird durch die signifikant unterschiedlichen Ergebnisse der institutionellen und wirtschaftlichen Umgestaltung bestätigt. Die nicht einfache Frage, ob die EU im Zuge der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Osterweiterung auch orthodoxe Länder aufnehmen sollte, kann hier nicht erörtert werden. Bei dieser Entscheidung scheint es jedenfalls geboten, kulturelle Eigenarten angemessen zu berücksichtigen und zu bewerten. Dieses Gebot gilt auch für die fünf vorerst ausgewählten MOEL. Aufgrund ihrer langen Zugehörigkeit zum westlich-christlichen Kulturkreis verfügen sie über ein kulturelles Potential, das die zügige Integration in die EU erleichtern sollte. Dennoch weisen die einzelnen Beitrittskandidaten kulturelle Eigenarten auf, die sowohl für die Beitrittsverhandlungen als auch für die Reform der EU zu berücksichtigen sind. Die Eigenarten sollen exemplarisch am Fall Polens, dem bevölkerungsreichsten Beitrittsaspiranten, angedeutet werden.

Dessen kulturelle Eigenart ist in dem gewachsenen Gerüst an informalen und speziell an national-religiösen Bindungen zu sehen, die nach wie vor den tragenden Stützpfeiler der polnischen Gesellschaft bilden (vgl. *Hahn* 1989; *Bingen* 1999). Polen verkörpert also eine dominant informal gebundene Gesellschaft mit relativ schwachen formal-rechtlichen Bindungen. Die Hauptursache dafür ist in dem tragischen Verlauf seiner Geschichte vor allem während der letzten zwei Jahrhunderte zu vermuten, wenngleich sich die defizitäre Staats- und Rechtsräson historisch weiter zurückverfolgen läßt. Seit seiner ersten Teilung im Jahre 1772, spätestens jedoch seit der Abdankung des polnischen Königs im Jahre 1795 bis zur Wiedererrichtung der polnischen Republik im Jahre 1918 war für Polen die Existenz eines Volkes ohne einen eigenen Staat der Normalzustand. Anstelle eines eigenen Staates mußten die Polen im Zuge der drei Teilungen wechselnde Fremdherrschaften ertragen, unter denen sie formal als preußische, russische oder österreichische Staatsbürger behandelt wurden. Das hat die Einstellung zum Staat nachhaltig geprägt. Über viele Generationen entwickelten sich subtile Praktiken, mit deren Hilfe die von der fremden Staats- und Justizmacht vorgegebenen Gesetze und Anordnungen unterlaufen und soweit wie möglich mißachtet werden konnten. Diese Verhaltensstrategie gegenüber den ungeliebten Staatsbehörden und deren oktroyierten Regeln wurde zur zweiten Natur der Normalbürger. Parallel dazu entwickelte sich im Laufe der Zeit ein informales Werte- und Regelsystem, das sich deutlich vom offiziell vorgegebenen Regelwerk absetzte. Als die tragenden Stützpfeiler der informalen Regeln fungierten die verwandtschaftlichen und weiter gefaßten kommunalen Bindungen einerseits und die von einer intakten Kirchenorganisation vermittelten katholischen Werte andererseits, die insgesamt von dem starken Nationalbewußtsein als Einheitsideologie zusammengeschweißt wurden. Man kann von der spontanen Entstehung einer Bürgergesellschaft polnischer Prägung sprechen, die im Unterschied etwa zur amerikanischen Bürgergesellschaft von einem tiefen Mißtrauen gegenüber dem als Oktroi empfundenen formalen Rechts- und Staatssystems geprägt war und bis heute noch ist. Die primäre Intention der informalen Selbstorganisation war es, möglichst viele öffentliche Angelegenheiten und Bereiche im nationalen Geiste selbst zu regeln und damit der fremden staatlichen Zuständigkeit zu entziehen. Politisches Engagement entfaltete sich überwiegend im nichtstaatlichen Bereich und hierbei überwiegend in Gestalt illegaler oder

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

legal bedingt geduldeter Formen. Nach *Bingen* (1999, S. 40) waren und sind „die Verhaltensformen und Vorstellungen der polnischen Gesellschaft angesichts der Perzeption des Staates als eines fremden, feindlich gesinnten, als außergewöhnlich zu bezeichnen und mußten angesichts der langanhaltenden Fremdbestimmung durch die Obrigkeit (preußisch, russisch, österreichisch, nationalsozialistisch, kommunistisch) langfristige mentale Auswirkungen haben". Im Kontext der hier interessierenden Osterweiterung sind als wichtige, weil beitrittsrelevante Auswirkungen die ungebrochene Dominanz informaler Regeln und die dazu vergleichsweise schwache Bindung an formal-rechtliche Regeln sowie das damit einhergehende Mißtrauen in die Staats- und Justizverwaltung festzuhalten.

Da die anderen vier ausgewählten Beitrittsländer mehr oder weniger mit Polen vergleichbare Perioden der Fremdherrschaft durchgemacht haben, sind auch dort analoge mentale Prägungen gegenüber dem Staats- und Rechtssystem zu vermuten. Dazu existieren empirische Vergleichsuntersuchungen, die diese Vermutung belegen, deren Einzelheiten an dieser Stelle nicht ausgebreitet werden können und sollen (vgl. *Rose, Mishler, Haerpfer* 1997).

Das geschichtlich bedingte geringe Vertrauen der Bevölkerung in die Staats- und Justizverwaltung ist durch die Erfahrungen während der kommunistischen Herrschaft verstärkt worden. Hier unterstanden bekanntlich das Recht und dessen Verwaltung der Parteiräson. Das galt sowohl für die Justiz-, mehr jedoch noch für die Wirtschaftsverwaltung. Die Aufstellung und die Erfüllung der Volkswirtschaftspläne, die als Gesetze verabschiedet wurden, verlangten ständige diskretionäre Eingriffe und Reglementierungen. Diese Gewohnheiten dürften bis heute noch resistent sein, so daß die alte juristische Weisheit, wonach Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht jedoch besteht, im alltäglichen Verhalten der Staatsverwaltungen noch häufig bestätigt wird. Hinzu kommen Versäumnisse bei der Reform der Staats- und Justizverwaltung. So wird der öffentliche Dienst in allen MOEL niedrig besoldet. Für ambitionierte jüngere Beamte bestehen deshalb Anreize, in den finanziell attraktiveren Privatsektor abzuwandern. Für verbleibende und häufig altgediente Staatsdiener liegt es nahe, das geringe Einkommen durch Korruption oder Rechtsbeugung aufzubessern. Gemäß den von verschiedenen unabhängigen Bewertungsinstanzen ermittelten Korruptionsindices liegen die MOEL dicht beieinander und im weltweiten Vergleich in der unteren Hälfte (vgl. *Weltbank* 1997; *Schüsselbauer* 1999). Die durchgreifende Reform der Staatsverwaltung ist also noch zu leisten. So beschäftigt der öffentliche Dienst in Ungarn auch nach einem Jahrzehnt der Umgestaltung immer noch ca. 1 Mio. Personen, während im gleichen Zeitraum in der Privatwirtschaft 1,5 Mio. Arbeitsplätze verloren gingen (vgl. *Csaba* 1998, S. 63; für Tschechien vgl. *Verny* 1998).

Angesichts der geschichtlich-kulturellen sowie der sozialistischen Erblasten und der aktuellen Reformversäumnisse ist deshalb in der Staats- und Justizverwaltung ein nicht zu unterschätzender Problembereich für einen Beitritt der MOEL in die EU zu sehen. Von daher stellt sich die Frage nach den Konsequenzen, welche sich

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

aus der eingeforderten, möglichst vollständigen Übernahme des europäischen Gemeinschaftsrechts für die MOEL und indirekt für die Reformen innerhalb der EU ergeben. Zugespitzt formuliert, gilt es zunächst zu klären, wieviel Brüssel die MOEL brauchen und wieviel sie realistischerweise verkraften können.

Diese Frage läßt sich für die politischen und wirtschaftlichen Grundfreiheiten und -regeln des Binnenmarktkonzepts, wie es in den originären Gesetzeswerken der Gemeinschaft von Anfang an gewollt und dann schrittweise ausgebaut worden ist, relativ einfach und eindeutig beantworten. Der EWG-Vertrag war ursprünglich von der Idee der funktionalen Integration bestimmt, wobei der angestrebte gemeinsame Markt den Prinzipien einer wettbewerblichen Marktwirtschaft unterliegen sollte, die durch Wettbewerbspolitik, Beihilfenverordnung und andere Regelungen vor Beschränkungen und Verfälschungen geschützt wurden und bis heute werden. Damit sollte die Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten diszipliniert und an allgemeine, gemeinschaftlich akzeptierte Regeln einer Wettbewerbsordnung gebunden werden. Für die beitrittswilligen MOEL kann und wird die Übernahme dieser Regeln eine ähnlich wirksame Selbstbindung der nationalen Eigeninteressen bewirken. Diese Wertung gilt freilich mit Einschränkungen. Denn einerseits gab es bereits in den Ursprungsverträgen wichtige Ausnahmebereiche mit einer Fülle von Sonderregelungen. Andererseits wurde die Idee der funktionalen Integration im Laufe der Zeit mehr und mehr durch die politisch-bürokratische Integrationsstrategie ersetzt (vgl. *Schüller* 1994; *Streit* 1998). Wichtige Stationen dafür waren die Einheitliche Europäische Akte von 1986 und der 1992 in Maastricht geschlossene Vertrag über die EU, die den Gemeinschaftsorganen neue Zuständigkeiten in den Bereichen der Struktur-, Regional-, Kohäsions-, Industrie- und Sozialpolitik brachten (vgl. *Leipold* 1994b, S. 40 ff.). Die Kommission nutzte diese Möglichkeiten, indem sie die Vereinheitlichung des Gemeinschaftsrechts vorantrieb und so das Sekundärrecht im starken Maße verbürokratisierte. Das ganze Ausmaß der Regelungsdichte ist wahrscheinlich nur noch wenigen Kennern der Materie bekannt. Die Angaben über den Umfang des Rechtsbestandes schwanken zwischen 15 000 und 40 000 Rechtsakten, die gut 200 000 Textseiten umfassen sollen.

Die Regulierungsdichte des Gemeinschaftsrechts wird in den beitrittswilligen Ländern wohl noch unterschätzt. Dessen Kern wird meist mit dem Primär- und dem Teil des Sekundärrechts gleichgesetzt, wie er sich aus den Verordnungen und Richtlinien zusammensetzt. Dabei werden die Auslegungen des Gemeinschaftsrechts durch den Europäischen Gerichtshof für die nationalen Gerichte und Verwaltungen sowie die Detailregelungen in den einzelnen Politikbereichen übersehen (vgl. *Verny* 1998, S. 266). Die EU ist nicht nur eine Rechtsgemeinschaft, sondern eine allzuständige Regulierungsgemeinschaft. Die wahrscheinlichen Folgen einer möglichst vollständigen Transplantation des Gemeinschaftsrechts für die MOEL sind prognostizierbar.

Wahrscheinlich wäre erstens die Überforderung der Justiz-, Staats- und Wirtschaftsverwaltung. Bekanntlich obliegen die Umsetzung und Kontrolle des Ge-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

meinschaftsrechts überwiegend den nationalen Politik- und Verwaltungsorganen. An deren Funktionsfähigkeit und Unparteilichkeit sind schon berechtigte Zweifel angebracht, wenn es um die Verwaltung der vergleichsweise einfachen und zudem gewachsenen nationalen Regeln geht. Demgemäß ist die verläßliche Kontrolle des anspruchsvollen europäischen Gemeinschaftsrechts und die angemessene Verwaltung der Fördermittel etwa in der Agrar- und Strukturpolitik zu bezweifeln. Zweifel sind deshalb angebracht, weil die formal-rechtlichen Defizite pfadabhängigen Ursprungs sind. Sie lassen sich auch nicht einfach durch Verwaltungsreformen oder durch die Einrichtung neuer Kontrollregelungen und -instanzen aus der Welt schaffen. Die Ursachen liegen tiefer. In den einzelnen Ländern sind die formalrechtlichen Bindungsdefizite bisher durch ein verbreitetes und gewachsenes informales Regelwerk kompensiert worden. Die gesellschaftlichen Akteure begegnen dem Staat und seinen Organen mit einer gehörigen Portion an Mißtrauen und suchen ihre Beziehungen soweit wie möglich durch die Bindung an informale Regeln zu organisieren und zu sichern. Die ungebrochene Dominanz informaler Bindungen ist auch gegenüber dem anspruchsvollen europäischen Gemeinschaftsrecht zu erwarten. Allerdings ist bisher noch keine Lösung erkennbar, wie die Defizite bei der Umsetzung und Befolgung des europäischen Gemeinschaftsrechts durch europaweite informale Regeln kompensiert werden könnten. Die Reichweite der bisher praktizierten informalen Regeln, also der emotional-verwandtschaftlichen, der religiösen und der rationalen Bindungen, ist begrenzt, und die Europaidee ist zu schwach, um verläßliche ideologische Bindungswirkungen zu schaffen. Darin ist die eigentliche Schwäche der europäischen Idee zu sehen.

Bei einer vollständigen und unreformierten Transplantation des Gemeinschaftsrechts wäre zweitens eine Überforderung der wirtschaftlich-finanziellen Kapazitäten sowohl der Wirtschaft als auch der öffentlichen Haushalte wahrscheinlich. Die empirischen Vergleichsdaten zwischen den MOEL und den EU-Durchschnittswerten indizieren beträchtliche wirtschaftliche Rückstände, die sich unter günstigen Bedingungen für die MOEL erst langfristig einebnen lassen. Selbst unter der optimistischen Annahme eines dauerhaften Wachstumsvorsprungs der MOEL von zwei Prozent gegenüber dem durchschnittlichen Wachstum der Fünfzehnergemeinschaft würden Tschechien im Jahre 2010 erst 81,2%, Polen 42,6% und Estland 30,3% des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens der EU-15 erreichen (vgl. *Lageman* 1998, S. 18 f.). Die bereits konstatierte erstaunliche Wettbewerbsfähigkeit der MOEL, wie sie sich anhand der hohen Exportanteile in die EU manifestiert, erwächst bisher aus den komparativen Vorteilen bei arbeits-, energie- und umweltintensiven Gütern, konkret also aus Kostenvorteilen bei Eisen- und Stahlprodukten, bei einfachen Zuliefergütern für den Maschinen- und Automobilbau, bei Textilien und Bekleidung und bei Agrarprodukten. Das Vorhaben, die anspruchsvollen EU-Normen in den Bereichen der Energie, der Umwelt, der Landwirtschaft und des Gesundheitswesens, einschließlich der sozialen Mindest- und Sicherheitsstandards übertragen zu wollen, würde wahrscheinlich nicht nur die internationale Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Exportbereiche, sondern auch



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Finanzierungskapazitäten der nationalen öffentlichen Haushalte hoffnungslos überfordern. Auch hier ist also Bescheidenheit angesagt, eine Einsicht, die selbst innerhalb der MOEL erst allmählich Platz greift (vgl. *Verny* 1998, S. 266).

Angesichts der sich mit der Osterweiterung einstellenden großen Herausforderungen ist Bescheidenheit auch innerhalb der Fünfzehnergemeinschaft gefordert. Bisher beschäftigt sich die Gemeinschaft noch zu sehr mit ihren eigenen Problemen, ohne dafür überzeugende Lösungen zu finden. Dadurch leidet die Sensibilität für die Interessen und begrenzten Fähigkeiten der MOEL. Die Diskussion über die Osterweiterung ist ganz auf die Frage fokussiert, ob und inwieweit die Beitrittskandidaten eine hinreichende Beitrittsreife aufweisen, wobei verlangt wird, daß sie zuallererst selbst Anstrengungen zu unternehmen haben, um die hohen Beitrittsbedingungen erfüllen zu können. Dadurch tritt die näherliegende Frage, wie die EU das Gelingen der Osterweiterung durch eigene Reformen vorbereiten und mittragen könnte, in den Hintergrund.

## E. Reformnotwendigkeiten innerhalb der EU im Vorfeld der Osterweiterung

### I. Überfällige Reformen der Agrar- und Strukturpolitik

Der Reformbedarf in der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und in der Struktur-, Regional- und Kohäsionspolitik ist in der einschlägigen Diskussion und Literatur hinreichend begründet worden und kann deshalb an dieser Stelle in knapper Form dargelegt werden (vgl. *Donges* u. a. 1998; *Frohberg* 1998; *Axt* 1997). Vorrangig ist dabei die Reform der GAP, deren interventionistische Regeln etwa die Hälfte des Gemeinschaftsrechts ausmachen und auch die Hälfte der gesamten Gemeinschaftsausgaben beanspruchen. Die Übertragung des dirigistischen und hochsubventionierten Agrarpreissystems würde in den MOEL zu beträchtlichen Produktionssteigerungen führen, wodurch Überschüsse erst teuer aufgebaut würden, die dann durch Quotierungsregelungen und Ausgleichszahlungen zu reduzieren wären. Die Kosten des EU-Agrarhaushalts würden bis zu einem Drittel steigen, was weder finanziell verkraftbar noch ordnungspolitisch legitimierbar wäre. Darüber besteht ein breiter Konsens.

Um so desillusionierender sind die halbherzigen Reformbeschlüsse der Ratstagung im März 1999 in Berlin zu bewerten. Die von der Europäischen Kommission vorsichtig austarierten Maßnahmen zur Senkung der Stützpreise für Getreide, Milchprodukte und Rindfleisch und die allmähliche Rückführung der Direktbeihilfen wurden nur partiell beschlossen. Man einigte sich auf den kleinsten gemeinschaftlichen Nenner. Der interventionistische Charakter der GAP wurde also nicht prinzipiell korrigiert, so daß die Beschlüsse der Berliner Ratstagung zur Reform der GAP den Anforderungen der Osterweiterung nicht gerecht werden konnten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auch über die Reform der Struktur-, Regional- und Kohäsionspolitik besteht ein grundsätzlicher Konsens. Die verschiedenen Strukturfonds beanspruchen nicht nur ca. 35% der Gemeinschaftsausgaben, sondern bedingen auch ein umfangreiches Regulierungswerk. Gegen die unreformierte Übertragung dieser Maßnahmen und Regulierungen auf die MOEL sprechen analoge Argumente wie gegen die Übertragung der GAP. Wegen deren wirtschaftlicher Rückstände gegenüber den Durchschnittswerten der EU müßten die Fördermittel drastisch erhöht und zugleich massiv umgeschichtet werden. Denn der Beitritt der MOEL führt zur Reduzierung der geltenden EU-Durchschnittswerte und damit gleichzeitig zur Aufwertung der bisherigen Nettoempfängerländer. Selbst wenn die Fördermittel auf eine Pro-Kopf-Förderung von 300 Euro begrenzt würden, kämen bei einem Beitritt der fünf MOEL mit ihren ca. 65 Mio. Einwohnern Kosten in Höhe von ca. 20 Mrd. Euro zu den bis zum Jahre 2006 festgeschriebenen Ausgaben hinzu. Die von der Kommission in der Agenda 2000 präsentierten und auf der Berliner Ratstagung weitgehend übernommenen Reformmaßnahmen sind mit Blick auf die Osterweiterung als unzureichend zu bewerten. Sie beschränken sich auf die Neugruppierung der Förderziele, indem die sieben bisherigen Ziele zu zwei regionalpolitischen Zielen und einem bildungs- und arbeitsmarktpolitischen Ziel zusammengefaßt wurden. Auch hier wurde also die politisch-bürokratische Integrationsmethode im Kern nicht korrigiert, die mit dem vagen Anspruch legitimiert wird, die Entwicklungsunterschiede zwischen Ländern und Regionen zu verringern, um damit den sozialen Zusammenhalt der Gemeinschaft zu befördern.

Die damit begründete Umverteilungspolitik innerhalb der EU folgt dem gleichen Muster wie die im Namen der sozialen Gerechtigkeit betriebene Umverteilungspolitik in den Wohlfahrtsstaaten. Die ursprünglich vielleicht bedürftigen Anspruchsberechtigten klammern sich an die einmal erreichten Besitzstände, die als legitime Ansprüche verteidigt werden, selbst wenn die ursprüngliche Bedürftigkeit längst entfallen ist. Die Aussicht auf Umverteilungsmittel weckt zudem die Ansprüche anderer und meist politisch organisierter Interessengruppen, die im Wege von Verteilungskoalitionen Bedürftigkeit beanspruchen und durchsetzen. Die in Demokratien üblichen Mehrheitsentscheidungen führen je nach Koalition häufig zu zufälligen und machtbedingten Umverteilungsergebnissen (vgl. *Usher* 1983; *Blankart* 1983). Noch verhängnisvoller sind die Verfestigung von Besitzständen gemäß dem Sperrklinkeneffekt und die inhärente Expansionstendenz der einmal in Gang gesetzten Umverteilungsspirale.

Dieselbe Eigendynamik läßt sich bei der Struktur-, Regional- und Kohäsionspolitik beobachten, deren ursprüngliche Errichtung maßgeblich vom Motiv bestimmt war, die Zustimmung der wirtschaftlich schwächeren Südländer zum Beitritt von Finnland, Schweden und Österreich über großzügige Geldtransfers zu sichern. Seitdem hat die Aussicht, diverse Fördermittel zu erhalten, auch Politiker, Verbände und Unternehmen in wohlhabenderen Ländern und Regionen dazu angespornt, Projekte und Programme mit zweifelhafter Förderungswürdigkeit zu initiieren und



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dabei die einmal durchgesetzten Ansprüche zu verteidigen (vgl. *Krätzschmar* 1995; *Reichenbach* und *Beck* 1997; *Gorzelak* 1998).

Das verfestigte Besitzstandsdenken ist im Gefolge der deutschen Einigung deutlich geworden. Die Erweiterung der EU um die wirtschaftlich schwächeren ostdeutschen Länder und Regionen hat nicht zur Kürzung der Fördermittel zugunsten der bisher als peripher geltenden Länder und Regionen geführt, obwohl deren aktuelle wirtschaftliche Entwicklungsstände das 75-Prozent-Kriterium des Ziels 1 überschritten haben. Vielmehr wurde diese Erweiterung zum Anlaß genommen, die Fördergebiete und -mittel seitens der Strukturfonds auszubauen.

Noch aufschlußreicher ist die in der Agenda 2000 vorgeschlagene und von der Berliner Ratstagung beschlossene Beibehaltung des Kohäsionsfonds, der ursprünglich dazu gedacht war, die Mitgliedsstaaten mit einem Pro-Kopf-Einkommen unterhalb von 90% des EU-Mittelwertes zur Erfüllung der Konvergenzkriterien für die Teilnahme an der Währungsunion zu befähigen. Zumindest für diejenigen Staaten, deren Teilnahme beschlossen ist, sollte sich deshalb auch die Förderung erübrigen. Diese Einsicht wäre um so mehr geboten, als ansonsten durch die Osterweiterung ebenso legitime Forderungen seitens der MOEL auf die EU zukommen werden. Obwohl sich der Rat dieser Problematik bewußt war, bewilligte er auf der Berliner Tagung für den Zeitraum 2000 bis 2006 für den Kohäsionsfonds 18 Mrd. Euro, mit denen Verkehrs- und Umweltschutzinvestitionen in Spanien, Portugal, Griechenland und Irland unterstützt werden sollen. Die Ankündigung, die Bedürftigkeit dieser Förderung im Jahre 2003 zu überprüfen, wirkt aufgrund der Erfahrungen über die Unverbindlichkeit solcher Kontrollvorhaben nicht gerade glaubhaft, vor allem weil die politische Durchsetzbarkeit zu bezweifeln ist. Daneben sind die für denselben Zeitraum den zehn mittel- und osteuropäischen Beitrittsaspiranten zugesagten Hilfen zur Vorbereitung auf den EU-Beitritt im Bereich der Strukturpolitik in Höhe von 7 Mrd. Euro eher als kümmerlich zu bezeichnen.

Die Versäumnisse bei der Reform der Agrar- und Strukturpolitik sind als Indiz dafür zu werten, daß die EU noch nicht imstande war und ist, sich konzeptionell und finanziell in adäquater Weise auf die Osterweiterung vorzubereiten. Diese Wertung gilt noch mehr für die anstehenden institutionellen Probleme, deren Lösung bisher verschoben worden ist. Durch die Osterweiterung werden Reformen des institutionellen Gefüges jedoch unumgänglich, was im folgenden an einigen Beispielen aufgezeigt werden soll.

## II. Notwendige Reformen der Institutionen und Entscheidungsverfahren

Die aus dem Beitritt der fünf MOEL resultierenden Veränderungen im institutionellen Gefüge lassen sich einfach bestimmen, sofern die bisher üblichen Erweiterungsregeln unterstellt werden. Dabei sollen die potentiellen Änderungen, die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

durch den Beitritt Zyperns und den späteren Beitritt der fünf weiteren MOEL zu erwarten sind, nur beiläufig angedeutet werden.

Als erstes Faktum ist die zahlenmäßige Vergrößerung jedes der EU-Organe zu nennen. So wird die gegenwärtig aus 20 Personen bestehende Kommission durch den Beitritt auf 25 Mitglieder ansteigen, vorausgesetzt es bliebe bei nur einem polnischen Mitglied. Dadurch müßten neue Ämter mit neuen Zuständigkeiten, neuem Personal und neuen Budgetmitteln geschaffen werden. Hier scheint eine Begrenzung auf 20 Kommissare möglich, was einen Verzicht der großen Länder auf die bisherigen zwei Posten bedeuten würde. Das wäre jedoch angesichts des zukünftigen Beitritts weiterer sechs Länder auch nur ein vorläufiger Kompromiß.

Das Europäische Parlament besteht gegenwärtig aus 626 Abgeordneten, die für die Dauer von fünf Jahren gewählt werden. Bei den üblichen Repräsentanzregeln kämen in der ersten Runde ca. 64 polnische, je 25 tschechische und ungarische sowie je 8 slowenische und estnische Vertreter hinzu, wodurch das Parlament auf 760 Abgeordnete anwachsen würde. Bei einem Beitritt aller zehn MOEL würde sich diese Zahl auf 868 erhöhen. Zu den existierenden 11 Amtssprachen kämen bis zu 10 weitere hinzu, wodurch sich alleine die Zahl der Sprachkombinationen für die Simultanübersetzungen mit drastisch überproportionalen Steigerungsraten erhöhen würde. Die auf der Regierungskonferenz von Amsterdam angekündigte Obergrenze von 700 Mitgliedern des Europäischen Parlaments würde weder das Problem des demokratischen Defizits noch das der ungleichen Vertretung der Bürger von großen und kleineren Ländern entschärfen. Schon in der Fünfzehnergemeinschaft vertritt ein deutsches Parlamentsmitglied durchschnittlich 814 000, ein irischer Abgeordneter dagegen nur ca. 237 000 Einwohner.

Analoge personelle Aufstockungen kommen auf die anderen Gemeinschaftsorgane zu, also auf den Europäischen Gerichtshof, den Europäischen Rechnungshof oder den Ausschuß der Regionen, zu dessen 222 Mitgliedern in der ersten Runde beispielsweise 57 Mitglieder hinzukämen. Auch der Europäische Rat und der Ministerrat würden sich um fünf bzw. sechs Mitglieder vergrößern. Wie soll ein Ratskollegium dieser Größe sich noch auf gemeinsame Entscheidungen einigen können? Bekäme etwa in einem Zwanzigerrat jedes Mitglied eine Redezeit von nur 20 Minuten eingeräumt, so verlängerte sich die minimale Sitzungsdauer bereits auf sechs Stunden. Unter Hinzurechnung konträrer Diskussionen und Einigungsverfahren sowie von Pausen sind Marathonsitzungen von mehreren Tagen zu erwarten.

Der Ministerrat trifft seine Entscheidungen entweder einstimmig, mit qualifizierter Mehrheit bei Stimmengewichtung oder – was die Ausnahme ist – mit einfacher Mehrheit. Neben den Basisentscheidungen über die vertraglichen und finanziellen Grundlagen sind im Maastricht-Vertrag noch knapp 50 Rechtsgrundlagen aufgelistet, die Einstimmigkeit erfordern. Es ist anzunehmen, daß in einer erweiterten EU mehr Ratsentscheidungen als bisher mit qualifizierter Mehrheit zu treffen sein werden. Von daher erhält die Frage nach einer Neugewichtung der Stimmen im Rat erhebliche Brisanz.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schon die geltende Stimmengewichtung ist vertrackt. Der Fünfzehnerrat verfügt über 87 Stimmen mit je 10 Stimmen für die vier großen Länder und mit abgestuften Stimmen für die mittleren und kleineren Länder. Für Deutschland repräsentiert eine Stimme 8,2 Mio. Einwohner, für Irland dagegen nur 1,2 Mio. Diese ungleiche Repräsentation der Stimmen stellt einen Kompromiß zwischen dem Prinzip der Staatengleichheit und dem demokratischen Repräsentationsprinzip dar. In der EU-15 erfordert eine qualifizierte Mehrheit 62 Stimmen, die Sperrminorität verlangt 26 Stimmen. Wegen der ungleichen Repräsentation können z. B. Deutschland, Großbritannien und die Niederlande, deren 25 Stimmen ca. 42% der EU-Bevölkerung entsprechen, von den restlichen Ländern überstimmt werden, die nur 58% der EU-Bevölkerung repräsentieren.

Durch die Osterweiterung werden sich die Stimmen- und damit auch die Einflußverhältnisse zwischen den Mitgliedsländern wiederum verschieben (vgl. *Wilming* 1995, S. 150 ff.). Bei einer Fortschreibung der geltenden Gewichte müßten Polen acht, Tschechien und Ungarn je fünf und Slowenien, Estland und Zypern je zwei Stimmen erhalten. Eine polnische Stimme würde 4,8 Mio., eine estnische nur 0,7 Mio. Einwohner repräsentieren. Eine qualifizierte Mehrheit würde in der EU-21 79 Stimmen der insgesamt 111 Stimmen verlangen. Wegen der Übergewichtung der kleineren Länder könnten dann die drei großen Länder Deutschland, Frankreich und Großbritannien von den restlichen Ländern überstimmt werden, weil ihre 30 Stimmen nicht für die Sperrminorität ausreichen, obwohl sie ca. 45% der Gesamtbevölkerung repräsentieren. Ferner könnte eine Koalition der großen Länder, die mehr als 85% der Bevölkerung repräsentieren, nicht in der Lage sein, die erforderlichen 77 Stimmen für eine qualifizierte Mehrheit zustande zu bringen (vgl. *Feltgen* 1998; *Busch* 1999).

Andere problematische Koalitionsszenarien sind vorstellbar. Wohl am konfliktträchtigsten wäre eine Koalition zwischen der Gesamtheit der Nettoempfängerländer mit Staaten, die einen ausgeglichenen Saldo am EU-Haushalt aufweisen, die imstande wäre, die Nettozahlerländer insgesamt oder auch nur die wichtigsten Nettozahlerländer zu überstimmen. Dieses Szenario erscheint bei der unterstellten Stimmengewichtung weder im Rahmen einer EU-21 noch einer EU-26 wahrscheinlich. Allerdings könnten die Nettoempfänger genügend Stimmen für die erforderlichen Sperrminoritäten aufbringen und somit Entscheidungen des Rats blokkieren, um damit Paketlösungen einzufordern, die zu Lasten der Nettozahler gehen (vgl. *Rolle* 1999).

An diesen Szenarien wird deutlich, daß die Neuverhandlung der Stimmengewichtung keine einfache Aufgabe darstellt, weil sie von strategischen Überlegungen bestimmt sein wird. Die bisher präsentierten und von rationalen Überlegungen geleiteten Reformkonzepte haben angesichts der ungebrochenen Dominanz nationalstaatlicher Interessenkalküle wohl nur geringe Realisierungschancen (vgl. z. B. *Janning* 1993).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## F. Reformschwerpunkte in den MOEL

Die anstehende Osterweiterung ist sowohl für die beitrittswilligen Länder als auch für die Fünfzehnergemeinschaft eine schwierige Herausforderung, deren Bewältigung von beiden Seiten weitgehende Reformen verlangt. Für die MOEL schälen sich zwei Schwerpunkte heraus. Erstens ist der seit einem Jahrzehnt verfolgte Weg, die Wirtschaft in eine funktionsfähige Marktwirtschaft umzugestalten, konsequent weiterzugehen. Ungeachtet aller erfolgreichen Bemühungen ist bei der Privatisierung und Umstrukturierung der Großunternehmen einschließlich der Banken, beim Ausbau der Kapital- und Finanzmärkte, der Dekonzentrationspolitik, der Steuersysteme und der sozialen Sicherungssysteme noch ein beträchtlicher Reformbedarf vorhanden. So wird die Existenz defizitärer Staatsbetriebe durch weiche Budgetrestriktionen, z. B. durch den Erlaß von Steuerzahlungen, die Gewährung zweifelhafter Kredite mit staatlicher Fürsprache und Deckung, sowie durch andere Privilegien gesichert. Die Kontrolle des Managements im Privatsektor weist Mängel auf, weil das Bankensystem und die Kapitalmärkte unvollkommen funktionieren. Die Grade der Aktienmarktkapitalisierung und der Kreditfinanzierung über Banken sind in allen MOEL niedrig. Der Monopolisierungsgrad ist in einzelnen Industrien und insbesondere in den öffentlichen Versorgungsbereichen noch hoch, was Mängel der staatlichen Wettbewerbspolitik indiziert. Die hier nur angedeuteten Reformrückstände sind verläßlich dokumentiert, und die Europäische Kommission hat in ihren Fortschrittsberichten entsprechende Reformanstrengungen angemahnt (*Europäische Kommission* 1998; *EBRD* 1998).

Als noch dringlicher sind jedoch die Reformen der Staats- und Justizverwaltungen zu veranschlagen. Jedenfalls sollte der von *Herrmann-Pillath* (1994, S. 294) konstatierte systematische Irrtum der Wirtschaftswissenschaft bezüglich der Unterschätzung der öffentlichen Verwaltung und deren Rolle für die erfolgreiche Umgestaltung bei der Osterweiterung nicht ein zweites Mal wiederholt werden. Der Reform der Staats- und Justizadministration ist zwar Priorität einzuräumen, dennoch wäre es wegen der diagnostizierten pfadabhängigen Ursachen dieser Schwäche illusorisch, schnelle Reformerfolge zu erwarten. Es scheint jedoch geboten, diesen Engpaßfaktor relativ gegenüber dem Kriterium der wirtschaftlichen Wettbewerbsreife der MOEL aufzuwerten.

Dieses Kriterium stand im Zentrum der Ländergutachten der Kommission und beherrscht noch immer die Diskussion über die Osterweiterung. Wegen der geschichtlich bedingten Mängel der Staats- und Justizverwaltungen dürften für die MOEL die Übernahme und noch mehr die verläßliche Kontrolle des Gemeinschaftsrechts als nicht minder schwierige Aufgaben zu bewerten sein. Im Vergleich dazu versprechen die zügige Integration in den Binnenmarkt und der davon ausgehende Wettbewerbsdruck mehr Vor- als Nachteile. Die EU könnte das Gelingen der Integration am wirkungsvollsten durch die Inangriffnahme der überfälligen Reformen in den Bereichen der Agrar- und Strukturpolitik unterstützen. Dadurch könnten sowohl überzogene Erwartungen über den Zufluß großzügiger Fördermit-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tel zurechtgerückt als auch Deregulierungseffekte im Gemeinschaftsrecht erzielt werden.

Die dadurch möglichen finanziellen und administrativen Entlastungseffekte sollten mit Blick auf die Probleme der MOEL dazu genutzt werden, die Ziele der Gemeinschaftspolitik zu überdenken. Priorität sollte die Förderung von Projekten und Gütern mit grenzüberschreitenden Effekten erhalten. Dazu wären der Ausbau von Verkehrs- und Transportsystemen, von Bildungseinrichtungen einschließlich Ausbildungsprogrammen für die Staats- und Justizverwaltungen als Beispiele für zukunftsträchtige Gemeinschaftsprojekte zu nennen. Daneben bestehen im Bereich der Umwelt- und Energiepolitik genügend förderungswürdige Projekte zur Vermeidung negativer grenzüberschreitender Effekte. Es fehlt also nicht an dringlichen Reformoptionen in der Gemeinschaftspolitik. Die kritische Variable ist hierbei wie auch bei den überfälligen Reformen der EU-Institutionen in der geringen Bereitschaft zur Neuorientierung zu sehen. Die Osterweiterung kann und sollte deshalb als Prüfstein dafür dienen, den zukünftigen Weg der EU grundsätzlich zu überdenken.

## G. Reformoptionen für die EU

### I. Erweiterungsinkonforme Reformoptionen

Eine Neuorientierung der EU ist nicht nur aufgrund der Osterweiterung, sondern auch aufgrund der anstehenden Anpassungen der Gemeinschaftspolitik an die Währungsunion geboten. Es existiert jedoch kein konsensfähiges Leitbild. Europa gleicht vielmehr einem in die Jahre gekommenen Schiff, das von einer Crew uneiniger Kapitäne ziemlich ziellos gesteuert wird. Weil es ständig neue Passagiere und damit auch neue Lasten aufnimmt, muß es Zwischenstationen einlegen. Dabei rückt das Traumziel des europäischen Bundesstaates immer mehr in weite Ferne. Da auch die Rückkehr zum sicheren Hafen einer europäischen Wirtschaftsgemeinschaft kaum noch Anhänger findet, beläßt man es bei kleinen Reparaturen, mit Hilfe derer die Vertiefung der EU, d. h. die Annäherung an ein bundesstaatsähnliches Gebilde, mit der Erweiterung vereinbart werden soll. Für solche Zwischenlösungen existieren verschiedene Reformkonzepte, mit denen vorrangig die Demokratiedefizite bei den gemeinschaftlichen Entscheidungsprozessen reduziert werden sollen (vgl. als Übersicht *Möschel* 1994; *Weidenfeld* 1995; *Streit* und *Voigt* 1996; *Zohlnhöfer* 1997)

Bekanntlich stand die Idee des europäischen Bundesstaates am Anfang der europäischen Bewegung und sollte über die Umwege zuerst der Wirtschafts-, später der Währungsunion erreicht werden. Der Maastrichter Vertrag war der vorerst letzte Versuch, sich diesem ambitionierten Vorhaben anzunähern, wobei der Euro zur Münze der europäischen Identität geschmiedet werden sollte. Wegen der skeptischen Aufnahme der Vertragsziele durch die nationalen Bevölkerungen und der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

höchstrichterlichen Bedenken wurde die Idee des Bundesstaates vorerst auf Eis gelegt. Die aktuellen Reformbemühungen sind darauf gerichtet, das Demokratiedefizit dadurch abzubauen, daß das Europäische Paralament ein Mitentscheidungsrecht in allen wichtigen Politikbereichen erhalten soll.

Beispielhaft dafür steht das von der Europäischen Strukturkommission unter Leitung von *Weidenfeld* (1991 und 1995) vorgelegte Konzept eines Zwei-Kammer-Systems, in dem das Europäische Parlament zur zweiten gleichberechtigten Instanz neben dem Europäischen Rat ausgebaut werden soll. Mit der Gleichstellung beider Kammern bezüglich der Gemeinschaftsentscheidungen will man also der Gleichwertigkeit des demokratischen Prinzips mit dem Prinzip der Staatengleichheit entsprechen. Die Kommission soll wie bisher Initiativ- und Exekutivfunktionen wahrnehmen. Dadurch, daß der Präsident der Kommission direkt vom Europäischen Parlament gewählt werden und er die Kommissionsmitglieder in Abstimmung mit Rat und Parlament selbst benennen soll, erfährt die Kommission eine Aufwertung zu einer Art europäischer Regierung. In den 1997 unterzeichneten Vertrag von Amsterdam sind Elemente dieser Reformkonzeption aufgenommen worden, indem die Rolle des Parlaments im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens aufgewertet wurde. Das Demokratiedefizit bei den Gemeinschaftsentscheidungen wurde jedoch nur marginal behoben, wie auch die reservierte Handhabung der qualifizierten Mehrheitsregeln im Ministerrat beibehalten wurde (vgl. *Brok* 1997).

Durch die Osterweiterung wird die EU in allen Dimensionen des Gemeinschaftshandelns heterogener. Es ist anzunehmen, daß damit auch die Akzeptanz des Mehrheits- und Demokratieprinzips und noch mehr die eines europäischen Bundesstaates schwieriger wird. Bereits im Vorfeld der Osterweiterung hat *Isensee* (1993, S. 132 f.) die Therapie, das Europäische Parlament als europäische Volksvertretung einzusetzen, um damit das Demokratiedefizit zu beheben, als Symptom der Krankheit bezeichnet, deren Heilung sie vorgibt. Denn noch gibt es kein europäisches Volk, sondern nur Völker der nationalen Staaten. Es gibt bisher auch nur Ansätze einer europäischen Öffentlichkeit, von europäischen Parteien und Interessenvertretungen und nicht zuletzt nur ein schwaches europäisches Gemeinschaftsbewußtsein. Ohne öffentliche Meinung und intermediäre Instanzen der Interessenvermittlung fallen der Ausgleich von Interessenkonflikten und vor allem die Akzeptanz von kollektiven Mehrheitsentscheidungen durch überstimmte Minderheiten außerordentlich schwer. Mit *Kielmansegg* (1995) ist darin die eigentliche Barriere für die verstärkte Anwendung des Mehrheits- und Demokratieprinzips innerhalb der EU zu sehen. Dieses Problem kann nicht durch die Konstruktion eines rational konzipierten politisch-rechtlichen Überbaus aus der Welt geschafft werden, wenn der Überbau eines gewachsenen und im Bewußtsein der Menschen verinnerlichten Unterbaus entbehrt.

Dieser Bedingungszusammenhang läßt sich durch die Modifikation des von *Bockenförde* (1976, S. 60) für liberale Gesellschaften formulierten Paradoxons verdeutlichen. Die EU lebt von Voraussetzungen, die sie selbst weder schaffen noch

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

garantieren kann. Dieses Paradoxon ist nur eine andere Formulierung für die Dichotomie zwischen informalen und formalen Regeln. In den Entwürfen zur Reform der EU richtet sich das Augenmerk ausschließlich auf das formale Regelwerk. Diese Befangenheit ist auch charakteristisch für die Theorieansätze, die den Reformkonzepten zugrunde liegen. Als paradigmatisches Beispiel kann der von der *European Constitutional Group* (1993) präsentierte Reformvorschlag angeführt werden, der unverkennbar von der ökonomischen Theorie der Verfassung inspiriert worden ist. Dessen originäre Idee besteht in der Einrichtung einer Länderkammer, deren Mitglieder von den nationalen Parlamenten gewählt werden sollen. Diese neue Kammer tritt zur Unionskammer hinzu, deren Mitglieder wie beim Europäischen Parlament von den europäischen Völkern direkt zu wählen wären. Von der Etablierung einer zusätzlichen Länderkammer erwarten sich die Reformer eine bessere Wahrung nationaler Interessen und damit eine konstitutionelle Begrenzung der inhärenten Zentralisierungsbestrebungen innerhalb der EU. Die bestehenden Strukturen und Kompetenzen des Europäischen Rates, des Ministerrates und der Kommission blieben dabei relativ unverändert.

Dieser Reformvorschlag, dessen Einzelheiten hier nicht erörtert werden sollen, ist deshalb interessant, weil er nach rationalen Kriterien konstruiert ist und weil kulturelle Faktoren und Unterschiede überhaupt keine Beachtung finden. Das erklärt seine Blauäugigkeit und deshalb wohl auch die praktische Irrelevanz. In neueren Arbeiten zur ökonomischen Theorie der Verfassung ist eine realistischere Sichtweise zu erkennen, indem informale Regeln als unverzichtbare und nicht beliebig konstruierbare Voraussetzungen für die Etablierung und Befolgung formaler Regelwerke berücksichtigt werden (vgl. *Weingast* 1993; *Voigt* 1997 und 1999; *Leipold* 1997). Die Anwendung dieser Erkenntnisse auf die Reform der EU in Verbindung mit den sich aus der Osterweiterung ergebenden neuen Herausforderungen steht noch aus. Einige Implikationen seien im folgenden angedeutet.

Die EU strebt die Verwirklichung einer immer engeren Union der europäischen Völker in der Wirtschaft, der Währung, der Politik und in anderen Bereichen an. Das dominante Mittel dazu ist das Gemeinschaftsrecht in Gestalt des konstitutionellen Primärrechts und des gewachsenen, immer subtileren Sekundärrechts. Die Übernahme des Gemeinschaftsrechts wird als Eintrittspreis für die Mitgliedschaft angesehen. Der eigentliche Prüfstein für die Bewertung einer funktionierenden Rechtsgemeinschaft ist jedoch in der Befolgung des Rechts zu sehen. Nach allen Erfahrungen wird Recht in dem Maße befolgt, in dem wechselseitiges Vertrauen besteht, daß erstens die anderen Mitglieder der Rechtsgemeinschaft sich an Rechte halten und zweitens die Geltung und Auslegung des Rechts gerechten, also rechtsstaatlichen Prinzipien und Sanktionen unterliegen. Die Einlösung der zweiten Bedingung ist am schwierigsten, was *Kant* (1968, S. 22) bereits in aller Klarheit gesehen hat: In der Erreichung einer allgemein das Recht verwaltenden bürgerlichen Gesellschaft erachtete er das größte Problem für die Menschengattung. Als maßgebliche Ursache nannte er die Neigung der einzelnen Bürger und noch mehr der rechtsverwaltenden Obrigkeiten, sich selbst von der Rechtsbefolgung auszuneh-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

men. Die verläßlichste Vorkehrung, dieser Neigung zu widerstehen, sah *Kant* in der Bindung jedes Individuums an moralische Prinzipien des Zusammenlebens.

Wie oben (unter C) dargelegt, erwachsen solche Bindungen jedoch primär aus informalen Regeln und Normen, die ihrerseits emotional-verwandtschaftlichen, religiösen oder ideologischen Ursprungs sind. Sie verkörpern also diejenigen Voraussetzungen, auf denen die EU beruht, die sie aber selbst nicht schaffen kann. Sie kann nur ein einheitliches formales Recht vorgeben und darauf hoffen, daß es auf nationaler oder regionaler Ebene verläßlich durchgesetzt und befolgt wird. Diese Hoffnung erweist sich aber selbst innerhalb der bisher noch relativ homogenen Fünfzehnergemeinschaft nicht selten als Illusion. Die Einheit von formalen und informalen Regeln gelingt am ehesten in den Ländern, die eine bewährte rechts- und nationalstaatliche Tradition aufweisen und die als dominant rechtlich gebundene Gesellschaften bezeichnet werden können (vgl. dazu *Leipold* 2000a). Die Akzeptanz der formalen EU-Regelwerke dürfte dagegen den Mitgliedsländern schwerer fallen, in denen das Staats- und damit auch das Rechtsbewußtsein aufgrund geschichtlicher Umstände nur eine schwache Bindungskraft aufweisen. Dazu sind neben den südeuropäischen Mitgliedsländern wohl auch die meisten MOEL zu rechnen. Es muß nicht betont werden, daß der Typisierung dieser Länder als dominant informal gebundene Gesellschaften jegliche diskriminierende Absicht fehlt. Es geht vielmehr um eine realistische Erklärung europäischer Realitäten, d. h. europäischer Vielfältigkeiten. In den dominant informal gebundenen Gesellschaften sind die moralischen Bindungen lediglich in eigenständigen Formen kultiviert und – im *Hegel*schen Verständnis – aufgehoben worden. Beispielhaft zu nennen sind die großräumig definierten und funktionierenden verwandtschaftlichen, kommunalen, regionalen oder ethnischen Bindungen mit dazugehörigen verläßlich funktionierenden Netzwerken (vgl. z. B. für Italien *Putnam* 1993; *Stemmermann* 1996; für Griechenland vgl. *Axt* 1993; *Ganslandt* 1992).

Die Folgen einer uniformen Übertragung des anspruchsvollen europäischen Gemeinschaftsrechts und der dazugehörigen interventionistischen und mit großzügigen Fördermitteln ausgestatteten Politikpraktiken in den MOEL sind abzusehen. Erstens werden falsche Anreize gesetzt, die zur Mißachtung des Rechts und zum Mißbrauch der Fördermittel verleiten. Zweitens werden intakte informale Bindungen und Netzwerke aufgelöst, ohne kompensierende Stützwerke anbieten zu können. Drittens wird das Unbehagen der Bevölkerung in jenen Ländern geschürt, die das Brüsseler Regelwerk akzeptieren und auch überwiegend finanziell alimentieren. Deshalb ist die von der EU bisher praktizierte Strategie, die Vertiefung der europäischen Integration unbeirrt voranzutreiben und im Wege kleiner, weil konsensfähiger Reparaturen der Gemeinschaftspolitik und der Institutionen mit der Erweiterung vereinbaren zu wollen, mittelfristig als Holzweg zu bewerten. Das provoziert die Frage nach anderen realistischeren Reformoptionen.

Eine Option ist in den verschiedenen Konzepten einer differenzierten oder flexiblen Integration zu sehen, die schlagwortartig als „Europa der konzentrischen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kreise", als „Europa verschiedener Geschwindigkeiten" oder als „Europa der variablen Geometrie" präsentiert werden (vgl. *Leipold* 1994a und b). Diesen Konzepten ist das Ziel gemeinsam, den erreichten Stand der Wirtschafts-, Währungs- und Politikunion innerhalb einer Kerngruppe zu sichern und weiter auszubauen. Die wie auch immer zusammengesetzte Kerngruppe soll als Vorreiter der Integration eine Sogwirkung auf die Mitglieder des zweiten oder dritten Kreises ausüben, wobei die Mitgliedschaft in diesen Kreisen variabel gestaltet werden kann und von der Bereitschaft und Fähigkeit zur vertieften wirtschaftlichen und politischen Integration abhängen soll.

Implizit liegt diesen Konzepten, deren Details hier nicht interessieren, das Eingeständnis zugrunde, daß die gleichzeitig betriebene Vertiefung in Richtung Wirtschafts- und Rechtsunion, Währungsunion und politische Union mit der Erweiterung um wirtschaftlich oder kulturell heterogene Staaten, wie sie im Zuge der Osterweiterung ansteht, nicht zu vereinbaren ist. Deshalb erscheint die Idee der differenzierten und flexiblen Integration einen realistischen Reformweg aufzuzeigen. Dieser Eindruck täuscht jedoch, weil damit die Probleme der europäischen Integration lediglich in eine unbestimmte Zukunft verschoben werden. Zur Charakterisierung dieser Konzepte bietet sich folgendes Motto an: „Nun sehen wir betroffen den EU-Vorhang konzentrisch zu und alle Fragen offen." So bleiben bereits die Bedingungen für die Mitgliedschaft in der Kerngruppe offen. Geht man von der Annahme aus, der exklusive Kreis der Kerngruppe konstituiere sich anfänglich aus den Ländern der Fünfzehnergemeinschaft, so werden damit nur deren Unzulänglichkeiten festgeschrieben, die sich – wie oben dargelegt – in der mangelnden Fähigkeit zeigen, die notwendigen Reparaturen am eigenen europäischen Haus durchzuführen. Es ist nicht ersichtlich, daß sich die Reformbereitschaft in der Zukunft erhöht. Noch mehr bleiben die Bedingungen offen, die seitens der MOEL für eine Mitgliedschaft in der Kerngruppe zu erfüllen sind. Nach der herrschenden Europaräson ergibt sich die Empfehlung, die wirtschaftlichen Rückstände zügig zu reduzieren und ansonsten das geltende Gemeinschaftsrecht in die nationalen Rechtssysteme zu übernehmen. Die Befolgung dieser Empfehlung stößt jedoch offensichtlich auf Schwierigkeiten. Wäre sie jetzt oder in absehbarer Zeit zu realisieren, so spräche das für die zügige Aufnahme zumindest der fünf ausgewählten Beitrittsaspiranten. Für diejenigen MOEL, denen der spätere Beitritt angeboten worden ist, würde sich nichts ändern.

Insgesamt würde sich nach den Konzepten der differenzierten Integration also an der aktuellen Reformrichtung der EU außer verlängerten Beitrittsfristen nichts ändern. Darin kann jedoch keine zukunftsträchtige Reformstrategie für die EU im allgemeinen und für die Osterweiterung im besonderen gesehen werden. Der unzulängliche Status quo und dessen pfadabhängiger Wandel würden nach dem üblichen Muster fortgeschrieben und lediglich zeitlich gestreckt. Es bleibt also die Frage nach einer erfolgsträchtigeren Reformoption, die eine zügige sowie finanziell und institutionell verkraftbare Osterweiterung zuläßt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## II. Skizze einer erweiterungskonformen Reformoption

Die europäische Integration repräsentiert im politischen und wirtschaftlichen Bereich die große Erfolgsgeschichte Europas in diesem Jahrhundert. Dennoch ist die Europäische Union reformbedürftig. Es gilt, sich von überkommenen Idealen zu verabschieden und an neue Realitäten anzupassen. Als Illusion hat sich die ursprüngliche Idee erwiesen, die wirtschaftliche Integration führe im Selbstlauf zur politischen Integration, die in einem europäischen Bundesstaat ihren Abschluß finde. Die politische Integration von Staaten läßt sich offensichtlich nicht erwirtschaften, nicht geldpolitisch prägen und auch nicht politisch dekretieren. Sie bedarf der Akzeptanz der europäischen Bevölkerungsmehrheit, die aufgrund des mangelnden Europabewußtseins weder jetzt noch in absehbarer Zeit zu erwarten ist. Spätestens durch die Volksabstimmungen über den Maastrichter Vertrag mußten die Politiker erkennen, daß sie die europäische Rechnung ohne die nationalen und regionalen Wirte machen wollten. Deren Vorbehalte gegen die Bürgerferne, die undurchschaubaren Entscheidungsprozeduren und die bürokratischen Verordnungen durch Brüssel sollten deshalb in Rechnung gestellt werden. Als illusionär hat sich auch die Erwartung erwiesen, die Europäische Union führe zur Überwindung der Nationalstaaten und damit nationaler Interessen und Bindungen. Eher das Gegenteil ist der Fall. Insbesondere in den beitrittswilligen MOEL, die fast ausnahmslos lange Zeiträume der Fremdherrschaft in ihrer Geschichte erleben mußten, ist das nationale Bindungselement stark ausgeprägt. Schließlich haben sich mit der Beendigung des Ost-West-Konflikts und der Teilung Europas die politischen, militärischen und wirtschaftlichen Bedingungen in Europa und in dessen globaler Umwelt grundlegend verändert. Die Mehrzahl der MOEL strebt die Rückkehr nach Europa und die gleichberechtigte Teilnahme an dessen politischen, militärischen und wirtschaftlichen Institutionen an. Die EU als wichtigste Institution hat sich in ihrem Grundaufbau und ihren Integrationszielen seit ihrer Gründerzeit nicht grundsätzlich verändert. Sie konnte damit zwar die zwischenzeitlich erfolgten Erweiterungen verkraften. Angesichts der verlorenen Illusionen, der veränderten globalen und europäischen Rahmenbedingungen und der Herausforderungen durch die Osterweiterung sind Reformen jedoch unvermeidlich. Dabei gilt es, die erreichten Integrationserfolge, insbesondere die Erfolge des gemeinsamen Marktes, zu sichern und mit der Erweiterung zu vereinbaren. Das Gelingen dieses Vorhabens setzt realistische, d. h. machbare Reformen voraus. Dieser Anforderung genügt wahrscheinlich am ehesten die Konzeption einer Europäischen Gemeinschaft mit begrenzten und teils neuen Zuständigkeiten, wie sie *Möschel* (1994) als „Europäische Minimal- und Ordnungsgemeinschaft" begrifflich vorgestellt hat.

Die Grundidee dieser Konzeption besteht darin, daß die EU sich hauptsächlich als Wächter des gemeinsamen Marktes und dessen Regeln versteht. Die Marktintegration sollte also Priorität vor der Politikintegration haben. Das sollte dem zügigen Beitritt der MOEL zur EU entgegenkommen. Denn die Marktintegration im Rahmen einer erweiterten EU erfordert keine dirigistische Agrarpolitik und keine

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

aufwendige gemeinsame Struktur-, Regional- oder Industriepolitik, weshalb deren Reform Vorrang erhalten sollte. Die effektivsten Beitrittsvoraussetzungen wären von einer Rückübertragung der Agrar- und Strukturpolitik in nationale Zuständigkeiten zu erwarten. Es bliebe also den nationalen politischen Instanzen überlassen, diese Politikbereiche gemäß den je spezifischen Präferenzen und Strukturen zu gestalten und natürlich auch autonom zu finanzieren. Hinzu käme die größere Bereitschaft zur Akzeptanz der Reformpolitik seitens überstimmter nationaler Minderheiten.

Für die EU erschlösse diese Verlagerung sowohl finanzielle als auch administrative Potentiale zur Bereitstellung oder Unterstützung originärer Gemeinschaftsgüter und -aufgaben. Abstrakt definiert, gehören dazu Güter mit transnationalen Externalitäten sowie die internationalen öffentlichen Güter. Es ist bereits darauf hingewiesen worden, daß beispielsweise transnationale Verkehrs- und Kommunikationssysteme, Projekte der Umwelt- und Energiepolitik sowie Bildungseinrichtungen und insbesondere Qualifizierungsprogramme für die öffentlichen Verwaltungen denkbare Bereiche sind, die durch die EU gefördert werden sollten. Auch durch den Ausbau der gemeinsamen Sicherheitspolitik ließen sich im Wege der Vergemeinschaftung weitere Skalenerträge erzielen. Schließlich bliebe es bei der unverzichtbaren Zuständigkeit der EU als Wächterin des gemeinsamen Marktes, was die Vorgabe von einheitlichen Wettbewerbs- und Beihilferegeln sowie von Mindeststandards in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umwelt- und Verbraucherschutz voraussetzt.

Das bestehende institutionelle Gefüge der EU könnte unverändert beibehalten werden, wobei alle Organe so schlank wie möglich gestaltet werden sollten. Der Rat (Ministerrat) bliebe als legitimer Repräsentant nationalstaatlicher Interessen die zentrale Entscheidungs- und Gesetzgebungsinstanz und das Europäische Parlament die verantwortliche Kontrollinstanz. Da als Folge der Osterweiterung auch die Ausweitung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen unvermeidbar sein wird, scheint es geboten, die Entscheidungen des Rates dem Gebot der Transparenz, also der öffentlichen Informations- und Dokumentationspflicht zu unterwerfen. Dadurch wäre die Gemeinschaftspolitik am einfachsten der nationalen und hierbei der möglichst bürgernahen Kontrolle zu unterstellen (vgl. zur demokratietheoretischen Begründung *Pies* 1994).

Generell sollte bei allen genannten Aufgaben das Prinzip berücksichtigt werden, daß das „Ordnen" im Sinne abstrakter und allgemeiner Regeln Vorrang erhält vor dem „Verordnen" im Sinne überzogener Vereinheitlichungen konkreter Tatbestände. Das schließt die Forderung ein, dem institutionellen Wettbewerb mehr Raum und mehr Vertrauen zu gewähren (vgl. *Streit, Mussler* 1995; *Eger* 1999). Der Wettbewerb zwischen nationalen Regelwerken resultiert aus dem Umstand, daß nationale und regionale Standorte der internationalen Konkurrenz um mobile Faktoren ausgesetzt sind. Das Ausmaß der Zu- und Abwanderung von Kapital, unternehmerischem Know-how und anderen mobilitätsbereiten Personen indiziert die Qualität

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der geltenden Rechtsregeln und diszipliniert die Politiker indirekt dazu, präferenzgerechtere Regeln zu schaffen. Der Wettbewerb der Standorte verspricht also ein Regelsystem, das vergleichsweise zu den von Brüssel aus vereinheitlichten Verordnungen bürgernäher und präferenzgenauer ausfallen dürfte.

Der große Vorzug eines intensiveren institutionellen Wettbewerbs in Verbindung mit einer partiellen Rückübertragung von gewachsenen Gemeinschaftszuständigkeiten ist darin zu sehen, daß das latente Spannungsverhältnis zwischen formalen und informalen Regeln entspannt wird. Darin ist ein meist unterschätztes Hindernis für den Beitritt der MOEL zu sehen. Wird der bisherige politisch-bürokratische Integrationsweg weiter verfolgt, so droht das Spannungsverhältnis durch die Osterweiterung überdehnt zu werden. Durch die Intensivierung des institutionellen Wettbewerbs bestünden bessere Bedingungen dafür, daß die nationalen Rechtssysteme mit den jeweils geltenden kulturellen Eigenarten in Einklang blieben oder gebracht werden könnten.

Die Vorteile für die MOEL sind offensichtlich: Zum einen könnten die durch die Übernahme des Gemeinschaftsrechts drohende Überforderung der Staats- und Justizverwaltungen und die damit verbundenen Folgen für die Geltung und Kontrolle des Rechts verringert werden. Zum anderen würde verhindert, daß die Standort- und Wettbewerbsvorteile der gewachsenen Regelwerke per verordneter formaler Vereinheitlichung abgebaut werden. Europas Stärke war seit jeher die Vielfalt an nationalen rechtlich-kulturellen Besonderheiten. Diese Vielfalt gilt es auch innerhalb einer erweiterten EU zu nutzen und zu akzeptieren.

Das hier in groben Strichen skizzierte Reformkonzept bedeutet keinen Rückschritt der EU zum Status quo ante. Es versteht sich angesichts der Unvollkommenheiten des Status quo und dessen Fortschreibung, wie sie etwa in der Agenda 2000 zum Ausdruck kommt, als alternative Konzeption, die Anregungen für einen erweiterungskonformen Status 2000 der EU liefern soll.

## Literatur

*Axt,* H.-J. (1993): Verzögerter Wandel und innovationshemmende Regulativmuster: Politische Institutionen in Griechenland, in: J. Chr. Papalekas (Hg.), Institutionen und institutioneller Wandel in Südosteuropa, München, S. 87 – 100.

– (1997): Strukturpolitik und Kohäsion in der Europäischen Union: Reform in der Perspektive der Osterweiterung, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, H. 3, S. 885 – 927.

*Bingen,* D. (1999): Die Rolle des Staates in der polnischen Geschichte, in: H.-H. Höhmann (Hg.), Spontaner oder gestalteter Prozeß? Die Rolle des Staates in der Wirtschaftstransformation osteuropäischer Länder, Baden-Baden, S. 32 – 44.

*Blankart,* Ch. B. (1983): Warum wächst der Sozialstaat?, in: P. Koslowski, P. Kreuzer und R. Löw (Hg.), Chancen und Grenzen des Sozialstaats, Tübingen, S. 154 – 160.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Böckenförde,* E.-W. (1976): Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation, in: E.-W. Böckenförde, Staat, Gesellschaft, Freiheit. Studien zur Staatstheorie und zum Verfassungsrecht, Frankfurt a.M., S. 42 – 64.

*Brok,* E. (1997): Der Amsterdamer Vertrag: Etappe auf dem Weg zur Europäischen Einigung, in: Integration, 20 / 4, S. 211 – 218.

*Busch,* B. (1999): Die Osterweiterung der Europäischen Union, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Institut der deutschen Wirtschaft, 249, Köln.

*Clement,* H. (1997): Integration in Osteuropa vor dem Hintergrund der Osterweiterung von NATO und EU, Osteuropa-Institut München, Working Papers, Nr. 208, München.

*Csaba,* L. (1998): Mitteleuropa auf dem Weg zum EU-Beitritt, in: H.-J. Wagener und H. Fritz (Hg.), Im Osten was Neues. Aspekte der EU-Osterweiterung, Bonn, S. 44 – 67.

*Davies,* N. (1996): Europe – A History, Oxford.

*Donges,* J. B. / *Eekhoff,* J. / *Möschel,* W. / *Neumann,* M.J.M. / *Sievert,* O. (Kronberger Kreis), (1998): Osterweiterung der Europäischen Union. Als Chance zur Reform begreifen, Frankfurter Institut – Bd. 33, Frankfurt.

*EBRD* – European Bank for Reconstruction and Development (1998): Transition Report, London.

*Eger,* Th. (1999): Harmonisierung von Rechtsregeln versus Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen in Europa, in: D. Martiny und N. Witzleb (Hg.), Auf dem Wege zu einem Europäischen Zivilgesetzbuch, Berlin / New York, S. 95 – 107.

*Europäische Kommission* (1997a): Agenda 2000, Vol. I, II und III, Brüssel.

– (1997b): Agenda 2000. Stellungnahme der Kommission zum Antrag Polens auf Beitritt zur Europäischen Union, Bulletin der Europäischen Union, Beilage 7, Brüssel.

– (1998): Berichte über die von den einzelnen Bewerberländern auf dem Weg zum Beitritt erzielten Fortschritte, Gesamtdokument und Länderberichte, Brüssel.

*European Constitutional Group* (1993): A Proposal for a European Constitution, London.

*Feltgen,* Th. (1998): Veränderte Machtverteilung im Ministerrat nach der EU-Erweiterung, in: Wirtschaftsdienst, H. VI, S. 371 – 376.

*Frohberg,* K. (1998): Optionen für die Gemeinsame Agrarpolitik in einer erweiterten EU, in: H.-J. Wagener und H. Fritz (Hg.), Im Osten was Neues. Aspekte der EU-Osterweiterung, Bonn, S. 283 – 302.

*Ganslandt,* H. R. (1992): Das politische Weltbild der Griechen. Zur Soziogenese einer politischen Kultur, in: K. Roth (Hg.), Die Volkskultur Südosteuropas in der Moderne, München, S. 235 – 262.

*Gorzelak,* G. (1998): Europäische Integration und Regionalpolitik in den Transformationsländern, in: H.-J. Wagener und H. Fritz (Hg.), Im Osten was Neues. Aspekte der EU-Osterweiterung, Bonn, S. 303 – 325.

*Hahn,* H.-H. (1989): Die Dichotomie von Gesellschaft und Staat in Polen. Genese und Aktualität eines Grundmusters der politischen Mentalität, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 20, Köln.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Herrmann-Pillath,* C. (1994): Wissenschaft und Kultur als Kräfte gesellschaftlicher Ordnung während der Transformation, in: C. Herrmann-Pillath, O. Schlecht und H.F. Wünsche (Hg.), Marktwirtschaft als Aufgabe. Wirtschaft und Gesellschaft im Übergang vom Plan zum Markt, Stuttgart / Jena / New York, S. 285 – 301.

– (1999): Staat und Transformation – Theoretische Reflexionen über einige offene Fragen der Forschung, in: H.-H. Höhmann (Hg.), Spontaner oder gestalteter Prozeß? Die Rolle des Staates in der Wirtschaftstransformation osteuropäischer Länder, Baden-Baden, S. 371 – 390.

*Horster,* D. (1995): „Der Apfel fällt nicht weit vom Stamm." Moral und Recht in der postchristlichen Moderne, Frankfurt a. M.

*Huntington,* S.P. (1996): Der Kampf der Kulturen. The Clash of Civilizations. Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert, München / Wien.

*Isensee,* J. (1993): Nachwort Europa – die politische Erfindung eines Erdteils, in: P. Kirchhof, H. Schäfer und H. Tietmeyer, Europa als politische Idee und als rechtliche Form, hrsg. von J. Isensee, Berlin, S. 103 – 108.

*Janning,* J. (1993): Am Ende der Regierbarkeit? Gefährliche Folgen der Erweiterung der Europäischen Union, in: Europa-Archiv, Folge 22, S. 645 – 652.

*Kant,* I. (1968): Idee zu einer allgemeinen Geschichte in weltbürgerlicher Absicht, in: Kants Werke (Akademie – Textausgabe). Bd. VIII, Berlin, S. 15 – 32.

*Kielmansegg,* P. Graf (1995): Läßt sich die Europäische Union demokratisch verfassen? In: W. Weidenfeld (Hg.), Reform der Europäischen Union. Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrags 1996, Gütersloh, S. 229 – 242.

*Kiwit,* D. / *Voigt,* St. (1995): Überlegungen zum institutionellen Wandel unter Berücksichtigung des Verhältnisses interner und externer Institutionen, in: ORDO, Bd. 46, S. 117 – 147.

*Krätzschmar,* S. (1995): Theorie und Empirie der Regionalpolitik – zur Erfolgswirksamkeit der Regionalpolitik in der Europäischen Union, Bayreuther Beiträge zur Volkswirtschaftslehre, Bd. 17, Fuchsstadt.

*Lageman,* B. (1998): Die Osterweiterung der EU. Testfall für die „Strukturreife" der Beitrittskandidaten, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 38, Köln.

*Leipold,* H. (1994a): Die EG im Spannungsverhältnis zwischen Konsens und Effizienz, in: H. Leipold (Hg.), Ordnungsprobleme Europas: Die Europäische Union zwischen Vertiefung und Erweiterung, Arbeitsberichte der MGOW Nr. 18, Marburg.

– (1994b): Die EU im Spannungsverhältnis zwischen Vertiefung und Erweiterung, in: H. Leipold (Hg.), Ordnungsprobleme Europas: Die Europäische Union zwischen Vertiefung und Erweiterung, Arbeitsberichte der MGOW Nr. 18, Marburg, S. 39 – 78.

– (1997): Der Zusammenhang zwischen gewachsener und gesetzter Ordnung: Einige Lehren aus den postsozialistischen Reformerfahrungen, in: D. Cassel (Hg.), Institutionelle Probleme der Systemtransformation, Berlin, S. 43 – 68.

– (2000a): Die kulturelle Einbettung der Wirtschaftsordnungen: Bürgergesellschaft versus Sozialstaatsgesellschaft, in: B. Wentzel und D. Wentzel (Hg.), Wirtschaftlicher Systemvergleich Deutschland – USA anhand ausgewählter Ordnungsbereiche, Stuttgart, S. 1 – 52.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

– (2000b): Offene Ordnungsprobleme einer Osterweiterung der EU, in: S. Paraskewopoulos (Hg.), Die Osterweiterung der Europäischen Union. Chancen und Perspektiven, Berlin, S. 41 – 60.

*Mackie,* J. L. (1981): Ethik. Auf der Suche nach dem Richtigen und Falschen, Stuttgart.

*Möschel,* W. (1994): Europäische Integration am Wendepunkt? Perspektiven nach Maastricht, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), H. 3, S. 123 – 131.

*North,* D. C. (1992): Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung, Tübingen.

– (1994): Economic Performance Through Time, in: American Economic Review, Vol. 84, S. 359 – 368.

*Panther,* St. (1998): Historisches Erbe und Transformation: „Lateinische" Gewinner – „Orthodoxe" Verlierer? In: G. Wegener und J. Wieland (Hg.), Formelle und informelle Institutionen. Genese, Interaktion und Wandel, Marburg, S. 211 – 251.

*Pies,* J. (1994): Normative Institutionenökonomik: Programm, Methode und Anwendungen auf den europäischen Integrationsprozeß, in: M. Leschke (Hg.), Probleme der deutschen und der europäischen Integration. Institutionenökonomische Analysen, Münster, Hamburg, S. 1 – 33.

*Putnam,* R. D. (1993): Making Democracy Work – Civic Traditions in Modern Italy, Princeton.

*Reichenbach,* H. / *Beck,* H.-U. (1997): Die Regionalpolitik der EU, in: H.-J. Vosgerau (Hg.), Zentrum und Peripherie – Zur Entwicklung der Arbeitsteilung in Europa, Berlin, S. 129 – 145

*Rolle,* C. (1999): EU-Nettozahlungen – Beuten kleine Länder große aus?, in: Wirtschaftsdienst, III, S. 181 – 184.

*Rose,* R. / *Mishler,* W. / *Haerpfer,* Chr. (1997): Getting Real: Social Capital in Post-Communist Societies, Studies in Public Policy, No. 278, Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, Glasgow.

*Schüsselbauer,* G. (1999): Korruption – ein grassierendes Phänomen in Mittel- und Osteuropa, in: Osteuropa – Wirtschaft, H. 3, S. 276 – 283.

*Schüller,* A. (1994): Die Europäische Union vor der Frage der Osterweiterung: Entscheidungslinien und Hindernisse, in: H. Leipold (Hg.), Ordnungsprobleme Europas: Die Europäische Union zwischen Vertiefung und Erweiterung, Arbeitsberichte der MGOW Nr. 18, Marburg, S. 79 – 108.

*Smith,* A. (1985): Theorie der ethischen Gefühle, Hamburg.

*Stemmermann,* K. (1996): Gibt es einen einheitlichen italienischen Wirtschaftsstil?, in: R. Klump (Hg.), Wirtschaftskultur, Wirtschaftsstil und Wirtschaftsordnung, Marburg, S. 93 – 123.

*Streit,* M. E. (1998): Soziale Marktwirtschaft im europäischen Integrationsprozeß: Befund und Perspektiven, in: D. Cassel (Hg.), 50 Jahre Soziale Marktwirtschaft. Ordnungstheoretische Grundlagen, Realisierungsprobleme und Zukunftsperspektiven einer wirtschaftspolitischen Konzeption, Stuttgart, S. 177 – 199.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Streit,* M. E. / *Mussler,* W. (1995): Wettbewerb der Systeme zur Verwirklichung des Binnenmarktprogramms?, in: L. Gerken (Hg.), Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung – Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität, Berlin, Heidelberg, New York, S. 75 – 107.

*Streit,* M. E. / *Voigt,* St. (Hg.) (1996): Europa reformieren, Baden-Baden.

*Sundhausen,* H. (1995): Die „Transformation" Osteuropas in historischer Perspektive oder: Wie groß ist der Handlungsspielraum einer Gesellschaft? in: Leviathan, Sonderheft 15, S. 77 – 92.

*Szücs,* J. (1994): Die drei historischen Regionen Europas, Frankfurt a.M.

*Teepe,* R. (1998): Kommunitarismus und Ökonomische Theorie der Politik, Lohmar / Köln.

*Usher,* D. (1983): Die ökonomischen Grundlagen der Demokratie, Frankfurt a. M., New York.

*Verny,* A. (1998): Rechtsangleichung und EU-Integration. Die Reformen in den assoziierten Ländern Mittel- und Osteuropas, in: H.-J. Wagener und H. Fritz (Hg.), Im Osten was Neues. Aspekte der EU-Osterweiterung, Bonn, S. 265 – 282.

*Voigt,* S. (1997): Positive Constitutional Economics – A Survey, in: Public Choice, Vol. 90, S. 11 – 53.

– (1999): Breaking with the Notion of Social Contract: Constitutions as Based on Spontaneously Arisen Institutions, in: Constitutional Political Economy, Vol. 10, S. 283 -300.

*Weidenfeld,* W. (Hg.) (1991): Wie Europa verfaßt sein sollte – Materialien zur Politischen Union, Gütersloh.

– (Hg.) (1995): Reform der Europäischen Union. Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrags 1996, Gütersloh.

*Weingast,* B. R. (1993): Constitutions as Governance Structures: The Political Foundations of Secure Markets, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 149, S. 286 – 311.

*Weltbank* (1997): The State in a Changing World. World Development Report, New York.

*Wilming,* C. (1995): Institutionelle Konsequenzen einer Erweiterung der Europäischen Union. Eine ökonomische Analyse der Entscheidungsverfahren im Ministerrat, Baden-Baden.

*Zohlnhöfer,* W. (Hg.) (1997): Perspektiven der Osterweiterung und Reformbedarf der Europäischen Union, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 255, Berlin.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Korreferat zum Referat von *Helmut Leipold*

## Die Osterweiterung als Prüfstein für die Reformfähigkeit der EU

Von *Thomas Eger,* Kassel

## A. Vorbemerkung

*Helmut Leipold* hat sehr kenntnisreich einige grundlegende Probleme der Osterweiterung diskutiert sowie einige Zusammenhänge zwischen Vertiefung und Erweiterung der Union analysiert. Im großen und ganzen teile ich *Leipold*s Einschätzung, insbesondere was den bereits heute bestehenden Reformbedarf der EU betrifft. An einigen Stellen hätte *Leipold*s Analyse allerdings an Klarheit gewonnen, wenn die genutzten Begriffe präziser definiert worden wären und wenn die zugrundliegenden singulären Ausgangsbedingungen und generellen Verhaltenshypothesen deutlicher herausgearbeitet worden wären. Ich werde mich im folgenden auf zwei Punkte konzentrieren – den Zusammenhang zwischen formalen und informalen Institutionen und den Zusammenhang zwischen der Anzahl der Mitglieder und deren Einfluß auf kollektive EU-Entscheidungen.

## B. Zum Zusammenhang zwischen formalen und informalen Institutionen

*Leipold* setzt sich kritisch mit der *Forderung nach einer möglichst vollständigen Übernahme des Gemeinschaftsrechts* als einer unverzichtbaren Beitrittsbedingung für die MOEL auseinander. Dabei kritisiert er zum einen die ausschließliche Fixierung auf eine Reform der *formalen* Verfassungs-, Rechts- und Verwaltungsregeln und zum anderen die Unterstellung, daß die Politiker und staatlichen Verwaltungsorgane fähig und willens sind, das formale Regelwerk schnell zu ändern und dessen Geltung zu sichern.

Völlig zu Recht kritisiert *Leipold,* daß diese einfache und einseitige Sicht des institutionellen Wandels den *mächtigen Einfluß der informalen Regeln,* d. h. der historisch gewachsenen und gelebten Werte, Weltsichten und Traditionen, vernachlässigt. Obwohl ich diese Kritik als allgemeine Kritik teile, so habe ich doch

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schwierigkeiten im Detail, *Leipold* in seiner Argumentation zu folgen – und zwar in folgenden Punkten:

1. *Leipold* definiert *informale Regeln* (= informale Institutionen?) als „die gewachsenen unkodifizierten, dennoch verinnerlichten Werte und Konventionen, die das Verhalten beschränken" (Abschnitt C). Diese Definition provoziert zu zwei Anmerkungen:

(1) Zum einen ist eine informale Institution nicht notwendig mit einer Internalisierung von Werten verbunden. Der Begriff *„Institution"* betont die *äußeren Zwänge,* die Individuen aufeinander ausüben, während *Moral, Ethiken und Tabus* als *innere Zwänge* interpretiert werden können. *Anatol Rapoport* (1975, S. 244) hat diesen Unterschied bereits vor fünfundzwanzig Jahren auf den Punkt gebracht: „Die Institutionalisierung ist für eine soziale Gruppe das, was Internalisierung für das Individuum ist."

Zwar kann man davon ausgehen, daß lange Zeit bestehende informale Institutionen auch in vergleichsweise hohem Maße internalisiert sind. Dennoch sollte man hier analytisch trennen, da die Verhaltenskonformität der Individuen in beiden Fällen durch unterschiedliche Mechanismen erreicht wird. Ist es beispielsweise einer jungen Frau aufgrund einer informellen Heiratsregel verboten, den geliebten Mann zu heiraten, weil das „nicht standesgemäß" wäre, so ist es durchaus möglich, daß die Durchsetzung der Regel durch informellen äußeren Druck geschieht, ohne daß diese Regel durch die Betroffenen internalisiert worden wäre. Die Eltern mögen Druck ausüben aus Furcht vor den Nachbarn und den Verwandten, die ältere Schwester mag sich energisch für die Einhaltung der Heiratsregel einsetzen, weil sie überhaupt nicht einsieht, daß dieselbe Regel, die sie in der Vergangenheit zähneknirschend akzeptieren mußte, bei ihrer jüngeren Schwester nicht mehr zur Anwendung kommen sollte u. a.m.

(2) Zum anderen sollte man im Zusammenhang mit formalen und informalen Regeln bzw. Institutionen nicht von Verhaltens*beschränkungen,* sondern besser von *Kosten* bestimmter Verhaltensweisen sprechen. Denn tatsächlich wird weder durch institutionalisierte noch durch internalisierte Verhaltensregeln eine absolute „Schranke" aufgebaut (vergleichbar etwa der *Budgetbeschränkung*). Vielmehr werden bestimmte Verhaltensweisen mit verschiedenen Arten von Kosten belegt, die unter anderem auch durch die Wahrscheinlichkeit, daß man bestraft wird, durch die Höhe der Strafe, wenn man bestraft wird, und durch den Grad der Risikoaversion des Normadressaten bestimmt werden. Man denke etwa an Tempo 50km/h in geschlossenen Ortschaften und Dopingverbote beim Sport.

2. Mit diesem ersten Punkt ist ein weiteres Problem verbunden, nämlich das der Begründung von *Pfadabhängigkeit.* Nach *Leipold* ist das System von moralischen Regeln das eigentliche Gerüst einer Kultur. Diese Regeln werden zuallererst von kleinen Gemeinschaften erlernt und weitergegeben und beeinflussen „die Wahr-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nehmung und Bewertung der raum- und zeitspezifisch geltenden und akzeptierten Verhaltensalternativen". Aus derartigen elementaren gemeinschaftlichen Sozialisationsprozessen erwächst – so *Leipold* – die Pfadabhängigkeit der institutionellen und der wirtschaftlichen Entwicklung.

Aber handelt es sich bei dem, was *Leipold* beschreibt, tatsächlich um das Phänomen der Pfadabhängigkeit? Nach meiner Auffassung beschreibt *Leipold keine Pfadabhängigkeiten,* sondern lediglich Spezifika der *singulären Ausgangsbedingungen* der Transformations- und Beitrittsländer, die auf jeweils spezifische elementare gemeinschaftliche Sozialisationsprozesse zurückgeführt werden und die jeweils spezifische Konsequenzen für die Akzeptanz und somit die Kosten der Durchsetzung bestimmter Gesetze oder sonstiger formaler Regeln haben. *Pfadabhängigkeit* im eigentlichen Sinne liegt vor, wenn kleine Unterschiede in den singulären Ausgangsbedingungen die entsprechenden Gesellschaften auf unterschiedliche Entwicklungspfade zwingen, die nur zu hohen Kosten wieder verlassen werden können und die zur Stabilisierung sehr unterschiedlicher formaler und informaler Institutionen führen können. Beschreibt man den institutionellen Wandel als Prozeß der *Selbstorganisation,* der dadurch gekennzeichnet ist, daß die interdependent handelnden Individuen Zwänge derart aufeinander ausüben, daß bestehende Verhaltensregelmäßigkeiten aufgebrochen und ggf. neue Verhaltensregelmäßigkeiten erzeugt werden, dann lassen sich das Phänomen der Pfadabhängigkeit und mögliche Zusammenhänge zwischen formalen und informalen Institutionen theoretisch sauberer fassen und auch nutzbringender auf das Problem der Osterweiterung der EU anwenden .

In einer Kritik an North weist *Mummert* (1999, S. 8) zu Recht darauf hin, daß unterschiedliche wirtschaftliche Ergebnisse bei identischen formalen Institutionen nicht unbedingt auf Unterschiede in den informellen Institutionen und den Durchsetzungscharakteristika zurückzuführen sein müssen, sondern daß auch Unterschiede in den individuellen Präferenzen für die unterschiedliche Entwicklung verantwortlich sein können. Darüber hinaus ist aber auch noch zu berücksichtigen, daß jede formale Norm bzw. Institution insofern unvollständig ist, als immer wieder Konflikte auftreten werden, bei denen unklar ist, ob die Norm ein bestimmtes Verhalten zuläßt oder verbietet. Aufgrund derartiger Interpretationsspielräume können kleine Unterschiede in der Ausgangssituation bei identischen formalen Institutionen dynamische Anpassungsprozesse derart auslösen, daß die Individuen lernen, ob sie die eigenen Ziele eher durch „rent-seeking" oder durch „profit-seeking" erreichen (vgl. hierzu auch *Eger/Weise* 1993). Diese Lernprozesse beeinflussen wiederum die Akzeptanz der formalen Institutionen seitens der Bevölkerung (und damit auch die Durchsetzungscharakteristika). Hieraus folgt: Sollte tatsächlich eine Pfadabhängigkeit existieren, so läßt sich diese nicht als lineare Beziehung zwischen jeweils spezifischen Ausgangsbedingungen und unterschiedlichen Ergebnissen beschreiben. Vielmehr müßte das Augenmerk auf Selbstverstärkungsprozesse sowie auf die Mechanismen der Veränderung der formalen und informellen Institutionen gerichtet werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. Nach einer etwas ausführlicheren Analyse kultureller Eigenarten des Beitrittskandidaten *Polen* und der Vermutung analoger mentaler Prägungen in den anderen vier ausgewählten Beitrittsländern (Estland, Tschechische Republik, Slowenien, Ungarn) kommt *Leipold* zu folgendem Schluß (Abschnitt D): „Im Kontext der hier interessierenden Osterweiterung sind als wichtige, weil beitrittsrelevante Auswirkungen die ungebrochene Dominanz informaler Regeln und die schwache Bindung an formalrechtliche Regeln sowie das damit einhergehende Mißtrauen in die Staats- und Justizverwaltung festzuhalten."

Was folgt nun aus dieser Feststellung? *Leipold* stellt sich als *erweiterungskonforme Reformoption* eine „Europäische Minimal- und Ordnungsgemeinschaft" vor, wie sie von Möschel vorgeschlagen wurde. Die Marktintegration sollte Priorität vor der Politikintegration haben. Das klingt gut. Aber dadurch ist die *entscheidende Frage noch nicht beantwortet:* Wie soll unter den gegenwärtigen Bedingungen eine effiziente und von der Bevölkerung akzeptierte Marktintegration erreicht werden, die den Leistungswettbewerb („profit-seeking") in Europa fördert, die den Behinderungswettbewerb („rent-seeking") unterbindet und die die (kurzfristigen) Verlierer des Integrationsprozesses ohne große ökonomische Nebenwirkungen auffängt?

Eine mögliche Implikation dieses Vorschlages wäre es, das ungeheure Ausmaß an öffentlich-rechtlicher Regulierung abzubauen und das *Zivilrecht* (insbesondere das *Kaufrecht*) dort in stärkerem Maße zu harmonisieren, wo Unsicherheiten bei grenzüberschreitenden Transaktionen ohne große Kosten abgebaut werden können und somit die Integration der Märkte vertieft werden kann. Dadurch könnte auch die *Rolle des Rates* bei der Vereinheitlichung von Rechtsnormen zurückgedrängt werden und die *Rolle der Gerichte* gestärkt werden. Nach Auskunft von *Cooter/Ginsburg* (1997) spielten die Gerichte in der amerikanischen Erfahrung eine wichtige Rolle, um die ökonomische und politische Integration zu erleichtern. Unabhängige Gerichte, die Minderheitsinteressen schützen und zur Senkung der Transaktionskosten vertraglicher Vereinbarungen beitragen, können das Vertrauen in den Integrationsprozeß auch derjenigen Parteien fördern, die dem Staat aus historischen Gründen eher Mißtrauen entgegenbringen.

## C. Zum Zusammenhang zwischen der Anzahl der Mitglieder und deren Einfluß auf kollektive EU-Entscheidungen

In Abschnitt E.II. seines Papers vertritt *Leipold* die *These,* daß *durch die Osterweiterung der Einfluß der größeren Mitgliedsländer weiter sinken werde,* da die Stimmen der drei großen Länder Deutschland, Frankreich und Großbritannien, die 45% der Gesamtbevölkerung repräsentieren, nicht mehr für eine Sperrminorität im

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

„Rat der Europäischen Union" ausreichen. Zu dieser These seien mir eine kürzere und eine etwas längere kritische Anmerkung gestattet:

Zum einen ist es fraglich, ob das *Kriterium der Größe* ein sinnvolles Abgrenzungskriterium ist. Das setzt nämlich voraus, daß die Mitglieder einer bestimmten Größenklasse untereinander relativ homogen sind und daß ihre Interessen systematisch von denen anderer Größenklassen abweichen. So vertreten etwa *Streit* und *Voigt* (1997, S. 229 f.) die These, daß in Zukunft *weniger die Grenze zwischen kleinen und großen Mitgliedsländern,* als vielmehr diejenige *zwischen armen und reichen Mitgliedsländern* interessant sein dürfte. Sowohl bei armen als auch bei reichen Ländern finden sich aber alle Größenklassen.

Zum anderen stellt die *Verschiebung der Stimmenanteile einen sehr unzuverlässigen Indikator für Verschiebungen des Einflusses* der verschiedenen Mitgliedsländer dar. Eine weit verbreitete Methode der Bestimmung der *A-priori-Abstimmungsstärke* ist die Berechnung des *Shapley-Shubik-Machtindex.* Dieser mißt die relative Häufigkeit, mit der eine bestimmte Partei durch ihre Stimmabgabe eine Verlierer- in eine Gewinnerkoalition verwandeln kann – also „Zünglein an der Waage" ist.

Ich möchte die relevanten Zusammenhänge an einem kleinen Beispiel demonstrieren.[1] Angenommen, eine Aktiengesellschaft bestehe aus $n = 3$ Aktionären (A, B, C) mit folgenden Stimmen:

$$\begin{aligned} A &= 50 \\ B &= 49 \\ \underline{C &= 1} \\ \Sigma &= 100 \end{aligned}$$

Alle Entscheidungen werden mit einfacher Mehrheit getroffen, d. h. 51 Stimmen sind erforderlich. In unserem Beispiel gibt es $n! = 6$ Abstimmungskonstellationen:

| | | |
|---|---|---|
| A $\dot{B}$ C | B C $\dot{A}$ | C $\dot{A}$ B |
| A $\dot{C}$ B | B $\dot{A}$ C | C B $\dot{A}$ |

Der Punkt über dem jeweiligen Buchstaben gibt an, welche Stimme den Ausschlag gibt, d. h. wer bei einer bestimmten Konstellation aus einer Verliererkoalition eine Gewinnerkoalition macht. Mit Hilfe des Shapley-Shubik-Index kann gezeigt werden, welches Mitglied wieviel Macht hat.

$A = \frac{4}{6} = \frac{2}{3}$ (d. h. in 4 von 6 Fällen gibt A den Ausschlag)

$B = \frac{1}{6}$

$C = \frac{1}{6}$

[1] Das Beispiel stammt von *Rapoport* (1980, S. 312); die Darstellungsweise orientiert sich an *Shubik* (1982, S. 203).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wir sehen also: a) Obwohl A nur eine Stimme mehr als B hat, ist sein Einfluß viermal so groß. b) Obwohl C 48 Stimmen weniger als B hat, haben beide den gleichen Einfluß.

Unter diesem Gesichtspunkt bedeutet der Beitritt neuer Mitglieder nicht notwendig eine besondere Benachteiligung der großen Alt-Mitglieder. Widgrén hat beispielsweise die Veränderung des Shapley-Shubik-Index einer (fiktiven) Vergrößerung der EU-12 auf EU-17 (d. h. EU-12 plus Österreich, Finnland, Schweden, plus Norwegen und Schweiz) berechnet und kam zu folgenden Ergebnissen (zitiert nach *Baldwin,* 1995, S. 285 f.):

- Der Einfluß der 4 größten Mitglieder im Rat wurde am wenigsten reduziert,
- den größten Machtverlust haben zwei kleinere Länder (DK, IRL),
- das kleinste Land (Luxemburg) gewinnt deutlich an Einfluß („Paradoxon neuer Mitglieder").

Allgemein läßt sich zeigen, daß sich mit steigender Mitgliederzahl bei gegebener Entscheidungsregel die A-priori-Abstimmungsstärken immer mehr den jeweiligen Stimmenanteilen annähern (vgl. *Wilming* 1995, S. 180) und daß die Entscheidungsregel die relativen A-priori-Abstimmungsstärken beeinflußt. Bei derartigen Berechnungen ist allerdings zu berücksichtigen, daß zwei mögliche Einflußfaktoren auf die tatsächliche Machtverteilung im Shapley-Shubik-Index nicht berücksichtigt sind (s. auch *Tsebalis / Garrett* 1997):

(1) Wenn man explizit die unterschiedlichen Präferenzen der Mitgliedstaaten berücksichtigt, sind nicht alle Koalitionen gleich wahrscheinlich.

(2) Man darf sich nicht ausschließlich auf Entscheidungen im *Rat* konzentrieren, sondern man muß auch die strategischen Interaktionen zwischen Rat, Kommission und Parlament berücksichtigen.

Was den zweiten Punkt angeht, sind insbesondere die Überlegungen von *Cooter* und *Drexl* (1994) von Interesse. Diese haben in einem einfachen spieltheoretischen Modell überzeugend hergeleitet, daß sich durch den Übergang von Einstimmigkeit zu qualifizierter Mehrheit im Rat der diskretionäre Entscheidungsspielraum der Kommission erhöht, d. h. die Kommission als „Hüterin der Verträge" hat eine größere Chance, mehrheitsfähige Vorschläge zu formulieren, die den eigenen Präferenzen entsprechen. Soweit die Osterweiterung den Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit beschleunigt, ist somit ein stärkerer Einfluß Brüssels gegenüber den Interessen der Mitgliedstaaten zu erwarten. Gleichzeitig läßt sich zeigen, daß eine Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments gegenüber dem Rat den diskretionären Entscheidungsspielraum der Kommission tendenziell mindert. Allgemein sehen wir also, daß der Einfluß von Veränderungen der Stimmenanteile im Rat auf die Machtverteilung ziemlich vertrackt ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## Literatur

*Baldwin,* R. E. (1994), Toward an Integrated Europe, London.

*Cooter,* R. / *Drexl,* J. (1994), The Logic of Power in the Emerging European Constitution: Game Theory and the Division of Powers, in: International Review of Law and Economics, 14, S. 307 – 326.

*Cooter,* R. / *Ginsburg,* T. (1997), Comparative Judicial Discretion: An Empirical Test of Economic Models, in: D. Schmidtchen / R. Cooter (eds.), Constitutional Law and Economics of the European Union, Cheltenham, S. 109 – 131.

*Eger,* T. / *Weise,* P. (1993), Economic Transformation Processes: Political Possibilities and Social Limitations, in: H.-J. Wagener (ed.), On the Theory and Policy of Systemic Change, Heidelberg, S. 51 – 65.

*Mummert,* U. (1999), Informal Institutions and Institutional Policy – Shedding Light on the Myth of Institutional Conflict, Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, Diskussionsbeitrag 02 – 99, Jena.

*Rapoport,* A. (1975), Konflikt in der vom Menschen gemachten Umwelt, Darmstadt.

– (1980), Mathematische Methoden in den Sozialwissenschaften, Würzburg-Wien.

*Shubik,* M. (1982), Game Theory in the Social Sciences. Concepts and Solutions, Cambridge, Mass.

*Streit,* M. E. / *Voigt,* S. (1997), Toward Even Closer Union – Or even Larger? Or Both? Entry to the European Union from the Perspective of Constitutional Economics, in: D. Schmidtchen / R. Cooter (eds.), Constitutional Law and Economics of the European Union, Cheltenham, S. 223 – 247.

*Tsebalis,* G. / *Garrett,* G. (1997), Why Power Indices Cannot Explain Decisionmaking in the European Union, in: D. Schmidtchen / R. Cooter (eds.): Constitutional Law and Economics of the European Union, Cheltenham, S. 11 – 31.

*Wilming,* C. (1995), Institutionelle Konsequenzen einer Erweiterung der Europäischen Union: Eine ökonomische Analyse der Entscheidungsverfahren im Ministerrat, Baden-Baden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Rückkehr nach Europa

Von *Hans-Jürgen Wagener,* Frankfurt/O.

## A. Einleitung

Nachdem die Länder Mittel- und Osteuropas 1989–90 aus dem sowjetischen Macht- und Einflußbereich entlassen worden waren, machten sie sich unmittelbar daran, auch das sowjetisch dominierte sozialistische Gesellschaftssystem abzulegen und ihr politisches und wirtschaftliches System zu einem demokratischen Rechtsstaat und einer kapitalistischen Wettbewerbsordnung zu transformieren. Allenthalben war von einer „Rückkehr nach Europa" die Rede. Diese Rückkehr soll nun ungefähr 15 Jahre nach der Wende ihre Vollendung finden mit der Aufnahme der Länder Mittel- und Osteuropas, oder zumindest der am weitesten reeuropäisierten unter ihnen, in die Europäische Union.

Die EU hat nach dem politischen Umschwung mit zehn Ländern Mittel- und Osteuropas Assoziationsabkommen abgeschlossen und kundgetan, daß diese Länder in absehbarer Zeit als potentielle Kandidaten für eine Aufnahme in die Union anzusehen sind. Voraussetzung dafür, das wurde auf der EU-Gipfelkonferenz in Kopenhagen 1994 festgelegt, ist die Angleichung der politischen und wirtschaftlichen Systeme und eine Übernahme des europäischen Regelwerkes, kurzum eine Transformation mit einer unionskonformen Rechts-, Wirtschafts- und Staatsordnung als Ziel. Damit sind für die betroffenen Länder Transformation und Integration untrennbar miteinander verbunden. Die nicht betroffenen Ländern, das ist die Mehrheit der Transformationsländer, mögen das gleiche Transformationsziel anstreben, ihre Aufnahme in die EU liegt jedoch in noch unbekannter Ferne oder ist grundsätzlich ausgeschlossen.

Die Rückkehr nach Europa wirft die Frage auf, wo die Länder Mittel- und Osteuropas heute stehen. Sowohl von ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit aus betrachtet wie im Bewußtsein Kerneuropas handelt es sich um periphere Länder, Spanien und Portugal vergleichbar. Das ist rein geographisch kaum gerechtfertigt. Es läßt sich allerdings zeigen, daß diese Länder über die letzten fünfzig Jahre in die Peripherie abgedriftet sind und so den Anschluß an die Entwicklung Kerneuropas verpaßt haben, und das war eine Entwicklung der Konvergenz. Die Ursache hierfür wird man im sowjetischen System des Staatssozialismus vermuten dürfen. Rückkehr nach Europa heißt dann nicht nur Transformation des politischen und Wirtschaftssystems, sondern auch Konvergenz oder Rückeroberung des verlorenen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Terrains. Beides ist erst einmal unverbunden. Es steht allerdings zu vermuten, daß der Transformationserfolg sich auch auf die wirtschaftliche Stabilisierung auswirkt. Dies im einzelnen auszuführen, ist das Vorhaben des vorliegenden Beitrags. Er stellt die Rückkehr nach Europa als einen komplexen Prozeß dar, der mit einer Abkehr von Europa begonnen hat und der mit der Integration in die Europäische Gemeinschaft noch nicht abgeschlossen sein wird.

## B. Abkehr von Europa

### I. Alt- und Neueuropa

Die sprachliche Wendung „Rückkehr nach Europa" wirft Fragen auf, sind doch die Länder Mittel- und Osteuropas – die geographische Bezeichnung macht es bereits deutlich – eindeutig Europa zugehörig. Wieso sollten sie dorthin zurückkehren, wo sie von Natur aus gelegen sind? Wende und Rückkehr nach Europa könnten deshalb metaphorisch gemeint sein – die Region hatte sich in einer Bewegung aus Europa heraus befunden, wie auch immer veranlaßt kam es zu einer Wende und dann zu einer Rückkehr. Klar, daß mit Europa nun nicht mehr ein geographischer Raum, sondern ein geschichtlich-kultureller Raum gemeint ist. So hat die Historiographie schon lange Alteuropa und Neueuropa voneinander unterschieden, wobei Neueuropa im außer- und nachkarolingischen Raum „östlich und nördlich der Elbe-Saale-Böhmerwald-Donau-Grenze gelegen" (*Zernack* 1977: 26) anzusiedeln ist. Die so abgegrenzten Länder Osteuropas sind offensichtlich europäische newcomers, und, wie *Zernack* (*ibid.:* 24) feststellt, ihre Geschichte wurde oft in ihrer Beziehung zu Alteuropa interpretiert, „d. h. die Geschichte Osteuropas wurde als Geschichte seiner kulturellen Europäisierung aufgefasst". In der Geschichte gab es Phasen der rascheren Annäherung und der relativen Entfernung. Denn schließlich ist Alteuropa kein unbewegliches Ziel, sondern ein dynamischer Kulturraum, wofür die Nachkriegsperiode mit der europäischen Integration in der Europäischen Union ein gutes Beispiel abgibt.

Östlich und nördlich der Elbe-Saale-Böhmerwald-Donau-Grenze liegt erst einmal Mitteleuropa mit dem Baltikum, Polen, Ostdeutschland, Tschechien, der Slowakei und Ungarn, d. h. der lateinische Teil von Mittel- und Osteuropa (Slowenien und Kroatien wird man auch dazu rechnen müssen). Hierfür gilt, daß die kulturelle Europäisierung im Vergleich zum orthodoxen Osten weiter fortgeschritten und längst abgeschlossen war, als diese Länder unter den Einfluß der Sowjetunion gerieten. Wenn also heute von einer Rückkehr nach Europa gesprochen wird, dann war die Periode der „sowjetischen Gefangenschaft" ursächlich mit dem Abdriften aus Europa verbunden. Auch wenn das Sowjetsystem sich auf Marx und Engels als seine Heilige berief, also auf eine ur-europäische geistesgeschichtliche Tradition, so wurde es doch vor allem von Lenin und Stalin geformt, die in einer etwas anderen Tradition, der russischen nämlich, standen. Um es mit marxistischen Termini

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auszudrücken, hatte das politische Sowjetsystem Züge einer orientalischen Despotie und das sowjetische Wirtschaftssystem Züge der asiatischen Produktionsweise (*Wittfogel* 1963, *Krader* 1975). Diese Züge sind zum einen darin zu sehen, daß politisches und Wirtschaftssystem nicht getrennt voneinander operieren, der Staat – und nicht individuelle Unternehmer- die Wirtschaft leitet, die Arbeitsteilung bestimmt, die Investitionsentscheidungen trifft, daß der Boden unveräußerlich und die privaten Eigentumsrechte extrem eingeschränkt sind. Zum anderen sind diese Züge in der totalitären Identität von Staat und Gesellschaft zu sehen, der mangelnden institutionellen Vielfalt, die zwischen oben und unten vermittelt, Interessen zum Ausdruck verhilft – die gesellschaftliche Ausdifferenzierung befindet sicht hier erst auf einem schwach entwickelten Niveau. „The Asiatic mode of production is set forth as a stage in Asian history that directly or indirectly precedes the capitalist; it is at the same time the stage out of which all modes of European history develop. The Asiatic mode of production is thus misnamed" (*Krader* 1975: 310).[1] Sicher läßt sich das Sowjetsystem nicht einfach mit orientalischer Despotie und asiatischer Produktionsweise gleichsetzen, die einer vormodernen Zeit zuzuordnen sind. Schließlich operierte es nicht im Rahmen der einfachen, sondern der erweiterten Reproduktion. Allerdings, wie noch im einzelnen zu zeigen sein wird, war das Ausmaß des sich selbst tragenden Wirtschaftswachstums äußerst beschränkt, die Tendenz zur Stagnation fast eingebaut (*Wagener* 1996). Kurzum, die Länder, die jetzt nach Europa „zurückkehren", haben eine asiatische detour, um nicht zu sagen Deformation, hinter sich.

## II. Zentrum und Peripherie

Mittel- und Osteuropa sind zur Zeit die integral am geringsten entwickelten Regionen Europas (vgl. Tab. 1). Selbst das am weitesten fortgeschrittene Land, Slowenien, reicht noch nicht ganz an das Schlußlicht der Europäischen Union, Griechenland, heran (Ostdeutschland, das in den Statistiken nicht mehr aufgeführt wird, wäre hier die einzige Ausnahme: mit ca. 57 % des westdeutschen Niveaus (BIP pro Kopf) liegt es ungefähr auf der Höhe Portugals). Zu derartigen vergleichenden Statistiken ist zu sagen, daß sie mit zahlreichen Berechnungs- und Bewertungsproblemen behaftet sind. Dies sei an Hand von zwei unterschiedlichen Datensätzen verdeutlicht.[2] Nur an der wesentlichen Aussage ändert sich auch durch andere Daten nichts: die Heimkehrer sind die armen Verwandten im Osten.

---

[1] Diese Fehlbezeichnung ist aber nur wirklich dann zu bemängeln, wenn man Europa geographisch und nicht historisch-kulturell definiert.

[2] Das Problem derartiger Vergleiche ist zum einen die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, für die zwar grundsätzlich internationale Standards gelten, die aber in der Praxis die relevanten Tatbestände nur unvollkommen erfassen kann. Man denke nur an die Schattenwirtschaft, die in den Transformationsländern, aber auch in einigen EU-Ländern großes Gewicht hat. Zum anderen macht die Vereinheitlichung der nationalen Daten Schwierigkeiten. Wechselkurse sind dazu völlig ungeeignet: Die Unterbewertung der Währungen Mittel- und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Tabelle 1*

**Pro-Kopf-Einkommen auf Kaufkraftbasis, 1995 (in US Dollar), 1997 (in KKS)**

| Land | Pro-Kopf-Einkommen 1995* | Belgien = 100 | BIP pro Kopf 1997** | Belgien = 100 |
|---|---|---|---|---|
| Belgien | 19 928 | 100 | 21 500 | 100 |
| Dänemark | 20 734 | 104 | 21 800 | 101 |
| Deutschland | 18 988 | 95 | 20 900 | 97 |
| Frankreich | 20 829 | 105 | 19 800 | 92 |
| Italien | 19 745 | 99 | 19 200 | 89 |
| Niederlande | 19 376 | 97 | 19 800 | 92 |
| Österreich | 19 922 | 100 | 21 300 | 99 |
| Schweden | 18 712 | 94 | 18 700 | 87 |
| Ver. Königreich | 18 857 | 95 | 18 900 | 88 |
| Griechenland | 8 727 | 44 | 13 100 | 61 |
| Irland | 15 611 | 78 | 18 300 | 85 |
| Portugal | 11 935 | 60 | 13 400 | 62 |
| Spanien | 14 408 | 72 | 14 800 | 69 |
| Estland | 7 203 | 36 | 7 000 | 33 |
| Kroatien | 4 142 | 21 | – | – |
| Lettland | 5 002 | 25 | 5 100 | 24 |
| Litauen | 3 035 | 15 | 5 800 | 27 |
| Polen | 6 364 | 32 | 7 500 | 35 |
| Slowakei | 6 671 | 33 | 8 900 | 41 |
| Slowenien | 6 342 | 32 | 13 000 | 60 |
| Tschechien | 8 173 | 41 | 12 000 | 56 |
| Ungarn | 6 211 | 31 | 8 900 | 41 |

* *Quelle:* IMF, World Economic Outlook (1998); ** *Quelle:* Eurostat 1998.

Osteuropas würde diese Länder als absolute Armenhäuser erscheinen lassen. Kaufkraftparitäten sind sicher besser, aber statistisch nicht unproblematisch. Die Unterschiede der beiden Quellen von Tabelle 1 werden vor allem hier ihre Ursache haben. Eurostat verwendet große Mühen auf die Erstellung von Kaufkraftstandards (KKS), da derartige Daten z.B. fiir die Vergabe von Struktur- und Regionalfondsmitteln entscheidend sind. Bei Ländern auf unterschiedlicher Entwicklungsstufe, vor allem aber bei den Transformationsländern, führen die Verfügbarkeit und die qualitative Vergleichbarkeit der in den Warenkorb eingehenden Güter und Dienste zu Problemen. Insgesamt scheinen mir die Eurostat-Angaben mehr Vertrauen zu verdienen als die IMF-Daten. Vor allem die Angaben für Griechenland, Slowenien und Tschechien scheinen im letzteren Datensatz wenig plausibel.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Botschaft der dreigeteilten Tabelle ist deutlich: Kerneuropa ist mehr oder minder wirtschaftlich homogen, die süd-westliche Peripherie (zu der noch Irland gerechnet wird, und zu der, wenn hier Regionen und nicht Staaten betrachtet würden, der italienische *mezzogiorno* zu zählen wäre) liegt ungefähr bei zwei Dritteln dieses Niveaus. Mittel-Osteuropa liegt bei ungefähr einem Drittel des Niveaus von Kerneuropa mit Ausnahme von Slowenien und Tschechien, die bereits auf der Höhe der südwestlichen Peripherie stehen. Es macht durchaus Sinn, nach der Osterweiterung eine süd-westliche und eine süd-östliche Peripherie voneinander zu unterscheiden, womit Griechenland an seinen angestammten Ort zurückkehrt, nach Südosteuropa nämlich.

## III. Verpaßte Konvergenz

Es hat den Anschein, als wären Entwicklungsniveau und Entfernung vom europäischen Kern, z. B. von Brüssel, miteinander korreliert. *Fischer, Sahay* und *Végh* (1998) haben diese Hypothese getestet und bestätigt gefunden. Ihre Begründung mag sie in der Zentrum-Peripherie-Theorie oder der Theorie der Wachstumspole finden. Doch wenn dem so wäre, dann müßten Polen, Ungarn und vor allem die Tschechische Republik (Ostdeutschland natürlich auch) ganz woanders stehen, als sie heute anzutreffen sind. Standen sie nicht ganz woanders, bevor sie in die „sowjetische Gefangenschaft" gerieten? Dank der Bemühungen von *Angus Maddison* (1995) sind wir in der Lage, diese Frage indikativ zu beantworten (auch diese Statistiken sind mit zahlreichen Problemen behaftet).

*Tabelle 2*

**BIP pro Kopf 1936 – 1989 (in 1990 Geary-Khanis Dollar)**

| Land | 1936 | B=100 | 1950 | B=100 | 1973 | B=100 | 1989 | B=130 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Belgien | 4 809 | 100 | 5 346 | 100 | 11 905 | 100 | 16 299 | 100 |
| Dänemark | 5 363 | 112 | 6 683 | 125 | 13 416 | 113 | 17 621 | 108 |
| Deutschland | 4 571 | 95 | 4 281 | 80 | 13 152 | 111 | 18 015 | 111 |
| Frankreich | 4 204 | 87 | 5 221 | 98 | 12 940 | 109 | 17 457 | 107 |
| Italien | 3 061 | 64 | 3 425 | 64 | 10 409 | 87 | 15 650 | 96 |
| Niederlande | 5 064 | 105 | 5 850 | 109 | 12 763 | 107 | 16 024 | 98 |
| Österreich | 3 015 | 63 | 3 731 | 70 | 11 308 | 95 | 16 305 | 100 |
| Schweden | 4 466 | 93 | 6 738 | 126 | 13 494 | 113 | 17 593 | 108 |
| Ver. Königr. | 5 762 | 120 | 6 847 | 128 | 11 992 | 101 | 16 288 | 100 |



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Tabelle 2 (Fortsetzung)*

| Land | 1936 | B=100 | 1950 | B=100 | 1973 | B=100 | 1989 | B=130 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Griechenland | 2 501 | 52 | 1 951 | 37 | 7 799 | 66 | 10 262 | 63 |
| Irland | 3 116 | 65 | 3 518 | 66 | 7 023 | 59 | 10 270 | 63 |
| Portugal | 1 707* | 36 | 2 132 | 40 | 7 568 | 64 | 10 355 | 64 |
| Spanien | 2 304 | 48 | 2 397 | 45 | 8 739 | 73 | 11 752 | 72 |
| Polen | 1 625 | 34 | 2 447 | 46 | 5 334 | 47 | 5 685 | 35 |
| Tschechien | 2 599 | 54 | 3 501 | 66 | 7 036 | 59 | 8 729 | 54 |
| Ungarn | 2 618 | 54 | 2 480 | 46 | 5 596 | 47 | 6 787 | 42 |

* 1938
*Quelle: Maddison* 1995.

Der Vergleich der Tabellen 1 und 2 für die Jahre 1989 und 1995 bestätigt die Warnung, die Zahlen nicht zu genau zu nehmen (Deutschland ist in Tab. 1 das wiedervereinigte Land, während es dies in Tab. 2 natürlich nicht ist). Doch auch in diesem Fall bleibt die Kernaussage bestehen: Kein Land Osteuropas erreicht am Ende der Beobachtungsperiode das Schlußlicht der EU. Besonders problematisch sind bei den drei osteuropäischen Ländern die Angaben für 1973. Da es keine verläßlichen Angaben für die Wachstumsraten in der sozialistischen Periode gibt – die offiziellen sind notorisch überhöht –, war *Maddison* hier auf Schätzungen angewiesen. Wir können ihm sicher dahingehend folgen, daß das Wachstum 1950-73 vergleichsweise hoch war (ob allerdings auf dem westeuropäischen Niveau, wie er schätzt, das mag bezweifelt werden), während es 1973 – 89 verschwindend gering war. Für uns sind deshalb die Eckjahre 1950 und 1989 wichtig. Wir streichen allerdings das Jahr 1973 in Tab. 2 nicht; denn es gibt in einem anderen Zusammenhang wichtige Aufschlüsse.

Tabelle 2 erlaubt die folgenden Feststellungen:

- Zum einen dokumentiert sie den Konvergenzprozeß von Kerneuropa, der 1950 einsetzte und Ende der 80er Jahre vollendet war.
- Dann macht sie deutlich, daß Italien und Österreich 1936 und 1950 noch zur südwestlichen Peripherie gehörten und erst im Laufe der Nachkriegsperiode zu Kerneuropa aufgeschlossen haben – zwei Wirtschaftswunder, die das deutsche wohl noch übertreffen.
- In der süd-westlichen Peripherie haben sich besonders die beiden iberischen Länder Kerneuropa angenähert, und zwar vor allem in der Periode 1950-73, d. h. in einer Zeit, in der sie noch von faschistischen Diktaturen beherrscht wurden.
- Polen, Ungarn und die Tschechoslowakei haben praktisch ihre Distanz von 1936 beibehalten, eine Konvergenz hat nicht stattgefunden, im Vergleich zu 1950 sind sie zurückgefallen.
- Polen und Ungarn hatten 1950 ein mit Spanien vergleichbares Entwicklungsniveau, 1989 und sicher 1995-97 (s. Tab. 1) erreichten sie kaum die Hälfte dieses Niveaus.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

- Die Tschechische Republik existierte für die Periode, die Tab. 2 abdeckt, noch nicht als selbständiger Staat. Sicher ist jedoch, daß ihr Entwicklungsniveau höher als das der Tschechoslowakei gewesen sein muß. Daraus folgt, daß Tschechien 1936 und 1950 mit Österreich und Italien vergleichbar war (vgl. auch *Kosta, Kramer, Slama* 1971), 1989 und 1995 aber ungefähr nur bis zur Hälfte dieses Niveaus gelangte.
- Für Ostdeutschland, das sei hier hinzugefügt, gilt ein gleiches. Es war vor dem Krieg, höchst wahrscheinlich auch noch unmittelbar nach dem Krieg mit Westdeutschland vergleichbar. Am Ende der sozialistischen Periode erreichte es weniger als die Hälfte des westdeutschen Standes (vgl. *Ritschl* 1994).

Kurzum, Kerneuropa und seine süd-westliche Peripherie haben in der Nachkriegszeit einen deutlichen Konvergenzprozeß durchgemacht, 1950 – 73 mit hohen Wachstumsraten, 1973 – 89 mit etwas verlangsamten Wachstumsraten. Die Länder Mittel-Osteuropas waren zu Beginn dieser Periode durchaus mit der süd-westlichen Peripherie vergleichbar, zu der auch Österreich und Italien gerechnet werden mußten. Dank des geringeren Abstands zu Kerneuropa haben die beiden letztgenannten Länder völlig aufgeschlossen (für Italien ist als Wirtschaftszentrum Mailand zu nehmen, deshalb der geringe Abstand). Am Ende der sozialistischen Periode hatten die Länder Mittel-Osteuropas den Anschluß an Europa, selbst an die süd-westliche Peripherie verloren. Trotz ihrer geringen Distanz zum europäischen Wirtschaftszentrum waren die böhmischen Länder und Ostdeutschland weit hinter die Länder in vergleichbarer Lage zum Zentrum der europäischen Wirtschaftsaktivität zurückgefallen.

## IV. Zwei Konvergenzklubs

Die Tatsache verlangt nach einer plausiblen Erklärung. Denn alles, was wir über das Wachstum in den sozialistischen Ländern wissen, widerspricht ihr offensichtlich. Es galt als akzeptiertes Wissen der Sowjetologie, daß für die sozialistischen Länder, wenn auch den exorbitanten offiziellen Wachstumsraten nicht zu trauen sei und der ideologische Anspruch überlegener Wachstumsdynamik kaum in der Realität seine Entsprechung finde, das Wachstum doch auf dem durchschnittlichen Niveau der kapitalistischen Welt liege. So meinte z. B. *Abram Bergson* (1971: 239): „We may at least conclude, that socialism, as exemplified by the USSR, is markedly less efficient than capitalism, as exemplified by the USA, though perhaps about as efficient as capitalism as exemplified by Italy, a country at a broadly similar stage of development." Auch wenn Italien Ende der 60er, Anfang der 70er Jahre noch nicht ganz das Niveau Kerneuropas erreicht hatte, scheint dieser Vergleich von heute aus betrachtet eine Überschätzung der Sowjetwirtschaft zu belegen, die trotz ihres hohen Rüstungs- und raumfahrttechnischen Standes weniger entwickelt als die tschechoslowakische oder ostdeutsche Wirtschaft war. Italien hatte zu dieser Zeit die führenden sozialistischen Länder schon hinter sich gelas-



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sen. Für letztere galt es schon immer als ausgemacht, daß sie von einer Entwicklungsdiktatur sowjetischen Typs wenig profitieren könnten, die vor allem die extensiven Wachstumsfaktoren mobilisieren und konzentriert einsetzen könne, während die intensiven Faktoren in ihr zu kurz kämen. Doch auch die Parallelhypothese, daß dieses System den wirtschaftlichen Aufholprozeß weniger entwickelter Länder stimuliere, wird durch die Daten Ungarns und Polens nicht bestätigt.

Es ist hier nicht der Ort, das sozialistische Wachstumsrätsel zu lösen, wieso nämlich bei vergleichbaren Wachstumsanstrengungen die Entfernung von Europa zunahm. Man wird unwillkürlich an Ulbrichts berühmtes Wort vom Überholen ohne Einzuholen erinnert – die sozialistische Wirtschaft fuhr auf einer ganz anderen Strecke, produzierte ganz andere Waren, wie z. B. den Trabi, die nach der Wende mit den Maßstäben eines freien Marktes bewertet bestenfalls nur die Hälfte wert waren. Der von *Gaddy* und *Ickes* (1998) eingeführte Begriff der „virtuellen Ökonomie" scheint hier treffend zu sein: Die sozialistische Wirtschaft produzierte Waren, die keinen Markttest zu bestehen hatten und deren Beitrag zur Wertschöpfung deshalb durch eine entsprechende Preissetzung dekretiert werden konnte. Hinzu kommt das Zehren von der Substanz, d. h. die Vernachlässigung des Unterhalts und der Erneuerung von Infrastruktur, Wohnungsbestand und alten Produktionsanlagen. Auf diese Weise ließen sich scheinbar beachtliche Nettoinvestitionsraten erzielen. Weitere Gründe sind denkbar (vgl. *Wagener* 1996). Wie dem auch gewesen sein mag, die Anstrengungen genügten nicht, um der europäischen Konvergenzdynamik zu folgen.

Ganz offensichtlich ist Konvergenz kein Naturereignis, sondern im konkreten Fall ein *catching-up*-Prozeß der OECD-Länder im Verhältnis zu den USA, der eben für die Nachkriegsperiode charakteristisch ist. Nach den Angaben von *Maddison* (1995: 48) partizipierten die sozialistischen Länder 1950 – 73 an diesem Aufholprozeß, allerdings mit weniger als der Hälfte des Tempos von Westeuropa, vor allem seiner erweiterten südwestlichen Peripherie. Dadurch entfernten sie sich bereits zu dieser Zeit von Europa. Nach 1973 fielen sie auch gegenüber den USA zurück, die Entfernung von Europa beschleunigte sich. Die mittlerweile recht umfangreiche Konvergenzliteratur spricht von „bedingter Konvergenz" (*Barro* und *Sala-i-Martin* 1992).[3] Neben den „(neo-)klassischen" Wachstumsfaktoren, Arbeit, Sachkapital, Humankapital, technischer Fortschritt, die vielleicht mit Ausnahme des letzteren- in der sozialistischen Wirtschaft mindestens in vergleichbarer Weise

[3] Bedingte Konvergenz bedeutet, daß ein Land umso rascher wächst, je weiter es von seinem *„steady state"*, d. h. seinem durch die Kapitalausstattung definierten Potential entfernt ist. Genauere theoretische Ausführungen hierzu sind im Beitrag *Herbert Brückers* in diesem Band anzutreffen. Voraussetzung sind identische Institutionen, Techniken und intertemporale Präferenzen. *Brücker* zeigt, daß selbst unter solchen Bedingungen Konvergenz nicht notwendigerweise auftreten muß. Im erweiterten Sinn bedeutet es auch, daß Konvergenz nur in relativ homogenen Ländergruppen, sog. „Konvergenzklubs" stattfindet (vgl. *Sell* 1998: 37). In diesem Sinne bildeten West-Europa und Ost-Europa zwei unterschiedliche Konvergenzklubs, die sich entgegen der alten Konvergenzhypothese nicht annäherten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mobilisiert und ausgeschöpft wurden, bedingen institutionelle und politische Faktoren die Konvergenz. Die OECD-Länder waren in der Nachkriegszeit durch einen demokratischen Rechtsstaat und wettbewerbliche, offene Marktwirtschaften gekennzeichnet mit mehr oder minder starken sozialstaatlichen Komponenten. Auf die Ausnahmen wurde bereits hingewiesen: Spanien und Portugal nahmen am Konvergenzprozeß teil, auch ohne daß ihr politisches System dem Ideal des demokratischen Rechtsstaates entsprochen hätte. Ähnlich gelagerte Fälle in Südostasien nähren die Vermutung, daß für wirtschaftliche Konvergenz weniger demokratische Kultur als ökonomischer Wettbewerb entscheidend ist. Ob dies dann in zweiter Instanz zu politischer Konvergenz führt, mag hier dahingestellt bleiben.

Die „asiatische" *detour* der Länder Mittel-Osteuropas in der Nachkriegsperiode ist, das folgt aus diesen Überlegungen, ihrem Wirtschaftssystem zuzuschreiben, ihrem Gefangensein im Sowjetsystem. Daß es sich hier um ein echtes *lock-in* Phänomen gehandelt hat, verdeutlichen die wiederholten Reformversuche, die zwar in die richtige Richtung („mehr Markt") strebten (vgl. *Wagener* 1998), die aber immer erfolglos blieben, weil sie die Basis der orientalischen Despotie, die Einheit von Staat und Wirtschaft, in Frage stellen mußten. Der Erfolg der Marktwirtschaft beruht in ihrer Ausdifferenzierung, zuerst einmal in eine ungeheure Produkt- und Prozeßvielfalt, die von keiner Zentrale überblickt, geschweige denn gesteuert werden kann (Hayeks bekanntes Argument), dann aber in eine diesen Wettbewerbsprozeß steuernde und stabilisierende Vielfalt von Institutionen, Märkten, Interessenvertretungen, sozialen Sicherungssystemen, die mit dem demokratischen Zentralismus, d. h. dem Alleinvertretungsanspruch einer Einheitspartei, und ihrem Anspruch auf ausschließliche Kontrolle unvereinbar ist. (Der Vergleich der faschistischen mit der sozialistischen Diktatur wäre hier sicher aufschlußreich, würde uns aber zu weit führen.) Die mangelnde Komplexität des Sowjetsystems wurde vor allem auch vom weitgehenden Verzicht auf das Instrumentarium der monetären Steuerung verursacht, die anonym (Marx hatte geklagt „hinter dem Rücken") eine spontane Ordnung (Hayek) schafft, die der relativ primitiven geplanten Ordnung weit überlegen ist. Der fehlende interne Wettbewerb verstärkt sich noch durch die für die asiatische Produktionsweise typische Autarkietendenz, d. h. den fehlenden internationalen Wettbewerb. Das staatliche Außenhandelsmonopol war mit der Absicht eingerichtet worden, Einflüsse des Weltmarktes von der heimischen Wirtschaft fernzuhalten. Dies ist zweifellos gelungen.

## C. Transformation und Re-Integration

### I. Transformationsanforderungen

Eine Rückkehr nach Europa, eine Teilnahme am catching-up-Prozeß, Konvergenz mit Kerneuropa setzen eine Wende voraus – Abkehr vom „asiatischen" System der Sowjetwirtschaft und radikale Transformation von der Plan- zur Markt-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wirtschaft. Das bedeutet, es sind die Bedingungen zu schaffen, die eine „bedingte Konvergenz" ermöglichen. Und das setzt Systemkonvergenz voraus: Die Rückkehr nach Europa beinhaltet eine mehr oder minder weitgehende Angleichung an das europäische Wirtschaftssystem.[4] Für die Länder, die die Rückkehr nach Europa mit einem Beitritt zur Europäischen Union besiegeln wollen, ist das Ausmaß der Angleichung in den sogenannten Kopenhagener Beitrittsvoraussetzungen konkret formuliert worden: Rechtsstaat, wettbewerbsfähige Marktwirtschaft und die Übernahme des acquis communautaire. Damit wäre das Transformationsprogramm für eine Rückkehr nach Europa knapp umschrieben, wären Rechtsstaat und funktionsfähige Marktwirtschaft nicht abstrakte Gattungsbegriffe, die zahlreiche konkrete institutionelle Ausprägungen unter sich subsumieren können, und wäre der acquis communautaire nicht umgekehrt ein Wust konkreter Rechtsverordnungen und Richtlinien, von dem man sich fragen muß, ob ihn wirklich braucht, wer zur europäischen Familie gezählt werden möchte. Für die bedingte Konvergenz Westeuropas nach dem Zweiten Weltkrieg, das haben wir bereits festgestellt, ist die europäische Ordnung einer funktionsfähigen Marktwirtschaft von entscheidender Bedeutung gewesen. Ob eine andere, z. B. weniger stark christlich-sozial und sozialdemokratisch geprägte Ordnung den gleichen Effekt gehabt oder gar zu noch besseren Resultaten geführt hätte, ist eine Fragestellung der kontrafaktuellen Historiographie. Für die Transformationsstaaten ist sie jedoch durchaus relevant: wenn sie die neue Ordnung frei wählen können, warum sollten sie eine europäische Variante wählen und nicht eine transatlantische, d. h. warum Rückkehr nach Europa und nicht gleich Aufschließen zu den Vereinigten Staaten? Die Frage hat natürlich einen gewissen Beigeschmack von „Überholen ohne einzuholen". Vaclav Klaus' „Marktwirtschaft ohne Attribute" ist als ein solcher Versuch zu werten.

Die Basis der wettbewerbsfähigen Marktwirtschaft ist die Unternehmung, ein Wirtschaftssubjekt, das nur im Zusammentreffen von Produktionsfaktoren und Technik dem sozialistischen Betrieb gleicht, organisatorisch von diesem jedoch grundverschieden ist. Die autonome Unternehmung ist mit ihrem wirtschaftlichen Umfeld über Märkte verbunden, Produktmärkte und Faktormärkte, und zwar Binnenmärkte und Außenmärkte, womit dem Preis die Rolle der zentralen Steuerinformation zufällt. Das relativ reibungslose (d. h. transaktionskosteneffiziente) und stabile Funktionieren der Marktbeziehungen setzt die Existenz einer Reihe von politischen, ökonomischen, sozialen und rechtlichen Institutionen voraus, in deren spezieller Ausprägung man den eigenen Charakter der europäischen Wirtschafts-

[4] Diese Systemkonvergenz hat nur wenig mit der Konvergenzhypothese zu tun, die in den 60er Jahren en vogue war. Sie sah eine hochregulierte gemischte Wirtschaft als Zielzone voraus und nicht den völligen Zusammenbruch der planwirtschaftlichen Ordnung (vgl. *Dallago, Brezinski* und *Andreff* o.J. [1992]). Post festum läßt sich heute konstatieren, daß die theoretische Basis der *Tinbergenschen* (1961) Konvergenzthese, die Theorie der optimalen Ordnung und die Rationalitätsannahme, auch zur Erklärung der Transformation herangezogen werden kann. Nur war es nicht Tinbergen, sondern eher Mises und Hayek, die in einer Wettbewerbsordnung basierend auf Privateigentum und Privatrecht die optimale Ordnung sahen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ordnung sehen kann, die zu bedingter Konvergenz geführt hat. Hier sind die Geld- und Währungsordnung im weitesten Sinne zu nennen, die Systeme der sozialen Sicherheit, das Vertrags- und Haftungsrecht, die (relative) Verläßlichkeit der Wirtschafts- und Finanzpolitik. Eine erschöpfende Aufzählung der wichtigsten Elemente ist kaum möglich, da, wie erwähnt, die wettbewerblichen Marktwirtschaften hochkomplex sind.[5]

Erinnern wir uns, daß der sozialistische Betrieb nicht autonom war, was dem Grunderfordernis der orientalischen Despotie widersprochen hätte, daß Märkte nur in einem sehr beschränkten Umfang und rudimentären Zustand anzutreffen waren – vor allem der Kapitalmarkt, der Markt für Managementfähigkeiten und der Devisenmarkt, vom Schwarzmarkt abgesehen, fehlten völlig –, daß Preise in der Regel nicht auf den rudimentären Märkten gebildet wurden und nur sekundär neben den Verwaltungsanordnungen als Steuerinformation dienten, daß die politischen, ökonomischen, sozialen und rechtlichen Institutionen nicht annähernd die im Westen herausgebildete Vielfalt und Komplexität aufwiesen und damit keinen effizienten politischen, ökonomischen, sozialen und rechtlichen Interessenausgleich sicherstellen konnten. Dann ist es klar, daß die Transformation, die Rückkehr nach Europa, eine gewaltige Aufgabe darstellt. Wir können analytisch unterscheiden:

- die reale oder Mikrotransformation, d. h. die Herausbildung eines Unternehmenssektors, die eine organisatorische, strukturelle und ökonomische Anpassung beinhaltet; darunter fällt auch der Bereich der Privatisierung staatlicher Betriebe;
- die Herausbildung von allen relevanten Märkten, was erheblich mehr voraussetzt als allein Liberalisierung, d. h. die Aufhebung der rechtlichen Beschränkungen für wirtschaftliche Tätigkeiten (Gewerbefreiheit, Vertragsfreiheit z. B.) und die Freigabe der Preise (inklusive Konvertierbarkeit der Währung);
- Bildung von Institutionen- ein weites Feld, wie nach dem oben Gesagten deutlich sein sollte;
- Formulierung einer adäquaten Wirtschaftspolitik – Geld- und Fiskalpolitik, Arbeitsmarktpolitik, Sozialpolitik, Wettbewerbspolitik, um nur die wichtigsten zu nennen; nicht nur, daß diese Anforderungen neu für die Regierungen der Transformationsländer sind, erschwerend kommt hinzu, daß gleichzeitig eine transito-

[5] Damit soll nicht unterstellt werden, daß alle diese Teilordnungen in den westlichen Marktwirtschaften in der Nähe eines Optimums operieren würden und daß dieses Optimum dem paläo-liberalen Ideal der staatsfreien Wirtschaft entspräche. Die Arbeitsmärkte sind alles andere als wettbewerblich organisiert. Die freie Konvertibilität des Kapitals ist für viele Länder erst jüngsten Datums. Deregulierung und Privatisierung machen deutlich, daß zahlreiche ökonomische Aktivitäten in den Bereich der staatlichen Intervention fielen. Die schwierige Frage nach der Rolle des Staates in der wettbewerblichen Marktwirtschaft wollen wir in diesem Zusammenhang gar nicht berühren (vgl. Stiglitz 1989), obwohl deutlich ist, daß auch in dieser Hinsicht in Westeuropa eine Konvergenz stattgefunden hat und weiter stattfindet, eine Konvergenz, die nicht ausschließlich Ergebnis europäischer Harmonisierungspolitik ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rische Transformationspolitik formuliert werden muß, d. h. eine Politik, die bewußt auf das Gelingen der Transformation gerichtet ist. So ist es durchaus denkbar, daß die Geldpolitik sich z. B. an den Maastricht-Kriterien orientieren möchte, dies aber nicht kann, weil die Umstrukturierung der Unternehmen noch nicht so weit fortgeschritten ist, daß diese einer restriktiven Geldpolitik ausgesetzt werden könnten. Das Resultat ist eine transitorische Inflation, wie wir sie in allen Transformationsländern antreffen.

Wie gesagt, das läßt sich analytisch unterscheiden. Eine wettbewerbsfähige Marktwirtschaft braucht diese Elemente gleichzeitig, da sie interdependent sind. Es wäre nun völlig falsch zu glauben, daß wir damit das Aufgabenfeld der Transformationspolitik beschrieben hätten. Viele der erforderlichen Anpassungsleistungen müssen individuell oder kollektiv außerhalb des Bereichs staatlicher Politik erbracht werden und erfordern häufig Zeit. So kann der Gesetzgeber eine Privatrechtsordnung aufstellen, gelebt wird sie erst, wenn die entsprechenden Einstellungen und Verhaltensweisen internalisiert sind (und damit ihre Transaktionskostenvorteile genutzt werden). Ein Arbeitsmarkt ist nicht schon dadurch konstituiert, daß Tarifautonomie gesetzlich festgeschrieben wird, sondern er setzt voraus, daß sich Akteurskonstellationen formieren, die innerhalb eines in der Tat durch den Gesetzgeber zu schaffenden Regulierungsrahmens vertragliche Vereinbarungen über Arbeitsbeziehungen treffen, so daß Angebot und Nachfrage nach Arbeit zu einem angemessenen Ausgleich kommen. Was den Regulierungsrahmen, die Arbeitsmarktordnung, betrifft, so gibt es deutliche Unterschiede zwischen den Vereinigten Staaten und Europa, es gibt aber auch Unterschiede unter den europäischen Arbeitsmärkten. Institutionelle Konvergenz mag eine Begleiterscheinung der europäischen Integration sein, so daß Rückkehr nach Europa die Akzeptanz eines *acquis communautaire* im weiteren Sinne voraussetzt. Es ist aber eine Besonderheit der Europäischen Union, daß sie eine Vielfalt von nationalen Ordnungen und damit die Möglichkeit des Regulierungswettbewerbs zuläßt. Mit anderen Worten, die Rückkehrer müssen ihren eigenen Weg finden. Der Spielraum für nationale Lösungen wird, was das einzelne Politikfeld betrifft, unterschiedlich groß sein – für Mitglieder der Wirtschafts- und Währungsunion z. B. gibt es keinen geldpolitischen Freiheitsgrad mehr. Die Rentensysteme in Europa kennen dagegen eine große Gestaltungsbreite.

## II. Integrationsvoraussetzungen

Wann ist die Rückkehr vollzogen, und wie weit sind die einzelnen Länder Mittel- und Osteuropas noch von diesem Punkt entfernt? Die einfachste Antwort auf die Fragen wäre der formelle Schritt der Aufnahme bzw. des Eintritts in die Europäische Union. Dieser Schritt wird nur dann vollzogen, wenn die Mitglieder der Union ihm einhellig zustimmen. Das setzt wohl voraus, daß die Kopenhagener Bedingungen erfüllt sind. Es setzt aber auch voraus, daß viele Partikularinteressen ge-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schützt oder befriedigt sind, die nichts, aber auch gar nichts mit der Rückkehr der Länder Mittel- und Osteuropas nach Europa zu tun haben. Umgekehrt kann man mit dem Beispiel Ostdeutschlands argumentieren, daß der rasche Beitritt zur Bundesrepublik keineswegs die Rückkehr von Deutschland nach Deutschland zu einem Abschluß gebracht hat – er war ein wichtiger Schritt: in beiden Teilen Deutschlands gilt die gleiche Rechts-, Wirtschafts- und Sozialordnung; im übrigen aber sind die Ostdeutschen noch unterwegs. Und Rückkehr nach Deutschland bedeutet so wenig wie Rückkehr nach Europa die völlige Angleichung von Verhalten und Verhältnissen, d. h. der Vollzug der Integration wirft die schwierige Frage nach der Relation zwischen kultureller Anpassung und Wahrung der eigenen Identität auf. Daß dies kein irrelevanter, außerökonomischer Gesichtspunkt ist, haben die Ausführungen zur bedingten Konvergenz gezeigt: Gesellschaften mit eigenen Vorstellungen, z. B. bezüglich der intertemporalen Präferenzen, werden eigenen Konvergenzklubs angehören.

Trotzdem wird Konvergenz als Indikator für Angleichung, von vielen sogar als Voraussetzung für die Mitgliedschaft in der Europäischen Union angesehen. Hier spielt zum einen das psychologische Moment mit, daß die Ärmeren nicht für voll genommen werden, nicht wirklich ein Mitspracherecht haben bzw. sich umgekehrt als Bürger zweiter Ordnung fühlen. Zum anderen spielt die ökonomische Angst eine Rolle, daß die Öffnung der Grenzen zu Ländern, in denen eigentlich „lateinamerikanische Verhältnisse" herrschen, eine Bedrohung für Wohlstand und Sicherheit Europas wäre. Das heißt, nach Europa zurückkehren kann nur, wer diese „lateinamerikanischen Verhältnisse" hinter sich gelassen hat, wer „europäisch" ist, und der sicherste Indikator dafür ist ein bestimmtes Wohlstandsniveau. Aber welches? Die Schwelle der zur Zeit ärmsten Mitgliedsstaaten, Griechenland und Portugal? Der Durchschnitt der Union bzw. ein bestimmter Prozentsatz dieses Durchschnitts? Der nach dem erwähnten Entfernungsmodell errechnete Konvergenzerwartungswert? All das ist theoretisch äußerst unbefriedigend.

Ein drittes Kriterium ist der Vollzug der Transformation, der Umgestaltung der Rechts-, Wirtschafts- und Sozialordnung entsprechend den Standards fortschrittlicher Industriestaaten. Dieses Kriterium wird von den internationalen Organisationen bevorzugt: Weltbank, Währungsfonds, Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung. Es kann nicht die Rückkehr nach Europa beschreiben, denn dafür fehlen Europa-spezifische Variablen. Es beschreibt im besten Fall die Rückkehr in die „freie Welt" von Rechtsstaat und kapitalistischem Wettbewerb. Für die Länder Mittel- und Osteuropas sind alle drei Kriterien eng miteinander verbunden. Aufnahme in die Europäische Union erfolgt nur, wenn der Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft unumkehrbar vollzogen ist. Dieser Übergang ist nach den oben angestellten Überlegungen eine wesentliche Voraussetzung für Produktivitätskonvergenz. Umgekehrt setzt die Aufrechterhaltung der Transformationsanstrengungen die Überwindung der Übergangskrise und eine Verstetigung der Wohlfahrtsentwicklung voraus. Es macht also durchaus Sinn, die Hypothese zu prüfen, daß Transformation und Aufnahme der Konvergenzten-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

denz eng mit der Rückkehr nach Europa als dem Beitritt zur Union verbunden sind.

## III. Transformationsfortschritte und die Herausbildung neuer Konvergenzklubs

Die folgende Tabelle soll die Beziehung von Transformationserfolg und wirtschaftlicher Stabilisierung illustrieren. Alle Transformationsländer Mittel- und Osteuropas und der ehemaligen Sowjetunion haben eine Transformationskrise durchgemacht. Hier ist nicht der Ort, die Gründe für diese Krise zu diskutieren. Elemente einer Stabilisierungskrise kommen zusammen mit strukturellem Wandel. Wenn die erwähnte Hypothese der virtuellen Ökonomie zutrifft, war die Krise zum Teil auch virtuell, d. h. die Einstellung von Aktivitäten, die in einem Marktkontext nicht zur Wertschöpfung beitragen, erweckt im intertemporalen Vergleich mit zwei unterschiedlichen VGR-Systemen den Eindruck eines Wachstumseinbruchs. Die schwierige Frage, warum eine derartige Transformationskrise in China nicht aufgetreten ist, kann hier ebenfalls nicht behandelt werden. Die einfachste Antwort darauf wäre die, daß in China keine Transformation, sondern nur eine erfolgreiche Reform der sozialistischen Wirtschaft stattfindet.

Die geschätzte heutige Entwicklungslage der Transformationsländer im Vergleich zu 1989 kann nur als Indikator genommen werden. Die statistischen Probleme beim Übergang von einem System in ein anderes sind immens.[6] Nimmt man die Entwicklung in Polen oder Ostdeutschland als erwartungskonform an, d. h. eine kurze Transformationskrise, an die sich ein mehr oder minder kontinuierlicher Aufschwung anschließt – das, was man Anfang der 90er Jahre die J-Kurve des Wirtschaftswachstums in der Transformation nannte –, dann ist deutlich, daß viele Länder dieser Erwartung nicht entsprochen haben und von der Krise in die Stagnation oder Depression übergegangen sind. Das heißt, die heutige Entwicklungslage setzt sich aus der Tiefe der Krise in den ersten 2 bis 3 Jahren der Transformation und der Entwicklung danach zusammen.

Der Fortschritt der Transformation wird von der *EBRD* (1998) an Hand eines Systems von Indikatoren gemessen, die, was das Wirtschaftssystem betrifft, auf der Unternehmensebene die Privatisierung, die Umstrukturierung und die Unternehmenskontrolle erfassen, auf der Ebene der Märkte die Liberalisierung von Preisen und Außenwirtschaftssystem sowie die Wettbewerbspolitik und auf der Ebene der Finanzinstitutionen die Bankenreform und die Entwicklung der Finanzmärkte.

---

[6] Typischerweise und sehr zu Recht sieht das Statistische Bundesamt davon ab, einen solchen Vergleich für die neuen Bundesländer vorzunehmen, wodurch wir für diese für die Jahre 1990–91 ein statistisches schwarzes Loch haben. Es gibt keine offiziellen Angaben zur Tiefe der Transformationskrise in Ostdeutschland. Natürlich wissen wir genau über den erheblichen Rückgang der Beschäftigung Bescheid. Aber der erlaubt keine Rückschlüsse auf den Rückgang der marktfähigen Produktion.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Was das Rechtssystem betrifft, so werden vor allem der Umfang und die Effektivität der rechtlichen Regelungen erfaßt, die sich auf das Unternehmens-, Konkurs- und Pfandrecht beziehen. Aus diesen einzelnen Bestandteilen einen aggregierten Transformationsindikator zusammenzustellen, ist ein willkürliches Unterfangen, da es keine theoretische Untermauerung für die Gewichtung, d. h. in unserem Fall den ungewichteten Durchschnitt der einzelnen Indikatoren, gibt. Deshalb bleibt der Indikator seiner Bezeichnung entsprechend indikativ.

*Tabelle 3*

**Transformation und wirtschaftliches Wachstum in Mittel- und Osteuropa**

| Land | BSP 1997 (1989 = 100) | Aggreg. Transf. Indikator | Durchschn. Wachstum 94–98 |
|---|---|---|---|
| Ungarn | 90 | 3,8 | 2,9 |
| Polen | 112 | 3,7 | 6,1 |
| Tschechien | 98 | 3,6 | 2,7 |
| Estland | 73 | 3,4 | 4,5 |
| Slowenien | 99 | 3,3 | 4,1 |
| Slowakei | 95 | 3,2 | 6,0 |
| Kroatien | 76 | 3,1 | 5,9 |
| Litauen | 61 | 3,1 | 1,4 |
| Rumänien | 82 | 3,0 | 0,7 |
| Bulgarien | 63 | 3,0 | – 2,0 |
| Lettland | 56 | 3,0 | 2,7 |
| Mazedonien | 56 | 2,9 | 1,1 |
| Moldawien | 35 | 2,9 | – 8,6 |
| Armenien | 38 | 2,8 | 5,4 |
| Georgien | 32 | 2,8 | 4,3 |
| Rußland | 58 | 2,7 | – 4,9 |
| Ukraine | 37 | 2,4 | – 9,7 |
| Albanien | 80 | 2,5 | 5,9 |
| Weißrußland | 71 | 1,6 | 1,0 |

*Quelle:* EBRD (1998): 26, 42, 50.

Tabelle 3 macht deutlich, wo die Transformationserfolge anzutreffen sind. Die fünf EU-Kandidaten der ersten Runde, Polen, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Estland sind bei der Transformation ihrer Wirtschafts- und Rechtsordnung am weitesten fortgeschritten. Die Slowakei, Kroatien, Litauen, Lettland, Rumänien und Bulgarien folgen. Mazedonien, Armenien, Georgien und Moldawien waren in den abgelaufenen zehn Jahren politisch sehr turbulente Fälle und liegen deshalb trotz einiger Reformanstrengungen weit zurück. Den Schluß bilden Rußland, die Ukraine, Weißrußland und Albanien. In dieser Rangfolge spiegelt sich zum einen die anfangs erwähnte Trennung in ein lateinisches und ein orthodoxes Osteuropa

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wider. Zum anderen nimmt der Transformationserfolg auch deutlich mit der Entfernung von Kerneuropa ab. Beide Faktoren sind deshalb zur Erklärung des Erfolges heranzuziehen und das bedeutet: Das historische Erbe wie die Erwartung an die Zukunft haben die Transformation beeinflußt.

Der erste Fall, der Einfluß der „lateinischen" Kultur, ist als eine Variation der Weber-Tawney-Hypothese zu sehen, die eine Beziehung zwischen religiöser Kultur und wirtschaftlichem Verhalten unterstellt. Zu zeigen wäre in diesem Zusammenhang, daß die „orthodoxe" Kultur selbständigem wirtschaftlichem Leistungsstreben und abstrakter rechtsstaatlicher Regulierung weniger angepaßt ist als die „lateinische" Kultur. Die ausführlichste Untersuchung hierzu hat *Müller-Armack* (1959) vorgelegt.[7] Er macht deutlich, daß das mystisch-gefühlshafte Kirchentum der Orthodoxie ohne feste Dogmatik die Staatskirche begünstigt hat. In einem Zentralstaat ohne wesentliche Zwischeninstanzen zwischen Zentralmacht und Volk fehlte eine Ausdifferenzierung der Macht und damit auch der Wettbewerb um die Macht zwischen Staat, Kirche, Adel und Bürgertum, wie sie für das europäische Mittelalter typisch waren. Paternalismus wird damit zur quasi-natürlichen Regierungs- und Koordinierungsform. Daraus leitet *Müller-Armack* auch das Fehlen einer aus eigenen Antrieben bewegten Unternehmungsentwicklung ab. Daß dies keine ethnischen Ursachen hat, machen die lateinischen Gesellschaften mit slawischer Bevölkerung deutlich. Indem wir in dieser Charakterisierung wesentliche Elemente der oben beschriebenen orientalischen Despotie wiedererkennen, wird einerseits deren „orientalischer" Charakter relativiert,[8] andererseits werden wir der Mühe enthoben zu untersuchen, inwieweit der Kommunismus das orthodoxe Erbe zu überlagern oder aufzuheben vermochte. Er hat es offensichtlich ganz im Hegelschen Sinne „aufgehoben". Für unser Problem folgt aus diesem Argumentationsstrang, daß die „lateinischen" Länder Mittel- und Osteuropas mit dem Staatssozialismus ein ihnen fremdes System ablegen konnten, während für die „orthodoxen" Transformationsstaaten die Barrieren zur „Europäisierung" erheblich höher sind.

Inwieweit die räumliche Distanz zu Kerneuropa einen eigenen Erklärungsfaktor abgeben kann, ist bei der engen Verquickung von Geographie und Geschichte in diesem Raum schwer zu entscheiden. Schon *Müller-Armack* (1959: 369) hatte unterstellt, daß die Entlegenheit zu Europa nicht Ursache, sondern Folge der ge-

---

[7] Den Hinweis hierauf verdanke ich Hans Nutzinger.

[8] Das hatte bereits *Krader* (1975) in dem oben angeführten Zitat getan. Auch *Müller-Armack* (1959: 368) hält von dem „Einbruch des Orientalischen" als Erklärung osteuropäischer Eigenentwicklungen wenig. Auf der anderen Seite macht er deutlich, daß durch das Fehlen ständischer Zwischenschichten zwischen Staat und Volk dem Staat ein besonderes Gewicht zufällt: Der byzantinische Staat war „Staat und Kirche in einem, hierarchische Ordnung und demokratisches Gemeinwesen zugleich" (ibid.: 358). Das finden wir wieder in der leninistischstalinistischen Auffassung einer kommunistischen Gesellschaft. Damit wird die „orientalische Despotie" eigentlich in ihren beiden Teilen eine Fehlbezeichnung. Wir verwenden den Begriff hier deshalb als *terminus technicus,* der ein vormodernes, weder in Staat noch Wirtschaft ausdifferenziertes Gemeinwesen bezeichnet, in dem paternalistische Autokratie und nicht Wettbewerb politisches und wirtschaftliches Handeln bestimmt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schichtlichen Eigenheit sei. Die räumliche Distanz hat einen aus der Vergangenheit und einen aus der Zukunft wirkenden Einfluß. Es wurde oben bereits erwähnt, daß die Länder, die unmittelbar an Kerneuropa grenzen, eine lange Tradition unternehmerischen Wirtschaftens und demokratischer Rechtsstaatlichkeit besitzen. Das erleichtert natürlich die Wiedereinführung derartiger Ordnungselemente. Zum anderen haben diese Länder unmittelbar nach der Wende die Mitgliedschaft in der Europäischen Union als mittelfristiges Ziel ihrer Politik erklärt, das in der Bevölkerung auf eine große Resonanz gestoßen ist. Damit war die Richtung der Transformation, der *acquis communautaire* im weiteren Sinne, d. h. eine Wirtschafts- und Rechtsordnung europäischen Zuschnitts, ebenso vorgegeben wie das erforderliche Tempo. Auch nach dem sogenannten *honeymoon,* der Periode der außerordentlichen Politik, konnten die Regierungen mit einer hohen Akzeptanz von Transformationsmaßnahmen rechnen, die zur Vorbereitung auf den EU-Beitritt dienten. Umgekehrt sind die drei Transformationsschlußlichter, die drei „russischen" Staaten, historisch-geographisch in mehrfacher Hinsicht benachteiligt. Zentren der Orthodoxie, fern von Brüssel sind es die Länder, in denen das Sowjetmodell der Wirtschaftsordnung entwickelt wurde, das zur Entfremdung von Europa geführt hatte. Damit war es dort nicht möglich, dieses Modell als Produkt einer Fremdherrschaft abzuschütteln. Weder Rückkehr nach Europa noch nationale Selbstbestimmung konnten als Argumente mobilisiert werden. Dies hat vor allem auch den Staat, als einen zentralen Transformationsakteur, getroffen. Denn erfolgreiche Transformation in eine wettbewerbliche Marktwirtschaft und einen Rechtsstaat setzt einen starken Staat in dem Sinne voraus, daß der Staat nicht käuflich ist und seine Administration mehr oder minder effektiv arbeitet. Einen solchen Staat gibt es in den „russischen" Ländern noch nicht.

Tabelle 3 zeigt, daß das geschätzte Wiedererreichen des Vorwende-Niveaus mit dem Transformationserfolg korreliert, während das Wachstum der letzten 5 Jahre mit diesem Indikator eher unverbunden ist. Depressionsstand und Wachstum in den letzten 5 Jahren sind wiederum korreliert.[9] Letzteres scheint selbstverständlich: Wo kein Wachstum stattfindet, kann ein Rückstand nicht aufgeholt werden- die Ausreißer, Armenien und Georgien, erklären sich durch Naturkatastrophen (Erdbeben) und Sozialkatastrophen (Bürgerkrieg) in der Anfangsphase der Transformation. Der Transformationserfolg spielt offensichtlich eine wichtige Rolle für die Tiefe der Transformationskrise: eine rasche Transformation hat den Verfall der

[9] Eine lineare Regression ergibt für $x$ – BSP 1997 (1989 = 100), $y$ – aggregierter Transformationsindikator und $z$ – durchschnittliches Wachstum 1994–98 die folgenden Schätzgleichungen:

1. $x = 24{,}68\ y - 4{,}7$, wobei der $y$-Parameter signifikant von 0 verschieden ist und $R^2 = 0{,}27$ beträgt,

2. $z = 3{,}34\ y - 8{,}4$, wobei der $y$-Parameter nicht signifikant von 0 verschieden ist und $R^2 = 0{,}13$ beträgt und

3. $z = 0{,}1\ 1\ x - 5{,}9$, wobei der $x$-Parameter signifikant von 0 verschieden ist und $R^2 = 0{,}29$ beträgt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wirtschaftlichen Aktivität frühzeitig gestoppt und die Wiederaufnahme sich selbst tragenden Wachstums beschleunigt. Es sind dann auch die in jeder Beziehung relativ hoch rangierenden Länder Polen, Ungarn, Tschechien, Slowenien und Estland, mit denen die Europäische Union in erster Runde Beitrittsverhandlungen führt. Vor allem die Slowakei und Kroatien könnten sich beschweren, warum sie nicht, Estland z. B. aber wohl, zu dieser ersten Runde zählen. Ihr vergleichsweise schlechteres Transformationsranking ist vor allem einer langsameren Umgestaltung im finanziellen Sektor zuzuschreiben. Eine zweite Verhandlungsrunde könnte diese beiden Länder umfassen, während in einer dritten dann Rumänien, Litauen und Lettland an der Reihe wären.[10] Dies alles hat auch wieder mit der geographischen und historischen Entfernung von Europa zu tun – wer dichter beim Zentrum liegt, gelangt auch schneller dorthin zurück. Erklärungen dafür scheinen auf der Hand zu liegen: Es ist für Tschechen, Ungarn, Polen einfach leichter, einen westlichen Rechtsstaat, eine marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnung, einen relativ stabilen Verwaltungsapparat aufzubauen – sie hatten damit bereits Erfahrungen.

## IV. Transformationserfolg und ausländische Direktinvestitionen

Was die Herausbildung neuer Konvergenzklubs konkret bedeutet, kann man sehr gut an den Einschätzungen ausländischer Unternehmer ablesen, die in Osteuropa direkt investieren. Hierfür ist sowohl die schiere Summe des investierten Kapitals ein Indikator wie auch die Motive, die für oder gegen bestimmte Engagements sprechen. Diese sind z. B. bei deutschen Unternehmern untersucht worden, die in Osteuropa Direktinvestitionen vorgenommen haben (*Beyfuß* 1996, vgl. auch *Stankovsky* 1999). Nach den Standortnachteilen befragt, konnten sie mit „zutreffend" oder „nicht zutreffend" antworten. Die Differenz der Anteile zeigt die Bedeutung der Nachteile an: + 100 % einen einhellig festgestellten Nachteil, – 100 % einen nicht wahrgenommenen. Diese Differenz ist für Osteuropa generell erhoben worden und gesondert für Tschechien. Der Unterschied verdeutlicht den Transformationserfolg der Tschechischen Republik oder genauer gesagt die Angleichung an westeuropäische Verhältnisse. Denn in mancher Hinsicht waren keine sonderlichen Transformationsanstrengungen erforderlich, entsprechende Verhaltensweisen und Leistungen waren in Tschechien selbstverständlich, oder man konnte ohne größere Probleme an Traditionen anknüpfen. Der Unterschied ist gewaltig bei Faktoren, die die staatliche Tätigkeit betreffen:

[10] In Brüssel wird bekanntlich etwas anders gerechnet: Kroatien gehört noch nicht zur Gruppe der anerkannten Beitrittsbewerber mit einem Assoziationsabkommen. Demgegenüber haben die fünf Assoziationsländer Lettland, Litauen, Rumänien, Bulgarien und die Slowakei zu den fünf Ländern der ersten Verhandlungsrunde aufgeschlossen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

| | *Osteuropa* | *Tschechien* |
|---|---|---|
| Rechtsunsicherheit | + 37,0 | – 17,2 |
| Planwirtschaftliche Relikte | + 21,2 | – 35,8 |
| Schlechte wirtschaftliche Rahmenbedingungen | + 20,2 | – 57,2 |
| Nichteinhaltung staatl. Zusagen | – 42,4 | – 92,8 |

Er ist auch groß was die Wirtschaftskultur betrifft:

| | | |
|---|---|---|
| Korruption | – 19,8 | – 72,4 |
| Organisierte Kriminalität | – 36,4 | – 85,8 |

Interessanterweise wirkt sich der Unterschied bei einigen Faktoren zuungunsten der Tschechischen Republik aus:

| | | |
|---|---|---|
| Schlecht ausgebildete Arbeitskräfte | – 43,6 | – 38,0 |
| Unzuverlässigkeit der Mitarbeiter | – 54,6 | – 48,2 |
| Geringe Leistungsbereitschaft | – 60,2 | – 42,8 |
| Zu lange Fristen bei Baugenehmigungen | – 56,4 | – 40,8 |
| Umweltauflagen | – 74,8 | – 65,6 |

Hier spielen zweifellos die Erwartungen der Befragten eine Rolle. Es ist kaum anzunehmen, daß die Mitarbeiter in Tschechien unzuverlässiger oder schlechter ausgebildet sind als z. B. in Rumänien. Nur ein Investor, der nach Tschechien kommt, erwartet, dort auf mehr oder minder westliche Standards zu treffen, d. h. er hat die Rückkehr nach Europa antizipiert. *Frye* und *Shleifer* (1997) haben, um ein anderes Beispiel anzuführen, Warschauer und Moskauer Geschäftsinhaber befragt, was sie von Staat, Kommunalverwaltung und den Gerichten halten und inwieweit sie auf private Konfliktregelungsmechanismen zurückgreifen müssen. Das Ergebnis entspricht voll den Erwartungen: Der Moskauer „Staat" ist keineswegs abwesend, er ist im Gegenteil repressiv und dient der Bereicherung der Bürokraten. Der Warschauer „Staat" ist effizienter, weniger interventionistisch, stärker marktkonform.

Transformation und Wachstum sind in erster Linie Eigenleistungen der betroffenen Länder. Allerdings kann das Ausland dabei eine nicht unbedeutende Rolle spielen. Dieser Einfluß ist zum einen materieller Natur – ausländische Direktinvestitionen, die nicht nur Finanzmittel, sondern auch *know-how* ins Land bringen, Auslandskredite, wobei die internationalen Organisationen, Weltbank, Währungsfond und EBRD, nicht unerheblich beteiligt sind. Er ist aber auch nicht-materieller Natur – nicht nur die Kredite der internationalen Organisationen, auch die generelle Kreditwürdigkeit sind an Transformationsleistungen gebunden. Daß der Wunsch, Mitglied der EU zu werden, als ein „Transformationsanker" dienen kann, haben wir bereits gesehen. Die Europäische Union engagiert sich aber auch ganz besonders in den potentiellen Beitrittsländern mit technischer und materieller Hilfe beim Aufbau unionskonformer Institutionen. Damit erhalten wir auch hier ein West-Ost Gefälle, das durch die ausländischen Direktinvestitionen noch verstärkt wird. Tabelle 4 zeigt diese für die Länder Osteuropas.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Tabelle 4*

**Ausländische Direktinvestitionen in Osteuropa, kumuliert von 1989–97, in US $ pro Kopf**

| Land | Schätzung EBRD | Schätzung WIIW |
|---|---|---|
| Ungarn | 1 667 | 736 |
| Polen | 321 | 458 |
| Tschechien | 823 | 656 |
| Estland | 695 | 788 |
| Slowenien | 639 | 1 200 |
| Slowakei | 227 | 281 |
| Kroatien | 297 | |
| Litauen | 344 | 173 |
| Rumänien | 149 | 151 |
| Bulgarien | 147 | 151 |
| Lettland | 543 | 514 |
| Mazedonien | 59 | |
| Moldawien | 80 | |
| Armenien | 72 | |
| Georgien | 95 | |
| Rußland | 63 | |
| Ukraine | 53 | |
| Albanien | 148 | |
| Weißrußland | 34 | |

*Quelle:* EBRD 1998: 81; WIIW: *Stankovsky* 1999: 133.

Ausländische Direktinvestitionen kann man unterschiedlich abgrenzen, z. B. inklusive oder exklusive der reinvestierten Gewinne. Sie werden in den einzelnen Ländern auch unterschiedlich erfaßt. Deshalb unterscheiden sich die Angaben je nach der Quelle, auf die man zurückgreift. Ein Vergleich über die Pro-Kopf-Zahlen liegt nahe, auch wenn kleine Länder wie Estland dabei möglicherweise besser abschneiden als große wie Polen, da sich umfangreichere Einzelinvestitionen, z. B. der Kauf des Telekommunikationsunternehmens, stärker in der Pro-Kopf-Zahl niederschlagen. Trotzdem ist die Aussage von Tabelle 4 klar: Die Beitrittskandidaten der ersten Runde ziehen die meisten Auslandsinvestitionen an und die Attraktivität nimmt mit dem Transformationserfolg rapide ab.[11] Die Beziehung ist statistisch relativ eng. Man kann nun einwenden, daß die ausländischen Direktinvestitionen und der *EBRD*-Indikator nicht unabhängig voneinander die Transformationserfolge anzeigen. Ausländische Investoren werden bei ihren Entscheidungen die Informationen der *EBRD* berücksichtigen, und umgekehrt werden die Einschätzungen der

[11] Eine lineare Regression $y = mx + b$ mit $y$-kumulierte Direktinvestitionen pro Kopf entsprechend den *EBRD* Daten in Tab. 4 und $x$-aggregierter Transformationsindikator aus Tab. 3 ergibt $y$ = 544,04 x – 1287, wobei die beiden Parameter hoch signifikant sind und $R^2$= 0,46 beträgt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ausländischen Investoren die *EBRD* beeinflussen. Das mag bis zu einem gewissen Grad richtig sein. Doch wird die Informationsgewinnung beider Evaluatoren in der Regel weitgehend unabhängig voneinander sein, sehr unternehmensspezifisch bei den Direktinvestoren, eher global bei der *EBRD*. Anders als ihr Verhältnis zum Transformationserfolg haben die ausländischen Direktinvestitionen keinen sichtbaren Einfluß auf das Wirtschaftswachstum der letzten fünf Jahre.

Die Raten des Wachstums in den letzten 5 Jahren liegen bei einer großen Gruppe von Transformationsländern über dem EU-Durchschnitt. Eine Konvergenztendenz ist also bei ihnen in Gang gesetzt. Polen, Slowenien und Estland sind dazu zu rechnen. In Tschechien und Ungarn scheint dies allerdings bislang nicht der Fall zu sein. Man kann nun auf Grundlage der bedingten Konvergenzhypothese in der modernen Wachstumstheorie errechnen, wie viele Jahre die einzelnen Länder Mittel- und Osteuropas benötigen würden, um auf das Niveau der am wenigsten entwikkelten EU-Länder, Spanien, Portugal und Griechenland, zu kommen oder auf den EU-Durchschnitt. Das haben unter anderen *Fisher, Sahay* und *Végh* (1998) sowie *Sachs* und *Warner* (1996) getan (vgl. auch *Breuss* 1999). Da die wie auch immer errechneten potentiellen Wachstumsraten sich wenig voneinander unterscheiden, kommen diese Berechnungen zu dem kaum überraschenden Ergebnis, daß die Konvergenz in jenen Ländern am raschesten zum Erfolg führt, die das höchste Ausgangsniveau im Vergleich zur Europäischen Union haben. Tab. 1 hat bereits gezeigt, daß dieses Ausgangsniveau sehr unterschiedlich geschätzt wird. Abgesehen davon hat u.a. die tschechische Krise von 1997/98 gezeigt, daß die Wachstumsraten in Mittel- und Osteuropa starken Schwankungen ausgesetzt sein können. Das heißt, die errechneten Konvergenzperioden können sich sehr schnell verändern. Wenn die Europäische Union den Beitritt von Ländern Mittel- und Osteuropas von ihren Konvergenzchancen abhängig machen wollte, dann wäre es am einfachsten, sich am heutigen Niveau des Bruttosozialprodukts pro Kopf zu orientieren. Wiederum hätte vor allem die Slowakei Grund zu fragen, warum sie nicht in die erste Verhandlungsrunde aufgenommen worden ist. Die Antwort aus Brüssel würde nicht auf sich warten lassen: Es sind die politische und die rechtliche Konvergenz, die zu wünschen übrig lassen.

## V. Transformationszyklen

Hinter den aggregierten Transformationsindikatoren verbergen sich Details, die nur in einer länderspezifischen Analyse zutage gefördert werden können. Und selbst dann kann es schwierig sein, transformationsbedingte Effekte von der aktuellen Wirtschaftspolitik zu trennen. Die Europäische Union hat in ihrem *avis* der Tschechischen Republik einen hohen Grad der Beitrittsreife bestätigt. Nach Ansicht der Kommission ist die Transformation in diesem Land im wesentlichen abgeschlossen. Die tschechische Währungs- und Wirtschaftskrise 1997 – 98 wirft nun die Frage auf, inwieweit die Auffassung berechtigt ist. Währungskrisen sind in



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Marktwirtschaften zwar nicht an der Tagesordnung, treten aber immer wieder auf. Man erinnere sich nur an die Krise des Pfund und der Lira 1992. Hier hatte die Wirtschaftspolitik auf fundamentale Divergenzen nicht rechtzeitig reagiert. Die Erklärung der tschechischen Krise wird dagegen in verschleppten Transformationsproblemen gesucht (vgl. *Pöschl* et al. 1999; *Heinrich* 2000). Die hohe Einschätzung der tschechischen Transformationsleistung war unter anderem auf die Kombination von rascher Privatisierung, niedriger Arbeitslosigkeit und niedriger Inflation zurückzuführen. Da das Wirtschaftswachstum jedoch nicht ungewöhnlich hoch war (s. auch Tab. 3), konnten die Produktivitätsgewinne und damit die Umstrukturierung nicht sonderlich erfolgreich gewesen sein. So stellten sich Fragen an die Effektivität der Unternehmenskontrolle in der Folge von Privatisierung .

Die Virulenz dieses Komplexes trat mit der Krise von 1997 – 98 ans Tageslicht. Die tschechische Privatisierung war erfolgreich, auch wenn die Entstaatlichung z. B. im Bankensektor nicht abgeschlossen ist (vgl. hierzu *Schütte* 2000). Mit ihrem wichtigsten Element, der Massenprivatisierung, war sie ohne historisches Vorbild, dabei aber so offen gestaltet, daß sie geradezu als Musterimplementierung des Coase-Theorems gelten konnte: Es durfte erwartet werden, daß das Produktivvermögen rasch in die Hände des jeweils besten Wirtes gelangen würde. Hieran sind nun Zweifel aufgekommen. Das Produktivvermögen gelangte bevorzugt in die Hände von Investmentgesellschaften, die wiederum von Banken und anderen Finanzintermediären kontrolliert werden, welche ihrerseits noch unter starkem staatlichen Einfluß stehen. Die Regierung hat ein Interesse an niedriger Arbeitslosigkeit. Die Banken als letztendliche Eigentümer können bei Gewährung weicher Budgetbeschränkungen Kredite auch dort vergeben, wo sie wirtschaftlich nicht gerechtfertigt sind. Die Folge sind eine niedrige Konkursrate, eine niedrige Arbeitslosigkeit, aber auch eine niedrige Rate der Umstrukturierung und ein hoher Verschuldungsgrad der produzierenden Betriebe mit einem großen Bestand schlechter Forderungen auf seiten der Banken. So etwas kann nicht lange gut gehen, zumal wenn eine Finanzierung über Inflation vermieden wird.

Was dieses Beispiel zeigt, ist die Tatsache, daß die Transformation einer Planwirtschaft in eine Wettbewerbswirtschaft ein langwieriger und schwieriger Prozeß ist. Im Kontext unseres Themas haben wir hier ein Beispiel für den Versuch, nicht nach Europa zurückzukehren, sondern sich, was Eigentumsrechte und Unternehmenskontrolle betrifft, am angloamerikanischen Modell der Marktkontrolle zu orientieren. Dieser Versuch ist nicht geglückt, und was herauskam, war eine Variante des kontinentaleuropäischen Modells der netzwerkorientierten Unternehmenskontrolle (vgl. *Wagener* 1997; *Moerland* 2000). Im Laufe der Massenprivatisierung ist den Finanzintermediären, insbesondere den Banken, eine Rolle zugefallen, die für sie zu Beginn nicht vorgesehen war. Man könnte nun anmerken, daß eine vergleichbare Wirtschaftspolitik, d. h. Stabilisierung bestehender Strukturen über staatlich kontrollierte oder beeinflußte Banken, z. B. auch in der Wirtschaftswunderphase Italiens nach dem Zweiten Weltkrieg anzutreffen ist. Das war längerfristig nur auf Kosten der Geldwertstabilität möglich – aber es war möglich und,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wie wir sahen, keineswegs erfolglos. Erwähnenswert am tschechischen Fall ist der Umstand, daß sich die europäische Variante der Unternehmenskontrolle quasi spontan durchgesetzt hat.

## D. Schluß: Alte und neue Demokratien

Ich komme zum Schluß. Rückkehr nach Europa ist eine Metapher, die den augenblicklichen Entwicklungsprozeß vor allem der Länder des östlichen Mitteleuropas beschreibt. Für Osteuropa und den Balkan ist sie sehr viel weniger zutreffend. Diese Länder mögen sich auf dem Weg nach Europa befinden, aber ihre geographische und historische Distanz erlauben es kaum, von Rückkehr zu sprechen. Die Länder jedoch, die heute vor der Tür der Europäischen Union stehen, haben diese Rückkehr vollzogen. Es macht wenig Sinn, über die Probleme zu rechten, die der Transformationsprozeß auch in Zukunft noch mit sich bringen wird, wie das tschechische Beispiel gezeigt hat. Die Rückkehr kann als vollzogen angesehen werden, wenn man den *point of no return* hinter sich gelassen hat. So bürgert es sich mehr und mehr ein, im Falle von Ost-Mitteleuropa nicht mehr von Transformationsländern, sondern von *emerging markets* zu sprechen, was ihrer wirtschaftlichen Situation besser entspricht. Denn das Problem der Stabilisierung institutioneller Reformen haben sie mit den entsprechenden Ländern in Ostasien und Lateinamerika gemein.

Sie haben diesen aber auch etwas voraus, und das ist ihre europäische Tradition. In der politischen Ökonomie der Reform gilt es als ausgemacht, daß neue Demokratien besondere Probleme bei der Durchführung und Stabilisierung von Reformen haben (vgl. *Bönker* 2000). Mit Blick auf die meisten Transformationsländer in Osteuropa wird man diese Behauptung kaum in Zweifel ziehen wollen. Sie kann möglicherweise auch zum Teil die reibungslosere Durchführung der Reformen in China erklären: eine temporäre Destabilisierung der politischen Verhältnisse durch die Demokratisierung macht konsequente Reformen geradezu unmöglich. Die Länder Ost-Mitteleuropas, vor allem die EU-Beitrittskandidaten der ersten Runde, haben ihren Transformationsprozeß konsequent vollzogen und dabei einschneidende, zum Teil auch schmerzliche Reformen durchgeführt, z. B. im Bereich der Haushaltspolitik oder des Alterssicherungssystems. Die Erklärung für diese erstaunliche Reformakzeptanz wird häufig in einem Legat der kommunistischen Vor-Periode gesucht, der mangelhaften Ausdifferenzierung und Organisiertheit der individuellen Interessen: Die Regierungen stoßen auch bei harten Maßnahmen kaum auf Widerstand (s. z. B. *Greskovits* 1998). Das würde jedoch auf alle postkommunistischen Transformationsländer zutreffen. Für die Länder in Ost-Mitteleuropa könnte man demgegenüber die Frage stellen, ob sie überhaupt der Gruppe der neuen Demokratien zuzurechnen sind, und feststellen, daß gerade ihre demokratischen Traditionen ihnen bei der Rückkehr nach Europa geholfen haben.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## Literatur

*Barro,* Robert J. / *Sala-i-Martin,* Xavier (1992), Convergence, in: Journal of Political Economy 100, S. 223 – 251.

*Bergson,* Abram (1971), Comparative Productivity and Efficiency in the Soviet Union and the United States, in: Eckstein, Alexander (Hg.), Comparison of Economic Systems, Berkley, S. 161 – 218 und 233 – 240.

*Beyfuß,* J. (1996), Erfahrungen deutscher Auslandsinvestoren in Reformländern Mittel- und Osteuropas. Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik Nr. 232, Köln.

*Bönker,* Frank (2000), The Political Economy of Fiscal Reform in Eastern Europe: A Comparative Analysis of Hungary, Poland and the Czech Republic, Cheltenham.

*Breuss,* Fritz (1999), Reifegrad der mittel- und osteuropäischen EU-Beitrittswerber, Wien.

*Dallago,* Bruno / *Brezinski,* Horst / *Andreff,* Wladimir (o.J.) [1992], Hg., Convergence and System Change. The Convergence Hypothesis in the Light of Transition in Eastern Europe, Aldershot.

*EBRD* (1998), Transition report 1998, London.

*Fischer,* Bernhard / *Straubhaar,* Thomas (1998), Hg., Ökonomische Konvergenz in Theorie und Praxis, Baden-Baden.

*Fischer,* Stanley / *Sahay,* Ratna / *Vegh,* Carlos A. (1998), How Far Is Eastern Europe from Brussels? IMF Working Paper, Washington.

*Frye,* T. / *Shleifer,* Andrei (1997), The invisible hand and the grabbing hand, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, 87, S. 354 – 358.

*Gaddy,* Clifford G. / *Ickes,* Barry W. (1998), Russia's Virtual Economy, in: Foreign Affairs 77, No. 5, S. 53 – 67.

*Greskovits,* Bela (1998), The Political Economy of Protest and Patience. East European and Latin American Transformations Compared, Budapest.

*Heinrich,* Ralph (2000), Corporate Governance: A Systemic Approach with an Application to Eastern Europe, in: Rosenbaum, Eckehard F. / Bönker, Frank / Wagener, Hans-Jürgen (Hg.), Privatization, Corporate Control and the Emergence of Markets, London, S. 83 – 97.

*Kosta,* Jiri / *Kramer,* Helmut / *Slama,* Jiri (1971), Der technologische Fortschritt in Österreich und in der Tschechoslowakei, Wien.

*Krader,* Lawrence (1975), The Asiatic Mode of Production, Assen.

*Maddison,* Angus (1995), Monitoring the World Economy 1820 – 1992, Paris.

*Moerland,* Pieter W. (2000), Changing Models of Corporate Governance in OECD Countries, in: Rosenbaum, Eckehard F. / Bönker; Frank / Wagener, Hans-Jürgen (Hg.) Privatization, Corporate Control and the Emergence of Markets, London, S. 69 – 82.

*Müller-Armack,* Alfred (1945), Zur Religionssoziologie des europäischen Ostens, in: Weltwirtschaftliches Archiv 61; wieder abgedruckt in: ders. Religion und Wirtschaft, Stuttgart (1959), S. 328 – 370.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Pöschl,* Joseph et al. (1999), Transition Countries in 1998/99: Widespread Economic Slowdown with Escalating Structural Problems, Forschungsberichte No. 253, Wien (Wiener Institut für internationale Wirtschaftsvergleiche).

*Ritschl,* Albrecht O. (1994), An Exercise in Futility: East German Economic Growth and Decline, 1949 – 1989, in: CEPR Discussion Paper No. 984, London.

*Sachs,* Jeffrey D. / *Warner,* A. M. (1996), Achieving Rapid Growth in the Transition Economies of Central Europe, Development Discussion Paper No. 544, Cambridge Mass.

*Schütte,* Clemens (2000), Privatization and Corporate Control in the Czech Republic, Cheltenham.

*Sell,* Friedrich L. (1998), Wirtschaftliche Konvergenz in der Wirtschaftstheoretischen Diskussion, in: Fischer, B. / Straubhaar, Th. (Hg.), op. cit. S. 33 – 48.

*Stankovsky,* Jan (1999), Direktinvestitionen in den MOEL: Standortattraktivität für ausländische Investoren, in: Breuss, F., a.a.O., S. 119 – 164.

*Stiglitz,* Joseph E. et al. (1989), The Economic Role of the State (A. Heertje ed.), Amsterdam.

*Tinbergen,* Jan (1961), Do Communist and Free Economies Show a Converging Pattern? in: Soviet Studies 12, S. 333 – 341.

*Wagener,* Hans-Jürgen (1996), Zur Innovationsschwäche der DDR-Wirtschaft, in: Bär, Johannes / Petzina, Dietmar (Hg.), Innovationsverhalten und Entscheidungsstrukturen, Berlin, S. 21 – 48.

– (1997), Privateigentum und Unternehmenskontrolle in Transformationswirtschaften, in: Cassel, Dieter (Hg.) Institutionelle Probleme der Systemtransformation (Schriften des Vereins für Socialpolitik Bd. 254), Berlin, S. 165 – 188.

– (1998), Hg., Economic Thought in Communist and Post-Communist Europe, London.

*Wittfogel,* Karl August (1963), Oriental Despotism, New Haven.

*Zernack,* Klaus (1977), Osteuropa. Eine Einführung in seine Geschichte, München.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Korreferat zum Referat von *Hans-Jürgen Wagener*

## Rückkehr nach Europa

## Diesseits und jenseits stilisierter Fakten

Von *Bruno Schönfelder,* Freiberg

## A. Einleitung

Die Untersuchung von *Wagener* bewegt sich vorwiegend in jenem prestigeträchtigen Raum der theoretischen Verallgemeinerung, in dem sich akademische Volkswirte mit so großer Vorliebe aufhalten, einem Raum, der gewissermaßen jenseits der stilisierten Fakten liegt, die als hinlänglich gesichert gelten. An den diesbezüglichen Erwägungen hat der Korreferent nichts auszusetzen, seine Bedenken beziehen sich nur auf zwei Detailfragen. Dies sind gewissermaßen Fragestellungen diesseits der stilisierten Fakten, sie haben die Sicherung von Fakten zum Gegenstand, eine Aufgabe, die logisch im Vorfeld zu ihrer Stilisierung angesiedelt ist. Eine erste Anmerkung betrifft die vermeintlichen sozialistischen Wachstumserfolge und das diesbezügliche Wissen der Sowjetologen. Eine zweite widmet sich *Wagener*s kursorischen Bemerkungen zu Transformationszyklen, und dies vor allem deswegen, weil er hier punktuell an eine quantitativ bedeutende Literatur über die tschechische Transformation anknüpft. In dieser Literatur werden bestimmte Behauptungen mit einer solchen Beharrlichkeit wiederholt, dass ein unvorsichtiger Leser mutmaßen könnte, es handle sich um stilisierte Fakten. Wie darzulegen sein wird, wäre die Bezeichnung Klischees zutreffender.

## B. Eine Lanze für die Sowjetologen

Als ehemaliger Angehöriger der Zunft der Sowjetologen wehrt sich der Korreferent gegen die Behauptung, „wir" hätten Italien und Russland in den siebziger Jahren für Länder vergleichbaren Entwicklungsniveaus gehalten. Zugegeben, Bergson war berühmt für seine heroischen Bemühungen, quantitative Aussagen über das sowjetische Wirtschaftswachstum zu treffen, und verständlicherweise geneigt, ihre Bedeutung zu überschätzen. Aber ansonsten gab es in der Zunft doch große Zweifel am Erfolg dieser Bemühungen, ja an der Sinnhaftigkeit der Fragestellung selbst. Dass die Erfolgsmeldungen der amtlichen Statistik irreführend waren, war

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wohl bekannt. Westliche Versuche, das Sozialprodukt der kommunistisch regierten Staaten abzuschätzen, konnten entweder an den veröffentlichten Ergebnissen über Produktionsmengen „wichtiger Produkte" wie beispielweise Tonnen Stahl anknüpfen, die die sozialistische Statistik in reichlicher Menge lieferte, oder an den Reallöhnen, die man aufgrund der veröffentlichten Daten über die Nominallöhne und mehr oder minder umfangreichen Sammlungen von Preisen „wichtiger Konsumgüter" abzuschätzen versuchen konnte. Auf diese Weise ließen sich zumindest gewisse Eckpunkte für den realen Konsum des Endverbrauchers und damit eine allemal wesentliche Komponente des Sozialprodukts gewinnen. Das Paradox bestand nun in der außerordentlich starken Divergenz dieser beiden Schätzansätze, die Produktionsmengen suggerierten einen weitaus höheren Entwicklungsstand als der bescheidene und in vielen kommunistisch regierten Ländern stets armselige Konsum der meisten Haushalte. Die tschechischen Reformer rechneten uns schon in den sechziger Jahren vor, dass der Lebensstandard eines tschechischen Arbeitnehmers, der sich 1948 noch gut mit dem eines österreichischen vergleichen konnte, zwischenzeitlich eine erhebliche relative Verschlechterung erfahren hatte, so dass die Entwicklung des Konsums schon damals den Verdacht eines erheblichen wirtschaftlichen Zurückbleibens begründete. Der Konsum des Sowjetbürgers zeigte in den fünfziger und sechziger Jahren ein vergleichsweise schnelleres Wachstum, aber dies war dem erbärmlich niedrigen Ausgangspunkt der Stalinära geschuldet, in der die sowjetische Industrie selbst im vergleichsweise üppigen Jahr 1950 pro Kopf der Bevölkerung beispielsweise gerade mal 1,1 Paar Schuhe erzeugte, 1940 waren es 0,96 (vgl. *Flitzer* 1999).

Für die Auflösung dieses Paradoxons – hohe Produktionsmengen zahlreicher Produkte und ein notorisch niedriger Lebensstandard des Endverbrauchers – kam offenkundig eine Reihe von Erklärungsfaktoren in Frage, die uns sämtlich auch damals schon bekannt waren; nur war es schlechterdings unmöglich, etwas über ihre relative Bedeutung zu sagen. Solche Erklärungsfaktoren waren Luftbuchungen bei den Planerfüllungsmeldungen, ein hoher Staatskonsum insbesondere im Bereich der Rüstungsgüter, eine hohe Investitionsquote in Verbindung mit einem extrem ineffizienten Einsatz der Investitionsmittel, der diese Investitionen zu einem Aspekt eines allgemeineren Phänomens der Planwirtschaft werden ließ, nämlich einer Produktion um der Produktion willen: Die Planwirtschaft erzeugte viel Material, aber sie verbrauchte auch außerordentlich viele Inputs, so dass für den Endverbraucher relativ wenig übrig blieb.

Es wurden zwar noch Versuche unternommen, diese verschiedenen Komponenten abzuschätzen, beispielsweise indem man auf Satellitenfotos Panzer zählte. Der Korreferent erinnert sich an eine Vorlesung von Günter Hedtkamp im Jahre 1980, in der er darlegte, dass die Unterstellung, diese Panzer würden mit derselben Produktionsfunktion erzeugt wie in Amerika, und eine hierauf beruhende Sozialproduktsschätzung barer Unsinn seien.

Fazit: Die Sowjetologen waren nicht so einfältig, ihren Bemühungen waren indes unüberwindliche Grenzen gesetzt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## C. Die tschechische Republik als bevorzugtes Opfer transformationstheoretischer Legendenbildung

Die tschechische Republik hat das zweifelhafte Privileg, zu einem bevorzugten Objekt der Legendenbildung geworden zu sein. Das Tempo, mit dem sich hier bestimmte Arbeitshypothesen zu allgemein anerkannten „Erkenntnissen" gemausert haben, lässt sich nur dadurch erklären, dass die Autoren von Länderberichten u.ä.m. sich selten lange mit ihrem Gegenstand aufhalten wollen und vorwiegend voneinander abschreiben. Würden diese Literaten mit derselben Sorgfalt vorgehen, die die meisten der heute geschmähten Sowjetologen an den Tag legten, so bliebe uns viel erspart. Nun liegt es dem Korreferenten fern, *Wagener* in diese Klasse einstufen zu wollen, dies hat er nicht verdient. In seinem Abschnitt über Transformationszyklen tauchen indes einige Aussagen aus dieser Literatur wieder auf. So wird die lange Zeit geringe Arbeitslosenquote in der tschechischen Republik als Indiz für eine unzureichende Umstrukturierung gewertet. Ihr starker Anstieg in den letzten Jahren, mit dem sie nunmehr ungarisches Niveau erreicht hat, müsste dann allerdings als Indiz für eine stark beschleunigte Umstrukturierung gewertet werden. Der Wahrheit entspricht wohl weder das eine noch das andere. Wie *Jonaš* (1997) gezeigt hat, schritt der Arbeitsplatzabbau in der tschechischen Industrie in den frühen neunziger Jahren kaum langsamer voran als in Ungarn und Polen, und dies führte nur deswegen nicht sofort zu ähnlichen Arbeitslosigkeitsquoten, weil in Tschechien unter der kommunistischen Herrschaft der Dienstleistungssektor besonders unterentwickelt und die Überbeschäftigung besonders ausgeprägt war und die tschechische Erwerbsbevölkerung eine ungewöhnliche Alterszusammensetzung aufwies. So gab es in Tschechien eine besonders hohe Rentnererwerbstätigkeit – und diese Rentner konnte man entlassen, ohne dass sich dies in der Arbeitslosenstatistik niederschlug. Dafür, dass Politiker – und Vaclav Klaus ist in erster Linie ein Politiker – die Gelegenheit wahrnahmen, dies ihren Wählern als Erfolg anzupreisen, sollte man Verständnis haben. Nur, was soll man von hauptamtlichen Wissenschaftlern halten, die derlei Weisheiten ohne nähere Nachprüfung übernehmen?

Nicht besser steht es um den Indikator „Konkursrate". Gemessen an der Zahl der Konkursanträge pro Kopf der Bevölkerung dürfte Tschechien nach Ungarn das führende Transformationsland sein und dies schon seit Jahren.[1] Zuzugeben ist, dass der Abstand zu Ungarn groß ist, Ungarn hatte bis 1996 viermal so viele Konkursverfahren vorzuweisen, erst seitdem schmilzt der Vorsprung Ungarns dahin. Bei der Bewertung ist nun aber zu berücksichtigen, dass ein tschechischer Konkurs eine wesentlich andere Qualität aufweist als ein ungarischer. Das tschechische Konkursrecht orientiert sich an der deutschen Insolvenzordnung, die Befriedigung

[1] Daten liegen uns für Ungarn, Polen, Slowenien, Kroatien, Slowakei, Serbien, Makedonien und Russland vor. Nur diese Länder sind in den Vergleich einbezogen. Aktuelle tschechische Zahlen finden sich in Ekonom 1999:35, S. 7.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Gläubiger steht zumindest grundsätzlich im Vordergrund, die Eröffnung eines Konkurses bedeutet mit hoher Wahrscheinlichkeit die Liquidation des betroffenen Unternehmens. Das ungarische Konkursrecht war – und ist dies bis zum gewissen Grad noch heute – eine milde und rasch abzuwickelnde Schwester eines amerikanischen Chapter 11-Konkurses: Das Management bleibt im Amt, das Unternehmen wird partiell entschuldet und ist infolgedessen häufig nach wenigen Monate aus den größten Schwierigkeiten heraus, zur Liquidation kommt es nur in relativ extremen Fällen (vgl. *Balcerowicz, Gray* und *Hoshi* (1998) sowie *Pistor* und *Sachs* (1997)). Nimmt man die Ausprägung des Gläubigerschutzes im Konkursrecht als Kriterium für die Härte der Budgetrestriktionen, so zählt Tschechien zu den Transformationsländern mit den härtesten Budgetrestriktionen. Stellt man stattdessen auf die Möglichkeit ab, außerhalb des Konkurses zu vollstrecken, so ist Tschechien verhältnismäßig „weich", die Palme würde dann eher der Slowakei gebühren, wo umgekehrt das Konkursrecht um einiges weicher ist.

Ebenso wenig liefern uns die hohe Fremdfinanzierungsquote, die viel beklagte Unterkapitalisierung der tschechischen Wirtschaft oder der Anteil der notleidenden Kredite am Kreditportefeuille der Banken einen verlässlichen Nachweis weicher Budgetrestriktionen. Anders als in Polen oder Ungarn kam es in Tschechien um 1990 nicht zu einer Entschuldung der Wirtschaft im Wege einer galoppierenden Inflation. Entsprechend ausgeprägt und ungebrochen war und ist das Vertrauen der Bevölkerung in die heimische Währung und das heimische Bankensystem. Die Folge ist ein hohes Einlagen- und Kreditvolumen. Die daraus resultierende höhere Fremdfinanzierungsquote kann auch einen Vorteil bedeuten, die Bereitstellung eines zusätzlichen Corporate Governance-Mechanismus, wie in der Literatur eingehend dargestellt wurde.[2] Sicherlich lassen sich vor allem in den frühen neunziger Jahren Kreditengagements der Banken benennen, die als leichtfertig gelten müssen. Ob dies größere Bedeutung als in Polen oder Ungarn hatte, ist hingegen weit weniger klar. Im Allgemeinen haben tschechische Banken mindestens ab 1994 Kreditsicherheiten gefordert. Liegen solche verwertbaren Kreditsicherheiten in ausreichender Menge vor und ist eine Vollstreckung tatsächlich möglich, kann man schwerlich von einem weichen Kredit sprechen. Im Nachhinein wissen wir, dass die tschechische Nationalbank in den Jahren 1997 und 1998 eine Rezession erzeugt hat und dass dies u. a. einen Zusammenbruch der Immobilienpreise zur Folge hatte. Damit waren die Kreditsicherheiten entwertet. Aber warum sollte diese ex-post-Betrachtung entscheidend sein, wenn wir die Härte von Budgetrestriktionen beurteilen wollen? Ein solches Urteil sollte doch wohl auf die ex-ante-Größen abstellen.

Die These schließlich, die tschechischen Reformer hätten nicht nach Europa zurückkehren wollen, sondern sich am angloamerikanischen Modell der Unternehmenskontrolle orientiert, seien damit aber gescheitert, kann sich partiell auf Vaclav

[2] Die ersten, die diesen Gedanken im Rahmen eines formalen Modells darlegten, waren anscheinend *Grossman* und *Hart* (1982).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Klaus berufen, der sich in einem Interview 1998 dieses Versuchs bezichtigt hat.[3] In diesem Interview legt er dar, dass er die Verquickung von Banken, Investitionsfonds und Unternehmen, wie sie sich in Tschechien entwickelt hat, nicht angestrebt und befürwortet habe. Er habe zu jener Minderheit unter den tschechischen Reformern gehört, die eine Übernahme des angloamerikanischen Modells der Corporate Governance bevorzugt hätten. Durchaus interessant sind auch seine Ansichten darüber, warum sich die von ihm geführte Minderheit nicht durchsetzen konnte. Er führt aus: (a) Es gab unter den tschechischen Reformern viele, die ein bankenzentriertes System wegen des Beispiels der damals als sehr erfolgreich erachteten ostasiatischen Systeme für überlegen hielten. (b) Die Regulierung der Banken war Republikangelegenheit, die Privatisierung hingegen Föderationsangelegenheit (er war damals Föderationsminister), daher erklärt sich eine Inkonsistenz zwischen den Grundgedanken der Bankenregulierung und denen der Privatisierung. (c) Die Banken hatten gegenüber den Industriebetrieben einen wesentlichen Vorsprung, da sie selbst zur Zeit der Planwirtschaft bis zum gewissen Grad ökonomisch (in finanziellen und Wertkategorien) dachten, wohingegen das Management der Industriebetriebe vor allem in physischen Gütermengen dachte. Deswegen fiel es den Banken nach der Wende leichter, sich an marktwirtschaftliches Verhalten und Denken zu gewöhnen, und diesen Vorsprung münzten sie in Macht um.

Soweit die Ansichten von Klaus, der zu Beginn der neunziger Jahre offenbar eine Trennung von Investment Banking und Commercial Banking nach amerikanischem – oder bis vor gar nicht langer Zeit auch belgischem, französischem oder italienischem – Vorbild befürwortet hatte und damit eine Bankenregulierung, die der Rolle der Banken in der Corporate Governance Grenzen setzt. Hinzuzufügen ist nun aber, dass auch die von ihm geführte Minderheit unter den tschechischen Reformern sich doch eher an England als an Amerika orientiert zu haben scheint.[4] Ein wesentlicher Unterschied zwischen der englischen und der amerikanischen Variante einer kapitalmarktorientierten Unternehmenskontrolle besteht darin, dass in England der Staat die Finanzmärkte stets verhältnismäßig wenig und vorwiegend informal über Empfehlungen der Bank of England reguliert hat, wohingegen die amerikanischen Finanz- und Kapitalmärkte insbesondere seit 1934 massiv (über-) reguliert wurden. Für eine solche massive Regulierung hat sich unter den tschechischen Marktwirtschaftlern der ersten Stunde im Wesentlichen nur T. Ježek ausgesprochen[5] – die sozialdemokratische Reformnachhut steht hier naturgemäß auf einem anderen Blatt –, Klaus und Tříska haben hingegen wiederholt ihre Skepsis gegenüber derart massiven Eingriffen des Staates in die Finanzmärkte zum Ausdruck gebracht und die bemerkenswerten Vorzüge des (englischen) Wegs der Selbstregu-

---

3 Vgl. Ekonom 1998:8.

4 Wobei es die ernstzunehmende Auffassung gibt, dass der englische Kapitalmarkt mit seinem starken Übergewicht der institutionellen Investoren und einer dadurch ausgedünnten Liquidität sogar die Zukunft des amerikanischen vorwegnimmt. So gesehen wäre auch Amerika auf dem Weg nach Europa.

5 Vgl. Interview in Ekonom 1997:47

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lierung und Gentlemen's Agreements betont.[6] Um im Bild von *Wagener* zu bleiben: Ihr Ziel lag in Europa, nicht jenseits des Ozeans.

## Literatur

*Balcerowicz,* Leszek / *Gray,* Cheryl W. / *Hoshi,* Iraj (Hrsg.), 1998: Enterprise Exit Processes in Transition Economies. Budapest (CEU Press)

*Flitzer,* Donald, 1999: The Standard of Living of Soviet Industrial Workers. Europe-Asia-Studies 51:6, S. 1013 – 1038.

*Grossman,* Sanford / *Hart,* Oliver, 1982: Corporate Financial Structure and Managerial Incentives, in J.J. McCall (ed.): The Economics of Uncertainty and Information, Chicago (University of Chicago Press).

*Jonaš*, Jiři, 1997: Ekonomická transformace v české republice. Praha (Management Press).

*Pistor,* Katharina / *Sachs,* Jeffrey D. (Hrsg.), 1997: The Rule of Law and Economic Reform in Russia. Boulder (Westview Press).

[6] Vgl. z. B. Interview mit Tříska in Ekonom 1997:23. In diesem Interview äußert sich Tříska auch über die „kontinentale" Natur des neuen tschechischen Kapitalismus, die er als unabänderlich wertet. „Es geht nur darum, einige ihrer Schönheitsfehler zu minimieren und ihr einige angloamerikanische Elemente einzupflanzen". Insoweit liegt er im Grunde auf der Linie der deutschen Monopolkommission.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Zum Zusammenhang zwischen Finanzmarkt- und Währungskrisen in sich transformierenden Ökonomien

Von *Theresia Theurl*[1], Münster

## A. Problemstellung

Wirtschaftssystemtransformationen sind Phasen einer komplexen Interaktion spezifischer Anreiz-, Informations- und Koordinationsstrukturen für wirtschaftliches Handeln und für wirtschaftspolitische Entscheidungen. Dies zeigt sich besonders deutlich im institutionellen Umgestaltungsprozeß der ehemaligen Zentralverwaltungswirtschaften in Marktwirtschaften, der seit zehn Jahren im Gang ist. Zwei seiner wesentlichen Elemente sind der Aufbau nationaler Finanzmärkte sowie deren internationale Integration. Auch in den am weitesten fortgeschrittenen neuen Marktwirtschaften ist die Umgestaltung der Finanzmärkte nicht abgeschlossen und mit vielfältigen Konzeptions- und Implementierungsproblemen verbunden. Dies gilt sowohl für die Beseitigung von Altlasten als auch für den Aufbau neuer Institutionen.

Die wohlfahrtserhöhenden Wirkungen einer funktionierenden Finanzintermediation (vgl. z. B. *Levine* 1997, S. 688; *Baltensperger* 1996; *Claessens/Klingebiel* 1999) sowie der Zugang zu ausländischen Ersparnissen und Anlagemöglichkeiten sind für den Umstrukturierungs- und Aufbauprozeß der mittel- und osteuropäischen Staaten von besonderer Bedeutung. Die institutionelle Basis für informations- und transaktionskostensenkende Finanzmärkte ist nicht nur zu reformieren, sondern neu aufzubauen. Sie ist unabdingbare Voraussetzung für eine effiziente Finanzintermediation, die den Austausch von Gütern und/oder Verträgen erleichtert, Informationen produziert, Risiken sammelt, handelt, diversifiziert und absichert. Sie ermöglicht es, Ersparnisse zu poolen und in produktive und rentable Verwendungsmöglichkeiten zu bringen. Der effiziente Einsatz von Ressourcen wird über die Kontrolle von Unternehmensleitungen weiter gefördert. Nicht nur heimische, sondern auch ausländische Ersparnisse werden in diesem Prozeß für die Realwirtschaft nutzbar gemacht. Marktwirtschaftlich organisierte Finanzmärkte und ihre internationale Öffnung sind mit neuen Risiken verbunden. Ihre Implementierung ist

[1] Für wertvolle Anregungen, die an mehreren Stellen in diese Arbeit eingeflossen sind, danke ich *Friedrich Schneider.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

als Liberalisierungsschock zu interpretieren. Anders als in der abgelösten Wirtschaftsordnung können Finanzmarkt- und Währungskrisen nun offen zum Ausbruch kommen.[2] Dies gilt besonders für die Übergangsphase, aber auch nach der abgeschlossenen Transformation. Wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Finanzmarkttransformation[3] für den gesamten Reformprozeß sind im Falle von Krisen nicht nur hohe Kosten[4], sondern auch politische Rückschläge des Reformprozesses zu befürchten. Der restringierte Zugang zu ausländischem Kapital sowie eine unzulängliche Intermediation auf dem heimischen Finanzmarkt sind effektive Entwicklungsbremsen.

Die gewählte Thematik bezieht ihre Relevanz aus der besonderen Bedeutung und den speziellen Risiken der Finanzmarkttransformation in Kombination mit den ordnungspolitischen Gegebenheiten der jungen Marktwirtschaften, die in Abschnitt F zusammengefaßt werden. Ihre Aktualität gewinnt sie durch die jüngste Finanzmarkt- und Währungskrise Rußlands.[5] Andere Transformationsökonomien wie Ungarn, die Tschechische Republik, Bulgarien, Rumänien und die Ukraine erlebten bereits vorher Währungskrisen. Die Tschechische Republik, die Slowakische Republik, Slowenien, Polen, Ungarn, Bulgarien, Rumänien und die meisten der Folgestaaten der ehemaligen Sowjetunion waren mit teils schweren Bankenkrisen konfrontiert.

Im Mittelpunkt dieses Beitrages werden nicht isolierte Währungs- oder Finanzmarktkrisen stehen. Problematisiert werden vielmehr *Zwillingskrisen* (*twin crises*), das Auftreten von Finanzmarkt- und Währungskrisen in enger zeitlicher Nähe, wie sie in den letzten Jahren vermehrt in emerging markets zu beobachten waren. Transformationsökonomien sind als emerging countries mit spezifischen Rahmenbedingungen zu interpretieren. Auch die Geschichte birgt viele entsprechende Beispiele (vgl. z. B. *Kindleberger* 1978; *Schubert* 1991). Solche können durch gemeinsame Determinanten verursacht sein oder sich gegenseitig verstärken. Dabei ist es nicht so, daß twin crises in Transformationsökonomien bisher ein weit verbreitetes Phänomen gewesen wären. Die Fragestellung gewinnt ihre Berechtigung vielmehr aus der Vermutung, daß mit dem Fortschreiten des Transformationspro-

---

[2] Dabei konnten auch in der Zentralverwaltungswirtschaft Voraussetzungen für Finanzmarkt- und Währungskrisen vorliegen. Durch die passive Rolle des Monetären zeigten sie sich jedoch nicht in offenen Krisen. Inhalt, Ablauf und Definition von Krisen sind systemabhängig.

[3] Unter Finanzmarkttransformation werden im weiteren der Aufbau von marktwirtschaftlich organisierten Finanzmärkten sowie ihre Öffnung für internationale Transaktionen, also ihre interne und externe Komponente, subsumiert.

[4] Zahlreiche empirische Studien bringen Evidenz dafür, daß die fiskalischen Kosten der Bereinigung von Finanzkrisen in sich entwickelnden Ökonomien höher sind als in Industriestaaten. Dazu kommen die negativen Wohlfahrtseffekte ineffizient funktionierender Finanzmärkte. Vgl. für einen zusammenfassenden Überblick über Größenordnungen *IMF* (1998), S. 78 sowie *Frydl* (1999).

[5] Vgl. für eine gelungene ökonomische Analyse dieser schweren Krise den Beitrag von *Uwe Vollmer* in diesem Band.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zesses Anreizstrukturen für einzelwirtschaftliche Entscheidungen entstehen, die dem Auftreten von twin crises förderlich sind.[6] Diese gilt es auszuloten. An der Oberfläche zeigt sich der Komplex interne und externe Finanzmarktliberalisierung, zunehmende internationale Kapitalzuflüsse und ihre Intermediation durch Banken und direkte Kreditbeziehungen sowie die Anfälligkeit für eine erwartungsbedingte Umkehr der Kapitalflüsse. Doch im Hintergrund wirken auch die Ansätze der Unternehmens- und Marktordnung sowie tradierte Verhaltensmuster wirtschaftlicher und wirtschaftspolitischer Akteure. Sie legen die Vermutung folgenreicher impliziter staatlicher Garantien für einzelwirtschaftliche Entscheidungen nahe. Die Betonung des Zusammenhanges zwischen Währungs- und Finanzmarktkrisen läßt einmal mehr die Bedeutung von Mikroaspekten für den Transformationsprozeß in den Vordergrund treten. Es stellt sich auch heraus, daß eine „mikrofundierte Theorie der twin crises" nicht vorhanden, aber notwendig ist. Makromodelle bilden den Inhalt der Theorie der Währungskrisen; Mikroelemente werden ad hoc und modellinkonsistent eingeführt (vgl. *Theurl* 1999a). Die neuere Theorie der Finanzmarkt- und Bankenkrisen basiert auf Modellen geschlossener Volkswirtschaften und nimmt nur rudimentär auf die Makrozusammenhänge Bezug.

An den Beginn der weiteren Ausführungen sei als Grundthese gestellt, daß die Verbindung zwischen Finanzmarkt- und Währungskrisen aus jenen Anreizstrukturen resultiert, die für sich transformierende Ordnungen kennzeichnend sind. Für eine erste Illustrierung dieser Zusammenhänge dient die tschechische Währungs- und Bankenkrise (1995 – 1997) in Abschnitt B. Darauf folgt in C ein kurzer Überblick über die Erklärungen des Auftretens von (isolierten) Finanzmarkt- und Währungskrisen. D enthält die empirischen Fakten zu twin crises, während in E Links zwischen Währungs- und Bankenkrisen herausgearbeitet werden. Kapitel F zeigt, daß die ordnungspolitischen Hintergründe, die einer Aktivierung dieser Links förderlich sind, in Transformationsökonomien vorliegen bzw. im Entstehen begriffen sind. In G werden einige Schlußfolgerungen für die Gefahr und für die Vermeidung von twin crises in den mittel- und osteuropäischen Ökonomien gezogen. Der Schwerpunkt der weiteren Ausführungen liegt in den Ursachen und Voraussetzungen für das Auftreten der Krisen, während die Analyse ihrer Auswirkungen an dieser Stelle nicht beabsichtigt ist.

---

[6] Eine solche Konstellation macht eine Ökonomie zugleich anfälliger für die „Ansteckung" mit einer Krise, die ihren Ausgangspunkt außerhalb des Wirtschaftsraumes hat. Vgl. dazu etwa *Sachs / Tornell / Velasco* (1996) sowie *Miller* (1998), die die Voraussetzungen für die Transformation einer heimischen Banken- in eine ausländische Währungskrise und umgekehrt analysiert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## B. Die tschechische Finanzmarkt- und Währungskrise: ein Fallbeispiel

Für mehrere Jahre war die Tschechische Republik der Bestperformer unter den Transformationsökonomien. Eine konsequente und erfolgreiche Makrostabilisierung ging mit einer zügig in Angriff genommenen Implementierung von Reformen auf der Mikroebene einher, z. B. die Einleitung von umfassenden Privatisierungsprogrammen (vgl. z. B. *Sahay / Végh* 1995). Doch Tschechien erfuhr eine Währungskrise mit noch heute anhaltenden negativen realwirtschaftlichen Auswirkungen. Am 27. Mai 1997 sah sich die Zentralbank gezwungen, den Wechselkurs frei- und das Festkursregime aufzugeben, das den Anker der rigorosen Makropolitik seit 1991 dargestellt hatte.[7] Hohen Kapitalabzügen internationaler und heimischer Investoren war im Vorfeld der Krise mit der Abgabe eines großen Teils der Währungsreserven und der Verteuerung bzw. Verweigerung des Notenbankkredits begegnet worden. Die tschechische Krone verlor nominell etwa 10% ihres Wertes und erholte sich ab Ende des Jahres wieder. Zu diesem Zeitpunkt erreichten auch der Realzinssatz sowie der reale Wechselkurs wieder das Vorkrisenniveau. Die Kapitalzuflüsse der vorausgegangenen Jahre enthielten das Potential für eine Währungskrise. Ein glaubwürdiger Wechselkurs-Peg mit einem ausgeprägten Zinsdifferential und zunehmenden Aufwertungserwartungen in Kombination mit weitreichenden Liberalisierungsschritten hatten Tschechien zu einem vielversprechenden emerging market gemacht. Etwa 20% der Kapitalzuflüsse in die Transformationsökonomien flossen in die Tschechische Republik. 1995 erhöhten sich die Zuflüsse auf 7,7 Mrd. $, nachdem im Durchschnitt der vorangegangenen zwei Jahre 2,5 Mrd. $ zugeflossen waren. Ab 1996 kam es zu einem Rückgang der Nettokapitalzuflüsse (1996: 4 Mrd. $).[8] Die Ökonomie verschuldete sich im Ausland. Die Kapitalzuflüsse resultierten überwiegend aus der Nachfrage tschechischer Unternehmen und Banken nach Krediten auf dem internationalen Kapitalmarkt.

Ein Vertrauensverlust der Investoren bewirkte die Umkehr. Abnehmende Wettbewerbsfähigkeit und / oder Anzeichen einer mit dem Wechselkursziel inkonsistenten Makropolitik können als eine erste Erklärung dafür dienen. Steigende Leistungsbilanzdefizite und eine starke reale Aufwertung sprechen für einen Wettbewerbsverlust der tschechischen Volkswirtschaft. Hinter einer zweistelligen Zunahme der Arbeitsstückkosten (in ausländischer Währung) stand die Kombination eines geringen Anstiegs der Arbeitsproduktivität und eines starken Wachstums der Reallöhne, verbunden mit dem festen nominalen Wechselkurs (vgl. *Buch / Heinrich* 1997; *Begg* 1998). Die monetäre Politik der Tschechischen Nationalbank wurde von der Sterilisierung der Kapitalzuflüsse dominiert, die durch ihre Zinssatzef-

---

[7] Vgl. zum Wechselkursregime als Element des tschechischen Stabilisierungsprogrammes *Theurl* (1997), *Theurl* (1999B) sowie *Koch* (1997).

[8] Vgl. für eine Analyse von Volumen und Struktur der Kapitalflüsse in die Transformationsökonomien *Claessens / Oks / Polastri* (1998) und *Talley / Giugale / Polastri* (1998).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fekte weiter zuflußfördernd wirkte. Eine hohe heimische Absorption wurde durch die Entwicklung der Reallöhne gefördert und durch ausgeglichene öffentliche Haushalte nicht verringert.

*Tabelle 1*

**Nettokapitalzuflüsse und Zahlungsbilanz**

| *Tschechische Republik* | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|---|---|---|---|---|
| Saldo der Zahlungsbilanz (in % des BIP) | 9,8 | 9,7 | 15,8 | – 1,5 |
| Saldo der Leistungsbilanz (in % des BIP) | 2,2 | – 0,2 | – 2,9 | – 8,2 |
| Saldo der Kapitalverkehrsbilanz (in % des BIP) | 7,9 | 12,5 | 17,4 | 7,4 |
| Nettokapitalzuflüsse (in % des BIP) | 6,8 | 6,1 | 17,8 | 6,6 |
| Direktinvestitionen (in % aller Zuflüsse) | 10,5 | 8,7 | 24,2 | 21,7 |
| Portfoliokapital (in % aller Zuflüsse) | 29,5 | 15,4 | 11,6 | 9,1 |
| Kredite (in % aller Zuflüsse) | 60,0 | 75,8 | 64,2 | 69,2 |
| *Alle Transformationsökonomien* | | | | |
| Anteil an allen Zuflüssen in emerging markets (%) | 7,4 | 11,5 | 15,5 | 8,8 |
| Direktinvestitionen (in % aller Zuflüsse) | 49,2 | 29,4 | 44,3 | 61,5 |
| Portfoliokapital (in % aller Zuflüsse) | 36,7 | 22,3 | 9,7 | 13,6 |
| Kredite (in % aller Zuflüsse) | 13,9 | 48,4 | 45,6 | 24,9 |

*Quelle: IMF* (verschiedene Jahrgänge); *Begg* (1998).

Rückblickend hätte eine rechtzeitige Straffung der Finanzpolitik und der Lohnpolitik, verbunden mit einer Flexibilisierung des Wechselkursregimes[9] einer Währungskrise vorbeugen können. So wird heute von manchen Beobachtern die „laxe" Finanzpolitik in den Mittelpunkt der Krisenerklärung gestellt: „It is natural, but misguided, to fall into the trap of assuming that a balanced budget is therefore sufficient for the avoidance of such difficulties. The Czech example is a salutary lesson that sometimes only a fiscal surplus will suffice" (*Begg* 1998, S. 26 f.).

Eine härtere Fiskalpolitik hätte Spielräume für Zinssatzsenkungen zur Abwehr der Kapitalzuströme zulassen können. Ein verfehlter Mix der Makropolitik als Erklärung für die tschechische Währungskrise greift jedoch zu kurz. Es sind vielmehr tieferliegende institutionelle Faktoren im Bankwesen und bei den Anreiz- und Kontrollstrukturen der Unternehmen zu berücksichtigen, die zu einer Abnahme der Wettbewerbsfähigkeit der tschechischen Volkswirtschaft beigetragen haben. Damit wird gleichzeitig eine Verbindung zur tschechischen Finanzmarkt- und Bankenkrise hergestellt.

[9] Eine solche erfolgte im Februar 1996 mit der Ausweitung der Bandbreiten von plus / minus 0,5% auf 7,5%.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Rekapitalisierung der Banken und ihre Privatisierung wurden bereits 1992 in Angriff genommen, jedoch verzögert, nachdem die Solvenzprobleme und das Ausmaß der notwendigen Bereinigung transparent geworden waren. Der diesbezügliche Reformbedarf staute sich auf und nahm in der Folge zu (vgl. *Brixi / Ghanem / Islam* 1999). Die Anteile notleidender Aktivpositionen in den Bankbilanzen, der Staatsanteil und der Konzentrationsgrad im tschechischen Bankwesen blieben hoch. Ausländische Beteiligungen wurden nicht mehr zugelassen. Die sterilisierungsbedingt hohen Zinssätze verschlechterten den Zustand der Bankinstitute weiter. 1995 und 1996 kam es zu einer Bankenkrise mit Schließungen, Fusionen und staatlichen Garantien (Bankenkonsolidierungsprogramm II).

Damit wurden kontingente Verpflichtungen für den Staatshaushalt aufgebaut, während das tschechische Bankwesen anfällig blieb. Von der Europäischen Kommission wurden 1998 29% der Gesamtkredite als riskant eingestuft (*Europäische Kommission* 1998). Da auch die Umsetzung der verabschiedeten Bankenaufsichtsregelungen als unzureichend eingeschätzt werden muß (vgl. *Talley / Giugale / Polastri* 1998; *Kolodko* 1999), können erste Verbindungslinien zur Währungskrise geortet werden.

*Tabelle 2*

**Tschechiens Budgetdefizit mit kontingenten Verpflichtungen (in % des BIP)**

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Offizielles Budgetdefizit (BD) | - 0,5 | -1,3 | 0,3 | 0,5 | 1,1 | 2,1 |
| BD inkl. kontingente Verpflichtungen | 2,7 | 0,6 | 1,4 | 2,0 | 5,2 | 5,6 |

*Quelle: Brixi / Ghanem / Islam* (1999), S. 14.

Diese treten noch deutlicher hervor, wenn berücksichtigt wird, daß Banken mit den aufgezeigten Merkmalen Eigentumsrechte an privatisierten Unternehmen ausüben (vgl. dazu auch *Buch / Heinrich* 1997; *Kolodko* 1999). Die gewählte Form der Voucher-Privatisierung hatte unintendierte Effekte, indem sich die Anteile in den Investmentfonds der Banken konzentrierten, die nun ihrerseits die Eigentümerrechte wahrnahmen. Damit aber entstanden Verflechtungen zwischen nicht privatisierten Banken und formal privatisierten Unternehmen. Interessenkonflikte zwischen unterschiedlichen Abteilungen von Banken (Beteiligungen, Kredit) und eine mangelhafte Eigentümerkontrolle folgten. Agency-Probleme in den Unternehmen sowie ein indirekter staatlicher Einfluß zur Erfüllung tradierter impliziter Kontrakte waren kaum zu vermeiden. Zahlreiche staatlich vorgegebene Sonderaufgaben sind von Banken zu erfüllen, wie die Vergabe von Überbrückungskrediten an Unternehmen mit Liquiditätsproblemen und die Finanzierung von Unternehmensumstrukturierungen in Folge eines Managementwechsels (vgl. *Günter / Plünnecke* 1999). In Kombination mit der zurückhaltenden Anwendung von Konkursverfah-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ren und der noch geringen Bedeutung der direkten Intermediation blieben weiche Budgetrestriktionen erhalten. Ausfallhaftungen für die Konsequenzen einzelwirtschaftlicher Entscheidungen existieren für die Unternehmen durch die Banken und für die Banken durch den Staat. Dazu kommt, daß ein Großteil der privatisierten Unternehmen sehr geringe Eigenkapitalquoten aufweist. Dieses Incentiveset leistet einen eigenständigen Beitrag zur Erklärung der gesunkenen Wettbewerbsfähigkeit tschechischer Unternehmen, wenn akzeptiert wird, daß überhöhte Lohnabschlüsse in Kombination mit rückläufigen Produktivitätszuwächsen dazu beigetragen haben. Tschechiens Krise war eine Zwillingskrise, in der die Banken- vor der Währungskrise erfolgte.[10]

## C. Die beiden Elemente von Zwillingskrisen

### I. Abgrenzungen und Konkretisierungen

Die Erklärung der Zusammenhänge zwischen Finanzmarkt- und Währungskrisen kann nicht erfolgen, ohne daß man vorher nach den Merkmalen der beiden Krisentypen fragt. Finanzkrisen der unterschiedlichsten Art ist gemeinsam,[11] daß

- sie sich in einer Situation aufbauen, in der nicht haltbare ökonomische Ungleichgewichte und / oder Verzerrungen von Preisrelationen herrschen oder entstehen,
- ihnen eine Phase vorausgeht, in der Finanzmärkte nicht in der Lage sind, ihre Funktionen effizient zu erfüllen,
- sich diese Situation häufig nach einem Regimewechsel auf den Finanzmärkten oder in ihrem Umfeld herausbildet,[12] der entweder neue Anreizstrukturen schafft oder Auftreten, Inhalt und Verteilung von Schocks verändert (vgl. dazu auch *Honohan* 1997 für Bankenkrisen),
- durch Schocks und / oder eine Veränderung von Erwartungen Akteure zur Reoptimierung ihrer ökonomischen Entscheidungen angeregt werden, die eine Marktseite rationieren oder eine Veränderung relativer Preise bewirken,

---

10 Von den fortgeschrittenen Transformationsökonomien erlebte Ungarn 1995 (in zeitlicher Nähe zur Mexiko-Krise) twin crises, die allerdings weniger stark ausgeprägt waren als die tschechischen. Aktuell stehen die russischen twin crises im Zentrum der Aufmerksamkeit.

11 Die folgende Konkretisierung unterscheidet sich grundsätzlich von jener, in der Schocks eine Krise auslösen, die dann ihrerseits erst die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte einschränkt (vgl. dazu etwa *Mishkin* 1996).

12 Als Beispiele seien die Deregulierung von Finanzmärkten, die Liberalisierung der internationalen Kapitalströme, die Veränderung des Wechselkursregimes, eine Transformation der Wirtschaftsordnung oder technologische Innovationen genannt.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

- Reaktionen seitens der Akteure, die aus der asymmetrischen Informationsverteilung zwischen Kapitalgebern und -nehmern (vgl. *Mishkin* 1996; *Gavin / Hausmann* 1998), durch die Prognose des Verhaltens anderer Marktteilnehmer (vgl. *Diamond / Dybvig* 1983; *Chang / Velasco* 1998a) oder durch die Nachahmung ihrer Entscheidungen (vgl. *Devenow / Welch* 1996; *Shiller* 1995) folgen, tatsächlich Überreaktionen darstellen. Diese rationalen Verhaltensweisen in Form von Moral Hazard, Adverser Selektion, Paniken und Runs sowie Herdenverhalten können bewirken, daß ökonomische Ungleichgewichte bestehen bleiben oder neue entstehen.

Weiteren Konkretisierungen ist vorauszuschicken, daß der Terminus Finanz- oder Finanzmarktkrisen in der Literatur nicht einheitlich verwendet wird. Er steht erstens allgemein für Krisen (in einem weiteren Sinn) in unterschiedlichen Segmenten des Finanzmarktes (vgl. dazu z. B. *IMF* 1998, *Williamson / Mahar* 1998). Zu unterscheiden sind Krisen auf dem Devisenmarkt (Währungskrisen, Zahlungsbilanzkrisen) von Krisen der internen Finanzmärkte einer Volkswirtschaft wie Zusammenbrüche auf den Aktienmärkten und Bankenkrisen. Zusätzlich werden häufig Schuldenkrisen subsumiert: Situationen, in denen die staatliche und / oder private Verschuldung gegenüber dem Ausland und / oder gegenüber inländischen Gläubigern nicht mehr bedient werden kann. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, daß dieser Krisentyp einen anderen ökonomischen Hintergrund aufweist.[13]

Das Etikett Finanzmarktkrisen (in einem engeren Sinn) wird zweitens für Probleme auf den internen Finanzmärkten vergeben, um solche von Währungskrisen abzugrenzen (vgl. z. B. *Mishkin* 1996; *Caprio* 1998). Zu klären bleibt noch die spezifische Einordnung von Bankenkrisen. Banken zählen zu den wichtigsten Akteuren auf den nationalen Finanzmärkten. Die Finanzintermediation erfolgt einerseits über Banken, andererseits über Märkte für handelbares Fremd- und Eigenkapital. Bankenkrisen sind also immer Finanzmarktkrisen (im engeren Sinn), während Finanzmarktkrisen im engsten Sinn die Märkte der direkten Intermediation umfassen. Transformationsökonomien zeichnen sich durch die Dominanz der Bankenintermediation und durch unterentwickelte Wertpapiermärkte aus.[14] Aus diesem Grund und weil das „Konzept" der Zwillingskrisen die Verbindung von Währungs- und Bankenkrisen in den Mittelpunkt stellt, wird in diesem Beitrag der Blickwinkel auf Bankenkrisen als systemische und Währungskrisen begleitende Phänomene gerichtet.

---

[13] Schuldenkrisen und Finanzmarktkrisen im eigentlichen Sinn weisen jedoch enge Zusammenhänge auf und können sich gegenseitig bedingen.

[14] *Rojas-Suarez / Weisbrod* (1994) zeigen auf, daß Finanzmärkte von emerging countries häufig bankendominiert sind und begründen dies mit den Informationsverhältnissen unter den gegebenen Rahmenbedingungen. Vgl. dazu speziell für Transformationsökonomien *Roe / Siegelbaum / King* (1998).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## II. Bankenkrisen

Banken erfüllen spezifische Transformationsfunktionen (vgl. dazu grundsätzlich *Baltensperger* 1996; *Gavin / Hausmann* 1998), die sie bestimmten Risiken aussetzen und eine staatliche Regulierung und Aufsicht ökonomisch rechtfertigen.[15] Bankenkrisen sind Situationen, in denen die Illiquidität oder die Insolvenz von (mehreren oder vielen) Banken deren temporäre oder permanente Zahlungsunfähigkeit erwarten läßt oder hervorruft.[16] Viele Pfade können zu diesem Zustand führen. Gemeinsam ist ihnen, daß sie durch Informations- und Anreizprobleme (vgl. dazu auch *Caprio* 1998) bestimmt werden und der „Krisenmechanismus" immer derselbe ist: die Unfähigkeit, der Rückforderung von Einlagen nachzukommen. Eine solche ist aus den Liquiditätsreserven der Banken oder aus der Veräußerung der Bankaktiva zu speisen. Der im Vergleich mit der Passivseite geringere Liquiditätsgrad der Aktivseite der Bankbilanz bewirkt, daß eine vorzeitige Liquidisierung von Aktiva mit einzel- und volkswirtschaftlichen Verlusten verbunden ist. Bankenkrisen können also grundsätzlich passivseitig oder aktivseitig ausgelöst werden: entweder durch einen Run auf Einlagen (vgl. *Diamond / Dybvig* 1983), der einen Nettoressourcentransfer vom Geschäftsbanken- zum Nichtbankensystem hervorruft, oder durch die Entwertung oder Uneinbringlichkeit von Forderungen.

Bankenkrisen in sich entwickelnden Ökonomien[17] werden multikausal verursacht.[18] Sowohl die Determinanten der Anfälligkeit für eine Krise als auch ihre unmittelbaren Auslöser finden sich in drei Gruppen von Faktoren: Sie stammen erstens aus den getätigten Transaktionen und spiegeln sich daher zum Teil in den Bankbilanzen (operationalisiert z. B. durch den Anteil notleidender Kredite, Eigen-

---

[15] Es kann hier nicht darauf eingegangen werden, daß die staatliche Regulierung mit den Kosten einer Verminderung der Bankenintermediation verbunden ist sowie Anreize zur Übernahme von zusätzlichen Risiken enthalten kann. Vgl. für die Anreize und Auswirkungen, die unterschiedliche Ausgestaltungen von Regulierungsmaßnahmen beinhalten, *Claessens / Klingebiel* (1999).

[16] Unterschiedliche Operationalisierungen von Bankenkrisen werden in empirischen Studien gewählt: Runs auf Banken, umfassende Schließungen und Zusammenlegungen von Banken, großangelegte staatliche bail-out-Programme, Verstaatlichung von Banken, Anteil der notleidenden Aktivpositionen, Kosten der Sanierung, das vorübergehende Einfrieren von Einlagen, verlängerte Bankschließtage etc. Empirische Studien zeigen ein verstärktes Auftreten von Bankenkrisen ab den 80er Jahren. Dies gilt sowohl für Entwicklungs- als auch für Industrieländer.

[17] Es ist sinnvoll für Transformationsökonomien, die Ergebnisse der Analysen für sich entwickelnde Volkswirtschaften heranzuziehen, obwohl in den vorliegenden Studien auf die Besonderheiten von Transformationsökonomien nicht eingegangen wird.

[18] Analysen unterscheiden sich durch die empirische Isolierung bzw. durch die theoretisch hergeleitete Auswahl einzelner Determinanten. Vgl. als eine Auswahl rezenter empirischer Studien *Caprio / Klingebiel* (1996), *Honohan* (1997), *Goldstein / Turner* (1996), *Demirgüc-Kunt / Detragiache* (1997), *Eichengreen / Rose* (1998), *Hardy / Pazarbasioglu* (1998), *IMF* (1998), *Kaminsky / Reinhart* (1999), *Demirgüc-Kunt / Detragiache* (1999) sowie *Frydl* (1999) für den nicht nachgewiesenen Zusammenhang zwischen Länge und Kosten der Krise.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kapitalrelationen, Marktrisiken, Währungsrisiken, Zinssatzrisiken etc.). Sie folgen zweitens der Existenz von Defiziten in der Regulierung und Aufsicht des Bankwesens. Drittens finden sie sich in der nationalen und internationalen Umwelt der Banken. Das gewählte Wechselkursregime oder in- und ausländische makroökonomische Entwicklungen sind als Beispiele zu nennen. Zusammenfassend wird davon ausgegangen, daß folgende Tatbestände, die weder vollständig noch ausschließend sind, das Auftreten einer Bankenkrise fördern:[19]

- die Volatilität von relativen Preisen und makroökonomischen Entwicklungen im In- und Ausland: Terms of Trade, Zinssatzdifferentiale, reale Zinssätze[20], nominelle und reale Wechselkurse[21], Wachstumsraten, Inflationsraten,
- die Inkompatibilität von Wechselkursregime und nationaler Wirtschaftspolitik (Konsequenzen für lender-of-last-resort-Funktionen der Notenbank, Zinssatzeffekte von Wechselkursbewegungen und der Kosten für die Verteidigung von Wechselkurszielen),
- eine Kombination von hohen Kapitalzuflüssen, ineffizienter Finanzintermediation, Kreditboom, Überschuldung, Überhitzung auf den Aktien- und Immobilienmärkten, Über- und Fehlinvestitionen in der Realwirtschaft,
- eine „ungesunde" Laufzeiten- und Währungsstruktur von Bankaktiva und -passiva,
- die interne und externe Finanzmarktliberalisierung ohne Implementierung adäquater Bankenaufsichtsregelungen,
- politische Interventionen im Bankwesen,
- unsicherheitsfördernde Defizite in der Rechts- und in der Wirtschaftsordnung,
- verzerrte Anreize für Bankeigentümer (Eigenkapitalvorschriften, Beteiligung an den Folgen von Bankenkrisen und an den Kosten der Bankensanierung, Profitabilität des Bankgeschäfts),
- verzerrte Anreize für Bankmanager (fehlende persönliche Konsequenzen im Falle von Bankenkrisen, Principal-Agent-Probleme),
- verzerrte Anreize für Einleger (implizite oder explizite staatliche Garantien),

---

[19] Es handelt sich dabei um eine Zusammenfassung jener Determinanten, die in den Arbeiten empirisch überprüft wurden, die in der vorangehenden Fußnote angeführt wurden. Sie lassen sich vollständig den angeführten drei Gruppen von Faktoren zuordnen.

[20] Nicht nur die Volatilität, sondern auch die Höhe des Realzinsniveaus hat als Determinante festgehalten zu werden. Ein hohes Realzinsniveau ist Bankenkrisen förderlich ebenso wie hohe Inflationsraten und niedrige Wachstumsraten. Vgl. *Demirgüc-Kunt / Detragiache* (1997) sowie *Eichengreen / Rose* (1998) und *IMF* (1998).

[21] Es ist darauf hinzuweisen, daß der Einfluß der Wechselkursentwicklung nicht in allen Studien als Determinante empirisch nachgewiesen werden kann, z. B. *Demirgüc-Kunt / Detragiache* (1997). Dies hat Konsequenzen für die Verbindung zwischen Währungs- und Bankenkrisen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

- verzerrte Anreize für die Bankenaufsichts- und Regulierungsbehörde (Freiheitsgrade der Akteure).

Jene Determinanten, die im Bankwesen selbst angesiedelt sind, kennzeichnen gleichzeitig ein System einer ineffizienten Bankenintermediation, das hier auch als instabiles Bankensystem bezeichnet werden soll. Eines seiner wesentlichen Merkmale ist die inadäquate Ausgestaltung der Bankenregulierung und -aufsicht. Die empirische Evidenz für den Zusammenhang zwischen Finanzmarktliberalisierung, Vernachlässigung der Implementierung von entsprechenden Aufsichtsstandards und Bankenkrisen ist sehr ausgeprägt (vgl. z. B. *Williamson / Mahar* 1998; *Demirgüc-Kunt / Detragiache* 1997; *Kaminsky / Reinhart* 1999). Der Regimewechsel ist nicht nur mit neuen Verhaltensoptionen, sondern auch mit neuen, nun aber impliziten Verhaltensrestriktionen verbunden, die als Risiken schlagend werden können. Die Zunahme des Wettbewerbs wirkt ebenso in diese Richtung. Nicht nur die institutionellen Strukturen des Bankwesens, sondern auch die Unternehmens- und die Marktordnung üben einen Einfluß auf den Zusammenhang zwischen Liberalisierung und Stabilität des Bankwesens aus.

## III. Währungskrisen

Für den Zeitraum zwischen 1975 und 1997 wurden vom *IMF* (1998) 158 Währungskrisen identifiziert. Andere Studien (z. B. *Kaminsky / Lizondo / Reinhart* 1997; *Eichengreen / Rose / Wyplosz* 1995; *Frankel / Rose* 1996) zeigen ähnliche Größenordnungen. Die Identifikation von Währungskrisen wird von der Definition und Operationalisierung mitbestimmt. Beide weisen Freiheitsgrade auf. Sie bestehen einmal darin, zu entscheiden, ob nur Festkurssysteme von Währungskrisen getroffen werden können, die dann zu einer Aufgabe des Wechselkurs-Pegs führen. Neben vollzogenen nominalen Abwertungen kann die Existenz eines „spekulativen Drucks" als Währungskrise eingeschätzt werden. In diesem Fall wird auch die Verteidigung eines Wechselkursziels durch die Hingabe von Währungsreserven und / oder durch die Erhöhung von Zinssätzen einbezogen. Schließlich ist offenzulegen, welches Ausmaß einer Abwertung als Währungskrise eingeschätzt wird.[22]

Wie bei den Bankenkrisen existiert ein einheitlicher Mechanismus, der die Währungskrise zum Ausbruch bringt. Anlage- und Finanzierungsentscheidungen heimischer und ausländischer Akteure, die zu Nettokapitalabflüssen führen, bewirken auf dem Devisenmarkt eine Überschußnachfrage nach der starken Währung. Sie führt dazu, daß zum gegebenen Austauschverhältnis eine Markträumung nicht

---

22 Häufig werden monatliche Abwertungsraten von über 15% oder eine jährliche Abwertung von über 25% oder eine Zunahme der Abwertungsrate um über 10 Prozentpunkte als Abgrenzungsmerkmal zugrundegelegt. Vgl. dazu *IMF* (1997), S. 91 und zu den Konstruktionsmerkmalen von Indizes des spekulativen Drucks *IMF* (1998), S. 75 ff. sowie *Eichengreen / Rose / Wyplosz* (1995).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mehr stattfinden kann. Das Ausmaß des Marktungleichgewichts und damit der Abwertung bestimmt die Charakterisierung als Krise.[23]

Den Erklärungen der Entstehung von Währungskrisen ist gemeinsam, daß sie als Makrophänomene verstanden und modelliert werden. Nominelle Wechselkurse werden durch makrofundamentale Entwicklungen oder durch die Veränderung von Erwartungen, die zu einer schlagartigen Umkehr von Nettokapitalzuflüssen führen, zur Abwertung gebracht. Fundamentale Entwicklungen werden dabei in den „Modellen der ersten Generation" über eine mit dem dominanten Wechselkursziel nicht kompatible und damit nicht haltbare Makropolitik konkretisiert (vgl. *Krugman* 1979; *Flood / Garber* 1984; *Krugman* 1996; *Flood / Marion* 1998; *Agénor / Bhandari / Flood* 1992; *Jeanne* 1999). Die Währungskrise wird unausweichlich, weil private Wirtschaftssubjekte dem aufgebauten wirtschaftspolitischen Gefahrenpotential, das sich in einer sukzessiven Verschlechterung der Fundamentaldaten auswirkt, verlustvermeidend entgehen wollen. Die Entwicklung zur Krise spiegelt sich in einer sukzessiven Verringerung der Währungsreserven, während die Abwertung durch die schlagartige Aneignung der Währungsreserven[24] durch die Marktteilnehmer erfolgt.

Wechselkursänderungserwartungen können in den „Modellen der zweiten Generation" (z. B. *Obstfeld* 1986; 1995; *Flood / Marion* 1998) ein ursprünglich glaubwürdiges Wechselkursziel unglaubwürdig machen. Dies kann erfolgen, wenn aus dem Auftreten von Schocks auf eine Veränderung der Wirtschaftspolitik geschlossen wird. Alternativ können die Kosten der Verteidigung eines Wechselkurszieles berücksichtigt werden, wenn dieses durch weitere wirtschaftspolitische Ziele relativiert wird. In beiden Fällen existiert also eine Escape-Klausel (vgl. *Jeanne* 1999).[25] Ein Erwartungsumschwung der Investoren signalisiert, daß sie von einer bevorstehenden Inanspruchnahme der Escape-Klausel ausgehen. Eine Währungskrise wird dann sogar bei einer mit dem Wechselkursziel konsistenten Makropolitik ausgelöst. In einem Modell mit multiplen Gleichgewichten wird ein neues Gleichgewicht mit abgewerteter inländischer Währung verwirklicht. Trotz dieser Erklärungen bleiben die Auslöser für die Veränderung der Erwartungen und die Mechanismen ihrer Koordinierung unterbelichtet. Einerseits wird die Eigenschaft sich selbst rechtfertigender Attacken in den Vordergrund gestellt (z. B. *Wyplosz* 1998).[26] Andererseits wird gefordert, daß Erwartungsänderungen fundamental zu begründen sind, sei es über im Modell nicht berücksichtigte Fundamentaldaten[27]

---

[23] Die Charakterisierung als Krise soll nicht darüber hinwegtäuschen, daß es sich um eine Preisrationierung als Reaktion auf ein Marktungleichgewicht auf dem Devisenmarkt handelt.

[24] Dies erfolgt exakt zu jenem Zeitpunkt, in dem der Wechselkurs dem Schattenwechselkurs entspricht, der sich frei auf dem Devisenmarkt bilden würde.

[25] Ein Wechselkursziel mit Escape-Klausel weist eine eingeschränkte Glaubwürdigkeit gegenüber einem ohne entsprechende Klausel aus.

[26] Betont wird dann vor allem das Verhalten internationaler Investoren, das durch Herding und dem Umgehen mit asymmetrischer Information gekennzeichnet ist. In den Vordergrund werden weiters Ansteckungseffekte von Währungskrisen gestellt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

oder über jene Faktoren, die die Kosten der Verteidigung des Wechselkurszieles bestimmen (z. B. *Obstfeld* 1994; *Krugman* 1996).

Institutionelle Gegebenheiten und strukturelle Merkmale von Ökonomien, die für den Zusammenhang zwischen dem Bankwesen und Währungskrisen von Bedeutung sind, können in diesen Modellrahmen nur implizit Eingang finden, wenn sie erstens unmittelbar auf die Entscheidung wirken, heimische gegen ausländische oder ausländische gegen heimische Währung nachzufragen. Sie gewinnen zweitens Bedeutung, wenn sie berücksichtigte aktuelle oder prognostizierte Fundamentalfaktoren beeinflussen oder drittens als relevante, aber unberücksichtigte fundamentale Faktoren Wechselkursänderungserwartungen hervorrufen. Viertens sind sie in der Lage, die Toleranzschwelle der Kosten der Verteidigung eines Wechselkurszieles zu beeinflussen.

Viele empirischen Studien (vgl. z. B. *Kaminsky / Reinhart* 1999; *Kaminsky / Lizondo / Reinhart* 1997; *Frankel / Rose* 1996; *Sachs / Tornell / Velasco* 1996; *IMF* 1998) weisen nach, daß folgende Entwicklungen das Auftreten einer Währungskrise begünstigen:

- die Kombination eines nominalen Wechselkurszieles, einer realen Aufwertung und steigenden sowie hohen Leistungsbilanzdefiziten,
- die Abnahme der Währungsreserven,
- eine starke Zunahme der Geldmengen- und Kreditvolumensexpansion,
- ein Auseinanderdriften zwischen der Geldmenge M2 und dem Bestand an Währungsreserven,
- die kurzfristige Auslands- und Fremdwährungsfinanzierung langfristiger Investitionen,
- ein nicht nachhaltiger Anstieg der Preise von Vermögenswerten,
- ein hohes Zinsniveau in Industrieländern (*Frankel / Rose* 1996),
- die Existenz eines instabilen Bankensystems (vgl. *Sachs / Tornell / Velasco* 1996; *IMF* 1998).

Werden aus diesen Tatbeständen Indikatoren konstruiert, deuten diese auf die Anfälligkeit von Volkswirtschaften für Währungskrisen hin. Damit diese tatsächlich manifest werden, sind weitere Veränderungen von Fundamentalfaktoren und / oder von Erwartungen notwendig.[28]

---

[27] Ein erfolgversprechender Ansatz ist dabei die Berücksichtigung von bisher ausgeblendeten fundamentalen Mikrofaktoren. Vgl. *Theurl* (1999a).

[28] Der Konstruktion von vorauseilenden Indikatoren zur Vorhersage von Währungskrisen war bisher wenig Erfolg beschieden. Rückblickend hätten die einzelnen Währungskrisen der letzten Jahre kaum vorhergesagt werden können. Vgl. dazu *Berg / Pattillo* (1999) sowie *Furman / Stiglitz* (1998).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## D. Zwillings-Krisen: Empirische Evidenz

Die asiatischen Finanzmarktkrisen der jüngeren Vergangenheit, die Mexiko-Krise 1994, die skandinavischen Finanzkrisen Anfang der 90er Jahre sowie die Krise der tschechischen Krone und die Rubelkrise sind aktuelle Beispiele für Zwillingskrisen. Die vorliegenden empirischen Studien zu twin crises beziehen die Transformationsökonomien nicht ein. *Kaminsky / Reinhart* (1999) identifizieren in einer 20-Länder-Studie für den Zeitraum von 1970 bis 1995 26 Bankenkrisen und 76 Währungskrisen.[29] 19 davon waren twin crises.[30] Während in den 70er Jahren nur eine solche stattfand, verteilen sich die restlichen 18 auf den Zeitraum zwischen 1980 und 1995.

*Tabelle 3*

**Zwillingskrisen**

| | 1970 – 1979 Krisen pro Jahr | 1980 – 1995 Krisen pro Jahr | 1970 – 1995 Krisen pro Jahr |
|---|---|---|---|
| Bankenkrisen | 0.30 | 1,44 | 1,00 |
| Währungskrisen | 2,60 | 3,13 | 2,92 |
| Davon Zwillingskrisen | 0,10 | 1,13 | 0,73 |

*Quelle: Kaminsky / Reinhart* (1999), S. 477.

Dabei zeichnen sich Zwillingskrisen durch folgende Muster aus (*IMF* 1998; *Kaminsky / Reinhart* 1999):

- Bankenkrisen treten zeitlich häufiger vor den Währungskrisen auf als umgekehrt.[31]
- Der zeitliche Abstand zwischen dem Auftreten von Banken- und Währungskrisen nimmt ab.
- Twin crises sind nie auf eine einzige Ursache zurückzuführen.
- Sie entstehen häufig im Umfeld einer Rezession, einer Verschlechterung der Terms of Trade, einer überbewerteten Währung, von Leistungsbilanzdefiziten und steigenden Fremdfinanzierungskosten.
- Maßnahmen der externen und / oder internen Finanzmarktliberalisierung ohne Ergänzung durch eine adäquate Bankenaufsicht und -regulierung mit einer Überhitzung auf den Märkten für Vermögenswerte gehen häufig voraus.

[29] Wegen dieser zeitlichen Eingrenzung fehlen die asiatischen Krisen.

[30] Der Zeitraum zwischen dem Beginn der beiden Krisen darf bei *Kaminsky / Reinhart* (1999) 48 Monate nicht übersteigen, um als Zwillingskrisenepisode einbezogen zu werden.

[31] Es ist jedoch darauf hinzuweisen, daß die Zunahme der Wahrscheinlichkeit einer Währungskrise mit dem Auftreten einer Bankenkrise empirisch nicht abgesichert ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

- Im Vergleich zu isolierten Krisen spiegeln die Krisenindikatoren eine größere Anfälligkeit.
- Zwillingskrisen führen zu höheren Wohlfahrtsverlusten und zu höheren Sanierungskosten als isolierte Krisen.

Im weiteren soll gezeigt werde, daß sich Banken- und Währungskrisen gegenseitig verstärken und sich zu einem „vicious cycle" entwickeln können. Eine ökonomische Theorie der Zwillingskrisen, die das Zusammenwirken von Währungs- und Bankenkrisen konsistent offenlegt, existiert bislang nicht. Dies ist auch deswegen nicht überraschend, weil das Modelldesign der Theorie der Währungskrisen ein anderes ist als jenes, in dem Bankenkrisen analysiert werden.

## E. Links zwischen Währungs- und Bankenkrisen

Im folgenden werden einige Verbindungslinien aufgezeigt, die zwischen Banken- und Währungskrisen wirken, und zur Diskussion gestellt. Es ist darauf hinzuweisen, daß diese weder vollständig noch ausschließend sind. Sie betonen jeweils einen Zusammenhang und vernachlässigen andere, eventuell gleichzeitig wirksame oder zeitlich vor- bzw. nachgelagerte Links. Des weiteren wird an dieser Stelle nicht zwischen gemeinsamen Ursachen, bankenkrisenfördernden Währungskrisen und währungskrisenfördernden Bankenkrisen unterschieden.[32] Die präsentierten Verbindungslinien können indirekt aus den vorhandenen theoretischen und empirischen Erkenntnissen zu Währungskrisen und zu Bankenkrisen (kaum aber zu Zwillingskrisen) erschlossen werden.[33] Wenn im folgenden Abwertungen mit Währungskrisen und Instabilität des Bankwesens mit Bankenkrisen gleichgesetzt werden, dann wird davon ausgegangen, daß Größenordnungen erreicht werden, die diese Diktion rechtfertigen. Grundsätzlich bestehen Verbindungslinien zwischen Banken- und Währungskrisen, weil

- internationale Kapitalströme sowohl die Entwicklungen auf den Devisenmärkten als auch auf den heimischen Finanzmärkten beeinflussen,
- internationale Kapitalströme durch das heimische Finanzintermediationssystem in die Realwirtschaft geleitet werden,
- eine Umkehr von internationalen Nettokapitalströmen möglich ist,
- Banken und Nichtbanken offene Fremdwährungspositionen halten können.

Der „Link der Links" besteht also in der notwendigen institutionellen Konsistenz zwischen den einzelnen Elementen der monetären Ordnung, zwischen mone-

---

[32] Die Strukturierung, die möglichen Kombinationen und die empirische Überprüfung der hier vorgestellten Links bleiben einer weiteren Arbeit vorbehalten.

[33] Bislang stammen die Erkenntnisse zu Zwillingskrisen weitgehend einem „measurement without theory".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tärer und nichtmonetärer Ordnung sowie zwischen interner und externer Finanzmarktordnung.[34]

## I. Link 1: Auflösung von Einlagen zwecks Nachfrage nach Devisen

Erwartungen einer Abwertung, aber auch andere Ursachen wie die Befürchtung der Illiquidität von Banken, können zu einem Abzug von als riskant eingeschätzten Einlagen durch in- und ausländische Wirtschaftssubjekte führen. Sie sind in der Lage, eine Bankenkrise auszulösen. Wenn Einleger dieses Verhalten der anderen Einleger erwarten, ist es rational, auch so zu agieren. Ein Bankenrun entsteht. Die Banken sind gezwungen, Teile ihrer Forderungen zu liquidisieren, was mit ihren Verlusten und volkswirtschaftlichen Kosten verbunden ist. Sowohl in- als auch ausländische Wirtschaftssubjekte können nun die freigesetzte Liquidität zur Nachfrage nach ausländischer Währung verwenden, womit eine Abwertung der heimischen Währung hervorgerufen werden kann.

In einem Festkurssystem sind Einlagen in heimischer Währung Verbindlichkeiten in ausländischer Währung gleichzusetzen, wenn der Kapitalverkehr nicht restringiert ist. Der Run auf Einlagen in heimischer Währung ist gleichzeitig ein Run aus der heimischen Währung,[35] wenn monetäre Substitutionsprozesse möglich sind. Formelle Einlagenversicherungen und ihre konkrete Ausgestaltung beeinflussen dabei die Wahrscheinlichkeit eines Bankenruns ebenso wie die Vermutung impliziter staatlicher Garantien für die Einlagen. Letztere können während der Systemtransformation aus dem ehemaligen Verhalten der Regierung gegenüber inländischen Einlegern abgeleitet werden. Ausländische Einleger können einen entsprechenden Schutz vermuten, wenn Kapitalzuflüsse in bestimmte Segmente der Volkswirtschaft explizit gefördert wurden. Zweifel an den vermuteten Garantien können einen Bankenrun auslösen. Ein Indikator für die Anfälligkeit einer Volkswirtschaft für das Auftreten dieses „Substitutionslinks" ist das Verhältnis zwischen der Liquidität einer Volkswirtschaft (inkl. kurzfristig verfügbarer Einlagen) und dem Bestand an Währungsreserven. Ob Inländer einen „monetären Exit" wählen, also heimische Liquidität durch eine Veranlagung im Ausland oder durch die Verwendung ausländischer Liquidität im Inland substituieren, hängt einerseits vom Grad der Inländerkonvertibilität für Kapitalverkehrstransaktionen[36] und andererseits vom Ausmaß der „Dollarisierung" ab.

---

34 Diesen Hinweis verdanke ich *Uwe Vollmer.*

35 Selbstverständlich wird ein Teil der aufgelösten Einlagen als inländisches Bargeld gehalten oder verwendet werden.

36 *Detragiache* (1999) zeigt auf, daß die Anfälligkeit für Bankenkrisen zunimmt, wenn eine asymmetrische externe Liberalisierung in der Form stattfindet, daß die Liberalisierung der Veranlagung im Ausland vor der Liberalisierung der Finanzierung im Ausland erfolgt. Eine empirische Überprüfung dieses Liberalisierungsmusters steht jedoch aus.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## II. Link 2: Bankenkrisenfördernde Bilanzeffekte einer Währungskrise

Eine unerwartete Währungskrise ist als Schock für das Bankwesen zu interpretieren. Veränderte makroökonomische Rahmenbedingungen und Preisverhältnisse auf den Finanzmärkten (vgl. dazu auch *Talley / Giugale / Polastri* 1998) wirken sich auf beide Seiten der Bankbilanzen überwiegend negativ aus und können dadurch eine umfassende Bankenkrise hervorrufen. Nicht weiter zu problematisieren ist hier, weshalb es zu einer Währungskrise kam. So kann eine Umkehr von internationalen Kapitalzuflüssen durch negative heimische Entwicklungen (Produktivitätsschocks, Verlust der Wettbewerbsfähigkeit) oder durch ausländische Faktoren (Erhöhung des internationalen Zinsniveaus) vorausgegangen sein (vgl. *Goldfajn / Valdes* 1997). Ebenso kann ein Reform- oder Stabilisierungsprogramm seine Glaubwürdigkeit verloren haben, sei es durch die Inkonsistenz der Makropolitik oder durch eine Verzögerung von institutionellen Reformen (vgl. *McKinnon / Pill* 1997). Für alle diese Konstellationen ist das Bewußtwerden von „News" ausschlaggebend.

Es ist davon auszugehen, daß im Umfeld einer Währungskrise steigende heimische Zinssätze, sinkende Preise für Vermögenswerte und Immobilien, sinkende Wachstumsraten der realwirtschaftlichen Aktivität und steigende Güterpreise zu erwarten sind. Eine Verschlechterung der Qualität der aktivseitigen Positionen der Banken wird die Folge sein, bewirkt durch eine Zunahme der Kreditausfälle und eine Verschlechterung der Qualität ihres Veranlagungsportfolios. Eine Reduzierung des Wertes von Sicherheiten durch die sinkenden Immobilienpreise und Aktienkurse kommt dazu. Eine Verringerung der Zinsmarge sowie Fremdwährungsverluste sind von der Struktur der beiden Bilanzseiten abhängig, aber wahrscheinlich, wenn die Refinanzierung heimischer Kredite im Ausland erfolgte. Auch wenn sich der Nichtbankensektor direkt auf dem internationalen Kapitalmarkt verschuldet hat oder die Banken Kredite in ausländischer Währung vergeben haben, sind die Auswirkungen auf den Bankensektor über die Verschlechterung des Finanzstatus ihrer Kunden negativ.[37] Die Passivseite wird durch die realisierten Währungsverluste sowie durch die gestiegene Risikoprämie in den Kosten für die Refinanzierung belastet.

Wie relevant dieser „Bilanzlink" für eine Volkswirtschaft ist, hängt davon ab, wie stark sich Banken und ihre Kunden dem Währungsrisiko und dem Liquiditätsrisiko[38] ausgesetzt haben. Dies ist nicht zuletzt davon abhängig, ob eine „glaubwürdige implizite Wechselkursgarantie" in Form eines Wechselkurs-Pegs existiert. Dazu kommt die Anfälligkeit von Banken und Unternehmen für die Veränderung von Finanzierungskosten, Preisen von Vermögenswerten und dem Rückgang der

---

37 Hier ist ein Link zwischen Unternehmens- und Bankenkrisen angesiedelt.

38 Dieses ist besonders evident, wenn kurzfristige Finanzierungen im Ausland zu langfristig gebundenen Verwendungen im Inland transformiert werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

realwirtschaftlichen Aktivität. Das Ausmaß der Bankenintermediation stellt einen weiteren Einflußfaktor dar. Schließlich bestimmen Ausgestaltung und Anwendung der Insolvenzregeln darüber, wie stark Banken durch überschuldete Unternehmen belastet werden und welche Bedeutung staatliche Ausfallhaftungen erlangen.

## III. Link 3: Budgetbelastende Effekte einer staatlichen Bankensanierung

Folgt einer Bankenkrise eine staatliche Sanierung, muß davon ausgegangen werden, daß die dadurch verursachten Budgetbelastungen zumindest zum Teil monetisiert werden, da zusätzliche Staatseinnahmen in einer Situation des Rückgangs realwirtschaftlicher Aktivität nicht erwartet werden können. Hohe staatliche Sanierungskosten (vgl. zu Größenordnungen *IMF* 1998, S. 78) in Kombination mit einer erwarteten Lockerung der monetären Politik lassen ein Wechselkursziel unglaubwürdig werden, was zu Abwertungserwartungen und Abzügen ausländischen Kapitals führen wird. Dieser „Sanierungslink" kann unmittelbar aus der Theorie der ersten Generation der Währungskrisen abgeleitet werden.

*Velasco* (1987) geht von der Möglichkeit insolventer Banken, sich im Ausland zu verschulden, als Ursache für die Bankenkrise aus, während *Krugman* (1998) die Fehlinvestitionen der Banken in nicht vermehrbare Vermögensobjekte verantwortlich macht. Generell sind eine ineffiziente Bankenintermediation im Gefolge einer Finanzmarktliberalisierung in Kombination mit hohen Nettokapitalzuflüssen und einem Erwartungsumschwung hinreichend dafür, anfällig für eine Bankenkrise zu werden. Ob damit bereits die erwarteten währungskrisenrelevanten Budgeteffekte eintreten, hängt wiederum von konkreten Insolvenzregeln sowie von den erwarteten volkswirtschaftlichen Kosten von Bankenkrisen ab. Letztere lassen ein staatliches bail-out jedoch wahrscheinlich werden. Für diese Vermutung spricht die Sanierungspraxis der Vergangenheit. Dies gilt sowohl für entwickelte als auch für sich entwickelnde Volkswirtschaften.

## IV. Link 4: Erwartete kontingente Verpflichtungen eines instabilen Bankensystems

Existiert ein instabiles Bankensystem und / oder eine Überschuldung des privaten Unternehmenssektors und die bloße Vermutung, daß im Falle einer Bankenkrise eine staatliche Sanierung zu erwarten ist, kann eine Währungskrise auftreten. Dies wird dann der Fall sein, wenn mit einem höheren Gegenwartswert zukünftiger Budgetdefizite gerechnet wird. Von kontingenten Verpflichtungen des Staates für die Sanierung des Bankwesens wird ausgegangen. Das Wechselkursziel wird damit unglaubwürdig, und die Währungskrise durch Nettokapitalabzüge kann ihrerseits nun eine Bankenkrise über die negativen Bilanzeffekte (Bilanzlink) erst hervorru-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fen. Letztlich ist der Auslöser eine Vermutung, daß die betreffende Volkswirtschaft nicht in der Lage oder nicht willens ist, die Instabilität des Bankensystems unmittelbar und direkt zu beseitigen. Offen bleibt, weshalb die Instabilität des Bankwesens plötzlich in das Bewußtsein der Investoren dringt und den „Kontingenzlink" aktiviert. Zu betonen ist, daß es gerade die Glaubwürdigkeit des zukünftigen staatlichen bail-outs ist, die zu den Kapitalabzügen führt.

*Burnside / Eichenbaum / Rebelo* (1998) argumentieren mit Blick auf die asiatische Währungskrise, daß die Marktteilnehmer von steigenden zukünftigen Budgetdefiziten ausgingen, die mit den zu erwartenden Kosten der Sanierung des Bankwesens begründet wurden. Bereits vor der Währungskrise waren die Probleme der Banken bekannt. Allerdings wurden nur die Einleger und die Kreditnehmer, nicht aber die Bankeigner in die bail-out-Vermutung einbezogen. Die Autoren schließen dies aus der Entwicklung der Bankaktienkurse vor der Währungskrise. Diese haben im Vergleich zu anderen Sektoren an Wert verloren, was mit einer vollständigen bail-out-Vermutung nicht kompatibel ist. Es ist davon auszugehen, daß bankenbedingte kontingente Verpflichtungen des Staates gerade dann glaubwürdig sind, wenn der fiskalische Status positiv ist.

Warnindikatoren sind neuerlich die Instabilität des Bankensystems und Hinweise auf die Glaubwürdigkeit der bail-out-Option. Für einige Transformationsökonomien liegen Schätzungen der kontingenten Verpflichtungen vor (vgl. *Brixi / Ghanem / Islam* 1999).

## V. Link 5: Renditeerhöhende und risikosenkende staatliche Garantien bei ineffizienter Finanzintermediation

Existieren implizite staatliche Garantien für Investoren, die jedoch ihre Glaubwürdigkeit verlieren können, wird ein „Garantielink" aktiviert, wenn die Zuflüsse über ein instabiles Bankensystem in die inländische Volkswirtschaft transferiert werden. Das System einer impliziten Versicherung für Investoren wirkt risikosenkend und renditeerhöhend, fördert in einem liberalisierten System also Kapitalzuflüsse. Moral Hazard-Verhalten (von Gläubigern und Schuldnern) wird wahrscheinlich, sofern die implizite Garantie glaubwürdig ist; „... moral hazard as the common factor underlying the ‚twin' crises" (*Corsetti / Pesenti / Roubini* 1998, S. 7). Implizite Garantien können erstens aus dem Verhalten internationaler Organisationen in vergangenen Krisen abgeleitet werden. Sie können zweitens vermutet werden, wenn die Schuldner (Banken und private Unternehmen) in einem Naheverhältnis zu staatlichen Organisationen stehen oder sich in der Vergangenheit in staatlichem Eigentum befanden.

Eine solche Garantie kann unglaubwürdig werden und zu einer Umkehr von Nettokapitalzuflüssen führen. Ausschlaggebend kann sein, daß sich entsprechende Erwartungen bei ersten Anlaßfällen nicht erfüllen, daß fundamentale Verschlechte-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rungen transparent werden oder daß eine von vorneherein vermutete Obergrenze der „versicherten Verbindlichkeiten" erreicht wurde. Eine solche Obergrenze kann der Bestand an Nettowährungsreserven darstellen (vgl. *Dooley* 1997). Sind mit der Zunahme der Auslandsverbindlichkeiten die Nettowährungsreserven auf Null gesunken, kann objektiv der feste Wechselkurs nicht mehr garantiert werden.[39] Damit aber sinkt die Rendite der Veranlagungen unter den Marktpreis, und das Risiko neuer Veranlagungen steigt. Es wird zum Verkauf der inländischen Währung kommen. Die „show me the money-constraint" (*Corsetti / Pesenti / Roubini* 1998, S. 16) wird bindend. Die Notenbank verliert ihre Währungsreserven; das Ausgangsgleichgewicht wird erreicht.[40]

Der Verlust der Währungsreserven sowie die Tatsache, daß auch Inländer ihre Einlagen in Heimatwährung zur Nachfrage nach Devisen verwenden können, kann die Notenbank zur Aufgabe ihres Wechselkurszieles zwingen oder veranlassen. Die Verbindung mit der Bankenkrise wirkt über die durch Zuflüsse entstandene heimische Kreditvergabe mit entsprechenden Fehlallokationen. „Governments ... insure poorly regulated domestic financial markets" (*Dooley* 1997, S. 1).

Zu einem Verkauf der inländischen Währung kommt es gerade deswegen, weil sich die ursprüngliche Vermutung von versicherten Anlagen, die die Zuflüsse motiviert hatte, verflüchtigt. Es ist davon auszugehen, daß ein solcher Erwartungsshift in der asiatischen Krise eine Rolle gespielt hat (vgl. *Krugman* 1998; *Bisignano* 1999). Warnindikatoren sind der Bestand an Währungsreserven in Relation zu kurzfristigen Verbindlichkeiten in Auslandswährung und in Relation zur Liquidität in heimischer Währung.

## VI. Link 6: Vermeintliche Wahl zwischen Währungskrise und Bankenkrise im Festkurssystem

Instabile Bankensysteme können einen Wechselkurs-Peg aushebeln. In einem Modell der zweiten Generation zur Erklärung von Währungskrisen kann der Zustand des Bankwesens (oder die Existenz realwirtschaftlicher Probleme) implizit in die wirtschaftspolitische Zielfunktion als Fundamentalfaktor eingehen und damit die akzeptierten Kosten der Verteidigung eines Wechselkurszieles beeinflussen. Letztere ist mit steigenden Zinssätzen verbunden, die ein fragiles Bankensystem unter Druck bringen werden. Die Vermeidung der Währungskrise wird in diesem Fall mit einer Bankenkrise erkauft. Soll eine Bankenkrise aber verhindert wer-

[39] Die vermutete Versicherung kann jedoch bereits früher an Glaubwürdigkeit verlieren, wenn der Zugang der Schuldner zu den Währungsreserven nicht gesichert ist und / oder wenn das Wechselkursziel in Anbetracht der abnehmenden Nettowährungsreserven aufgegeben wird.

[40] Ein Spielraum für die Übernahme von Garantien ergab sich im Modell von *Dooley* (1997) ursprünglich durch eine Verringerung ausländischer Zinssätze. Damit sank bei unverändertem Bestand an Währungsreserven der Zinsendienst für die Auslandsverschuldung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den, muß eine Währungskrise in Kauf genommen werden. „When banks have high bad-loan ratios, a recession is likely to generate many bankruptcies. Therefore the weaker the banking system, the less likely the government is to engineer a recession" (*Sachs / Tornell / Velasco* 1996, S. 149) durch eine Erhöhung der Zinssätze zwecks Verteidigung des Wechselkurses. Gehen diese Überlegungen in die Erwartungen der Marktteilnehmer ein, wird es zu einer sich selbst rechtfertigenden Attacke auf die heimische Währung kommen.

*Chang / Velasco* (1998a und 1998b) operationalisieren die Instabilität des Bankensystems mit seiner internationalen Illiquidität. Übersteigen die kurzfristigen Verbindlichkeiten die Forderungen in ausländischer Währung,[41] und kommt es daher[42] oder aus anderen Gründen zu einem Run auf die Einlagen der Banken[43], kommt es auf die Ausgestaltung der monetären Ordnung an, was folgt. Muß die Zentralbank als lender of last resort agieren und die Geschäftsbanken mit nationaler Liquidität versorgen, kann der Run auf die Bankeinlagen gestoppt werden, wenn in einem System flexibler Wechselkurse agiert wird oder wenn in der prekären Situation eines Festkurssystems mit der Zentralbank als lender of last resort der trade-off durch die Änderung des Wechselkursregimes gelöst wird. Eine Abwertung wird erfolgen. Fungiert die Zentralbank nicht als lender of last resort, wird es zu negativen realwirtschaftlichen Folgen und einer Bankenkrise kommen, während der Wechselkurs mit hohen Zinssätzen gehalten werden kann.

Ein grundsätzliches Dilemma entsteht also immer dann, wenn die Notenbank die Funktion eines lenders of last resort für das Geschäftsbankensystem zu erfüllen hat und gleichzeitig verpflichtet ist, ein Wechselkursziel einzuhalten, also in einem Festkurssystem. Bei evidenten Problemen im Bankwesen werden beide Funktionen unglaubwürdig, und sich selbst erfüllende Erwartungen führen zum Run auf die Einlagen und zum Run auf die Währung. Es kommt in dieser inkonsistenten monetären Ordnung zu einer Währungskrise und zu einer Bankenkrise; die Wahl zwischen beiden entspringt einer Illusion. Ob in einem Festkurssystem (bei Auftreten eines exogenen Schocks oder bei Bewußtwerden bestimmter Tatbestände) am Beginn eine Währungskrise oder eine Bankenkrise steht, hängt also von der Ausgestaltung der grundsätzlichen Kreditarrangements zwischen Zentralbank und Geschäftsbanken ab. Nach wie vor ist nicht hinreichend geklärt, was sich genau ändern bzw. das Bewußtsein der Investoren erreichen muß bzw. wann dies der Fall sein wird, damit die lender-of-last-resort-Funktion und / oder das Wechselkursziel unglaubwürdig werden und sich selbst rechtfertigende Attacken in Gang setzen.

---

41 Dies kann der Fall sein, weil die kurzfristige Verschuldung im Ausland und / oder die Verschuldung in ausländischer Währung zugenommen hat, wie dies vor der asiatischen Währungskrise geschehen ist.

42 Investoren erkennen dies plötzlich, oder es gibt bereits erste Fälle, in denen dies transparent wird.

43 Ein Bankenrun wird im Modell von *Chang / Velasco* (1998A, 1998B) à la *Diamond / Dybvig* (1983) verursacht. Ein Abruf der eigenen Einlagen ist dann rational, wenn davon ausgegangen wird, daß andere heimische oder ausländische Einleger dies ebenso tun werden.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es ist darauf hinzuweisen, daß in Volkswirtschaften mit überschuldeten Wirtschaftssubjekten (Banken, private Unternehmen), in Abhängigkeit von der Art der Verschuldung, beide Strategien (Abwertung, Zinssatzerhöhung) die Schuldner zusätzlich belasten werden. Schließlich sind die Wechselkurswirkungen einer Zinssatzerhöhung und die Zinssatzeffekte einer Änderung des Wechselkursregimes in Abhängigkeit von den Erfahrungen und Erwartungen der Investoren theoretisch unbestimmt und empirisch nicht eindeutig (vgl. für den ersten Aspekt *Furman / Stiglitz* 1998 und für den zweiten Zusammenhang *Hausmann / Gavin / Pages-Serra / Stein* 1999). Der ordnungspolitische Hintergrund der Transformationsökonomien legt eine eingeschränkte Wahlmöglichkeit nahe. Warnindikatoren zur Identifikation des „Inkonsistenzlinks" haben wiederum die Verschuldungsstruktur sowie die Anfälligkeit für Währungs- und Zinssatzrisiken zu enthalten.

## VII. Link 7: Rückkoppelungseffekte über den verschuldungsrelevanten Zustand des Bankwesens

Refinanzieren Banken ihre inländische Kreditvergabe auf den internationalen Kapitalmärkten und gehen sie dabei offene Fremdwährungspositionen ein, werden die Konditionen der Finanzierung (Verfügbarkeit, Risikoprämie) vom Zustand der Banken – operationalisiert durch den Unternehmenswert oder das Nettovermögen (vgl. *Buch / Heinrich* 1998; *Buch / Heinrich / Pierdzioch* 1999, S. 133 ff.) – abhängen. Der Zustand des Bankwesens wird damit zu einer Restriktion für die Erlangung von Auslandskrediten. Das Nettovermögen der Banken hängt dabei auch von der erwarteten Wechselkursentwicklung ab. Eine Abwertungserwartung erhöht die Risikoprämie und reduziert das Nettovermögen. Kommt es durch einen exogenen Schock oder durch die Verschlechterung von Fundamentaldaten zur Aktivierung von Problemen des Bankwesens, sinkt das Nettovermögen der Banken ebenfalls. Es kann sowohl eine aktivseitig (notleidende Kredite) als auch eine passivseitig (Abwertungserwartungen) verursachte Bankenkrise entstehen. Sinken die Verschuldungsmöglichkeiten und / oder steigen die Refinanzierungskosten, gehen die Nettozuflüsse internationalen Kapitals zurück, und die inländische Währung kommt unter Druck. Eine Währungskrise ist nicht auszuschließen. Es gibt also Rückkoppelungs- und damit Verstärkungseffekte zwischen den beiden Krisen. Ihr Ausmaß und damit die Bedeutung des „Konditionenlinks" ist einerseits von den offenen Positionen des Bankensystems und andererseits vom Ausmaß und von der Effizienz der Bankenintermediation abhängig. Zu beobachtende Tatbestände sind Indikatoren über den Zustand des Bankwesens (Nettowert; notleidende Kredite) sowie über das Ausmaß der Bankenintermediation.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## F. Zwillingskrisenfördernde Rahmenbedingungen in Transformationsökonomien

Die aufgezeigten Verbindungslinien zwischen Bankenkrisen und Währungskrisen kreisen um die Komplexe

- Vermutete und vorhandene staatliche Garantien für die Folgen einzelwirtschaftlicher Entscheidungen,
- Erwartungsänderungen von Wirtschaftssubjekten und Vertrauensverlust in die Währung,
- Instabilität des Bankwesens,
- Zunehmende (kurzfristige) Kapitalzuflüsse und ihre Reversibilität,
- Wirtschaftspolitische Voraussetzungen für die Glaubwürdigkeit und Haltbarkeit eines Wechselkurs-Pegs.

Dies sind jedoch Merkmale, die für Transformationsökonomien besondere Bedeutung haben. Es handelt sich um Tatbestände, bei denen die meisten von ihnen noch Defizite aufweisen. Ein Liberalisierungsschock in Form von Deregulierungsmaßnahmen auf dem heimischen Finanzmarkt und des Abbaues von Restriktionen des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs birgt bei unzureichend vorbereiteten Wirtschaftssubjekten und Mängeln in der Wirtschaftsordnung Anreize für wirtschaftliche Entscheidungen, die dem Auftreten von Zwillingskrisen förderlich sein können. Dies gilt für die einzelnen Transformationsökonomien in den mittel- und osteuropäischen Volkswirtschaften in unterschiedlichem Ausmaß.

Ein spezifisches Set von Anreiz- und Kontrollmechanismen resultiert aus der Tatsache, daß erstens noch nicht generell harte Budgetrestriktionen gelten und zweitens die institutionellen und strukturellen Reformen noch nicht abgeschlossen sind. Mikroaspekte der Systemtransformation sind hiermit angesprochen (vgl. dazu auch *Claessens / Oks / Polastri* 1998). Bereiche, in denen eine zügige Umstrukturierung nicht möglich oder aus politischen Gründen nicht opportun war (Privatisierung strategischer Einheiten und großer Unternehmen sowie von Banken, Implementierung von sozialen Sicherungssystemen etc.) oder die nur vorübergehende Lösungen fanden, zeichnen sich nach wie vor durch explizite oder implizite staatliche Garantien und die damit verbundenen Anreize aus (Garantielink). Die finanziellen Konsequenzen dieser Anreizstrukturen spiegeln sich in kontingenten Verbindlichkeiten des Staates, mit hoher Wahrscheinlichkeit manifest werdender Ausfallsgarantien des Staates, die nicht im Budget aufscheinen. Die Übernahme impliziter staatlicher Garantien kann moralischen Ursprungs oder auf das Wirken von Interessengruppen zurückzuführen sein oder einen Versuch darstellen, politischen Sanktionen zu entgehen. Sie wirkt problemverschiebend, nicht problemlösend. Ihre Existenz ist geeignet, Erwartungen zu beeinflussen: direkt über eine Revidierung des Finanzstatus (Kontingenzlink) oder indirekt als Signal für ausstehende Mikroreformen. „For transition economies, potential or hidden liabilities in state-owned



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

enterprises (e.g., resulting from poor governance), in weak financial institutions, and in insolvent social security and health systems thus need to be carefully monitored. The risk otherwise may be a sudden decline in perceived creditworthiness, leading to a sharp contraction or reversal of private flows" (*Claessens / Oks / Polastri* 1998, S. 24).

Dazu kommen unzureichende Standards in Publizitäts-, Bilanzierungs-, Rechnungslegungs- und Revisionsvorschriften für Unternehmen, Mängel in der Anwendung und Durchsetzung von Rechtsvorschriften (Vertragsrecht, Konkursrecht) und unklare Eigentumsrechte. Dabei handelt es sich um Defekte in der Rechtsordnung sowie in den Unternehmens- und Marktelementen der Wirtschaftsordnung, die Unsicherheit und Intransparenz fördern.[44] „This is a great challenge, since the old system of contract execution under planned allocation has ceased to exist, but a new system of contract implementation under market rules and culture has not yet matured" (*Kolodko* 1999, S. 23). Diese Konstellation hat vor allem die Verzögerung der Transformation von Unternehmen ermöglicht. Die resultierenden Eigentumsverhältnisse mit unzureichender Eigentümerkontrolle, Managementmängel und eine hohe Verschuldung führen dazu, daß Anreize für eine Modernisierung und Umstrukturierung fehlen, nicht kostendeckende Produktion über (teils staatlich garantierte) Bankenkredite finanziert wird und daß Zahlungsverpflichtungen offen bleiben. Diese Verhaltensmuster sind keine Besonderheit der Transformationsnachzügler. Die Kreditfinanzierung von Unternehmensverlusten ist eines der Probleme Tschechiens und der Slowakischen Republik. Diese Mikrodefekte machen nicht nur anfällig für Finanzmarktkrisen, sondern sie schränken die wirtschaftspolitischen Spielräume ein (Sanierungslink, Kontingenzlink, Inkonsistenzlink). Mit der Ausnahme von Polen, Ungarn und Slowenien leiden alle Transformationsökonomien darunter.

Eine mangelhafte Finanzintermediation steht im Zentrum der Verbindungslinien zwischen Banken- und Währungskrisen. Ein Merkmal von Transformationsökonomien ist die Instabilität des heimischen Finanzmarktes, der bankendominiert ist. Drei Aspekte sind krisenrelevant: die Bereinigung der Altlasten (notleidende Aktiva, Anreize), der Aufbau von Strukturen für eine effiziente Intermediation und die Implementierung von adäquaten Regulierungs- und Aufsichtsstandards. Die Bereinigung von Altlasten ist in den fortgeschrittenen Transformationsökonomien unterschiedlich weit gediehen. Notleidende Kredite aus der Zentralverwaltungs- und aus der Übergangsphase belasteten lange die Bankbilanzen der meisten Volkswirtschaften.

Alle Transformationsökonomien haben weitreichende Deregulierungsmaßnahmen des Finanzsektors durchgeführt. Banken sind mit neuen Ertragsmöglichkeiten und neuen Risiken konfrontiert. Eine verzerrte Risikoeinschätzung kann in Kombination mit den besonderen Eigenschaften des Bankwesens zu einem Overlending

---

[44] Vgl. für den Transformationsstand in diesen Bereichen der fortgeschrittenen Transformationsökonomien *Schrader* (1999).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Tabelle 4*

**Notleidende Kredite (in % aller Kredite)**

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|---|---|---|---|---|---|
| Estland | 7,0 | 3,5 | 2,4 | 2,0 | 2,1 |
| Polen | 31,0 | 28,7 | 20,9 | 13,2 | 10,4 |
| Tschechische Republik | 23,0 | 34,0 | 33,3 | 30,0 | 28,8 |
| Slowenien | 19,0 | 22,5 | 13,2 | 14,3 | 12,3 |
| Ungarn | 29,0 | 17,6 | 10,3 | 7,8 | 3,6 |

*Quelle: Kopits* (1999), S. 24.

und zu Fehlallokationen führen, die sie anfällig für Krisen machen. Dies gilt vor allem dann, wenn eine kostengünstige Refinanzierung auf dem internationalen Kapitalmarkt zunehmend möglich wird. Es ist darauf hinzuweisen, daß der gefährliche Zusammenhang zwischen Kapitalzuflüssen und Kreditboom im Inland (noch) nicht aktiviert wurde (vgl. dazu auch *Claessens / Oks / Polastri* 1998, S. 16 ff.).

Adäquate Regelungen einer protektiven und präventiven Bankenaufsicht sollen Bankenkrisen vermeiden.[45] Eigenkapital- und Liquiditätsvorschriften schaffen einen Puffer zur Abfederung von Verlusten. Die Einschränkung von Spielräumen für einzelne Transaktionen sowie Diversifizierungsvorschriften sollen das Risiko direkt vermindern (Großkredite, Fremdwährungspositionen[46] etc.). Da die Implementierung solcher Standards Zeit in Anspruch nimmt und Ertragsmöglichkeiten reduziert, hinken sie der internen Finanzmarktliberalisierung hinterher (vgl. *Williamson / Mahar* 1998). Dies gilt auch für die Transformationsökonomien, wobei zwischen Existenz und Durchsetzung von Regelungen zu unterschieden ist.

Jene fünf Staaten, die bereits mit der Europäischen Union über ihren Beitritt verhandeln, haben die Eigenkapitalrichtlinien der BIZ (teils mit Übergangsfristen) formal übernommen. Alle Beitrittsbewerber weisen Defizite bei der Übernahme der Bestimmungen der EU-Richtlinien zur Bankenaufsicht auf, die Beitrittsvoraussetzungen sind (vgl. *Würz / Müller* 1998; *Talley / Giugale / Polastri* 1998 für den aktuellen Stand). Estland zeichnet sich durch die strengsten Standards aus.

Für den Zusammenhang zwischen Bank- und Währungskrisen sind die Auslandspositionen der Banken von Bedeutung (Bilanzlink, Konditionenlink). Hier

[45] Es existieren Forderungen für strengere Vorschriften in den Transformationsökonomien, die den größeren Risiken entsprechen sollen. Dagegen steht die Empfehlung anderer Vorschriften, da andersartigen Risiken zu begegnen sei. Vgl. z. B. *Roe / Siegelbaum / King* (1998).

[46] So sind in der Tschechischen Republik die offenen Fremdwährungskredite mit 15% des Kapitals und in Ungarn die Nettofremdwährungsverbindlichkeiten mit 30% des Kapitals begrenzt. In Polen dürfen die offenen Fremdwährungspositionen 40% des Kapitals, die Nettofremdwährungsverbindlichkeiten 30% des Kapitals und die offene Position in einer Währung maximal 15% des Kapitals betragen. Vgl. *Talley / Giugale / Polastri* (1998), S. 14.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gilt, daß sowohl der Anteil der Banken an den Kapitalimporten als auch die Intermediation von Auslandskapital in den Unternehmenssektor in Estland, in Ungarn und in der Tschechischen Republik eine bedeutende Rolle erlangt haben. Estland hat als Reaktion die Bestimmungen für Auslandspositionen der Banken sowie die Mindestreservevorschriften verschärft.

*Tabelle 5*

**Ausländische Kredite an Banken (in % aller Auslandskredite)**

| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Estland | n. a. | n. a. | 6,9 | 29,7 | 52,5 | 56,9 | 53,8 |
| Polen | 65,8 | 65,8 | 28,0 | 25,7 | 28,3 | 33,6 | 35,8 |
| Tschechische Republik | 51,4 | 40,2 | 54,1 | 61,3 | 62,3 | 57,6 | 54,4 |
| Ungarn | 53,3 | 53,1 | 59,2 | 56,7 | 53,8 | 55,2 | 57,2 |

*Quelle: Buch* (1999), S. 95.

Intermediationsprobleme gewinnen zusätzliches Gewicht, wenn der Zugang zu den internationalen Kapitalmärkten geöffnet wird. Reversible Kapitalflüsse erhöhen dann die Anfälligkeit für Zwillingskrisen. Damit ist das Sequencing der Kapitalmarktliberalisierung angesprochen. *Williamson / Mahar* (1998) bieten in ihrer Liberalisierungsstudie reiche Evidenz dafür, daß meist eine weitreichende Kapitalverkehrsliberalisierung Platz greift, bevor funktions- und leistungsfähige interne Finanzmarktstrukturen aufgebaut worden sind. Der ungehinderte Zugang zu einem großen und tiefen internationalen Finanzmarkt mit vorteilhaften Konditionen für heimische Banken und Unternehmen wird zur Unterstützung der realwirtschaftlichen Entwicklung forciert.

Die fortgeschrittenen Reformländer stellten früh die Leistungsbilanzkonvertibilität her und bauten die Kontrollen für Direktinvestitionen ab. Sukzessive wurden weitere Kapitalverkehrstransaktionen liberalisiert (vgl. *Buch / Heinrich / Pierdzioch* 1999 für den aktuellen Stand). Estlands Kapitalverkehr unterliegt keinen Restriktionen. Es existieren allerdings noch partielle Beschränkungen für den Kauf von Immobilien. Tschechien weist noch Hemmnisse bei kurzfristigen Kapitalabflüssen auf; Kredite, Einlagen und Portfolioinvestitionen sind partiell genehmigungspflichtig, nicht aber Direktinvestitionen. In Polen sind ausländische Direktinvestitionen in ausgewählten Branchen sowie der Kauf von Immobilien beschränkt. Nur mittel- und langfristige, nicht aber kurzfristige im Ausland aufgenommene Finanzkredite sind liberalisiert. Die Plazierung ausländischer Anleihen in Polen über einer Grenze von 200 Millionen Euro ist genehmigungspflichtig. In Ungarn unterliegen ausländische Direktinvestitionen keinen Beschränkungen. Kurzfristige Finanzkredite aus dem Ausland sind nicht liberalisiert. Die Plazierung ausländischer Anleihen in Ungarn ist genehmigungspflichtig. Der Kauf ausländischer Wertpapiere ist beschränkt auf Anleihen von Regierungen aus OECD-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ländern und Aktien von Unternehmen mit höchster Bonität. Slowenien führte 1995 zur Beschränkung von Kapitalzuflüssen Restriktionen ein, nachdem diese bereits liberalisiert waren.

Die Zuflüsse von Auslandskapital in die Transformationsländer haben seit 1993 stark zugenommen, wenngleich ihr Anteil an den Gesamtströmen in emerging markets nach wie vor gering ist und eine Konzentration auf wenige Volkswirtschaften erfolgt. Folgende Entwicklungen mit dem Fortschreiten des Transformationsprozesses sind festzuhalten (vgl. *Talley / Giugale / Polastri* 1998):

- Private Ströme ersetzen solche von internationalen Organisationen und Regierungen.
- Es erfolgt eine regionale Konzentration auf Ungarn, die Tschechische Republik, Polen und Estland.
- Die „reversiblen Anteile" nehmen zu (kurzfristige Verbindlichkeiten).
- Verschuldungserhöhende Zuflüsse weisen ein stärkeres Wachstum auf als Beteiligungen und Direktinvestitionen.
- Der Bankensektor ist der größte Kreditnehmer.
- Der Anteil von Direktinvestitionen an den polnischen und ungarischen Kapitalzuflüssen ist höher als der von Portfolioinvestitionen.
- Die Zuflüsse nach Estland und Tschechien werden von Bankkrediten dominiert, wobei die Kurzfristigkeit der tschechischen Transaktionen festzuhalten ist.

Es kann davon ausgegangen werden, daß Kapitalzuflüsse für die Transformationsökonomien in der Zukunft eine größere Bedeutung haben werden als in der Vergangenheit. Die Anfälligkeit für Zwillingskrisen wird erstens davon beeinflußt, ob Banken (und Nichtbanken) hohe offene Währungspositionen eingehen; dies hängt nicht zuletzt vom Wechselkursregime ab. Die Integration von flexiblen Elementen fördert die Absicherung des Wechselkursrisikos und wirkt dämpfend auf Nettokapitalzuflüsse. Zweitens gewinnt die Nachhaltigkeit der Zuflüsse bzw. die Wahrscheinlichkeit einer Umkehr der Kapitalströme Bedeutung. Dies wird in Transformationsökonomien mehr als in anderen Volkswirtschaften vom Fortschreiten der ausständigen institutionellen Reformen abhängen. Es geht also einmal mehr um die Herstellung der Konsistenz der Wirtschaftsordnung, die notwendige Bedingung für eine gelungene Systemtransformation und für die Integration in die internationale Arbeitsteilung ist.

## G. Vier Schlußfolgerungen

Erstens: Die Gefahr von Zwillingskrisen wird in Transformationsökonomien mit der Integration in den internationalen Finanzmarkt relevant. Daher sind vor allem fortgeschrittene Transformationsökonomien anfällig.[47] Vor einer weitreichenden

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

externen Liberalisierung der Kapitalströme sind die Mikroreformen zu implementieren. Daß Zwillingskrisen bisher in Transformationsökonomien kein ausgeprägtes Phänomen waren, hängt auch damit zusammen, daß die meisten der aufgezeigten Links aufgrund der konkreten Rahmenbedingungen nicht aktiviert wurden. So wurde durchwegs eine zurückhaltende monetäre Politik betrieben. Die Motive eines Imports von Stabilität und des Aufbaus von Glaubwürdigkeit im Rahmen eines Festkursregimes erzwangen dies. Die Altlasten der Banken, die in den meisten Volkswirtschaften lange vorhanden waren, sowie eine sich langsam entwickelnde Realwirtschaft förderten eine zurückhaltende Kreditvergabepraxis der Geschäftsbanken. Unterentwickelte Wertpapiermärkte verhinderten die Bildung von starken Preissteigerungen bei Vermögenswerten. Die Aufrechterhaltung partieller Kontrollen des internationalen Kapitalverkehrs (vorwiegend für kurzfristige Transaktionen) dämpfte den Zufluß eines größeren Volumens kurzfristigen und damit reversiblen Kapitals. Jeder der genannten Faktoren ist derzeit in Veränderung begriffen.

Zweitens: Die Existenz instabiler Bankensysteme, die mangelhafte institutionelle Reformen widerspiegelt, legt ein Wechselkurssystem mit Elementen der Flexibilität (z. B. Crawling Pegs, Managed Floating) nahe,[48] wenn die partiellen Kapitalverkehrskontrollen sukzessive abgebaut werden. Die staatliche Garantie eines festen Wechselkurses fördert das Eingehen offener Positionen und erhöht damit die Anfälligkeit für Finanzmarktkrisen. Die Verzögerung von Mikroreformen ist zusätzlich geeignet, einen Erwartungsumschwung herbeizuführen und ein Wechselkursziel unglaubwürdig zu machen.

Drittens: Die Perspektive eines EU-Beitrittes kann hingegen die Nachhaltigkeit der Kapitalzuflüsse fördern und ihre Struktur verbessern. Dieses ordnungs- und integrationspolitische Commitment ist erwartungsrelevant. Es macht aber die Mikroreformen noch dringender. Sie können dadurch beschleunigt werden, sind aber im politischen Prozeß zu vereinbaren und umzusetzen. Zusätzlich werden die Konvergenzkriterien zu einer bench-mark für monetäre und fiskale Faktoren. Die Perspektive einer EWU- oder einer EWSII-Teilnahme läßt die dafür definierten Voraussetzungen zu einem Element der Integrationsprogramme werden.

Viertens: Der grundlegende Link zwischen dem Auftreten von Finanzmarktkrisen und Währungskrisen in Transformationsökonomien ist ein ordnungspolitischer. Er manifestiert sich in den spezifischen Anreizstrukturen, denen sich inländische Wirtschaftssubjekte und internationale Investoren ausgesetzt sehen.

---

[47] Rußland ist nicht zu den fortgeschrittenen Transformationsökonomien zu zählen, hatte jedoch vorzeitig den internationalen Kapitalverkehr liberalisiert.

[48] Es ist im Falle eines Wechselkurs-Pegs schwierig, die Wirtschaftssubjekte zu drängen, das Wechselkursrisiko in Fremdwährungsgeschäften abzusichern, in allen anderen Transaktionen aber von einem unveränderten Wechselkurs auszugehen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## Literatur

*Agénor,* P. / *Bhandari,* J. / *Flood, R.* (1992), Speculative Attacks and Models of Balance-of-Payments Crises, in: IMF Staff Papers, Vol. 39, S. 357 – 394.

*Baltensperger,* E. (1996), Banken und Finanzintermediäre, in: von Hagen, J. / Börsch-Supan, A. / Welfens, P., Hg., Springers Handbuch der Volkswirtschaftslehre, Grundlagen, Berlin, S. 269 – 304.

*Begg,* D. (1998), Pegging Out: Lessons from the Czech Exchange Rate Crisis, CEPR Discussion Paper No. 1956, London.

*Berg,* A. / *Pattillo,* C. (1999), Are Currency Crises Predictable? A Test, in: IMF Staff Papers, Vol. 46, S. 107 – 138.

*Bisignano,* J. (1999), Precarious Credit Equilibria: Reflections on The Asian Financial Crisis, BIS Working Paper No. 64, Basel.

*Brixi,* H. / *Ghanem,* H. / *Islam,* R. (1999), Fiscal Adjustment and Contingent Liabilities: Case Studies of the Czech Republic and Macedonia, World Bank Policy Research Working Paper No. 2177, Washington D. C.

*Buch,* C. (1999), Auslandskapital und Transformation – Sind Währungskrisen vermeidbar?, in: Die Weltwirtschaft, 1999 / 1, S. 90 – 110.

*Buch,* C. / *Heinrich,* R. / *Pierdzioch,* C. (1999), Foreign Capital and Economic Transformation: Risks and Benefits of Free Capital Flows, Tübingen.

*Buch,* C. / *Heinrich,* R. (1998), Banking and Balance of Payments Crises – On Possible Causes of the Twin Crises, Kieler Arbeitspapier Nr. 848, Kiel.

*Buch,* C. / *Heinrich,* R. (1997), The End of the Czech Miracle?, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 301, Kiel.

*Burnside,* C. / *Eichenbaum,* M. / Rebelo, S. (1998), Prospective Deficits and the Asian Currency Crisis, CEPR Working Paper No. 6758, London.

*Caprio,* G. (1998), Banking on Crises: Expensive Lessons from Recent Financial Crises, World Bank Policy Research Working Paper No. 1979, Washington D. C.

*Caprio,* G. / *Klingebiel,* D. (1996), Bank Insolvencies: Cross Country Experience, World Bank Policy Research Working Paper No. 1620, Washington D. C.

*Chang,* R. / *Velasco,* A. (1998a), Financial Fragility and the Exchange Rate Regime, NBER Working Paper No. 6469, Cambridge MA.

*Chang,* R. / *Velasco,* A. (1998b), The Asian Liquidity Crisis, NBER Working Paper No. 6796, Cambridge MA.

*Claessens,* S. / *Klingebiel,* D. (1999), Alternative Frameworks for the Provision of Financial Services, Economic Analysis and Country Experiences, World Bank Policy Research Working Paper No. 2189, Washington D. C.

*Claessens,* S. / *Oks,* D. / *Polastri,* R. (1998), Capital Flows to Central and Eastern Europe and Former Soviet Union, , World Bank Policy Research Working Paper No. 1976, Washington D. C.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Corsetti,* G. / *Pesenti,* P. / *Roubini,* N. (1998), Paper Tigers? A Model of the Asian Crisis, NBER Working Paper No. 6783, Cambridge MA.

*Demirgüc-Kunt,* A. / *Detragiache,* E. (1999), Monitoring Banking Sector Fragility: A Multivariate Logit Approach with an Application to the 1996 – 97 Banking Crises, World Bank Policy Research Working Paper No. 2085, Washington D. C.

*Demirgüc-Kunt,* A. / *Detragiache,* E. (1997), The Determinants of Banking Crises: Evidence from Developing and Developed Countries, IMF Working Paper WP / 97 / 106, Washington D.C.

*Detragiache,* E. (1999), Bank Fragility and International Capital Mobility, IMF Working Paper WP / 99 / 113, Washington D.C.

*Devenow,* A. / *Welch,* I. (1996), Rational Herding in Financial Economics, in: European Economic Review, Vol. 40, S. 603 – 615.

*Diamond,* D. / *Dybvig,* P. (1983), Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity, in: Journal of Political Economy, Vol. 91, S. 401 – 419.

*Dooley,* M. (1997), A Model of Crises in Emerging Markets, NBER Working Paper No. 6300, Cambridge MA.

*Eichengreen,* B. / *Rose,* A. (1998), Staying Afloat when the wind shifts: External Factors and Emerging-Market Banking Crises, CEPR Discussion Paper No. 1828, London.

*Eichengreen,* B. / *Rose,* A. / *Wyplosz,* C. (1995), Exchange Market Mayhem: the Antecedents and Aftermath of Speculative Attacks, in: Economic Policy, Vol. 21, S. 249 – 312.

*Europäische Kommission* (1998), Regelmäßiger Bericht der Kommission über die Fortschritte der Tschechischen Republik auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel.

*Flood,* R. / *Marion,* N. (1998), Perspectives on the Recent Currency Crisis Literature, IMF Working Paper WP / 98 / 130, Washington D.C.

*Flood,* R. / *Garber,* P. (1984), Collapsing Exchange-Rate Regimes: Some Linear Examples, in: Journal of International Economics, Vol. 17, S. 1 – 13.

*Frankel,* J. / *Rose,* A. (1996), Currency Crashes in Emerging Markets: Empirical Indicators, NBER Working Paper No. 5437, Cambridge MA.

*Frydl,* E. (1999), The Length and Cost of Banking Crises, IMF Working Paper WP / 99 / 30, Washington D.C.

*Furman,* J. / *Stiglitz,* J. (1998), Economic Crises: Evidence and Insights from East Asia, in: Brookings Papers on Economic Activity, 1998 / 2, S. 1 – 135.

*Gavin,* M. / *Hausmann,* R. (1998), The Roots of Banking Crises: The Macroeconomic Context, Inter-American Development Bank Working Paper No. 318, Washington D.C.

*Goldfajn,* I. / *Valdés,* R. (1997), Capital Flows and the Twin Crises: The Role of Liquidity, IMF Working Paper WP / 97 / 87, Washington D.C.

*Goldstein,* M. / *Turner,* P. (1996), Banking Crises in Emerging Economies: Origins and Policy Options, BIS Economic Papers No. 46, Basel.

*Günter,* H. / *Plünnecke,* A. (1999), Systemtransformation: Engpässe im Wachstumsprozeß der Tschechischen Republik, in: Hesse, H. / Rebe, B., Hg., Vision und Verantwortung, Hildesheim, S. 169 – 180.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Hardy,* D. / *Pazarbasioglu,* C. (1998), Leading Indicators of Banking Crises: Was Asia Different?, IMF Working Paper WP / 98 / 91, Washington D.C.

*Hausmann,* R. / *Gavin,* M. / *Pages-Serra,* C. / *Stein,* E. (1999), Financial Turmoil and the Choice of Exchange Rate Regime, Inter-American Development Bank Working Paper No. 400, Washington D.C.

*Honohan,* P. (1997), Banking System Failures in Developing and Transition Countries: Diagnosis and Prediction, BIS Working Paper No. 39, Basel.

*International Monetary Fund* (IMF) (1997), World Economic Outlook, October, Washington.

– (1998), World Economic Outlook, May, Washington.

*Jeanne,* O. (1999), Currency Crises: A Perspective on Recent Theoretical Developments, CEPR Discussion Paper No. 2170, London.

*Kaminsky,* G. / *Reinhart,* C. (1999), The Twin Crises: The Causes of Banking and Balance-of-Payments Problems, in: The American Economic Review, Vol. 89, S. 473 – 500.

*Kaminsky,* G. / *Lizondo,* S. / *Reinhart,* C. (1997), Leading Indicators of Currency Crises, IMF Working Paper WP / 97 / 79, Washington D.C.

*Kindleberger,* C. (1978), Manias, Panics, and Crashes: A History of Financial Crises, New York.

*Koch,* E. (1997), Exchange Rates and Monetary Policy in Central Europe – A Survey of Some Issues, Oesterreichische Nationalbank Working Paper Nr. 24, Wien.

*Kolodko,* G. (1999), Ten Years of Postsocialist Transition: the Lessons for Policy Reforms, World Bank Policy Research Working Paper No. 2095, Washington D. C.

*Kopits,* G. (1999), Implications of EMU for Exchange Rate Policy in Central and Eastern Europe, IMF Working Paper WP / 99 / 9, Washington D.C.

*Krugman,* P. (1998), What happened to Asia?, mimeo, http://web.mit.edu.

– (1996), Are Currency Crises Self-Fulfilling?, in: NBER Macroeconomics Annual, S. 345 – 362.

– (1979), A Model of Balance-of-Payment Crises, in: Journal of Money, Credit, and Banking, Vol. 11, S. 311 – 325.

*Levine,* R. (1997), Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda, in: Journal of Economic Literature, Vol. 35, S. 688 – 726.

*McKinnon,* R. / *Pill,* H. (1997), Credible Economic Liberalizations and Overborrowing, in: The American Economic Review, Vol. 87, S. 189 – 193.

*Miller,* V. (1998), Banking Crises, Currency Crises, and Macroeconomic Uncertainty, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 88, S. 439 – 443.

*Mishkin,* F. (1996), Understanding Financial Crises: A Developing Country Perspective, NBER Working Paper No. 5600, Cambridge MA.

*Obstfeld,* M. (1995), International Currency Experience: New Lessons and Lessons Relearned, in: Brookings Papers on Economic Activity, S. 119 – 189.

– (1994), The Logic of Currency Crises, NBER Working Paper No. 4640, Cambridge MA.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

– (1986), Rational and Self-Fulfilling Balance-of-Payments Crises, in: The American Economic Review, Vol. 76, S. 72 – 81.

*Roe,* A. / *Siegelbaum,* P. / *King,* T (1998), Analyzing Financial Sectors in Transition, World Bank Policy Research Working Paper No. 1982, Washington D. C.

*Rojas-Suarez,* L. / *Weisbrod,* S. (1994), Financial Market Fragilities in Latin America: From Banking Crisis Resolution to Current Policy Challenges, IMF Working Paper WP 94 / 117, Washington D.C.

*Sachs,* J. / *Tornell,* A. / *Velasco,* A. (1996), Financial Crises in Emerging Markets: The Lessons from 1995, in: Brookings Papers on Economic Activity, 1996 / 1, S. 147 – 197.

*Sahay,* R. / *Végh,* C. (1995), Inflation and Stabilization in Transition Economics: A Comparison with Market Economics, IMF Working Paper WP 95 / 8, Washington D.C.

*Schrader,* K. (1999), Ordnungspolitische Weichenstellungen für eine marktwirtschaftliche Entwicklung in mittel- und osteuropäischen Reformländern, Tübingen.

*Schubert,* A. (1991), The Credit-Anstalt Crisis of 1931, Cambridge.

*Shiller,* R. (1995), Conversation, Information, and Herd Behavior, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 85, S. 181 – 185.

*Talley,* S. / *Giugale,* M. / *Polastri,* R. (1998), Capital Inflow Reversals, Banking Stability, and Prudential Regulation in Central and Eastern Europe, World Bank Policy Research Working Paper No. 2023, Washington D. C.

*Theurl,* T. (1999a), Mikroaspekte von Währungskrisen: Herausforderungen für Währungstheorie und Wirtschaftspolitik, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 44. Jahr, Tübingen, S. 235 – 254.

– (1999b), Währungspolitische Strategien einer Annäherung der mittel- und osteuropäischen Staaten an die Europäische Union, in: Hesse, H. / Rebe, B., Hg., Vision und Verantwortung, Hildesheim, S. 149 – 168.

– (1997), Monetäre Transformation: Konsistenzfallen einer sich wandelnden Wirtschaftsordnung, in: Cassel, D., Hg., Institutionelle Probleme der Systemtransformation, Berlin, S. 141 – 163.

*Velasco,* A. (1987), Financial Crises and Balance of Payments Crises, A Simple Model of the Southern Cone Experience, in: Journal of Development Economics, Vol. 27, S. 263 -283.

*Williamson,* J. / *Mahar,* M. (1998), A Survey of Financial Liberalization, Princeton Essays in International Finance No. 211, Princeton.

*Würz,* M. / *Müller,* W. (1998), Prudential Supervision in Central and Eastern Europe: A Status Report on the Czech Republic, Hungary, Poland, and Slovenia, in: Oesterreichische Nationalbank, Hg., Focus on Transition, 1998 / 2, S. 80 – 93.

*Wyplosz,* C. (1998), International Capital Market Failures: Sources, Costs and Solutions, mimeo, http://heiwww.unige.ch/wyplosz.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Kommentar zum Referat von *Theresia Theurl*

## Zum Zusammenhang zwischen Finanzmarkt- und Währungskrisen in sich transformierenden Ökonomien

Von *Friedrich Schneider,* Linz

Der vorliegende Beitrag von *Theresia Theurl* behandelt die wichtige Thematik von Zwillingskrisen, d. h. das Auftreten von Finanzmarkt- und Währungskrisen in zeitlich enger Nähe, wie sie in den letzten Jahren vermehrt in Ländern mit Transformationsökonomien zu beobachten waren. Dieser Beitrag liefert wichtige Erkenntnisse über das Entstehen dieser Zwillingskrisen, ihre Ursachen und mögliche Ansätze zu ihrer Bekämpfung. Die folgenden Punkte sind daher nicht als grundsätzliche Kritik zu verstehen, sondern sie sind der Versuch, einige Fragen und Probleme aufzuwerfen, die die Verfasserin vielleicht in einem späteren Beitrag beantworten kann.

Interessant wäre es gewesen, wenn in dieser Arbeit die theoretischen Ansätze mit den empirischen Fakten noch etwas stringenter bzw. analytischer verbunden worden wären. Aus den theoretischen Ansätzen hätte man konkrete empirische Hypothesen formulieren können und diese z. B. den Fakten von Tschechien oder den anderen Transformationsländern gegenüberstellen können, um dann festzustellen, wieviel die ökonomische Theorie über Zwillingskrisen tatsächlich zur Erklärung dieser Krisen zu leisten vermag. Auch wäre es wichtig gewesen, wenn die Autorin noch stärker die verschiedenen institutionellen Arrangements in den Transformationsländern herausgearbeitet hätte, um hierdurch erste Erkenntnisse zu gewinnen, inwieweit diese für die Zwillingskrisen verantwortlich sind bzw. sie in andern Ländern verhindert haben. Insbesondere wäre hier eine politisch-ökonomische Analyse des „bail-out" von in Krisen geratenen Banken mit Hilfe von staatlichen Institutionen sehr wichtig gewesen. Gerade diese Garantie, die häufig einen völligen Zusammenbruch des Finanzsektors oder einer ganzen Volkswirtschaft verhindert, aber auf der anderen Seite zu riskanterem Verhalten der Manager in den Banken führt, kann häufig als eine Ursache dafür gesehen werden, daß privatwirtschaftliches Fehlverhalten auf Kosten der Steuerzahler dann saniert wird.

Darüber hinaus besteht natürlich in diesen Krisen und in der Interaktion zwischen staatlichen und privaten Akteuren das klassische Principal-Agent-Problem. Bei der unzureichenden Anreizstruktur entledigt sich darüber hinaus die Regierung gerade in den dann frisch geschaffenen repräsentativen Demokratien in den ehema-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ligen Ostblockstaaten sehr rasch der Verantwortung und ist froh, wenn sie eine Wahl verliert, und überläßt es der Opposition, das Finanzchaos dann entsprechend zu ordnen und zu sanieren. Nach einer Legislaturperiode hat dann die alte Regierung, die einen wesentlichen Teil der Schuld an Zwillingskrisen hatte, wieder gute Chancen, an die Regierung zu gelangen. Derartige politisch-ökonomische Interaktionen hätten noch stärker in ihrem Beitrag „herausgearbeitet" werden können, so daß der Leser besser erkennen kann, daß gerade in den Transformationsökonomien Zwillingskrisen häufig auch politisch-ökonomische Ursachen haben. Insgesamt gesehen ist dies ein äußerst wertvoller und interessanter Beitrag, und diese Anmerkungen sollen vor allem zusätzliche Fragen aufwerfen und zu weiteren Diskussionen anregen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Bankenkrise in Russland – ein institutionenökonomischer Erklärungsversuch

Von *Uwe Vollmer,* Leipzig*

## A. Aufbau und Entwicklung des russischen Bankensystems

Geschäftsbanken und andere Finanzintermediäre erfüllen in allen Volkswirtschaften wichtige Funktionen. Sie wickeln den Zahlungsverkehr im Inland und mit dem Ausland ab und führen Sparer und Investoren zusammen, die an unterschiedlichen Orten agieren und die sich in den von ihnen gewünschten Fristen, Losgrößen und Risiken unterscheiden. Auf diese Weise kanalisieren sie einzelwirtschaftliche Ersparnisse in einzelwirtschaftliche Investitionsvorhaben und leisten damit einen Entwicklungsbeitrag, der in der jüngeren Vergangenheit Gegenstand verschiedener empirischer Untersuchungen war, die einen signifikanten Zusammenhang zwischen dem Entwicklungsstand des Finanzsektors und dem Wirtschaftswachstum feststellten (*King / Levine,* 1993a; 1993 b).

Besonders wichtig ist das Entstehen eines funktionierenden Finanzsektors vor allem für Transformationsökonomien, deren Bankensektor vor Beginn des Transformationsprozesses unterentwickelt und in das zentrale Planungssystem eingebettet war. Das galt natürlich auch für die ehemalige Sowjetunion, die bis 1989 über ein Monobankensystem verfügte, das aus vier Gruppen von Institutionen bestand (*Zhuravskaya,* 1995, S. 16): Es setzte sich zusammen aus der Staatsbank („*Gosbank*") der UdSSR, drei Spezialbanken für einzelne Wirtschaftsbereiche („*Promstroibank*" für den Industrie- und Bausektor; „*Agroprombank*" für den Agrarsektor und mit ihm verbundene Bereiche; „*Zhilsotzbank*" für den Dienstleistungssektor), den Sparkassen („*Sberbank*"), die die Spareinlagen des Publikums führten, und der Außenhandelsbank („*Vnesheconombank*"), über die alle Devisentransaktionen abgewickelt wurden.

Nach 1989 ist der russische Bankensektor in ein zweistufiges System umgewandelt worden, das sich zusammensetzt aus der russischen Zentralnotenbank (*Central Bank of Russia;* CBR) und zahlreichen, voneinander unabhängigen Geschäftsbanken, die zumeist als Universalbanken arbeiten, d. h. verschiedene Bankleistungen anbieten. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Zusammensetzung und Entwick-

* Für hilfreiche Zuarbeiten danke ich Herrn cand. rer. pol. Niels Krap.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lung des russischen Geschäftsbankensektors seit Ende 1997. Sie macht deutlich, dass in Russland zum 31. 12. 1997 fast 1.700 Kreditinstitute lizenziert waren, die über mehr als 6.300 Zweigstellen im Inland verfügten. Im Laufe des Jahres 1998 kam es in Russland zu einer Finanzkrise, deren wichtigste Ereignisse in Anhangtabelle 1 dokumentiert sind. In ihrer Folge verringerte sich die Zahl der lizenzierten Kreditinstitute um 16% auf etwa 1.430 zum 31. 03. 1999, und zugleich sank die Zahl der Zweigstellen um 33 % auf 4.275, wofür vor allem die fast vollständige Auflösung des Zweigstellennetzes der *Agroprombank* verantwortlich war. Das Ausmaß der Krise des russischen Bankensystems wird auch deutlich an der steigenden Zahl entzogener Lizenzen für Kreditinstitute und an der Zahl der liquidierten und unter Konkursverwaltung gestellten Kreditinstitute, deren kumulierte Entwicklung im unteren Teil von Tabelle 1 wiedergegeben ist.

*Tabelle 1*

**Struktur des russischen Geschäftsbankensystems: 1997 bis 1999**

| | 1997 | 1998 | | | | 1999 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 31.12. | 31.03. | 30.06. | 30.09. | 31.12. | 31.03. |
| Lizenzierte Kreditinstitute | 1697 | 1641 | 1598 | 1531 | 1476 | 1433 |
| Zweigstellen von Kreditinstituten in Russland | 6353 | 6142 | 4987 | 4661 | 4453 | 4275 |
| *davon:* | | | | | | |
| • Sberbank | 1928 | 1915 | 1907 | 1883 | 1852 | 1801 |
| • Agroprombank | 1199 | 1157 | 214 | 111 | –[a)] | –[a)] |
| Kreditinstitute mit ausländischer Eigenkapitalbeteiligung | 145 | 146 | 146 | 143 | 142 | 140 |
| *davon:* | | | | | | |
| • 100%ige Beteiligung | 16 | 16 | 17 | 18 | 18 | 19 |
| • 50 – 100%ige Beteiligung | 10 | 11 | 11 | 11 | 12 | 13 |
| Auslandsfilialen russischer Kreditinstitute | 10 | 7 | 7 | 7 | 6 | 5 |
| Filialen ausländischer Banken in Russland | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Entzogene Lizenzen für Kreditinstitute (kumulativ) | 852 | 905 | 927 | 972 | 1004 | 1029 |
| Liquidierte Kreditinstitute (kumulativ) | 649 | 737 | 786 | 837 | 866 | 907 |
| Kreditinstitute unter Konkursverwaltung (kumulativ) | 468 | 533 | 614 | 670 | 701 | 732 |

[a)] Daten nicht verfügbar, da Bank ab 1. 1. 1999 die meisten ihrer Filialen geschlossen hat.

*Quelle: Central Bank of Russia,* Bulletin of Banking Statistics, 5(72), S. 60 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ähnlich wie in Russland gab es zuvor Finanzkrisen auch in anderen Transformationsökonomien sowie in vielen Entwicklungsländern, die seit Beginn der 70er Jahre ihren Finanzsektor dereguliert hatten. Dabei zeigte sich, dass eine Bankenkrise, bei der die inländischen Geschäftsbanken zusammenbrechen, häufig einhergeht mit einer Zahlungsbilanzkrise, bei der die Zentralnotenbank drastisch an Währungsreserven verliert und den Wechselkurs freigeben muss (*Caprio / Klingebiel,* 1997, S. 83 ff.; *Kaminsky / Reinhart,* 1999, S. 476 ff.; *Chang / Velasco,* 1999, S. 6 ff.). Während die Ursachen von Zahlungsbilanzkrisen in der Literatur ausführlich diskutiert und ausgehend von *Krugman* (1979) in einer Inkonsistenz zwischen Wechselkursfixierung und der binnenwirtschaftlichen Wirtschaftspolitik gesehen werden (Überblick bei *Weber,* 1999; siehe auch den Beitrag *Theurl* in diesem Band), wird die Frage nach den Ursachen von Bankenkrisen seltener gestellt.

Deshalb soll dem nachfolgend nachgegangen und untersucht werden, worin die Ursachen für die russische Bankenkrise im Jahre 1998 lagen. Dazu wird zunächst ein Überblick über herrschende institutionenökonomische Ansätze zur Erklärung von Banken und von Bankenkrisen gegeben, die Geschäftsbanken als Institutionen zum Abbau von Informationsasymmetrien auf Kreditmärkten erklären und Bankenkrisen als Situation eines plötzlichen Zusammenbruchs dieser Institutionen betrachten (B). Daran anschließend werden diese Ansätze auf den russischen Fall angewendet, und es werden fundamentale Ursachen für die Krise im Sommer 1998 herausgearbeitet (C). Der vierte Abschnitt D fragt, inwieweit die von der russischen Regierung im letzten Herbst ergriffenen Reformmaßnahmen geeignet sind, zukünftig einer Bankenkrise vorzubeugen. Der Beitrag endet mit einer zusammenfassenden Beurteilung, ob die russische Bankenkrise Ausdruck einer Transformationskrise oder Ergebnis von Fehlern der Wirtschaftspolitik war (E).

## B. Institutionenökonomische Erklärungsansätze von Bankenkrisen

### I. Informationsasymmetrien und Existenz von Geschäftsbanken

Die neue Institutionenökonomik erklärt die Existenz von Geschäftsbanken als Folge von Informationsasymmetrien, die zwischen Gläubigern und Schuldnern bei Kreditbeziehungen bestehen (Überblicke bei *Bhattacharya / Boot / Thakor,* 1998, S. 747 ff.; *Vollmer,* 1999a, S. 30 ff.). Der Schuldner hat bessere Informationen über die möglichen Erträge und Risiken eines von ihm durchgeführten Investitionsprojekts als der Gläubiger, der das Projekt finanziert. Damit sind Kreditverträge typische Beispiele für Prinzipal-Agenten-Beziehungen zwischen weisungsberechtigten, aber uninformierten Prinzipalen (Gläubigern) und weisungsgebundenen, aber informierten Agenten (Schuldnern). Solche Prinzipal-Agenten-Beziehungen begründen zwei Arten von Problemen, die ohne Existenz besonderer Institutionen den Abschluss von Verträgen erschweren (vgl. *Richter / Furubotn,* 1997, S. 163 ff.):



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

- Bestehen die Informationsasymmetrien vor Vertragsabschluss (Ex-ante-Informationsasymmetrie), weiß der Prinzipal nicht, mit was für einem Vertragspartner er es zu tun hat, und es besteht die Gefahr der adversen Selektion, bei der ein Vertragspartner mit unerwünschten Eigenschaften gewählt wird. Adverse Selektion bei Finanzkontrakten bedeutet, dass bei gleichem Zinssatz risikofreudigere Schuldner eher als risikoaverse Schuldner gewillt sind, Fremdkapital aufzunehmen, so dass es für den Gläubiger zu einer unerwünschten Mischung der Kreditnehmer kommt.
- Bestehen die Informationsasymmetrien nach Vertragsabschluss (Ex-post-Informationsasymmetrie), kann der Prinzipal die Aktionen seines Agenten nicht kontrollieren, und es besteht die Gefahr adverser Anreize (moralisches Risiko), bei der sich der Vertragspartner nach Vertragsabschluss unerwünscht verhält. Adverse Anreize auf Finanzmärkten bedeuten, dass der Schuldner nach Vertragsabschluss in risikoreichere Projekte investiert als zuvor angekündigt und dass somit für den Gläubiger das Kreditausfallrisiko jedes einzelnen Kredits zunimmt.

Adverse Selektion und adverse Anreize begründen, warum Gläubiger zögern, Kredite zu vergeben, sofern nicht besondere Finanzmarktinstitutionen existieren, die aus den Informationsasymmetrien resultierende Agency-Kosten reduzieren. Ein Instrument hierzu bieten Wertpapiermärkte, auf denen die von den Schuldnern emittierten Wertpapiere gehandelt und regelmäßig neu bewertet werden. Wertpapiermärkte bieten informierten Gläubigern die Möglichkeit, Kursgewinne zu realisieren, und schaffen für uninformierte Anleger einen Anreiz, sich über den Wert eines Wertpapiers zu informieren und gegebenenfalls diese Informationen weiter zu veräußern.

Allerdings werden diese Anreize zur privaten Produktion und Weiterveräußerung von Informationen durch die Gefahr eines „Free-Rider-Verhaltens" eingeschränkt, bei dem einzelne Anleger Informationen nutzen, für die sie nicht bezahlt haben (*Mishkin,* 1997a, S. 31 f.; 1997b, S. 57): Sofern ein Anleger sich informiert und ein Wertpapier zu kaufen wünscht, weil er es für unterbewertet hält, und sich dem eine Vielzahl uninformierter Anleger anschließt, treibt das den Marktwert so hoch, dass es sich für den ersten Anleger nicht mehr lohnt, sich die Informationen über ein Unternehmen zu beschaffen. Konsequenz ist eine Unterproduktion von Informationen, so dass das Problem der adversen Selektion fortbestehen bleibt. In ähnlicher Weise verhindert Free-Riding auch eine effiziente Lösung des Problems adverser Anreize, da es einem Anleger den Anreiz nimmt, die Leitung eines kreditnehmenden Unternehmens zu kontrollieren. Solch eine Kontrolle ist mit einzelwirtschaftlichen Kosten verbunden, nutzt aber auch solchen Anlegern, die keine Kontrollkosten aufwenden. Konsequenz dieser Externalität ist eine Unterproduktion an Kontrollaktivitäten.

Die Gefahr eines Free-Rider-Verhaltens bei der Informationsbeschaffung begründet, warum Wertpapiermärkte vielfach eine noch relativ unbedeutende Quelle

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Unternehmensfinanzierung darstellen, deren Rolle vor allem in Transformationsökonomien gering ist, da es hier äußerst schwierig ist, sich über die Qualität eines Unternehmens zu informieren. Deshalb spielen in vielen Ländern Geschäftsbanken eine viel größere Rolle bei der Lösung von Agency-Problemen, da sie in geringerem Maße der Gefahr eines Free-Riding ausgesetzt sind, denn sie vergeben Kredite als Darlehen, die nicht fungibel sind, keiner Marktbewertung unterliegen und nicht von anderen Marktteilnehmern aufgekauft werden können.[1]

Geschäftsbanken reduzieren Ex-ante-Informationsasymmetrien, indem sie Unternehmer als potentielle Kreditnehmer auswählen (*Bester,* 1995), und vermindern Ex-post-Informationsasymmetrien, indem sie die Kreditverwendung durch den Kreditnehmer überwachen (*Diamond,* 1984). Darüber hinaus fungieren sie als effiziente Versicherer gegen individuelle Liquiditätsrisiken, indem sie ihren Kunden im Passivgeschäft liquide Einlagen anbieten, die im Falle eines plötzlichen Liquiditätsbedarfs kurzfristig aufgelöst werden können (*Diamond/ Dybvig,* 1983). Dabei können Geschäftsbanken Skalenerträge bei der Unternehmenskontrolle nutzen und sind viel kostengünstiger als einzelne Kapitalgeber imstande, die Leitung eines Unternehmens zu überwachen. Hinzu kommt, dass für Banken positive Verbundeffekte bei der Informationsbeschaffung entstehen, wenn sie für ein kreditnehmendes Unternehmen auch dessen Konten führen, dessen Zahlungsverkehr abwickeln und dadurch auch zusätzliche Informationen über die Bonität des Unternehmens erhalten.

## II. Bankrun und Bankenpanik

Obwohl Geschäftsbanken sehr dazu geeignet sind, die bei Kreditbeziehungen bestehenden Probleme der adversen Selektion und der adversen Anreize zu verringern, wird dieser Vorteil erkauft durch die Gefahr eines potentiellen Zusammenbruchs einer einzelnen Bank und einer möglichen Instabilität des gesamten Bankensystems, die als Bankrun und als Bankenpanik bezeichnet werden *(Calomiris/ Gorton,* 1991, S. 112 ff.; Überblick bei *Vollmer* 1999b): Ein Bankrun ist eine Situation, in der viele Einleger einer einzelnen Geschäftsbank in kurzer Zeit ihre Einlagen in Primärgeld umzuwandeln versuchen. Die Gefahr eines Runs resultiert aus der Intermediationsdienstleistung einer Geschäftsbank, die im Passivgeschäft relativ liquide Einlagen ausgibt und die ihr zufließenden Ressourcen in Darlehen und andere relativ illiquide Aktiva investiert. Da der kurzfristige Liquidationserlös der Bankaktiva geringer ist als der kurzfristige Rückzahlungsbetrag der Bankverbindlichkeit, kann selbst eine solvente Bank nicht sämtliche Verbindlichkeiten unver-

[1] Allerdings können auch Geschäftsbanken die Gefahr eines Free-Riding nicht völlig ausschließen, denn die Kreditvergabe an ein Unternehmen durch eine Bank gibt anderen Anlegern die Information, dass das kreditnehmende Unternehmen kreditwürdig ist und durch die Bank überwacht wird, so dass einige Vorzüge der Informationsproduktion durch die Geschäftsbank auch anderen Anlegern zugute kommen; vgl. *Mishkin* (1997a, S. 60, Fn. 2).



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

züglich einlösen. Vielmehr muss sie Einlösewünsche von Passivkunden sequentiell nach dem Prinzip „First come – first served" erfüllen („sequential service constraint"), so dass nur die ersten bei ihr erscheinenden Einleger mit der vollen Einlösung ihrer Depositen rechnen können und alle später erscheinenden Einleger befürchten müssen, ihre Einlagen nur teilweise oder überhaupt nicht ausbezahlt zu erhalten. Deshalb kann es für einen einzelnen Einleger rational sein, seine Einlagen so schnell wie möglich aufzulösen, auch wenn er keinen individuellen Liquiditätsbedarf hat, sofern er damit rechnet, dass sich alle übrigen Einleger ebenso verhalten. Konsequenz ist ein Run auf die Bank, den diese nur verhindern könnte, wenn sie Reserven in voller Höhe ihrer Einlagen und damit keine ertragbringenden Aktiva hielte.

Beispielhaft lässt sich die Gefahr eines Bankruns im Modell einer Volkswirtschaft mit einer Vielzahl risikoaverser Akteure verdeutlichen, von denen jeder ein Investitionsprojekt durchführen kann, das annahmegemäß über maximal drei Perioden ($T = 0, 1, 2$) läuft (*Bryant,* 1980; *Diamond/Dybvig,* 1983*; Anderlini,* 1990, S. 300 ff.; *Greenbaum/ Thakor,* 1995, S. 470 ff.). Das Projekt erfordert in $T = 0$ einen Kapitaleinsatz in Höhe von 1 GE und erbringt in $T = 2$ einen Ertrag in Höhe von $R > 1$ GE, falls es bis zum Ende durchgeführt wird, oder in $T = 1$ einen Liquidationserlös („Schrottwert") in Höhe von $s$ GE, falls es vorzeitig abgebrochen wird. Es existieren zwei „Typen" von Akteuren, die in $T = 0$ noch identisch sind und erst in $T = 1$ erfahren, zu welchem Typ sie gehören (wobei das nur ihnen bekannt ist): Typ A muss aufgrund individueller Ereignisse (Krankheit o. ä.) bereits in $T = 1$ konsumieren; Typ B wird nicht krank und möchte das Projekt bis zum Ende durchführen. Die Zugehörigkeit zu einem der beiden Typen ist in $T = 0$ zufällig, und $t$ bezeichnet den Anteil der Akteure vom Typ A und $(1 - t)$ den Anteil der Akteure vom Typ B.

Ohne Existenz einer Geschäftsbank (oder einer anderen Form von Finanzintermediär) kann ein einzelner Akteur auf einen vorzeitigen Konsumbedarf (wenn er also in $T = 1$ krank wird und zum Typ A gehört) nur reagieren, indem er sein Projekt vorzeitig zum Schrottwert auflöst. Da die Akteure als risikoavers unterstellt sind, können sie sich gegenüber der Autarkiesituation verbessern, indem sie eine Bank gründen, die Einlagen aufnimmt und in das Projekt investiert. Dabei sieht ein optimaler Bankvertrag vor, dass jeder Einleger in $T = 1$ von der Bank einen Auszahlungsbetrag $r_1 > s$ erhält, falls er seine Einlage aufkündigt (die Bank muss dann entsprechend viele Projekte zum Schrottwert auflösen), und alle Auszahlungswünsche sequentiell bedient werden. Alle in $T = 2$ dann noch verbliebenen Einleger, die in $T = 1$ noch nicht gekündigt haben, erhalten ihren Anteil am Restvermögen der Bank, d. h. ihren individuellen Anteil am Ertrag der in $T = 1$ noch nicht liquidierten Projekte.

Bezeichnet man mit $f$ den Anteil an den Einlagen der Periode $T = 0$, die in $T = 1$ aufgelöst werden, dann beträgt der individuelle Auszahlungsbetrag $v_2$ an einen Einleger in $T = 2$ pro in $T = 0$ eingezahlter Deposite:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$$(1) \qquad v_2 = \begin{cases} 0 & \text{falls } r_1 f \geq s \,, \\ \dfrac{R(1 - r_1 f/s)}{1 - f} & \text{falls } r_1 f < s \,. \end{cases}$$

Der Einleger erhält in $T = 2$ nichts, falls die Bank in $T = 1$ bereits alle ihre Investitionsprojekte zum Schrottwert aufgelöst hat, weil die Rückzahlungsverpflichtung pro in $T = 0$ begründeter Einlage $(r_1 \cdot f)$ mindestens so hoch wie der Schrottwert $s$ pro Projekt ist. Nur im umgekehrten Fall $(r_1 \cdot f < s)$ erhält ein Anleger in $T = 2$ noch einen Auszahlungsbetrag $v_2$, wobei $(1 - r_1 f/s)$ den Anteil der in $T = 2$ noch bestehenden Projekte an den in $T = 0$ begonnenen Projekten bezeichnet; diese erbringen in $T = 2$ einen Ertrag pro Projekt in Höhe von R GE, der auf einen Anteil $(1 - f)$ von in $T = 2$ noch bestehenden Depositen aufgeteilt wird.[2]

Zwei Gleichgewichte sind denkbar: Erwartet ein Anleger vom Typ B, dass in $T = 1$ nur die Anleger von Typ A mit einem echten Liquiditätsbedarf ihre Einlagen auflösen, d. h. $t = f$ und die Bank in $T = 2$ noch zahlungsfähig ist, löst er seine Einlage erst in $T = 2$ auf und die Bank bleibt in $T = 1$ bestehen. Erwartet ein Typ-B-Einleger jedoch, dass in $T = 1$ auch Einleger vom Typ B ihre Einlagen (vorzeitig) auflösen, kann es für ihn rational sein, sich ebenfalls so zu verhalten, und die Bank bricht zusammen. Diese Situation tritt ein, wenn ein Typ-B-Einleger für $T = 2$ erwartet, weniger als in $T = 1$ ausbezahlt zu erhalten, was der Fall ist, sobald gilt:

$$(2) \qquad \frac{R \cdot (1 - r_1 f/s)}{1 - f} < r_1$$

bzw.

$$(3) \qquad f > \frac{R - r_1}{r_1 \cdot (R/s - 1)} = f^* \,.$$

Sobald ein Typ-B-Einleger erwartet, dass ein Anteil $f > f^*$ aller Einleger in $T = 1$ seine Deposite auflöst, lässt auch er sich ausbezahlen, obwohl er keinen persönlichen Liquiditätsbedarf hat, und der Bankrun setzt ein.

Gleichung (3) erlaubt es auch, zwei Gruppen von Anlässen zu unterscheiden, die einen Run auf eine einzelne Bank begründen und die als spekulative und fundamentale Ursachen bezeichnet werden (*Freixas/Rochet,* 1997, S. 201; Abbildung 1):

---

[2] Beträgt beispielsweise $R = 2$ GE, $f = 0,2$, $r_1 = 1,5$ GE und $s = 0,75$ GE, dann ist die Bank in $T = 1$ noch zahlungsfähig, weil pro Einlage $r_1 \cdot f = 0,30$ GE ausbezahlt werden müssen und 0,75 GE pro Projekt erzielt werden; die Bank muss in $T = 1$ lediglich 40 % $\left(\frac{r_1 f}{s} = 0,4\right)$ der in $T = 0$ begründeten Projekte auflösen und zahlt in $T = 2$ an die verbliebenen Einleger einen Betrag in Höhe von $v_2 = \frac{2 \cdot (1 - 0,4)}{0,8} = 1,5$ GE aus.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

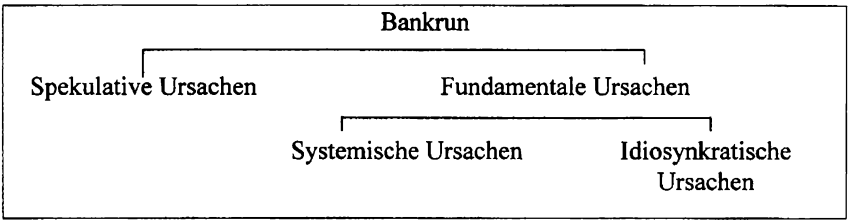



Abbildung 1: Ursachen für einen Bankrun

- Bei einem spekulativen Bankrun haben die Anleger bei einem unveränderten kritischen Wert $f^*$ veränderte Erwartungen über das Abhebeverhalten der übrigen Einleger und erwarten einen plötzlichen Anstieg des Anteils $f$ der Einlagen, die in Periode $T = 1$ aufgelöst werden.
- Bei einem fundamentalen Bankrun wird der Run bei unveränderten Erwartungen über das Abhebeverhalten der übrigen Einleger ausgelöst durch schlechte Ergebnisse der Bank selber, die zu einer Abnahme von $f^*$ führen. Dies tritt ein, wenn informierte Einleger für die Zukunft einen Rückgang des Investitionsertrages $R$, einen Rückgang des Liquidationserlöses $s$ oder einen Anstieg des Auszahlungsbetrages $r_1$ erwarten.[3]

Steigt aus einem der beiden Gründe $f$ über $f^*$ an, wird es für einen Typ-B-Anleger rational, seine Einlage in $T = 1$ aufzulösen, um sich zumindest noch den Rückzahlungsbetrag $r_1$ zu sichern.

Informationsasymmetrien zwischen Bank und Einleger begründen, warum sich ein Run auf eine einzelne Bank auf andere Geschäftsbanken übertragen und zu einer Bankenpanik ausweiten kann. Dazu ist es zweckmäßig, fundamentale Ursachen weiter zu untergliedern in systemische (branchenweite) und idiosynkratische (allein eine Bank betreffende) Ursachen und zu unterstellen, dass ein einzelner Einleger nicht imstande ist, die Qualität der von seiner Bank vergebenen Darlehen einzuschätzen. Eine systemische Ursache für einen fundamentalen Run liegt beispielsweise vor, wenn die erwarteten Projekterträge $R$ aller Banken abfallen, etwa als Folge eines gesamtwirtschaftlichen Schocks, während bei einem idiosynkratischen fundamentalen Run nur der erwartete Projektertrag einer Bank, etwa infolge von Fehlmanagement, absinkt. Existieren beide Ursachen nebeneinander, können Wirtschaftssubjekte aus der Beobachtung spezifischer Ereignisse bei einer Bank auf die Existenz einer systemischen Ursache schließen. Beobachtet beispielsweise ein Einleger bei der Bank I, dass Einleger bei der Bank II ihre Einlagen auflösen, und vermutet er das Vorliegen eines systemischen Risikos für den gesamten Bankensektor, hebt auch er seine Einlage ab. Damit weitet sich der Run auf eine Bank

[3] Es gilt $\frac{\partial f^*}{\partial R} > 0$ für $r_1 > s$; $\frac{\partial f^*}{\partial r_1} < 0$ für $R > s$ und $\frac{\partial f^*}{\partial s} > 0$ für $R > r_1$.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zu einer branchenweiten Bankenpanik aus (*Chari/Jagannathan,* 1988; *Greenbaum/Thakor,* 1995, S. 475; *Mishkin,* 1997a, S. 33).

## C. Fundamentale Ursachen der russischen Bankenkrise

Schaut man sich die Entwicklung in Russland bis zum Sommer 1998 an, spricht vieles dafür, dass fundamentale Ursachen für die Bankenkrise verantwortlich waren, die in einer fehlerhaften Wirtschaftspolitik begründet sind. Dabei war von den drei wichtigen stabilitätspolitischen Teilbereichen, der Geld-, Finanz- und Währungspolitik, die Geldpolitik zunächst relativ erfolgreich, weil sie im Laufe der 90er Jahre einen Strategiewechsel weg von marktwirtschaftswidrigen hin zu weitgehend marktwirtschaftskonformen Instrumenten vollzogen hat (*Buch,* 1998, S. 108 ff.): Bis Anfang 1994 war das russische Finanzsystem noch umfangreichen staatlichen Lenkungen unterworfen, und Zentralbankkredite wurden zu häufig negativen Realzinsen direkt durch eine Kreditvergabekommission zugeteilt, die von der Zentralnotenbank und der Regierung besetzt wurde. Die von den Geschäftsbanken erzielten Zinssätze waren ebenfalls reguliert. Da die Realzinsen negativ waren, erhielten die Empfänger dieser Kredite, vor allem das Finanzministerium und politisch bevorzugte Sektoren oder Regionen, implizite Subventionen durch den Finanzsektor.

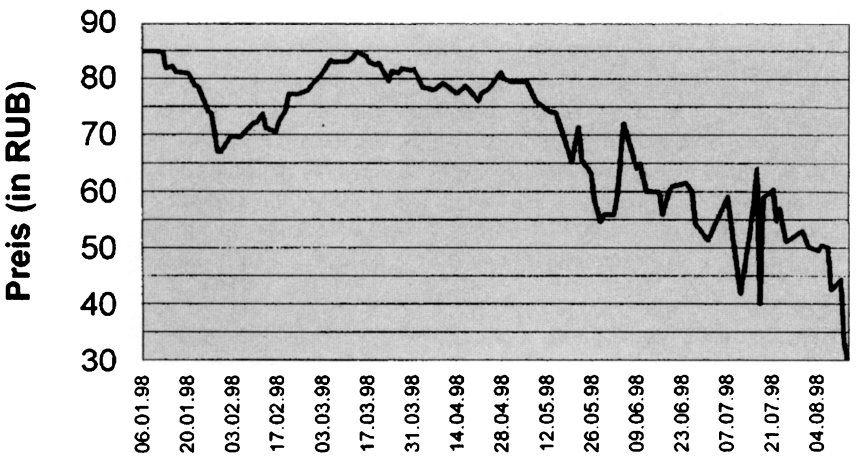
Seit Februar 1994 ist die russische Zentralnotenbank jedoch zu eher marktwirtschaftskonformen Techniken der Geldpolitik übergegangen und hat Zentralbankkredite im Tenderverfahren zugeteilt, bei dem die Geschäftsbanken Zentralbankgeld auf dem Wege der Versteigerung erhalten; dabei wurden ab März 1996 Zentralbankkredite nur gegen ausreichende Sicherungen in Form von Lombard- oder Pensionsgeschäften an finanziell solide Kreditinstitute vergeben.[4] Konsequenz dieser ordnungspolitischen Reformen im Bereich der Geldpolitik waren eine (trotz fehlender außenwirtschaftlicher Absicherung) verbesserte Geldbasiskontrolle, ein deutlich verlangsamtes Geldmengenwachstum und ein Abbau der Inflationsrate auf unter 3% p. a. Anfang 1996.

Wesentlich schädlicher war die russische Finanzpolitik, die sich als ein wichtiger Auslöser der russischen Bankenkrise erweisen sollte: Unzureichende Steuermoral führte zu einem Einbruch der Steuereinnahmen, die 1996 nur 12,4% des BIP und 1997 weniger als 10% des BIP ausmachten (*Buch,* 1998, S. 106, Fn. 1). Gleichzeitig unterblieb die notwendige Anpassung der Staatsausgaben, da man von einer Haushaltskonsolidierung politische Konsequenzen befürchtete. Die Folge war ein wachsendes Haushaltsdefizit, das Mitte 1998 auf monatlich etwa 4 Mrd. Rubel angestiegen war (*o. V.,* 1998a) und das durch Ausgabe kurzfristiger

[4] Darüber hinaus wurden die Mindestreservevorschriften für Geschäftsbanken vereinheitlicht und es wurde ein Mindestreservesatz von 20% für Rubel-Sichtdepositen und von 15% für andere Rubeldepositen festgesetzt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Staatsanleihen, sogenannter GKO- und OFZ-Papiere, finanziert wurde, wodurch der Schuldendienst des Staates ständig anstieg und in den ersten sieben Monaten des Jahres 1998 etwa 20% der gesamten öffentlichen Ausgaben umfasste (*Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung u.a.*, 1998, S. 929, Tabelle 13).[5] Da auch dieser Schuldendienst durch Ausgabe zusätzlicher GKO-/OFZ-Papiere finanziert wurde, ließ sich dieses schnell wachsende Volumen an Schuldtiteln nur zu steigenden Realzinsen platzieren, so dass die Marktbewertung der Papiere schnell abnahm. Abbildung 2 zeigt das am Beispiel der am 10. 06. 1997 emittierten OFZs mit Fälligkeitsdatum 10. 06. 2000, deren Marktwert trendmäßig abnahm und im August 1998 einbrach.




*Quelle:* http://www.aljba.com: eigene Darstellung.
Identifikationsnummer: SU25016RMFS5; Emissionstag 10. 06. 1997.

Abbildung 2: Kursentwicklung OFZ mit Fälligkeitsdatum 10. 6. 2000

Bevor auf die hieraus folgenden Konsequenzen für die Stabilität des russischen Bankensystems eingegangen wird, soll zunächst mit der Währungspolitik das dritte wesentliche Element russischer Stabilitätspolitik betrachtet werden: Bis Mitte 1992 hatte Russland zunächst das noch aus Zeiten der Sowjetunion bestehende System multipler Wechselkurse beibehalten, das unterschiedliche Austauschrelationen für Kapital- und verschiedene Leistungsbilanztransaktionen vorsah. Nach dem Übergang zu einem einheitlichen Wechselkurs gegenüber dem Dollar im Juli

[5] GKO- und OFZ-Papiere sind auf Rubel lautende, von der russischen Regierung emittierte kurzfristige Wertpapiere; während es sich bei den GKOs um Nullkouponanleihen handelt, bei denen die Verzinsung im Rückzahlungsbetrag enthalten ist, sind OFZs variabel- oder festverzinsliche Anleihen, wobei die Zinszahlung alle drei Monate erfolgt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1992 intervenierte die russische Zentralbank verschiedentlich gegenüber dem USD, ohne dass ein Wechselkursziel spezifiziert wurde. Dies änderte sich jedoch im Jahre 1995, als zu einem System fester Wechselkurse mit Bandbreiten übergegangen wurde, das Mitte 1996 durch einen „crawling peg" mit Bandbreiten ersetzt wurde, der eine gleitende Rubelabwertung vorsah (*Buch,* 1998, S. 115).

Dieses System kam erheblich unter Druck, als die russische Regierung damit begann, aktuelle Fälligkeiten aus ihren kurzfristigen Schuldverschreibungen durch Devisenverkäufe zu decken. Dadurch sanken die Währungsreserven der russischen Zentralbank dramatisch ab, und der Rubel geriet zunehmend unter Abwertungsdruck. Zwar kündigten am 12. 7. 1998 der IMF und andere Geberinstitutionen eine zusätzliche Kreditgewährung an die russische Regierung in Höhe von 22,6 Mrd. USD an. Kurze Zeit später kündigte Vize-Premier *Tschubaijs* eine Umschuldungsvereinbarung an, bei der den Haltern kurzfristiger GKO-Titel angeboten werden sollte, diese in längerfristige Dollar-Schuldverschreibungen umzutauschen.

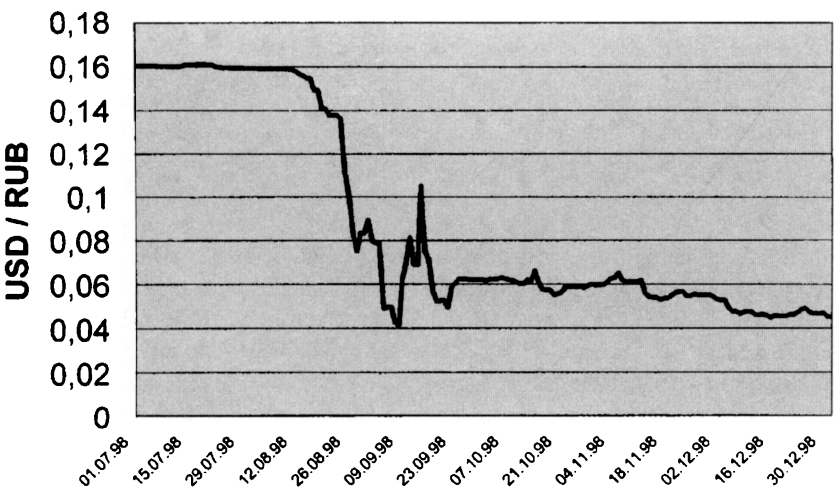



Abbildung 3: Wechselkursentwicklung des Rubels gegenüber dem Dollar: 01. 07. 1998 bis 31. 12. 1998

Beide Ankündigungen blieben aber nahezu wirkungslos, und am 17. 8. 1998 wertete die russische Regierung den Rubel ab, erklärte ein 90tägiges Zahlungsmoratorium auf russische Auslandsverbindlichkeiten und kündigte einen Zwangsumtausch von GKOs in andere Wertpapiere an (dies wurde allerdings am nächsten Tag wieder zurückgenommen). Trotz dieser Maßnahmen blieb der Abwertungsdruck auf den Rubel bestehen, und am 21. 8. 1998 erklärte die russische Zentralbank, dass sie nicht mehr über genügend Devisenreserven verfügte, um den Rubel

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zu stützen und sie deshalb ihre Devisenmarktinterventionen einstellen werde. Konsequenz war eine sprunghafte Rubelabwertung, die in Abbildung 3 dargestellt ist, bei der der Rubel innerhalb weniger Tage gegenüber dem Dollar erheblich an Wert einbüßte.

Solche Kurseinbrüche auf Wertpapier- und Devisenmärkten blieben nicht ohne Konsequenzen für die russischen Geschäftsbanken, weil sie deren Unternehmenswert in kurzer Zeit reduzierten: Wie die nachfolgende Tabelle 2 verdeutlicht, hielten russische Geschäftsbanken einen seit 1994 ständig wachsenden und Mitte 1998 bereits auf fast 36% angestiegenen Anteil ihrer Aktiva in Form von Krediten an die Regierung, d. h. vor allem in Form von GKO- und OFZ-Papieren. Sinkt deren Marktwert, wie im Sommer 1998 in Russland geschehen, bedeutet das für eine Geschäftsbank eine Abnahme des kurzfristig erzielbaren Liquidationserlöses für ihre Aktiva (also des „Schrottwerts" $s$ im zuvor dargestellten Bankrun-Modell), so dass die Bank eine höhere Zahl von Bankaktiva verkaufen muss, um ein gegebenes Volumen an Auszahlungswünschen ihrer Einleger bedienen zu können. Konsequenz ist, dass der kritische Anteil $f^*$ der vorzeitig aufgelösten Einlagen an den gesamten Einlagen abnimmt, bei dem es für einen Einleger ohne Liquiditätsbedarf rational wird, seine Einlage aufzulösen, und der Run beginnt.

Ähnliche Folgen hat auch eine plötzliche Abwertung der Inlandswährung, sofern die Geschäftsbanken Einlagen in Auslandswährung ausgeben, wie russische Banken das getan haben (*Mishkin* 1997a, S. 42 ff.; 1997b, S. 64 ff.); wenngleich der Anteil der Deviseneinlagen an der Bilanzsumme seit Mitte 1994 abnahm, lag er Mitte 1998 immer noch bei 12% (Tabelle 2); hinzu kommen noch beträchtliche Zahlungsverpflichtungen in Auslandswährung „unterhalb der Bilanz" (*Buch/Heinrich,* 1999, S. 3 f.). Eine nichtantizipierte Rubelabwertung hat zur Konsequenz, dass die Rückzahlungsverpflichtung der Bank in Rubel plötzlich ansteigt (im Rahmen des oben dargestellten Bankrun-Modells bedeutet das eine Zunahme von $r_1$) und eine Geschäftsbank gezwungen ist, mehr Aktiva zu veräußern, um ein gegebenes Volumen an Deviseneinlagen zu finanzieren. Zwar hielten russische Banken ebenfalls in Auslandswährung nominierte Forderungen, deren Wert bei einer Rubelabwertung auch in Rubel zunahm, jedoch deckten diese Devisenforderungen keineswegs die Devisenverbindlichkeiten, und die Devisenforderungen erwiesen sich sehr bald als uneinbringbar, zumindest soweit sie gegenüber Inländern bestanden. Konsequenz war, dass die Rubelabwertung ebenfalls starke Vermögensverluste für die Geschäftsbanken zur Folge hatte und damit ebenfalls einen Abfall des kritischen Anteils $f^*$ bewirkte, bei dem der Run auf die Einlagen beginnt.

In der russischen Öffentlichkeit waren diese aus der Finanzierung öffentlicher Haushaltsdefizite durch Emission kurzfristiger Staatsschuldtitel und Abbau von Währungsreserven resultierenden Risiken für den Geschäftsbankensektor wohlbekannt. Bereits Anfang Juli 1998 vermutete der russische Finanzminister, *Michail Sadornow,* dass eine Abwertung des Rubels drohe, sofern sich der Steuereingang nicht in den kommenden Monaten verbessern sollte; im Falle einer Rubelabwer-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tung befürchtete er, dass nur wenige Geschäftsbanken übrigbleiben würden (*Ziener,* 1998). Auch in der Presse mehrten sich die Vermutungen, dass das russische Bankensystem nach großen Verlusten wegen des gesunkenen Werts der Staatsanleihen vor einer schweren Krise stehe (*o. V.,* 1998b). Trotz dieser Warnungen unterblieben bis zum Ausbruch der Bankenkrise grundlegende Reformmaßnahmen.

*Tabelle 2*

**Bilanzkennzahlen russischer Banken 1994 bis 1998 (Anteile in v. H. zum Jahresende)**

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998[a)] |
|---|---|---|---|---|---|
| *Aktiva:* | | | | | |
| Forderungen gegenüber dem Ausland | 23,9 | 13,5 | 14,6 | 10,7 | 11,2 |
| Kredite an die Regierung | 5,2 | 18,5 | 30,7 | 32,1 | 35,8 |
| Kredite an Unternehmen | 35.9 | 39,0 | 31,4 | 35,6 | 38,5 |
| sonstige Aktiva | 35,1 | 29,1 | 23,3 | 21,6 | 14,5 |
| *Passiva:* | | | | | |
| Sichteinlagen | 15,8 | 20,2 | 17,4 | 21,2 | 21,1 |
| Deviseneinlagen | 18,1 | 16,1 | 13,9 | 13,4 | 12,0 |
| Verbindlichkeiten ggü. dem Ausland | 7,0 | 8,7 | 11,8 | 17,2 | 16,2 |
| Eigenkapital | 12,7 | 19,4 | 24,7 | 23,7 | 24,2 |
| sonstige Passiva | 46,4 | 35,3 | 32,2 | 24,4 | 26,5 |
| *Nachrichtlich:* | | | | | |
| Nettoauslandsaktiva | 16,9 | 4,7 | 2,8 | – 6,5 | – 5,1 |
| Notleidende Kredite[b)] | / | 15,6 | 17,9 | / | 16,4 |
| Beteiligungen | / | / | / | / | 0,4[c)] |

[a)] Juni
[b)] Anteil an den gesamten Krediten in v. H.
[c)] Ende Mai; ohne Aktien im Wertpapierportfolio

*Quelle: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung u. a.* (1998), S. 942, Tabelle 20.

## D. Sind die ergriffenen Reformmaßnahmen erfolgversprechend?

Erst als Reaktion auf die Finanzkrise legte die (nach Entlassung von Premierminister *Kirijenko* neuformierte) russische Regierung ein Krisenprogramm vor, das jedoch eine Abkehr vom bisherigen Reformkurs und von der zuvor eher stabilitätsorientierten geldpolitischen Linie vorsah. Zunächst wurden einige Geschäftsbanken unter staatliche Zwangsverwaltung gestellt und ihre Konten eingefroren; am 3. 9. 1998 kündigte die russische Notenbank die Wiedereinführung von Devisenkontrollen für Export- und Importzahlungen in Fremdwährungen an, um die Kapitalflucht aus Russland einzudämmen (*o. V.,* 1998c). Einen Tag später legte der am-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tierende Ministerpräsident *Viktor Tschernomyrdin* einen widersprüchlichen Reformplan vor, der drei Bestandteile enthielt (*o. V.,* 1998d):

- Die Rückzahlung aller Staatsschulden bis zum Jahresende, finanziert durch eine „kontrollierte Geldmengenexpansion" und eine „Erhöhung der Devisenreserven der Zentralbank";[6]
- die Schaffung eines Currency-Boards, bei dem die Geldmengenentwicklung an die Entwicklung der Gold- und Devisenreserven der Notenbank gekoppelt werden sollte; und
- die Schaffung einer „Wirtschaftsdiktatur", die eine Konfiskation von Eigentum der Steuersünder, die Schließung zahlungsunfähiger Unternehmen, Fördermaßnahmen für die Exportgüterindustrie, eine Steuerreform und die Durchsetzung eines Staatsmonopols auf Alkohol vorsah.

Obwohl *Tschernomyrdin* als Premierminister nicht die Zustimmung der Duma fand, reichte am 07. 09. 1998 der bisherige, als Verfechter einer strikteren Geldpolitik angesehene Zentralbankchef *Dubrinin* seinen Rücktritt ein und wurde am 11. 09. 1998 durch *Viktor Geraschenko* ersetzt, der einen massiven Bailout für die Banken durchsetzte und zu einem stark expansiven geldpolitischen Kurs überging (*Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung,* u. a., 1998, S. 938 ff.; *Buch / Heinrich,* 1999, S. 7 ff.): Zunächst wurde die Mindestreservepflicht ausgesetzt, und die Regierung erklärte, alle Privatkonten bei russischen Geschäftsbanken seien durch eine staatliche Einlagensicherung geschützt, obwohl diese explizit nur für staatliche Geschäftsbanken galt. Anfang September wurden die Konten bei sechs Banken, *SBS-Agro, Inkombank, Menatyp, Promstroj, Mosbusinessbank* und *Most,* gesperrt; deren Kunden konnten bis Ende September entscheiden, ob sie ihre Guthaben auf die staatliche *Sberbank* übertragen wollten. Gleichzeitig wurden Geschäftsbanken und öffentlichen Haushalten Liquiditätshilfen angeboten, die eine starke Expansion der Zentralbankgeldmenge zur Folge hatten, die im Oktober 1998 um etwa 13% über dem Juli-Wert lag. Konsequenz war ein Wiederanstieg der Inflationsrate, die 1999 wieder auf zweistellige Raten angewachsen ist.

Diese Maßnahmen waren kaum imstande, die russische Finanzkrise zu lösen, sondern sind eher geeignet, neue Gefahren für das russische Bankensystem heraufzubeschwören: Erwarten die Geschäftsbanken, dass die russische Notenbank auch zukünftig zu einem massiven Bailout bereit ist, besteht die Gefahr adverser Anreize im Bankensektor, der zu risikoreicheren Investitionsprojekten übergehen wird, solange die Notenbank nicht imstande ist, zwischen idiosynkratischen, im Management der Bank begründeten, und fundamentalen Ursachen zu unterscheiden. Darüber hinaus gefährdet ein nicht antizipierter Wiederanstieg der Inflationsrate die Solvenz solcher Banken, die noch beträchtliche Altforderungen in ihrem Portefeuille aufweisen, denn bei einem Anstieg der nominellen Emissionsrendite für

[6] Woher die von ihm unterstellte Erhöhung der Devisenreserven kommen sollte, ließ *Tschernomyrdin* allerdings offen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wertpapiere sinken die Kurse der noch umlaufenden Wertpapiere, so dass die sie haltenden Banken mit beträchtlichen Vermögensverlusten rechnen müssen. Beide Effekte, adverse Anreize von Bailout-Maßnahmen und Vermögensverluste infolge eines nicht-antizipierten Inflationsanstiegs, machen ein Wiederholen der russischen Bankenkrise wahrscheinlich.

## E. Bankenkrise in Russland: Transformationskrise oder Krise der Wirtschaftspolitik?

Als Konsequenz der vorstehenden Überlegungen ergibt sich, dass die im Sommer 1998 stattgefundene Bankenkrise weniger Ausdruck einer Transformationskrise als Ergebnis einer verfehlten Wirtschafts- und vor allem Finanzpolitik war: Der russischen Regierung ist es nicht gelungen, ihre Haushaltsprobleme in den Griff zu bekommen, was neben der bestehenden Ausgabenlast vor allem auf einer mangelhaften Durchsetzung des bestehenden Steuerrechts beruhte; bei einer konsequenteren Steuereintreibung hätte der konsolidierte Staatshaushalt in der jüngeren Vergangenheit sogar Überschüsse ausgewiesen (*Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung u. a.,* 1998, S. 930).

Finanziert wurden diese Haushaltsdefizite durch Ausgabe kurzfristiger Staatsschuldtitel, die nur zu steigenden Realzinsen unterzubringen waren, was die öffentliche Haushaltssituation weiter verschärfte. Anstatt die Steuerbasis zu verbreitern, finanzierte die russische Regierung in der Art eines „Schneeballsystems" fällig werdende Schuldverschreibungen durch Ausgabe neuer Schuldtitel und durch Verkauf von Währungsreserven, was letztlich zur Zahlungsunfähigkeit und zum Kurseinbruch von Staatsschuldtiteln und des Rubels führte. Da die Geschäftsbanken wesentliche Teile ihres Portefeuilles in Form kurzfristiger Staatsschuldtitel hielten und faktisch eine offene Position in Fremdwährung unterhielten, gefährdeten diese Zusammenbrüche die Solvenz des Bankensystems, was als wesentliche Ursache für die einsetzende Bankenkrise anzusehen ist.

Aus dem Gesagten folgt, dass in Russland wichtige Reformen ausstehen, um zukünftige Finanzkrisen zu verhindern. Ein wichtiges Element ist eine Reform der Finanzpolitik, die ausstehende Steuerschulden konsequenter eintreiben und die Staatsausgaben den Steuereinnahmen anpassen muss, um eine Überemission von sich als wertlos erweisenden Staatspapieren zu vermeiden. Ein zweites Element ist eine weitere Öffnung des russischen Bankenmarktes für ausländische Kreditinstitute, die als bisherige Kreditgeber an einer Rekapitalisierung solventer, aber in Zahlungsschwierigkeiten geratener russischer Banken interessiert und dazu auch imstande sein können (*Buch / Heinrich,* 1999, S. 10 ff.). Letztes Element ist die Stärkung der formellen und materiellen Unabhängigkeit der russischen Notenbank, deren Währungsreserven nicht von der Regierung zur Tilgung von Staatsschulden missbraucht werden dürfen und die deutlich machen muss, dass sie zukünftig zu

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einem generellen Bailout von in Zahlungsschwierigkeiten geratenen Geschäftsbanken nicht mehr bereit ist, um adversen Anreizen im Verhalten von Geschäftsbanken vorzubeugen.

## Literatur

*Anderlini,* C. (1990), Theoretical Modelling of Banks and Bank Runs, in: Hahn, F., ed., The Economics of Missing Markets, Information and Games, Oxford, S. 297 – 312.

*Bester,* H. (1995), A Bargaining Model of Financial Intermediation, in: European Economic Review, Vol. 39, S. 211 – 228.

*Bhattacharya,* S. / *Boot,* A. / *Thakor,* A. (1998), The Economics of Bank Regulation, in: Journal of Money, Credit, and Banking, Vol. 30, S. 745 – 770.

*Bryant,* J. (1980), A Model of Reserves, Bank Runs, and Deposit Insurance, in: Journal of Banking and Finance, Vol. 4, S. 335 – 344.

*Buch,* C. M. (1998), Russian Monetary Policy – Assessing the Track Record, in: Economic Systems, Vol. 22, S. 105 – 145.

*Buch,* C. M. / *Heinrich,* R. P. (1999), Handling Banking Crises – The Case of Russia, Kiel Working Paper No. 920.

*Calomiris,* C. W. / *Gorton,* G. (1991), The Origins of Banking Panics: Models, Facts und Bank Regulation, in: Hubbard, R. G., ed., Financial Markets und Financial Crises, Chicago, S. 109 – 173.

*Caprio,* G. Jr. / *Klingebiel,* D. (1997), Bank Insolvency: Bad Luck, Bad Policy, or Bad Banking?, in: Bruno, M. / Pleskovic, B., eds., Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington, S. 19 – 104.

*Chang,* R. / *Velasco,* A. (1999), Liquidity Crises in Emerging Markets: Theory and Policy, Federal Reserve Bank of Atlanta, Working Paper No. 99 – 15, October.

*Chari,* V. V. / *Jagannathan,* R. (1988), Banking Panics, Information, and Rational Expectations Equilibrium, in: Journal of Finance, Vol. 43, S. 749 – 763.

*Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung / Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel / Institut für Wirtschaftsforschung Halle* (1998), Die wirtschaftliche Lage Russlands. Krise offenbart Fehler der Wirtschaftspolitik, in: DIW-Wochenbericht, 65. Jg., 51 – 52 / 98, S. 911 – 961.

*Diamond,* D. (1984), Financial Intermediation and Delegated Monitoring, in: Review of Economic Studies, Vol. 51, S. 393 – 414.

*Diamond,* D. / *Dybvig,* P. (1983), Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity, in: Journal of Political Economy, Vol. 91, S. 401 – 419.

*Freixas,* X. / *Rochet,* J. C. (1997), Microeconomics of Banking, Cambridge, London.

*Greenbaum,* S. I. / *Thakor,* A. V. (1995), Contemporary Financial Intermediation, Orlando u. a.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Kaminsky,* G. L. / *Reinhart,* C. M. (1999), The Twin Crises: The Causes of Banking and Balance-of-Payments Problems, in: American Economic Review, Vol. 89, S. 473 – 500.

*King,* R. G. / *Levine,* R. (1993a), Finance and Growth: Schumpeter Might be Right, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 18, S. 717 – 737.

– (1993b), Finance, Entrepreneurship, and Growth: Theory and Evidence, in: Journal of Monetary Economics, Vol. 32, S. 513 – 542.

*Krugman,* P. (1979), A Model of Balance-of-Payments Crises, in: Journal of Money, Credit, and Banking, Vol. 11, S. 311 – 325.

*Mishkin,* F. S. (1997a), Understanding Financial Crises: A Developing Country Perspective, in: Bruno, M. / Pleskovic, B., eds., Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington, S. 29 – 62.

– (1997b), The Causes and Propagation of Financial Instability: Lessons for Policymakers, in: Federal Reserve Bank of Kansas City, Maintaining Financial Stability in a Global Economy, Jackson Hole, S. 55 – 96.

*o. V.* (1998a), Duma schnürt Kirijenkos Krisenpaket auf, in: Handelsblatt, 2. 7. 1998, S. 8.

– (1998b), Flucht aus Schwellenländern, in: Handelsblatt, 13. 8. 1998, S. 1.

– 1998c), Russische Zentralbank verhängt Devisen-Kontrollen, in: Handelsblatt, 4. / 5. 9. 1998, S. 25.

– (1998d), Tschernomyrdin legt einen widersprüchlichen Plan vor, in: Handelsblatt, 7. 9. 1998, S. 3.

*Richter,* R.; *Furubotn,* E. (1997), Neue Institutionenökomik. Eine Einführung und kritische Würdigung, 2. A., Tübingen 1999.

*Vollmer,* U. (1999a), Funktionen und Organisation der Bankenwirtschaft, in: Hartwig, K.-H. / Thieme, H. J., Hg., Finanzmärkte, Stuttgart, S. 25 – 59.

– (1999b), Bankrun und Einlagenversicherung, in: Das Wirtschaftsstudium, 28. Jg., S. 1531 – 1538.

*Weber,* R. L. (1999), Währungs- und Finanzkrisen: Ursachen und Lehren für Transformationsländer, in: Ordo, 50, S. 371 – 404.

*Zhuravskaya,* E. (1995), The First Stage of Banking Reform in Russia is Completed: What Lies Ahead?, in: Rostowski, J., ed., Banking Reform in Central Europe and the Former Soviet Union, Budapest, S. 166 – 182.

*Ziener,* M. (1998), Ausländer sollen Moskaus Steuerlücken schließen, in: Handelsblatt, 1. 7. 1998, S. 3.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## Anhangtabelle 1
### Chronologie der russischen Finanzkrise im Sommer 1998

| Datum | Ereignis |
|---|---|
| 29.6. | Russische Zentralnotenbank erhöht Leitzins von 60% auf 80%. |
| 8.7. | Toko-Bank gerät in Zahlungsschwierigkeiten. |
| 12.7. | IMF, Weltbank und Japan kündigen Kreditgewährung in Höhe von 22,6 Mrd. USD an. |
| 15.7. | Vize-Premier Tschubaijs kündigt Rubel-Dollar-Swap an. |
| 24.7. | Russische Zentralnotenbank senkt Leitzins auf 60%. |
| 13.8. | Zentralnotenbank beschränkt Devisenerwerbsmöglichkeiten von Geschäftsbanken auf Kundenbestellungen. |
| 16.8. | Zentralnotenbank vergibt Notkredit an SBS-Agro-Bank. |
| 17.8. | • Rubelabwertung und Bandbreitenausweitung von 5,25 bis 7,15 RUB / USD auf 6 bis 9,50 RUB / USD;<br>• Zahlungsmoratorium für Auslandsschulden russischer Unternehmer;<br>• Ankündigung eines Zwangsswaps von GKO' s in neue Wertpapiere. |
| 19.8. | Ankündigung des Zwangsswaps wird wieder zurückgenommen. |
| 21.8. | Russische Zentralnotenbank beschließt, Devisenmarktinterventionen einzustellen. |
| 25.8. | Fusionsankündigung von drei wichtigen Privatbanken: Uneximbank, Most-Bank, Bank Menatep. |
| 26.8. | Ankündigung der Details für Zwangsswaps von GKO' s;<br>Beginn eines Runs auf einzelne Banken. |
| 27.8. | Russische Zentralnotenbank setzt Rubelhandel an Moskauer Devisenbörse aus. |
| 28.8. | Russische Zentralnotenbank stellt SBS-Agro-Bank unter Zwangsverwaltung, friert alle Konten ein und setzt deren Nationalisierung in Gang. |
| 2.9. | Parketthandel auf Moskauer Devisenbörse wird wieder aufgenommen. |
| 3.9. | Russische Zentralnotenbank kündigt Einführung von Devisenkontrollen an (Auflagen für Im- und Exporte von Unternehmen mit Sitz in Russland).<br>Russische Zentralnotenbank kündigt an, Rubel-Stützung aufzugeben und hebt Stützungsband auf. |
| 4.9. | Tschernomyrdin legt „Reformplan" einer „Wirtschaftsdiktatur" vor:<br>• Rückzahlung aller Staatsschulden bis zum Jahresende, finanziert durch „Erhöhung der Devisenreserven der CBR" und „kontrollierte Geldmengenexpansion";<br>• Schaffung eines Currency-Boards;<br>• „Ökonomische Diktatur": Konfiszierung des Eigentums von Steuersündern;<br>Schließung zahlungsunfähiger Unternehmen; Fördermaßnahmen zugunsten der inländischen Wirtschaft und des Exportsektors; Steuerreform; Staatsmonopol für Alkohol und Tabak. |
| 7.9. | CBR-Präsident Dubrinin reicht Rücktritt ein. |
| 11.9. | Duma wählt V. Geraschenko (als Favorit der Kommunisten) erneut zum CBR-Präsidenten. G. kündigt „kontrollierte Geldmengenexpansion" an.<br>Duma wählt Primakow zum Premierminister. |
| 18.9. | CBR vergibt Kredite an Geschäftsbanken und kauft GKO' s im Umfang von 1 Mrd. RUB an. |

*Quelle: Handelsblatt,* verschiedene Ausgaben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Kommentar zum Referat von *Uwe Vollmer*

## Bankenkrise in Russland – ein institutionenökonomischer Erklärungsversuch

Von *Wolfram Schrettl,* Berlin

## A. Fundamentale Ursachen

*Uwe Vollmer* hat den sehr erfreulichen Versuch unternommen, einen wichtigen Aspekt der russischen Finanzkrise vom Sommer 1998 einer institutionenökonomischen Erklärung näher zu bringen. Seine Hauptthesen lauten: Fundamentale Ursachen waren für die Bankenkrise verantwortlich. Dabei kann die Hauptschuld einer verfehlten Wirtschafts- und Finanzpolitik zugewiesen werden. Weniger dagegen war die Bankenkrise Ausdruck einer Transformationskrise.

Zunächst präsentiert *Vollmer* eine knappe Darstellung der Entwicklung des russischen Bankensystems von der traditionellen sowjetischen Monobank zum jetzigen zweistufigen System. Darauf folgt eine Skizze der institutionenökonomischen Erklärung für die Existenz von Geschäftsbanken, und zwar als Ergebnis von Informationsasymmetrien und den damit verknüpften Problemen der adversen Selektion und des moral hazard. Der Eignung von Geschäftsbanken zur Abmilderung dieser Probleme wird die Gefahr eines Bankruns oder sogar einer Bankenpanik gegenübergestellt. Beispielhaft wird diese Gefahr anhand des Diamond-Dybvig-Modells beschrieben. Sodann wird im Lichte dieser theoretischen Überlegungen die russische Krise auf fundamentale bzw. systemische, nicht jedoch idiosynkratische Ursachen zurückgeführt. Die russische Geldpolitik ab Mitte der neunziger Jahre wird als einigermaßen erfolgreich dargestellt, die Finanzpolitik jedoch wegen des hohen und wachsenden Haushaltsdefizits stark kritisiert. Die notwendige Anpassung der Staatsausgaben sei unterblieben, zugleich habe die unzureichende Steuermoral zu einem Einbruch der Steuereinnahmen geführt.

Schließlich wird ein drittes Element der russischen Stabilitätspolitik, die Währungspolitik, betrachtet, die ab Mitte des letzten Jahrzehnts zu einem System fester bzw. gleitender Wechselkurse übergegangen war. Zu diesem System wird konstatiert, dass es unter Druck gekommen sei, als die russische Regierung begann, aktuelle Fälligkeiten aus ihren kurzfristigen Schuldverschreibungen durch Devisenverkäufe zu decken. Kern der Probleme sei jedenfalls die Finanzpolitik. „Bereits Anfang Juli 1998" habe der damalige russische Finanzminister vermutet, dass eine Ab-



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wertung des Rubels drohe, sofern sich der Steuereingang nicht verbessere. „Trotz dieser Warnungen" seien bis zum Ausbruch der Bankenkrise im August 1998 „grundlegende Reformmaßnahmen" unterblieben. Für die Zukunft sei eine „Reform der Finanzpolitik, die ausstehende Steuerschulden konsequenter eintreiben und die Staatsausgaben den Steuereinnahmen anpassen muss", erforderlich, ebenso wie eine „weitere Öffnung des russischen Bankenmarktes für ausländische Kreditinstitute" sowie eine Stärkung der Unabhängigkeit der russischen Zentralbank.

## B. Geringe Schockresistenz

Der Grundhypothese, dass Fehler der Wirtschaftspolitik entscheidend zum Entstehen der Krise beigetragen haben, ist nicht zu widersprechen. Aus meiner Sicht bedarf sie jedoch einiger Ergänzungen. Vor allem aber würde ich den einen oder anderen Akzent deutlich anders setzen wollen. Zunächst einmal ist der historischen Fairness halber daran zu erinnern, dass die russische Wirtschaft im Vorfeld der Krise von einem außerordentlich starken externen Schock betroffen war, dem Rückgang der Weltmarktpreise für Erdöl von über 20 US-$ auf zeitweise unter 10 US-$. Zudem veranlasste die schon mindestens ein Jahr vor der Russlandkrise einsetzende Asienkrise die globalen Portfolioinvestoren zu der viel zitierten „Flucht in Qualität", die auch und gerade an Russland nicht spurlos vorüberging. Vorzuwerfen ist der russischen Wirtschaftspolitik selbstverständlich, dass sie weder strukturell noch in ihren kurzfristigen Reaktionen in der Lage war, diese externen Schocks zu absorbieren bzw. zu parieren. Zum russischen Bankensektor ist auch anzumerken, dass er die Aufgabe der Finanzintermediation gerade in jener Hinsicht nicht erfüllen konnte, die eigentlich im Zentrum stehen sollte. Die Bereitstellung von Ersparnissen für Investitionsaktivitäten im Unternehmenssektor spielte praktisch keine Rolle. Vielmehr war der Bankensektor zum einen damit beschäftigt, die privaten Ersparnisse für den Kauf von Staatspapieren, also zur Deckung des Haushaltsdefizits, zu verwenden und zum anderen am Devisenmarkt zu spekulieren. Zu den konkreten Inhalten dieser Bankaktivitäten am Devisenmarkt gehört sowohl die Beteiligung an einer groß angelegten Kapitalflucht als auch die gleichermaßen verhängnisvolle Bereitstellung von Terminkontrakten. Die Kapitalflucht bedeutet aus volkswirtschaftlicher Sicht vor allem, dass russische Ersparnisbildung auf den Weltkapitalmärkten für Investitionszwecke in der übrigen Welt zur Verfügung gestellt wird, statt für Investitionen in Russland bereitzustehen. Mit den Terminkontrakten wurde ausländischen Käufern von auf Rubel lautenden russischen Staatspapieren bereits zum Zeitpunkt des Engagements der Wiederausstieg am Ende der Laufzeit, d. h. die Rückkehr in Hartwährung, zu einem festgelegten Kurs garantiert. Angesichts der über mehrere Jahre hinweg demonstrierten Fähigkeit der russischen Zentralbank, den vorab angekündigten gleitenden Wechselkurs aufrechtzuerhalten, hielten die Geschäftsbanken das Risiko der eingegangenen Verpflichtungen für überschaubar. Diese Einschätzung erwies sich als ein fataler Irrtum.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es kann kaum bestritten werden, dass diese Probleme nicht bestanden hätten, wenn der nach *Vollmer* hauptschuldige Akteur, die staatliche Finanzpolitik und das von ihr zu verantwortende Haushaltsdefizit, einen anderen Kurs verfolgt hätte. Die vor allem aufgrund von Ad-hoc-Steuererleichterungen für einzelne Unternehmen außerordentlich ungleiche Steuerbelastung ist ohne Zweifel in höchstem Maße kritikwürdig. Weniger uneingeschränkt ist der Forderung *Vollmer*s nach einer weiteren Senkung der Staatsausgaben zu folgen, wenn man bedenkt, dass der Anteil der gesamten Staatsausgaben (Föderation zuzüglich Gebietskörperschaften) am Bruttoinlandsprodukt bis zum Ausbruch der Krise bereits auf das – für deutsche Verhältnisse geradezu beneidenswert – niedrige Niveau von 28 % gesunken war. Zu bedenken ist, dass die über Jahre hinweg erfolgte Senkung dieser Quote immer auch mit dem Ziel angestrebt worden war, das Haushaltsdefizit zu senken, wobei aber negative Wirkungen auf das wirtschaftliche Wachstum und damit auch auf die Steuereinnahmen in Kauf genommen wurden. In diesem Sinne kann von der Senkung der Staatsausgaben durchaus auch eine kontraproduktive Wirkung ausgegangen sein.

Wichtiger jedoch erscheint mir auf jeden Fall, dass die von der russischen Politik zu verantwortenden Rahmenbedingungen, insbesondere das vorherrschende Vertrauen in die Eigentumsrechte, nicht geeignet waren, die verbreitete Neigung der wirtschaftlichen Akteure zur Kapitalflucht zu bremsen. Das geringe Vertrauen bedingte auch die geringe Resistenz der russischen Wirtschaft gegen exogene Schocks, wie den Rückgang der Erdölpreise und die Asienkrise. Die entsprechenden Versäumnisse der russischen Wirtschaftspolitik betreffen die gesamte Periode seit 1992, dem Beginn der beschleunigten Reformen, und sie reichen auch noch weiter zurück. Insofern trifft *Vollmer*s Kritik, grundlegende Reformmaßnahmen seien unterblieben, obwohl schon Anfang Juli 1998 Warnungen laut geworden seien, nicht voll.

## C. Überambitiöse Wechselkurspolitik

Der Wechselkurspolitik sollte nach meiner Einschätzung ein wesentlich stärkeres Gewicht bei der Verursachung der Bankenkrise beigemessen werden, als dies bei *Vollmer* geschieht. Die im Lauf des Jahres 1995 einsetzende wechselkursgestützte Stabilisierung nach polnischem Vorbild kann einerseits als großer Erfolg gelten. Die vorangekündigten Abwertungsschritte waren jedoch zu gering bemessen. Da die Inflationsraten nicht sofort auf das Niveau der Abwertungsschritte sanken, kam es zunächst zu einer kräftigen realen Aufwertung. Der Geldpolitik gelang es jedoch bald, einer hinreichend restriktiven Linie zu folgen, mit der die Preissteigerungen begrenzt werden konnten. Die Verbraucherpreise stiegen vor dem Ausbruch der Krise nur noch mit einer Jahresrate von 5 %, bei den Erzeugerpreisen lag die Rate sogar unter 0%. Bei einem Blick auf das Beispiel Polen, wo mit der wechselkursgestützten Stabilisierung ein halbes Jahrzehnt früher begonnen worden



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

war und zum Zeitpunkt des Ausbruchs der russischen Krise die jährliche Inflationsrate immer noch bei etwa 10 % lag, hätte auf russischer Seite der Verdacht aufkommen müssen, dass man möglicherweise ein zu ambitiöses Stabilisierungsziel verfolgt. Eine der verschiedenen denkbaren theoretischen Begründungen für diesen Verdacht stellt auf die starken Verschiebungen der relativen Preise ab, insbesondere auf die dringend gebotenen Anhebungen verschiedener administrierter Preise, die nur dann mit einer durchschnittlichen Preissteigerungsrate von 0 bis 5 % kompatibel sind, wenn die Preise eines Teils der Güter- und Dienstleistungen absolut zurückgehen. Solche absoluten Rückgänge sind bekanntlich nur mit großen Schwierigkeiten und Nebenwirkungen durchzusetzen. Auch aus diesem Grund scheint auf den Finanzmärkten im Vorfeld der Krise die Einschätzung vorgeherrscht zu haben, dass die russische Wirtschaftspolitik den Bogen überspannt hat. Soweit noch der Glaube an die Haltbarkeit des Wechselkursziels vorherrschte, war er an die Hoffnung geknüpft, Russland sei „too nuclear to fail", das heißt, es bestand die Erwartung weiterer Kredite der internationalen Finanzinstitutionen oder bilateraler Geldgeber. Als sich diese Hoffnung als trügerisch erwies und der Wechselkurs des Rubels freigegeben werden musste, sahen sich die russischen Geschäftsbanken außerstande, die zum alten Wechselkurs eingegangenen Verpflichtungen zum Rücktausch freiwerdender Rubel-Anlagen (in russischen Staatspapieren) ausländischer Investoren zum Fälligkeitszeitpunkt einzuhalten. Diese Entwicklung stellt nicht nur ein wesentliches Element der Bankenkrise dar, vielmehr zeigt ihre Genese auch die zentrale Rolle der verfehlten, weil zu ehrgeizigen Wechselkurspolitik. Dieser Schluss lässt sich auch aus der – für viele überraschend – schnellen Erholung der russischen Wirtschaft im Gefolge der starken Abwertung des Rubels ziehen, eine Beobachtung, die sich auch in den asiatischen Krisenländern machen lässt.

## D. Löhne, Gewinne, Investitionen, Kapitalflucht

Zugleich darf jedoch nicht unerwähnt bleiben, dass im russischen Fall noch mindestens zwei weitere Faktoren eine zentrale Rolle spielten. Dies betrifft zum einen den positiven externen Schock in Form des drastischen Wiederanstiegs der Erdölpreise. Zum anderen ist hier auch auf die Einkommenspolitik zu verweisen, ein Faktor, der in *Vollmer*s Ausführungen keine Rolle spielt. Im Zuge der drastischen Abwertung des Rubels sind die Reallöhne um etwa ein Drittel zurückgegangen, die realen Renten sogar um die Hälfte. Die seither zu beobachtende leichte Erholung konnte nur einen Bruchteil der Rückgänge kompensieren. Insbesondere die Gewinnsituation des Unternehmenssektors hat nun damit eine deutliche Verbesserung erfahren. Ebenso ergaben sich positive Auswirkungen auf den Staatshaushalt. Von Seiten des Lohn- und Wechselkursniveaus wurden also die Voraussetzungen für eine Belebung der Investitionsaktivitäten im Unternehmenssektor geschaffen. Allerdings ist nicht auszuschließen, dass weiterhin kein ausreichendes Vertrauen in

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Eigentumsrechte besteht, so dass der vergrößerte finanzielle Spielraum nicht für Investitionen, sondern nur für weiter erhöhte Kapitalflucht Anlass gibt. Zurückblickend auf die Zeit vor dem Ausbruch der Bankenkrise ist jedenfalls nicht auszuschließen, dass damals die finanzielle Situation des Unternehmenssektors viel zu schlecht war, um den Banken, selbst wenn sie dies gewollt hätten, die Vergabe von Krediten zu Investitionszwecken sinnvoll erscheinen zu lassen. In diesem Sinne mag also auch ein zu hohes Lohnniveau bei der Entstehung der Bankenkrise eine Rolle gespielt haben. Die äußerst ungleiche Einkommensverteilung und die verbreitete Armut in Russland mögen den Blick auf das durchschnittliche Lohnniveau verstellt haben. Es ist zu hoffen, dass die erstaunlich hohe Ersparnisbildung der russischen Bevölkerung[1] in Zukunft von einem gesunden Bankwesen für Investitionen in lebensfähigen Unternehmen bereitgestellt wird.

Für die Erklärung der Ereignisse bis zum Ausbruch der Bankenkrise liefert *Vollmer*s Arbeit jedenfalls einen wertvollen Beitrag. Neben der Finanzpolitik würde ich jedoch vor allem auch der Wechselkurspolitik eine beträchtliche Mitschuld an der Krise zuweisen.

[1] Vgl. dazu auch *Paul R. Gregory, Mitch Mokhtari, Wolfram Schrettl:* „Do the Russians Really Save That Much?" In: The Review of Economics and Statistics, Vol. 81, No. 4 (im Druck).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Theorie der Transformationskrise *oder:* Der Begriff des Unbegriffs

Von *Philipp Herder-Dorneich,* Baden-Baden

## A. Die Problemstellung

### I. Vorbemerkung: Transformationskrise – Begriff oder Unbegriff?

Wenn es Aufgabe der Praktiker ist, mit den Problemen der Gegenwart fertig zu werden, so ist es Aufgabe der Wissenschaftler, ihnen geeignete Begriffe für ihr Denken und Handeln zur Verfügung zu stellen. Ist „Transformationskrise" ein solcher Begriff? Was erklärt er, und was vermag er zu leisten? Oder sollte es sich vielleicht um einen „Unbegriff" handeln, der nicht auf die Realität (in der die Praktiker ja handeln müssen) *hin-,* sondern von ihr *weg*führt?

Diese Vorbemerkung stellt uns also vor zwei Probleme:

- Was hat es mit „Transformationskrise" auf sich?
- Was ist ein „Unbegriff"?

Beide Probleme werden hier vom Verfasser miteinander verknüpft; dennoch geht es ihm letztlich eher um den *Begriff des Unbegriffs.*[1] Er versteht unter einem

---

[1] Der Verfasser wurde in der Diskussion seines Referates vor dem „Ausschuß für Wirtschaftssysteme" am 26. 9. 99 in Mainz aufgefordert, seine Absichten, die er mit seinem Vortrag verfolgte, noch klarer zu machen; es solle deutlicher werden, ob er den Begriff der Transformationskrise reflektieren wolle (davon werde ihm abgeraten) oder ob er den Beitrag unterschiedlicher Ansätze aus der älteren und neueren politischen Ökonomie zur Reflexion des empirischen Faktums „Transformationskrise" in den Ländern Mittel- und Osteuropas darstellen wolle (wozu ihm geraten werde). Der Verfasser möchte diesen Aufforderungen und Anregungen nachzukommen versuchen, indem er seinen Beitrag einer gründlichen Revision unterzogen hat. Unverändert ist der erste Absatz der „Vorbemerkung" geblieben, wo der Verfasser ankündigt, daß er „Transformationskrise" als „Unbegriff" ansieht.

Die Darstellung des Phänomens „Unbegriff" liegt dem Verfasser besonders am Herzen. Weiter möchte er klar machen, daß es historische Fakten, die eine Bezeichnung (z. B. „Transformationskrise") tragen könnten, nicht gibt. Was als „Faktum", als „tatsächlicher Vorgang", als „empirisches Phänomen" vorgestellt wird, ist bereits die Zusammenfassung eines hochkomplexen Ablaufes, eine Auslese, eine Hervorhebung vor anderem und somit „immer schon" Interpretation unter Anleitung eines Vorverständnisses.

Dem Verfasser geht es also weder darum, den Begriff der Transformationskrise zu reflektieren, noch darum, Fakten mit Hilfe von Theorien zu klären; ihm kommt es darauf an, deut-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Unbegriff nicht einfach nur einen fehlerhaften, unzureichenden, mangelhaften Begriff, denn Fehler lassen sich feststellen und fehlerhafte Produkte lassen sich aussortieren bzw. ausbessern. Damit wissen wir alle umzugehen. Aber ein Unbegriff hat alle äußeren Merkmale eines Begriffs und scheint alle Anforderungen zu erfüllen, die man an einen Begriff stellt. Er scheint also ein echter, ein guter, ein brauchbarer Begriff zu sein und ist es dennoch nicht. Da kann man leicht in die Irre gehen.

Unbegriffe sind wie Viren. Man kann sie von außen nicht erkennen, dennoch zersetzen sie das Innere. Man kann ihnen nicht beikommen, und dabei können sie lebensgefährlich sein. Man bleibt achtlos; dabei ist es lebenswichtig, ihnen auf die Spur zu kommen.

Den „Unbegriff" möchte der Verfasser nicht in einer *abstrakten Ableitung* vorstellen. Es könnte nämlich leicht der Eindruck entstehen, daß es um etwas Abseitiges, Abgelegenes, Spitzfindiges ginge, das mit der Wirklichkeit nicht viel zu tun habe, was allenfalls vielleicht Wissenschaftler betreffe, aber den Praktiker nicht berühre. Deshalb hat der Verfasser als Ausgangspunkt seiner Überlegungen den *praktischen Fall* gewählt: „Transformationskrise" – ein Unbegriff?

## II. Transformationskrise ist Fakt

Als auf der Jahrestagung 1998 des „Ausschusses für Wirtschaftssysteme" das Thema für die Jahrestagung 1999 bestimmt werden sollte, fand der Vorschlag „Transformationskrise"[2] unmittelbar und allseitig Zustimmung. Es schien weithin offensichtlich, was es damit auf sich habe: „Ehemals sozialistische Länder Mittel- und Osteuropas begannen, ihre Planwirtschaften in Marktwirtschaften zu transformieren."[3] Aufgabe ist „die Reflexion des empirischen Faktums ‚Transformations-

---

lich zu machen, daß Fakten und Theorien sich *gegenseitig konstituieren.* Um vorfindliche Fakten zu bearbeiten, werden Theorien als Werkzeuge geschaffen; aber indem Theorien angewandt werden, machen sie das Aufgegriffene erst zu „Fakten", geben ihm erst Gestalt.

Der Verfasser verdankt der Diskussion, daß er nunmehr sein Anliegen so besonders betonen kann. Es wurde deutlich, daß die Vorstellung „Fakten sind gegeben" und „wissenschaftliche Begriffe sind wissenschaftlich" eher weit verbreitet ist. Demgegenüber betont der Verfasser „Fakten sind immer schon interpretiert" und „wissenschaftliche Begriffe können auch unwissenschaftlich", nämlich *Unbegriffe* sein.

[2] Der Verf. hat, angeregt von der Nominierung der „Transformationskrise" auf der Jahrestagung 1998, in seinem Beitrag „Zugänge zur Systemforschung" im Berichtsband 268, 1999 das Thema im Abschnitt CIII „Vom Dualismus in die Transformationskrise" bereits angerissen und wird es hier nunmehr ausführen.

[3] Aus dem Vorwort des Bandes „Institutionelle Probleme der Systemtransformation", Bericht der Verhandlungen des „Ausschuß für Wirtschaftssysteme" 1996, hrsg. von *D. Cassel,* 1997, S. 5. Der Verfasser möchte mit diesem und einigen folgenden Hinweisen nicht belegen oder beweisen, sondern „illustrieren". Er nennt hier also Beispiele, die zeigen, wie wir alle gewohnt sind, die Ereignisse in den Reformländern als „Transformation" zu sehen. In derselben Weise als „Illustration" sind einige weitere Zitate hier angeführt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

krise' in den Ländern Mittel- und Osteuropas"[4]. Es ist der Wunsch, die Frage zu behandeln, „wie das empirische Phänomen der Transformationskrise in den Ländern Mittel- und Osteuropas mit dem Instrumentarium der ökonomischen Theorie zu erfassen sei"[5]. Es wird, „eine Orientierung an den tatsächlichen Transformationskrisen und den Möglichkeiten ihrer analytischen Erfassung" gewünscht[6]. Transformationskrise als *Fakt* erscheint also weithin selbstverständlich. Der Verfasser wird allerdings im weiteren Verlauf eben dies in Frage stellen.

## III. Transformationskrise als Begriff

Das Wort „Transformationskrise" erscheint als ein *wissenschaftlicher Begriff.*[7] Was es damit auf sich hat, erklärt es wie von selbst. Vor allem, wenn man es im Zusammenhang mit vielen und insbesondere östlichen Ländern verwendet, scheint unmittelbar klar zu sein, um was es geht: Es geht um Schwierigkeiten, in die Länder geraten, die sich in Transformation befinden. Diese Schwierigkeiten aus Veränderungen im Übergang sind so schwerwiegend, daß man sie als „Krise" bezeichnet, und Krise birgt in sich immer die Möglichkeit der Wende, die wieder aufwärts führt.

Gerne hätte man es, wenn der Begriff noch ein wenig mehr leistete; z. B.: Wie ist diese Transformation entstanden? Wohin führt sie? Warum diese Schwierigkeiten? Wie überwindet man sie eigentlich? usw. Aber Auskunft über solche und weitere Fragen gibt „Transformationskrise" dann doch nicht aus sich selbst heraus her. Dazu braucht es offensichtlich anschließende, unterstützende und weiterführende Begriffe, also eine *Theorie,* in die „Transformationskrise" sinnvoll eingebettet werden kann. Gelingt es, die passende Theorie zu finden, in der sich der *Begriff* der Transformationskrise einfügen läßt, dann – so scheint es – kann man mit dieser Theorie das Fakt, die „tatsächlichen Vorgänge", das „empirische Phänomen" Transformationskrise abdecken, einfangen, erklären, verstehen. Fakt und Theorie werden also aufeinander bezogen, und das Faktum wird durch die Theorie entschlüsselt gedacht. Soweit die Meinung; wir wollen uns ihr vorläufig anschließen, um zu sehen, wohin sie führt. Auf welche Theorie also sollen wir zurückgreifen?

---

[4] Zitat aus der Diskussion des vorliegenden Beitrages auf der Jahrestagung 1999.

[5] Zitat aus der Diskussion des vorliegenden Beitrages auf der Jahrestagung 1999.

[6] Zitat aus der Diskussion des vorliegenden Beitrages auf der Jahrestagung 1999.

[7] Mit „Transformation" und „Transformationskrise" (Wandel vom einen zum anderen mit Schwierigkeiten im Übergang, die beherrschbar sind) ist zu vergleichen z. B. „Renaissance" (Wandel als Wiederbelebung eines Früheren ohne typische Krise) oder „Reformation" (Wandel als Wiederherstellung eines Früheren, Reformationskriege als Krise). Ein Vergleich mit „Fortschritt" oder „Weiterentwicklung" zeigt einen Wandel von einem Ausgangszustand, der kein Ende findet. „Paradigmenwechsel" zeigt den Übergang zu einen Neuem, der gleichzeitig das Alte obsolet macht. „Transformationskrise" verweist auf eine komparativ-statische Betrachtungsweise. Damit ist zu erwarten, daß sie die beiden Extrempunkte beschreibt und vergleicht, den Übergang aber nicht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auch dazu scheint das Wort von der Transformationskrise wie von selbst hinzuleiten. Der Begriff der Transformationskrise verweist nämlich unmittelbar auf die dualistische Theorie der Wirtschaftssysteme[8], so wie ein Puzzleteil auf das Gesamtbild des Puzzles hinführt. Dennoch – so werden wir sehen – fügt er sich nicht wirklich befriedigend ein. Wir werden deshalb noch im weiteren Verlauf eine Reihe von Theorien testen: die rigorose Theorie der Wirtschaftssysteme – die modifizierte dualistische Theorie der Wirtschaftssysteme – die Theorie des „Dritten Weges" – die ökonomische Theorie der Demokratie – die Neue Politische Ökonomie – die ökonomische Systemtheorie. Der Verfasser wird allerdings zeigen, daß Theorien Fakten nicht nur aufgreifen, um sie als Vorfindliches zu bearbeiten, sondern indem sie sie aufgreifen, geben sie ihnen Gestalt. Doch dies ist hier vorausgegriffen: Prüfen wir zunächst, wie angekündigt, die sechs Theorien, ob sie geeignet sind, „Transformationskrise" *als Begriff* in sich aufzunehmen.

## B. Sechs Theorien auf dem Prüfstand

### I. Die rigorose dualistische Theorie der Wirtschaftssysteme

Die Theorie baut auf zwei Idealtypen auf: *Zentralverwaltung* und *Freie Verkehrswirtschaft*[9]. Dabei definiert sie beide als kontradiktorischen Gegensatz und erklärt rigoros: „Mehr Typen sind nicht vorfindbar und mehr auch nicht denkbar."[10]

Die dualistische Theorie der Wirtschaftssysteme bildet demnach ein klares theoretisches Umfeld, in welches „Transformationskrise" unmittelbar hineinpaßt. Es geht um zwei Steuerungssysteme Z und V. „Transformation" bedeutet den Übergang von einem zum anderen, und zwar gegenwärtig von Z nach V. Sie kommt in Gang auf Grund der Kontradiktorik; sobald nämlich in einen reinen Typ Teilstücke des anderen eingefügt werden, wird dieser instabil und transformiert sich aus sich selbst heraus in den anderen.[11] Alle Zwischenstationen sind dabei instabil und dys-

---

[8] *Theurl* (1997, S. 142) wendet z. B. für ihre Ausführungen zur monetären Transformation die dualistische Theorie an, indem sie von „Transformation der sozialistischen Planwirtschaften in Marktwirtschaften" spricht.

[9] Der Verfasser stellt hier die „dualistische Theorie der Wirtschaftssysteme" gemäß der Konzeption *Euckens* vor. Dessen Fassung liegt zwar inzwischen ca. 60 Jahre zurück, ist aber immer noch die wohl umfassendste und immer noch die beste. Die Euckenschen Begriffe wirken möglicherweise inzwischen etwas umständlich; im allgemeinen spricht man heute den Dualismus in Theorie und Praxis als „Wirtschaft und Staat" an.

[10] *Eucken* (1989; S. 79) schreibt lapidar: „Spuren anderer Wirtschaftssysteme – neben diesen beiden – lassen sich in der wirtschaftlichen Wirklichkeit der Gegenwart und der Vergangenheit nicht finden; es ist auch nicht wohl vorstellbar, daß sich andere finden werden."

[11] *Eucken* (1952, z. B. S. 46; 54; 106; 186; 220) stellt an mehreren Stellen in seinen „Grundsätzen der Wirtschaftspolitik" die Transformation der Ordnungen dar, und zwar die-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

funktional.[12] Alle Zwischenstationen sind also durchweg „Krise"[13]. Damit geht es folgerichtig weiter: Wenn nämlich alle Zwischenstationen im Übergang Krise sind, dann kann deren Überwindung nur heißen: die Zwischenstationen möglichst rasch zu überwinden und sprungartig zum anderen Idealtyp überzugehen!

Die Theorie ist in sich vollkommen schlüssig. Sie setzt mit dem Dualismus ein und führt dann von einem zum anderen logisch weiter, nämlich vom Dualismus zur Kontradiktorik, zur Transformation aus Unvereinbarkeit, zur Krise und zur sprungartigen Krisenbewältigung. Der Begriff der Transformationskrise wird von dieser Theorie vollständig in sich aufgenommen. Eine Schwierigkeit fällt allerdings bei näherem Zusehen doch auf.

---

jenige von der Marktwirtschaft zur Zentralverwaltungswirtschaft, vor der er besonders warnt. Die Grundsätze der Wirtschaftspolitik sollen dieser Transformation entgegenwirken.

[12] *Eucken* (1952, S. 198): „Alle Zwischenlösungen (zwischen Zentralverwaltungswirtschaft und Wettbewerbsordnung) sind instabil. Denn es sind, wie sich gezeigt hat, Ordnungen mit ‚Tendenz zur Transformation'."

[13] Das Problem der Instabilität der Mischformen wird dem Leser besonders deutlich, wenn er betrachtet, wie die Theoretiker der „Sozialen Marktwirtschaft" (SM) damit fertig zu werden versuchen. Denn SM ist in der Sicht des Dualismus notwendig eine Mischform. Als Mischform aber ist sie notwendig instabil und dysfunktional. Die Gründung der SM ist folgerichtig mit einem „Geburtsfehler" bzw. einem „Konstruktionsfehler" behaftet zu denken. Wie kann sie aber dann überleben und sogar noch zum Vorbild werden? Der Verf. verweist beispielhaft für die vielen Versuche einer Apologie der SM auf den Beitrag von *Ingo Böbel* (1988, S. 135): „'SM': Konstruktionsfehler einer wirtschaftspolitischen Konzeption?" Im Titel seines Beitrages nennt *Böbel* das grundsätzliche Problem. Um es zu lösen, distanziert er sich zunächst folgerichtig vom Dualismus; seine Analyse solle „nicht auf der Basis der klassischen Ordnungstheorie geschehen, welche auf dem Dualismus zweier Systeme, nämlich Marktwirtschaft und Zentralverwaltungswirtschaft, beruht. Eine solche klassische Zweitypenlehre ist unserer modernen Zeit nicht mehr angemessen" (S. 136). Schon im übernächsten Satz beschreibt *Böbel* dann seine eigene Konzeption: „Im Mittelpunkt der Betrachtung wird die marktwirtschaftliche Koordinierung des Wirtschaftsprozesses sowie die Rolle des Staates in der Marktwirtschaft stehen" (S. 136). Der Unterschied zwischen „ZVW" und „Rolle des Staates" wird nicht näher ausgeführt; er scheint darin zu liegen, daß der Staat komplementär, nicht substitutiv zur Marktwirtschaft tätig wird. Er habe die Aufgabe, „externe Effekte, ursprüngliche Monopole und Stabilisierungs- und Beschäftigungspolitik" zu betreiben (vgl. S. 144 – 146). Aber geht das dann nicht doch auf Kosten des Marktes? „Es besteht ständig das Problem, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Prinzip der Freiheit am Markt und dem sozialen Ausgleich zu finden und zu erhalten" (S. 150). Mit dem Hinweis auf „Prinzipien" endet die Untersuchung. Der Beitrag von *Böbel* zeigt beispielhaft, wie die Argumentation im allgemeinen verläuft. Man beginnt mit dem Dualismus – um der Mischformenproblematik zu entgehen, muß man diesen verlassen –, der Ersatz aber bleibt schwammig, denn was ist die „Rolle des Staates"? – Aus der „Rolle" des Staates werden unversehens „Aufgaben" des Staates. – Damit aber verläßt man dann den analytischen Bereich und tritt in den normativen ein. Aus „Typen" und „Systemen" werden „Prinzipien". Der Verf. wird demgegenüber im vorliegenden Beitrag zeigen, daß dieser Weg aus der analytischen Betrachtungsweise zur normativen nicht zwingend ist. Es ist vielmehr möglich, statt von den „Typen" (Idealtypen) auf „Prinzipien" (normativ), vielmehr auf „Modelle" (analytisch) überzugehen, und auf diese Weise, das, was beim Dualismus „dazwischen" liegt, aber für ihn nicht erfaßbar bleibt, mit Modellen komplexer Systeme darzustellen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Während nämlich in der Theorie die Krise durch einen großen Sprung von Z nach V beendet wird, geschieht dies in der Wirklichkeit keineswegs. Die Krise hält in den östlichen Transformationsländern schon reichlich ein Jahrzehnt an und allem Anschein nach wird sie noch weitere Jahrzehnte fortdauern. Hier wird ein Sprung im Gefüge der Theorie gleichsam wie ein Haarriß sichtbar. Die Konsequenz aus der Theorie, nämlich „sprungartiger Übergang" ist zwar *idealiter* richtig, aber *realiter* nicht vollziehbar. Offensichtlich ist ein rascher „Sprung" nicht möglich; der Prozeß zieht sich hin. Dann aber muß man wissen, wie man mit den Zwischenformen, mit denen man es ja offensichtlich über ein Jahrzehnt zu tun hat, umgehen muß. Gerade darüber aber sagt der rigorose Dualismus nichts. Er beschäftigt sich zwar ausführlich mit den Extremformen, aber die liegen ja nicht vor. Zu dem, was vorliegt, aber sagt er nur, daß es mit sich unverträglich sei. Soll man also das Begriffsarsenal des Dualismus beiseite legen? Oder läßt er sich vielleicht durch eine passende Modifikation „retten"? Könnte man vielleicht ein wenig weniger rigoros in der Theorie und ein wenig anpassungsfähiger in der Realität sein?

## II. Modifizierte dualistische Theorie der Wirtschaftssysteme

Eine Modifizierung wird möglich, sobald man sogenannte „abgeschottete Bereiche"[14] zuläßt. Bereiche, wie z. B. Lohnfindung, Soziale Sicherung, Schwerindustrie, Verkehr, Banken usw., werden dann soweit von anderen Bereichen „abgeschottet" angenommen, daß die Transformation an ihren Grenzen aufläuft und diese nicht überschreiten kann. Jetzt kann man in aller Ruhe nacheinander die Transformation angehen, einzelne Bereiche transformieren, andere davon ausnehmen oder deren Transformation zurückstellen.

Waren zu Anfang z. B. alle Bereiche Z-typisch, so werden nunmehr einzelne Bereiche in den V-Typ überführt, später weitere und so fort, bis sich die Anteile in ihrem Verhältnis allmählich umkehren. Am Ende sind alle V-typisch, und alle Z-Typen sind verschwunden. Die Modifikation durch abgeschottete Bereiche scheint ein guter Weg für einen allmählichen Übergang zu sein. Einige Schwierigkeiten fallen allerdings auf:

Betrachten wir nämlich einerseits das *ganze* Wirtschaftsgebiet, so geht die Transformation vor sich, indem die einzelnen abgeschotteten Bereiche sich anteilig verändern, das kann durchaus in einem langfristigen Prozeß vor sich gehen. Betrachten wir andererseits die *einzelnen* abgeschotteten Bereiche selbst, so gerät die Transformation wieder in das alte Problem des Dualismus: Sie kann nur schlagartig vor sich gehen, oder sie ist Krise. Die je von einander abgeschotteten Krisen sachte zu lösen, ist von der Theorie her nicht möglich. Immerhin sind sie abgeschottet und laufen nicht ineinander.

---

[14] Der Gedanke der „abgeschotteten Bereiche" findet sich bei *Müller-Armack* (1966, passim).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wir geraten noch in ein weiteres Problem, wenn wir bedenken, daß die Abschottungen immer weicher werden, je mehr Bereiche schon transformiert sind. Hier greift das Phänomen der „Globalisierung", das wir gegenwärtig erleben und das darauf hinausläuft, daß Grenzen umso rascher fallen, je mehr bereits gefallen sind.

Mit Hilfe der Modifizierung durch abgeschottete Bereiche vermögen wir das Problem der Transformationskrise zwar einzuengen, es selbst zu lösen wird indes noch nicht möglich. Kann man also nicht gerade jene kritischen Bereiche, in denen Transformation vor sich geht, zum Gegenstand der Theorie machen? Hier kommt uns die Theorie des „Dritten Weges" entgegen.

## III. Dualistische Theorie der Wirtschaftssysteme mit „Drittem Weg"

Der „Dritte Weg" wurde durch ein Buch von *Ota Sik* (1972) geläufig und hat seither immer wieder fasziniert. Dabei werden die „Dritten Wege" meist nur vage angesprochen,[15] oft aber auch als *dritter Typ* eingeführt, z. B. „Soziale Marktwirtschaft", „Rheinischer Kapitalismus", „Hinkende Marktwirtschaft"[16], „Korporatismus" usw. Wir wollen uns hier zunächst nicht auf die Vielfalt des Angebotenen einlassen, sondern einfach nur zur Kenntnis nehmen, daß es in der Tat *mehrere,* ja *viele* Typen sind, die angeboten werden, und noch weitere, die gedacht werden können.

Wer allerdings einmal an irgendeiner Stelle die Typenbeschränkung durchbrochen hat und einen „Dritten Weg" zuläßt, kann sich gegen einen 4., 5. und 6. Weg nicht mehr wehren. Warum aber dann nicht auch einen 7. oder 8. und warum nicht noch mehr und schließlich so viele, wie man sich denken kann?[17]

Wird die rigorose Typenbeschränkung einmal aufgehoben, so ist der Weg zu einer Typenvermehrung grundsätzlich frei und unbegrenzt. Es lassen sich nunmehr ad hoc immer weitere Typen bilden, um flexibel auf die jeweiligen Erfordernisse der Realität einzugehen. Zwingt die Beschränkung auf *nur zwei* Typen dazu, auf einen *sehr hohen* Abstraktionsgrad zu gehen, so macht die Aufhebung der Idealtypenbeschränkung es möglich, den Abstraktionsgrad *abzusenken.* Das bringt natürlich viele Vorteile.

Zunächst liegt es nahe, die beiden Idealtypen als Extremsituationen (Eckpunkte) weiter anzusehen und zwischen ihnen Zwischenformen, sog. „Realtypen", einzufü-

---

[15] *Eger / Nutzinger* (1998) weisen auf die vagen, oft nur normativen Vorstellungen hin, die meist mit „Sozialer Marktwirtschaft" verbunden werden.

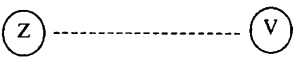
[16] *Theurl* (1997, S. 142, Anm. 1): „Dieser Begriff wurde in Anlehnung an die hinkende Goldwährung geprägt."

[17] Vgl. *Peters* (1996); er entwirft hier eine umfangreiche „Typologie realtypischer Wirtschaftssysteme", wobei die Schwierigkeiten sichtbar werden, diese am „Testfall DDR" an der Wirklichkeit zu messen. Denn natürlich wäre es auch möglich, noch weitere „Typen" zu bilden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

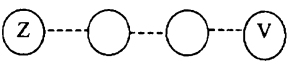
gen. Damit ließe sich der Weg der Transformation, der bisher nur als „Sprung" vorstellbar war, im einzelnen über die Zwischenstationen hinweg verfolgen. Dies brächte sicherlich einen Fortschritt in der Präzisierung des Begriffs der Transformation.

*Figur 1*: Transformation wischen zwei Extremtypen



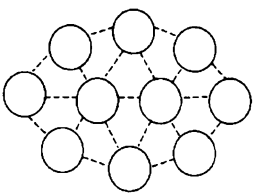

„Sprung über den Sumpf"

*Figur 2*: Gerade mit Mischformen



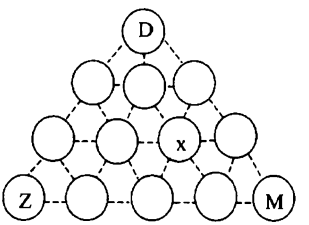

„Kette"

*Figur 3*: Netz mit vielen Wegen



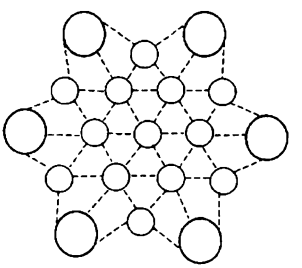
„Netz"

*Figur 4*: Netz zwischen drei Extremtypen




„Netz"

*Figur 5*: Netz zwischen sechs Extremtypen



„Halma-Feld"

Tafel A

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## IV. Transformation entlang einer Kette und in vernetzten Strukturen

Wenn wir zunächst von der dualistischen Theorie mit ihrer Typenbeschränkung ausgehen, dann geschieht hier *Transformation* auf einer Linie, die den einen Extremtyp mit dem anderen verbindet. Auf der ganzen Linie herrscht Krise. Transformation ohne Krise ist damit notwendig ein „Sprung über den Sumpf" (vgl. Figur 1 auf der Tafel A). Lassen wir nun mehrere Zwischentypen zu, dann reihen sich diese zunächst auf dieser Linie wie Perlen auf einer *Kette* auf. Zwischen diesen „Perlen" bilden sich Krisen; es können aber auch einzelne „Perlen" selbst kritisch sein (vgl. Figur 2 auf der Tafel A).

Wenn wir weitere Typen zulassen, dann spricht nichts dafür, daß diese sich alle auf der Verbindungslinie zwischen den Extremtypen aufreihen werden. Es spricht vielmehr vieles dafür, von der eindimensionalen Kette abzugehen und mehrere Ketten auf einer Fläche nebeneinander zu legen. Verbindet man die Ketten an einzelnen Stellen untereinander, so entsteht bildlich ein *Netz* (vgl. Figur 3 auf der Tafel A).

Wenn wir Idealtypenvermehrung grundsätzlich zulassen, so muß dies auch für die Extremtypen hingenommen werden. Es sind also nicht nur 2, sondern 3, 4 und mehr Extremtypen zuzulassen. Es entsteht damit bildlich ein „Halmafeld": Mehrere Extremtypen begrenzen ein Netz. *Transformation* bedeutet nun, von einem Extremfeld zu starten und sich in Richtung auf ein oder mehrere andere Extremfelder zuzubewegen (vgl. Figur 4 und 5 auf der Tafel A).

Das Bild wäre auch auf einen dreidimensionalen Raum auszudehnen und zu einer *Netzkugel* zu denken, bei der schließlich alle Extrempunkte im Netz aufgehen beziehungsweise jeder Punkt zwischen anderen liegt, so daß es keine Extrempunkte mehr gibt. Transformation bedeutet nunmehr, Schritte von einem Punkt zu einem anderen auf dieser Netzkugel zu vollziehen. Bevorzugte Startpunkte und hervorgehobene Zwischenpunkte sind nicht festzustellen.

## V. Ökonomische Theorie der Demokratie[18]

Die Ideenentwicklung, die sich durch die Öffnung des Dualismus ergibt, wollen wir nun für *Transformationskrise* nachvollziehen. Wir führen zunächst einen *dritten* Extrempunkt ein und erhalten damit ein „Halmanetz" mit *drei* Eckpunkten (vgl. Figur 4 auf der Tafel A). Wir stellen neben den Extremtyp „Zentralverwaltung" und neben „Marktwirtschaft" gleichberechtigt „Demokratie". Dazwischen liegt ein Wegenetz von Übergängen als Mischformen. In einem solchen Mischformennetz kann man eine Vielzahl von Mischformen eintragen. Z. B. zeigt die Position x eine Marktwirtschaft, die eingebettet ist in eine Demokratie mit ziemlich

[18] Vgl. *Herder-Dorneich* (1957).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

vielen bürokratischen Eingriffen und erheblich von Wahlmechanismen, z. B. in der Form von Mitbestimmungswahlen, bestimmt ist. Die *ökonomische Theorie der Demokratie* stellt uns ein Denkkonzept für ein solches Bild mit *drei* Extremtypen zur Verfügung. Mischformen bieten Kombinationen von „Bürokratie und Demokratie in der Marktwirtschaft", so ein Buchtitel von *Erik Boettcher* (1974).

## VI. Neue Politische Ökonomie[19]

Ein Konzept, das ein Mischformennetz zwischen 4 und mehr Extremtypen ermöglicht, bietet die *Neue Politische Ökonomie.* Neben „Bürokratie", „Demokratie" und „Marktwirtschaft" gibt es hier noch „Verbände" (Korporatismus), „Beitritt / Austritt" (Abstimmung mit den Füßen), „Zustimmung / Widerspruch" (Diskurs) und vieles andere.

Wenn man allerdings ein „Halmanetz" mit derartig vielen Eckpunkten aufstellen möchte, wird unmittelbar deutlich, daß das Arbeiten mit vielen Idealtypen nicht nur Vorteile bringt. Es entstehen auch intellektuelle „Kosten". Die Typenbeschränkung im Dualismus hatte ja einen großen Vorteil in der Ökonomie des Denkens, der jetzt verloren geht, nämlich die *Einfachheit.* Wir haben es nach einer Öffnung schließlich mit so vielen Extrempunkten zu tun, die außerdem noch eine unübersehbare Vielzahl von Mischformen bilden können und immer noch weitere Mischformen denk- und vorstellbar machen, daß die Typenbildung unübersehbar und damit letztlich nicht mehr zu handhaben ist.

Die Typenvermehrung, die sich anfangs als so praktisch zu erweisen schien, macht zunehmend sichtbar, daß die Typen keine *allgemein gültigen* Aussagen machen, sondern letztlich nur *subjektive* Lichter aufsetzen. *Die Typenbildung wird als eine subjektive Veranstaltung* deutlich. Damit ist es angeraten, das *Denken in Idealtypen,* das das Konzept der dualistischen Theorie begründet hat, aufzugeben und zu einer anderen Denkweise überzugehen: dem *Denken in Modellen.*[20]

---

[19] Vgl. *Herder-Dorneich* (1968 und1992).

[20] *Eucken* setzt seine „Idealtypen" einerseits von den „Realtypen" und andererseits von „Modellen" ab. Dabei ist seine Begriffsbildung nicht ganz eindeutig; denn „Realtypen" sind ja immer auch „Typen". Da sie von den „Idealtypen" abgehoben werden, sind sie eigentlich mit den „Mischformen" gleichzusetzen, was *Eucken* indes nicht tut. Auch seine Auffassung von „Modellen" ist unklar; denn er bezeichnet das Modell des „isolierten Staates" von Thünen, das ja allgemein als Prototyp der Modellbildung gilt, dennoch als einen „Idealtypus" (*Eucken,* 1989, S. 269). Andererseits aber sagt er: „Werden Modelle einfach ‚gesetzt', also a priori konstruiert, so kann man natürlich beliebig viele Modelle konstruieren. Aber ihr Wert für den Erkenntnisprozeß ist gering; ebenso bleiben die theoretischen Sätze, die aus ihnen gewonnen werden, unanwendbar." Hier wird also die Modellverwendung strikt abgelehnt. Dasselbe Verdikt trifft natürlich auch die Idealtypen, sobald man die Idealtypenbeschränkung, die *Eucken* verhängt, „öffnet". Dennoch bleibt ihr „Wert für den Erkenntnisprozeß" von großer Bedeutung, wenn man ihn, wie der Verfasser hervorhebt, als *heuristischen* Wert zu erkennen vermag.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## VII. Ökonomische Systemtheorie[21]

Die *ökonomische Systemtheorie* interpretiert die Zusammenhänge, die die dualistische Theorie der Wirtschaftssysteme durch ihre Idealtypenverwendung erfassen wollte, nicht mehr als *Typen,* sondern als *Modelle.*[22] Aus dem Typus „Zentralverwaltungswirtschaft" wird nun das Modell *Anweisungsmechanismus,* aus dem Typus „freie Marktwirtschaft" wird das Modell des *Marktmechanismus,* aus dem Typ „Demokratie" das Modell des *Wahlmechanismus,* aus „Exit" wird das Modell des *Beitritts-/Austritts-Mechanismus* usw. Alle diese Modelle sind Variationen des Grundmodells der *Rückkopplungsschleife* (vgl. Tafel B).

Diese verschiedenen Modelle, die sich jedoch jeweils immer wieder auf die Grundform *Rückkopplung* zurückführen lassen, werden nun zu unterschiedlichen Kombinationen zusammengefügt und auf diese Weise vernetzt. Konsumgütermärkte sind vernetzt mit Finanzmärkten und mit Produktionsgütermärkten; Bundestagswahlen sind vernetzt mit Kommunal-, Landtags- und Europawahlen: Märkte sind vernetzt mit Wahlen, Bürokratie und anderen Mechanismen. Das Phänomen der *Globalisierung,* das gegenwärtig die Diskussion stark beschäftigt, verweist darauf, das regionale und nationale Netze sich zu kontinentalen und schließlich zu einem weltweit gespannten, *globalen Netz* verbinden.

Die ökonomische Systemtheorie wendet sich den wirtschaftlichen und sozialen Steuerungssystemen zu, verwendet aber dabei nicht *Idealtypen* wie die Theorie der

---

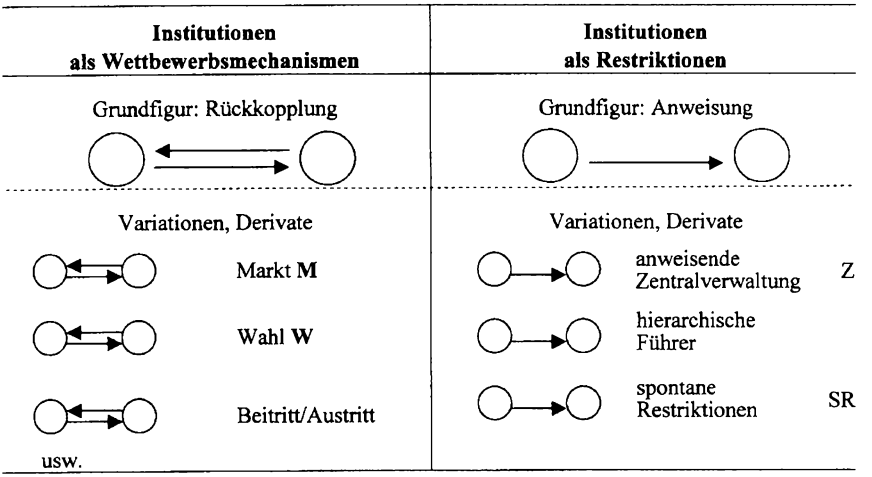
Daß es keineswegs einfach ist, den Unterschied zwischen Idealtypen und Modellen zu erkennen und herzustellen, zeigt die Übersicht über die vielfältigen Begriffsverwendungen bei *Bohnet* (1999, S. 55 ff.).

21 *Herder-Dorneich* (1993).

22 Als der Verfasser zusammen mit Erik Boettcher und Karl-Ernst Schenk das „Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie" als Sammelbecken für Beiträge auf einem neuen Gebiet gründete, wollten die Herausgeber ihr Programm nicht als Weiterentwicklung von NK vorstellen, sondern als Weiterentwicklung von Ordnungstheorie. Sie gaben dem Pilotband von 1980 den Titel „Neue Politische Ökonomie als Ordnungstheorie". Neben der Wettbewerbsordnung der Märkte sollten weitere Wettbewerbsordnungen einbezogen werden, nämlich Wahlen und Verbände. Damit sollte es möglich werden, die Ordnungstheorie „nahtlos", also als „Weiterentwicklung" fortzuführen. Damals schien die Erweiterung der Ordnungstheorie und deren Typen „Marktwirtschaft" und „Zentralverwaltungswirtschaft" um „Demokratie" und „Verbandswesen" ohne Bruch möglich. Allerdings zeigte sich allmählich, daß dies auf der Ebene der Idealtypen eben doch nicht durchführbar war. Das Konzept „Märkte, Wahlen, Gruppenverhandlungen – Nichtmarktökonomik" (so der Obertitel einer Schriftenreihe, hrsg. vom Verfasser ab 1973) zeigte zwar einen Trialismus (nämlich: Märkte Wahlen, Gruppenverhandlungen), aber im Begriff „Nichtmarktökonomik" wurde ein Sammelbecken für eine Vielzahl von Mechanismen und deren Kombinationen zu Systemen eröffnet. Damit wurde dann deutlich, daß der Übergang von Idealtypen zu Modellen vollzogen werden mußte. Demgegenüber hielt Boettcher an der Idealtypenverwendung weiter fest. Die Bruchstelle in der Erweiterung des Ordnungsdenkens von den Idealtypen der „dualistischen Theorie der Wirtschaftssysteme" zu den Modellen der „ökonomischen Systemtheorie" versucht der Verfasser in diesem Beitrag besonders deutlich zu machen.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/




Theorien umfassen, sind festgelegt auf:

| | |
|---|---|
| Neoklassik | M |
| ök. Theorie der Wahlen | W |
| dualistische Theorie | M + Z |
| Institutionenökonomik | SR |
| Neue Politische Ökonomie | einige Variationen |
| Ökonomische Systemtheorie | alle Variationen und deren Vernetzungen |

Tafel B: Institutionenlehre der ökonomischen Systemtheorie

Wirtschaftssysteme, sondern *Modelle.* Sie entwickelt ihre Modelle der Steuerungssysteme nicht durch *Pointierung von Individuellem,* sondern durch Variation und Kombination des *Grundmodells Rückkopplung.*[23] Was bedeutet das für das Kon-

[23] Die Tafel B zeigt eine Übersicht über einige verwendete Begriffe. In der linken Spalte finden sich die Derivate der Grundfigur „Rückkopplung", in der rechten diejenigen der Grundfigur „einseitige Anweisung". Die Figur vermag sichtbar zu machen, welche Bereiche die verschiedenen theoretischen Ansätze abzudecken vermögen und welche Bereiche ihnen von ihren Voraussetzungen her notwendig verschlossen sind. – Die Neoklassik befaßt sich ausschließlich mit dem Bereich „M". Würde sie ihren Aktionsraum auf weiteres erstrecken, z. B. auf „Wahlen" (Aktionsraum der „ökonomischen Theorie der Wahlen"), so müßte sie ihre Grundentscheidung „es gibt nur eine einzige Rationalität" aufgeben, weil die Feststellung, daß „marktwirtschaftliche" und „politische" Rationalität sich nicht decken, unvermeidlich würde. Die „dualistische Theorie der Wirtschaftssysteme" befaßt sich mit den beiden Räumen „M" und „Z". Würde sie ihren Aktionsraum auf weiteres erstrecken, z. B. auf „W", so müßte sie ihren Anspruch, Theorie zu sein, aufgeben; denn die Öffnung des Dualismus mit seinen Konsequenzen wäre unvermeidbar. Die „ökonomische Systemtheorie" bezieht alle Derivate der Grundfigur Rückkopplung und deren Vernetzungen ein. Sie nimmt zur Kennt-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zept *Transformationskrise,* wie wir es als „Puzzleteil" auf der Suche nach einer passenden umgreifenden Theorie oben erfahren haben? Wie ist Transformation und wie ist Krise von Transformation in einer solchen mit *Steuerungsmodellen* arbeitenden Theorie zu denken? Bildet sie hier einen klaren Begriff?

## VIII. „Transformationskrise" im Systemdenken

Um *Transformation* von und in Systemen zu denken, müssen wir die ökonomische Systemtheorie dynamisieren, d. h. Zeitabläufe einbeziehen. Wir wenden uns also einer „dynamischen Systemtheorie" oder einer „Theorie der Systemdynamik" (*Herder-Dorneich* 1988) zu. Diese zeigt uns die Steuerungssysteme in ständiger Veränderung. Es treten ständig neue Arten von Steuerungsmechanismen auf und werden ins System integriert; zusätzliche Mechanismen werden eingebaut, andere treten ab oder verschwinden ganz. Z. B. werden Mitbestimmungswahlen eingeführt und allmählich wieder aus dem System abgestoßen; Genossenschaften werden in Aktiengesellschaften überführt und ändern dabei ihr Wahlensystem; Grenzen werden durchlässig, und damit werden nationale Demokratien durch Brüsseler Bürokratie bestimmt usw. „Transformation" ist also als *Systemdynamik* zu verstehen; sie wird im Rahmen von Systemdynamik zum Begriff.

Während die Rede von der „Transformation" zunächst das Bild eines *Übergangs auf einer Verbindungslinie* zwischen zwei Extrempolen hervorgerufen hat, spielt sich jetzt – nachdem unser Gedankengang weiter fortgeschritten ist – *Systemdynamik* nicht zwischen zwei festen, vorgegebenen Polen ab, sondern zwischen Systemkonstellationen, die jeweils neu bestimmt werden müssen. Sie verweist auf *Veränderungen in der Vernetzung.* Das Netz transformiert sich, indem an einzelnen Stellen Verknüpfungen anders gezogen werden, neue Verknüpfungen hinzukommen, andere aufgelöst werden usw.

Mit der Vorstellung der „Krise" geschieht dasselbe. Bei jeder Veränderung im Steuerungsnetz können Schwierigkeiten auftreten: Krisen z. B. bei der Systemdynamik von Wahlen, bei der Veränderung von Verhandlungssystemen, von komplexen Systemen der Sozialen Sicherung usw. Aber auch Krisen von ganzen Netzbereichen, wenn z. B. erstmalig „demokratisiert" wird, wenn „privatisiert" wird, wenn statt „Krieg" „Verhandlungslösungen" gestaltet werden sollen. Das sind alles Krisen, die durch Systemveränderung, also Transformation, entstehen, aber es gibt unzählig viele *verschiedene* Arten von Krisen im System und nicht „die" Transformationskrise. Das alles zusammengenommen bedeutet, daß sich das „Puzzleteil" *Transformationskrise* in die ökonomische Systemtheorie durchaus einbauen läßt: es erscheint in ihr als ein Spezialfall von Systemdynamik, genauer von mißglückter, also kritischer Systemdynamik.

---

nis, daß jedes System seine eigene Rationalität hervorbringt, und macht eben dies zum Gegenstand ihres Denkens.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## IX. Ideendynamik

Unsere Überlegungen haben uns von einem zum andren und zum Schluß zu zwei wichtigen Ergebnissen geführt, nämlich:

1. Die Idee des *Dualismus* erschien zunächst von der großen, unverrückbaren Bestimmtheit des „Es-gibt-nur-zwei-Typen-und-mehr-sind-nicht-denkbar" – sobald aber der Dualismus aus irgendeinem Grunde „geöffnet" wurde, entwickelte sich eine Ideendynamik,[24] die von sich aus immer weiter führte.

Zunächst schienen allerdings nur einzelne kleine Schwierigkeiten anzustehen, wie z. B. die mit dem „Sprung" vom einen zum anderen Typ. Indem wir diese Schwierigkeiten aber beseitigten und dabei die dualistische Theorie, auf die wir zuerst eingestiegen waren, erweiterten, gerieten wir in eine Ideenentwicklung, die uns immer wieder noch ein Stück weiter mit sich forttrug. Der Dualismus erweist sich nämlich nur stabil, wenn das Gebot der *Typenbeschränkung* eingehalten wird. Wird der Dualismus indes „geöffnet" und wird z. B. ein dritter Typ zugelassen, dann gibt es kein Halten mehr in der *Typenvermehrung.* Die Öffnung wird *unumgänglich,* wenn die Spreizung zwischen den Extremtypen zu groß wird, so daß der Dualismus den Kontakt zur Wirklichkeit verliert und sich auf eine Beschäftigung mit Zuständen zurückziehen muß, die weit in der Vergangenheit bzw. in der Zukunft liegen.

So wandten wir uns in einem ersten notwendigen Schritt den Zwischenzuständen zwischen den Extrempunkten des Dualismus zu und gerieten damit auf den

---

[24] Wem eine Idee „kommt", wer von ihr „gepackt" wird, erlebt diesen Vorgang, bei dem ihm etwas „aufgeht" durchaus als einen Prozeß. Wir sind im täglichen Umgang gewohnt, Ideen als etwas sehr Dynamisches zu erleben. Demgegenüber aber erscheinen Ideen in der Wissenschaft oft außerordentlich statisch. Platon hat seine Ideen so konzipiert. Sie erscheinen von unverrückbarer, ja ewiger Dauer. Man vergleiche auch den Dualismus bei *Eucken;* die beiden Ideen „Zentralverwaltungswirtschaft" und „freie Verkehrswirtschaft" werden als für Vergangenheit und Gegenwart gültig vorgestellt. Man wird auch in Zukunft wohl nichts anderes finden. Die statische Betrachtung von Ideen scheint also die eher vorherrschende zu sein. Demgegenüber ist es wichtig, deutlich zu machen, daß eine dynamische Betrachtung durchaus möglich, ja in den meisten Fällen sogar die eher angemessene ist. Idee also nicht als *Bestand,* sondern als *Prozeß.* Für „Idee als Prozeß" verwendet der Verfasser auch die Vorstellung einer „Ideenlinie" oder von „Ideendynamik". Damit „hat" man also nicht eine Idee, sondern man „steigt in eine Ideenentwicklung ein". Wer einmal auf eine Idee eingestiegen und „abgefahren" ist, den trägt sie gewissermaßen von alleine weiter mit sich fort. Sie entwickelt aus sich heraus weitere Ideen, die wiederum zu weiteren hinführen. Es gehen einem immer weitere Ideen auf, und dies erscheint folgerichtig, oft allerdings auch überraschend. In einer dynamischen Betrachtung „Idee als Prozeß" ist eine solche Ideenkette von vornherein eine Einheit zusammengehöriger Schritte.

Natürlich sind sowohl die statische als auch die dynamische Betrachtungsweise wissenschaftlich legitim. Man muß allerdings wissen, daß sich Probleme grundlegend verändern oder gar verschwinden bzw. neu auftauchen können, wenn man von der einen zur anderen Betrachtungsweise übergeht. „Ideendynamik" ist ein besonderer Beitrag des Verfasser. Er hat vor dem „Ausschuß für Wirtschaftssysteme" 1995 (erschienen unter der Herausgabe von *D. Cassel* 1996) darüber berichtet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

„Dritten Weg". Dieser Weg führte uns weiter dazu, die Idealtypenverwendung schließlich aufzugeben und uns Modellen zuzuwenden. Zu den beiden Modellen *Marktmechanismus* und *Anweisungsmechanismus,* die sich aus dem Dualismus leicht ableiten ließen, fügte die „ökonomische Theorie der Politik" den *Wahlmechanismus* hinzu, die „Neue Politische Ökonomie" brachte eine Reihe *zusätzlicher Mechanismen,* was weiter zu der Frage führte, wie diese wohl untereinander zusammenhängen. Die „ökonomische Systemtheorie" zeigte diesen Zusammenhang in Modellen *komplexer Systeme.* Der Weg, der uns so immer weiter vorwärts drängte, zeigte sich von großer innerer Folgerichtigkeit.

2. Die Vorstellung der *Transformationskrise* schien zunächst im Dualismus völlig aufzugehen. In der oben beschriebenen Ideendynamik aber und im Übergang zu weiteren Theorien änderte sich diese Vorstellung zusehends, bis sie sich schließlich auflöste. Je nachdem nämlich, in welchen Kontext von Begriffen, in welches Set von Theoremen, in welche Theorie wir „Transformationskrise" einstellten, veränderte sich der Begriffsinhalt; und damit erschien dann auch das Faktum „Transformationskrise" in je anderem Licht.

Jetzt, wo wir zurückblicken, stellen wir fest, daß nicht nur neue Theorien in den Blick gekommen sind, sondern daß sich dabei auch das Fakt „Transformationskrise" in zunehmend anderem Licht zeigte. Der Begriff der „Transformationskrise" wandelte sich, bis schließlich die „Transformation" und dann die „Krise" ganz verschwanden und nur allgemein „Schwierigkeiten im Wandel" übrig blieben. Jede Theorie macht gewissermaßen aus dem Vorfindlichen je ihr eigenes Faktum.

Es ist also keineswegs so, wie es zuerst schien, daß „Transformationskrise" *Fakt* ist und wir diesem Fakt mit dem *Begriff* „Transformationskrise" nur ein *Etikett* aufkleben. Vielmehr, indem wir uns dem Fakt mit einer Theorie nähern, vermehren sich unter der Hand die Etiketten, und indem wir neue und andere Etiketten kleben, verändern sich unter der Hand die etikettierten Dinge! Die Ideendynamik versetzt also nicht nur die Theorie in ständige Bewegung, sondern auch die Fakten. Theorie und Fakt bestimmen sich dabei simultan. Welcher Theorie also sollen wir uns zuwenden? Oder ist es vielleicht erfolgversprechender, die Theorien insgesamt miteinander zu kombinieren?

## C. Kombinierte Verfahren

### I. Ist eine Kombination aus Idealtypen und Modellen möglich?

Wir wollen uns bei unseren weiteren Überlegungen ein wenig beschränken und nur noch zwei Theoriegruppen mit ihren Protagonisten weiterverfolgen, nämlich 1. die „rigorose dualistische Theorie der Wirtschaftssysteme", die mit *Idealtypen* arbeitet, und 2. die „ökonomische Systemtheorie", die *Systemmodelle* zum Einsatz bringt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1. Die *rigorose dualistische Theorie der Wirtschaftssysteme* hat sich eingangs als ziemlich nützlich erwiesen. Indem sie auf Idealtypen aufbaut, vermag sie zu erklären, von wo aus Transformation wohin führt (Dualismus: von einer Extremform zur andren), wie Transformation entsteht (Kontradiktorik: das Abgehen von einer Extremform führt dazu, daß weitere Schritte folgen), wieso Mischformen in Krise geraten (Mischformen sind instabil und dysfunktional); sie vermag zu rechtfertigen, warum man die *eine* Extremform der *anderen* vorziehen soll (Freie Verkehrswirtschaft wird freiheitlich definiert). Die Theorie gerät in Schwierigkeiten, wenn sie *Handlungsanweisungen* geben soll. Denn die einzige Handlungsanweisung, die man aus ihr ableiten kann, verweist auf *sprungartigen* schnellen Übergang. Der aber scheint in der Realität nicht möglich, und die Theorie kann auch im einzelnen nicht angeben, wie er durchgeführt werden soll. Die Theorie verbleibt notwendig auf hohem Abstraktionsgrad, von dem aus ein *handlungsrelevanter* Zugang zur Wirklichkeit nicht möglich ist.
2. Wenden wir uns nunmehr der *ökonomischen Systemtheorie* zu. Diese arbeitet nicht mit *Idealtypen,* sondern mit *Modellen.* Sie ist für die Ziele „Handlungsweisungen Geben" und „Analysieren" besonders geeignet. Zu „Bewerten" hat sie nichts beizutragen, da sie Bewerten unter dem Gedanken der Werturteilsfreiheit grundsätzlich ablehnt. Die ökonomische Systemtheorie vermag im einzelnen und sehr speziellen zu zeigen, was zu tun ist, um Krisen in der Systementwicklung und Systemvernetzung zu lösen. Es sind *Systemdefizienzen* (es fehlen Teilstücke im System) und *Systemdefekte* (einzelne Mechanismen funktionieren nur unter sehr hohen Transaktionskosten) zu beseitigen, und es sind *Rückkopplungsstörungen* (z. B. kumulative Prozesse) aufzufangen. Dies läßt sich für jeden Teilbereich im Gesamtsystem und für jeden Mechanismus im Teilstück angeben. Hier also ist die Theorie stark.

Vergleichen wir diese beiden Ergebnisse, so zeigt sich, daß die Leistungsfähigkeit der Theorien zielspezifisch ist. Für einzelne Ziele sind sie mehr, für andere Ziele weniger geeignet. So kann sich der Anwender der *dualistischen Theorie der Wirtschaftssysteme* Erfolg versprechen bei den Zielen „Neues finden" (Heuristik), „Beschreiben" (Historie), „Bewerten" (normative Theorie); er sollte sich zurückziehen, wenn von ihm Detailanalysen und Handlungsanweisungen abgefordert werden, denn da kann er nur scheitern. Der Anwender der *ökonomischen Systemtheorie* sollte sich umgekehrt dann engagieren, wenn es um Detailanalysen und Handlungsanweisungen geht, dann passen, wenn von ihm Bewertungen verlangt werden, und sich zurückhalten, wenn es um Gesamtüberblicke geht.

Die unterschiedliche Leistungsfähigkeit hängt also mit der Grundentscheidung für *Idealtypen* bzw. für *Modelle* zusammen. Damit stellt sich die Frage, ob man für eine Leistungsfähigkeit in der *ganzen* Breite der Ziele die beiden Verfahren nicht *kombinieren* kann.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## II. Die Kombination „Dualismus / Neoklassik"

Ein solches gemischtes Verfahren, das Idealtypen und Modelle kombiniert, erscheint außerordentlich leistungsfähig. In der Tat wird es sehr häufig angewendet, wenn auch nur selten expliziert. Die meisten ökonomischen Lehrbücher der vergangenen 20 bis 30 Jahre sind so aufgebaut, daß sie in einem ersten, einleitenden Teil Wirtschaftssysteme als *Idealtypen* vorstellen, meist auf die „Dualistische Theorie der Wirtschaftssysteme" beschränkt oder jedenfalls mit ihr beginnend. Sodann wird unvermittelt auf *Modelle* übergegangen, und zwar in der Regel auf *neoklassische Marktmodelle.*

Auch für das Problem, das wir hier mit „Transformationskrise" bezeichnet haben, wird häufig so vorgegangen. Man beginnt mit der *Idealtypenverwendung* und deren *dualistischer* Ausrichtung. Die Transformationsprozesse werden demnach als Übergang von *Zentralverwaltungswirtschaft* in *Marktwirtschaft* dargestellt. Aus der Mischformenproblematik des Dualismus, d. h. also aus der Instabilität der Mischformen, wird dann die „Krise" abgeleitet. An dieser Stelle schließt gewöhnlich der Überblick und die Einleitung, und man geht zu Spezialproblemen über z. B. Privatisierung von Industrie, Banken und Bankenaufsicht, Wettbewerb und Monopolkontrolle usw. Diese Probleme werden dann mit *neoklassischen* Modellen abgehandelt.

Wenn man beobachtet, wie häufig diese hier als „gemischtes Verfahren" bezeichnete Kombination von Idealtypen und Modellen verwendet wird, könnte man daraus schließen, daß sie offensichtlich gut geeignet sei, „Transformation" in den „Transformationsländern" in den *großen Entwicklungslinien* mit den *dualistischen Idealtypen* und im *Detail* mit *neoklassischen Modellen* zu erfassen, zu erklären und mit deren Problemen umzugehen.

Die Affinität zwischen der dualistischen Idealtypenverwendung und der neoklassischen Modelltheorie ist nicht von ungefähr. Es besteht vielmehr eine große innere Abhängigkeit. Wer nämlich mit den dualistischen Idealtypen einsteigt, vermag damit großartige Überblicke zu beschreiben und Bewertungen zwischen Freiheit und Zwang vorzunehmen; mit Handlungsanweisungen allerdings tut er sich von dieser Basis aus schwer, da nur der „Sprung über den Sumpf" empfohlen werden kann, ohne daß Detailangaben möglich wären, wie das nun im einzelnen zu bewerkstelligen sei. Wer dennoch Detailarbeit wünscht, muß auf Partialanalysen umsteigen. Hier bietet sich die Neoklassik als der mainstream der Ökonomik unmittelbar an. Das erscheint als Fortschritt, der den Erfolg gewissermaßen garantiert.

Allerdings führt der Weg von den dualistischen Idealtypen auch *ausschließlich* auf die Neoklassik zu und läßt keine *anderen* Zugänge offen. Wer in seinem Weltbild nämlich nur „Zentralverwaltungswirtschaft" und „Marktwirtschaft" zuläßt und dann Zentralverwaltungswirtschaft als ineffizient ausscheidet, dem steht eben notwendig von diesen Voraussetzungen her, will er zu Modelldenken übergehen,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nur die Möglichkeit offen, zu *Markt*modellen zu greifen. Diese werden ihm von der Neoklassik angeboten. Damit ist deutlich, daß die spezifische Kombination „Dualistische Idealtypen / Neoklassische Marktmodelle" zwar in besonderer Weise eng gefügt ist; andererseits geraten wir mit ihr aber auch in eine Engführung. Prüfen wir also, wohin diese spezifische Kombination der Verfahren beim Problem der „Transformationskrise" führt.

## III. Die Kombination „Dualismus / Neoklassik" gerät in Schwierigkeiten

Die Transformation von Zentralverwaltungswirtschaft in Marktwirtschaft und umgekehrt vor dem Hintergrund der *Entstehungszeit* des Euckenschen Dualismus (1939 – 52) zeigt *mittlere* Entwicklungsgeschwindigkeiten. Wenn wir den Beginn des Übergangs von Marktwirtschaft in Zentralverwaltungswirtschaft in Deutschland mit 1936 ansetzen, dann ist dieser bis 1940 schon deutlich vollzogen und bis 1945 total verwirklicht. Umgekehrt die Rücktransformation. Wenn wir deren Beginn mit 1948 ansetzen, dann ist diese bis 1952 schon deutlich zu erkennen und 1961 mit der Eingliederung der Wohnungswirtschaft in die Marktwirtschaft abgeschlossen. Wir haben es also mit Prozessen zu tun, die innerhalb von 4 Jahren den neuen Typ deutlich erkennbar werden lassen und nach weiteren 4 bis 6 Jahren als abgeschlossen betrachtet werden können. Die Spreizung zwischen den Transformationseckpunkten erreicht also wenig mehr als 2 Wahlperioden.

Die *gegenwärtigen* Transformationsprozesse in den östlichen „Transformationsländern" dauern ungleich *länger.* Wenn wir davon ausgehen, daß der Beginn des Zusammenbruchs der Zentralverwaltungen im sowjetischen Bereich auf die Zeit von 1985 (Perestroika) bis 1990 (Ende der DDR) datiert, dann ist jene Zentralverwaltungswirtschaft in der Sowjetunion nach inzwischen ca. 10 Jahren kaum mehr erklärungskräftig. Auch das Ziel „freie Marktwirtschaft" liegt weit voraus in nicht absehbarer Zukunft. Es steht zu erwarten, daß man bis dahin, wenn man es je erreichen sollte, jedenfalls mehr als vier oder acht Jahre benötigen würde. Auch hier ist mit einer oder gar mehreren Generationen zu rechnen.

Wir haben es hier also nicht mit mittelfristigen, sondern mit eher sehr langfristigen Prozessen zu tun. Die Spreizung zwischen Anfang und Ende der Transformation scheint Zeitwerte von einer Generation und mehr zu erreichen. Das allerdings führt unsere Beobachtungen deutlich aus der *mittelfristigen* Betrachtung hinaus und läßt sie zu einem großen Überblick werden, der in geradezu *geschichtsphilosophische* Dimensionen hineinreicht. Irgendwo in diesem weitgespreizten Raum muß dann wohl die Gegenwart liegen. Aber sie wird gerade von der Ideenlinie „Dualismus / Neoklassik" nicht aufgenommen, sondern diese verläuft sich in einem weiten Feld und kann Konkretes nicht behandeln. Damit gerät sie in eine grundsätzliche Schwierigkeit, denn von Theorie wird Auseinandersetzung mit Wirklichkeit gefordert; geschichtsphilosophische Bestätigung genügt nicht. Was ist zu tun? Gibt es

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eine Alternative? Der Verfasser macht an dieser Stelle den Vorschlag, von einem Typ „Klientelwirtschaft" bzw. „Klientelgesellschaft" auszugehen.

## IV. Der Idealtyp „Klientelgesellschaft" als Alternative

*Klientelwirtschaft* als Idealtyp läßt sich unschwer vom dualistischen Schema ausgehend konzipieren. Wenn *Zentralverwaltungswirtschaft* dadurch definiert wird, daß *eine einzige* Zentrale die Pläne aufstellt, und *freie Verkehrswirtschaft* dadurch gekennzeichnet ist, daß *viele* Planer auftreten, dann sind es in der *Klientelwirtschaft wenige,* die das Feld bestimmen. Dabei sind diese „Oligarchen" deutlich jeweils in *mehreren* Bereichen bestimmend, also in Wirtschaft, Staat und Medien zugleich.

Das klassische Bild des Klientelherren zeigen in der Antike Leute wie Crassus, der Unternehmer und Politiker war und der umkam, als er sich auch noch als Feldherr produzieren wollte. Cäsar war dies alles sehr erfolgreich zugleich, und zudem beherrschte er noch die „Printmedien" in exzellenter Weise. Gegenwärtig zeigt das Bild des Klientelherren Typen wie Berlusconi als Unternehmer, Parteichef und Medienzar in Italien, Beresowski in Rußland, Bogoljub Karic in Serbien und andere.

Wenn wir den gegenwärtigen Zustand der Reformländer nicht als Übergang von einem zum andren Typ, sondern mit einem eigenständigen Typ als „Klientelgesellschaft" beschreiben, dann kommt damit eine völlig andere Sicht zustande, die ein völlig anderes Feld eröffnet. Klientelgesellschaft erscheint nun als Erbe der in Auflösung geratenen Zentralverwaltung. Der Zusammenbruch der zentralen Bürokratie führt nicht zu einem Verschwinden von Bürokratie, sondern zu einem Komplex vielfältiger Bürokratien. Es entstehen die Bürokratien der Oligarchen. Die bisher existierenden „schwarzen Märkte" werden zum Teil legalisiert, so daß Marktwirtschaft entsteht; zu einem anderen Teil entwickeln sie sich zu Tauschgeschäften, die die Oligarchen unter sich ausmachen. Es entstehen „Gruppenverhandlungen". Daneben gibt es in Ansätzen Wahlen, Medien, Verbände usw.

Damit entwickelt sich eine Vielzahl von Steuerungsmechanismen, die nun an die Stelle der einstmaligen einzig vorfindlichen zentralen Verwaltung tritt. Wie so etwas funktioniert, können und brauchen wir an *dieser* Stelle nicht weiter auszuführen. Der Beitrag von Nienhaus in dem vorliegenden Band zeigt dies ausführlich am Beispiel Marokko. Natürlich sind auch noch andere Ausprägungen feststellbar und denkbar. Es können z. B. einzelne Steuerungssysteme unterschiedlich ausgeprägt sein und unterschiedliches Gewicht haben. Eine starke oder eine schwache Zentralmacht (König, Präsident) kann gegeben sein; das Militär kann unterschiedlich positioniert und politisiert sein. Auch die Verteilung und das Zusammenspiel der oligarchischen Klientelherren kann sehr unterschiedlich sein. Wir haben alle diese verschiedenen Möglichkeiten und Ausprägungen unter dem Stichwort der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

„Klientelgesellschaft" zusammengefaßt. Klientelgesellschaft bildet nicht eine spezielle *historische Form,* sondern einen *Idealtyp,* der eben sehr vieles in sich zusammenfassen kann.

## V. Der Idealtyp „Klientelgesellschaft" kombiniert mit „ökonomischer Systemtheorie"

*Klientelgesellschaft* ist der Typ, der nach Meinung des Verfassers das, was in den sog. „Reformländern" gegenwärtig vor sich geht, deutlich hervorzuheben vermag. Klientelgesellschaft ist nach dieser Konzeption eine Gesellschaft, die *mehrfach* organisiert ist, nämlich durch *Wahlen* (sie trägt einzelne demokratische Züge), durch *Märkte* (sie zeigt marktwirtschaftliche Elemente), durch *Medien, Verbände,* usw. In dieser Organisationsvielfalt zeigen sich allerdings *starke Monopole,* die nicht auf einzelne Organisationsformen beschränkt sind, sondern *quer durch alle* hindurchgehen. Damit ist also Klientelgesellschaft nicht als Mischform aus Zentralverwaltungswirtschaft und Marktwirtschaft zu denken, sondern ein *eigenständiger* Typ. Sie ist auch nicht als Übergangserscheinung zu Marktwirtschaft vorzustellen, da sie ja nicht nur Märkte in sich organisiert, sondern eben auch demokratische Formen, Medien usw. Wenn man sich Klientelgesellschaft irgendwie im Übergang denken möchte, dann ist die Zielform jedenfalls nicht „Marktwirtschaft", sondern „Wettbewerbsgesellschaft"; denn was in ihr nicht akzeptabel ist, ist nicht die *Vielfalt der Organisationsformen,* sondern die *Vielzahl der Monopole,* die quer durch sie hindurchgehen. Nicht nur die Märkte, sondern alle Organisationsformen sollten in ihr von Monopolen befreit werden.

Der Verfasser ist zwar der Meinung, daß Klientelgesellschaft ein in hohem Maße angemessener Idealtyp ist, der die Lage der Dinge in den Reformländern in ausgezeichneter Weise hervorzuheben vermag, dennoch kommt es hier nicht darauf an, ob wir gerade *diesen* Idealtyp verwenden. Jeder andre Typ als Beschreibung der „gegenwärtigen Schwierigkeiten" dieser Länder wäre genauso gut. Entscheidend ist nicht, worauf wir uns nunmehr festlegen, sondern worauf wir dies *nicht* tun. Entscheidend ist, daß wir durch die Typenwahl uns nicht in einen *Dualismus mit Kontradiktorik* hineindrängen lassen. „Klientelgesellschaft", wie immer sie beschrieben wird, tut dies jedenfalls nicht.

Wir haben es bei „Klientelgesellschaft" mit einem Typ zu tun, der in keiner Kontradiktorik zu einem anderen Typ steht, der nicht einseitig gegenüber solchen anderen Typen sozialethisch belastet ist und damit keine andere Wahl offen lassen würde, der also einen Dualismus von Systemen nicht oktroyiert, sondern ihn im Gegenteil zu einem Pluralismus von Systemen aufsprengt. Er ist *nicht* ein Idealtyp auf der Ebene des Dualismus („Zentralverwaltung / Marktwirtschaft"), sondern setzt sich deutlich von *dieser* Ebene ab. Er ist nicht *dualistisch,* sondern *pluralistisch* angelegt. Damit führt er nicht auf ein einziges Systemmodell, sondern auf eine Vielfalt von Steuerungssystemen zu (vgl. oben Tafel B). Wenn der Idealtyp

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

„Klientelgesellschaft" durch Systemmodelle ergänzt werden soll, drängt er aus sich heraus darauf, mit Modellen der ökonomischen Systemtheorie kombiniert zu werden. Es entsteht die Ideenlinie „Klientelgesellschaft / ökonomische Systemtheorie".

## VI. Dualismus versus Nicht-Dualismus

Wir können nun die beiden Ideenlinien, die wir herausgearbeitet haben, miteinander vergleichen. Auf der einen Seite steht der *dualistisch* angelegte Idealtyp „Zentralverwaltung / Marktwirtschaft", auf der anderen Seite der nicht-dualistisch, sondern *pluralistisch* angelegte Typ „Klientelwirtschaft":

- Wir haben es in beiden Fällen je mit einem Vorverständnis zu tun. Im einen Fall ist das Vorverständnis „Transformationskrise ist Fakt", im anderen Falle geht es um „Schwierigkeiten im Wandel".
- Beide Einstiege lösen je eine spezifische Ideendynamik von großer Folgerichtigkeit aus. Im einen Falle führt der Einstieg mit dem Vorverständnis „Transformationskrise ist Fakt" zum dualistischen *Idealtyp* „Zentralverwaltung / Marktwirtschaft" und von da weiter zu den *Modellen* der Neoklassik; im anderen Falle, nämlich beim Einstieg mit dem Vorverständnis „Schwierigkeiten im Wandel", führt dies zum *Idealtyp* „Klientelgesellschaft" und weiter zu den *Modellen* von „Märkte-Wahlen-Gruppenverhandlungen" (Neue Politische Ökonomie) und zur „ökonomischen Systemtheorie".

  Beide Ideenlinien haben also ihre Vor- und Nachteile:

- Die Ideenlinie „Dualismus / Neoklassik" stützt sich auf Konzeptionen, die voll im mainstream der gegenwärtigen Ökonomik liegen. Diese Konzeptionen gelten als herrschende Lehre und stoßen auf keinen Widerstand bei der „Gemeinschaft der Wissenschaftler" (Thomas S. Kuhn). Die Akzeptanz im „Wissenschaftsbetrieb"[25] ist also gesichert. Das ist ein *Vorteil.* Allerdings zielt diese Gedankenlinie erklärtermaßen *nicht* auf gegenwärtige Wirklichkeit ab, sondern kann nur geschichtsphilosophische Bestätigung beibringen. Das ist ein *Nachteil;* denn die

[25] „Wissenschaftsbetrieb" bildet den Rahmen zu „Wissenschaft als Beruf". Berufswissenschaftler müssen sich im Wissenschaftsbetrieb durchsetzen. „Wissenschaft als Beruf" ist demnach zu vergleichen mit „Politik als Beruf" (*Max Weber*), mit „Unternehmer als Beruf", „Funktionär als Beruf" usw. Analog zur „ökonomischen Theorie der Demokratie" oder z. B. der „Ökonomischen Theorie des Verbandswesens" (Verbandsökonomik) oder der „ökonomischen Theorie des Gesundheitswesens" (Gesundheitsökonomik) usw. ist also eine „ökonomische Theorie der Wissenschaft" (Wissenschaftsökonomik) zu beachten. Diese ist nicht zu verwechseln mit „Wissenschaftstheorie", die als normative Theorie untersucht, was Wissenschaft leisten *soll.* Es ist klar, daß der Befund der analytischen Wissenschaftsökonomik nicht übereinstimmt mit der Norm der Wissenschaftstheorie. Wir können uns aber fragen, unter welchen Bedingungen, der Befund möglichst an die Norm herangeführt werden kann.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

„Logik der Forschung" fordert seit Popper, daß Theorie sich mit der Wirklichkeit konfrontieren lassen und zumindest an ihr scheitern können muß.

- Bei der Ideenlinie „Klientelwirtschaft / ökonomische Systemtheorie" liegt der Fall gerade umgekehrt. Sie liegt nicht im mainstream, eröffnet dafür aber die Chance zur Auseinandersetzung mit der Wirklichkeit.

Man könnte nun daran denken, die jeweiligen Nachteile auf die eine oder andere Weise zu beseitigen, um sich an den Vorteilen zu erfreuen. Das Handikap der Linie „Dualismus / Neoklassik" ist ja, daß beide Bestandteile, nämlich „Dualismus" und „Neoklassik", in einer Engführung voneinander abhängig sind und beide das Ziel „Freie Marktwirtschaft" vorstellen, dieses aber, wie wir ausgeführt haben, in geschichtsphilosophischer Ferne liegt. In der Gegenwart aber haben wir es mit einer Mehrzahl von Zielen zu tun; nicht nur „Marktwirtschaft", sondern auch „Demokratie", „unabhängige Medien", „freie Verbände" usw. müssen organisiert werden. Diese *Vielzahl von Steuerungssystemen* kann „Dualismus / Neoklassik" *nicht* in sich aufnehmen, ohne seine Grundlagen aufzugeben.

Ebenso steht es mit „Klientelwirtschaft / ökonomische Systemtheorie". Sie kann sich mit dem gegenwärtigen mainstream, der mit Neoklassik nur ein *einziges* Steuerungssystem zuläßt, nicht arrangieren, weil ja die *Vielzahl* der Steuerungssysteme gerade ihre *Grundkonzeption* ausmacht.

## VII. Die Nichtvereinbarkeit von Neoklassik und Ökonomischer Systemtheorie

Der Verfasser hat die Grenzen von Neoklassik vielfach in anderen Schriften dargestellt, und er möchte hier auf jene verweisen; da es indes um eine ganz grundsätzliche Problematik geht, sei dem Leser wenigstens in einem kurzen Abschnitt eine aufs Wesentliche reduzierte Erklärung gegeben, warum Neoklassik nicht z. B. „Neue Politische Ökonomie" oder „ökonomische Systemtheorie" rezipieren und deren Eigengesetzlichkeiten und „Logik" und in sich aufzunehmen vermag. Hat doch bisher Neoklassik immer wieder die jeweils „moderne" Ökonomik rezipieren können und der mainstream sich so ständig verbreitert.

Nach dem 2. Weltkrieg, als sich Deutschland wieder öffnete, war Neoklassik noch gleichbedeutend mit Mikroökonomik; der aufkommende Keynesianismus wurde demgegenüber als „modern" und als Gegensatz gesehen. Spätestens 1967 war die Rezeption des Keynesianismus als „Makroökonomik" in den mainstream abgeschlossen. 1957 schien die „Ökonomische Theorie der Demokratie" außerhalb der Neoklassik zu stehen. Spätestens ab 1981 fand ihre Rezeption in die Neoklassik statt. In dieser Betrachtungsweise ist Neoklassik also nicht inhaltlich bestimmt, sondern schlicht die Bezeichnung für die *jeweils herrschende* Lehre; das jeweils „Moderne" wird innerhalb etwa einer Generation rezipiert, so daß der mainstream also immer breiter wird. Das Neue wird hereingenommen und erweitert das Alte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Fragt sich also, warum eigentlich nicht auch z. B. „ökonomische Systemtheorie" in Neoklassik rezipiert werden sollte.

Der Verfasser weist demgegenüber hier daraufhin, daß Neoklassik eine ökonomische Systemtheorie nur zu rezipieren vermöchte, wenn sie bereit wäre, sich selbst aufzugeben, also nur zu sehr hohen „Kosten". Er definiert nämlich Neoklassik als diejenige Theorie, für die „rational", „wirtschaftlich" („ökonomisch") und „marktwirtschaftlich" zusammenfallen. Für „ökonomische Systemtheorie" (und grundsätzlich auch für „ökonomische Theorie der Demokratie" und für „Neue Politische Ökonomie") gilt diese Grundgleichung *nicht.* Sie gilt hier nur für „rational" und „ökonomisch"[26]; aber sie ist nicht deckungsgleich mit „marktwirtschaftlich". Denn für Systemtheorie ist Rationalität *systemabhängig.* Es gilt demnach, je eine Rationalität der Märkte, der Wahlen usw. zu beachten. Das heißt, der Unternehmer folgt der „Logik" (hier gleichgesetzt mit „Rationalität") der Märkte, der Politiker folgt der „Logik der Wahlen", der Funktionär der „Logik des Verbandswesens", der Berufswissenschaftler der „Logik des Wissenschaftsbetriebes" usw. Entsprechend ist nicht mit einer einzigen „Logik" wie bei der Neoklassik, sondern mit vielfältigen „Logiken" zu rechnen. Eine abstrakte, freischwebende, allgemeine, systemunabhängige Logik gibt es nicht. Jeder Systemteilnehmer würde sie für sich in Anspruch nehmen und damit erschiene sie für Teilnehmer *anderer* Systeme als subjektiv und unverbindlich.

Wir können also sagen: Für Neoklassik gibt es nur *ein einziges* System (Märkte) und damit nur eine *einzige* Rationalität, nämlich die Marktrationalität. Für ökonomische Systemtheorie gibt es aber *viele* Systeme und damit *viele* Rationalitäten.[27]

---

26 Deshalb ist es möglich, von „ökonomischer Theorie" der Demokratie, des Verbandswesens, des Gesundheitswesens usw. zu sprechen. Die jeweiligen Bereiche (der sprachliche Ausdruck „Wesen" ist dafür eigentlich wenig geeignet und eher historisch bedingt!) werden also als „rationale Veranstaltungen" gedacht. Sie werden als rational gesteuert angesehen. Allerdings werden die hier genannten Bereiche nicht durch „Märkte" gesteuert, sondern eben durch „Wahlen", wie in der Demokratie, oder durch eine Reihe anderer Mechanismen und deren Vernetzungen, wie im „Verbandswesen" und im „Gesundheitswesen".

27 Diese Bestimmung „Ein einziges System – eine einzige Rationalität : viele Systeme – viele Rationalitäten" ist ein besonderer Beitrag des Verfassers. Sie ist außerordentlich einfach und auch leicht empirisch festzumachen. Andererseits kann man sich auch mit der Vorstellung „viele Rationalitäten" schwer tun. Bei der Jahrestagung der „Neuen Politischen Ökonomie", deren Ergebnisse im Band 14 des „Jahrbuches für Neue Politische Ökonomie" 1995 veröffentlicht worden sind, wurde eine Diskussion darüber geführt. Der Verfasser hatte das Thema „Die Öffnung des Dualismus" ausgeschrieben und *Ronald Clapham* dafür gewonnen. Durch diesen Beitrag und durch die Kommentare von *M. Groser* (1995) und *M. E. Streit* (1995) wurde das Problem der Rationalitätenvielfalt aufgeworfen. Es ergaben sich dazu 3 Positionen, die insgesamt die Problematik gut auszuleuchten vermögen:

1. *Groser:* „Es kann für einen Ansatz keine unterschiedlichen Rationalitäten geben, sondern nur Rationalverhalten unter unterschiedlichen Bedingungen auf verschiedenen Ebenen." (a. a. O. S. 69).

2. *R. Clapham* (in der Interpretation von *Streit*): „Clapham unterscheidet zwischen Zweckrationalität und einer ‚allgemeinen Rationalität'" (a. a. O., S. 71).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Damit wird der grundsätzliche Bruch sichtbar, der zwischen „Transformation" und „Wandel" aufklafft. „Wandel" könnte „Dualismus / Neoklassik" aus ihrer Konstitution heraus immer nur als „Übergang (eben als Transformation) zu Marktwirtschaft" vorstellen, alles andere wäre irrational und damit Krise. Ökonomische Systemtheorie sieht die Gesellschaft nicht nur marktwirtschaftlich, sondern auch demokratisch, verbandsmäßig usw., also in *vielen Systemen,* verfaßt. Damit ist für sie Übergang nicht nur zu einem *einzigen,* sondern zu *vielen* Systemen und deren Vernetzungen möglich. Eine solche komplexe Vernetzung von Systemen bringt z. B. „Klientelwirtschaft" zum Ausdruck. Für „Dualismus / Neoklassik" kann ein solches vernetztes System nur als „Mischform" und damit als instabil, also als „Krise" gedacht werden. Für ökonomische Systemtheorie ist dies völlig anders. Vielfältig organisierte Gesellschaft ist für sie nicht krisenhafte Fehlform, sondern Normalfall; sie ist nicht von vornherein instabil, sondern hat durchaus die Chance zur Stabilität.

Die beiden Ideenlinien „Dualismus / Neoklassik" und „Klientelwirtschaft / ökonomische Systemtheorie" sind demnach nicht miteinander kompatibel. Wollen wir sie miteinander vergleichen, müssen wir sie also mit vollem Kontrast einander gegenüberstellen. Fassen wir unseren obigen Vergleich zusammen, so gilt es abzuwägen einerseits zwischen „Akzeptanz im mainstream" (Logik des Wissenschaftsbetriebes) und andererseits „Relevanz gegenüber von Realität" (Forderung der Logik der Forschung). Indem wir hier abwägen, gelangen wir zum Verständnis des *Begriffs des Unbegriffs.*

---

3. *Herder-Dorneich* (in der Interpretation von *Streit*): „... Herder-Dorneich, der die Möglichkeit einer ‚Metarationalität' bestritten hat" (a. a. O. S., 72).

Die drei Positionen kann man jeweils als Stationen auf einer Ideenlinie leicht erfassen, wenn man von der einfachen Definition ausgeht, daß „rational" ist, was *jeder Dritte nach Lage der Dinge* als vernünftig ansieht. Da eine allgemeine Situation ohne jeweilige Bedingungen nicht gedacht werden kann, ist eine allgemeine Rationalität nicht möglich – auch eine als „allgemeine" unter sonst „speziellen" Rationalitäten nicht – Es sind also nur jeweilige spezielle Rationalitäten vorstellbar. Da sich niemand in die spezielle Situation eines Einzelnen ganz hineinversetzen kann, führt eine „subjektive Rationalität" nicht weiter – in sozialen Steuerungssystemen aber finden sich alle Systemteilnehmer unter denselben Bedingungen; sie werden z. B. veranlaßt, als Unternehmer Gewinnmaximierung zu betreiben, als Politiker „Stimmenmaximierung" usw. – Soziale Steuerungssysteme produzieren demnach Rationalitäten, die von jedem dritten Systemteilnehmer als vernünftig angesehen werden – Rationalität ist damit also nur systemabhängig möglich.

Natürlich kennt auch Neoklassik Situationen, in denen *mehrere* Rationalitäten auffallen. Aber sie hält doch an der Vorstellung fest, es gebe nur eine einzige allgemeine Rationalität, alle anderen beobachtbaren beruhten auf einer Fehleinschätzung, seien moralisch verwerflich oder schlicht dumm. Dies wird mit den gängigen Bezeichnungen wie „Gefangenendilemma" oder „moral hazard" zum Ausdruck gebracht. Der Verfasser hat demgegenüber vielfach hervorgehoben, daß diese Situationen nicht extreme und nicht verwerfliche Sonderfälle bilden, sondern eben den Normalfall darstellen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## D. Begriff und Unbegriff

### I. Ein Beispiel für einen Unbegriff

Begriff zielt auf Realität ab – Unbegriff hat zwar alle Merkmale eines Begriffs, führt aber nicht auf Realität zu. Die Wissenschaftstheorie fordert seit Popper von Theorie, daß sie auf Wirklichkeit zuführt, zumindest an ihr scheitern kann. Ein „Begriff", der das nicht leistet, ist also nicht als solcher zu akzeptieren, sondern lediglich ein „Wort", dem kein wissenschaftlicher Rang zuzumessen ist. Wissenschaftliche Akzeptanz wäre ihm nicht zu gewähren.

Nunmehr stoßen wir aber auf ein Konzept, das zwar nicht auf Realität abzielt, das sich aber in den mainstream des Wissenschaftsbetriebes so einfügt, daß es Akzeptanz findet. Es kann also nicht als „wissenschaftlich falsch" oder als „wissenschaftlich unzulässig" usw. aufgedeckt werden. Der Wissenschaftsbetrieb wendet sich – aus seiner Logik heraus völlig folgerichtig – nicht dagegen, obwohl er es von seinen Grundsätzen her eigentlich ablehnt. Ein Begriff, der doch keiner ist. Ein Unbegriff.

„Transformationskrise" als Begriff ist ein Beispiel für einen Unbegriff.

### II. Begriff des Unbegriffs – allgemeine Fassung

Dem Verfasser ging es darum, den *Begriff des Unbegriffs* vorzustellen. Er hatte sich vorgenommen, dies nicht in einer *abstrakten* Ableitung zu tun, sondern am *konkreten* Beispiel der „Transformationskrise" vorzuführen. Nunmehr aber können wir doch noch versuchen, den Begriff des Unbegriffs[28] in eine *allgemeine Fassung* zu bringen.

Wir beobachten einerseits die *Lage der Dinge* und die *Logik der Ideen.* Beide sind grundsätzlich voneinander unabhängig. Denn Ideen müssen sich nicht notwendig auf Dinge beziehen. Allerdings fordert die *Logik der Forschung,* beide miteinander zur Deckung zu bringen oder doch möglichst einander anzunähern. Die Wissenschaft ist der Ort dafür; sie organisiert dazu ihren Wissenschaftsbetrieb. Allerdings unterliegt der Wissenschaftsbetrieb einer *eigenen* Logik. Und dabei kann es dahin kommen, daß die *Logik des Wissenschaftsbetriebes* und die *Logik der Forschung* sich *nicht* decken. Obgleich dies der Wissenschaftsbetrieb eigentlich von sich selbst fordert, sieht er sich vor der Hürde, daß die Kosten, gemäß der

[28] Der Verfasser ist sich im klaren, daß die Definition des Unbegriffs als eines *wissenschaftlichen* Begriffs, der gleichzeitig *unwissenschaftlich* ist, auf einem – wenn auch einprägsamen – Wortspiel beruht. „Wissenschaft" wird einmal *analytisch* gemäß der *Wissenschaftsökonomik* als der konkrete Wissenschaftsbetrieb bzw. dessen Output aufgefaßt, zum anderen aber *normativ* gemäß der *Wissenschaftstheorie* als das, was Wissenschaft und ihr Output im allgemeinen sein sollen, vorgestellt. Das eine deckt sich aller Erwartung nach nicht mit dem anderen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Logik der Forschung Wirklichkeitsrelevanz anzustreben, sehr hoch, unter Umständen sogar unerreichbar hoch sind.

Beim *Begriff* kommen die Lage der Dinge, die Logik der Ideen, die Logik der Forschung und die Logik des Wissenschaftsbetriebes zur Deckung. Beim *Unbegriff* kommt diese Grundgleichung nicht zustande; die Logik des Wissenschaftsbetriebes und die Logik der Forschung decken sich nicht. Damit ist nicht mehr gesichert, daß die Logik der Ideen sich mit der Lage der Dinge deckt. Beide driften auseinander, ohne daß der Wissenschaftsbetrieb dies anzeigen würde.

## III. Wer sich auf Unbegriffe verläßt – Konsequenzen für den Praktiker

Die Konsequenzen für den Praktiker liegen einerseits auf der Hand, andererseits bleiben sie verdeckt. Der Praktiker wird nämlich veranlaßt, wenn er dem Wissenschaftsbetrieb folgt, in Konzepten zu denken und zu handeln, die den Kontakt zur Wirklichkeit aufgegeben haben. Das kann ihn in schwerwiegende Fehler hineinführen.

Der Praktiker kann dies aber von sich aus *nicht* zum Ausdruck bringen. Soweit er auf den mainstream des Wissenschaftsbetriebes und dessen Konzepte angewiesen ist, fehlen ihm buchstäblich die richtigen Worte. Er äußert allerdings sein Unbehagen mit diffusen Hinweisen und entwickelt allmählich eine Nachfrage nach neuer Wegweisung. Eben dies läßt sich in den vergangenen zwei Jahren mit zunehmender Deutlichkeit beobachten.

## Literatur

*Böbel,* Ingo, „Soziale Marktwirtschaft": Konstruktionsfehler einer wirtschaftspolitischen Konzeption? in: Cassel, D. etc., Hrsg., München 1988, S. 135 ff.

*Boettcher,* Erik, Kooperation und Demokratie in der Wirtschaft, Tübingen 1974.

*Bohnet,* A., Zur Kennzeichnung und Systematisierung von Koordinationsverfahren. Ein Literaturüberblick, in: Cassel, D., Hrsg., Schriften des Vereins für Socialpolitik, Berlin 1999, S. 55 ff.

*Cassel,* D. (Hrsg.), Entstehung und Wettbewerb von Systemen. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 246, Berlin 1996.

- Institutionelle Probleme der Systemtransformation. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 254, Berlin 1997.
- Perspektiven der Systemforschung. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 268, Berlin 1999.

*Cassel / Ramb / Thieme,* Hrsg., Ordnungspolitik, München 1988.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Eger* Th. / *Nutzinger,* H. G., Soziale Marktwirtschaft zwischen Abwanderung und Widerspruch: Theoretische Überlegungen und empirische Befunde, in: Elsner, W. / Engelhardt, W.W. / Glastetter, W., Ökonomie in gesellschaftlicher Verantwortung, Berlin 1998, S. 193 ff.

*Eucken,* W., Die Grundlagen der Nationalökonomie, 9. unver. Auflage, Berlin etc. 1989.

– Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 6. durchgesehene Auflage, Tübingen 1952.

*Groser,* M., Kommentar zu Clapham, „Öffnung des Dualismus", in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, (1995) Bd. 14. S. 66 ff.

*Herder-Dorneich,* Ph., Politisches Modell zur Wirtschaftstheorie, Freiburg 1957 / 59.

– Der Markt und seine Alternativen, Hannover etc. 1968.

– Systemdynamik, Baden-Baden 1988.

– Neue Politische Ökonomie. Eine kurzgef. Hinführung, Baden-Baden 1992.

– Ökonomische Systemtheorie. Eine kurzgef. Hinführung, Baden-Baden 1993.

*Herder-Dorneich,* Ph. etc., Hrsg., Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Band 14, Tübingen 1995.

*Müller-Armack,* A., Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, Freiburg i. Br. 1966.

*Peters,* H.-R., Herrschaftspole als Erklärungsansatz für die Entwicklung und Transformation realtypischer Wirtschaftssysteme: Testfall DDR, in: Cassel, D., Hrsg., Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 246, Berlin 1996.

*Sik,* Ota, Der Dritte Weg, Hamburg 1972.

*Streit,* M. E., Kommentar zu R. Clapham „Öffnung des Dualismus", in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Band 14 (1995), S. 71 ff.

*Theurl,* Th., Monetäre Transformation: Konsistenzfallen einer sich wandelnden Wirtschaftsordnung, in: Cassel, D., Hrsg., Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 254, Berlin 1997, S. 141 ff.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Einige (kritische) Bemerkungen zum Referat von *Philipp Herder-Dorneich*

## Theorie der Transformationskrise *oder:* Der Begriff des Unbegriffs

Von *Friedrich Schneider,* Linz

Die Arbeit von *Philipp Herder-Dorneich* versucht, „Licht in das Dunkel der Schwierigkeiten der Transformation von Plan- zu Marktwirtschaften" sowohl in begrifflicher und theoretischer als auch empirischer Hinsicht zu bringen. Die Arbeit greift ein sehr interessantes Thema auf, denn in den Wirtschaftswissenschaften weiß man wenig, wie der Transformationsprozeß von der Plan- zur Marktwirtschaft zu erklären und zu bewältigen ist, welche Theorien hier heranzuziehen sind und wie es zu den gegenwärtigen Krisen gekommen ist bzw. ob diese hätten vermieden werden können. Es ist daher außerordentlich wichtig, sich mit den verschiedenen Ansätzen, wie die Transformation von der Plan- zur Marktwirtschaft gelingen kann, auseinanderzusetzen und zu klären, ob die Wirtschaftswissenschaft hierzu konkrete Beiträge liefern kann. Unter diesen Aspekten liefert die vorliegende Arbeit interessante und wichtige Anregungen und stellt bedeutende Fragen, wie eine Theorie der Transformation von Markt- zu Planwirtschaften wohl aussehen könnte.

Dennoch ist mir auch beim sorgfältigen Studium der schriftlichen Version immer noch nicht ganz klar geworden, was der Verfasser mit dieser Arbeit will. Möchte er eine *Theorie der Transformation* von Plan- zu Marktwirtschaften entwickeln und zeigen, inwieweit diese vorhanden oder fehlerhaft ist oder ergänzt bzw. neu geschrieben werden muß? Oder möchte sich der Autor mit einer *Theorie der Transformationskrise* auseinandersetzen? Damit, wie diese entstanden ist, was die Ursachen hierfür sind und inwieweit die Wirtschaftswissenschaft etwas zu dieser Theorie der Transformationskrise beitragen kann? Auch in der revidierten Fassung ist mir nicht klar geworden, welche Hauptstoßrichtung der Autor verfolgt und welche neuen Erkenntnisse er mit dieser Arbeit dem Leser vermitteln will. Auch führt der Autor eine neue wissenschaftliche Kategorie, die des *Unbegriffs,* ein. Aber es ist auch hier nicht klar, was er damit aussagen will. Einfach zu schreiben, Transformationskrise als Begriff sei ein Beispiel für einen Unbegriff, hilft hier nicht weiter, denn dieser neue Begriff (Unbegriff) müßte in die Theorie der Transformationskrise eingeführt werden, und es müßte gezeigt werden, was dieser nun



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

besser zu erklären mag und inwieweit dieser neue Begriff tatsächlich einen wissenschaftlich sinnvollen Stellenwert hat.

Aus meiner Sicht beschäftigt sich der Autor zu wenig mit der Frage, wie tatsächlich in den Planwirtschaften (aus rein normativer Sicht) der Übergang zur Marktwirtschaft bewältigt werden könnte – dies insbesondere unter dem Aspekt, daß gleichzeitig in den Planwirtschaften die Diktaturen (nach meiner Meinung zu Recht) abgeschafft und in vielen ehemaligen Ostblockländern durch funktionierende repräsentative Demokratien ersetzt wurden. Da in repräsentativen Demokratien jedoch Politiker Wahlen gewinnen wollen und daher sehr häufig eine eigennützige Politik betreiben, gestaltet sich der Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft dann natürlich besonders schwierig, da kurzfristig angelegte und wiederwahlsichernde politische Maßnahmen häufig einem geordneten langfristigen Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft zuwiderlaufen.

Nach meiner Meinung hätte hier ein wesentlicher Beitrag von *Herder-Dorneich* liegen können, zu zeigen, was die ökonomische Theorie der Politik zum Übergang von Plan- und Marktwirtschaften leisten kann, gerade wenn man weiß, daß es aufgrund des eigennützigen Verhaltens von Politikern auch zu Transformationskrisen kommen kann. Leider ist mir dieser Aspekt in seinem Beitrag viel zu kurz und viel zu wenig klar „herausgearbeitet" worden. Nach dem Zusammenbruch des Kommunismus bestand ja ein ungeheures Spannungsfeld in den ehemaligen Planwirtschaften: Nicht nur wurden viele Staatsgrenzen in Frage gestellt und Völker wollten ihre Unabhängigkeit erlangen, sondern die wirtschaftliche Entwicklung verlief auch in den meisten Planwirtschaften nach völlig verschiedenen Mustern. In einigen wurde sehr radikal versucht, Marktwirtschaft einzuführen, andere machten dies eher Schritt für Schritt. Gleichzeitig sind die gesamten Handelsstrukturen zwischen diesen ehemaligen Planwirtschaften zusammengebrochen, und neue wirtschaftliche Verbindungen zum Westen mit häufig ganz anderen Anforderungen mußten erst aufgebaut werden. Genau hier könnte ein entscheidendes Element des systemtheoretischen Denkens im Sinne von *Philipp Herder-Dorneich* liegen, wenn man nämlich diese verschiedenen Bausteine einmal geordnet dargestellt und die Interaktion zwischen ihnen analysiert, um so vielleicht zu einer Theorie der Transformationskrise zu kommen. Ansatzweise ist dies dem Autor in dem Beitrag sicherlich gelungen, aber es bleibt hier noch sehr viel zu leisten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Regierungswettbewerb als analytisches Paradigma einer Theorie der Systemtransformation großer Länder*

Von *Carsten Herrmann-Pillath,* Witten / Herdecke

## A. Regierungswettbewerb und Systemtransformation

### I. Zwei vergessene Dimensionen der Transformation: Staat und Raum

Die Diskussion über die großen Unterschiede, die bei den Verläufen ähnlicher Transformationsstrategien in den verschiedenen post-sozialistischen Ländern aufgetreten sind, hat zunächst Differenzen der staatlichen Institutionen und Strukturen in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit gerückt. Lange Zeit war dieser Faktor in der ökonomischen Transformationsforschung vernachlässigt worden.[1] Ohne Zweifel lassen sich beispielsweise die meisten Fehlentwicklungen in der ehemaligen Sowjetunion darauf zurückführen, daß weder im engeren staatlichen Bereich (also Verwaltung, Recht etc.) noch im weiteren politischen (Parteien, Lobbies etc.) eine durchgreifende institutionelle Modernisierung erfolgt ist. Diese Diagnose ist gleichzeitig erhellend wie aus ökonomischer Sicht ernüchternd: Denn die ökonomische Theorie hat recht wenig zur Transformation des Staates zu sagen.[2] Im Grunde muß der politische Wandel als exogene Voraussetzung wirtschaftspolitischen Wandels betrachtet werden.

Nun gilt gerade für den soeben erwähnten russischen Fall, daß die Komplexität der Transformation auch durch die raumwirtschaftliche Diversität des Landes bestimmt ist, und zwar im wirtschaftsstrukturellen Sinne ebenso wie im politisch-institutionellen. Ein kurzer Blick auf die einschlägige ökonomische Literatur zeigt

---

* Diese Arbeit ist ein Forschungsergebnis des INTAS Projektes 96 / 0076. Ich danke für die Unterstützung auch im Namen der Kolleginnen und Kollegen vom IMEPI, Rußländische Akademie der Wissenschaften, Moskau.

[1] Ich habe auf diesen Punkt bereits mit Nachdruck in *Herrmann-Pillath* (1991a) verwiesen und für den Fall Chinas extensiv in (1991b) behandelt. Seitens des „mainstream" findet sich einer der ersten systematischen Hinweise auf die Rolle der staatlichen Transformation erst in *Shleifer* (1997). Eine Summe zieht der Band *Höhmann* (1999).

[2] Diese Frage ist zumeist im Zusammenhang mit der „sequencing" Diskussion debattiert worden, indem staatliche und politische Institutionen als Randbedingungen der Transformation betrachtet werden. Die Endogenisierung erfolgt dann auf die Weise, daß die Auswirkungen der Transformation auf die Zusammensetzung von Interessengruppen (Transformationsgewinner und -verlierer) betrachtet werden. Ein Beispiel ist *Roland* (1997).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

aber sogleich, daß der Raum neben dem Staat eine weitere, zunächst vergessene Dimension der Transformation ist (vgl. aus russischer Sicht *Vardomskij,* 1997, sowie *Sachs,* 1997).[3] Es wird zumeist unkritisch unterstellt, daß die Regierung eine bestimmte Transformationspolitik wie etwa die Privatisierung im Raum homogen implementieren kann und daß neu geschaffene Institutionen im Raum allerorts in gleicher Weise gelten. Das bedeutet, wir treffen hier im Grunde die in der Wirtschaftstheorie weit verbreitete Annahme einer „Punktökonomie" an, bei der Beschreibungen der betrachteten Volkswirtschaften räumlich nicht differenziert werden.

Im vorliegenden Papier sollen am Beispiel der wirtschaftlichen Großräume China und Rußland einige Konsequenzen betrachtet werden, die sich ergeben, wenn diese „punktökonomische" Betrachtungsweise aufgegeben wird. Statt dessen wird davon ausgegangen, daß staatliche Politik im Raum unterschiedlich umgesetzt wird und wirkt. Dann kann die Rolle des Staates in der Transformation nicht mehr auf der Grundlage eines *national einheitlichen politisch-ökonomischen Erklärungsansatzes* analysiert werden. Vielmehr müssen erstens die Differenzen zwischen den Regionen explizit Berücksichtigung finden und zweitens die Wechselwirkung zwischen regionalen und zentralen Instanzen des Staates. Damit rückt die Frage der *lokalen politischen Ökonomie* in den Vordergrund, die sogleich auch die Frage nach der Wechselwirkung unterschiedlicher lokaler Prozesse der Transformation nach sich zieht.[4]

In der Tat wird in der herkömmlichen Transformationsliteratur der Zentralregierung zumeist eine umfassende Regulierungskompetenz und -kapazität zugeschrieben. Das heißt, es wird eine vollständige Zentralisierung und Integration politischer Macht unterstellt, eine Annahme, wie sie bezeichnenderweise auch dem Idealtypus der Planwirtschaft als Wirtschaftssystem unterliegt. Sobald diese Annahme aufgegeben wird, ergibt sich zunächst das kompliziertere Bild eines Principal-Agent-Problems zwischen Zentralregierung und nachgeordneten Behörden, wie es schon in der älteren Literatur zur Planwirtschaft unter dem Gesichtspunkt von Informations- und Anreizstrukturen betrachtet wurde.[5] Aber auch diese Literatur un-

---

[3] Ich kann hier nicht ausführlich auf den Hintergrund dieses Phänomens eingehen: Die Vernachlässigung des Raumes findet sich auch in der allgemeinen Wirtschaftstheorie wieder und ist eine Folge der Abspaltung der Raumwirtschaftslehre etwa in Gestalt der „regional science" in den USA (vgl. *Stahl,* 1995). Viele der interessantesten Beiträge zur Frage des Raumes in der Transformation kommen heutzutage daher aus der Wirtschaftsgeographie. Erst aufgrund der unermüdlichen Werbetätigkeit *Krugmans* (z. B. 1996) ist inzwischen der Raum im Kontext der „New Economic Geography" wieder theoretisch rehabilitiert. Allerdings sind viele Kritiker der Auffassung, daß gerade die Form dieser Rehabilitation ihn auch seines eigentlichen Erkenntnispotentials beraubt hat; siehe besonders prononciert *Martin* (1999).

[4] Dies zwingt bei der empirischen Arbeit natürlich dazu, in aufwendiger Weise Fallstudien zu betrachten und zu vergleichen. Die systematische Arbeit in dieser Richtung begann mit *Gibson/Hanson (1996).*

[5] Repräsentativ für diese Literatur ist der Band *Hedtkamp* (1981). Eine typische Fragestellung bestand darin, die asymmetrische Verteilung von Information in der Planwirtschaft zu

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

terstellte im Grunde eine „Punktökonomie", weil die nachgeordneten Instanzen als sektorale Organisationen verstanden wurden – ein Bild, das freilich den Verhältnissen in der sowjetischen Planwirtschaft oder in der DDR deshalb gerecht werden mag, weil in der Tat der Planungs- und Verhandlungsprozeß zwischen den Behörden sehr stark auf die Zentrale (gewissermaßen als „Punkt im Raum") fokussiert war und weil scheinbar das sowjetische Modell nach den einschlägigen Experimenten der fünfziger Jahre keine regionale Systemkomponente mehr enthielt.[6]

Nach dem Zerfall der Sowjetunion hat sich Rußland nun freilich als „Föderation" konstituiert. Vor diesem Hintergrund ist es aber nicht mehr möglich, das einfache „Principal-Agent"-Paradigma auf Rußland anzuwenden. Dies gilt vor allem seit der Durchführung regionaler Wahlen im Jahre 1996, da nun in jedem Fall die regionalen Instanzen mit mindestens zwei voneinander unabhängigen Prinzipalen konfrontiert sind: nämlich der Zentralregierung in Moskau auf der einen und der lokalen Bevölkerung auf der anderen Seite.[7] Hinzu kommt, daß die regionalen Instanzen selbst Änderungen der regionalen Verfassungen vornehmen, die in Widerspruch zur Föderationsverfassung stehen, so daß also der institutionelle Rahmen nicht mehr als ein Datum betrachtet werden darf.[8] Dies gilt um so mehr, wenn neben den formal-schriftlichen Institutionen auch die informalen betrachtet werden, also die „Verfassungswirklichkeit" im Unterschied zur geschriebenen Verfassung. Insofern kann die rußländische Transformation nur noch als ein komplexes Ineinanderwirken von zentralen transformationspolitischen Maßnahmen auf der einen und einer partiell autonomen, lokalen politischen Ökonomie auf der anderen Seite begriffen werden.

Abstrakter formuliert, muß unser analytisches Instrumentarium also der Herausforderung gerecht werden, die Transformation auf der „nationalen" Ebene als Resultante hochgradig variationsreicher lokaler Prozesse zu erklären, die vor allem

---

betrachten und zu fragen, ob Anreizsysteme vorstellbar sind, die es den zentralen Instanzen ermöglichen, ihre Zielfunktionen unverzerrt zu realisieren.

6 Dieses Bild ist allerdings falsch. Wie zum Beispiel *Filippov / Shvetsova* (1999) erläutern, war gerade das Zentralkomitee der KPdSU eine in hohem Maße regional geprägte Organisation, die es den Vertretern der Republiken erlaubte, in Moskau ihre Interessen zu verfolgen.

7 Der Tatbestand multipler Prinzipale als solcher schließt freilich noch nicht die Anwendbarkeit eines Principal-Agent-Ansatzes aus. Bei *Dixit* (1996) findet sich etwa eine gute Einführung in entsprechende Anwendungen auf politisch-ökonomische Fragestellungen. Allerdings befassen sich solche Analysen mit der Frage, wie mehrere Prinzipale auf das Verhalten eines Agenten Einfluß nehmen. Die Änderung der rußländischen Verfassung hatte aber zur Folge, daß es nun auch mehrere Agenten gibt. Außerdem ist es zum Teil schwierig, die Rolle der Prinzipale und der Agenten in der Realität exakt zuzuordnen. Vgl. auch *Spahn* (1998, S. 3).

8 Einen kurzen Überblick zu solchen Abweichungen bzw. offenen Konflikten zwischen den Verfassungen einzelner Föderationssubjekte und der Föderation gibt *Schneider* (1999). Selbst national höchst sensible Fragen wie Verteidigung und Außenpolitik sind betroffen. Darüber hinaus gibt es Tausende von Gesetzen, die nicht mit nationalen Gesetzen in Einklang stehen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

durch Differenzen in den Dimensionen „Raum" und „Staat" entstehen. Abbildung 1 verdeutlicht diesen Zusammenhang im Überblick.

Abbildung 1: Raum und Staat als Dimensionen der Transformation

## II. Das Konzept des Regierungswettbewerbs als neues transformationstheoretisches Paradigma

Es stellt sich nun die Frage, ob und wie ein solches komplexes System lokaler politischer Ökonomien analysiert werden kann. Entscheidend ist die Beobachtung, daß in Fällen großer Länder wie Rußland und China offensichtlich verschiedene Regierungsorganisationen mit- und gegeneinander um Ressourcen und politischen Einfluß bzw. Kontrollmacht konkurrieren. Daher könnte das Konzept des Wettbewerbes zwischen Regierungen („competitive governments") hilfreich sein, wie es vor allem *Breton* (1996) in die Diskussion eingeführt hat.[9] *Bretons* Ansatz ist hinreichend allgemein, um Konzepte wie „Wettbewerb zwischen Regionen" („territorial competition"), „Verfassungswettbewerb" („constitutional competition") oder „Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen" („competition among jurisdictions") einzu-

[9] Es gibt durchaus Anknüpfungspunkte in der russischen Diskussion. So sieht *Polishchuk* (1998, S. 23) eindeutig politischen und ökonomischen Wettbewerb in der Rußländischen Föderation. Der Gedanke des Wettbewerbs zwischen Gebietskörperschaften spielt in *Wu / Zhengs* (1995) positiver und normativer Theorie der chinesischen Entwicklung eine wichtige Rolle.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schließen, die in der Literatur zu finden sind. Jedoch muß klar zwischen normativen und positiven Konzeptionen unterschieden werden. Ein großer Teil der einschlägigen wirtschaftstheoretischen Literatur ist normativ orientiert, d. h. empfiehlt den Wettbewerb zwischen Regierungen als ein geeignetes Instrument zur Steigerung der Effizienz des Regierungshandels und zur Begrenzung politischer Macht; daher findet diese Diskussion zu einem bedeutenden Teil mit Bezug auf die Europäische Integration statt (z. B. *Seliger,* 1998). Im europäischen Kontext gibt es auch positiv-analytische Anwendungen des Konzeptes, etwa bei der empirischen Analyse des Wettbewerbes zwischen städtischen Regionen in der EU (z. B. *Cheshire / Gordon,* 1997; 1998). *Bretons* Ansatz kann nun positiv wie normativ operationalisiert werden: Grundsätzlich wird positiv davon ausgegangen, daß Regierungsinstanzen immer in Wettbewerb miteinander stehen, und normativ bedeutet das, daß Konzepte für die Regulierung dieses Wettbewerbes gefunden werden müssen, die zu möglichst guten gesamtwirtschaftlichen und -gesellschaftlichen Ergebnissen führen: Das heißt insbesondere, die Beziehung zwischen Zentralregierung und nach- bzw. beigeordneten Regierungen wird nicht mehr als Interventionsproblem, sondern als Ordnungsproblem betrachtet.[10]

Dieses analytische Paradigma schließt den vertikalen ebenso wie den horizontalen Wettbewerb ein. Das bedeutet, Regierungsinstanzen stehen in Wettbewerb mit übergeordneten Instanzen um die Aufteilung von Ressourcen und Kontrollmacht und agieren gleichzeitig in einem wettbewerblichen Referenzsystem ähnlicher Instanzen in der horizontalen Dimension. Zwar führt dies nicht zwingend zu einer räumlichen Betrachtungsweise, doch spielen räumlich differenzierte Regierungsinstanzen im horizontalen Wettbewerb in der Regel eine wichtige Rolle. Dies ist für Föderationen sogar eine zwingende Ausgangsannahme.

In der ökonomischen Literatur zum Föderalismus findet sich in diesem Zusammenhang eine weitere wichtige Differenzierung, nämlich diejenige zwischen „neoklassischen" und „evolutorischen" Ansätzen zum Wettbewerb zwischen Regierungen (vgl. *Apolte,* 1999, Kapitel 1). Diese Unterscheidung begründet sich analog zur Analyse von Wettbewerb auf den Gütermärkten: Die neoklassische Analyse betrachtet den institutionellen Rahmen, die Präferenzen und die Informationen der beteiligten Entscheidungsträger als gegeben und leitet dann Aussagen über die al-

[10] *Breton* (1996, S. 10 ff.) diskutiert im einzelnen, warum alle herkömmlichen politisch-ökonomischen Ansätze (auch etwa zum Lobbyismus oder zum bürokratischen Verhalten) implizit stets eine monolithische Regierung unterstellen. Er schlägt statt dessen vor, Regierungen immer als „composite structures" aufzufassen. Auf diese ist dann das Paradigma des Wettbewerbs als politisch-ökonomische Analyseform anzuwenden. Insofern entsteht das Bild eines Kontinuums wettbewerblicher Strukturen zwischen Markt und Staat, wobei unterschiedliche Grade von Vermachtung der Beziehungen Differenzen erzeugen ebenso wie unterschiedliche Merkmale der produzierten Güter. *Breton* ist außerdem der Meinung, daß Regierungen ganz allgemein als Anbieter von Gütern und Dienstleistungen aufzufassen sind und daß dabei das Kriterium des Öffentlichkeitsgrades dieser Güter nicht das primäre Abgrenzungskriterium zum Markt darstellt. Das heißt, Regierungen stehen auch im Wettbewerb mit allen anderen Produzenten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lokative Effizienz alternativer institutioneller Arrangements ab; die evolutorische Betrachtungsweise verneint all diese Bedingungen und betrachtet den Wettbewerb gerade als ein Instrument zur Gewinnung von Informationen über alternative Institutionen, Präferenzen und die Auswirkungen bestimmter wettbewerblicher Aktionen, so daß die Allokationsproblematik in den Hintergrund rückt.[11] Bekanntlich unterscheiden sich diese beiden Positionen erheblich hinsichtlich der Einschätzung der Wohlfahrtswirkungen des Wettbewerbs zwischen Regierungen: Die neoklassische zieht eher pessimistische Schlußfolgerungen, die evolutorische eher optimistische.[12] Obgleich diese Bewertung primär normativ gemeint ist, so hat sie natürlich auch Konsequenzen für die positive Analyse, soweit die Bedingungen des Regierungswettbewerbes in der Realität gegeben sind. Dies betrifft mit Blick auf die beiden hier betrachteten Länder vor allem auch die den meisten neoklassischen Analysen stillschweigend unterliegende Annahme, daß die Zentralregierung oder ein zentral koordinierter Abstimmungsmechanismus („kooperativer Föderalismus") in der Lage sei, eine optimale Struktur der Gebietskörperschaften und eine optimale Verteilung fiskalischer Ressourcen zu definieren und ohne eigene Interessen durchzusetzen (vgl. *Inman/Rubinstein,* 1997, S. 48 f.).

Für den Fall der Transformation dürfte schon aus empirischen Gründen eher eine evolutorische Sichtweise angemessen sein, weil er sich eben dadurch auszeichnet, daß der institutionelle Rahmen nicht gegeben ist, daß die Entscheidungsträger auf der Suche nach neuen Alternativen sind und daß die Informationen aller Beteiligten unvollständig und unvollkommen sind.[13] Gleichzeitig sind auch die Zielfunktionen aller Entscheidungsträger nicht stabil und endogenem Wandel un-

---

[11] Um den Unterschied zwischen beiden Betrachtungsweisen zu illustrieren: Lobbyismus wird aus neoklassischer Sicht analysiert, indem der Ressourcenaufwand für das Rent-seeking und die allokativen Folgen durchgesetzter Politik betrachtet werden, wie etwa in *Bhagwatis* (1982) klassischer Analyse der DUP-Aktivitäten. Evolutorische Ansätze betonen hingegen die Rolle der Lobbies bei der Offenlegung von Informationen über Politikpräferenzen und für die Aggregation von Präferenzen, wenn seitens der Politiker unvollkommene Information unterstellt wird. *Breton* (1996, S. 35 ff., 58 ff.) führt daher den Begriff der „demand lobbies" ein, die eine wesentliche ökonomische Funktion ausüben, nämlich die Offenlegung und Aggregation der Präferenzen der Nachfrager für Regierungsleistungen. *Vihanto* (1992) überträgt das Konzept des „Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren" auch auf den öffentlichen Sektor. Eine vermittelnde Position zwischen neoklassischen und evolutorischen Überlegungen nehmen Analysen ein, die ausdrücklich Informationsasymmetrien und unvollständige Information zwischen verschiedenen Regierungsebenen modellieren, wie z. B. *Gilbert/Picard* (1996).

[12] In der deutschen Diskussion verbinden sich diese gegensätzlichen Positionen unter anderem mit den Namen *Sinn* und *Vanberg*. Vor allem *Sinn* hat immer wieder die negativen Folgen des Steuerwettbewerbes herausgearbeitet, siehe etwa *Sinn* (1990). Allerdings gibt es in Deutschland auch neoklassische Positionen, die Regierungswettbewerb insgesamt positiv einschätzen, etwa in den verschiedenen Beiträgen des Instituts für Weltwirtschaft.

[13] Verwandt ist die Argumentation von *Ernst* (1996). Sein synergetischer Selbstorganisations-Ansatz ist freilich bei weitem zu abstrakt, weil er nicht auf das Verhalten der Entscheidungsträger in der Transformation eingeht. Ich selbst habe in *Herrmann-Pillath* (1998) einen Ansatz zur „institutionellen Selbstorganisation" entwickelt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

terworfen: Mehr noch, gerade im Fall Rußlands führt die Transformation sogar zur Entstehung von neuen und zum Untergang von alten öffentlichen Akteuren. Demnach sind ziemlich sicher die Anwendungsbedingungen einer im weiteren Sinne neoklassischen Sicht des Regierungswettbewerbes nicht gegeben. Die Frage ist allerdings, wie eine evolutorische Analyse konkretisiert werden kann.[14] Hier schweift der Blick über weitestgehend unerforschtes Gelände: Denn weder ist die sogenannte „Constitutional Economics" bislang positiv ausgerichtet noch die evolutorische Analyse des „Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen", wie der regelmäßig dort verwendete Begriff lautet.[15]

Gegenstand einer positiven evolutorischen Analyse ist idealtypisch das in Abbildung 2 dargestellte System. Wir konzentrieren uns in diesem Papier auf die territorialen Aspekte des horizontalen ebenso wie des vertikalen Regierungswettbewer-

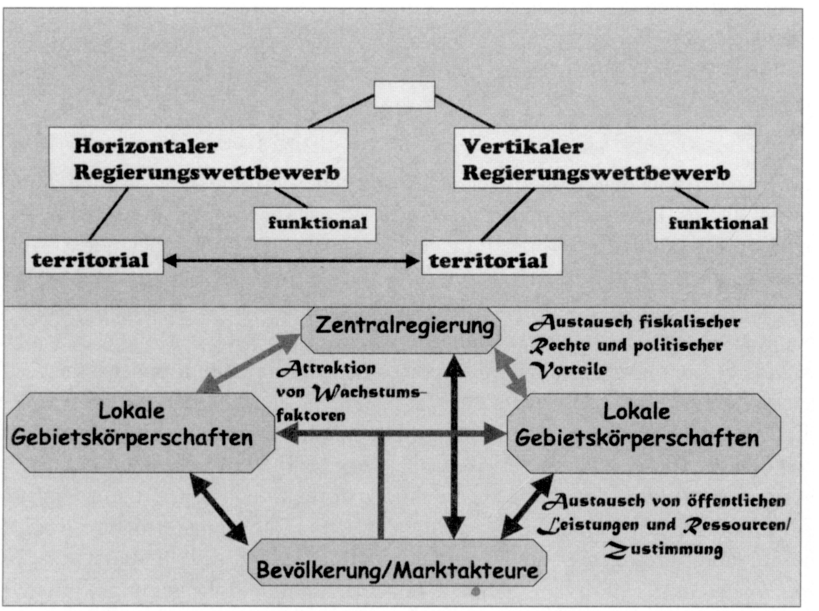



Abbildung 2: Grundstruktur von Regierungswettbewerb

[14] *Apolte* (1999, S. 9) wirft der evolutorischen Betrachtungsweise einen „Krypto-Normativismus" vor, der sich zu wenig um empirische Fundamente und konzise Argumente bemühe. Tatsächlich ist eine Neigung zu verzeichnen, Konzepte wie den „Wettbewerb als Entdekkungsverfahren" fast dogmatisch als Rechtfertigungsgründe anzuführen.

[15] Die „Constitutional Economics" wäre der natürliche Bezugspunkt für eine Analyse von Regierungswettbewerb, bei der institutioneller Wandel endogenisiert würde. *Voigt* (1999) unternimmt jedoch vielleicht den ersten systematischen Versuch, diese Theorie positiv zu reformulieren. Im deutschsprachigen Raum ist besonders *Kerber* mit der evolutorischen Analyse von Regierungswettbewerb befaßt. Wie sein Beitrag (1998) zeigt, überwiegt hier aber noch die normative Analyse.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bes, wobei der horizontale mit dem vertikalen Wettbewerb dadurch verkoppelt ist, daß die Ergebnisse in der einen Dimension diejenigen in der anderen beeinflussen, also zum Beispiel wenn eine Gebietskörperschaft relativ erfolgreich bei der Einwerbung zentraler Ressourcen ist, die dann im Wettbewerb mit anderen territorialen Einheiten derselben Stufe Vorteile erbringen. In der Abbildung wird auch deutlich, daß Regierungswettbewerb im Rahmen einer ökonomischen Betrachtungsweise nach einem verallgemeinerten Tauschparadigma interpretiert wird: Zum Beispiel konkurrieren lokale und zentrale Akteure um Zustimmung und Loyalität der Bevölkerung, indem sie umgekehrt bestimmte Leistungen anbieten. Der Zusammenhang zwischen Regierungswettbewerb und Marktwettbewerb wird wiederum dadurch hergestellt, daß die Gebietskörperschaften um Wachstumsfaktoren (Investitionen, Arbeitskräfte etc.) konkurrieren. Zwischen den zentralen und lokalen Akteuren besteht schließlich ein Wettbewerb um die Verteilung von Ressourcen, die auf dem Wege des fiskalischen Zugriffs auf die Erträge des Wachstums zu erlangen sind.

## III. Politische Relevanz der Fragestellung

Abgesehen von den vorgetragenen theoretischen Argumenten hinsichtlich der Erträge, die das Paradigma des Regierungswettbewerbes für die Analyse insbesondere der Transformation großer Länder erbringen kann, sollte aber noch klar auf die politische Relevanz der Thematik hingewiesen werden. Bei Rußland liegt das Konzept des Regierungswettbewerbes auf der Hand, weil die Föderationssubjekte eindeutig eigene Interessen gegenüber der Zentralregierung verfolgen und inzwischen recht komplexe Strategien der horizontalen Kooperation und wettbewerblichen Differenzierung verfolgen. Bei China scheint zunächst die Tatsache hinderlich, daß es sich nicht um eine Föderation handelt.[16] Allerdings findet sich in der Literatur die These, daß China inzwischen „quasi-föderale" Strukturen aufweise, und interessanterweise auch die ausdrückliche normative Aussage, daß der Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften in China die Transformation im Sinne eines „market-preserving" und „market-creating federalism" beschleunigt habe (*Qian / Weingast,* 1996). Das heißt, Transformation und Regierungswettbewerb werden hier positiv als eine analytische Einheit zusammengeführt und uno actu normativ bewertet. Vergleiche zwischen China und Rußland haben auch in diesem Sinne die dysfunktionalen Wirkungen der speziellen Auswirkungen von Regierungswettbewerb in Rußland herausgearbeitet (*Slider,* 1997). Bei einer eher oberflächlichen politischen Betrachtung der Verhältnisse Chinas drängt sich augenscheinlich die politische Empfehlung zu einer mäßig liberalisierten „Entwick-

[16] Nach der Auflistung von Merkmalen einer Föderation bei *Watts* (1996, S. 7) wäre allerdings auch Rußland keine Föderation, weil erstens die Autonomie der unterschiedlichen Regierungen nicht wirklich gesichert ist, und vor allem weil einseitige Verfassungsänderungen faktisch möglich sind. Insofern hätte Rußland bereits die Grenzlinie zur Konföderation überschritten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lungsdiktatur" auf, die eine geeignete Mischung zwischen zentralstaatlicher Lenkung und Regierungswettbewerb durchsetzen kann. Dementsprechend werden die negativen Aspekte der russischen Erfahrung auch in China rezipiert und in diesem Sinne zum Teil auch nach Rußland zurückgespiegelt.

Diese politische Relevanz des Themas wird in beiden Fällen auch durch die sich immer wieder anheizende Konjunktur von Zerfallsszenarien dokumentiert. In der ersten Hälfte der neunziger Jahre deuteten viele Betrachter den fiskalischen Niedergang der chinesischen Zentralregierung als Symptom des Machtzuwachses der Regionen, und stellten dies in den Kontext eines neuen analytischen Paradigmas des „regionalism". In China selbst waren Zerfallsszenarien eindeutig ein wichtiges Argument für die Durchsetzung der großen Steuerreform von 1994.[17] Für Rußland sind solche Szenarien natürlich besonders seit der August-Krise von 1998 wieder Bestseller des politischen Diskurses und werden augenscheinlich immer wieder durch das Aufbrechen ethnischer Konflikte innerhalb der Föderation und mit dem neuerlichen Tschetschenien-Feldzug Moskaus makaber bestätigt.[18]

Tatsächlich erhöht natürlich die Einbeziehung politischer Aspekte die Komplexität der Fragestellung noch in besonderem Maße, vor allem weil auch normative Probleme berührt werden, wie beispielsweise die Gewichtung der Bedeutung politischer Freiheitsrechte. Ein aus ökonomischer Sicht relativ exakter Bezug zwischen Politik und Wirtschaft läßt sich aber durch die Analyse des fiskalischen Systems herstellen. Genau in dieser Hinsicht sind China und Rußland auch relativ leicht vergleichbar, obwohl sie sich durch das politische Merkmal der „Föderation" scharf und eindeutig unterscheiden (vgl. *Bell,* 1998, S. 308 ff.). China ist zwar politisch ein ausgeprägt unitarischer Staat, hat jedoch seit Einleitung der Reformen stark dezentrale Elemente des fiskalischen Systems aufgewiesen und unter der bewußt antiseptischen Bezeichnung des „Steuerteilungssystems" (fen shui zhi) auch politisch zu gestalten versucht. Gerade durch dieses Phänomen werden auch Begriffe wie „Quasi-Föderalismus" gerechtfertigt.

Das fiskalische System läßt sich aber als ein institutioneller Rahmen für die Zuteilung von staatlichen Rechten auf die Nutzung von Ressourcen zwischen unterschiedlichen Gebietskörperschaften deuten: Hier kann von „staatlichen Eigentumsrechten" gesprochen werden.[19] Dann stellt sich die Frage nach den Bestimmungsgründen dieser Zuteilung ebenso wie nach den Anreizstrukturen, die auf die Perso-

---

[17] Besonders einflußreich war hier die 1992 publizierte Studie von *Wang / Hu* (1996) zum Niedergang der „staatlichen Kapazität" in China. *Hu* zog ausdrücklich Vergleiche zur Entwicklung Jugoslawiens und stützte diese auf fiskalische Indikatoren. Zur westlichen Regionalismus-Diskussion siehe etwa *Goodman / Segal* (1995).

[18] Der damalige Premier Primakov sprach Ende 1998 von der Gefahr, daß Rußland auseinanderfallen könne, wenn die Regionen weiterhin aktiv die Unterhöhlung der zentralen Politik betrieben. Zur rußländischen Diskussion siehe auch „Expert" vom 18. 1. 1999. Zu einer kurzen Einschätzung dieses Szenarios siehe *Lapidus* (1999).

[19] *Ma* (1997b) spricht etwa mit Bezug auf China eindeutig von „entitlements" der Provinzen, die auch informal gegenüber der Zentrale durchgesetzt werden können.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nen einwirken, die diese Eigentumsrechte wahrnehmen. Der wichtigste Unterschied zwischen Regierungswettbewerb und Marktwettbewerb besteht offensichtlich darin, daß diese Anreizstrukturen im ersten Fall komplexer sind, weil die „Eigentümer" nicht autonom, sondern in diverse, simultan ihr Verhalten bestimmende institutionelle Zusammenhänge eingebettet sind (also etwa gleichzeitig im Wettbewerbszusammenhang politischer Wahlen wie auch im horizontalen Wettbewerb miteinander stehen). Bei der Zuteilung von staatlichen Eigentumsrechten auf Ressourcen ergibt sich wiederum der Zusammenhang zum Problem der Transformation, weil die Einführung eines neuen fiskalischen Systems simultan zum Entzug bestimmter Ressourcen aus der staatlichen Kontrolle der Planwirtschaft stattfindet („Privatisierung"). Dadurch entsteht ein spezifisches Problem der Abgrenzung von Eigentumsrechten, das in der Transformationsliteratur weitgehend vernachlässigt worden ist: Zwar schränkt die Ausübung fiskalischer Zwangsgewalt private Eigentumsrechte selbstverständlich in besonderer Weise ein, weil sie nicht direkt auf die Seite des „usus", wohl aber des „fructus" einwirkt, indirekt aber bestimmt sie über die Anreizwirkungen auch die konkrete Weise der Ausübung der privaten Nutzungsrechte mit. In diesem Sinne ist dem internen Diskurs in Transformationsökonomien recht zu geben, wo oft klar zwischen „Entstaatlichung" und „Privatisierung" unterschieden wird.

Wenden wir uns also zunächst diesem wichtigen Punkt zu: Denn es ist durchaus vorstellbar, daß bei einem formal gleichen Privatisierungsprogramm der Verlauf der Entstaatlichung und der Neuordnung des fiskalischen Systems unterschiedlich ist und vor allem unterschiedliche Formen von Regierungswettbewerb aufweisen kann. Diese Differenzen beim Wandel des Staatsaufbaus können wiederum erhebliche Unterschiede bei den Ergebnissen im Prinzip gleicher Transformationsmaßnahmen zeitigen.

## B. Privatisierung als Transformation staatlicher Macht: Steuersystem und Emergenz „regionaler Eigentumsrechte"

In der ökonomischen Literatur ist bislang die Privatisierung eher aus dem Blickwinkel ihrer allokativen und dynamischen Effekte im Wirtschaftsprozeß analysiert worden. Dies ist insofern zu eng, als der eigentumsrechtliche Ausgangspunkt in der Planwirtschaft gerade darin bestand, daß zwischen der Ausübung fiskalischen Zwangs und staatlichen Eigentumsrechten keine Unterscheidung bestand: Das heißt aber umgekehrt, daß die Transformation des Steuersystems und der Eigentumsordnung eigentlich zwei Seiten derselben Medaille sind. Da wiederum das Steuersystem in wirtschaftlichen Großräumen auch wesentlich dadurch charakterisiert ist, wie staatliche Zwangsrechte zwischen gebietskörperschaftlichen Ebenen verteilt sind, wird unmittelbar klar, daß Regierungswettbewerb zur vielleicht ent-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

scheidenden Determinante von Transformation werden kann, wenn die Trennung zwischen Privateigentum und Fiskalstaat nicht zügig, eindeutig und national homogen erfolgt. Das Problem besteht aber darin, daß eben eine solche Umsetzung nur möglich ist, wenn alle staatlichen Akteure nach einem gemeinsamen Willen handeln würden. Sie ist um so unwahrscheinlicher, je weniger eine zentralstaatlich implementierte Privatisierung den Interessen der regionalen Akteure gerecht wird. Umgekehrt ist aber auch denkbar, daß regionale Akteure eine Privatisierung präferieren, während die zentrale Politik blockiert.

Die Verhältnisse in *China* sind hier relativ transparent und bereits vor rund zehn Jahren auch theoretisch aufgearbeitet worden.[20] Vor der Einleitung von Reformmaßnahmen waren die Verfügungs- und Nutzungsrechte an betrieblichem Vermögen auf die Gebietskörperschaften verteilt, wobei als informale Komponente eine Art gewohnheitsrechtlicher Ansprüche auf solches Vermögen hinzu kam, das durch eigene Investitionen von Gebietskörperschaften gebildet worden war;[21] die staatliche Planung der Allokation verdeckte diese Struktur an der Oberfläche eines durch ausgeprägte regionale Autarkie gekennzeichneten Wirtschaftssystems. Dieses System „regionaler Eigentumsrechte" bildete dann nach 1978 die Grundlage für die Verteilung fiskalischer Ansprüche im Sinne von Gewinnsteuern, die eigentlich Ansprüche auf Residualeinkommen waren, vor allem in Gestalt des „Vertragssystems" (cheng bao zhidu) der späten achtziger und frühen neunziger Jahre.[22] Diese enge Verschmelzung von staatlichen Eigentumsrechten und Steuersystem hat auch die Steuerreform von 1994 überlebt; ausschlaggebender Faktor weiterer Änderungen dürfte letzten Endes die sehr schlechte Gewinnlage der meisten Staatsunternehmen werden, die zu einer wachsenden Bedeutung der indirekten Steuern für die Haushaltsfinanzierung führt (*He,* 1999). Außerhalb des Staatssektors finden sich ähnlich unklare Abgrenzungen auch bei den sogenannten „ländlichen Unternehmen", die insbesondere in ihrer kollektiven Variante sogar außerhalb des Steuerrechtes operieren und auf vertraglicher Basis Mittel an die lokalen Verwaltungen abführen (vgl. *Krug,* 1997; *Smyth,* 1997).

---

20 Einer der wichtigsten Beiträge war *Granicks* (1990) Analyse der „regional property rights" im chinesischen Staatssektor. Ich selbst habe in *Herrmann-Pillath* (1991b) das Konzept „staatlicher Involution" vorgelegt, das auf der Betrachtung der Dynamik interdependenter Transformation von Wirtschaft und Staat beruht. Immerhin wurde also aufgrund theoretischer Überlegungen die Diskussion um den Niedergang des chinesischen Zentralstaates Mitte der neunziger Jahre antizipiert!

21 Letzteres ist ein Faktor, der zur Entstehung der von *Granick* betrachteten Systeme „multipler Prinzipale" chinesischer Staatsunternehmen führte. Ganz im Sinne der bereits erwähnten theoretischen Analysen von *Dixit* (1996) ist dies eine Ursache der im Vergleich zur Sowjetunion deutlich geringeren Plananspannung.

22 In ihrer Analyse der Entwicklung moderner Unternehmensformen in China betonen *Bowen / Rose* (1998), daß unregelmäßige, kasuistische und in der Tendenz konfiskatorische Besteuerung gleichbedeutend ist mit einer Beanspruchung von Residualeinkommen durch den Staat, mit einer entsprechenden Beeinträchtigung der Rolle der Residualeinkommen als Anreiz für unternehmerische Tätigkeit.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das chinesische Beispiel zeigt auch, daß die Organisation der Steuerverwaltung für die Separierung zwischen staatlicher Zwangsgewalt und Eigentum sehr wichtig ist. Erst 1994 wurden nationale und lokale Steuerverwaltung organisatorisch voneinander getrennt und somit zumindestens teilweise der Verschmelzung von Interessen des Fiskus und der staatlichen Eigentümer der Boden entzogen. Demselben Ziel diente die Einrichtung eigenständiger Organisationen der Verwaltung staatlichen Vermögens im Zuge der Umwandlung der Staatsunternehmen in Kapitalgesellschaften. Die Daten zu den lokalen und zentralen Haushalten legen jedoch weiterhin die Vermutung nahe, daß sich nicht nur der Staat insgesamt vornehmlich aus den Einnahmen von Staatsunternehmen finanziert, sondern daß eine solche Dekkungsbeziehung jeweils auch für die einzelnen Provinzhaushalte besteht, die sich vornehmlich aus den Steuern ihres Zuständigkeitsbereiches finanzieren. Insofern scheint das alte System der regionalen Eigentumsrechte nach wie vor der Struktur des Steuersystems zu unterliegen.[23]

In *Rußland* schien sich zunächst eine rasche Trennung zwischen Staat und Wirtschaft durchzusetzen, weil ein massives und weitreichendes Privatisierungsprogramm durchgeführt wurde. Diese Schocktherapie verfing sich jedoch rasch in den Verteilungskonflikten zwischen Staat, Belegschaft und betrieblichen Führungseliten mit der Konsequenz, daß den betrieblichen Gruppen Vorrechte bei der Verteilung von Vouchers bzw. Aktien gegeben wurden. Damit ist aber ein indirekter Zusammenhang zwischen den Interessen der lokalen Instanzen und der ortsansässigen Unternehmen entstanden, insofern bedeutet Belegschaftseigentum auch eine klare Einschränkung der Kapitalmobilität.

Rein technisch betrachtet, ist die rußländische Steueradministration hochzentralisiert, und im Grundsatz sind die Unternehmenssteuern föderale Steuern, so daß ein klarer Unterschied zum hohen Grad der Dezentralisierung in China besteht.[24] Auf der anderen Seite gilt nicht nur für die Steuerverwaltung, sondern auch für andere föderale Behörden, daß jenseits des Gehaltes die lokalen Instanzen sehr bedeutsame Leistungen für die Beamten erbringen (Wohnungen, soziale Dienste

---

[23] Oben war bereits auf die Einschätzung von *Ma* (1997a) hingewiesen worden, daß fiskalische Ansprüche der Provinzen in China „entitlements" seien. Auch *Zhang* (1999, S. 139) kommt zu dem Schluß, daß formal die Zentralregierung nach 1994 zwar einen erheblichen Teil der Einnahmen an sich gezogen habe, aber die „Rücküberweisungen" (shuishou fanhuan) tatsächlich „automatic" seien, so daß auf keinen Fall von zentraler Kontrolle gesprochen werden könne.

[24] Es gibt in Rußland nur eine nationale Steuerverwaltung, und außerdem sind die Unternehmen verpflichtet, die Steuern auf Konten ausgewählter Banken einzuzahlen, die theoretisch direkt gegenüber der Zentralregierung verpflichtet sind. Wie die August-Krise verdeutlichte, haben jedoch gerade die Banken mit diesen Geldern anderweitige Geschäftsinteressen verfolgt. Die Gewinnsteuer geht zwar nur zu rund einem Drittel an die Zentralregierung, wird aber über die nationalen Finanzbehörden erhoben. Die Regionen habe gewisse Freiheiten, Steuersätze unterhalb einer zentral festgelegten Obergrenze zu variieren; zu den gesetzlichen Bestimmungen siehe *Bell* (1998, S. 225 ff.), und eine aktuelle statistische Übersicht findet sich in *Tschicharina* (1999, S. 24).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

etc.). Insofern ist die Loyalität der nationalen Beamtenschaft nicht eindeutig auf die Zentralregierung hin orientiert.[25] Bei der Unternehmensbesteuerung wird das Prinzip der Besteuerung am Sitz des Unternehmens angewandt; die Verteilung der Einnahmen nach der Erhebung folgt ebenfalls dieser Regel. Demnach spiegelt der formale Rahmen nicht vollständig die tatsächlichen Verhältnisse wider. Dennoch bedeutet das noch nicht, daß eigentliche regionale Eigentümerinteressen in den fiskalischen Ansprüchen gegenüber den Unternehmen zum Tragen kommen.

Die Stellung der Zentralregierung wird freilich dadurch weiter geschwächt, daß die regionalen Körperschaften tatsächlich bemüht gewesen waren, Einfluß auf die Privatisierung zu nehmen, und hierbei sogar durch Präsidialerlasse unterstützt wurden, die beispielsweise bestimmte natürliche Ressourcen direkt an einzelne Föderationssubjekte übertrugen (vgl. *Bell,* 1998, S. 179 ff.). Hier sind zwei Phasen zu unterscheiden: Erstens, bei der ersten großen Privatisierungswelle wurde das Staatseigentum zunächst unterschiedlichen föderalen Ebenen zugeordnet, wobei natürlich Standortfragen eine wesentliche Rolle spielten. Gleichzeitig nahmen regionale Vertreter in den Privatisierungskomitees wichtige Positionen ein. In der Regel konnten also die regionalen Instanzen ihre Interessen hinsichtlich der örtlichen Unternehmen wahren. Zweitens, nach der Augustkrise hat die föderale Regierung zunehmend „goldene Aktien" an Gebietskörperschaften übertragen, um deren Loyalität zu gewährleisten und eventuelle Ausfälle von Budgetverpflichtungen auszugleichen. Insofern kann insgesamt eine gewisse Annäherung an die chinesischen Verhältnisse konstatiert werden, was die mangelnde Separierung zwischen Rechten des Fiskus und des Eigentums anbetrifft.[26]

Dennoch besteht natürlich ein wesentlicher Unterschied weiterhin darin, daß in Rußland explizit das Transformationsziel der Privatisierung verfolgt wurde, und zwar auf regionaler Ebene auch mit unterschiedlicher Intensität, so daß eigentlich von einer regionalen Vielfalt institutioneller Ergebnisse gesprochen werden muß. Gerade dann stellt sich aber die Frage, wie diese Vielfalt zu erklären ist. Rußlands Privatisierung ist also im Ergebnis bei einer ausgeprägt regionalen Struktur der Beziehungen zwischen Fiskus und Markt angelangt, während dies in China das Ergebnis einer bereits existierenden Verteilung regionaler Eigentumsrechte gewesen ist.

---

[25] *Ljasko* (1999, S. 28 ff.) zeigt, daß in der Regel die lokalen Steuern intensiver eingetrieben werden als die föderalen, eine Beobachtung, die genauso für China wiederholt notiert worden ist. *Freinkman / Yossifov* (1999) meinen, daß die rußländische Zentralregierung hierauf durch ständige Neuverteilungen der Einnahmen reagiert, so daß das System insgesamt instabil ist.

[26] Die Strategien der regionalen Instanzen sind vielfältig. Nach *Evstigneev* u. a. (1999, S. 35 f.) sind unter anderem zu verzeichnen: die Einrichtung regional kontrollierter Holding-Gesellschaften, die Verdrängung gebietsfremder Aktionäre oder die Behinderung der Neu-Emission von Aktien, die zu einer Veränderung der Eigentumsverhältnisse führen könnten. Prinzipiell konvergieren also das chinesische und rußländische Modell aus unterschiedlichen Richtungen, denn beispielsweise spielen auch in China regionale Holding-Gesellschaften eine große Rolle.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mit dieser Verschmelzung fiskalischer Interessen und Neuordnung des Eigentumssystems sind besondere Bedingungen für den Regierungswettbewerb in beiden Ländern entstanden. Die Neuverteilung von Eigentumsrechten ist auf der einen Seite Gegenstand wettbewerblicher Strategien der Gebietskörperschaften, andererseits schafft eine bestimmte Verteilung aber auch die Spielräume für die Gestaltung solcher Strategien. Die Vorstellung kann nur als naiv bezeichnet werden, daß in einer solchen Gemengelage eine zentrale staatliche Instanz wirtschaftspolitische Maßnahmen ausschließlich nach eigenen Ziel-Mittel-Konzeptionen ergreifen und durchsetzen könnte, die Interessen der verschiedenen Beteiligten berühren. Es stellt sich dann aber die Frage, wie das Verhalten der verschiedenen staatlichen Akteure durch Wettbewerb beeinflußt wird und über welche Handlungsmöglichkeiten diese eigentlich verfügen.

## C. Nachfrageseitige Determinanten des Regierungswettbewerbs

Grundsätzlich ist Regierungswettbewerb im Lichte des Paradigmas von Angebot und Nachfrage zu interpretieren. Allerdings zeigt schon ein oberflächlicher Blick, daß seine konkrete Ausprägung durch die strukturelle und institutionelle Vielfalt staatlicher Organisation bestimmt ist: „Nachfrager" von Regierungsleistungen können mobile Unternehmen sein ebenso wie die Wähler, wobei deren Einfluß durch das politische System und seine konkreten Wahlmodi bestimmt ist. Je nach Struktur des politischen Systems muß entsprechend die Zielfunktion der Entscheidungsträger auf der Angebotsseite modifiziert werden: Wenn etwa in China erst gegenwärtig Ansätze zur Entwicklung eines Systems lokaler Wahlen zu verzeichnen sind, hat dies sicherlich erhebliche Unterschiede im Vergleich zu einer gut entfalteten Demokratie zur Folge.[27] Auf der Angebotsseite ist die Situation wiederum kompliziert, weil zum einen geprüft werden muß, welche Wettbewerbsparameter den Akteuren überhaupt zur Verfügung stehen, weil aber zum anderen der Regierungswettbewerb gerade auch darin besteht, solche Parameter unter Kontrolle zu bekommen.

Wenn wir zunächst nur auf das Steuersystem im engeren Sinne schauen, dann fällt auf den ersten Blick die ausgeprägte formale Zentralisierung der Steuergesetzgebung in beiden Fällen auf. Bis auf wenige eher marginale Abgaben können regionale Instanzen nicht autonom über Steuersätze und -arten entscheiden.[28] Dies

---

27 *Shleifer* (1997) erklärt beispielsweise die Unterschiede zwischen Rußland und Polen unter anderem durch die bessere Funktionsfähigkeit lokaler Wahlen in Polen.

28 Allerdings ist zu beachten, daß in Rußland im Rahmen sogenannter „Kompetenzabgrenzungsverträge" bestimmten Republiken und Gebieten auch eigene Steuererhebungsrechte zugestanden wurden; dies ist aber häufig wiederum Reflex der einseitigen, eigentlich verfassungswidrigen Gestaltung von Republikverfassungen, siehe *Schneider/Vogel* (1999, S. 8).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ist eigentlich nur für den Fall Rußlands verwunderlich, weil es sich hier schließlich um eine föderale Verfassung mit zum Teil weitgehenden Sonderrechten für einzelne Regionen handelt; dennoch ist die steuerpolitische Autonomie der Regionen formal eng begrenzt. Auf den zweiten Blick fällt aber für beide Länder auf, daß sogenannte „außerbudgetäre" Haushalte der Gebietskörperschaften eine hohe gesamtwirtschaftliche Bedeutung besitzen, die sich aus steuerähnlichen Einnahmen zwischen den Polen der Legalität und offenen Rechtsverletzung zusammensetzen.[29] Das zuletzt genannte Phänomen ist ein Symptom dafür, daß die Zentralregierung faktisch nur begrenzte Möglichkeiten besitzt, ihre formal ausschließliche Gesetzgebungskompetenz auch tatsächlich gegen die Regionen durchzusetzen. Solche regionalen Nebenhaushalte werden jedoch aus sehr unterschiedlichen Motiven und Problemlagen heraus gebildet. In jedem Fall aber handelt es sich um das Ergebnis des Bemühens regionaler Instanzen, wettbewerbliche Handlungsspielräume an sich zu ziehen. Gleichzeitig bedingt dies eine weitergehende Identifikation zwischen Regierungsinteressen und Territorium.

Das Steuersystem definiert Wettbewerbsparameter der Regierungen in zweierlei Hinsicht: Es ermöglicht die Finanzierung bestimmter Leistungen, andererseits aber ist die Durchsetzung staatlicher Ansprüche gegenüber den Privaten unter Umständen ein Faktor, der negativ auf die Attraktivität eines Territoriums wirkt. Horizontaler Regierungswettbewerb setzt voraus, daß die Nachfrage nach Leistungen der Regierungen territoriale Wahlfreiheiten besitzt und daß es eine Kopplung zwischen Leistungsangebot und Finanzierung durch lokale Steuern und Abgaben gibt. Insofern ist ein kurzer Blick auf den Grad der Mobilität der Nachfrage nötig. Dem ist freilich gleich hinzuzufügen, daß die starke Betonung der Mobilität in der Literatur (z. B. *Apolte,* 1999) überzeichnet ist, weil nachfrageseitiger Regierungswettbewerb auch über „voice"-Mechanismen erfolgt, und zwar nicht nur über explizite, sondern auch über implizite: Das heißt, Regierungen dürften ein Interesse besitzen, sogar unabhängig von Wahlen eine Zustimmung der Nachfrager nach ihren Leistungen zu erhalten, und dürften dabei einem Wettbewerbsdruck durch den Strom von Informationen über die Leistungen anderer Regierungen ausgesetzt sein. Daher ist Mobilität nicht der einzige nachfrageseitige Mechanismus des Regierungswettbewerbes.[30]

---

[29] Sie machen in beiden Fällen vielleicht ein Drittel der regulären Haushalte aus. In China hatte es aufgrund von Änderungen der statistischen Erfassung 1993/94 zwar eine beträchtliche Reduktion gegeben, doch änderte dies wenig an der qualitativen Bewertung (*Herrmann-Pillath / Zhu,* 1998; *Zhang,* 1999, S. 138). Zu den außerbudgetären Fonds in Rußland siehe *Bell* (1998, S. 280 ff.).

[30] *Breton* (1996, S. 233 ff.) bezeichnet dies als „Salmon-Mechanismus", eine Art von „benchmarking". In China ist eine solche imitative Veränderung des Regierungsverhaltens zum Teil sogar ausdrückliche Politik der Zentralregierung, beispielsweise wenn Bürgermeister aus Inlandsprovinzen in Scharen an die Küste reisen, um dort den „state of the art" kommunaler Standortpolitik zu studieren. In Rußland wiederum trägt die weitestgehende Liberalisierung der Presse zu einem ähnlichen Informationsfluß bei, was in China eher nur begrenzt der Fall ist. Zur Rolle der Information für das Design föderaler Systeme siehe auch *Spahn* (1998, S. 23).



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die im vorherigen Abschnitt beschriebene, mangelnde Trennung zwischen fiskalischen Ansprüchen und Eigentumsrechten bedeutet zunächst, daß die Mobilität des Kapitals unterdrückt ist. Allerdings hängt dies von den Zielsetzungen der lokalen Regierungen ab. In beiden Fällen sind lokale Regierungen eindeutig besonders am Beschäftigungsziel orientiert: Immobilität des Kapitals wird dann Reflex der Immobilität der lokalen Arbeit. Das bedeutet aber, daß sie jede Abwanderung von Unternehmen gegebenfalls negativ bewerten und daher zu verhindern suchen. Auf der anderen Seite zieht natürlich die Unterstützung notleidender Unternehmen fiskalische Belastungen nach sich, so daß prinzipiell ein Strukturwandel im Interesse der Regierungen liegt, vor allem auch durch Attraktion von Investitionen. Insgesamt entsteht ein enger Konnex zwischen lokalen Unternehmen und lokaler Standortpolitik (vgl. für Rußland *Hartel,* 1999).

Die Praxis beider Länder zeigt, daß ein direkter Reflex von Gebietskörperschaften in der weitergehenden Beschränkung von Mobilität und Binnen-Protektion liegt, dem sich dann der Versuch anschließt, finanzielle Mittel für die Unterstützung der lokalen Unternehmen zu erlangen. Vor allem in *China* war diese Konstellation bis Mitte der neunziger Jahre für die Blockade der Reform des Bankensystems verantwortlich, und zwar gleichermaßen im institutionellen Sinne („Kommerzialisierung") und im makroökonomischen (Einhaltung des Kreditplanes als Stabilisierungsinstrument) (vgl. bereits *Herrmann-Pillath,* 1991b, und *Huang,* 1998). Makroökonomische Instabilität wurde vor allem durch Kreditzyklen lokaler Gebietskörperschaften verursacht. Seit der Bankenreform von 1994 wird der Einfluß der Gebietskörperschaften zwar systematisch zurückgedrängt, auf der anderen Seite sind diese aber nach wie vor sehr einflußreich im Bereich der lokalen Filialen nationaler Banken und der städtischen Genossenschaftsbanken bzw. der aus ihnen in den letzten Jahren gebildeten Kommunalbanken. Offensichtlich entstehen erhebliche Risiken in dem Falle, daß die nationalen Regulierungsinstanzen nicht in der Lage sind, die Bonität der Finanztransaktionen auf lokaler Ebene zu gewährleisten. In China ist außerdem eine überragende Bedeutung des Wettbewerbs um ausländisches Kapital zu notieren, wobei hier in der Tat ein deutlicher Zusammenhang zwischen öffentlicher Leistungserbringung und Abgaben besteht. Dieser Bereich ist empirisch höchst intransparent. Zu vermuten ist jedoch, daß der gleichzeitige Wettbewerb über die Parameter niedriger Abgabenlasten und eines möglichst hohen Infrastrukturangebotes dazu führt, daß letzten Endes die immobilen Ortsansässigen die Kosten dieser Strategie tragen.[31] Im Falle ausländischen Kapitals sind außerdem die Grenzen zwischen Fiskus und Eigentümer klarer gezogen.

Auch wenn die Mechanismen andere sind, kann auch in *Rußland* eine destabilisierende Wirkung regionaler Finanzierungsmechanismen verzeichnet werden. Al-

[31] *Breslin* (1996) beschreibt diese Situation als das Phänomen der „downwardly mobile local states". Interessanterweise entspricht dies exakt der neoklassischen Analyse des Steuerwettbewerbes bei mobilem Kapital und lokalem Angebot öffentlicher Güter, wie sie *Apolte* (1999, S. 48 ff.) entwickelt. Die gesamtwirtschaftlichen Kosten der chinesischen Außenwirtschaftsstrategie werden unter anderem von *Woo* (1998) im Detail herausgearbeitet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lerdings zeigt sich gleichzeitig ein deutlicher Druck in Richtung einer Steigerung der Bonität im interregionalen Wettbewerb um ausländisches Kapital. Im Unterschied zu China fällt auf, daß nicht spezielle Finanzintermediäre (die verschiedenen „International Trust and Investment Corporations") für die Kreditaufnahme verantwortlich sind, sondern unmittelbar die Gebietskörperschaften durch Emission von Anleihen.[32] Vor der Augustkrise haben sich die Emissionen von Rubel-Anleihen auf regionaler Ebene rapide beschleunigt. Letzten Endes dienten sie vornehmlich zur Finanzierung der regionalen Haushaltsdefizite. Die Krise hat einerseits diese Modelle mit in Mitleidenschaft gezogen, obgleich sie vor allem durch die Moskauer Finanzierungspyramiden und den Zusammenbruch des föderalen Haushalts bedingt war, hat aber andererseits auch zu Lernprozessen geführt (*Moody's Investor Service,* 1999). Gleichzeitig sind aber in Rußland ausländische Direktinvestitionen für den Regierungswettbewerb noch weitestgehend von marginaler Bedeutung, so daß keine direkte Beziehung zwischen Standortbedingungen und Kapitalzustrom besteht. Nach Meinung mancher Beobachter dient das seit Jahren propagierte Konzept der „Finanz-Industrie-Gruppen" (FPG) auf regionaler Ebene nur dazu, die regionale Kontrolle der Kapitalströme zu verstärken (*Evistgneev* u. a., 1999).[33]

Insofern läßt sich zusammenfassend zum Faktor „Kapital" sagen, daß es zwar in beiden Ländern Wettbewerbsphänomene gibt, die sich in China vor allem auf den Konnex zur Außenwirtschaft beziehen, andererseits aber erhebliche binnenwirtschaftliche Mobilitätshindernisse bestehen. Dies hat zur Folge, daß im Regierungswettbewerb selbst nur geringe Anreize zu einer weitergehenden Separierung von fiskalischen Rechten und Eigentum gegeben sind: Ausschlaggebend ist aber auch, wie weit der lokale politische Prozeß diesbezüglich Mechanismen des „voice" aufweist. Hier spielt die lokale Bevölkerung eine wichtige Rolle. Wendet man sich also dem Faktor Arbeit zu, dann fällt ein direkter Vergleich beider Fälle zwar schwerer, es lassen sich aber einige Ähnlichkeiten feststellen, die vor allem durch die Mobilitätshindernisse aufgrund des weitgehend unterentwickelten Wohnungsmarktes entstehen. Soweit nämlich in beiden Fällen die meisten Bürger auf die Erlangung von subventionierten Wohnungen und / oder von günstigem Wohnungseigentum angewiesen sind, entsteht ein nahezu unzerbrechlicher Anker am Wohnsitz. In *China* wird dieser Zusammenhang zwar durch traditionelle Formen familiengebundener Mobilitätsstrategien gelockert, aber gleichzeitig durch die Zuzugs-

---

[32] Detaillierte Informationen finden sich bei *Leksin / Shvetsov* (1999). Zu unterscheiden sind hier kurzfristige Rubel-Anleihen zur Budgetfinanzierung (sehr ähnlich den föderalen GKO, die Auslöser der Augustkrise waren) und zur projektgebundenen Finanzierung, wie vor allem die Telefon-Anleihen. Im Unterschied zu den chinesischen „ITICs" spielten staatliche Garantien der Rückzahlung eine wichtige Rolle (also letzten Endes die Annahme, daß regionale Budgets immer durch föderale gedeckt würden). Der Kollaps der wichtigsten „ITIC", der Guangdong ITIC zu Beginn des Jahres 1999 zeigte freilich, daß eine ähnliche Vermutung der ausländischen Investoren im chinesischen Fall falsch war.

[33] *Harter* (1999) verwendet den Begriff „topokratisch", um die Beziehung zwischen den FPG und den regionalen Politikern zu beschreiben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

beschränkungen in die Städte verstärkt. Die Vergleichbarkeit mit Rußland wird auch durch die großen Unterschiede der Beschäftigungsstrukturen eingeschränkt, denn China weist aufgrund des hohen Anteils unterprivilegierter ländlicher Bevölkerung einen scharf segmentierten Arbeitsmarkt auf, in dem zwar umfangreiche Migration erfolgt – diese ist freilich ohne Bedeutung für den Regierungswettbewerb, weil ohne Zweifel für das Leistungsangebot der Gebietskörperschaften auf dieser Ebene die Entscheidungen der ländlichen Migranten mehr oder weniger irrelevant sind. In *Rußland* wiederum findet zwar Migration statt, sie ist jedoch weitestgehend erstens eine Umkehr der standortpolitischen Entscheidungen der Sowjetunion (etwa Besiedelung Sibiriens) und zweitens eine Folge ethnischer Spannungen in bestimmten Gebieten.[34] Damit kann auch für den Faktor Arbeit ein relativ geringer Druck auf den Wettbewerb von Regierungen verzeichnet werden. Dies ist insofern wichtig, als zu vermuten ist, daß Regierungswettbewerb um mobiles Kapital tendenziell zu Belastungen des immobilen Faktors führen wird. Dieser hätte aber wiederum nur die Möglichkeit, sich durch politische Mechanismen – etwa lokale Wahlen – vor solchen Wettbewerbsstrategien der lokalen Entscheidungsträger zu schützen.

Zusammenfassend läßt sich daher sagen, daß in beiden Fällen der Regierungswettbewerb in der horizontalen Dimension relativ schwach ausgeprägt ist, wobei allerdings in China der Wettbewerb um ausländisches Kapital eine Ausnahme darstellt, die gleichzeitig gesamtwirtschaftlich problematisch ist. Dies hat aber zur Folge, daß aus dieser Richtung nur wenig Druck entsteht, was eine weitere Trennung zwischen fiskalischen und privaten Eigentumsrechten anbetrifft. Vor allem in Rußland scheint sich zu zeigen, daß die regionalen Eigentumsrechte sogar zurückgewonnen werden, wenn die Mobilität von Kapital und Arbeit gering ist. Es ist zu vermuten, daß implizite „voice"-Mechanismen in dieser Hinsicht ebenfalls eher geringe Anreize zur Separierung bieten, weil die regionalen Instanzen erheblichen politischen Druck durch soziale Krisenphänomene erfahren, der sie zu weiteren Interventionen veranlaßt. Im Extremfall könnte also der Regierungswettbewerb sogar dazu führen, daß die Transformation abgebrochen wird. Tatsächlich hatten die rußländischen regionalen „Krisenkomitees" nach dem August 1998 ausgeprägt autoritären Charakter.

Krisenreflexe können also die weitergehende Trennung zwischen staatlicher Macht und Eigentum blockieren.[35] Andererseits aber sind die Handlungsmöglich-

---

[34] Das empirische Bild zur Migration ist jedoch nicht eindeutig. Während russische Autoren eher geneigt sind, über zu geringe Mobilität des Faktors Arbeit zu klagen, ist *Hanson* (1999) eher der Auffassung, daß die Intensität der Wanderungen ein international normales Maß besitzt, wenn etwa die erheblichen Informationsprobleme über große Distanzen hinweg in Rechnung gestellt werden.

[35] *Bell* (1998) gelangt daher insgesamt zu dem Schluß, daß Transformationsaufgaben wie die Privatisierung und die soziale Absicherung hochzentralisiert durchgeführt werden sollten. Wie das vorgetragene Argument zeigt, steht und fällt diese Konsequenz aber mit den Annahmen über die Präferenzen der Bevölkerung, die wiederum durch den Stand der Informationen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

keiten der regionalen Akteure erheblich durch die verfügbaren fiskalischen Ressourcen bestimmt, die gerade in Krisenzeiten nicht mehr ausschließlich innerhalb des Territoriums der eigenen Zuständigkeit liegen. Insofern läßt sich der Verlauf der Entwicklung kaum ohne ausdrückliche Betrachtung der Beziehungen zur Zentrale verstehen.

Abschließend sei noch auf einen wichtigen Punkt hingewiesen: Das politische System bestimmt natürlich auch auf die Weise nachfrageseitige Determinanten des Regierungswettbewerbes, daß es bestimmte Partizipationsformen zuläßt oder ausschließt. In diesem Sinne findet aber Regierungswettbewerb auch in autokratischen Systemen statt, insofern auch dort zwischen Angebots- und Nachfrageseite differenziert werden kann. In der einfachsten Form könnte beispielsweise zwischen verschiedenen Regierungsorganisationen auf der einen Seite und den Angehörigen der politischen Elite – also der Partei und ihrer Nomenklatura – unterschieden werden. Nahezu sämtliche anderen Mitglieder der Gesellschaft wären als Nachfrager ausgeschlossen. Dieses Extremszenario ist deshalb von Interesse, weil im Zuge politischer Transformation die politischen Eliten durchaus eine Sonderrolle behalten, so daß ihre Präferenzen in hypothetischen Zielfunktionen der Regierungen besonders stark gewichtet werden. Diese Problematik kann beispielsweise bei der Analyse von Konversionsprogrammen besondere Beachtung finden.

## D. Vertikale Verteilungskonflikte und die Entstehung informaler Regeln als Lösung strategischer Dilemmata

Bei der Neuverteilung und -abgrenzung staatlicher Macht ist natürlich die Frage der Beziehungen zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen sehr entscheidend. Das Konzept des Regierungswettbewerbes geht prinzipiell davon aus, daß die Gebietskörperschaften eigene Ziele verfolgen und auch den Raum möglicher Handlungen zur Zielerreichung teilweise selbst gestalten. Aufgrund solcher Handlungen entsteht in China und Rußland eine deutliche Differenz zwischen den formalen gesetzlichen Regelungen der vertikalen Beziehungen und den informalen Spielregeln der Regulierung von Konflikten zwischen teilautonomen Akteuren. Insofern darf ein Vergleich keinesfalls nur von den ohne Zweifel bedeutenden konstitutionellen Unterschieden zwischen dem föderalen Staat Rußland und dem unitarischen Staat China ausgehen. Hinzu kommt, daß formale Verfassungsregeln nur insoweit als bestimmend für die Wirklichkeit angesehen werden dürfen, als es auch ein funktionsfähiges System der Rechtsprechung und -durchsetzung gibt, also etwa eine durchsetzbare Verfassungsgerichtsbarkeit. Letzteres ist im Falle beider Länder bislang kaum oder gar nicht gegeben.[36] Das bedeutet aber, daß Auseinandersetzun-

---

über die Folgen bestimmter wirtschaftspolitischer Maßnahmen determiniert sind. „Aufgeklärte" Wirtschaftssubjekte mögen eine Präferenz für klare Trennungen zwischen Staat und Wirtschaft haben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gen über die Auslegung formaler Bestimmungen stets auf dem politischen Wege gelöst werden müssen. Es stellt sich dann die Frage, wie die politischen Konfliktlösungsmechanismen letzten Endes die Entstehung informaler Regeln nach sich ziehen, die unter Umständen langfristig auch die Veränderung formaler Institutionen verursachen, ohne daß dies von den Beteiligten direkt beabsichtigt wäre.[37]

In beiden Ländern sind die vertikalen Beziehungen Verhandlungsregime mit einer sehr ausgeprägten Tendenz zu fallweisen und individuellen Regelungen (oder Willkür, wenn man möchte).[38] Eigentlich ist gar keine gesetzliche Regelung der Verteilung fiskalischer Ressourcen bindend. Wir treffen hier also auf ein Feld des Regierungswettbewerbes par excellence, bei dem auch eine direkte horizontale Konkurrenz zwischen den regionalen Akteuren besteht.[39] In Rußland ist diese Dimension allerdings noch dadurch markant ausgeprägt, daß die föderale Struktur zwar eigenständige Verfassungsänderungen durch die Föderationssubjekte nicht erlaubt, aber zuläßt. Dies wird in China nur auf der Ebene informaler Aneignung von Kompetenzen diskutiert („Regionalismus"), da formal keine eigenständigen Verfassungsänderungen möglich sind.

Die empirische Analyse des vertikalen Wettbewerbes ist alleine wegen der problematischen Datenlage erschwert. Denn in beiden Ländern ist zu konstatieren, daß die einschlägigen Gesetze zwar eine bestimmte Verteilung festlegen, aber gleichzeitig die Endverteilung Ergebnis von intransparenten Zuweisungen durch

---

36 China ist als kommunistischer Staat nach wie vor nicht formal an Prinzipien des Rechtsstaates orientiert. Es gibt keine unabhängige Verfassungsgerichtsbarkeit, sondern höchstens eine Verwaltungsgerichtsbarkeit, die allerdings der Führung durch Partei und Staat untersteht; vgl. *Autorenkollektiv* (1999, S. 369 ff.). Vermutlich ist das Fehlen einer autonomen Verfassungsgerichtsbarkeit der entscheidende Grund, warum China auch informal nicht als Föderation bezeichnet werden dürfte, siehe allgemein *Watts* (1996, S. 91 ff.). Aber auch die Verfassungsgerichtsbarkeit Rußlands ist wenig durchsetzungsfähig, siehe etwa die Einschätzung bei *Stoner-Weiss* (1999). Ein vielzitiertes Beispiel ist das Unvermögen des Gerichtes, das Verdikt gegen die illegalen Zuzugsbeschränkungen (propiska) der räumlich so nahen Moskauer Stadtregierung durchzusetzen. Diese Beobachtung ist auch deshalb wichtig, weil in *Voigt*s (1999) Versuch einer positiven Verfassungsökonomik die Interpretationen der geschriebenen Verfassung durch das Verfassungsgericht eine bedeutende Rolle spielen.

37 Diese Perspektive entspricht also *Voigt*s (1999, S. 102 ff.) Hypothese, daß Verfassungsänderungen wesentlich auf dem Einfluß „interner", also informaler Institutionen beruhen.

38 In Rußland ist dies dahingehend formalisiert, daß die Verhandlungen zwischen Zentrale und Regionen zwei unterschiedliche Rechtsfiguren kennen, nämlich die längerfristigen „Verträge" und die jederzeit neu verhandelbaren Konkretisierungen dieser Verträge durch „Vereinbarungen"; siehe *Stoner-Weiss* (1999, S. 90 f.). Vor der Steuerreform von 1994 sind in China solche Verträge nach dem Muster der „Verantwortungssysteme" geschlossen worden; im Überblick zu diesem komplexen System siehe *Wong* u. a. (1995, ch. 3). Rein formal ist dieses System zwar nach 1994 abgeschafft worden, allerdings nur für die Beziehung zwischen Zentrale und Provinzen. Zudem bestehen informale Ansprüche und Verpflichtungen offensichtlich fort, siehe z. B. die Einschätzung von *Ma* (1997a).

39 Rußlands Gouverneure beispielsweise kritisieren häufig die Versuche anderer Föderationssubjekte, spezielle Verträge mit der Zentralregierung abzuschließen, betreiben solche Projekte jedoch gleichzeitig selbst. Siehe *Filippov / Shvetsova* (1999, S. 73 f.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Zentralregierung ist.[40] Außerdem darf bei der Diskussion der Einnahmenseite nie übersehen werden, daß beide Zentralregierungen aktiv Aufgaben an die regionale Ebene verlagern und auf diese Weise erhebliche fiskalische Anpassungszwänge erzeugen (vgl. *Filippov / Shvetsova,* 1999, S. 64 f.). Das bedeutet, die fiskalischen Maßnahmen sind durch eine komplexe Motivationslage und Anreizstruktur gekennzeichnet (vgl. auch *Ma,* 1997b, ch. 2):

- Einerseits müssen alle Beteiligten möglichst umfangreiche Mittel an sich ziehen, um eine gute relative Verhandlungsposition zu erreichen und über Verhandlungsmasse zu verfügen. Wenn diese Strategie nicht ausreicht, kommt die Frage der Substitution finanzieller Ressourcen durch andere vermögenswerte Güter und Ansprüche ins Spiel; es entsteht also ein multidimensionaler Austausch komplexer politischer Rechte und Verbindlichkeiten.[41]
- Andererseits ist natürlich die Verteilung auch durch tatsächliche Bedürfnisse bestimmt, die vor allem wegen der regional unterschiedlichen Folgen der Systemtransformation entstehen, und durch entsprechende Disparitäten zwischen der Haushaltslage verschiedener Regierungen. Dieser Bedarf ist wiederum eine wesentliche Stütze für die Machtposition der Zentralregierung, die alleinige Quelle von Netto-Zuweisungen sein kann.
- Schließlich sind alle Beteiligten mit Problemen asymmetrischer Information und der Zeitinkonsistenz im Verhandlungsprozeß konfrontiert, da jede Verbesserung der fiskalischen Lage in den Regionen zwar unter Umständen deren Verhandlungsmacht erhöht, gleichzeitig aber Veränderungen des Verhaltens der Zentralregierung nach sich zieht (fallweise Rücknahme von Subventionen, verstärkter Zugriff auf regionale Budgets etc.).[42]

---

[40] Ich kann hier nicht auf Details eingehen. Die chinesische Steuerreform von 1994 hatte nur die Primärverteilung geregelt und damit die Umverteilung (zhuanyi zhifu) weiterhin einem Verhandlungsprozeß überlassen, der nur schrittweise durch ein Indikatorsystem geregelt werden soll, das etwa das Steuerpotential nach bestimmten Kennziffern berücksichtigt, siehe hierzu *He* (1998, S. 41 ff.). Grundsätzlich lassen sich die Volumina der Umverteilung durch den Vergleich von Daten zur Primärverteilung und den Daten zu den Regionalhaushalten näherungsweise erschließen, aber angesichts der Vielfalt möglicher Transfers ist die Unsicherheitsmarge groß. Das Indikatorsystem wurde außerdem anfänglich nur auf einen geringen Bruchteil aller Einnahmen angewendet (siehe *Shanghai caijing daxue,* 1999, S. 426). In Rußland wiederum ist die Datenlage kaum besser, obgleich es seit 1994 einen regelgebundenen „Fonds zur finanziellen Unterstützung der Regionen" gibt. Beispielsweise werden viele föderale Steuern erst gar nicht zum Zentrum überwiesen, sondern direkt nach Erhebung durch Verrechnung wechselseitiger Ansprüche in den Regionen belassen. Bei der Mehrwertsteuer werden nahezu beliebige Zurückbehaltungsquoten angewendet, obgleich die gesetzlichen Bestimmungen eindeutig sind. Zur rußländischen Situation siehe *Tabata* (1998).

[41] Für den Fall Chinas hat daher *Chung* (1995) betont, daß eine ausschließliche Konzentration auf fiskalische Größen völlig unzureichend sei, um die Beziehungen zwischen Zentrale und Regionen einzuschätzen.

[42] *Freinkman / Yossifov* (1999) zeigen tatsächlich, daß die lokalen Einheiten Rußlands, die verstärkt Einnahmen erzielen, weniger Überweisungen aus dem übergeordneten Budget erhalten und insofern negativ sanktioniert werden. Die Zentralregierung verfolgt außerdem die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es sind diese strategischen Interdependenzen, die letzten Endes in beiden Fällen Szenarien des Auseinanderfallens der staatlichen Einheit unwahrscheinlich werden lassen. In der Tat hatte schon der Zusammenbruch der Sowjetunion die entscheidenden ethnischen Bruchlinien aktiviert und in der Rußländischen Föderation eine ethno-politische Struktur entstehen lassen, die ähnlich homogen wie in China ist (vgl. *Lapidus,* 1999). Die Beteiligten dieser staatlichen Verbünde verfügen realistischerweise nicht über die Drohposition des Austritts, weil dies gleichbedeutend mit einem Verzicht auf den Zugriff auf zentrale Ressourcen wäre. Dies gilt um so mehr, als Verhandlungsprozesse sogar die Durchsetzung individueller regionaler Präferenzen erlauben, wie besonders in Rußland augenfällig: Die Vorteile eines Austritts sind entsprechend vermindert.[43] In der schon erwähnten chinesischen Diskussion der ersten Hälfte der neunziger Jahre spielte andererseits tatsächlich das Argument eine Rolle, die zentrale Umverteilungsmasse zu erhöhen, um so die Abhängigkeit der Provinzen von der Zentralregierung zu verstärken. Allerdings ist dieses Argument gleichbedeutend mit einer Ausblendung aller anderen Ressourcen, über die die Zentralregierung verfügt, und stellt deren Position also zu schwach dar. Dies gilt vor allem auch für die symbolischen Ressourcen, die nach der Verringerung ethnischer Komponenten mit dem Konzept der „Nation" zusammenhängen und die vermutlich in beiden Ländern einen bestimmten Bodensatz der Identifikation mit der Zentrale und mithin der Selbstbindung regionaler Akteure bilden: Ein Teil ihrer politischen Legitimität in der Region bleibt an die durch die Zentralregierung vertretene Nation gebunden (vgl. *Li,* 1998a).

Im engeren ökonomischen Zusammenhang besitzt aber das monetäre System eine Schlüsselbedeutung für den vertikalen Regierungswettbewerb. Wenn die Zentralregierung nämlich eine restriktive Geldpolitik durchsetzen kann und will, bestimmt sie gewissermaßen die Grundlinie des Regierungswettbewerbes: dies vor allem deshalb, weil sie harte Budgetbeschränkungen für jede beliebige Form regionaler Varianten staatlicher Intervention in den Marktprozeß durchsetzt. Das bedeutet, auch wenn – wie etwa im Falle der rußländischen Finanz-Industriegruppen auf regionaler Ebene – staatliche Instanzen und Marktakteure finanziell über Subventionen, präferentielle Kredite etc. eng verflochten bleiben, so können auf diese Weise höchstens die Budgetbeschränkungen einzelner regionaler Akteure „aufgeweicht" werden, während die regionale Einheit insgesamt einer Finanzierungsrestriktion ausgesetzt bleibt. Insofern findet der Wettbewerb zwischen den regionalen Regierungen prinzipiell unter dem Druck eines möglichst effizienten und effektiven Einsatzes der verfügbaren Ressourcen statt.

---

Strategie, durch Rezentralisierung etwa der Anteile an der Mehrwertsteuer Druck auf die Regionen auszuüben, ihre Steueranstrengung zu erhöhen, siehe *Moody's Investors Service* (1999). Dieser Zusammenhang war in China nicht ähnlich eindeutig, weil zum Teil ausdrücklich Vereinbarungen über die Einbehaltung von Einnahmezuwächsen getroffen wurden.

[43] Besonders deutlich wird dies im vielbeachteten Fall der Republik Tatarstan, die erfolgreich versucht hat, ihre Souveränität maximal auszuweiten, aber gleichzeitig ebenso klar an der Mitgliedschaft in der Föderation festhält, siehe im Überblick *Müller* (1999).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Verknappung des Zugriffs auf Kreditschöpfung war in *China* ein entscheidendes Instrument der Pekinger Zentrale, die Provinzen in ein letzten Endes zentral dominiertes Verhandlungsspiel zu zwingen. Können regionale Defizite nicht durch Kreditschöpfung gedeckt werden, bleiben nur Verhandlungen mit der Zentralregierung im Rahmen des fiskalischen Systems. Die Ausnutzung dieser substitutiven Beziehung läßt sich in beiden Fällen beobachten. Wir hatten bereits erwähnt, daß Peking mit der Bankenreform 1994 abschließend seine Dominanz über den Bankensektor bekräftigt hatte; weitere Schritte folgten mit der Verschärfung regulatorischer Kontrollen seit 1997 (schrittweise Zulassung von Konkursen regionaler Finanzinstitute) und schließlich mit der Bildung größerer provinzübergreifender Zweige der Zentralbank. In *Rußland* hat Moskau seinerseits zwar früh eine große Diversität des Bankensektors zugelassen, aber gleichzeitig die fiskalischen Beziehungen auf wenige Banken konzentriert. Ohnehin bleibt aber die Refinanzierung der Banken unter Moskauer Kontrolle, und insgesamt hat die Notenbank Mitte der neunziger Jahre eindeutige Zurückhaltung bei der „Rettung" insolventer Geschäftsbanken gezeigt (*Buch,* 1998, S. 118). Dies hat zur Folge, daß die Mehrzahl aller Regionen auf fiskalische Mittelzuweisungen aus Moskau angewiesen bleibt. Erst nach der Augustkrise scheint dieses prekäre Gleichgewicht aufzubrechen, weil die Zentralregierung kaum noch zur Deckung regionaler Defizite in der Lage ist und die Föderationssubjekte offenbar verstärkt auf die Kreditschöpfung regionaler Banken zurückgreifen (*Evstigneev* u. a., 1999, S. 59 ff.).

Die faktische Irrelevanz des potentiellen Drohpunktes der Einführung einer eigenen Währung und damit der Abkopplung aus dem nationalen Kreditsystem ist also eine bestimmende Größe des vertikalen Regierungswettbewerbes. Aufgrund der föderalen Struktur ist in Rußland die mögliche Komplexität dieser Konstellation besonders deutlich geworden, da es durchaus wiederholt die Einführung von Währungssurrogaten gegeben hat.[44] Eine Eigenheit der russischen Situation ist aber die in China nicht zu beobachtende Rolle des Naturaltausches für die fiskalischen Beziehungen. Besonders nach der Augustkrise hat sich paradoxerweise die fiskalische Bedeutung der Zentrale für die Regionen eigentlich erhöht, gleichzeitig aber sind die „Naturalabgaben" regional immer wichtiger geworden. Ein merkwürdiges Gemisch ist entstanden zwischen der Abhängigkeit regionaler Haushalte von Moskau, was die Zuweisung „lebenden Geldes" (etwa Beamtengehälter) angeht, und ihrer Autonomie im Bereich der Naturalfinanzierung und des Barter-Handels zwischen Föderationssubjekten, der offenbar in Einzelfällen mehr als die Hälfte aller Budgettransaktionen ausmacht (*Ljasko,* 1999, S. 24 ff.). Letzteres hat natürlich zur Folge, daß die Verflechtung zwischen „Buzines" und Regierungen sogar verdichtet wird, weil die Beteiligten sich gegenseitig bei der Vermittlung von Trans-

---

44 Es hat in China wenige ähnliche Fälle gegeben. In *Herrmann-Pillath* (1991b) wird gezeigt, daß die Geldpolitik der achtziger Jahre nur im Rahmen eines „regional-korporatistischen" Modells begriffen werden kann, bei dem die Geldschöpfungsmöglichkeiten stark dezentralisiert sind. Insofern waren Währungssurrogate nicht notwendig, um geldpolitische Spielräume zu eröffnen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

aktionen helfen (*Lapina,* 1998). Ein gemeinsames Minimalinteresse besteht in der Steuervermeidung gegenüber den föderalen Behörden.

Es liegt auf der Hand, daß die fiskalische Endverteilung unter solchen Bedingungen kaum noch statistisch bestimmt werden kann. Vor allem gilt für China und Rußland, daß die Trennung von Budgetzuweisungen und sektoralen Unterstützungen bestimmter Unternehmen und besonderer Projekte kaum möglich ist, jedenfalls statistisch nicht nachvollzogen werden kann (etwa in Gestalt der zentralen Unterstützungen für den MIK in verschiedenen rußländischen Gebieten). Diese Intransparenz trifft aber auch die Beteiligten des Verteilungskonfliktes: Keine Regierung – unter Einschluß der Zentralregierung – ist wirklich darüber informiert, wie sich die relative Stellung der Konkurrenten entwickelt (*Tschicharina,* 1999, S. 23). Insofern entsteht eine Eigendynamik des Wettbewerbes, die paradoxerweise Zentralisierungstendenzen nach sich zieht. Denn soweit sich die Regierungen nicht koordinieren, findet ein „Rennen" um zentrale Mittel statt, bei dem natürlich politische Bindungen an die Zentrale eine wichtige Rolle spielen. Äußerer Ausdruck ist der intensive regionale Lobbyismus in beiden Hauptstädten: Alle Regionen investieren Ressourcen, um letzten Endes die nicht klar bestimmten Vorteile aus einer engeren Beziehung zur Zentrale zu erlangen. Analytisch besteht hier eine Ähnlichkeit zu Patentrennen bzw. allgemeiner zu Wettbewerbsprozessen nach dem Prinzip des „Winner-Take-All", da die Regionen den horizontalen Wettbewerb als Nullsummen-Spiel betrachten dürften. Das bedeutet aber, daß vermutlich zu viele Ressourcen in die Beziehungen zur Zentrale investiert werden. Gleichzeitig bestehen erhebliche Anreize, solche Investitionen auch in anderer Weise zu nutzen, um ein Versinken zu verhindern, so daß die Bindung an die Zentrale noch verstärkt wird.

Insofern könnte man auch sagen, daß gerade die Intransparenz ein Machtmittel Moskaus ist, da sie die Kooperation zwischen Regionen erschwert. Im Prinzip liegt aus der Sicht der Regionen ein Gefangenendilemma vor, denn wenn alle Regionen gegen die Zentrale kooperieren, könnte es für eine zum Vorteil gereichen, wenn sie mit der Zentrale kooperiert; dies wissen alle, können aber wegen der Intransparenz der zentralen Politik Abweichler nicht sofort identifizieren. Sie fallen daher auf die eigentlich nicht präferierte Lösung der Kooperation mit der Zentrale zurück. Die vielbeklagte Undurchsichtigkeit und Willkür der Politik Moskaus erklärt sich somit als strategische Oktroyierung eines Gefangenendilemmas auf die Regionen, um das zentral präferierte Ergebnis zu erzielen.

Es ist im Lichte dieser Analyse bezeichnend, daß sich in Rußland und China auch Versuche zeigen, die relative Position der Regionen gegenüber der Zentrale durch formale Kooperation zu verbessern. Besonders deutlich ist dies mit den regionalen Integrationsmodellen in Rußland zu erkennen, für die es aber auch in China durchaus Parallelen gibt. Während die jeweiligen Zentralregierungen natürlich der Maxime des divide et impera folgen, wäre Kooperation der Regionen ein geeignetes Gegenmittel. Eine Möglichkeit, die Differenzen zu erklären, die in dieser Hinsicht zwischen China und Rußland bestehen, wäre die größere strukturelle

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ähnlichkeit zwischen den Provinzen im Vergleich zu den Föderationssubjekten in Rußland. Größere Ähnlichkeit bedeutet direktere Konkurrenz und somit gegebenfalls eine geringere Neigung zur Kooperation.[45]

In der Literatur zu beiden Ländern ist nun ein gewisser bias zu verzeichnen, was die Konzentration auf die erste Ebene der gebietskörperschaftlichen Gliederung angeht. Vernachlässigt werden die nachgeordneten Ebenen (also die „munizipale" Ebene). Dies ist im Grunde irreführend, da sich auf dieser Ebene zum einen die metropolitanen Gebiete befinden können, wenn sie nicht eigenständigen Status haben (wie die der Zentrale direkt untergeordneten Großstädte in China), und da zum anderen die Kommunalfinanzierung insgesamt eine entscheidende Rolle für die Lebens- und Standortbedingungen besitzt. In Rußland ist die Privatisierung des Staatssektors mit einer Abwälzung von Staatsaufgaben von der Zentralregierung direkt an die Städte einhergegangen, weil etwa betriebliche Kliniken und Kindergärten an der untersten Verwaltungsebene finanziert werden müssen (*Leksin / Shvetsov,* 1998b, S. 90); eine ähnliche Entwicklung vollzieht sich in China. Erst in der jüngsten Zeit formiert sich der zunehmend belastete munizipale Bereich Rußlands auch politisch: Dabei ist zu beachten, daß aufgrund der vergleichsweise geringen ökonomischen Größe der Föderationssubjekte die jeweiligen Großstädte eine überragende fiskalische Bedeutung besitzen (*Barskij,* u. a., 1999).

Diese analytische Vernachlässigung hat für *China* unbedingt eine verzerrte Wahrnehmung des vertikalen Regierungswettbewerbes zur Folge. Vor allem kommt hier der Unterschied zwischen dem ländlichen und dem urbanen Bereich zu Tragen, denn gerade diejenigen ländlichen Gebiete, die einen raschen Industrialisierungsprozeß durchlaufen, weisen einen sehr hohen Anteil informaler Finanzierung im Vergleich zu den Provinzbudgets auf (*Herrmann-Pillath / Zhu,* 1998). „Informal" bedeutet hier zunächst nur, daß die eigentlich rechtlich verbindlichen Formen der Unternehmensbesteuerung in Übergangsphasen keine Anwendung finden, sondern Gebühren und andere Abgaben eine wichtigere Rolle spielen (vgl. *Mao,* 1997, S. 285 ff.). Das bedeutet aber andererseits, daß ein direkterer Konnex zwischen den lokalen Präferenzen und dem Fiskalsystem entsteht. Tatsächlich ist der Standortwettbewerb in China auch vor allem ein Wettbewerb zwischen städtischen Gebieten und nicht mehr zwischen Provinzen. Dies betrifft die Maßnahmen einzelner Städte zur Attraktion ausländischer Investoren ebenso wie die Standortverlage-

[45] Allerdings gibt es theoretische Überlegungen, die vermuten lassen, daß regionale Kooperationen unter den Bedingungen des Regierungswettbewerbs ohnehin instabil sind (*Breton,* 1996, S. 250 ff.). In China sind Versuche zur Bildung provinzübergreifender Wirtschaftsregionen eher von der Zentralregierung ausgegangen, ohne eigentlich jemals zu fruchten: Ziel war zumeist die Überwindung des regionalen Protektionismus. In Rußland spielt schon seit längerem die Idee eine gewisse praktische Rolle, Integrationsräume zwischen Föderationssubjekten durch Assoziationsabkommen zu bilden (vgl. *Seliverstov,* 1999). Die politische Bedeutung ist aber nicht leicht einschätzbar, weil es durchaus auch entsprechende Initiativen der Zentralregierung gibt (die natürlich Möglichkeiten sieht, die Verhandlungs- und Kontrollkosten zu verringern), aber auch eindeutig politische Initiativen der Gouverneure, wie etwa in Gestalt der Bildung einer regionalen Partei (golos Rossii).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rungen weiter entwickelter ländlicher Industrieunternehmen innerhalb von Provinzen. Eine ähnliche Tendenz wird nach der Augustkrise auch in Rußland deutlich.

In China hat sich aufgrund dieser Situation inzwischen ein System legitimer und illegitimer informaler Finanzen ausgebildet, das zwischen „außerbudgetären (yusuan wai) Einnahmen" und „Einnahmen außerhalb des Systems (tizhi wai)" unterscheidet. Hier handelt es sich zunehmend um munizipale Budgets, die natürlich in einer direkten Konkurrenzbeziehung mit dem formalen Budget stehen. In Rußland befindet sich diese Entwicklung offensichtlich noch in den Anfängen; allerdings ist zu beachten, daß in vielen Föderationssubjekten ohnehin die munizipalen Budgets den relativ größten Anteil stellen. Gleichzeitig setzen sich die außerbudgetären Einnahmen in Rußland zunehmend aus Einnahmearten zusammen, die – wie etwa Strafgebühren – eher der munizipalen Ebene zuzuordnen sind. Es zeichnet sich also in beiden Fällen die Entstehung einer neuen Ebene des Regierungswettbewerbes ab, die wesentliche Folgen für die Beziehungen auf der übergeordneten Ebene haben kann: Denn die Zahl möglicher Allianzen nimmt weiter zu, und beispielsweise könnte auch die Zentrale durch direkte Kooperationen mit den Städten die relative Position der Provinzen bzw. der Föderationssubjekte schwächen – eine Strategie, die Rußlands Präsident Jelzin auch tatsächlich mit der Gründung eines besonderen Rates für munizipale Regierungen 1997 eingeleitet hat.[46]

## E. Rahmenbedingungen des Regierungswettbewerbes

Regierungswettbewerb findet unter bestimmten Randbedingungen statt, die sich in der Zeit nur langsam verändern. Hierzu gehören neben realwirtschaftlichen strukturellen Gegebenheiten (etwa Entwicklungsstand eines Landes) auch informale Institutionen, die in bestimmten kulturellen Traditionen verwurzelt sind, und die seine Verfassungsentwicklung bestimmen (*Voigt,* 1999). Wir wollen im folgenden einige dieser Randbedingungen betrachten, die für Unterschiede zwischen der russischen und der chinesischen Entwicklung bestimmend sind.

### I. Strukturelle Startbedingungen

Es ist bei Vergleichen zwischen der chinesischen Transformation im besonderen und der post-sozialistischen Entwicklung im allgemeinen immer wieder auf die

[46] Andere strategische Maßnahmen können Gebietsreformen sein, wie besonders im Fall St. Petersburg deutlich wird, wo die seit langem debattierte Fusion mit dem oblast' Leningrad vermutlich seine derzeitige Sonderrolle untergrübe, weil die Interessenkonstellationen in Stadt und oblast' unterschiedlich sind; siehe hierzu *Bertrand,* 1999. Es gibt in China vergleichbare strategische Konflikte, wie etwa die komplexen Beziehungen zwischen Zentralregierung, Stadt und Provinz im Falle der mittelchinesischen Metropole Wuhan zeigen; vgl. hierzu *Solinger* (1996).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

überragende Bedeutung unterschiedlicher Startbedingungen hingewiesen worden (jüngst wieder *Woo,* 1999). Tatsächlich weist Rußland aufgrund der hochgradig monopolisierten und verzerrten Regionalstruktur ausgeprägte Besonderheiten auf, die direkte Folgen für die Ziele der Regierungen im Wettbewerb haben. China und Rußland haben gemeinsam, daß es großräumige Gebiete gibt, die stark auf fiskalische Zuweisungen der Zentrale angewiesen sind und ohne diese eigentlich ökonomisch andere Orientierungen besäßen (der russische Ferne Osten, der Nordwesten Chinas). Andererseits erzeugt die als Folge maoistischer Regionalpolitik große strukturelle Ähnlichkeit der Industrie der chinesischen Provinzen wesentliche Unterschiede zur rußländischen Situation. Dies gilt vor allem für die starken Anreize, lokale Wettbewerbsbedingungen in allen Bereichen zu verbessern, wie auch die lokale Neigung zu Protektion aufgrund der möglichen Autarkie. Es wäre also zu vermuten, daß in Rußland Binnenprotektion eine unwahrscheinlichere Wettbewerbsstrategie der Regierungen wäre. Dies läßt sich freilich wegen der großen Bedeutung des regierungsvermittelten Naturaltausches schwer beurteilen, da hier vor allem die Importseite zu betrachten wäre (Exportverbote nach der Augustkrise sind anders motiviert gewesen).

In jedem Fall ist in *China* seit langem eine zurückgehende Abhängigkeit der Provinzen von externen Kapitalzuströmen zu verzeichnen. Dies wird gewöhnlich als zurückgehende Kapitalmobilität interpretiert, kann aber auch bedeuten, daß fiskalische Umverteilung relativ zurückgeht.[47] In *Rußland* sind hingegen die Strukturprobleme der Regionen verantwortlich für deren starke Abhängigkeit von Umverteilung durch die Zentrale. Diese sehr allgemeine Feststellung muß dann aber natürlich für die einzelnen Gebiete unter Berücksichtigung ihrer strukturellen Besonderheiten spezifiziert werden. Die erstaunliche Diversität der rußländischen Verträge zwischen der Zentrale und den Föderationssubjekten erklärt sich durch diese ausgeprägten Unterschiede, die natürlich ganz verschiedene Verhandlungspositionen und -strategien erlauben. In beiden Fällen ist außerdem einer extremen wirtschaftlichen Ungleichheit zwischen den Regionen Rechnung zu tragen, die jede Vorstellung zur Chimäre werden läßt, über föderale Umverteilungsmechanismen eine „Angleichung der Lebensverhältnisse" zu erreichen.

## II. Politisches System

Die zweite bedeutsame Rahmenbedingung des Regierungswettbewerbs findet sich natürlich im politischen System. Hier liegt die eigentliche Bedeutung des Tatbestandes, daß *China* ein unitarischer Staat ist, denn dies ist gleichbedeutend mit dem Fortbestand des leninistischen Ein-Parteien-Regimes mit all seinen Möglichkeiten zentralisierter Machtausübung. Das bedeutet, die Karriereziele der Indivi-

[47] Ausführlicher zu dieser Problematik *Song* (1999, Kapitel 6) und *Herrmann-Pillath* (1995a, S. LXXXIX ff.)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

duen sind nach wie vor auf die Nomenklatura der KP fixiert und damit prinzipiell überregional orientiert. Allerdings gibt es hier eine entscheidende Bruchlinie zwischen dem ländlichen und dem städtischen Raum, denn ländliche Karrieren führen nur selten über diese hinweg. Daher ist erklärbar, daß die eigentliche Konkurrenz besonders auf der lokalen Ebene und nicht auf der Ebene zwischen Provinzen und Zentrale stattfindet (vgl. *Li,* 1998a). Aber insgesamt ist die Nomenklatura die vielleicht entscheidende Garantie für eine Anbindung der lokalen Interessen an die zentralen Ziele, so wie dies auch in der Sowjetunion der Fall war.

In dieser Hinsicht ist demnach die politische Demokratisierung *Rußlands* von größter Bedeutung. Insbesondere hat die Ausweitung der lokalen Wahlen auf alle Föderationssubjekte 1996 die Interessen der Amtsträger verstärkt auf die lokale Zustimmung hin orientiert (vgl. *Schneider / Vogel,* 1999, S. 10). Dies ist aber nicht notwendig gleichbedeutend mit einer Priorität der lokalen Interessen, denn lokale WählerInnen können durchaus ihrerseits eine Orientierung an der Zentrale befürworten, was insbesondere bei lokalen Verwaltungsmißständen durchaus erkennbar ist (Korruption, Amtsmißbrauch etc.). Insofern gewinnt und verliert die Zentrale durch die regionale Demokratisierung Handlungsparameter: Sie verliert an direkter Kontrolle über Karrierepfade, sie gewinnt aber an Möglichkeiten der Integration und Instrumentalisierung der Belange der Bevölkerung. Eine verallgemeinerte Aussage ist erneut kaum möglich, denn die politischen Verhältnisse in den rußländischen Regionen sind zu unterschiedlich: Entsprechend dürften die Einstellungen der lokalen Bevölkerung verschieden sein.[48] In China lassen sich ähnliche Versuche der Zentralregierung beobachten, lokale Belange der Bevölkerung unter den Schutz der Zentrale zu stellen, um so die lokalen Regierungen besser kontrollieren zu können.[49]

## III. Politische Kultur

Im Zusammenhang mit dem politischen System kommt dann auch der Aspekt der politischen Kultur als weitere Rahmenbedingung zum Tragen. Die offensichtliche Vielfalt föderaler Strukturen weltweit ist nach Meinung der meisten Beobachter eng mit historischen und kulturellen Faktoren verknüpft, was etwa regionale

---

[48] *Schneider* (1999, S. 13) identifiziert zum Beispiel vier Modelle der Beziehung zwischen Politik und „buzines", die natürlich für die Entwicklung des Lebensstandards und der subjektiven Zufriedenheit der Bevölkerung wichtig sind. Er bezeichnet diese Modelle im Anschluß an eine Klassifikation von *Lapina* (1998) als „Patronagemodell", „Partnerschaftsmodell", „Kampf aller gegen alle" und „Privatisierung der Macht".

[49] Besonders offensichtlich ist dies im Rahmen der seit 1998 betriebenen Kampagne der Umwandlung von „Gebühren in Steuern" (fei gai shui), die sich gegen die lokalen Systeme informaler Finanzen richtet und dabei vor allem die irreguläre Belastung der lokalen Bevölkerung, insbesondere der Bauern, thematisiert (siehe *Herrmann-Pillath / Zhu,* 1998). Damit versucht die Zentrale, Informalität als illegale und illegitime Akte zu brandmarken und somit auch Loyalität zum Zentrum zu gewinnen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Identitäten oder die Selbstbindung an föderale Spielregeln anbelangt. Dann ist natürlich für Rußland und China gleichermaßen eine ausgeprägt zentralistische Tradition zu verzeichnen mit einer in der Vergangenheit geringen Bedeutung regionaler politischer Identifikation und vor allem Mobilisierung; der Sowjetunion muß in jedem Fall, der Volksrepublik eventuell bis heute typologisch der Charakter eines „Imperiums" zugeschrieben werden (*Simon,* 1995; *Fitzgerald,* 1994). Andererseits erscheinen landsmannschaftliche Loyalitäten in China sehr stark, was in Rußland einigermaßen der Bedeutung historischer und ethnischer Ortsbindungen entspricht. Nicht ohne Grund wird zur Beschreibung der chinesischen Verhältnisse oft der Begriff der „Sub-Ethnizität" gewählt. Provinzregierungen nehmen verstärkt auf solche regionalen Identitäten Bezug, um eigene Entwicklungswege zu konzipieren, oft auch (wie etwa im Falle der ehemaligen revolutionären Basis Jiangxi) um Echos der Vergangenheit für das Selbstverständnis lokaler Bürokratien zu dämpfen (*Hendrischke,* 1999). In Rußland ist jede Mobilisierung ethnischer Regionalbezüge eher problematisch, weil viele Föderationssubjekte intern ethnisch differenziert sind, so daß eher eine neutrale Strategie ratsam scheint; die Territorien als solche sind aber kaum Träger regionaler Identität.

Ein wichtiges Merkmal politischer Kultur sind außerdem informale Verhandlungsnormen insbesondere innerhalb von und zwischen Organisationen, wie etwa Standards der „Fairneß" oder der Grad als legitim erachteter Machtdifferentiale. Entscheidend für die Kontinuität solcher Normen ist die Stabilität der politischen Eliten und ihrer Einstellungen. Die politische Kontinuität der kommunistischen Herrschaft in China ist natürlich ein wesentlicher Faktor für eine solche Stabilität und bildet den Nährboden für den inzwischen vielzitierten „Kaderkapitalismus" (*Herrmann-Pillath,* 1993; *Heilmann,* 1996). In Rußland hingegen stellen viele Beobachter fest, daß trotz der politischen Umbrüche insbesondere an der Schnittstelle zwischen Wirtschaft und Politik sich ebenfalls erstaunliche Kontinuitäten verzeichnen lassen, wie etwa in Gestalt der „roten Direktoren" (*Schröder,* 1997). Diese Prozesse verdienen wesentlich genauere Betrachtung; wir wollen hier aber nur festhalten, daß die relative Gewichtung von Verhandlungsprozessen im Vergleich zur Regelbindung im alten System systematisch zu Gunsten der ersteren verschoben war und daß somit die Schwierigkeiten mit der Implementation regelgebundener Umverteilungssysteme sicherlich auch in diesem Aspekt politischer Kultur begründet sind (für China siehe etwa *Lampton,* 1992). In jedem Fall ist aber davon auszugehen, daß jenseits des formalen Aspektes der Demokratisierung und Föderalisierung die Kontinuität der kommunistischen Parteiorganisation in China erhebliche Unterschiede zu Rußland erzeugt, wo diese zerschlagen wurde. Aus der allgemeinen Analyse föderaler Systeme ist bekannt, daß die Existenz regionenübergreifender Parteiorganisationen auch unter demokratischen Bedingungen für ihre Stabilität sehr bedeutsam ist (*Watts,* 1996, S. 103): Insofern verdient die Parteienlandschaft Rußlands erhebliche Beachtung, was die weitere Entwicklung der Föderation anbetrifft.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## IV. Außenwirtschaftliche Beziehungen

Als letzte spezifische Rahmenbedingung wäre die Außenwirtschaft zu betrachten. Wie bereits wiederholt für China konstatiert worden ist, spielen ausländische Investitionen eine wichtige Rolle im Regierungswettbewerb. Dies kann im Einzelfall zu einer erheblichen Verschiebung der Machtrelationen zur Zentralregierung beitragen, wie notorisch im Falle Guangdongs, das sich in den neunziger Jahren sogar von der zentralen Austeritätspolitik abkoppeln konnte, indem es die Potentiale des Hongkonger Kapitalmarktes nutzte. Insofern wirkt die Außenwirtschaft als „exit" aus der Beschränkung auf den vertikalen Regierungswettbewerb. Dies scheint in Rußland bislang höchstens für die Regionen des Fernen Ostens angelegt, die schon rein verkehrstechnisch eher auf den pazifischen Raum hin orientiert sind und deren wirtschaftliche Integration in die Rußländische Föderation erheblich durch die Veränderungen der Transportpreise beeinträchtigt ist (*Išaev / Minakir,* 1998, S. 66 ff., 102 ff.).

Keinesfalls eindeutig erscheinen allerdings die allgemeinen Auswirkungen außenwirtschaftlicher Beziehungen auf die gesellschaftlichen Verhältnisse. Für den Fall Chinas wurde stets die Differenz zwischen der „blauen" und der „gelben" Kultur an der Küste bzw. im Binnenland betont, wobei der Küste Weltoffenheit und Flexibilität zugeschrieben werden. Bei genauer Betrachtung bröckeln freilich solche Klischees, und es wird deutlich, daß gesellschaftlicher Wandel auf Lernprozessen in bestimmten Kontexten beruht. Shanghai beispielsweise scheint in bestimmten Bereichen eine bis heute durch die stark politisierte Vergangenheit gebremste unternehmerische Kultur aufzuweisen (*Wong,* 1996); *Hanson* (1999) berichtet, daß in Rußland gerade Grenzregionen und „gateways" fast xenophobe Phänomene zeigen, was sich unter anderem durch die in der Vergangenheit massive Präsenz von Militär und Sicherheitsorganen erklärt. Andererseits läßt sich die Beziehung zwischen dem „Außen" und dem „Innen" nur als komplexer Spiegel in der Selbstwahrnehmung von Geschichte recht verstehen, die gerade in Rußland derzeit in einem raschen Wandel begriffen ist (*Simon,* 1999).

Insgesamt ist klar, daß Rahmenbedingungen des Regierungswettbewerbes zwar eine zentrale Determinante seiner Ergebnisse sind, gegebenfalls sogar im Sinne starker Phänomene wie einer Pfadabhängigkeit der Prozesse. Aber voreilige Übertragungen solcher Begriffshülsen sollten vermieden werden. Die Auswirkungen von Rahmenbedingungen treten immer über die Vermittlung durch Lernprozesse der Beteiligten dieses Wettbewerbs auf. Pfadabhängigkeiten lassen sich durch menschliche Imagination und Kreativität auch brechen.[50]

---

[50] In der Wirtschaftsgeographie ist dies besonders seitens der Denktradition der „behavioral geography" betont worden. *Boschma / Lambooy* (1999) sprechen von einem „locational window of opportunity model", das „spatial leapfrogging" durch „human agency" ermöglicht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## F. Dynamik des Regierungswettbewerbs und institutionelles Lernen

Wir haben bereits mehrfach Phänomene des dynamischen Wandels der Bedingungen des Standortwettbewerbes betrachtet. Es ist klar, daß beispielsweise Veränderungen der Wahlmodi im politischen System erhebliche Verschiebungen von Gewichten in Zielfunktionen von Entscheidungsträgern nach sich ziehen. Jedoch ist davon auszugehen, daß auch der wirtschaftliche Wandel selbst endogene Veränderungen des Regierungswettbewerbes nach sich zieht, etwa weil bestimmte lokale Industrien aus dem Markt austreten müssen und sich somit die Interessenkonstellationen verändern. Genau in dieser Hinsicht greift nun die evolutorische Betrachtungsweise: Welche Auswirkungen ergeben sich aus dem Regierungswettbewerb auf die Lernprozesse seiner Akteure? In welcher Weise führt der Regierungswettbewerb selbst zur Emergenz neuer Akteure? Wie erfolgen institutionelle Innovationen, wie werden sie durchgesetzt, und wie diffundieren sie? Können solche Lernprozesse zu starken Wechselwirkungen zwischen strukturellem und institutionellem Wandel führen, die dann auch qualitative Entwicklungssprünge ermöglichen?

Es ist für Transformationsländer davon auszugehen, daß diese Aspekte eine ungleich größere Rolle spielen als in entwickelten Industrienationen mit langfristig stabilen politischen Verhältnissen, so daß eigentlich auch mit einer größeren Intensität des politischen Wettbewerbs zu rechnen ist.[51] Denn zum einen führen Elitewandel ebenso wie rascher Erfahrungszuwachs tatsächlich zu wesentlichen Veränderungen des Erfahrungswissens bei den Akteuren; und zum anderen sind die Barrieren für den Marktzutritt neuer Akteure verhältnismäßig niedrig, wobei dies natürlich besonders für Rußlands Regionen der Fall ist. Dabei ist es wichtig, zwischen neuen Akteuren innerhalb eines gegebenen institutionellen Rahmens und neuen Akteurstypen bei organisatorischen Innovationen zu unterscheiden: Im ersten Fall verändern sich Strategie-Repertoires innerhalb eines institutionell fixierten Verhandlungsregimes, im zweiten Fall ändert sich dieses selbst. Außerdem ist zu beachten, daß bei Transformationsprozessen die Grenzen zwischen gesellschaftlichen Subsystemen flexibler und durchlässiger sind: Das heißt beispielsweise, daß sich Vermögen leichter in politischen Einfluß übersetzen läßt und umgekehrt. Äußeres Symptom dieses Sachverhaltes ist etwa der hohe Grad an perzipierter Korruption in Rußland und China.

Nun ist aber aus raumwirtschaftlicher Sicht zusätzlich zu beachten, daß regional diversifizierter Strukturwandel auch zu einer ständigen Veränderung der Randbedingungen des Regierungswettbewerbes führt. Aus der Literatur zum internationa-

---

[51] Insofern dürften *Wohlgemuths* (1998) Überlegungen für Transformationsländer weniger relevant sein; er argumentiert, daß „politische Märkte" hochgradig ineffizient bzw. kaum funktionsfähig sind, weil sie unter anderem sehr hohe Eintrittsbarrieren und schwerwiegende Probleme bei der Absicherung von Vertragsbeziehungen zwischen Politikern und Wählern aufweisen.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

len Handel sind Rückwirkungen des Strukturwandels auf die politische Ökonomie der Institutionenbildung schon lange vertraut. Sie ließen sich mutatis mutandis auch für regionalen Wandel konstatieren, soweit die Entscheidungsträger hinreichend autonom sind. Beispiele sind die Auswirkungen wachsender intersektoraler Mobilität auf die Formen des Lobbyismus bei der Analyse der Protektion oder generell die Konsequenzen unterschiedlicher Annahmen über die Vorgabe von Zielfunktionen für die Modellierung (etwa Unterstellung des Median-Wähler-Theorems oder nicht) (vgl. zum Überblick *Rodrik,* 1995). Bei genauerer Betrachtung muß aber auch dem eigentlichen Strukturwandel erhebliches Gewicht beigemessen werden: Hier geht es im regionalen Kontext vor allem um Formen interregionaler Spezialisierung und um Agglomerationsprozesse in der langen Frist. Gerade bei der Transformation spielen Regierungsinterventionen eng mit endogenem Strukturwandel zusammen: In jedem Fall sind aber Interessenformationen sehr verschieden, je nachdem ob lokale Akteure subjektiv den Niedergang alter Industrien erleben oder die Renaissance lokaler Zentren nach Überwindung der Transformationskrise.

Diese Prozesse sind natürlich schwer zu analysieren. Theoretisch ist beispielsweise folgender Zusammenhang denkbar. Wie *Hanson* (1999) zeigt, ist zu vermuten, daß Agglomerationseffekte in Rußland dazu beitragen, daß die Entwicklung privater Unternehmen in metropolitanen Gebieten besser verläuft als andernorts: Die Größe des Marktes läßt steigende Skalenerträge zur Geltung kommen, und Wissensspillovers führen zu einer rascheren Neuerungsdynamik. Gleichzeitig zeigen die Untersuchungen von *Freinkman / Yossifov* (1999), daß munizipale Einheiten in Rußland offenbar eher geneigt sind, Subventionen an größere Unternehmen zu kürzen, wenn ihre Haushalte defizitär sind, weil der politische Nutzen aus der Subventionierung geringer ausfällt als für die Föderationssubjekte (unter anderem auch wegen der geringen Beteiligung an den betreffenden Unternehmenssteuern). Solche Beobachtungen lassen dann vermuten, daß metropolitane Regionen mit beiden Eigenschaften eine allmähliche Verschiebung der Präferenzen der Bevölkerung und auch der Gewichte beim politischen Lobbyismus aufweisen werden, die eine weitere Beschleunigung der Transformation nach sich zieht. Dies könnte sogar der Fall sein, wenn sich vordergründig die Zusammensetzung der Interessengruppen gar nicht ähnlich ausgeprägt verändert. Durch solche Entwicklungen entstehen dann wiederum Vorbilder für andere Regionen, wobei zu beachten ist, daß die im engeren Sinne verfolgte regionale Wirtschaftspolitik gar keine direkte Ursache für den Wandel darstellt: Im Extremfall wäre denkbar, daß die regionalen Entscheidungsträger über eine gewisse Zeit sogar eine Politik betreiben, die den skizzierten Entwicklungszusammenhängen entgegenwirkt. Insofern sind die Ergebnisse eines Imitationsprozesses nicht eindeutig.

Das Problem für die Analyse einer solchen Dynamik ist offenbar, daß im Regierungswettbewerb die realwirtschaftlichen Faktoren nicht direkt eine Rolle spielen, sondern nur nach dem Grad ihrer Reflektion in den Interessen der Beteiligten, die sich aber wiederum endogen wandeln. Im vertikalen Verteilungskonflikt etwa kann

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eine strukturelle Schwäche durchaus eine politische Stärke regionaler Instanzen sein, weil die Zentralregierung politische Instabilität fürchtet und daher die regionalen Industrien alimentiert. Umgekehrt kann wirtschaftliche Gesundung bedeuten, daß die Region politisch an Einfluß verliert. Dem steht natürlich entgegen, daß Regionen um so bedeutender werden, je mehr sie auch zum Kuchen beitragen, der umzuverteilen ist. Doch zeigt schon diese einfache Überlegung, daß für die tatsächliche Rückwirkung des Strukturwandels auf den Regierungswettbewerb die Perzeptionen der Beteiligten ausschlaggebend sind. Es ist dieser Zusammenhang, der offenbar auch jenseits der eigentlich ökonomischen Faktoren eine klare Bestimmung der Interessenlage und der Motivationen der regionaler Akteure erschwert und im Grunde erfordert, daß unterschiedliche Erklärungsansätze kombiniert werden (siehe *Dowley,* 1998). In diesem Sinne sollte also das Konzept des „politischen Unternehmertums" eingeführt werden: Politische Unternehmer entwickeln aufgrund wahrgenommener Situationen komplexe regionale Wettbewerbsstrategien, die zum Teil erst Wettbewerbsvorteile kreieren (zu diesem Begriff *Breton,* 1996, S. 33). Solche Wettbewerbsstrategien generieren dann auch Kräfte zur Emergenz neuer Akteure und damit zur weitergehenden Veränderung von Spielregeln, wie in Rußland im Sommer 1999 die politischen Bemühungen um eine eigenständige politische Repräsentation der munizipalen Einheiten zeigten (*Evstigneev* u. a., 1999, S. 16). Ähnlich rasch hat sich auch jenseits der formalen Bestimmungen der Verfassung die Rolle und rußländische Stellung des Föderationsrates verändert (*Klein,* 1999).

Perzeptionen ändern sich im Kontext von Lernprozessen. Bezogen auf die Instanzen kann Personalaustausch ebenso wie individuelle Einsicht aggregiert zu Verhaltensveränderungen führen. In dieser Hinsicht sind Krisen durchaus auch positiv einzuschätzen: Die rußländischen Großstädte entwickeln seit der August-Krise neue Strategien der Attraktion von Kapital und müssen sich nun aktiv bemühen, das Vertrauen der Investoren wieder herzustellen. Dabei ist zu notieren, daß auch in der Vergangenheit eine offene Konkurrenz zwischen Zentrale und Regionen um Finanzierungsmöglichkeiten bestand, was die Zentrale veranlaßte, regionale Anleihen möglichst zu beschränken. Die akute Finanznot der rußländischen Städte läßt aber im Grunde gar keine Alternative mehr. Lernprozesse sind auch offensichtlich bei der Diffusion von regionalen Bodengesetzen in Rußland: Die zögerliche Liberalisierung auf zentraler Ebene zwingt regionale Instanzen zum Handeln, da natürlich der Boden eine Schlüsselrolle im Prozeß der Umstrukturierung und Neugründung von Unternehmen spielt. In China lassen sich ähnliche Prozesse gerade im Kontext der Anpassung an Usancen des internationalen Marktes beobachten, wie etwa bei der radikalen Vereinfachung von Genehmigungsprozeduren in verschiedenen chinesischen Großstädten oder im Kontext von Technologie-Entwicklungszonen.

Es war andererseits bereits im zweiten Abschnitt deutlich geworden, daß Richtung und Qualität von Lernprozessen durch den Grad der Offenlegung von Nachfragefaktoren bestimmt werden. Insofern muß größte Vorsicht mit generell eher opti-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mistischen Einschätzungen des Lernens im Wettbewerb walten. Das einfachste Beispiel ist natürlich der Effekt der Demokratisierung auf mittelfristige Strategien regionaler Instanzen. Autoritärer Populismus kann sehr rasch zu einer politischen Erfolgsstrategie der regionalen Eliten werden, mit nachgerade atavistischen Konsequenzen für das wirtschaftspolitische Lernen. Umgekehrt kann der Umstand, daß lokale Eliten keinem politischen Druck durch Wahlen ausgesetzt sind, bedeuten, daß sich ihr Lernprozeß an der artikulierten Nachfrage des ausländischen Kapitals orientiert, also eine Optimierung der Wirtschaftspolitik im Sinne des Idealtyps der „Entwicklungsdiktatur" stattfindet. Überlagern sich solche komplexen Wechselwirkungen mit den Folgen strukturellen Wandels, werden exakte Analysen des Lernens im Regierungswettbewerb schwierig. Dies illustriert auch eine Untersuchung von *Uliukaev* (1998), der einen Index für den Grad der wirtschaftlichen Liberalisierung nach dem „Heritage Fund"-Vorbild entwickelt und anschließend keine direkte Beziehung zum relativen Wohlstand der rußländischen Regionen entdecken kann: Es ist klar, daß die Konsequenzen verfehlter Wirtschaftspolitik oft erst langfristig zum Tragen kommen, insbesondere wenn die Ressourcenbasis eine gute ist; ähnliche Zusammenhänge lassen sich auch in China beobachten, wo die interregionale Konvergenz der Pro-Kopf-Einkommen zum Teil die Folge des langsamen relativen Niedergangs der wohlhabenderen Gebiete des Nordostens ist, die gleichzeitig Nachzügler bei Reformen des Staatssektors sind (vgl. *Herrmann-Pillath,* 1995b).

Ein besonderes wichtiger Bereich des Lernens betrifft die Ausbildung neuer Formen des Konsenses über Spielregeln. Zum Beispiel wurde oben festgestellt, daß ein fallbezogener Verteilungskonflikt zwischen Zentrale und Regionen insgesamt negative Folgen für alle Beteiligten haben kann: Die Regionen wenden zu viele Ressourcen für den Verhandlungsprozeß auf, und es bestehen systematische Anreize, Informationen über fiskalische Potentiale zu verschleiern bzw. sogar diese Potentiale erst gar nicht zu entwickeln. Diese strategische Falle stellt eines der wichtigsten Argumente für eine unverbrüchliche Regelbindung der Umverteilung auf Verfassungsebene dar. In der Rußländischen Föderation scheint sich zwischen 1994 und 1998 eine solcher Lernprozeß im Zusammenhang des „Fonds zur finanziellen Unterstützung der Regionen" ereignet zu haben, denn die dort verwendeten Formeln zur Umverteilung nach Kennziffern der Bedürftigkeit scheinen tatsächlich die fiskalischen Maßnahmen zumindest mitbestimmt zu haben (*Kouznetsova* u. a., 1998); dabei ist natürlich zu beachten, daß der Fonds aufgrund der schlechten Haushaltslage die Planvorgaben stets weit untererfüllt hat (*Tabata,* 1998).[52] In China hat die Steuerreform von 1994 letzten Endes die Zustimmung aller Beteiligten gefunden und konnte somit implementiert werden.

Insgesamt scheint also das grundlegende Problem der Analyse des Regierungswettbewerbes darin zu bestehen, daß kein direkter Zusammenhang zwischen be-

[52] *Uliukaev* (1998, S. 69 ff.) merkt freilich an, daß die Komplexität der Formeln zur Berechnung des Finanzausgleichs letzten Endes Intransparenz der Verfahren zur Folge hat und hinreichende Spielräume für individualisierte Verhandlungslösungen läßt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stimmten Leistungsindikatoren und der Veränderung institutioneller Strukturen von Regierungen besteht.[53] Ohne eine ausdrückliche Einbeziehung der „Politikmodelle" (*Eggertson,* 1998) der regionalen und zentralen Akteure ist also eine ökonomische Analyse des Regierungswettbewerbes gar nicht vorstellbar. Dies bedeutet aber letzten Endes, daß interdisziplinäre Ansätze gefunden werden müssen, die auch soziologische und politologische Überlegungen aufnehmen.

## G. Ausblick

In diesem Papier wird die Auffassung entwickelt, daß die beiden vergessenen Dimensionen der Transformation, Staat und Raum, sich in sinnvoller Weise in einem Paradigma des „Regierungswettbewerbes" zusammenführen lassen. Die hier betrachteten Fälle Chinas und Rußlands zeichnen sich beide dadurch aus, daß viele außenstehende Betrachter vergeblich nach wirtschaftspolitischer Systematik suchen und letztlich nurmehr „Chaos" konstatieren können. Besonders Rußland steht ständig am Rande des Zusammenbruchs, die Politik ist erratisch und die wirtschaftliche Entwicklung ist deprimierend. China ist andererseits zwar wirtschaftlich erfolgreich, aber fast scheint dies paradox, wenn der Grad der Korruption, die massiven Probleme im Bereich der weiteren Umstrukturierung im Staatssektor und die gewaltigen regionalen Disparitäten betrachtet werden. Möglicherweise ist aber dieses Bild durch einen Mangel an geeigneten theoretischen Konzepten bedingt. Tatsächlich unterstellen die meisten der bislang gefundenen Zugänge zu China und Rußland eine monolithische politische Struktur, die allenfalls durch das Konzept der Interessengruppen modifiziert ist.

Dann wäre also die Wahrnehmung von „Chaos" nur der Spiegel einer unreflektierten Annahme, daß die politischen Rahmenbedingungen von Transformation statisch und homogen sein sollten – dies wäre durchaus vergleichbar mit jener weit verbreiteten Kritik am marktwirtschaftlichen Wettbewerb, die dort ebenfalls nur „Unordnung", „Chaos" und „Spekulation" sehen kann. So drängt sich die Frage auf, ob nicht auch der Regierungswettbewerb ein endogenes Potential zur Erzeugung von Ordnung besitzt. Wird gleichzeitig nicht abgestritten, daß Wettbewerb selbst vielfältige dysfunktionale Formen aufweisen kann, so ergibt sich daraus die Überlegung, inwieweit normative Empfehlungen möglich sind.[54] Dieser Schritt ist genau analog zur Einführung ordnungs- und wettbewerbspolitischer Überlegungen in die Theorie des marktwirtschaftlichen Wettbewerbes.

---

[53] Solche Überlegungen werden ausführlicher in *Voigt* (1999, ch. 8) diskutiert.

[54] Natürlich ist dabei der bestehende Fundus an Erfahrungen und theoretischen Analysen föderaler Systeme äußerst nützlich, wie er beispielsweise bei *Spahn* (1998) im Überblick dargestellt wird. Jedoch sind föderale Systeme nur ein spezieller Fall von Regierungswettbewerb.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das bedeutet für das Transformationsproblem, daß die Wirtschaftspolitik nicht mehr direkt Konzeptionen zur Transformation vorlegen würde (also etwa nationale Pläne zur Privatisierung), sondern daß geeignete Spielregeln für einen einschlägigen Regierungswettbewerb definiert werden, die es dann den Regierungen erlauben, die konkreten Konzepte selbst zu entwickeln (vgl. *Kerber,* 1998). Regionale Instanzen würden in einen Standortwettbewerb etwa bezüglich von Formen der Privatisierung im Rahmen bestimmter nationaler gesellschaftsrechtlicher Bestimmungen treten. Es müßte dann für Unternehmen in der Föderation möglich sein, durch geeignete Standortwahl ein bestimmtes Privatisierungskonzept und damit „corporate governance" auszuwählen. Hier müssen natürlich Spielregeln formuliert werden, die eine Ausnutzung von Regulierungsdifferenzen durch bloße „Briefkastenfirmen" unterbinden. Aus dieser Sicht erscheinen beispielsweise heute in China und Rußland vorhandene Formen von „Mitgliedschaftsbeiträgen" von Territorien plötzlich in einem anderen, besseren Licht als in der traditionellen Analyse (also Zuzugsbarrieren mit speziellen Zugangsgebühren).

Derartige Vorschläge werden oft mit tiefen Zweifeln bedacht. Aber diese Zweifel gehen regelmäßig auf eine besondere Form des „Nirwana"-Denkens zurück, nämlich die Ausblendung des Raumes als eine Quelle institutioneller und struktureller Diversität in der Wirtschaft bzw. umgekehrt der Unterstellung eines nahezu perfekt integrierten Staates in einem bestimmten Territorium. Vor allem für den Fall Rußlands ist diese Annahme völlig verfehlt. Das heißt aber, es müssen normative Konzepte gefunden werden, die nicht von dieser Annahme ausgehen. Die theoretische Herausforderung liegt freilich auf der Hand:[55] Die Begründung von Ordnungs- und Wettbewerbspolitik auf den Märkten für Güter und Dienstleistungen geht davon aus, daß zwischen Markt und Staat eine klare Grenze gezogen wird und daß der Staat so weit wie irgend möglich als „Unparteiischer Dritter" die Spielregeln setzt. Bei der Setzung einer Ordnung des Regierungswettbewerbes kann nun genau diese Annahme nicht getroffen werden: Seine Teilnehmer selbst müssen sich untereinander über eine solche Ordnung verständigen, und anschließend für ihre Gewährleistung und Durchsetzung sorgen. Genau in diesem Zusammenhang gewinnt die Idee des politischen Föderalismus ihre eigentliche Bedeutung, sofern sie als eine „rule of law" des Regierungswettbewerbes aufgefaßt werden kann.

Trotz dieser fast aporetischen Lage einer normativen Theorie des Regierungswettbewerbes sind diese Überlegungen für die positive Analyse richtungweisend: Die Aufmerksamkeit richtet sich auf langfristige Determinanten der Emergenz einer funktionsfähigen Ordnung des Regierungswettbewerbes. Die vorliegende Arbeit enthält einige Hinweise in dieser Richtung, wie etwa die mögliche Bedeutung der politischen Kultur für das Verhalten zentralstaatlicher Akteure oder die strategischen Situationen bei innerstaatlichen Verteilungskonflikten. Eine zentrale Rolle dürfte spielen, ob sich ein „kairos" der Einrichtung einer unabhängigen und starken Verfassungsgerichtsbarkeit eröffnet.

---

[55] Ich danke Herrn Bernhard Seliger für den Hinweis auf das folgende Argument.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## Literatur

*Apolte,* T. (1999), Die ökonomische Konstitution eines föderalen Systems, Tübingen.

*Autorenkollektiv* (1999), Hg., „Zhonghua renmin gonghe guo xianfa" xuexi duben, Beijing: Zhonggong dangshi chubanshe.

*Barskij,* A., u. a. (1999), Finansovaja baza mestnogo samoupravlenija, in: Voprosy ekonomiki, März 1999, S. 33 – 41.

*Bell,* C. (1998), Der fiskalische Föderalismus in der Rußländischen Föderation. Finanzwissenschaftliche Analyse der föderalen Neuordnung in einer Transformationsökonomie, Baden-Baden.

*Benoit,* S. (1997), Local Policies to Attract Mobile Investment: A Theoretical Survey With an Application to Two Sets of Local Organizations in France, in: Cheshire / Gordon (1997), S. 222 – 242.

*Bertrand,* G. (1999), St. Petersburg, Stadt von föderaler Bedeutung, in: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Politische Transformation in Osteuropa, Beiträge für die 6. Brühler Tagung junger Osteuropa-Experten, Köln.

*Bhagwati,* J. (1982), Directly Unproductive, Profit-Seeking (DUP) Acitivities, in: Journal of Political Economy, Vol. 90, No. 5, S. 988 – 1002.

*Bogačeva,* O. V. (1999), Bjudžetnye vzaimootnošenija federal'nogo centra i sub'ektov Rossiiskoj Federacii, in: Region: ekonomika i sociologija, No. 1, S. 38 – 58.

*Boschma,* R. A. / *Lambooy,* J. G. (1999), Evolutionary Economics and Economic Geography, in: Journal of Evolutionary Economics, Vol. 9, S. 411 – 429

*Bowen II,* J. R. / *Rose,* D. (1998), On the Absence of Privately Owned, Publicly Traded Corporations in China: The Kirby Puzzle, in: Journal of Asian Studies, Vol. 57, No. 2, S. 442 – 452.

*Breslin,* S. (1996), China in East Asia: The Process and Implications of Regionalization, in: The Pacific Review, Vol. 9, No. 4, S. 463 – 487

*Breton,* A. (1996), Competitive Governments. An Economic Theory of Politics and Public Finance, Cambridge u. a.

*Buch,* C. M. (1998), Russian Monetary Policy – Assessing the Track Record, in: Economic Systems, Vol. 22, No. 2, S. 105 – 146.

*Cassel,* D. (1996), Hg., Entstehung und Wettbewerb von Systemen, Schriften des Vereins für Socialpolitik Band 246, Berlin.

*Cheng,* J. Y. S., (1998), Hg., China in the Post-Deng Era, Hong Kong.

*Cheshire,* P. C. / *Gordon,* I. R. (1997), Hg., Territorial Competion in an Integrating Europe, Aldershot et al.

– (1998), Territorial Competition: Some Lessons for Policy, in: The Annals of Regional Science, Vol. 32, S. 321 – 346.

*Chung,* J. H. (1995), Studies of Central-Provincial Relations in the People's Republic of China: A Mid-Term Appraisal, in: The China Quarterly, No. 142, S. 487 – 508.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Dixit,* A. K. (1996), The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective, Cambridge.

*Dowley,* K. M. (1998), Striking the Federal Bargain in Russia: Comparative Regional Government Strategies, in: Communist and Post-Communist Studies, Vol. 31, No. 4, S. 359 – 380.

*Eggertsson,* T. (1998), State Reforms and the Theory of Institutional Policy, Diskussionsbeitrag 11 – 98, Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, Jena.

*Ernst,* D. (1996), Regionalökonomik – Ansätze der Synergetischen Ökonomik zur Erklärung der Systemtransformation, in: Osteuropa-Wirtschaft, 41. Jhg., Nr. 1, S. 52 – 74.

*Evstigneev,* R. u. a., (1999), Hg., Razvitie ekonomičeskich otnošenij „centr-territorija" v Rossii, Moskva.

*Filippov,* M. / *Shvetsova,* O. (1999), Asymmetric Bilateral Bargaining in the New Russian Federation. A Path-dependence Explanation, in: Communist and Post-Communist Studies, Vol. 32, S. 61 – 76.

*Fitzgerald,* J. (1994), 'Reports of My Death Have Been Greatly Exaggerated': The History of the Death of Cina, in: Goodman / Segal (1994), S. 21 – 58.

*Freinkman,* L. / *Yossifov,* P. (1999), Decentralization and Regional Fiscal Systems in Russia: Trends and Links to Economic Performance, Washington: World Bank..

*Gahlen,* B. / *Hesse,* H. / *Ramser,* H.-J. (1995), Hg., Standort und Region, Tübingen.

*Gibson,* J. / *Hanson,* Ph. (1996), Hg., Transformation from Below. Local Power and the Political Economy of Post-Communist Transitions, Cheltenham.

*Gilbert,* G. / *Picard,* P. (1996), Incentives and the Optimal Size of Local Jurisdictions, in: European Economic Review, Vol. 40, S. 19 – 41.

*Goodman,* D. S. G. / *Segal,* G., (1994), Hg., China Deconstructs. Politics, Trade, and Regionalism, London / New York.

*Götz,* R. (1999), Die Kluft zwischen Rußland und dem Westen. Historische Perspektive und Szenarien, Berichte des BIOst 15 – 1999, Köln.

*Granick,* D. (1990), Chinese State Enterprises. A Regional Property-Rights Analysis, Chicago.

*Hanson,* P. (1999), Understanding Regional Patterns of Economic Change in Post-Communist Russia, mimeo, INTAS Projekt 96 / 0076.

*Harter,* S. (1999), Kann der Staat ausgeschaltet werden? Zu den regionalen Dimensionen finanz-industrieller Gruppen in Rußland, in: Höhmann (1999), S. 116 – 133.

*He,* Jiaping (1999), Guoqi na shui daodi zhan duoshao?, in: Caijing guandian, wangshang jingji zazhi di 10 qi, 1999.

*He,* Panming (1998), Hg., Zhongguo caizheng gaige 20 nian, Zhengzhou: Zhongzhou guji chubanshe.

*Hedtkamp,* G. (1981), Hg., Anreiz- und Kontrollmechanismen in Wirtschaftssystemen I, Berlin.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Heilmann,* S. (1996), Auf dem Wege zu einer postkommunistischen Gesellschaftsordnung: „Kaderkapitalismus" in der VR China", in: Zeitschrift für Politik, Jg. 43, Nr. 4, S. 375 – 393.

*Hendrischke,* H. (1999), Provinces in Competition: Region, Identity and Cultural Construction, in: Hendrischke / Feng (1999), S. 1 – 30.

*Hendrischke,* H. / *Feng,* C. (1999), Hg., The Political Economy of China's Provinces, London / New York.

*Herrmann-Pillath,* C. (1991a), Systemtransformation als ökonomisches Problem, in: Außenpolitik, 2 / 1991, S. 171 – 181.

— — (1991b), Institutioneller Wandel, Macht und Inflation in China, Baden-Baden.

– (1993), Schlüsselprobleme des chinesischen Kaderkapitalismus, in: vierteljahresberichte – Problems of International Cooperation, Nr. 131, S. 41 – 50.

– (1995a), Hg., Wirtschaftliche Entwicklung in Chinas Provinzen und Regionen. Ein statistisches Handbuch, Baden-Baden.

– (1995b), Economic Development and Institutional Change: Vascillating at the Crossroad, in: China Review 1995, Hong Kong.

– (1998), Wirtschaftspolitische Steuerung versus institutionelle Selbstorganisation politisch-ökonomischer Systeme: Die Transformation post-sozialistischer Volkswirtschaften, in: Selbstorganisation. Jahrbuch für Komplexität in den Natur-, Sozial- und Geisteswissenschaften, Band 9, S. 333 – 360.

– (1999), Staatliche Kapazität, Globalisierung und Regulation der chinesischen Wirtschaft am Ende des 20. Jahrhunderts, Diskussionsbeiträge der Fakultät für Wirtschaftswissenschaft Heft 38, Witten / Herdecke.

*Herrmann-Pillath,* C. / *Zhu,* Q. (1998), Stille Föderalisierung oder kalte Desintegration? Zum institutionellen Wandel des chinesischen Steuerstaates, in: Welttrends, Nr. 21, S. 103 – 130.

*Höhmann,* H.-H. (1999), Hg., Spontaner oder gestalteter Prozeß? Die Rolle des Staates in der Wirtschaftstransformation osteuropäischer Länder, Baden-Baden.

*Huang,* Guobo (1998), Banking Reforms in China, in: Cheng (1998), S. 329 – 362.

*Inman,* R. P. / *Rubinfeld,* D. L. (1997): Rethinking Federalism, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 11, No. 4, S. 43 – 64.

*Išaev,* V. I. / *Minakir,* P. A. (1998), Hg., Dal'nij vostok Rossii: real'nosti i vozmožnosti ekonomičeskogo razvitija, Vladivostok.

*Kerber,* W. (1998), Zum Problem einer Wettbewerbsordnung für den Systemwettbewerb, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, 17. Band, S. 199 – 230.

*Klein, M.* (1999), Der rußländische Föderationsrat, in: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Politische Transformation in Osteuropa, Beiträge für die 6. Brühler Tagung junger Osteuropa-Experten, Köln.

*Kouznetsova,* O., u. a. (1998), Reforming Centre-Region Budgetary Relations in Russia, Centre for Russian and East European Studies, University of Birmingham, Working Paper 15.

*Krug,* B. (1996), Marktwirtschaft als Problem des „Institution Buiding" von unten: Das Beispiel China, in: Cassel (1996), S. 125 – 156.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Krugman,* P. (1996), The Self-Organizing Economy, Oxford u. a.

*Lampton,* D. M. (1992), A Plum for A Peach: Bargaining, Interest, and Bureaucratic Politics in China, in: Lieberthal / Lampton (1992), S. 33 – 58.

*Lapidus,* G. W. (1999), Asymmetrical Federalism and State Breakdown in Russia, in: Post-Soviet Affairs, Vol. 15, No. 1, S. 74 – 82.

*Lapina,* N. (1998), Business und Macht in den rußländischen Regionen, Berichte des BIOst 41 – 1998, Köln.

*Leksin,* V. / *Shvetsov,* A. (1998a), Regional and Local Borrowings in the Context of Financial and Fiscal Reform, in: Problems of Economic Transition, Vol. 41, Nos. 7 / 8, S. 30 – 58.

– (1998b): Fiscal Federalism in a Period of Crisis and Reforms, in: Problems of Economic Transition, Vol. 41, Nos. 7 / 8, S. 79 – 109.

*Li,* L. C. (1998a), Central-Provincial Relations: Beyond Compliance Analysis, in: China Review 1998, Hong Kong.

– (1998b), Guangdong: From ‚Machiavellian' Flexibility Towards the Rule of Law, in: Provincial China, No. 5, S. 1 – 17.

*Lieberthal,* K. G. / *Lampton,* D. M. (1992), Hg., Bureaucracy, Politics, and Decicision Making in Post-Mao China, Berkeley u. a.

*Ljasko,* A. (1999), Ekonomičeskij krizis i ego posledstvija dlja bjudžetnoj sistemy rossijskich regionov, in: Voprosy ekonomiki, März 1999, S. 21 – 32.

*Ma,* J. (1997a), China's Fiscal Reform: An Overview, in: Asian Economic Journal, Vol. 11, No. 4, S. 443 – 458.

– (1997b), Intergovernmental Relations and Economic Management in China, Houndmills / London.

*Mao,* T., (1997), Hg., Zhuanxing qi Zhongguo jingji guanxi yanjiu, Wuhan.

*Martin,* R. (1999), The New „Geographical Turn" in Economics: Some Critical Reflections, in: Cambridge Journal of Economics, Vol. 23, S. 65 – 91.

*Moody's Investor Service* (1999), Special Comment: Russian Regions 1999, New York.

*Müller,* C. A. (1999), Reform der Russischen Föderation von innen?, in: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Politische Transformation in Osteuropa, Beiträge für die 6. Brühler Tagung junger Osteuropa-Experten, Köln.

*Murrell,* P. (1991), Can Neoclassical Economics Underpin the Reform of Centrally Planned Economies?, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 5, No. 4, 1991, S. 59 – 76

– (1993), What Is Shock Therapy? What Did it Do in Poland and Russia?, in: Post-Soviet Affairs, Vol. 9, No. 2, 1993, S. 11 – 41.

*Polishchuk,* L. (1998), The Russian Model of „Negotiated Federalism" (Political-Economic Analysis), in: Problems of Economic Transition, Vol. 41, Nos. 7 / 8, S. 3 – 29.

*Qian,* Y. / *Weingast,* B. R. (1996), China's Transition to Markets: Market-Preserving Federalism, Chinese Style, in: Policy Reform, Vol. 1, S. 149 – 185.

*Rodrik,* D. (1995), Political Economy of Trade Policy, in: Handbook of International Economics, Vol. III, Amsterdam u. a., S. 1457 – 1494.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Roland,* G. (1997), Political Constraints and the Transition Experience, in: Zecchini (1997), S. 169 – 187.

*Sachs,* J. D. (1997), Geography and Economic Transition, mimeo.

*Schneider,* E. (1999), Probleme des Föderalismus in Rußland, Berichte des BIOst 24 – 1999, Köln.

*Schneider,* E. / *Vogel,* H. (1999), Strukturschwächen der russischen Innenpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42 / 99, S. 3 – 13.

*Schröder,* H.-H. (1997), Russische Wirtschafts- und Gesellschaftseliten im Übergang, in: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Jahrbuch 1996 / 97, München / Wien 1997, S. 266 – 277.

*Seliger,* B. (1999), Eine Wettbewerbsordnung für den vertikalen Systemwettbewerb – Das Beispiel der Europäischen Union, Diskussionsbeiträge der Fakultät für Wirtschaftswissenschaft, Heft 28, Witten / Herdecke.

*Seliverstov,* V. E. (1999), Razvitie mežregonal'noj integracii kak faktora ukreplenija federalizma v Rossii, in: Region: ekonomika i sociologija, Nr. 1, 1999, S. 7 – 37.

*Shanghai caijing daxue gonggong zhengce yanjiu zhongxin* (1999), 1999 Zhongguo caizheng fazhan baogao, Shanghai.

*Shleifer,* A. (1997), Government in Transition, in: European Economic Review, Vol. 41, 1997.

*Simon,* G. (1995), Rückkehr der Geschichte: Elemente der politischen Kultur in Rußland, in: BIOst Jahrbuch 1994 / 95, München / Wien, S. 29 – 40.

– (1999), Welchen Raum läßt die Geschichte für die Modernisierung Rußlands?, in: Höhmann (1999), S. 9 – 31.

*Sinn,* H.-W. (1990), Tax Harmonization and Tax Competition in Europe, in: European Economic Review, Vol. 34, S. 489 – 504.

*Slider,* D. (1997), Russia's Market Distorting Federalism, in: Post-Soviet Geography and Economics, Vol. 38, No. 9, S. 489 – 504.

*Smyth,* R. (1997), The Township and Village Enterprise Sector as a Specific Example of Regionalism – Some General Lessons for Socialist Transformation, in: Economic Systems, Vol. 21, No. 3, S. 235 – 264.

*Solinger,* D. (1996), Despite Decentralization: Disadvantages, Dependence and Ongoing Central Power in the Inland – the Case of Wuhan, in: The China Quarterly No. 145, S. 1 – 34

*Song,* Xueming (1999), Wirtschaftliche Entwicklung und Systemtransformation in China, Habilitationsschrift, Universität Witten / Herdecke.

*Spahn,* P. B. (1998), Policy Coordination and Control With Decentralized Government, Frankfurter Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge Nr. 88, Universität Frankfurt.

*Stahl,* K. (1995), Zu Entwicklung und Stand der regionalökonomischen Forschung, in: Gahlen u. a. (1995), S. 3 – 39

*Stoner-Weiss,* K. (1999), Central Weakness and Provincial Autonomy: Observations on the Devolution Process in Russia, in: Post-Soviet Affairs, Vol. 15, No. 1, S. 87 – 106.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Tabata,* Shinichiro (1998), Transfers from Federal to Regional Budgets in Russia: A Statistical Analysis, in: Post-Soviet Geography and Economics, Vol. 39, No. 8, S. 447 – 460.

*Tschinarichina,* G. (1999), Von Armen und Reichen – Haushaltsbeziehungen, in: Wostok Nr. 3 / 1999, S. 22 – 27.

*Uliukaev,* A. (1998), State Finances and Regional Development, in: Problems of Economic Transition, Vol. 41, No. 7 / 8, S. 59 – 78.

*Vardomskij,* L. (1997), Prostranstvo Rossi v uslvijach rynočnoj transformacii, in: Politekonom Nr. 2 / 1997, S. 53 – 58.

*Vihanto,* M. (1992), Competition Between Local Governments As a Discovery Procedure, in: Journal of Theoretical and Institutional Economics, Vol. 148, S. 411 – 436.

*Voigt,* S. (1999), Hg., Explaining Constitutional Change. Towards A Positive Economic Theory of Constitutions, Cheltenham / Northampton.

*Wang,* Shaoguang / *Hu,* Angang (1995): The Wang Shaoguang Poposal, in: Chinese Economic Studies, Vol. 28, Nos. 3 and 4.

*Watts,* R. L. (1996), Hg., Comparing Federal Systems in the 1990s, Kingston.

*Wohlgemuth,* M. (1998), Entry Barriers in Politics, or: Why Politics, Like Natural Monopoly, Is Not Organized as an Ongoing Market Process, Diskussionsbeitrag 14 – 98 des Max-Planck-Institutes zur Erforschung von Wirtschaftssystemen.

*Wong,* Christine P. W., u. a. (1995), Hg., Fiscal Management and Economic Reform in the People's Republic of China, Hong Kong u. a.

– (1997), Hg., Financing Local Government in the People's Republic of China, Hong Kong u. a.

*Wong,* Siu-lun (1996), The Entrepreneurial Spirit: Shanghai and Hong Kong Compared, in: Yeung / Sung (1996), S. 25 – 48.

*Woo,* Tun-oy (1998), Foreign Trade and Investment Policies in the Post-Deng Era, in: Cheng (1998), S. 363 – 425.

*Woo,* Wing Thye (1999) The Real Reasons for China's Growth, in: The China Journal, No. 41, S. 115 – 138.

*Wu,* Guoguang / *Zheng,* Yongnian (1995), Hg., Lun zhongyang – difang guanxi. Zhongguo zhidu zhuanxing zhong de yi ge zhouxin wenti, Hong Kong.

*Yeung,* Y. M. / *Sung,* Yung-wing, (1996), Hg., Shanghai. Transformation and Modernization under China's Open Policy, Hong Kong.

*Zecchini,* S. (1997), Hg., Lessons From the Economic Transition. Central and Eastern Europe in the 1990s, Dordrecht / Boston / London.

*Zhang,* Le-yin (1999), Chinese Central-provincial Fiscal Relationships, Budgetary Decline and the Impact of the 1994 Fiscal Reform: An Evaluation, in: The China Quarterly, No. 157, S. 115 – 141.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Korreferat zu *Carsten Herrmann-Pillath*

## Regierungswettbewerb als analytisches Paradigma einer Theorie der Systemtransformation großer Länder

Von *Günter Hedtkamp,* München

1. Ziel des Beitrags von *Herrmann-Pillath* ist es, zwei bisher wenig beachtete, da in der ökonomischen Theorie nicht verankerte Phänomene für die Transformationstheorie nutzbar zu machen und näher zu beleuchten: Zum einen möchte er die spezielle Problematik großräumiger Volkswirtschaften, wie sie Rußland und China in ihren nahezu kontinentalen Ausmaßen darstellen, herausarbeiten und zum anderen die damit eng zusammenhängende Frage diskutieren, wie in einem extrem großräumigen und mehr (Rußland) oder weniger (China) heterogen strukturierten Land eine Transformation realistischerweise erfolgreich betrieben werden kann, wenn offenbar eine zentral verordnete Lösung aus politischen, aber auch ökonomischen und soziologischen Gründen schwer vorstellbar ist und bei konkreter Betrachtung der beiden Referenzländer sich auch tatsächlich als nicht praktikabel erweisen würde. Eine operationale Lösung der Transformationsproblematik kann daher nicht in einer nur ökonomisch inspirierten politischen Konzeption zentraler Instanzen ihre Basis finden, sondern soll im Wettbewerb, und zwar im Wettbewerb zwischen den Regierungen der nachgeordneten Gebietskörperschaften und in deren strategischem Zusammenspiel miteinander, wie auch in der Auseinandersetzung mit der oder auch gegen die Zentrale gefunden werden. Der Verfasser will vor allem zeigen, daß insbesondere die politische Kultur und die strategischen Verhaltensweisen und deren Rahmenbedingungen einen solchen Wettbewerb prägen, der allerdings im Gegensatz zur allgemeinen Wettbewerbstheorie, wie wir sie aus der Markttheorie kennen, nicht immer positiv zu beurteilende, sondern gegebenenfalls auch „dysfunktionale" Lösungen liefert. Er betont das Zusammenwirken der unterschiedlichsten ökonomischen und nichtökonomischen Faktoren, die zu neuen Lösungen, neuen Institutionen und Regelsystemen und auch zu neuen, aus Lernprozessen entstehenden Akteuren führen.

2. Das erste Unterkapitel umschreibt denn auch die hier im Vordergrund stehenden Fragestellungen als die zwei vergessenen Dimensionen der Transformation: Staat und Raum, während in den anschließenden Kapiteln die Determinanten des Regierungswettbewerbs im politischen, sozialpsychologischen und soziologischen Kontext betrachtet werden. Hier wird die politische Kultur als prägende Kraft und als Bestimmungsgrund der politischen Akteure herausgestellt, und es werden die in einem Beziehungsgeflecht unterschiedlichster Faktoren, Einflußgrößen und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wechselwirkungen sich herausbildenden politischen Situationen und strategischen Spiele beschrieben. Dabei geht allerdings die Tatsache etwas unter, daß, wie der Verfasser selber schreibt, die regionalen Unterschiede zwischen den beiden Ländern extrem groß sind und die Frage aufwerfen, wieweit hier der Vergleich überhaupt noch sinnvoll ist. Dies betrifft nicht nur die politischen Gegebenheiten, sondern vor allem die ökonomischen Unterschiede, wie sie sich z. B. im Industriebesatz der Regionen darstellen, die in China offenbar relativ klein, in Rußland jedoch so gewaltig sind, daß hier die Achillesferse der Transformation zu liegen scheint, wenn man einmal von den Verzerrungen absieht, die aus dem überkommenen System der zentralen Planung herrühren. Ähnliche Verzerrungen mögen auch das Bild von der Homogenität in China trüben. Das relativiert natürlich die Ergebnisse, wie sie sich aufgrund abstrakter politischer und soziologischer Überlegungen ergeben, die von einer größeren Parallelität der Problemstellungen ausgehen. Diese Überlegungen stützen sich auf die in diesem Zusammenhang besonders wichtige Kontinuität der Machteliten, die Invarianz vieler Verhaltensweisen etc.

3. Die von *Herrmann-Pillath* in ihren diffizilen, teils interdependenten Relationen dargestellten und erklärten politischen Beziehungen führen oft zu unerwarteten, aber doch plausiblen Schlußfolgerungen. Sie betreffen allerdings vor allem die Beziehungen zwischen der Zentrale und den nachgeordneten Gebietskörperschaften, so vor allem die Ebene der Föderationssubjekte in Rußland und die der Provinzen in China. Allerdings sind dankenswerterweise auch die örtlichen Gebietskörperschaften, vor allem die Städte, mit in die Betrachtung einbezogen worden: in beiden Ländern sind es insbesondere die großen Städte, und dies gilt erst recht in den Fällen, in denen wie in Rußland solche Städte den Status eines Föderationssubjektes haben; sie sind dann, wie z. B. Moskau und St. Petersburg, wichtige Akteure im regionalen (Standort-)Wettbewerb und im Verteilungskampf innerhalb des Finanzausgleichs. Diese lokale Ebene wird im Schrifttum üblicherweise völlig vernachlässigt, obschon die kommunale Ebene für den Aufbau demokratischer Verhältnisse und damit für eine Transformation, wie sie vor allem von den internationalen Organisationen erwartet wird, sowie für eine effiziente Standortpolitik von nicht zu unterschätzender Bedeutung ist. Nur am Rande sei vermerkt, daß Rußland als Mitglied des Europarats auch Verpflichtungen in diesem Bereich eingegangen ist. Die Schaffung einer Repräsentanz der Kommunen auf der zentralen Ebene, wie sie in Rußland geschaffen wurde, zielt zwar in diese Richtung einer Stärkung der Gemeinden, doch drängt sich, worauf *Herrmann-Pillath* zu Recht hinweist, der Verdacht auf, daß dies eher als Schachzug des damaligen Präsidenten Rußlands zur Schwächung der Föderationssubjekte gedacht war.

4. Nun sind die finanziellen Beziehungen im allgemeinen und die im Rahmen des Finanzausgleichs im besonderen keineswegs auf die vertikale Ebene beschränkt, wenngleich in den bestehenden Finanzausgleichssystemen die Hauptströme in vertikaler Richtung fließen. Da der Verfasser aber auf Regierungswettbewerb abstellt, liegt es nahe, auch die horizontalen Beziehungen und die hier einsetzenden Finanzströme zu betrachten. Dies wird von *Herrmann-Pillath* auch gesehen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und im fundamentalen Ansatz als gleichrangig mit der vertikalen Komponente betrachtet. In seiner Analyse, die sich weitgehend an den tatsächlichen Verhältnissen in den betrachteten großen Ländern orientiert, beschränkt sich der horizontale Wettbewerb jedoch weitgehend auf die vertikalen Aspekte (sogenannter vertikaler Finanzausgleich mit horizontalem Effekt), wenn er etwa auf die den Gebietskörperschaften zugeteilten Eigentumsrechte, auf den Entzug staatlicher Eigentumsrechte durch Privatisierung und Überführung in regionale Zuständigkeiten abstellt. Horizontaler Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften findet bei ihm vor allem in der unterschiedlichen Umsetzung des Transformationsprozesses, besonders in der heterogenen Politik der Trennung von staatlichem und privatem (allgemeiner „nicht unmittelbar staatlichem") Eigentum statt. Das ist allerdings nur eine, wenn auch in den betrachteten Ländern sehr wichtige Quelle regionalen Wettbewerbs, insbesondere um ausländische reale Direktinvestitionen. Seinen Ansatz in diesem Sinne weiterführend, müßten die horizontalen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften einer Ebene und die dazu zu treffenden politischen Entscheidungen in ihren ökonomischen und außerökonomischen Bezügen näher analysiert werden. Diese Analyse sollte auf die hier außerordentlich bedeutsamen Wirkungen vor allem für den horizontalen Finanzausgleich ausgedehnt werden. Viele Folgerungen, die für eine erfolgversprechende Transformation im Sinne einer Stärkung des Regierungswettbewerbs gezogen werden, erscheinen dann in einem neuen Licht. Dafür kann der *Herrmann-Pillathsche* Ansatz in seiner evolutorischen Sichtweise sehr hilfreich sein, denn in der Tat werden hier Suchprozesse ausgelöst, die bei unvollständiger Information und Unsicherheit zu neuen, auch institutionellen Lösungen führen können.

5. Wettbewerb zwischen den Regierungen nachgeordneter Gebietskörperschaften beschreibt nicht allein den „bargaining"-Prozeß um Mittel der Zentrale, die Privatisierungspolitik und die Entwicklung der Eigentumsrechte, vielmehr würde der Regierungswettbewerb sehr viel effizienter, wenn im Sinne der Föderalismustheorie die einzelnen Föderationssubjekte bzw. die Provinzen mit eigenem Budgetrecht ausgestattet würden. Dazu gehören dann selbstverständlich die vom Verfasser angesprochenen Einnahmen. Entscheidend ist allerdings, ob und inwieweit die in der Region verbleibenden Einnahmen auch der freien Verwendung jenseits des zentralen Haushalts zur Verfügung stehen. Ob dies in China der Fall ist, kann aus dem Beitrag *Herrmann-Pillaths* nicht eindeutig gefolgert werden. Für Rußland gilt zwar ein weitgehend autonomes Haushaltsrecht, allerdings ohne eine, echter Haushaltsautonomie entsprechende eigene Finanzausstattung der Föderationssubjekte. Die großen Steuern sind entweder föderale oder Gemeinschaftssteuern. Die Anteilssätze der Gemeinschaftssteuern können zwar im Prinzip immer noch jährlich festgelegt werden, wenn auch mit der Maßgabe, daß gleichzeitig auch die entsprechenden Steuergesetze geändert werden. Diese Koppelung mag für eine gewisse Dauerhaftigkeit der Verteilung sorgen. Darüber hinaus soll den Föderationssubjekten zukünftig das Recht eingeräumt werden, für ihren Anteil die Steuersätze zu modifizieren sowie Befreiungen und Ermäßigungen zu gewähren. Die eigentlichen



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Regionalsteuern der Föderationssubjekte sind von geringer Bedeutung und betreffen die Vermögenssteuer der juristischen Personen, die Steuer auf Immobilien sowie die Steuern auf Verkäufe und Spiele.

Wichtig für ein Wettbewerbssystem ist, ob es sich bei den Einnahmen der regionalen Ebene um eigene Einnahmen handelt, das heißt ob und inwieweit die nachgeordneten Gebietskörperschaften mit Einnahmen ausgestattet werden, die sie in eigener Kompetenz erheben können. Dazu ist es in der Tat eine Vorbedingung, wie der Verfasser auch zeigt, daß im Rahmen der Transformation die alte Koppelung, ja beinahe Identität von staatlichen Eigentumsrechten und Besteuerung, wie sie für die Hauptsteuern im Sozialismus stystemkonstituierend war, aufgebrochen wird. Nur wenn eigene Einnahmen zur Verfügung stehen, wird auch Regierungswettbewerb von der Einnahmenseite her möglich und wird dadurch die Transformation gefördert. Dabei mag die Frage offen bleiben, ob, wie in der Regel zu vermuten ist, die Bemessungsgrundlagen der regionalen Steuern und Abgaben für die gesamte Föderation durch Föderationsgesetze festgelegt werden oder ob, wie in Rußland nach dem neuen Haushaltsrecht vorgesehen, die regionalen Gebietskörperschaften selbst die Bemessungsgrundlage wenigstens teilweise festlegen können. Entscheidend für den Wettbewerb ist, daß die nachgeordneten Gebietskörperschaften das Recht haben, bei den eigenen Einnahmen die Steuersätze bzw. die Höhe der Gebühren und Beiträge autonom festzulegen. Hierdurch würde ein wesentliches Wettbewerbselement geschaffen. Solche Voraussetzungen gibt es offenbar weder in Rußland noch in China. Es ist richtig, daß die großen Steuern in Rußland nach den für die gesamte Föderation geltenden Steuergesetzen und neuerdings auch von der Föderation eingehoben werden. Dies war in der Vergangenheit nicht gelungen, da einzelne Föderationssubjekte, sei es durch Sondervereinbarungen, Vorrechte in Anspruch nahmen, sei es, daß einzelne politisch starke Subjekte die auf ihrem Territorium einbehaltenen Steuern der Föderation gegen mögliche Ansprüche aus dem Föderationshaushalt aufrechneten. Dies ist heute nur noch für die Mehrwertsteuer erlaubt.

Eine weitergehende Zentralisierung erfolge in Rußland dadurch, daß im Laufe der letzten Jahre versucht wurde, durch die Übernahme des französischen Tresor-Systems (Schatzamt als einheitliche Finanzkasse für alle Transaktionen der öffentlichen Hand insgesamt) zu einer einheitlichen, das ganze Land umfassenden und zentral geführten Steuer- und Kassenverwaltung zu kommen, die insbesondere den Durchgriff der Zentrale auf ihre Steuern erlauben und eine Kontrolle der Finanzausgleichszahlungen und deren Verwendung erlauben soll. Letzteres wie auch die weitergehende Absicht, auch alle Finanzströme der Föderationssubjekte über den Tresor abzuwickeln und damit auch eine direkte Finanzkontrolle über die Föderationssubjekte durch die Zentrale zu ermöglichen, scheiterte am Widerstand des Föderationsrates. Daher sollte man nicht von einer „hochzentralisierten rußländischen Steueradministration" sprechen. Auch darf man bei einer solchen Betrachtung die Nebenhaushalte nicht außer acht lassen, die einen wesentlichen Teil der öffentlichen Aktivität ausmachen, nämlich vor allem den noch nicht transformierten Teil

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Wirtschaft betreffen, und die zum Teil, worauf der Verfasser hinweist, auch regionale, nicht immer legale Aspekte aufweisen und insofern regionale, schwer durchschaubare wettbewerbliche Handlungsspielräume eröffnen. Noch immer werden zahlreiche „strategische" Unternehmen, vor allem solche des militärischen Sektors, über solche Haushalte finanziert. In der Tat sind dadurch statistische Aussagen über globale und partielle Kategorien der zentralen und regionalen Haushalte und erst recht Vergleichsrechnungen de facto nicht möglich, und auch jede regionale Strategie gegenüber den zentralen Verteilungsmechanismen bleibt eine Aktion unter Unsicherheit. Hier sind die Parallelen zu China, wie der Verfasser zeigt, augenfällig. Bei den unterschiedlichen Privatisierungsstrategien setzt dann folgerichtig auch die von Herrmann-Pillath geführte Analyse ein. Den russischen Lösungen stellt er dann die in China schon länger existierende Verteilung regionaler Eigentumsrechte gegenüber.

6. Wie beim Regierungswettbewerb hängt natürlich auch hier, wie Herrmann-Pillath zeigt, die Effizienz des Wettbewerbs von der Mobilität der Faktoren ab. Die Mobilität ist wie überall beim Kapital sicherlich größer als bei den Arbeitskräften, die sich dort, wenn überhaupt, erst mit fortschreitender Transformation vergrößern wird, wenn z. B. der dann vermehrten und mit Kaufkraft versehenen Nachfrage auch ein erweitertes Wohnungsangebot gegenüber steht. Wanderungen von Faktoren werden natürlich nicht nur von der Belastungsseite ausgelöst, sondern wesentlicher von den öffentlichen Leistungen, die mit den regionalen Abgaben finanziert werden. Gleichwohl geht Herrmann-Pillath der Frage nach, welche Wanderungen tatsächlich in den beiden Ländern bisher ausgelöst wurden. Der Vergleich der Migration von Arbeitskräften ist, wie Herrmann-Pillath zu Recht betont, schwer möglich, werden doch die Migrationen in China durch andere als die hier untersuchten Faktoren ausgelöst, während die Migration in Rußland ihrerseits mehr von der Rücksiedlung bzw. Rückwanderung in der nach-kommunistischen Periode geprägt ist, ein spätes Korrektiv früherer ineffizienter Regionalpolitik. Aber auch ethnische und andere nichtökonomische Faktoren lösten in Rußland Wanderungsprozesse aus. Auch beim Vergleich der (vor allem internationalen) Kapitalmobilität zeigt sich eine Disparität insofern, als sie in Rußland noch eine untergeordnete Rolle spielt, während sie in China durch die spezielle Bankenpolitik in Höhe und regionaler Verteilung Sonderaspekte aufweist.

7. Mit dem Hinweis auf den Standortwettbewerb qua Infrastruktur wird ein zweites wesentliches Element des Regierungswettbewerbs angesprochen. Dieser setzt nämlich die exakte und separierende Aufgabenzuweisung an die einzelnen Gebietskörperschaften voraus. Eine klare Kompetenzzuweisung gibt es zumindest in Rußland nicht, es dürfte eine solche aber auch im unitarisch organisierten Staat China wohl nicht existieren. Eine eindeutige Kompetenzabgrenzung zwischen den Gebietskörperschaften ist jedoch eine unabdingbare Voraussetzung für das Funktionieren eines Regierungswettbewerbs, vor allem eines Wettbewerbs um Produktionsfaktoren auf der regionalen Ebene. Erst die Verbindung von Abgaben und öffentlichen Leistungen und die Zurechnungsmöglichkeit dieser Leistungen sowie



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Vergleichbarkeit zwischen den Gebietskörperschaften einer Ebene ermöglicht einen effizienten Wettbewerb. Diesem Problem sollte bei der Analyse ein stärkeres Gewicht gegeben und konkret der Frage nachgegangen werden, in wieweit das Infrastrukturangebot der Regionen regional oder zentral (mit den entsprechenden Möglichkeiten regionaler Einflußnahme) bestimmt und finanziert wird. Aber offenbar gestattet die Datenlage insbesondere in China, allerdings weniger in Rußland (ohne aufwendige empirische Untersuchungen) nur sehr allgemeine Aussagen, die dann naturgemäß schwer zu belegen sind. Für ein ideales Funktionieren wäre eine Aufgabenaufteilung zwischen den verschiedenen Ebenen nach den räumlichen ökonomischen Wirkungen, also nach der regionalen Reichweite der öffentlichen Ausgabeneffekte, anzustreben, so daß die Aufgaben mit örtlich radizierbarem Wirkungskreis den Gemeinden oder Gemeindeverbänden, die regional radizierbaren den Regionen und nur die eine nationale Dimension aufweisenden öffentlichen Güter, wie z. B. Landesverteidigung, Außenpolitik etc., der Zentrale zuzuordnen wären. Dadurch würde die klare Verbindung von Abgaben und den damit finanzierten Leistungen sichtbar.

8. Nun mag in einem ökonomisch wenig differenzierten, insofern homogenen Land ein Finanzausgleichsprogramm, das die unterschiedliche Finanzkraft der einzelnen Regionen auszugleichen bemüht ist, als weniger dringlich empfunden werden (wenngleich deutsche Erfahrungen dagegen sprechen), so daß sich in einem zentral regierten Staat die Zentrale darauf beschränken mag, die regionalen Haushalte durch Zuweisung von Mitteln mehr oder weniger diskretionär zu finanzieren und durch Zweckzuweisungen ad hoc auftretende unterschiedliche Finanzbedarfe abzudecken. Wie *Herrmann-Pillath* ausführt, sind solche Bedingen etwa in China gegeben. Er schreibt: Anders als in Rußland „erzeugt die als Folge maoistischer Regionalpolitik große strukturelle Ähnlichkeit der Industrie der chinesischen Provinzen wesentliche Unterschiede ...". Diese Aussage ist für einen mit den Verhältnissen in China nicht vertrauten, nur touristisch erfahrenen Leser recht erstaunlich. Ganz anders stellt sich die Finanzausgleichsproblematik naturgemäß in einem Land wie Russland dar, wo die Finanzkraftunterschiede zwischen den Föderationssubjekten gigantische Ausmaße erreichen. Während in einem Land wie der Bundesrepublik Deutschland nach der Wiedervereinigung diese gleichwohl als sehr groß empfundenen Unterschiede zwischen dem reichsten und dem ärmsten Bundesland etwa 1 zu 2 betragen, liegt die entsprechende Relation für die Russischen Föderationssubjekte bei 1 zu 20. Wenn die These richtig ist, daß die Unterschiede in China relativ gering sind, so wird der Vergleich der beiden Länder auch in dieser Hinsicht sehr problematisch. Das gilt sowohl für die Beziehungen der nachgeordneten Gebietskörperschaften zur Zentrale als auch für deren Beziehungen untereinander. Wenn gar ähnlich wie im deutschen Grundgesetz vergleichbare Lebensbedingungen als Ziel des Finanzausgleichs von der Russischen Verfassung gefordert werden, so wären zur Realisierung dieses Ziels ungeheure Finanzströme erforderlich, die selbst in einer gewachsenen Demokratie das politische System destabilisieren würden. Es ist zwar richtig, daß ein solcher Finanzausgleich sich Ende der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

neunziger Jahre noch immer in einem „bargaining"-Prozeß vollzieht und die Finanzströme im wesentlichen in vertikaler Richtung, d. h. von der Zentrale zu den Föderationssubjekten, fließen, doch ist ebenso klar, daß die Finanzausgleichsproblematik damit nicht gelöst wurde und daß sie auch angesichts der Budgetrestriktionen und der politischen Interessenkonflikte nicht zu lösen ist.

Ebensowenig zielführend ist die auch nach dem Budgetkodex des Jahres 1998 weiterhin bestehende Zentralisierung der öffentlichen Einnahmen, die dazu geführt hat, daß die Ablieferungspflicht der föderativen Steuern, die auf dem Territorium eines Föderationssubjektes erhoben werden, als Abgaben eines „Geberlandes" gesehen werden und jeder Empfang von Steuereinnahmen und von anderen Leistungen der Zentrale als Realisierung einer Nehmerposition gesehen wird. In einem solchem Kontext kann vernünftigerweise nicht eine Angleichung der Lebensbedingungen erreicht werden, und darauf weist *Herrmann-Pillath* auch zu Recht hin. Doch kann versucht werden, ohne dem Anspruch auf eine Angleichung der Lebensverhältnisse nachzujagen, die regionalen Unterschiede in der Finanzkraft durch ein adäquates System des Finanzausgleichs auf ein Maß zurückzuführen, das, wie es in Rußland de facto auch schon geplant ist, auf der einen Seite einen Mindeststandard an öffentlichen Leistungen garantiert und auf der anderen Seite die Leistungsanreize nicht übermäßig verfälscht, d. h. das wirtschaftliche Wachstum und den Strukturwandel in den Regionen auf hohem Niveau zuläßt. Sicherlich wird das, was darunter konkret zu verstehen ist, letztlich auch in einer politischen Entscheidung festgelegt, auf die wieder eine Fülle von politischen, soziologischen und ökonomischen Parametern einwirkt. Will man also bei so extremen Unterschieden, wie sie in Rußland gegeben sind, einen finanzpolitisch möglichen und ökonomisch wenig schädlichen, die Effizienz mindernden Finanzausgleich auf den Weg bringen, so sollte als primärer Lösungsweg ein quasi automatisch wirkendes Regelsystem für eine gewisse Angleichung der Finanzkraft sorgen, um so die Hauptlast, die Masse der erforderlichen Finanzströme, aus dem jährlichen Verteilungskampf herauszunehmen.

Auch wenn eine weitergehende Angleichung gewünscht wird, so müßte dies durch eine Pro-Kopf-Verteilung von Steuereinnahmen vor dem periodisch durchgeführten horizontalen Finanzausgleich geschehen. Die Entscheidungsgrundlagen eines solchen horizontalen Finanzausgleichs müßten allerdings auch durch Gesetz festgelegt werden, um Willkür und eine jährliche Auseinandersetzung zu vermeiden. Eine automatische, dem politischen Tagesgeschäft entzogene Regel könnte darin bestehen, eine oder zwei große Gemeinschaftssteuern einzuführen, die nicht nach dem örtlichen Aufkommen, sondern pro Kopf verteilt werden. Daß hierdurch eine große Umverteilungswirkung erzielt wird, liegt auf der Hand und kann auch am Beispiel der Umsatzsteuerverteilung in Deutschland leicht überprüft werden. Die Zustimmung zu einem solchen Verfahren ex post zu erhalten, wenn die Finanzverfassung bereits verabschiedet und praktiziert wird, ist sicherlich schwieriger, als wenn eine solche Entscheidung, wie Rawls gezeigt hat, unter dem Schleier der Unwissenheit getroffen wird, also zum Zeitpunkt der Verfassungsgebung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

9. Zum Wettbewerb zwischen Regionen gehört aber noch ein drittes Element, nämlich die politische Wahl auf jeder Ebene, die eine politische Entscheidung der Bürger über das jeweils erwünschte Verhältnis von Lasten (Preisen) und öffentlichem Güter- und Leistungsangebot ermöglicht und die politische Kontrolle sicherstellt. Damit wäre auch für den öffentlichen Sektor eine Güterallokation entsprechend den Präferenzen der Wirtschaftssubjekte in einem gewissem Umfange gewährleistet. Aber selbst wenn diese politische Legitimation der öffentlichen Aktivitäten unter den gegebenen politischen und ökonomischen Umständen nicht möglich ist oder nicht gewollt wird, kommt ein Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften zustande, der Wanderungen auslösen kann, die zu größerer Effizienz führen und die Transformation positiv befördern, wenn die Aufgabenverteilung zwischen den Ebenen dem ökonomischen Wirkungskreis der jeweiligen Aufgaben angepaßt wird, so daß eine weitgehende Internalisierung der von den angebotenen öffentlichen Gütern ausgehenden externen Effekte erreicht, und so ein Schritt zu größerer Effizienz ermöglicht wird.

10. In Rußland wie in China führt eine restriktive Kreditpolitik gegenüber den regionalen Gebietskörperschaften und den in ihrem Gebiet agierenden Banken sicherlich zu gleichgerichteten Wirkungen auf die Finanzierung auch regionaler Haushalte und zu verstärktem Naturaltausch resp. Bartergeschäften, die zwar nicht neu, aber in ihrem Ausmaß eine neue Qualität erreicht haben; doch muß bei einer solchen Betrachtung die vom IMF verordnete Stabilisierungspolitik in Rußland als wesentliche Erklärung in Betracht gezogen werden, so daß der Vergleich, abgesehen von einigen institutionellen und systemabhängigen Unterschieden, doch in der formalen Ebene verharren muß, wenn die Kausalitäten unvergleichbar bleiben.

11. In seinem Beitrag zeigt *Herrmann-Pillath* schließlich die Kluft zwischen Verfassung und Verfassungswirklichkeit sowie zwischen Gesetz und Implementation der Gesetze in beiden Staaten auf, aber auch die damit zusammenhängenden speziellen Probleme im Hinblick auf Informationsdefizite und Zeitinkonsistenz.

Sicherlich wird durch die tatsächlichen Verhältnisse die Machtposition der Zentralregierung gegenüber den armen Regionen gestärkt. Doch sollte in gleichem Atemzuge gesehen werden, daß diese gegenüber den reichen Regionen zum Teil in erschreckender Weise ausgehöhlt und damit das Gesamtsystem wohl eher destabilisiert wurde. Daß dies nicht zu Szenarien des Auseinanderfallens geführt habe, begründet *Herrmann-Pillath* damit, daß ähnlich wie in China die „Rußländische Föderation eine ethno-politische Struktur [habe] entstehen lassen, die ähnlich homogen wie in China ist". Diese Schlußfolgerung wird nicht jeder nachvollziehen können. Die These, daß die „Drohposition des Austritts" für die Russischen Föderationssubjekte „gleichbedeutend mit einem Verzicht auf den Zugriff auf zentrale Ressourcen" sei, ist für die Mehrzahl der Regionen, die sehr arm sind, sicherlich richtig, für einige rohstoffreiche würde umgekehrt der Austritt den Zugriff der Zentrale auf regionale Ressourcen in Frage stellen; einige Sonderverträge mit Fö-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

derationssubjekten in der jüngsten Vergangenheit sind wohl nur mit der Abwendung eines solchen möglichen Austritts zu erklären.

12. Daß bei einem ebenso wichtigen wie auch weiterführenden Ansatz, der dazu noch mit allen Problemen des internationalen Vergleichs zu kämpfen hat, die eine oder andere kritische Anmerkung provoziert wird, liegt auf der Hand und schmälert nicht das Verdienst des Autors.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Transformationsprozesse im südlichen Mittelmeerraum: Außenwirtschaftspolitik der EU und politische Ökonomie von Reformprozessen

Von *Volker Nienhaus,* Bochum

## A. Die neue Mittelmeerpolitik der EU

Die Europäische Union betreibt eine Politik, die den freien Markt für Industriegüter und Dienstleistungen über den eigenen Binnenmarkt und den Europäischen Wirtschaftsraum hinaus auf die Reformstaaten Mittel- und Osteuropas und auf die Nicht-EU-Staaten des südlichen Mittelmeerraums ausdehnen will. Diese Markterweiterung kann geschehen

- durch einen Beitritt zur EU in relativ naher Zukunft,
- durch Zollunionsabkommen,
- durch Freihandelsabkommen.

Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf die Staaten des Mittelmeerraums.[1] Die Entwicklungszusammenarbeit der EU mit dem Mittelmeerraum geht

[1] Die Länder des südlichen Mittelmeerraums, mit denen die EU eine Markterweiterung anstrebt, sind jene 12, die mit der EU 1995 in Barcelona das Abkommen zur Euro-Mediterranen Partnerschaft unterzeichnet haben, nämlich die Staaten des Maghreb mit Ausnahme Libyens (also Marokko, Algerien, Tunesien), die Staaten des Maschrek (Ägypten, Jordanien, Libanon, Syrien), Israel und die Palästinensischen Autonomiegebiete sowie drei Länder, die einen Beitrittsantrag gestellt und mit der EU Zollunionsabkommen abgeschlossen haben: Türkei (Beitrittsantrag 1987, Zollunion 1. 1. 1995), Zypern (Beitrittsantrag 1990, Zollunion 1. 1. 1998), Malta (Beitrittsantrag 1990, 1996 von Malta eingefroren, 1998 wiederbelebt, Zollunion überfällig). Der Begriff „südlicher Mittelmeerraum" schließt mit Jordanien und den Palästinensischen Autonomiegebieten zwei Länder bzw. Gebiete ein, die (vom Gaza-Streifen abgesehen) keine Mittelmeeranrainer sind; andererseits sind Libyen und die Mittelmeeranrainer der östlichen Adria nicht in die Mittelmeerpolitik der EU einbezogen. Für Aussagen über die Region insgesamt können neben EU-Quellen auch Veröffentlichungen der Weltbank und des IWF herangezogen werden, deren MENA-Region (Middle East and North Africa) sich in weiten Teilen mit dem südlichen Mittelmeerraum der EU deckt (Maghreb, Maschrek, Israel), allerdings einerseits die Türkei, Zypern und Malta ausklammert und andererseits die Mitgliedstaaten des Golf-Kooperationsrats (Bahrein, Katar, Kuwait, Oman, Saudi-Arabien, Vereinigte Arabische Emirate) sowie die Golfstaaten (Iran, Irak) und einen weiteren Staat der arabischen Halbinsel (Jemen) einbezieht. Durch die Einbeziehung der Ölstaaten der Golfregion wird die MENA-Region sehr heterogen, was bei Aussagen über den Gesamtraum zu beachten ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auf die frühen 60er Jahre zurück. Seit Ende der 70er Jahre gewährt die EU den Mittelmeerländern einseitig einen fast freien Zugang zum Industriegütermarkt der Gemeinschaft und leistet im Rahmen fünfjähriger Finanzprotokolle finanzielle und technische Hilfe.[2] Im Gefolge der geopolitischen Veränderungen Anfang der 90er Jahre hat die EU die Initiative für eine umfassendere Mittelmeerpolitik ergriffen, die im ökonomischen Bereich die Schaffung einer Freihandelszone Europa-Mittelmeer bis 2010 (FEM 2010) auf der Grundlage bilateraler Verträge der EU mit allen Mittelmeerländern anstrebt.[3] Auf dieses Ziel haben sich die Mitgliedstaaten der EU und 12 Länder des südlichen Mittelmeerraums in der Barcelona-Erklärung von 1995 geeinigt.[4] Abgeschlossen und in Kraft getreten ist bislang allerdings erst ein Freihandelsabkommen mit Tunesien.

Zur Unterstützung der notwendigen Strukturanpassungen in den Mittelmeerländern hat die EU die Finanzmittel für die Region deutlich aufgestockt. Für die Periode 1995 – 1999 wurden 4,7 Mrd. ECU aus dem EU-Haushalt bereitgestellt, ergänzt um Kredite der Europäischen Investitionsbank in ähnlicher Größenordnung. Drei Viertel der Haushaltsmittel sollen unter den Bedingungen der „MEDA Regulation" vom Juli 1996 zugewiesen werden:[5] Dies bedeutet, daß nicht mehr einzelne (isolierte) Projekte gefördert werden, sondern Vorhaben in nationale Indikativprogramme (bzw. in ein regionales Indikativprogramm) eingebettet sein müssen, welche jeweils einen Zeitraum von drei Jahren umfassen sollen und bei Bedarf jährlich angepaßt werden können. Diese Pläne sollen die wichtigsten Ziele, Richtlinien und prioritären Sektoren für die Unterstützung durch die EU ausweisen. Wichtig ist, daß – im Unterschied zur früheren Praxis der Finanzprotokolle – den einzelnen Ländern keine festen Finanzbeträge mehr zugewiesen werden, sondern die EU nur noch Orientierungsgrößen für jedes Mittelmeerland veranschlagt. Die tatsächlichen Finanzhilfen können davon in Abhängigkeit vom Fortschritt des jeweiligen Mittelmeerlandes bei seinen Strukturreformen, makroökonomischen Stabilisierungsbemühungen und sozialen Entwicklungen abweichen und aufgestockt oder gekürzt werden.

Die Implementierung dieses neuen Konzepts war in der ersten Periode 1995 – 1999 mit zahlreichen Anfangsschwierigkeiten belastet. So wird z. B. in einer Evaluation des Programms kritisiert,[6] daß der Rat erst Ende 1996 die operativen Richtlinien für den Mitteleinsatz verabschiedet hat, konkrete Erfolgsindikatoren aber erst 1997 und 1998 festgelegt wurden, also im Vollzug der Pläne für die bereits

---

2 Eine Übersicht zur und Bewertung der Mittelmeerpolitik der EU bis Mitte der 90er Jahre bietet *COWI* (1998).

3 Vgl. *EU Commission* (1995); die wichtigsten Dokumente zur Mittelmeerpolitik der EU finden sich im Euromed Internet Forum, das ständig ergänzt wird und über den aktuellen Stand der euro-mediterranen Beziehungen informiert: *www.euromed.net.*

4 Vgl. *EU Council* (1995).

5 Vgl. *EU Council* (1996).

6 Vgl. *Euronet Consulting* (1999).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1999 auslaufende erste Programmphase. Eine konsequentere Anwendung des neuen Konzepts kann man daher erst ab 2000 erwarten. Die „fortschrittsabhängige Mittelzuweisung" wird dann der politischen Konditionalität der Anpassungshilfe der EU eine neue Qualität verleihen:[7] Der Ansatz verlangt eine Bewertung der (relativen) Reform- und Transformationsfortschritte der Länder in der Region durch die EU; bislang ist noch nicht klar, welche Erfolgsindikatoren die EU dazu heranziehen wird. Wenn man nicht davon ausgeht, daß die EU die Fortschritte in allen Ländern gleich bewertet, müßte es im Rahmen des vorgegebenen Gesamtansatzes zu Mittelumschichtungen zwischen den Mittelmeerländern kommen, die in der EU und vor allem in den Mittelmeerländern öffentlich wahrgenommen werden. Es bleibt abzuwarten, wie sich die Regierungen der Länder, die nicht nur durch einen Mittelverlust „bestraft" werden, sondern denen damit auch noch öffentlich eine schlechtere Reformpolitik als anderen Ländern der Region bescheinigt wird, im Hinblick auf diese verschärften Form der „kompetitiven Konditionalität" verhalten werden. Es ist aus politisch-ökonomischen Gründen, die weiter unter skizziert werden, nicht auszuschließen, daß diese Form der Behandlung der Mittelmeerländer anti-europäischen Kräften Auftrieb verleihen und die politische Polarisierung mit eher destabilisierenden Effekten fördern wird; damit würde das Gegenteil dessen erreicht, was eigentlich mit der neuen Mittelmeerpolitik angestrebt wird, nämlich eine ökonomische und politische Stabilisierung der Region, um den Migrationsdruck in Richtung Europa abzubauen.

Man kann nicht nur die politische Klugheit der kompetitiven Konditionalität anzweifeln, sondern auch erhebliche Bedenken gegen die von der EU prognostizierte Entwicklungsförderung durch Intensivierung der wirtschaftlichen Verflechtungen zwischen Europa und dem Mittelmeerraum anmelden.[8] Daß es nach dem Wirksamwerden von Freihandelsabkommen zu einer Intensivierung der wirtschaftlichen Verflechtungen zwischen der EU und den einzelnen Mittelmeerländern kommt, ist kaum zu bezweifeln, aber diese Verflechtung wird nicht unbedingt von der von der EU antizipierten bzw. propagierten Art sein. Nach dem Abbau der im Vergleich zu anderen Entwicklungsländern sehr hohen Einfuhrzölle der Mittelmeerländer wird es zu einer Steigerung der Importe aus der EU kommen. Ob es auch zu einer Steigerung der Exporte der Mittelmeerländer in die EU und zu einer Zunahme der aus der EU in die Mittelmeerländer fließenden Direktinvestitionen kommt, wie es die EU darstellt, ist sehr fraglich. Zum einen existiert bereits heute aufgrund der durch die bestehenden Kooperations- und Assoziationsabkommen seitens der EU eingeräumten Handelspräferenzen ein weitgehend freier Zugang der Mittelmeerländer zum Industriegütermarkt der Gemeinschaft. Zum anderen impliziert ein Zollabbau nicht automatisch eine Verbesserung der Standortattraktivität für europäische Investoren, denn bei Freihandel können die Märkte der Mit-

[7] Die mögliche quantitative Bedeutung, d. h. das Ausmaß der Abweichungen zwischen dem ursprünglichen Mittelansatz für ein Land und den späteren tatsächlichen Leistungen, ist derzeit nicht abzuschätzen.

[8] Vgl. zum folgenden ausführlicher *Nienhaus* (1999).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

telmeerländer künftig von Europa aus bedient werden, was eher eine Aufwertung von Standorten in der EU bedeutet. Andererseits konnten andere Standortfaktoren wie niedrige Lohnkosten oder günstigere Umweltbedingungen in den Mittelmeerländern bisher schon von ausländischen Investoren genutzt werden, z. B. in Sonderwirtschaftszonen, in denen notwendige ausländische Inputs für Exportproduktionen zollfrei importiert werden können. Eine Intensivierung der Verflechtungen allein durch eine Steigerung von Importen ohne gleichzeitige oder zumindest absehbare Zunahme der Exporte und / oder der Direktinvestitionen kann angesichts der daraus resultierenden Leistungsbilanzdefizite nicht als Erfolg bezeichnet werden. Für die Entwicklung der Region ist eine Steigerung der Exporte und der Direktinvestitionen, nicht ein Importboom entscheidend.

Aber selbst wenn man unterstellt, daß es zu einer Zunahme der Exporte aus der und Direktinvestitionen in der Region kommt, ist eine solche Belebung der Wirtschaftstätigkeit dann kaum mit einem entwicklungspolitischen Erfolg der Reform- und Transformationspolitik in den Mittelmeerländern gleichzusetzen: Die Außenwirtschaftstheorie kann zwar gute Argumente für eine Steigerung der Wohlfahrt eines Landes und damit auch für Entwicklungsimpulse, Außenwirtschaftsliberalisierung und Spezialisierung gemäß komparativer Kostenvorteile vorbringen; sie gelten aber nur unter der Annahme funktionierender Wettbewerbsmärkte. Ohne diese sind eine allgemeine Entwicklungsförderung und breite Wohlfahrtssteigerungen fraglich, eine weitere Konzentration von Einkommen und Vermögen, eine „Dualisierung" der Wirtschaft und (bei Arbeitsmarktrigiditäten) hartnäckige Arbeitslosigkeit in importkonkurrierenden Wirtschaftsbereichen dagegen wahrscheinlich. Für viele Mittelmeerländer muß sehr ernsthaft bezweifelt werden, ob die Voraussetzung funktionsfähiger Wettbewerbsmärkte erfüllt ist.

## B. Wirtschaftliche Entwicklung und Systemreformen im südlichen Mittelmeerraum

Die Länder des südlichen Mittelmeerraums haben nach dem Zweiten Weltkrieg Wirtschaftssysteme installiert, die zwar (von wenigen Ausnahmen wie Algerien abgesehen) keine Zentralverwaltungswirtschaften waren, in denen aber durchweg dem Staat bzw. Staatsbetrieben die Rolle eines Motors bei der Industrieentwicklung zugesprochen wurde.[9] Die Finanzierung der Staatsbetriebe erfolgte sowohl über die Staatshaushalte als auch über die Bankensysteme, die entweder verstaatlicht waren oder von staatlichen Banken dominiert und von der Zentralbank gelenkt wurden. Außerdem verfolgten die meisten Mittelmeerländer bis in die 80er Jahre eine stark binnenorientierte und importsubstituierende Entwicklungsstrategie, die mit umfangreichen Regulierungen – von Importlizenzen über Preiskontrollen bis hin zu Investitionsgenehmigungen – verbunden war.

[9] Vgl. *Owen, Pamuk* (1998); *Wilson* (1995).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Nicht nur der internationale, sondern auch der nationale Wettbewerb war in den meisten Ländern stark eingeschränkt oder faktisch nicht existent: Durch Lizenzen, Ausschließlichkeitsrechte, Genehmigungsvorbehalte und privilegierte bzw. exklusive Zugänge zu Finanzierungsquellen wurden Monopol- oder enge Oligopolstrukturen (mit wettbewerbsverhindernden Absprachen zwischen den Oligopolisten) geschaffen oder fortgeführt. Der private Sektor wurde und wird von einer kleinen Zahl etablierter Unternehmen in den Händen weniger Familienclans dominiert; diese Strukturen sind in der europäischen Kolonialzeit entstanden oder stammen bereits aus dem Osmanischen Reich, das sich über weite Teile der MENA-Region erstreckte. An diesen Verhältnissen hat sich bis in die 90er Jahre wenig geändert.

Nach Wirtschaftskrisen begannen einige Mittelmeerländer in den 70er und 80er Jahren unter aktiver finanzieller und vor allem konzeptioneller Beteiligung von IWF und Weltbank mit makroökonomischen Stabilisierungs- und mikroökonomischen Anpassungsprogrammen, die eine Effizienzsteigerung der Systeme und eine Entwicklung zu mehr marktwirtschaftlichen Strukturen zum Ziel hatten. In den 90er Jahren hat sich der Kreis der Länder, die – zumindest verbal – eine Transformation ihrer Systeme in Richtung einer nach außen offenen und innen vom privaten Sektor getragenen Marktwirtschaft anstreben, noch erweitert. Die von den internationalen Beratern angestrebte und angesichts der beachtlichen Ressourcenausstattung der Region auch mögliche Transformation der staatswirtschaftlich geprägten und binnenorientierten Systeme hin zu international offenen Marktwirtschaften mit einem dynamischen Privatsektor hat aber bisher bestenfalls in einigen Ländern begonnen und ist keineswegs die Regel. Man kann zwar nicht behaupten, daß sich in den meisten Ländern überhaupt nichts geändert hätte, aber das Reform- und Transformationstempo in der MENA-Region wird angesichts der tiefgreifenden und raschen Veränderungen in anderen Teilen der Welt (Mittel- und Osteuropa, Asien) sowie der verfügbaren Ressourcenpotentiale als zu gering erachtet, so daß sich der relative Rückstand des südlichen Mittelmeerraums hinsichtlich der Standortattraktivität, Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftsdynamik trotz gewisser Reformen in den 90er Jahren eher vergrößert als verringert hat.[10]

Seit Jahren gibt es umfangreiche Stabilisierungs- und Anpassungsprogramme des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank in der Region, aber seit Mitte der 90er Jahre mehren sich auch von Mitarbeitern dieser Institutionen skeptische Beiträge, die bemängeln, daß weder auf breiter Front eine Systemtransformation stattgefunden hat, noch die Potentiale der Region effizient und entwicklungsfördernd genutzt wurden. So wird z. B. immer wieder kritisch verwiesen auf

- rückläufige Wachstumsraten des BSP und der Pro-Kopf-Einkommen in mehreren Ländern,
- eine hinter den Potentialen zurückbleibende Exportentwicklung,

---

10 Vgl. zu folgenden *Abed* (1998); *Chabrier* (1998); *Chaffour* et al. (1996); *El-Erian, Fischer* (1996); *Ghesquiere* (1998); *Jbili, Enders, Treichel* (1997); *Nsouli, Bisat, Kanaan* (1996); *Nsouli, Rached* (1998); *Shafik* (1998, 1998a).



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

- die anhaltend hohe Außenprotektion und Abschottung der Märkte,
- die sehr geringen und stagnierenden Zuflüsse ausländischer Direktinvestitionen,
- die weiterhin hohe Zahl ineffizienter staatlicher Unternehmen bzw. die Dominanz ineffizienter Staatsbetriebe,
- die zögerliche Privatisierung,
- bürokratische Überregulierungen, die private Initiativen behindern,
- unzureichendes Engagement des Staates zur Verbesserung der defizitären unternehmensbezogenen Infrastruktur,
- eine sehr ungleiche Einkommensverteilung und starke Vermögenskonzentration,
- in Relation zur Produktivität zu hohe Lohnkosten,
- geringe Fortschritte bei der Liberalisierung der Kapitalmärkte und der Reform der Bankensysteme.

Angesichts umfangreicher Beratungsleistungen, zahlreicher Länderstudien und detaillierter Analysen ökonomischer Stärken und Schwächen der Region kann die enttäuschende Wirtschaftsleistung im Mittelmeerraum und Nahen Osten kaum auf Unwissenheit oder einen Mangel an Reformkonzepten zurückgeführt werden.

In der Region wird zur Begründung gern auf den arabisch-israelischen Konflikt verwiesen: Solange es keinen gesicherten Frieden gibt, sei die Wirtschaftsentwicklung der Region mit einer schweren Hypothek belastet, und Rückschläge im Friedensprozeß führen fast zwangsläufig zu Rückschlägen in der wirtschaftlichen Entwicklung. Besonders das geringe Engagement ausländischer Investoren wird mit diesem Argument begründet. Man kann zwar die Existenz und das Destabilisierungspotential dieses Konflikts nicht leugnen, aber man sollte ihn auch nicht überbewerten. Der arabisch-israelische Konflikt allein kann das relative Zurückbleiben der MENA-Region gegenüber anderen Entwicklungsregionen, z. B. in Asien und Lateinamerika, sicher nicht erklären.

Ein anderer Erklärungsansatz stellt auf falsche Anreizstrukturen und Principal-Agent-Probleme auf der Mikroebene ab, die zu Transformationshemmnissen führen. Es ist aber fraglich, ob damit die Persistenz von Reformblockaden in einer Vielzahl von Ländern erklärt werden kann. Vergleichbare Anreizprobleme gab es auch in mittel- und osteuropäischen Staaten, wo sie aber in den meisten Fällen überwunden werden konnten. Bei der Suche nach einer Begründung für diese Unterschiedlichkeit fällt auf, daß es in den meisten mittel- und osteuropäischen Ländern und in einigen Nachfolgestaaten der Sowjetunion einen politischer Regime- und sozialen und ökonomischen Elitenwechsel gegeben hat, der aber in vergleichbarer Form in den meisten Ländern des südlichen Mittelmeerraum nicht stattgefunden hat. Die etablierten politischen Systeme sind mit wenigen Ausnahmen autoritär; sie beschränken die Möglichkeiten der öffentlichen Kritik an der Regierung und lassen einen echten Machtwechsel durch Wahlen faktisch nicht zu. Dies kann

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dazu führen, daß die Opposition zu radikaleren Mitteln (Massenprotesten, politischen Streiks usw.) greifen muß, um sich zu artikulieren, was auf ausländische Investoren abschreckend wirkt.

Dies sind keine neuen Einsichten. Gerade deshalb ist es überraschend, wie stark in den ökonomischen Diskussionen über die Entwicklungsperspektiven der MENA- bzw. der Mittelmeerregion unpolitisch-technische Beiträge dominieren. Auf der anderen Seite besteht kein Mangel an politologischen und soziologischen Analysen der politischen Systeme. Was aber fehlt, ist die Verbindung der Einsichten dieser beiden Disziplinen, um zu einer realistischeren Einschätzung der Erfolgschancen bzw. zu einer präziseren Formulierung der politischen Erfolgsbedingungen von ökonomischen Reformvorschlägen zu gelangen. Es fehlt eine politisch-ökonomische Theorie der Transformationsprozesse (insbesondere auch der Transformationsblockaden) im Mittelmeerraum.

## C. Transformationsanreize und Transformationshemmnisse in autoritären Systemen

Die schwache wirtschaftliche Leistung der meisten Mittelmeerländer und die zögerlichen Reformen im allgemeinen und der Finanzsysteme im besonderen sind oft kritisiert worden, und fast in jedem Beitrag werden auch Vorschläge gemacht, wie die Mißstände zu beseitigen wären. Diese Rezepturen sind weder besonders kompliziert noch an technisch unerfüllbare Vorbedingungen geknüpft; sie werden übereinstimmend von vielen Seiten vorgetragen, und das bereits seit längerer Zeit. Wenn die Ratschläge dennoch nicht oder nur sehr zögerlich befolgt werden, kann dies somit nicht an Unkenntnis oder Unverständnis liegen; es muß andere Gründe geben, die nicht primär im wirtschaftlichen, sondern im politischen System zu suchen sind.

Von einer Regierung, die sich dem Gemeinwohl verpflichtet fühlt und sich periodisch demokratischen Wahlen stellen muß, sollte man erwarten, daß sie ein Eigeninteresse an der Implementierung eines wohlfahrtssteigernden marktwirtschaftlichen Systems und an einer außenwirtschaftlichen Öffnung hat. Daß man hinsichtlich der zeitlichen Abfolge von Reformschritten, die zumindest temporär zu Belastungen weiter Bevölkerungskreise führen, Rücksicht auf Wahltermine nimmt, wäre verständlich, würde aber den Reformprozeß nicht auf Dauer beeinträchtigen.

Gegen eine solche Sichtweise spricht aber zum einen, daß generell die Gemeinwohlorientierung von Politikern sehr fraglich ist, und zum anderen, daß in den meisten Ländern des südlichen Mittelmeerraums zwar formal Wahlen stattfinden, diese aber für die tatsächliche Macht von Regierungen und Herrschern keine besondere Bedeutung haben. In den meisten Ländern des Mittelmeerraums haben sich über Jahrzehnte hinweg autoritäre Systeme verfestigt, die auch in dem wirtschaftlich und politisch veränderten Umfeld der 90er Jahre die Wirtschaftspolitik



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ihrer Länder bestimmen. Dabei ist zu beachten, daß im gesellschaftlichen, ökonomischen und oft auch im politischen Leben wenige Familienclans beherrschend sind und ausgedehnte Klientel- und Patronagesysteme etabliert haben, die oft allgemein akzeptiert werden.

Wenn politische Macht in autoritären Systemen nicht von Wahlen abhängt, können die Standardmodelle der Neuen Politischen Ökonomie (NPÖ) nicht unmittelbar angewandt werden: Die Grundfigur der eigennutzorientiert handelnden Akteure bleibt bestehen, aber zum einen ist der Kreis der politisch relevanten Akteure zu erweitern, und zum anderen sind statt Wahlen andere Mechanismen der Übertragung und des Erhalts politischer Macht zu analysieren.

Hinsichtlich der Akteure ist in Modellen der NPÖ, die auf Entwicklungsländer Anwendung finden sollen, etwa an folgende, in westlichen Industrieländern politisch weitgehend unbedeutende oder unbekannte Gruppen zu denken:[11]

- Unternehmer des importsubstituierenden Sektors,
- Unternehmer, die außenorientiert agieren und in internationale Firmennetzwerke eingebunden sind,
- ausländische Akteure (z. B. IWF, EU, multinationale Unternehmen),
- Großgrundbesitzer und Kleinbauern,
- „Unternehmer" des informellen Sektors,
- religiöse Führer,
- Führer ethnischer Gruppen,
- Militärs.

Ob all diese (oder weitere) Gruppen in einem konkreten Land anzutreffen und als relevant einzustufen sind, ist jeweils im Einzelfall zu prüfen. Um zu empirisch gehaltvollen und überprüfbaren Aussagen zu gelangen, müssen für die als relevant erachteten Akteure jeweils Zielfunktionen spezifiziert und Handlungsoptionen typisiert werden, um daran NPÖ-Modelle anknüpfen zu können. Für deren Anwendung wären sodann die konkreten Bedingungen des untersuchten Landes abzubilden und eine Anfangssituation hinsichtlich der Zuordnung von Ressourcen und Machtpositionen zu bestimmen, in die dann wirtschaftspolitische Reformkonzepte und Transformationspfade hineinprojiziert werden. Vor diesem Hintergrund wären interaktive und interdependente Handlungssequenzen und Machtverschiebungen zu analysieren, die einen wesentlichen Beitrag zur Erklärung der realen Reformpfade liefern könnten.

Es entspricht nicht den Intentionen und Möglichkeiten dieses Beitrags, ein solches Modell auch nur für ein Land auszuformulieren und auf seine Erklärungskraft hin zu überprüfen. Vielmehr geht es hier darum, einen möglichen Analyserahmen

[11] Vgl. mit weiteren Literaturverweisen *Brauksiepe* (1996).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(zur politisch- und institutionenökonomischen Erklärung der Interdependenz der wirtschaftlichen und politischen Ordnung) zur Diskussion zu stellen und einige allgemeine Charakteristika aufzuzeigen und beispielhaft zu konkretisieren.

Eine Grundannahme der Modelle ist, daß die politischen Machtverhältnisse nicht durch Wahlen bestimmt werden. Machtwechsel gegen den Willen des ursprünglichen Herrschers können sich offen oder verdeckt und mit oder ohne Anwendung von Gewalt vollziehen, insbesondere durch

- die Übergabe der Regierungsgewalt an einen Nachfolger (z. B. nach dem Verlust der Loyalität des Staatsapparats, nach Massenprotesten oder Putschdrohungen, die einen Rücktritt erzwingen),
- einen Putsch und Ablösung des bisherigen Machthabers durch eine neue zivile Regierung (mit Duldung des Militärs),
- einen Staatsstreich mit anschließender (zumindest temporärer) Machtübernahme durch Militärs,
- eine Revolution mit einem weitgehenden Austausch der politischen Elite,
- Bürgerkrieg, Staatszerfall und Sezession.

Ausgehend von den typisierten Zielfunktionen und Handlungsoptionen der wichtigsten Akteure bei den verschiedenen Machtwechselszenarien (z. B. der Militärs, Chefbürokraten und potentiellen Revolutionsführer) kann man für konkrete Situationen bedingte Vorhersagen über die Wahrscheinlichkeit der verschiedenen Varianten des Machtwechsels machen bzw. die politischen Bedingungen für den Machterhalt der bisherigen Regierung konkretisieren.

Um z. B. die Wahrscheinlichkeit einer Revolution abzuschätzen, ist von folgenden Grundüberlegungen auszugehen: Revolutionsführer streben die Übernahme der Macht an. Revolutionen setzten aber die Teilnahme vieler Individuen an (potentiell gewaltsamen) Massenprotesten und anderen regierungsfeindlichen Aktionen voraus. Jeder einzelne muß für sich entscheiden, ob er sich beteiligt oder nicht. Beide Verhaltensalternativen sind mit Risiken und Chancen verbunden. Unter der Annahme eines rationalen Abwägens von Vor- und Nachteilen kann man z. B. erwarten, daß die Wahrscheinlichkeit (der Teilnahme an) einer Revolution um so höher ist, je

- geringer die Gefahr ist, Freiheit und Leben zu verlieren (was u. a. von der Zahl der übrigen Revolutionsteilnehmer und der Repressivität des Regimes abhängt),
- geringer der Wert des materiellen Vermögens ist, das man bei einem Scheitern der Revolution verlieren kann (was u. a. von der Einkommens- und Vermögensverteilung abhängt),
- höher die erwarteten materiellen Vorteile aus der Revolution allgemein und einer aktiven Teilnahme im besonderen sind (wobei ersteres vor allem von der erwarteten allgemeinen Belebung der Wirtschaft und Verbesserung der Vertei-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lungsrelationen abhängt, letzteres von den möglichen Belohnungen z. B. durch Posten und Ämter für Aktivisten),

- höher die ideellen Vorteile aus der Revolutionsteilnahme sind (die insbesondere dann extrem hoch sein können, wenn in jedem Fall und besonders im Falle des Todes Belohnungen im Jenseits erwartet werden).

Solche Überlegungen lassen in Verbindung mit den konkreten sozialen, wirtschaftlichen und politischen Gegebenheiten und Perspektiven eines Landes Aussagen über die Wahrscheinlichkeit einer Revolution oder eines anderen Machtwechselszenarios zu. Allgemein kann man z. B. ableiten, daß die Radikalität und die Breite von Massenbewegungen gegen das herrschende Regime in solchen Ländern besonders ausgeprägt sind, in denen die Verteilungsrelationen als sehr ungerecht empfunden werden, religiöse Vorstellungen in starkem Maße handlungsprägend sind, das herrschende Regime keine besondere ideologisch akzeptierte Legitimation besitzt und der Repressionsapparat gegen aufkommende Massenproteste nicht konsequent eingesetzt wird.

Ob in einzelnen Ländern des südlichen Mittelmeerraums die Voraussetzungen für eine Revolution, einen Militärputsch, eine Sezession oder eine Abwahl gegeben sind, kann nur nach eingehender Analyse der Situation in den Ländern gesagt werden, was in diesem Beitrag nicht geleistet werden kann. Das Beispiel Iran zeigt allerdings, daß die Bedingungen für gewaltsame Machtwechsel keineswegs immer offenkundig sind. Dennoch dürften in den meisten südlichen Mittelmeerländern die weniger gewaltbetonten Szenarien für politische Machtwechsel oder für den Machterhalt von größerer aktueller Relevanz sein.

Eine Basishypothese ist, daß ein herrschendes Regime primär am eigenen Machterhalt interessiert ist. In Systemen ohne wirksame Wahlen kommt es dafür nicht primär darauf an, die wirtschaftliche Lage der Masse der Bevölkerung zu verbessern; es wären sogar Verschlechterungen hinnehmbar, solange diese nicht so drastisch ausfallen, daß daraus die Gefahr eines militanten Massenwiderstands erwächst. Für den Machterhalt ist es wichtiger, statt der Interessen der Massen die jener strategischen Gruppen zu befriedigen, auf die sich die Regierung bisher gestützt hat oder in Zukunft stützen will (bzw. die ihr gefährlich werden könnten).

In Ländern, in denen wenige mächtige Familienclans die Wirtschaft dominieren und stark mit der Politik bzw. dem Staatsapparat verwoben sind, werden auch autoritäre Staatsführer nicht umhin kommen, im Interesse ihres Machterhalts die Implikationen ihrer Politik für die wirtschaftlichen Interessen dieser Gruppen zu berücksichtigen. Sie müssen sich zumindest der Loyalität eines Teils dieser Gruppen versichern. Je nach den landesüblichen Rekrutierungs- und Karrieremustern im Staatsapparat und beim Militär kann es zudem sein, daß auch führende Bürokraten und Militärs nicht nur (und vielleicht nicht einmal vorrangig) die wirtschaftlichen Interessen ihrer Berufsgruppen repräsentieren, sondern vielmehr die jener Familienclans, denen sie entstammen und die ihre bürokratischen oder militärischen Karrieren ermöglicht haben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es stellt sich die Frage, ob unter solchen Bedingungen eine konsequente Systemtransformation in Richtung einer liberalen und offenen Marktwirtschaft zu erwarten ist. Wenn man davon ausgeht, daß sich die herrschende Regierung nicht nur auf eine Gruppe stützt, sondern mehrere Gruppen in Kombination für den Machterhalt ausschlaggebend sind, also von einer „Unterstützungskoalition" auszugehen ist, wäre es ein glücklicher Zufall, wenn alle Gruppen in dieser Koalition gleiche bzw. kompatible wirtschaftliche Interessen – z. B. die Öffnung nach außen und die Einführung wirksamen Wettbewerbs nach innen – hätten. Der Normalfall dürfte eher sein, daß es widerstreitende Interessen gibt. Wenn die Spannweite der Interessen nicht zu groß ist, lassen sich von der Regierung Kompromißprogramme entwerfen, die im Hinblick auf das Ausmaß und Tempo sowie die Auswahl der von wesentlichen Veränderungen betroffenen Bereiche und die Reihenfolge der geplanten Reformschritte die Zustimmung einer hinreichend großen Zahl der politisch relevanten Gruppen erhalten. Wenn dies nicht möglich ist, kann die Regierung versuchen, einzelne Gruppen aus der Unterstützungskoalition durch andere, der Regierung bisher ferner stehende Gruppen zu ersetzen, die einerseits in der Opposition ein Gefährdungspotential für die Regierung darstellen könnten, deren Interessen andererseits aber leichter mit denen der in der Koalition verbleibenden Gruppen zu verbinden sind. Ein solcher Austausch von Koalitionspartnern ist für die Regierung nicht ohne Risiken, wenn z. B. andere Gruppen in der Koalition damit rechnen müssen, ersetzt zu werden und deshalb präventiv über Abwehrstrategien nachdenken, die die Regierung gefährden könnten.

Für die Regierung ist es daher wichtig, einerseits ihrer Grundentscheidung – für oder gegen Reform und Transformation – bei den politisch relevanten Gruppen Glaubwürdigkeit zu verschaffen, andererseits aber auch abweichende Sonderinteressen soweit zu berücksichtigen und durch Kompensationsmaßnahmen zu befriedigen, daß die Stabilität der Unterstützungskoalition insgesamt nicht gefährdet wird. Daß damit möglicherweise auch Glaubwürdigkeit bei Unternehmen entsteht, ist bei dieser Betrachtungsweise eher ein Nebeneffekt, während in der ökonomischen Theorie diese Art von Glaubwürdigkeit in den Vordergrund gerückt wird.

Eine Möglichkeit für liberalisierungs- und transformationswillige Regierungen der Mittelmeerländer, gegenüber den Mitgliedern ihrer Unterstützungskoalitionen Glaubwürdigkeit zu schaffen, wäre die Selbstbindung durch eine Vereinbarungen mit IWF und Weltbank über ein Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogramm oder (noch stärker) durch die Unterzeichnung eines Freihandels- oder Zollunionsabkommens mit der EU. Die Unterzeichnung und Inkraftsetzung eines solchen Abkommens bedeutet aber keineswegs, daß die Regierung nur deshalb auf weitere Protektions- oder Subventionsmaßnahmen verzichten würde, weil diese dem Sinn (und vielleicht sogar dem Text) des Liberalisierungsabkommens widersprächen. Solche liberalisierungswidrigen Maßnahmen sind möglicherweise als Zugeständnisse an jene Gruppen innerhalb der Unterstützungskoalition notwendig, die der Liberalisierung und Transformation eher skeptisch bis ablehnend gegenüberstehen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Außerdem wäre genau zu prüfen, ob die Regierung mit der Unterzeichnung eines Freihandelsabkommens mit der EU tatsächlich eine umfassende Systemreform anstrebt, die für mehr Wettbewerb in den nationalen Märkten und für eine Steuerung der Allokation primär über anonyme Marktkräfte statt über sichtbare Staatsinterventionen sorgt, oder ob es ihr lediglich um eine Liberalisierung des Außenwirtschaftssystems geht, die Reformabsichten also wesentlich begrenzter sind. In den Berichten von IWF und Weltbank wird immer wieder beklagt, daß sowohl bei der Privatisierung als auch und besonders bei der Liberalisierung der Finanzwirtschaft nur in wenigen Ländern der Region konsequente Reformstrategien implementiert wurden. In den meisten Ländern wurden die auf den Finanzsektor bezogenen Teile vereinbarter Sturkuranpassungsprogramme nachrangig behandelt oder offensichtlich verschleppt.[12]

Je stärker die Machtverhältnisse polarisiert sind, d. h. je geringer die Zahl der politisch relevanten und ökonomisch dominanten Gruppen ist, desto geringer dürfte das Interesse an einer „wirklichen" Reform des Bankensektors und Kapitalmarkts sein, die darauf hinausliefe, vor allem die nationalen Ersparnisse, aber auch ins Land fließende internationale Ressourcen, die keiner speziellen Zweckbindung (wie z. B. bei Direktinvestitionen) unterliegen, nach anderen Kriterien als bisher den konkurrierenden Verwendungen zuzuweisen. Aus politischer Sicht bedeutet die Einrichtung funktionsfähiger Kapitalmärkte und Finanzinstitutionen einen erheblichen Verlust an Kontroll- und Interventionsmöglichkeiten, die heute noch in den meisten Mittelmeerländern mit einem staatlichen bzw. staatlich dominierten Bankensystem bestehen. Wenn Projekte nach technischen Kennzahlen und Rentabilitäten und nicht nach der Person bzw. der Gruppenzugehörigkeit des Kreditnehmers finanziert werden, ist zu erwarten, daß nicht mehr nur die Projekte etablierter Unternehmen und bekannter Konglomerate zum Zuge kommen, sondern daß auch Newcomer außerhalb des bisherigen Establishments größere Chancen haben, für gute Projekte die notwendigen Finanzmittel zu erhalten. In der Folge würden wirtschaftliche Machtpositionen, die nicht auf überlegener Leistung beruhen, erodieren und damit Renteneinkommen abgebaut. Dies beeinträchtigt die wirtschaftlichen Interessen vieler etablierter Gruppen nachhaltig. Gruppen, die bei Privatisierungsprogrammen ehemalige Staatsbetriebe übernehmen können oder über hinreichende Außenkontakte und nationale Marktstärke verfügen, um bei einer Außenwirtschaftsliberalisierung mit ausländischen Partnern in neue profitable Geschäftsfelder einzutreten, könnten durch den Verlust des privilegierten Zugangs zu Krediten und bei Konkurrenz um knappe Finanzmittel zumindest auf mittlere Sicht in ernsthafte Schwierigkeiten geraten. Darum werden Regierungen, die auf solche Gruppen zum eigenen Machterhalt angewiesen sind, die Liberalisierung und Markt-

[12] Daß es schwierig ist, Finanzsysteme zu sanieren, deren Banken wegen zu großer Anteile uneinbringlicher Forderungen nach westlichen Maßstäben überwiegend bankrott sind, ist unbestritten. Das Problem ist aber weder neu noch unlösbar, wie zahlreiche erfolgreiche Sanierungsbeispiele aus Mittel- und Osteuropa sowie Entwicklungsländern in anderen Regionen belegen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

orientierung des Finanzsystems möglichst weit hinausschieben oder ganz unterlassen.

Nimmt man die vorstehenden Argumente zusammen, so ist es eigentlich nicht überraschend, daß Reform- und Transformationspolitiken in vielen Mittelmeerländern für außenstehende Beobachter widersprüchlich und inkonsequent erscheinen, weil sie grundsätzliche Bekenntnisse zur Marktwirtschaft und Verhandlungen über internationale Abkommen mit weitreichenden Außenhandelsliberalisierungen kombinieren mit einer Fortführung des selektiven Protektionismus und einer Verschleppung von Systemreformen in zentralen Bereichen, vor allem in der Finanzwirtschaft. Diese auf den ersten Blick merkwürdige Politikmischung kann aber mit Hilfe der skizzierten Rationalkalküle rekonstruiert, erklärt und damit auch in gewissem Umfang prognostiziert werden.

## D. Probleme des „Reform- und Transformations-Monitoring" der EU

Die EU will die finanzielle Unterstützung der Mittelmeerländer von Reformfortschritten abhängig machen. Dies deutet darauf hin, daß man die Mittelmeerländer mit einer Art Checkliste prüfen will, in der z. B. für wichtige Bereiche zwischen den Ländern vergleichbare „objektive" Reformkennziffern vorgegeben werden, die eine Identifizierung von Soll / Ist-Abweichungen erlauben. Mit einem solchen Vorgehen sind zwei Problemkomplexe verbunden:

Der erste Problemkomplex bezieht sich auf den Aussagegehalt von Indikatorsystemen. So ist zunächst zu beachten, daß die Summe isolierter Einzelindikatoren kein Gesamtbild eines Reform- und Transformationsprozesses ergibt, weil die Interdependenzen zwischen den Teilbereichen ausgeblendet werden. Ferner ist zu fragen, wie die Grenzwerte für erfolgreiche und erfolglose Anpassungsbemühungen bestimmt werden. Schließlich ist auf ein Gewichtungs- und Aggregationsproblem hinzuweisen, wenn sich nicht alle Reformindikatoren in einem Land in gleichem Ausmaß und in gleicher Richtung verändern. Welchen Indikatoren werden welche Gewichte beigemessen, und wie können negative Veränderungen bei einem Indikator durch positive bei einem anderen kompensiert werden? Wenn zudem der relative Reformerfolg eines Landes im Vergleich zu anderen Ländern gemessen und belohnt oder sanktioniert werden soll, verschärft sich diese Problematik noch dadurch, daß man unterschiedliche Indikatorentwicklungen in unterschiedlichen Ländern auf einen Nenner bringen muß. Erwähnenswert ist schließlich noch ein Problem der zeitlichen Dimensionierung von Indikatoren. Der Abschluß eines Freihandelsabkommens mit der EU heute wäre wohl als deutlicher Reform- bzw. Transformationsfortschritt zu werten, aber konkrete Maßnahmen (z. B. der Zollabbau) müssen u.U. erst in einer relativ fernen Zukunft ergriffen werden. Wie würde sich die EU verhalten, wenn in dem gleichen Jahr, in dem das Freihandelsabkom-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

men abgeschlossen wird, das Subventionssystem zugunsten importkonkurrierender Industrien ausgebaut wird? Würde die EU die Mittelzuweisungen erhöhen oder senken? Was wäre im nächsten Jahr zu tun, wenn das Freihandelsabkommen weiterhin gilt, aber nicht neu unterschrieben wurde, jedoch wie im ersten Jahr zusätzliche Subventionen eingeführt werden usw.?

Der zweite Problemkomplex bezieht sich darauf, daß eine schematisch-technokratische Beurteilung von Anpassungserfolgen der komplexen politisch-ökonomischen Realität nicht gerecht werden kann. Je nach den wirtschaftlichen Interessen der Gruppen in der Unterstützungskoalition können Reformen in zwei Ländern, die zu gleichen Indikatorwerten bei der Erfolgmessung führen, sehr unterschiedliche Anstrengungen und Risiken der jeweiligen Regierungen ausdrücken. Eine Regierung mag durch die realisierten Reformen ihre Machtbasis bis an die Grenze belastet haben, während eine andere Regierung mit diesen Reformen das politisch mögliche Reformspektrum keineswegs ausgeschöpft hat. Wenn die erreichten Indikatorwerte aus Sicht der EU unzureichend sind und deshalb Kürzungen der Anpassungshilfen vorgenommen werden, könnte dies im ersten Fall zu einer politischen Destabilisierung der Regierung führen, die dann nicht im Interesse der EU liegen kann, wenn die Unterstützungskoalition auseinanderbricht und stärker auf eine Bewahrung des binnenorientierten Status quo ausgerichtete Kräfte die Macht übernehmen. Damit würde das Ziel einer FEM 2010 in weitere Ferne rücken.

Wenn die EU auch die politische Dimension der Reformbemühungen würdigt, sollte sie auf die schematische Anwendung eines Indikatorsystems oder zumindest auf die Veröffentlichung seiner Ergebnisse verzichten. So sind durchaus Konstellationen vorstellbar, in denen die Finanzhilfe der EU für ein Land mit schlechteren Reformindikatoren beibehalten oder sogar aufgestockt wird, während sie in Ländern mit besseren Indikatoren gekürzt wird. Dies kann man der Öffentlichkeit ohne ausführlichere Darlegung der politischen Hintergründe kaum verständlich machen, aber gerade diese Hintergründe können einen vertraulichen Politikdialog nahelegen.

Die Konditionierung von Finanzhilfen mag generell plausibel und auch in Europa populär sein. Die EU hat sich aber im Rahmen ihrer Mittelmeerpolitik für eine Form entschieden, die mit kaum lösbaren technischen und konzeptionellen Problemen verbunden ist. Wenn sie ihr Modell konsequent einführt, geht sie über bisherige Konditionalitäten hinaus: Die politischen Konditionen von IWF und Weltbank waren nicht länderübergreifend-vergleichend angelegt und nicht auf einheitlich angewandte und publizierte Indikatoren gestützt, sondern Gegenstand interner Verhandlungen und qualitativ formulierter Abkommen; außerdem sind die Fälle, in denen IWF oder Weltbank Mittel wegen nicht erfüllter Konditionen zurückgehalten haben, sehr selten (obwohl die Nichteinhaltung von Konditionen eher die Regel als die Ausnahme war). Die politische Konditionierung der bilateralen Entwicklungshilfe z. B. der Bundesrepublik Deutschland war zum einen stärker auf allgemeine Kriterien (Menschenrechte, gute Regierungsführung) statt auf konkrete Re-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

formmaßnahmen ausgerichtet und ist zum anderen auch nicht immer konsequent verfolgt worden. Insofern stellt das kompetitive Konditionierungssystem der EU eine neue Qualität des „Reform- und Transformations-Monitoring" dar, dessen Funktionsfähigkeit allerdings zweifelhaft ist und dessen politische Implikationen problematisch erscheinen.

Die EU weckt mit ihren sehr optimistischen Darstellungen der Wirkungen der FEM 2010 im Hinblick auf Exporte und Direktinvestitionen einerseits in der Bevölkerung unrealistische Erwartungen; andererseits beabsichtigt sie, Reformverzögerungen in öffentlich sichtbarer Weise zu sanktionieren. Wenn man bedenkt, daß die meisten südlichen Mittelmeerländer autoritär-autokratisch regiert werden und eine öffentliche Debatte über ausbleibende Beschäftigungs-, Wachstums- und Entwicklungsimpulse und über die Kritik der EU an der Politik der Regierung nicht stattfinden kann, besteht Anlaß zur Besorgnis, daß bei ungeschicktem Taktieren der EU diese selbst genau zu jenen internen und internationalen Spannungen und Destabilisierungen beiträgt, die sie mit der neuen Mittelmeerpolitik verhindern wollte.

## Literatur

*Abed,* G. T. (1998): Trade Liberalization and Tax Reform in the Southern Mediterranean Region, IMF Working Paper WP/98/49, Washington 1998.

*Brauksiepe,* R. (1996): Politische Ökonomie der Transformation von Wirtschaftsordnungen in Entwicklungsländern. Frankfurt a.M. u. a. (Lang) 1996.

*Chabrier,* P. (1998): Middle Eastern and North African Countries Need To Accelerate Process of Economic Integration (Interview), in: IMF Survey, July 6, 1998, S. 205 – 208.

*Chauffour,* J.-P. / *Eken,* S. / *El-Erian,* M. A. / *Fennell,* S. (1996): Growth and Financial Stability in the Middle East and North Africa, in: Finance & Development, March 1996, S. 46 – 48.

*COWI* Consulting Engineers and Planners (Denmark) (1998): Evaluation of Aspects of EU Development Aid to the MED Region (Final Synthesis Report). o.O., o.J. (1998).

*El-Erian,* M. A. / *Fischer,* S. (1996): Is MENA a Region? – The Scope for Regional Integration. IMF Working Paper WP/96/30, Washington 1996.

*EU Commission* (1995): Commission Report to the Council and the European Parliament on Cooperation with the Mediterranean Partners – The Euro-Mediterranean Partnership. COM(95) 72 final.

*EU Council* (1995): Barcelona Declaration, adopted at the Euro-Mediterranean Conference, Barcelona, 27/28 November 1995.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

– (1996): Council Regulation (EC) No 1488/96 of 23 July 1996 on financial and technical measures to accompany (MEDA) the reform of economic and social structures in the framework of the Euro-Mediterranean partnership, in: OJ 1996, L 189, S. 1–9 [The MEDA Regulation].

*Euronet Consulting* (1999): Evaluation of the MEDA Regulation – Final Report. o.O., o.J. (1999).

*Ghesquiere,* H. (1998): Impact of European Union Association Agreements on Mediterranean Countries. IMF Working Paper WP/98/116, Washington 1998.

*Jbili,* A. / *Enders,* K. / *Treichel,* V. (1997): Financial Sector Reforms in Algeria, Morocco, and Tunisia – A Preliminary Assessment. IMF Working Paper WP/97/81, Washington, July 1997.

*Nienhaus,* V. (1999): Promoting Development and Stability through a Euro-Mediterranean Free Trade Zone?, in: European Foreign Affairs Review, Vol. 4 (1999), S. 501–518.

*Nsouli,* S. M. / *Bisat,* A. / *Kanaan,* O. (1996): The European Union's New Mediterranean Strategy, in: Finance & Development, September 1996.

*Nsouli,* S. M. / *Rached,* M. (1998): Capital Account Liberalisation in the Southern Mediterranean, in: Finance & Development, December 1998, S. 24–27.

*o.V.* (1997): Sound Policies, Structural Reforms Improve Economic Prospects in MENA Region, in: IMF Survey, December 1, 1997, S. 379–381.

*Owen,* R. / *Pamuk,* S. (1998): A History of Middle East Economies in the Twentieth Century. London (Tauris) 1998.

*Shafik,* N. (Hrsg.) (1998): Prospects for Middle Eastern and North African Economies – From Boom to Bust and Back? Basingstoke & London (Macmillan) 1998.

– (Hrsg.) (1998a): Economic Challenges Facing Middle Eastern and North African Countries – Alternative Futures. Basingstoke & London (Macmillan) 1998.

*Wilson,* R. (1995): Economic Development in the Middle East. London, New York (Routledge) 1995.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Einige Bemerkungen zum Referat von *Volker Nienhaus*

## Transformationsprozesse im südlichen Mittelmeerraum: Außenwirtschaftspolitik der EU und politische Ökonomie von Reformprozessen

Von *Wolfram Schrettl,* Berlin

Die Europäische Union hat sich zum Ziel gesetzt, Prosperität und Frieden in Europa voranzubringen und sicherer zu machen. Im Laufe der Zeit wurde die Erkenntnis gewonnen, dass dieses Ziel gefährdet sein kann, wenn die angrenzenden geographischen Räume von Instabilität bedroht sind. Die EU versucht daher nach Kräften, Stabilität und Wohlstand nach Osten und Süden zu „exportieren". *Volker Nienhaus* äußert nun für den Fall des südlichen Mittelmeerraums die Besorgnis, dass die EU, bei allem guten Willen, unbeabsichtigt „genau zu jenen internen und internationalen Spannungen und Destabilisierungen beiträgt, die sie ... verhindern" will. Dies wäre in der Tat alarmierend. Daher lohnt es sich, über die Argumente von *Nienhaus* zu reflektieren.

## A. Ein Argument gegen Freihandel?

Schon die von der EU angestrebte Schaffung einer Freihandelszone Europa – Mittelmeer bis zum Jahr 2010 (FEM 2010) wird von *Nienhaus* kritisch gesehen. Zwar werde es damit zu einem intensivierten wirtschaftlichen Austausch kommen. Zu berücksichtigen sei jedoch, dass die EU bereits jetzt im Rahmen der Kooperations- und Assoziationsabkommen den Mittelmeerländern weitgehend freien Zugang zum Industriegütermarkt der Gemeinschaft bietet. Daher bedeute FEM 2010 in der Praxis nur den unilateralen Abbau der bislang sehr hohen Einfuhrzölle der Mittelmeerländer. Im Gefolge werde es allein zu einer Steigerung von Importen dieser Länder, nicht auch zu einer Zunahme ihrer Exporte kommen, mit dem Resultat hoher Leistungsbilanzdefizite. Diese würden auch nicht durch Direktinvestitionen kompensiert werden, denn im Zuge des Zollabbaus könnten die Märkte der Mittelmeerländer künftig von Europa aus bedient werden.

Sollte die Entwicklung tatsächlich so verlaufen, so ist zu fragen, warum *Nienhaus* dann nicht ihre Konsequenzen für die Wechselkursentwicklung diskutiert hat. Denn von einer einfachen Abwertung im Gefolge (oder in Antizipation) eines Leistungsbilanzdefizits könnte man erwarten, dass der Appetit eines Landes auf Im-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

porte gezügelt und zugleich seine Exporte gefördert werden. Zugleich ergibt sich ein Beitrag zur Lösung des Problems zu geringer Direktinvestitionen, sei es wegen verteuerter Importe oder wegen eines attraktiveren Reallohnniveaus im Zielland. Von Gewicht könnte darüber hinaus sein, dass durch FEM 2010 auch der Handel der südlichen Mittelmeerländer untereinander belebt werden dürfte.

## B. Ein Argument gegen Gleichbehandlung?

Aber nicht nur den Freihandel, sondern auch die Absicht der EU, die Finanzmittel für die Region deutlich aufzustocken und die Mittel nach Prinzipien der „kompetitiven Konditionalität" auf die Länder zu verteilen, wird von *Nienhaus* kritisch gesehen. Mit einer Checkliste von für alle Länder geltenden Reformkennziffern seien Probleme verbunden. Dies betreffe z. B. die Gewichtung der Einzelindikatoren, ihre Interdependenz und ihre intertemporale Bewertung. Zudem könne generell „eine schematisch-technokratische Beurteilung von Anpassungserfolgen der komplexen politisch-ökonomischen Realität nicht gerecht werden". *Nienhaus* empfiehlt daher anstelle einer schematischen Anwendung eines Indikatorensystems den „vertraulichen Politikdialog".

Nun ist aber der Internationale Währungsfonds, zuletzt im Falle Russlands, gerade wegen seiner Praxis des vertraulichen Politikdialogs arg in die Kritik geraten. Einige Vorschläge für eine Reform des IWF zielen genau darauf ab, die Konditionalität transparenter und objektiver zu gestalten. Damit soll nicht geleugnet werden, dass ein „schematisch-technokratisches" Herangehen vielfach der Realität nicht voll gerecht wird. Dennoch wird es in vielen Lebensbereichen wegen seiner Praktikabilität als das geringere Übel angesehen (etwa im Straßenverkehr in Form von Geschwindigkeitsbeschränkungen, die für alle und unter allen Bedingungen gleichermaßen gelten).

## C. Ein Argument gegen Machtwechsel?

*Nienhaus*' zentraler Kritikpunkt besteht in dem Vorwurf, die EU verkenne wesentliche Charakteristika der Staaten im südlichen Mittelmeerraum. Weder Demokratie noch Marktwirtschaft seien dort ausreichend verwurzelt. Die Wirtschaftssysteme seien von umfangreichen staatlichen Eingriffen, vor allem in die Güter- und Finanzmärkte, geprägt. Staatliche Banken steuerten die Kreditvergabe. Der Wettbewerb sei stark eingeschränkt oder überhaupt nicht existent. Familienclans dominierten die vorherrschenden Monopol- oder Oligopolstrukturen. Daher könne es nicht verwundern, wenn Reformprogramme etwa des IWF keine Früchte trügen. Im Gegensatz zu den meisten Ländern Mittel- und Osteuropas habe im südlichen Mittelmeerraum ein politischer Regime- und Elitenwechsel nicht stattgefunden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Nienhaus* unternimmt es, die Umrisse einer Theorie des Machtwechsels (Revolution, Militärputsch etc.) in autoritären Regimen zu skizzieren. Basishypothese ist das wohl zu Recht unterstellte Bestreben eines Regimes nach Machterhalt unter der Nebenbedingung des Erfordernisses, die Interessen diverser mächtiger Gruppierungen, etwa der Familienclans, in Form einer Unterstützungskoalition ausreichend zu berücksichtigen. Angestrebt werden dabei „bedingte Vorhersagen über die Wahrscheinlichkeit der verschiedenen Varianten des Machtwechsels", also etwa die Wahrscheinlichkeit einer Revolution. Die entsprechenden Ausführungen klingen durchaus plausibel, aber nirgends überraschend, vor allem greifen sie weit in das Gebiet der politischen Wissenschaft hinein, ohne sich dabei auf deren Literatur zu stützen. Brisant ist dagegen die bereits genannte Schlussfolgerung, wonach die EU in ihren Bemühungen um Liberalisierung und Marktorientierung der Länder des südlichen Mittelmeerraums zu einer Erosion der dort vorherrschenden Machtkonstellationen beitragen könnte und so genau jene Destabilisierung bewirkt, die sie eigentlich verhindern will. Hier sind Fragen zu stellen: Angenommen, die geschilderte Einschätzung trifft zu, soll die EU sich dann mit dem Fortbestehen jener autoritären Regime einfach abfinden? Zudem erweckt die geschilderte Argumentation ohne zusätzliche Erläuterungen den Anschein der Inkonsistenz. Warum sollten Regierungen, die durch Liberalisierung destabilisiert werden könnten, sich dann auf eben jene Liberalisierung überhaupt einlassen? Soll man annehmen, dass die Aussicht auf Finanzmittel der EU jenen angeblich (und wohl auch tatsächlich) dominanten Willen zum Machterhalt recht schnell verkümmern lässt?

Diese und weitere Forschungsfragen werden durch die Arbeit von *Nienhaus* angestoßen. So ist etwa zu fragen, ob Reformen nicht auch dann ausbleiben können, wenn alle Beteiligten dadurch gewinnen würden, also nicht nur das Motiv des Machterhalts den Status quo bewahrt.[1] Vor allem aber ist zu fragen, welche Alternativen es zur „kompetitiven Konditionalität" der EU einerseits und zum „vertraulichen Politikdialog" mit autoritären, reformfeindlichen Regimen andererseits geben kann. Nach meinem Geschmack kann die Schlussfolgerung, bei aller berechtigten Kritik an blauäugiger Liberalisierung, nicht lauten, das Bestreben nach Demokratie und Marktwirtschaft sei unter Verweis auf mögliche destabilisierende Nebenwirkungen generell einzustellen. Ich bin überzeugt, dass das bei *Nienhaus* nur so klingt, aber nicht wirklich so gemeint ist.

[1] Vgl. hierzu die interessante Arbeit von *Raquel Fernandez* und *Dani Rodrik,* „Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty". In: American Economic Review, Vol. 81, No. 5, December 1991.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50331-5 | Generated on 2025-06-12 05:07:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/