

Die wirtschaftliche Transformation und (Unter-)Entwicklung
der Mongolei nach 1990 im Lichte des Monetär-
Keynesianismus und des Produktionsweisenansatzes

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des akademischen Grades eines
Doktors der Wirtschaftswissenschaft
des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft
der Freien Universität Berlin

vorgelegt von
Ganjoloo Ochirpurev
Diplom-Volkswirt
aus Ulaanbaatar, Mongolei

Berlin, 2008

Erstgutachter: Prof. Dr. Manfred Nitsch
Zweitgutachterin: Prof. Dr. Barbara Fritz

Tag der Disputation: 14.11.2008

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	iii
Tabellenverzeichnis	iv
Abkürzungsverzeichnis	v
1. Einleitung, Fragestellung, Aufbau der Arbeit	1
2. Theoretische Grundlagen von wirtschaftlicher Transformation und (Unter-) Entwicklung	7
2.1 Monetär-Keynesianismus als Alternative zu herkömmlichen Ansätzen	8
2.1.1 Kohärenz und Funktionsbedingungen eines liberalen Marktsystems	8
2.1.2 Geldverfassung in einer dezentralen Ökonomie	14
2.1.3 Kohärenz in einer Planwirtschaft als Beispiel einer Dominanz der Staatswirtschaft	17
2.1.4 Außenwirtschaftliche Aspekte einer Geldwirtschaft	22
2.1.5 Wachstums- und Entwicklungstheorien	24
2.1.5.1 Realwirtschaftliche Perspektive der herkömmlichen Entwicklungs- und Wachstumstheorien	25
2.1.5.2 Monetär-keynesianische Entwicklungstheorie	29
2.2 Produktionsweisenansatz	36
2.2.1 Grundzüge des Ansatzes	36
2.2.2 Zur Rolle der Staatswirtschaft in einer Transformationsökonomie	41
2.2.3 Familienwirtschaftliche Strukturen in einer Transformationsökonomie	47
2.2.4 Nomadenwirtschaften in einer Transformationsökonomie	49
2.2.5 Das heterogene Geldwesen in Transformationsökonomien	52
3. Planwirtschaft und Ausgangssituation zu Beginn der Transformation in der Mongolei	56
3.1 Politische Entwicklungen und Reformen	56
3.2 Wirtschaftliche Entwicklung und Plankohärenz unter Dominanz der Staatswirtschaft	59
3.3 Die Reformen von 1986 und ihre Auswirkungen in der Planwirtschaft (1986-1990)	62
4. Phaseneinteilung und Analyse der Transformations- und Entwicklungs- prozesse in der Mongolei ab 1990	65
4.1 Phase 1 (1990-1995): Vom Umbruch 1990 bis zur ersten Bankenkrise 1995	65

4.1.1 Der friedliche Umbruch und seine Hintergründe	65
4.1.2 Liberalisierung der Wirtschaft und Stagnation	68
4.1.2.1 Preisliberalisierung und Reformen des Wechselkurs- systems	68
4.1.2.2 Privatisierung	73
4.1.2.3 Reformen und Entwicklung des Finanzsektors	74
4.1.3 Das Fiskalproblem	80
4.1.4 Familien- und Nomadenwirtschaften	85
4.2 Phase 2: Die Bankenkrise und ihre Folgen (1996-2000)	97
4.2.1 Bankenkrise und staatliche Interventionen	98
4.2.2 Folgen der Bankenkrise	103
4.2.3 Entwicklungs- und Zielgruppenfinanzierung in der Mongolei	107
4.2.4 Kleine informelle Wirtschaften im Bergbau – „Ninja-Wirtschaft“ – als Produktionsweise <i>sui generis</i>	111
4.3 Phase 3: Wirtschaftliche Entwicklungen seit 2000	113
4.3.1 Stabilisierung des Bankensektors und Dollarisierung	113
4.3.2 Außenwirtschaft und Wechselkurspolitik	115
4.3.3 Externe Verschuldung	121
4.3.4 Das Problem „Holländische Krankheit“	123
5. Resümee	128
Literaturverzeichnis	132
Danksagung	138

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Inflation in der Mongolei, 1990-95.....	71
Abbildung 2:	Staatsbudget in der Mongolei, 1990-95	80
Abbildung 3:	Notleidende Kredite im Bankensektor der Mongolei, 1992-99.....	99
Abbildung 4:	Reale und nominale effektive Wechselkurse des Tögrög, 1996-99	105
Abbildung 5:	Leistungsbilanz der Mongolei, 1999-2006 (in Mio. Tög) ...	116
Abbildung 6:	Handelsbilanz der Mongolei, 1997-2006	117
Abbildung 7:	Zusammensetzung der mongolischen Exporte, 2006	118
Abbildung 8:	Importstruktur der Mongolei, 2005	118
Abbildung 9:	Veränderung der Importstruktur, 2001-05	119
Abbildung 10:	Reale und nominale effektive Wechselkurse des Tögrög, 2001-06	120
Abbildung 11:	Anteil des Bergbausektors am BIP, an der Industriepro- duktion und am Export in der Mongolei, 2003-07 (in %)...	126

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Kredite, Inflation und Kreditzinsraten in der Mongolei, 1991-94	76
Tabelle 2:	Zusammensetzung der Zentralbankenkredite an Geschäftsban- ken in der Mongolei, 1992-94 (Mio. Tög, Periodenendwerte) ..	77
Tabelle 3:	Ausgewählte Ausgabenkategorien des mongolischen Staatshaushaltes, 1990-95	84
Tabelle 4:	Anteil des mongolischen Privatsektors am BIP, 1992 (in Mio. Tög)	86
Tabelle 5:	Beschäftigtenzahlen nach Branchen in der Mongolei, 1990-92	87
Tabelle 6:	Armutserscheinung in der Mongolei, 1995	88
Tabelle 7:	Einkommenszusammensetzung der Haushalte in der Mongolei, 1995 (in %)	90
Tabelle 8:	Einkommenszusammensetzung der Haushalte in der Mongolei, 1990 (in %)	90
Tabelle 9:	Verteilung der Herdengröße in der Mongolei, 1992	95
Tabelle 10:	Struktur des Bankensektors in der Mongolei, 1996-97	103
Tabelle 11:	Struktur des Geldangebots M2 in der Mongolei, 1995-99 (in %, Jahresendwerte)	104
Tabelle 12:	Kennzahlen des mongolischen Finanzsektors, 2000-06 (in %)	114
Tabelle 13:	Struktur der mongolischen Bankeneinlagen, 2001-06 (in %)...	114
Tabelle 14:	Außenverschuldung der Mongolei, 1995-2005	122

Abkürzungsverzeichnis

ADB	Asian Development Bank
BfW	Bank für Wiederaufbau der Mongolei
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BITI	Bank for Investment, Technological Innovation, Mongolia
BSP	Bruttosozialprodukt
DU	Demokratische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FDI	Foreign Direct Investment
IMF	International Monetary Fund
ILO	International Labour Office / Geneva
IPEC	International Programme for the Elimination of Child Labour
IWF	Internationaler Währungsfonds
LSMS	Living Standard Measurement Survey
MARA	Mongolian Asset Recovery Agency
MRPAM	Mineral Resources and Petroleum Authority of Mongolia (Regierungsbehörde für Mineralische Ressourcen und Erdöl der Mongolei)
MRVP	Mongolische Revolutionäre Volkspartei
NBFI	Non-Bank Financial Institution
NEER	Nominal effective exchange rate
NIÖ	Neue Institutionenökonomik
NMP	Nettomaterialprodukt
NRO	Nicht-Regierungsorganisation
NSO	National Statistical Office of Mongolia

REER	Real effective exchange rate
RGW	Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe
SAM	„Sustainable Artisanal Mining“-Projekt
SDC	Swiss Agency for Development and Cooperation
TDB	Trade and Development Bank of Mongolia
Tög	Tögrög (mongolische Währung)
T-Rubel	Transfer-Rubel
UNDP	United Nations Development Program
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung

1. Einleitung, Fragestellung, Aufbau der Arbeit

Nach über 15 Jahren seit der Öffnung der ehemaligen sozialistischen Länder gegenüber dem Weltmarkt richtet sich die Wirtschaftspolitik der meisten von ihnen immer noch auf die Bekämpfung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Transformationskrise, die kurz nach der Einleitung der Reformmaßnahmen der sog. *big bang* - Strategie auftraten. Die Reformgestalter, allen voran IWF und Weltbank, erwarteten, dass die Marktkräfte nach einer raschen Preisliberalisierung und Privatisierung der Staatsbetriebe bei gleichzeitiger Stabilisierungspolitik einen Anstieg in der Produktion bzw. im Angebot von alleine (auch wenn leicht verzögert) herbeiführen würden, wie es die neoklassische Theorie prophezeite. Mit solch einer drastischen Rezession gleich nach der Liberalisierung der Preise, wie sie in allen Transformationsländern (ausgenommen China) beobachtet wurde, hatte man nicht gerechnet. Gemessen am realen BIP lag der Rückgang selbst in Ländern wie Polen, Ungarn und der Tschechischen Republik im zweistelligen Bereich¹. Die Freigabe der Preise löste gleichzeitig einen explosionsartigen Preisanstieg aus. Während die Inflationsraten in den Ländern Zentral- und Osteuropas meist „nur“ 100 Prozent erreichten, erfuhren die GUS-Länder gar einen Preisanstieg von über 1000 Prozent².

Die monetaristisch geprägten internationalen Organisationen wie der IWF haben die Gestaltung der Wirtschaftspolitik ebenfalls in der Mongolei seit Anfang der Reformen maßgebend beeinflusst. Um die Wirtschaftskrise einzudämmen, die Anfang 90er Jahren aufgrund der Liberalisierung und der starken externen Schocks auftrat, wurden makroökonomische Stabilisierungsmaßnahmen eingeleitet, die insofern erfolgreich waren, als sie die Inflationsraten Mitte der 90er Jahre in den einstelligen Bereich senken und eine relative Stabilität in der Wirtschaft herstellen konnten. Zur Ankurbelung des wirtschaftlichen Wachstums wurden Kapitalimporte empfohlen und getätigt, - von privaten Direktinvestitio-

¹ Vgl. die Daten von European Bank for Reconstruction and Development in Roland (2000, S. 154) über die Veränderungen der realen BIP in Zentral- und Osteuropa.

² Cottarelli/Doyle 1999, S. 9.

nen und kommerziellen Krediten bis zu den „weichen“ Mitteln der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZ).

Diese Strategie des Wachstums durch Verschuldung (*growth-cum-debt*), die auf Grundlage der orthodoxen Wachstumstheorien von den Geberorganisationen empfohlen und hierzulande auch implementiert wurde und weiterhin wird, gefährdet aber den Erfolg und die Nachhaltigkeit jeglicher Entwicklungsbemühungen der Regierung angesichts der damit induzierten Beschäftigungsprobleme und der steigenden Außenverschuldung. Selbst die allgemein hohen Erwartungen im Lande in Bezug auf das Wachstum des Bergbausektors rechtfertigen die ehrgeizigen Entwicklungsziele im Rahmen der nationalen Entwicklungsstrategieprogramme nicht ausreichend³. Zum einen besteht ein nicht zu vernachlässigendes Investitionsrisiko in Hinblick auf die politische Stabilität des Landes, wie die jüngsten Reaktionen der Bevölkerung auf die Streitfragen mit den internationalen Investoren im Bergbausektor zeigen. Und darüber hinaus kann das einseitige Abstellen auf den Rohstoffsektor zum Nachteil der anderen Wirtschaftssektoren wie der Industrie sowie der Land- und Viehwirtschaft werden und wiederum zu Arbeitslosigkeit führen (*Holländische Krankheit*).

Der bisherige Verlauf des Transformationsprozesses⁴ in der Mongolei gibt wenig Anlass zu behaupten, dass das Land nach seiner Transformation einen Anschluss an die Schwellenländer, geschweige denn an die Industrieländer, schaffen kann. Vielmehr zeigt sich eine gewisse Ähnlichkeit mit den typischen Kennzeichen unterentwickelter Länder, insbesondere aktuell mit den Erfahrungen der lateinamerikanischen Länder Ende der 80er Jahren, als diese die monetaristischen Rezepte von IWF und Weltbank angewandt und Strategien der Liberalisierung, Privatisierung, Modernisierung und Öffnung gegenüber dem

³ Der vom derzeitig amtierenden Präsidenten der Mongolei, Nambaryn Enkhbayar initiierte Entwurf einer umfassenden Nationalen Entwicklungsstrategie bis 2021 wurde am 01.02.2008 durch das Parlament ratifiziert. Dem Strategievorhaben zufolge soll das jährliche wirtschaftliche Wachstum des Landes mindestens jeweils bis 2015 14%, bis 2021 12% betragen. Vgl. hierzu z.B. die Meldung der mongolischen Nachrichtenagentur Montsame auf der Internetseite des Mongolei-Büros der Vereinten Nationen <http://www.undp.mn/new/mdg-nds.html> (zuletzt gelesen am 22.04.2008).

⁴ Der Begriff „Transformation“ wird in dieser Arbeit als Synonym zum Begriff „Transition“ verwendet.

Weltmarkt mit hohen wirtschaftlichen und sozialen Kosten verfolgt haben. Die zunehmende Arbeitslosigkeit und Armut in Lateinamerika haben in jüngster Zeit zu einer intensiven und breit gefächerten Suche nach Alternativen geführt („Eine andere Welt ist möglich“, „Sozialismus des 21. Jahrhunderts“ u. a.). Die neoliberale Wirtschaftspolitik gilt nicht ohne Grund weithin als gescheitert. Deshalb wird auch der Theorieansatz der Neoklassik, zu der der Monetarismus angehört, in Zweifel gezogen und in Frage gestellt, ob die Funktionsbedingungen des Weltmarktsystems und somit auch die wirtschaftlichen Transformationsprozesse vom Realsozialismus hin zum liberalen und offenen Wirtschaftssystem einer sozialen Marktwirtschaft mit diesem Ansatz korrekt erfasst werden können.

Um die theoretischen Aussagen der neoklassischen Theorie kritisch beurteilen zu können, werden in der vorliegenden Arbeit zwei komplementäre alternative Ansätze herangezogen: Zum einen wird die Gesamtgesellschaft als „strukturell heterogen“ modelliert in dem Sinne, dass die sozioökonomische Arbeitsteilung nicht als einheitlich individuell-marktwirtschaftlich unterstellt wird, sondern als Neben- und Übereinander unterschiedlicher „Produktionsweisen“ mit ihren jeweiligen sozialen Strukturen und deren geistig-kulturell-ideologischen Überbau-Phänomenen. Mit dieser verallgemeinernden Sicht auf das menschliche Wirtschaften sollen Realsozialismus, Familienwirtschaft, Nomadenwirtschaft und kapitalistische Geldwirtschaft sowie Übergänge, Mischformen und ganz neue Formen des Wirtschaftens mit einem einheitlichen Begriffssystem erfassbar gemacht werden. Zum anderen wird für die moderne Geldwirtschaft auf den Ansatz des monetären Keynesianismus zurückgegriffen, der einen Perspektivenwechsel von der realwirtschaftlichen Sichtweise der herkömmlichen Theorieansätze bietet. Statt der neoklassischen Annahme der Budgetrestriktion durch den Vektor der realen Ressourcen (Arbeit, physisches Kapital, Technologie etc.), oder anders ausgedrückt der Neutralität des Geldes gegenüber der Realwirtschaft, und folglich der Dominanz der Ressourcenallokation über die Geldsphäre wird im Monetär-Keynesianismus eine übergeordnete Stellung von Finanzmärkten über den Güter- und Faktormärkten postuliert.

Im konkreten Fall dieser Arbeit, die sich mit der Analyse der wirtschaftlichen Transformation und Entwicklung in der Mongolei nach dem Umbruch 1990 befasst, bildet die sich im Zuge der Reformen verändernde Grobstruktur der Gesellschaft in dem Transformationsland den Hintergrund bzw. den Rahmen der Untersuchung. Die heutige Gesellschaftsformation in der Mongolei ist durch eine Koexistenz von den oben genannten Produktionsweisen⁵ sowie der Nomadenwirtschaft, die in der Geschichte des Landes stets einen wichtigen Bestandteil der Gesellschaft dargestellt hat und auch heute noch einen nicht unerheblichen Beitrag zur wirtschaftlichen Produktion und zur Beschäftigung leistet, geprägt⁶. Die Nomadenwirtschaft unterscheidet sich von einer (sesshaften) Familienwirtschaft prinzipiell dadurch, wie unten ausgeführt wird, dass sie traditionell nicht eine für die Familienwirtschaften charakteristische Kleinstruktur aufweist, sondern aufgrund der größeren Abhängigkeit von ihrer Umgebung und der gemeinsamen Nutzung der knappen Naturressourcen auf ein Leben und Wirtschaften in Familiengruppen (*Clans*) angewiesen ist, wobei ihre soziale Organisation nicht unbedingt durch eine feste Institutionalisierung gekennzeichnet ist, sondern durch ein dynamisches, nach außen oft unsichtbares Reziprozitätssystem geregelt wird. Geld ist für Nomaden ebenso wie für Familienwirtschaften in erster Linie Tauschmittel, - wie von der Neoklassik postuliert. Für die Staatswirtschaft und den Staat als Hoheitsträger ist Geld dagegen Zahlungsmittel für Steuern, Gebühren und Transfers sowie Tauschmittel bei Ein- und Verkäufen der Staatsbetriebe, aber nur im geringen Maße Zahlungsmittel für Kreditkontrakte.

Diese strukturelle Heterogenität des Geldwesens gilt es zu berücksichtigen, wenn in der vorliegenden Arbeit die wirtschaftlichen Bedingungen der Entwicklung in der sich transformierenden Ökonomie der Mongolei vorwiegend aus der Sicht des monetär-keynesianischen Ansatzes analysiert werden. Dieser kann

⁵ Der Begriff „Produktionsweise“ wird hier synonym mit „Wirtschaftsform“ bzw. „-weise“ verwendet und anlehnend an Hirschman's „micro-marxism“ (Hirschman 1981), aber etwas abweichend von Marx' Terminologie (Marx 1857/59 und 1867) definiert (s. unten).

⁶ Von der neu entstehenden Wirtschaftsform der informellen Kleinbergarbeiter wird unten noch die Rede sein.

zwar, streng genommen, bislang nur für den relativ kleinen Teil der mongolischen Ökonomie angewendet werden, der geldwirtschaftlich organisiert ist, - aber er liefert darüber hinaus Kriterien für die Funktionsbedingungen, die für eine größere Dynamik der Wirtschaft in der Zukunft erfüllt sein sollten.

Die Sichtweisen des Monetär-Keynesianismus und der Produktionsweisenansatz sind für die Abhandlung der Transformationsprozesses und der Entwicklung der Mongolei in der akademischen Forschung bisher nicht herangezogen worden. Den überwiegenden Teil der Forschungsarbeiten über die wirtschaftlichen Prozesse in diesem Land nach 1990 bilden die für die internationalen Geberorganisationen verfassten Arbeiten, die ihre theoretischen Grundlagen aus der Domäne der herrschenden Theorieansätze schöpften.

Im zweiten Kapitel wird die monetär-keynesianische Sichtweise von der der herkömmlichen, vor allem der neoklassischen, Theorien abgegrenzt und denen gegenübergestellt. Besonders wichtig sind die entwicklungstheoretischen Erkenntnisse dieses Ansatzes für die nachfolgenden Ausführungen. Ferner werden in diesem Kapitel die Grundzüge des Produktionsweisenansatzes auf der Grundlage des Konzeptes der strukturellen Heterogenität dargelegt, und es wird versucht, diese mit dem Monetär-Keynesianismus zusammenzubringen.

Das dritte Kapitel befasst sich mit den politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen in der Mongolei vor 1990 sowie den planwirtschaftlichen Reformen kurz vor dem Umbruch, wodurch das Verständnis der besonderen Ausgangssituation der Mongolei zu Beginn der Transformation erleichtert werden soll.

Im vierten Kapitel wird die Analyse der mongolischen Transformationsprozesse vorgenommen, wobei die Entwicklung zeitlich in drei Phasen aufgeteilt wird. Die Phasengliederung erfolgt nach den maßgeblichen Ereignissen und Reformbemühungen. In der ersten Phase von 1990-1995 wurde mit den Reformen begonnen, die von der wirtschaftlichen Krise und der Herausbildung starker gesellschaftlicher Disparitäten gefolgt wurden. Die zweite Phase 1996-1999

zeichnet sich durch die Krise des Bankensektors und die erfolgreichen staatlichen Interventionen und Umstrukturierungsmaßnahmen aus. In der Periode nach 2000 sind zwar die Krisen überwunden, aber das Land kämpft weiterhin mit Entwicklungsproblemen, hier vor allem gegen die Armut großer Bevölkerungsanteile und nicht zuletzt gegen die Korruption.

Im letzten Kapitel werden die Ergebnisse der Analyse zusammengefasst.

2. Theoretische Grundlagen von wirtschaftlicher Transformation und (Unter-)Entwicklung

Die Wirtschaftspolitik und Entwicklungsstrategien, denen die ökonomischen Theorien des Mainstream zugrunde liegen, zeigen keine erwünschte Wirksamkeit in den Transformationsländern, ebenso wie sie bei den Entwicklungsländern in dem Sinne versagt haben, dass die wirtschaftliche Transformation und eventuell auch die Wirtschaftserholung (aber nur aus der Perspektive des BIP-Wachstums) nach den schweren Krisen der ersten Jahre der Liberalisierung und Umstrukturierung lediglich auf Kosten hoher Verschuldung, sozialer Disparität, Arbeitslosigkeit und Verarmung breiter Bevölkerungsgruppen erreicht werden konnten. Als alternativer Entwurf wird hier der Monetär-Keynesianismus nach Keynes, Schumpeter und Riese (auch als „Berliner Schule“ bezeichnet) herangezogen, um die Funktionsbedingungen einer liberalen Ökonomie, die im Rahmen des Modells als Geldwirtschaft verstanden wird, zu erklären (Kapitel 2.1). Die monetäre Sichtweise dieses Ansatzes erlaubt es, nicht nur die binnen- und außenwirtschaftlichen Aspekte einer offenen Nationalökonomie zu adressieren, um daraus entwicklungstheoretische und -politische Rückschlüsse abzuleiten, sondern auch die Funktionsfähigkeit von zentralen Planwirtschaften zu analysieren, wie sie in den sozialistischen Ländern praktiziert worden sind. Um die heterogene Grobstruktur der konkreten Gesellschaftsformation in einer Transformationsökonomie, die nach dem Umbruch entsteht, als Verschränkung von den Produktionsweisen Geldwirtschaft, Staatswirtschaft, Familienwirtschaft und für die in dieser Arbeit zu behandelnden Wirtschaft der Mongolei zusätzlich noch zu berücksichtigenden spezifischen Nomadenwirtschaft darzulegen, werden die Erkenntnisse des Monetär-Keynesianismus im Rahmen eines Produktionsweisenansatzes weitergeführt, indem die Stellung und Besonderheiten einer Staatswirtschaft in einem liberalisierten Umfeld theoretisch begründet und die Logik der Familien- und der Nomadenwirtschaft in ihrem Verhältnis zur Geldwirtschaft erörtert werden (Kapitel 2.2).

2.1 Monetär-Keynesianismus als Alternative zu herkömmlichen Ansätzen

2.1.1 Kohärenz und Funktionsbedingungen eines liberalen Marktsystems

Der Entwurf einer Erfolg versprechenden Transformations- und Entwicklungsstrategie für ein realsozialistisches Land, dessen Führung sich für die Einführung einer liberalen Marktwirtschaft entschieden hat, setzt fundierte Kenntnisse über die Funktionsbedingungen der betreffenden ökonomischen Systeme voraus. Denn nur auf Grundlage einer theoretisch einwandfreien Erfassung der grundlegenden Prozesse eines Wirtschaftssystems lässt sich eine überzeugende Wirtschafts- oder Transformationsstrategie herausarbeiten⁷. Im Falle eines liberalen Marktsystems bedeutet es die Erklärung des „Zusammenspiels von Einzelmärkten, die eine Gesamtökonomie begründen“⁸, d.h. der Frage nach der Kohärenz des Marktsystems. Diese Frage wird von den herrschenden (neoklassischen) und den hier vertretenen (monetär-keynesianischen) Theorieansätzen unterschiedlich beantwortet.

Die neoklassische Theorie ist eine Allokationstheorie, der das Prinzip der Bedürfnisbefriedigung zugrunde liegt⁹. Das bedeutet, dass Individuen bzw. Haushalte in der Rolle als Konsumenten mit ihren unbegrenzten Bedürfnissen letzten Endes über die Allokation einer vorgegebenen Ressourcenausstattung in der neoklassischen Ökonomie bestimmen und somit eine erhöhte Position über dem Produktionsprozess einnehmen. Die Produktion ist an die Norm der Effizienz gebunden, den nutzenmaximalen Einsatz von begrenzten (realen) Ressourcen, Sach- und Humanvermögen in den im Wettbewerb stehenden Unternehmen, zu erzielen. Da die neoklassische Theorie das Neutralitätspostulat des Geldes annimmt, ist die Ökonomie im Grunde eine Tauschwirtschaft, in der

⁷ Die Ursache von Transformationskrise in den Ländern des ehemaligen Ostblocks wird neuerdings (zumindest teilweise) der Unkenntnis der führenden Ökonomen, die die Transformationsstrategie maßgebend definiert haben, über die Funktionsmechanismen des kapitalistischen (wie auch des sozialistischen) Wirtschaftssystems zugeschrieben. Vgl. das Einleitungskapitel von Roland (2000).

⁸ Riese 1990, S. 13.

⁹ Riese 1990, S. 10.

Geld keinen dauerhaften Einfluss auf die Realwirtschaft ausübt und als Tauschmittel lediglich der Vereinfachung der Tauschtransaktionen auf den Märkten dient. Der Finanzmarkt ist hier nur ein weiterer Faktormarkt, auf dem Ersparnisse der Haushalte gegen Zahlung des Zinses an die Unternehmen gelangen. Finanzmärkte sind wie die Gütermärkte tauschtheoretisch organisiert, da die Zukunft durch (rationale) Erwartungsbildung im Prinzip als sicher modelliert und der Zins aus der Zeitpräferenz der Haushalte und der Kreditnachfrage der Unternehmen abgeleitet wird. Die Wirtschaft tendiert unter Marktbedingungen (zumindest langfristig) zur Vollbeschäftigung der Ressourcen, und die Knappheit der realen Ressourcen bildet ihre Budgetrestriktion.

Die neoklassische Lösung des Kohärenzproblems findet sich auf den ersten Blick in der walrasianischen Theorie des Allgemeinen Gleichgewichts. Der Theorie zufolge ist die Kohärenz des Marktsystems dann hergestellt, wenn auf allen Einzelmärkten, die eine Ökonomie konstituieren, zeitgleich (relative) Gleichgewichtspreise herrschen, d. h. Preise, zu denen auf den Märkten keine Nachfrage offen und kein Angebot übrig bleibt. Um den Mechanismus, der zu diesem Totalgleichgewicht führt, begründen zu können, baut Walras eine fiktive Hilfskonstruktion in das Modell ein, den so genannten Walras-Auktionator. Der Auktionator sammelt zuerst Informationen über die Präferenzen jedes Marktteilnehmers ein, und zwar in Form von Mengen, die einer oder der andere zu gegebenem Preis nachfragen bzw. anbieten will, und unter Berücksichtigung aller Angaben bestimmt er die Gleichgewichtspreise, zu denen dann Waren und Dienstleistungen getauscht werden.

Die Existenz des Auktionators in dem Modell schließt aber individuelle Preisfestsetzungsmacht der Marktteilnehmer als Ausdruck unvollkommener Konkurrenz aus und weist dem Preissystem eine passive Rolle zu. Die Kohärenz des Marktsystems in der neoklassischen Ökonomie ist somit an die Existenz des Walras-Auktionators gebunden.

„Da sie [eine individuelle Preisfestsetzung, Anm. d. Verf.] (und damit die Nichtexistenz des Auktionators) jedoch den Kapitalismus als Marktsystem bestimmt, lässt sich vom Boden der neoklassischen Ökonomie aus der Nachweis einer Kohärenz und damit der Funktionsfähigkeit des Marktsystems nicht führen. Folglich kann es keinen *allgemeinen* Beweis dafür geben, dass die Marktkräfte zu einem totalökonomischen Gleichgewicht tendieren.“¹⁰ (Kursiv im Original)

Die neoklassische Theorie bietet daher höchstens eine formale, aber unzureichende Erklärung für das Zusammenspiel der Märkte. Die Effizienz des Ressourceneinsatzes wird in diesem Modell der Tauschökonomie auf mikroökonomischer Ebene erreicht, aber dadurch ist die Kohärenz der Makroökonomie nicht gewährleistet. Es ist lediglich ein Versuch, die „Makrofundierung der Mikroökonomie“¹¹ durch Verallgemeinerung der Funktionslogik eines Einzelmarktes, die durch Preis-Mengen-Beziehung gekennzeichnet ist, zu erzielen. Der tradierte Theorieansatz unterstellt dabei, dass die Märkte den gleichen Rang innerhalb der Ökonomie besitzen, und übersieht den essentiellen Unterschied zwischen Güter- und Faktormärkten einerseits und Finanzmärkten andererseits. Er lässt den Prozess und die Marktkräfte, die zum gleichzeitigen Gleichgewicht auf allen Märkten führen, unerklärt bzw. auf die „unsichtbare Hand“ zurückgeführt.

Walras' heilsichtige Erkenntnis, dass es in der Marktwirtschaft eigentlich eines Auktionators bedarf, wird nach dem einführenden Kapitel der Lehrbücher meist ignoriert, und die Sicherung der Kohärenz der Gesamtwirtschaft mit Hilfe der Quantitätstheorie des Geldes der Zentralbank überantwortet. Sie gibt die Geldmenge exogen vor (Milton Friedman's Hubschrauber) und steuert damit auch Geldwertschwankungen.

Der Monetär-Keynesianismus lehnt die Gleichstellung der Märkte in der neoklassischen Ökonomie ab. Er fasst liberale Ökonomien nicht als „freie Markt-

¹⁰ Riese 1990, S. 14.

¹¹ Riese 1990, S. 14-15 (Fußnote 17).

wirtschaften“, d. h. ökonomische Systeme von gleichberechtigten Märkten auf, wie es konventionell bezeichnet wird, sondern als „Geldwirtschaften“, in denen Finanzmärkte eine dominante Rolle spielen und die Geldversorgung endogen ist. Denn aus der Sicht dieses Ansatzes zeichnet sich eine Geldwirtschaft durch wirtschaftliche Arbeitsteilung zwischen Gläubigern und Schuldern aus, deren Schuldkontrakte in einer bestimmten Währung denominiert sind. Dem Geld wird keine sekundäre Rolle als Tauschmittel zugemessen, sondern Geld fungiert in erster Linie als „das letztlich einzige Medium, mittels dessen ein Schuldner sich mit befreiender Wirkung aus Schuldverhältnissen lösen kann“¹² und stellt somit die Kohärenz des Marktsystems her. Riese reduziert dabei die Definition des Geldes auf Zentralbankgeld und hebt die Funktion des Geldes als allgemeingültiges Zahlungsmittel für die Erfüllung von zukünftigen Zahlungsverprechen (*medium of deferred payment*) hervor. Die Zentralbank ist eine Marktteilnehmerin, nicht exogene Instanz.

Der paradigmatische Unterschied der monetär-keynesianischen zur neoklassischen Theorie liegt in Keynes' Erkenntnis, dass die Zukunft prinzipiell unsicher ist und Ungewissheit im Gegensatz zu Risiko nicht wahrscheinlichkeitstheoretisch erfasst und in Sicherheit überführt werden kann¹³. Das wirtschaftliche Handeln in der keynesianischen Ökonomie, vor allem auf den Finanzmärkten, ist stets auf eine ungewisse Zukunft gerichtet und die Entscheidungen der Vermögenseigentümer und -besitzer¹⁴ basieren vor allem auf dem Prinzip der Vermögenssicherung, und nicht dem der optimalen Ressourcenallokation. Da der Vermögenseigentümer selbst direkt oder vermittelt durch den Bankensektor (Vermögensbesitzer) als Gläubiger auf dem Finanzmarkt auftritt, muss er „das Geschäft der Aufgabe von Liquidität mit Vorsicht betreiben, um der Gefahr eines Vermögensverlustes zu entgehen“¹⁵. Die Verarbeitung von Unsicherheit

¹² Nitsch 1999, S. 189.

¹³ Nitsch 1999, S. 188, Lepenies/Nitsch 2000.

¹⁴ Der Vermögenseigentümer (Kapitalgeber, Investor, Anleger, Sparer etc.) delegiert seine Entscheidungen teilweise an den Vermögensbesitzer (i. e. Geschäftsbank), der dann als sein Agent auf dem Finanzmarkt agiert.

¹⁵ Riese 1986b, S. 56.

wird zum charakteristischen Merkmal des Finanzmarktes¹⁶ und dieses Charakteristikum verleiht ihm seine dominante Stellung über den Güter- und Faktormärkten. Der Konsument verliert im keynesianischen Modell seine überragende Position an den Vermögenseigentümer und kann „nur noch als ‚Souverän‘ über die Struktur der Konsumgütermärkte, nicht mehr über die Wirtschaft als ganze“ bestimmen¹⁷. Die Produktion bzw. der Ressourceneinsatz ist also von der Disposition und der Bereitschaft der Vermögenseigentümer und -besitzer, ihr Vermögen für produktive Zwecke zur Verfügung zu stellen, abhängig. Denn wenn die Vermögenseigentümer aus Unsicherheit den Ausfall des Vermögensrückflusses oder einen Teil davon vermeiden wollen, können sie auf Aufgabe von Liquidität (teilweise) verzichten und stattdessen Geld oder Sachvermögen halten, um ihr Vermögen zu sichern.

Die Vermögenssicherungsfunktion des Geldes hängt allerdings mit der Qualität des Geldes, seiner Wertstabilität, zusammen. Die Qualität des Geldes ergibt sich aus seiner Knappheit, die wiederum durch Nutzen (Nachfrage) und Seltenheit (Angebot) bestimmt wird. Nachfrage nach Geld ist in Geldwirtschaften gegeben, da es, wie oben erwähnt, den „allgemeingültigen Ausweis der Erfüllung von Kontrakten bildet“¹⁸. Die Seltenheit des Geldes ist in modernen Geldwirtschaften jedoch nicht an die natürliche Begrenztheit eines Gutes gebunden, wie es in Zeiten des Goldstandards der Fall war, als die Menge an Zentralbankgeld im Umlauf durch den Goldbestand bei der Zentralbank gedeckt sein musste. Geld muss in den Geldwirtschaften knapp gehalten werden, damit die Geldfunktion bewahrt wird. Es liegt also im Ermessen der Zentralbank durch Knapphalten des Geldes zur Wertstabilität der eigenen Währung beizutragen und die Vermögenssicherungsfunktion des Geldes zu gewährleisten. Und die Zentralbank muss die von ihr emittierte Währung im internationalen Kontext mit Konvertibilität gegen andere Währungen verteidigen (dazu mehr in 2.1.4.). Diese Aufgabe der Zentralbank begründet ihre Rolle als Marktteilnehmerin in der

¹⁶ Riese 1986b, S. 56. Riese verwendet hier für Finanzmärkte in der Regel den Begriff „Vermögensmärkte“.

¹⁷ Nitsch 1999, S. 187.

¹⁸ Riese 1990, S.15.

Geldwirtschaft, wobei die Autonomie dieser Institution von den politischen Entscheidungen einen wichtigen Faktor der Glaubwürdigkeit ihres Handelns darstellt.

In der monetär-keynesianischen Ökonomie ist es also knappes Geld und nicht ein Nachfragemangel oder ein Marktdefekt, wodurch die Marktkonstellation der Unterbeschäftigung geschaffen wird und Käufermärkte entstehen¹⁹. Denn die Kohärenz des Marktsystems wird notwendigerweise durch die Begrenzung der Ressourcenallokation durch das Finanzsystem hergestellt, und zwar bevor die realen Ressourcen, allen voran die Arbeitskraft, voll genutzt werden.

Das Knapphalten des Geldes sichert dabei das Zinseinkommen, das kein Ressourceneinkommen darstellt, sondern in Konkurrenz mit ihm steht. Denn der Zins entsteht nicht aus der intertemporalen Ressourcenallokation, wie in der neoklassischen Theorie, sondern aus der temporären Überlassung von Liquidität. Der Vermögenseigentümer kann sein Vermögen auch in Form von ertragslosem Geld oder Sachvermögen halten, und nicht nur als Ertrag bringendes, aber stets mit Unsicherheit behaftetes Finanzvermögen (Depositen, Kredite und Beteiligungen)²⁰. Im ersten Fall verzichtet er auf Verzinsung (pekuniären Ertrag), aber gewinnt eine subjektiv bestimmte Liquiditätsprämie (nicht-pekuniären Ertrag). Der Zinsanspruch der Vermögenseigentümer erhält dadurch eine preistheoretische Fundierung und die Verfügung über Geld die Lenkungsfunction der Gütersphäre, da die Vermögenseigentümer die Ressourceneinkommen auf solch einem niedrigen Niveau halten, dass es ihnen ermöglicht wird, den ihrem Unsicherheitsempfinden angemessenen Zinsanspruch durchzusetzen²¹. Die Zinsrate, die den Knappheitsgrad des Geldes ausdrückt, hängt letztendlich von dem Vertrauen bzw. dem Unsicherheitskalkül bei den Vermögenseigentümern ab.

¹⁹ Riese 1990, S. 11.

²⁰ Nitsch 1999, S.187.

²¹ Riese 1990, S. 24.

Dadurch, dass Dispositionen über knappes Geld den Ressourceneinsatz steuern, kommt es in diesem Modell einer liberalen Ökonomie zur monetären, auf den Kalkülen der Vermögenseigentümer fußenden Budgetrestriktion. Das knapp gehaltene Geld sichert die Kohärenz des Marktsystems einer dezentralen Ökonomie, im Widerspruch zu der neoklassischen Ökonomie, wo Geld die Kohärenz der Realwirtschaft eher stört. Um die analytische Erfassung dieser „Störung“ geht es dem Monetär-Keynesianismus, denn die objektive Budgetbeschränkung durch Ressourcen und Technologie ist ja nicht zu leugnen, wohl aber die institutionelle Schranke, die *man-made* ist und die für das Phänomen der tendenzmäßigen Unterbeschäftigung im Kapitalismus verantwortlich ist. Das Ziel einer Wirtschaftspolitik, die Investitionen und Beschäftigung erhöhen will, besteht dementsprechend darin, die Unsicherheit bei den Vermögenseigentümern zu senken oder, mit dem Begriff von Keynes, den „Zustand des Vertrauens“ zu festigen²², um diese Schranke so weit wie möglich an die objektive Grenze anzunähern.

2.1.2 Geldverfassung in einer dezentralen Ökonomie

In Geldwirtschaften entsteht Geld durch Verschuldung von Geschäftsbanken bei der Zentralbank, und es gelangt im Rahmen eines Bankenkredits weiter in die Gütersphäre. Im monetär-keynesianischen Ansatz wird, wie wir gesehen haben, „Geld“ eng definiert und auf das Geld der Zentralbank begrenzt, somit enger definiert als die herkömmlichen Geldmengendefinitionen von *M*. Die Prozessketten der Gläubiger-Schuldner-Beziehungen werden in zwei Stufen organisiert, um die beiden Strukturelemente der Geldverfassung, nämlich Geldversorgung und Kreditproduktion, institutionell voneinander zu trennen. Die Geldemission obliegt der Zentralbank und die Kreditgewährung erfolgt dezentral durch die Geschäftsbanken und sonstige Finanzinstitute. Die Zweistufigkeit des Bankensystems bedingt eine Geldpolitik, die die Kreditproduktion über die Geldmengenregulierung steuert.

²² Keynes 1936, S.125.

Der neoklassische Monetarismus hält sich aufgrund seiner realwirtschaftlichen Sichtweise an die autoritäre Variante der Begründung der Geldpolitik und der Rolle der Zentralbank. Die Zentralbank hat demnach die Aufgabe, die Ressourcenallokation vor den aus der Geldsphäre kommenden Störungen zu schützen, und sie erhält als staatliche Institution die Autorität, neben der Geldversorgung auch eine Geldmengenpolitik zu betreiben, indem sie die Geldmenge der Ökonomie bestimmt und manipuliert. Diese autoritäre Lösung entspricht der tauschtheoretischen Fassung des Kreditmarktes in der neoklassischen Theorie. Die Geschäftsbanken sind im Prinzip, wie die Produktionsunternehmen, lediglich der Norm der Effizienz unterworfen. Die Kreditproduktion der Geschäftsbanken stellt also in dem neoklassischen Modell ein passives Vermittlungsgeschäft dar, in dem es um die Gegenüberstellung von Risiko und (Zins-)Ertrag auf beiden Seiten der Bilanz geht.

Diese Einsicht der herrschenden Theorie scheidet, wenn es darum geht die Situation einer wirtschaftlichen Krise zu erklären, in der die Zentralbank den Rückgang der privaten Kreditproduktion nicht beeinflussen und die Geschäftsbanken nicht zur Kreditvergabe zwingen kann, obwohl ihr die monetäre Steuerung obliegen sollte. Das liegt daran, dass die Geschäftsbanken bei der Kreditgewährung tatsächlich als Vermögensbesitzer auftreten und aus dem Prinzip der Vermögenssicherung heraus die Kreditvergabe verweigern können, wenn sie fürchten, dass die Sicherheit des künftigen Vermögensrückflusses nicht gewährleistet ist. Dem neoklassischen Ansatz zufolge müssten die Geschäftsbanken angesichts höherer Risiken höhere Zinsen verlangen, aber die Kreditproduktion nicht zügeln, denn sonst käme es zur Einschränkung der Ressourcenallokation, die mit dem Prinzip der Bedürfnisbefriedigung nicht zu vereinbaren wäre. Dies entspricht jedoch nicht dem typischen Verhalten von Banken im Krisenfall, das meist auf einen *credit crunch* hinausläuft.

Die Zentralbank kann allerdings gegenüber den Geschäftsbanken jederzeit eine restriktive Politik durchsetzen, da sie eine Gläubigerstellung vis-à-vis den Geschäftsbanken einnimmt und deshalb kurzfristig ihre Forderungen reduzieren

kann²³. Diese Stellung der Zentralbank gewinnt bei einer Hochkonjunktur oder bei einer Inflation an Bedeutung, da sie in dieser Situation eine Geldmengenrestriktion ausführen kann, um die Inflation (als Ausdruck von Geldentwertung) zu bekämpfen²⁴. Hier tritt die Rolle der Zentralbank als Wahrer der Geldfunktion hervor, die nicht autoritär, sondern marktlogisch begründet ist. Denn die Preissteigerung indiziert, dass der Wert des Geldes schwindet und damit seine Vermögenssicherungsfunktion geschwächt wird. Die Geschäftsbanken sehen in guten Konjunkturzeiten zunächst keinen Grund die Kreditproduktion einzuschränken, vielmehr weiten sie diese aus, da sie erwarten, dass der Aufschwung der Wirtschaft den Vermögensrückfluss nicht gefährdet. Die erhöhte Geldinjektion in die Wirtschaft wird die Preise weiter in die Höhe treiben und das Geld immer mehr entwerten. Da in diesem Fall das Geschäftsbankensystem keinen Mechanismus zur Mäßigung der Kreditexpansion besitzt und die sinkende Akzeptanz der eigenen Währung die Rolle der Zentralbank in der Ökonomie in Frage stellt, erwächst folglich die Notwendigkeit einer restriktiven Geldpolitik der Zentralbank, um die Kohärenzfunktion des Geldes zu gewährleisten bzw. wiederherzustellen. Dazu muss die Zentralbank Geld im Verhältnis zum Ressourceneinsatz verknappen, was die Geschäftsbanken dazu veranlasst, die Kreditproduktion zu begrenzen, um ihre Zahlungsfähigkeit zu bewahren. Der Zinsanspruch der Vermögenseigentümer wird dadurch zu Lasten der Ressourceneinkommen wieder gesichert. Mit der Verschlechterung der Qualität des Geldes würden nämlich sonst die Vermögenseigentümer es vermeiden, ihr Vermögen in langfristigen Finanzanlagen zu binden. Es ist also festzustellen, dass die Zentralbankpolitik der Sicherung der Kohärenz- und Vermögenssicherungsfunktion des Geldes durch Steuerung des Geldbedarfs dient, der aus den Kalkülen der Vermögensbesitzer, genauer aus der Kreditpolitik der Geschäftsbanken, abgeleitet wird und nicht umgekehrt über diese bestimmt, wie die herkömmlichen Ansätze postulieren²⁵.

²³ Lüken-Klaßen 1993, S. 20f.

²⁴ Riese 1990, S. 23f.

²⁵ Riese 1990, S. 81f.

Obwohl die Kreditschöpfung im Prinzip keine Depositen der Haushalte und Unternehmen voraussetzt, sind die Geschäftsbanken auf diese angewiesen, da sie nicht vom Weiterverkauf von Zentralbankkrediten, sondern u. a. von Fristentransformation der kurzfristigen Einlagen der Vermögenseigentümer in langfristige Kredite an Unternehmen leben. Die Vermögenseigentümer, die als Gläubiger gegenüber den Geschäftsbanken auftreten, erhalten für ihren Verzicht auf (Bar-)Geldhaltung einen entsprechenden Zins geboten, der die Liquiditätsprämie zumindest übersteigt. Der Vermögensrückfluss für die sparenden Vermögenseigentümer wird in der Regel bis zu einem gewissen Volumen durch das System der Depositenversicherung gewährleistet. Aber auch die Zentralbank bietet als *lender of last resort* eine weitgehende Garantie gegen Liquiditätskrisen des Bankensektors, - wenn auch nicht gegen Insolvenzen.

In Geldwirtschaften stellen die Zentralbanken also keine autoritäre, exogene Institution des Staates dar, die über die Geldversorgung in der Ökonomie diskretionär entscheidet. Die Aufgabenstellung der Zentralbank bildet sich vielmehr aus der Notwendigkeit der Kohärenzstiftung in der Geldwirtschaft heraus, indem sie den Wert der eigenen Währung sichern muss. Dabei hat sie nicht beliebig freien Entscheidungsspielraum, sondern muss ihre Handlungen stets mit den Kalkülen der Vermögenseigentümer in Einklang bringen. Dies begründet ihre Rolle als Marktteilnehmerin in einer Geldwirtschaft. In einer Planwirtschaft erfüllt dagegen die Zentralbank lediglich eine passive, der zentralen Mengenplanung des Staates untergeordnete Rolle, wie die Ausführungen unten zeigen.

2.1.3 Kohärenz in einer Planwirtschaft als Beispiel einer Dominanz der Staatswirtschaft

Den entscheidenden Faktor der wirtschaftlichen Krise in den Transformationsökonomien stellt das „Kohärenzvakuum“ dar, das direkt nach der Abschaffung des Systems der zentralen Planung entstanden war (vgl. dazu den Abschnitt 2.2.). Die Einführung der zentralen Planung war ein bedeutender Moment des Sozialismus, dessen Ziel in der Überwindung von Kapitalismus bestand. Denn

dem Gedankengang von Marx zufolge herrschte auf den Märkten im Kapitalismus Anarchie, während innerhalb von Firmen als Marktteilnehmern ein hohes Maß an Organisation und Disziplin bewahrt wurde. Die Schuld an der Anarchie der Märkte wurde prinzipiell dem kapitalistischen Privateigentum und dem Fehlen von Organisation auf gesamtwirtschaftlicher Ebene gegeben. Um diese chaotische Organisation der Märkte in den Griff zu bekommen und eine strikte Organisation der Makroökonomie zu ermöglichen, sollten demnach das Privateigentum an den Produktionsmitteln beseitigt und eine zentrale Planung eingeführt werden²⁶. Dieser Gedanke von Marx gibt den wichtigsten Anhaltspunkt, die Charakteristiken der beiden Wirtschaftssysteme, Planwirtschaft (als klassische Version der sozialistischen Ökonomie) und Geldwirtschaft (als kapitalistisch verfasste Ökonomie alias Marktwirtschaft) anhand einer allgemeinen Theorie des Wirtschaftens gegenüber zu stellen. Analog zu den Ausführungen im Abschnitt 2.1.1. handelt es sich hier ebenfalls um die Frage nach der Kohärenz des Wirtschaftssystems, d. h. nach den Bedingungen des Zusammenhaltes eines ökonomischen Systems als Gesamtheit, aber auch nach mikroökonomischen Prozessen, die die Funktionsfähigkeit der Gesamtkonomie gewährleisten.

In einer liberalen Ökonomie kann die Unsicherheit auf den Finanzmärkten dazu führen, dass die daraus resultierenden Instabilitäten der Geldwirtschaft die Kohärenz der Ökonomie unterminieren²⁷. In einer *Planwirtschaft* wird versucht, diese Unsicherheit durch Verstaatlichung des Eigentums an den Produktionsmitteln und durch die Einführung eines zentralen Planungsmechanismus zu beseitigen. Geld, das in Geldwirtschaften die Steuerungsfunktion über die Gütersphäre ausübt, indem es knapp gehalten wird, wird in einer Planwirtschaft zum Tauschmittel und zum Fiskalmedium, und die Kohärenzfunktion wird an die zentrale Planung abgegeben, da die Geldsphäre selbst als Objekt der Planung eine untergeordnete Rolle im Wirtschaftssystem erhält.

²⁶ Vgl. Kornai 1995, S. 121f.

²⁷ Herr/Westphal 1990, S. 9. Hier wird auch darauf hingewiesen, dass nicht jede Instabilität die Kohärenz einer Ökonomie gefährdet, sondern nur dann, wenn sie „*kumulativen* Charakter erhält und infolgedessen eine Reproduktion der wesentlichen Strukturen der Ökonomie infragegestellt ist“. (Kursiv im Original).

Die zentrale Planung erfolgt durch obligatorische Planvorgaben der zu produzierenden Produkte und Produktionsmengen an die Betriebe. Der Vorrang der nationalen Planung vor der Autonomie der Betriebe führt notwendigerweise zur Verletzung der Kostendeckungsprinzips auf mikroökonomischer Ebene, so dass der Staat die Betriebe mit weicher Budgetrestriktion, d.h. mit einer für die Erfüllung des Produktionsplans ausreichenden Geldversorgung, ausstatten muss, um diese am Laufen zu halten. Die Allokation der Ressourcen erfolgt demnach administrativ und nicht durch das Preissystem und die Geldsphäre gesteuert wie in den liberalen Ökonomien. Die Mengenplanung orientiert sich vielmehr an den Kapazitäten der Betriebe und am Arbeitskräftepotential, um möglichst Vollbeschäftigung der Ressourcen zu erreichen.

Neben der Mengenplanung beinhaltet die Planung der Zentrale gleichzeitig die Administrierung der Preise, die nicht nur wohlfahrtsökonomischen Zielen (durch Subventionierung der Preise für Güter des Grundbedarfs), sondern auch und vor allem der Kontrolle des makroökonomischen Gleichgewichts der Ware-Geld-Beziehungen dient. Obwohl solche Preispolitik die Güterpreise von den Produktionskosten loslöst, beeinträchtigt die Verletzung des Kostendeckungsprinzips die Funktionsfähigkeit der Planwirtschaft nicht. Die planwirtschaftlichen Preise reflektieren zwar keine Knappheit und üben keine Signalfunktion aus, aber die Erzielung des Gleichgewichts der Ware-Geld-Beziehung, die sich im Saldenausgleich von Umsatz und Kosten manifestiert, erfordert, dass auf makroökonomischer Ebene das Kostendeckungsprinzip beachtet werden muss, wenn es nicht zu Inflation, offensichtlichen Disparitäten und/oder struktureller externer Verschuldung kommen soll.

Die Vorrangigkeit der zentralen Planung vor der Geldfunktion schlägt sich auch in der Organisation der Geldverfassung in einer Planwirtschaft nieder. Die den Geldwirtschaften typische Trennung des Bankensystems in eine Zentralbank und Geschäftsbanken ist nicht notwendig, stattdessen existiert eine Monobank,

die sowohl den Zentralbankgeldumlauf als auch die Kreditgewährung steuert²⁸. Dabei kann sie dezentral, beispielsweise nach Branchen, organisiert sein und auch Depositen hereinnehmen. Die Betriebe erhalten von der Monobank Kredite, die sie für die Planerfüllung benötigen, und verrechnen ihre Transaktionen untereinander mit Giralgeld innerhalb der Monobank. Das Zentralbankgeld gelangt an die Haushalte durch Lohnzahlungen, deren Höhe im Rahmen der Lohnpolitik zentral vorgegeben wird, um den Fluss des Bargeldes planen und kontrollieren zu können. Auf der anderen Seite sorgt die Preispolitik dafür, dass das Geld durch die Konsumausgaben an die Betriebe zurückfließt²⁹. Außerdem können die Haushalte Ersparnisse als Depositen halten. Die einzelnen Filialen und auch die Monobank selbst sind jedoch nicht befugt, selbstständig aus ihren Depositen Kredite einzuräumen. Dadurch wird erreicht, dass die Monobank den Kreislauf von Zentralbankgeld (für den Konsum) von dem des Giralgeldes und des Kredits (für die Produktion durch die Betriebe) weitgehend separieren kann, sodass die Betriebe und deren Planerfüllung von Störungen aus dem Zentralbankgeldkreislauf nicht beeinflusst werden³⁰. Wenn sich dabei die Geldfunktion der Kontrolle der Planungsinstanzen entzieht, indem durch Hortungen, informelle Währungen (z. B. Zigaretten) oder auch ausländische Währungen eine Dualwirtschaft entsteht, besteht die Gefahr einer Inflation, die die Kohärenz der Planwirtschaft in Frage stellt.

Da Geld in der Planwirtschaft lediglich eine abgeleitete Funktion erfüllt und nicht knapp gehalten werden muss, bilden die realen Ressourcen die Budgetrestriktion der Ökonomie. Die Knappheit der Ressourcen im Verhältnis zu Geld resultiert dann darin, dass die (knappen) Güter und nicht das Geld die Wertaufbewahrungsfunktion erfüllen und für Vermögensbildungszwecke vor allem von den Betrieben, aber auch von Haushalten gehortet werden³¹. Die Güterhortung, die sich der Kontrolle der Zentrale entzieht, weist auf die Existenz von Ineffizienz und Mangelwirtschaft, d.h. eine für Planwirtschaften charakteristische Konstellation.

²⁸ Riese 1990, S. 33.

²⁹ Herr/Westphal 1990, S. 11.

³⁰ Riese 1990, S. 34.

³¹ Riese 1990, S. 37.

tion von Verkäufermärkten hin. Daraus resultieren die Jagd nach Ersatzteilen und Materialien sowie die Bildung von Warteschlangen.

In Bezug auf die Außenwirtschaft müssen sich Planwirtschaften von den Geldwirtschaften abschotten, nicht allein aus ideologischen Gründen, sondern auch aus ökonomischen. Denn analog zu Dualwirtschaften basieren die geldwirtschaftlich organisierten Ökonomien auf einem konkurrierenden Allokationsmechanismus, der bei Öffnung der Volkswirtschaft die Kohärenz und damit auch die Existenz der Planwirtschaften zu untergraben droht.

An dieser Stelle ist kurz festzuhalten, dass das Primat der zentralen Mengenplanung bei gleichzeitiger Administrierung der Preise vor der Autonomie der Betriebe und vor der Geldpolitik das zentrale Strukturelement einer Planwirtschaft bildet, während Ineffizienz und Mangelwirtschaft die Folgen ihrer Funktionsbedingungen sind³².

Wirtschaftliches Wachstum, also erweiterte Reproduktion, ist bei dieser Produktionsweise des Realsozialismus schwer zu induzieren, denn die Betriebe reagieren auf eine Erhöhung des Plansolls typischerweise mit defensivem Counterplanning und horten lieber, als die Möglichkeit höherer Planzahlen (durch technischen Fortschritt) nach oben zu melden. Der entstehende Tauschhandel mit den gehorteten Gütern und Produktionsfaktoren lässt eine informelle Ökonomie entstehen, welche Ineffizienzen der offiziellen Planwirtschaft abmildert – aber damit dessen gefühlte Legitimität weiter untergräbt. Wachstumspolitik ist deshalb typischerweise extensiv, nicht intensiv: Neue Gebiete werden durch die Umlenkung von Flüssen bewässert, zusätzliche Kraftwerke, Bergwerke und Ölquellen werden in Dienst gestellt, - bis die Grenzen dieses Weges erreicht sind und der Widerspruch zwischen dem Stand der Produktivkraftentwicklung und dem Zustand der Produktionsverhältnisse evident wird. Kurz gefasst, war dies um 1990 herum der Stand der Dinge im gesamten Ostblock, einschließlich der Mongolei.

³² Riese 1990, S. 30.

2.1.4 Außenwirtschaftliche Aspekte einer Geldwirtschaft

Die Erkenntnis des monetären Keynesianismus für eine geschlossene Wirtschaft, dass die Funktionsbedingungen einer dezentralen Ökonomie nach einer Geldpolitik verlangen, die auf die Sicherung der Geldfunktion zur Vermögenssicherung ausgerichtet sein muss, ändert sich im Modell einer offenen Wirtschaft im Prinzip nicht. Allerdings ist die Wahrung der Wertstabilität des Geldes im internationalen Kontext erschwert. Denn die Vermögenseigentümer besitzen nun zusätzlich noch die Option, ihr Vermögen in Form von Finanzanlagen in ausländischen Währungen zu halten, wenn ihr Vertrauen und damit auch die Liquiditätspräferenz in heimischer Währung in Verhältnis zu ausländischen Währungen sinken. In diesem Sinne stehen Währungen in Konkurrenz zueinander, genauer gesagt die Zentralbanken, die jeweils die Wertstabilität der eigenen Währung sichern müssen. Dabei entscheidet „die Fähigkeit der nationalen Zentralbank, einen stabilen nominalen Wechselkurs zu verteidigen, über das Entwicklungsniveau der entsprechenden Volkswirtschaft.“³³

Denn es sind nach diesem Ansatz vorwiegend nicht die laufenden Transaktionen einer Periode, sondern die Entscheidungen der Vermögenseigentümer, Währungen (genauer: Forderungen in verschiedenen Währungen) in ihr Finanzportfolio aufzunehmen oder auszuschließen, die die Wechselkurse auf den internationalen Devisenmärkten bestimmen. Die Wechselkurse wiederum beeinflussen die Konkurrenzfähigkeit der nationalen Produktion auf dem Weltmarkt. Die Dominanz der Finanzmärkte über die Gütersphäre gilt also auch im außenwirtschaftlichen Kontext. Dagegen leitet die neoklassische Außenhandelstheorie die Wechselkurse aus güterwirtschaftlichen Leistungsbewegungen ab. Obwohl sie Devisenbewegungen, denen Warenbewegungen zugrunde liegen, wie auch reine Devisenbewegungen (z. B. zum Spekulationszweck), berücksichtigt, dienen die letzteren dem Ausgleich der Arbitragegelegenheiten, die sich aus den temporären Marktunvollkommenheiten ergeben. Aber Riese zufolge „reflektieren sie (Devisenbewegungen) immer auch Kapitalbewegungen“, die

³³ Lüken-Klaßen 1993, S. 12f.

im Gegensatz zu Leistungsbewegungen Wechselkurse nicht zum Gleichgewicht treiben, sondern diese vielmehr spekulativ in Bewegung bringen³⁴. Ebenso können Kapitalbewegungen innerhalb einer Ökonomie, die mit Währungswechsel verbunden sind (z.B. bei Dollarisierung)³⁵, Auswirkungen auf die Wechselkurse haben. Da ein Wechselkurs den Außenwert einer Währung ausdrückt, weisen Wechselkursänderungen auf die Instabilität des Wertes der Währung hin und begründen häufig Handlungsbedarf seitens der Zentralbank, die sie emittiert.

Damit kann die Existenz der global vorfindlichen Währungshierarchie, d. h. der graduellen Unterscheidung zwischen „harten“ und „weichen“ Währungen, geldtheoretisch erfasst werden. Da Währungen als Zentralbankgeld keinen pekuniären Zinsertrag abwerfen, verschafft das Halten von unterschiedlichen Währungen einen jeweils anderen nicht-pekuniären Vorteil der Liquidität, eine Liquiditätsprämie. Härtere Währungen bieten dem Halter mehr Sicherheit in Bezug auf Zahlungsfähigkeit, da sie höhere Akzeptanz genießen und leichter in andere Währungen umgetauscht werden können. Die Liquiditätsprämie einer Währung ist als Reflex der Unsicherheit der Vermögenseigentümer hinsichtlich der (zukünftigen) Wertstabilität dieser Währung zu interpretieren, die u. a. von der Politik und Liquidität der emittierenden Zentralbank abhängt³⁶. Genauso entscheiden sich die Vermögenseigentümer für eine Aufgabe der Liquidität, also Finanzanlage, in einer Währung unter Berücksichtigung nicht nur des pekuniären Zinsertrages, sondern auch der Liquiditätsprämie dieser Währung. Ein niedriges Zinsniveau von harten Währungen wird durch hohe Liquiditätsprämien kompensiert, und umgekehrt müssen Finanzanlagen in „weichen“ Währungen höhere pekuniäre Zinsen bieten, um die Vermögenseigentümer zur Finanzanlage zu bewegen. Dies impliziert ein Handicap für das wirtschaftliche Wachstum, und es liefert die Erklärung dafür, dass die nominalen und die realen Zinsraten der verschiedenen Währungsräume sich in der Regel nicht ausgleichen.

³⁴ Riese 1990, S. 122.

³⁵ Lüken-Klaßen 1993, S. 47.

³⁶ Nitsch 1999, S. 192.

2.1.5 Wachstums- und Entwicklungstheorien

Durch die Evolution der Entwicklungs- bzw. Wachstumstheorien, die in den tradierten ökonomischen Theorien ihren Ursprung haben, zieht sich ein „roter Faden“, der sie daran hindert die Entwicklungsbedingungen auf dem Weltmarkt marktlogisch zu erfassen und somit wirksame Empfehlungen für einen wirtschaftlichen Aufstieg von Entwicklungsländern im Rahmen globalisierter Märkte zu liefern. Es ist die Vorstellung, dass die wirtschaftliche Entwicklung in den Ländern der Dritten Welt durch mangelnde Ersparnisbildung behindert sei. Die Einkommensbildung in den Wachstumsmodellen wird realwirtschaftlich definiert, wobei die Kausalitätsbeziehung von den Ersparnissen zu den Investitionen verläuft. Die Höhe der in den früheren Perioden akkumulierten Sparfonds in der Wirtschaft bildet die Restriktion für Investitionen. Ohne Zuwendung von außen zur Schließung der „Sparlücke“ sind also die Entwicklungsländer hoffnungslos in die Situation von Armut und Unterentwicklung verbannt.

Aufbauend auf Keynes' „monetärer Theorie der Produktion“³⁷ und anlehnd an Schumpeter's „Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung“³⁸ liefert Riese eine monetär-keynesianische Entwicklungstheorie, die auf Teleologie und Determiniertheit der Entwicklungsprozesse sowie auf die Dominanz von Ersparnis verzichtet. Der Ansatz analysiert die Funktionsbedingungen des Weltmarktsystems aus geldtheoretischer Sicht und erklärt die ökonomischen Mechanismen, „durch die der Markt ... Abhängigkeit bewirkt und ökonomische Entwicklung behindert“³⁹, und er liefert die analytischen Grundlagen für eine Kritik der Sparlückentheorie⁴⁰. Aus dieser Analyse lassen sich entwicklungsstrategische Empfehlungen formulieren, die der Abhängigkeit, genauer gesagt, der ökonomischen Peripherisierung, entgegenwirken.

³⁷ Keynes 1933, S. 123.

³⁸ Schumpeter 1987.

³⁹ Riese 1986a, S. 159.

⁴⁰ Zur Kritik des Sparlücken-Modells siehe auch Easterly 1999.

2.1.5.1 Realwirtschaftliche Perspektive der herkömmlichen Entwicklungs- und Wachstumstheorien

Den ersten Ansatz, der das Konzept des Spardefizits in die entwicklungspolitische Diskussion brachte, stellt das post-keynesianische Wachstumsmodell von Harrod (1939) und Domar (1946) dar. Sie stellten fest, dass das Bevölkerungswachstum allein kein Einkommenswachstum gewährleistet, das zur Vollbeschäftigung führt, und es einer Politik bedarf, um Wirtschaftswachstum zu generieren. Es besteht dem Modell zufolge ein positiver Zusammenhang zwischen dem Einkommen einerseits und dem Investitionsvolumen, sowie der Grenzleistung des Kapitals andererseits. Vom Faktor Arbeit wird hier abstrahiert und das Verhältnis vom Kapital zu Output als konstant angenommen, so dass die Substituierbarkeit der Produktionsfaktoren im Prinzip ausgeschlossen wird. Bei konstanter Grenzleistung des Kapitals ist folglich eine bestimmte Einkommenssteigerung durch Erhöhung der Investitionen zu erreichen, die wiederum durch verstärkte Sparneigung (*marginal propensity to save*) der Haushalte erzielbar ist, da Harrod und Domar von der Investitions-Ersparnis-Parität ausgehen⁴¹. Das Modell impliziert außerdem, dass eine Erhöhung der Grenzleistung des Kapitals, d. h. Effizienzsteigerung bei der Kapitalnutzung, ebenfalls zu Einkommenswachstum führt.

Im Kontext der Entwicklungsländer bedeutet dies, dass die Sparlücke („*savings gap*“), die aufgrund des geringen Einkommens nicht durch Manipulierung der Sparneigung gedeckt werden kann, und, da sie der Devisenlücke („*foreign-exchange gap*“) gleichkommt, nur durch Ressourcentransfer bzw. Kapitalinjektion aus den Industrieländern gefüllt werden kann, wenn ein Wirtschaftswachstum in den ärmeren Ländern beabsichtigt wird. Und da es zu dieser Zeit üblich war, wirtschaftliche Entwicklung auf einen Anstieg des Volkseinkommens zu reduzieren, resultierte aus dem Modell, dass Unterentwicklung in den Dritte-

⁴¹ Der Identität von Investition und Ersparnis gilt *ex-post*, wie aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) bekannt ist. Dass die beiden Größen auch *ex-ante* übereinstimmen oder dass Ersparnisse ausschließlich für die Einkommensgenerierung verwendet werden, ist aber zu bezweifeln.

Welt-Ländern durch Gewährung von Entwicklungshilfe, aber auch von kommerziellen Krediten und Direktinvestitionen überwunden werden könnte⁴².

Die neoklassischen, aber auch die sog. endogenen Wachstumstheorien, die mit weniger restriktiven Annahmen arbeiten als ihr Vorgänger, der post-keynesianische Ansatz, bleiben in der realwirtschaftlichen Orientierung bei der Erklärung der Entwicklungsbedingungen verfangen⁴³. Das Wirtschaftswachstum im neoklassischen Modell hängt nicht mehr vom physischen Investitionsvolumen, das von den Ersparnissen finanziert werden muss, sondern von der exogen bestimmten Produktivität der beiden Faktoren Kapital und Arbeit ab, mit anderen Worten vom technologischen Fortschritt in der Ökonomie. Der Neoklassik zufolge sind Entwicklungsunterschiede zwischen den Ländern hauptsächlich auf die Produktivitätsdifferenzen der Wirtschaften und Unterentwicklung ist somit auf fehlende Industrialisierung zurückzuführen. Die endogenen Wachstumstheorien modellieren zwar den technologischen Fortschritt (Ideen, Know-how) als Ergebnis der Investitionsausgaben in die Forschung, aber die entwicklungspolitische Schlussfolgerung der beiden Ansätze ist gleich: Da die armen Länder sich keine Ausgaben in die Forschung bzw. für die Technologieerneuerung leisten können, geschieht die wirtschaftliche Entwicklung in diesen Ländern im wesentlichen durch Produktivitätssteigerung in dem Maße, in dem der Technologietransfer aus den Industrieländern als Ergebnis des Faktorpreisausgleichs aufgrund des freien Außenhandels erfolgt. Es läuft auch in den neo-

⁴² Das Harrod-Domar-Modell befasst sich interessanterweise nicht mit dem langfristigen Wirtschaftswachstum der Entwicklungsländer, sondern entstand aus den empirischen Beobachtungen der kurzfristigen Rezessionen und Investitionen in den USA. Trotzdem wurde dieses Modell von Chenery/Strout (1966) als *two gap model* weiterentwickelt. Die Implikationen des Modells hatten einen lang anhaltenden Einfluss auf die Praxis der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, indem das Modell bis in die 1990er Jahren, also lange nachdem das Modell von anderen Ansätzen abgelöst und aus der akademischen Diskussion verabschiedet worden war, von führenden internationalen Organisationen wie IWF und Weltbank weiterhin angewandt wurde, denn es lieferte eine einfach nachvollziehbare Erklärung für die Notwendigkeit der Entwicklungshilfe. Es erhielt seine Anerkennung von der Politik vermutlich auch deshalb, da es der damals populären Rostow'schen Stadientheorie der Gesellschaftsentwicklung eine handliche Kalkulationsmethode lieferte. Der für einen *take-off* der Entwicklungsländer erforderliche Kapitalbedarf konnte demnach aus dem Wachstumsziel und dem konstant angenommenen Kapitalkoeffizienten (*incremental capital-output ratio*, ICOR) ermittelt werden. Easterly nennt noch weitere mögliche Erklärungen für die Persistenz des Modells und kritisiert es als „Gespenst“, das noch immer durch die Köpfe und Amtsstuben geistert. Vgl. Easterly 1999.

⁴³ Solow (1956), Romer (1990).

klassischen und endogenen Wachstumsmodellen letztendlich auf den Mangel an Ersparnissen, ergänzt um den technischen Fortschritt, hinaus.

Neben diesen werttheoretisch und realökonomisch fundierten Wachstumstheorien wurden auch Ansätze entwickelt, die Unterentwicklung als Organisations- und Funktionsproblem erklären. Im Rahmen der *theory of finance* sehen die beiden Begründer dieses Theorieansatzes McKinnon (1973) und Shaw (1973) ein, wenn nicht das wichtigste Entwicklungshemmnis in der Struktur und Funktion des Finanzsektors einer Ökonomie. Unterentwicklung in den Entwicklungsländern resultiert aus der Unterdrückung dieses Sektors (*financial repression*) vor allem durch den Staat, die zur Fehlleitung der Ersparnisse auf den Finanzmärkten und dadurch auch zur Fehlallokation in der Gütersphäre führt. Die Vertreter dieses Ansatzes plädieren für die Liberalisierung des Finanzsektors in den Entwicklungsländern. Eine generellere Variante dieses Ansatzes stellt die *Neue Institutionenökonomik* (NIÖ) dar; sie betont ganz allgemein die Rolle von Institutionen im Entwicklungsprozess⁴⁴. Als Institutionen definiert dieser Ansatz Systeme von formellen und informellen Regeln und Mechanismen ihrer Durchsetzung⁴⁵. In Entwicklungsländern verhindert das Fehlen oder der Missbrauch von Institutionen die Ressourcenallokation und die wirtschaftliche Entwicklung, aber auch die politische Entwicklung in Richtung Demokratie und Achtung der Menschenrechte. Einführung und Implementierung marktwirtschaftlicher Institutionen kann dem Ansatz zufolge wirtschaftliche Entwicklung herbeiführen und *good governance* die Demokratie.

Die NIÖ stellt ebenso wie ihre Schwester, die Neue Politische Ökonomie mit dem Begriff „neu“ stark darauf ab, sich von der Klassischen Politischen Ökonomie und dem „alten“ Institutionalismus dadurch abzugrenzen, dass sie den methodologischen Individualismus postuliert und sich insofern zu Recht als komplementär und nicht als konkurrierend zur Neoklassik versteht. Mit dieser Konzentration auf das Individuum geht jedoch der Blick auf die Makroökonomie und auf die sich in den intermediären Institutionen niederschlagenden unterschiedli-

⁴⁴ Siehe u. a. North 1987.

⁴⁵ Vgl. z. B. North 1991.

chen Produktionsweisen, also die Grobstrukturen der gesellschaftlichen Arbeitsteilung verloren. Auf diese jedoch kommt es bei der Analyse von Transformationsprozessen entscheidend an, weswegen diese Ansätze zwar interessant und erkenntnisträchtig sind, aber nicht ausreichend für die vorliegende Arbeit.

Die *theory of finance* und die NIÖ stellen denn auch die tauschtheoretische Perspektive der neoklassisch inspirierten Wachstumstheorien nicht in Frage, sondern lenken den Fokus nur auf einzelne wichtige, aber nicht unbedingt ausschlaggebende Aspekte von Entwicklung. Die Meinung, dass der Engpass der wirtschaftlichen Entwicklung in der Aufbringung von Ersparnissen liegt, wird damit nicht geleugnet.

Die NIÖ wird oft für die Erklärung von Transformationskrisen herangezogen. Demnach sind die Wirtschaftskrisen in den Transformationsländern darauf zurückzuführen, dass die neoklassisch geprägten Reformgestalter der Etablierung marktwirtschaftlicher Institutionen in diesen Ländern zu wenig Zeit und Beachtung gewidmet haben. Dem kann entgegen gehalten werden, dass der Aufbau von solchen Institutionen (*institution-building*) zwar für das Funktionieren marktwirtschaftlicher Prozesse notwendig, aber nicht ausreichend ist, wenn das Gesamtdesign nicht den Funktionsbedingungen der Geldwirtschaft entspricht. Denn trotz der Einrichtung formeller Institutionen können sich beim Fehlen günstiger Bedingungen (aus geldkeynesianischer Sicht z. B. mangelndes Vertrauen in die einheimische Währung oder Versuche der Investitionsförderung über Verschuldung gemäß dem Ansatz der „Sparlücke“) informelle Regeln und Institutionen herausbilden, oder auch schlicht Resultate ergeben, die Marktdefekte und Unterbeschäftigung verursachen und dadurch die Funktionsfähigkeit des Marktsystems und die Legitimität demokratischer Herrschaft beeinträchtigen können. Das bedeutet, dass Marktunvollkommenheiten häufig nicht die Ursache von gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichten sind, sondern Resultat einer schwachen Geldfunktion.

Die Ausrichtung der Blickrichtung in der herrschenden theoretischen Forschung auf die Bedeutung des Finanzsektors und der sonstigen formellen und informellen Institutionen für die wirtschaftliche Entwicklung und Transformation bringt allerdings positive Effekte für die Praxis der Entwicklungszusammenarbeit mit sich. Mit der anfänglichen Erfolglosigkeit der Politikberatung auf diesem Gebiet verschwanden langsam auch der Optimismus und die Naivität der orthodoxen Entwicklungstheorien, so dass nach anderen Ursachen gesucht wurde, die die trivialen oder auch irreführenden Aussagen der herrschenden Wachstumstheorien ersetzen und mehr Wirksamkeit in der Praxis zeigen sollten. Dies ist z. B. bei der institutionellen Gestaltung der Entwicklungsfinanzierung der Fall gewesen, als sich in den letzten 10-20 Jahren der Schwerpunkt von der passiven Durchleitungsfunktion des Finanzsektors, die von den subventionierten Entwicklungsbanken ausgeübt wurde, zum Ausbau von aktiven, kommerziellen und breitenwirksam angelegten (Mikro-)Finanzinstitutionen verschoben hat.

2.1.5.2 Monetär-keynesianische Entwicklungstheorie

Die grundlegende Schwäche der von orthodoxen Theorieansätzen stammenden Entwicklungstheorien sieht Riese in ihrer „teleologischen Blickrichtung“⁴⁶. Indem sie die Angleichung der wirtschaftlichen Bedingungen der Entwicklungsländer an die der Industrieländer, die als Referenzgröße und Abgrenzungskriterium außerhalb der Analyse bleiben, zum Gegenstand ihrer Untersuchung machen, beschäftigen sie sich lediglich mit Unterentwicklung und Bedingungen ihrer Überwindung und stellen keine allgemeine, auch für Industrieländer geltende Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung dar. Theoretische Fundierung für ihre entwicklungsstrategischen Konzepte versuchen sie mit „Versatzstücken“ aus den einschlägigen Werttheorien zusammenzustellen, „ohne daß daraus integrale, das jeweilige Paradigma gültig repräsentierende Theorien entstanden wären“⁴⁷.

⁴⁶ Riese 1986a, S. 157f.

⁴⁷ Ebd.

Aus der monetär-keynesianischen Perspektive lassen sich der Sparlücken-Gedanke und die daraus ergebende Notwendigkeit des Ressourcentransfers der orthodoxen Entwicklungstheorien kritisieren. Die in den Entwicklungsländern vorherrschende Marktkonstellation eines tendenziellen Importüberschusses, die die angebliche Sparlücke (I-S) reflektiert, ist jedoch nicht auf ein niedriges Einkommens- und Entwicklungsniveau zurückzuführen. Diese Länder neigen zum Import, weil ihre Währungen tendenziell überbewertet sind. Und das ist der Fall, weil ihnen saldenmechanisch Leistungsbilanzdefizite dadurch ermöglicht werden, dass die Industrieländer, wenn auch nicht alle und nicht jederzeit, Exportüberschüsse zur Beschäftigungssicherung anstreben und mit Hilfe von Kapitalexporten, einschließlich „weicher“ Entwicklungskredite, auch durchsetzen. Es ist für Entwicklungsländer daher kostspieliger, Güter selbst zu produzieren als zu importieren. Nicht die fehlende Industrialisierung begründet das Leistungsbilanzdefizit in diesen Ländern, sondern umgekehrt bestimmen ungünstige Wechselkurse und das daraus ergebende Leistungsbilanzdefizit die strukturelle Unterbeschäftigung in der Wirtschaft. Überhaupt ist die herkömmliche Interpretation von Ersparnissen als Voraussetzung für Investitionen irreführend. Wie bereits ausgeführt, ist die weit verbreitete Vorstellung des „Teufelskreises der Armut“, wonach sich die armen Länder im Kreis drehen, zwar auf den ersten Blick einleuchtend, aber wegen der Verkennung der makroökonomischen Zusammenhänge falsch. Demnach sind sie nicht in der Lage, sich aus eigener Kraft heraus zu entwickeln. Darüber hinaus impliziert diese Modellvorstellung, dass die Einkommensbildung vom Vorhandensein von Ersparnis abhängt, die wiederum nur durch Konsumverzicht oder durch Zuschuss aus dem Ausland erhöht werden kann. Easterly charakterisiert diese Vorstellung, wie oben erwähnt, nicht nur als „Gespenst“, sondern widerlegt diese Implikation auch anhand von Überprüfung der empirischen Daten zahlreicher Länder. Enorme Entwicklungshilfen, die fehlende Sparfonds in den Entwicklungsländern kompensieren sollten, bewirkten seiner Untersuchung zufolge wenig oder überhaupt kein Wirtschaftswachstum⁴⁸.

⁴⁸ Easterly 1999.

Der alternative Ansatz der Monetär-Keynesianismus kann sich auf die VGR stützen. Aus der Logik der Einkommensbildung folgt, dass die Ersparnis ein Reflex der Einkommensbildung ist. Und „die Höhe der Ersparnis ergibt sich aus der Verwendung des Einkommens, bestimmt aber nicht die Verwendung des Einkommens.“⁴⁹ Um Investitionen zu stimulieren, bedarf es nicht einer Aufbringung, einer Ersparnisbildung der früheren Perioden. Da Banken als Vermögensbesitzer in der Lage sind, Kredit „aus Nichts“ zu schaffen, wie Schumpeter betont⁵⁰, hängt der Umfang der produktiven Aktivitäten in der Ökonomie an erster Stelle von der Bereitschaft der Vermögensbesitzer und -eigentümer ab, Geldvorschüsse (Kredite) an Unternehmen zu leisten, damit diese ihre Produktion finanzieren können, um dann einen ausreichenden Überschuss zu erwirtschaften, der mindestens die Zinskosten deckt.

Das Vertrauen der Vermögenseigentümer und -besitzer in die eigene Währung zu gewinnen, ist gerade für die Entwicklungsländer eine schwierige Herausforderung. In der Konkurrenz um die Gunst der internationalen Vermögenseigentümer bilden die Entwicklungsländer das Schlusslicht, da sie sich „dank ihrer geringen produktiven Potenz“ und damit schwacher Währung mit der handelsmerkantilistischen Politik der Industrieländer nicht messen können. Im Weltmarktsystem, das geldwirtschaftlich gesehen aus nationalen Währungsräumen besteht, beeinträchtigt die Währungskonkurrenz unter ihnen die Funktionsfähigkeit der Ökonomien mit „weichen“ (nicht kontraktfähigen) Währungen und erzeugt somit Peripherisierungsdruck auf diese Währungsräume. Denn „Weltwährungsregime sind generell dadurch gekennzeichnet, daß es Gläubiger und Schuldner gibt“⁵¹, wobei Länder mit kontraktfähiger Währung tendenziell Gläubigerpositionen und Weichwährungsländer (in der Regel Entwicklungsländer) Schuldnerpositionen einnehmen. Ein Gläubigerland ist in der Lage den nominalen Wechselkurs der eigenen Währung zu verteidigen, indem seine Zentralbank durch Veränderung des Diskontzinssatzes die in dieser Währung denominierte Kreditvergabe nicht nur auf dem heimischen Markt, sondern auch an andere

⁴⁹ Riese 1986a, S. 172f.

⁵⁰ Schumpeter 1987, S. 109.

⁵¹ Lüken-Klaßen 1993, S. 61.

Währungsräume beeinflusst⁵². Das Risiko der Forderungsentwertung in kontraktfähigen Währungen ist also gering, was sich in hoher nichtpekuniärer Ertragsrate niederschlägt und Aufwertungserwartungen bei den Vermögenseigentümern erweckt. Da auf dem Weltmarkt jedes Land versucht, seine Gläubigerposition beizubehalten bzw. seine Verschuldung abzubauen, ist es saldenmechanisch gesehen nicht möglich, dass sich die Bestrebungen aller Länder gleichzeitig realisieren. Die Verschuldung der Entwicklungsländer stellt also das Pendant der Politik der Industrieländer, ihre Gläubigerposition zu erhalten, dar und resultiert zwangsläufig aus den Funktionsbedingungen des Weltwährungssystems. Sie ist nicht als „Konsequenz eines voluntaristischen, ‚selbstverschuldeten‘ Akts der Entwicklungsländer selber“ zu interpretieren, wie es die herrschende Meinung tut.⁵³

Eine Ausnahme bildet dabei ein Leitwährungsland, das auch über längere Zeit Netto-Schuldner sein kann wie derzeit die USA⁵⁴. Denn als Schuldner in der eigenen Währung ist die gegenwärtige Hegemonialmacht nicht der Gefahr ausgesetzt, in die Zahlungskrise zu geraten. Im Gegensatz zu Weichwährungsländern kann das Leitwährungsland Schulden also unabhängig von der Erzielung von Exportüberschüssen bedienen.

Die Schuldnerposition eines Weichwährungslandes erschwert ihm die Verteidigung des Außenwertes seiner Währung, die aufgrund der Aufwertungsstrategie der Gläubigerländer unter Entwertungsdruck gerät. Es muss Devisenbestände aufbauen, um der Entwertung entgegenzusteuern.

⁵² Lüken-Klaßen 1993, S. 61f.

⁵³ Riese 1986a, S. 185.

⁵⁴ In Perioden des starken Dollars verstärkt sich der Kapitalzufluss in die USA, was zur Zunahme ihrer Schulden führt. Diese Schuldnerposition erlaubt ihr allerdings von der Abwertung ihrer Währung zu profitieren, da dies zur Entwertung der Schulden führt. Der einseitige Vermögensvorteil steht den Industrieländern (allen voran dem Leitwährungsland) zu, nicht aber den Entwicklungsländern. Vgl. Riese 1989, S. 197.

„Der Aufbau von Devisenreservebeständen in den Schuldnerländern ergibt sich als Reflex des Aufbaus einer Leitwährungsposition eines anderen Währungsraumes.“⁵⁵

Wenn es dem Schuldnerland nicht gelingt durch Erzielung von Exportüberschüssen die Währungsreserven zu erhöhen, muss es sich weiterhin in kontraktfähigen Währungen verschulden. Eine zunehmende Verschuldung der Zentralbank verstärkt aber den Abwertungsverdacht und senkt dadurch die nichtpekuniäre Ertragsrate⁵⁶.

Über die nichtpekuniäre Ertragsrate wird die Verknüpfung zwischen der Stellung der Währung in der globalen Währungshierarchie und dem Entwicklungsniveau einer Ökonomie hergestellt. Da niedrige nichtpekuniäre Raten der Währung in Weichwährungsändern durch hohe Zinsraten kompensiert werden, senken die letzteren den Ertrag der Investitionen in diesen Ländern. Hohe Kapitalkosten zwingen Unternehmen Lohnkosten zu drücken, und die Steigerung der Grenzleistung des Kapitals wird schwieriger. Das Lohnniveau lässt sich allerdings nicht beliebig senken, so dass nur wenige profitable Investitionen realisiert werden und sich das allokativen Gleichgewicht der Ökonomie auf relativ niedrigem Produktionsvolumen bildet, was wiederum auf ein niedriges Entwicklungsniveau hindeutet. Um das Gleichgewicht auf ein höheres Niveau zu verlagern, d. h. Entwicklung herbeizuführen, bedarf es einer Erhöhung der nichtpekuniären Rate der Währung, die durch Abbau der Verschuldung in Fremdwährung erreicht werden kann. „Nur relativ zu den Importen steigende Exporte, die letztlich in einen Exportüberschuß münden, erlauben einen Abbau der internationalen Verschuldung.“⁵⁷

Die Notwendigkeit der Entschuldung als entwicklungsstrategisches Ziel entspricht ganz der Logik der Einkommensbildung. Die Ersparnis ist eine Resultante und muss als nichtkonsumiertes Einkommen oder eben als Kapitalbildung

⁵⁵ Lüken-Klaßen 1993, S. 62.

⁵⁶ Lüken-Klaßen 1993, S. 64f.

⁵⁷ Lüken-Klaßen 1993, S. 69.

erfasst werden, die sich aus der Investition und dem Exportüberschuss ergibt. Eine entsprechende Beziehung, die die Logik der Einkommensbildung reflektiert, lässt sich, wie bereits erwähnt, aus der VGR einer offenen Ökonomie ableiten. Das Einkommen (Y) setzt sich zusammen, auf der Verwendungsseite aus:

$$Y=C+I+(X-M)$$

und auf der Entstehungsseite aus:

$$Y=C+S,$$

wobei C für Konsum, I für Investition, S für Ersparnis, X für Export und M für Import stehen. Für die Kapitalbildung ergibt sich also:

$$S = I + (X - M).$$

Daraus folgt, dass eine Erhöhung der Kapitalbildung, somit eine wirtschaftliche Entwicklung nur durch eine Strategie der kombinierten Förderung von Exporten und Investitionen induziert werden kann, wobei die Kombination der Förderung von entscheidender Bedeutung ist. Denn „weder eine isolierte Belebung von Exporten noch eine isolierte Belebung von Investitionen kann Entwicklung begründen: eine isolierte Belebung von Exporten nicht, weil sie keine Entwicklung bewirkt, durch die sich Kaufkraft bildet; eine isolierte Belebung von Investitionen nicht, weil die Weltmarktfähigkeit von Gütern das Entwicklungskriterium liefert, isolierte binnenmarktorientierte Investitionen somit versteckter Konsum bleiben.“⁵⁸

Die Exportförderung, die Deviseneinkommen generiert, kann aus monetär-keynesianischer Sicht durch Knapphalten des heimischen Geldes erfolgen, das zur tendenziellen Unterbewertung der heimischen Währung führt und einen Preisvorteil den heimischen Produzenten gewährt, da dadurch Exporte relativ billiger und Importe teurer werden. Jedoch ist die Unterbewertungsstrategie in Verbindung mit der Strategie der selektiven Protektion zu betreiben, um Importe zu drosseln, „denn hohe Investitionen induzieren normalerweise eine erhöhte effektive Nachfrage und damit erhöhte Importe.“⁵⁹ Ohne Protektion würden die

⁵⁸ Riese 1986a, S. 177.

⁵⁹ Lambuley 1997, S. 146.

Wechselkurse dem Druck zum Ausgleich der Leistungsbilanz nachgeben und die günstige Konstellation umkehren.

Wenn die Einkommensbildung durch eine Doppelstrategie der Eroberung von Exportmärkten und der Schaffung von Binnenmärkten angeregt wird, impliziert das, dass der in den Entwicklungsländern meist zu beobachtende Importüberschuss die Kapitalbildung in der Wirtschaft vermindert. Dieser Effekt kommt in für Entwicklungsländer typischer Konstellation zur Geltung, in welcher der das Leistungsbilanzdefizit auslösende Kapitalimport konsumtiven Charakter trägt.

„Aber auch wenn der Importüberschuß auf einen Kapitalgüterimport zurückgeführt wird, ... trägt ... (er) nicht zu einer Kapitalaufbringung bei. Denn es muß offenbleiben, ob der Kapitalgüterimport eine heimische Investition bewirkt oder lediglich eine heimische Kapitalgüterproduktion ersetzt. Erfolgt letzteres, so bewirkt auch ein Kapitalgüterimport einen Konsum.“⁶⁰

Hier sieht man, dass sich die Wirksamkeit von Entwicklungshilfe, die ja einen Kapitalimport darstellt, nicht durch formale Festlegung des Verwendungszwecks der Mittel bestimmen lässt. Wenn die Entwicklungshilfe nicht aus dem Investitionsbedarf des Ziellandes hervorgerufen wird, findet sie ihren Weg zum Konsum, da die Markttheorie diktiert, dass Investitionen einen Kapitalimport auslösen können, aber nicht umgekehrt⁶¹. In ähnlicher Weise gilt, dass Entwicklungshilfe nur dann wirksam sein kann, wenn in den Empfängerländern gewisse Entwicklungsbedingungen geschaffen sind. Wenn das Entwicklungsland durch restriktive Geldpolitik und Protektionismus erfolgreich seine Währungsreserven auffüllen und damit die Unterbewertung seiner Währung durchsetzen kann, erzeugt es dadurch Wechselkurseffekte, aber durch sinkende Zinsraten im Inland auch günstige Produktionsbedingungen, die Investitionen anregen. Der daraus resultierende Zufluss von Kapital, auch in Form von Entwicklungshilfe, kann die wirtschaftliche Entwicklung dann auch unterstützen.

⁶⁰ Riese 1986a, S. 174.

⁶¹ Ebd.

Dass Entwicklungshilfen in der Praxis oft konsumtiven Charakter aufweisen, zeigt sich an der Einführung von Konditionalitäten bei der Kreditvergabe der IWF. Die erneute Kreditgewährung wird an die erfolgreiche Implementierung von Austeritätspolitik durch die Regierung des Empfängerlandes gebunden. Damit wird eine Einschränkung der Staatsausgaben verlangt, - aber die Investitionsorientierung der Politik nicht unbedingt erreicht. Dass zwischen der Sparpolitik des Staates und Investitionschancen ein positiver Zusammenhang besteht, lässt sich auch vom Monetarismus nicht begründen⁶². Die verschuldeten Entwicklungsländer stehen vielmehr unter Druck, Währungsreserven für den Schuldendienst aufzubauen, was zwar die Exportförderung anregt, aber bei einer Konstellation der Überbewertung der Währung zu Lasten der Investitionschancen geht.

2.2 Produktionsweisenansatz

2.2.1 Grundzüge des Ansatzes

Die anfängliche Idee einer Transformation als eines radikalen Systemwandels (*big bang* bzw. Schocktherapie) in den Ländern des Ostblocks einschließlich der Mongolei, im Gegensatz zur graduellen Transformation in China und Vietnam, rührte aus der Vorstellung, dass nach einer raschen Umwandlung der Strukturen der Wirtschaft und Politik die marktwirtschaftlichen Kräfte schnell Oberhand gewinnen und eine optimale Ressourcenallokation wie in den Marktwirtschaften der Industrieländer herbeiführen würden. Durch Liberalisierung der Preise, Öffnung der Märkte, Privatisierung und anschließende Stabilisierung der Wirtschaft sollten die planwirtschaftlichen Strukturelemente wie zentrale Mengenplanung durch die der marktwirtschaftlichen Gesellschaftsordnung in kurzer Zeit ersetzt werden. Der im ökonomischen Mainstream vorherrschende methodologische Individualismus der Neoklassik hatte dazu tendiert, die Gesamtgesellschaft in atomistische individuelle Wirtschaftssubjekte zu zerlegen und die

⁶² Riese 1986a, S. 186.

sozioökonomischen Strukturen zu vernachlässigen. In der Praxis führten die Reformbemühungen nicht zum erwünschten Ergebnis. Dies ist aus der monetär-keynesianischen Perspektive so zu interpretieren, dass durch die Abschaffung der Mechanismen der zentralen Planung und deren Rückhalt in der herrschenden Partei das eigentliche Rückgrat der sog. „vanguard mode of production“ (Lebowitz 2000) entfernt wurde, ohne einen funktionsfähigen Ersatz zu liefern, der die Kohärenzfunktion in den neuen dezentralen Ökonomien übernehmen würde⁶³. In der sich graduell transformierenden Gesellschaft Chinas hat dagegen noch keine Entmachtung der Kommunistischen Partei stattgefunden, und die Kohärenzstiftung unterliegt immer noch der „Avantgarde-Partei“, indem deren Parteisekretäre durch „command *ex nihilo*“ die Ressourcentransfers zwischen den Status-quo-Vermögenseigentümern und den Unternehmen vermitteln⁶⁴. Der Transformationsprozess in China wird in der vorliegenden Arbeit nicht analysiert, aber an dieser Stelle sei auf den Artikel von Nitsch/Diebel (2008) verwiesen, der sich mit dem für die Funktionsweise der chinesischen Ökonomie charakteristischen Guǎnxi-Modell befasst.

Mit der Öffnung der Wirtschaften gegenüber dem Weltmarkt standen die nicht-kontraktfähigen Währungen der Transformationsökonomien im direkten Wettbewerb mit anderen Währungen. Wegen des allgemeinen Zustandes der Unsicherheit während der Übergangszeit nahm das ohnehin schwache Vertrauen der einheimischen Vermögenseigentümer sowie ausländischer Investoren in die lokale Währung ab, was die Vermögenseigentümer zur Zurückhaltung beim Überlassen ihres Vermögens in dieser Währung veranlasste. Überdies waren die Eigentums- und Besitzverhältnisse schon im Realsozialismus häufig ungeklärt, weil irrelevant, - und sie wurden es bei „Liberalisierung“ zu Beginn nur noch mehr, so dass das Horten von Sachgütern, das Invadieren von Ländereien und sonstigen Immobilien und der Rückzug auf die Familienwirtschaft mit Wohnung, Untervermietung, Kleinhandel und Gartenbewirtschaftung („Dat-sche“) zur Normalität wurde.

⁶³ Nitsch/Diebel 2008, S. 986.

⁶⁴ Nitsch/Diebel 2008, S. 987.

Die Vermögenssicherungskalküle der die tatsächliche Sachherrschaft ausübenden Besitzer (als Individuen) und der Eigentümer (meist juristische Personen) bzw. deren Organe und Vertreter führten zur drastischen Einschränkung des Ressourceneinsatzes und dementsprechend zur Massenarbeitslosigkeit, mit der Folge der Ausbreitung des sog. informellen Sektors⁶⁵, der durch den Staat nicht erfasst und betreut werden konnte. Auch die anschließende makroökonomische Stabilisierung der Währung und der Preise ließ den informellen Sektor vorerst nicht schrumpfen⁶⁶. Denn die einheimische Währung sollte sich nun in der internationalen Hierarchie der Währungen behaupten können, was für eine offene Wirtschaft ohne großes ökonomisches Potential und ohne eine angemessene Entwicklungsstrategie der Unterbewertung der Währung und selektiver Protektion nicht gelingen konnte, wie das Beispiel Lateinamerika gezeigt hatte.

Die wirtschaftliche Transformation von der realsozialistischen Planwirtschaft zur kapitalistischen Geldwirtschaft ist nicht als „Formwandel“ von einer Gesellschaftsformation zur anderen mit jeweils homogener institutioneller Struktur zu verstehen. Da der methodologische Individualismus der neoklassischen Theorie die sozioökonomischen Grobstrukturen und ihren Wandel, vor allem von fragmentierten Gesellschaften in Entwicklungs- und Transformationsländern, nicht zu erklären vermag, wird hier, der Empfehlung von Nitsch folgend, auf das aus Lateinamerika kommende Konzept der „strukturellen Heterogenität“ zurückgegriffen, das zwar in der akademischen Literatur als ein wenig veraltet gilt, sich aber ebenso wie die anderen Ansätze des „alten“ Institutionalismus mit Kollektivitäten, ihrer Genese, ihrer Reproduktionslogik und ihrem Wandel, befasst und somit ein nützliches Instrumentarium an die Hand gibt, um die wirtschaftlichen

⁶⁵ Der Begriff wurde durch den Kenia-Bericht der International Labour Organisation (ILO) von 1972 populär und bezeichnete seitdem die ärmliche Ökonomie der städtischen Peripherien in den Entwicklungsländern. In letzter Zeit wird der Begriff meist wörtlich verstanden und steht allgemein für statistisch nicht erfasste „Schattenwirtschaft“. Vgl. Nitsch 1997.

⁶⁶ Ausnahmen bilden die zentraleuropäischen Länder wie Ungarn, Polen und Slowakei. Die Studie von Johnson/Kaufmann/Shleifer (1997) zeigt, dass in diesen Ländern der geschätzte Anteil des informellen Sektors 1995 im Vergleich zur Situation 1989, d.h. vor dem Umbruch, nur leicht angestiegen oder sogar gesunken ist. Das hängt zum Teil damit zusammen, dass in diesen Ländern der private Sektor im gewissen Maße geduldet worden war und dementsprechend einen relativ hohen Anteil in der Wirtschaft einnahm.

Probleme der Transformationsländer zu adressieren⁶⁷. Dieses Konzept schließt an Marx' Beschreibung unterschiedlicher „Produktionsweisen“⁶⁸ an und geht von der Annahme aus, dass in den „unterentwickelten“ Ländern unterschiedliche Produktionsweisen *dauerhaft* nebeneinander bestehen, was zur Analyse der Persistenz von „Unterentwicklung“ in diesen Ländern ebenso nützlich ist wie zum Entwurf von Strategien zu ihrer Überwindung. Es stützt sich auf die Realität der lateinamerikanischen Länder, wo nicht nur die vorkapitalistischen Produktionsweisen, seien sie indigener oder kolonialer Provenienz, auch lange nach der Unabhängigkeit noch nicht vollständig von der kapitalistischen Produktionsweise absorbiert worden sind, sondern wo sich beim genaueren Hinsehen zeigt, dass durchaus neue, modern-zeitgenössische Produktionsweisen entstanden sind. Mit „Kapitalismus“ lassen sich die Familienwirtschaft im städtischen informellen Sektor, die aktuelle Kleinbauernwirtschaft in den Anden und die Drogenwirtschaft, um nur einige besonders hervorstechende zu nennen, nur dann bezeichnen, wenn man den Begriff so weit fasst, dass die oben bereits herausgearbeiteten Charakteristika moderner Geldwirtschaft verschwinden würden.

Der hier vertretene Produktionsweisenansatz ist im Gegensatz zur Marxschen Vorstellung nicht mit der Eschatologie seines historischen Materialismus über den Klassenkampf und den Weg zur klassenlosen Gesellschaft belastet. Es wird auch nicht behauptet, dass die heterogene Gesellschaftsformation einen Ideal- bzw. Sollzustand darstellt, sondern versucht, die Realität der Entwicklungs- und Transformationsländer theoretisch besser zu erfassen. Dafür bietet der Begriff der Produktionsweise (bzw. Wirtschaftsweise) ein nützliches analytisches Werkzeug, wenn er enger und konkreter definiert wird als die großen Epochen beschreibenden Gesellschaftsformationen wie Feudalismus und Kapitalismus bei Marx. Nitsch schlägt eine „auf die kleineren raum-zeitlichen Einheiten hin orientierte Verwendung des Begriffes“ vor und plädiert dafür, als „Produktionsweise“ die Form des Wirtschaftens, „die Verhaltenslogik, die institutionelle Struktur und den ideologisch-kulturellen Überbau von enger begrenzten

⁶⁷ Nitsch 2002b, S. 92f.

⁶⁸ Marx 1857/1859 und 1867.

Phänomenen“ zu bezeichnen⁶⁹. Er bezieht sich dabei auf Hirschman, der im Zusammenhang mit dem Linkage-Ansatz, von „micro-marxism“ spricht. Damit verweist Hirschman einerseits auf die Affinität seines Ansatzes mit den Erkenntnissen von Marx, dass sich soziale und politische Gesellschaftsstrukturen und ihre Überbauphänomene auf der Grundlage der Produktionsverhältnisse in der Gesellschaft herausbilden, und dass die Produktivkraftentwicklung mit den Produktionsverhältnissen im Widerspruch stehen können, andererseits wird die unterschiedliche Größenordnung der Betrachtungsweise verdeutlicht⁷⁰.

Durch diese Mikroorientierung lassen sich z. B. Familienwirtschaften als typischerweise „lohnarbeiterlos“⁷¹ wirtschaftende Haushalte mit ihren betrieblich-unternehmerischen Funktionen und deshalb mit anderer Logik des Verhaltens als die geldwirtschaftlich strukturierten Unternehmen oder Haushalte und auch mit anderen Formen der Vergemeinschaftung und Vergesellschaftung sowie typischerweise auch anderen kulturellen Ausdrucksmustern fassen und analysieren. Es empfiehlt sich, „Produktionsweisen“ als idealtypische Konstrukte zu definieren, vor allem dann, wenn man, wie hier, ihre Dynamik, also ihre Reproduktionslogik, ihre spezifischen „Gene“ in den Blick bekommen will. Den raumzeitlichen Spezifika von Gesellschaft wird man dann dadurch gerecht, dass die unterschiedlichen vorfindlichen Produktionsweisen identifiziert und ihre Verschränkungen, Konflikte und Konvivialitäten analysiert werden. Schließlich gehört zur Charakterisierung der Totalität der so als *Trouvaille* der Geschichte identifizierten konkreten Gesellschaftsformation die Frage nach der Dominanz der einen oder der anderen Produktionsweise und ihrer Institutionen und Personen. Bei „Transformation“ geht es im Wesentlichen um den Übergang von dem Ensemble der institutionellen „Formen“ einer Gesellschaftsformation in eine andere Konstellation, und zwar um einen gesellschaftlichen Wandel mit Dominanzwechsel. – Im vorliegenden Fall geht es um den Wandel von der Dominanz der Plan- zur Geldwirtschaft.

⁶⁹ Nitsch 2002b, S. 97.

⁷⁰ Hirschman 1981, S. 88f.

⁷¹ Vgl. Tschajanow 1923 (Nachdruck von 1987), S. 9.

Die konkrete Gesellschaftsformation ist bei genauerem Hinsehen niemals homogen, sondern immer eine Kombination von unterschiedlichen Produktionsweisen, wie z.B. Geldwirtschaft, Staatswirtschaft und Familienwirtschaft. Je nach historisch-kulturellen und wirtschaftlichen Gegebenheiten können auch weitere spezifische Wirtschaftsformen auftreten. Die Einbeziehung der strukturellen Heterogenität in die entwicklungstheoretische Analyse leistet allerdings keine große Hilfe, wenn nicht hervorgehoben wird, dass die Geldwirtschaft das höchste Potential besitzt, die wirtschaftliche Entwicklung voranzutreiben. Umso nützlicher ist sie dementsprechend, wenn es darum geht, Unterentwicklung und ausbleibende Dynamik zu erklären.

Im Fall der Mongolei, ähnlich wie in den anderen Ländern und Regionen des altweltlichen Trockengürtels, werden hier als Produktionsweisen die Staatswirtschaft, die Geldwirtschaft mit ihren Unternehmen und Haushalten sowie die städtischen und sesshaften ländlichen Familienwirtschaften und schließlich zusätzlich die mobilen ländlichen Nomadenwirtschaften unterschieden⁷².

Im Folgenden werden diese Produktionsweisen nicht nur nach ihren Verhaltenslogiken, sondern auch nach ihrer Stellung und Rolle im Geldwesen untersucht und inhaltlich gefüllt. Lediglich die Produktionsweise der Geldwirtschaft wird nicht weiter explizit ausgeführt, denn sie ist oben durch die Darstellung des monetär-keynesianischen Ansatzes bereits abgedeckt worden.

2.2.2 Zur Rolle der Staatswirtschaft in einer Transformationsökonomie

Im Realsozialismus unterliegt fast jede wirtschaftliche Tätigkeit dem staatlichen Planungsmechanismus und damit der Kontrolle des Staates. So wird die Funktionsfähigkeit einer zentralen Planwirtschaft sichergestellt. Es ist nun zu fragen, welche Rolle der Staat mit seinen Betrieben in der Ökonomie spielt, wenn die

⁷² Der altweltliche Trockengürtel, als Hauptverbreitungsgebiet des Nomadismus, erstreckt sich von den Wüsten und Savannen in Nordafrika über Vorderasien bis hin zu den Wüsten und Steppen in Zentral- und Ostasien. Vgl. z. B. die Landkarte in Janzen 1999, S. xxvii.

Wirtschaft von einer zentralen (oder allgemein: nicht-liberalen) zur dezentralen bzw. liberalen umgewandelt wird.

Nach der Vorstellung des neoklassischen Ansatzes sollte sich der Staat aus der Wirtschaft ganz zurückziehen, um das wirtschaftliche Geschehen den Marktkräften zu überlassen, und lediglich die Rolle als Regulator, als Sicherer von *property rights*, als „Nachtwächter“ erfüllen. Da in der Praxis eine absolute Neutralität des Staates gegenüber der Wirtschaft selbst in den Industrieländern kaum realisierbar ist, wird in den orthodoxen Theorien die Notwendigkeit der staatlichen Einmischung aus dem Marktversagen, das sich aus der Existenz von Marktunvollkommenheiten ergibt, begründet. Wenn also eine Transformation der Wirtschaft vollzogen wird, sollten alle eine Verzerrung der marktwirtschaftlichen Prozesse verursachenden Umstände (z.B. unnötige Bürokratie, Intransparenz) vermieden werden, um dem ineffizienten Staat so wenig Raum wie möglich in der Wirtschaft zu bieten.

Die Ursache des Marktversagens liegt aber häufig darin, dass der Staat oder der Staatsbetrieb in einem Reformland oder auch in einem Entwicklungsland eine eigene Dynamik entwickeln und gegen die Durchsetzung der marktwirtschaftlichen Strukturen wirken kann, um Nutzen aus seiner hoheitlichen Stellung zu ziehen. Wie unter einer Planwirtschaft ist der Staatsbetrieb auch in dezentralen Ökonomien „ein Vehikel, um den Gesetzen der Geldwirtschaft zu entgehen“⁷³, denn das Prinzip der Vermögenssicherung ist für Staatsbetriebe dem der Sicherung ihrer Machtstellung, also den politischen Zielen, zu denen auch das Gemeinwohl gehören kann, untergeordnet. Im Realsozialismus bestimmen die Kader der Kommunistischen Partei, als „Avantgarde-Partei“⁷⁴, die sich allein die politische Macht sichert, über die Logik des Wirtschaftens in Produktion und Reproduktion durch das System der Planwirtschaft. Der Plan als Instrument in der Hand der Partei gewährleistet, wie oben ausgeführt, die Kohärenz des ökonomischen Systems und bildet die Handlungsbasis von „volkseigenen“ Betrieben, die „die Masse der Arbeitsplätze, ... das ökonomische Rückgrat für die

⁷³ Nitsch 1999, S. 199.

⁷⁴ Lebowitz 2000.

Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen“ stellen⁷⁵. Solange sich die Betriebe an Planvorgaben von oben halten, werden sie mit Zulieferungen und finanziellen Zuwendungen ausreichend versorgt.

In marktwirtschaftlich verfassten Ökonomien ist der Staatsbetrieb nur *einer* unter vielen Akteuren im Wirtschaftsprozess, aber auch hier mit eigener Verhaltenslogik. Er ist in der Regel mit einer „weichen Budgetrestriktion“⁷⁶ konfrontiert, da er im Falle eines Defizits bei den eigenen Ressourcen mit Zuschüssen aus der fiskalischen Ressourcenbewirtschaftung des Staates rechnen kann und im Unterschied zu privaten Wirtschaftssubjekten keiner Konkursgefahr ausgesetzt ist. Dafür wird von ihm erwartet, dass er in möglichst hohem Umfang öffentliche Leistungen, aber auch Grundstoffe, Bankdienstleistungen u. a., bei möglichst geringer Belastung der Steuerzahler bereitstellt, wie dies allgemein beim Umgang mit Steuergeldern gilt. Die Möglichkeit der zusätzlichen Finanzierung aus dem Fiskus wird aber von den Entscheidungsträgern in den Staatsbetrieben in der Regel schon bei der Planung der Ressourcenverwendung mit berücksichtigt. Für ihr Handeln müssen sie zwar gegenüber dem Staat Rechenschaft ablegen, aber ob der Staat, der selbst im Auftrag der Öffentlichkeit agiert und im Prinzip als Agent der Steuerzahler fungiert, genauso strenge Kontroll- und Sanktionsmechanismen wie in der Privatwirtschaft einsetzen kann bzw. will, um Misswirtschaft in den Staatsbetrieben zu vermeiden, bestimmt prinzipiell das Maß der „Weichheit“ der Budgetrestriktion.

„... (D)eswegen (besteht) stets die Versuchung für das Management ..., nicht über Effizienzsteigerung und Akkumulation, sondern über Rent-seeking..., inklusive der Einbehaltung eigentlich an das staatliche Budget abzuführender Steuern und Royalties, das eigene Überleben zu sichern und zu wachsen. Zwar lassen sich intelligente *governance structures* finden, welche den öffentlichen Auftrag und das effiziente Wirtschaften unter einen Hut zu bringen erlauben, aber die Schlagseite oder Abrutschgefahr in Richtung Ineffizienz, *empire-building* und Korruption ist wohl kaum

⁷⁵ Nitsch 2002b, S. 102.

⁷⁶ Kornai 1986.

in Frage zu stellen, wie das Bild der meisten Transformationsländer bestätigt.“⁷⁷ (kursiv im Orig.)

Es lässt sich einerseits behaupten, dass die Neigung zum „Rent-seeking“ in den Industrieländern geringer ausfällt, was u. a. auf konsequente Kontrollen und Sanktionen, auch durch die Massenmedien und Kartellbehörden, sowie auf eine angemessene Vergütung der Entscheidungsträger zurückzuführen ist, und deshalb mit steigendem Wohlstand „schlechte Gewohnheiten“ in der Staatswirtschaft besser in den Griff zu bekommen sind. Andererseits zeigt die Erfahrung vieler Länder, dass die Staatswirtschaft dauerhaft zur Geldmaschine der herrschenden politischen Gruppierungen gemacht werden kann, indem „Bergwerksrenten“, also Differentialrenten der Staatsbetriebe z.B. aus dem Exportgeschäft, und auch Entwicklungshilfeleistungen in „Privilegienrenten“ verwandelt oder anderweitig nach politischen und persönlichen Prioritäten von „Privilegierten“ eingesetzt werden.

Was für die in der Produktion (im weiten Sinne) tätigen Staatsbetriebe gilt, lässt sich für die näher an der öffentlichen Verwaltung liegenden *public services* bis zu einem gewissen Grade ebenfalls feststellen:

„Die Hoheitsverwaltung (als Erbe der Kolonialverwaltung) mag zwar mehr oder weniger demokratisiert und dezentralisiert sein, aber die Leistungsverwaltung bleibt zentralisiert – und international refinanziert. Sie wird kontrolliert von einer privilegierten, aber durchaus unter Legitimationszwang stehenden Staatsbürokratie, die Züge einer Klasse („Staatsklasse“) annehmen kann...“⁷⁸

⁷⁷ Nitsch 2002b, S. 102.

⁷⁸ Nitsch 1989, S. 44.

In vielen Transformationsländern sind ähnliche Entwicklungen zu beobachten⁷⁹. Auch wenn die ehemalige kommunistische Partei nun mit der neu entstandenen, mehr oder weniger starken Opposition oder auch Regierung um die politische Macht in der Hoheitsverwaltung ringen muss, bleibt die Leistungsverwaltung in der Praxis oft in den Händen der „alten“ Nomenklatura-Klasse mit immer noch gut ausgebautem Kader-Netzwerk. Da kein ideologischer Zwang mit strenger Partei-Kontrolle mehr besteht, der früher politische und private Interessen trennte, wobei die letzteren durch die Reduzierung des Privateigentums auf persönliche Konsumgüter sehr stark eingeschränkt und stets den ersteren untergeordnet waren, wird die Abgrenzung nach dem Umbruch immer unklarer. Politisches Machtstreben und private Bereicherung bzw. Vorteilsverschaffung werden typischerweise zuerst in den „oberen Etagen“ der „Staatsklasse“⁸⁰ nicht sauber auseinander gehalten. Dieses Verhalten breitet sich später immer nach unten aus, wobei es meist auf ein zu niedriges Gehaltsniveau im Staatssektor zurückgeführt wird. Dennoch ist nicht davon auszugehen, dass diejenigen, die entscheidende Posten bekleiden, tatsächlich aufhören, ihre Position für private Ziele auszunutzen, auch wenn ihre Gehälter auf angemessen hohes Niveau angehoben würden. Unter diesen Umständen wird selbst der Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen nicht jedem frei verfügbar, sondern erst das Vorhandensein von Vertrauensbeziehungen zum Entscheidungsträger, begleitet von Geldleistungen (Schmiergeldern), aber auch von anderen Kommunikationsformen wie z. B. Gefälligkeiten und Geschenken u. ä., machen einem die Dienstleistung zugänglich.

„Es erklärt sich damit auch die unklare Abgrenzung dessen, was legitimerweise käuflich ist, und es wird verständlich, daß ein ‚Posten‘ (‚puesto‘) wichtiger ist als ‚Arbeit‘ (‚trabajo‘), daß politische Klientelbeziehungen wichtiger sind als Interessenvertretung und Erfüllung öffentlicher Aufgaben und daß die Bürokratie noch weniger als etwa in Deutschland ‚ratio-

⁷⁹ Die zentraleuropäischen Länder allen voran Polen, Tschechien und Ungarn scheinen auch hier ein anderes Bild abzugeben. In der Literatur werden positive Transformationserfahrungen dieser Länder u. a. durch den sog. EU-Beitritts-Effekt erklärt. Vgl. dazu Roland 2000, S. 180ff. und 337ff.

⁸⁰ Eisenhans 1976 (und spätere Publikationen des Autors).

nal' und unter den Argusaugen des arbeitenden Steuerzahlers auf ‚effiziente‘ Weise öffentliche Dienstleistungen produziert.“⁸¹

Bei dieser Art von Staatswirtschaft mit schwacher Ausdifferenzierung von Wirtschaft und Staat sind vor allem Familienwirtschaften, obwohl sie die eigentliche Zielgruppe der (staatlichen) Armutsbekämpfungspolitik ausmachen sollten, benachteiligt. Nicht nur ihre politische Partizipation und Souveränität hat geringere Bedeutung für die Bestimmung der politischen Führung des Landes⁸². Viel belastender wirken für sie ökonomische Bürden, die in der Kommunikation mit dem Staat entstehen und die sie aufgrund fehlender Vertrauensbeziehungen durch Flucht in die Informalität zu entgehen versuchen (zur Problematik von Familienwirtschaften siehe unten).

Von ihrer Verhaltens- und Reproduktionslogik her sind die Staats- wie die Familienwirtschaft nicht unbedingt auf Akkumulation hin angelegt, haben doch die Individuen in beiden Produktionsweisen alle Hände voll damit zu tun, die „einfache Reproduktion“ (Marx) zu bewerkstelligen. In beiden Produktionsweisen sind Innovation und Netto-Investition zwar möglich, aber ihre Reproduktion ist, was ihre „Gene“ betrifft, auch ohne diese beiden Phänomene möglich. Schließlich beweist dies die Weltgeschichte mit (für diese Arbeit) ausreichender Evidenz. Hingegen stellt die Geldwirtschaft eine Produktionsweise dar, deren Maxime lautet: „Akkumuliert, Akkumuliert! Das ist Moses und die Propheten!“⁸³ Deshalb ist denn auch das Zusammenspiel von Staats- und Geldwirtschaft für das hier in Frage stehende Problem der wirtschaftlichen Entwicklung von ausschlaggebender Bedeutung. Dabei spielt das Finanzwesen eine wichtige Rolle.

⁸¹ Nitsch/Krahen 1987, S. 18, zitiert nach Schiller 1994, S. 83.

⁸² Denn das demokratische System in den Transformationsländern hat ähnlich wie in vielen Entwicklungsländern eher den Charakter einer „*delegative democracy*“ als den einer „*representative democracy*“. Es handelt sich beim ersten Begriff um ein politisches System, „das an den Ideen und dem Willen einzelner Persönlichkeiten orientiert ist, an die der Wähler bzw. das Volk seine Souveränität tendenziell abgibt“ und beim zweiten um ein System, „das eher durch historisch gewachsene Parteien und ihrer Programme bzw. ihre Positionen bestimmt ist, die Ausdruck der Intermediationsfunktion des demokratischen politischen Prozesses zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Interessen sind, wodurch die politische Souveränität in einem stärkeren Maß beim Volk bleibt“. Schiller 1994, S. 84 op.cit.

⁸³ Marx 1867/1966, S. 621.

Ein Ausdruck der institutionell über lange Zeit noch schwachen Trennung von politischen und wirtschaftlichen Aufgaben des Staates im Geld- und Finanzwesen findet sich typischerweise bei (noch) nicht privatisierten Banken in Transformationsökonomien, die analog zu Entwicklungsbanken in den Entwicklungsländern einen Doppelcharakter als Banken und als Behörden besitzen⁸⁴. Zumindest in der anfänglichen Phase der Reformen ist der politische Einfluss auf diese Banken enorm; mit billigen Krediten, in der Regel über die Zentralbank refinanziert, werden „vorwiegend defizitäre Staatsbetriebe und/oder die privaten und privat-staatlichen Familien-Konglomerate der Staat und Wirtschaft beherrschenden Schicht finanziert“⁸⁵. Am Ende dieser Phase stehen also sowohl die Banken als auch die Unternehmen überschuldet da, d.h. mit hohen Verbindlichkeiten und damit verglichen niedrigen Aktiva-Werten, so dass die Produktion ebenso wie die Kreditvergabe paralytisch sind. Solche Phänomene hat z. B. der Bankensektor in der Mongolei denn auch in den ersten Jahren der Transformation erfahren, die damit Hauptursachen der Bankenkrise waren, wie die Ausführungen im Kapitel 4 zeigen.

2.2.3 Familienwirtschaftliche Strukturen in einer Transformationsökonomie

Während unter planwirtschaftlichen Verhältnissen Familienwirtschaften – mit wenigen Ausnahmen wie in Polen – eine unbedeutende Rolle im Wirtschaftsleben spielten, da private Erwerbstätigkeiten systematisch verdrängt und durch die Staatswirtschaft absorbiert wurden, ist das Ausmaß der familienwirtschaftlichen Strukturen in den meisten Transformationsökonomien, wie oben erwähnt, gestiegen. Die Wiederkehr der Familienwirtschaften und allgemein des informellen Sektors manifestiert, dass die geld- und staatswirtschaftlichen Sektoren unter den Bedingungen der liberalen Ökonomie noch nicht in der Lage sind, breite Bevölkerungsgruppen zu beschäftigen, und dass die Familienwirtschaften auf eigene Regie, ohne oder mit wenig staatlichem Schutz ihre Existenz sichern

⁸⁴ Zur Kritik von Entwicklungsbanken: Nitsch 1987.

⁸⁵ Nitsch 1987, S. 171.

müssen, in Konkurrenz zu geldwirtschaftlichen Unternehmen oder meist da, wo die Geldwirtschaft keine befriedigende Profite erwirtschaften kann.

Durch die Existenzsicherungs- bzw. Überlebensstrategie unterscheidet sich die Verhaltenslogik der Familienwirtschaften von der der geldwirtschaftlichen Unternehmen, die unter einem Akkumulationsregime wirtschaften. Mit dem eigenen Vermögen, das meist nur für einen niedrigen Grad der Technologisierung ausreicht, und mit den eigenen Arbeitskräften, die ungeachtet geldwirtschaftlicher Effizienzkriterien eingesetzt werden, decken Familienwirtschaften durch unternehmerische Tätigkeiten zumindest Grundbedürfnisse ihrer Mitglieder ab, und dies in einem Umfeld mit hohem Wettbewerb und leichtem Marktzutritt. Der Einsatz von Lohnarbeitern von außerhalb der Familie stellt eher eine Ausnahme dar, und es wird in der Regel zwischen Betrieb und Haushalt keine strikte Trennung vorgenommen. In diesem Sinne gleicht die Familienwirtschaft dem Schumpeterschen „Wirt“⁸⁶,

„der – mehr oder weniger im Gleichgewicht und mit eingeführten Methoden arbeitend – vor allem die eigenen Ressourcen bewirtschaftet und für den die Kreditaufnahme nur akzidentell ist, ... für den der Kredit aber nicht zur Logik seines Wirtschaftens gehört.“⁸⁷

Eine externe Verschuldung der Familienwirtschaft erfolgt, wenn überhaupt, beim informellen Geldverleiher oder bei der Bank und wegen des begrenzten pfändbaren Potentials der Familie nur eingeschränkt, so dass das familiäre Vermögen – gestellt typischerweise von der älteren Generation als eine Art ihrer Altersvorsorge⁸⁸ – die Budgetrestriktion fürs Wirtschaften bildet. Geld kommt für Familienwirtschaft deshalb selten als Kreditmittel zum Einsatz, sondern dient in erster Linie als Tausch- bzw. Zahlungsmittel.

⁸⁶ Schumpeter 1987, S. 122.

⁸⁷ Nitsch 2002b, S. 114.

⁸⁸ Nitsch 2002b, S. 119.

Obwohl es nicht ausgeschlossen ist, dass für Einzelne die Gründung einer Familienwirtschaft einen Ausweg aus der Armut ermöglicht, müssen breite einkommensarme Bevölkerungsteile in den Entwicklungsländern und auch in vielen Transformationsökonomien mit ihren Familienwirtschaften, die typischerweise nicht wachstumsorientiert sind, eine Art Subsistenzwirtschaft betreiben⁸⁹. Denn der hohe Wettbewerbsdruck im Umfeld einer liberalisierten Ökonomie zwingt sie typischerweise zu einer Abschlagskalkulation (*mark-down*), indem sie auf Deckung eines Teils der Lohnkosten verzichten, um einen konkurrenzfähigen Preis anzubieten und trotzdem aufgrund des solidarischen Verhaltens und der Reziprozität der sozialen Beziehungen ihre Existenz zu sichern⁹⁰. Unter diesen Umständen wollen Familienwirtschaften häufig die Formalisierung vermeiden, weil dadurch weitere Belastungen seitens der Obrigkeit, die durch hoheitliche Besteuerung oder durch weitere bürokratische Formalitäten entstehen⁹¹.

2.2.4 Nomadenwirtschaften in einer Transformationsökonomie

Um die Verhaltenslogik von Nomadenwirtschaften besonders im Kontext des Transformationsprozesses zu verstehen, ist es hilfreich, kurz darauf einzugehen, was der Nomadismus traditionell darstellte und wie er seine Charakterzüge durch Kollektivierung unter der Planwirtschaft veränderte. Denn dadurch werden erst die Probleme deutlich, mit denen die mobilen Tierhalter, wie die nomadischen Viehzüchter nun auch bezeichnet werden, in der wirtschaftlichen Transformation konfrontiert sind.

⁸⁹ „Subsistenzwirtschaft“ kann entweder auf eine weitgehende Selbstversorgung hindeuten, - was allerdings nur bei größeren Familienwirtschaften mit Landwirtschaft, deren Existenz mehr oder weniger gesichert ist, der Fall ist, oder, wie der Begriff hier gemeint ist, eine (gerade noch) das Überleben sichernde Tätigkeit von Kleinbetrieben und armen Haushalten bezeichnen.

⁹⁰ Vgl. Schiller 1994, S. 89.

⁹¹ Auch wenn informelle Wirtschaftseinheiten es sich leisten könnten, Steuern und Abgaben zu zahlen, unterlassen sie es, wenn die Vorteile des formalen Wirtschaftens für sie nicht ausreichend sind oder auch wenn die staatliche Verwaltung von ihnen als korrupt, verschwenderisch etc. wahrgenommen wird.

Laut einer älteren Definition von Hirschberg (1965, S.317ff) stellt Nomadismus eine „auf Herdenviehzucht basierende Wirtschaftsform“ dar, „charakterisiert durch die Ausschließlichkeit der Viehzucht als Grundlage der Ernährung, sei es durch direkten Konsum der tierischen Produkte oder durch Tausch dieser gegen Landbauprodukte“. Aufgrund der saisonal schwankenden Ressourcenverfügbarkeit in verschiedenen Weidegebieten, die in harschen Jahreszeiten existenzbedrohliche Folgen für Nomaden haben können, sind sie auf räumliche Mobilität und Flexibilität bei der Ressourcennutzung angewiesen, indem sie mit ihren Herden zwischen Weideplätzen nach üblicherweise jährlich wiederholenden Routen ziehen⁹². Ein weiteres essentielles Merkmal des Nomadismus war seine soziale Organisation, die traditionell Stammesstrukturen aufwies und vom Nomadenadel angeführt wurde. Nomaden einer bestimmten Region lebten und wirtschafteten in Gemeinschaften, denen in der Regel die Zugehörigkeit zur Großfamilie (Sippe) zugrunde lag. Innerhalb von Gemeinschaften, aber auch zwischen Viehzüchtern aus unterschiedlichen Regionen galt ein historisch etabliertes, informelles Reziprozitätssystem, das vor allem die Nutzung von Naturressourcen wie z. B. Reserveweideland und Wasserquellen, die als Gemeingut angesehen wurden, auf der Grundlage sozialer Gegenseitigkeit (aber auch Interessenhierarchie) regelte⁹³. Fernández-Giménez (2002) verweist dabei auf ein Paradox der Weidelandnutzung, das sich im Konflikt zwischen der Notwendigkeit der Sicherung von Nutzungsrechten und der sozialen und räumlichen Flexibilität der Nomaden, die ihnen die Unsicherheit der Umweltbedingungen aufzwingt, widerspiegelt.

“The paradox of pastoral land tenure stems from pastoralists’ needs for secure use rights that accommodate this flexibility. Security ensures that conserved resources (such as winter or dry-season pastures) will be

⁹² Hirschberg 1965, S. 317ff.

⁹³ So ist es z. B. im Fall der mongolischen Nomaden üblich, in den extrem harschen Wintermonaten bzw. während der Dürrezeit im Sommer eigene Weideplätze von fremden (d.h. von außerhalb der Region stammenden) Viehzüchtern mit Nutzen zu lassen, wobei im Gegenzug eine Hilfestellung von Fremden in einer möglichen umgekehrten Lage erwartet wird oder Fremde für den Landzugang Naturalien anbieten (vgl. Fernández-Giménez, S. 52). Andererseits gilt traditionell ein allgemeiner Konsens, dass je nach Situation Viehzüchter mit größeren Herden oder diejenigen, die auf einem Weideplatz zuerst Lager aufgeschlagen haben, Vorrecht gegenüber Anderen haben.

there when needed, while flexibility ensures that alternative resources can be accessed in emergencies. Security depends on clearly defined territorial boundaries and group membership, and the ability to enforce them, while flexibility tends to require permeable and elastic spatial and social boundaries.”⁹⁴

Die Kollektivierung von Nomaden hat die traditionellen Merkmale der Nomadenwirtschaft grundlegend verändert. Durch Abschaffung der feudalistischen Verhältnisse und des Nomadenadels erhielt die soziale Organisation der Nomaden eine neue Struktur. Der Staat mit der (kommunistischen) Partei als höchster Instanz trat an die Spitze dieser Sozialstruktur. Die Herden von Nomaden wurden nationalisiert und in landwirtschaftlichen Kollektiven konzentriert, die in das staatliche Planungssystem integriert waren. Der einfache Nomade wurde dabei *de facto* zum Lohnarbeiter im Dienst des Staates verwandelt. Er besaß zwar keine eigenen Tiere, um das Überleben seiner Familie zu sichern, aber dafür erhielt er Geld vom Staat als Lohnzahlung, das er für den Erwerb von Lebensmitteln und Bekleidung sowie für die Steuerzahlung verwenden konnte, wobei soziale Leistungen und Alterssicherung kostenlos vom Staat zur Verfügung gestellt wurden.

Nach der Auflösung von planwirtschaftlicher Strukturen und damit auch der Kollektivwirtschaften erhielten Nomaden zwar ihre Herden wieder zurück, waren aber auf sich alleine gestellt. Denn in der Gestaltung der wirtschaftlichen Transformation sowie in der darauf folgenden Entwicklungszusammenarbeit wurde die Rolle der sozialen Struktur für die Existenzsicherungsstrategie der Nomaden vernachlässigt. Es stellte sich erst später heraus, dass ohne ein (informelles) Reziprozitätssystem unter den Nomaden oder eine Spitzenorganisation wie z. B. eine regionale Selbstverwaltung der Nomaden, die Nutzung von knappen Naturressourcen (aufgrund von kurzsichtigen Akkumulationsüberlegungen einiger Nomadengruppen oder Individuen, aber auch von Naturkatastrophen) außer Kontrolle geraten kann, was wiederum die Existenz vor allem der armen

⁹⁴ Fernández-Giménez 2002, S.52.

Nomadenwirtschaften bedroht⁹⁵. Auf diesen Bereich sind seit einigen Jahren auch die Aktivitäten von einigen multilateralen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit wie der GTZ ausgerichtet worden⁹⁶.

Für die Existenzsicherungsstrategie der Nomaden spielt aber nicht nur die sich saisonal verändernde Ressourcenverfügbarkeit eine entscheidende Rolle. Auch die wechselnden politischen und wirtschaftlichen Bedingungen beeinflussen die Planung mobiler Strategien. Zu den entscheidenden wirtschaftlichen Faktoren zählen z. B. Marktnähe und Arbeitskräftekapazität der Familie⁹⁷. Besonders in der Transformationsphase erhielten diese Faktoren ein zunehmendes Gewicht in der Entscheidungsfindung über einen Wohnortwechsel. Diese Besonderheit der Verhaltenslogik der Nomadenwirtschaft, die nicht nur deren Flexibilität in der Anpassung an die variablen Umweltbedingungen, sondern auch die Verletzlichkeit dieser Wirtschaftsform aufdeckt, erklärt das Problem der Migration von vielen Nomadenfamilien aus der ländlichen Peripherie in die Nähe zu Großstädten, wie die Untersuchung von Janzen/Bazargur (1999, S. 74ff) am Beispiel der Mongolei zeigt. Hier ist auch eine gewisse Parallele zu den „zunehmenden Urbanisierung und Selbstausbeutung der Familienwirtschaften“ in den Ländern Lateinamerikas in den 1960-90er Jahren⁹⁸ zu beobachten.

2.2.5 Das heterogene Geldwesen in Transformationsökonomien

Während im Realsozialismus die Vereinheitlichung bzw. Konsolidierung der Wirtschaft unter dem staatswirtschaftlichen Planungssystem vorangetrieben wurde, kommt es im Transformationsprozess zur Herausbildung einer heterogenen Struktur im Geldwesen. Aus der Erfahrung Lateinamerikas ist bekannt,

⁹⁵ Darin ist ein Grund für eine erhöhte Land-Stadt-Migration in der Transformationsphase zu sehen, da Nomadenfamilien, die ihre Tiere verloren haben oder wenn die Anzahl der ihnen zur Verfügung stehenden Tiere für ihr Überleben nicht ausreichte, gezwungen gewesen sind, in die Städte zu ziehen.

⁹⁶ Die Projekte, die mit der Förderung der Aufbau von Selbstverwaltungsorganisationen unter den mongolischen Nomaden sind auf der Website von den jeweiligen Organisationen aufgelistet bzw. beschrieben. Z.B. für GTZ-Projekte www.gtz.de.

⁹⁷ Vgl. die neuere Auflage von Hirschberg (1999, S. 272-273).

⁹⁸ Schiller 1994, S.86f.

dass in einer konkreten Gesellschaft, in der unterschiedliche Produktionsweisen mit- und nebeneinander existieren, die Struktur des Geld- und Finanzwesens keinesfalls nur durch geldwirtschaftliche Organisationsformen, die mit einer eindeutigen Abgrenzung zwischen dem Privaten und dem Öffentlichen im Rahmen eines klar definierten Rechtssystems agieren, geprägt ist⁹⁹. Am heterogenen Geldwesen der Entwicklungsländer sind auch die Staatswirtschaft, die mit fiskalischen Mitteln die „harte“ Budgetrestriktion der Geldwirtschaft partiell bzw. temporär aufheben kann, Familienwirtschaften, die in erster Linie an die Restriktion der menschlichen Reproduktion, aber auch die des Vermögens ihrer Familienangehörigen gebunden sind, sowie weitere Produktionsweisen, die die geldwirtschaftliche Restriktion in unterschiedlichem Maße relativieren können, maßgeblich beteiligt. Geld kommt dabei nicht überall in seiner Rolle als *medium of deferred payment* zum Einsatz. Bei der Staatswirtschaft wird Geld als Zahlungsmittel für Steuern, Transfer- und Rentenzahlungen sowie als Tausch- und Kreditmittel eingesetzt. Bei Familienwirtschaften dominiert die Tauschmittelfunktion des Geldes, während bei Nomadenwirtschaften Geld selten, und wenn überhaupt, dann meist ebenfalls fast nur als Tauschmittel Verwendung findet.

Wenn der Planungskohärenz im Zuge der Liberalisierung der Ökonomie wegfällt, sollte eigentlich an deren Stelle die geldwirtschaftliche Kohärenz treten. Die strukturelle Anpassung der Wirtschaft ist aber in den Transformationsländern meist mit tiefer wirtschaftlicher Krise nach den Reformen und daraus resultierender Massenarbeitslosigkeit verbunden gewesen. Der geldwirtschaftliche Sektor geriet von Anfang an unter einen starken, vom Weltmarkt ausgehenden Peripherisierungsdruck, so dass er sich nach außen nicht entfalten konnte und die ihm untergeordneten Produktionsweisen nach unten drückte. Letztere können leichter zur Selbstausbeutung gedrängt werden, weil sie im Rahmen ihrer Existenzsicherung die „harte“ geldwirtschaftliche Budgetrestriktion durch soziale Reziprozität relativieren. Familien- und Nomadenwirtschaften, sowie andere meist im informellen Bereich tätige Wirtschaftsweisen sind widerstandsfähiger als die Geldwirtschaft, denn ihr Arbeitskräftepotential, sowie Sachvermögen und

⁹⁹ Schiller 1994, S. 25.

Sozialvermögen werden auch ohne Gewinnerzielung eingesetzt, um die wirtschaftliche Existenz der (Groß-)Familie zu sichern. Sie wirtschaften in der Regel in Konkurrenz zur Geldwirtschaft, indem sie durch *mark-down*-Kalkulation bei Unterbezahlung ihrer Arbeitskraft tätig sind oder sich durch die Flucht vor den staats-bürokratischen Formalitäten Vorteile gegenüber den formellen Unternehmen verschaffen¹⁰⁰.

Die Entwicklung des informellen Sektors ist meist Gegenstand der staatlichen Armutsbekämpfungspolitik, während von der Geldwirtschaft die Dynamik der wirtschaftlichen Entwicklung einer Nationalökonomie erwartet wird und sie deshalb die treibende wirtschaftliche Kraft einer liberalen Ökonomie darstellt. Es ist in diesem Sinne denjenigen Ökonomen (Nitsch, Schiller) recht zu geben, die behaupten, dass eine der Geldwirtschaft unterlegene Produktionsweise, deren Verhaltenslogik auf der Überlebensstrategie basiert, keine entwicklungspolitisch primäre Rolle übernehmen kann, wie es beispielsweise de Soto mit seiner „Marktwirtschaft von unten“ annimmt¹⁰¹. Bei ihm, wie auch leicht bei Neoklassikern und sonstigen Mainstream-Ökonomen wird denn auch häufig mit dem Begriff „Marktwirtschaft“ der verhaltenslogische Unterschied zwischen den Produktionsweisen Geldwirtschaft, Familienwirtschaft und Nomadenwirtschaft ausgeblendet.

Der Übergang von der Planwirtschaft zur Gesellschaftsformation mit heterogenem Geldwesen, in dem sich dann die Geldwirtschaft als dominante Produktionsweise durchsetzt, erfolgt typischerweise mit schwerwiegenden institutionellen Brüchen, und er ist mit gravierender wirtschaftlicher Kontraktion verbunden. Diese revolutionären Reformsprünge und -schnitte sowie die spätere, eher graduelle Strukturanpassung in der Transformationsphase können in unterschiedlichem Maße vom Staat beschleunigt oder verlangsamt werden. Mit seiner Macht, die geldwirtschaftliche Budgetrestriktion mit fiskalischen Mitteln „aufzu-

¹⁰⁰ In diesem Zusammenhang ist die Etablierung der informellen Bergarbeiter-Siedlungen in der Mongolei bemerkenswert, in denen u. a. verarmte Nomaden mit einfachen Methoden in den verlassen oder auch aktiven Minen bzw. Bergbauabfällen ohne gesetzliche Grundlage Gold u. a. schürfen (s. dazu Kapitel 3).

¹⁰¹ Nitsch 2002b, S.120f, Schiller 1994, S. 87, de Soto 1986 (dt.1992).

weichen“, kann der Staat auch unwirtschaftliche Betriebe am Leben erhalten, wenn dies den politischen Zielen und Interessen der an der Macht befindlichen Staatsklasse dient. Wenn die Last der unwirtschaftlichen Staatsbetriebe, die besonders den Bankensektor in die Krise ziehen, auf das Staatsbudget abgewälzt wird, wie es in einigen Transformationsländern der Fall gewesen ist, kann es zu Steuererhöhungen kommen, die Druck auf die Steuer zahlende Privatwirtschaft erzeugen. Dies ist allerdings schwierig durchzusetzen, so dass es zu Kürzungen der staatlichen Renten- und sonstigen Transferleistungen kommt, die die wirtschaftliche Situation der von diesen Zahlungen abhängigen (armen) Familien belasten. Vielfach ist es auch zu Inflation und mehr oder weniger drastischen Währungsreformen gekommen. Einen besonderen Weg hat die VR China genommen; wie bereits erwähnt, ist es dort der Kommunistischen Partei bislang gelungen, geldwirtschaftliche Akkumulation und Gewährleistung von gesamtwirtschaftlicher Kohärenz durch autoritäre politische Strukturen zu verbinden. Wie die Mongolei mit den Problemen der Transformation umgegangen ist und weiterhin umgeht, soll in den folgenden Kapiteln untersucht werden.

3. Planwirtschaft und Ausgangssituation zu Beginn der Transformation in der Mongolei

3.1 Politische Entwicklungen und Reformen

Seit dem späten 17. Jahrhundert stand die Mongolei unter der Kolonialherrschaft der letzten chinesischen Mandschu-Dynastie (Qing). Etwa zeitgleich mit dem Fall dieser Dynastie 1911 konnte sich das Land von der langjährigen Unterdrückung mit Unterstützung vom bolschewistischen Russland befreien. Nach einer kurzen Periode eines theokratischen Staates unter der Regierung des buddhistischen Oberhauptes Bogd Khan übernahm die Mongolische Revolutionäre Volkspartei (MRVP) die Regierungsmacht und proklamierte 1924 die Mongolische Volksrepublik. Obwohl das Land seitdem formell politisch unabhängig war, befand es sich *de facto* bis in die späten 1980er Jahren unter starkem politischem Einfluss des nördlichen Nachbarn. Auch die politische Struktur der Volksrepublik richtete die kommunistische Partei nach dem sowjetischen Modell eines sozialistischen Einparteienstaates aus.

Um ihre politische und wirtschaftliche Alleinherrschaft zu befestigen, verfolgte die MVRP in den 1930er Jahren jegliche oppositionellen Elemente (alte feudale Klassen, vor allem buddhistische Mönche, sowie Befürworter kapitalistischer Entwicklung: „rechte Abweichung“¹⁰²) systematisch und beseitigte sie z. T. mit Gewalt. Nach diesen drastischen Maßnahmen standen die Abschaffung des Privateigentums und die Einführung der Kollektivierung unter den nomadischen Viehzüchtern, die bis Anfang 1920er Jahren laut Thiele 98% der Bevölkerung ausmachten¹⁰³, sowie die Einführung der wirtschaftlichen Planungssystems auf dem Programm.

¹⁰² „Right deviation“ war die Bezeichnung für die anti-revolutionären Bewegungen vor allem von vermögenden Nomadenschichten und „Left deviation“ die sozialistische Gegenbewegung. Vgl. Schmidt 1995, S. 74 op. cit.

¹⁰³ Thiele 1982, S. 236. Dieser hohe Anteil kommt vermutlich dadurch zustande, dass Thiele unter den nomadischen Viehzüchtern die ganze ländliche Bevölkerung, d. h. auch u. a. Mönche, zusammenfasst.

Die ersten Kollektivierungsmaßnahmen in den 1920er und 1930er Jahren („linke Abweichung“) stießen auf heftigen Widerstand von Nomaden. Durch Einführung einer hohen Besteuerung auf private Herden versuchte der Staat, vor allem vermögende Viehzüchter zum Beitritt in Kollektive (*Negdel*) zu zwingen. Auch die gerade von feudalen Zwängen befreiten ärmeren Nomaden (*Khamjlagat*), die von der Umverteilung von Tieren profitiert hatten, waren nicht bereit, sich von ihren neu erworbenen Herden zu trennen, da sie von den Vorteilen einer Mitgliedschaft in den sozialistischen Kollektivwirtschaften gegenüber privater Viehzucht nicht überzeugt waren. Als Folge wurden Tiere, die dem Kollektiv übergeben werden mussten, massenweise geschlachtet, und viele Familien flüchteten mit ihren Herden in entfernte Gebiete. 1932 musste die Regierung ihren Misserfolg eingestehen und die Kollektivierung einstweilen „auf Eis legen“¹⁰⁴.

In den 1950er Jahren gelang es dem Staat im zweiten Anlauf mit Parteipropaganda und zum Teil mit Gewalt den diesmal schwächeren Widerstand zu überwinden und die Kollektivierungsarbeit weitgehend durchzusetzen¹⁰⁵. Ende 1950er Jahre gehörten fast alle Viehzüchter (ca. 99,5%) den *Negdel* an. Die Akzeptanz einer Kollektivwirtschaft seitens der Nomaden wird auch auf wirtschaftliche Faktoren wie das Anrecht auf kostenlose Sozialleistungen zurückgeführt¹⁰⁶. Aber daneben spielten auch die tragischen Verfolgungsereignisse der 1930er Jahren, in denen alle wirklichen und vermeintlichen Oppositionellen ökonomisch, wenn nicht physisch vernichtet wurden, eine nicht unerhebliche Rolle bei der Anerkennung der Machtstellung der MRVP und ihrer Maßnahmen.

Der Staat erlangte durch Kollektivierung eine absolute Kontrolle über die Nomadenwirtschaft und veränderte damit die typische Sozialstruktur dieser Produktionsweise. Die Viehhaltung für private Zwecke wurde zwar gesetzlich stark eingeschränkt, aber das Vieh bildete weiterhin die Ernährungs- und Wirt-

¹⁰⁴ Vgl. Schmidt 1995, S. 76.

¹⁰⁵ ADB 1992, S. 14.

¹⁰⁶ Schmidt 1995, S. 79.

schaftsgrundlage der Menschen¹⁰⁷. Thiele (1982) bemerkt zu Recht, dass es sich aber nicht mehr um Nomadentum oder eine Weidewirtschaft im traditionellen Sinne handelte, sondern vielmehr um

„Kollektivwirtschaften mit staatskapitalistischem Anstrich, bei denen der moderne Wirtschaftsmanager die Herden von Somon oder gar Aimakzentrum [*Aimak* ist die größte und *Somon*, oder auch *Sum*, die nachgeordnete Verwaltungseinheiten, Anm. d. Verf.] aus dirigiert... (I)nnerehalb eines Aimaks (wurden) genaue Grenzen ... (des) SOMON ... festgelegt, indem jede Genossenschaft eine Karte ihres Wirtschaftsterritoriums im Maßstab 1:200.000 erhielt. Hier wurden die Weidegänge exakt vorgezeichnet. Nur bei akutem Futtermangel, der durch Naturkatastrophen eintreten kann, ist es den Herden erlaubt, zu einem benachbarten Somon überzuwechseln, um dort zu weiden.“¹⁰⁸ (Großschreibung im Orig.)

Durch die Nationalisierung der Herden und die Konzentration fast aller wirtschaftlichen Aktivitäten in Staatsbetrieben und Kooperativen wurde eine feste Grundlage für ein zentrales Planungssystem gebildet, das 1948 in Form von Fünf-Jahres-Plänen eingeführt und bis 1990 implementiert wurde. Die Staatliche Planungskommission, deren Vorsitzender zugleich ein Mitglied des Zentralkomitees der MRVP sein musste, war für die Planerstellung zuständig, wobei sie Direktiven vom Ministerrat erhielt. Wie in anderen Planwirtschaften hatten Planvorgaben Gesetzeskraft und mussten von Staatsbetrieben, landwirtschaftlichen Farmen und Kooperativen streng eingehalten werden.

Ein weiteres bedeutendes Moment der sozialistischen Periode war der Beitritt 1962 zum „Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW)“. Zu dieser Zeit war das Land gegenüber nicht-sozialistischen Staaten völlig isoliert und die wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen wurden fast ausschließlich mit den Ländern des Ostblocks gepflegt. Auch die Beziehungen zum südlichen Nachbarn China wurden Anfang der 1960er Jahre infolge des sino-sowjetischen Streites ab-

¹⁰⁷ Thiele, 1982, S. 236f.

¹⁰⁸ Ebd.

gebrochen. Die Sowjetunion war seitdem in der Mongolei auch mit starker militärischer Präsenz vertreten.

In der zweiten Hälfte der 1980er Jahren wurde eine moderate Politik verfolgt. Dies war erst nach der Ablösung von Tsedenbal, der 1952-1974 das Amt des Premierministers und 1974-1984 des Staatsoberhaupts bekleidete und sehr enge Beziehungen zu Sowjetunion pflegte, möglich. Es wurden wirtschaftliche Reformmaßnahmen initiiert, um den Einfluss des bisher strikten zentralen Planungssystems zu mindern und mehr Entscheidungsraum für Betriebe zu gewähren. Auch in der Außenpolitik zeigte sich Auflockerung. Die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu China verbesserten sich und diplomatische Beziehungen zu nicht-sozialistischen Ländern wie Japan und USA wurden aufgenommen. Diese Entwicklungen waren auch durch den Beginn des Abzugs der sowjetischen Truppen 1987 begünstigt.

3.2 Wirtschaftliche Entwicklung und Plankohärenz unter Dominanz der Staatswirtschaft

Das Wirtschaftssystem der Mongolei stellte in der sozialistischen Periode den typischen Fall einer Planungsökonomie dar, gekennzeichnet durch zentrale Mengenplanung bei administrierten Preisen. Die Mengenplanung, die Zielmengen für Produktion, Investition, Beschäftigung und Löhne vorgab, bestimmte über die Ressourcenallokation in allen Bereichen der Wirtschaft. Und die Preise reflektierten keine Knappheitsbedingungen, sondern wurden administrativ festgesetzt, um stabile Preise für Konsumgüter und Rohstoffe zu gewährleisten.

Unter den planwirtschaftlichen Bedingungen verzeichnete die Wirtschaft bis in die 1980er Jahre ein stabiles Wachstum. Das Nettomaterialprodukt (NMP) stieg zwischen 1970-75 um ca. 8% jährlich und weitere 4 % jährlich zwischen 1975-80¹⁰⁹. Das schnelle Wachstum verdankte sich vor allem der Industrialisierungspolitik, die in den späten 1940er Jahren eingeführt wurde. Damals war die Mon-

¹⁰⁹ World Bank 1992, S. 4.

golei eine Agrarwirtschaft, wo mehr als drei Viertel der wirtschaftlichen Gesamtleistung, gemessen am NMP, im landwirtschaftlichen Sektor erbracht wurde, der hauptsächlich durch extensive (nomadische) Weidewirtschaft geprägt war und den überwiegenden Teil der Arbeitskräfte beschäftigte. Bis 1985 verringerte sich der Anteil der landwirtschaftlichen Produktion am NMP bis auf 20%, wobei sich das absolute Volumen kaum veränderte. Dagegen stieg die industrielle Produktion von unter 10% in den 1940er Jahre bis zu 35% Mitte der 1980er Jahre. Vor allem zwischen 1960 und 1980, als große kapitalintensive Projekte in Bergbau und verarbeitender Industrie mit überwiegend sowjetischer Finanzierung realisiert wurden, stieg die Industrieproduktion um 70%.

Mit Krediten aus der Sowjetunion wurden auch Budgetdefizite finanziert. Bis 1988 wurden sie vollständig und in den darauf folgenden 2 Jahren bis zu 90% durch Verschuldung bei der Sowjetunion finanziert. Der fast uneingeschränkte Zugriff auf ausländische Finanzressourcen erlaubte dem Staat seine „weiche Budgetrestriktion“ aufrechtzuerhalten, ohne auf inländische Ressourcen oder zusätzliche Geldemission zurückgreifen zu müssen. Schon seit den 1960er Jahre wies das Staatsbudget ständig Defizite auf, da trotz der gestiegenen Einnahmen der Staatsbetriebe, die ins Budget einfließen, die Ausgaben des Staates schneller zunahmen. Ende der 1980er Jahre erreichten die Budgetdefizite sogar Werte von über 25% des NMP. Aber dies gab dem Staat keinen Anlass seine Ausgaben zu reduzieren. Der Staatssektor agierte als wichtigster Produzent, Investor, Arbeitgeber, sowie Anbieter sozialer Leistungen. Das konsolidierte Staatsbudget¹¹⁰ erreichte ein beträchtliches Ausmaß. Die Budgetausgaben stiegen von 19% 1940 stetig auf 74% des NMP 1985, wobei für soziale und kulturelle Programme (e. g. Gesundheitswesen, Bildung, Renten) 35-38% der gesamten Ausgaben verwendet wurden.

¹¹⁰ Das konsolidierte Staatsbudget beinhaltete die Budgets der zentralen und lokalen Regierungen (von Städten und Provinzen), schloss aber die wirtschaftlichen Aktivitäten von staatseigenen Betrieben und Kollektiven nicht ein, solange diese keine Subventionen aus dem Budget erhielten.

Wie in den meisten sozialistischen Ländern strebte der mongolische Staat Vollbeschäftigung der Ressourcen, in erster Linie Arbeit, an. Es gab keine offene Arbeitslosigkeit, abgesehen von einer 2%-igen friktionellen Arbeitslosigkeit¹¹¹. Der Staat garantierte jedem seiner Bürger eine Beschäftigungssicherheit. Die Industrialisierungspolitik war allerdings auf kapitalintensive Projekte ausgerichtet, so dass das Absorptionspotential der Industrie für Arbeitskräfte gering war¹¹². Der Staat duldet offiziell keinen Privatsektor und musste selbst für die Schaffung von Arbeitsplätzen für Schul- und Hochschulabsolventen in seinen Betrieben und seiner Verwaltung sorgen. Es wurden immer neue Stellen geplant und geschaffen, die eigentlich keine unmittelbare Notwendigkeit für den Betrieb darstellten. Dementsprechend waren die Staatsbetriebe und die staatlichen Institutionen überbesetzt.

Neben dem Industrialisierungsprozess war auch der Außenhandel der Mongolei während der Periode zwischen 1962-1990 mit der Mitgliedschaft in RGW eng verbunden. Die mongolische Wirtschaft wurde in die Arbeitsteilung, die innerhalb der RGW-Gruppe herrschte, eingebunden, indem sie ihre Mineralressourcen sowie landwirtschaftliche Erzeugnisse, die über dem eigenen Bedarf lagen, in andere Mitgliedsstaaten exportierte und im Gegenzug Konsumgüter, Industrieanlagen, Erdöl und weitere Rohstoffe für die Industrie importierte. Der Handel mit den RGW-Staaten machte, wie auch für einige andere Mitglieder wie Vietnam, den größten Teil des mongolischen Außenhandels aus. 1980 betrug der Anteil des RGW-Handels an Exporten und Importen jeweils 97%¹¹³. Dabei genoss die Mongolei mehrere Vorteile als Entwicklungsland. Die Handelsdefizite wurden von der Sowjetunion bis 1980 übernommen und danach durch Kredite finanziert. Außerdem finanzierte die Sowjetunion die meisten Kapitalinvestitionen und stellte technische Unterstützung als Entwicklungshilfe oder durch langfristige Kredite zu bevorzugten Konditionen zur Verfügung. Auch einige Importprodukte, vor allem Erdöl, wurden zu günstigeren Preisen bezogen.

¹¹¹ World Bank 1992, S. 10.

¹¹² Ebd.

¹¹³ Der Rest fiel auf den bilateralen Handel mit RGW-Mitgliedern oder auch mit Ländern außerhalb des RGW.

Das fast einwandfreie Funktionieren der Planwirtschaft zwischen 1940-1985 hängt mit dem Umstand zusammen, dass der Staat in dieser Periode in höchstem Maße seine Dominanz in der Wirtschaft (und der Politik) behaupten konnte. Die Kohärenz der Planungsökonomie, die durch Dominanz der zentralen Planung gewährleistet wird, konnte erfolgreich hergestellt und verteidigt werden. Die Geldsphäre unterlag weitgehend der zentralen Planung. Die Geldpolitik, die prinzipiell darin bestand, die Geldmenge an den nationalen Kreditplan, der den Geldbedarf der Staatsbetriebe und Kooperativen für die Erfüllung der Produktionspläne erfasste, passiv anzupassen, wurde von der Staatsbank der Mongolei ausgeführt, die als für Planungsökonomien typische Monobank sowohl für den Geldumlauf als auch für die Kreditgewährung zuständig war.

In dieser Periode konnte der Staat auch das Ware-Geld-Gleichgewicht in der Wirtschaft halten und die Entstehung einer Zweitökonomie und ein damit verbundenes Inflationspotential verhindern. Die Löhne wurden in allen Wirtschaftssektoren vor 1986 vom Staat im Rahmen der zentralen Planung festgelegt. Den Rückfluss des als Löhne ausgezahlten Bargeldes ins Bankensystem sicherte der Staat durch strenge Preispolitik. Zwischen 1960 und 1990 blieben dadurch die Preise für Hauptnahrungsmittel und Bekleidung nahezu unverändert.

3.3 Die Reformen von 1986 und ihre Auswirkungen in der Planwirtschaft (1986-1990)

Die Nachteile einer hohen Abhängigkeit der Mongolei von den anderen Mitgliedsländern des RGW zeigten sich, als in den 1970er Jahren der RGW vom System der festen Preise auf die Anpassung der Handelspreise an gleitende Fünfjahresdurchschnitte der Weltmarktpreise für vergleichbare Produkte überging. Auch der Wechselkurs des Tögrög (Nationalwährung der Mongolei) wurde nicht mehr zum US Dollar, sondern zum Transfer-Rubel (T-Rubel) festgesetzt. Der fallende Trend der Weltmarktpreise für wichtige Exportrohstoffe (Kupfer, Molybdän) und steigende Preise für das Hauptimportprodukt Erdöl verschlech-

terten die *terms of trade* der Mongolei. Als 1986 der RGW beschloss, die Kontraktpreise an die damals geltenden Weltmarktpreise statt die gleitenden Durchschnitte der vorangegangenen fünf Jahre anzupassen und festzuhalten, konnte die Mongolei von den steigenden Kupferpreisen und sinkenden Erdölpreisen nicht profitieren. Zudem fiel die Last der zunehmenden Handelsdefizite auf die Schulter des mongolischen Staates, da die Sowjetunion ab 1980 anfang, ihre Kompensationen für Importüberschüsse nicht mehr als Geschenk, sondern als Kredit zu verbuchen. Die Außenverschuldung akkumulierte sich darauf folgend rasch von 3,4 Mrd. T-Rubel 1980 auf mehr als 10 Mrd. 1991, wovon ca. 99% auf die Sowjetunion entfiel.

Die neue Regierung, die Ende 1985 gebildet wurde, war der sich verschlechternden wirtschaftlichen Lage der Sowjetunion, und des RGW insgesamt, bewusst. Auch die eigene wirtschaftliche Entwicklung mit steigender Außenverschuldung bot keine optimale Perspektive. Ab 1986 veranlasste sie eine Reihe von Reformen, die auf die Milderung der rigiden Mengenplanung abzielte, aber deren Abschaffung nicht beabsichtigte. Die Anzahl der Produkte, die der Mengenplanung unterworfen waren, wurden um 30% reduziert. In der Preisreform von 1986 erhöhte der Staat die Großhandelspreise. Später wurden auch einige Einzelhandelspreise erhöht und Preise für Kundendienstleistungen von der staatlichen Kontrolle vollständig befreit. Kooperativen und Staatsbetriebe erhielten mehr Entscheidungsspielraum und durften ihre Überschussproduktion über die Planvorgaben am Markt verkaufen. 1988 wurde die toleranzfreie Diskriminierung des Privatsektors aufgegeben und ein kleiner Teil der wirtschaftlichen Aktivitäten, in erster Linie in der Landwirtschaft, in privaten Händen erlaubt.

Die lokalen Regierungen verfügten nun ebenfalls über mehr Autonomie bei ihrer Budgetplanung. Das fand Ausdruck in der Struktur des Staatsbudgets: in den letzten 5 Jahren der Planwirtschaft verschob sich das Gewicht der Ausgaben von lokalen Regierungen im konsolidierten Staatsbudget vor allem aufgrund der erhöhten sozialen Ausgaben für Bildung und Gesundheit auf lokaler Ebene von etwa einem Drittel auf knapp 50%.

Angesichts der schwindenden Währungsreserven des Landes wurde der Handel mit nichtsozialistischen Ländern in konvertiblen Währungen verstärkt gefördert und die Monopolstellung der Außenhandelsfirmen eliminiert¹¹⁴. Staatsbetrieben wurde erlaubt, durch Erwerb von Lizenzen direkt zu importieren und/oder zu exportieren, ohne sich an staatliche Außenhandelsmonopole wenden zu müssen. Außerdem erhielten sie Exportsubventionen. Durch diese Maßnahmen konnte der Staat seine Währungsreserven aufstocken, die Ende 1980er Jahren Rekordhöhen erreichten, da Staatsbetriebe ihre Währungseinnahmen an den Staat abgeben mussten¹¹⁵. Die Exporte und Importe in konvertiblen Währungen stiegen von jeweils 18 Mio. USD 1986 auf 53 Mio. USD und 34 Mio. USD 1989 an, waren aber immer noch ein kleiner Bruchteil (5% bzw. 6%) des gesamten Außenhandels.

Ausmaß und Erfolg der Reformen 1986-1990 waren insgesamt bescheiden. Die ungünstige außenwirtschaftliche Situation höhle die Planwirtschaft schon seit dem Übergang des RGW auf Verrechnung mit Weltmarktpreisen aus. Diese Umstellung wirkte für die Mongolei wie eine Öffnung der Wirtschaft gegenüber dem Weltmarkt, wobei sie reale Einkommenswerte nicht an den Weltmarkt, sondern an andere RGW-Länder verlor.

¹¹⁴ In dieser Periode wurden Handelsbeziehungen mit einigen kapitalistischen Ländern (Japan, den Niederlanden, der Schweiz, Deutschland, Großbritannien und Österreich) aufgebaut. World Bank 1992, S. 23.

¹¹⁵ Um konvertible Währungen, die von Auslandsarbeitern verdient wurden, an sich zu locken, bot ihnen der Staat einen höheren Wechselkurs von 20 Tögrög für 1 USD an, im Vergleich zum offiziellen Kurs von 3 Tögrög für 1 USD.

4. Phaseneinteilung und Analyse der Transformations- und Entwicklungsprozesse in der Mongolei ab 1990

4.1 Phase 1 (1990-1995): Vom Umbruch 1990 bis zur ersten Bankenkrise 1995

4.1.1 Der friedliche Umbruch und seine Hintergründe

Im Jahre 1984 wurde Tsedenbal, während er sich wegen medizinischer Behandlung in Moskau aufhielt, von den anderen Politbüromitgliedern in Absprache mit der sowjetischen Führung in den Ruhestand versetzt¹¹⁶. Das Politbüro der Mongolischen Revolutionären Volkspartei (MRVP) begründete seine Entscheidung, warum der Vorsitzende Bal, wie er vom Volk genannt wurde, von seinen Ämtern entlassen wurde, offiziell mit seinem hohen Alter und schlechten gesundheitlichen Zustand. Der andere Grund bestand in seiner sturen politischen Position. Er favorisierte eine strikte Einhaltung des zentralen Planungssystems und war nicht offen für Wirtschafts- und Verwaltungsreformen. In der Außenpolitik etwa weigerte er sich, die Beziehung mit China wieder aufzunehmen, während die Sowjetunion zu dieser Zeit bereit war, ihren Streit mit China beizulegen.

An seine Stelle trat Batmönkh, der davor als Universitätsleiter und vor seinem Amtsantritt als Nachfolger von Tsedenbal als Vorsitzender des Ministerrates tätig gewesen war. Er verfolgte eine gemäßigtere Politik als sein Vorgänger und veranlasste einige Reformen, um das rigide Planungssystem abzumildern und den Staatsbetrieben sowie den Provinzverwaltungen etwas mehr Entscheidungsraum zu gewähren. Die Reformen der Batmönkh-Regierung waren jedoch unzureichend kleine Schritte gegen die großen wirtschaftlichen Schwierigkeiten, die sich in der Mongolei wie auch in den anderen Mitgliedsstaaten des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) abzeichneten.

Ende der 1980er Jahre verstärkte sich in der Bevölkerung die Unzufriedenheit wegen einer Verschlechterung der allgemeinen Lebensumstände, vor allem a-

¹¹⁶ Tsedenbal blieb mit seiner (russischen) Frau in Moskau und starb 1991 dort in einem Krankenhaus.

ber wegen der Verknappung von Grundnahrungsmitteln. Die Unentschlossenheit bzw. die unklaren und perspektivlosen Reformbemühungen der Regierung konnten der Bevölkerung keine Erleichterung verschaffen und sie nicht überzeugen.

Den ersten Protest der Regierungsgegner im Dezember 1989 auf dem *Sukhbaatariin Talbai* (dem zentralen Platz von Ulaanbaatar) musste die Regierung von Batmönkh dulden. Die Protestierenden, meist gut ausgebildete junge Menschen aus der Hauptstadt, nutzten die allgemeine Unzufriedenheit der Bevölkerung und traten gegen die Unterdrückung durch die allein herrschende kommunistische Partei und für die Einführung eines Mehrparteiensystems ein; sie riefen die gleichen wie die in der Sowjetunion verwendeten Losungen wie *Perestroika* (öörtschlön baiguulalt) und *Glasnost* (il tod baidal) aus, die einige von ihnen während ihres Studiums in der UdSSR und in Osteuropa kennen gelernt und mitgebracht hatten.

Innerhalb der MRVP gab es Meinungsverschiedenheiten. Es gab offenbar gewisse Gruppen, die zur Auflösung der Protestaktion mit Hilfe des Militärs bereit waren, und andererseits solche, denen ein Führungswechsel in der Partei durch die Auflösung des Politbüros, wie es die Protestierenden forderten, erwünscht war. Der Protest, dem weitere Demonstrationen und ein Hungerstreik im Frühjahr 1990 folgten, ist aus zwei bedeutenden Gründen nicht mit militärischer Gewalt niedergeschlagen worden, wie es z. B. die Regierung in China auf dem Tiananmen-Platz ein halbes Jahr zuvor mit den Studentenprotesten gemacht hatte. Zum einen handelte es sich um einen Generationenkonflikt zwischen den alten Funktionären aus der Tsedenbal-Ära, die die Parteispitze und die Regierungsstellen besetzt hielten, und der neuen Generation, d.h. den Kindern aus den Nomenklatura-Familien, die meistens im Ausland studiert hatten und nach ihrem Studium eine Perspektive für ihre Zukunft schaffen wollten. Die Entwicklungen in Osteuropa und der Sowjetunion gaben ihnen Hoffnung und ermutigten sie. Sie riefen aber zu gewaltlosen Protesten auf, da ihnen die Möglichkeit einer Gewaltanwendung seitens der Regierung bewusst war. In dieser Situation

war die Partei aber nicht bereit, gegen die Angehörigen der eigenen „Staatsklasse“ Gewalt anzuwenden. Dies hätte unnötigen Aufruhr in der Bevölkerung verursacht. Weiterhin wollte die Sowjetunion, mit Michail Gorbatschow an der Spitze, blutige Ereignisse vermeiden und warnte die mongolische Regierung vor Anwendung von Gewalt. Dieser Grund war nicht unbedeutend, da die Sowjetunion immer noch einen starken Einfluss auf die politischen Entscheidungen im Satellitenstaat hatte. Diese Einstellung der sowjetischen Regierung kam der mongolischen Regierung gelegen, und sie entschied sich die weiteren Ereignisse in der Sowjetunion abzuwarten, solange es keine Gewaltausbrüche seitens der Protestierenden gab.

Nach den Hungerstreiks und der Ausweitung der Protestwelle in den Provinzstädten entschied sich die MRVP ihr Politbüro zu opfern. Es trat daraufhin, im März 1990, mit voller Besetzung zurück, und die Partei ließ zu, das Parlament durch erste freie Wahlen neu zu bilden. Dieser Kompromiss zwischen der MRVP und den Protestierenden, die sich als Demokratische Union (DU, *Ardtschilsan Kholboo*) bezeichneten, stellte nicht nur einen Bruch mit dem Einparteiensystem in eigenem Land dar. Es symbolisierte gleichzeitig eine Loslösung vom System, das politisch stets der Sowjetunion ergeben und von ihr anhängig war. Dieser Schritt in die politische Unabhängigkeit war offenbar ein gemeinsamer nationalistischer Nenner der beiden Seiten.

Im selben Jahr wurden weitere Parteien gegründet und ihre Vertreter durften ins Parlament gewählt werden. Im Januar 1992 verabschiedete das Parlament, das mehrheitlich von den Mitgliedern der MRVP besetzt war, die neue Verfassung, in der die Mongolei als ein Staat mit parlamentarischer Demokratie und Marktwirtschaft proklamiert wurde. Die politische Transformation in der Mongolei, die zwar mit Konflikten behaftet war, wie es bei solchen Wenden und Umbrüchen stets der Fall ist, verlief jedoch in Kontrast zu manch anderen Erfahrungen in der Weltgeschichte gewaltlos, ohne Traumata zu hinterlassen.

4.1.2 Liberalisierung der Wirtschaft und Stagnation

Die erste demokratisch gewählte Regierung, weitgehend gestellt von Mitgliedern der ehemaligen MRVP, beginnt ab Herbst 1990 mit den Reformen zur Abschaffung planwirtschaftlicher Strukturen und der Öffnung und Liberalisierung der Wirtschaft. Wie in anderen Reformstaaten in Osteuropa gibt die Politikberatung der internationalen Organisationen wie IWF und Weltbank, der sog. Washington-Consensus, der sich auf die theoretischen Erkenntnissen der neoklassischen Ansätze, vor allem des Monetarismus, stützt, die maßgebende Richtung der wirtschaftlichen Umstrukturierung vor, wobei die Regierung auch eigene Akzente bei der Implementierung setzt. Im Zentrum der Transformation stehen (1) Preisliberalisierung, (2) Umstrukturierung des Bankensektors in ein zweistufiges System, (3) Privatisierung von Staatsbetrieben, Kollektiven und Herden, (4) makroökonomische Stabilisierung durch restriktive Geldpolitik und ausgeglichenes Staatsbudget, sowie (5) Liberalisierung des Handels und des Wechselkursregimes. Im Folgenden werden diese Reformmaßnahmen und deren Auswirkungen auf die unterschiedlichen Produktionsweisen aus dem Blickwinkel der hier vertretenen Ansätze analysiert.

4.1.2.1 Preisliberalisierung und Reformen des Wechselkurssystems

Die Abschaffung der für Planwirtschaften charakteristischen Preiskontrollen bildet ein wichtiges Element der Transformation sowohl aus neoklassischer, als auch aus monetär-keynesianischer Sicht, wobei die Theorieansätze dem Preissystem divergierende Bedeutungen in einer dezentralen Ökonomie zumessen. Während die Herstellung der Allokationsfunktion der Preise in der neoklassischen Ökonomie letztendlich entscheidend ist, da die optimale Ressourcenallokation den Kern ihrer Theorie bildet, hängt die Funktionsfähigkeit des liberalen Marktsystems nach dem Monetär-Keynesianismus, der die Entscheidungslogik der Preis-Mengen-Beziehungen der neoklassischen Ökonomie zwar akzeptiert,

da er methodisch auf ihr aufbaut, der sich aber inhaltlich von ihr unterscheidet¹¹⁷, von der Herstellung der Geldfunktion ab, wie oben ausgeführt wurde.

Bei der Durchführung der Preisreformen dominierte in der wissenschaftlichen Diskussion die Ansicht, dass eine simultane Liberalisierung jeglicher Preise die politische Einmischung in der Wirtschaft schwächen und auch die Entstehung von Marktkonstellationen verhindern würde, die zur ungerechten Einkommensverteilung führen könnten¹¹⁸. In der Praxis jedoch stieß die vollständige Abschaffung der Preiskontrollen auf einen Schlag auf den Widerstand seitens der Politik, die mit den hohen sozialen Kosten der Transformation und der Schwierigkeit der Kompensierung der einkommensschwachen Bevölkerungsschichten besonders in der Transformationsphase argumentierte. Theoretisch lässt sich diese Argumentation auch gut begründen. Denn den Planwirtschaften ist die sog. unterdrückte Inflation inhärent, bei der die planwirtschaftliche Preisstruktur zu einem dauerhaften Nachfrageüberschuss und somit zur erhöhten Geldhaltung der Bevölkerung (Geldüberhang) führen. Bei dieser Form der Inflation „führt eine Liberalisierung der Preise gekoppelt mit einer Abwertung der Währung zu einem Anstieg der Preise und mit einiger Verzögerung auch der Löhne“¹¹⁹. Die Bevölkerungsgruppen sind von den Preissteigerungen unterschiedlich betroffen, da die Arbeitslosigkeit aufgrund der strukturellen Veränderung der Wirtschaft entsteht bzw. steigt und auch die Arbeitgeber, in erster Linie der Staat, die Lohnsteigerungen unter der Inflationsrate halten wollen.

In der mongolischen Regierung setzte sich die Ansicht durch, dass eine graduelle Liberalisierung der Preise in kürzerer Zeit weniger Druck auf die Preissteigerung ausüben würde als eine radikale Befreiung der Preise. Als erster Schritt in diese Richtung wurden im Januar 1991 durch das Dekret Nr. 20 die Einzelhandelspreise vieler Importgüter verdoppelt und Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse um 30-70%, und die Stromtarife um mehr als 90% erhöht. Gleichzeitig reduzierte der Staat die Zahl der Einzelhandelspreise, die noch der Preis-

¹¹⁷ Riese 1990, S. 25.

¹¹⁸ Roland 2000, S. 131f.

¹¹⁹ Tober 1995, S. 48.

kontrolle unterliegen, auf 35, darunter Preise von Kohle und wichtigen Nahrungsmitteln (Fleisch, Mehl, Brot, Milch usw.). Ebenfalls wurden die Nominalbeträge auf den privaten Sparkonten, die unter einer bestimmten Grenze lagen, sowie Löhne und Transfers verdoppelt.

Diese erste Maßnahme stellte prinzipiell eine differenzierte Art der Währungsreform dar, um den Geldüberhang in der Wirtschaft zu beseitigen oder zumindest zu mildern, indem ein Teil der Bestandsgrößen (hier: Bargeld im Umlauf und hohe Ersparnisse) in Relation zu den Stromgrößen real abgewertet wurden¹²⁰.

Im September des gleichen Jahres und im März 1992 wurden weitere Einzelhandelspreise freigegeben und Großhandelspreise, sowie Strom- und Transporttarife um 40 bis 300% erhöht. Die Preisliberalisierung der Konsumgüter war dann 1993 weitgehend abgeschlossen. Im öffentlichen Sektor unterlagen die Preise weitgehend noch der staatlichen Kontrolle, aber auch hier unternahm der Staat Reformen, um sein Budget zu entlasten. Die veränderte Preisstruktur, die durch systematische Erhöhung der Tarife für öffentliche Leistungen (Strom, Transport, sowie Wohnungen, die sich noch in öffentlicher Hand befanden) erreicht wurde, verringerte den Bedarf an Subventionen für die Staatsbetriebe enorm. Innerhalb eines Jahres (von 1990 bis 1991) konnte der Staat seine Subventionszahlungen dadurch halbieren (s. Abschnitt 4.1.3).

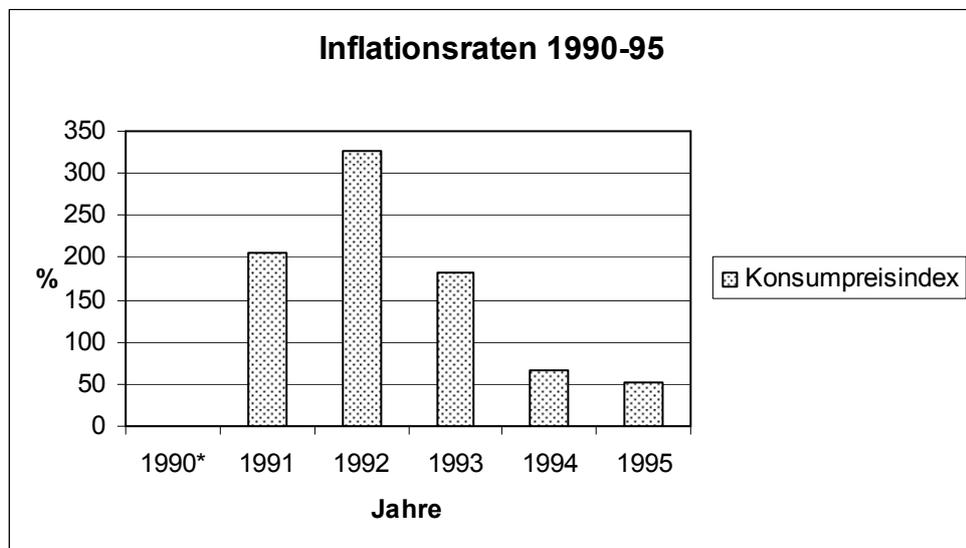
Parallel zu den Preisreformen wertete der Staat den Tögrög stufenweise ab. Der Wechselkurs des Tögrög, der bis Ende 1990 wie in anderen Ländern des Ostblocks an den Transferrubel gekoppelt war, wurde an den des US Dollars angehängt und bei 5,63 Tögrög je US Dollar festgesetzt. Im Rahmen des Systems der multiplen Wechselkurse galten aber zunächst für Transaktionen im öffentlichen Sektor, für Zahlungen auf den Parallelmärkten, sowie für den Tauschhandel – vor allem wurde Kupfer gegen Ölimporte aus Russland getauscht – unterschiedliche, offiziell bestimmte Kurse, die schrittweise zu einem abgewerteten Einheitskurs bei 40 Tögrög je US Dollar zusammengeführt wur-

¹²⁰ Aufgrund des ungleichen Abwertungseffekts wird diese Art der Währungsreform auch als "confiscatory" bezeichnet. Dornbusch/Wolf 1990, S. 11.

den. Auch nach der Vereinheitlichung der Wechselkurse wurde der Dollar jedoch auf den Parallelmärkten für 170-180 Tögrög gehandelt. Erst 1993 ging der Staat nach weiteren Abwertungen auf das System der flexiblen Wechselkurse über. Die Freigabe brachte den Wechselkurs auf 400 Tögrög je US Dollar. Danach blieb es bei flexiblen Kursen – mit gelegentlichen Interventionen der Zentralbank.

Aufgrund der Preisreformen stieg der Konsumpreisindex 1991 um 120%¹²¹. Das Angebot reagierte nicht sofort auf die gestiegenen Preise wie erwartet. Es herrschte Knappheit an Konsumgütern, was die Inflationsrate 1992 weiter auf 320% hochtrieb (s. Abb. 1). Die Abwertung des Tögrög, die die Importgüter verteuerte, und eine expansive Geldpolitik trugen zur Inflation bei.

Abbildung 1: Inflation in der Mongolei, 1990-95



Quelle: Browne et al. 1996, NSO 2002a.

* Inflationsmessung erst ab 1991. Für 1991 gibt es unterschiedliche Werte:
Browne et al. (1996) – 205,4%; NSO 2002a - 52,7%

Angesichts der Güterknappheit führte der Staat parallel zu den Preisreformen eine Rationierung wichtiger Nahrungsmittel und Produkte des täglichen Bedarfs

¹²¹ Bis Januar 1991 existierte keine (offene) Inflation, da fast alle Preise administrativ festgelegt wurden. Der offizielle Konsumpreisindex wurde erstmals 1991 mit Unterstützung der IMF für einen Korb mit 123 Gütern entwickelt.

sowie Wodka ein, um die Bevölkerung vor Spekulationen von Gütern des Grundbedarfs zu schützen. Haushalte erhielten je nach Anzahl der Mitglieder (ohne Altersunterschied) Rationskupons für 10 Produkte wie Fleisch, Mehl, Reis, Zucker etc. Die Kupons berechtigten zum Kauf (nicht Tausch) dieser Produkte. Ende 1992 erhöhte der Staat die Preise für rationierte Güter um 70 bis 460%. Eine weitere Erhöhung der Preise im März 1993 nivellierte diese mit den Marktpreisen und erlaubte dem Staat die Rationierung vorzeitig zu beenden. Viele der Produkte (Reis, Zucker, Pflanzenöl, grüner Tee) wurden schon zu dieser Zeit nicht mehr von staatlichen Handelsfirmen, sondern durch den Privatsektor importiert.

Aber die privaten Importeure wurden anfangs durch eine begrenzte Devisenverfügbarkeit in der Wirtschaft eingeeengt. Die staatlichen Währungsreserven sanken zwischen 1990-92 aufgrund enormer Verluste aus Spekulationsgeschäften der Mongolbank auf den internationalen Finanzmärkten, sowie aufgrund der Verteuerung des Importbedarfs der Staatsbetriebe, an die der Staat den größten Teil der knappen Devisenressourcen durch Budgetierung verteilte. Im Gegenzug mussten die staatlichen Exporteure bis zu 60% der Deviseneinnahmen an die Mongolbank verkaufen. Der Übergang auf einen marktbasierten Wechselkurs 1993 und weitere Abwertungen des Tögrög förderten die Exportgeschäfte und führten zum erhöhten Devisenzufluss. Der Staat profitierte mit der Abwendung vom Tauschhandel mit Russland auch von Deviseneinnahmen aus dem Kupferexport.

Die Devisenverfügbarkeit und die hohen Inflationsraten regten die Importgeschäfte an und sorgten für eine Angebotserhöhung der Konsumgüter. Die Preissteigerungsrate fiel daraufhin von 183% 1993 auf 66% 1994 zurück.

4.1.2.2 Privatisierung

Nach Verabschiedung des Privatisierungsgesetzes im Frühjahr 1991 begann die Privatisierung der staatseigenen Betriebe und der Viehbestände¹²². Wie in anderen Reformländern wie Polen und der ehemaligen Tschechoslowakei forcierte der Staat eine zügige Massenprivatisierung durch (fast) kostenlose Kupon-Verteilung. In Hinblick auf die sehr niedrigen privaten Ersparnisse zu Beginn der Transformation im Vergleich zur zu verteilenden Vermögenssumme lag diese Form der Privatisierung auf der Hand¹²³. Die schnelle Durchführung der Maßnahmen war durch die Befürchtung von Missmanagement und Verschwendung des Staatsvermögens begründet.

Die Privatisierung erfolgte in zwei Schritten. In der ersten, sog. „kleinen“ Privatisierung gingen kleine Handels- und Dienstleistungsgeschäfte, landwirtschaftliches Kollektivvermögen und Viehbestand mit einem gesamten Buchwert von etwa 9,4 Mrd. Tögrög in private Hände. Dieser Teil der Privatisierung verlief dezentral und relativ reibungslos. Die Geschäfte wurden bei den von lokalen Autoritäten durchgeführten Auktionen verkauft, an denen Bürger mit ihren (grünen) Kupons¹²⁴ mitbieten konnten und der Meistbietende den Zuschlag erhielt. Da zuvor die Listen von Privatisierungsobjekten in den Zeitungen veröffentlicht wurden, war faktisch keiner von der Teilnahme ausgeschlossen. Die Privatisierung vom Kollektivvermögen und Viehbestand überließ der Staat den Kollektiven selbst¹²⁵. Gegen Abgabe von Kupons erhielten Kollektivmitglieder einen

¹²² Etwa zeitgleich wurden das Handelsgesetz (*Company Law*) und das Aktiengesetz (*Securities Law*) verabschiedet, die die Eigentumsverhältnisse neu definierten und so die Basis für privates Handeln und auch für die Privatisierung schufen. Der Boden und die Wohnungen wurden jedoch zunächst nicht privatisiert.

¹²³ Die Ersparnisse der Haushalte beliefen sich auf etwa 1 Mrd. Tögrög, während der Buchwert des Vermögens, das zur Privatisierung stand, mehr als 20 Mrd. Tögrög betrug. World Bank 1992, S. 42.

¹²⁴ Jeder vor dem 31. Mai 1991 geborene Bürger erhielt 3 grüne Kupons mit einem Nennwert von 1.000 Tögrög für die Teilnahme an der „kleinen“ Privatisierung und einen blauen Kupon mit einem Nennwert von 7.000 Tögrög für die „große“ Privatisierung. Während die grünen Kupons frei verkauft, getauscht, aber nicht als Kreditsicherheit genutzt werden durften, war die Übertragung von blauen Kupons begrenzt und der Verkauf an Ausländer grundsätzlich untersagt. Erst nach der Privatisierung durften Ausländer Aktien von gelisteten Firmen im Rahmen des Gesetzes über ausländische Investitionen an der Börse kaufen und verkaufen.

¹²⁵ Allerdings bleibt das Weideland bislang im Staatseigentum.

Anteil vom Viehbestand des Kollektivs oder am Kollektiv selbst, wenn es durch Mitgliederbeschluss bestehen blieb. Wie unten erläutert, schaffte die „kleine“ Privatisierung die wirtschaftliche Grundlage von nomadischen Viehzüchtern auf dem Land und zahlreichen neuen Familienwirtschaften in den Städten und anderen Ortschaften.

Anfang 1992 begann die „große“ Privatisierung, die unter Aufsicht von der für diese Zwecke errichteten Staatlichen Privatisierungskommission stattfand. Die von dieser Kommission für die Privatisierung freigegebenen Staatsbetriebe wurden in Aktiengesellschaften umgewandelt und die Aktien gegen blaue Kupons an der Börse verkauft, wobei 10% der Aktien der Belegschaft vorbehalten blieben. Die „große“ Privatisierung hatte für die breiten Bevölkerungsschichten scheinbar nur eine unwesentliche Bedeutung, - aber tatsächlich legte sie die großen sozioökonomischen Strukturen für die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung und die Einkommensverteilung fest.

4.1.2.3 Reformen und Entwicklung des Finanzsektors

Die zentrale Aufgabe der Reformen im Finanzsektor bestand in der Umgestaltung des alten Monobankensystems in ein zweistufiges Bankensystem¹²⁶. Zu diesem Zweck wurden im August 1990 zwei Abteilungen der Staatsbank der Mongolei ausgegliedert und als selbstständige Geschäftsbanken organisiert¹²⁷. Da die Neugründung von Geschäftsbanken zugleich erlaubt wurde, entstanden weitere sechs Geschäftsbanken, zu deren Mehrheitsanteileseignern hauptsäch-

¹²⁶ Die rechtliche Grundlage des neuen Bankensystems schaffte das Bankengesetz vom Mai 1991.

¹²⁷ Die eine Geschäftsbank war die Staatsbank International, die aus der Auslandsabteilung der Staatsbank entstand und zunächst nur die Außenhandelsfinanzierung sowie die Verwaltung der öffentlichen Außenverschuldung betrieb. Für kurze Zeit war sie auch für das Management der internationalen Währungsreserven zuständig, überließ aber ab 1993 diese Aufgabe der Zentralbank. Die andere Bank, aus der Investitionsabteilung der Staatsbank der Mongolei verselbstständigt, war die Bank für Investitionen und Technologische Erneuerung, die sich auf Finanzierung der kleinen und mittelständischen Betriebe spezialisierte. Die etwa 400 Filialen der alten Staatsbank in allen Teilen des Landes wurden an diese und andere Geschäftsbanken verkauft und die neue Zentralbank behielt nur 21 Filialen in den Städten und Provinzzentren.

lich große Staatsbetriebe und öffentliche Organisationen zählten¹²⁸. Ab 1992 wurden erste Banken aus privaten Mitteln gegründet, aber deren Gewicht im Bankensektor blieb vorerst gering¹²⁹. Obwohl die Zahl der Geschäftsbanken bis 1993 schnell auf 15 anstieg, prägte die Dominanz der wenigen großen Banken im Besitz des Staates oder der Staatsbetriebe die Struktur des Bankensektors in der ersten Phase der Transformation.

Bei diesen Eigentums- und Besitzverhältnissen im Bankensektor setzten sich kaum geldvermittelte Kreditbeziehungen durch, und die Kreditvergabe der Banken trug immer noch planwirtschaftliche Elemente in sich. Zum einen stieg die Summe der an Staatsbetriebe vergebenen Kredite bis Mitte 1994 weiter an und deren Anteil an gesamten Krediten blieb deutlich höher als der Kreditanteil des Privatsektors (Tabelle 1). Diese Entwicklung war auf die Praxis der Kreditlenkung bei den staatlichen Banken zurückzuführen. Denn die staatlichen Banken konkurrierten nicht mit einander, sondern konzentrierten sich auf die Finanzierung des Kreditbedarfs ihrer Großaktionäre und der ihnen nahe stehenden Unternehmen, wobei die finanzielle Lage der Kreditnehmer kein wesentliches Entscheidungskriterium darstellte¹³⁰. Es kamen in manchen Fällen auch Kooperationen zwischen staatlichen Banken vor, indem sich Staatsbetriebe bei zwei oder mehreren Banken verschuldeten, wenn die Liquidität einer Bank gerade nicht ausreichte, um den Kreditbedarf größerer Staatsbetriebe zu decken. Der Staat nutzte seine dominante Stellung, um Staatsbetriebe nicht schließen zu müssen, da diese immer noch die bedeutendsten Arbeitgeber in der Wirtschaft darstellten. Durch die Praxis der *Roll-over*-Kredite wurde die „weiche Budgetrestriktion“ vieler finanziell angeschlagener Staatsbetriebe weiterhin aufrechterhalten. Die Staatsbetriebe wurden bei der Kreditgewährung aber nicht nur bevorzugt behandelt, sondern erhielten außerdem günstigere Konditionen als der Privatsektor (Tabelle 1).

¹²⁸ Vgl. ADB 1992, S. 33f.

¹²⁹ Die erste private Bank war die Zentralasienbank, die 1996 insolvent wurde. Dazu s. unten.

¹³⁰ Bei der Kreditvergabe der Banken breiteten sich auch Insider-Geschäfte aus.

Tabelle 1: Kredite, Inflation und Kreditzinsraten in der Mongolei, 1991-94

	1991	1992	1993	1994
Kredite an Staatsbetriebe, Mio. Tögrög	9.631	11.960	20.763	13.381
<i>Veränderungsrate, %</i>	27,6	24,2	73,6	-35,6
Kredite an Privatsektor, Mio. Tögrög	3.075	6.926	9.878	38.972
<i>Veränderungsrate, %</i>	543,3	125,2	42,6	294,5
Inflation, % p. a. (Periodenendwerte)	205,4	325,5	183,0	66,3
Zinssatz der Zentralbank, % monatlich	1	15-20	18-25	6-22
Kreditzinsraten an Staatsbetriebe, % p. a.	12	100	182	122
Kreditzinsraten an Privatsektor, % p. a.	18	127	215	131
Kreditzinsraten an Konsumenten, % p. a.	25	147	223	137

Quelle: Zusammengestellt aus Browne et al. 1996.

Die Kreditzinsraten der Banken blieben in den ersten Jahren dieser Phase unter den hohen Inflationsraten. Da die Depositen dementsprechend niedrige Zinsen boten, bestand kein Anreiz für private Sparer ihr Geld in Bankdepositen anzulegen. Aufgrund der exzessiven Kreditvergabe und der begrenzten Einlagen mangelte es in dieser Periode bei zahlreichen Banken chronisch an Liquidität. Da sich noch kein Geldmarkt unter Banken etabliert hatte und die Ressourcennobilisierung bei der Bevölkerung unzureichend war, griffen sie in der Regel zum „bequemen“ Diskontfenster der Mongolbank (der neue Name für die Zentralbank der Mongolei), das eigentlich nur für kurzfristige Liquiditätsengpässe und zum *Clearing* offen gehalten wurde. Um diesen Missbrauch einzuschränken und die Kreditexpansion mit indirekten Instrumenten einzudämmen, musste die Mongolbank den Leitzins (der Zins für Verschuldung der Geschäftsbanken bei der Zentralbank) von anfänglichen 5% p. a. auf 15% p. a. 1991, im darauf folgenden Jahr sogar auf monatliche 15-20% erhöhen. Auch eine Obergrenze für die Verschuldung der Banken bei der Mongolbank wurde eingeführt und die Überziehung mit Strafzinsen abgerechnet (Tabelle 2). Die Summe der Zentralbankenkredite an die Geschäftsbanken stieg in der ersten Hälfte 1994 ungeachtet der Strafzinsen noch schneller an. Die Kredite wurden in erster Stelle an in der Landwirtschaft tätige Staatsunternehmen weitergegeben, um deren gestiegenen saisonalen Bedarf zu decken. Erst Mitte 1994 wurde die Praxis der Kreditlenkung aufgrund der ungebremsten Kreditexpansion, überwiegend an

Staatsbetriebe, und der damit verbundenen negativen Auswirkungen auf den Privatsektor durch eine Entscheidung der Regierung offiziell beendet. Diese Maßnahme war einer der Gründe für den drastischen Abfall der Verschuldung der Geschäftsbanken bei der Mongolbank.

Tabelle 2: Zusammensetzung der Zentralbankkredite an Geschäftsbanken in der Mongolei, 1992-94 (Mio. Tög, Periodenendwerte)

	1992	1993	Jun 1994	Dez 1994
Kredite zu regulären Zinsen	832	804	2.289	5
Kredite zu Strafzinsen	355	656	1.900	26

Quelle: Auszug aus Browne et al. 1996.

Die Mongolbank setzte auch andere indirekte geldpolitische Instrumente ein, um die Kreditexpansion entgegenzuwirken und Bankenliquiditäten besser steuern zu können. Ende 1991 führte sie die Anforderung an Mindestreserven, die Geschäftsbanken bei der Mongolbank unterhalten müssen, ein und legte diese erstmals bei 8,5% der durchschnittlichen Einlagenbestände aus Nichtbanken fest. Die Anforderung wurde 1994 bis auf 17% erhöht. 1994 begann die Mongolbank mit Offenmarktpolitik durch Auktionshandel von eigenen kurzfristigen Wertpapieren.

In dieser Phase fiel es der Mongolbank schwer, ihre Autonomie von der Politik, die sie durch das Bankengesetz von Mai 1991 formal erhalten hat, durchzusetzen. Die direkte Einmischung der Regierung bei Kreditallokation war eines der wichtigsten Hindernisse bei der Verwirklichung der Geldpolitik. Auch die Mindestreservenpolitik wurde von den Geschäftsbanken nicht eingehalten. Denn die Autorität der Mongolbank, die in der Planwirtschaft bis vor kurzem der Regierung untergeordnet war, wurde vor allem bei den großen staatlichen Banken, deren Führungsspitze ehemalige Funktionäre besetzten, nicht völlig akzeptiert, was die Aufsichtsaufgabe der Mongolbank behinderte¹³¹.

¹³¹ In der Wahlperiode 1992-1996 gewann die ehemalige kommunistische Partei MRVP die Mehrheit im Parlament und stellte die Regierung.

Die schwache Zentralbank, die sich gegenüber dem Staat und dem Bankensektor nicht durchsetzen kann, war nicht in der Lage die ungebremste Kreditexpansion einzudämmen. Die erhöhte Geldinjektion in die Wirtschaft übte somit zusätzlichen Druck auf die Entwertung des Geldes aus und unterminierte oder im besten Fall verzögerte die Herstellung der Kohärenz der Ökonomie, die das eigentliche Ziel der Transformationsbemühungen darstellt und nur durch das Knapphalten des Geldes durch eine starke Zentralbank erreicht werden kann.

Im Zusammenhang mit den institutionellen Schwächen des Finanzsektors in der sich transformierenden Wirtschaft der Mongolei zeigte sich die (scheinbare) Relevanz des neo-institutionalistischen Ansatzes, der darin die Hauptursache der Transformationskrisen in den Reformökonomien sieht¹³². Denn die Etablierung eines funktionsfähigen Finanzsystems mit einer potenten Zentralbank, die durch eine angemessene Geldpolitik die Kohärenzfunktion der eigenen Währung erfolgreich verteidigen kann, erwies sich auch im Fall der Mongolei für die wirtschaftliche Transformation und Entwicklung als notwendig. Aber auch die Irrelevanz dieses Ansatzes ist unübersehbar, da eine umgekehrte Relation nicht unbedingt gelten muss, d. h. eine Schwerpunktsetzung auf die formale Institutionalisierung der Wirtschaft (*institution-building*) garantiert nicht zwangsläufig den Erfolg einer wirtschaftlichen Transformation.

Die Dominanz der Staatswirtschaft im Finanzsektor konnte allerdings nicht lange aufrechterhalten werden. Denn die Entstehung der geldwirtschaftlichen Strukturen höhle die noch bestehenden planwirtschaftlichen Elemente aus. Die Staatsbetriebe, die keine Profite erzielten, waren nicht mehr in der Lage, ihre Kredite zurückzuzahlen, und brauchten noch mehr Kredit, um nur einen Teil der alten Verbindlichkeiten zu begleichen.

Dieser Umstand, zusammen mit der hohen Konzentration der staatlichen Banken, verschlechterte immer mehr die Stabilität des Finanzsektors. Viele Banken wiesen einen enormen Bestand an säumigen Krediten auf. Ende 1993 betrug

¹³² Zur Relevanz von NIÖ für die Analyse der Transformation siehe North 1997 und Smyth 1998.

der Anteil der säumigen Kredite etwa ein Viertel des gesamten Kreditvolumens¹³³. Den größten Teil dieser Not leidenden Kredite erbten die Banken von der ehemaligen Staatsbank, die diese Kredite noch vor 1990 an Staatsbetriebe vergeben hatte. Aber auch nach 1990 gewährten die Geschäftsbanken selbst noch aufgrund einer mangelhaften Geschäftspolitik weiter Kredite an finanziell angeschlagene Staatsbetriebe, was die Anhäufung der faulen Kredite förderte.

1994 mussten die Kooperativen-Bank¹³⁴ und die kleinere Selenge Bank¹³⁵ bei der Mongolbank Insolvenz anmelden. Die Kooperativen-Bank, die zunehmend unter Verschlechterung der Qualität ihres Kreditportfolios litt, hatte zu diesem Zeitpunkt Verluste in Höhe von 6 Mrd. Tögrög (ca. 14 Mio. USD) akkumuliert. Die Ursache der Insolvenz von Selenge Bank lag in erster Stelle in der Erhöhung der Mindestanforderung an die Eigenkapitalquote auf 400 Mio. Tögrög ab dem 1. Januar 1995.

Die Regierung, die sich selbst mit diesen Fällen befasste, entschied sich die beiden Banken nicht aufzulösen, sondern in andere größere Banken zu integrieren. Die größte Bank, Ardyn Bank (die Volksbank¹³⁶, 50% im Staatsbesitz), musste die Kooperativen-Bank und die zweitgrößte Bank, Bank für Investitionen und Technologische Erneuerung, die Selenge Bank übernehmen. Für diese unfreiwillige Übernahme erhielten diese Banken als Nothilfe lediglich Kredite von der Mongolbank, aber keine Entschädigung für Verluste¹³⁷. Durch diese Entscheidung gewann die Regierung etwas Zeit, da sie schon mit weiteren Reformen im Finanzsektor überfordert gewesen wäre, und sie zögerte die Bankenkrise hinaus, die schon vor der Tür stand. Denn die großen staatlichen Banken

¹³³ Browne et al. 1996, S. 27.

¹³⁴ Diese Bank wurde in September 1990 gegründet und war im Besitz von Kooperativen, Staatsbetrieben und dem Mongolischen Roten Kreuz. ADB 1992, S. 33ff.

¹³⁵ Gegründet 1992 durch bilateralen Beschluss der Mongolischen Regierung und der Buryatischen Autonomen Regierung der Russischen Föderation als Joint Venture.

¹³⁶ Die Übersetzung des Namens der Bank. Die Bank hat keine Gemeinsamkeiten mit den deutschen Volksbanken.

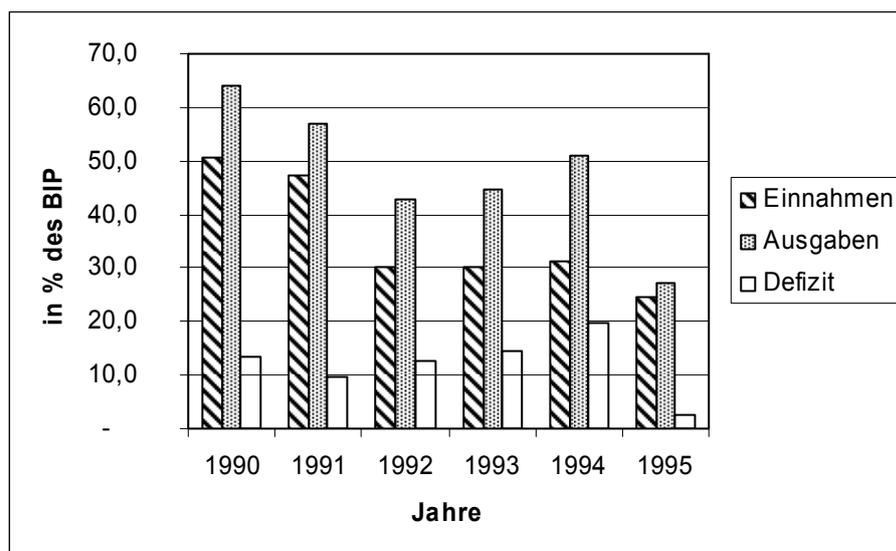
¹³⁷ Vgl. Enoch/Gulde/Hardy 2002, S. 36.

verloren durch zahlreiche Kreditausfälle viel Geld. Z. B. die Ardyn Bank befand sich schon 1995 praktisch im insolventen Zustand¹³⁸.

4.1.3 Das Fiskalproblem

Die wirtschaftlichen Reformen in der Anfangsphase der Transformation zeigten sofortige Wirkung auf die Einnahmenseite des mongolischen Staatshaushaltes¹³⁹. In den ersten 3 Jahren sanken die Budgeteinnahmen von 50,6% des BIP auf 30% (s. Abb. 2), was durch eine Reihe von mit dem Systemwechsel verbundenen Faktoren verursacht wurde.

Abbildung 2: Staatsbudget in der Mongolei, 1990-95



Quelle: Browne et al. 1996, NSO 2002a.

Erstens, führte das Ersetzen weggefallener Einnahmequellen durch neue nicht zum vollständigen Ausgleich des Steueraufkommens. Dies war z. B. in der Besteuerung des Außenhandels der Fall. Die in Planzeiten von Import- und Ex-

¹³⁸ Ebd.

¹³⁹ Auch andere Reformstaaten waren mit dem ähnlichen Fiskalproblem konfrontiert. Zur Situation in Vietnam siehe Hauskrecht 1998, S. 91ff.

portpreisdifferentialen erhobene Außenhandelssteuer¹⁴⁰, die sich auf jeden Warenverkehr der staatlichen Handelsmonopole erstreckte, erübrigte sich nach der Handelsliberalisierung und wurde mit der Verabschiedung des Zollgesetzes 1991 durch Zolltarife ersetzt, wobei das Gesetz zahlreiche Zollbefreiungen vorsah. Um von den unerwartet gestiegenen Einnahmen der Exporteure¹⁴¹, die nun zu Weltmarktpreisen handelten, zu profitieren, besteuerte der Staat eingangs auch die Warenexporte, aber schaffte diese Ausfuhrsteuer kurz danach wieder ab. Denn zum einen wirkte diese negativ auf die Devisen generierenden Exportgeschäfte, und zum anderen wurden die Profite von Exporteuren durch die neue Körperschaftsteuer erfasst.

Der starke Outputrückgang in den ersten Jahren nach der Preisliberalisierung sorgte ebenfalls für ein niedriges Steueraufkommen. Die Verringerung von Ölimporten und Schwierigkeiten bei der Beschaffung nötiger Produktionsteile aufgrund der Devisenknappheit und dem Wegfall von finanzieller Unterstützung aus der ehemaligen Sowjetunion führten zu Energieengpässen und Produktionsausfällen selbst bei den großen, exportorientierten Staatsbetrieben, die den größten Teil des Steuer- und Devisenaufkommens leisteten¹⁴².

Ferner wurde der durch die „kleine“ Privatisierung entstandene Privatsektor nur marginal durch das Steuersystem erfasst und blieb vorwiegend im informellen Bereich. Zwar war der Anteil der Wertschöpfung im informellen Sektor noch zu gering, um einen entscheidenden Beitrag zum Steueraufkommen zu leisten. Da aber viele Staatsbetriebe besonders in Lebensmittel- und Textilindustrien wegen ihrer veralteten Produktions-, Beschaffungs- und Vermarktungsstruktur in der freien Wirtschaft nicht konkurrenzfähig waren, verschob sich das Gewicht der wirtschaftlichen Aktivitäten in der Landwirtschaft, im Handel und Dienstleis-

¹⁴⁰ Die Basis für diese Steuer bildeten Preisdifferenziale, bei Importen zwischen den Grenzübergangs- und den heimischen Einzelhandelspreisen, die administrativ festgelegt waren, und bei Exporten zwischen den Beschaffungs- und den Grenzübergangspreisen.

¹⁴¹ Die Gewinne, die aufgrund von unerwartet hohen bzw. gestiegenen Verkaufspreisen auftreten, werden in der angelsächsischen Literatur als *windfall profits* bezeichnet. Insbesondere bezieht sich der Begriff auf unerwartete Gewinne im Rohstoffexport.

¹⁴² In dieser Hinsicht spielte der Bergbaukonzern *Erdenet*, der seit 1979 als Mongolisch-Russisches Joint Venture die weltweit viertgrößte Kupfermine abbaut und auch die Verhüttung betreibt, eine entscheidende Rolle.

tungsbereich zunehmend in den Privatsektor, der sich teilweise außerhalb des Steuersystems befand. In dieser Hinsicht benötigte der Staat, wie Hauskrecht im Fall von Vietnam feststellt, ein „entsprechendes Steuersystem zur Erfassung und Abführung der Überschüsse, insbesondere für den entstehenden Privatsektor“¹⁴³, denn die Steuererhebungspraxis aus den Planwirtschaftszeiten, in der die Besteuerung automatisch durch Belastung der Konten von Staatsbetrieben bei der staatlichen Monobank erfolgt war, taugten für diese Zwecke nicht.

In Zusammenhang mit dem wirtschaftlichen Systemwechsel von der Planwirtschaft zur Geldwirtschaft war dieser Einnahmerückgang kurz nach der Einführung der Reformen deshalb unvermeidlich gewesen, weil die Etablierung eines an die geldwirtschaftlichen Verhältnisse angepassten Steuersystems mit den Veränderungen in der Struktur der Wirtschaft in dieser Periode praktisch nie Schritt halten kann¹⁴⁴.

Die Steuerpolitik war in dieser Phase der Transformation noch kein vollwertiges Instrument der aktiven Wirtschaftspolitik zur Beeinflussung der wirtschaftlichen Prozesse, sondern diente nicht zuletzt aufgrund der institutionellen Einschränkungen lediglich zur passiven Aufbringung der Steuereinnahmen von den großen, noch aus planwirtschaftlichen Zeiten vertrauten Staatsbetrieben, die ganz oder teilweise privatisiert wurden. Es ist hier aus rein ökonomischer Sicht McKinnon zuzustimmen, dass die Liberalisierung erst mit der Entwicklung von „a *full-fledged internal revenue service for collecting taxes from the private sector*“ beginnen sollte, bevor es auf die Privatisierung des Staatsvermögens zugeht¹⁴⁵. Allerdings hatten politische Faktoren eine viel gewichtigere Rolle bei der Gestaltung der Reihenfolge der Reformen gespielt, wie es in den Zeiten eines gesellschaftlichen Umbruchs die Regel ist.

Nicht nur der Rückgang der Budgeteinnahmen, sondern auch der externe Finanzierungsausfall aus dem RGW zwangen den Staat, sich an die Auflagen der

¹⁴³ Hauskrecht 1998, S. 95.

¹⁴⁴ Vgl. Hauskrecht 1998, S. 96.

¹⁴⁵ McKinnon 1993, S.5.

internationalen Donor-Gemeinschaft, die nun die Finanzierung in Form von Konzessionskrediten bereitstellte, zu halten und Maßnahmen zur Reform des Steuersystems und der Ausgabenverkürzung zu ergreifen. Im Rahmen der ersten Maßnahmen wurde 1992 die Steuerabteilung des Finanzministeriums in eine selbstständige Staatsagentur ausgegliedert. Durch Verabschiedung mehrerer Steuergesetze 1993 wurde eine Reihe von neuen Steuern eingeführt, darunter Einkommen- und Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer und Verbrauchssteuer. Die institutionelle Ausgliederung der Steuerverwaltung, die mit intensiver Steuererhebung verbunden war, sowie die Ausweitung der Steuergrundlage trugen zur Stabilisierung der Budgeteinnahmen in der zweiten Hälfte dieser Phase bei etwa 30% des BIP bei¹⁴⁶.

Auf der Ausgabenseite gelangen dem Staat einige Einsparungen im laufenden Budget, so dass die Summe seiner Haushaltsausgaben von 1990 bis 1992 um mehr als 20 Prozentpunkte auf 42,7% des BIP sank. Der Anstieg der Aufwendungen 1993-94 resultierte hauptsächlich aus der Verfügbarkeit der westlichen Entwicklungshilfe und damit verbundenen Investitionsausgaben im öffentlichen Sektor. Diese Ausgaben wurden in der offiziellen Statistik und den Berichten der internationalen Organisationen als öffentliche Investitionen aufgeführt, da die Mittel in Gestalt von Kapitalgütern u. a. an staatliche Mehlfabriken und Energieproduzenten flossen und dadurch angeblich die Grundinfrastruktur und der entstehende Privatsektor gefördert wurden¹⁴⁷. Die konsumtive Natur der Entwicklungshilfe war hier nicht offensichtlich, aber die Entwicklungshilfe stellte im Prinzip Subventionen an die Staatsbetriebe dar, die infolge der noch bestehenden Preiskontrollen im Energiesektor sowie der niedrigen Zahlungsfähigkeit der breiten Bevölkerung noch keine Kostendeckung erreichen konnten. Der konsumtive Charakter der internationalen Entwicklungshilfe verstärkt sich außerdem durch Wechselkurseffekte, denn Kapitalimporte implizieren einen Angebotsanstieg an Fremdwährungen. Dies führt *ceteris paribus* zur Aufwertung

¹⁴⁶ Außerdem führten die Normalisierung der Tätigkeiten und der gestiegene Umsatz des Erdenet-Konzerns aufgrund von einer positiven Entwicklung des Kupferpreises auf dem Weltmarkt zur Erhöhung von Steuer- und Transferzahlungen ins Staatsbudget. Browne et al. 1996, S. 20.

¹⁴⁷ Vgl. Browne et al. 1996, S. 21f.

der heimischen Währung und dämpft aufgrund der damit verbundenen Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Wirtschaft die Investitionen.

Größtenteils waren die Kostensenkungen im öffentlichen Bereich auf die drastische Reduzierung der den Planwirtschaften üblichen Subventionszahlungen zurückzuführen, die aus Export-, Konsum- und Produzentensubventionen bestanden¹⁴⁸. Während die Subventionen zu Anfang der Reformen noch 16,7% des BIP betrugten, fielen sie schon 2 Jahre später auf unter 4%. Die meisten Konsum- und Produzentensubventionen wurden gestrichen, da die Preiskontrollen fast komplett aufgehoben wurden. Auch die Abwertung des offiziellen Tögrög-Wechselkurses, die seit 1990 vom Staat stufenweise durchgeführt wurde, erlaubte dem Staat die Exportsubventionen an Handelsbetriebe zu eliminieren. 1994 wurden vor allem der Energiesektor und der öffentliche Verkehr in den Städten noch subventioniert.

Tabelle 3: Ausgewählte Ausgabenkategorien des mongolischen Staatshaushaltes, 1990-95

(in % des BIP)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Ausgaben (gesamt)	64,1	57,1	42,7	44,8	50,9	27,1
Subventionen	16,7	9,8	3,8	2,1	2	3
Transferzahlungen	8,3	19,2	7,2	7,5	6,2	1,6
Löhne u. Gehälter	8,6	9,8	6,8	4,7	5,8	4,9

Quelle: Browne et al. 1996, NSO 2002a.

¹⁴⁸ Die Exportsubventionen wurden bei einem negativen Exportpreisdifferential, d.h. wenn der ausländische Kontraktpreis, umgerechnet mit dem offiziellen Wechselkurs in Tögrög, unter dem inländischen Großhandelspreis lag (vgl. ADB 1992, S. 52.), an die staatlichen Handelsfirmen transferiert und dienten als Instrument der Exportförderung, z. B. im Fall des wertmäßig noch kleinen, aber überproportional subventionierten Handels mit den nicht-sozialistischen Ländern aufgrund der Überbewertung des Tögrög relativ zu harten Währungen. Die Konsum- und Produzentensubventionen resultierten in der Regel aus den unter den Kosten festgelegten Einzelhandelspreisen. Außerdem finanzierte der Staat aus Budgetmitteln die kostenlose bzw. quasi-kostenlose Versorgung der Bevölkerung mit Medizin, Nahrung (in den Schulen und Kindergärten) und Heizung, sowie den öffentlichen Verkehrsleistungen.

Die Lohn- und Gehaltsausgaben stiegen 1991 auf 10% des BIP aufgrund der Gehaltsanpassung im öffentlichen Sektor an die Verdoppelung der Preise durch das Dekret Nr. 20. Aber der Staat versuchte seitdem die Lohnerhöhungen stets unter der Inflationsrate zu halten, wodurch die Reallöhne der Staatsbeamten fielen¹⁴⁹. Auch zahlreiche Entlassungen aus dem Staatsdienst und die Reduzierung der Neueinstellungen führten dazu, dass 1995 die Staatsaufwendungen für Löhne und Gehälter unter 5% des BIP sanken.

Mit den Budgeteinsparungen kam es in dieser Phase zwar zu Überschüssen des laufenden Haushaltes, aber der erhöhte Zugriff auf Entwicklungshilfe ließ das Gesamtbudget negativ ausfallen. Die Verschuldung bei Geberorganisationen zwecks Defizitfinanzierung war aufgrund des noch schwachen heimischen Bankensektors unumgänglich.

4.1.4 Familien- und Nomadenwirtschaften

Die Ergebnisse der Reformen der zweiten Hälfte 1980er Jahren, die u. a. die privatwirtschaftlichen Aktivitäten in Landwirtschaft mit gewissen Einschränkungen erlaubten, fielen wie oben erwähnt bescheiden aus. Anfang 1990 zählten nur 3,5% aller Wirtschaftseinheiten, vorwiegend landwirtschaftliche Kooperative und private Viehzüchter, zum Privatsektor und der Rest befand sich noch im Staatseigentum¹⁵⁰.

Die Reformen nach dem Umbruch führten einerseits zur rapiden Gewichtsverlagerung der Wirtschaft zum Privatsektor. Schon 1992 wurde mehr als 60% des BIP in diesem Sektor erbracht (s. Tabelle 4). Besonders in der Landwirtschaft gelangte der Großteil der wirtschaftlichen Aktivitäten in kurzer Zeit in private Hände. Nach der Auflösung von Kollektivwirtschaften sicherten die Viehzüchter der ländlichen Region, die früher einem Kollektiv angehört hatten, nun ihre Exis-

¹⁴⁹ Die dreistelligen Inflationsraten in den Jahren 1991-93 verschlechterten die Einkommensverhältnisse der Beamten enorm, worauf der Staat erst 1994 zweimal mit 17%- und 20%-igen Gehaltserhöhungen reagierte. Browne et al. 1996 S. 21.

¹⁵⁰ Hahn 1993, S. 5.

tenz durch mobile Tierhaltung, weitgehend ohne staatliche Teilnahme (auch im negativen Sinne, wenn man z. B. die Verschlechterung der veterinärmedizinischer Versorgung berücksichtigt). Zudem reagierten viele in Zeiten der Planwirtschaft sesshaft gewordene Familien auf die Privatisierung von Herden und wechselten aus den Städten und anderen ortsfesten Siedlungen in die Nomadenwirtschaft zurück, was zum Anstieg der Zahl der nomadischen Viehzüchter beitrug. In diesem Zusammenhang spricht Müller (1999) sogar vom „Paradox der Wiederkehr des mongolischen Nomadismus“¹⁵¹.

Tabelle 4: Anteil des mongolischen Privatsektors am BIP, 1992 (in Mio. Tög)

	Gesamter Output (BIP)	Privatsektor	% des Privatsektors
Industrie	19.606	8.507	43,4
Landwirtschaft	15.641	15.448	98,8
Bauwirtschaft	930	426	45,8
Transport	1.294	k.A.	k.A.
Kommunikation	418	0	0,0
Handel	7.754	4.932	63,6
Dienstleistungen	5.475	1.859	33,9
Andere	546	0	0,0
BIP gesamt	51.663	32.027	62,0

Quelle: Hahm 1993.

Andererseits nahm mit der auf diese Reformen zurückzuführenden Herausbildung geldwirtschaftlicher Strukturen die bis dahin nicht vorhandene Arbeitslosigkeit schnell zu. Der Staat schaffte die Beschäftigungsgarantie ab, die nur unter der Dominanz von Staatswirtschaft gewährleistet werden konnte und in einer liberalen, privatwirtschaftlich getriebenen Ökonomie nicht tragbar ist. Die Privatisierung (z. T. auch Schließung) der Staatsbetriebe und Sparmaßnahmen in der staatlichen Administration verliefen nicht ohne Entlassungen. Allein aus der öffentlichen Verwaltung mussten im ersten Jahr etwa 2.800 Angestellte gehen (s. Tabelle 5). In den Staatsbetrieben ging die Beschäftigtenzahl im zweiten Jahr, d. h. zwischen 1991 und 1992, aufgrund der Privatisierungsmaßnahmen

¹⁵¹ Müller 1999, S. 16f.

um 110.000 auf 350.000 zurück, wobei nur 79.000 in den nun privatisierten Betrieben blieben¹⁵².

Tabelle 5: Beschäftigtenzahlen nach Branchen in der Mongolei, 1990-92

	1990		1991		1992	
	'000	%	'000	%	'000	%
Landwirtschaft	256,1	32,68	270,9	34,30	290,7	36,07
Industrie	131,6	16,79	132,2	16,74	133,9	16,61
Bauwirtschaft	66,1	8,44	49,4	6,25	41,5	5,15
Handel	54,6	6,97	51,9	6,57	53,8	6,67
Transport und Kommunikation	57,7	7,36	52,2	6,61	50,2	6,23
Finanzwirtschaft inkl. Versicherungen	3,9	0,50	4,4	0,56	5,0	0,62
Kommunale Dienstleistungen	33,9	4,33	26,0	3,29	25,2	3,13
Bildung, Forschung, Kultur	86,8	11,08	83,5	10,57	78,2	9,70
Öffentliches Gesundheitswesen	49,2	6,28	49,2	6,23	44,9	5,57
Öffentliche Verwaltung	32,1	4,10	29,3	3,71	29,7	3,68
Andere	11,6	1,48	40,8	5,17	52,9	6,56
Gesamt	783,6	100	789,8	100	806,0	100

Quelle: Berechnungen von Wouter von Ginneken (1995) aus den Daten vom Ministry of Population Policy and Labour of Mongolia

Die Zahl der registrierten Arbeitslosen schwankte in dieser Phase zwischen 20.000 (ca. 2% der Arbeitskraft) und 71.900 (über 8%)¹⁵³. Die Ermittlung der tatsächlichen Arbeitslosigkeit ist kaum möglich, da die Registrierung auf freiwilliger Basis erfolgt und sich nicht jeder Arbeitslose registrieren lässt. Von Ginneken (1995) vermutet, dass vor allem die etwa 50.000 jungen Arbeitssuchenden, die jedes Jahr zum ersten Mal in den Arbeitsmarkt eintreten, nicht durch die amtliche Statistik erfasst wurden und durch eine gründliche Stichprobenbefragung auf dem Arbeitsmarkt eine Arbeitslosenzahl zwischen 90.000 und 110.000 (ca. 10-12%) Ende 1993 ergeben würde¹⁵⁴.

¹⁵² Die Zahl der Beschäftigten in den privatisierten Unternehmen stieg in diesem Zeitraum von 32.000 auf 111.000. Vgl. von Ginneken 1995, S. 46.

¹⁵³ World Bank 1992, S. 11, von Ginneken 1995, S. 47.

¹⁵⁴ Von Ginneken 1995, S. 47.

Mit der Steigerung der Arbeitslosigkeit verbreitete sich gleichzeitig auch die Armut, die unter der Planwirtschaft zumindest in Hinblick auf die Deckung der Grundbedürfnisse der Bevölkerung kaum existent war. Die 1995 mit Unterstützung der Weltbank von der Regierung durchgeführte Repräsentativerhebung „Living Standard Measurement Survey“ (LSMS) zeigte, dass über ein Drittel der Bevölkerung unter der amtlich kalkulierten Armutsgrenze¹⁵⁵ lebten, wobei die Armut in den Städten vor allem in den Aimag-Zentren höher war als in den ländlichen Gebieten, d. h. bei den nomadischen Viehzüchtern (über Armutsbestimmung durch Herdengröße siehe unten).

Tabelle 6: Armutserscheinung in der Mongolei, 1995

	Armut in %	Gesamte Bevölkerung		Bevölkerung in Armut	
		'000	%	'000	%
Nationale	36,3	2280,0	100	828,0	100
Städtische	38,5	1222,2	53,6	471,0	56,9
davon: in Ulaanbaatar (Hauptstadt)	35,1	609,9	26,8	214,0	25,8
in den Aimag-Zentren	41,9	612,3	26,9	257,0	31,0
Ländliche	33,1	1057,8	46,4	350,1	42,3

Quelle: Auszug aus NSO 2002b, S. 6.

Die LSMS-Studie von 1995 stellte tatsächlich einen starken Zusammenhang zwischen Armut und Arbeitslosigkeit fest. Während die landesweite Armutshöhe bei 36% lag, waren etwa 60% der Arbeitslosen im Arbeitsalter als „arm“ eingestuft. In den urbanen Gebieten schien die Korrelation noch schärfer ausgeprägt zu sein. Laut der Studie hatte jeder Zweite in Armut lebenden städtischen Bevölkerung keine Arbeit und landesweit aber nur knapp jeder Dritter¹⁵⁶. Das Ergebnis lässt zwar vermuten, dass die Beschäftigungssituation der armen Nomaden in den ländlichen Gebieten viel besser gewesen sein musste als in den

¹⁵⁵ In den Städten betrug die offizielle Armutsgrenze Juni 1993 knapp 50USD jährlich (entsprach weniger als 19% des jährlichen Pro-Kopf-BSP von ca. 265 USD) und auf dem Land ca. 32USD (nur ca. 12% des Durchschnittseinkommens). Griffin kritisiert, dass u. a. diese Werte unangemessen niedrig gewählt worden sind und nicht oft genug an die Inflation angepasst werden, so dass die Armutsangaben niedriger ausfallen als die „wahre“ Armut. Vgl. Griffin 1995, S. 32.

¹⁵⁶ NSO 2002b, S. 7.

Städten und anderen ortsfesten Siedlungen. Aber bei solcher Schlussfolgerung ist Vorsicht geboten, denn bei offiziellen statistischen Erhebungen geben die Angehörigen von Nomadenfamilien sich in der Regel als Viehzüchter aus, während die der städtischen Familien sich als arbeitslos bezeichnen, wenn sie in keinem festen (offiziellen) Arbeitsverhältnis stehen, aber gelegentlich bzw. unregelmäßig eine selbstständige Beschäftigung im informellen Sektor ausüben oder in der eigenen Familienwirtschaft mithelfen. Eine eindeutige Aussage über Arbeitslosigkeit bei den nomadischen Haushalten ist schwierig zu treffen.

Die Einkommensstruktur der Haushalte während dieser Phase hat sich eindeutig verändert. Zu Anfang des Umbruchs machten die Löhne und Gehälter sowie die staatlichen Transferzahlungen über 80% des ländlichen und über 90% des städtischen Haushaltseinkommens aus. In den ersten fünf Jahren der Transformation ist das Gewicht der Löhne und Gehälter im urbanen Einkommen zum Teil unter 50% gesunken und bei den Nomaden spielt diese Kategorie des Einkommens eine noch viel geringere Rolle. Überhaupt hat sich der Unterschied in der Einkommenszusammensetzung zwischen den städtischen und ländlichen Haushalten in dieser Zeit vergrößert. 1995 erhielten die urbanen Haushalte in den meisten Fällen immer noch mehr als die Hälfte ihres Einkommens aus nichtselbstständiger Arbeit sowie in Form von Pensionen und Transferzahlungen. Dabei waren diejenigen am unteren Ende der Einkommensskala mehr von Lohnarbeit und von staatlichen Transferzahlungen abhängig. Dagegen machte in den ländlichen Gebieten die Selbstversorgung den bedeutendsten Teil des Haushaltseinkommens aus und selbstständige Erwerbstätigkeiten – im Sinne von Produktion von tierischen Erzeugnissen wie Kaschmir-Wolle, Fleisch, Milchprodukten etc. und Verkauf dieser auf dem Markt oder an die „fliegenden“ Händler – eine sekundäre Einkommensquelle für den nomadischen Haushalt darstellten.

Tabelle 7: Einkommenszusammensetzung der Haushalte in der Mongolei, 1995 (in %)

	Löhne/ Gehälter	Business- profit	Renten & Transfers	Selbst- versorgung	Geschenke/ Sonstiges
Urban:					
Extrem arm	53,3	6,4	19,1	4,5	16,7
Arm	51,1	15,6	10,8	5,9	16,5
Nicht arm (unterer Bereich)	51,8	12,8	7,9	5,6	21,8
Nicht arm (mittlerer)	51,6	20,3	5,7	4,2	18,1
Nicht arm (oberer)	40,5	23,5	4,5	3,8	27,6
Ländlich:					
Extrem arm	16,8	16,7	9,2	41,3	15,9
Arm	10,4	21,0	5,4	56,0	7,2
Nicht arm (u)	9,7	26,2	4,2	53,5	6,5
Nicht arm (m)	10,6	30,6	4,4	48,4	6,0
Nicht arm (o)	8,9	21,2	4,6	54,4	10,6

Quelle: Zusammengestellt aus NSO 2002b, S. 7-8.

Tabelle 8: Einkommenszusammensetzung der Haushalte in der Mongolei, 1990 (in %)

	Löhne/ Gehälter	Renten & Transfers	Selbst- versorgung	Monetäre Prämien	Sonst.
Urban (durchschn. 15'170,0 Tög)	84,6	9,3	2	2,2	2
Ländlich (durchschn. 7'093,7 Tög)	75,8	7,1	13,1	2,7	1,2

Quelle: Auszug aus World Bank 1992, Tabelle 11.1.

Aus der Erfahrung der Entwicklungsländer ist bekannt, dass Arbeitslosigkeit, die aus der Restauration der Geldwirtschaft durch drastische Austeritätspolitik hervorgeht, durch Gründung von familienbetriebenen Kleinunternehmen abgefangen wird, die vorwiegend im informellen Bereich agieren¹⁵⁷. Auch der Anstieg der informellen wirtschaftlichen Aktivitäten vor allem in den urbanen Gebieten in der Mongolei, der den Staat 1993 zum Erlass eines Steuergesetzes speziell für den informellen Sektor (*Einkommensteuergesetz für selbstständig erwerbstätige Personen, deren Einkommen nicht jedes Mal bestimmt werden kann*¹⁵⁸) bewegt, ist deshalb mehr oder weniger auf die Durchsetzung der Geldwirtschaft im Zuge der Transformationsreformen zurückzuführen.

¹⁵⁷ Vgl. z. B. Fallbeispiel Chile (Schiller 1994, S. 124ff).

¹⁵⁸ Anderson 1998, S. 21.

Einen Einblick in den urbanen informellen Sektor in der Mongolei, den die Daten aus der LSMS-Studie nicht erlauben, gibt die Studie von Anderson von der Weltbank, der 1997 durch zahlreiche persönliche Interviews mit 770 informell tätigen Personen wie Taxifahrern, Kioskbetreibern, Zeitungsverkäufern, Schustern etc. sowie auf Grundlage der offiziellen Statistik erstmals seit 1990 qualitative und quantitative Daten über den Umfang und die Charakteristik des informellen Sektors in Ulaanbaatar („Roter Held“, der Hauptstadt der Mongolei) grob erfasst und analysiert hat¹⁵⁹. Laut Anderson's Einschätzungen, die er zunächst durch Kombination der eigenen Befragungsergebnisse mit den Beschäftigungszahlen des Staatlichen Statistischen Büros der Mongolei (NSO) herausarbeitete, mussten 1996/97 105'000 bis 130'000 Menschen (etwa 30-37% der Arbeitskräfte) in Ulaanbaatar im informellen Sektor beschäftigt gewesen sein, wovon bis zu 100'000 Personen ihr Einkommen hauptsächlich in diesem Bereich verdienten und mehr als 30'000 Rentner und Teilzeitbeschäftigte durch informelle Tätigkeiten ihr Einkommen aufbesserten. Auch seine Hochrechnungen aus den Erhebungsdaten des Statistischen Amtes über die Einkommenslage der mongolischen Haushalte sowie aus den Veränderungen der monetären Aggregate wie M2 lieferten ähnliche Ergebnisse¹⁶⁰.

Anderson hat außerdem durch seine Interviews mit den im informellen Sektor tätigen Kleinunternehmern festgestellt, dass diese weitgehend außerhalb des (formellen) Bankensystems agierten.

„A significant barrier to entry faced by formal sector entrants is that credit is expensive and hard to find. Due to the scale of operations, however, informals can usually finance their activities through family savings or by borrowing from relatives. A sample survey of 30 informals found that 20 had started their operations with personal or family savings, or by borrowing from family or friends with no interest; 8 had borrowed from family

¹⁵⁹ Anderson 1998.

¹⁶⁰ Demnach stammten ca. 32% der Haushaltseinkommen in Ulaanbaatar aus dem informellen Sektor. Vgl. Anderson 1998, S. 15.

or friends with positive interest; 1 had borrowed from the organization where her husband worked; and the other, a street vendor of soft drinks, began her operations by borrowing from a pawn shop. This last case was the closest connection to formal finance found during the survey — none of the informals surveyed used commercial banks in any way.”¹⁶¹

Auch wenn die Größe der Stichprobe in dieser Befragung die Aussagekraft der Ergebnisse einschränkt, ist die Repräsentativität dieser Feststellung für den überwiegenden Teil der Familienwirtschaften des informellen Sektors kaum anzuzweifeln. Denn die Erfahrungen aus der informellen Wirtschaft der Entwicklungsländer haben gezeigt, dass die Abgeschnittenheit der informell tätigen Familienwirtschaften von der (formellen) Kreditfinanzierung der Geschäftsbanken bis vor kurzem, als die Mikrofinanzbewegung sich in den Entwicklungsländern ausbreitete, eher die Regel gewesen ist als die Ausnahme (zur Einführung von Mikrofinanzierung in der Mongolei siehe unten)¹⁶². Damit zeigt sich die asymmetrische Eingliederung der Familienwirtschaften in die Marktwirtschaft, die den meisten informellen Kleinunternehmern charakteristisch ist.

„Auf der einen Seite ist der Bereich ‚Absatz‘ vollständig mit dem Markt verbunden, ja sogar ausgeliefert, die Bereiche ‚Produktion‘ und ‚Finanzierung‘ andererseits stehen außen vor.“¹⁶³

Dies gilt auch für Nomadenwirtschaften, die einen Teil ihres Haushaltseinkommens durch den Verkauf von Kaschmir-Wolle verdienen¹⁶⁴. Die Wolle, die im

¹⁶¹ Anderson 1998, S.20.

¹⁶² Zur Durchsetzung des Konzepts des Mikrokredits und dem Ausbruch der Mikrofinanzbewegung hat der Prof. M. Yunus und die Erfahrung der von ihm gegründeten Grameen Bank in Bangladesh maßgeblich beigetragen. Über Leben, Werk und Wirkung des Friedensnobelpreisträgers von 2006 siehe Nitsch/Ströh 2006.

¹⁶³ Schiller 1994, S. 89.

¹⁶⁴ Kaschmir-Wolle nimmt seit Anfang der 1990er Jahren eine besondere Stellung im Einkommen der Tierzüchter relativ zu anderen tierischen Erzeugnissen aus der Nomadenwirtschaft ein, da sie aufgrund hoher Nachfrage nach Rohstoffen in China ein direktes und unkompliziertes Exportgut darstellt und sich gegen Bargeld zu relativ hohen Preisen z. B. an „fliegende“ Händler schnell verkaufen lässt. Dies führte zur deutlichen Zunahme des Ziegenanteils in den Herden (Vgl. z. B. Müller 1999, S. 37). Fleisch dagegen wurde zwar in den Planzeiten zentral durch staatliche Außenhandelsfirmen in großen Mengen in die Sowjetunion exportiert, hat aber seine Bedeutung als Exportprodukt verloren. Der Grund liegt vor allem in der Verschlechterung der

Frühling aus dem Ziegenfell ausgekämmt wird, wird an sog. „*change*“-Händler (Zwischenhändler), lokale Ladenbesitzer oder „fliegende“ Händler von außerhalb der Region gegen Bargeld verkauft oder gegen andere Produkte im Bartergeschäft getauscht. Gegen Preisschwankungen, die oft beispielsweise durch Spekulationen der Händler verursacht werden, sind die Viehzüchter, die ohne gemeinsame Interessenvertretung über keine große Verhandlungsmacht verfügen, nicht geschützt, so dass sie die Händlerpreise so hinnehmen müssen, wie sie ihnen vorgesagt werden. Die Fahrt zu den Marktplätzen in den Städten und ortsfesten Siedlungen, um dort höhere Preise zu erzielen, lohnt es sich für einzelne Viehzüchter in der Regel nicht. Der saisonale Charakter dieser Tätigkeit führt zum Bargeldmangel bei den Nomadenfamilien, die Geld z. B. für den Kauf von Importlebensmitteln (Zucker, Reis, Mehl etc.) oder auch für Studiengebühren der Kinder brauchen, besonders in den Wintermonaten¹⁶⁵. Um die Zeit bis zur Gewinnung von Kaschmir-Wolle im Frühjahr zu überbrücken, kaufen sie Konsumprodukte im nächstliegenden Laden auf Kredit, den sie später aus den Verkaufserlösen der Kaschmir-Wolle begleichen.

Allgemein geht die Preissenkungen für die Kleinunternehmer und Viehzüchter aufgrund der oben erwähnten Abschlagskalkulation, die sie hinnehmen müssen, um auf dem Markt mit der Konkurrenz mithalten zu können, in der Regel auf Kosten der Arbeitsentlohnung und der Kapitalkosten. Und wenn sie doch zum Kredit greifen müssen, der ihnen zu relativ hohen Zinsen oder auch gegen nicht-monetäre Entgelte (wie Geschenke, Gefälligkeiten etc.) zugänglich gemacht wird, drückt es auf die „weicheren“ Arbeitskosten der Familienmitglieder und bedeutet damit Konsumverzicht der Familie. Dass die (Fremd-)Kapitalkosten im informellen Sektor üblicherweise verhältnismäßig (aber dennoch nicht unbedingt wucherisch) teuer sind und einen entsprechenden Druck auf das Einkommen der Familienwirtschaften ausüben können, belegt der durchschnittliche Kreditzinssatz von ca. 11% pro Monat, zu dem die Probanden

veterinär-medizinischen Versorgung nach der Dezentralisierung und im daraus einhergehenden Anstieg der Tierkrankheiten wie der Maul-und-Klauen-Seuche.

¹⁶⁵ Ähnlich wie zur Weihnachtszeit in den westlichen Kulturen, besteht auch bei Nomaden die Tradition, zum Neujahrsfest nach dem Mondkalender (meist im Februar) Geschenke für Kinder und Gäste zu kaufen, was mit erheblichen Ausgaben verbunden ist.

in der Anderson-Studie von Freunden und Bekannten oder aus anderen Quellen wie Pfandhäusern geliehen haben, im Vergleich zur monatlichen Inflationsrate von ca. 3,5%¹⁶⁶.

Die wirtschaftliche Situation der informellen Kleinunternehmer in Ulaanbaatar ist der Anderson-Studie zufolge keineswegs gleich. Während die familienbetriebenen Kioske, die zum „high-end“-Bereich des informellen Sektor zählen und profitabler sind als die Straßenverkäufer im „low-end“-Bereich, im Schnitt ca. 71'400 Tög (ca. 96 USD) im Monat verdienen, liegt das Monatseinkommen eines „typischen“ informellen Vollzeit-Taxifahrers bei 189'200 Tög (ca. 255 USD)¹⁶⁷. Auch innerhalb einer Gruppe von gleichartigen Erwerbstätigkeiten variieren die Einkommenshöhen. Z. B. wirkt die Lage der Kioske auf ihre Profitabilität. Das monatliche Durchschnittseinkommen reicht von 25'100 Tög (Bezirk Chingeltei) bis 111'400 Tög (Bezirk Songino-Hairhan)¹⁶⁸. Leider liefert Anderson keine Angaben über die Größe der Haushalte, die von diesem Einkommen leben. Z. B. kann bei mehrköpfigen Familien mit einziger Einkommensquelle auch das Betreiben eines Kiosks einen Armutszustand bedeuten. Oftmals sichert das Einkommen aus dem Familienbetrieb das Überleben eines großen Haushaltes, in dem Familien aus mehreren Generationen zusammenleben.

Während Beschäftigungsmöglichkeiten und soziale Reziprozität (teilweise auch Kreditzugang) die Grundlage der Existenzsicherungsstrategie der urbanen Familienwirtschaften bildeten, sicherte die ländliche Bevölkerung, hauptsächlich nomadische Viehzüchter, ihr Überleben in den ersten Jahren der Transformation aufgrund der Privatisierung der Herde einigermaßen durch Selbstversorgung von tierischen Erzeugnissen aus eigener Produktion. Allerdings kann die Subsistenz erst ab einer bestimmten Anzahl von Tieren, die der nomadische Haushalt in seiner Herde besitzt, erreicht werden. Deshalb hat sich die Herdengröße als ein grober – da dabei die Unterschiede zwischen den Tierarten und den

¹⁶⁶ Anderson 1998, S. 21.

¹⁶⁷ Anderson 1998, S. 34ff. Zum Vergleich: Der offizielle Armutsgrenze eines Haushaltsmitgliedes in den Städten lag im Februar 1996 bei 8'000 Tög und im Februar 1997 bei 10'400 Tög.

¹⁶⁸ Anderson 1998, S. 39.

Haushaltsgrößen nicht berücksichtigt werden –, aber relativ verlässlicher Indikator über das Ausmaß der Armutsverbreitung unter den nomadischen Familien erwiesen¹⁶⁹. Eine Herdengröße von 50 Tieren wird dabei von den ländlichen Verwaltern in der Regel als Armutsgrenze angesehen. Nach dieser Abgrenzung fallen 1992 knapp 60% der nomadischen Haushalte in die Armutskategorie, wobei 19% der Tierhalterfamilien sogar weniger als 10 Tiere besitzen.

Tabelle 9: Verteilung der Herdengröße in der Mongolei, 1992

Herdengröße (Anzahl der Tiere)	Anteil der Haushalte (in %)
<10	19
11-30	23
31-50	17
51-100	22
101-200	14
201-500	5
> 500	sehr klein
Gesamt	100

Quelle: ADB 1994 zitiert nach Swift 1995

Zu den viehwirtschaftlich armen Haushalten gehörten meist die „ehemals im Sum-Zentrum seßhaften Bediensteten des Negdel“, wie die 1996-98 in der West-Mongolei durchgeführte empirische Studie eines deutsch-mongolischen Forschungsprojekts zeigte¹⁷⁰. Nur einige dieser Viehzüchter, die sich eventuell durch verwandtschaftliche oder freundschaftliche Beziehungen in die lokalen informellen Organisationen (*customary institutions*)¹⁷¹ einfügen konnten, konnten auf Unterstützung der anderen Haushalte im Rahmen des nomadischen Reziprozitätssystems zählen oder durch zusätzliche in Naturalien entlohnte Arbeit wie z.B. als Lohnhirten bei wohlhabenden Nomadenfamilien¹⁷² ihren Lebensunterhalt sichern.

¹⁶⁹ Vgl. z. B. Swift 1995, S. 105.

¹⁷⁰ Janzen/Bazargur 1999, S. 56-57.

¹⁷¹ Schmidt 1995, S. 115, Swift 1995, S. 109f.

¹⁷² Swift 1995, S. 120.

Viele dieser „neuen Nomaden“ (Müller, 1999) sind aber aufgrund des Mangels an Erfahrung mit Viehzucht und auch an Arbeitskraft auf die Marktnähe der regionalen Zentren oder entlang der Fernstraßen angewiesen.

„Sie (die nach der Privatisierung neu hinzukommenden, überwiegend unerfahrenen Tierhalter) halten sich zum größten Teil ganzjährig im näheren Umkreis des Sum-Zentrums auf, ohne in entsprechendem Umfang die weideökologisch notwendigen Wohnplatzverlagerungen durchzuführen, womit sich ihre Lebens- und Wirtschaftsweise tendenziell einer halbseßhaften Form annähert.“¹⁷³

Da die Armut der ländlichen Regionen besonders unter dieser Gruppe von Viehzüchtern verbreitet war, hätten kreditfinanzierte Aufstockungen dieser Nomaden mit Vieh, wie dies z. B. Swift (1995, S.123f), Mitglied des Mitte 1990er Jahre von der UNDP für die Beratung der mongolischen Regierung in Armutsfragen gesandten, internationalen Expertenteams, zur nomadischen Armutsbekämpfung vorgeschlagen hat, vermutlich wenig Aussicht auf Erfolg. Dabei war nicht die Unerfahrenheit der Nomaden mit Kredit, die Swift durch Training zu beseitigen riet, das einzige Problem bei der Umsetzung dieser Maßnahme. Erstens führte die Unerfahrenheit der „neuen“ Nomaden mit Viehzucht dazu, dass sie in der Nähe von Märkten halbsesshaft wurden, um Möglichkeiten zu haben, hier andere Beschäftigungen zu finden. Zweitens waren diese viehwirtschaftlich betrachtet armen Familien ohne Zugehörigkeit zu nomadischen Gemeinschaften oder *Clans* (*neg nutgiinkhan*¹⁷⁴) nicht in der Lage, sich selbst zu versorgen. Auch Möglichkeiten als Lohnhirten zu arbeiten waren für sie begrenzt. Die halbseßhafte Lebens- und Wirtschaftsweise dieser „neuen Nomaden“ gehörte also zur Logik ihrer Überlebensstrategie. Die kleine Anzahl der Tiere war deshalb nicht die Ursache der Armut, sondern die Folge, da besonders die unerfahrenen Nomadenfamilien oder diejenigen, die sich aufgrund von Behinderungen wie schwere Krankheiten im Haushalt über nicht ausreichende Arbeitskräfte verfüg-

¹⁷³ Janzen/Bazargur 1999, S.58.

¹⁷⁴ Der Begriff weist auf die traditionelle Zugehörigkeit der Nomaden oder deren Familien zu einer bestimmten (Weide-)Region in der Mongolei hin.

ten, unter harten Umweltbedingungen z. B. extrem harschen Winter oder zu trockenen Sommerzeiten ihre Herden nicht vermehren konnten oder gar verloren. Wenn ihnen dann Tiere als Leasingobjekte auf vertraglicher Basis zugeteilt würden, wie Swift es empfahl, könnte die Herdengröße von diesen Familien aus oben genannten Gründen höchstwahrscheinlich nicht aufrechterhalten werden, so dass sie am Ende noch in die Verschuldungsfalle geraten wären, aus der sie aus eigener Kraft nicht herauskommen könnten. Allerdings ist es nicht zu leugnen, dass für einige wenige Familien diese Maßnahme tatsächlich einen Ausweg aus der Armut bedeuten könnte.

Für die Armutsbekämpfung kann aber Kredit in Form von Mikrokrediten in dem Sinne förderlich sein, dass er (der Ausbreitung von) dem Kleinunternehmertum in den regionalen Zentren zugute kommt, wodurch sich Beschäftigungsmöglichkeiten für Halbnomaden eröffnen, mit der sie Einkommensquellen auch außerhalb der Viehzucht finden können¹⁷⁵. Die Förderung der kleinen ländlichen Unternehmen, die sich mit Verarbeitung und Vermarktung von tierischen Produkten beschäftigen, kann außerdem einen Ersatz für die nach der Liberalisierung zusammengebrochenen Vermarktungs- und Distributionsstrukturen aus der früheren „Planungszeit“ bieten. Diese Aspekte der Nomadenwirtschaft wurden in der Transformationsplanung und der anschließenden Entwicklungszusammenarbeit allerdings fast vollständig außer Acht gelassen.

4.2 Phase 2: Die Bankenkrise und ihre Folgen (1996-2000)

Diese Phase deckt sich mit der Legislaturperiode von 1996-2000, in der die seit ihrer Entstehung 1990 in der Opposition gestandene Demokratische Union (DU) zum ersten Mal die Mehrheit im Parlament gewann. Die von der DU gestellte Regierung verfolgte in wirtschaftspolitischer Sicht weiterhin den neoliberalen Kurs der Bretton-Woods-Organisationen, aber unzufrieden mit dem Fortschritt der Transformationsmaßnahmen ihres Vorgängers unternahm sie einige, zum

¹⁷⁵ Dies entspricht dem anderen Vorschlag von Swift (1995, S. 125f) in Bezug auf die Verwendung des Kredits für die Armutsbekämpfung in den ländlichen Gebieten.

Teil radikale Liberalisierungsschritte. Als erstes beschloss die neue Regierung die Freigabe der noch gültigen Energiepreiskontrollen, woraufhin die Strom- und Heizkosten um 40-60% anstiegen¹⁷⁶. Durch drastische Verkürzungen und Streichungen von Subventionen und Transferzahlungen versuchte sie die Budgetausgaben weiter zu senken. Außerdem trieb die DU-Regierung die Außenhandelsliberalisierung voran, indem sie einige Formen von Handelsprotektion einseitig abbaute. Z. B. ist 1996 die Aufhebung des Exportverbotes von roher Kaschmirwolle vorgenommen worden. Infolgedessen mussten einige kleine und mittelgroße Kaschmirverarbeitungsfabriken schließen¹⁷⁷. Ein Jahr danach, als das Land in die Welthandelsorganisation aufgenommen wurde, wurden alle Importzölle, mit wenigen Ausnahmen von Einfuhrzöllen auf Alkohol- und Tabakwaren, auf Null reduziert. Angesichts der sich extrem verschlechternden Lage des Bankensystems standen aber die Reformen in diesem Bereich im Mittelpunkt der zweiten Phase.

4.2.1 Bankenkrise und staatliche Interventionen

1996 war die Situation im Bankensektor kritisch. Banken verzeichneten erhebliche Verluste aus notleidenden Krediten und konnten die Mindestanforderungen der Zentralbank meist nicht erfüllen. Die notleidenden Kredite machten Ende 1996 mehr als die Hälfte der ausstehenden Kredite aus (s. Abb. 3). Die Liquidität des Bankensystems war auf 5% gesunken, die Hälfte des Wertes vom vorigen Jahr¹⁷⁸. Es war zeitweilig nicht (oder nur gegen Gebühr) möglich, selbst aus Sichteinlagen bei illiquiden Banken Geld abzuheben. Unter den Unternehmen kursierten Zahlungsanweisungen, die nicht in Zentralbankgeld eingelöst werden konnten, als Zahlungsmittel¹⁷⁹. Auch der Staat war durch die Illiquidität der Banken betroffen, da er über Steuereinnahmen, die durch bargeldlose Zahlungen der Steuerzahler auf seinen Konten gutgeschrieben wurden, nicht verfügen konnte.

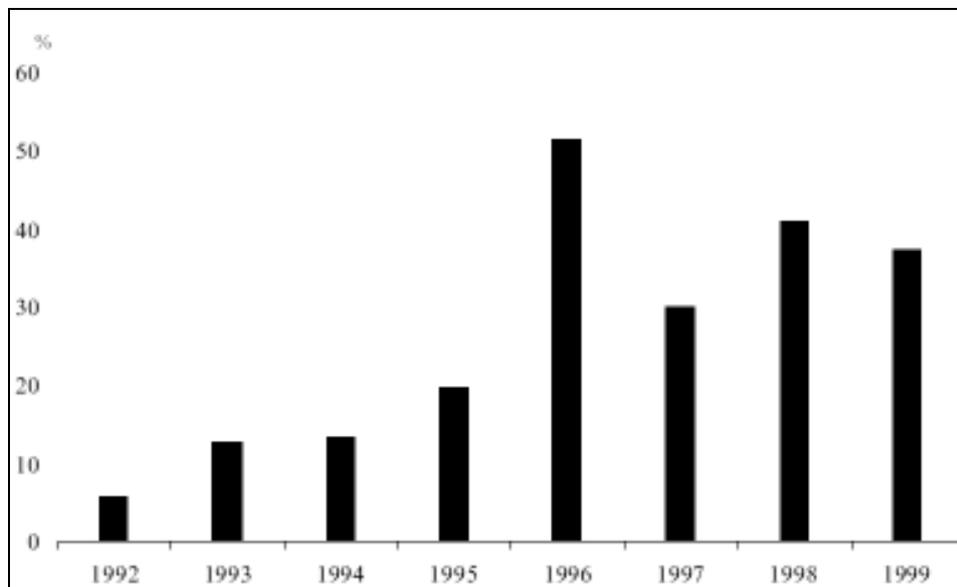
¹⁷⁶ Pomfret 1999, S. 7.

¹⁷⁷ Pomfret 1999, S. 26 EN 8.

¹⁷⁸ World Bank 1997, S. 14.

¹⁷⁹ Enoch/Gulde/Hardy 2002, S. 36.

Abbildung 3: Notleidende Kredite im Bankensektor der Mongolei, 1992-99



Quelle: Bank of Mongolia 2000, S. 43

Mitte 1996, als eine kleine private Geschäftsbank, die Zentralasiabank, die dauerhaft Zahlungsschwierigkeiten hatte, die Aufforderung der Mongolbank das Eigenkapital aufzustocken nicht nachkam, entschied sich die Zentralbank nach einer eingehenden Inspektion, die Lizenz dieser Bank zurückzuziehen. Im Gegensatz zu (noch mehrheitlich) staatlichen Banken, deren Kreditportfolio in erster Linie durch die aus den Planzeiten „vererbten“ Krediten, sowie die seit 1990 an die sog. Prioritätssektoren zu nicht-kommerziellen Konditionen „gelenkte“ Kredite schlecht war, lag die Ursache der Zahlungsunfähigkeit dieser und auch einiger anderer privaten Banken hauptsächlich in der schlechten Kreditpolitik. Es war üblich geworden, bei Kreditvergaben die Bankanteilseigner (oder deren Angehörige) bevorzugt zu behandeln und ohne sorgfältige (wenn überhaupt) Prüfung große Kreditsummen zu gewähren, die ihre Beteiligung um ein Mehrfaches überstiegen (*insider lending*).

Die Schließung der kleinen Zentralasiabank gelang dem Staat relativ problemlos, selbst wenn er die Rückzahlung der Einlagen in Höhe von über 1 Mrd. Tögrög (ca. 2 Mio. USD) übernehmen musste, da noch kein System zum Gläubigerschutz (e.g. *deposit insurance scheme*) vorhanden war und ein Run auf

die anderen Banken vermieden werden sollte. Viel mehr Sorgen bereiteten der Regierung die großen illiquiden Banken. 1996 war bei der Daatgal Bank (Versicherungsbank) aufgrund von Zahlungsunfähigkeit der Betrieb schon eingestellt¹⁸⁰. Die Ardyn Bank, die technisch gesehen schon insolvent gewesen sein müsste, forderte mehr Refinanzierung bei der Mongolbank.

Die neue Regierung beschloss härter gegen die Liquiditätskrise im Bankensektor vorzugehen. Einerseits wurde im September 1996 ein neues Bankengesetz erlassen, um die Autorität der Mongolbank im Bankensystem zu stärken. Die Mongolbank war nun u. a. berechtigt eine Bank zu schließen und einen Konkursverwalter zu ernennen. Außerdem durfte sie eine Banklizenz ohne vorherige Absprache mit den Bankinhabern entziehen¹⁸¹. Diese Regelungen erwiesen sich als notwendig, da z. B. das Management der Ardyn Bank die Autorität der Mongolbank notorisch missachtete.

Andererseits wurde eine Umstrukturierung im Bankensektor durchgeführt¹⁸². Als erstes stand auf der Tagesordnung die Reorganisation der beiden Banken, Ardyn und Daatgal. Mit schneller und diskreter Intervention unter Ausschluss der Bankenmanagements, um (weitere) Ausplünderung des Bankenvermögens zu vermeiden, gelang es der Regierung und der Mongolbank aus diesen Geschäftsbanken drei separate Institutionen zu schaffen, zwei neue Banken¹⁸³ und eine Regierungsagentur. In der einen, der Sparbank, wurden alle Einlagen der privaten Haushalte aus den beiden alten Banken gebündelt und durch risikolose Aktiva wie Bargeld, Staats- und Zentralbankanleihen und Reserveeinlagen gesichert. Die zweite Bank, Bank für Wiederaufbau (BfW), übernahm alle noch einigermaßen intakten Kredite, sowie die Einlagen der Unternehmen. Der Diffe-

¹⁸⁰ Enoch/Gulde/Hardy 2002, S. 36.

¹⁸¹ Allerdings stand den Betroffenen der Rechtsweg offen, so dass sie gegen die Entscheidung der Zentralbank gerichtlich vorgehen konnten.

¹⁸² Die Restrukturierung des Bankensektors wurde zum größten Teil durch ein Kreditprogramm der ADB (*Financial Sector Program Loan*) finanziert. Außerdem stellten der IMF, die Weltbank und die ADB Beratungsleistungen (*technical assistance*) in Fragen zur Bankenaufsicht, Umstrukturierung und der rechtlichen Reformen zur Verfügung. IMF 1999, S. 26.

¹⁸³ Die Banken erhielten das alte Personal, aber neue Führungen. Die Führung der alten Ardyn Bank, die entlassen wurde, versuchte Streiks zu organisieren und mit gerichtlichen Klagen gegen die Intervention der Mongolbank vorzugehen, konnte sich aber nicht durchsetzen Enoch/Gulde/Hardy 2002, S. 44f.

renz der Aktiv- und Passivposten wurde durch sog. Umstrukturierungsanleihen der Regierung ausgeglichen. Die restlichen notleidenden Kredite erhielt die staatliche Agentur für Vermögensverwertung (MARA), die gegründet wurde, um diese Kredite nach Möglichkeit einzutreiben. Dadurch sortierte der Staat zum ersten Mal „vererbte“ Kredite aus dem Bankensektor aus.

Die nächste Maßnahme bestand in der Verbesserung der wirtschaftlichen Lage von zwei weiteren großen Banken, der BITI und der Agrarbank, die ebenfalls in der Zahlungskrise standen. Sie mussten gemeinsame Absichtserklärungen mit der Regierung und der Mongolbank unterschreiben, dass sie so schnell wie möglich Sanierungsmaßnahmen sowohl der Administration als auch des Kreditportfolios einleiten würden¹⁸⁴.

Schließlich bot die Regierung sämtlichen Banken die Gelegenheit, die säumigen Kredite, die aus der Zeit vor 1990 übernommen worden waren, und die (geleiteten) Kredite, die nach 1990 durch Regierungsbeschluss entstanden waren, an MARA im Tausch gegen Staatsanleihen abzugeben. Ende 1996 bezifferte sich die Summe solcher Kredite auf 7,7 Mrd. Tögrög (ca. 11 Mio. USD)¹⁸⁵. Die Regierung erhoffte sich nicht, durch Schuldeneintreibung von MARA viel Geld rauszuholen¹⁸⁶, sondern beabsichtigte vielmehr, ein Zeichen im Bankensektor zu setzen, dass Banken keine Geldmaschinen für privilegierte Gruppen von Bankeninhaber und -manager wären. Denn das Vertrauen der Bevölkerung in den Bankensektor war vor der Umstrukturierung aus offensichtlichen Gründen total geschwunden.

Eine der wenigen unproblematischen Banken war die 1990 von der ehemaligen Monobank (der Staatsbank der Mongolei) ausgegliederte Trade and Development Bank (TDB), die bis 1993 den Namen Staatsbank International trug. Zu

¹⁸⁴ Enoch/Gulde/Hardy 2002, S. 40.

¹⁸⁵ Enoch/Gulde/Hardy 2002, S. 43.

¹⁸⁶ Tatsächlich verzeichnete MARA unerwartete Ergebnisse. Im ersten Halbjahr 1997 gelang es ihr, mit Einsatz von lediglich 100 Mio. Tög etwa 1,3 Mrd. Tög in die Staatskasse einzubringen und weitere Sicherheiten im Wert von 2 Mrd. Tög zu beschlagnahmen. Vgl. Enoch/Gulde/Hardy 2002, S. 46.

Beginn ihrer Tätigkeit konzentrierte sich die TDB auf Finanzierung und Abwicklung der Außenhandelstransaktionen der mongolischen Regierung sowie auf die Verwaltung der öffentlichen Außenverschuldung, so dass sie im Gegensatz zu den meisten (Quasi-)Staatsbanken von der Bankenkrise weitgehend verschont blieb. 1998 begann die Privatisierung der TDB, als knapp ein Viertel der Bankaktien an die Mitarbeiter verkauft wurde. Die restlichen 76% der Bankanteile verkaufte die Regierung erst Ende 2002 an ein Konsortium von internationalen Investoren (Gerald Metals und Banca Commerciale Lugano).

Die Interventionen von 1996 und die Ausgliederung der staatlich zu verantwortenden Kredite, die etwa ein Drittel aller Bankenkredite ausmachten, aus dem System riefen einige Veränderungen in der Struktur des Bankensektors hervor. Die Konzentration der Kredite und Einlagen unter den Banken wurde gemildert, wodurch das relative Gewicht der kleineren Banken stieg (Tabelle 10). Auch der Anteil der „schlechten“ Kredite fiel 1997 rein rechnerisch auf ca. 30%, 20 Prozentpunkte weniger als ein Jahr zuvor.

Die Lage der staatlichen Banken, mit Ausnahme der Sparbank, die keine bzw. nur in begrenztem Maß Kredite vergeben darf, und der auf Außenhandelstransaktionen spezialisierten TDB, verschlechterte sich während 1997-98 weiter. Die zwei Banken, die zur selbstständigen Sanierung aufgefordert waren, lieferten unbefriedigende Ergebnisse. Auch die BfW konnte die Qualität ihres Kreditportfolios nicht verbessern. Die Regierung versuchte eine weitere Intervention vorzunehmen, indem sie die BfW mit einer 1995 gegründeten privaten Bank zusammenschließen wollte, musste aber wegen des oppositionellen politischen Widerstands diese Mission kurz darauf abbrechen. Dies war auch einer der Gründe, der die Regierung zum Rücktritt zwang.

Table 10: Struktur des Bankensektors in der Mongolei, 1996-97

	Kredite		Einlagen	
	Summe (Mrd. Tög)	Anteil (%)	Summe (Mrd. Tög)	Anteil (%)
<i>Oktober 96</i>				
Ardyn Bank	32,0	37,6	41,3	39,1
Daatgal Bank	6,3	7,4	8,8	8,3
BITI	18,5	21,7	20,3	19,2
Agrarbank	10,0	11,8	9,2	8,7
TDB	9,1	10,7	18	17,0
Acht kleinere Banken	9,2	10,8	8	7,6
Gesamt	85,1	100,0	105,6	100,0
<i>Februar 97</i>				
Sparbank	0	0	23,1	23,3
BfW	6,6	13,4	21,6	21,8
BITI	17,1	34,8	13,2	13,3
Agrarbank	4,6	9,3	5,7	5,7
TDB	9,2	18,7	19,3	19,5
Acht kleinere Banken	11,7	23,8	16,3	16,4
Gesamt	49,2	100,0	99,2	100,0
<i>Memo:</i>				
MARA	30,0			

Quelle: Bank of Mongolia in Enoch/Gulde/Hardy 2002, S. 35.

1999 intervenierte die Mongolbank bei den drei Problembanken. BITI und BfW wurden die Lizenzen entzogen, ihr Vermögen wurde durch die Mongolbank verwaltet und das restliche Vermögen an MARA weitergegeben. Die Agrarbank wurde beibehalten, da durch ihre Auflösung die ländliche Bevölkerung betroffen worden wäre. Weitere sieben Banken stellten 1999 ihren Betrieb ein.

4.2.2 Folgen der Bankenkrise

Die Liquiditätskrise der Banken führte zur sichtbaren Senkung des Vertrauens in das Bankensystem. Der spätere Mongolbank-Chef O. Chuluunbat sprach vom enormen Schaden, als er sich später zur Lage in dieser Phase äußerte.

“Foreign investors have already begun to doubt our ability to keep a sustainable economic growth environment... Very large damage has been done to the banks. Now the public has no confidence in the banking sector and everybody hides his money under the pillow.”¹⁸⁷

Dies zeigte sich in dem Rückgang der Spareinlagen bei den Banken zugunsten des im Umlauf befindlichen Bargeldes. Besonders 1996 stieg der Anteil des Bargeldes in M2 sprunghaft an, während das Gewicht der Depositen im gleichen Maße sank. Auch in den nachfolgenden Jahren setzte sich der Trend fort.

Tabelle 11: Struktur des Geldangebots M2 in der Mongolei, 1995-1999 (in %, Jahresendwerte)

	1995	1996	1997	1998	1999
Bargeld außerhalb der Banken	25,1	32,5	29,3	33,7	39,6
Sichteinlagen	16,7	17,6	15,5	15,6	12,5
Spareinlagen	37,8	27,4	26,3	26,8	20,5
Fremdwährungsdepositen	20,5	22,5	29,0	23,8	27,4
M2	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: Auszug aus dem Monatsbulletin der Bank of Mongolia, Dezember 1999

Das gebrochene Vertrauen in den Bankensektor erstreckte sich vor allem auf die Bankeinlagen in heimischer Währung. Die in Fremdwährungen denominierten Depositen wurden offenbar nicht aus den Banken abgezogen. Denn zur gleichen Zeit war zu beobachten, dass die in Tögrög umgerechnete Summe der Fremdwährungsersparnisse im Bankensektor keinen Rückgang verzeichnete, sondern 1996-97 anteilmäßig sogar zunahm. Auch wenn die nominale Abwertung des Tögrög berücksichtigt wird, kann im Fall der Fremdwährungen nicht von einer Flucht aus dem Bankensektor gesprochen werden.

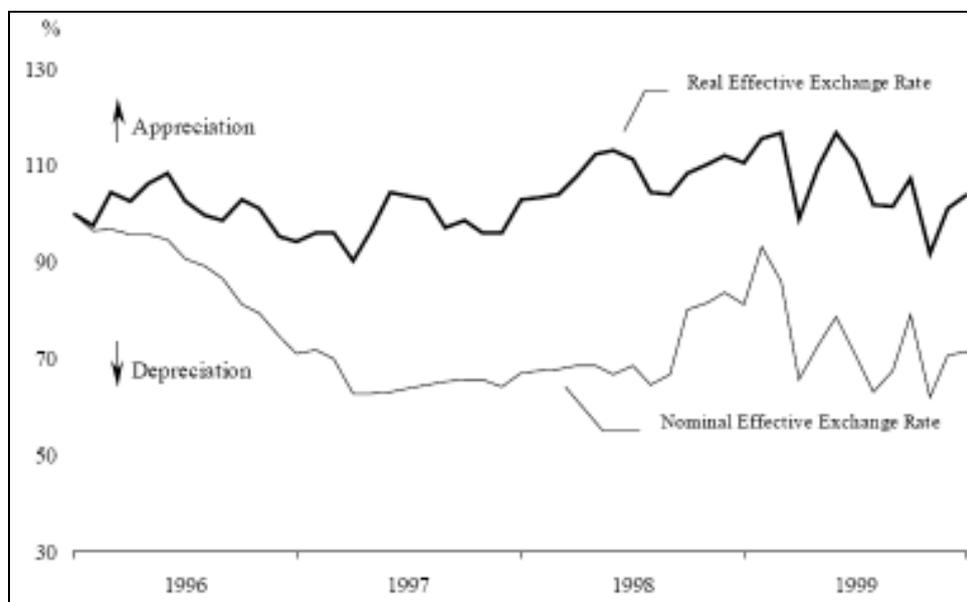
Die Tögrög-Abwertung zu Anfang dieser Phase wurde teilweise vom immer noch hohen Inflationsniveau von 44,6% in 1996 vorangetrieben¹⁸⁸. Denn die

¹⁸⁷ Baker 2002, S. 70.

¹⁸⁸ Andererseits ist die Währungsabwertung von 1996 mit der Verknappung des Fremdwährungsangebots verbunden. Der starke Preisverfall für Kupfer, das wichtigste Exportgut des Lan-

Geldentwertung durch die Inflation senkt die nicht-pekuniäre Ertragsrate der Währung und schwächt dadurch das Vertrauen der Vermögenseigentümer in die heimische Währung. Dies erzeugt entweder Kapitalflucht, die sich in der erhöhten Fremdwährungsnachfrage (auch durch Inländer bei Zulassung von Fremdwährungsdepósitos im Inland) und der Abwertung der Währung niederschlagen kann, oder Flucht in die Sachwerte, die weitere Preissteigerungen hervorruft¹⁸⁹. Für die Mongolei war zu diesem Zeitpunkt das erstere der Fall. Dies erklärt auch die Stabilität der Fremdwährungsdepósitos im Bankensektor.

Abbildung 4: Reale und nominale effektive Wechselkurse des Tögrög, 1996-99



Quelle: Bank of Mongolia 2000, S. 63. Das Referenzjahr ist 1995. Die Wechselkurse sind als Verhältnis des Wertes eines bestimmten Fremdwährungskorbes zum Tögrög definiert.

Um dem Kursverlust der eigenen Währung entgegenzuwirken, musste Anfang 1997 die Mongolbank, zu deren im Bankengesetz verankerten Aufgabenbereich auch die Verteidigung der Stabilität des Tögrög zählt, direkt auf dem Devisenmarkt intervenieren¹⁹⁰. Da Zentralbanken solche Interventionen „entweder über Devisenabflüsse aus ihren Reserven, falls vorhanden, oder sonst über Ver-

des (etwa die Hälfte der Exporteinnahmen), auf den Weltmärkten sorgte für verminderte Deviseneinnahmen und führte zur Verschlechterung der *terms of trade*. World Bank 1997, S.7.

¹⁸⁹ Lambuley 1997, S. 198.

¹⁹⁰ World Bank 1997, S. 6.

schuldung in Fremdwährung bewerkstelligen“ können, bergen beide Verfahren die Gefahr, „das Vertrauen in die Auenfunktion der Währung und somit auch die Bereitschaft der Vermögenseigentümer und -besitzer zum Halten von Forderungen in der eigenen Währung“ weiterhin zu senken¹⁹¹. Auch wenn die Abwertung kurzfristig gebremst wird, wie es der Mongolbank gelang, bedeutet das nicht, dass damit die Qualität der Währung dauerhaft hergestellt wäre und bei den aus- und inländischen Investoren gar Aufwertungserwartung in Bezug auf die heimische Währung entstehen würde.

Die Schwäche der Währung reflektierte sich in den hohen Realzinsen während der 1990er Jahre. Die jährliche Inflationsrate fiel in den letzten Jahren dieser Phase zeitweise auf unter 10%, aber kommerzielle Kredite mit kurzer Laufzeit wurden je nach Geschäftsbank und nach Art des zu finanzierenden Geschäftes mit bis zu 96% p. a. verzinst¹⁹². Die Geschäftsbanken boten keine langfristigen Kredite an, denn aufgrund der schwachen Vertrauenslage der Sparer konnten die Banken nur kurzfristige Depositen anlocken. Wenn sie in diesen unsicheren Zeiten eine deutliche Fristentransformation vornehmen würden, drohte ihnen der Zusammenbruch¹⁹³.

Das Fehlen des Marktes für langfristige Kreditfinanzierung – die Banken dominierten den Finanzmarkt, da der Eigenkapitalmarkt noch unterentwickelt war¹⁹⁴ – konfrontierte die Unternehmen mit dem Problem der Fristentransformation, das sie nur gegen extrem hohe Fremdkapitalkosten verarbeiten konnten. Als Konsequenz wurde die industrielle Produktion, vor allem in der verarbeitenden Industrie, zurückgedrängt und nur die hochprofitablen Sektoren wie Bergbau und Dienstleistungssektor, darunter Außenhandel, leisteten sich die teuren Bankkredite. 1999 waren Bankkredite in Gesamthöhe von 68,8 Mrd. Tog vergeben,

¹⁹¹ Lambuley 1997, S. 198.

¹⁹² Stand: 31.12.1999. Monatsbulletin der Bank of Mongolia, Dezember 1999.

¹⁹³ Vgl. Lambuley 1997, S. 198.

¹⁹⁴ Das jährliche Transaktionsvolumen auf dem Aktienmarkt betrug 1999 lediglich 3,3 Mrd. Tögrög. Bank of Mongolia 2000, S. 36.

wobei 52% auf Dienstleistungsunternehmen und 17% auf den Bergbau entfielen¹⁹⁵.

4.2.3 Entwicklungs- und Zielgruppenfinanzierung in der Mongolei

In Regierungskreisen wurde wegen den oben beschriebenen Entwicklungen auf dem Kreditmarkt über die Gründung einer Entwicklungsbank diskutiert, um einige bevorzugte Sektoren mit langfristiger Finanzierung zu fördern¹⁹⁶. Die Weltbank riet in diesem Zusammenhang in ihrem Mongolei-Memorandum aufgrund der früheren negativen Erfahrungen, die sie mit der Förderung von zahlreichen Entwicklungsbanken (*Development Finance Companies*) machen musste, zur gründlichen Abwägung der Notwendigkeit einer solchen Unternehmung und wies u. a. daraufhin, dass eine Entwicklungsbank frei von politischen Einflüssen und stark kommerziell ausgerichtet sein sollte¹⁹⁷. Diese idealistische Vorstellung des entwicklungspolitischen Instruments war aber in (oder kurz nach) der Phase der mongolischen Transformation, in der die Staatsintervention und Insider-Kreditvergabe den ganzen Bankensektor in die Krise gezogen hatte, kaum umsetzbar, denn in den meisten Fällen von solchen spezialisierten Finanzinstitutionen hat generell der oben erwähnte „Doppelcharakter von Entwicklungsbanken als Finanzmittler und als Agenturen der öffentlichen Leistungsverwaltung [...] zu einer Negativkombination der Eigenschaften beider Typen von Institutionen“ geführt¹⁹⁸.

Allerdings ist in den Entwicklungs- und Transformationsländern auch eine Positivkombination denkbar, wenn eine Bank die Finanzierung der von den klassischen Geschäftsbanken ausgeschlossenen Zielgruppen auf der Ebene der Grundfinanzierung¹⁹⁹ „mit einem bescheidenen Lenkungsanspruch als Behör-

¹⁹⁵ Bank of Mongolia 2000, S. 40.

¹⁹⁶ World Bank 1997, S. 21f.

¹⁹⁷ Ebd.

¹⁹⁸ Nitsch 1987, S. 189.

¹⁹⁹ Nach der heuristischen, aber fruchtbaren Einteilung in einem Drei-Ebenen-Modell der Entwicklungsfinanzierung von Nitsch ist die Grundfinanzierung eine relativ risikolose Fremdkapitalfinanzierung von Wirtschaftssubjekten aller Art bis zu einer gewissen Schwelle. Daneben unter-

de“ wirtschaftlich selbsttragend übernimmt. Diese Eigenschaften vereinen heute häufig die Mikrofinanzinstitute und -banken in sich, die seit dem Erfolg von Grameen Bank in Bangladesh weltweit in den Entwicklungs- und Transformationsländern gegründet und gefördert werden. In der Mongolei sind die ersten Pilot-Projekte der Mikrofinanzierung mit Unterstützung von u. a. UNDP in der zweiten Hälfte 1990er Jahren gestartet worden. Aus der Kooperation der internationalen Organisationen mit den lokalen Nicht-Regierungs-Organisationen (NROs) entstanden zunächst die sog. Nichtbanken-Finanzinstitutionen (NBFIs), die den Kleinunternehmern Zugang zu formellen Finanzdienstleistungen bereitstellen sollen. Dadurch wurde beabsichtigt, Ineffizienzen und Instabilitäten von NRO's bei Vergabe von Kleinkrediten zu überwinden. Ein Beispiel dieser Kooperation stellte XAC LLC dar, eine NBFI, die von 6 lokalen NRO's mit UNDP-Finanzierung gegründet wurde. Da NBFIs in der Mongolei aufgrund der gesetzlichen Regelungen grundsätzlich keine Einlagen für Finanzierung ihrer Aktivitäten mobilisieren durften, wurde 2001 XAC LLC in XAC-Bank, die erste Mikrofinanzbank in der Mongolei, umgewandelt, um den Zielgruppen von Mikrounternehmern Finanzdienstleistungen in voller Breite, d. h. nicht nur Kreditfinanzierung, sondern auch Depositenaufnahme, Geldüberweisungen u. a., anbieten zu können²⁰⁰. Die Gründer-NROs versuchten damit, mit Unterstützung von Donors und internationaler Investoren eine nachhaltige Finanzinstitution zu entwickeln, die Profitorientierung mit ihrer ursprünglichen sozialen Aufgabesetzung verbindet.

Mit der Durchsetzung des Mikrofinanzkonzepts zeichnet sich in der Praxis der Entwicklungsfinanzierung und Armutsbekämpfung der internationalen Entwicklungshelfer eine Schwerpunktverlagerung ab von der groß angelegten Entwicklungsbankenförderung hin zur mikro-orientierten Herangehensweise. Als in den 1980er Jahren die Entwicklungsbanken in den Entwicklungsländern als (meist staatliches) Instrument der Lenkung von Entwicklungshilfe enttarnt wurden, das

scheidet er die Marktfinanzierung mit *arm's length relationship* zwischen Gläubiger und Schuldner und Spitzenfinanzierung mit hohem Risiko, aber häufig gemeinsamer Geschäftsführung. Nitsch 1987, S. 179f.

²⁰⁰ Zum Aufbau von Mikrofinanzinstitutionen in Ulaanbaatar, allen voran von XAC-Bank, siehe Ochirpurev 2002.

die tatsächliche Zielgruppe der einkommensärmeren Bevölkerungsschichten kaum erreichte, war die „Entdeckung“ des Mikrokredits in den 1990er Jahren sehr willkommen. Mikrofinanzen wurden seitdem zum festen Bestandteil der meisten Armutsbekämpfungsstrategien in den Entwicklungs- und Transformationsländern²⁰¹.

Trotz der vielen gegenwärtigen Erfolge ist die Frage der Nachhaltigkeit von Mikrofinanzen als Instrument der Entwicklungsförderung noch umstritten. Einerseits erfordern die Prinzipien der Armutsbekämpfung, dass Mikrokredite den armen Leuten dabei helfen sollen, sich aus der Armut herauszuarbeiten. Diese Dimension der Mikrofinanzen stößt aber an ihre Grenzen, sobald sich die wirtschaftliche Lage der Mikrounternehmer verschlechtert. Es stellt sich die Frage, ob der entwicklungsfördernde Charakter der Mikrofinanzen in jeder Situation, d. h. auch in schlechten Zeiten, weiter verfolgt werden soll. Die nachhaltige Entwicklungsförderung kann langfristig die Nachhaltigkeit der Entwicklungsfinanzierung gefährden.

Der sog. „*commercial approach*“ zum Mikrokredit, der in der Entwicklungszusammenarbeit derzeit dominiert, erklärt die Profitabilität der Entwicklungsfinanzierung zur Basis des nachhaltigen *institution-building*. Da aber die Familienwirtschaften in der Regel nicht durch die Akkumulationslogik der Geldwirtschaft gesteuert werden, sondern in erster Stelle unter dem Konsumdiktat der Familienangehörigen stehen, ist die Profitabilität der Kleinunternehmer nicht immer gewährleistet.

Allerdings zeigt sich hier die Eigenschaft des *commercial approach*, der im Prinzip eine grundsätzlich veränderte Version des klassischen Bankengeschäfts darstellt, das den Klienten unterstellt, dass diese Profitorientierung ihrem wirtschaftlichen Handeln zugrunde legen und dabei auf die Kreditfinanzierung der Banken angewiesen sind. Wie oben beschrieben wurde und aus der Erfahrung

²⁰¹ Bis zum Internationalen Jahr des Mikrokredits 2005 wurden Mikrofinanzen und der Zugang zum breiten Spektrum von Finanzdienstleistungen zu wesentlichen Komponenten von 44 der 56 nationalen Armutsbekämpfungsstrategien. Kesner 2005.

der Entwicklungsländer bekannt ist, wirtschaften die Familienbetriebe aber zum größten Teil auf Grundlage eigener Ressourcen, und die Kreditaufnahme gehört nicht zwangsläufig zur Logik ihres Wirtschaftens. Die Mikrofinanzinstitutionen, die geldwirtschaftlich organisiert sein sollen, um nachhaltig wirtschaften zu können, sollen daher die Zielgruppe der Kleinunternehmer bei ihrer Existenzsicherung unterstützen und ihnen ggf. auch beim Aufstieg in die Geldwirtschaft helfen und sie begleiten, aber sie dazu nicht zwingen. Laut Nitsch geht es beim Konzept der Mikrofinanzen deshalb darum, kleinen Familienwirtschaften angepasste Finanzdienstleistungen anzubieten und in erster Linie auf Grundlage eines „relationalen Vertrages“ zwischen Kunde und Bank in einer Art von „Hausbank“-Beziehung, die durch Permanenz und langfristiges Vertrauen gekennzeichnet ist, zusammenzuarbeiten²⁰². Dies ist dann der Fall, wenn die kleinen Familien- und Nomadenwirtschaften²⁰³ einfache Bankdienstleistungen zur Unterstützung und Erleichterung ihrer wirtschaftlichen Tätigkeiten in Anspruch nehmen, aber nicht umgekehrt, ihr Wirtschaften (völlig) auf ihre Beziehung zur Bank ausrichten.

Die Kombination der Förderung der breiten Masse der Zielgruppe mit der nachhaltigen Erhaltung der eigenen finanziellen Selbstständigkeit impliziert aber, dass die Mikrofinanzinstitutionen relativ hohe Kreditzinsen verlangen müssen, um profitabel zu sein. Dies signalisiert jedoch keinen Subventionsbedarf, sondern betont den unterstützenden Charakter der Mikrokredite, die, wie allgemein auch Entwicklungshilfe, kein „Zuckerschlecken“, sondern eine Art „Salzlecke“²⁰⁴ für Kleinunternehmer darstellen sollen. In diesem Sinne können Mikrofinanzinstitutionen auch langfristig selbsttragend operieren, ohne ihre Zielgruppe nach dem „adverse selection“-Prinzip der klassischen Banken aussortieren zu müssen.

²⁰² Nitsch 2002b, S. 118f.

²⁰³ Dies gilt auch für die Produktionsweise der „Ninja-Wirtschaften“, die den Gegenstand des nächsten Abschnitts darstellen.

²⁰⁴ Nitsch 2002a, S. 5.

4.2.4 Kleine informelle Wirtschaften im Bergbau – „Ninja-Wirtschaft“ – als Produktionsweise *sui generis*

Zu den für die Mongolei unkonventionellen (d.h. nicht-traditionellen) und im Zuge der wirtschaftlichen Transformation sich schnell ausbreitenden informellen Wirtschaftsformen gehört das sog. *artisanal and small-scale mining* (ASM), also die Gewinnung von Rohstoffen mit einfachen Methoden durch Individuen und Familien außerhalb des geltenden formellen Rechtssystems, d.h. ohne klare, staatlich sanktionierte Rechte auf Land und Minen. Aufgrund ihrer Ähnlichkeit mit den US-amerikanischen TV-Figuren „Turtles Ninjas“ hat sich im Sprachgebrauch die Bezeichnung „Ninjas“ für diese informellen Beschäftigten im Bergbau durchgesetzt, da die ersten Goldgräber beim Handschürfen grüne Plastikschüssel benutzten, die sie dann auf ihren Rücken trugen²⁰⁵. Entstanden ist diese Wirtschaftsweise schon 1991, also kurz nach dem Umbruch, als eine ehemals staatliche Kohlenmine in Nalaikh, in der Nähe von Ulaanbaatar, aufgrund von finanziellen Schwierigkeiten geschlossen werden musste. Als saisonale Beschäftigung im Winter gruben viele örtliche Arbeitslose Kohle aus den Minen und verkauften sie am Markt. Man schätzte ihre Zahl auf mehr als 1000 Klein- und Kleinstunternehmer. Auch in einigen verlassenen Goldgruben blieben ehemalige Mitarbeiter, um in Handarbeit Gold zu gewinnen. Erst 1997 ver selbstständigte sich diese Art von Bergbau aus einer saisonalen oder gelegentlichen Beschäftigung einiger Weniger zu einer ganzjährigen Wirtschaftsform, mit Jurten-Siedlungen.

Was die Kleinbergarbeiter in der Mongolei von denen z. B. in Lateinamerika (Peru, Bolivien und Ecuador) unterscheidet, ist das Fehlen früherer Erfahrungen von Bergbautätigkeiten²⁰⁶. Es sind meist ehemalige Viehzüchter und Kollektivmitarbeiter (z. B. arbeitslose LKW-Fahrer), die Arbeitsmethoden und –mittel der Pioniere auf diesem Gebiet (ehemalige, arbeitslose Bergarbeiter aus den staatlichen Bergbauunternehmen) kopieren und später auf eigene Weise verändern. Deshalb arbeiten sie in den verlassenen bzw. schon regenerierten Minen oder

²⁰⁵ World Bank 2003, S. 22 FN 7.

²⁰⁶ Project-Consult GmbH et al. 2005, S. 8

sogar in den noch aktiven Minen der formellen Bergbauunternehmen, so dass sie öfters in Konflikt mit dem Sicherheitspersonal der Unternehmen geraten. Bei ihrer sozialen Organisation greifen sie auf alte vertraute Strukturen wie Familie und/oder Brigaden, kleine Arbeitsgruppen von 10-20 Individuen mit einem erfahrenen Vorarbeiter, der informell die Gruppe kontrolliert und steuert, indem er die Claims zuweist und die „Ordnung“ sichert, - notfalls mit Gewalt²⁰⁷. Frauen sind nicht nur in der Versorgung der Arbeiter im Haushalt tätig, sondern nehmen auch selbst bei den Bergbautätigkeiten aktiv teil, die keine extrem schwere körperliche Arbeit erfordern.

Nach offiziellen Einschätzungen waren Ende 1990er Jahren schon mehr als 30.000 Menschen dieser Gruppe involviert, andere Einschätzungen gingen von bis zu 100.000 Beschäftigten aus. Die in Mai 2007 von der Regierungsagentur für mineralische Rohstoffe und Erdöl (MRPAM) durchgeführte Studie hat landesweit mehr als 60.000 inoffizielle Bergarbeiter gezählt²⁰⁸. Im offiziellen Bergbausektor sind 2005 dagegen nur ca. 20.000 Personen tätig gewesen²⁰⁹.

Zur Ausbreitung dieser Form des Wirtschaftens trugen auch die Verluste der Herden in den harschen Wintern zwischen 2000 und 2002 der viehwirtschaftlich armen, überwiegend neuen Nomaden bei. Diese Produktionsweise nimmt nun eine eigene Dynamik an, da sie sich von den staatlichen Rechtshütern durch einfache Verbote nicht abschaffen lässt. Andererseits gehört die informelle Beschäftigung eben zu einer Art selbstorganisierten Armutsbekämpfung, so dass es im Grunde auch den Interessen des Staates entspricht, nach Möglichkeiten zu suchen, diese Wirtschaftsform zu legalisieren und zu stützen. Die Regierung ist derzeit tatsächlich bemüht, eine entsprechende Gesetzesvorlage zu erarbeiten, die die rechtliche Grundlage für Aktivitäten der Ninja-Wirtschaften liefern

²⁰⁷ Allerdings sind viele Kleinbergarbeiter außerhalb solcher informellen Organisationsstrukturen tätig. Diese sind für viele negative soziale Verhaltensweisen (Alkoholismus, Schlägerei, Prostitution etc.) anfällig. Kinderarbeit ist sowohl bei den organisierten als auch den unorganisierten Bergarbeitern üblich. Dagegen setzt sich die internationale Organisation ILO/IPEC ein (vgl. Projekt-Consult GmbH et al. 2005).

²⁰⁸ Die Ergebnisse der Studie wurden auf der *Sustainable Artisanal Mining (SAM)* Projekt-Webseite <http://www.sam.mn> (mongolische Version) veröffentlicht (MRPAM 2007).

²⁰⁹ Projekt-Consult GmbH et al. 2005, S. 5.

soll²¹⁰. Ob und inwieweit diese Regelungen, wenn sie durch den Parlament gebilligt wird, die Beschäftigung der Ninjas fördern oder einschränken werden, wird sich in Zukunft zeigen.

Die Entstehung der Ninja-Wirtschaften bestätigt die Flexibilität der Bevölkerung in ihrer Suche nach profitabler bzw. das Überleben sichernder Strategie. Allerdings sind die handwerklich zu bewältigenden Bergbautätigkeiten außerhalb der gesetzlichen Normen mit Gefahren und Risiken sowohl für die Arbeiter und ihre Familien, als auch für die Umwelt und die Mitmenschen behaftet und sie stellen keineswegs eine optimale oder sonderlich wünschenswerte Form des Wirtschaftens dar. Aber häufig ist diese Situation immer noch besser als die Viehzucht, die mit wenigen Tieren und Arbeitskraft sowie ohne Integration in das soziale Netzwerk der oben näher charakterisierten *neg nutgiinkhan* kaum als eine das Überleben sichernde Strategie anzusehen ist.

4.3 Phase 3: Wirtschaftliche Entwicklungen seit 2000

4.3.1 Stabilisierung des Bankensektors und Dollarisierung

Die Reformen des Bankensystems und die Stärkung der Zentralbank in der zweiten Hälfte der 1990er Jahren wirkten positiv auf die Entwicklung des Finanzsektors. Der Bankensektor gewann allmählich das Vertrauen der Sparer zurück, und die Einlagen in Relation zum BIP stiegen von unter 10% im Jahr 2000 auf mehr als 30% im Jahr 2006, während sich das Verhältnis des Bargeldes zum BIP in entgegen gesetzter Richtung bewegte. Die steigende Kreditvergabe der Banken, überwiegend an den Privatsektor, trug zur weit reichenden Geldmengenexpansion (Verdoppelung von M2/BIP) in dieser Periode bei. Die Qualität des Kreditportfolios des gesamten Bankensystems normalisierte sich, mit relativ niedrigem Anteil an „säumigen“ Krediten. Während 2000 noch ca.

²¹⁰ Außerdem arbeitet MRPAM mit der Schweizer Organisation der Entwicklungszusammenarbeit SDC zusammen, die für das gemeinsame Projekt „Sustainable Artisanal Mining“ (SAM) in der Mongolei mehr als 8 Million CHF für den Zeitraum von 8 Jahren zugesagt hat, sowie mit der kooperierenden deutschen Firma Projekt-Consult GmbH Expertenwissen und Erfahrungen aus den früheren ähnlichen Projekten in Lateinamerika mitbringt. Vgl. hierzu Projekt-Consult GmbH et al. 2005.

22% der Kredite „säumig“ waren, variierte 2001-06 der Anteil der „säumigen“ Kredite zwischen 4,8%-6,7%²¹¹.

Tabelle 12: Kennzahlen des Finanzsektors, 2000-2006 (in %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
M2 / BIP	25,4	29,7	37,9	47,5	43,5	45,2	48,4
Kredite / BIP	6,6	12,1	18,7	29,9	31,2	34,1	38,6
Depositen / BIP	9,1	12,1	17,6	24,9	26,6	27,5	31,4
Bargeld außerhalb der Banken / BIP	39,0	33,0	25,7	18,7	16,9	13,4	12,1
Ausstehende Kredite (in Mrd. Tög)	66,8	135,1	231,4	442,1	606,8	859,9	1223,3

Quelle: Bank of Mongolia 2007, S. 19

Die Stabilisierung des Bankensektors hat allerdings nicht zum Rückgang der Dollarisierung geführt. Betrachtet man den Anteil der Fremdwährungseinlagen an den gesamten Einlagen des Bankensektors, ist ein leichter Aufwärtstrend zu beobachten.

Tabelle 13: Struktur der mongolischen Bankeneinlagen, 2001-06 (in %)

	2001	2002	2003	2004	2005	Sep 2006
Sichteinlagen	21,2	19,2	14,2	11,1	11,6	10,6
Befristete Spareinlagen in Tögrög	39,6	42,1	42,0	42,8	44,4	43,0
Fremdwährungseinlagen	39,2	38,7	43,8	46,1	44,1	46,4
Einlagen gesamt	100	100	100	100	100	100

Quelle: Berechnet aus den Daten in IMF 2007b, S. 75

Die steigende Dollarisierung war mit dem mangelnden Vertrauen der mongolischen Wirtschaftssubjekte in die heimische Währung verbunden, die in der Erwartung der Tögrög-Abwertung kein Wechselkursrisiko eingehen wollten. Die Verwendung von harter Währung (vor allem USD) war in den importabhängigen Wirtschaftssektoren mit hochwertigen Verkaufsobjekten üblich. Besonders deutlich war dies im Sektor Wohnungsbau der Fall, der in dieser Phase mit der Zunahme der Rücküberweisungen der Auslandsarbeiter (s. unten) einen Aufstieg erlebte. Auf der einen Seite scheuten die Bauunternehmer das Wechselkursrisiko, da sie den Großteil der Baumaterialien direkt aus dem Ausland importierten, und verlangten von den Käufern die Bezahlung in der Regel in USD. Auf

²¹¹ Monatsbulletin der Bank of Mongolia, Dezember 2006.

der anderen Seite sparten die Auslandsarbeiter, die beabsichtigten, z. B. eine Wohnung in der Hauptstadt anzuschaffen, häufig auf USD-Sparkonten bei den heimischen Geschäftsbanken²¹².

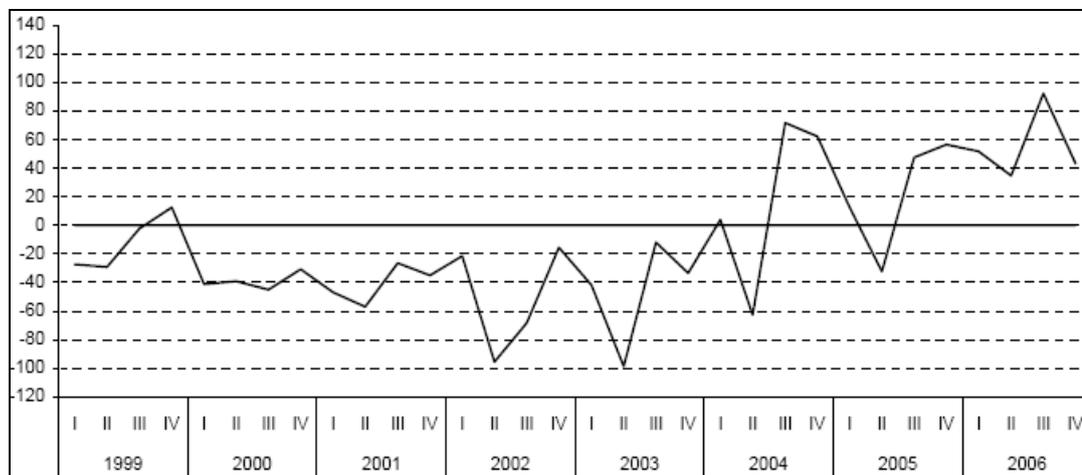
Die Dollarisierung stellte daher kein unmittelbares Problem der Geschäftsbanken dar, denn diese konnten dem sog. *currency mismatch* durch entsprechende Erhöhungen der Kreditvergabe in USD entgehen und/oder durch Anpassungen der Tögrög-Kreditzinsen das Wechselkursrisiko auf die Realwirtschaft überwälzen. Der zunehmende Einsatz von Fremdwährungen reflektiert jedoch die Unfähigkeit der Zentralbank, den Außenwert der eigenen Währung zu verteidigen. Die hohe Abhängigkeit der nationalen Ökonomie von der Fremdwährung unterminiert dabei nicht nur die Stellung der Zentralbank in der Wirtschaft, sondern zersetzt (langfristig) den heimischen Finanzmarkt und stellt somit aus geldwirtschaftlicher Sicht eine Entwicklungsblockade dar, die durch die Etablierung und Stärkung der eigenen Währung von der Zentralbank bekämpft werden sollte.

4.3.2 Außenwirtschaft und Wechselkurspolitik

Nach Jahren defizitärer Leistungsbilanz zeigte sich in den letzten Jahren dieser Phase eine sichtliche Verbesserung in der mongolischen Leistungsbilanz. 2006 wies die Leistungsbilanz durchgängig einen positiven Saldo auf, und der jährliche Überschuss überstieg zum ersten Mal 200 Mio. USD. Vor allem die Entwicklungen der Handelsbilanz, die bislang den größten Teil der Leistungsbilanz in der Mongolei ausmacht, bestimmten die Veränderungen der außenwirtschaftlichen Lage. In relativ kleinerem Umfang wurden sie aber auch von der Zunahme der Einnahmen im Tourismus-Sektor und dem Anstieg der Rücktransfers der Auslandsarbeiter („*remittances*“) begünstigt.

²¹² Viele neu gegründete Kredit- und Spargenossenschaften lockten in den letzten Jahren mit höheren Einlagenzinsen die Kunden an sich. Aufgrund schwacher Aufsicht und mangelnder Transparenz solcher Institutionen kam es aber zu zahlreichen Misswirtschaftsfällen und Insolvenzen, in einigen Fällen mit weit reichenden Folgen, so dass der Staat durch die Proteste vieler betroffener Sparer gezwungen war, einzugreifen und teilweise Entschädigungszahlungen zu leisten.

Abbildung 5: Leistungsbilanz der Mongolei, 1999-2006 (in Mio. Tög)



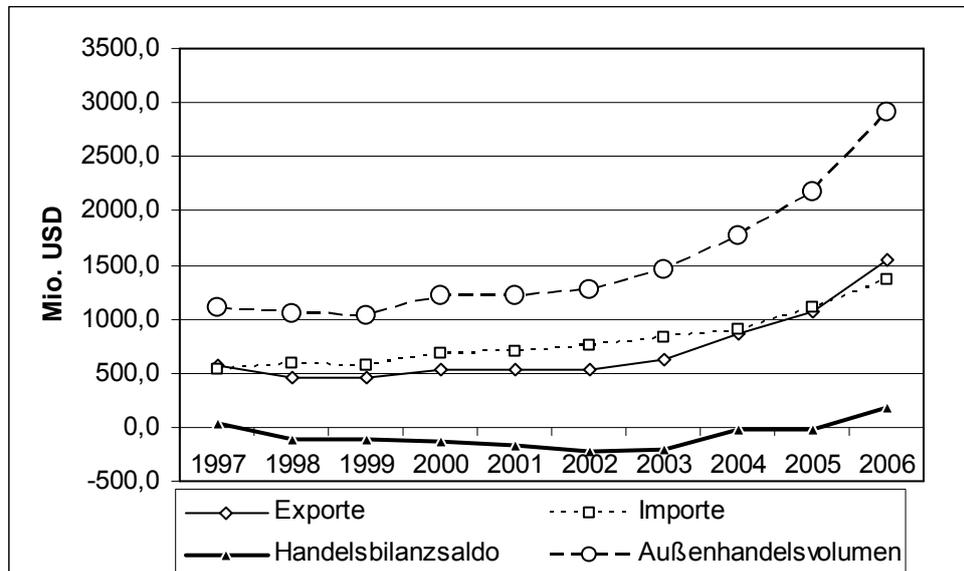
Quelle: Bank of Mongolia: Balance of Payments 2006, S. 9

Das Außenhandelsvolumen der Mongolei verzeichnete seit 2000 ein stetiges Wachstum. Dank der hohen Weltmarktpreise für die Hauptexportgüter stiegen die Exporte in den letzten Jahren schneller als die Importe, so dass 2006 die Handelsbilanz erstmals seit zehn Jahren mit einem Positivsaldo von knapp 190 Mio. USD schloss²¹³. Laut der amtlichen Jahresstatistik der Bank of Mongolia für das Jahr 2006 wurden Waren im Wert von 1.545,2 Mio. USD ausgeführt, ein Anstieg von 44,6% im Vergleich zum Vorjahr, und Waren im Wert von 1.356,7 Mio. USD eingeführt, ein Plus von 23,6% gegenüber 2005²¹⁴.

²¹³ 1997 überstiegen die Exporte, die vor allem aufgrund der Erhöhung von Goldproduktion und -exporten kurzfristig zunahmen, leicht die Importe, so dass die Handelsbilanz einen Überschuss von ca. 30 Mio. USD auswies.

²¹⁴ Bank of Mongolia: Balance of Payments 2006, S. 9.

Abbildung 6: Handelsbilanz der Mongolei, 1997-2006



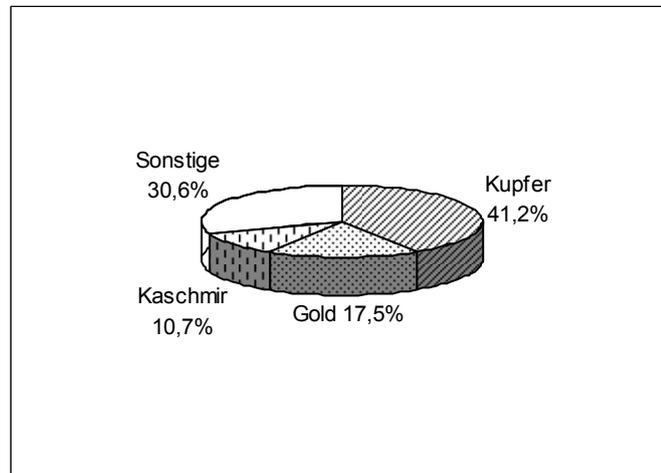
Quelle: Zusammengestellt aus den Daten in IMF 2007b.

Die Zusammensetzung des mongolischen Außenhandels sorgt für die hohe Anfälligkeit der Wirtschaft für Preisschwankungen auf den Weltmärkten. Kupfer, Gold und Kaschmirwolle dominieren die Struktur der Ausfuhr. Der Export dieser drei Rohstoffe zusammen stellten 2006 knapp 70% der gesamten Exporteinnahmen (Abb. 7). Während Kupfer schon seit der Gründung des Mongolisch-Russischen Bergbaukonzerns *Erdenet* Ende 1970er Jahren das wichtigste Exportprodukt des Landes darstellt²¹⁵, ist die Bedeutung von Gold als eines der Eckpfeiler der Ausfuhereinnahmen erst in den letzten Jahren gestiegen²¹⁶.

²¹⁵ Kupferkonzentrate werden heute hauptsächlich nach China geliefert und das gesamte Ausfuhrvolumen von Kupfer aus der Mongolei beträgt ca. 4% der weltweiten Kupferexporte. Bank of Mongolia: Balance of Payments 2006, S. 11.

²¹⁶ Den Höhepunkt erreichte der Goldexport 2005, als dessen Anteil am gesamten Export 31% erreichte und den Kupferexport leicht übertraf (vgl. IMF 2007, S. 82). Der Rückgang des Goldexports 2006 ist in erster Linie mit der Einführung einer „windfall tax“ auf Gold und Kupfer mit einem Prozentsatz von 68%, wenn eine bestimmte Preisschwelle überschritten wird, zurückzuführen. Da Kupfer, im Gegensatz zu Gold, zum größten Teil von einem mongolisch-russischen Joint-Venture-Unternehmen mit maßgeblicher staatlicher Beteiligung abgebaut wird, ist der Kupferexport nach der Steuereinführung nicht zurückgegangen.

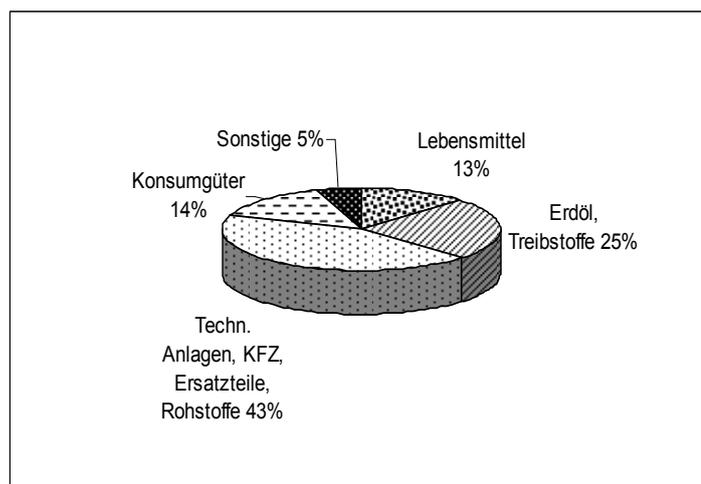
Abbildung 7: Zusammensetzung der mongolischen Exporte, 2006



Quelle: Bank of Mongolia: Balance of Payments 2006, S. 10f.

Auf der Einfuhrseite trugen vor allem Erdölprodukte, die zu 100% aus dem Ausland – hauptsächlich aus Russland – bezogen werden und 2005 ein Viertel der mongolischen Einfuhr ausmachten (Abb. 8), zur spürbaren Ausgabenerhöhungen aufgrund von externen Preisschocks bei.

Abbildung 8: Importstruktur der Mongolei, 2005

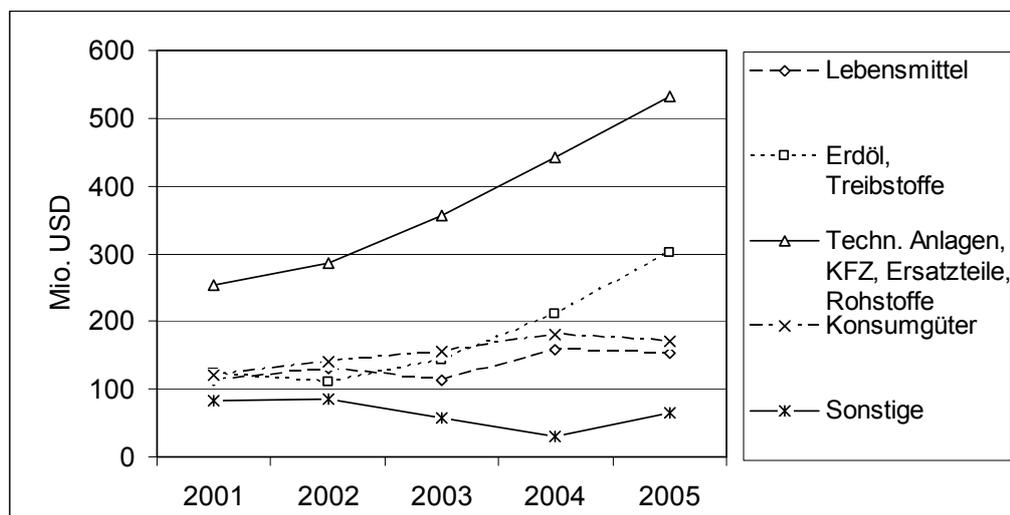


Quelle: IMF 2007b, S. 84

Devisen wurden zunehmend für technische Ausrüstungen und Maschinen sowie deren Ersatzteile, vor allem für den Bergbausektor und die Bauwirtschaft ausgegeben (Abb. 9). Der wertmäßige Anstieg der Importe war also nur zu ei-

nem geringeren Maße auf die Einfuhren von Lebensmitteln und Konsumgütern zurückzuführen.

Abbildung 9: Veränderung der Importstruktur, 2001-05



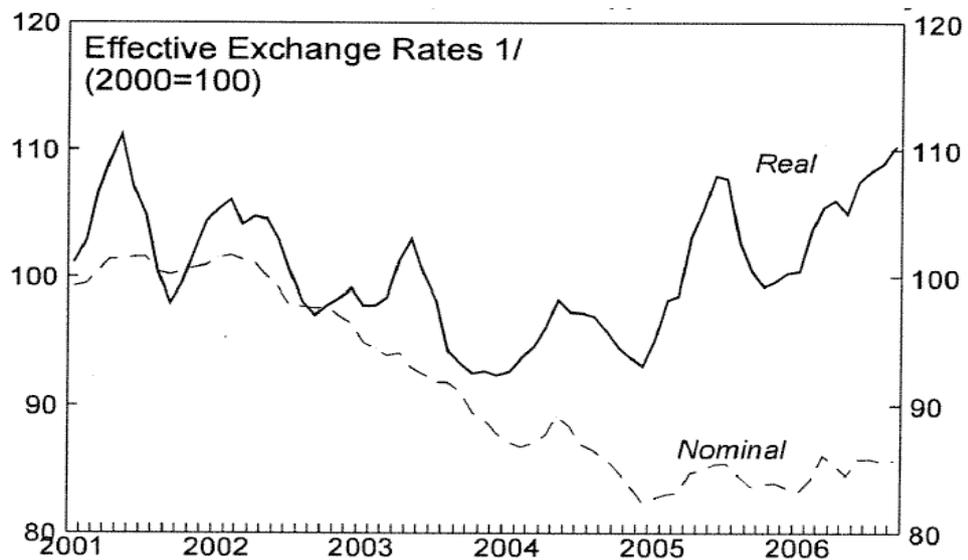
Quelle: IMF 2007b, S. 84

Die Verbesserung der Leistungs- und der Handelsbilanz in dieser Phase war also weniger auf die Geld- und Wechselkurspolitik der Zentralbank zurückzuführen, sondern vielmehr durch die günstige Preisentwicklungen auf den Weltmärkten extern herbeigeführt worden. Dadurch wurden zwar Deviseneinnahmen erzielt, die zum Abbau der externen Verschuldung des Landes verwendet werden konnten; eine Garantie für einen langfristigen Entwicklungsprozess bietet eine solche konjunkturbedingte Erscheinung jedoch nicht. Im Fall eines Preisverfalls wäre die Wirtschaft immer noch der Gefahr der Entwertung der Exporte, somit der Rückkehr zu Außenhandelsdefiziten ausgesetzt.

Das moderate Wachstum der Exporteinnahmen war bis 2004 durch ebenfalls steigende Importe begleitet, und der effektive Wechselkurs des Tögrög wertete nicht auf. Es zeigte sich sogar eine deutliche Abwertung besonders des nominalen Wechselkurses (Abb. 10). Der schnelle Anstieg der Preise für Kupfer und Gold auf den Weltmärkten seit 2004 führte aber zur Aufwertung des realen Wechselkurses (s. Ausführungen unten). Auch der Abwertungstrend des nominalen Wechselkurses wurde in den Jahren 2005 und 2006 mit der Zunahme der

Ausfuhrerlöse und des positiven Saldos der Leistungs- und Handelsbilanz gebremst. Die Zentralbank der Mongolei ergriff zwar Maßnahmen, um die Wechselkursentwicklungen zu beeinflussen; ihre Interventionsmaßnahmen waren jedoch auf An- und Verkaufsaktionen von USD auf dem Interbankenmarkt begrenzt, um die saisonalen Schwankungen des Tögrög-Wechselkurses gegenüber von USD kurzfristig abzumildern²¹⁷.

Abbildung 10: Reale und nominale effektive Wechselkurse des Tögrög, 2001-06



Quelle: IMF 2007a. Das Referenzjahr ist 2000. Die Wechselkurse sind als Verhältnis eines bestimmten Fremdwährungskorbes zu Tögrög definiert.

Kurzfristige Kursglättungen durch Interventionen der Zentralbank auf dem Devisenmarkt können, wie es in der Mongolei nicht selten der Fall war, letztlich zur Minderung der Devisenreserven führen. Im Jahre 2005 hat sie beispielsweise insgesamt 27 Mio. USD in acht Transaktionen gekauft, um das Überschussangebot der Fremdwährung auf dem Markt zu verringern und die Aufwertung der eigenen Währung einzudämmen, und sie hat 81 Mio. USD in demselben Jahr in mehr als 70 Transaktionen gegen Tögrög-Abwertung verkauft. Solche Zentralbank-Interventionen mögen eventuell manche Devisenspekulationen kurzfristig verhindern, dienen aber nicht dem Zweck der Unterbewertung der eigenen

²¹⁷ IMF 2007, S. 45.

Währung. Durch das Aufbrauchen der Devisenbestände sendet die Zentralbank im Gegenteil negative Signale an den Finanzmarkt und erweckt Abwertungserwartungen in Hinsicht auf die heimische Währung. Zwar soll die Zentralbank die Stabilität des Preisniveaus und des Wechselkurses nicht außer Acht lassen, ihre Wechselkurspolitik sollte sich aber an dem langfristigen Ziel der Unterbewertung der eigenen Währung orientieren. Eine solche Wechselkursstrategie würde die Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Industrie gegenüber dem Weltmarkt erhöhen, indem sie einen Preisvorsprung für die heimische Produzenten schafft. Dadurch könnte dann auch bei negativer Preisentwicklung auf den Weltmärkten der Anstieg der Exporte tendenziell aufrechterhalten werden.

4.3.3 Externe Verschuldung

Bei der externen Verschuldung der Mongolei in der Transformationszeit wird zwischen den Schulden gegenüber der ehemaligen Sowjetunion, den sog. Altschulden²¹⁸, und der Verschuldung nach 1991 unterschieden. Die Altschulden, die aus der bereits erwähnten Finanzierung von Budget- und Außenhandelsdefiziten des Landes in der Planzeit durch den nördlichen Nachbarn entstanden waren, bezifferten sich zum Zeitpunkt ihrer „Einfrierung“ 1991 auf mehr als 10 Mrd. T-Rubel²¹⁹. Nach mehreren Verhandlungsrunden gelang es der mongolischen Regierung schließlich 2003, die Zustimmung von Russland zum Erlass des größten Teils der Schulden einzuholen. Die vereinbarte Restzahlung in Höhe von 250 Mio. USD überwies die von der MRVP geführte Regierung noch im gleichen Jahr. Die Altschulden und deren Ablösung bleiben aber in der mongolischen Politik bis heute umstritten. Vertreter der Opposition bezweifeln die Rechtmäßigkeit dieser Schulden aufgrund der Willkür bei deren Entstehung und Bewertung, an der die Sowjetunion durch ihre maßgebliche Einflussnahme auf die politische und wirtschaftliche Entscheidungsbildung des Satellitenstaates seinerzeit beteiligt war. Da mit einem 100%-igen Schuldenerlass eher nicht zu

²¹⁸ Die Altschulden werden in der Mongolei inoffiziell als „die großen Schulden“ bezeichnet. Diese großemäßige Abgrenzung von der Neuverschuldung nach 1991 gegenüber den internationalen Gebern ist aber problematisch, denn der Vergleich wird u. a. durch die umstrittene Bestimmung des Umrechnungskurses für den T-Rubel erschwert.

²¹⁹ World Bank 1992, S. 23.

rechnen war, stellt diese Entschuldung trotz der politischen Umstrittenheit eine erhebliche Entlastung für die mongolische Wirtschaft dar und hat auch aus der monetär-keynesianischen Sicht eine nicht zu vernachlässigende Bedeutung für die Entwicklung des Landes. Denn die Ablösung der Schulden durch eine relativ geringe Zahlung trägt zur Stärkung des Vertrauens in die heimische Währung bei und bietet damit der sich etablierenden Geldwirtschaft eine große Chance. Des Weiteren erhält die Zentralbank mehr Freiheit bei der Gestaltung der Wechselkurspolitik zur Unterbewertung der eigenen Währung. Durch Wechselkursabwertungen der heimischen Währung kann die Zentralbank die internationale Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Produktion unterstützen, ohne dass sie sich wegen der Aufwertung der externen Schulden Sorgen machen müsste. Allerdings relativiert sich dieser Effekt im Fall der Mongolei, weil einerseits der Umrechnungskurs von T-Rubel nicht auf dem Devisenmarkt zustande kam, sondern durch bilaterale Verhandlung bestimmt wurde, und andererseits die Entschuldung erst zu einem Zeitpunkt erfolgte, als die Wirtschaft durch die Neuverschuldung schon wieder stark belastet war.

Die Neuverschuldung der Mongolei seit 1991 stieg Ende der neunziger Jahre fast bis zur Höhe des BIP (über 90%). Sie setzte sich überwiegend aus den langfristigen Krediten der internationalen Geberorganisationen zusammen. Obwohl ab 2004 die Außenverschuldung in Relation zu BIP deutlich gesunken ist, war der absolute Wert der Verschuldung immer noch auf hohem Niveau.

Tabelle 14: Außenverschuldung und Schuldendienst der Mongolei, 1995-2005

	1995	1999	2002	2003	2004	2005
Außenverschuldung in Mio. USD*	504,0	827,8	978,1	1.237,0	1.361,3	1.307,8
Außenverschuldung in % des BIP	52,8	91,4	87,2	96,2	83,8	63,3
Schuldendienst in Mio. USD	64,2	31,9	32,0	284,0**	91,1	42,8
Schuldendienst in % der Exporte	12,1	5,7	4,5	34,0**	7,5	2,9

Quelle: IMF 1999, 2005, 2007b

* Ausgenommen die Verschuldung an die ehem. Sowjetunion und andere ehem. RGW-Länder in Höhe von ca. 10 Mrd. T-Rubel.

** Einschließlich der Ablösung dieser Schulden im Jahr 2003.

Aufgrund der tilgungsfreien Perioden der langfristigen Kredite hielt sich dagegen der Schuldendienst noch im niedrigen Bereich. Eine Ausnahme bildet 2003,

als der Schuldendienst auf 284 Mio. USD anstieg, weil in diesem Jahr die bereits erwähnte Ablösung der Altschulden durch eine einmalige Zahlung von 250 Mio. USD an Russland stattfand.

Die belastende Wirkung der hohen Außerverschuldung auf die wirtschaftliche Entwicklung beschränkte sich aber nicht allein auf die Tilgungs- und Zinszahlungen, wie in den Berichten der Geberinstitutionen oft erwähnt. Denn bei starken Abwertungen der heimischen Währung, zu denen die Weichwährungsländer tendieren, werten sich die in Hartwährungen denominierten Kredite auf. Zwar profitieren auch die Exportsektoren dieser Länder von den Abwertungen der eigenen Währung, aber sie sind an die Weltmarktpreise gebunden, so dass rückläufige Preisentwicklungen ein sehr hohes Risiko für die Länder darstellen und Abwertungen nicht unbedingt die Wettbewerbsfähigkeit erhöhen, wenn diesem Phänomen, wie oben erwähnt, nicht durch entsprechende Wechselkursstrategien der Zentralbank erfolgreich begegnet wird.

4.3.4 Das Problem „Holländische Krankheit“

Laut den empirischen Untersuchungen der Vertreter der „natural resource curse“-These tendieren rohstoffreiche Wirtschaften dazu langsamer zu wachsen als diejenigen mit wenigen Rohstoffen²²⁰. Als eine der Ursachen wird das Rentenabschöpfungsverhalten des Staates und der geldwirtschaftlichen Unternehmen genannt²²¹. Demnach bemühen sich private Wirtschaftssubjekte zusammen mit der „Staatsklasse“²²² um die Bereicherung aus den Rohstoffrenten, anstatt für die produktive Wertschöpfung tätig zu sein. Es besteht zudem eine Tendenz zur Verstärkung autoritärer Strukturen in der Politik der rohstoffreichen Länder („Autoritarismus“), da der Staat in diesen Ländern mit dem Anstieg der Rohstoffrenten dazu neigt, seinen Einfluss in der Bergbauwirtschaft noch weiter

²²⁰ Siehe dazu u. a. Sachs/Warner (2001), Auty (2001).

²²¹ Der „Fluch des Rohstoffreichtums“ wird außerdem durch die hohe Volatilität der Rohstoffpreise auf den Weltmärkten erklärt. Große Preisschwankungen sind demnach mit Investitionen und wirtschaftlichem Wachstum negativ korreliert.

²²² Elsenhans 1976.

zu erhöhen und sich weitgehend unabhängig von der Besteuerung seiner Bürger zu machen.

Die allgemein schwache Wirtschaftsleistung der rohstoffreichen Länder wird in der herkömmlichen Außenhandelstheorie auch mit dem Begriff der *Holländischen Krankheit* bezeichnet. Das makroökonomische Paradox der Deindustrialisierung der Wirtschaft und der zunehmenden Arbeitslosigkeit infolge eines erhöhten Devisenzuflusses aus dem wenig Arbeitskräfte absorbierenden Rohstoffexport, und der sich daraus ergebenden Wechselkursbewegungen wurde in den akademischen Diskussionen ausführlich behandelt (Corden/Neary 1982, u. a.). Die hohen Deviseneinnahmen aus dem Exportgeschäft führen in der Regel zur Überbewertung der heimischen Währung (im Fall der fixen Wechselkurse durch Preiserhöhungen im Inland, und bei flexiblen Wechselkursen durch Aufwertung der Währung), die die Wettbewerbsfähigkeit der anderen Sektoren der Wirtschaft schwächt. Besonders stark trifft es die Länder, wo die Exporteinnahmequellen dauerhaft sind und der Exportsektor nicht sehr diversifiziert ist. Dies ist bei den meisten rohstoffreichen Entwicklungsländern, aber auch einigen Transformationswirtschaften der Fall. Neben der Erklärung der wirtschaftlichen Zusammenhänge des „Syndroms“ besagt die Außenhandelstheorie aber auch, dass durch eine entsprechende Wirtschaftspolitik, darunter auch die Wechselkurspolitik, sich die negativen Folgen der „Krankheit“ weitgehend vermeiden lassen. Allerdings gelingt es nur wenigen Ökonomien (unter ihnen ausgerechnet der holländischen), die negativen Folgen des erheblichen Rohstoffexports zu verhindern oder diese erfolgreich abzuwehren.

In den letzten Jahren erfuhr die mongolische Wirtschaft, wie bereits aufgeführt, einen steigenden Devisenzufluss. Neben den Entwicklungshilfeleistungen der internationalen Geber, die seit 1991 für regelmäßigen Devisenzufluss sorgten, kamen die Überweisungen der Auslandsarbeiter und die zunehmenden Ausfuhereinnahmen des boomenden, kapitalintensiven, aber wenig Beschäftigung bietenden Bergbausektors (z. Z. 2-3% der erwerbstätigen Bevölkerung) sowie

ausländische Direktinvestitionen (*foreign direct investments*, FDI) vor allem in diesem Wirtschaftssektor hinzu.

Die Rücktransfers gewannen seit einigen Jahren stets an Bedeutung, als die Zahl der Auslandsarbeiter stieg. Die offiziell erfassten Rücktransfers betragen 2006 immerhin 153,6 Mio. USD²²³. Die Kategorie "Private transfers: Inflows" in der Zahlungsbilanz von 2000 hatte dagegen damals lediglich 13,7 Mio. USD betragen²²⁴.

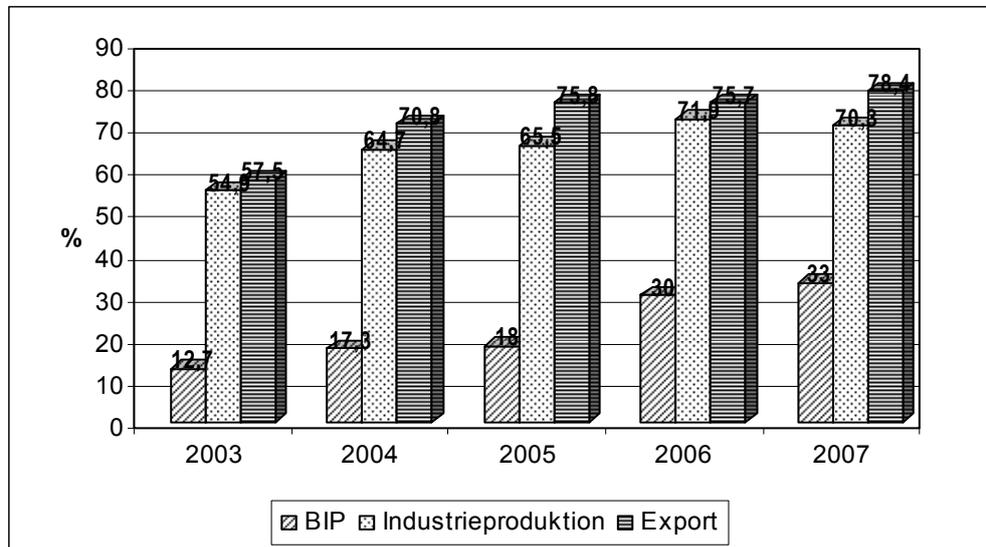
Die Preissteigerungen für die wichtigsten Rohstoffe der Mongolei erhöhten die Bedeutung des Bergbausektors innerhalb der Wirtschaft erheblich. Der ohnehin hohe Anteil der Bergbauproduktion am BIP, an der Industrieproduktion und am Export erreichte im Jahr 2007 die Werte von jeweils 33%, 70% und 78%. Die jüngsten Entdeckungen von erheblichen Rohstoffvorkommen in Süd-Gobi (Gold und Kupfer in der Oyu-Tolgoi-Mine, Kohle in der Tavan-Tolgoi-Mine) sorgten neben hohen Rohstoffpreisen für den Anstieg des Interesses und der Investitionen der internationalen Investoren in den mongolischen Bergbausektor. Während 2000 der Großteil von FDI noch in die Textilindustrie floss, die bis zum Ablauf des Multifaser-Abkommens Ende 2004 vom Textilexport in die USA profitierte, gingen 2006 53,3% der ausländischen Direktinvestitionen in den Bergbausektor²²⁵.

²²³ Bank of Mongolia: Balance of Payments 2006, S. 13.

²²⁴ Bank of Mongolia 2001, S. 33.

²²⁵ Bank of Mongolia 2001, S. 35, Bank of Mongolia 2007, S. 68.

Abbildung 11: Anteil des Bergbausektors am BIP, an der Industrieproduktion und am Export in der Mongolei, 2003-07 (in %)



Quelle: MRPAM 2008, S. 5

Wie oben gezeigt wurde, zeichnete sich in den letzten zwei Jahren eine reale Aufwertung des Tögrög ab, die gemäß der Diskussion über *Dutch Disease* als eines der Symptome dieses Phänomens anzusehen ist. Dieser Trend wird offenbar weiterhin anhalten. Denn die aktuellen Ereignisse im Bergbausektor wie z. B. die bereits erwähnte Erhöhung der entdeckten Rohstoffreserven sowie das Interesse des mongolischen Staates an der strategischen Beteiligung an der künftigen Ausbeutung der Naturressourcen deuten auf die Permanenz und das Wachstum dieses Devisenzufusses auch in der Zukunft hin.

Die steigenden Exporteinnahmen aus den wenigen Sektoren mit schwacher Absorptionskapazität für Arbeit würden allerdings eine Entwicklungsstrategie erfordern, die im Sinne des monetär-keynesianischen Ansatzes durch Knapphalten des Geldes von der Zentralbank und die Aufschätzung von Devisen gegen die Überbewertung der Währung eingesetzt würde und durch Zoll- und/oder Steuerpolitik eine selektive Industriepolitik durchsetzte. Dadurch ließen sich die Entwicklungsblockaden langfristig vermeiden, die der heimischen Geldwirtschaft im Wettbewerb mit dem Weltmarkt entstehen. Familien- und Nomadenwirtschaften erhielten dann ausreichend Spielraum für ihr Wirtschaften und müssten nicht durch Überausbeutung ihrer Arbeitskraft weiter in die

Armut getrieben werden. Die Staatswirtschaft sollte dabei mit einer *good governance* weitestgehend wie die geldwirtschaftlichen Unternehmen geführt werden, damit durch eine Ausdifferenzierung der politischen und wirtschaftlichen Interessen wenig Raum für Korruption, Rent-seeking usw. übrig bleibt. Die tatsächlich betriebene Wirtschaftspolitik lässt jedoch nur wenig von diesen Ansätzen erkennen. Stattdessen setzt sie weitgehend auf Wachstum durch Rohstoffexport und verteilt die Rente auf die Staatsklasse und die ihnen nahe stehenden Großunternehmer; für die unteren Schichten der Gesellschaft bleibt wenig übrig.

5. Resümee

Die wirtschaftlichen Prozesse in der Mongolei während und nach der Transformation sind aus dem Blickpunkt des monetär-keynesianischen Theorieansatzes mit besonderer Berücksichtigung des Produktionsweisenansatzes (im Sinne von Hirschman's „micro-marxism“) analysiert worden. Das Heranziehen der beiden, sich ergänzenden Ansätze erwies sich als fruchtbar, um die Transformations- und Entwicklungsprobleme des Landes umfassend zu thematisieren.

Die wirtschaftliche Krise in der Mongolei direkt nach den neoliberalen Reformen ließ sich demnach auf den Zerfall der makroökonomischen Kohärenz zurückführen, als anstelle der verworfenen Mengenplanung kein vollwertiger Ersatz für die Kohärenzstiftung in einer liberalen Ökonomie geschaffen worden ist, die – monetär-keynesianisch gesehen – vor allem in der durchgängigen Etablierung von Märkten, auch Vermögensmärkten, der Institutionalisierung einer geldwirtschaftlichen gesellschaftlichen Arbeitsteilung mit der Zentralbank als zentraler Emittentin von Geld und der Errichtung eines geordneten Rechtswesens sowie der Stärkung der eigenen Währung besteht.

Zwar wurde in der Anfangsphase u. a. die Umstrukturierung des Bankensektors veranlasst, es wurde aber gezeigt, dass der immer noch starke Einfluss des mongolischen Staates auf die Wirtschaft, vor allem durch Kreditlenkung im Bankensektor, wie in vielen anderen Transformationsländern, die Zentralbank unterdrücken und somit die Etablierung einer funktionsfähigen Geldwirtschaft blockieren kann. Eine solche Konstellation führte im Fall der Mongolei schon nach relativ kurzer Zeit zum Kollaps des ganzen Bankensektors und zum Zusammenbruch des Vertrauens der Sparer.

Die Schwäche des monetären Sektors behindert nicht nur in der Transformationsphase die Entfaltung des realwirtschaftlichen Sektors. Aber gerade in dieser Phase kann dies – verbunden mit einem ineffizienten Steuersystem – zum gravierenden Rückgang des Steueraufkommens führen. Der mongolische Staat

war davon besonders stark betroffen worden, da nach dem Umbruch die finanzielle Unterstützung der Sowjetunion ausblieb, die bis dahin die Budget- und Handelsdefizite der Mongolei vollständig subventionierte. Durch hohe Verschuldung des Staates bei den internationalen Gebern wurde dann versucht, der Krise entgegenzusteuern und die Wirtschaft zu stabilisieren. Geldtheoretisch bewirkte allerdings eine Strategie des „growth-cum-debt“, wie hier erläutert wurde, ein Misstrauen der inländischen und internationalen Investoren in die heimische Währung und behinderte somit die wirtschaftliche Entwicklung. Erst das Beenden der staatlichen Kreditlenkung und die Ergreifung weiterer Interventions- und Regulierungsmaßnahmen zur Ausgliederung der staatlich verursachten Alt- und Neuschulden aus dem Bankensektor führten schließlich ab 2000 in effektiverer Weise eine Stabilisierung des Bankensektors herbei.

Durch die Einbeziehung der nichtgeldwirtschaftlichen, nicht dominanten Produktionsweisen, deren wirtschaftliches Handeln an andere Restriktionen gebunden ist, als die Budgetrestriktionen des geldwirtschaftlichen Teils der Ökonomie, in die Analyse der sich transformierenden Gesamtwirtschaft der Mongolei, in der sich ähnlich heterogene Wirtschaftsstrukturen herausbildeten wie in den traditionellen Entwicklungsländern, ist es möglich, gewisse negative Aspekte wie z. B. Korruption und Rent-seeking in der Staatswirtschaft sowie Mangel an Arbeitsplätzen in den formellen Sektoren und Verarmung unter den Familien-, Nomaden- und anderen, eher informellen Wirtschaften zu thematisieren. Diese nichtgeldwirtschaftlichen Wirtschaftsweisen bieten eine Art von sozialem Sicherheitsnetz und von wirtschaftlicher Grundversorgung in Fällen, wo die heimische Geldwirtschaft (noch) nicht existent oder nicht in der Lage ist, Beschäftigung und Einkommen für breite Bevölkerungsmassen zu generieren. Auch in der Mongolei wurde die drastisch steigende Arbeitslosigkeit durch die Gründung von kleinen Familiengeschäften und die Flucht in die Nomaden- und die Ninja-wirtschaften teilweise aufgefangen. Allerdings boten diese Produktionsweisen in den meisten Fällen nur ein knapp die Existenz sicherndes Einkommen.

Um Armut in der breiten Bevölkerungsmasse zu bekämpfen, erwies sich allgemein in der Praxis der Entwicklungszusammenarbeit die Zielgruppenfinanzierung in Form von Mikrokrediten als nachhaltiger und näher an die Zielgruppe als die Kredittechnologie der großen Entwicklungsbanken. Da in Entwicklungs- und Transformationsökonomien aufgrund der Schwäche der heimischen Währung die realen Zinsen der in dieser Währung denominierten Kredite typischerweise hoch sind, investieren die von der (Kredit-)Finanzierung abhängigen, geldwirtschaftlichen Unternehmen in hochprofitable, aber meist wenig beschäftigungsintensive Projekte (wie z. B. im Bergbaubereich) oder bemühen sich z. B. in Symbiose mit der Staatswirtschaft um die Fördermittel der internationalen Geber. Die Familien- und andere Wirtschaften des informellen Sektors bleiben dagegen von der formellen Finanzierung weitgehend ausgeschlossen. Dies war bis Ende der 1990er Jahre auch in der Mongolei der Fall, bis einige lokale NROs mit der finanziellen Unterstützung internationaler Organisationen erste Mikrofinanzinstitutionen gründeten, die mit gutem Erfolg immer mehr Kleinunternehmer mit Finanzdienstleistungen erreichten.

Die nichtgeldwirtschaftlichen Produktionsweisen stellen aus der Sicht der hier vertretenen Ansätze alleine jedoch keine Eckpfeiler der wirtschaftlichen Entwicklung dar. Die Antriebskraft zum ökonomischen Aufstieg sollte unter den derzeitigen verfassungsmäßigen und sozioökonomischen Bedingungen in der Mongolei in erster Linie von der Geldwirtschaft kommen. Die Förderung der heimischen Geldwirtschaft beinhaltet dann implizit auch eine Armutsbekämpfung, denn im Erfolgsfall profitieren davon ebenfalls, wenn auch nur indirekt, die Familien-, Nomaden- und weiteren Wirtschaften des informellen Sektors. Daher hängt auch die künftige Wirtschaftsentwicklung der Mongolei weithin von der Implementierung einer langfristig orientierten Wirtschaftspolitik, die im Sinne der monetär-keynesianischen Theorie durch Knapphaltung des Geldes und Förderung des soliden Kredits gegen die Überbewertung der Währung kämpft, sowie mit fiskalischen Mitteln wichtige Sektoren der Wirtschaft zur Erweiterung der Binnenwirtschaft und zur Differenzierung der Exportbasis selektiv fördert. Denn das Land steht derzeit nicht zuletzt angesichts der erhöhten Devisenzuflüsse

aus dem Rohstoffexport und der Entwicklungshilfe, sowie den steigenden Rücktransfers der Auslandsarbeiter am Scheideweg zwischen Unterentwicklung und Autoritarismus im Sinne von „Dutch Disease“ einerseits oder einer sozialen Marktwirtschaft mit dominanter Geldwirtschaft und viablen sonstigen Produktionsweisen sowie einer demokratischen politischen Ordnung andererseits.

Literaturverzeichnis

Anderson, James H.: The Size, Origins, and Character of Mongolia's Informal Sector during the Transition, World Bank Policy Research Working Paper 1916, Washington, D.C., 1998

Asian Development Bank: Mongolia. A Centrally Planned Economy in Transition, Oxford University Press, 1992

Asian Development Bank: Agricultural Sector Study of Mongolia, Manila, 1994

Asian Development Bank: Economic Update. Mongolia, Manila, 2002

Auty, Richard M.: The Political Economy of Resource-Driven Growth, European Economic Review 45, 2001, S. 839-846

Baker, Blair: A New Bank of Mongolia, Central Banking, Vol. XIII, No. 2, 2002, S. 69-72

Bank of Mongolia: Annual Report 1999, Ulaanbaatar, 2000

Bank of Mongolia: Bulletin, Dezember 1999, <http://www.mongolbank.mn>

Bank of Mongolia: Annual Report 2000, Ulaanbaatar, 2001

Bank of Mongolia: Bulletin, Dezember 2006, <http://www.mongolbank.mn>

Bank of Mongolia: Annual Report 2006, Ulaanbaatar, 2007

Bank of Mongolia: Balance of Payments 2006 (English), <http://www.mongolbank.mn>

Browne, Christopher et al.: Mongolia, IMF Economic Reviews 1996 No. 1, IMF, Washington, D.C., 1996

Chenery, Hollis B. / Alan M. Strout: Foreign Assistance and Economic Development; in: The American Economic Review, Vol. LVI, No. 4, Part I, 1966, S. 679-733

Corden, W. Max / J. Peter Neary: Booming Sector and De-Industrialisation in a Small Open Economy, Economic Journal, Royal Economic Society, Vol. 92, No. 368, 1982, S. 825-848

Cottarelli, Carlo / Peter Doyle: Taming Inflation in the Transition Economies; in: Finance & Development, Vol. 36, No. 2, IMF, Washington, D.C., 1999, S. 9-11

Domar, Evsey D.: Capital Expansion, Rate of Growth, and Employment; in: Econometrica, Vol. 14, 1946, S. 137-147

Dornbusch, Rüdiger / Holger Wolf: Monetary Overhang and Reforms in the 1940s, NBER Working Paper Series, 3456, Cambridge, Mass., 1990

Easterly, William: The Ghost of Financing Gap. Testing the Growth Model Used in the International Financial Institutions; in: Journal of Development Economics 60 (2), 1999, S. 423-438

- Eisenhans, Hartmut:** Zur Rolle der Staatsklasse bei der Überwindung von Unterentwicklung, in: Schmidt, Alfred (Hg.): Strategien gegen Unterentwicklung. Zwischen Weltmarkt und Eigenständigkeit, Frankfurt/M., 1976, S. 250-265
- Enoch, Charles / Anne-Marie Gulde / Daniel Hardy:** Banking Crises and Bank Resolution: Experiences in Some Transition Economies, IMF Working Paper WP/02/56, Washington, D.C., 2002
- Fernández-Giménez, María E.:** Spatial and Social Boundaries and the Paradox of Pastoral Land Tenure. A Case Study from Postsocialist Mongolia; in: Human Ecology, Vol. 30, No. 1, 2002, S. 49-78
- Ginneken, Wouter von:** Employment Promotion and the Social Safety-Net; in: Griffin, Keith (Hrsg.): Poverty and the Transition to a Market Economy in Mongolia, New York – London, 1995, S. 45-62
- Griffin, Keith:** Poverty. Concepts and Measurement; in: Griffin, Keith (Hrsg.): Poverty and the Transition to a Market Economy in Mongolia, New York – London, 1995, S. 27-44
- Hahm, Hongjoo:** The Development of the Private Sector in a Small Economy in Transition. The Case of Mongolia, World Bank Discussion Papers 223, The World Bank, Washington, D.C., 1993
- Harrod, Roy F.:** An Essay in Dynamic Theory; in: The Economic Journal, 1939, S. 13-33
- Hauskrecht, Andreas:** Monetäre Aspekte des Transformationsprozesses. Eine Fallstudie Vietnams, Marburg, 1998
- Herr, Hansjörg / Andreas Westphal:** Die Transformation von Planwirtschaften in Geldwirtschaften. Ökonomische Kohärenz, Mindestschwelle der Transformation, außenwirtschaftliche Strategien, WZB Discussion Papers, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin, 1990
- Hirschberg, Walter (Begr.):** Wörterbuch der Völkerkunde, Stuttgart, 1965 und Berlin, 1999
- Hirschman, Albert O.:** A Generalized Linkage Approach to Development, with Special Reference to Staples; in: Hirschman, Albert O.: Essays in Trespassing. Economics to politics and beyond, Cambridge et al: Cambridge Univ. Press, 1981, S. 59-97
- International Monetary Fund:** Mongolia. Selected Issues, IMF Staff Country Report No. 99/4, IMF, Washington, D.C., 1999
- International Monetary Fund:** Mongolia. First and Second Reviews under the PRGF, and Requests for Waiver of Performance Criteria, Extension of Arrangement and Rephasing of Purchases, IMF Country Report No. 03/304, IMF, Washington, D.C., 2003

- International Monetary Fund:** Mongolia. Selected Issues and Statistical Appendix, IMF Staff Country Report No. 05/400, IMF, Washington, D.C., 2005
- International Monetary Fund:** Mongolia. 2006 Article IV Consultation – Staff Report, IMF Staff Country Report No. 07/30, IMF, Washington, D.C., 2007a
- International Monetary Fund:** Mongolia. Selected Issues and Statistical Appendix, IMF Staff Country Report No. 07/39, IMF, Washington, D.C., 2007b
- Janzen, Jörg** (Hrsg.): Räumliche Mobilität und Existenzsicherung. Fred Scholz zum 60. Geburtstag, Berlin, 1999
- Janzen, Jörg / Dambyn Bazargur:** Der Transformationsprozeß im ländlichen Raum der Mongolei und dessen Auswirkungen auf das räumliche Verwirklichungsmuster der mobilen Tierhalter. Eine empirische Studie; in: Janzen (1999), S. 47-81
- Johnson, Simon / Daniel Kaufmann / A. Shleifer:** The Unofficial Economy in Transition, Brookings Papers on Economic Activity, 2, 1997, S. 159-239
- Keynes, John Maynard:** (Festschrift-Beitrag ohne Titel); in: Der Stand und die nächste Zukunft der Konjunkturforschung. Festschrift für Arthur Spiethoff, München, 1933, S. 123-125
- Keynes, John Maynard:** The General Theory of Employment, Interest and Money, 1936; Nachdruck, Berlin, 1983
- Kornai, János:** The Soft Budget Constraint; in: Kyklos, Vol. 39, Fasc. 1, 1986, S. 3-30
- Kornai, János:** Das Sozialistische System. Die Politische Ökonomie des Kommunismus, Baden-Baden, 1995
- Lambuley, Jorge:** Die Wirtschaftsstrategie und -politik Kolumbiens 1970-1990 im Lichte neuerer theoretischer Ansätze, Marburg, 1997
- Lebowitz, Michael A.:** Kornai and the Vanguard Mode of Production; Cambridge Journal of Economics, No. 24, 2000, S. 377-392
- Lepenies, Philipp / Manfred Nitsch:** John Maynard Keynes (1883 - 1946). Unsichere Zukunftserwartungen als Motor und Bremse ökonomischer Entwicklung; in: E+Z - Entwicklung und Zusammenarbeit, Nr.12, 2000, S. 354 - 356
- Lüken-Klaßen, Mathilde:** Währungskonkurrenz und Protektion. Peripherisierung und ihre Überwindung aus geldwirtschaftlicher Sicht; in: Riese, Hajo/ Heinz-Peter Spahn (Hrsg.): Studien zur monetären Ökonomie, Band 12, Marburg, 1993
- Marx, Karl:** Grundrisse der Kritik der Politischen Ökonomie (1857-59), Berlin, 1974
- Marx, Karl:** Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie, Band 1 (1867), Berlin, 1966
- McKinnon, Ronald I.:** Money and Capital in Economic Development, Washington, D.C., 1973

McKinnon, Ronald I.: The Rules of the Game. International Money in Historical Perspective, Journal of Economic Literature, Vol. XXXI, 1993, S. 1-44

Mineral Resources and Petroleum Authority of Mongolia: Монголын хувиараа ашигт малтмал олборлогчдын судалгаа [Studie über die informellen Bergarbeiter in der Mongolei], 2007, <http://www.sam.mn>

Mineral Resources and Petroleum Authority of Mongolia: Ашигт Малтмал Газрын Тосны Хэрэг Эрхлэх Газрын 2005-2007 Онуудын Үйл Ажиллагааны Тайлан [*Regierungsbehörde für Mineralische Rohstoffe und Erdöl der Mongolei: Aktivitätenbericht 2005-2007*], unveröff., Ulaanbaatar, 2008

Müller, Franz-Volker: Die Wiederkehr des mongolischen Nomadismus. Räumliche Mobilität und Existenzsicherung in einem Transformationsland; in: Janzen (1999), S. 11-46

National Statistical Office of Mongolia: Mongolian Statistical Yearbook 2001, Ulaanbaatar, 2002a

National Statistical Office of Mongolia: Poverty Statistics. Mongolia; Report für UN ESCAP Committee on Statistics, 13th Session, November 2002, unveröff., Bangkok, 2002b

Nitsch, Manfred: Glaspaläste und Unterentwicklung. Entwicklungsbanken in der Diskussion; in: Schwefel, Detlef (Hrsg.): Soziale Wirkungen von Projekten in der Dritten Welt, Baden-Baden, 1987, S. 169-189

Nitsch, Manfred: Vom Nutzen des institutionalistischen Ansatzes für die Entwicklungsökonomie; in: Körner, Heiko (Hg.): Zur Analyse von Institutionen im Entwicklungsprozess und in der internationalen Zusammenarbeit, Berlin, 1989, S. 37-50

Nitsch, Manfred: Informeller Sektor; in: Albrecht, Ulrich und Helmut Volger (Hrsg.): Lexikon der Internationalen Politik, München – Wien, 1997, S. 223-228

Nitsch, Manfred: Vom Nutzen des monetär-keynesianischen Ansatzes für Entwicklungstheorie und -politik; in: Renate Schubert (Hrsg.): Neue Wachstums- und Außenhandelstheorie – Implikationen für die Entwicklungstheorie und –politik, Berlin, 1999, S. 183 - 214

Nitsch, Manfred: Glaspaläste und Mikrofinanz. Beiträge zur Entwicklungsfinanzierung. Mit einem Nachwort von Claus-Peter Zeitinger, Frankfurt/M., 2002a

Nitsch, Manfred: Strukturelle Heterogenität in Lateinamerika und Osteuropa. Vom Nutzen des Produktionsweisenansatzes für die Analyse von Akkumulation, (Unter-) Entwicklung und Transformation sowie für den Aufbau von Mikrofinanzinstitutionen; in: Schorkowitz, D. (Hrsg.): Transition – Erosion – Reaktion. Zehn Jahre Transformation in Osteuropa, Frankfurt/M., 2002b, S. 91-129

Nitsch, Manfred / Frank Diebel: Guānxi Economics: Confucius meets Lenin, Keynes, and Schumpeter in Contemporary China; in: Intervention, European Journal of Economics and Economic Policy, Vol. 5 (I), 2008, S. 77-104

Nitsch, Manfred / Jan Pieter Krahn: Kredit und informeller Sektor: Theoretische und empirische Überlegungen zur Konstruktion eines angepassten Kreditprogramms, IPC, Frankfurt/M. – Berlin, 1987

Nitsch, Manfred / Christiane Ströh: Muhammad Yunus. Ein Banker für die Armen; in: EINS – Entwicklungspolitik Information Nord-Süd, Frankfurt/M., Nr. 22, 2006, S. 53-55

North, Douglass C.: Institutions, Transaction Costs and Economic Growth, Economic Inquiry, Vol. 25, 1987, S. 419-428

North, Douglass C.: Institutions, Journal of Economic Perspectives, Vol. 5, No. 1, 1991, S. 97-112

North, Douglass C.: The Contribution of the New Institutional Economics to an Understanding of the Transition Problem, WIDER Annual Lectures 1, World Institute for Development Economics Research, Helsinki, 1997

Ochirpurev, Ganjoolo: "Mikrofinanzen in Ulan Bator (Mongolei): Theorie, Struktur und praktische Erfahrungen", unveröff. Diplomarbeit, FB Wirtschaftswissenschaft der Freien Universität Berlin, Berlin, 2002

Pomfret, Richard: Transition and Democracy in Mongolia, University of Adelaide, unveröff., Adelaide, 1999

Projekt-Consult GmbH / Swiss Agency for Development and Cooperation / Mineral Resources and Petroleum Authority of Mongolia: Support for Artisanal Mining Project in the Framework of Sustainable Natural Resources Management for Poverty Alleviation in Rural Mongolia, Project Document, unveröff., Ulaanbaatar, 2005

Riese, Hajo: Entwicklungsstrategie und ökonomische Theorie – Anmerkungen zu einem vernachlässigten Thema; in: Schmid-Schönbein, Thomas u. a. (Hrsg.): Entwicklungsländer und Weltmarkt. Ökonomie und Gesellschaft, Jahrbuch 4, Frankfurt/M. – New York, 1986a, S. 157-196

Riese, Hajo: Theorie der Inflation, Tübingen, 1986b

Riese, Hajo: Schuldenkrise und ökonomische Theorie; in: Riese, Hajo / Heinz-Peter Spahn (Hrsg.): Internationale Geldwirtschaft, Regensburg, 1989, S. 187-216

Riese, Hajo: Geld im Sozialismus. Zur theoretischen Fundierung von Konzeptionen des Sozialismus, Regensburg, 1990

- Roland, Gérard:** Transition and Economics. Politics, Markets, and Firms, Cambridge, Mass. – London, 2000
- Romer, Paul M.:** Endogenous Technological Change, *Journal of Political Economy* 98, 1990, S. 71-102
- Sachs, Jeffrey D. / Andrew M. Warner:** The Curse of Natural Resources, *European Economic Review* 45, 2002, S. 827-838
- Schiller, Thomas:** Geld, Finanzen und Entwicklung. Finanzsektorreformen im heterogenen Geldwesen Lateinamerikas, München, 1994
- Schmidt, Susanne:** Mongolia in Transition. The Impact of Privatization on Rural Life, Saarbrücken, 1995
- Schumpeter, Joseph:** Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung. Eine Untersuchung über Unternehmerrgewinn, Kapital, Kredit, Zins und den Konjunkturzyklus, 7. Aufl., unveränd. Nachdruck d. 1934 erschienenen 4. Aufl., Berlin, 1987
- Shaw, Edward S.:** Financial Deepening in Economic Development, New York, 1973
- Smyth, Russell:** New Institutional Economics in the Post-Socialist Transformation Debate; in: *Journal of Economic Surveys*, Vol. 12, No. 4, 1998, S. 361-398
- Solow, Robert M.:** A Contribution to the Theory of Economic Growth, *Quarterly Journal of Economics* 70, 1956, S. 65-94
- Soto, Hernán de:** Marktwirtschaft von unten. Die unsichtbare Revolution in Entwicklungsländern (1986), Zürich – Köln, 1992
- Swift, Jeremy:** Rural Development. The Livestock Sector; in: Griffin, Keith (Hrsg.): *Poverty and the Transition to a Market Economy in Mongolia*, New York – London, 1995, S. 104-133
- Thiele, Peter:** Nomaden im Sozialismus? Zur heutigen Situation der Nomaden in der Mongolischen Volksrepublik; in: Scholz, Fred / Jörg Janzen (Hrsg.): *Nomadismus. Ein Entwicklungsproblem?*, Berlin, 1982, S. 233-237
- Tober, Silke:** Die Beendigung extremer monetärer Instabilität, Marburg, 1995, S. 29-52
- Tschajanow, Alexander:** Die Lehre von der bäuerlichen Wirtschaft. Versuch einer Theorie der Familienwirtschaft im Landbau, Berlin, 1923; Nachdruck, Frankfurt/M. – New York, 1987
- World Bank:** Mongolia. Toward a Market Economy, A World Bank Country Study, Washington, D.C., 1992
- World Bank:** Mongolia Country Economic Memorandum. Policies for Faster Growth, Report No. 16749-MOG, Washington, D.C., 1997
- World Bank:** Mongolia Mining Sector. Managing the Future, World Bank Report, Washington, D.C., 2003

Danksagung

Meine Dissertation widme ich meinen Eltern als Dank für die liebevolle Erziehung. Mein Vater hätte sich über diesen Augenblick sehr gefreut.

Meinem Doktorvater Herrn Univ.-Prof. Dr. Manfred Nitsch danke ich für seine umfangreiche und geduldige Betreuung. Mit seiner wissenschaftlichen Expertise hat er stets mein Interesse an entwicklungstheoretischen Fragestellungen gefördert. Bei Frau Prof. Dr. Barbara Fritz möchte ich mich ebenfalls bedanken. Mit ihrem kritischen Blick hat sie versucht, mich vor manchen Fehlern zu bewahren.

Mein Dank gilt auch Herrn Dr. Gilbert Schmidt, der nicht nur ein sehr guter Tierarzt, sondern mein Freund und ein außergewöhnlicher Mensch ist. Seine praktischen Ratschläge waren in vielen Fällen besonders hilfreich.

Danken möchte ich auch meiner Frau Tsengelsaikhan Nyamdorj, die mich immer liebevoll unterstützt und bestärkt hat. Nicht zuletzt gilt mein Dank meinen Schwiegereltern, die uns mit allen Mitteln unterstützt und in den Studienzeiten, die sehr arbeitsreich waren, bei der Betreuung unserer lieben Kinder, Nandin und Anand, geholfen haben.