

### **III. Transformation in den postkommunistischen Ländern**

Im folgenden Kapitel werden einerseits die ausgehende Probleme dargestellt, die aus dem ehemaligen sozialistischen System und aus Wegen der Transformationsprozesses resultierten. Sie bestehen aus den Budgetdefizite, der Verhaltensweise der Akteurs in Mittel- und Osteuropa, den gesellschaftlich-politischen Schwierigkeiten und der neoliberalen Strategie.

Andererseits handelt es sich um Transformationserfordernisse. Dabei werden zwei Aspekte, nämlich die wirtschaftliche und politische Aspekte, betrachtet.

Außerdem stelle ich die aktuellen Transformationsprozesse, die in Ländern Mittel- und Osteuropa im wesentlichen durchgeführt wurden, dar. Unter diesen Prozessen werde ich eine Privatisierung, Liberalisierung der Außenhandels- und Devisentransaktionen und die Demokratisierung mit Zivilgesellschaft erwähnen, wobei die ersten zwei Strategien beziehen sich auf wirtschaftliche und die letzte auf gesellschaftlich-politische Transformation in den ehemals postkommunistischen Ländern.

#### **1. Die ausgehenden Probleme**

##### **1.1. Budgetdefizite**

Nach dem Zusammenbruch der sozialistischen Staaten entstanden im Mittel- Osteuropa eine Reihe von Problemen, die insbesondere auf einer unvorhergesehenen hohen sowie anhaltenden Preissteigerung als Inflationsprozess beruhten. Dieser Inflationsprozess reflektiert den damit verbundenen Geldüberhang und das Budgetdefizit.

Da der Geldüberhang bereits im vorangegangenen Abschnitt erwähnt wurde, wird hier lediglich das Budgetdefizit als eines der Inflationsprobleme in den Transformationsökonomien erklärt.

In Transformationsökonomien entstehen Budgetdefizite aus den folgenden Aspekten.

Als erstes bewirkt eine Subventionierung der Betriebe als eine mögliche Quelle der Überschussnachfrage aufgrund von Ermangelung von Kapitalmärkten, ein notenbankfinanziertes Budgetdefizit, das wiederum bei Vollbeschäftigung und administrierten Preisen in einer un-

---

<sup>76</sup> Leipold, H. (1991b), S. 236-237.

terdrückten Inflation mündet,<sup>77</sup> wenn sie nicht durch erhöhte Abgaben anderer Betriebe kompensiert wird und auch keine entsprechende Reduktion des verfügbaren Einkommen der Arbeiter bzw. keine Steigerung ihrer freiwilligen Ersparnisbildung stattfindet.

Zweitens beruht Budgetdefizit als Hauptquelle inflationärer Prozesse auf den nicht an marktwirtschaftliche Strukturen angepasste Steuersystem in den Transformationsökonomien, das zur Steuerhinterziehungen oder unzureichenden Finanzverwaltung geführt hat.<sup>78</sup> Da das Steuersystem in Planwirtschaften weitgehend auf die Abschöpfung der Überschüsse der Betriebe ausgerichtet war, bestand eine Koalition zwischen Managern und Arbeitern, die dazu führte, dass Überschüsse möglichst in der Form von Löhnen und Prämien ausbezahlt wurden.<sup>79</sup>

Drittens kann eine Konsolidierung des öffentlichen Haushaltes bei Inflationstendenzen gefährlich sein. Eine Erhöhung von Transferzahlungen und Subventionen für den Strukturwandel in den Transformationsländern, die zur Bekämpfung der strukturellen Arbeitslosigkeit, zur Milderung der sozialen Auswirkungen von Betriebsstillegungen und zur Umschulung usw. notwendig werden, belasten das Budget, und der Staat muss daher das Staatsdefizit durch Steuererhöhungen decken. Steuererhöhung heißt, dass das verfügbare Einkommen sinkt. Das verminderte Einkommen bewirkt Nachfragerückgang und Lohndruck. Durch diesen Lohndruck wird eine preisbedingte Wettbewerbsfähigkeit verschlechtert und danach ruft die passivierende Wirkung der Verschlechterung auf die Leistungsbilanz einen höheren Importbedarf hervor. Dies wiederum bedeutet für den Aufbau der Transformationsländer eine negative Leistungsbilanz. In der Konsequenz entsteht dann ein Abwertungsdruck auf die inländischen Währungen. Eine Abwertung erhöht auch Preise der Importgüter.

Viertens wird bei steigenden Inflationsraten das Budgetdefizit zusätzlich noch dadurch belastet, dass Steuerzahlungen und andere staatliche Einnahmen aufgrund administrierter Preise für öffentliche Dienstleistungen nicht entsprechend der Zunahme der Inflationsrate ansteigen. So muss die staatliche Realschuld gegen den Internationalen Währungsfonds oder die Gläubigerländer wegen der aus der Inflation resultierenden Abwertung der inländischen Währung und der Anpassung der Zinssätze<sup>80</sup> erhöht werden. Dies wird als „*Olivera-Tanzi-Effekt*“<sup>81</sup> bezeichnet. Bei hohen Inflationsraten sprechen die Erfahrungen in verschiedenen Ländern für

---

<sup>77</sup> Vgl. Tober, S. 1994. S. 146.

<sup>78</sup> Vgl. Herr, H. 1993, S. 24.

<sup>79</sup> Vgl. Im vorgegangenen Abschnitt II. 3 : Renten und Rentensuche in den sozialistischen Planwirtschaft.

<sup>80</sup> Bei der hohen Inflation und der daraus resultierten Abwertung wird die Verbindlichkeit vermindert, die sich in inländischer Währung ausdrückt, und aber die Verbindlichkeit, die sich in ausländischer Währung prägt, erhöht.

<sup>81</sup> Vgl. Olivera 1967; Tanzi 1977 : im Bofinger, P (1996), S. 4 ; „*This is especially the case if there exists a considerable lag between the periode for which taxable incomes are declared and the period where the tax payment for these incomes have to be made. In a situation of a hyperinflation the nominal tax burden can be reduced drastically until the government receives tax payments*“.

eine Dominanz dieses Effekts.<sup>82</sup> Als Konsequenzen verhindert ein Anstieg des Budgetdefizits die Geldpolitik der Zentralbank. Die Schwierigkeiten dieser Geldpolitik bestehen darin, dass es dem Unternehmenssektor an Krediten mangelt und daher zu Zusammenbrüchen der Unternehmen führt, wenn die Zentralbank die aggregierte Kreditexpansion als eine restriktive Geldpolitik zu bremsen versucht, obwohl das Budgetdefizit vorhanden ist. Da die sozialistischen Unternehmen auf einer weichen Budgetrestriktion angewiesen sind, wie Kornai<sup>83</sup> angedeutet hat, die unrentabel arbeitenden und überschuldeten staatlichen Großbetriebe nach wie vor neben Subventionen und zusätzlich durch Bankkredite am Leben erhalten werden, ist die Existenz der Banken auch davon anhängig, diese überschuldeten Unternehmen überlebensfähig zu halten. Diese restriktive Geldpolitik würde bei der hohen Verschuldung des Unternehmenssektors die Unternehmenszusammenbrüche und darauffolgend die Zusammenbrüche von Banken drastisch erhöhen.

Bei steigendem Budgetdefizit ist eine Abwertung,<sup>84</sup> die der Vorstellung des IWF entspricht, um inländische Geldmengen zum Abbau des Geldüberhangs und ein Leistungsbilanzdefizit in Transformationsökonomien oder in Entwicklungsländern zu vermindern, nicht erwünscht. Der Grund liegt darin, dass die Abwertung bei Inflationstendenzen einerseits höhere staatliche Realschulden und vermehrte Zinsbelastungen gegen die Gläubigerländer bewirkt und andererseits zu einer Verteuerung der Importe für Vorleistungen und Gütern des Endverbrauchers führt. Dies wiederum ruft einen kumulativen Inflationsschub und einen daraus resultierenden höheren Exportpreis hervor. Durch den erhöhten Exportpreis, der in Konkurrenz mit dem Weltmarkt steht, wird die Leistungsbilanz in den Transformationsökonomien verschlechtert. Ist bei anhaltend hohen Budgetdefiziten auch die Zentralbank nicht in der Lage, durch entsprechend höhere Zinssätze auf heimisches Nominalvermögen die Vermögensbesitzer zur Haltung inländisch denominierten Geldvermögen anzulockern, entsteht notwendigerweise eine Überschussnachfrage nach ausländischer Währung und nach realwertgesichertem Sachvermögen. Eine solche Situation beinhaltet die Gefahr einer Abwertungs-Inflations-Kapitalflucht-Spirale und einer weiter zunehmenden Bedeutung von Parallelwährungen. Der ansteigende Wechselkurs führt daher zum internen und externen Verfall des Geldwertes, der die Explosion des Preisniveaus bewirkt. „Das Halten von Devisen im Inland, der Wunsch der

---

<sup>82</sup> Vgl. Westphal, A. 1993. S. 68 : So betrug der Realwert der deutschen Steuereinnahmen im Jahre 1992, d.h. während der deutschen Hyperinflation, nur noch 45% des Realwertes im Vorjahr.

<sup>83</sup> Vgl. Kapitel II.2.2.

<sup>84</sup> Man muss sich daran gut überlegen, wenn ein Land bereits an eine hohe Verschuldung und zugleich an nicht reichliche Ressourcen gelitten wäre, gleichgültig, ob diese Schulden zum staatlichen oder zum privaten Sektor gehören, könnte dies Land mit der Abwertung vor der großen Gefahr stehen. Da dies Land fast alle Ressourcen auf Dollar- oder Fremdwährungsbasis importieren muss, wird dessen Importpreis teurer als vorher und dadurch Wettbewerb im Weltmarkt verschlechtert.

Vermögenshaltung im Ausland und das Halten inländischer Realhorte sind gleichbedeutend mit der Verweigerung der Finanzierung und Durchführung inländischer Produktionsprozesse“.<sup>85</sup> Diese Tatsachen verhindern interne Entwicklung als Akkumulationsprozess in Transformationsökonomie. Die interne Entwicklung als Akkumulationsdynamik drückt den privatwirtschaftlichen inländischen „Kredit-Investition-Mechanismus“ und damit die inländische Einkommensbildung aus. Das bedeutet, dass eine Marktwirtschaft unterstellt, dass Unternehmen von den Banken Geld aufnehmen, d.h. die Verpflichtung eingehen, dieses Geld zu einem späteren Termin einschließlich der Zinsen zurückzuzahlen, im Sinne der Budgetrestriktion. Die Rückzahlungsverpflichtung zwingt die Unternehmen in der Zwischenzeit mit diesem Geld Arbeitskräfte und Produktionsmittel zu erwerben, zu produzieren, die Produkte zu verkaufen und schließlich das ursprünglich aufgenommene Geld zurückzuzahlen. In diesem Prozess entstehen einerseits die Produkte, welche die Versorgung der Bevölkerung ermöglichen, andererseits die Einkommen, mit Hilfe derer die Produkte gekauft werden können. Das soll als Prozess der Produktion und Einkommensbildung bezeichnet werden“.<sup>86</sup>

Auch die Unternehmensfunktion wird bei erodierenden Geldwirtschaften gestört, da die ökonomische Unsicherheit in einer inflationären Entwicklung die langfristige Erwartungsbildung destabilisiert, die Investitionen unterliegen. Erwartungsbildung der Wirtschaftssubjekte spielt bei Ankurbelung der Investition und dem Erlangen der Geldstabilität eine große Rolle. Um zukünftige positive Erwartungsbildung der Wirtschaftssubjekte zu erreichen, muss garantiert werden, dass eine stabile sozioökonomische, politische Lage und die Unabhängigkeit der Zentralbank etabliert wird.<sup>87</sup> Außerdem ist das Länderrisiko zu berücksichtigen, der Charakter der verfolgten wirtschaftlichen Strategie der führenden gesellschaftlichen Gruppen einzuschätzen und wie eine durch in der Vergangenheit tatsächlich verfolgte stabilitätsorientierte Wirtschaftspolitik zu erfolgen hat.<sup>88</sup>

Die Weigerung von Wirtschaftssubjekten zur Haltung von inländischem Produktivkapital rechtfertigt den staatlichen Markteingriff in den Transformationsökonomien, um die Erosion der Geldwirtschaft zu verhindern.

Schließlich muss der Staat auch in Transformationsökonomien die Banken administrativ verwalten, da die Bedingungen dafür nicht gegeben sind, dass in den Banken dieselbe Kalküle

---

<sup>85</sup> Herr, H. 1993. S. 26.

<sup>86</sup> Thomasberger, C. 1994, S. 142-143.

<sup>87</sup> Vgl. Herr, H. 1993. S. .

<sup>88</sup> *And monetary confidence cannot be created over night merely by a announcement of a promise regarding future behaviour. It must be built up gradually with successful peerformance over time (Klein 1978, S. 74).*

dominieren wie in entwickelten Banksystemen. Banken in den Transformationsökonomien haben dann Charakter von fiskalischen Agenten des Staates.<sup>89</sup>

## 1.2. Verhalten der Akteure

Im bisherigen Prozess der Transformation, der sich im tiefgreifenden Umbruch aller sozioökonomischen Verhältnisse befand, haben sich die Akteure<sup>90</sup> so verhalten, der Entscheidung des gesamten Sozialgefüge dadurch entgegenzuwirken, dass sie die noch verbleibenden Ressourcen des alten Systems ausbeuten, z.B. moralisch durchaus verwerfliche unternehmerische Praktiken anwenden. Aus dieser Basis wurde relativ stabile Verhaltensweise gebildet, die eine Kombination zwischen überkommenen und neuen Norm widerspiegeln und die langfristig die Eigenschaft der sich konstituierenden Marktgesellschaft ausdrücken dürften.

Diese Verhaltensweise der Akteure in den Transformationsländern Mittel- und Osteuropas sowie der ehemaligen Sowjetunion haben eine bedeutende Auswirkungen auf die Reformprozesse im Zuge von zentralverwalteten Planwirtschaft zur Marktgesellschaft.

Ehemalige Nomenklatura des Partei- und Staatsapparats zielen mit beträchtlichen finanziellen Mitteln und intimen Kenntnisse über die informellen Regime innerhalb der staatlichen Bürokratie auf ihre eigenen Interessen ab. Das bedeutet, dass sie die Schwäche des Staates und die prekäre Situation der politischen Eliten mittels Korruption und Nepotismus ausgenutzt haben. Demgegenüber könnten Angehörige der staatssozialistischen Funktionseliten, die normalerweise über eine Hoch- und Fachschulbildung verfügen, bei der Übergangsphase insofern profitiert haben, als sie durch die Vermeidung von Steuern und die Umgehung staatlicher Ausgaben ihre Gewinne realisierten. Außerdem sind Ganz oder auch halb legalisierte ehemalige Schattenwirtschaftler, die früher in der Regel als qualifizierte Facharbeiter oder als Angestellte tätig waren, in allen Bereichen vertreten, besonders aber im Ex- und Import sowie im Handel und Dienstleistung. Die Effektivität dieser Gruppen geht vor allem auf die Ausplünderung des staatlichen Wirtschaftssektor zurück. In diesem Sinne entsteht die informelle Ökonomie, die parasitär in das defekte Planungssystem einlagert. Heutzutage wurde in der Regel informelle oder illegale Strukturen verbunden.<sup>91</sup>

---

<sup>89</sup> Vgl. Herr, H. 1993, S. 29.

<sup>90</sup> Unter den Akteure wird, wie im vergangenen Abschnitt II. 2. beschrieben, zum einen die politische Unternehmer, also die Formierung der politischen Eliten und zum anderen das Unternehmertum, die zentrale wirtschaftlichen Akteure verstanden.

<sup>91</sup> Vgl. Hopfmann, A. (1999), S. 26-29.

Insgesamt bilden sich spezifische Handlungskalküle der Akteure des Unternehmertums, die die gegenseitige Durchdringung von sich zum Teil widersprechenden Strategieelemente kennzeichnen können. Sie können im folgenden unterschieden werden.

Erstens handelt es sich um einen Anti-Staatsaffekt, in dem die Akteure bei der Entscheidung oder Handeln auf den Staat fixiert werden. Dieser Anti-Staats-Affekt basiert zum einen auf den jahrzehntelangen sozialistischen Erfahrungen und der Planungsbürokratie, um Vorteile in der Ressourcenzuteilung zu erlangen. Zum anderen beruht dieses Verhalten aber auch auf marktwirtschaftlichen Bereicherungsgeboten, z.B. Korruption, Steuerhinterziehung und Subventionierung, und andere moralisch durchaus verwerfliche unternehmerische Praktiken erscheinen solange gerechtfertigt, wie staatliche Sanktionen nicht wirksam werden.<sup>92</sup> Außerdem findet sich der Anti-Staats-Affekt auch in dem auffälligen Nebeneinander von schattenwirtschaftlichen (informellen) und offiziell genehmigten (formellen) Aktivitäten, in illegaler Beschäftigung, prekären und normalen Arbeitsverhältnissen.

Neben dem Anti-Staats-Affekt wird der Orientierung auf *rent-seeking*<sup>93</sup> des Unternehmertum eine herausragende Rolle zugeschrieben. In der Chaotisierung der Wirtschaft im Zuge des Systemwechsels und der damit einhergehenden Liberalisierungs- und Deregulierungsmaßnahmen finden sich in den Unternehmen nicht nur prekäre (zum Teil auch illegale oder informelle) Arbeitsverhältnisse, sondern oft auch eine, gemessen an reinen Effektivitätsgesichtspunkten, personelle Übersetzung. Die formelle Entsicherung von Arbeitsverhältnissen bei gleichzeitiger Orientierung auf die Realisierung von Renten oder Spekulationsgewinnen, die bis hinein in das Geschäftsgebaren neu gegründeter Banken anzutreffen ist, geht also auf der betrieblicher Ebene einher mit der Herausbildung spezifischer Formen sozialer Sicherung, die allerdings jenseits sozialistischer Regulierungsmöglichkeiten liegen.

Schließlich bildet sich eine Stabilisierung interpersoneller Netzwerke trotz der Herausbildung privatwirtschaftlicher Konkurrenzverhältnisse. Die Defizite im Funktionieren der von oben durch den Reformprozess installierten Märkte haben nicht nur überkommene Produktionsaktivitäten und Zirkulationsstrukturen vorangetrieben. Für die privatwirtschaftlichen Akteure ist daher insbesondere die Pflege interpersoneller Netzwerke sowohl für die Teilhabe an Informationsströmen als auch an der Verteilung materieller Ressourcen von quasi überlebenswichtiger Bedeutung.<sup>94</sup>

---

<sup>92</sup> Hopfmann, A. (1999), S. 30.

<sup>93</sup> Vgl. Abschnitt II. 4.

<sup>94</sup> Hopfmann, A. (1999). S. 31-32.

Dementsprechend sind die politischen Eliten in allen Transformationsländern in der Lage, unabhängig von ihrer ideologischen Orientierung einer Reihe von universellen Handlungs-  
zwängen ausgesetzt.<sup>95</sup>

Einerseits sind oder steckten die politischen Akteure im Transformationsprozess in der schwierigen Lage, möglichst rasch die Erwartungen der Bevölkerung auf größere materielle Zufriedenheit und soziale Wohlfahrt zu erfüllen. Andererseits müssen die Erwartungen der westlichen Regierung in bezug auf politische Demokratisierung, wirtschaftliche Deregulierung und Liberalisierung erfüllt werden. Diese doppelten Zwänge, denen die politischen Akteure im Reformprozess nachkommen sollen, haben nicht selten die zwanghafte und vorzeitige Nachahmung der westlichen politischer Kultur und Institutionen ohne eine entsprechende soziale Basis zur Folge. Insbesondere ist faktisch ein quasi-universelles Set an Maßnahmen gesetzt, das als Transformationsstrategie von Neoliberalismus gilt. Sie bringt ohne Berücksichtigung sowohl der historischen Ausgangsbedingungen der Transformation als ihrer weltökonomischen Rahmenbedingungen nicht nur überall mehr oder weniger die gleiche Probleme hervor, sondern stürzt auch die politischen Akteure in dieselben Dilemmata.

An diesem Hintergrund verhalten sich die politischen Eliten so, dass der Nährboden für Populismus, Demagogie und Irrationalität im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß gebildet werden kann, weil sie Misserfolg in der Transformation oft nicht nur zu Regierungswechseln, sondern auch zu Statusverlusten bei den Nicht-mehr-Regierenden führen. Daher bevorzugen die Akteure ein politisches *rent-seeking*-Verhalten,<sup>96</sup> um soziale Sicherung zu erlangen. Dies spiegelt sich in der Tatsache wider, dass vor allem in einiger Ländern mehr oder weniger autoritäre Regierungsformen entstehen, die einen demokratischen Machtwechsel stark erschweren. Auch bildet sich gegenwärtig die sogenannte klientelistische Gesellschaft heraus, die aus Vertretern der politischen Elite und wichtigen Gruppen der Wirtschaftselite besteht und die zu Nepotismus und Korruption auf allen Ebenen von Politik und Verwaltung neigen.

Diese negativen Ergebnisse, die den Reformprozess in Mittel- und Osteuropa in eine schwierige Situation versetzt, können sich dadurch verstärken, dass die Staatsdiener in der Regel niedrige offizielle Gehälter bekommen. In diesem Zusammenhang wird der versuchte „Kauf von Sicherheit in unsicherer Lage“<sup>97</sup> gesprochen. Zugleich vermindert sich die Bereitschaft, vor illegaler und krimineller Begleiterscheinungen ernsthaft vorzubeugen. Die Verträglichkeit

---

<sup>95</sup> Hopfmann, A. (1999), S. 34.

<sup>96</sup> Müller, K. (1997), S. 30. : Er spricht hinsichtlich dieses Phänomen von *privilege-seeking*, wodurch die insgesamt relativ schwache Institutionalisierung ökonomisch-ordnungspolitischer und rechtlicher Spielregeln noch weiter ausgehöhlt wird.

<sup>97</sup> Damaskin (1997), S. 54.

mit den kriminellen und korruptiven Tendenzen und ihre Nutzung für die eigenen Ziele verleiht vielen Politikern günstigere Vorteile als den Versuch, sie um jeden Preis zu bekämpfen.

Zusammenfassend kann in bezug auf die in mittel- und osteuropäischen Transformationsprozessen entstehenden privaten Unternehmertums und politischen Eliten festgehalten werden, dass wegen der allgemeinen Unsicherheit und Ungewissheit Versuche unternommen werden, sich in eine mehr oder weniger günstige Lage zu positionieren. Das bedeutet, dass nicht auf irgendeine ideale oder gar besonders effektive Gesellschaftsform abgezielt wird, sondern auf einen ökonomisch-sozialen Zustand, der es erlaubt, politische und wirtschaftliche Machtressourcen mit einiger Sicherheit zu reproduzieren.<sup>98</sup>

### **1.3. Die gesellschaftlich-politischen Schwierigkeiten**

Die Durchführung der Strategie, die sich bisher lediglich auf die Herstellung des wichtigen makroökonomischen Gleichgewicht konzentriert, hat größer Opfer und Schwierigkeiten in sich gebracht als notwendig gewesen wäre und anders als die anfängliche Erwartungen. Das Vorseilen der – ökonomisch rational und dringend notwendigen Wirtschafts- und Preisreform und die Vernachlässigung der sozialen und langfristigen psychologischen Folgewirkungen erweist sich heute als politisches Problem und belastet die Entwicklung in Richtung der Demokratie. Aus dieser Erfahrungen, die die meisten osteuropäischen Ländern und die ehemaligen Sowjetunion gemacht haben, ergab sich die Tatsache, dass der Transformationsprozess nicht durch einen großen Knallen und eine heterodoxe Maßnahmen einfach abgekürzt werden kann.<sup>99</sup> Die Transformation in postkommunistischen Länder kann nicht einfach auf früheren historischen Erfahrungen und dem entsprechenden Wissen aufbauen, weil sie als einzigartige historische Entwicklung, die sich nicht mit der analogen historischen Entwicklung in Westeuropa verglichen werden kann, zahlreiche Schwierigkeiten aufweist. Im Sinne der Schwierigkeiten stellt sich heraus, dass die Veränderungen in diesen Ländern von den üblichen Erwartungen abgewichen waren. Diese Abweichungen oder die Schwierigkeiten resultierten aus dem Vergleich zu den historischen und politischen Entwicklungen im Westeuropa. In der Tat hat sich der Übergang zum Kapitalismus oder zur Marktwirtschaft und zur Demokratie in Abhängigkeit von den jeweils unterschiedlichen Entwicklungen allerdings in verschiedenen Zeiträumen und unter von Region zu Region unterschiedlichen Voraussetzun-

---

<sup>98</sup> Vgl. Hopfmann, A. S. 33-36.

gen vollzogen. Im folgenden werden die gesellschaftlich-politischen Schwierigkeiten in Ländern Mittel- und Osteuropa im Hinblick auf die Arbeit von „Nikolic. M.“<sup>100</sup> und im Vergleich zu der westlichen Geschichte versucht.

Erstens stehen die Länder Mittel- und Osteuropa innerhalb kurzer Zeit solcher soziohistorischen Prozesse entgegen, eine neue nationalstaatliche Identität und eine neue institutionelle Organisation zu schaffen, eine normale politische Strategie einzuführen, die im Klang mit gesellschaftlichen Interessen die Probleme der Entwicklung der Gesellschaft und des Lebens der Menschen lösen soll. Für Länder Mittel- und Osteuropas ist es unrealistisch, alle diese drei historische Aufgaben auf einmal, also gleichzeitig zu lösen. Ungeachtet dieser Tatsachen haben die Ideologie des IWF oder internationaler Finanzinstitutionen zusammenwirkt, um eine Glaubwürdigkeit der schnellst möglichen Liberalisierung und des freien internationalen Handels hervorzubringen,<sup>101</sup> weil die Reformländer in Mittel- und Osteuropa aufgrund des Zusammenbruchs der Institutionen und Routinen des alten Regimes und der Problem der durchgeführten Privatisierung immer noch den wirtschaftlichen Niedergang, Arbeitslosigkeit, sozialen Unsicherheit und Inflation hatten. Im Laufe dieses Prozesses wurde die nationalstaatliche Identität in einer großen Zahl von Transformationsländern nicht festgestellt, sondern sie hat einen aggressiven Nationalismus in unterschiedlichem Ausmaß als einen Charakterzug dieser neuen Identität mit sich gebracht. Diese aggressive Emotion hat verhindert, dass eine politische effiziente Rationalität und Normativität erfüllt wird, die für das Funktionieren einer demokratischen Verfassung und einer demokratischen Politik unentbehrlich sind. Zweitens wird den Ländern Mittel- und Osteuropa aufgezwungen, gleichzeitige Demokratisierung und Verallgemeinerung marktwirtschaftlicher Verhältnisse zu verwirklichen. Bei Überwindung des Sozialismus sowjetischen Typs in allen Ländern Mittel- und Osteuropa herrschte die *Transition* zur Demokratie. Marktwirtschaft und Demokratie bedürfen einer je spezifischen sozialen Struktur der Gesellschaft, besonderer kultureller Muster und der Inklusion der Wirtschaftssubjekte bzw. der Staatsbürger. In der ersten Phase der Transformation herrschte die Idee vor, marktwirtschaftliche Reformen und Demokratisierung seien kongruente Prozesse. Das strukturelle Argument lautet so, dass Demokratie ein Hindernis für die beiden entscheidenden wirtschaftlichen Reformschritte ist, nämlich die Preisreform und die Reform der Eigentumsverhältnisse. Schließlich ist Demokratie ohne konstitutionelle Be-

---

<sup>99</sup> Vgl. Altvater, E (1998), S.8.

<sup>100</sup> Nikolic, M (1998)

<sup>101</sup> In diesen Hinsicht sollte aus geschichtlicher Erfahrung in Betracht gezogen werden, dass Westdeutschland, Frankreich und Japan nach dem Zweiten Weltkrieg zur Erreichen der Währungskonvertibilität nicht ein oder zwei Jahren, sondern 15 bis 20 Jahren benötigten, in deren Verlauf sie eine konkurrenzfähige Wirtschaft aufgebaut haben.

schränkungen und vereinbarte Regeln handlungsunfähig. Unter diesen Prämissen, so argumentiert Jon Elster,<sup>102</sup> „*full scale reform is impossible*“. Politische Reform ohne Transformation zu kompetitiven Märkten sei vorstellbar, *a la longue* aber werde die Demokratie unterminiert, wenn es ihr nicht gelinge, die ökonomische Sphäre effektiv zu gestalten. Das bedeutet wiederum, dass der Umbau der ökonomischen Ordnung unerlässliche Voraussetzung ist. Im Hinblick auf das Verhältnis zwischen Demokratie und Wirtschaft kann die gesellschaftliche Demokratie nur gelingen, wenn das Interesse der Bevölkerung mehr oder weniger verteidigt wird und positive ökonomische Leistungen, mit denen die Bevölkerung sich zufrieden fühlt, realisiert werden können. Die Verallgemeinerung marktwirtschaftlicher Verhältnisse bedarf der ökonomischen Transformation, die aber einen hohen sozialen Preis hat, der natürlich die Masse der Bevölkerung belastet. Im Gefolge der ökonomischen Transformation, insbesondere der Privatisierung, findet nicht nur ein verstärktes Auseinanderklaffen zwischen den Armen und Reichen statt, was zunehmende gesellschaftliche Unterschiede, soziale Spannungen und politische Konflikte schafft, sondern ein Teil der Nomenklatura oder der führenden Schichten des früheren Systems verdient auch dadurch große Vermögen, durch halblegale oder illegale Arbeit, manchmal in Zusammenarbeit mit der Mafia.

In diesem Prozess hat die große Anzahl von Neu-Reichen in verschiedenen Transformationsländern, insbesondere Russland, keine Interesse, Kapital in Industrie und Landschaft zu investieren, sondern sie konzentrieren sich darauf, ihr Geld für ein luxuriöses Leben auszugeben oder in Spekulationsgeschäfte zu investieren. Kapital wird daher in ausländische Banken transferiert. Auch bei diesem Akkumulationsprozess des Kapitals bildete sich eine Verhaltensweise, die durch große Ungerechtigkeit und massenhaften Missbrauch, durch Kriminalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft, durch starke Klassendifferenzierung, soziale Auflösungserscheinungen usw. charakterisiert werden kann. Als Folge bedrohen diese nicht nur die wirtschaftliche Transformation, sondern destabilisieren auch die Gesellschaft. Um diese destabilisierende Tendenz zu verhindern, ist es notwendig, mehr oder weniger autoritäre Maßnahmen einzuführen. Daher wird eine starke staatliche Politik für die Transformationsländern gefordert. Eine verstärkte staatliche Rolle steht jedoch der Demokratisierung entgegen. Bei der gleichzeitigen Verwirklichung der Demokratie und der wirtschaftlichen Transformation liegt das Problem zum einen in der Möglichkeit der Demokratisierung, die wirtschaftlichen Reformen zu gefährden und zum anderen darin, dass die hohen Kosten der wirtschaftlichen Reformen entscheidende gesellschaftliche Akteursgruppen gegen die Demokrati-

---

<sup>102</sup> Elster, John (1993), S. 271 : *The Necessity and Impossibility of Simultaneous Economic and Political Reform*, in :Douglas Greenberg/St Stanley N. Katz/ Melanie Beth Oliviero/Steven C. Wheatley (Hrsg.), *Constitutionalism and Democracy. Transition in the Contemporary World*, New York:Oxford University Press.

sierung hervorbringen können. In der Praxis stimmt der Wechsel des Gesellschaftssystems in Mittel- und Osteuropa nicht demokratische Prinzipien und Verfahrensweisen innerhalb demokratischer Institutionen überein, obwohl demokratische Institutionen mehr oder weniger in allen Ländern Mittel- und Osteuropa errichtet worden sind, weil dies keine wirklich demokratische Infrastruktur in der Gesellschaft oder ein wirklich demokratisches Leben mit allen seinen Möglichkeiten hervorgebracht hat. Die Gründe liegen erstens in der Tatsache, dass es bei der Kontrolle der Macht und bei den politischen und wirtschaftlichen Entscheidungsprozessen an einer tatsächlichen Partizipation der Bürger noch immer fehlt; zweitens in der Tatsache, dass aus diesem Grunde die bestehenden demokratischen Institutionen und die damit zusammenhängenden politischen Kräfte sich nicht in Übereinstimmung mit den großen Wertideen befinden, die in den Vorstellungen der Neuzeit über Demokratie und menschliche Emanzipation zum Ausdruck kommen.<sup>103</sup> Obendrein richten sich die Reformländer in Mittel- und Osteuropa auf die entgegengesetzten Entwicklungen der Sozialdemokratie und den Gewerkschaften im Vergleich zu entsprechenden Entwicklungen in Westeuropa aus, weil sie an der Herausbildung der Kapitalbeziehungen und an der Einschränkung staatlicher Interventionen in die Wirtschaft teilnehmen müssen.<sup>104</sup> Das schafft für Sozialdemokratie und Gewerkschaften ein Identitäts- und Legitimitätsproblem, und erschwert ihre Rolle, die vor allem im Kampf für den Schutz und die Rechte der Welt der Arbeit besteht.<sup>105</sup>

Im Prozess der Transformation in Mittel- und Osteuropa entstand drittens eine soziale Revolution ohne entsprechendes Modell und ohne entsprechende soziale Klasse. Daher steht der Versuch, die gegenwärtigen Regimewechsel und Transformationsprozesse zu erklären, vor der Schwierigkeit, dass sie kaum Rückgriffe auf historische Beispiele erlauben. Das bedeutet, dass es sich in den postkommunistischen Ländern gar nicht um einen Systemwechsel oder eine Systemreform, sondern um einen Systemverfall handele. Anders als z. B. in Lateinamerika oder Ost und Südostasien bestünden keine etablierten Eigentums- und Sozialstrukturen, auf denen eine neue politische Ordnung erwachsen könne. Eine halbherzige Reform von oben sei nicht in eine Revolution von unten gemündet. All diese lasse Vergleich kaum zu.

Auch gab es in Mittel- und Osteuropa keine gesellschaftliche Gruppe, die die Transformation zur Demokratie, zu einer entwickelten Zivilgesellschaft und zu einer modernen Marktwirtschaft vorbereitet. Die Verwirklichung der Transformation wurde von Anfang an von einer politischen Elite, die zur schweigenden Mehrheit oder zur Grauzone gehört hatte, und von

---

<sup>103</sup> Vgl. I Nikolic, M (1998), S. 173-181.

<sup>104</sup> In der Geschichte der Westen haben Gewerkschaften und Sozialdemokratie versucht, die Macht des Kapitals einzuschränken und die Herausbildung eines sozialen Staats mit Aufgaben bei der Regulation der Wirtschaft, in der Entwicklung von Bildung und Wissenschaft und im Wohlfahrtssystem zu fördern.

<sup>105</sup> Vgl. Nikolic, M (1998), S. 191-192.

intellektuellen und ehemaligen Dissidenten geleitet. Die gesellschaftlichen Klassen konnten von vornherein nicht die Transformation in den ost-mitteleuropäischen Ländern mit solchem besonderen Grund angeführt werden, dass es Arbeiterinnen und Arbeiter, aber keine Arbeiterklasse, Bauernschaft als Klasse gab und noch nicht einmal die Nomenklatura eine gesellschaftliche Klasse war. Anders als im Westeuropa, in dem die kapitalistische Klasse sich aus einer zuvor schon bestehenden starken Bourgeoisie mit einer starken Kleinbourgeoisie gebildet wurde, wurde in Mittel- und Osteuropa kein massenhafter und einflussreicher bürgerlicher Stand geschaffen. Das bedeutet, dass in Mittel- und Osteuropa niemals eine starke Mittelklasse bestand, die bei der Herausbildung der gesellschaftlichen Klassenstruktur eine hervorragende Rolle spielen muss. Die Abwesenheit der entwickelten Mittelklasse könnte die Entwicklung der Demokratie verzögern oder sogar zum Stillstand bringen, weil einerseits sich die Eigentümer- und die kapitalistische Klasse in den Ländern Mittel- und Osteuropa einschließlich Russlands nicht für die Entwicklung der Demokratie interessieren und andererseits die arbeitende Klasse nicht stark genug ist, diese Entwicklung voranzutreiben. Unter diesen Umständen übernahm die politische Elite als die wichtigste Führungskraft die Rolle, die Transformation durchzuführen. Sie hat auch lediglich Interesse an der Macht als Macht. Bei der Verallgemeinerung des Marktes und der Demokratisierung wird daher ihre Macht ausgeübt, wobei sie mehr oder weniger durch die Imperative der *Transition* bestimmt und die Stimmung der Bevölkerungsteile beachten, die den höchsten sozialen Preis für die Transformation bezahlt. Aufgrund dieser orientiert sich die Elite in verschiedenen politischen Parteien lediglich an einem Machtkampf. Als Folge spiegelt sich wider, dass Transformationsländer hinsichtlich der Geschichte und der verschiedenen Situationen mehr oder weniger gleichzeitige Aufgaben erfüllen müssen, die die bürgerliche gesellschaftliche Revolution in Westeuropa im Verlauf von zwei Jahrhunderten gelöst hatte.

Viertens geht es um die Schaffung eines neuen Gesellschaftssystems, das keinen ideologischen Hintergrund und theoretische Vorbereitung hat. Die gesellschaftliche und kapitalistische Revolution wurde vor allem durch den Humanismus der Renaissance, die protestantische Ethik und den Rationalismus der Aufklärung<sup>106</sup> vorbereitet. Während insbesondere die protestantische und rationalistische Sichtweise das menschliche Individuum bestimmt, wurde im Realsozialismus die Auffassung des Individuums durch das Konzept von Klasse und Partei, später durch die Ideologie des Nationalismus verdrängt und durch die Mentalität des Kollekt-

---

<sup>106</sup> Diese bestehen zum einen aus einer Variante, die die sogenannte kontinentale politische Philosophie ausgebildet und das vollständige Vertrauen in die Macht eines aufgeklärten Menschen betont wie Vertrauen in die Macht der Wissenschaft hatte. Zum anderen wird bei ihr im Bereich der Politik die Rolle starker Institutionen charakterisiert, das Handeln der Menschen und mit der unsichtbarer Hand die Wirtschaftstätigkeit zu bestimmen.

tivismus repräsentiert. Daher waren die Menschen- und Bürgerrechte nur unzureichend entwickelt. In diesem Zusammenhang wurde das rationalistische Erbe auf ein Minimum reduziert. In der Politik des realen Sozialismus während der letzten Jahrzehnte ergab sich die Erkenntnis, sich an starken Populismus zu orientieren, der die rationalistischen Elemente zurückdrängt.

Die Transformation in Mittel- und Osteuropa muss von den großen Wertideen von Freiheit, Demokratie und Rationalismus ausgehen. Doch diese Wertideen haben in dieser Region keine ernsthafte Tradition. Weil die Menschen keine Erfahrung mit der Funktionsweise dieser Wertideen haben, nehmen sie sie nur in einer sehr abstrakten Bedeutung wahr. Neben diesem mangelnden Befund hat das Verhältnis eines Großteils der Neureichen dazu beigetragen, die Schaffung eines neuen Gesellschaftssystems in Mittel- und Osteuropa zu verhindern, weil die aufgestiegenen kapitalistischen Klassen sich lediglich für übermäßige Konsumgewohnheiten und exklusive, konservative Manieren interessiert hatten. Diese Gruppen, nicht als Ganze, hatten ihren Reichtum nicht durch Arbeit verdient.

Fünftens gab es eine Entwicklung der Zivilgesellschaft mit städtischem Phänomen nicht in Mittel- und Osteuropa. In zahlreichen mittel- und osteuropäischen Ländern wurde eine traditionelle, nicht-urbane Lebenswelt lange Zeit beibehalten, und auf dieser Grundlage war es nicht möglich, eine zivile Gesellschaft zu entwickeln. Diese Tatsache erschwert auch die gegenwärtige Transformation hinzu Demokratie und moderner Marktwirtschaft in den ehemaligen sozialistischen Ländern.<sup>107</sup> Obendrein war der Staat in Mittel- und Osteuropa der wichtigste Hebel der Modernisierung, die mit Bildung der Städte einhergeht und unter dem Hintergrund des Kapitals und der Zivilgesellschaft gebildet werden kann. Diese staatlich gelenkte Modernisierung hat die Entwicklung einer Zivilgesellschaft verhindert. Nach dem Zusammenbruch des realen Sozialismus wurde in mehreren ost-mittelosteuropäischen Ländern eine Art vor-moderner Lebenswelt wiederbelebt. Diese vormoderne Lebenswelt war eine geeignete Grundlage für die Entwicklung von Nationalismus und Chauvinismus, was für mehrere Transformationsländern äußerst tragische Folgen gehabt hatte.

Letztlich hatten sowohl Deutschland als auch Japan in den 50er Jahren und später „*the newly industrializing courntires*“ in Asien und Lateinamerika von den ökonomischen Konsequenzen der kommunistischen Bedrohung profitiert, d.h. von der Konfrontation der Blöcke und der Bildung einer heiligen Allianz des Antikommunismus unter der Hegemonie der Vereinigten Staaten von Amerika. Gerade diese besondere günstige Konstellation ist paradoxerweise durch die samtene Revolution in Mittel- und Osteuropa durch die Auflösung des sowjetischen

---

<sup>107</sup> Nikolic, M. (1998), S. 190-191.

Imperiums beendet worden. Das heißt, dass die Länder Mittel- und Osteuropas, anders als Deutschland, Japan und *the newly industrializing countries*, nicht vom Zusammenbruch der sozialistischen Länder oder der jetzigen Situation profitieren können, sondern sich ihre Voraussetzungen für eine erfolgreiche Transformation oder Entwicklung vielmehr dadurch verschlechtern.

#### 1.4. Die kritische neoliberale Strategie bei der Durchführung der Transformation

Die in diesem Kapitel betrachteten Aspekte werden die Durchführung der Transformation, die unter der Globalisierungstendenz von neoliberalen Theoretiker<sup>108</sup> eingeführt wurde und zu den Schwierigkeiten in den Transformationsländern beigetragen hatte, kritisieren.

Die neoliberale Wirtschaftstheorie,<sup>109</sup> die sich als simple Einführung der Marktwirtschaft oder als Nachvollzug ursprünglicher Akkumulation bzw. auch als nationalstaatliches Projekt nachholender Modernisierung ausdrückt, besteht darin, zum einen die überkommenen (fordistisch-keynesianischen) Arrangements gesellschaftlicher Regulationen in den Industrieländern im Zuge neoliberaler Globalisierungsstrategien umzuwälzen und zum anderen die chronischen Zahlungsbilanzprobleme der Dritte-Welt-Länder mit Hilfe von Strukturanpassungsprogrammen in den Griff zu bekommen. Die fordistischen Wohlfahrtsstaaten des Westens stellen das Modell und den Maßstab für eine zu gelingende Transformation dar. Dabei überschätzt die neoliberale Wirtschaftstheorie aufgrund der Hoffnung auf eine imitative Transformation nicht nur die Steuerungspotentiale von politischen Akteuren<sup>110</sup> im Prozess der Herausbildung von marktwirtschaftlichen Verhältnissen, sondern sie fixiert auch sich auf eine historische Form der kapitalistischen Staaten. Dabei denkt sie nicht darüber nach, dass dieses Modell selbst längst in einem tiefgreifenden Umbruch stattfand. Im allgemeinen spiegelt sich wider, dass sich die Transformationsproblematik von einer Erwartungshaltung im Westen, die mehr oder weniger von der Prämisse ausging, dass es sich bei den Reformländern Mittel- und Osteuropas um deformierte Marktgesellschaften handelt, faktisch auf das Beseitigen der staatssoziali-

---

<sup>108</sup> In der Regierung in Mittel- und Osteuropa wurde erzwungen, universelles neoliberales Modell als ein Schocktherapie mit schneller und vollständiger Liberalisierung und Privatisierung durchzuführen.

<sup>109</sup> Sie liegt der neoklassischen Denktradition unter, wonach die Globalisierung alle Weltregionen einbeziehen, sei mit globaler Konvergenz verbunden und alle profitieren anhand der Annahme von der wohlfahrtssteigenden Vertiefung internationaler Arbeitsteilung von der Handelsausweitung, weil das Pro-Kopf-Einkommen steigt.

<sup>110</sup> Wenn davon ausgegangen wird, dass die staatssozialistischen Ökonomien sich von westlichen Geld- und Marktgesellschaften allein durch ihren politischen Überbau und die durch diesen exekutierten Deformationen des verhinderten Kapitalismus unterscheiden, dann genügt die Beseitigung der politischen Strukturen völlig als Reformstrategie - die Risiko kann dann natürlich nur aus Politikversagen resultieren. Dass jedoch das eigentliche

stischen Eliten (Debolschewierung) und die Freisetzung des individuellen Erwerbstriebes über die Herstellung von Marktverhältnissen sowie die beschleunigte Privatisierung der volkseigenen, staatlich verwalteten Produktionsmitteln verengte. Da die neoklassische Wirtschaftstheorie weder eine Entwicklungstheorie ist noch das Fundament für eine solche Theorie bieten kann, kann es kaum verwundern, dass die Entwürfe für Reformstrategien mehr oder weniger umstandslos massive Anleihen bei den von Weltbank und IWF in der Dritten Welt mit zweifelhaften Ergebnisse implementierten Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogrammen vorsahen.

In der Transformation in Mittel- und Osteuropa nach dem Zusammenbruch der realsozialistischen Länder zielte dies universelle neoliberale Modell mit organisatorisch-Unternehmen<sup>111</sup> von Anfang an vor allem darauf, einen Transformationsprozess einzuleiten und zu steuern, der möglichst schnell zur Herausbildung und zum Funktionieren der sogenannten Basisinstitutionen der Moderne, d.h. Konkurrenzdemokratie, Marktwirtschaft und Wohlstandsgesellschaft mit Massenkonsum führen sollte.<sup>112</sup> Zur erfolgreichen Transformation wurde in der Regierungen in Mittel- und Osteuropa erzwungen, dieses universelle neoliberale Modell als eine Schocktherapie mit schneller und vollständiger Liberalisierung und Privatisierung durchzuführen.

Mit diesen Umständen übersieht dies Modell auch drei Aspekte in den Reformprozessen in den mittel- und osteuropäischen Länder. Zum einen hat dies Modell nicht die frühere Entwicklung der jeweiligen Länder des einstigen Sozialismus berücksichtigt.<sup>113</sup> Das spiegelt sich dadurch wider, dass eine grundlegende gesellschaftliche Frage, nämlich die Veränderung des Gesellschaftssystems im Rahmen demokratischer Institutionen oder in völliger Übereinstimmung mit demokratischer Prinzipien und Verfahrensweise nicht Rücksicht genommen hat. Die anfänglichen Gegebenheiten eines Landes bestimmen die Leistung der Transformation, die sich einfach nicht aus der *Transition*<sup>114</sup> der neoklassischen Ansicht, sondern aus einer komplexen und vielschichtigen Veränderungen gesellschaftlicher, politischer und ökonomischer Formen ergibt. Letzteres beinhaltet natürlich auch die Veränderungen in individuellen Angewohnheiten, sozialer Kultur und gesellschaftlicher Naturbeziehung, die es gerade er-

---

Politikversagen in der Gestaltung des Transformationsprozesses liegt, dies nachhaltig zu demonstrieren, blieb ironischerweise den Musterschülern in Sachen Marktwirtschaft im Zuge der deutschen Vereinigung vorbehalten.

<sup>111</sup> Hier wird als „*social engineering*“ genannt.

<sup>112</sup> Unbestreitbar hat sich der erhoffte schnelle Übergang zu einer wohlstandsstaatlich und konkurrenzdemokratisch verfassten Geld- und Marktgesellschaft als wesentlich langwieriger und komplizierter erwiesen, als ursprünglich angenommen wurde.

<sup>113</sup> Hier können historische Erfahrungen in westlichen Ländern verglichen werden, dass der Übergang zum Kapitalismus in Abhängigkeit von der jeweils unterschiedlichen Entwicklungen allerdings in verschiedenen Zeiträumen und unter Region von Region zu unterschiedlichen Voraussetzungen vollzogen.

<sup>114</sup> Die *Transition* wird hauptsächlich als die ökonomische Wandlungsprozess verstanden.

möglichen, die spontanen Prozesse des Wandels zu verstehen und zu bewerten, die außerhalb der Kontrolle der Transformationspolitik verlaufen.

Zum anderen ist die Liberalisierung des Außenhandels beim Fehlen makroökonomischer Stabilität schwer durchzusetzen, auch wenn zunehmende Exporte durch die Liberalisierung erzielt werden können, und die Privatisierung müsste auch in unterschiedlichen Ländern zu unterschiedlichen Zeitpunkten eingeleitet werden, weil sie für die Schaffung effektiver betrieblicher Leistungs- und Kontrollverfahren in Staatsunternehmen<sup>115</sup> ein langer und mühseliger Prozess ist. Wird sie schnell eingeführt, stehen ihr große politische Schwierigkeiten entgegen. Da die Eigentumsfrage in der Tat keine notwendige Prämisse einer Marktwirtschaft ist, ist es vernünftiger und realistischer, eine gemischte Wirtschaft mit unterschiedlichen Eigentumsformen zu berücksichtigen. In diesem Sinne hat Robert A. Dahl<sup>116</sup> davon gesprochen, *„warum alle demokratischen Länder gemischte Wirtschaft haben mit den folgenden Sätzen: Demokratie ist unvereinbar mit bestimmten Typen wirtschaftlicher Ordnung. Historisch haben alle demokratischen Länder gemischte Wirtschaften ausgebildet, in denen die Märkte zwar überaus wichtig sind, aber in entschiedener Weise durch staatliche Intervention modifiziert werden“*.

Schließlich unterschätzen die vereinfachenden Auffassungen von neoliberaler Theorie die Definitionsmacht der Weltökonomie als Bezugsgröße, der die vom Weltmarkt ausgehenden Einflüsse auf den Entwicklungsweg von Entwicklungsländern oder Transformationsländern in Mittel- und Osteuropa entsprechen. Ob die erfolgreiche Transformation oder die Entwicklung in den Reformländern gelingen könnte, ist in der Durchsetzbarkeit von Entwicklungsmodellen, die von den weltwirtschaftlich dominierenden Staaten ausgeht, und von äußeren – im Weltmarktzusammenhang verorteten – Restriktionen abhängig. Die Transformation zu marktwirtschaftlich-kapitalistisch verfassten Gesellschaften in Mittel- und Osteuropa am Ende des 20. Jahrhunderts vollzieht sich so in einem globalem Umfeld, das von weitreichenden ökonomisch-sozialen Umbrüchen in den OECD-Ländern, von einer neuen Qualität der Internationalisierung der Produktion und des Geldes, von weltumspannender Währungskonkurrenz und nicht zuletzt von drängenden ökologischen Herausforderungen geprägt ist. Der Verlauf der Transformation hat daher unweigerlich ebenfalls starken Einfluss auf die weltwirtschaftliche Position anderer Staaten oder Regionen, wobei zahlreiche Wechselwirkungen zwischen der Systemtransformation in Mittel- und Osteuropa und sozioökonomischen Wandlungsprozessen und wechselseitigen Abhängigkeiten auftreten.

---

<sup>115</sup> Vgl. Das kommende Kapitel III, 3, 3.1.

<sup>116</sup> Dahl, Robert (1990): S. 228

Unter den Einflüssen der Definitionsmacht der Weltökonomie oder den hegemonialen Industrieländern auf die Integration der mittel- und osteuropäischen Länder muss die internationale Arbeitsteilung auf dem Weltmarkt selektiv sein. Während einige Nationen und Regionen erfolgreich in den Weltmarkt integriert worden sind, wurden zur gleichen Zeit ganze Regionen und Nationen exkludiert. Die Exklusion bedeutet nicht, dass diese Nationen und Regionen sich außerhalb der Globalisierungsdynamik befanden, sondern sie sind von ihr negativ und subaltern betroffen. Das heißt, dass die Sektoren der territorialen Wirtschaften entweder ökonomisch untergehen oder die ökonomischen Aktivitäten auf andere Standards als die des Weltmarkts auszurichten gezwungen sind. Diese weltmarktorientierten Sektoren werden faktisch durch ein fremdes Wirtschafts- resp. Währungsgebiet bewirtschaftet. Die hier entstehenden Einkommen werden nicht nur in fremder Währung realisiert, sondern verbleiben, zumindest soweit es sich dabei Gewinne handelt, in der Regel im auswärtigen Währungsraum. Dies trifft besonders für bestimmte Wirtschaftszweige zu, insbesondere die Rohstoffgewinnung und erste Verarbeitungsstufen sowie einzelne Bereiche der Leichtindustrie als verlängerte Werkbank oder Auslagerungsindustrie, deren Innovationspotential relativ erschöpft ist und in denen die Erzeuger vor allem über Kostensenkungen miteinander konkurrieren. Daher beschränkt sich die Tätigkeit ausländischer Unternehmen ansonsten auf die möglichst weitgehende Übernahme des nach langanhaltender, zum Teil auch stürmischer Inflation und damit einhergehender Reallohnsenkung verbliebenen Marktpotentials.

Unter diesen Umständen können also über die selektive Integration einzelner Wirtschaftsbereichen international konkurrenzfähige Produktionsbedingungen geschaffen werden, während die Zahl potentiell konkurrenzfähiger einheimischer Produzenten durch einen massiven Verdrängungswettbewerb dezimiert wird. Die Nachfrage aus dem OECD-Raum, die ohnehin auch in der Vergangenheit stark auf Agrarprodukte, Rohstoffe, Massengüter und billige Fertigwaren konzentriert war, engen sich noch weit auf einige wenige Produktgruppen ein, bei denen die mittel- und osteuropäischen Volkswirtschaften über den Preis, vor allem unter Einsatz ihres niedrigen Lohnniveaus, konkurrieren können. Daher erweisen sich die Reformländer in der Tendenz - wenn auch nicht in dem Ausmaß wie in der Dritten Welt - als überindustrialisiert im Bereich der Auslagerungsindustrie. Dies ist nicht zuletzt den Wirkungen der von Weltbank und IWF nahezu überall durchgesetzten Orientierung der Reformprogramme auf makroökonomische Stabilisierung über eine restriktive Geldpolitik bei gleichzeitiger außenwirtschaftlicher Liberalisierung geschuldet.<sup>117</sup> Eine derartige Strategie führt nicht nur zur

---

<sup>117</sup> Riese, H. (1986) : Der positive Realzins, der durch die Reduzierung staatlicher Budgetdefizit und die Senkungen der Inflation erreicht werden kann, spiegelt nicht automatisch die allgemeinen Rentabilitätsbedingungen der Kapitalverwertung wider, sondern hängen von einer Präferenz der Geldvermögensbesitzer ab. Das gesamt-

einschneidenden Reallohnsenkungen. Mit ihr wird auch der Überflutung des Binnenmarktes mit Importgütern Tür und Tor geöffnet. Überindustrialisierung und „Coca-Cola-Kolonisierung“ sind Phänomene, die die Reformländer in die Nähe von Dritte-Welt-Länder rücken. In die typische Phänomenologie der südlichen Entwicklungsländer passt schließlich auch das unübersehbare Anwachsen der informellen Wirtschaft.

Diese überindustrialisierten Branchen heben die monokulturelle Struktur der Export hervor, die zu einer Währungsaufwertung führt, die die Konkurrenzfähigkeit der verarbeitenden Industrie unterminiert. Sie setzt sich daher als Monostruktur der Produktion fort. Monopolistische Interessen instrumentalisieren dann auch die Politik für die Konservierung dieser Strukturen und verhindern so eine ökonomische und soziale Diversifizierung und Differenzierung, die Entwicklungsblockaden fortbewegen könnten.

Gelingt die gesellschaftliche Reorganisation und Systematisierung nur partiell, anders gesagt, kann die Herstellung systemischer Kohärenz, die sich auf die Herstellung der Rentabilitätsbedingungen und den Modernisierungszwang bezieht, im Verlaufe des Transformationsprozesses nicht erreicht werden, kann die Wiedereinordnung in das System der internationalen Wirtschaftsbeziehungen nur in peripherer Position vollzogen werden. Bei dieser Peripherisierungstendenz bilden sich enklavenhafte, weltmarktorientierte Sektoren mit bereichsspezifischer relativ hoher Konkurrenzfähigkeit in Koexistenz mit deformierten und informellen Sektoren heraus, zwischen denen einerseits spezifische Verflechtungsbeziehungen und andererseits aber auch ein hohes Maß an reproduktiver Deintegration bestehen. Der marktwirtschaftliche Entwicklungsprozess wird weitgehend blockiert. Allein die Existenz einer dritten Welt von unterentwickelten Ländern, deren Reproduktionsstrukturen auch weitgehend von Markt- und Geldbeziehungen geprägt werden, verweist mit Nachdruck darauf, dass Integration in einen entfalteten Weltmarkt nicht nur auf der Sonnenseiten mit Wohlstand und Sozialstaatlichkeit, sondern auch im Schatten ökonomisch-sozialer Unterentwicklung mit ihren oft tödlichen Konflikten möglich ist. Mehr noch, in einem kapitalistischen Weltmarkt ist die Peripherisierung eines Teils der Länder eine notwendige Funktionsbedingung des Systems. Der im Weltmarktsystem allgegenwärtige Peripherisierungsdruck wächst und im selben Maße nimmt die Rivalität der Industrieländer um günstige Standortbedingungen für immer weniger innovative Investitionen und gleichlaufend der Drang zur Externalisierung von Kosten zu.

Die spezifische Wahrnehmung der mittel- und osteuropäischen Transformationsprozesse in den Industrieländern, die als Marktwirtschaftsfundamentalismus vor dem Hintergrund einer globalen Krise des bisher herrschenden kapitalistischen Vergesellschaftungszusammenhangs

---

wirtschaftliche Aktivitätsniveau bleibt aufgrund ungünstiger Profiterwartungen niedrig und ein selbsttragender

beschrieben werden kann, prägt nachhaltig die Interessenlagen der westlichen Nationen in Bezug auf die mittel- und osteuropäischen Reformbemühungen. Dieses Verhalten der westlichen Nationen erklärt, warum der erwartete Ansturm von Privatinvestitionen in Mittel- und Osteuropa ausgeblieben ist und die G7-Mächte die finanzielle Ausstattung von Hilfeprogramm für den wirtschaftlichen Strukturwandel verzögert hat. In dieser Hinsicht ist eine dringend notwendige Strategie als eine wesentliche Vorbedingung für eine erfolgreiche Entwicklung, die Transformationsökonomien zu entschulden, eine illusionäre Erwartung. Abgesehen von punktuellen kurzfristigen humanitären Aktionen, resultiert das Engagement der G7-Mächte fast aus nationalen Interessenlagen differenziert nach dem Betroffenheitsprinzip.

## **2. Transformationserfordernisse**

Um die verändernde Situationen unter der Globalisierung anzupassen und dadurch die Entwicklungen der mittel- und osteuropäischen Länder zu ermöglichen, bedarf es der Reintegration der mittel- und osteuropäischen sowie sowjetischen Reformländer in die internationale Arbeitsteilung. Dabei handelt es sich darum, dass zum einen die wirtschaftlichen und zum anderen die politischen Aspekte beschrieben werden. Unter den wirtschaftlichen Aspekten werden die Herstellung der allgemeinen Kapitalverwertungsbedingungen, die Reduzierung der Alt- und Neuschulden und der ökonomischen Modernisierungszwang und in Bezug auf die politischen Aspekte lediglich der politische Modernisierungszwang im Sinne der Institutionsbildung diskutiert.

### **2.1. Die wirtschaftlichen Aspekte**

Für eine erfolgreiche Transformation in den Ländern Mittel- und Osteuropas sowie Russlands soll der Zwang zur Herstellung der allgemeinen Kapitalverwertungsbedingungen geschaffen werden, deren nationale Gestaltung sich an den Verwertungsbedingungen auf der Ebene des Weltmarktes orientieren muss. Die Herstellung rentabler kapitalistischer Produktionsverhältnisse ist der wesentliche Inhalt des marktorientierten Transformationsprozesses. Ohne die Herausbildung gesamtwirtschaftlicher Rentabilität der Kapitalverwertung kann sich eine ka-

pitalistische Produktion nicht als kohärentes System, das innergesellschaftliche Entwicklungsressourcen zu mobilisieren ermöglicht,<sup>118</sup> entfalten.

Soweit weltmarktgängige Erzeugnisse das Ergebnis produktiver Kapitalverwertung sind, misst sich das für ihre Produktion charakteristische nationale Rentabilitätsniveau direkt am von außen vorgegebenen weltwirtschaftlichen Stand der Rentabilität. In globalisierten Markt- und Geldwirtschaften reicht für eine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation eines Landes die bloße Steigerung der Produktivität nicht mehr aus, sondern es ist für die Verbesserung der nationalen Wirtschaftsposition das Erreichen der relativ zu anderen Regionen durchschnittlichen oder möglichst sogar höheren Rentabilität erforderlich. Die Etablierung rentabler Produktionsverhältnisse in allen Sphären der gesellschaftlichen Reproduktion kann über eine minimalistische, allein auf die Selbstregulationsfähigkeit von Marktsystemen setzende Reformstrategie nicht erreicht werden.<sup>119</sup> Geld und privatwirtschaftlich organisiertes Privateigentum stellen gleichermaßen Mittel und verschiedene Formen für die Vermehrung von Kapital dar. Ohne produktive Vermehrung von Kapital verlieren beide ihre marktwirtschaftlichen Funktionen. Um die rentable Volkswirtschaft im Sinne der Mikro- und Makroebene herzustellen, bedarf es der Entstehung von rentablen Unternehmen in allen Wirtschaftszweigen. Die Rentabilität aller ist die Voraussetzung für die Herstellung von Rentabilität im volkswirtschaftlichen Maßstab und von Konkurrenzfähigkeit in der weltwirtschaftlichen Dimension. Weiterhin bedarf es eines komplexen Ensembles systemtypischer Rahmenbedingungen, unter denen eine insgesamt den Wirtschaftsstandort und damit die Profitabilität der produktiven Unternehmungen fördernde Politik, die Garantie von Rechtsstaatlichkeit und die Gewährleistung der Vertragsfreiheit neben einer Vielzahl sich ergänzender Institutionen eine zentrale Stellung einnehmen.

Zweitens, für das Transformationserfordernis betrifft der Zwang zur Bedienung der noch unter staatssozialistischen Verhältnissen aufgehäuften Altschulden und der durch den Import von Modernisierungstechnologien entstehenden Neuschulden, deren allmähliche Reduzierung über längere Zeiträume eine positive Leistungsbilanz erfordert, was wiederum nur Ergebnis einer exportorientierten Weltmarktintegration sein kann. Diese Schulden resultieren nicht zuletzt daraus, dass die im Rahmen von Unterstützungsprogrammen der OECD-Länder bzw. von Weltbank und IWF bereitgestellten Finanzhilfen fast ausschließlich als harte Darlehen, also zu marktüblichen Zinsen vergeben werden. Daher bedürfen die mittel- und osteuropäi-

---

<sup>118</sup> Neben der Herausbildung der Rentabilität der Kapitalverwertung soll die Fähigkeit zur politischen Aktion durch die sozialen Trägergruppen der neuen Gesellschaft eingeschlossen werden.

<sup>119</sup> Vgl. Abschnitt IV. 2. 2.1 : In diesem Sinne soll die Rolle des Staates wiederum berücksichtigt werden.

schen Länder der Exportüberschüsse, die nicht nur ein wesentliches Element zur Absicherung binnenwirtschaftlicher Modernisierungsprozesses, sondern Voraussetzung für eine, sicherlich nur über einen längeren Zeitraum überhaupt erreichbare Entschuldung der mittel- und osteuropäischen Volkswirtschaften sind. In der Tat wurde dieser Leistungsbilanzüberschuss auch genutzt, um die Außenverschuldung der osteuropäischen Länder (1999 insgesamt 256,6 Mrd. US \$)<sup>120</sup> zu reduzieren. Doch statt des Überschusses haben in den Jahren seit der Öffnung die Transformationsländer zum Teil hohe Leistungsbilanzdefizite realisiert, die zu einem beträchtlichen Teil durch den Handel mit Westeuropa entstehen, weil die Länder des Eurowährungsraums etwa 10 v.H. ihrer globalen Ausfuhren nach Mittel-, Ost- und Südeuropa exportieren, aber nur ca. 8 v.H. der globalen Einfuhren importieren. Das waren in absoluten Werten 1997 76,2 Mrd. ECU bei den Ausfuhren und 52,7 Mrd. ECU bei den Einfuhren. Dieses strukturelle Defizit ist ein Transformationshemmnis und die Transformationsländer haben deshalb geringe Chancen, das Defizit in einen Überschuss zu verwandeln. In diesem Zusammenhang erweisen sich auch die während des Kalten Krieges im realsozialistischen Wirtschaftsraum ausgeprägten arbeitsteiligen Beziehungen als problematische Ausgangsbasis für einen Wiedereintritt der Transformationsländer in die Weltwirtschaft. Der in Verbindung mit der Außenhandelsliberalisierung vollzogene, unvermittelte Übergang zur Zahlung in konvertierbaren Währungen führte insbesondere zu einem Hartwährungsschock, in dessen Folge die Handelsbeziehungen der ehemaligen RGW-Länder faktisch kollabierten. Der Umstand, dass sogar der Import von lebensnotwendigen Energieträgern und von Zulieferungen für die Produktion von Gütern mit hoher einheimischer Nachfrage gestoppt werden musste, verweist auf den Mangel an Hartwährung als Hauptursache für den Zusammenbruch der traditionellen Handelsbeziehungen. Dieser wurde auch dadurch befördert, dass weder die Unternehmen noch die Regierungen der Reformländer fähig waren, Exportkredite bereitzustellen, um die Devisenknappheit der Importeure zu überbrücken.

Drittens, im ökonomischen System bedeutet Modernisierung, dass formalen und instrumentellen Rationalitätskriterium zum Durchbruch verholfen werden musste, um die notwendige ökonomische Rationalität und Effizienz des Wirtschaftssystems als Ganzes und die Innovationsfähigkeit aller seiner Teile zu steigern. Um möglichst schnell die Modernisierung in den Reformländern Mittel- und Osteuropa zu fördern, handelt es sich um den mit Rentabilitätsbedingungen verbundenen industriellen Modernisierungszwang, der dem in der Regel kreditfinanzierten Import von fortgeschrittenen Technologie entsprechen kann. Der Transfer modern-

---

<sup>120</sup> IMF (1999), S. 200.

ster Technologien lässt sich, wenn überhaupt, nur über Direktinvestitionen multinationaler Unternehmen realisieren. Um die ausländischen Direktinvestitionen anzulocken, stellt die Regulationstheorie<sup>121</sup> das *Cluster* oder die Hegemonie einer Metropole in den Vordergrund. Diese werden zur Basis der Herausbildung systemischer Wettbewerbsfähigkeit. Die Überlegenheit des *Cluster* oder der Hegemonie einer Metropole resultiert aus den Produktionsbedingungen, und den jeweiligen internen sozialen Verhältnissen bzw. Konstellation des Klassenkampfes. In diesem Sinne findet sich die geringe Attraktivität der ost- und mitteleuropäischen Standorte für Direktinvestitionen, weil sich die Faktoren der Wettbewerbsfähigkeit in den Transformationsökonomien nur unzureichend entwickelt bzw. im Verlauf der tiefen Transformationskrise abhanden gekommen sind. Technologie und Qualifikationen entsprechen nicht den Weltmarktstandards und die Dienstleistungsnetzwerke sind ebenso unzureichend wie die materielle Infrastruktur. Obendrein ist infolge der Auflösung tradierter Bedingungen, der sozialen und politischen Krise das öffentliche Gut „Rechtssicherheit“ in einigen Ländern und Regionen knapp geworden. Diese Umstände spiegeln sich darin wider, dass Kapitaltransfers in Form von Direktinvestitionen in Mittel- und Osteuropa so gering waren, dass die Gefahr für eine Schuldenfalle im Vergleich zu der Erfahrung der Schuldenkrise der Dritten Welt kaum eintreten konnte. Im Jahre 1998 waren nach Angaben der UNCTAD<sup>122</sup> nur 1,8 v.H. der weltweiten Bestände an Direktinvestitionen in den Transformationsländern angelegt. In den drei mittelosteuropäischen Ländern Polen, Ungarn und Tschechien waren der größte Teil der Direktinvestitionen angelegt. In der ersten Hälfte der 90er Jahre gingen mehr als zwei Drittel aller Anlagen in diese drei Ländern einschließlich der ehemaligen Sowjetunion. Da die Unterschiede der Produktivität zwischen Ost- und Mitteleuropa und Westeuropa beträchtlich sind, können die mittel- und osteuropäische Länder Wettbewerbsnachteile mit entsprechend niedrigen Lohnkosten kompensieren. Daher haben sich die sozialen Bedingungen der Menschen nicht generell verbessert. Schon aus diesem Grunde können sozialistische Sicherungssysteme oder Systeme der industriellen Beziehungen aus westlichen Ländern in diesen Ländern nicht einfach übertragen oder übernommen werden. Ohne soziale Absicherung ist aber ein funktionierendes demokratisches System nur schwer zu gestalten. Die Gesellschaftsspaltung in arm und reich ist jedenfalls tiefer geworden. Unter diesen Umständen müssten die Reformökono-

---

<sup>121</sup> Der regulationstheoretischer Standpunkt behandelt die Ökonomie in ihrer inklusiven oder integralen Bedeutung in Sinne der Ensemble von sozial eingebetteten, sozialen regulierten und strategisch selektiven Institutionen, Organisationen, sozialen Kräften und Aktivitäten, die um die erweiterte Reproduktion des Kapitals als soziales Verhältnis herum angeordnet sind. Außerdem wird oftmals die Regulationstheorie für ihrer gegenüber der Internationalisierung angeblich blinden nationalstaatlichen Fokus kritisiert, weil sie auf der Bedeutung historisch und räumlich spezifischer Vergesellschaftungsformen besteht und sich die Bewegung des Kapitals auf pluri-nationale Wirtschaftsräume bezieht.

<sup>122</sup> UNCTAD (1998).

mien allerdings in der Lage sein, einen ganzen Komplex von Standortbedingungen zu sichern, der sie im allgemeinen Wettlauf der Nationen um eine vorteilhafte Stellung innerhalb transnationaler Produktionsketten in eine günstige Position bringt.

## 2.2. Die politischen Aspekte

Die Transformationsländer in Mittel- und Osteuropa hatten als Erbschaft der sozialistischen Vergangenheit die starre hierarchische Struktur der Apparate und die Inflexibilität der einzelnen Sektoren, die eine effiziente Erfüllung der Aufgaben nahezu nicht möglich machte. Diese zentralistisch-konformistische und zufällige institutionelle Ordnung entspricht niemals den Funktionsnotwendigkeiten einer modernen demokratischen und marktwirtschaftlichen Ordnung. Bei diesen Typen einseitiger Ordnungen handelt es sich stets auch um einseitige Konkretisierungen einzelner Ideen des modernen Wertmusters, wie Freiheit in der zufälligen Ordnung, aktive Weltgestaltung in der Zwangsordnung, Solidarität in der konformistischen Ordnung und/oder Rationalität in der ideellen Ordnung. Alle diese einseitigen Ordnungen haben nur eine begrenzte regulative Kraft, die verloren geht, sobald Handlungsbereiche und –schichten involviert sind, die außerhalb der Reichweite der entsprechenden ordnenden Prinzipien liegen : Interessenkomplementarität, Sanktionsinstanz, solidarische Vergemeinschaftung, Vernünftigkeit.<sup>123</sup> Daher bedarf es für die Länder Mittel- und Osteuropas vor allem einer Modernisierung der Bürokratien, die schließlich relative Selbständigkeit, Eigenverantwortlichkeit, Handlungsfreiheit der Einzelbürokratien erfordert, um sie in die Lage zu versetzen, flexibel auf neue Problemkonstellationen reagieren zu können. Die Ausdehnung formaler Handlungsanweisungen, zumeist mit Hilfe rechtlicher Kodifizierung, hatte das parteizentralistische System nur insoweit modifiziert, als eine deutlichere Kompetenzabgrenzung zwischen Institutionen möglich geworden war. In diesem Sinne können die institutionalisierten Wissenschaften bei der Formulierung einer Reformstrategie in den sozialistischen Ländern eine hervorragende Rolle spielen.<sup>124</sup> Die umfassenden Herausforderungen des wissenschaftlich-technischen Fortschritts erfordern eine innovative Kompetenz der Wissenschaften und neue Formen der Wissenschaftsorganisation, die die rasche Umsetzung und Anwendung wissenschaftlicher Ergebnisse in der Gesellschaft ermöglichen. Dabei zwingen sie zu einer immer stärkeren und schließlich universalen Integration des Wirtschafts-, Sozial- und Kulturlebens.

<sup>123</sup> Vgl. Gläßler, G.-J. (1994) : S. 206.

<sup>124</sup> Ebd. S. 38-39.

In Hinsicht auf die Aufgabe der erfolgreichen Transformation soll darauf hingewiesen werden, die Anwendbarkeit, Umsetzung und Notwendigkeit der Institutionen zu bestimmen. Im allgemeinen sind Institutionen nicht nur ein politisches, sondern ein universelles Phänomen menschlicher Gemeinschaftsbildung. Sie reduzieren Unsicherheit, indem sie Handlungs- und Beziehungsmuster zur Verfügung stellen, mit deren Hilfe soziale Interaktionsbeziehungen strukturiert und das alltägliche Leben bewältigt werden können. Institutionen beinhalten verschiedene Formen des Zwangs, der notwendig ist, um die Interaktion zwischen Menschen zu regeln. Modernen Gesellschaften zeichnen sich durch einen ständigen Prozess der Institutionalisierung und Entinstitutionalisierung aus. Seit Max Weber wird der Prozess der Entstehung moderner und des Verschwindens traditioneller Institutionen, spezifischer Formen der institutionellen Differenzierung und daraus erwachsender inter-institutioneller Konflikte als Spezifikum des okzidentalen Modernisierungsprozesses begriffen.<sup>125</sup> Institutionsbildung und segmentäre Konfliktregelung, die Überwindung parochialer und feudaler durch moderne bürokratische Institutionen sind bei Weber Kennzeichen des Rationalisierungsprozesses in modernen Gesellschaften. Institutionalisierung eröffnet Möglichkeiten gemeinsamen Handelns, schränkt die Handlungsmöglichkeit jedoch zugleich ein. Bei der Analyse moderner Gesellschaften führt nur eine Verbindung von institutionell-strukturellen und prozessual-inhaltlichen Aspekten weiter, das bedeutet, das Institutionsgefüge nicht nur als Beharrungselement zu begreifen, sondern auch als innovatives Element, also auf das Wechselverhältnis von gesellschaftlicher Entwicklung und Handeln von Institutionen abzustellen. Institutionen sind deshalb keine strukturellen Restgrößen im Sinne eines rahmenartigen Regelsystems, sondern gerade Teil des komplexen Zusammenhangs von Organisationsstrukturen, Handlungsweisen und Politikgehalten, der seinerseits von gesellschaftlichen Entwicklungen beeinflusst wird.<sup>126</sup> Diese Institutionen sind zustimmungsbedürftig und auf Vertrauensvorschuß angewiesen, um ihren normativen Anspruch auf Verbindlichkeit aufrechterhalten zu können. Das bedeutet, dass sie veränderungs- und anpassungsfähig sein müssen. Institutionen strukturieren den gesellschaftlichen Meinungs-, Willensbildungs- und Entscheidungsprozess. Sie stehen somit „im Spannungsfeld und Bedingungs-zusammenhang von Bedürfnissen und Interessen, sozialer Normen und kulturellen Werten in Kontext von Arbeit, Sprache, Interaktion und Herrschaft. Die allgemeine Institutionstheorie definiert und beschreibt Merkmale und Funktionen sozialer Institutionen, wobei traditionell fünf Komplex identifiziert werden :<sup>127</sup>

---

<sup>125</sup> Gläßler, G.-J. (1994), S.196-197.

<sup>126</sup> Ebd. S. 198.

<sup>127</sup> Ebd. S. 199-200.

- Mit Hilfe formaler Regeln und informeller Einschränkungen, wie allgemein akzeptierten Verhaltensweisen und Traditionen, dienen ökonomische Institution der Produktion und Distribution von Gütern und Dienstleistungen.
- Politische Institutionen regulieren den Gebrauch und den Zugang zur Macht.
- Stratifikationsinstitutionen bestimmen die Verteilung von Positionen und Ressourcen und die Regelung sozialer Konflikte.
- Freundschaftsinstitutionen bestimmen den privaten Raum (Ehe, Familien, Sozialisation).
- Kulturelle Institutionen haben mit Religion, Wissenschaft, Kunst und Kultur zu tun.

Jede Barriere, jedes Monopol in den Ländern Mittel- und Osteuropas wird bei ihrem Eindringen in das Leben der Gesellschaft früher oder später zum bremsenden Ballast. Deshalb wurde ein politisch gelenkter Modernisierungsprozess gefordert, in dem für den Bereich der Wissenschaft „autonome, von den Leitungsformen und –regeln getrennte Verhältnisse“ geschaffen werden müssten, um einer Gesellschaft, deren formale einen dynamischen Modernisierungsprozess behindert, die notwendige Entwicklungsdynamik zu verleihen. Im Hinblick auf diese politische und dynamische Entwicklung angesichts des Transformationsprozesses in mittel- und osteuropäischen Ländern stellt sich die interessante Frage, wobei es sich um die Überlebensfähigkeit von politischen System und ihres Institutionssystem handelt. Die Überlebensfähigkeit von Institutionen hängt unmittelbar mit der Frage nach den Bedingungen für eine lebensfähige Verfassungsordnung zusammen. Eine fragile verfassungsmäßige Ordnung ist nicht in der Lage, überlebensfähige Institutionen zu bilden und bleibt dauerhaft für Militärputsche, die Herrschaft autokratischer Führer oder eine militante Einparteiherrschaft anfällig.<sup>128</sup> Daher bedarf es einer Entscheidung für ein überlebens- und anpassungsfähiges Institutionssystem, die dem wichtigen Ziel der ersten Phase der politischen Transformation dienen kann. Daher kommt diesem Aspekt der Institutionsbildung in postkommunistischen Systemen eine besondere Bedeutung zu. Um eine überlebens- und anpassungsfähiges Institutionssystem herauszubilden, soll zum einen eine Zivilgesellschaft entwickelt werden, die nach der empirisch gestützten Vermutung Institutionen hilft, auch unter Stress und bei Krisen zu überleben. Ein primäre Rolle von Zivilgesellschaften im Transformationsprozess besteht darin, unorganisierte Interessen in einer spontanen und direkten Weise zum Ausdruck zu bringen und zur Organisation zu verhelfen. Dabei können sie im Institutionalisierungsprozess aus den zivilgesellschaftlichen Akteuren unterschiedlichen Organisationen entstehen, die entweder in der

---

<sup>128</sup> Gläßner, G.-J. (1994) : S, 204-205.

zivilgesellschaftlichen Sphäre verbleiben oder aber aufgrund der strukturellen Möglichkeiten politischen Handeln zu Akteuren innerhalb des politischen Systems werden. Zum anderen soll ein monistisches Institutionssystem durch Vielfalt oder eine voluntaristische Ordnung ersetzt werden.<sup>129</sup> Wie der Begriff ´voluntaristisch` anzeigt, muss eine voluntaristische Ordnung die menschliche Willensfreiheit in das Ordnungskonzept einschließen. Die Verknüpfung von Voluntarismus und sozialer Ordnung ist nur möglich durch die Herausbildung von institutionellen Gefügen, in denen die gegensätzlich Typen der Handlungsorientierung über zunehmend feinmaschigere Zwischenzonen als Träger ihrer Interpretation miteinander verkettet werden.<sup>130</sup> In Wirklichkeit stellen moderne Gesellschaften vielfältige und widersprüchliche Anforderungen an Individuen und soziale Gruppen und damit auch an die Art und Weise, in der individuell und kollektiv mit ihnen umgegangen wird. Für das gesellschaftliche Institutionssystem bedeutet dies, dass es kein einheitliches institutionelles Muster geben kann.

Mit der Gestaltung des institutionellem Rahmens, in dem sich die neue Demokratie entfalten sollte, ist die Demokratisierung in allen postkommunistischen Ländern von entscheidender Bedeutung für Erfolg der Institutionalisierung. Handelt es sich um Demokratisierungsprozesse in Gesellschaften, deren soziale Struktur weitgehend intakt geblieben ist, bestand die Aufgabe in erster Linie in der Etablierung eines demokratischen Institutionssystems, der Gründung von Parteien, in der Abhaltung von freien Wahlen, der Etablierung eines Parlaments und der Gründung einer legitimierten Regierung und darüber hinaus in der Gründung von Interessenorganisationen und einer Vielzahl von intermediären Organisationen und Institutionen, die zwischen den Bürgern und der neuen politischen Ordnung vermitteln.

### **3. Transformationsprozess**

Alle postkommunistischen Länder haben die Folge der Revolutionen von 1989 sowohl auf der politischen als auch auf der ökonomischen Ebene zu bewältigen. Sie alle haben ihre Grundentscheidungen in Zeiten schwerer ökonomischer Krise zu treffen. Unter diesen Bedingungen kann ein Land vor die Alternative gestellt werden, zwischen einer autoritären marktwirtschaftlichen Ordnung, die die Ressourcen für eine ökonomische Gesundung mobilisieren kann, und einer demokratischen Ordnung zu wählen, die zur Implementation der notwendigen harten Maßnahmen nicht oder nur unzureichend in der Lage ist. Es genügt nicht, Elite zu

---

<sup>129</sup> Gläßner, G.-J. (1994) : S. 205.

<sup>130</sup> Gläßner, G.-J. (1994) : S. 206-207.

wechseln und neue wirtschaftliche und politische Verfahren und Institutionen zu etablieren. Eine funktionierende Marktwirtschaft, auch ihr autoritärer Typus, bedarf einer kulturellen Fundierung. In den „realsozialistischen“ Ländern war nicht nur eine demokratische politische Kultur zerstört worden, sofern sie zuvor je vorhanden war. Auch die kulturelle Basis einer funktionierenden marktwirtschaftlichen Ordnung war im Verlauf der Jahrzehnte verlorengegangen.

Unter diesen Umständen werden im Transformationsprozess vorwiegend drei Aspekte untersucht, die eine wichtige Aufgaben zu erfüllen haben. Zum einen ist es die endogene Modernisierung, die sich durch die Etablierung unterschiedlicher Variante privatwirtschaftlicher Eigentumsregimes vollzieht, zum anderen die exogene Öffnung zu externen Märkte, die sich auf Integration in den Weltmarkt bezieht, verstanden werden können. Obendrein wird Zivilgesellschaft und Demokratisierung als politische Variante in Ländern Mittel- und Osteuropa behandelt. Diese Prozesse spielen bei einem Wechsel von einem zentralverwalteten Planwirtschaftssystem zu einer markt- oder geldwirtschaftlich verfassten Gesellschaft und einer Demokratie eine wichtige Rolle, indem es nicht nach dem „ob,, sondern nach dem „wie“ fragt.

### 3.1. Privatisierung

Das Scheitern des Sozialismus als wirtschaftliches Aspekt,<sup>131</sup> wie bereits erwähnte, besteht darin, dass durch eine Mengenplanung der Zentrale bei administrativen Preisen fehlende Autonomie der Individuen, der Betriebe, Ineffizienz der Allokation, Mangelwirtschaft und geringe Innovationskraft entstehen. In Wirklichkeit war die ökonomische Lage in den sozialistischen Ländern Europas geprägt durch eine hohe Auslandsverschuldung, durch einen veralteten Kapitalstock und durch eine unzureichende Güterversorgung der Bevölkerung.<sup>132</sup> Diese politisch und ökonomisch desolaten Situation in Reformländern resultiert nicht aus dem Ergebnis jüngster Transformationsbemühungen, sondern ist Resultat einer Planungsökonomie. Unter diesen desolaten Umständen ist es nötig, dass bei Transformationsländern in Mittel- und Osteuropa eine sozialistische Wirtschaftsordnung in eine funktionsfähige marktwirtschaftliche Ordnung oder eine Geldwirtschaft umgestaltet wird. Dabei bestehen hinsichtlich

---

<sup>131</sup> Diese aus neoklassische Ordnungspolitik zurückgehende Aspekte wurden so interpretiert, dass das Scheitern der sozialistischen Wirtschaftsweise nicht auf Kontrollproblem, sondern unpräzisen und unsicheren *property-rights* herauskommt. Dies Kontrollproblem in den Staatsunternehmen als Folge unklarer Kompetenzen bewirken demnach eine ineffiziente Allokation von Ressourcen.

der innenwirtschaftlichen Aspekte die drei Aufgaben der Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa darin, dass es einerseits der Schaffung einer institutionellen Infrastruktur bedarf und andererseits es sich um die makroökonomische Stabilisierung handelt. Schließlich muss eine realwirtschaftliche Transformation erfolgen, in der die Unternehmen bei ihren Entscheidungen Marktpreisen als den Knappheitsmesser betrachtet werden müssen.<sup>133</sup>

Bei dieser Umgestaltung soll die Privatisierung von Staatsunternehmen eine große Rolle spielen, d.h. die Produktionsverhältnisse ganzer Volkswirtschaften sollen von sozialistischer auf marktwirtschaftliche Ordnung umgestellt werden, da privates Eigentum die unverzichtbare Voraussetzung für ein funktionierendes marktwirtschaftliches System oder Geldwirtschaft ist und mit diesen wohldefinierten Eigentumsrechten der effizienzsteigernde Tausch von Waren und Leistungen stattfinden kann. Das Privateigentum an Produktionsmitteln erfüllt in einer freien Marktwirtschaft wesentliche ökonomische Funktionen.<sup>134</sup>

In Hinblick darauf können durch Lancierung von Privatisierungsprogramme im weiteren Sinne verschiedene Ziel angestrebt werden. Erstens geht es um die Realisierung von Effizienzgewinn durch Schaffung klarer Eigentumsverhältnisse als oberstes Ziel, das im folgenden ausführlich bearbeitet wird. Das zweite Ziel befasst sich mit sozialer Akzeptanz und breiter Beteiligung der Bevölkerung. Bei der Privatisierung handelt es sich in vielen Ländern um eine umfassende Neuverteilung der Eigentums- und Vermögensrechte. Die Bevölkerung verfügt jedoch oft nur über ein geringes Geld- und Sparvermögen. Es besteht somit die Gefahr, dass es zu einem Ausverkauf ganzer Volkswirtschaften kommt, der eine Spaltung der Bevölkerung in vermögende Kapitalbesitzer (oft ausländische oder ethnische Minderheiten) und mittellose Lohnarbeiter hervorbringt. Schafft ein Großteil der Gesellschaftskreise die Privatisierung, kann die Basis für eine breite wirtschaftliche Entwicklung gegründet werden. Durch die Akzeptanz der durchgeführten Maßnahmen wird auch die politische Stabilität erhöht. Letztens betrifft finanzielle Ziele. Einnahmen aus der Privatisierung können zur Verbesserung des Staatshaushaltes eines Landes führen. Insbesondere hat die Privatisierung in westlichen Indu-

---

<sup>132</sup> Ein Grund dafür dieser Situation war die Illusion von Karl Max, dass Gemeinbesitz (Staatsunternehmen) eine hohe, ja vielleicht höhere Anreizwirkung auf Menschen haben würde als individuelles Eigentum (privates Eigentum).

<sup>133</sup> Vgl. Siebert, H., (1991).

<sup>134</sup> Durch die Definition von Eigentumsrechten wird einzelnen Individuen Verantwortung, Kompetenz und Haftung eindeutig zugeordnet und somit Konflikte über die Verwendung knapper Ressourcen gelöst. Und Kosten und Nutzen der Ressourcenverwendung sind bei den Eigentümern interessant. Es gibt für den Eigentümer einen persönlichen Anreiz und eine unpersönliche Kontrolle, rationell mit dem Eigentum umzugehen. Auch erfüllt eng verbunden mit der Anreiz- und Kontrollfunktion das Privateigentum mit dem Preismechanismus noch eine Koordinations- und Allokationsfunktion. Außerdem schafft es Anreize zur Innovation, da dem Innovator zumindest in der Phase der Produkteinführung eine Monopolstellung und somit höhere Gewinne möglich sind, die dann jedoch nach und nach durch den Markteintritt weiterer Anbieter abgebaut werden. Bei wirksamem Wettbewerb besteht ein ständiger Zwang zur Innovation, da jeder Wettbewerbsnachteil zur Existenzvernichtung führen kann.

strialändern (z.B. Großbritannien) zur Konsolidisierung des Staatsbudgets durch Verkauf staatlicher Unternehmen beigetragen. Auch in vielen Entwicklungs- und Reformländern haben Regierungen oft hohe Erlöserwartungen bei Privatisierungen. Jedoch wurden in den Transformationsländern häufig aufgrund vieler sehr ineffizienter Staatsbetriebe nur geringe Verkaufserlöse erzielt. Eine tatsächliche Erwartung für Entlastung des Staatshaushaltes dieser Länder war auf die Reduktion expliziter und impliziter staatlicher Subventionen an die betreffenden Unternehmen zurückzugehen. Durch die Privatisierung kann darüber hinaus zusätzliche Staatseinnahmen aus Steuern und Abgaben gerechnet werden.

Im Hintergrund dieser Verhältnisse beschäftige ich mich im folgenden mit der theoretischen Begründung des Effizienzgewinns. Diese Theorie wird mit dem *Property-Rights-Ansatz*<sup>135</sup> die Effizienz zwischen privaten und öffentlichen (oder staatlichen) Unternehmen verglichen, obwohl diese Untersuchung in der herrschenden Meinung oder Öffentlichkeit heftig umstritten ist. Danach wird die Privatisierung im Transformationsprozess erklärt, die sich auf Besonderheiten im Vergleich mit der westlichen Privatisierung bezieht.

### **3.1.1. Effizienzvergleich zwischen privaten und staatlichen Unternehmen**

Privatisierung kann zu Effizienzgewinn aufgrund der Überlegenheit privater Produktion gegenüber staatlicher führen. Bei der Privatisierung sind drei Aspekte zu berücksichtigen, um Effizienzsteigerungen zu indizieren. Es sind die Produktionseffizienz, Allokationseffizienz und Interventionseffizienz.

Bei der Produktionseffizienz lassen sich wiederum zwei Differenzierungen anführen. Zum einen handelt es sich um X-Ineffizienz,<sup>136</sup> die in den Staatsunternehmen Mittel- und Osteuropas eine hervorragende Rolle spielen dürfte. In den Unternehmensbereichen der Arbeit und Produktion wird das Verhalten von Management und Belegschaft dominiert, das aus den Konventionen und Erfahrungen stammt. Das bedeutet insbesondere in eine Staatsunternehmen in Mittel- und Osteuropa, dass die fehlende Signalfunktion des Preises, direkten Eingriffe der Planungsbürokratie in die Entscheidungen der Unternehmen und ein systemtypisches

---

<sup>135</sup> Klenk/Philipp/Reineke/Schmitz (Hrsg.) (1994), S. 6. : Dieser Ansatz differenziert zwischen verschiedenen Dimensionen von Eigentumsrechten. Sie können zum einen das Recht beinhalten, ein Gut oder eine Ressource zu nutzen (Nutzungsrecht), es in seiner Form zu verändern (Umgestaltungsrecht) oder es an Dritte zu übertragen (Übertragungsrecht). Zum anderen können sie das Recht auf den Ertrag, der aus der Benutzung oder Veränderung entsteht, beinhalten (Ertragsrecht).

<sup>136</sup> Vgl. Kapitel II. 4.

Phänomen von „*soft budget constraint*“, die Unternehmen vor den ökonomischen Konsequenzen ineffizienten Wirtschaften schützt, als interdependente Eigenschaften der Planungsökonomie betrachtet werden, weil wegen prinzipiell fehlender Haftung für dieses Verhalten eventuell entstehende Verluste via Subventionen, reduzierte Steuersätze oder Gewährung höherer Outputpreise sozialisiert werden. Zum anderen erfolgt eine ineffiziente Produktion dadurch, dass die zentralverwaltete Unternehmen bei der Produktionen und Funktionieren eine Vielzahl von fremden Tätigkeiten betreiben, die damit zu tun haben, dass sich Unternehmen in westlichen Marktwirtschaften im üblichen abzielen können, z. B. Gewinnerzielung, Kostensenkung, etc. Es bewies sich als eindeutig, dass in sozialistischen Unternehmen umfangreiche Errichtungen von der Eigenfertigung von Vor- und Zwischenprodukten bis hin zum Aufbau einer überdimensionierten Lagerhaltung sowie darüber hinaus soziale und kulturelle Funktionen vorhanden sind.

X-Ineffizienz und die vertikalen Desintegration der Unternehmen kann durch die Privatisierung, die durch die Verminderung der Monopolstellung der Unternehmen und eine hart Budget Restriktion und die in Form der Abspaltung von Betriebsteilen und betriebsfremden Funktionen durchgeführt wird, zu Effizienzverbesserung für Produktion führen.

Zweitens soll durch die Privatisierung der Staatsunternehmen die Allokationseffizienz verbessert werden. Zur Verbesserung der Allokation bedarf es der institutionellen Bereitschaft, die einerseits einem funktionierenden Marktsystem, auf dem Preise richtige relative Knappheitsverhältnisse indizieren, und andererseits einem Regulierungssystem für Märkte, wobei der Staat eine wichtige Rolle spielen darf, entspricht. Aber bei der Privatisierung von Monopolen besteht die Gefahr darin, dass eine Verbesserung der Produktionseffizienz eine Verschlechterung der Allokationseffizienz im Sinne der *trade-off* mit sich bringen könnte. Beispielsweise könnte die Veränderung von den monopolistischen zu den horizontalen Unternehmensformen als eine Verbesserung der Produktionseffizienz dazu beitragen, dass die institutionellen Schwierigkeiten oder die Regulierungsengpässe und die Verzögerung der Entscheidungen sowie die schlechte Koordinierung wegen der Kompliziertheit des Systems entstehen würden. Deshalb wird gezeigt, dass Privatisierung zwar möglicherweise eine notwendige, niemals aber eine hinreichende Bedingung für Effizienz ist.<sup>137</sup>

Drittens wird auf die Interventionseffizienz eingegangen. Die öffentlichen Unternehmen in einer Marktwirtschaft sind auf die Kontrolle von Marktversagen aus, wie etwa die Unterversorgung mit öffentlichen und meritorischen Gütern und das Auftreten von externen Effekten. Das spiegelt sich darin wider, dass der öffentliche Sektor in Marktwirtschaft generell dafür

---

<sup>137</sup> Koop, M., J. (1994), S.291.

vorgesehen ist, unprofitable Aktivitäten zu übernehmen, Verfallsbrachen zu retten, private Unternehmen zu unterstützen und ihre Wettbewerbsfähigkeit durch niedrige Preise der Güter des öffentlichen Sektors zu erhöhen und die Arbeitslosigkeit zu senken. Daher kann die Form der öffentlichen Unternehmen ganz konventionell als Regulierungsmöglichkeit von Marktversagen aufgefasst werden. Im Gegensatz zu diesen speziellen Aufgabenbereichen des öffentlichen Sektors in der Marktwirtschaft bildet der öffentliche Sektor in den zentralen Planwirtschaften den größten Teil der Wirtschaft, der sich mit dem Anspruch auf Befriedigung aller wirtschaftlichen Bedürfnisse der Bevölkerung befasst. Daher kann durch die Privatisierung in öffentlichen Bereichen in der Planwirtschaft, wo keine Marktversagen entsteht, die Interventionseffizienz verbessert werden.

Unter diesem Verständnis erfolgt durch die Privatisierung der staatlichen (öffentlichen) Unternehmen, gleichgültig, ob sie sich in den Transformationsländern oder in den westlichen Ländern befinden, die Erschließung von Märkten im Prozess schöpferischer Zerstörung, die nach Schumpeter eine Innovation und Investition bedeutet,<sup>138</sup> damit Arbeit und Kapital in die innovativste Produktion fließen und nicht durch Restriktionen in ihrer alten, eben ineffizienten Verwendung verharren. Damit verliert der Staat die Möglichkeit, seine Ziele durch direkte Interventionen anzustreben. Statt dessen kann der Staat durch indirekte Maßnahmen in Form von spezifischen Steuern und Subventionen seine Ziele gegenüber Unternehmen erreichen.

Nach der Informationstheorie findet ein *trade-off* zwischen Vorteilen und Nachteilen statt, die durch die Privatisierung der Unternehmen mit sich bringende Effizienzeffekte darstellen. In der Tat sind die öffentlichen Unternehmen vorteilhaft, weil sie die Informationen über die Kosten- und Nachfragestrukturen der Unternehmen haben und mit denen die externen Wirkungen der Unternehmenstätigkeiten koordinieren können. Ihr Nachteil besteht demgegenüber darin, dass die politische Führung des Unternehmens ganz oder teilweise von originären Unternehmenszielen abweichen und eigene Ziele verfolgen kann. In diesem Sinne mag Privatisierung der öffentlichen Unternehmen als Informationsbarriere seitens der politischen Instanz verstanden werden und sie verursacht zwar zunächst höhere Interventionskosten in Form einer schlechteren Informationskoordination. Insgesamt ermöglicht sie aber wegen der Verringerung des diskretionären Handlungsspielraums der Politik Wohlfahrtsgewinne.<sup>139</sup>

Sind sehr komplexe Probleme zu lösen und müssen Entscheidungen schnell getroffen und durchgesetzt werden, sind öffentliche Unternehmen aus informationstheoretischer Sicht effi-

---

<sup>138</sup> Schumpeter, J.A. (1950).

zienter. Es bewies sich, weshalb in Kriegszeiten verstärkt auf direkte staatliche Eingriffe in Unternehmen zurückgegriffen wird.<sup>140</sup> Für die Mittel- und Osteuropa steht hierbei der Aspekt der schnellen Durchsetzbarkeit im Vordergrund, da ein klar hierarchischer Systemaufbau die aus der Zeit des Kalten Krieges hinlänglich bekannte Problematik inhärenter Inflexibilität mit sich bringt.<sup>141</sup>

Im folgenden wird lediglich auf die Aspekte der Produktionseffizienz eingegangen, weil Allokations- und Interventionseffizienz sich auf die institutionelle Infrastruktur beziehen, die durch staatliche Maßnahmen bestimmt werden können.

Die Effizienzvorteile als Produktionseffizienz privater Unternehmen im Vergleich mit öffentlichen Unternehmen bestehen in den Wirkungen des Wettbewerbs auf die Faktor- und Gütermärkte sowie in den Anreiz- und Kontrollmechanismen.

In privaten Unternehmen ist das Management dafür verantwortlich, dass es dem (den) privaten Eigentümer(n) das Recht auf Ausschüttung von Gewinn gewährleistet. Die zentrale Kontrolle von diesem Management wird wiederum dem Kapitalmarkt als dem Markt der Unternehmenskontrolle zugeschrieben.<sup>142</sup> Nach Williamson<sup>143</sup> kann Unternehmenskontrolle, die bei der Erklärung der Produktionseffizienz eines privaten Unternehmens eine herausragende Rolle spielen, in vier Typen unterteilt werden.

Ersten geht es um Finanzierungskontrollen als angelsächsische Form, die als die Forderungen von Eigen- und Fremdkapitaleignern verstanden werden. Diese Kontrolle durch die Eigenkapitalgeber führt bei Nichteinhaltung der Kreditbedingungen den Konkurs des Unternehmens herbei. Wenn durch das Konkursverfahren der Interessenkonflikt zwischen Eigentümern und Management begrenzt wird, kann dieser Finanzierungskontrollmechanismus dazu beitragen, dass die herkömmlichen *Principal-Agent-Probleme*<sup>144</sup> einigermaßen oder/aber nicht gänzlich gelöst werden. Die erheblich wichtige Beiträge dieses Mechanismus besteht darin,

---

<sup>139</sup> Koop, M. J. (1994), S. 293.

<sup>140</sup> Stiglitz, J. E. (1989), S. 3-29.

<sup>141</sup> Hölscher, J. (1996), S. 101.

<sup>142</sup> Koop, M. J. (1996), S. 293-294

<sup>143</sup> Williamson, O. E (1992), S. 28

<sup>144</sup> Dies Modell dient der Darstellung und Analyse der sich aus Informationsasymmetrien zwischen Wirtschaftssubjekten ergebenden Kooperations- und Abhängigkeitsprobleme. Die Erkenntnis, dass nutzenmaximierendes Verhalten eines jeden Wirtschaftssubjektes nicht (automatisch) regelmäßig über den Marktmechanismus zu einem sozialen Optimum führt (*Pareto-Effizienz*) und Kosten der Vertragsgestaltung (Transaktionskosten) eine optimale Koordination von Entscheidungen verhindern, steht bei *Principal-Agent-Problem* im Vordergrund. Aber hier wird lediglich berücksichtigt, dass die durch Trennung von den Eigentümerfunktionen und von den Managementfunktionen verursachte Probleme als Gegenstand der *Principal-Agent-Probleme* im Bereich der Unternehmen gelten.

zum einen den wirtschaftlichen Erfolg eines Unternehmens oder Managements in Form von Aktienkursen ständig zu bewerten und ein Substitut für „*hidden information*“, die das Management den Eigentümer vorzuenthalten versucht, zu beobachten. Zum anderen gibt es für das Management die Gefahr, dass externe Investoren durch das Auswechseln eines nicht effizient arbeitenden Managements eine Rente erzielen können.

Eine Finanzierungskontrolle findet aber in öffentlichen Unternehmen fast nicht statt, da öffentliche Unternehmen meist nur unter einem extrem geringen Konkursrisiko operieren. Die disziplinierte Funktion für das Management in öffentlichen Unternehmen ist nicht absolut bindend, weil aufgrund der weichen Budgetbeschränkungen die Finanzmittel als Eigenkapitalhilfe oder als Kredite, die bereits vom Staat garantiert sind, dem Unternehmen zur Verfügung stehen.

Die Organisationskontrolle als zweiter Kontrollmechanismus in Unternehmen existiert beispielsweise vor allem in Deutschlands und in Japans Großbanken. Die Großbanken üben Kontrollfunktionen durch Beteiligung in formalen Aufsichtsgremien, durch Kreditvergaben oder durch direkten Einfluss auf die Unternehmensentscheidungen. Demgegenüber üben die Banken als Kontrollinstitution wenig Einfluss in öffentlichen Unternehmen aus, weil die öffentlichen Unternehmen wie bei der Finanzierungskontrolle wegen der Garantie des Staates ein geringes Konkursrisiko haben.

Die obigen beiden Organisationsstrukturen von Kapitalmärkten sind mit erheblichen Differenzen historisch gewachsen.

Drittens bestehen kontextuelle Kontrollmechanismen insbesondere in Aufsichtsgremien, in denen die Eigentümer ihre Interessen gegenüber dem Management durchzusetzen versuchen, z.B. Moralkodizes und Entscheidungsstrukturen (Aufsichts- und Verwaltungsräte etc.). Dieser Mechanismus ist umso erfolgreicher, je stärker das Eigentum auf einen Großaktionär konzentriert ist. Aber bei breit gestreuten Anteilen ist eine Managementkontrolle wenig effektiv, weil einzelne Anleger relative geringen Interessen haben und Interessenkonflikte zwischen Eigentümern entstehen können. Auch haben Politiker geringeres Interesse am Erfolg öffentlicher Unternehmen, weil Politiker für die Gesamtheit ihrer Aktionen während einer Legislaturperiode beurteilt werden, in denen der Erfolg oder Misserfolg öffentlicher Unternehmen nur einen losen Ansatzpunkt bietet.<sup>145</sup>

Viertens gibt es noch einen weiteren Ansatz, die *Principal-Agent-Probleme* zu überwinden. Durch eine Gewinnbeteiligung des Managements und eine Entlohnung mit Eigenkapitalan-

---

<sup>145</sup> Koop, M., J. (1994), S. 296.

teilen kann die Interesse des Management in die gleiche Richtung wie das der Eigentümern gelenkt werden.

Die ersten o.a. drei Kontrollmechanismen tragen in privaten Unternehmen dazu, *Principal-Agent-Probleme* zu lösen. Diese *Principal-Agent-Probleme* findet dann nur statt, wenn das Management in Großunternehmen die Interessen der Eigentümern nicht vertreten können. Dieses Problem trifft bei Kleinunternehmen nicht auf, weil kleine Unternehmen die interne Effizienz (Produktionseffizienz) durch das persönliche Gewinninteresse des Eigentümer-Managers und durch direkte Kontrolle der Mitarbeitern sicherstellen können. Daher entstehen die *Principal-Agent-Probleme* in der Regel nur in Großunternehmen unabhängig davon, ob es sich um ein privates oder ein staatliches Unternehmen handelt.

Die Finanzierungs- und Organisationskontrolle durch die Kapitalmärkte, um die Allokationsfunktion des Kapitals hinsichtlich der Risiko und Fristentransformation effizient durchführen zu können, setzt einen gewissen Grad an Konkurrenz voraus, daher wird die Effizienz eines Unternehmens erheblich durch die Marktform beeinflusst wird. Auf diesem Grund muss die Privatisierung öffentlicher Unternehmen immer auch die Marktform berücksichtigen.

In der Tat kann durch den Wettbewerb nicht nur die Allokationseffizienz gefördert, sondern auch die Verbesserungen der Produktionseffizienz erreicht, wenn Information über die Gewinnsituation eines Unternehmens im Vergleich zu Konkurrenten die Managementkontrolle erleichtert und damit eine effiziente Unternehmensführung bewirkt. Ein Effizienzgewinn durch eine optimale Allokation der Ressourcen ist aber nur dann zu erwarten, wenn das Unternehmen auch dem Wettbewerb durch Konkurrenz ausgesetzt ist.

Auf Wettbewerbsmärkten sind die Privatunternehmen die öffentlichen und gemischten Unternehmen bei allen Effizienzindikatoren, die von Produktionsvariablen, Eigentümerstruktur sowie Marktanteil und -konzentration abhängen, deutlich überlegen und dagegen ist das öffentliche Monopol weniger schädlich als privates Monopol. Unter diesem Umständen kann eine Effizienzgewinn durch die Privatisierung, die aus einer höhere Produktivität und einer Verringerungen der Inputineffizienz besteht, auch nur in dem Fall erreicht werden, wenn das privatisierte Unternehmen ein Monopol ist, da der private Unternehmer kostenbewusster produziert und der Gewinn die Zielgröße ist, an der er sein Unternehmen ausrichtet. Daher müssen bei der Privatisierung wettbewerbliche Strukturen und entsprechende Regulierungen gegen das private Monopol eingeführt werden.

Die Länder Mittel- und Osteuropas müssen sich präzise von Fall zu Fall an den jeweiligen Gegebenheiten orientieren, weil die Marktstrukturen selbst erst im Entstehen begriffen sind.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die interne Anreizsystem (z.B. Anreiz für Produktionseffizienz) in öffentlichen Unternehmen erheblich geringer als in privaten Unternehmen, zum einen weil der Eigentumsanteil nicht fungibel ist, zum anderen weil das Management öffentlicher Unternehmen kein Interesse an Verbesserungen der Ertragslage hat. Daher wird argumentiert, dass die öffentlichen Unternehmen privatisiert werden sollen, weil sie völlig unzureichende Anreiz- und Kontrollmechanismen liefern.

Da sich *Principal-Agent-Probleme*, die schwerwiegende Effizienzverluste hervorbringen können, nur in privaten großen Unternehmen befinden, kann ein eindeutiges Votum für die Privatisierung von öffentlichen Unternehmen nur dann akzeptiert werden, wenn eine effektive Kapitalmarktkontrolle privater Großunternehmen ausgeführt werden kann. Voraussetzung hierfür ist ein fungibeler Kapitalmarkt mit striktem Konkursrecht, weil ohne diese Voraussetzungen die Ressourcen in ihrer momentanen Verwendung verbleiben. Werden diese Restriktionen mit Hilfe der Privatisierung beseitigt, so kann auch beispielsweise der Verkauf eines inländischen Monopols zu Effizienzgewinnen durch eine verbesserte Allokation führen. Dies besonders dann, wenn das Unternehmen sich durch geöffnete Handelsschranken der internationalen Konkurrenz ausgesetzt sieht.<sup>146</sup>

Meiner Ansicht nach muss aufgrund der zu Beginn des neuen Millennium gemachten Erfahrungen zu den Transformationsprozessen in den Ländern Mittel- und Osteuropas und den asiatischen Finanzkrisen ist eine Privatisierung der öffentlichen Unternehmen nicht unbedingt zu beschleunigen. Es geht nicht darum, dass die öffentlichen Unternehmen privatisiert werden, sondern darum, dass die Länder Mittel- und Osteuropas vor allem so schnell wie möglich eine Strukturanpassung oder Strukturreformen unternehmen oder durchführen sollen, die aus der Festlegung des autonomen Betriebssystems, einer Verstärkung der Managementkontrolle im Sinne ex-post, effektive „*corporate governance*“ der öffentlichen Unternehmen und einer Umstrukturierung des internen Systems bestehen.

### **3.1.2. Privatisierungsprozess in den Transformationsländern**

In der Transformation, die sich durch die Herausbildung einer funktionierenden Marktwirtschaft ausdrückt und durch eine Vielzahl von konkurrierenden Privatunternehmen gekennzeichnet ist, geht es vor allem um die Ausschaltung von Einflusspotentialen der staatssozialistischen politischen und wirtschaftlichen Eliten auf den Systemwechsel, um die Verwirkli-

---

<sup>146</sup> Vgl. Lipton, D./Sachs, J. (1990) S. 101.

chung von Gerechtigkeitsideen, die der Bevölkerung einen Anteil am ehemals volkseigenen Produktivvermögen sichern soll, aber auch um die Restitution von Eigentum, das unter staatssozialistischen Verhältnissen enteignet wurde, und nicht zuletzt um die ökonomische Etablierung der neuen Eliten. Für eine funktionierende Transformation ist Voraussetzung, dass das Recht auf Privateigentum und die daraus entstehenden Erträge, Verpflichtungen, sowie Handlungs- und Verfügungsrechte bereits vorhanden waren.<sup>147</sup>

In diesem Sinne ist Privatisierung ein Instrument zur Schaffung einer auf privatwirtschaftlichem Eigentum basierenden Wirtschaftsordnung, wobei auch der enge Bezug zur Problematik der sozialen Sicherung und Einkommensverteilung zu beachten ist. Hinsichtlich der sozialen Verhältnisse ist die Privatisierung daher ein Gegenstand politischer Ökonomie *par excellence*.<sup>148</sup> Der Schwerpunkt dieser Umgestaltung des öffentlichen Sektors liegt in den Transformationsländern in der Erschließung der Fähigkeiten und Ressourcen des privaten Sektors und der Beschränkungen staatlicher Eingriffe auf ein sinnvolles Maß. Demgegenüber ist die Privatisierung von Staatsunternehmen in jüngster Zeit auch außerhalb Osteuropas eine oft praktizierte Maßnahme, um die Effizienz von Wirtschaftszweigen oder ganzer Volkswirtschaften zu heben, um dadurch eine größere Wachstumsdynamik zu erzeugen und eine wichtige Inflationsquelle zu schließen.<sup>149</sup>

In den Transformationsländern Mittel- und Osteuropas besteht die Aufgabe der Privatisierung zum einen in dem Transfer staatlicher Vermögenswerte an Privateigentümer und zum anderen in der selbständigen Entwicklung bestehender und neugegründeter Privatunternehmen. Dies kann behindert werden einerseits durch unzureichende Ersparnisse der Bevölkerung zum Erwerb von Eigentumstiteln und andererseits durch eine noch im Aufbau befindliche institutionelle Infrastruktur, die meistens in Transformationsländern nicht vorhanden waren. Durch den kontinuierlichen Verfall des Kapitalstocks und den Verlust von Marktanteilen an in- oder ausländischen Konkurrenten kann die Privatisierung in die Zukunft verlagert werden. Ob durch eine zeitliche Streckung der Privatisierung dieser Effekt abgemildert werden kann, ist aber allerdings zweifelhaft. Die Streckung des Verkaufs über eine längere Periode kann aber auch ein Mittel sein, das momentane Überangebot am Markt für Unternehmen zu reduzieren und so später höhere Verkaufserlöse zu erzielen. Doch die Anzahl risikofreudiger Investoren nimmt im Zeitlauf kaum zu, da die Risikoeinstellung von Menschen durch soziologische und psychologische Faktoren beeinflusst wird, die sich, wenn überhaupt, nur langfristig ändert.

---

<sup>147</sup> Diese entspricht dem Bedarf der bereits etablierten Institutionen, die im Grunde die Funktionsbedingungen einer Marktwirtschaft mitbestimmen. Sie beeinflussen das Verhalten der Akteure am Markt.

<sup>148</sup> Hölscher, J. (1995), S. 105.

<sup>149</sup> In Wirklichkeit bewies sich, dass unter ungünstigen Umständen die Privatisierung eines Staatsunternehmens keine allzu große Effizienzvorteile hervorbringen musste.

Aus diesen Gründen sind die neoliberalen Strategien noch auf einen schnellen Übergang durch Privatisierung aus, indem sie aus entwicklungstheoretischer Analyse der Privatisierung lediglich für einen Eigentumswechsel sprechen, um den Demokratisierungsprozess unumkehrbar zu machen, d.h. die Nomenklatura wird dadurch entmachtet. Diese schnelle Transformation, d.h. hier Privatisierung, bedeutet, dass durch ein zügiges Reformieren der Gesellschaft die Möglichkeit einer Umkehr zum alten System verhindert wird. Bei dieser rückläufigen Transformation zum *status quo ante* trägt die schnelle Privatisierung bei, die Reste der Staatsbürokratie von einer wirksamen Einflussnahme auf die Transformation auszuschließen und der Entmonopolisierung und Entflechtung wirtschaftlichen Macht zu gelingen. Als wichtiger Grund für eine schnelle Privatisierung wird genannt, dass das Unternehmen eine *End-Game-Strategie* verfolgt, indem das Vermögen des Unternehmen aufgezehrt wird, weil die Unsicherheit darüber herrscht, ob das Unternehmen liquidiert, privatisiert oder unter staatlichen Kontrolle verbleiben wird. Vor allem in Unternehmen, die kaum wirtschaftliche Überlebenschancen haben, dürfte diese Verhaltenweise zu beobachten zu sein.<sup>150</sup>

Wenn die Privatisierung nicht rasch erfolgt und nicht bald substantielle Kapitalien zum Wiederaufbau mobilisiert werden können oder die Umgestaltung nicht bald die gewünschten und häufig versprochenen Ergebnisse bringt, kann der anfängliche Reformwille der Bevölkerung schnell wieder verschwinden, sodass Heerscharen von Arbeitslosen entstehen, oder es sind Sozialtransfers in einem Ausmaß erforderlich, der den staatlichen Haushalt belastet.

Im Vergleich zu schneller Privatisierung müssen in Mittel- und Osteuropa Besonderheiten berücksichtigt werden, die aus der Transformation des gesamten Wirtschaftssystem resultieren. Die meisten Privatisierungsprogramme in Mittel- und Osteuropa wendeten sich hauptsächlich gegen die Anreiz- und Kontrollmechanismen, weil viele Unternehmen unter den weichen Budgetbeschränkungen gelitten haben, die Produktions- und Allokationseffizienz vermindern. Diese durch die weichen Budgetbeschränkungen bewirkte ineffiziente Produktion kann in makroökonomische Instabilität übersetzt werden, die zur Verzerrung der Informationen für Unternehmensentscheidungen und zu geringerem Wirtschaftswachstum führt. Unter diesen Umständen ist Privatisierung ein Weg, harte Budgetrestriktionen einzuführen, wobei

---

<sup>150</sup> Die Tschechische Republik und Estland haben versucht, ein solches Verhalten noch nicht privatisierter Unternehmen durch Regulierung oder durch Kommerzialisierung der Unternehmen, also die Entstaatlichung ohne direkte Privatisierung einzuschränken. Das Management der kommerzialiserten Unternehmen kann eine Umstrukturierung wirksam durchführen, wenn einerseits die Entscheidungsbefugnisse weitgehend an Manager übertragen sind, und andererseits die Entlohnung des Managements eng mit dem langfristigen Kapitalwert des Unternehmens und dem Privatisierungserfolg verbunden ist. Damit kann die Kommerzialisierung verhindern, dass Unternehmen in der Phase der Vor-Privatisierung gewollt und ungewollt nicht-privatisierbar gemacht werden.

auch Anpassungsstrategien zur Glaubwürdigkeit der Privatisierung betrieben werden sollten, da der Privatisierungsprozess offensichtlich einen längeren Zeitraum in Anspruch nehmen wird. Als Anpassungsstrategien sollte zum einen Konkursgesetze und zum anderen strikte Budgetrestriktionen der Regierungen eingeführt werden. Bei letzteren ist eine Finanzierung bei der Notenbank in jeder Form ausgeschlossen. Gleichzeitig ist es den Notenbanken untersagt, Vorzugskredite an Geschäftsbanken und insbesondere an Unternehmen zu vergeben. Mit diesen zwei Disziplinierungen können auch für die noch nicht privatisierten Unternehmen die Budgetbeschränkungen härter gemacht werden. Außerdem spielt wegen des Fehlens entwickelter Kapitalmärkte in allen Transformationsökonomien das Bankensystem als Transmissionsmechanismus des Finanzsektors eine herausragende Rolle. Obwohl die meisten Länder inzwischen die Trennung Zentral- und Geschäftsbanken zu etablieren versucht und private Banktätigkeiten grundsätzlich erlaubt haben, findet sich bei der Reform des Bankwesens ein großes Defizit. Das spiegelt sich dadurch wider, dass die einheimischen Banken die noch immer staatlichen Unternehmen sind, ihre Aufgabe mehr oder weniger der Finanzierung maroder Staatsunternehmen sehen.<sup>151</sup> In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wann die Privatisierung der Banken durchgeführt werden sollte, d.h. vor oder nach der Privatisierung der Unternehmen.

Unter diesem Hinblick soll die Rolle des Staates verändert werden. Der Staat darf sich während des Transformationsprozesses nicht in den Marktmechanismus einmischen, sondern definiert oder bestimmt die Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Handeln, den Strukturwandel zu fördern und soziale Härten zu mindern, bis der Preis den wirklichen Knappheitsgrad eines Gutes angibt und es zu einer Markträumung kommt. Bei der Privatisierung, wobei der Staat seine Rolle als Eigentümer der staatlichen Unternehmen vermindert, ist die Geschwindigkeit ein wichtigster Faktor, d.h. wie schnell die einzelnen Reformen durchgeführt werden. Eine Berücksichtigung dieser Zusammenhänge führt zu einer moderaten Privatisierung, etwa nach dem Motto „So schnell wie möglich, so langsam wie nötig“.<sup>152</sup>

In jüngster Zeit wurde die Meinung vertreten, dass eine mit langsamer Geschwindigkeit erfolgte Privatisierung in den Transformationsländern nicht unbedingt negative Konsequenzen mit sich bringt. In tatsächlich durchgeführten Privatisierungsprozessen in den Ländern Mittel- und Osteuropas resultiert die Privatisierung der Wirtschaft weniger aus den eigentlichen Pro-

---

<sup>151</sup> Bei der Allokation des Zentralbankkredits würden im Falle staatlicher, unterkapitalisierter Kreditinstitute manche Bankmanager überhöhte Gebote für die Zentralbankgeldzuteilung abgeben, weil sie ihre zahlungsunfähigen Schuldner vor dem Konkurs bewahren und damit verbundenen Untergang der Bank verhindern wollte. Bei solchen schlechten Zentralbankgeldszuteilungsverfahren würden die privaten Banken mit einem profitablen Portfolio vernachlässigt.

<sup>152</sup> Vgl. Koop.J. (1994), S. 300-301.

grammen, die sich aus staatlichen Unternehmen zur privaten Unternehmen wandeln, sondern aus der Entstehung neuer, privater Unternehmen.<sup>153</sup> Unter diesem Entwicklungsprozess wird daher gesagt, dass nicht die Privatisierung der Staatsunternehmen, sondern die Privatisierung der Wirtschaft erfolgt. Diese Tatsache spiegelt sich aus evolutorischer Perspektive wider, dass die Rechtsinstitute von Privat- und Staatseigentum in einem komplementären Verhältnis zueinander stehen. Dessen korrekte Gestaltung ist nicht Überführung von ehemals staatlichem in privates Eigentum, sondern besteht darin, dass das jeweilige Verhältnis von staatlichem und privatem Anteil an einer Volkswirtschaft je nach konkreten länderspezifischen Bedingungen variieren kann.

Zusammenfassend lassen mit den bisherigen Erfahrungen in den Transformationsländern Mittel- und Osteuropas die Schlussfolgerung als Perspektive für die Privatisierung ziehen. Die anfänglichen Versuchen, staatseigene Unternehmen in den sozialistischen Ländern möglichst schnell zu privatisieren, haben kein gutes Ergebnis hervorgebracht. Die Privatisierung der großen Unternehmen ist nach anfänglichen Erwartungen immer noch gering - von Ausnahmen abgesehen -. Das bedeutet, dass die staatlichen Unternehmen eher mit einer moderaten Geschwindigkeit privatisiert worden sind und die Produktion geht noch immer zurück. Diese Tatsachen gehen hauptsächlich auf die grundsätzlichen Bewertungsschwierigkeiten, auf ineffiziente staatliche Verwaltungen, den mehr oder weniger mangelnden politischen Willen zur Privatisierung sowie auf eine Vielzahl von länderspezifischen Probleme zurück. Beispielsweise haben die Regelungen über die Rückgabe<sup>154</sup> vor einer Entschädigung in einigen Ländern (insbesondere in Polen und in der Tschechischen) zu erheblichen Verzögerungen bei Investitions- und Privatisierungsentscheidungen geführt.

Unter diesen Umstände ist es notwendig, dass die Transformationsökonomien in Mittel- und Osteuropa nicht nur sofortige oder abgestufte Budgetrestriktionen und strikte Konkursgesetze eingeführt werden, sondern auch die Regierungen eine effektive Kapitalmarktkontrolle ausüben und die dafür notwendigen gesetzlichen Grundlagen schaffen. Außerdem muss ein privates Geschäftsbankensystem entstehen, um Finanzmarktverzerrungen zu vermeiden. Darüber hinaus bedarf es einer deutlichen liberalen Haltung gegenüber westlichen Geschäftsbanken, um die Wettbewerbsintensivität in den Transformationsländern zu erhöhen und damit *know-*

---

<sup>153</sup> Unter den neoklassischen X-Effizienzanalyse wurde eine Entwicklung, die auf Neugründungen kleiner und mittelständiger Unternehmen basiert, nicht erfasst.

<sup>154</sup> Die Naturalrestitution, also die dingliche Rückgabe der ehemals enteigneten Vermögensobjekte, wird durch die verwaltungstechnischen und rechtlichen Schwierigkeiten, die alten Eigentumsverhältnisse zu rekonstruieren, gebremst.

*how* über die Auswahl rentabler Investitionsprojekte und die Unternehmenskontrolle zu importieren.

Daher kann gesagt werden, dass eine langsam voranschreitende Privatisierung vorgezogen wird, wenn Anreiz- und Kontrollmechanismen für die privatisierten Unternehmen nur in unzureichendem Maße zur Verfügung stehen.

### **3.2. Liberalisierung der Außenhandels- und Devisentransaktionen**

Die Transformations- oder Reformländer sind in der Tat durch ein staatliches Außenhandelsmonopol oder durch eine entsprechende Regulierung vom Weltmarkt abgeschirmt. Um diese Monopolisierung zu vermeiden, empfiehlt sich eine regionale oder weltweite Außenöffnung insbesondere Volkswirtschaften, deren inneren Märkten relativ eng sind, so dass durch die außenwirtschaftliche Öffnung mangelnder Binnenwettbewerb kompensiert werden kann. Das heißt auch, dass eine Liberalisierung des Außenhandels in Verbindung mit der Herstellung der Währungskonvertibilität notwendig ist, um von den Vorteilen der internationalen Arbeitsteilung profitieren zu können. Mit einem gewissen Anpassungsdruck von außen können Unternehmensbereiche internationale Wettbewerbsfähigkeit erreichen, die zu Effizienzsteigerungen jeder Unternehmen führt. Aber die Liberalisierung des Außenhandels und die konvertible Währung setzen mindestens eine Transformation zu Markt- und Geldwirtschaften voraus.

Im folgenden wird die neoklassischen und die monetär-keynesianischen Sichtweise für die Liberalisierung der Außenhandels- und Devisentransaktionen in den Transformationsländern erklärt. Durch die beiden Sichtweise werden die Probleme, die angesichts des Systemwandels von der sozialistischen Wirtschaft zur Marktwirtschaft oder Geldwirtschaft auftraten, beschrieben.

#### **3.2.1. Neoklassische Vorgehensweise**

Dezentrale Märkte und marktbestimmte Preise führen zu einer optimalen Allokation gegenüber Ressourcenbeständen innerhalb der Ökonomie. Dieses Konzept orientiert sich an dem Effizienzpostulat, das durch die allokationstheoretischen Vorteile einer steigenden internationalen Arbeitsteilung ausgedrückt wird. Solange die Bedingungen der optimalen Allokation

gewahrt bleiben, bewirkt der Marktprozess die Angleichung der Entwicklungsniveaus. Die Liberalisierung bedeutet in diesem Kontext die Sicherung der optimalen Allokation und damit Angleichung der Entwicklung durch den Freihandel.

Durch die Liberalisierung des Außenhandels kann die Einführung des Wettbewerbsdrucks und eines rationalen Preissystems vom Ausland eingeführt werden. Dadurch wird die Monopolstruktur der Staatsunternehmen unterbrochen, es entsteht der tatsächliche Kostendruck und es entwickelt sich dabei relative unverzerrte Kostenstrukturen. Die Liberalisierung ohne Konkurrenzdruck aus dem Ausland kann zum Missbrauch monopolistischer Unternehmen führen, um ihre Existenz zu unterstützen.

Die Einführung des Wettbewerbsdrucks kann nur dann erreicht werden, wenn Unternehmen das Recht erhalten, Güter aus dem Ausland zu importieren und diese Güter mit ausländischer Währung zu bezahlen. Daher schreibt Williamson : *„import liberalization plus convertibility - is the quick way of introducing a measure of competitive pressure into the tradable-goods sector“*.<sup>155</sup>

Diese Bedingungen stellen sicher, dass die internationalen relativen Preise die Unternehmen in den inländischen Märkten dazu bringen können, über die Einführung der harten Budgetrestriktion ihre vergleichbare Vorteile zu verfolgen. Wenn diese Voraussetzungen geschaffen würde, könnten sich die Unternehmen den internationalen Kostenverhältnissen aussetzen.

Im diesem Sinne ist die Einführung der Konvertibilität<sup>156</sup> für einen erfolgreichen Übergang zur Markt- oder Geldwirtschaft von besonderer Bedeutung, da die Konvertibilität von Währungen in ehemaligen sozialistischen Ländern nicht oder nur sehr begrenzt gegeben war. Durch die Einführung der Konvertibilität zielt ab auf die rasche Herstellung stabiler monetären Beziehungen in den Transformationsökonomien und den Abbau der schnellen Devisenverkehrsbeschränkungen, d.h. über die Öffnung der Leistungsbilanz hinaus auch die Kapitalverkehrsbeschränkungen.

Dieser Gedanke, der der neoklassischen Theorie entspricht und die Öffnung in den Weltmarkt beschleunigt, wird das Wachstum des Inputs bei gegebenem Kapitalkoeffizienten durch Kapitalarmut behindert, die einerseits aus ungenügender heimischen Ersparnis und andererseits aus ungenügenden Devisenzuflüssen resultiert. Mit dieser Begründung ist es notwendig, Ressourcen an die armen Ländern zu transferieren - somit Entwicklungshilfe in Form der Ver-

---

<sup>155</sup> Williamson (1991b), S. 22.

<sup>156</sup> Die Definition, dass eine Währung konvertierbar ist, wird im allgemeinen verwendet, wenn diese Währung frei konvertierbar zu anderen Währungen ist. Auch hat Williamson (1991a) so interpretiert, daß *„convertibility does not today generally imply the right to convert at a fixed exchange rate, but it does imply the right to convert at the legal exchange rate, rather than just at an unofficial or parallel rate (at which the lokal currency ist normally depreciated in comparison with the official rate)“*.

schuldung in Fremdwährung. Dieser Umstand spiegelt den Zusammenhang von Aufbringungs- und Transferproblem wider. Die armen Länder haben zum einen das Problem eines Spardefizit, Ressourcen aufzubringen. Dieses Spardefizit lässt sich lediglich durch den Importüberschuss und damit durch entsprechende Kapitalimporte decken. Dieser Zusammenhang lässt sich wie folgt darstellen.<sup>157</sup>

$$(1) I = S + Im - Ex \Leftrightarrow I - S = Im - Ex^{158}$$

$$(2) Im - Ex = Kim - Kex$$

Dabei gibt I das Investitionsvolumen, S die Ersparnis, Im das Importvolumen, Ex das Exportvolumen, Kim die Höhle der Kapitalimporte und Kex die Höhle der Kapitalexporte, Im-Ex das Leistungsbilanzdefizit an. Die Gleichungen zeigen, dass das Spardefizit  $I-S > 0$  und die Kapitalbilanzdefizit  $Kim-Kex > 0$  identisch sind. Daraus ergeben sich die Gleichungen :

$$I - S = Kim - Kex > 0$$

$$\Leftrightarrow I = S + Kim - Kex$$

Diese klassische Beweisführung bedeutet, dass die Investitionen, die bei der Entwicklung eine herausragende Rolle spielen müssen, von der Ersparnis und dem Kapitalbilanzdefizit beeinflusst werden. Daher wird begründet, dass entweder eine heimische Ersparnis gebildet wird oder Kapital aus dem Ausland zufließt, um ein hohes Wachstum oder eine Entwicklung in den armen Ländern oder Transformationsländern zu ermöglichen. Ersteres benötigt aber in der Tat die lange Zeit, d.h. einen andauernden Anpassungsprozess, während letzteres vergleichsweise schneller erfolgen kann. Daher stehen im Katalog der neoklassischen Theorie die Möglichkeiten eines Kapitalzuflusses zur Verfügung, die aus ausländischen Investitionen in Form der Direktinvestition oder „*Joint-Ventures*“<sup>159</sup> und aus Verschuldung bestehen. Für die ausländischen Direktinvestitionen und *Joint-Ventures* muss in der Regel eine Gewinn- und Kapitaltransfers-Garantie bestehen, da sonst keine Investitionen von ausländischen Investoren in Ländern Mittel- und Osteuropas angelockt werden können. Unter diesen Umstände wird wiederum das Abbau der Devisenverkehrsbeschrankungen verlangt.

<sup>157</sup> Riese, H. (1986), 170-171.

<sup>158</sup> Einkommensverwendung  $Y = C + I + Ex + Im$  und Einkommensaufbringung  $Y = C + S$ . Daraus ergibt sich die Gleichung  $I = S + Im - Ex$ , wobei C Konsum angibt.

<sup>159</sup> Zusammenarbeit von nicht gebietsansässigen Unternehmen mit Partner aus dem Gastland, d.h. alle Formen Kooperationen, einschließlich Lizenzvergaben, Vertragsmanagement, Vertragsfertigung und Gemeinschaftsunternehmen.

Durch ausländische Investitionen fließt aber nicht nur Kapital nach Mittel- und Osteuropa, sondern als Synergie-Effekt auch technisches und betriebswirtschaftliches *Konw-How*, so dass sich die Effizienz der einzelnen Investitionsprojekte erhöht.

Außerdem gibt es noch die Verschuldung in Fremdwährung als weitere Möglichkeit des Kapitalzuflusses, die sich nach neoklassischer Argumentation auf die Länder Mittel- und Osteuropa weiterhin als Kapitalmangelregionen bezieht. Nach dieser Meinung ist der Realzinssatz in einem armen Land höher als in einem reichen Land, falls die Kapitaltransferkontrollen im armen Land vorhanden sind und auch keine Tendenz zur Angleichung zwischen beiden Ländern stattfindet. Das spiegelt sich wider, dass das Grenzprodukt des Kapitals als Zinssatz für zusätzliches Kapital im reichen Land geringer als im armen Land ist, weil das Kapital im reichen Land weniger knapp ist als im armen Land. Demgegenüber ist der Faktor Arbeit in einem armen Land relativ reichlicher vorhanden als in einem reichen Land. Unter diesen Umständen kann die globale Wohlfahrt beider Länder gestiegen werden, wenn die Kapitaltransferkontrollen endlich abgeschafft werden. Dadurch können die Kapitalgeber aus dem reichen Land eine höhere Verzinsung als vorher erzielen und im armen Land entsteht ein höheres Einkommen des Faktors Arbeit. Damit geht einher, dass die Kapitaleigner im armen Land nur eine geringe Verzinsung als vorher bekommen, weil das Kapital nur weniger knapp als vorher ist, und dass die Entlohnung des Faktors Arbeit im reichen Land sinkt, weil das Kapital knapp geworden ist, d.h. Arbeit relativ reichlicher vorhanden ist als vorher.

Selbstverständlich resultieren wegen der Knappheitsrelationen Umverteilungseffekte zwischen Kapital und Arbeit. Die gesamten Effekte, die aus der Umverteilung zwischen Arbeit und Kapital stammen, bringen im armen und im reichen Land positive Effekte mit sich, da wegen der gestiegenen Gesamtwohlfahrt die jeweiligen geschädigten Faktoren in beiden Ländern mehr als kompensiert werden können. Mit dieser neoklassischen Begründung wird daher schneller Freihandel mit vollständiger Konvertibilität verlangt, d.h. über die Leistungsbilanzbeschränkungen hinaus die Kapitalbeschränkungen beseitigt, um ausländische Investitionen anzulocken.

Vor diesem theoretischen Hintergrund kann die ungebremste und frühzeitige Einführung der Konvertibilität dazu beitragen, den Wettbewerbsdruck<sup>160</sup> in den meisten monopolisierten Transformationsökonomien zu intensivieren, neue Beschaffungsmärkte zu erschließen und ausländische Kapitalzuflüsse möglich zu machen sowie die Struktur der relativen Preise vom Weltmarkt zu übernehmen.

---

<sup>160</sup> Durch die außenwirtschaftliche Öffnung kann mangelnder Binnenwettbewerb kompensiert werden, insbesondere dort, wo innere Märkte relative eng sind.

Eine frühzeitige Einführung aber hat auch ihren Preis, der vor allem in einem zu scharfen Konkurrenzdruck für die einheimischen Unternehmen mit der Gefahr eines schnellen Zusammenbruchs besteht. Daneben können hohe Leistungsbilanzdefizite aus steigender Importe resultieren, wodurch unter anderem die Außenverschuldung, die Geldpolitik und die Wechselkurspolitik in eine noch schwierigere Situationen geraten können. Diese Gefahren können durch begleitende protektionistische Maßnahmen und eine entsprechende Wechselkursgestaltung gemindert werden.

### 3.2.2. Monetär-keynesianische Vorgehensweise

Im Vergleich zur neoklassischen Ansicht ist aus monetär-keynesianischer Sicht eine externe Verschuldung dem Entwicklungsprozess in den Transformationsländern abträglich, weil sie das Problem der Fremdwährungsversorgung und die Überbewertung der Währung mit sich bringt. Die beiden Probleme senken die Liquiditätsprämie.<sup>161</sup> Hinsichtlich der Fremdwährungsprobleme ist es so, dass eine steigende internationale Verschuldung die nicht-pekuniäre Rate der heimischen Währung sinken lässt und zu einer Überschussnachfrage nach Fremdwährung führt. Diese Tatsache ist darin zu sehen, dass die Währung der etablierten Marktwirtschaft normalerweise über eine internationale Liquiditätsprämie verfügt und die Geldpolitik auf dieser Basis in der Lage ist, durch eine Variation der Zinsen die Außenbeziehungen im Gleichgewicht zu halten. Im diesem Sinne können die Beziehungen zwischen den Währungen etablierter Marktwirtschaften durch den Begriff der Währungskonkurrenz charakterisiert werden.

Demgegenüber kann die Währung der nicht etablierten Marktwirtschaft oder der Transformationsökonomie über keine positive Liquiditätsprämie verfügen. Diese Währung findet selbst bei hohen Zinsraten keine Anerkennung auf den internationalen Währungsmärkten. Für die Geldpolitik heißt es in diesem Fall, dass sie nicht in der Lage ist, die geringe Liquiditätsprämie durch entsprechend höhere Zinserträge auszugleichen.<sup>162</sup> Wenn eine höhere Verzinsung keine hinreichende Kompensation darstellt, um die fehlende (oder negative) internationale Liquiditätsprämie zu ersetzen, so reflektiert sich darin das Faktum, dass internationale agierende Vermögensbesitzer nicht bereit sind, die entsprechende Währungen (bzw. in diesen

---

<sup>161</sup> Nach Keynes's Liquiditätstheorie gibt es nicht-pekuniäre Erträge als Liquiditätsprämie, die aus der Geldhaltung von Wirtschaftssubjekte erfolgt, und pekuniäre Erträge als Zins, die aus Risikoprämie resultiert.

<sup>162</sup> Vgl. Thomasberger, C. (1994), S. 147-151.

Währungen denominateden Titel) zu halten. Mehr noch, auch einheimische Vermögensbesitzer drängen in Währungen etablierten Marktwirtschaften. Diese Tendenz heißt Dollarisierung.<sup>163</sup> Durch die Rückwirkung der steigenden Verschuldung auf die Fremdwährungsnachfrage oder durch die Dollarisierung erhält der Marktprozess einen kumulativen Charakter. Der Marktprozess, in dem Wechselkursstabilisierung durch Verschuldung mit einem hohen Zinssatz verteidigt werden, führt zu einem geringeren Aktivitäts- und Reallohniveau, die auf die gesunkene nicht-pekuniäre Rate reflektiert.<sup>164</sup> Einer steigenden Verschuldung in Fremdwährung steht neben der Rückzahlungsverpflichtung die Verpflichtung zur Zinszahlung gegenüber, die wiederum eine steigende zukünftige Nachfrage nach Fremdwährung mit sich bringt, d.h. eine Verstärkung der Überschussnachfrage nach Fremdwährung. Insbesondere erhöht der Marktprozess bei steigender Fremdwährungsverschuldung den Abwertungsdruck. Die Flucht aus der heimischen Währung lässt das Volumen der Produktionsvorschüsse beständig sinken. Um die Produktion aufrechtzuerhalten, müssen der Staat oder die Zentralbank den Geschäftsbanken langfristige Forderungen einräumen. Dies schwächt direkt oder indirekt die Interventionsfähigkeit der Zentralbank. Die sinkende Interventionsfähigkeit der Zentralbank reduziert wiederum die nichtpekuniäre Rate der heimischen Währung und führt zur weiteren Umstrukturierung des Portfolio in Richtung auf die Fremdwährung.

Unter diesen Umständen hat der Staat oder die Zentralbank in den Transformationsländern bei der restriktiven Geldpolitik zweierlei Schwierigkeiten. Zum einen findet bei einer hohen Zinsrate keine Anerkennung auf den internationalen Märkten statt, weil es nicht vorausgesetzt werden kann, dass das Geld eine positive Liquidität erhält. Zum anderen können die Unternehmen als Kreditnehmer aufgrund der hohen Zinsrate keinen einzelwirtschaftlichen Profit betreiben. In schlimmeren Fällen kann es vorkommen, dass viele Unternehmen sich dazu entschließen, einfach in Konkurs zu gehen, weil es sich wegen der hohen Zinsbelastung nicht mehr lohnt, die Unternehmen weiter zu betreiben. In diesen Situationen können die Unternehmen als Kreditnehmer weder den Zinsverpflichtungen nachkommen noch sich mit ausländischen Währungen versorgen.<sup>165</sup> Aufgrund dieser mangelnden Liquidität bildet sich kein stabiler Markt, auf dem die Kreditnehmer die ausländischen Währungen gegen die inländischen Währungen umtauschen können. Schließlich werden die Zentralbanken in den Trans-

---

<sup>163</sup> Roy, T. (1998) : Dollarisierung entsteht typischerweise aus der langfristigen Konstellation einer überbewerteten Währung heraus, die durch Nettokapitalimport, die nicht sterilisiert werden können, und durch Leistungsbilanzdefizite gekennzeichnet ist. Die mit der sich aufbauenden Nettoauslandverschuldung steigenden Zahlungsverpflichtungen in Fremdwährung induzieren, angesichts des in einer solchen Konstellation nicht garantierbaren Wechselkurses, eine steigende Nachfrage nach Fremdwährung. Diese zunehmende Ratio der Vorsichtkassenhaltung in Abhängigkeit von Fremdwährungsverbindlichkeiten setzt sich preistheoretisch um in einen steigenden nicht-pekuniären Ertrag der Fremdwährung.

<sup>164</sup> Dies drückt die reduzierte Bereitschaft zum Halten von in heimischer Währung fixierten Forderungen aus.

formationsländer in die Pflicht genommen, die Devisen zur Verfügung zu stellen. In der Tat haben die Zentralbanken oder Staaten in den Transformationsländern, Entwicklungsländern und letztlich in den Asienländern, wo die finanziellen Krisen eingetreten sind, einer hohen Verschuldung gegenüber den ausländischen Gläubiger und dem IWF nachzukommen, auch wenn dieser Schuldenberg tatsächlich auf eine Kreditvergabe gegenüber den inländischen privaten Unternehmen zurückgehen. Das heißt, dass die Zentralbanken oder Staaten in diesen Ländern den ausländischen Gläubigerländern oder dem IWF Garantien für denjenigen Fall zu geben haben, wenn die inländischen privaten Unternehmen der Rückzahlung der Kredite gegenüber den Gläubigerländern nicht nachkommen könnten. Mit wachsender staatlichen Verschuldung reagieren die internationalen Währungsmärkte nicht mehr auf das Verlangen der Zentralbank der Transformationsländern oder Entwicklungsländern.

Neben obigem Problem der Fremdwährungsversorgung ist ein durch steigende internationale Verschuldung alimentierter Wechselkurs oder Kapitalimport im Vergleich zum gleichgewichtigen Wechselkurs überbewertet. Diese Überbewertung<sup>166</sup> hat in den Entwicklungsländern oder Transformationsländern eine negative Auswirkungen. Die Überbewertung einer Währung, die aus dem Kapitalimport in Form der Verschuldung resultiert, mündet aufgrund des billigen Imports in einen Importüberschuss. In diesem Sinne drückt Meyer<sup>167</sup> den Tatbestand mit wünschenswerter Deutlichkeit aus ; „ Ein Defizit der Leistungsbilanz, das allein aus Armut und wirtschaftlicher Rückständigkeit oder aus irgendwelchen anderen strukturellen Gegebenheiten erwachsen könnte, gibt es nicht“. Das heißt, dass Importüberschuss lediglich aus einer überbewerteten Währung, nicht aus einem strukturellen Importbedarf resultieren kann. Der Importbedarf wird zu einem Moment des Konsums, weil er nicht strukturell durch einen Investitionsbedarf, sondern preistheoretisch durch eine Überbewertung der Währung erklärbar ist. Dieser Mechanismus, der sich von dem Kapital zu der Leistung bewegt, bedarf der Trennung des Transferproblems vom Aufbringungsproblem, indem eine Kausalität von Aufbringungsproblem zu Transferproblem von der klassischen Theorie angefordert wurde.<sup>168</sup> Da das Transferproblem aus einer Überbewertung folgt, so hat es nichts mit einem Aufbringungsproblem zu tun. Dies Verhältnis lässt sich mit dem heuristischen Prinzip, das den Importüberschuss (Im-Ex) als Transfer von Konsumgütern interpretiert, am deutlichsten erklä-

---

<sup>165</sup> Vgl. Thomasberger, C. (1994), S. 149-150.

<sup>166</sup> Riese, H. (1986), S. 179. : Analog gehen eine überbewerteten Währung mit Aufwertungserwartungen einher, wenn sie auf Kapitalimporte zurückgehen und dadurch tendenziell einen Warenimportüberschuss (mit einem unterdurchschnittlichen Zinsniveau) hervorrufen. Eine derartige Marktconstellation findet sich in den Hegemonial- bzw. Schlüsselwährungen wie gegenwärtig den Dollar bzw. den Schweizer Franken.

<sup>167</sup> Meyer, F.W. (1964), S. 363

ren.<sup>169</sup> Die Gleichung, die sich bereits als  $I = S + Im - Ex$  ausdrückte, verliert den Zusammenhang mit der für eine Entwicklung notwendigen Ressourcenaufbringung, da ein als Konsum definierter Importüberschuss nicht das Investitionsvolumen (I) beeinflusst, sondern lediglich die Ersparnis (S) vermindert. Eine Umformung der Gleichung stellt die Ersparnis im Vordergrund, die  $S = I + Ex - Im$  ist. Die Gleichung drückt aus, dass die Ersparnis ein Ausfluss von Investitionsvolumen und Exportüberschuss oder Importüberschuss ist. Somit bedeutet ein Importüberschuss ( $Ex - Im < 0$ ) eine Verminderung der Ersparnis. Damit wird S nicht als Mangel an Aufbringung und nicht als niedriger Konsumverzicht interpretiert.

Der Importüberschuss bringt wiederum einen Kapitalexport mit sich, weil diese Währung eine geringe Akzeptanz in der internationalen Währungskonkurrenz bedeutet.

Neben dieser Begründung ist das Konzept des Kapitalmangels<sup>170</sup> nach der neoklassischen Ansicht auch nicht schlüssig, weil für die Transformationsländer, wie auch in den Ländern der Dritten Welt, in der Tat nicht nur eine generelle Unterauslastung des Kapitalstocks, sondern auch des Arbeitspotentials gegeben ist. In diesem Sinne bewirkt eine Entwicklungshilfe preistheoretisch die Überbewertung einer Währung. Sie bildet keine Hilfe zur Entwicklung, sondern dient der Finanzierung des Importüberschusses und des Kapitalexports, der sich auf Befriedigung des entsprechenden Fremdwährungsbedarfs bezieht.<sup>171</sup>

Was die Konvertibilität nach monetär-keynesianischer Theorie, die sich auf die Devisentransaktion bezieht, angeht, stehen auch eine schnelle und vollständige Konvertibilität in den Transformationsländern dem Ziel der Stabilisierung des internen Preisniveaus sowie dem Aufbau des Vertrauens in die nationale Währung gegenüber, und zwar dann, wenn diese Währungen sehr schwach<sup>172</sup> sind und die Institutionen des heimischen Finanzsystems vor Beginn einer ganz freien Devisenliberalisierung nennenswerten „*bad debts*“ haben. In diesem Fall kann daher schrittweise und angemessene Einführung der Konvertibilität die Schwierigkeiten in den Reformländern vermindern. Beispielsweise haben die drei Reformländer (Polen,

<sup>168</sup> Riese, H. (1986), S.171-172.

<sup>169</sup> Klein, W. (1991), S. 172.

<sup>170</sup> Für Entwicklung eines Landes scheitert die Erzeugung eines notwendigen Investitions-Einkommens-Mechanismus nicht an mangelnden Ersparnissen, die erst durch Investitionstätigkeit und Einkommensbildungsprozess entstehen. Insbesondere für Entwicklung der Transformationsländer oder Entwicklungsländern müssen die Förderung der Exporte und die selektive Beschränkung der Importe eine wichtige Rolle spielen.

<sup>171</sup> Die Gleichung  $I = S + Im - Ex$  kann auch so umgeschrieben werden ;

$Im - Ex = Kim - Kex \Leftrightarrow Kim = Kex + Im - Ex$

Die letzte Gleichung beschreibt, dass Kapitalimport (Kim) aus dem Kapitalexport (Kex) und dem Importüberschuss (Im-Ex) besteht.

<sup>172</sup> Das heißt, dass die Transformationsländer derzeit weder ausreichende Devisenreserven zur Verteidigung ihres Wechselkurses haben, noch über zinspolitische Instrumente verfügen, internationale Kapitalströme in ausreichendem Maße steuern zu können.

Ungarn und Tschechoslowakei) inzwischen bestimmte Formen der Konvertibilität eingeführt, die sich im wesentlichen auf die Inländerkonvertibilität für Leistungsbilanztransaktionen und die Ausländerkonvertibilität für den Gewinn- und Kapitaltransfer aus *Joint-Ventures* und Direktinvestitionen etc. beziehen.<sup>173</sup> Bei genauer Betrachtung gibt es in diesen Ländern eine Abgabepflicht von Exporterlösen und für Handelskredite ist eine staatliche Erlaubnis bzw. Lizenz erforderlich. Bei der Kapitalausfuhr ist die Devisenbewirtschaftung für Inländer nach wie vor rigoros. So sind z.B. die Vergabe von Krediten an das Ausland oder Portfolio- und Direktinvestitionen im Ausland verboten. Erleichterungen im Kapitalverkehr beziehen sich stets auf den Anreiz für Kapitalimporte.<sup>174</sup> Die für Transformationsländer typische Reihenfolge bei der Einführung der Konvertibilität ist entsprechend den Bedürfnissen und Möglichkeiten dieser Länder die Leistungsbilanzkonvertibilität und die beschränkte Konvertibilität für Kapitalausfuhren, die erst am Ende der Transformationsprozesses bzw. nach einer ausreichend stabilen Wirtschaftsentwicklung durchgeführt werden soll. In der Geschichte bewies es sich, dass nach dem Zweiten Weltkrieg selbst etablierte Marktwirtschaften über ein Jahrzehnt benötigten, um internationale Kapitaltransaktionen zu liberalisieren, wobei einzelne Beschränkungen des Kapitalverkehrs in verschiedenen europäischen Ländern bis in die achtziger Jahre hinein bestanden. Folgerichtig haben noch keine Transformationsländer versucht, die vollständige Konvertibilität seiner Währung einzuführen. Bei der schrittweise Einführung der Konvertibilität stellt sich auch die Frage nach dem Wechselkurs.

In der Tat reflektieren Wechselkurse die relativen Wettbewerbspositionen von Volkswirtschaften. Im Falle flexibler Wechselkurse wird innerhalb kurzer Zeit ein annähernder realistischer Gleichgewichtskurs zustanden kommen. Je niedriger dieser Kurs ist, desto mehr Betriebe bleiben wettbewerbsfähig, da ihre Güter im Vergleich zu ausländischen Produkten relativ billig exportiert werden können. In diesem Zusammenhang war in einzelnen Ländern (Polen und Tschechoslowakei) eine schrittweise Konvertibilität von Abwertungen der eigenen Währungen begleitet, um Exporte anzuregen und so zusätzliches Einkommen zu generieren. Die Folge der starken nominellen Abwertungen waren zunächst ein kräftiger Impulse für den Export, Rückgang beim Import und dadurch insgesamt eine Verbesserung der Leistungsbilanz. Aber eine zu starke Abwertung bringt jedoch wiederum negative Effekte mit sich. Zum einen bleibt beim Import aufgrund der durch zu starke Abwertung drastisch gestiegenen Preise für Import einige Importprodukte aus. Einheimische Hersteller der normalerweise importierten Güter können diese Situation ausnutzen und - zumindest vorübergehend - unverhältnismäßig

---

<sup>173</sup> Vgl. Dubrowsky (1993), S. 207.

<sup>174</sup> Die Art und Weise dieser Kapitalimporte impliziert nicht eine Verschuldung, sondern eine Direktinvestition oder Joint-Inventur.

hohe Preise fordern, was die Inflationsgefahr erhöht. Zusätzliche Inflationsgefahr liegt darüber hinaus in der Erhöhung der Preise für importierte Güter in nationaler Währung.

Bei der Abwertung ergibt sich zum anderen beim Export die Vortäuschung einer rentabel erscheinenden Produktion, was im schlimmsten Fall dazu führen kann, dass die inländischen Unternehmen keinem genügenden Druck ausgesetzt sind, und keine internationale Wettbewerbsfähigkeit zu erreichen, deren Erhöhung jedoch ein entscheidendes wirtschaftspolitisches Ziel im Transformationsprozess ist. In diesem Sinne führt eine Abwertung nicht zu der Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit, sondern über den Preiswettbewerb, d.h. niedrige Preise und nicht anhaltende Exporterfolge, weil die Produktionsstruktur einschließlich der Qualität der Erzeugnisse und Dienstleistungen vielfach nicht den Weltmarktanforderungen genügen. In Hinsicht auf diese Konsequenzen fließt ausländisches Kapital vornehmlich in Sektoren, in denen weltmarktfähige Güter (vor allem Rohstoffe) produziert werden. Durch die Orientierung am Kriterium der Devisenprofitabilität mag aber im Einzelfall das Problem der Fremdwährungsversorgung gelöst werden. Gleichzeitig wird aber dadurch die Herausbildung einer einseitigen Industriestruktur (nämlich verlängerte Werkbank) gefördert, wodurch die Abhängigkeit von der Preisentwicklung auf den Weltmärkten noch vergrößert wird.<sup>175</sup>

Zusammenfassend wird häufig eine schrittweise Öffnung des Außenhandels vorgeschlagen, um einen zu raschen und unvorbereiteten außenwirtschaftlichen Wettbewerb zu verhindern.

Eine ähnliche Argumentation verfolgt das sogenannte „*Infant Industry-Argument*“, das zeitlich befristete Erziehungszölle zum Schutz junger Wirtschaftszweige befürwortet. Dabei wird davon ausgegangen, dass diese Industrien bei einem temporären Schutz die internationale Wettbewerbsfähigkeit in angemessener Zeit erlangen können. Im Idealfall könnte durch die Einführung dieser Zölle im Laufe der Zeit die Konkurrenzfähigkeit gegenüber ausländischen Konkurrenten entwickelt werden. Derartige Argumente werden im Prinzip auch von Vertretern einer liberalen Außenhandelspolitik akzeptiert, auch wenn allerdings eine wohl dosierte Erhöhung des Wettbewerbsdrucks äußerst schwierig zu planen und durchzusetzen ist. Sonst ist bei der Rücknahme der Schutzmaßnahmen nach einer angemessenen Zeit mit Widerständen der betroffenen Industrien zu rechnen.

### 3.3. Zivilgesellschaft und Demokratisierung

---

<sup>175</sup> Vgl. Thomasberger, 1993.

In den ehemaligen sozialistischen Länder hatten politisch, soziale, ökonomische Institutionen zwei wichtige Funktionen, die den Herrschaftsinstrumenten der kommunistischen Partei für die Gestaltung der Gesellschaft nach ihrem Wille dienen und dafür sorgen, dass Konflikte, die in der Gesellschaft entstehen, unterdrückt werden. Im Vergleich zur marktwirtschaftlichen Ordnung und pluralistischen Demokratie waren Dominanz, Machtposition und die große Zahl von administrativen Apparaten unter der Führung der Partei und der Mangel an politischen Institutionen, die zwischen den verschiedenen Interessen gut vermitteln, Grundursachen für die Inkompetenz, und Ineffektivität der politischen Institutionen. Daraus ergaben sich die Forderungen, autonome Interessenvertretungen zu ermöglichen, zumindest einen partiellen Pluralismus und eine Teilung der Gewalten einzuführen und mehr Öffentlichkeit zuzulassen, um so die veränderten Gegebenheiten in den sozialistischen Gesellschaften zu berücksichtigen. In diesem Sinne müssen die sozialistischen Länder den Umgang mit funktional differenzierten, hochkomplexen Institutionen und Verfahrensregeln noch erlernen.

In Länder Mittel- und Osteuropas und ehemaligen sowjetischen Ländern herrschte die Meinung, dass politische Institutionen auf eine relative Dauer angelegt sind, dass sie menschliche Bedürfnisse befriedigen und soziale Interaktionen strukturieren, Handlungsmöglichkeiten begrenzen, Machtpositionen festlegen und damit zugleich individuelle und gesellschaftliche Freiheitsräume eröffnen und dass sie die für das Funktionieren einer modernen Gesellschaften notwendigen normativ verregelten und routinisierten Verfahrensweisen der Konfliktbearbeitung zur Verfügung stellen. Zu den politischen Institutionen im engeren Sinne wurden der Staat und die Regierung, zu den politischen Institutionen im weiteren Sinne gesellschaftliche Organisationen wie Parteien, Verbände und Medien, ferner bestimmte, normierte und allgemein akzeptierte Verhaltensmuster wie Verfassungen, Gesetz Wahlen usw. gerechnet.

Unter dem Kapitel „Zivilgesellschaft und Demokratisierung“ wird versucht, einerseits die Schwierigkeiten für die Entwicklung zur Demokratie in postkommunistischen Ländern, wobei insbesondere der Aspekt des nationalistischen Verhaltens, und andererseits Funktionen der Zivilgesellschaft, die gewissermaßen die Konturen einer idealen Zivilgesellschaft im Hinblick auf eine nachhaltige Demokratisierung von Gesellschaft und Staat im Wege der Transformationsprozessen in den Ländern Mittel- und Osteuropa, darstellen. Obendrein wird unter der Demokratisierung versucht, lediglich über die Rolle der Kompetenzzuweisung zu den Bürgern als konstitutionelle oder institutionelle Konsolidierung in Bezug auf Verfassung und die Rolle der Parteien als der repräsentative Konsolidierungsprozess zu beschreiben.

### 3.3.1 Hemmfaktoren für die Entwicklung zur Demokratie

Im Wege der Transformation in postkommunistischen Ländern gibt es verschiedene Hemmfaktoren,<sup>176</sup> die eine Entwicklung zur Demokratie verhindern.

Erstens, stellt das ökonomische Desaster in den postkommunistischen Ländern eine aktuelle und andauernde Gefährdung jeder Demokratisierung und damit indirekt auch der Demokratie des Westens dar. Erschwerend kommt hinzu, dass die postkommunistischen Länder den Demokratisierungsprozess in einer Zeit der tiefen ökonomischen Krise bewerkstelligen müssen.

Zweitens, ist das Normen- und Wertsystem zusammengebrochen, das von den kommunistischen Parteien verordnet und sich über Jahrzehnten auch partiell internalisiert und herausgebildet war, gleichwohl bleiben Versatzstücke der alten Ideologie wirksam. Aus dem Westen importierte Wertvorstellungen, die in der unmittelbaren Umgestaltungsprozess große Faszination ausübten, werden im Alltag noch lange als fremd empfunden werden. Diese importierten Wertvorstellungen, wie Demokratie und Marktwirtschaft, brauchen einige Anpassungszeit für die Leute in postkommunistischen Ländern.

Drittens, gehen die Etablierung marktwirtschaftlicher Systeme und die Demokratisierung unvermeidlich einher mit wachsender sozialer Unsicherheit und politisch-kultureller Desorientierung. Das heißt, dass der ökonomische und politische Transformationsprozess mit erheblichen sozialen und humanen Kosten belastet ist. Insbesondere unter der ökonomischen Transformation wie Privatisierung verstärken sich nicht nur die Unterschiede zwischen den Armen und Reichen, die zunehmende gesellschaftliche Unterschiede, soziale Spannungen und politische Konflikte schafft, sondern die Leute, wie ein Teil der Nomenklatura oder der führenden Schichten des früheren Systems, vermehren ihre Vermögen durch halblegale oder illegale Arbeit, manchmal in Zusammenarbeit mit der Mafia. Dies führt zur Verunsicherung und zur erheblichen Gefährdung eines demokratischen Neuaufbaus in den ehemals sozialistischen Gesellschaften.

Viertens ist das alte Institutionssystem zerstört. Neue, funktionierende Institutionen stehen noch nicht zur Verfügung und /oder entstehen erst allmählich. Anders als in der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (DDR), die das Normen und Institutionensystems der alten Bundesrepublik übernahm (was zu erheblichen An- und Einpassungsproblemen geführt hat), werden die anderen ehemals sozialistischen Länder auf längere Zeit, trotz weitgehend abgeschlossener Verfassungsgebung, mit Institutionsbildung beschäftigt sein.

---

<sup>176</sup> Vgl. Gläßner, G.-J. (1994), S. 179-183.

Fünftens, ist die Demokratie als Herrschafts- und Lebensform den Individuen fremd und kann auch nicht als abgesunkenes Gut tradierter politischer Kultur reaktiviert werden. An die Stelle der alten, jahrzehntelang praktizierten und nur in einem kurzen revolutionären Aufbruch in Frage gestellten De-Politisierung der Gesellschaft – die regierenden kommunistischen Parteien offerierten Stabilität, bescheidene soziale Wohlfahrt und Privilegien für politische Enthaltsamkeit – an die Stelle dieser Strategie der „*collective bribery of the nation*“ eine demokratische politische Kultur zu setzen, ist ein Prozess, der, wie z. B. die Geschichte der alten Bundesrepublik demonstriert, mindestens eine Generation dauert, vorausgesetzt, er wird nicht durch ökonomische und soziale Krisen gefährdet.

Letztens, greift ein neuer Nationalismus in den postkommunistischen Ländern um sich. Er war in der Zeit des Kommunismus unter der Oberfläche brüderlicher Zusammenarbeit verschüttet. Doch die Instrumentalisierung nationalistischer Inhalte zu offiziellen Zwecken hatte immer wieder auch den unbeabsichtigten Effekte, durch „negative“ Integrationsmaßnahmen abweichendes, ethnisches Gruppenbewusstsein letztlich nur zu verstärken. Es bewies sich, dass autoritäre Herrschaftsausübung häufig in einem engen Zusammenhang mit schwerwiegenden nationalstaatlichen Integrationsproblemen steht und dabei in der heterogenen Gesellschaft die Unterdrückung der Anliegen ethnischer Gruppen impliziert, die sich nicht das offiziell dekretierte Verständnis von Staat und Nation einfügen. Allerdings lässt sich aus diesen gesammelten Erfahrungen insgesamt eindeutig die Lehre ziehen, dass Plänen zur „nachholenden Nationsbildung“, die im Sinne einer von staatlicher Seite aggressive betriebenen Durchsetzung einheitlicher kultureller Standards widerspiegeln, in nachtraditionalen, politisch bereits mobilisierten heterogenen Gesellschaften in der Regel der Erfolg verwehrt bleibt.<sup>177</sup>

Ein Blick auf die politische Dynamik in den Transformationsgesellschaften Ostmittel- und Osteuropas zeigte, dass einerseits alte Konfliktpotentiale zwischen ethnischen Gruppen oder zwischen Zentren und Peripherien unter kommunistischen Parteiherrschaft nicht wirklich neutralisiert werden konnten, andererseits sogar neue Konfliktpotentiale aufgebaut wurden.<sup>178</sup>

Zu Beginn eines politischen Transformationsprozesses befanden sich demokratisch orientierte Parteien, die den ganzen Staat als ihr Betätigungsfeld begreifen, ebenso wie Assoziation, die funktionale Interesse repräsentieren, hinsichtlich ihres Rekrutierungsvermögens und ihrer gesellschaftlichen Verankerung typischerweise in einer Position der Schwäche, während politisch mobilisierte ethnische Gruppen gegenüber anderen gesellschaftlichen Akteuren zunächst über Mobilisierungsvorteile verfügen.<sup>179</sup> Dies ist insbesondere dort der Fall, wo eine stabile

---

<sup>177</sup> Kraus, Peter A. (2000), S. 79.

<sup>178</sup> Ebd., S. 79.

<sup>179</sup> Ebd., S. 79.

kulturelle und territoriale Basis den spontanen Aufbau eines politisch wirksamen Solidaritätsnetzes und die Umwandlung ethnischer Zugehörigkeiten in regionale Varianten des Nationalismus erleichtert. Die mit jeder Regimekrise verbundene Schwächung der Zentralgewalt bietet ethnopolitischen Aktivisten die Chancen, die Exponenten staatlicher Macht herauszufordern und lokale Gegenhegemonien aufzubauen, zumal die Betonung ethnischer Identitäten die Anziehungskraft eines Instruments zur Überwindung des alten Regimes und zur Distanzierung von der nichtdemokratischen Vergangenheit entfaltet. Gerade im Zuge der um 1989 einsetzenden Transformationswelle hatte sich recht klar gezeigt, dass Nationalisten aller Schattierung die „Kontingenzüberschüsse“ eines Demokratisierungsprozesses klar erkennen und sie oft genug als Chance zu einer raschen und grundlegenden Neuregelung der ethnischen Beziehungen ansehen. Im Extremfall erscheint den tonangebenden politischen Akteuren die Sezession im Rahmen dieser Neuregelung als ein durchaus realistisches Ziel.<sup>180</sup>

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass der Demokratisierungsprozess oder Re-Demokratisierung in den postkommunistischen Ländern begleitet war mit Schwierigkeiten, die nicht unterschätzt werden dürfen. Die Schwierigkeiten bestanden nicht nur in den Wirkungen der Hinterlassenschaft des Kommunismus und in den möglichen negativen Rückwirkungen der Ereignisse auf die Stabilität westlicher Demokratie angesichts weltweiter ökonomischer Probleme, sondern auch in der gleichzeitigen Wahl der wirtschaftlichen Ordnung und des politischen Systems, die weitgehend ohne historische Erfahrungen ins Werk gesetzt werden können, d.h. eine politische und eine sozialökonomische Ordnung durch eine neue wirtschaftliche Ordnung zu ersetzen und das politische Institutionen neu zu gestalten. Dieser Aspekt unterscheidet sich fundamental von den Regimewechseln, die in der Literatur zumeist als historische Vorbilder herangezogen werden.

### **3.3.2. Die Zivilgesellschaft**

In diesem Kapitel geht es um die Zivilgesellschaft, die mit der Demokratisierung einher geht. Die erfolgreiche Demokratisierung setzt voraus, dass eine gesunde Zivilgesellschaft sich entwickelt. Um die Funktionen der Zivilgesellschaft in Bezug auf die Demokratisierung, insbesondere auf den politischen Transformationsprozess zu bestimmen, werden fünf allgemeine

---

<sup>180</sup> Kraus, Peter A. (2000), S. 79-80.

Funktionen<sup>181</sup> angeführt, die sich aus einer langen Theorietradition von John Locke bis Jürgen Habermas ergaben. Diese Funktionen können im Transformationsprozess in postkommunistischen Ländern eine besondere Rolle spielen.

Zum ersten handelt es sich um die Schutzfunktion der Zivilgesellschaft. Die Zivilgesellschaft soll die Bürger vor Eingriffen des Staates in ihre Privatsphäre schützen. Im Sinne des Lockeschen Herrschaftsvertrages bilden der Schutz der Autonomie des Individuums, die Entwicklung und Wahrung individueller Rechte und nicht zuletzt der Schutz des Besitzes des Einzelnen die zentralen Aufgaben der Zivilgesellschaft. Aufgabe der Zivilgesellschaft ist es, aber auch den Staat an seine Pflichten und Grenzen zu erinnern und ihn gegebenenfalls (moralisch) zu zwingen, diese zu erfüllen, bzw. zu respektieren.

Zum zweiten soll die Zivilgesellschaft eine Vermittlungsfunktion haben. Es ist gemeint die Vermittlung zwischen unpolitischer und politischer Sphäre, die auch als die Balance zwischen staatlich-politischer Autorität und den sozialen Netzwerken der „*corps intermédiaires*“ bezeichnet werden. Sie ist notwendige Voraussetzung für die dauerhafte Sicherung der „*Herrschaft des Gesetzes*“.

Zum dritten geht es um die Sozialisierungsfunktion. Freie Assoziationen erzeugen über die Formierung, Verankerung und Habitualisierung von Bürgertugenden wie Toleranz, Vertrauen und Kompromißbereitschaft ein normatives und politisch-partizipatorisches Potential, welches die Gesellschaft gegenüber freiheitsbedrohenden Angriffen und Versuchungen immunisiert. Neben den institutionellen Schutzmechanismen des liberalen Verfassungsstaates ist eine pluralistisch-partizipatorische Zivilgesellschaft grundlegend für die Bewahrung der freiheitlichen Rechte der Gesellschaftsmitglieder. Sie unterstützt gleichzeitig die gesellschaftliche Dezentralisierung politischer Macht, die Vermittlung ziviler Tugenden wie Solidarität und Toleranz unter den Bürgern sowie die Bildung eines öffentlichen Raumes für gesellschaftliche und politische Diskurse. Ein aktives und funktionsfähiges Assoziationswesen bildet dabei den effektivsten Schutz gegen jede Form despotischer Herrschaft.

Viertens leistet die Zivilgesellschaft eine Gemeinschaftsfunktion. Die Zivilgesellschaft ist dabei ein Gegengift zu den Einstellungen und Verhaltensweisen etatisierter oder individualisierter Gesellschaften. Darüber hinaus kann die Partizipation in sozialen Organisationen nicht nur gesellschaftliche *cleavages* überbrücken und staatsbürgerliche Tugenden wecken, sondern befriedigt auch das Gruppen- und Bindungsbedürfnis von Bürgern in modernen Gesellschaften. Erst das von der Zivilgesellschaft geförderte Vorhandensein solcher belastungsfähiger gemeinschaftlicher Bindung schafft wiederum die Basis dafür, dass zentrale demokratische

---

<sup>181</sup> Vgl. Croissant, A./Lauth, H.-J./Merkel, W. (2000), S.11-14.

Entscheidungsprozeduren konsequent zur Anwendung gelangen können. Voraussetzung ist jedoch, dass die zivilgesellschaftliche Selbstorganisierung nicht unter ausschließenden rassischen, ethnischen oder religiösen Prämissen erfolgt.

Schließlich hat die Zivilgesellschaft eine Kommunikationsfunktion. Vor allem wird die Bedeutung einer freien öffentlichen Sphäre betont, die getrennt von Staat und Wirtschaft den Bürgern einen Raum für freie Debatte, Beratung und Teilhabe an demokratischer Willenbildung bietet. Insbesondere in der Habermas'schen Diskurstheorie wird dabei eine enge Verbindung zwischen Zivilgesellschaft und öffentlicher Sphäre hergestellt. Der Zivilgesellschaft und ihren Assoziationen kommt neben den Parteien und Parlamenten eine Schlüsselfunktion für die Herstellung einer demokratischen Öffentlichkeit zu. Indem auch schwer organisierbaren oder benachteiligten Interessen die Möglichkeit eröffnet wird, Öffentlichkeit herzustellen, wird die institutionalisierte Meinungs- und Willensbildung in demokratisch verfassten Systemen offengehalten für die Zufuhr aus den informellen Kommunikationszusammenhängen der Öffentlichkeit, des Assoziationswesens und der Privatsphäre, auf die ein demokratisches Gemeinwesen angewiesen ist. Als emanzipatorische Akteure der Gesellschaften leisten spontan entstehende Gruppen, Organisationen und Bewegungen unverzichtbare Funktionen in gesellschaftlichen Meinungs- und Willensbildungsprozessen jenseits der vermachteten politischen Öffentlichkeit, in dem sie soziale Problembereiche thematisiert und aus der privaten in die politische Sphäre tragen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass diese fünf aus unterschiedlichen Theorietraditionen der politischen Philosophie abgeleiteten Funktionen der Zivilgesellschaft Individuen vor staatlicher Willkür schützen, die Herrschaft des Gesetzes und die Balance der Gewalten stützen, Bürger in zivilen Tugenden schulen, politische Eliten rekrutieren und mit dem öffentlichen Raum ein Medium der demokratischen Selbstreflexion einer Gesellschaft institutionalisieren. Sie präsentieren gewissermaßen die Konturen einer idealen Zivilgesellschaft im Hinblick auf eine nachhaltige Demokratisierung von Gesellschaft und Staat.<sup>182</sup>

Die Zivilgesellschaft ist der Ort intermediärer, zwischen staatlicher und privater Sphäre angesiedelter kollektiver Aktivität. Sie bildet sich als Ensemble formell wie informell organisierter Gruppen heraus, die ihre vielfältigen Ziele freiwillig und unabhängig vom unmittelbaren Zugriff staatlicher Institutionen verfolgen.<sup>183</sup> Voraussetzung für Integrationsprozesse, die von der zivilgesellschaftlichen oder intermediären Ebene ausgehen, ist die Differenzierung von Gruppeninteressen. Damit rückt die Vermittlung der Interessen eines heterogenen Geflechts

---

<sup>182</sup> Croissant, A/Lauth, H.-J./Merkel, W. (2000), S. 14.

gesellschaftlicher Gruppen in das Zentrum demokratischer Politik vor, und die Zivilgesellschaft wird zum eigentlichen Fundament moderner liberaler Demokratie.

Ob und in welchem Maße die Zivilgesellschaft den Prozess demokratischer Konsolidierung stützt, hängt auch davon ab, inwieweit innerhalb der Zivilgesellschaft Prozesse der Struktur- und Funktionswandels stattfinden, die es ihr selbst ermöglichen, sich erfolgreich an die gewandelten Systembedingungen anzupassen. Sie muss sich in neuen und funktional differenzierteren Formen organisieren. Dabei geht es nicht mehr um die kurzfristige Mobilisierung der Gesellschaft gegen eine Diktatur, sondern um die Art und Weise wie die Demokratie funktioniert.

Mit Larry Diamond<sup>184</sup> kann argumentiert werden, dass die demokratieförderliche Funktion der Zivilgesellschaft abhängig ist von der Bereitschaft ihrer Akteure, auf maximalistische, militante oder den Staat kolonisierende Strategien zu verzichten, von ihrer Fähigkeit zur dauerhaften Organisation, von ihrem internen demokratischen Gehalt und davon, wie die zivilgesellschaftlichen Akteure selbst ihr Verhältnis zum Staat definieren. Eine nur in geringem Maße ihre demokratische und politische Funktion ausübende Zivilgesellschaft mit ambivalenter Haltung zu den Prinzipien der Gewaltfreiheit bzw. Toleranz und undemokratischen Binnenstrukturen eröffnet politischen Eliten die Möglichkeit der Stabilisierung einer partiellen und „defekten“ Demokratie. Hier droht die Gefahr einer „begrenzten Demokratie“, in der zivilgesellschaftliche Organisationen marginalisiert oder isoliert werden und in der das Verkrusten und die Oligopolisierung der Zugangschancen zu politischen Entscheidungsprozessen dauerhaft in eine Kluft münden zwischen den formalen und wirklich gegebenen Rechten der Bürger, zwischen der rechtlichen Verpflichtung des Staates zur prinzipiellen Gleichbehandlung der Bürger und der Wahrung ihrer Freiheitsrechte einerseits sowie staatlichen Praktiken, die diesem Anspruch nicht genügen, andererseits.

Eine „starke“, d.h. demokratische und politische aktive Zivilgesellschaft, die den normativen Grundkonsens auch im Inneren lebt, bildet wiederum ein Fundament, auf dem eine bedeutungsvolle, nachhaltige Demokratie zu wachsen und sich zu konsolidieren vermag.

Unter der Berücksichtigung der Funktionen der Zivilgesellschaft wird im folgenden untersucht, welche Rolle sie bei der Umbruchssituationen in postkommunistischen Ländern spielt. Zum einen trugen die Zivilgesellschaften in unterschiedlichem Maße zur Unterminierung der autoritären Regime bei, wobei zivilgesellschaftliche Gruppen als Eröffnungsakteure der Transformation und als Ressourcenbasis bereits bestehender oder sich neu formierender Partei

---

<sup>183</sup> Vgl. Croissant, A/Lauth, H.-J./Merkel, W. (2000), S. 16.

wirkten. Die Unterschiede im Einfluss der Zivilgesellschaft auf die Demokratisierung stehen ebenfalls in engem Zusammenhang mit den Variablen *regime coherence* bzw. *durability* und „Stärke“ des Staates. Wo die institutionelle Kohärenz und Dauerhaftigkeit des Regimes ebenso wie die Autonomie bzw. Autorität des Staates gegenüber der Gesellschaft stärker war, hatte die Zivilgesellschaft einen geringeren Einfluss. Ein ähnlicher Zusammenhang lässt sich auch hinsichtlich des Transformationsverlaufs erkennen. Je schwächer der Einfluss der Zivilgesellschaft in der Liberalisierungsphase war, desto stärker dominierten die autoritären Eliten die Demokratisierung.

Zum anderen zeigen die ost- und südostasiatischen Systemwandel, dass die Möglichkeiten zivilgesellschaftlicher Organisationen durch die Erzeugung und Aufrechterhaltung sozialen Drucks die Regimeeliten zur Demokratisierung drängen. Demokratisierung bedeutet für zivilgesellschaftliche Akteure vor allem die Erfüllung ihrer Forderungen nach Gewährung individueller und kollektiver bürgerlicher und politischer Freiheiten. Im Zuge der Erfüllung dieser Forderungen verlagert sich der Transformationsprozess fast zwangsläufig in die institutionelle Arena. Mit fortschreitender Demokratisierung füllen dann die Akteure der *political society* die neuen Opportunitätsstrukturen politischen Handelns.

Außerdem hat sich gezeigt, dass die einzelnen Zivilgesellschaften in der Phase demokratischer Konsolidierung einer unterschiedlichen Entwicklungsdynamik unterliegen und unterschiedlichen Entwicklungspfaden folgen. Teile der Zivilgesellschaft nehmen durch ihren Beitrag zur sozialen Integration und ideologischen Mäßigung gesellschaftlicher Gruppen eine wichtige Funktion bei der Konsolidierung der Demokratie wahr.

Auf den ersten Blick schien sich die aus den süd- und osteuropäischen Erfahrungen gewonnene Annahme, dass zivilgesellschaftliche Organisationen als „kleine Schule der Demokratie“ in den Konsolidierungsphase nur noch spärlich würden, weil die ost- und südostasiatischen Zivilgesellschaft eben keine „Sphäre reiferer Demokratie sind und daher keine Zivilgesellschaft in postkommunistischen Ländern ihren Organisationsvorsprung gegenüber den Parteien sichern und sich als gleichberechtigter Partner im politischen Entscheidungsprozess etablieren konnte.

### 3.3.3. Die Demokratisierung

---

<sup>184</sup> Diamond, L. (1994), S. 10.

Unter der Demokratisierung wird unternommen, lediglich über die Rolle der Kompetenzzuweisung zu den Bürgern als konstitutionelle oder institutionelle Konsolidierung in Bezug auf die Verfassung und die Rolle der Parteien als der repräsentative Konsolidierungsprozess zu beschreiben.

Demokratisierung bedeutet zuerst vor allem die Verständigung über die Grundlagen der neuen, demokratischen Gesellschaft und die Grundstrukturen des ökonomischen und politischen Systems. Diese Verständigung kann erreicht werden durch die Verfassungspolitik, den Prozess der Gründung und Etablierung demokratischer Institutionen, einen umfassenden Diskurs der neuen politischen Gruppierung und die Debatte über die normative Begründung der Politik. Das bedeutet, dass unter der Demokratisierung das Verhältnis von Bürger und Staat und die Rolle des Staatsbürgers und seine gerechtfertigten Anforderungen an den Staat bestimmt werden soll.<sup>185</sup>

Zur Demokratisierung in den postkommunistischen Ländern gab es drei Möglichkeiten.<sup>186</sup> Zum einen geht es um die Transformationen zur Demokratie, die von der Mehrheit der politischen Gruppierung vertreten wurden. Diese bezieht sich nicht nur auf ein Präsidialsystem mit einer starken Konzentration von Kompetenzen beim Volkswahl, sondern auch auf parlamentarische Systemen wie in der tschechischen Republik oder in Ungarn. Außerdem ist sie als weiterreichende Konzepte partizipatorischer und deliberativer Demokratie, wobei der Umbau der ökonomischen Ordnung eine wichtige Voraussetzung dieses Entwicklungsweges ist.

Zum anderen handelt es sich um die Entwicklung zu einer Marktwirtschaft mit einem autoritären Regime nach dem Muster Chiles oder der südostasiatischen Autokratien wie Singapur, Südkorea und Taiwan. Diese Variante, die mehr realistischer als die erste und aber nicht erwünscht ist, ist der Entwicklungspfad mit unverkennbaren ökonomischen Erfolgen. Dieses Modell beruht auf einem Bündnis neuer politischer Eliten mit den alten Eliten, die sich im Bereich der Wirtschaft neu gruppieren. Sie verhindern zusammen demokratische Impulse aus der verschiedenen Gesellschaftsgruppen. Dabei findet ein prinzipieller Wechsel der wirtschaftlichen Ordnung mit einer Aufrechterhaltung einer neu definierten autoritären Politik statt.

Zum letzten kann demokratischer Sozialismus in den postkommunistischen Ländern entstehen, der auf der Theorie des „Dritten Weges“ basiert. Diese Konzepte, die von Teilen der Bürgerrechtsgruppen und kleineren sozialdemokratischen Gruppierungen vertreten wurden, hatten keine Realisierungschance.

---

<sup>185</sup> Gläßner, G.-J. (1994), S. 303-304.

Vor diesem Hintergrund sind einerseits die Parteien als intermediäre Vermittlungsinstitutionen zwischen der Gesellschaft und den staatlichen Entscheidungsarenen zentrale Funktion, die von keinen anderen Institutionen, Organisationen und Akteuren übernommen werden können. Sie versammelt nicht nur gesellschaftliche Interessen, formulieren Programme und entwerfen politische Optionen, sondern tragen so auch Forderungen und Unterstützungsleistungen aus der Gesellschaft in die staatlichen Institutionen. In diesem Sinne sind sie als strukturelles Gefüge der Gesamtheit der politischen Parteien in einem Staat nicht nur die wichtigsten politischen Transmissionsriemen zwischen Gesellschaft und Staat in modernen Demokratien,<sup>187</sup> sondern spielen neben den fundamentalen Verfassungsorganen und politischen Institutionen auch bei der demokratischen Konsolidierung eine zentrale Rolle. Demokratische Konsolidierung erfordert ein Mindestmaß an sozialer Verankerung kompetitiver Massenparteien, da nur so dauerhafte Muster friedlicher und stabiler Machtwechsel entstehen können. Hierfür müssen Parteien ausreichende Repräsentationskapazitäten ausbilden und gleichzeitig ihre Unterstützungsbasis in der Wählerschaft ausbauen bzw. stabilisieren. Die Etablierung stabiler Bindung zwischen Wählerschaft, Verbänden und Zivilgesellschaft auf der einen und den Parteien auf der anderen Seite hängt davon ab, ob es den Parteien gelingt, sich als die primären Institutionen der Aggregation, Organisationen und Artikulation politischer Interessen sowie der Rekrutierung politischen Personals zu etablieren.<sup>188</sup>

Durch ein System repräsentativer und gesellschaftlich verankerter sowie funktionaler Parteien kann die institutionelle Effizienz und politische Effektivität im Hinblick auf die Formulierung bzw. Implementierung politischer Entscheidungen erhöht werden. Zusätzlich muss ein Parteiensystem sozial und politisch inklusiv sein. Denn nur ein Parteiensystem, in dem die relevanten sozialen und politischen Gruppierungen angemessen repräsentiert sind, vermag die für die Stabilität politischer Systeme elementaren Funktionen der horizontalen Integration kommunaler Gruppen und der vertikalen Assimilation sozioökonomischer Klassen in das politische System zu gewährleisten. Die Konsolidierung eines Parteiensystems vollzieht sich auf der Mikroebene als Prozess der Institutionalisierung einzelner Parteien, auf der Makroebene als Prozess der Institutionalisierung eines Systems demokratischer Massenparteien.<sup>189</sup>

Aber auch wenn man den Parteien mit gewichtigen empirischen Argumenten in den reifen Demokratien des Nordens und Westens nach wie vor eine zentrale Funktion zuschreiben kann, muss dies nicht in gleichem Maße für die noch nicht konsolidierten Demokratien des

---

<sup>186</sup> Vgl. Gläßner, G.-J. (1994), S.189-191.

<sup>187</sup> Vgl. Merkel, W./Sandschneider, E (1997), S. 9.

<sup>188</sup> Croissant, A. (1997b), S. 294.

<sup>189</sup> Ebd. S. 295.

Südens und Ostens gelten. Denn die Ergebnisse der Parteienforschung in etablierten Demokratien können nicht umstandslos auf die jungen Demokratien übertragen werden, die sich noch in der Phase der Konsolidierung befinden. Zudem entstehen die Parteiensysteme der neuen Demokratien in anderen zeitlichen, räumlichen, kulturellen und politischen Kontexten als die klassischen Parteiensysteme Westeuropas.<sup>190</sup>

Neben diesem Aspekt müssen andererseits bei der Demokratisierung und Re-Demokratisierung eines Landes die undemokratischen Kräfte beruhigt und eingehegt werden.<sup>191</sup> Außerdem hat die Kompetenzzuweisung zu den Bürgern im Rahmen der Verfassungsgebung mit der Frage nach dem Gewicht und den Kompetenzen der Exekutivorgane und ihren Beziehungen zur Legislativ eine erhebliche Relevanz.

In Hinsicht auf die Kompetenzzuweisung zu den Bürgern wurde in den postkommunistischen Ländern versucht, allumfassende Beteiligungsformen für die Bürger zu etablieren. Doch es entstand ein Dilemma, weil zum einen die postkommunistischen Länder die problematische ökonomische und soziale Situation hatten, deren Bewältigung den Individuen wenig Zeit und Kraft lässt. Das zweite Dilemma besteht in der Erinnerung an in ganz anderer Weise allumfassende Ansprüche der „sozialistischen Demokratie“, die eher die Tendenz zur Individualisierung als zur gemeinsamen Aktion beförderte. Und schließlich ist das in der Theorie der „*collective action*“ beschriebene „Volunteer“s Dilemma“, verbunden mit der tradierten Alimantationshaltung, Nach dem Motto lohnt es sich, etwas zu tun, oder könnte es nicht jemand anders tun – zum Beispiel der fürsorgliche Staat.<sup>192</sup>

Im Kontext der Kompetenzzuweisung zu den Bürgern spielt der Begriff „Inklusion“ eine wesentliche Rolle. Er ist eine der zentralen Kategorien einer demokratischen Ordnung.<sup>193</sup> Inklusion setzt jedoch voraus, dass Freiheitsrechte, politische Rechte, soziale Rechte, und kulturelle Rechte wahrgenommen werden. In Wirklichkeit wurde die Erweiterung von demokratischen Rechten und Partizipationsmöglichkeiten der Bürger über den engeren Bereich der Politik hinaus formuliert. Als gemeinsamer Gehalt partizipatorischer Demokratiekonzepte lassen sich folgende Prinzipien festhalten. Gleiche Rechte und gleiche Entwicklungsmöglichkeiten der Bürger sind gekoppelt an ihre Chance zur Partizipation an den gesellschaftlichen und politischen Dingen. Das bedeutet, dass Inklusion nicht Gleichheit der Formen der Beteiligung und ihrer Effekte, sondern die umfassende Gleichheit von (politischen) Teilnahmekancen ist. Nur

---

<sup>190</sup> Merkel, W./Sandschneider, E (1997), S. 10.

<sup>191</sup> Gläßner, G.-J. (1994), S. 278.

<sup>192</sup> Ebd. S. 315.

<sup>193</sup> Ebd. S. 316.

eine „partizipatorische Gesellschaft“ schafft die Voraussetzungen für die politische Wirksamkeit bei der Lösung kollektiver Probleme und formt eine „bürgerlich Kompetenz“, um den Begriff von Robert Dahl zu verwenden, die nötig ist, um ein dauerhaftes Interesse am politischen Prozess zu entwickeln.<sup>194</sup>

Um eine partizipatorische Demokratie zu erreichen, muss die schwache materielle Position vieler sozialer Gruppen durch eine Redistribution materieller Ressourcen verbessert, die sozialen Voraussetzungen für benachteiligte Personengruppen, die ihnen eine aktive Teilnahme an politischen und gesellschaftlichen Dingen ermöglicht, geschaffen, unverantwortliche bürokratische Macht im öffentlichen und privaten Leben ausgeschaltet, ein offenes Informationssystem und ein breiter gesellschaftlicher Diskurs als Voraussetzung für qualifizierte Entscheidungen herausgebildet werden. Der Ungleiche Zugang aus Gründen ökonomischer Macht, des sozialen Status, des Geschlechts, der ethnischen oder religiösen Orientierungen sind Hemmnisse für die Entfaltung der Demokratie, insbesondere in unsicheren Demokratien wie in den postkommunistischen Ländern. In diesem Sinne bedeutet Inklusion, Kompetenz durch politische und soziale Erfahrung zu erlangen und in den postkommunistischen Gesellschaften angesichts fehlender sozialer, politischer kultureller Erfahrungen mit aktiver demokratischer Teilhabe die Chance, genau diese Erfahrungen zu erwerben, die Voraussetzung für die Entwicklung einer demokratischen politischen Kultur sind.

Eine direkte Beteiligung der Bürger an der Arbeit wichtiger Institutionen in der Gesellschaft und eine Reorganisation des politischen Institutionensystems werden als Mittel der partizipatorischen Öffnung angeboten. Die Partizipation mindert neben dem intrinsischen Effekt größerer personaler Autonomie in wichtigen Lebensbereichen die einseitige Klassenmacht und trägt damit dazu bei, Politik sozial zu fundieren und politische Kompetenz und Beteiligung zu erhöhen.<sup>195</sup>

Diese Inklusion braucht eine Übereinkunft, die zum einen aus Verhandlungen mit Vertretern des alten Systems über eine friedliche Übergabe der Macht und zum anderen aus Verhandlungen zwischen allen politischen Kräften besteht - einschließlich der verhandlungsbereiten Reformkräfte des alten Regimes -, um einen Übergang zu demokratischen Verhältnisse zu ermöglichen, die Regeln dieses Übergangs zu vereinbaren, die normativen und institutionellen Grundlagen für eine demokratische Entwicklung zu schaffen und Chancengleichheit aller politischen Kräfte in demokratischen Wahlen zu sichern. Im Mittelpunkt stehen also folgende Aspekte : Die Substanz und die Prozeduren demokratischer Politik müssen bestimmt werden. Die Entscheidung für ein Konsensmodell oder ein Wettbewerbsmodell muss gefällt werden.

---

<sup>194</sup> Gläßner, G.-J. (1994), S. 312.

Gleiches gilt für die Frage, ob man einem präsidentiellen oder parlamentarischen System den Vorrang einräumt, welches Wahlrecht eingeführt werden soll und ob es Hürden für die parlamentarische Repräsentanz von Parteien geben soll. Entscheidungen wie diese fallen unterschiedlich aus, je nachdem, ob die Machtverhältnisse zwischen den Verhandlungspartnern klar sind oder nicht, und ob sie ungleich oder ausbalanciert sind.

Im Hinblick auf einige postkommunistische Länder war in der Anfangszeit nach den Jahren 1989/1990 das Kräfteverhältnis zwischen Präsident, Regierung und Parlament davon abhängig, auf welche Art und Weise sich der Umbruch und der Regimewechsel vollzogen haben, was unterschiedliche Verfassungsentwicklungen zur Folge hatte.

In Polen hatte der Kompromiss zwischen den politischen Kräften zu unklaren Kompetenzzuweisungen an Verfassungsorgane geführt, die das Regieren außerordentlich erschwerten. Die Kompetenz von Präsident, Regierung und Parlament sind aufgrund des Kompromisscharakters des Verfassungsgesetzes von 1992 nicht immer eindeutig bestimmt, was zu wiederholten Konflikten zwischen diesen Verfassungsorganen geführt hat.

Ungarn hat seine alte Verfassung durch ein Verfassungsgesetz ersetzt. Das Ergebnis war aber keine Konsolidierung der Situation, sondern provozierte Spannungen zwischen der Regierungskoalition und dem Verfassungsgericht. Die Koalition verabschiedete im Parlament Gesetze mit einfacher Mehrheit, gegen die das Verfassungsgericht sein Veto einlegte.

Nach einer die Institutionsbildung massiv behindernden Lähmung der Gewalten hat der Zerfall der Tschechoslowakei die tschechische und slowakische Republik zu einem völligen Neubeginn genötigt.

Gleichwohl haben Ungarn und die tschechische Republik durch ihre Entscheidung für ein parlamentarisches Regierungssystem ernsthaftere Konflikte zwischen den Verfassungsorganen vermeiden können.

Nur in der ehemaligen DDR hat sich das Problem der Kompetenzzuweisung durch den Beitritt zur Bundesrepublik „erledigt“, zumindest dann, wenn man die Folgewirkungen institutioneller Arrangements für die Kompetenzverteilung (Bundesrat) in der neuen Bundesrepublik außer Betracht lässt.<sup>196</sup>

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Erfolg oder das Scheitern der Demokratie in den postkommunistischen Gesellschaften einen bedeutenden Einfluss auf die etablierten demokratischen Systeme – zumindest in Westeuropa- haben. Ihr Scheitern würde nicht nur

---

<sup>195</sup> Gläßner, G.-J. (1994), S. 312-313.

Zweifel an der Durchsetzungs- und Überzeugungskraft demokratischer Ideen wecken, sondern möglicherweise militärischer Auseinandersetzung heraufbeschwören. Die Überlegungen, die einen Sieg der Kommunisten sowie alle Militärputsche verhindern, entfalteten sich im Kontext der Entwicklung in Mittel-Osteuropa und den Nachfolgestaaten der Sowjetunion. Hier schien einzig eine demokratische Entwicklung und die Einbindung der neuentstehenden Demokratie in supranationale Organisationen demokratischer Staaten Garantien gegen eine gefährliche Entwicklung zu bieten. Das Ende des Ost-West-Konfliktes war nicht das Ergebnis einer Zivilisierung der Konfliktaustragung, sondern der Tatsache geschuldet, dass eine der beiden Supermächte nicht mehr in der Lage war, ihre Rolle weiterzuspielen. Bei den als unabhängige Staaten wiedererstandenen politischen Ordnungen in Ost- und Mitteleuropa hatte es sich nie um saturierte Nationalstaaten, sondern um höchst labile künstliche Gebilde gehandelt, die keine Erfahrungen mit der Demokratie akkumulieren konnten. Alle diese Faktoren machten deutlich, wie prekär die Situation ist und welche Bedeutung der Entwicklung stabiler politischer (und sozialer) Ordnung zukommt.

Nach Meinungen von Carl Joachim Friedrich<sup>197</sup> soll jede politische Ordnung in den postkommunistischen Ländern zur Demokratisierung die folgenden Rolle spielen, die aus der Verteidigung der Gemeinschaft, dem Schlichten von Streitigkeiten zwischen ihren Mitgliedern, dem Aufstellen von Regeln, die für alle verbindlich sind, und schließlich aus der Maßnahmen, die zur Durchsetzung dieser Regeln erforderlich sind, bestehen. Dazu bedarf es einer Verständigung über allgemein anerkannte Grundwerte einer Gesellschaft.

Zum Gelingen erfolgreicher Demokratisierung in den postkommunistischen Ländern bedarf es zwei Bedingungen, da sonst die formalen Regeln politischen Handelns, die Prinzipien des Rechtsstaates und der modernen Verfahrensdemokratie zur leeren Form verkümmern. Einerseits bedarf es „der materiellen Anreicherung, z.B. einer anhaltenden aktiven Politik der Verteilungsgerechtigkeit, weil nur dann die Masse der Menschen sich in einem solchen politischen Rahmen fair aufgehoben fühlt. Andererseits degeneriert die „demokratische Elitenherrschaft“, wenn sie sich nicht den Partizipationswünschen der Bürger öffnet und Strukturen zur Verfügung stellt, die Bürgerbeteiligung fördern und unterstützen. „Eine stabile demokratische Kontrolle des Gewaltmonopols und eine belastungsfähige Rechtsstaatlichkeit sind nur auf der Basis einer gleichberechtigten politischen Beteiligung aller Mitglieder der Gesellschaft möglich. Es bedarf der Bereitschaft zur produktiven Auseinandersetzung mit Konflikten, also einer kompromißorientierten Konfliktsfähigkeit. „Entprivatisierung von Gewalt und Rechts-

---

<sup>196</sup> Gläßner, G.-J. (1994), S. 203-204.

<sup>197</sup> Ebd., S. 324.

staatlichkeit müssen in der politischen Kultur verankert sein. Ohne eine solche Verinnerlichung bleiben Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ohne emotionale Grundlage.“<sup>198</sup>

---

<sup>198</sup> Gläßner, G.-J. (1994), S. 331-332.