

## Wirtschaftswissenschaftliche Transformationsforschung: Stand, Probleme und Perspektiven

Kalthoff, Herbert; Rosenbaum, Eckehard F.

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kalthoff, H., & Rosenbaum, E. F. (2000). Wirtschaftswissenschaftliche Transformationsforschung: Stand, Probleme und Perspektiven. *Europa Regional*, 8.2000(3), 6-12. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-48269-4>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# Wirtschaftswissenschaftliche Transformationsforschung: Stand, Probleme und Perspektiven

HERBERT KALTHOFF und ECKEHARD F. ROSENBAUM

Im Jahre 1989 schreibt ein renommierter deutscher Kenner der realsozialistischen Gesellschaften: „Das System wandelt sich, ohne dass vorerst mit einem Systemwechsel zu rechnen wäre.“ Mit ihm gingen viele Kenner des realen Sozialismus davon aus, dass die Sowjetunion und ihre Satellitenstaaten über flexible ökonomische und politische Mechanismen verfügten, die eine soziale Integration immer wieder ermöglichen würde. Man war ferner davon überzeugt, dass sozialer Wandel sich nur in einer international „entspannten“ und auf bi- bzw. multilaterale Kooperation setzenden Atmosphäre würde entfalten können. Dieser eher wohlwollend-skeptische Blick (SEGBERS 1989; GÖTZ 1998) auf die realsozialistische Realität steht paradigmatisch für eine Haltung vieler westlicher Forscher. Diesen „wohlwollenden Skeptikern“ standen diejenigen gegenüber, die dem realsozialistischen System jegliche Fähigkeit zum ökonomischen und sozialen Wandel absprachen und langfristig von einem Zusammenbruch des ökonomischen Modells in den sowjetisch dominierten Staaten ausgingen (vgl. hierzu ELSTER et al. 1998).

Trotz unterschiedlicher Einschätzungen stimmten beide Positionen in einem Punkt überein: Eine grundlegende Veränderung – sei es als Reform oder sei es als Zusammenbruch – würde es nur *langfristig* geben. Seit einigen Jahren wissen wir, dass man sich in diesem Punkte gründlich irrte, denn die Auflösung der alten Ordnung von Jalta kam schnell und überraschend.

Obwohl die Wissenschaft der Ökonomie, die sich selbst die Fähigkeit der Prognose zuschreibt, diese Veränderungen nicht antizipiert hat, wird hier nicht unterstellt, die Ökonomie hätte die inhärenten Funktionsmängel des realsozialistischen Systems nicht gesehen. In der Tat ist seit den 1930er Jahren eine lebhafte und die Ökonomie noch heute befruchtende Debatte

geführt worden. Vielmehr bestätigte sich einmal mehr, was auch für Wirtschaftsprognosen in Marktwirtschaften gilt, dass sich nämlich die Entwicklung von Systemen nicht zuverlässig voraussagen lässt.

Auf den überraschenden Zusammenbruch der realsozialistischen Welt folgte eine Phase des „initialen Optimismus“ (HOEN 1995), die von der Idee eines schnellen Übergangs von einer sozio-ökonomischen Ordnung in eine andere geprägt war. Dieser „Honeymoon der Transformation“ endete mit der realistischen Einsicht, dass es sich bei der Transformation um einen tiefgreifenden Wandel der ökonomischen, sozialen und kulturellen Lebenswelt handelt, der nicht in ein paar Jahren abzuwickeln ist, und dass dieser Prozess in den betroffenen Staaten durchaus unterschiedliche Wege zu nehmen begann. So lassen sich deutliche Unterschiede feststellen in der Transformationspolitik und in der zeitlichen Strukturierung des Reformprozesses. Es kann also eine Heterogenität der Transformationsprozesse festgestellt werden, die sich auf verschiedene Dimensionen bezieht:

## 1. *Unterschiedliche Implementierung:*

Auf der einen Seite stehen Länder, in denen die formale Implementation politischer und marktwirtschaftlicher Institutionen im Großen und Ganzen abgeschlossen ist (wie Tschechien, Polen, Ungarn); hier erscheint die politische und ökonomische Ordnung weitgehend konsolidiert und stabilisiert. In anderen Ländern verlaufen die Prozesse der politischen Demokratisierung und der marktwirtschaftlichen Umgestaltung zögerlich (wie Weißrussland, Ukraine, Albanien). Ob und wann es in diesen Ländern zu einer Konsolidierung kommt, ist heute alles andere als eindeutig und eine Umkehr der Reformbestrebungen nicht ausgeschlossen.

2. *Unterschiedliche (Wirtschafts-)Politiken:* Die Restrukturierung der Wirtschaft sowie die aktuelle Ausgestaltung des institutionellen Wandels folgt unterschiedlichen Programmen und Methoden. Der klassische Gegensatz, an den in diesem Zusammenhang zu erinnern ist, bezieht sich zum einen auf graduelle, respektive schockartige Strategien der Reformpolitik, zum anderen auf die Abfolge der verschiedenen Schritte der Reformpolitik.

3. *Unterschiedliche soziale Bewertungen:* Die sozialen, politischen und kulturellen Veränderungen treffen in der Bevölkerung auf ein sehr gespaltenes Echo. Vieles deutet darauf hin, dass die Modernisierung vor dem Hintergrund individueller biographischer Verläufe interpretiert wird (vgl. POLLACK 1997). Diese unterschiedlichen Bewertungen lassen sich auf das Ausmaß zurückführen, in dem die mit dem gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandel verbundenen Erwartungen in Bezug auf mehr Wohlstand und demokratische Beteiligung von der Realität eingelöst worden sind. Nicht allein die Rezession zu Beginn der Transformation verlief unterschiedlich tief, auch die nachfolgende Erholung – soweit sie denn eingetreten ist – weist divergierende Muster auf.

Der Zusammenbruch der realsozialistischen Staaten Mittel- und Osteuropas und ihre Transformation zu demokratischen Marktwirtschaften haben die ökonomische Theorie vor ein wahres Puzzle an Phänomenen gestellt. Im Folgenden werden wir verschiedene Richtungen der ökonomischen Theorie bezogen auf die Transformation skizzieren und dann das Forschungsprogramm der „Politischen Ökonomie der Transformation“ näher skizzieren und ihre Forschungsergebnisse an den

Beispielen der Privatisierung und der sozialen Sicherung präsentieren.

### Ansätze der ökonomischen Theorie der Transformation

Bevor wir auf die theoretischen Ansätze zu sprechen kommen, ist die Frage zu stellen, was denn nun mit „Transformation“ beschrieben werden soll. Die Definition von KLOTEN lautet: „Transformation von Wirtschaftssystemen soll hier jener durch politischen Gestaltungswillen und politisches Handeln ausgelöste Transformationsprozess heißen, der durch die Substitution gegebener ordnungskonstituierender Merkmale durch andere einen »qualitativen« Sprung derart bewirkt, daß es zu einer Ablösung des alten Systems durch ein neues kommt“ (KLOTEN 1991, S. 6). Diese Definition impliziert einige Voraussetzungen: Sie unterstellt, dass es sich um einen Prozess handelt, in dem die neue Ordnung von oben implementiert wird, und sie setzt die Kenntnis und Identifikation der Merkmale des „alten“ und „neuen“ Systems voraus (vgl. WAGENER 1997).<sup>1</sup>

Die Schwierigkeiten beginnen aber schon mit dem Begriff „Transformation“. Es geht uns nicht darum, Worte abzuwägen (Transformation oder Transition?), sondern um die hiermit verbundenen Konzepte der sozialwissenschaftlichen Erforschung der Veränderungsprozesse in Mittel- und Osteuropa. Der Modeeffekt, mit dem die Transformationsforschung konfrontiert war, kann teilweise mit den KSPW<sup>2</sup>-Studien erklärt werden, die gerade mit ihrer beeindruckenden Materialfülle den Eindruck erwecken konnten, dass jede weitere Forschung überflüssig sei. Mag dies für Ostdeutschland zutreffen, so kann dieser Befund für die Erforschung mittel- und osteuropäischer Gesellschaften nicht behauptet werden. Zu konstatieren aber ist eine gewisse Beliebigkeit in der Verwendungsweise des Transformationsbegriffs. Unklar ist zum Beispiel, auf welche Prozesse sich der Begriff Transformation beziehen soll und auf welche nicht? Außerdem werden die Begriffe „Transformation“ und „Transition“ in der Forschung einerseits benutzt, um unterscheidbare analytische Perspektiven anzuzeigen, sie werden andererseits ebenfalls synonym verwendet.

Ein zweites Problem mit dem „Transformationsbegriff“ bezieht sich auf seine Trennschärfe zu vergleichbaren Prozessen außerhalb Mittel- und Osteuropas. Wird mit dem Begriff „Transformation“ der Übergang von einem System in ein anderes bezeichnet – vom Plan zum Markt –, argumentiert man im Kontext des alten Paradigmas, in dem Staat und Ökonomie als zwei Entitäten bestimmt werden, die nach eigenständigen axialen Prinzipien organisiert sind (vgl. BLOCK 1994). Aber gerade gegen diese rhetorische Figur des sozialen Wandels („von – zu“), die nach SCHMIDT und DITTRICH (1997, S. 16) „offensichtlich nicht aufrechtzuerhalten“ ist, sind zwei Punkte kritisch einzuwenden: Weder existiert das eine, statische Modell westlicher Marktwirtschaften, noch funktionieren diese unabhängig von staatlichen Regulierungen. Insofern spricht vieles dafür, die Umstellung des Systems (oder der Ordnungsparadigmen) als einen neuen Modus staatlicher Regulierung und somit als eine Rekonfiguration der Akteure zu interpretieren. Die politische Rhetorik, die sich in diesen Auseinandersetzungen an westlichen Modellen orientiert, bietet ihrerseits genügend Material für eine eigenständige Analyse.

Aus einer allgemeinen ökonomischen Perspektive formuliert, besteht der Systemwechsel in Mittel-Osteuropa aus einer umfangreichen Liste von Maßnahmen, die die Restrukturierung der Wirtschaft anleiten sollen. Diese Maßnahmen lassen sich wie folgt kategorisieren:

- **Stabilisierung:** Hier geht es um einen erfolgreichen Start der Transformation. Ziel ist insbesondere, einen monetären Überhang zu vermeiden oder zu mindern, der zu sehr hohen Inflationen führt.
- **Liberalisierung:** Hierzu zählen u. a. die Freigabe der Preise, die Liberalisierung des Handels und der Produktion. Die Liberalisierung ist direkt mit der makroökonomischen Stabilisierung verknüpft. In der Transformation der osteuropäischen Gesellschaften gelten Stabilisierung und Liberalisierung als zwei grundlegende Bestandteile der Transformation, die frühzeitig durchzuführen waren.
- **Privatisierung:** Dass die Privatisierung staatlicher Unternehmen not-

wendig war, stand mit dem Bekenntnis zur Marktwirtschaft – neuere Entwicklungen in Russland einmal außer Acht gelassen – außer Frage. Da eine Marktwirtschaft frei agierende Akteure voraussetzt, deren Einkommen bzw. Gewinne Resultat ihrer Markttransaktionen sind, ist die Privatisierung zentraler Bestandteil des Transformationsprozesses.

- **Institutionalisierung:** Die Institutionalisierung bezieht sich auf die Umwandlung bestehender Institutionen (z. B. der Sozialversicherungssysteme), auf die rechtliche Kodifizierung von Eigentumsrechten, Vertragsfreiheiten, Haftung von Schuldern und schließlich auf die Durchsetzung neuer Verfahren, Regeln und Praktiken im ökonomischen und politischen System. Insbesondere die rechtliche Dimension der Institutionalisierungsprozesse nimmt – angesichts des rechtlichen Vakuums – in der ökonomischen Perspektive eine zentrale Rolle ein. Als zentrale Aufgaben der Transformationspolitik können sich demnach ergeben (vgl. SIEBERT 1992; RYLL 1994): Aufbau einer funktionierenden institutionellen Infrastruktur, zeitliche Steuerung von Privatisierung und Liberalisierung. Diese „Stufen“ werden von verschiedenen ökonomischen Denkschulen durchaus unterschiedlich beurteilt und klassifiziert. Das gilt es ausdrücklich zu betonen. Denn in der – auch fachinternen – Diskussion über Ziele, Methoden und Erfolg der Transformation wird nicht selten von einem einzigen quasi konkurrenzlosen Modell ausgegangen. Dass die Ökonomie aber keineswegs monolithisch verfasst ist oder war, sondern in zahlreiche auch methodisch differierende Denkschulen und Ansätze zerfällt, wird dagegen leicht vergessen.

<sup>1</sup> Vgl. auch die klassische Definition von DAVID STARK (1992, S. 300): „Thus, in place of *transition* we analyze *transformations*, in which the introduction of new elements most typically combines with adaptations, rearrangements, permutations, and reconfigurations of existing organizational forms.“ Zu einem stärker ausgeprägten politikwissenschaftlichen Begriff der „Transition“ vgl. KAASE und LEPSIUS (1997, S. 122f).

<sup>2</sup> Vgl. die Schriftenreihe der Kommission für die Erforschung des Sozialen und Politischen Wandels in den Neuen Bundesländern (KSPW): Berichte zum sozialen und politischen Wandel in Ostdeutschland.

### *Die neo-klassische Perspektive*

Das neo-klassische Modell der Ökonomie unterstellt einen „Markt“, der gekennzeichnet ist durch (1) rational handelnde Akteure, die unter Beachtung spezifischer Restriktionen (etwa technische Zwänge) ihren Profit maximieren, durch (2) klar definierte, dezentralisierte und zu jeder Zeit übertragbar Eigentumsrechte, sowie durch (3) perfekte Transparenz und vollständige Information hinsichtlich des aktuellen Marktgeschehens und der Restriktionen. Diese Bedingungen sowie „normale“ Produktionstechnologien und Konsumentenpräferenzen vorausgesetzt, wird von der Entstehung eines stabilen Gleichgewichts im Sinne eines Ausgleichs von Angebot und Nachfrage ausgegangen, bei dem das System auf marginale Abweichungen stets mit der Rückkehr zum Gleichgewicht reagiert.

Transformationspolitisch heißt die Annahme eines quasi sofort und von alleine entstehenden Marktes: Für die Transformationsgesellschaften wird von der neo-klassischen Seite ein „once-and-for-all-jump“ (HOEN 1995) in die Marktwirtschaft empfohlen. Denn man geht davon aus, dass mit der Einführung von Marktmechanismen auf der Grundlage rational handelnder Akteure und bei gleichzeitiger Auflösung alter Strukturen neue Regeln des Wirtschaftens erfolgreich eingeführt und durchgesetzt werden können.

Das Gleichgewicht der ökonomischen Kräfte – mit dem „Markt“ im Zentrum (vgl. hierzu ROSENBAUM 1998) – ist auch der Ausgangs- und Endpunkt des institutionellen Wandels. Institutioneller Wandel wird als eine Abfolge von Ausgangsgleichgewicht, externem Schock und effizientem neuem Gleichgewicht beschrieben (vgl. WAGENER 1997). Das neue Gleichgewicht wird sofort realisiert, wobei die oben genannten Voraussetzungen – rational handelnde Akteure, klar definierte Eigentumsrechte und Transparenz – angenommen werden.

Dieser Ansatz wurde, bezogen auf die Transformationsprozesse, von einem niederländischen Ökonomen metaphorisch so formuliert: „Und Gott sprach: Es werde Markt, und siehe, es wurde Markt. Und er sah, dass Markt gut war“ (HOEN 1998).

Ein Markt entsteht damit automatisch, sobald die entsprechenden Rah-

menbedingungen gegeben sind. Ein „Dritter Weg“ im Sinne eines dauerhaften Mitteldings zwischen Staat und Markt wird dagegen gewissermaßen definitorisch ausgeschlossen. Es kann allenfalls einen zeitlich begrenzten Übergang geben bzw. einen Markt, dessen Funktionieren durch staatliche Interventionen gehemmt ist.

Diese Sichtweise verweist auf ein durchaus tiefergehendes Problem. Für die Wirtschaftstheorie insgesamt kann konzediert werden, dass die Thematisierung dessen, was denn nun ein „Markt“ sei und wie dieser funktioniere, einen blinden Fleck darstellt; von verschiedenen Seiten innerhalb der Wirtschaftswissenschaften ist auch aus diesem Grunde auf den *metaphorischen Charakter* – Austausch, Wettbewerb, Vertragsbeziehung – des Marktbegriffes verschiedentlich hingewiesen worden (etwa NORTH 1990). So geht z. B. die neo-klassische Preistheorie immer schon von der Existenz von Märkten aus (vgl. ARROW und HAHN 1971). Nun soll aber Marktwirtschaft in den Ländern Mittel- und Osteuropas eingeführt werden. Es soll also etwas eingeführt werden, von dem die entsprechende Wissenschaft nicht genau weiß, was es ist und wie es funktioniert.

Nun könnte man fragen: Warum reicht es nicht aus, an die von EUCKEN und KLOTEN aufgestellten konstituierenden und regulierenden Prinzipien einer marktwirtschaftlichen Ordnung anzuknüpfen? Diese Merkmale – wie z. B. der Markt-Preis-Mechanismus, eine stabile Geldordnung, offene Märkte, Privateigentum, Vertragsfreiheit, Haftungsverpflichtung, Konstanz der Wirtschaftspolitik – sind ergebnisorientiert und nicht prozessorientiert; in der Wirtschafts- oder Transformationspolitik aber, die auf den andauernden Strukturwandel setzt, sind prozesshafte Merkmale von Belang (vgl. WAGENER 1997).

In den Transformationsprozessen spielt also die zeitliche Dimension immer eine gewisse Rolle: Zu welchem Zeitpunkt und mit welcher Geschwindigkeit soll eine Institution eingeführt oder eine Änderung durchgesetzt werden? Die Temporalität ökonomischer Umwandlungsprozesse ist in der neo-klassischen Perspektive relativ eindeutig über Geschwindigkeit kodiert: Je schneller neue Regeln ver-

bindlich eingeführt werden können (z. B. die zentralen Eigentumsrechte), um so erfolgreicher wird die Umwandlung verlaufen.

### *Die Kritiker des neo-klassischen Modells*

Im Gegensatz zur neo-klassischen ökonomischen Theorie wird von den Kritikern nicht davon ausgegangen, dass der Markt sich in einem mehr oder minder stabilen Gleichgewicht befindet (und dies auch immer wieder erzeugt werden muß), sondern man unterstellt das Gegenteil: Der Markt befindet sich grundsätzlich in einem Ungleichgewicht und hierdurch in einem konstanten Prozess des Wandels. Ursache des Ungleichgewichtes ist die Unvollständigkeit und die Asymmetrie von Informationen (vgl. AKERLOF 1984). Schließt man hier die Überlegungen von HAYEK zur Rolle des Wissens an (HAYEK 1945) – Wissen, das unterschiedlich verteilt und unvollständig ist – dann ist ein Marktgleichgewicht nicht die Voraussetzung, sondern das Ergebnis eines lang andauernden Prozesses. Markt wird hier also eher als ein Prozess gesehen, und nicht als ein Zustand. Relative Preise reflektieren aus dieser Perspektive nicht allein die Knappheit von Gütern, sondern sind der Ausdruck von Informations- und Wissensvorteilen von Marktteilnehmern.

In diesem Kontext werden also die Annahmen der neo-klassischen Gleichgewichtstheorie fallen gelassen und es wird angenommen, dass eingeschränkte Rationalität, Informationskosten und Unsicherheit/Ungewissheit in die ökonomischen Prozesse involviert sind. Mit diesen Annahmen wird zugleich der Effizienzbegriff relativiert. Aus der Perspektive einer Asymmetrie von Information und Wissen und aus der Berücksichtigung der historischen Zeit („path dependency“, „legacies“) erscheint die Schocktherapie eher ineffektiv. So wurde für die Transformationsländer weniger auf ein Freisetzen von Marktkräften gesetzt, sondern durchaus auf staatliche Interventionspolitik (z. B. im Kontext der tschechischen Bankenregulierung). Eine komplette Liberalisierung der Preise, der Produktion und des Handels als ein konstitutives Element der Schocktherapie führe – so wurde argumentiert – einerseits zu einem enormen

Rückgang an Kaufkraft, was einen Rückgang an Investitionen erzeugt und somit die mikroökonomische Restrukturierung gefährdet, und andererseits zu einem Mangel an direkter Kontrolle, einer Kontrolle, die gerade angesichts tradierter Verhaltensweisen und Erfahrungen notwendig erscheint.<sup>3</sup>

### Die politische Ökonomie der Transformation

Ziel der ökonomischen Transformation ist das 'Ans-Laufen-Bringen' einer Marktwirtschaft. Die Verfahren und Methoden der Transformationspolitik sind insbesondere von der „Politischen Ökonomie der Transformation“ beobachtet und analysiert worden.<sup>4</sup> Das besondere Augenmerk richtet sie dabei auf das institution-building, d. h. auf den Transfer und die Einbettung von Institutionen, die Wahl der Verfahren, der Handlungsweisen und -spielräume der Akteure. Ziel ist es, die Bedingungen der Emergenz einer neuen wirtschaftlichen und sozialen Ordnung zu verstehen (vgl. ELSTER et al. 1998).

Aus der Perspektive der politischen Ökonomie hat die Transformation in Mittel-Osteuropa verschiedene grundlegende Hindernisse zu überwinden, die in ihrer Genese eingebettet sind. Die politische Ökonomie hat sich in ihrer Forschung damit auseinandergesetzt, ob denn das, was ziemlich unwahrscheinlich ist, doch gelingen kann. Sie hat ferner auf die Besonderheit des Systemwechsels hingewiesen und drei Merkmale identifiziert: relativ gewaltloser Übergang, das Fehlen einer starken Gegenelite und die Gleichzeitigkeit der Reform in der Politik, der Ökonomie und – in manchen Fällen – auch der territorialen Ausdehnung (vgl. ELSTER et al. 1998; WAGENER 1993). Die neuen Prinzipien und Mechanismen des Wirtschaftens müssen zu einem Moment eingeführt werden, in dem das alte System noch aktiv ist (vgl. RYLL 1994). Das bedeutet, dass marktwirtschaftliche Prinzipien, Mechanismen und Institutionen in einem Umfeld implementiert werden, in dem weiterhin – möglicherweise inkompatible – Elemente der planwirtschaftlichen Ordnung existieren. Der Ausgang ist daher unsicher, die Transformation – das Beispiel Russland zeigt es – nicht garantiert. Die Gleichzeitigkeit betrifft Entwicklungen und Ent-

scheidungen auf verschiedenen Ebenen:

- (1) die Ebene der kulturellen und nationalen Identität,
- (2) die Ebene der Implementierung neuer Regeln, Prozeduren und Rechte und
- (3) die Ebene der Verteilung von politischen und ökonomischen Ressourcen (vgl. OFFE 1993).

Mit der Gleichzeitigkeit der Transformationsbereiche verbunden ist ein grundlegendes Paradox – das sogenannte „orthodox paradox“ (KAHLER 1990, ELSTER et al. 1998). Das Ziel, marktwirtschaftliche und demokratische Strukturen als Grundlagen der neuen Ordnung einzuführen, ist nur mit einem starken Staat erfolgreich möglich, der wiederum aber durch die angestrebten Maßnahmen selbst abgeschafft werden soll. Die Entstaatlichung kann also nur durch einen starken Staat erreicht werden (vgl. ELSTER et al. 1998:161).<sup>5</sup> Die konkreten Forschungsergebnisse der politisch-ökonomisch ausgerichteten Transformationsforschung werden an zwei Beispielen illustriert: am Prozess der Privatisierung zum einen, an der Reform des Alterssicherungssystems zum anderen.

#### (1) Privatisierung

Einen zentralen Schritt in Richtung Marktwirtschaft stellt die Privatisierung von staatlichen Unternehmen dar, denn mit ihr werden verschiedene ökonomische Ziele wie z. B. die Steigerung der Effizienz, Restrukturierung der Güter- und Kapitalverteilung sowie die rechtliche Sicherung des Privateigentums verbunden. Politisch gesehen trennt die Privatisierung die Sphären von Ökonomie und Politik und soll der Nomenklatura ihre Eigentumsrechte entziehen. Privatisierung zielt also nicht allein darauf ab, die Basisinstitutionen einer Marktwirtschaft zu schaffen, sondern impliziert darüber hinaus eine Neudefinition des Staates und seiner Aufgaben (vgl. ausführlich ROSENBAUM et al. 1999).

In der Durchführung der Privatisierung sind die Akteure mit einem Wissensproblem konfrontiert, das sie zu lösen haben. Dieses Wissensproblem lautet: Wieviel ist das zur Privatisierung anstehende Staatsunternehmen *wert* und – hiermit verbunden – durch welche Verfahren lässt sich der

*Preis* herausfinden? Eine ökonomische Preisbildung ist 'eigentlich' nur unter marktwirtschaftlichen Bedingungen zu realisieren, die aber gerade erst durch verschiedene Maßnahmen (u. a. durch die Privatisierung) geschaffen werden sollen. Anders also als in der klassischen ökonomischen Gleichgewichtstheorie, in der für *künftige Güter* nur unter idealisierenden Annahmen und um den Preis eines inhaltsleeren Zeitbegriffs (in dessen Kern Zeit auf einen Punkt zusammenschrumpft) ein Preis gefunden werden kann, geht es im Privatisierungsprozess darum, bereits für *aktuelle Güter* einen Markt (und somit einen Preis) zu finden.

Die Politische Ökonomie der Transformation hat – aus einer eher technischen Perspektive – die Verfahren der Privatisierung in den verschiedenen Ländern Mittel- und Osteuropas empirisch beobachtet, analysiert und dabei festgestellt,

- dass das politische Umfeld (Einschätzung der politischen Risiken) und der Grad der erfolgten rechtlichen Kodifizierung von Privateigentum, Schuldnerfrage und freiem Handel den Erfolg der Privatisierung in stärkerem Maße determinieren als dies volkswirtschaftliche Kennziffern tun; die Ausgangslage bestimmt gewissermaßen Kosten und Nutzen, die sich aus der Wahl einer bestimmter *policy option* ergeben; das heißt auch, dass unterschiedliche Ausgangslagen unterschiedliche Transformationswege implizieren;
- dass das Wissensproblem, den ökonomischen Wert der zu privatisierenden Unternehmen zu bestimmen, besser über marktwirtschaftliche Verfahren gelöst werden kann (z. B. durch Auktionen) als durch außermarktwirtschaftliche Verfah-

<sup>3</sup> In der Sprache des niederländischen Ökonomen: „Und Gott sprach: Es werde Markt und es ward weder Planung noch Markt. Und er sah, daß es ein kontinuierlicher Lernprozeß war“ (HOEN 1998).

<sup>4</sup> Wir nutzen die Bezeichnung „Politische Ökonomie“ (manchmal spricht man auch von „Neuer politischer Ökonomie“) als einen Sammelbegriff für die Institutionenökonomie, public choice, comparative politics, institutional choice, property-rights-Theorie.

<sup>5</sup> Insgesamt lässt sich sagen, dass die Umwandlung staatlicher Strukturen eigentümlicher Weise nicht Eingang in die ökonomische Transformationsforschung gefunden hat (vgl. hierzu HERRMANN-PILLATH 1997).

ren (z. B. Verkaufsverhandlungen).

- dass eine funktionierende Marktwirtschaft eine eingespielte Kooperation der Akteure voraussetzt. In den realsozialistischen Staaten wurde die Koordination durch den zentralen Plan organisiert und strukturiert und durch informelle Netzwerke ergänzt bzw. teilweise sogar ersetzt. Soll Marktwirtschaft funktionieren, ist die Frage, wie das Kooperationsvakuum gefüllt wird. Alte Netzwerke sind der Ausdruck für ökonomisches Wissen, an das im Kontext der Privatisierung und Restrukturierung staatlicher Unternehmen entweder angeknüpft oder das außer Kraft gesetzt wird (vgl. Süß 1997).

Die mit der Privatisierung verbundenen Ziele wie etwa effiziente Produktion, Wettbewerb und Innovation sind jedoch keineswegs mit der Privatisierung per se erreicht. Vielmehr stehen die Transformationsländer vor der komplexen Aufgabe, eine Form des Privateigentums einzuführen, in der das Management der Unternehmen effektiv kontrolliert wird. Das heißt: Die rechtliche Organisation und Verteilung von Privateigentum bestimmt in keinem ausreichenden Maße das komplexe Geflecht von unternehmerischen Kontrollmechanismen, das notwendig ist, um das Segment der Großunternehmen mit befriedigendem Ergebnis marktwirtschaftlich ans Laufen zu bringen (vgl. WAGENER 1997). Dies bedeutet, dass die rechtliche Kodifizierung des Instituts Privateigentum nicht ausreicht, einen funktionierenden Markt zu schaffen. Mit der Etablierung von Privateigentum durch die Privatisierung ist zugleich das Problem der Unternehmenskontrolle (corporate governance) gestellt. Das bereits erwähnte ungenügende Marktverständnis der Wirtschaftswissenschaften findet insofern hierin seinen praktischen Niederschlag.

Die Politische Ökonomie der Transformation hat das Problem der Unternehmenskontrolle besonders deutlich unterstrichen und die Frage zu beantworten versucht, inwiefern eine effiziente Allokation der Eigentumsrechte von der Art und Weise der Privatisierung abhängt. In den Wirtschaftstheorien werden zwei entgegengesetzte Annahmen vertreten: Besagt die eine, dass eine effektive Allokation von Eigentumsrechten nur über Markt-

mechanismen hergestellt werden kann, so betont die andere, dass die ursprüngliche Zuteilung von Eigentumsrechten entscheidend ist. Empirisch hat die Forschung beispielhaft für die tschechische Entwicklung gezeigt, dass die Unternehmenskontrolle durch große Finanzgruppen aktiv über die Gewährung/Nichtgewährung von Krediten, Zuführung/Nicht-Zuführung von Fremd-Kapital, Austausch von Managerteams gestaltet wird.

## (2) Die Reform der sozialen Sicherung

Das zweite Beispiel bezieht sich auf die Analyse der Transformation der Alterssicherungssysteme (vgl. hierzu ausführlicher MÜLLER 1999a, 1999b; WAGENER 1999; GÖTTING 1998). Dieser Prozess ist aus zwei Gründen interessant: Zum einen kann an diesem Beispiel die Bedeutung der global players – wie z. B. die Weltbank – und ihre praktische Wirtschaftstheorie der Transformation skizziert werden; zum anderen wird an diesem Beispiel die Asymmetrie umgekehrt: Wird bislang immer davon ausgegangen, dass der Osten westliche „moderne“ Institutionen zu implementieren hat, so kann an diesem Beispiel gezeigt werden, dass die Reformen in einigen Ländern Mitteleuropas für den Westen interessant geworden sind.

Um die Reform des Alterssicherungssystems darstellen zu können, ist es notwendig, die lateinamerikanische Entwicklung zu skizzieren (vgl. MÜLLER 1997): Im Jahre 1981 wird in Chile die bis dahin geltende staatliche Regelung des Rentensystems durch private Pension Funds abgelöst; das auf einer Säule stehende pay-as-you-go-System, in welchem die jeweilige Generation von Beschäftigten für die Rentenempfänger einzahlt, wurde in ein auf mehreren Säulen stehendes, privates fully-funded-System umgewandelt: Hier spart jeder Einzahler seine eigene Rente an. Das erste wird als staatliches Umlagesystem, das zweite als Kapitaldeckungsverfahren (kapitalgedeckte Pensionsfonds) bezeichnet. In dem „Chilenischen Modell“ werden aus der öffentlichen Säule lediglich Sozialhilfen an bedürftige Rentner gezahlt, die mindestens 20 Jahre lang Beiträge entrichtet hatten. Die zweite Säule besteht aus privaten Pensionsfonds. Abgewandelte Formen des Chilenischen Modells wurden eingeführt

in Bolivien, Kolumbien, Mexiko, Peru und Uruguay. Mitte der 1990er Jahre strebt Argentinien ebenfalls eine Reform seines Rentensystems an. Anknüpfend an das „Chilenische Modell“ wird nach intensiver zweijähriger Diskussion ein Mischsystem verabschiedet (das „Argentinische Modell“), das den Einzählern verschiedene Optionen zur Wahl stellt.

Kennzeichen der Alterssicherungssysteme in Mittel- und Osteuropa waren u. a. die finanzielle Vermischung mit anderen Bereichen der sozialen Sicherheit und der öffentlichen Haushalte und – hierdurch bedingt – spezifische Formen von Querfinanzierungen sowie ein niedriges Rentenalter. Mit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit im Kontext der Privatisierung bzw. Restrukturierung der staatlichen Unternehmen gibt es auf der einen Seite eine steigende Anzahl von Frührentnern und Dienstunfähigkeitsrenten; auf der anderen Seite stehen dagegen weniger Einzahler, was die staatlichen Rentenkassen stark strapaziert.

Bei der Reform der Alterssicherungssysteme spielen nun das „Chilenische“ und das „Argentinische Modell“ in der Diskussion in Mitteleuropa eine zentrale Rolle; dies wird unterstützt durch das Programm der Weltbank („Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth“). In Polen und Ungarn wurde die Auseinandersetzung durch zwei Pole bestimmt: die Sozialministerien als Vertreter des kontinentaleuropäischen Rentenparadigmas auf der einen Seite, die Finanzministerien als Vertreter des „Chilenischen Modells“ auf der anderen Seite. Nur in Tschechien wurde eine moderatere Politik der Rentenreform umgesetzt, und dies aus folgenden Gründen: Da die Kompetenz ausschließlich beim Sozialministerium lag und die Auslandsverschuldung auf einem niedrigen Niveau stagnierte, relativierte sich der Einfluss der Weltbank. Wirtschaftspolitisch besteht die Reform in einigen mitteleuropäischen Ländern aus folgenden Schritten: Verbindung von Einzahlung und Rente, Aufhebung von Privilegien, Trennung von Pensionszahlung vom öffentlichen Haushalt und Anhebung der Altersgrenze.

Die Forschung zur politischen Ökonomie der Rentenreform hat gezeigt, dass

- die Rahmenbedingungen wie Defizit bzw. Überschuss der Rentenversicherung sowie Auslandsverschuldung entscheidend den Verhandlungsspielraum der Akteure determinieren;
- die global players durch die institutionelle Arbeitsteilung in die nationale Rentenreform hineinwirken;
- die Rentenreformen in Mittel- und Osteuropa *Anwendungsfälle* globaler Modelle sind. Das heißt: Hier zirkulieren globale Modelle, die in lokale Kontexte übersetzt und eingebettet werden.

Die Politische Ökonomie der Transformation hat – dies sollten die beiden Beispiele (Privatisierung und Rentenreform) illustrieren – die Konfiguration der Akteure als entscheidend für den Ablauf und die Intensität des Reformprozesses bestimmt. Im Vergleich zur Frühphase der Transformation haben damit insbesondere politisch-administrative Konstellationen in den Transformationsländern entscheidend an Gewicht und Bedeutung gewonnen. Die Forschung hat die Pfadabhängigkeit für die Transformationsprozesse insgesamt sowie für Partial-Transformationen betont sowie die Bedeutung eines ausgewogenen reformpolitischen Designs im Zusammenhang mit Privatisierungsstrategien unterstrichen. Schließlich wird die Bedeutung der Rolle externer Akteure für die Ausgestaltung der Reformen unterstrichen. Hier sind insbesondere internationale Finanzorganisationen fokussiert worden.

Die analytische Stärke der politischen Ökonomie der Transformation, das Zusammenspiel der Institutionen kompakt und detailliert zu fassen, markiert aber zugleich ein Desiderat: Ihre Forschungs- und Darstellungsstrategie konzentriert sich auf den Output, den ein bestimmtes "institutional design" hervorbringt, aber nicht auf die Prozesse der Erzeugung und des Umgangs mit Wissen, Prozesse, die für die jeweiligen Reformfelder und damit verbundene Wissensprobleme konstitutiv sind.

## Schluss

Als eine prominente Richtung in der Analyse der mittel-osteuropäischen Gesellschaften haben die verschiedenen Ansätze der politischen Ökonomie die Methoden der Implementie-

rung „moderner“, westlicher Institutionen fokussiert. Die Verankerung neuer Institutionen – und mit ihnen die Verankerung neuer Regeln und Praktiken – schien zunächst als eine „einfache Übernahme“ westlicher Modelle (blueprints) möglich, die Entfaltung ihrer Wirkung nur eine Frage der Zeit. Man stellte allerdings relativ schnell fest, dass die Kopie einer westlichen Nationalbank beispielsweise in Budapest nicht mehr ihrem Vorbild ähnelte, sondern auf spezifische Weise lokal angepasst und geändert wurde. Diese spezifischen soziokulturellen und sozio-ökonomischen Bedingungen der Einbettung bzw. Übersetzung kommen in der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung zunehmend in den Blick. Über die Klärung transformationsspezifischer Problemkontexte bieten die Vorgänge in Mitteleuropa Möglichkeiten an, bislang in der Wirtschaftstheorie vernachlässigte Problembereiche zu thematisieren. Auf das Beispiel „Markt“ ist oben eingegangen worden, es könnten aber durchaus weitere Beispiele angeführt werden.

Die ursprüngliche Idee, aus der Vielzahl der Forschungen eine Theorie zu filtern – gewissermaßen ein Totalmodell der Transformation – wird nicht weiter verfolgt. Es gibt vielmehr verschiedene Theorien, die unterschiedliche Aspekte beleuchten und auf diese Weise gleichzeitig die „blinden Flecke“ anderer Ansätze aufzeigen. Gleichzeitig verweisen die Ergebnisse der Transformationsforschung über den aktuellen Bezug hinaus auf Fragen, die auch in arrivierten Marktgesellschaften zunehmend diskutiert werden. Hier ist vor allem die Rolle der Zivilgesellschaft zu nennen. Diese Debatte über die Rolle der Zivilgesellschaft betont insbesondere die Integrationsnotwendigkeiten und -defizite moderner Marktgesellschaften, auf die die Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik bisher kaum zufriedenstellende Antworten gefunden hat. Im Kern geht es um den Beitrag, den gesellschaftliche Gruppen und Organisationen zur sozialen Integration moderner Gesellschaften leisten (können), da die zunehmend fragwürdig gewordenen Glücksversprechungen der Konsumgesellschaft diese Integrationsfunktion nicht (mehr) erfüllen können.

## Literatur

- AKERLOF, G. A. (1970): Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics* 84, S. 488-500.
- ARROW, K. J. u. F. H. HAHN (1971): *General Competitive Analysis*. San Francisco.
- BLOCK, F. (1994): The Roles of the State in the Economy. In: SMELSER, N. J. u. R. SWEDBERG (eds.): *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton, S. 691-720.
- ELSTER, J., C. OFFE, K. PREUSS u. K. ULRICH et al. (1998): *Institutional Design in Post-communist Societies. Rebuilding the Ship at Sea*. Cambridge.
- GÖTTING, U. (1998): Transformation der Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Eine Zwischenbilanz. Opladen.
- GÖTZ, R. (1998): Theorien der ökonomischen Transformation. *Osteuropa* 48, S. 339-354.
- HAYEK, F. A. (1945): The Use of Knowledge in Society. *The American Economic Review* 35, S. 519-530.
- HERRMANN-PILLATH, C. (1997): Ökonomische Transformationstheorie: Quo Vadis? In: HÖHMANN, H.-H. (Hrsg.): *Der Osten Europas im Prozeß der Differenzierung. Fortschritte und Mißerfolge der Transformation*. München, S. 203-214.
- HOEN, H. W. (1995): Theoretically Underpinning the Transition in Eastern Europe. An Austrian View. *Economic Systems* 19, S. 59-77.
- HOEN, H. W. (1998): The Transformation of Economic Systems in Central Europe: The Nature of Political Constraints. Vortrag, Europa-Universität Viadrina, 23.04.1998.
- KAHLER, M. (1989): Organization and Cooperation. *International Institutions and Policy Coordination. Journal of Public Policy* 8, S. 375-401.
- KLOTEN, N. (1991): Die Transformation von Wirtschaftsordnungen theoretische, phänotypische und politische Aspekte. Walter-Eucken-Institut. Vorträge und Aufsätze 129. Tübingen.
- MÜLLER, K. (1997): Pensions: The Chilean Model for Central-Eastern Europe? In: SAWIŃSKA, M. (ed.): *From Plan To Market Selected Problems of the Transition*. Poznań: Akademia Ekonomiczna, S. 59-68.
- MÜLLER, K. (1999a): The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe. Cheltenham, Glos.
- MÜLLER, K. (1999b): Structural Settings, Political Actors, and Paradigmatic Outcomes in Central-Eastern European Pension Reforms. In: MÜLLER, K., A. RYLL u. H.-J. WAGENER (eds.): *Transforming Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe*. Heidelberg/New York, S. 291-305.

- NORTH, D. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge.
- OFFE, C. (1993): *Der Tunnel am Ende des Lichts*. Frankfurt/Main.
- POLLACK, D. (1997): *Das Bedürfnis nach sozialer Anerkennung: Der Wandel der Akzeptanz von Demokratie und Marktwirtschaft in Ostdeutschland*. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 13, S. 3-14.
- ROSENBAUM, E. F. (1998): *What is a Market?* FIT-Discussion Papers No. 1.
- ROSENBAUM, E. F., F. BÖNKER u. H.-J. WAGENER (eds.) (1999): *Privatization, Corporate Governance the Emergence of Markets*. Basingstoke/ London.
- RYLL, A. (1994): *Transition to a Market Economy as the Transformation of Coordination*. In: WAGENER, H.-J. (ed.): *The Political Economy of Transformation*. Heidelberg, S. 45-59.
- SCHMIDT, G. u. E. DITTRICH (1997): *Nach dem Ende des Realen Sozialismus Herausforderungen an soziologische Forschung*. In: DITTRICH, E., F. FÜRSTENBERG u. G. SCHMID (Hrsg.): *Kontinuität im Wandel. Betrieb und Gesellschaften Zentraleuropas in der Transformation*. München und Mering, S. 7-20.
- SIEBERT, H. (ed.) (1992): *The Transformation of Socialist Economies*. Tübingen.
- SEGBERS, K. (1989): *Der sowjetische Systemwandel*. Frankfurt/M.
- STARK, D. (1992): *The Great Transformation? Social Change in Eastern Europe*. *Contemporary Sociology* 21, S. 299-304.
- SÜSS, D. (1997): *Privatisierung in Polen, der Tschechischen Republik und Ungarn. Das Erlösparadoxon und seine Auflösung*. FIT-Discussion Papers No. 15.
- WAGENER, H.-J. (ed.) (1993): *On the Theory and Policy of Systemic Change*. Heidelberg.
- WAGENER, H.-J. (1997): *Transformation als historisches Phänomen*. *Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte* 2, S. 179-191.
- WAGENER, H.-J. (1999): *'Social Security A Second Phase Transformation Phenomenon?'* In: MÜLLER, K., A. RYLL u. H.-J. WAGENER (eds.): *Transforming Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe*. Heidelberg/New York, S. 13-30.

Dr. HERBERT KALTHOFF  
 Europa-Universität Viadrina  
 Frankfurter Institut für Transformationsstudien  
 Postfach 1786  
 15207 Frankfurt (Oder)

Dr. ECKEHARD F. ROSENBAUM  
 Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie  
 Scharnhorststr. 34-37  
 10115 Berlin