

Beiträge zum ausländischen und internationalen Privatrecht

64

Herausgegeben vom

Max-Planck-Institut für ausländisches
und internationales Privatrecht

Direktoren:

Jürgen Basedow, Klaus J. Hopt und Hein Kötz



Systemtransformation in Mittel- und Osteuropa und ihre Folgen für Banken, Börsen und Kreditsicherheiten

herausgegeben von
Ulrich Drobnig, Klaus J. Hopt, Hein Kötz
und Ernst-Joachim Mestmäcker

Im Institut bearbeitet von
Christa Jessel-Holst und Jan Peter Waehler

Mohr Siebeck

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Systemtransformation in Mittel- und Osteuropa und ihre Folgen für Banken, Börsen und Kreditsicherheiten / hrsg. von Ulrich Drobniig ... Im Institut bearbeitet von Christa Jessel-Holst und Jan Peter Waehler. – Tübingen : Mohr Siebeck, 1998
(Beiträge zum ausländischen und internationalen Privatrecht ; Bd. 64)
ISBN 3-16-146900-3 / eISBN 978-3-16-160318-1 unveränderte eBook-Ausgabe 2022

© 1998 J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständigem Werkdruckpapier der Papierfabrik Niefern gedruckt und von der Großbuchbinderei Heinr. Koch in Tübingen gebunden. Den Umschlag entwarf Uli Gleis in Tübingen.

ISSN 0340-6709

Vorwort

Der politische Umbruch des Jahres 1989 hat nicht nur die Einheit Deutschlands eingeleitet und den Osteuropäern den Weg aus der Knechtschaft des Kalten Krieges und des kommunistischen Systems eröffnet. Er hat uns zugleich vor eine völlig neue und historisch unbekannte Aufgabe gestellt: die durch Diktatur und zentralplanwirtschaftliches System gekennzeichneten Ordnungen des ehemaligen kommunistischen Herrschaftsbereichs durch freiheitliche, demokratische und marktwirtschaftliche Ordnungen abzulösen. Es geht um den Prozeß der Transformation vom zentralplanwirtschaftlichen System sozialistischer Prägung zu marktwirtschaftlichen Systemen unterschiedlicher Ausgestaltung.

Diese Transformationsprozesse bedürfen in besonderer Weise ordnungspolitischer Besinnung und Anleitung. Denn angesichts der vielschichtigen politischen und sozialen Probleme, die in ihrem Verlauf bewältigt werden müssen, ist die Gefahr besonders groß, daß im Namen eines politischen Pragmatismus ein zunehmend undurchdringliches Wirrwarr an interventionistischen Einzelmaßnahmen erzeugt wird. Unter der Widersprüchlichkeit, die das Ergebnis eines solchen Prozesses ist, müßte die Glaubwürdigkeit einer marktwirtschaftlichen Ordnung als Wirtschaftsverfassung notleidend werden. Schon deshalb ist die Besinnung auf die ordnungspolitischen Zusammenhänge einer freiheitlichen, marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung und Wirtschaftsverfassung unverzichtbar. Mit ihr erneuert sich zugleich die Verbindlichkeit des freiheitlichen Ordnungsprinzips. Ordnungspolitik wird damit zum Kompaß, der uns hilft, im Transformationsprozeß nicht die Richtung zu verlieren. Die ordnungspolitische Gesamtschau kann als Raster der Orientierung dienen, in das wir die vielfältigen Einzelentscheidungen einordnen können, die der Transformationsprozeß von uns verlangt und für die es in der Regel weder Vorbilder noch Erfahrungen gibt, die uns Sicherheit verleihen könnten.

Zu den wichtigsten Aufgaben der Transformation eines unfreiheitlichen, zentralistischen Systems in eine freiheitliche Ordnung gehören die Auflösung der Machtkonzentration im staatlichen Raum, die Überwindung des vormundschaftlichen Staates und damit die Wiederherstellung der Gewaltenteilung, die Bindung des Staates an Recht und Gesetz und die Erneuerung der Privatrechtsordnung. In Deutschland wie in unseren östlichen Nachbarländern wird der Transformationsprozeß vorwiegend als eine wirtschafts- und sozialpolitische Aufgabe verstanden. Die elementare Bedeutung von Verfassungs- und Rechtsordnung wird dabei häufig übersehen.

Freiheitliche Ordnungen sind jedoch nur lebensfähig, wenn Menschen sie als Bürger und Privatrechtssubjekte mit Leben erfüllen. Die Bereitschaft der bisher in staatlicher Vormundschaft gehaltenen *Untertanen*, mit der gewonnenen Freiheit

auch die Verantwortung anzunehmen, ohne deren Wahrnehmung freiheitliche Ordnung nicht lebensfähig ist, und damit *Bürger* zu werden, ist deshalb die eigentliche Grundlage einer erfolgreichen Transformation.

Auch in diesem Zusammenhang ist ordnungspolitisches Denken unverzichtbar. Zum einen geht es um ordnungspolitische Klarheit bei der Organisation und Gestaltung von Staat und Gesellschaft: um die Bestimmung und Begrenzung staatlicher Zuständigkeiten und Möglichkeiten ebenso wie um die Definition bürgerlicher Freiheit und Verantwortung. Denn die Bestimmung von Verantwortlichkeiten ist die Voraussetzung dafür, daß sie wahrgenommen, aber auch eingefordert werden können.

Es ist nicht zuletzt dieser Übergang von einer freiheitszerstörenden, allgegenwärtigen Daseinsvorsorge des vormundschaftlichen Staates und der scheinbaren Sicherheit, die sie gewährt, zu einer offenen, die Freiheit des Einzelnen sichernden Ordnung mit ihren Chancen, Risiken und Verantwortlichkeiten, die den Bürgern der „Transformationsstaaten“ besondere Schwierigkeiten bereiten. Die Risiken erscheinen ihnen als neue, unerklärliche Unsicherheiten und Gefahren. Neue, bisher nicht gekannte Ungleichheiten beunruhigen sie und werden als Ungerechtigkeiten erlebt. Der Rückzug des Staates aus bisher besetzten Bereichen und deren Übergang in die Privatrechtsordnung wird als Verweigerung des Staates erfahren, seinen notwendigen Aufgaben und Verpflichtungen nachzukommen. Freiheit kann so zur Last werden und die überwundene Vormundschaft in einem milderen Licht erscheinen lassen.

Gelingen wird die Transformation zur freiheitlichen Ordnung letztlich deshalb nur, wenn neben den wirtschaftlichen, sozialen und institutionellen Dimensionen auch die geistige Neuorientierung als entscheidende Voraussetzung anerkannt wird. Sie muß auf der Einsicht bauen können, daß die neue Wirklichkeit nach einem Bauplan gestaltet wird, dessen Ordnungsgedanken einsichtig und auf Dauer verläßlich sind. Deshalb muß jede Transformation Hand in Hand gehen mit einer Erneuerung der freiheitlichen Ordnungspolitik, auf daß sie fähig ist, Staat und Gesellschaft im freiheitlichen Sinne zu gestalten.

Dresden, im Februar 1998

Kurt Biedenkopf

Inhaltsübersicht

Vorwort	
Von KURT BIEDENKOPF, Dresden.....	V
Einleitung	
Von KLAUS J. HOPT, Hamburg	XI
Abkürzungsverzeichnis.....	XIX

A. Transformation der Systeme: Wirtschaft, Recht und Verhalten in Deutschland, Mittel- und Osteuropa

Grundprobleme der Systemtransformation aus institutionenökonomischer Perspektive	
Von MANFRED E. STREIT und UWE MUMMERT, Jena	3
Transfer of Legal Systems from the Point of View of the „Export Countries“	
By GIANMARIA AJANI, Turin	37
Western Support of Law-Reform and Codification Efforts of the Countries of the Former Socialist Bloc as Seen from the United States' Viewpoint	
By RICHARD M. BUXBAUM, Berkeley	53
Transfer of Legal Systems as Seen by the „Import Countries“: A View from Warsaw	
By STANISŁAW SOŁTYSIŃSKI, Poznań/Warsaw	69
Juristischer Systemtransfer aus Sicht der Tschechischen Republik	
Von JIŘÍ ZEMÁNEK, Prag	83
Systemtransformationen im Spiegel der Rechtstheorie	
Von ERNST-JOACHIM MESTMÄCKER, Hamburg	89

B. Banken und Börsen

Aktien und Kredite als Mittel der Unternehmensfinanzierung und Unternehmenskontrolle in Transformationsländern – Ein vergleichender Überblick – Von KATHARINA PISTOR, Cambridge, Mass.	109
Probleme der Umstrukturierung des Zentralbanksystems in den mittel- und osteuropäischen Ländern Von EKKEHARD BAUER, Frankfurt am Main	135
Transformation of the Banking System in Poland in Comparative Perspective By JAN KRYSZTOF SOLARZ, Warsaw	147
Problems of the Reconstruction of the Banking System in Hungary By LAJOS BOKROS, Budapest	153
Entwicklung des Bankensystems der Russischen Föderation – Rechtliche Rahmenbedingungen Von HERMANN SCHMITT/IRINA DMITRIEWA, Moskau	159
Zur Rolle der Entwicklungsbanken und der Entwicklung des Geschäftsbankensystems in Mittel- und Osteuropa Von STEPHAN BREIDENBACH, Frankfurt (Oder)	183
Reflections on the Development of Capital Markets, Stock Exchanges and Securities Regulations in Central and Eastern Europe By JOSEPH J. NORTON, London	191
Unterstützung bei der Abfassung von Kapitalmarkt- regulierungen für einen osteuropäischen Staat Von EDDY WYMEERSCH, Gent	253
Securities Regulations in Poland and the Warsaw Stock Exchange By MAREK WIERZBOWSKI, Warsaw	261

Vermögensbildung, Anlegerschutz und Börsenaufsicht im polnischen Kapitalmarktrecht Ausgewählte juristische und praktische Fragen Von MIROSLAW BĄCZYK, Toruń	269
--	-----

Aktuelle Kapitalmarktprobleme in Mittel- und Osteuropa – die deutsche Sicht – Von RÜDIGER VON ROSEN, Frankfurt a.M.	285
--	-----

C. Kreditsicherheiten

Kreditsicherheiten im sozialistischen System Von ATTILA HARMATHY, Budapest.....	297
--	-----

Zum Aufbau von Strukturen zur Immobilienfinanzierung in den Reformländern und den dabei auftretenden Schwierigkeiten des Know-how-Transfers Von OTMAR STÖCKER, Bonn.....	315
---	-----

Kreditsicherung durch Rechte an Liegenschaften nach dem neuen kroatischen Recht Von NIKOLA GAVELLA, Zagreb.....	325
---	-----

Hauptrichtungen der Änderungen in den polnischen Vorschriften über die Grundbücher und die Hypothek Von TOMASZ STAWECKI, Warschau	345
---	-----

Thesen zur Entwicklung des Mobiliarsicherheitenrechts in Mittel- und Osteuropa Von STEPHAN BREIDENBACH, Frankfurt (Oder).....	357
---	-----

Neue Regelung des Registerpfandrechts in Polen Von TOMASZ STAWECKI, Warschau	367
---	-----

Mobiliarpfandrechte in der Russischen Föderation Von EVA MICHELER, Wien.....	383
---	-----

D. Materialanhang
Gesetzgebungs- und Schrifttumshinweise
Transformation in Mittel- und Osteuropa

Länderübergreifendes Schrifttum	409
Bulgarien	415
Kroatien	418
Polen	423
Rumänien	428
Russische Föderation	432
Tschechische Republik	437
Ungarn	442

Einleitung

Die vorliegende Buchpublikation geht auf ein Symposium zurück, das die damaligen amtierenden und emeritierten Direktoren des Hamburger Max-Planck-Instituts – Drobniig, Hopt, Kötz und Mestmäcker – gemeinsam anlässlich des 70. *Gründungsjahres des Instituts* vom 13.-15. Juni 1996 in Hamburg durchgeführt haben.

Das Institut für ausländisches und internationales Privatrecht wurde 1926 in Berlin gegründet unter dem ersten Direktorat von Ernst Rabel. Nach einer Zwischenstation in Tübingen, wohin es im Krieg ausgelagert war, hat es im Sommer 1956 in Hamburg seine neue Bleibe gefunden. Vor nunmehr zehn Jahren hat sich der Verein der Freunde des Instituts zusammengefunden, der heute rund 200 Mitglieder hat. Zu begehen war also gleich ein dreifacher Festtag: 1926, 1956, 1986. Als die für ein Max-Planck-Institut angemessenste Art zu feiern erschien allen Beteiligten eine wissenschaftliche Veranstaltung.

Gewählt wurde für das Symposium und das von vornherein geplante Buch ein *Thema*, das in der rechtsvergleichenden Tradition des Instituts steht, die langjährigen Beratungserfahrungen und persönlichen Beziehungen des Instituts in Mittel- und Osteuropa bündelt und ein Forum für Experten des Systemwandels in Wirtschaft und Recht aus West und Ost bietet. Die Besonderheit des Themas ist die Verbindung von rechts- und wirtschaftswissenschaftlicher Theorie über Systemwandel und dessen Voraussetzungen und Implikationen einerseits und von praktischer Anwendung (oder Nichtanwendung) solcher Überlegungen auf einem bestimmten Wirtschaftssektor andererseits. Banken, Börsen und Kreditsicherheiten wurden als Kristallisationspunkte der Systemtransformation und des dabei zu beobachtenden Verhaltens auf der Seite der „Exporteure“ und der „Importeure“ ausgewählt.

Die *Teilnehmer* an dem Symposium – rund 50 Referenten und andere eingeladene Teilnehmer – kamen aus 11 westlichen und mittel- und osteuropäischen Ländern. Eine größere Streuung der Vortragenden und nunmehrigen Buchautoren aus den mittel- und osteuropäischen Ländern wäre vorstellbar gewesen, war aber nicht entscheidend, da das Erkenntnisinteresse nicht die jeweiligen Besonderheiten einzelner Länder und ihrer Rechts- und Wirtschaftssysteme, sondern grundlegender die zuvor genannte Verbindung von Theorie und Praxis war. Neben den Juristen stehen eine größere Anzahl von Ökonomen sowie Experten aus der Praxis (Gesetzgebung; Banken, namentlich Zentralbanken; Börsen und Börsenaufsicht). Die meisten von ihnen sind oder waren der Universität verbunden. Für die wissenschaftliche Verbundenheit der Max-Planck-Institute steht der Eingangs- und Grundlagenvortrag unseres Kollegen Streit, Direktor am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen in Jena.

Als eine Besonderheit und vielleicht sogar Novität des Symposiums mag die Beteiligung von 21 *jüngeren Wissenschaftlern* aus 14 mittel- und osteuropäischen Staaten anzusehen sein, die auf Grund einer offenen Ausschreibung ausgewählt worden sind. Die jüngeren Wissenschaftler von dort sind die Hoffnungsträger für die Zukunft in ihren Ländern und für die Kooperation mit Deutschland und dem Max-Planck-Institut. Sie sollten die Möglichkeit erhalten, auf dem Symposium den letzten Stand der rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Forschung zur Systemtransformation und zu den Transformationsproblemen im Finanzsektor kennenzulernen und dieses Wissen später in ihren Länder einzubringen. Außerdem ist die Situation in Wissenschaft und Forschung in Mittel- und Osteuropa nach der Wende offenbar so, daß bilaterale wissenschaftliche Kontakte noch immer nicht im wünschenswerten Umfang sichergestellt sind. Das Symposium bot deshalb einem ausgewählten Kreis jüngerer Wissenschaftler die Möglichkeit, gleichgesinnte Kollegen aus anderen mittel- und osteuropäischen Ländern kennenzulernen, die in gleicher Richtung am Aufbau einer – den Besonderheiten ihrer jeweiligen Länder Rechnung tragenden – sozialen Marktwirtschaft interessiert sind. Eine ganze Reihe von ihnen stellte erst in Hamburg fest, daß sie an ähnlichen Problemen für ihre Disseration oder ihre praktischen Aufgaben in Gesetzgebung, Justiz oder Rechtspraxis arbeiten.

Das gewählte Themenfeld sind die Probleme der Rezeption von Rechtsordnungen und die dabei zu beobachtenden Verhaltensprozesse der Angleichung. Diese Konzeption ist kurz zu begründen.

I.

Der verfolgte Ansatz ist von vornherein ein interdisziplinärer, wie sich das in den gewählten Themen und Referenten widerspiegelt. Systemtransformation ist kein rein rechtswissenschaftliches, aber auch kein rein wirtschafts- oder verhaltenswissenschaftliches Thema. Ausgangspunkt ist die moderne wirtschaftswissenschaftliche Theorie der Systemtransformation, die erst seit der Wende in Deutschland und in Mittel- und Osteuropa aufgeblüht und auch jetzt noch nicht voll entfaltet ist¹. Die Systemtransformation in West und Ost ist einer der Schwerpunkte des in Jena neu gegründeten wirtschaftswissenschaftlichen Max-Planck-Instituts unter der Leitung von Streit und Witt (*Streit/Mummert*, Grundprobleme der Systemtransformation aus institutionenökonomischer Sicht, unten S. 3.). Der politische Hintergrund der Systemtransformation ist bei dem Symposium mitzudenken, wird aber nicht in eigenen Beiträgen thematisiert².

¹ Z.B. *Sinn/Sinn*, Kaltstart, Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung³ (1993); *Sievert*, Regionale Wirtschaftsförderung und die Transformation in den neuen Bundesländern (1995).

² Vgl. *Gros/Steinherr*, Winds of Change. Economic Transition in Central and Eastern Europe (1995).

Eine genuin rechtswissenschaftliche Theorie der Systemtransformation gibt es bisher noch nicht. Jedoch sind die Strukturmerkmale der sozialen Marktwirtschaft wie Privateigentum, Privatautonomie und Wettbewerb sowie die Existenz verlässlicher institutioneller und rechtlicher Rahmenbedingungen, in denen sich diese entfalten können, unverzichtbar³. Dies alles gilt es in den mittel- und osteuropäischen Staaten erst aufzubauen⁴. Dabei ist das Mißverständnis zu vermeiden, als sei Systemtransformation nur in Mittel- und Osteuropa und in den neuen Bundesländern notwendig, also gewissermaßen eine Einbahnstraße. Zwar geht es dort um die Transformation des Wirtschafts- und Rechtssystems insgesamt. Aber auch die alten Bundesländer stehen ebenso wie viele westliche Industriestaaten vor der Herausforderung der Privatisierung von Staatseigentum und Staatsunternehmen. Die Bezüge beider Transformationsprozesse zueinander werden unter der Themenstellung „Rechtstheoretische Grundlagen der ökonomischen Systemtransformation“ besonders untersucht (dazu *Mestmäcker*, Systemtransformation im Spiegel der Rechtstheorie, unten S. 89)⁵.

Soweit es um die juristische Systemtransformation geht, könnten die Theorie und Erfahrungen zur Kodifikation thematisiert werden. Davon wurde letztlich abgesehen, weil es dazu bereits eine Fülle von Beiträgen gibt. Erst recht geht es nicht um eine systematische Darstellung und dogmatische Aufarbeitung der neuen Gesetzgebungswerke in den mittel- und osteuropäischen Staaten⁶. Statt dessen wird ein ganz anderes Feld beackert, nämlich das Verhalten der „Exportländer“ und der „Importländer“ beim juristischen Systemtransfer (zum Blickwinkel der ersteren die Beiträge von *Ajani* und *Buxbaum*, unten S. 37 und 53; zu dem der letzteren die Beiträge von *Sołtysiński* und *Zemánek*, unten S. 69 und 83). Ausgangspunkt ist die wiederholte Beobachtung der Herausgeber bei ihrer Gesetzgebungsberatung in Mittel- und Osteuropa, daß ein scharfer, mitunter unlauterer Wettbewerb um die Placierung der eigenen Ordnungsvorstellungen, Institutionen, Gesetzeswerke und Rechtstradition in den zu beratenden Ländern stattfindet. Dabei geht es nicht nur um die „richtigen“ Lösungen, sondern auch um Einfluß, internationales Prestige und leider nicht selten auch um langfristige, aber nichtsdestoweniger handfeste wirtschaftliche Interessen. Ein wichtiges Datum (unter anderen) für das Verhalten der mitteleuropäischen Importländer ist der Wunsch nach der

³ *Mestmäcker*, Recht in der offenen Gesellschaft (1993).

⁴ Dazu schon: Mittel- und Osteuropa im marktwirtschaftlichen Umbruch, XXIV. FIW-Symposium 1991.

⁵ Auch *ders.*, Kommunikation ohne Monopole II (1995), wo der Zusammenhang von Deregulierung und Privatisierung anhand der Verhältnisse in der Telekommunikation systematisch untersucht wird; *Immenga*, Privatisierung im Zielkonflikt – Ein Vergleich der Konzeptionen, in: *Kreuzer* (Hrsg.), Privatisierung von Unternehmen (1995) 9.

⁶ Z.B. *Breidenbach* (Hrsg.), Handbuch Wirtschaft und Recht in Osteuropa, Loseblatt 1995 sowie *Brunner/Schmid/Westen* (Hrsg.), Wirtschaftsrecht der osteuropäischen Staaten, Loseblatt 1991.

Assoziierung und einer späteren Mitgliedschaft in der Europäischen Union⁷. Nicht so sehr diese Assoziierung und ihre Implikationen für die Rechtsangleichung interessieren jedoch, sondern mehr das Verhalten der Export- und Importländer am „Markt für Wirtschafts- und Finanzgesetze und -beratungen“. Dieses Verhalten wird insbesondere aus amerikanischer Sicht, aber auch aus west-, mittel- und osteuropäischer Sicht beleuchtet. Unterschiedliche, teilweise sogar konträre Auffassungen können nicht ausbleiben. Wissenschaftlich ist diese Thematik, soweit ersichtlich, bisher kaum diskutiert, jedenfalls aber nicht näher aufgearbeitet worden.

II.

Jede Theorie über Systemtransformation muß sich in concreto bewähren. Die rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Theorien zur Transformation ganzer Systeme sollen deshalb an einem konkreten Teilbereich der Wirtschaft und des Rechtssystems „dingfest“ gemacht werden. Eine wichtige, wenn nicht sogar die entscheidende Schaltstelle für die Systemtransformation ist der Finanzsektor – angefangen vom Zentralbanksystem über das Geschäftsbank- und Börsensystem, das für die Vermögensbildung zentral ist, bis hin zu den Kreditsicherheiten, ohne die sich weder Banken noch Unternehmen in den neuen Marktwirtschaften engagieren können. Die Herausgeber haben weder ein weiteres Buch zur Systemtransformation allgemein im Sinn noch ein solches speziell zum Bank- und Börsenrecht und zu den Kreditsicherheiten in Mittel- und Osteuropa. Zu beidem gab und gibt es schon viele Veranstaltungen und Publikationen⁸. Vielmehr erhoffen sie sich Erkenntnisse aus der Konfrontation der Theorie(n) der Systemtransformation mit den Problemen und Erfahrungen eines konkreten Wirtschaftssektors und Rechtsgebiets.

1. Ausgangspunkt für den Aufbau eines marktwirtschaftlichen Finanzsystems muß das Zentralbanksystem sein, das in einer Planwirtschaft völlig andere Aufgaben und Funktionen hat als in einer Marktwirtschaft. Der Einführung von Kernvorschriften für den Zentralbank- und Finanzdienstleistungsbereich ist in den mittel- und osteuropäischen Staaten aus guten Gründen Priorität eingeräumt worden (*Bauer*, unten S. 135)⁹. Die Vergleichung der verschiedenen Zentralbanksysteme und Zentralbankrechte zwischen den westeuropäischen Ländern ist im Gefolge der Diskussion um die Rolle der Deutschen Bundesbank schon vor Maastricht und erst recht nachher bereits weit entwickelt. Internationaler ausgerichtet ist das von G. P.

⁷ Dazu schon *EG-Kommission*, Weißbuch, Vorbereitung der assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union und Annex dazu, Mai 1995.

⁸ Z.B. *Hein*, Hrsg., Bankensysteme in Ostmitteleuropa (1995); *Pieper/Schröder*, Unbewältigte Reformen des osteuropäischen Bankensystems: Sechs Transformationsländer im Vergleich (1995); nach Drucklegung *Horn/Pleyer* (Hrsg.), Handelsrecht und Recht der Kreditsicherheiten in Osteuropa (1997).

⁹ Schon *H. Müller*, Finanzmärkte im Transformationsprozeß (1993).

Miller errichtete Center for the Study of Central Banks, ursprünglich an der University of Chicago, jetzt an der New York University.

2. Nach dem Zentralbanksystem ist unter Hilfestellung der Entwicklungsbanken (in Deutschland vor allem Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW; international außer Weltbank und International Monetary Fund u.a. die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, EBRD, und die Europäische Investitionsbank, EIB) ein privatwirtschaftliches Geschäftsbankensystem aufgebaut worden bzw. teilweise noch aufzubauen (dazu *Solarz, Bokros, Solarz, Schmitt/Dmitriewa* und *Breidenbach*, unten S. 147, 153, 159 und 183)¹⁰. Dabei geht es unter anderem um die Frage, wie sich die Länder im Umbruch zum deutschen Universalbanksystem bzw. zu den unter sich recht unterschiedlichen Trennbanksystemen, etwa dem (noch) strengen US-amerikanischen oder dem britischen, verhalten sollen. Rostowski, ein polnischer Wissenschaftler und Bankpraktiker, hat sich dabei gegen das Universalbanksystem für die neuen Marktwirtschaften ausgesprochen¹¹. Dafür mögen unter anderem Gründe wie die Gefahr von systembedingten Interessenkonflikten sprechen¹². Dem steht die erheblich größere Risikofestigkeit des Universalbanksystems gegenüber¹³. Ein weiterer wichtiger Problemkreis ist ein Mindestbestand an Regeln zur Bankenaufsicht. Die Europäische Kommission hat dies nicht von ungefähr als Maßnahmen der Stufe I der notwendigen Schritte zur Assoziierung eingestuft¹⁴. Die internationale Diskussion zur Bankaufsicht ist unter Führung der Bank für Internationale Zusammenarbeit Basel bereits weit fortgeschritten¹⁵.

3. In der Marktwirtschaft kommt es entscheidend darauf an, die Ersparnisse den Unternehmen langfristig zur Verfügung stellen zu können (*Pistor*, unten S. 109). Dazu bedarf es einer rechtlichen Rahmenordnung für den Wertpapierhandel und die Börsen. Diese wiederum sind im Zusammenhang mit der Vermögensbildung der Bevölkerung zu sehen. Dazu gehört an sich auch der gesamte Problemkreis der Privatisierung. Die diffizilen Fragen und ganz unterschiedlichen Erscheinungsformen der Privatisierung in den mittel- und osteuropäischen Ländern werden hier aber nicht näher aufgegriffen. Dazu gibt es bereits eine umfangreiche, namentlich deutsch- und englischsprachige Literatur¹⁶. Auch die speziellere Frage der rechtli-

¹⁰ Allgemeiner und immer noch aktuell BMF (Hrsg.), Bericht der Studienkommission „Grundsatzfragen der Kreditwirtschaft“ (1979); speziell OECD, Transformation of the Banking System in Formerly Planned Systems, Financial Market Trends 57.

¹¹ Rostowski, Banking Reform in Central Europe and the Former Soviet Union (1995).

¹² Dazu *Hopt*, Inside Information and Conflicts of Interests of Banks and Other Financial Intermediaries in European Law, in: *Hopt/Wymeersch* (eds.), European Insider Dealing (London 1991) 219.

¹³ Zuletzt *Canals*, Universal Banking, International Comparisons and Theoretical Perspectives (1997).

¹⁴ Weißbuch (oben N. 7), Annex 13 Finanzdienstleistungen, S. 281 ff.

¹⁵ Vgl. die drei Bände des *Basle Committee on Banking Supervision*, Basic and Advanced Supervisory Methods und International Supervisory Issues (1997).

¹⁶ Z.B. *Kreuzer* (Hrsg.), Privatisierung von Unternehmen (1995) m.w.N.

chen Möglichkeiten für ausländische Unternehmen, in den mittel- und osteuropäischen Ländern tätig zu werden, wird nicht behandelt¹⁷. Vielmehr soll speziell auf die Bedingungen geachtet werden, die für die Entwicklung von Finanz- und Wertpapiermärkten, insbesondere von Börsen, in Mittel- und Osteuropa notwendig sind (*Norton, Wymeersch, Wierzbowski, Bączyk* und *von Rosen*, unten S. 191, 253, 261, 269 und 285). Dazu gehören ein hinreichender Anlegerschutz¹⁸, der nicht nur ein einheitliches Mindestmaß an anlegerschützenden Rechtsnormen verlangt, sondern vor allem auch eine effiziente Aufsicht¹⁹. In vielen westlichen Industrieländern gibt es dazu lange Erfahrungen, in Deutschland ist erst vor kurzem ein Bundesaufsichtsamt für den Wertpapierhandel errichtet worden²⁰. Eine Reihe der mittel- und osteuropäischen Länder hat inzwischen ebenfalls solche Aufsichtsämter, z.B. Rußland und Polen. Diese Fragen stellen die Rechtsvergleichung vor neue Herausforderungen (dazu *Norton*, unten S. 191)²¹.

4. Die Kreditsicherheiten schließlich sind die Voraussetzung dafür, daß sich Banken und über diese Unternehmen in den neuen Marktwirtschaften betätigen können. Kredite und Kreditsicherheiten gab es auch schon im alten System der sozialistischen Planwirtschaften (*Harmathy*, unten S. 297)²². Sie hatten aber eine völlig andere Funktion, die zu verstehen die Voraussetzung für die Schaffung der Rahmenbedingungen für Kreditsicherheiten in einem marktwirtschaftlichen System ist. Für diese Rahmenbedingungen ist zwischen dem Ausbau des Rechts der Grundpfandrechte und den Regeln für Mobiliarsicherheiten zu unterscheiden. Für die Grundpfandrechte kommt es darauf an, ein leistungsfähiges Registersystem zu schaffen (Beiträge von *Stöcker, Gavella* und *Stawecki*, unten S. 315, 325, 345). Zu den Mobiliarsicherheiten (einschließlich Forderungen) ist zu prüfen, inwiefern eine Anpassung an marktwirtschaftliche Anforderungen bereits stattgefunden hat, ob hierbei zukunftssträchtige Konzeptionen zu identifizieren sind und ob das Mustergesetz für Mobiliarsicherheiten, das die Osteuropabank in London vorgelegt hat, auf die Verhältnisse in Mittel- und Osteuropa paßt (Beiträge von *Breidenbach, Stawecki* und *Micheler*, unten S. 357, 367 und 383).

5. Abschlossen wird der Band mit einer Dokumentation der wichtigsten Gesetze in Mittel- und Osteuropa zu Banken, Börsen und Kreditsicherheiten. Diese

¹⁷ Dazu *Puseizer*, Rechtliches Umfeld unternehmerischer Betätigung von Ausländern in der Russischen Föderation, Diss. Wirtschaftsuniversität Wien 1995, Forschungsinstitut für mittel- und osteuropäisches Wirtschaftsrecht.

¹⁸ Vgl. für Deutschland *Gerke* u.a., Probleme deutscher mittelständischer Unternehmen beim Zugang zum Kapitalmarkt (1995); *Hopt*, Verbesserter Zugang zu Risikokapital für Existenzgründer sowie kleine und mittlere Unternehmen, in: FS Brandner (1996), 541.

¹⁹ *Hopt/Rudolph/Baum* (Hrsg.), Börsenreform (1997).

²⁰ *Assmann/Schneider* (Hrsg.), Wertpapierhandelsgesetz (1995).

²¹ Auch *Norton*, Law and Economic Development in the Emerging C.E.E. Economies – The Case of Securities Regulation. A New Frontier of Challenges for Applied Comparative Law Methodology, in: *Ebke/Vagts* (Hrsg.), Demokratie, Marktwirtschaft und Recht (1995) 277.

²² *Pleyer*, Bank-, Kredit- und Kreditsicherungsgeschäfte im ZGB, in: *Eckert/Hattenhauer* (Hrsg.), Das ZGB der DDR vom 19. Juni 1975 (1995).

aufzufinden, ist ungemein schwierig. Die Dokumentation soll dazu erste Hilfe leisten. Das gilt auch für ein Schriftenverzeichnis mit der wichtigsten Literatur zu dem Thema, wobei die deutschsprachige und die aus Mittel- und Osteuropa im Vordergrund stehen, da die englischsprachige weit besser erschlossen ist.

Zu danken habe ich – außer meinen Mitdirektoren, die sich der Idee dieses Symposiums spontan aufgeschlossen gezeigt und bereit gefunden haben, das Symposium in kollegialer Verbundenheit mitzutragen, und den Referenten und Teilnehmern am Symposium – allen Mitarbeitern am Hamburger Max-Planck-Institut, ohne die weder das Symposium noch das Buch hätten realisiert werden können. Aus ihrem Kreis seien besonders erwähnt Frau Saldanha, meine Sekretärin und rechte Hand bei der Organisation des Symposiums, Dr. Remien, Dr. Jessel-Holst und Dr. Waehler, die begeistert die Anregung zur Beteiligung der jüngeren Wissenschaftler aus Mittel- und Osteuropa aufgenommen und die Ausschreibung und Auswahl übernommen haben, Frau Dau, die die Reinschrift der Manuskripte besorgte, Frau Stahl, die wie stets professionell das Buch satzfertig gemacht hat, und besonders Frau Dr. Jessel-Holst und Herrn Dr. Waehler, die in langwieriger, schwieriger Arbeit die Manuskripte druckfertig gemacht und die Dokumentation erstellt haben. Das Symposium und dieses Buch sind nur dank der freundlichen Unterstützung der Stiftung Volkswagenwerk zustandegekommen, die das Projekt rasch, kompetent und mit sicherem Blick in ihr Förderungsprogramm aufgenommen und vor allem auch die Beteiligung der 21 jüngeren mittel- und osteuropäischen Wissenschaftler ermöglicht hat.

Hamburg, im Februar 1998

Klaus J. Hopt

Abkürzungsverzeichnis

ABA	American Bar Association
ABGB	(österr.) Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch
ACUS	Administrative Conference of The United States
AID	(US) Agency for International Development
AktG	Aktiengesetz
Am. J. Comp. L.	The American Journal of Comparative Law
Am. U.J. Int. L. & Pol.	The American University Journal of International Law and Policy
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIS	Bank for International Settlements
Bost.U.Int. L.J.	Boston University International Law Journal
Bus.	Business
Bus. L.	Business Law
Butterworth's J. Int. Bnkg & Fin. L.	Butterworths Journal of International Banking & Financial Law
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
C/E	Central and Eastern Europe
CEECs	Central and Eastern European Countries
CEELI	Central and Eastern Europe Legal Initiative
CEPR	Center for Economic Policy Research
CFIA	Center for International Affairs, Cambridge, MA
CIS	Community of Independent States
Colum.J.Transnat.L.	Columbia Journal of Transnational Law
Common Market L.Rev.	Common Market Law Review
Cornell Int. L.J.	Cornell International Law Journal
Cornell L. Rev.	Cornell Law Review
CRS	Congressional Research Service
CSFR	Tschechische und Slowakische Föderative Republik
DDI	Democratic Development Initiative
DLK	Der langfristige Kredit
Drucks.	Drucksache
D.V.	Džrřaven Vestnik
Dz.U.	Dziennik Ustaw
E.A.	Europe Agreement
East Eur. Bus. L.	East European Business Law
East Eur. Constitutional Rev.	Eastern European Constitutional Review
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EC	European Communities
ECMH	Efficient Capital Markets Hypothesis
ed(s).	Editor(s)
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation

XX

EG	Europäische Gemeinschaften
Emory Int. L. Rev.	Emory International Law Review
EU	European Union/Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
F.A.Z.	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FOWI	Forschungsinstitut für Mittel- und Osteuropäisches Wirtschaftsrecht, Wirtschaftsuniversität Wien
FS	Festschrift
FZ	Federalnyj zakon
GAO	General Accounting Office
GDP	Gross domestic product
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GenG	Gesetz betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften
GNP	Gross national product
GRUR Int.	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht. Auslands- und internationaler Teil
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
GWG	(ung.) Gesetz über Wirtschaftsgesellschaften
Handbuch WiRO	Handbuch Wirtschaft und Recht in Osteuropa (hrsg. von <i>Breidenbach, St.</i>)
Harv.Int.L.J.	Harvard International Law Journal
Harv. L. Rev.	Harvard Law Review
HGB	Handelsgesetzbuch
HIID	Harvard Institute for International Development
Hofstra L.Rev.	Hofstra Law Review
Houston J.Int. L.	Houston Journal of International Law
Hrsg., hrsg.	Herausgeber, herausgegeben
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
Ifo-Schnelldienst	Wöchentliche Kurzberichte zur Wirtschaftskonjunktur des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung München
ILO	International Labour Organization
IMF	International Monetary Fund
Informator	Instruktivno-informativni list za ekonomska i pravna pitanja
Int.	International
Int. Comp. L.Q.	The International and Comparative Law Quarterly
Int. Fin. L. Rev.	International Financial Law Review
Int. Lawyer	The International Lawyer
Int. Sec. Reg. Rep.	International Securities Regulation Report
IOSCO	International Organization of Securities Commissions
IWF	Internationaler Währungsfonds
J.	Journal
JbOR	Jahrbuch für Ostrecht
J. of Corporation L.	Journal of Corporation Law
J.Fin. Econ.	Journal of Financial Economics
J.Fin.Quant.Anal.	Journal of Financial and Quantative Analysis
J. Monetary Econ.	Journal of Monetary Economics
Kyklos	Internationale Zeitschrift für Sozialwissenschaften
L.	Law

Abkürzungsverzeichnis

Law Pol. Int. Bus.	Law & Policy in International Business
Loyola of LA Int. & Comp. L.J.	Loyola of Los Angeles. International and Comparative Law Journal
L. Pol.	Law & Policy
L. Quart. Rev.	The Law Quarterly Review
MJ	Magyar Jog
M.K.	Magyar Közlöny
M. Of.	Monitorul Oficial
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NASDAQ	National Association of Securities Dealers Automated Quotations
NBP	National Bank of Poland
NGO	Non-governmental organization
NIS	Newly Independent States
NJ	Neue Justiz
N.N.	Narodne Novine
Northwestern U. L.Rev.	Northwestern University Law Review
N.Y.U.L.Rev.	New York University Law Review
ÖBA	Österreichisches Bank-Archiv
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
O.J.	The Official Journal of the European Communities
OPIC	Overseas Private Investment Corporation
ORDO	Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft
OTC	Over-the-Counter Trade
OZ	Ovršni zakon [Zwangsvollstreckungsgesetz]
Parker Sch. J. of East Eur L.	Parker School Journal of East European Law
PCA	Partnership and Cooperation Agreement
PiP	Państwo i Prawo
PPP	Purchasing power parity
PUG	Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
Rev.	Review
Rev.int.dr.comp.	Revue internationale de droit comparé
RF	Russische Föderation
RG	Rossijskaja Gazeta
RIW	Recht der internationalen Wirtschaft
ROL	Rule of Law
ROW	Recht in Ost und West
RSFSR	Rußländische Sozialistische Föderative Sowjetrepublik
Sb.	Sbirka zákonů
SEED	Support for East European Democracy Act 1989
SFR(J)	Sozialistische Föderative Republik (Jugoslawien)
SR	Sozialistische Republik
SSEICA	(bulg.) Securities, Stock Exchanges and Investment Companies Act
SSSR	Union der Sowjetischen Sozialistischen Sowjetrepubliken
Stanford J. Int. L.	Stanford Journal of International Law
SZ	Stečajni zakon [Konkursgesetz]
SZ RF	Sobranie zakonodatelstva Rossijskoj Federacii

XXII

Transnat. Law.
U.
U.Chi. L. Rev.
UCITS Directive

U.Ill.L.Rev.
U. Miami Y.B.Int.L.
UNCITRAL
UNIDROIT
U.N.T.S.
U.Pa.J.Int. Bus. L.

U.Pa.L. Rev.
USAID
USD
USIA
USSR
Vanderbilt L. Rev.
Virginia L.Rev.
VSND RF

VSO

VVS
WGO-MFOR

WiRO
WOS

WSE
Yale J. Int. L.
Yale L.J.
ZEuP
ZfRvgl.
ZGB
ZOVO

ZPO
ZV

ZZK
ZZP

Abkürzungsverzeichnis

The Transnational Lawyer
University
University of Chicago Law Review
Directive on the co-ordination of laws, regulations and administrative provisions relating to undertakings for collective investment in transferable securities 1985
University of Illinois Law Review
University of Miami Yearbook of International Law
United Nations Commission on International Trade Law
Institut International pour l'Unification du Droit Privé
United Nations Treaty Series
University of Pennsylvania Journal of International Business Law
University of Pennsylvania Law Review
s. AID
US-Dollar
United States Information Agency
s. SSSR
Vanderbilt Law Review
Virginia Law Review
Vedomosti Sezda narodnych deputatov i Verhovnogo Soveta Rossijskoj Federacii
Verfassungs- und Verwaltungsrecht der Staaten Osteuropas (hrsg. von *Brunner, G.*)
Vedomosti Verhovnogo Soveta
[Die wichtigsten Gesetzgebungsakte in den Ländern Ost- und Südosteuropas] - Monatshefte für osteuropäisches Recht
Wirtschaft und Recht in Osteuropa
Wirtschaftsrecht der osteuropäischen Staaten (hrsg. von *Brunner, G./Schmid, K./Westen, K.*)
Warsaw Stock Exchange
Yale Journal of International Law
The Yale Law Journal
Zeitschrift für europäisches Privatrecht
Zeitschrift für Rechtsvergleichung
Zivilgesetzbuch
Zakon o osnovnim vlasničkopravnim odnosima [Gesetz über die grundlegenden eigentumsrechtlichen Verhältnisse]
Zivilprozeßordnung
Zakon o vlastništvu i drugim stvarnim pravima [Gesetz über das Eigentum und andere dingliche Rechte]
Zakon o zemljišnim knjama [Grundbuchgesetz]
Zeitschrift für Zivilprozeß

**A. Transformation der Systeme:
Wirtschaft, Recht und Verhalten
in Deutschland, Mittel- und Osteuropa**

Grundprobleme der Systemtransformation aus institutionenökonomischer Perspektive

Von MANFRED E. STREIT und UWE MUMMERT, Jena*

- I. Einleitung
- II. Stand der Forschung
 - 1. Schrittfolge transformationspolitischer Maßnahmen
 - 2. Inhalte transformationspolitischer Maßnahmen
- III. Grundprobleme der Systemtransformation
 - 1. Institutioneller Wandel
 - 2. Politisch-ökonomische Prozesse
- IV. Zwischenfazit
- V. Institutionelle und politisch-ökonomische Probleme der deutschen Währungsunion
 - 1. Rentensuche durch organisierte Interessen
 - 2. Vernachlässigung der bisherigen externen Institutionen
 - a) Irrtümer in der Umtauschdebatte
 - b) Fehleinschätzungen des Schuldenproblems
 - 3. Übernahme gewachsener externer Institutionen
 - 4. Akkommodation der wirtschaftlichen Akteure
- VI. Schlußbemerkungen

I. Einleitung

Die Transformation der ehemals sozialistischen und planwirtschaftlich organisierten Ökonomien ist eine der größten wirtschaftspolitischen Herausforderungen der neunziger Jahre. In dieser Arbeit sollen die besonderen Probleme analysiert werden, die hierbei aus einer institutionen- und ordnungsökonomischen Perspektive bestehen. Systemtransformation bezeichnet den grundlegenden Wandel der Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft. Hierbei sind zwei Ordnungsebenen zu unterscheiden: Ordnung im Sinne der Gesamtheit von Institutionen¹, welche die

* Prof. Dr. rer. pol. und Direktor am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen bzw. Dr. rer. pol., Abteilung Institutionenökonomik und Wirtschaftspolitik am gleichen Institut. – Für hilfreiche Kritik an verschiedenen Fassungen dieser Arbeit danken wir den Mitgliedern der Abteilung Institutionenökonomik und Wirtschaftspolitik des Instituts, insbesondere Daniel Kiwit, Antje Mangels und Michael Wohlgemuth.

¹ Institutionen stellen Beschränkungen menschlichen Verhaltens in wiederkehrenden Interaktionen dar. Es sind in der jeweils analysierten Gruppe gemeinhin bekannte Regeln, die von einem Durchsetzungsmechanismus unterstützt werden. Ein gängiges Unterscheidungskriterium ist

Handlungsmöglichkeiten der Akteure in der einen oder anderen Form beschränken, und Ordnung im Sinne von Mustern, die als Folge einer Koordination von Handlungen individueller Akteure entstehen. Es geht somit um die Unterscheidung zwischen der Wahl von Regeln und der Wahl im Rahmen von Regeln („Choice of Rules“ bzw. „Choice within Rules“)². Mit Hilfe dieser Klassifikation läßt sich die Transformationsaufgabe weiter konkretisieren: Transformation als Gestaltungsproblem zielt in erster Linie auf die Wahl von neuen Regeln und nur mittelbar auf (ökonomische) Wahlhandlungen, für die gegebene Regeln sanktionsbewehrte Beschränkungen sind. Die Wahl von Regeln ist Gegenstand politischer Willensbildungsprozesse. Obwohl sich Transformation primär auf die Wahl von Verfassungen sowie Gesetzen und Verordnungen richtet, darf nicht vernachlässigt werden, daß zwischen der Regelwahl und den ökonomischen Wahlhandlungen im Rahmen von Regeln Interdependenzen bestehen: Die Prozesse auf der Ebene der ökonomischen Wahlhandlungen wirken auch auf den politischen Willensbildungsprozeß zurück. Die Besonderheit von Transformationsprozessen besteht somit darin, daß einschneidende Veränderungen auf allen genannten Ebenen zusammenreffen und sich gegenseitig beeinflussen. Die hieraus resultierenden Probleme werden im dritten Teil analysiert. Nach einem Zwischenfazit (Teil IV) gilt die Aufmerksamkeit einem konkreten Transformationsfall, dem Beitritt der vormaligen DDR zur Bundesrepublik. Anhand der deutschen Währungsunion als einem wesentlichen Teilaspekt der Transformation Ostdeutschlands soll gezeigt werden, daß – bei allen Besonderheiten des konkreten Falls – viele der zuvor analysierten generellen Probleme der Systemtransformation auch hier von Bedeutung waren. Zunächst wird jedoch in einem ersten Schritt ein Überblick über die Grundzüge der transformationspolitischen Diskussion gegeben.

der mit ihnen verbundene Durchsetzungsmechanismus. Solche Verhaltensregeln, deren Durchsetzung sich auf das staatliche Gewaltmonopol stützt, werden als externe Institutionen bezeichnet. Interne Institutionen sind dagegen Verhaltensregeln, die auf privaten Sanktionsmechanismen basieren; dazu gehören z.B. Konventionen, Sitten und moralische Normen. Vgl. *Kiwit/Voigt*, Überlegungen zum institutionellen Wandel unter Berücksichtigung des Verhältnisses interner und externer Institutionen: *ORDO* 46 (1995) 117-148. Vgl. auch *Lachmann*, Wirtschaftsordnung und wirtschaftliche Institutionen: *ORDO* 14 (1963) 63-77, der in zumindest ähnlicher Weise zwischen „inneren“ und „äußeren“ Institutionen unterscheidet.

² *Buchanan*, Die Grenzen der Freiheit. Zwischen Anarchie und Leviathan (1984) S. XIII; *ders.*, Constitutional Restrictions on the Power of Government, in: *The Theory of Public Choice* – II, hrsg. von *Buchanan/Tollison* (1984) 440 ff. Genau genommen sind innerhalb der „choice of rules“ nochmals zwei weitere Ebenen von Wahlhandlungen zu unterscheiden: Entscheidungen über Verfassungsregeln und Entscheidungen über Gesetze und Verordnungen innerhalb einer Verfassung. Vgl. *Buchanan/Tullock*, *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy* (1962) 15.

II. Stand der Forschung

In der Anfangsphase der Transformationsprozesse in den osteuropäischen Ländern wurde eine allgemeine Theorie der Transformation als erstrebenswert erachtet³. Inhalt einer solchen Theorie der Transformation müßten Aussagen über Ursache-Wirkungszusammenhänge sein, die die Abläufe auf den zuvor (vgl. Teil I) unterschiedenen Ebenen von Wahlhandlungen sowie die Interdependenz zwischen den Ebenen möglichst umfassend berücksichtigen. Die Realisierbarkeit eines derartigen Zieles muß jedoch bezweifelt werden. Transformationsprozesse sind nicht nur sehr komplex nach der Zahl und Verknüpfung der Ursache-Wirkungszusammenhänge. Sie sind auch offen in dem Sinne, daß die Verhaltensweisen auf den beiden Ebenen – politische Willensbildung und ökonomisches Handeln – keineswegs gefestigt sind, sondern in besonderem Maße mit überraschenden Veränderungen gerechnet werden muß. Dies dürfte bereits das Utopische an einem derartigen Vorhaben erkennen lassen. Generell läßt sich argumentieren, daß jede wissenschaftliche Analyse von Veränderungen ein Mindestmaß an fortdauernden Bedingungen erfordert. Gerade an solchen Bezugspunkten fehlt es jedoch im Falle der Transformation, da sich das gesamte Institutionensystem und mit ihm die Verhaltensweisen im Umbruch befinden. Insofern wäre eine allgemeine Theorie der Transformation „holistisch“ (Popper) oder „konstruktivistisch“ (Hayek). Es gelten die gleichen Einwände wie jene gegen die „physique sociale“ in der Tradition von Saint-Simon und Comte.

Die Anforderungen, die an eine allgemeine Theorie der Transformation gestellt werden müssen, verdeutlichen zugleich, warum herkömmliche wohlfahrtsökonomische Totalmodelle als analytische Instrumente nicht in Frage kommen. Modelle dieser Art basieren auf der Annahme eines vorgegebenen institutionellen Rahmens, der als solcher nicht in die Modellierung einbezogen wird. Damit ist aber der für die Transformation charakteristische Wechsel zu einem gänzlich anderen Institutionensystem völlig unzugänglich.

Demgegenüber stellt sich die Situation im Falle der Makroökonomik teilweise etwas anders dar. Soweit ihr Geltung zugebilligt wird, kann sie zumindest dazu dienen, strategische Konzepte zu formulieren, obgleich auch in ihrem Fall Institutionen nicht mitmodelliert werden. Ein einschlägiges Beispiel ist die Stabilisierung. Zwar schließen die umfangreichen und komplexen transformationstypischen

³ Vgl. z.B. von Czege, Ungarns Integration in die Weltwirtschaft. Vision oder Alptraum?: Außenwirtschaft 44 (1989) 425 ff.; Gutmann, Euckens konstituierende Prinzipien der Wirtschaftspolitik und der ordnungspolitische Wandel in den Ländern Osteuropas, in: Zur Transformation von Wirtschaftssystemen, Von der sozialistischen Planwirtschaft zur sozialen Marktwirtschaft, Arbeitsberichte zum Systemvergleich, Nr. 15, Forschungsstelle zum Vergleich wirtschaftlicher Lenkungssysteme der Philipps-Universität Marburg (1990) 61; Kloten, Zur Transformation von Wirtschaftsordnungen: ORDO 40 (1989) 108 f.; Lösch, Marktwirtschaft für die DDR? Chancen und Probleme der Systemtransformation: Wirtschaftsdienst 70 (1990) 24; Schüller, Probleme des Übergangs von der Staatswirtschaft zur Marktwirtschaft, in: Zur Transformation von Wirtschaftssystemen, a.a.O. 1.

Veränderungen ökonomische Analysen konventioneller Art aus. Jedoch wird damit die Kreislaufanalyse nicht entwertet. Auch manche Faustregeln makroökonomischer Politik sind zumindest erwägenswert. Von Bedeutung ist allerdings, daß die Entscheidungsträger sich der Schwächen dieser Handlungsgrundlage bewußt sind.

Auch auf eine Reihe anderer, grundlegender ökonomischer Erkenntnisse, wie sie etwa aus Partialanalysen hervorgegangen sind, muß nicht verzichtet werden. Beispiele hierfür sind die generellen Folgen von Preiskontrollen und von administrativen Marktschließungen. Im Hinblick auf die Transformationsproblematik ist jedoch zu berücksichtigen, daß sich derartige Erkenntnisse ebenso wie solche der Makroökonomik auf die Ebene ökonomischer Wahlhandlungen, d.h. auf die „Choice within Rules“, beziehen. Sie können insofern bestenfalls von komplementärer Bedeutung für das Entscheidungswissen sein, welches für die Transformation im Sinne einer „Choice of Rules“ benötigt wird.

Die Diskussion transformationspolitischer Empfehlungen trug den zuvor gemachten Vorbehalten meist Rechnung. Allerdings geschah dies mit unterschiedlichen Gewichtungen, vor allem des Institutionenproblems. Mangels einer allgemeinen Theorie konzentrierte sie sich vor allem darauf, mit welchen Maßnahmen und in welchen Schritten eine Transformation vollzogen werden soll. Dabei wurden – wie nunmehr darzulegen sein wird – institutionelle und damit ordnungspolitische Vorschläge mit solchen der Ablaufpolitik verknüpft.

1. Schrittfolge transformationspolitischer Maßnahmen

Im Rahmen der Suche nach geeigneten Transformationsstrategien kreiste die ökonomische Diskussion in der Anfangsphase im wesentlichen um die Frage, welche wirtschaftspolitischen Schritte in welcher Reihenfolge und mit welcher Geschwindigkeit erfolgen sollen. Soll Transformation gradualistisch oder als Schocktherapie („Big Bang“) vonstatten gehen? Wenn die Entscheidung zugunsten eines Gradualismus fiele, in welcher Abfolge („sequencing“) und in welchem Zeitraum („timing“) sollten die einzelnen Transformationsschritte erfolgen?

Eine Schocktherapie erfordert die simultane Umgestaltung aller Teilordnungen eines Gesellschafts- und Wirtschaftssystems in der Frühphase der Transformation. Vertreter einer solchen Vorgehensweise erwarten vor allem drei Vorteile gegenüber einer gradualistischen Vorgehensweise: Zunächst würde die gleichzeitige Änderung aller Teilordnungen eher den wechselseitigen Beziehungen zwischen ihnen gerecht. Damit könnten hoch eingeschätzte Folgekosten von Inkonsistenzen vermieden werden, die bei gradueller Umgestaltung entstünden. Des weiteren sollte durch plötzliche und umfangreiche Reformen ein starker Druck auf die individuellen Akteure zur Änderung ihrer Denk- und Verhaltensweisen ausgeübt werden. Schließlich sollte die Wahrscheinlichkeit verringert werden, daß der Systemwechsel unter dem Druck kurzfristiger Anpassungslasten wieder rückgän-

gig gemacht wird⁴. Gerade in der Möglichkeit der Rücknahme von Reformen wird dagegen von einigen Befürwortern gradualistischer Maßnahmen ein wesentlicher Vorteil gesehen: Da über die Folgen von Reformen Unsicherheit besteht, sollten diese in einem „Versuch-und-Irrtum“-Verfahren durchgeführt werden. Bei Mißerfolgen bestünde nach dieser Sichtweise die Möglichkeit, mit vergleichsweise geringen Kosten die Reformen zu korrigieren⁵. Ein weiterer Vorteil des Gradualismus wird darin gesehen, daß durch eine Streckung der Reformmaßnahmen die individuellen Belastungen auf einen größeren Zeitraum verteilt und damit verringert bzw. sogar vermieden werden könnten. Damit wäre eine höhere Akzeptanz in der Bevölkerung zu erwarten⁶. Auch das in der Wirtschaftspolitik bekannte „infant industry“-Argument wird trotz der wohlbegründeten Vorbehalte gegenüber einer interventionistischen Industriepolitik als Vorteil des Gradualismus ins Feld geführt: Im Schutz staatlicher Subventionierung und Industriepolitik sollte der Aufbau „wettbewerbsfähiger“ Industrien gefördert werden, bevor sich diese dem Wettbewerb stellen müssen.

Die Diskussion Gradualismus versus Schocktherapie ist nach wie vor nicht abgeschlossen⁷. Letztlich handelt es sich bei dem Gegensatzpaar Schocktherapie und Gradualismus jedoch nur um pointierende Abstraktionen. Weder läßt sich eine umfassende Schocktherapie realisieren, noch kommt ein Gradualismus um die gleichzeitige Einführung mehrerer Maßnahmen herum. Entsprechend richtete sich die Diskussion bald auf die pragmatische Frage, in welcher Abfolge und mit welcher Geschwindigkeit bestimmte Transformationspakete durchgeführt werden sollen⁸. Jedoch auch diese Frage läßt sich nicht zweifelsfrei beantworten. Dazu

⁴ Vgl. *Schneider*, Tempo und Schrittfolge des Transformationsprozesses, in: *Von der Plan- zur Marktwirtschaft. Eine Zwischenbilanz*, hrsg. von *Gahlen/Hesse/Ramser* (1992) 9 ff.

⁵ *Dewatripont/Roland*, The Design of Reform Packages under Uncertainty: CEPR Discussion Paper no. 860 (1993); *Roland*, On the Speed and Sequencing of Privatisation and Restructuring: *The Economic Journal* 104 (1994) 1158-1168. Eine solche Vorgehensweise ist jedoch in einer evolutischen Umwelt mit grundlegenden Problemen verbunden: Wirtschaftspolitische Reformen führen zu Reaktionen, die die Ausgangssituation verändern. So versuchen Wirtschaftssubjekte, bevorstehende Reformen zu antizipieren und in ihre Pläne einzubeziehen. Es ist somit unmöglich, durch eine Revidierung von Reformen die Ausgangssituation wieder herzustellen. Hinzu kommt, daß ein wirtschaftspolitisches Herumtasten die Erwartungssicherheit für die davon Betroffenen verringert. Dies führt aber wiederum zu Reaktionen der wirtschaftlichen Akteure und erschwert damit die wirtschaftspolitische Erfahrungssuche. Außerdem erfolgen Reformen in der Regel nicht isoliert, sondern gemeinsam mit anderen, so daß sich Probleme für eine isolierte Ursachenzurechnung ergeben. Vgl. *Streit*, Theorie der Wirtschaftspolitik⁴ (1991) 353 f.

⁶ Vgl. *Apolte*, Politische Ökonomie der Systemtransformation: *Duisburger Volkswirtschaftliche Schriften* 15 (1992) 3; *Roland* (oben N. 5) 1162.

⁷ Siehe z.B. *Roland* (oben N. 5) 1158-1168; *ders.*, The Role of Political Constraints in Transition Strategies: *Economics of Transition* 2 (1994) 27-41.

⁸ Allerdings setzte sich die Diskussion über Gradualismus vs. Schocktherapie auf der Ebene der einzelnen Reformmaßnahmen fort. Sollen beispielsweise alle Bereiche des Außenhandels sofort und vollständig liberalisiert werden oder nicht? Vgl. z.B. *Bruno*, Stabilization and Reform in

wäre eine unstrittige Abwägung von Kosten und Nutzen erforderlich. Außerdem ist die Abfolge der Maßnahmen sehr stark von den Ausgangsbedingungen in den jeweiligen Ländern abhängig zu machen⁹.

2. Inhalte transformationspolitischer Maßnahmen

Das transformationspolitische Konzept, das in den Transformationsökonomien Anwendung fand, orientierte sich zu einem großen Teil an den bisherigen Erfahrungen mit ökonomischen Reformen während der achtziger Jahre in den latein-amerikanischen Staaten. Ende der achtziger Jahre bestand – unabhängig vom Beginn der Transformationsprozesse – zwischen den Vertretern der in Washington ansässigen Organisationen, wie der Weltbankgruppe und dem Internationalen Währungsfonds, sowie den beiden Organisationen nahestehenden Ökonomen Konsens über die wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die notwendig sein sollen, um die sklerotischen Märkte in diesen Staaten wieder funktionsfähig zu machen¹⁰.

Im Zentrum des sogenannten „Washington Consensus“ stehen drei wirtschaftspolitische Reformpakete: makroökonomische Stabilisierung, Strukturanpassung sowie Liberalisierung¹¹. Da es zu Beginn der Reformprozesse in Osteuropa an transformationsspezifischen Erkenntnissen und daraus abgeleiteten Strategieempfehlungen fehlte, wurden die drei Reformpakete auch den vormals sozialistischen Staaten empfohlen. Es ist zu vermuten, daß dies auch deshalb nahelag, weil zumindest auf den ersten Blick grundlegende strukturelle Ähnlichkeiten zwischen den Reformstaaten Lateinamerikas und den Transformationsländern Osteuropas bestanden: In beiden Fällen waren große Teile der Wirtschaft im Besitz des Staates, es bestand eine hohe Auslandsverschuldung, die Preise unterlagen staatlicher Kontrolle und der Außenhandel wurde in hohem Maße staatlich reguliert¹².

Zusätzlich war zu erwarten, daß die Umgestaltung in den Transformationsländern zwangsläufig zu wirtschaftlichen Entwicklungen führen würde, wie sie in den Reformländern Lateinamerikas zu finden waren. So war davon auszugehen, daß eine allgemeine Preisfreigabe und die Abwertung der nationalen Währungen

Eastern Europe: A Preliminary Evaluation, in: *The Transition in Eastern Europe*, Vol. 1: Country Studies, hrsg. von Blanchard/Froot/Sachs (1994) 27 f.

⁹ Vgl. Schneider (oben N. 4) 8; Winiecki, Post-Soviet-Type Economies in Transition. What Have we Learned From the Polish Transition Programme in its First Year?: *Weltwirtschaftliches Archiv* (1990) 787 f.

¹⁰ Vgl. Williamson, What Washington Means by Policy Reform, in: *ders.*, Latin American Adjustment (1990) 5-35.

¹¹ Vgl. Edwards, Crisis and Reform in Latin America (1995) 58 f.

¹² Vgl. Bruno (oben N. 8) 19 f. und 28.

eine hohe Anpassungs-inflation, verstärkt durch den in den meisten Ländern bestehenden Geldüberhang¹³, nach sich ziehen würde.

Die Differenzierung in drei Reformpakete orientiert sich an deren unterschiedlichen Zielsetzungen. Während Stabilisierungsmaßnahmen in erster Linie dazu dienen sollen, den Inflationsprozeß zu beenden, sollen über die Maßnahmen der Strukturanpassung Märkte mit freier Preisbildung und wettbewerblichen Strukturen hergestellt werden. Dies soll vor allem durch einen allgemeinen Rückzug des Staates aus der Wirtschaft erreicht werden. Ziel der Liberalisierung ist es, funktionsfähige Märkte auch im Bereich der außenwirtschaftlichen Transaktionen zu erreichen. Da hinter den einzelnen Reformpaketen kompatible Zielsetzungen stehen, gibt es viele Überschneidungen zwischen den in ihnen jeweils enthaltenen konkreten Maßnahmen. Im Zentrum der Stabilisierungspolitik stehen vor allem Beschränkungen des Wachstums der Geldmenge und der öffentlichen Ausgaben. Eine Konsolidierung des öffentlichen Haushalts gehört jedoch zugleich zu den Maßnahmen der Strukturanpassung. Weitere Elemente einer Strukturanpassungspolitik bilden die Aufhebung von Preiskontrollen und der Abbau von Preissubventionen, Reformen des Geld- und Kreditsystems, eine allgemeine Deregulierung binnenwirtschaftlicher Transaktionen, die Entflechtung alter Wirtschaftsstrukturen und Privatisierung der staatlichen Unternehmen, der Aufbau eines funktionsfähigen Steuersystems und einer neuen, „schlanken“ öffentlichen Verwaltung. Maßnahmen zur außenwirtschaftlichen Liberalisierung zielen vor allem auf den Abbau von Handels- und Devisenbeschränkungen¹⁴.

Wie oben ausgeführt, zielt Transformation auf die Veränderung der Ordnung einer Wirtschaft und bedeutet vor allem eine Veränderung der ein Wirtschaftssystem konstituierenden Regeln. Entsprechend stehen in den meisten am „Washington Consensus“ orientierten Maßnahmenkatalogen institutionelle Reformen an erster Stelle¹⁵. Hinsichtlich des grundlegenden institutionellen Gestaltungsproblems finden sich vor allem pragmatische Lösungsvorschläge, wie z.B. die Institutionensysteme westlicher Länder schlicht zu kopieren¹⁶. Nachdem das

¹³ In den sozialistischen Staaten wurde im allgemeinen die Geldmenge übermäßig ausgeweitet. Vgl. *Cassel*, Inflation und Inflationseffekte in sozialistischen Planwirtschaften, in: *Geldtheorie. Entwicklung, Stand und systemvergleichende Anwendung*, hrsg. von *Thieme* (1987) 263-294.

¹⁴ Vgl. *Edwards* (oben N. 11) 58 f.; *Apolte/Cassel*, Osteuropa: Probleme und Perspektiven der Transformation: List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik 17 (1991) 23.

¹⁵ Vgl. z.B. *Dornbusch*, Strategies and Priorities for Reform, in: *The Transition to a Market Economy*, Vol. 1: The Broad Issues, hrsg. von *Marer/Zecchini*, Centre for Cooperation with the European Economies in Transition, Organization for Economic Cooperation and Development (1991) 169-183; *Fischer/Gelb*, Issues in Socialist Economy Reform, in: *The Transition to a Market Economy* (siehe oben) 184-201 sowie für einen Überblick über weitere Maßnahmenkataloge *Funke*, Timing and Sequencing of Reforms: Competing Views and the Role of Credibility: *Kyklos* 46 (1993) 340.

¹⁶ So schlägt etwa *Dornbusch* vor, das Institutionensystem der Niederlande oder Finnlands heranzuziehen. Ähnlich pragmatisch argumentieren *Fischer/Gelb*. Vgl. *Dornbusch* (oben N. 15) 169-183 und *Fischer/Gelb* (oben N. 15) 184-201.

institutionelle Problem so „gelöst“ wurde, konzentriert sich die Analyse anschließend auf die oben ausgeführten Maßnahmen. Sie basieren auf den Erkenntnissen neoklassischer Mikroökonomik und neuklassischer Makroökonomik, auf deren universale Anwendbarkeit und Wirksamkeit vertraut wird. Das Ergebnis sind mehr oder weniger gleichartige Politikempfehlungen für alle Transformationsländer. Es ist diese universelle Anwendung des wirtschaftspolitischen Instrumentariums ohne Berücksichtigung der unterschiedlichen, nationalen institutionellen Ausgangssituationen und der Glaube an die weitgehende Planbarkeit des Ordnungswechsels, die in erster Linie kritisiert werden¹⁷. Ein Kritiker dieser Herangehensweise an Transformationsprozesse formuliert es so: „Mix macroeconomic stabilisation with microeconomic regulation and the conventional wisdom for economic transformation emerges rather easily“¹⁸. In zunehmendem Maße wird jedoch auch von Vertretern des „Washington Consensus“ die Bedeutung betont, die einer Berücksichtigung der unterschiedlichen nationalen Ausgangssituationen zukommt¹⁹.

Während Vertreter einer am „Washington Consensus“ orientierten Transformationspolitik ihr Hauptaugenmerk neben der allgemeinen Deregulierung der Wirtschaft auf die Herstellung von Privateigentum richten²⁰, wird aus ordnungs- und institutionenökonomischer Sicht ein weiterer Aspekt betont: Privateigentum ist zwar eine notwendige, jedoch keine hinreichende Voraussetzung für ein marktwirtschaftliches System. Notwendig sind ebenfalls externe Institutionen, die die Privatautonomie der wirtschaftlichen Akteure konstituieren. Es bedarf einer spezifischen Wirtschaftsverfassung. Den mit ihr zu schaffenden institutionellen Voraussetzungen wird aus ordnungs- und institutionenökonomischer Sicht eine große Bedeutung zugemessen²¹. Im Kern geht es darum, für den Wirtschaftsablauf wie für alle übrigen Beziehungen zwischen den Bürgern eine privatrechtliche Grundlage zu schaffen. Eine derartige Privatrechtsgesellschaft setzt einen Rahmen externer Institutionen voraus, der bestimmte funktionale Anforderungen erfüllen sollte. Die für den Wirtschaftsablauf relevanten Regeln sollen dazu beitragen, Selbstkoordination durch Markttransaktionen und Selbstkontrolle durch Wettbewerb zu erleichtern bzw. zu sichern. Sie müssen dabei so ausgestaltet sein, daß die Handlungsfreiheit der ökonomischen Akteure gewährleistet und ihr Wissensbedarf

¹⁷ Vgl. Boettke, The Reform Trap in Economics and Politics in the Former Communist Economies: *Journal des Economistes et des Etudes Humaines* 5 (1994) 281 ff.; Murrell, The Transition According to Cambridge, Mass.: *The Journal of Economic Literature* 33 (1995) 173.

¹⁸ Boettke (oben N. 17) 285.

¹⁹ Vgl. Bruno (oben N. 8) 46; World Bank, From Plan to Market, World Development Report (1996) 143.

²⁰ „[Privatization] is probably the single most formidable obstacle facing Eastern Europe in its transition to capitalism“. Blanchard/Froot/Sachs, Introduction, in: *dies.*, The Transition in Eastern Europe, Vol. 1: Country Studies (1994) 12.

²¹ Vgl. z.B. Gutmann (oben N. 3) 63-71; Kloten (oben N. 3) 99-127; *ders.*, Die Transformation von Wirtschaftsordnungen: theoretische, phänotypische und politische Aspekte, Walter Eucken Institut (1991); Schüller (oben N. 3); *ders.*, Ansätze einer Theorie der Transformation: *ORDO* 43 (1992) 35-63.

reduziert wird. Die Institutionen, mit denen dies gewährleistet werden soll, hat Eucken mit „Privateigentum, Vertragsfreiheit und Haftung“ als drei seiner „konstituierenden Prinzipien“ abgedeckt²². Die Herstellung einer entsprechenden Wirtschaftsverfassung erfordert umfassende Reformen des Zivilrechts, aber auch die Einführung einer marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen gewährleistenden Insolvenz- und Wettbewerbsgesetzgebung. Hier bestehen in den meisten Transformationsökonomien nach wie vor Lücken²³.

Aber auch Ökonomen, die sich nicht vorrangig ordnungsökonomischen Analysen widmen, betonen die Bedeutung von Institutionen für ein Gelingen der Transformation und kritisieren vor allem die Vernachlässigung institutioneller und politisch-ökonomischer Wechselbeziehungen in der bisherigen Transformationsanalyse²⁴. Ursache hierfür ist, daß sich die Erwartungen der Vertreter traditioneller Reformansätze, die zunächst hinsichtlich des Reformtempos und der wirtschaftlichen Auswirkungen im allgemeinen gehegt wurden, länderübergreifend nicht erfüllt haben. Folgende ausgewählte Befunde dürften dies belegen²⁵:

²² Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik⁶ (1990) 254 ff.; Erstausgabe 1952. Insofern war es nicht verwunderlich, daß Walter Euckens konstituierende Prinzipien für ein marktwirtschaftliches System sowie die auf den Rechtsstaat zielenden Überlegungen von Franz Böhm (1966) direkt und indirekt im Zusammenhang mit dem Transformationsproblem eine Renaissance erfuhren. (Vgl. zu einem Überblick sowie zu einer Prüfung, inwieweit neuere Entwicklungen, die vor allem mit Friedrich A. von Hayek verbunden sind, integriert werden können, bei: Streit, Wirtschaftsordnung, Privatrecht und Wirtschaftspolitik – Perspektiven der „Freiburger Schule“, aus dem Englischen übertragen in *ders.*, Freiburger Beiträge zur Ordnungsökonomik, 1995, 71-104.) Weitere grundlegende Arbeiten zu marktkonformen Institutionen, die auch der Interdependenz der Teilordnungen Rechnung tragen, sind bei Hayek (1973) sowie Mestmäcker (1975) zu finden. Auch neue institutionentheoretische Ansätze (Furubotn/Richter 1991) einschließlich der Theorie der Eigentumsrechte (Alchian 1965; Furubotn/Pejovich 1972) zielen auf die Emergenz, Funktionalität und Legitimität von Regeln. Sie sind nicht zuletzt geeignet, mögliche Grenzen einer Setzung systemkonstituierender Institutionen aufzuzeigen. Vgl. Alchian, Some Economics of Property Rights: *Il Politico* 30 (1965) 816-29, wieder abgedr. in: *ders.*, Economic Forces at Work (1977) 127-149; Böhm, Privatrechtsgesellschaft und Marktwirtschaft: *ORDO* 17 (1966) 75-151; Furubotn/Pejovich, Property Rights and Economic Theory: *Journal of Economic Literature* 10 (1972) 1137-1162; Furubotn/Richter, The New Institutional Economics: An Assessment, in: *dies.*, The New Institutional Economics. A Collection of Articles from the Journal of Institutional and Theoretical Economics (1991); Hayek, Law, Legislation and Liberty, Vol. 1: Rules and Order (1973); Mestmäcker, Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung, FS Franz Böhm (1975); wiederabgedr. in: *ders.*, Recht und ökonomisches Gesetz (1978) 29-64.

²³ Vgl. Brunner, Die Rechtssysteme der Länder Ostmitteleuropas: Forschung und Lehre 6 (1996) 317-319; Engerer, Privateigentum, Privatisierung und Transformation: Vierteljahresshefte zur Wirtschaftsforschung 65 (1996) 22 ff.

²⁴ Vgl. z.B. Murrell (oben N. 17) 173.

²⁵ Vgl. Blanchard/Froot/Sachs (oben N. 8) 3-6; Brezinski, Der Stand der wirtschaftlichen Transformation, in: Politische und ökonomische Transformation in Osteuropa, hrsg. von Brunner (1996) 131-161; Koop/Nunnenkamp, Die Transformationskrise in Mittel- und Osteuropa, Ursachen und Auswege: Die Weltwirtschaft 1 (1994) 67; Löscher, Der Weg zur Marktwirtschaft – Strategiediskussion im Lichte der transformationspolitischen Erfahrungen, in: Von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft, hrsg. von Kaminski (1996) 37-40; Portes, Transformation Traps: The Economic

- Der Rückgang in der Produktion dieser Länder überstieg die Erwartungen bei weitem, und dies sowohl hinsichtlich seines Ausmaßes als auch seiner Persistenz.
- Der Inflationsschub nach der Preisfreigabe wurde wesentlich unterschätzt. Bei den makroökonomischen Stabilisierungsversuchen ist es nicht gelungen, die Inflationsraten auf einstellige Jahreszahlraten zu reduzieren.
- Die Anlagebereitschaft ausländischer Investoren wurde überschätzt.
- Der Privatisierungsprozeß kam in vielen Transformationsländern zunächst nur langsam in Gang. Vor allem die Privatisierung von Großunternehmen zeitigte bislang nur begrenzte Erfolge.

Im Zusammenhang mit diesen Befunden wird von einer „Transformationskrise“ gesprochen²⁶. Als eine Ursache für die diagnostizierte Krise wird ein „institutionelles Vakuum“ identifiziert. Es ist insofern entstanden, als die bisherigen planwirtschaftlichen Institutionen zwar weggefallen, aber neue marktwirtschaftliche Institutionen noch nicht in ausreichendem Maße an ihre Stelle getreten sind²⁷. Die Ursachen hierfür werden insbesondere im politischen Prozeß ausgemacht²⁸. Es bestehen somit grundlegende institutionelle und politisch-ökonomische Probleme, die der Systemtransformation inhärent sind. Welcher Art diese Probleme im einzelnen sind, soll im folgenden ausgeführt werden.

III. Grundprobleme der Systemtransformation

1. Institutioneller Wandel

In einem Wirtschaftssystem, in dem die Individuen selbstgesetzte Ziele eigenverantwortlich verfolgen können, ist das Einhalten von Verhaltensregeln eine notwendige Bedingung für erfolgreiche spontane Koordination. Entsprechend beeinflusst die institutionelle Struktur das Verhalten der wirtschaftlichen Akteure in

Journal 104 (1994) 1182; *Schmieding*, From Plan to Market: On the Nature of the Transformation Crisis: Weltwirtschaftliches Archiv 129 (1993) 216-219.

²⁶ *Falk/Funke*, Zur Sequenz von Reformschritten, Erste Erfahrungen aus dem Transformationsprozeß in Mittel- und Osteuropa: Die Weltwirtschaft 2 (1993) 186-206; *Koop/Nunnenkamp* (oben N. 25) 67-92; *Schmieding*, (vorige N.) 216-253.

²⁷ Vgl. *Funke* (oben N. 15) 337-362; *Koop/Nunnenkamp* (oben N. 25) 67-92; *Schmieding*, From Socialism to an Institutional Void, Notes on the Nature of the Transformation Crisis: Kiel Working Paper 480 (1991); *ders.*, From Plan to Market, On the Nature of the Transformation Crisis: Weltwirtschaftliches Archiv 129 (1993) 216-253.

²⁸ Vgl. z.B. *Wagener* (Hrsg.), The Political Economy of Transformation, Studies in Contemporary Economics (1993); *ders.*, Zur politischen Ökonomie der Transformation: Marktwirtschaft als Aufgabe (1994) 643-656; *Krug*, Die Transformation der sozialistischen Volkswirtschaften in Zentraleuropa, Ein Beitrag der Vergleichenden Ökonomischen Theorie von Institutionen, in: Anpassung durch Wandel. Evolution und Transformation von Wirtschaftssystemen, hrsg. von *Wagener*, Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. 206 (1991) 39-60.

systematischer Weise. Es geht jedoch nicht allein um die Frage der Gestaltung der neu zu setzenden Institutionen. Bereits bei der Einschätzung der wirtschaftlichen Ausgangssituation in den Transformationsländern sind Institutionen zu berücksichtigen, da Transformation nicht bei Null beginnt, sondern das Vorhandene die weitere Entwicklung entscheidend mitprägt (vgl. Abschnitt V 2).

Die institutionelle Erneuerung wird – wie ausgeführt – in einigen transformationspolitischen Analysen nicht als grundlegendes Problem betrachtet. Einer der bekanntesten transformationspolitischen Berater, Jeffrey Sachs, der auch das polnische Reformprogramm entscheidend mitgestaltete, hielt es für möglich, daß die institutionellen Grundlagen für ein marktwirtschaftliches System innerhalb eines Jahres etabliert werden können²⁹. Diese Auffassung ist durchaus repräsentativ für den unbefangenen Umgang konventionell orientierter Ökonomen mit der institutionellen Dimension der Transformation³⁰. Grundlegende institutionelle Probleme werden vernachlässigt. Dies gilt auch für den bereits oben erwähnten Vorschlag, Teile des externen Institutionensystems von marktwirtschaftlichen Ländern auf Transformationsländer zu übertragen³¹. Einmal kann es zu Inkonsistenzen zwischen den übernommenen und den noch zu transformierenden externen Institutionen kommen. Zum anderen ist die Vereinbarkeit der übernommenen externen mit den überlieferten internen Institutionen nicht notwendig gewährleistet. Ein Konflikt zwischen Werten und Verhaltensregeln der ehemaligen sozialistischen Gesellschaft und solchen einer politisch wie ökonomisch offenen Gesellschaft kann die Lösung des Institutionenproblems in Transformationsländern zumindest sehr erschweren³². So kann die alleinige Kopie des Privat- und Wirtschaftsprivat-

²⁹ „The economic and political complexities of the transition to a market economy argue strongly for a decisive and comprehensive approach, such as the new Polish economic program, introduced on January 1, 1990. Poland's goal is to establish the economic, legal, and institutional basis for a private-sector market economy in just one year.“ *Sachs*, Poland and Eastern Europe: What Is To Be Done?, in: *Foreign Economic Liberalization, Transformations in Socialist and Market Economies*, hrsg. von *Köves/Marer* (1991) 236.

³⁰ Zu den Ausnahmen dürften Auffassungen wie die von *Freeman* 1994 gehören: „economics does not have sufficiently compelling theory or empirical knowledge to answer questions about the institutional design of advanced capitalist economies, much less economies in transition.“ *Freeman*, What Direction for Labor Market Institutions in Eastern and Central Europe?, in: *The Transition in Eastern Europe*, Vol. 2: Restructuring, hrsg. von *Blanchard/Froot/Sachs* (1994) 18.

³¹ Vgl. *Dornbusch* (oben N. 15) 169-183.

³² Es gibt Anhaltspunkte dafür, daß Überzeugungen, die Privateigentum, Vertragsfreiheit und Haftung begünstigen, aber auch positive Einstellungen zu individueller Verantwortung, Risiko und Wettbewerb in den verschiedenen Ländern Mittel- und Osteuropas sehr unterschiedlich ausgeprägt sind. Vgl. z.B. *Montias*, National Values and Economic Reforms in Socialist Economies: World Development 17 (1989) 1433-1442; *Voigt*, Values, Norms, Institutions and the Prospects for Economic Growth in Central and Eastern Europe: Journal des Economistes et des Etudes Humaines 4 (1993) 495-529. Diese Einschätzung wird durch eine 1992 durchgeführte Umfrage der Ungarischen Akademie der Wissenschaften gestützt: Dreißig Wirtschafts-, Gesellschafts- und Sozialwissenschaftler wurden gebeten, auszuführen, was ihrer Meinung nach die größten Probleme in den Transformationsprozessen sind. Die Hälfte dieser Autoren betrachtete die menschlich-

rechts eines marktwirtschaftlich orientierten Landes – analog zu einem Transplantat – ungünstige „Immunreaktionen“ auslösen: Damit ordnungskonforme Regeln weithin akzeptiert werden und deshalb wenig Durchsetzungsprobleme aufwerfen, müssen diese Regeln die moralischen Überzeugungen einer überwiegenden Zahl der Gesellschaftsmitglieder reflektieren³³. Besteht dagegen ein Widerspruch zwischen den durch das System externer Institutionen ausgeschlossenen und den von den Individuen für rechtmäßig erachteten Verhaltensweisen, so kann eine Erosion der externen Institutionen die Folge sein. Auf jeden Fall müssen aber höhere Kosten für eine Durchsetzung der externen Institutionen aufgewendet werden³⁴. Derartige „Immunreaktionen“ ließen sich zwar grundsätzlich durch die Rechtsprechung aufgreifen und – wo angebracht – in die Rechtsfortschreibung einbringen. Damit wird jedoch lediglich auf ein weiteres transformationstypisches Defizit verwiesen. Auch die Herausbildung einer Rechtsprechung, in deren Verlauf das übernommene Privatrecht angepaßt würde, erfordert ein entsprechendes Rechtsverständnis, das jedoch nicht ohne weiteres vorausgesetzt werden kann.

Im Falle der Transformationspolitik ist im Hinblick auf die institutionelle Immunreaktion zu fragen, wie lange sich in den Transformationsländern interne Institutionen halten werden, die das Ergebnis der Sozialisation unter einem planwirtschaftlichen Institutionensystem sind. Ferner ist zu prüfen, welches die Bedingungen für einen Wandel der Einstellungen gegenüber dem neuen, marktwirtschaftlichen Institutionensystem sind. Wo die Überzeugungen und Einstellungen weitgehend fehlen, welche die Herausbildung eines Privatrechtssystems begünstigen, dürften Transformationsversuche kaum erfolgreich sein. In diesem Falle wäre eine bloße Übernahme des Privatrechts eines anderen Staates mit Skepsis zu beurteilen.

Institutionelle Akkommodationsprobleme mit negativen Anreizwirkungen können auch deshalb auftreten, weil zwischen dem Institutionensystem und den Prozessen des Wissenserwerbs durch die individuellen Akteure ein Zusammenhang besteht. Institutionen reduzieren für ein Individuum die Komplexität seiner gesellschaftlichen Umwelt. Ihr Informationsgehalt besteht vor allem darin, daß sie dem Individuum signalisieren, mit welchen Handlungen es bei anderen nicht rechnen muß. Damit beeinflussen die Institutionen auch die aktive Suche nach handlungsrelevanten Informationen. Institutionen haben somit Einfluß darauf, welches Wissen die Individuen erwerben³⁵. Infolgedessen wird das erworbene Wissen durch einen grundlegenden Austausch der Institutionen in hohem Maße entwertet. Die Folgen sind eine Destabilisierung von Erwartungen und erhebliche Kosten beim Erlernen des neuen Institutionensystems. Das Erlernen selbst besteht nicht

habituelle Komponente als ein Hauptproblem der Transformation. Vgl. Debate on the Transition of Post-Communist Economies to a Market Economy: *Acta Oeconomica* 44 (1992).

³³ Vgl. Hayek, Law, Legislation and Liberty (1973) 72 ff.

³⁴ Vgl. North, Theorie des institutionellen Wandels, Eine neue Sicht der Wirtschaftsgeschichte (1988) 54 f.

³⁵ Vgl. North, Institutions, Institutional Change, and Economic Performance (1990) 74 ff.

nur aus dem Erwerb von Kenntnissen über die neuen Spielregeln, sondern vor allem aus dem – häufig unreflektierten – Einüben dieser Regeln. Allerdings gibt es auch Grund für die Vermutung, daß die marktwirtschaftlichen Spielregeln in den Transformationsländern nicht völlig unbekannt sind. Es ist nämlich zu berücksichtigen, daß die schwerwiegenden Koordinationsdefizite sozialistischer Systeme schattenwirtschaftliche Aktivitäten auslösten, die durchaus Marktelemente und entsprechende Regeln enthielten. Ferner wurde in den meisten sozialistischen Ländern ein beträchtlicher Teil der landwirtschaftlichen Produktion und Distribution der Privatinitiative überlassen. Inwieweit das auf diese Weise gewonnene institutionelle Vorwissen den Transformationsprozeß begünstigt, ist offen.

2. Politisch-ökonomische Prozesse

Wie ausgeführt, sind externe Institutionen das Ergebnis von politischen Entscheidungsprozessen. Diese politischen Prozesse werden jedoch von den ökonomischen Entwicklungen auf der Marktprozeßebene beeinflusst. Aus einer politisch-ökonomischen Perspektive sind die externen Institutionen Gegenstände politischen Wettbewerbs. Dies unterscheidet Transformationsökonomien nicht grundlegend von etablierten marktwirtschaftlichen Ökonomien. Bei Transformationsprozessen kommen jedoch erschwerende Aspekte hinzu.

Transformation bedeutet in erster Linie die Setzung neuer Regeln. Es geht dabei um die Setzung einer Wirtschaftsverfassung, welche die Entstehung einer spontanen Ordnung auf der Ebene ökonomischer Wahlhandlungen ermöglicht. Die Einführung marktwirtschaftlicher Spielregeln ist jedoch gerade wegen deren Universalisierbarkeit sowie des Schutzes und der Förderung der Wettbewerbsfreiheit³⁶ mit einem fundamentalen Problem verbunden. Marktwirtschaftliche Regeln mögen mit dem Blick auf die Gesellschaft durchaus vorteilhaft sein. Gleichzeitig gibt es Gründe dafür, daß Individuen und Gruppen sich gerade Vorteile davon versprechen, wenn ihnen Ausnahmen von diesen Regeln gewährt werden. Beispiele hierfür sind Ausnahmen vom Kartellverbot oder staatliche Wettbewerbsbeschränkungen als Folge von Subventionen. Aus diesem Spannungsverhältnis resultiert ein Transformationsdilemma: Viele der Individuen und Gruppen, die eine Transformation wünschen, werden zugleich versuchen, Ausnahmen von den neuen, marktwirtschaftlichen Regeln zu erhalten. Somit stellen nicht nur die ehemaligen Eliten ein Hindernis für den Transformationsprozeß dar. Nun ließe sich argumentieren, daß das Transformationsdilemma durch einen „starken Staat“³⁷ überwindbar wäre. Seine politischen Repräsentanten und die Verwaltung müßten willens und in der Lage sein, die ein marktwirtschaftliches System konstituieren-

³⁶ Vgl. hierzu z.B. *Streit*, Wirtschaftsordnung, Privatrecht und Wirtschaftspolitik – Perspektiven der „Freiburger Schule“, aus dem Englischen übertragen in: *ders.*, Freiburger Beiträge zur Ordnungsökonomik (1995) 81 f.

³⁷ *Eucken*, Grundsätze der Wirtschaftspolitik⁶ (1990) 325 ff., Erstausgabe 1952.

den Prinzipien institutionell und administrativ konsequent durchzusetzen. Die Frage ist jedoch, unter welchen Bedingungen sich in den Transformationsprozessen ein „starker“ Staat herausbilden kann. Denn hinsichtlich der Einigung der Individuen über einen solchen „starken Staat“ besteht die gleiche Grundproblematik, die auch für die Einführung marktwirtschaftlicher Regeln generell gilt, d.h. es liegt ein gesellschaftliches Dilemma vor. Entsprechend können auch gegenüber der Realisierbarkeit eines „starken“ Staates im Sinne Euckens im Rahmen einer demokratisch-politischen Ordnung berechtigte Zweifel angemeldet werden³⁸. Diese Zweifel hinsichtlich der Realisierbarkeit einer wettbewerblichen Wirtschaftsverfassung werden in der Transformationsdiskussion gelegentlich in einem „Unmöglichkeitstheorem“³⁹ formuliert: Die gleichzeitige Einführung einer demokratischen politischen Ordnung und einer durch Privatautonomie und Wettbewerb geprägten marktwirtschaftlichen Ordnung gilt als schwierig, wenn nicht gar unmöglich.

Auch auf der nachkonstitutionellen Ebene bestehen besondere Probleme: Sie ergeben sich daraus, wie die Transformation von den Betroffenen wahrgenommen und in ihren Folgen beurteilt wird. Der Transformationsprozeß bringt eine verwirrende Mischung von Merkmalen des alten Systems, von spezifischen Übergangsphänomenen sowie von zunächst unverbundenen Anzeichen der zukünftigen Gesellschaftsordnung hervor. Vor allem die als negativ erfahrenen Primäreffekte des unvermeidlichen strukturellen Umbruchs, aber auch die Folgen politischer Fehler in der Transformation werden nur zu leicht als Fehler und Nachteile einer marktwirtschaftlichen Ordnung überhaupt mißdeutet. Dies bietet Interessengruppen und Politikern die Möglichkeit, ihre Ziele im Zusammenspiel von Stimmenfang und Rentensuche zu verwirklichen. Das zu erwartende Ergebnis ist ein Hinauszögern des Transformationsprozesses⁴⁰.

³⁸ Vgl. z.B. Schwarz, Marktwirtschaftliche Reform und Demokratie – Eine Haßliebe?: ORDO 43 (1992) 65-90.

³⁹ Elster, The Necessity and Impossibility of Simultaneous Economic and Political Reform, mimeo, University of Chicago (1991).

⁴⁰ Das Beispiel Tschechiens verdeutlicht die Problematik: Als Vaclav Klaus zu Beginn des Transformationsprozesses in der ehemaligen Tschechoslowakei erklärte, daß als Ziel nur die Setzung strikt marktwirtschaftlicher Regeln in Frage komme, war dies – verglichen mit den übrigen mittel- und osteuropäischen Ländern – ohne Parallele. Seine „Marktwirtschaft ohne Adjektiv“ war zugleich eine Absage an die wirtschaftspolitische Konzeption der „Sozialen Marktwirtschaft“, die in Deutschland immer noch als Leitbild der Politik hervorgehoben wird. Klaus begründete dies mit Argumenten, wie sie dem Befund des „schleichenden Sozialismus“ (Weede 1988) zugrundeliegen, der sich auf Entwicklungstendenzen in westlichen Demokratien mit einem zumindest im Kern marktwirtschaftlichen System bezieht. Vgl. Weede, „Schleichender Sozialismus“, Marktvermachtung und Wirtschaftliche Stagnation: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 19 (1988) 88-114. Die bisherige Entwicklung in Tschechien ist in starkem Maße durch die erklärten ordnungspolitischen Absichten geprägt. Die erhofften Erfolge haben sich – folgt man den üblichen Indikatoren – eingestellt. Aber auch die Opposition, die sich von der Betonung der sozialen Gerechtigkeit Chancen erhofft, hat – ganz im Sinne von Mustern im Parteienspektrum in westlichen Demokratien – an Boden gewonnen. Auch kann bei einer Bewertung der Durchsetzungsbedingungen die Sezes-

Vertreter eines im wesentlichen auf die Ebene ökonomischer Wahlhandlungen fixierten Transformationsansatzes könnten die mangelnde Realisierung institutioneller Reformen auf Unzulänglichkeiten der „politischen Märkte“ zurückführen. Nicht die verwendeten Theorien wären danach unzureichend, sondern den als exogen angesehenen Rahmenbedingungen wären die Entwicklungen zuzurechnen. Eine transformationsorientierte Ökonomik sollte jedoch die grundlegenden Eigenschaften von Transformationsprozessen berücksichtigen. Dazu gehört ohne Zweifel die Interdependenz von politischem und ökonomischem Systemwechsel. Eine Berücksichtigung dieser Interdependenz hat vor allem Auswirkungen auf die wirtschaftspolitische Vorgehensweise: Im Zusammenhang mit transformationspolitischen Reformen können politische ex ante- und ex post-Beschränkungen unterschieden werden. Ex ante-Beschränkungen sind Widerstände, die vor der Durchführung von Reformen bestehen und ihre Durchsetzbarkeit politisch gefährden, wenn nicht gar verhindern. Solche Widerstände können z.B. daraus erwachsen, daß die Gewinner einer Reform im vorhinein nicht bestimmbar sind⁴¹. Dies kann dazu führen, daß Reformen, die für eine Mehrheit ex post durchaus akzeptabel wären, ex ante abgelehnt werden („status quo bias“⁴²). Ex post-Beschränkungen sind dagegen Widerstände, die erst nach der Durchführung von Reformen entstehen und dann die Rücknahme der Reformen zur Folge haben können. Beide Formen von Hindernissen bedingen unterschiedliche politische Handlungsspielräume. So ist es z.B. denkbar, daß zwar keine ex ante-Beschränkungen für eine transformationspolitische Reform bestehen, wohl aber damit gerechnet werden muß, daß sich ex post-Widerstände einstellen. Für die politisch Handelnden ergibt sich aus dieser Konstellation ein „window of opportunity“⁴³. Es kommt dann darauf an, spätere Widerstände zu unterbinden, indem die Kosten der Rücknahme einer solchen Reform erhöht werden. Das ist möglich, wenn die Gewinner der Reform mobilisiert werden können oder selbst in der Lage sind, die Schwierigkeiten bei der Formierung einer Lobby zu überwinden. Bei hohen ex ante-Widerständen wäre

sion der Slowakei nicht unberücksichtigt bleiben. Da die Slowakei vergleichsweise stärker von den Folgen des mit dem Transformationsprozeß verbundenen Strukturwandels betroffen war, ist zu vermuten, daß mit dem Ausscheiden der Slowakei die Reformwiderstände, denen sich die Regierung Klaus gegenüber sah, erheblich reduziert wurden. Hinzu kommt, daß in einer Reihe von Bereichen Reformen unterlassen oder nur zögerlich in Angriff genommen wurden, wo auch in Tschechien mit Widerstand zu rechnen war. Vgl. *OECD Economic Surveys – The Czech and Slovak Republics* (1994) 67, 134 ff. Ob jedoch auch in Zukunft für die bislang verfolgte derartige Politik die politischen Mehrheiten hinreichend rekrutierbar sein werden, ist nach dem Ergebnis der Wahlen im Juni 1996 zweifelhaft.

⁴¹ Vgl. *Rodrik*, The Positive Economics of Policy Reform: *American Economic Review* 83 (1991) 356-361.

⁴² *Fernandez/Rodrik*, Resistance to Reform, Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty: *American Economic Review* 81 (1992) 1146-1155.

⁴³ *Roland*, The Role of Political Constraints in Transition Strategies: *Economics of Transition* 2 (1994) 29.

von den politisch Handelnden z.B. zu prüfen, ob ein Reformpaket „aufgeschnürt“ oder „umgepackt“ werden kann.

Allerdings wäre es vermutlich eine verkürzte Interpretation der politischen Willensbildung im Transformationsprozeß, wenn lediglich auf Phänomene wie rent-seeking und Stimmenfang abgestellt würde. Wenn im politischen Diskurs die „Kälte des Kapitalismus“ bemüht wird, so dürfte damit zumindest auch ein generelles Problem von Großgesellschaften reflektiert oder unreflektiert angesprochen werden. Die alte sozialistische Ordnung wurde mit der Verfolgung von Zielen begründet, die an Vorstellungen appellierten, wie sie für Kleingruppen durchaus realisierbar sind. So werden Solidarität und Gerechtigkeit, die sich an Verdienst und Bedarf orientieren sollen, beispielsweise in der Familie erfolgreich praktiziert. Eine Übertragung solcher Vorstellungen auf ganze Gesellschaften kann jedoch nicht gelingen. Im Falle der sozialistischen Ordnung wurden aber besondere Kleingruppenerfahrungen gemacht. Funktionsdefizite dieser Ordnung ließen soziale Beziehungen etwa in der Form gegenseitiger Hilfe und persönlichen Informationsaustauschs über Möglichkeiten der Güterbeschaffung entstehen. Mit dem Übergang zur Marktwirtschaft werden solche Kleingruppenerfahrungen seltener. An ihre Stelle tritt die relativ unpersönliche, aber äußerst wirksame Koordinations- und Kontrolleistung der Märkte. Was vorher zur Bewältigung der Funktionsdefizite des Systems an sozialen Beziehungen unerlässlich war und als selbstverständlich galt, muß nun anders und völlig neu begründet werden. Der Klage über die „Kälte des Kapitalismus“ liegt insofern eine falsche Ursachenzurechnung zugrunde.

Allerdings signalisiert die Klage einen andersartigen, wohlbekannten Konflikt, der in Transformationsländern neu erfahren wird. Er ist Ausdruck dessen, was Popper⁴⁴ als „strain of civilization“ kennzeichnete. Seine Unausweichlichkeit hat Hayek⁴⁵ wie folgt beschrieben:

„Part of our difficulty is that we must constantly adjust our lives, our thoughts and our emotions, in order to live simultaneously within different kinds of orders according to different rules. If we were to apply the unmodified, uncurbed, rules of the micro-cosmos (i.e., of the small band or troop, or of, say, our families) to the macro-cosmos (our wider civilisation), as our instincts and sentimental yearnings often make us wish to do, *we would destroy it*. Yet if we were always to apply the rules of the extended order to our more intimate groupings, *we would crush them*. So we must learn to live in two sorts of world at once.“

Der aufgezeigte Konflikt dürfte auch das Wiederaufleben der Diskussion um einen „dritten Weg“ erklären helfen. Alte Vorschläge, wie der eines Marktsozialismus, gewinnen neuen Glanz⁴⁶. Der Glanz müßte eigentlich schnell verblassen, wenn die

⁴⁴ Popper, *The Open Society and its Enemies – The Spell of Plato* (1962) 176 f.

⁴⁵ Hayek, *The Fatal Conceit – The Errors of Socialism* (1988) 18.

⁴⁶ Vgl. Bardhan/Roemer, *Market socialism, A Case for Rejuvenation: Journal of Economic Perspectives* 6 (1992) 101-116; Przeworski, *Democracy and the Market* (1991).

Ergebnisse der sogenannten „Kalkulationsdebatte“ sowie der Property-Rights-Theory ernst genommen würden. Das Ausmaß an Mißverständnissen und Verdrängungen, das die erneute Diskussion kennzeichnet, kann nur verwundern⁴⁷.

IV. Zwischenfazit

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, daß Transformation in erster Linie wirtschaftspolitische Gestaltung auf der Regelebene und nur mittelbar auf der Handlungsebene bedeutet. In transformationspolitischen Ansätzen, in denen dezidiert Position zu makroökonomischer Stabilisierung, Strukturanpassung und Liberalisierung bezogen wird, gilt häufig die Einführung marktwirtschaftlicher Institutionen als wenig problematisch. Aus einer ordnungs- und institutionenökonomischen Sicht wird dagegen die Bedeutung und die Komplexität des Prozesses der Veränderung von Institutionen betont. Zusätzlich haben die hinter den Erwartungen zurückgebliebenen Entwicklungen in den Transformationsprozessen die Bedeutung institutioneller Faktoren in den Vordergrund rücken lassen. Aus der politisch-ökonomischen und ordnungs-ökonomischen Theorie lassen sich Ursachen dafür ableiten, daß institutioneller Wandel in Transformationsprozessen mit grundlegenden Problemen verbunden ist.

In den folgenden Ausführungen soll dargelegt werden, inwiefern die zuvor identifizierten und beschriebenen institutionellen sowie politisch-ökonomischen Probleme auch in einem besonderen Transformationsfall – der Transformation des Systems der vormaligen DDR im Verlauf der deutschen Vereinigung – von Bedeutung sind. Dabei gilt die Aufmerksamkeit vorwiegend einem Ausschnitt aus diesem Transformationsprozeß, der deutschen Währungsunion.

V. Institutionelle und politisch-ökonomische Probleme der deutschen Währungsunion

Die deutsche Währungsunion als Teil der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion hat im Vergleich zu den übrigen Transformationsfällen besondere Eigenschaften. Zu Beginn des Transformationsprozesses ergaben sie sich aus den Spezifika der deutsch-deutschen Beziehungen. Ökonomische Reformen in den Transformationsländern werden von der nationalen Legislative beschlossen und der nationalen Regierung durchgeführt. Im Falle Deutschlands sollte dagegen zunächst eine Währungsunion zwischen zwei souveränen Staaten geschlossen werden. Die Initiative für die mit der Währungsunion verbundenen grundlegenden Reformen ging von der Bundesregierung aus. Nachdem auch die Regierung der

⁴⁷ Vgl. hierzu *Wohlgemuth*, Market Socialism – The Debate Goes On, Some Austrian Queries 60 Years After the Calculation Debate, Diskussionsbeitrag 04-96, Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen (1996).

DDR in eine gemeinsame Währungsunion einwilligte, gab es zwei politische Akteure mit durchaus unterschiedlichen Zielsetzungen⁴⁸. Die Bundesregierung wollte mit einer Währungsunion einen Prozeß beschleunigen bzw. unumkehrbar machen, an dessen Ende die deutsche Einigung stehen sollte. Für die Regierung der DDR bildete die Währungsunion dagegen in erster Linie ein Mittel der staatlichen Selbsterhaltung, mit dem politische Widerstände besänftigt, ökonomische Reformen erleichtert, vor allem aber die Migration von Ost- nach Westdeutschland verringert werden sollte.

Eine weitere Besonderheit ergab sich dadurch, daß eine Währungsunion nur erfolgreich sein konnte, wenn zugleich die Wirtschaftsverfassung der DDR in ihren wesentlichen Bestandteilen transformiert würde. Das für Transformationsökonomien grundlegende Problem einer souveränen Wahl von Institutionen, die für ein marktwirtschaftliches System konstitutiv sind, erledigte sich dann dadurch, daß mit der vereinbarten Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion das System externer Institutionen Westdeutschlands nahezu vollständig übernommen wurde⁴⁹. Somit handelte es sich bei der deutschen Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion um ein Transformationsprogramm, das dem Grundtypus einer Schocktherapie sehr nahe kam.

Ein weiteres Spezifikum des ostdeutschen Transformationsprozesses bildet der auch gegenwärtig noch anhaltende Strom beträchtlicher Transferzahlungen von West- nach Ostdeutschland zum Aufbau einer Infrastruktur und zur Abfederung der unmittelbaren Verteilungswirkungen der Transformation. Hinzu kommt – mehr

⁴⁸ So stellte z.B. die Regierungserklärung Modrows vom 17.11.1989 lediglich eine ungeordnete Sammlung von verschiedenen Zielen und Mitteln dar, geprägt durch marktsozialistische Vorstellungen. Das Ausmaß der notwendigen Reformen wurde ebenfalls sehr unterschätzt: Eine Umgestaltung der Wirtschaft sollte in nur drei Jahren möglich sein. Vgl. *Fischer*, Politische versus ökonomische Vernunft, Wirtschafts- und währungspolitische Entscheidungen im deutschen Einigungsprozeß, in: *Von der Arbeiterbewegung zum modernen Sozialstaat*, FS Gerhard A. Ritter zum 65. Geburtstag, hrsg. von *Kocka/Puhle/Tenfelde* (1994) 811 f.

⁴⁹ Mit Inkrafttreten des Staatsvertrages über die Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion am 1.7.1990 ging die währungs- und geldpolitische Kompetenz auf die Deutsche Bundesbank über, und die Deutsche Mark wurde alleiniges gesetzliches Zahlungsmittel in der DDR. Das Bank-, Kapitalverkehrs- und Wertpapierrecht der Bundesrepublik galt nun auch in der DDR. Entsprechend understanden die Kreditinstitute der DDR dem Kreditwesengesetz und damit auch der Aufsicht des Bundesaufsichtsamts für das Kreditwesen. Genauso wurden eine allgemeine Vertrags-, Gewerbe-, Niederlassungs- und Berufsfreiheit, wie auch die wichtigsten Wirtschaftsgesetze der Bundesrepublik (erstes bis drittes Buch des HGB, §§ 705 ff. BGB, GmbHG, AktG, GenG, GWB und andere) eingeführt. Die Vorschriften der DDR wurden entsprechend angepaßt bzw. entgegenstehende Vorschriften der DDR sollten – ohne im einzelnen genannt zu sein – nicht mehr angewendet werden dürfen. Die Form der allgemeinen Rechtsanpassung wurde in den Anlagen II, III, IV, VI sowie IX zum Staatsvertrag bestimmt. In diesen wurden die bis zum Inkrafttreten des Vertrages umzusetzenden, aufzuhebenden oder zu ändernden und neu zu erlassenden Rechtsvorschriften sowie Regelungen aufgeführt, die in der DDR im weiteren Verlauf anzustreben waren. Die endgültige institutionelle Transformation vollzog sich schließlich mit dem Beitritt der DDR zum Staatsgebiet der Bundesrepublik am 3.10.1990.

oder weniger ungewollt – die Notwendigkeit, die negativen Nebenwirkungen einer Lohnpolitik von Gewerkschaften und Arbeitgebern zu kompensieren, die auf Angleichung an westdeutsche Entgelte abstellte und die ostdeutschen realwirtschaftlichen Möglichkeiten weitgehend vernachlässigte⁵⁰. Vergleichbares gibt es in den übrigen Transformationsländern offensichtlich nicht. Aber die Transferzahlungen liefern Anhaltspunkte für das Ressourcenproblem, das in Transformationsländern entstünde, wenn sie sich verstärkt an einer „Marktwirtschaft mit Adjektiv“ orientierten und zugleich Anstrengungen unternähmen, die heruntergewirtschaftete Infrastruktur energisch zu modernisieren und auszubauen.

Trotz dieser Besonderheiten lassen sich jedoch einige der Grundprobleme der Systemtransformation, die im vorangegangenen Teil aufgezeigt wurden, an Hand der deutschen Währungsunion exemplifizieren. Die folgenden Ausführungen sollen nicht dazu dienen, der umfangreichen Diskussion über die monetären Auswirkungen der deutschen Währungsunion einen weiteren Beitrag hinzuzufügen⁵¹. Ziel ist es allein, die Bedeutung institutioneller und politisch-ökonomischer Problemstellungen in Transformationsprozessen am Beispiel der Währungsunion herauszuarbeiten.

1. Rentensuche durch organisierte Interessen

In Abschnitt III 2 wurde dargelegt, warum die Entstehung eines funktionsfähigen, konsistenten, marktwirtschaftlichen Regelsystems nicht ohne weiteres gewährleistet ist. Die Entwicklungen in anderen osteuropäischen Staaten, wie z.B. in Rußland, machen deutlich, welche Schwierigkeiten mit der Herausbildung der marktwirtschaftlichen Spielregeln verbunden sein können. Diese Probleme bestanden für Ostdeutschland – wie gezeigt – nicht. Mit der weitgehenden Übernahme des westdeutschen Institutionensystems wurde es nicht erforderlich, sich auf der konstitutionellen Ebene über grundsätzliche Regeln einigen zu müssen. Die Gefahr, auf dieser Regelebene in ein Transformationsdilemma zu geraten, wurde vermieden.

Während es einzelnen Akteuren oder Interessengruppen auf der konstitutionellen Ebene somit nicht möglich war, Renten generierende Sonderbehandlungen zu erlangen, war dies auf der nichtkonstitutionellen Ebene anders: Als Konsequenz

⁵⁰ Vgl. G. Sinn/H.-W. Sinn, Kaltstart, Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung (1991) 150 ff.; *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Lohn- und Arbeitsmarktpunkte in den neuen Bundesländern*, in: BMWi Studienreihe 75 (1991) 20 ff.

⁵¹ Vgl. dazu z.B. Frowen/Hölscher (Hrsg.), *The German Currency Union of 1990 – A Critical Assessment* (1996); Thieme, *Währungsunion in Deutschland: Konsequenzen für die Geldpolitik*, in: *Ökonomische Erfolge und Mißerfolge der deutschen Vereinigung – Eine Zwischenbilanz*, hrsg. von Gutmann/Wagner (1994) 131-158.

der institutionellen Veränderungen⁵² zum 1.4.1990 hatte die Staatsbank der DDR ihre Geschäftsbankfunktion zusammen mit allen Zweigstellen an die neu gegründete Deutsche Kreditbank AG übertragen. Deren Aktien befanden sich allerdings weiterhin im Staatseigentum. Der Deutschen und der Dresdner Bank gelang es, mit der Deutschen Kreditbank AG zwei Joint Ventures zu schließen. Beide westdeutschen Kreditinstitute übernahmen damit sowohl das Personal als auch das dichte Filialnetz der Staatsbank der DDR sowie die damit verbundenen Kundenbeziehungen zur staatseigenen Wirtschaft. Durch die Joint Ventures war es ihnen möglich, erhebliche Vorteile beim Aufbau des Filialnetzes gegenüber anderen westdeutschen Geschäftsbanken zu erlangen, nicht zuletzt auch deshalb, weil für Banken geeignete Immobilien zu dieser Zeit extrem knapp waren⁵³. Dieser Wettbewerbsvorteil im Sinne einer Marktzutrittsbarriere dürfte gegenüber ausländischen Banken noch größer gewesen sein.

Hinzu kam, daß beide Banken dadurch, daß das komplette Firmengeschäft von der Deutschen Kreditbank auf die Joint Ventures übergang, die Möglichkeit bekamen, weitere Renten zu erzielen. Sie übernahmen an Stelle der Staatsbank bzw. der Deutschen Kreditbank die Liquiditätsversorgung der ostdeutschen Wirtschaft. Die damit verbundene Kreditvergabe erfolgte jedoch ohne jegliches Risiko, weil die Liquiditätskredite durch die Treuhandanstalt staatlich verbürgt wurden. Da diese Kredite gleichzeitig hoch verzinslich waren, kamen die Banken in den Genuß umfangreicher Renten. Dazu wird im Bericht des Untersuchungsausschusses „Treuhandanstalt“ festgestellt: „Dem Untersuchungsausschuß wurde vorgetragen, daß die sog. 'englische Buchungsmethode' (Ausleihung von Geldern zu Kontokorrent-Konditionen und Wiederanlage nicht benötigter Mittel zu Festgeldsätzen) den beteiligten Banken schon in den ersten Monaten – völlig risikolos (Global-

⁵² Erste institutionelle Veränderungen vollzogen sich schon vor dem 1.7.1990: Am 1.4. trat das von der Volkskammer am 8.3.1990 verabschiedete „Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Staatsbank der DDR aus dem Jahre 1974“ in Kraft. Damit sollte das einstufige Bankensystem in ein zweistufiges umgestaltet werden: Geschäftsbank- und Zentralbankfunktion der Staatsbank wurden voneinander getrennt. Gleichzeitig wurde den ostdeutschen Kreditinstituten die Möglichkeit eröffnet, alle Bankgeschäfte zu betreiben. Allerdings war mit diesem Gesetz noch nicht die Einführung einer freien Marktwirtschaft im Kreditsektor verbunden. Es existierte weiterhin keine Niederlassungsfreiheit für ausländische – d.h. auch für westdeutsche – Kreditinstitute. Ausländische Kreditinstitute durften lediglich Repräsentanzen errichten, die allerdings nicht das Recht zur Kreditvergabe besaßen. Vgl. *Gaddum*, Die Markt- und Wettbewerbssituation des Bankensektors in den neuen Bundesländern, in: Wirtschaftspolitische Probleme der Integration der ehemaligen DDR in die Bundesrepublik, hrsg. von *Gröner/Kantzenbach/Mayer*, Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. 212 (1991) 192.

⁵³ Aufgrund der gebildeten Joint Ventures verfügte die Dresdner Bank bereits im Juli 1990 über 62 und die Deutsche Bank über 119 Filialen. Vgl. *Dennig*, Die Finanzstruktur in den neuen Bundesländern: Wirtschaftsdienst 71 (1991) 129.

bürgerschaft des Bundes) – Zinsgewinne in zweistelliger Millionenhöhe verschaffte“⁵⁴.

Es gelang somit einigen wenigen wirtschaftlichen Akteuren, ein staatliches Organ dazu zu bewegen, ihnen einen zentralen strategischen Wettbewerbsvorteil zu gewähren sowie eine einträgliche Sonderaufgabe zu übertragen. Später verschmolzen die Joint Ventures wieder mit ihren Mutterunternehmen⁵⁵.

2. Vernachlässigung der bisherigen externen Institutionen

Wie in Abschnitt III 1 ausgeführt, ist in Transformationsprozessen nicht nur die Frage nach der Gestaltung neuer marktwirtschaftlicher Institutionen relevant. Vielmehr ist auch Wissen um das bisherige Institutionenset und dessen ökonomische Wirkungen für die Transformationspolitik eine Erfolgsvoraussetzung. Diesem Erfordernis wurde im Fall der deutschen Währungsunion nur unzureichend entsprochen.

a) Irrtümer in der Umtauschdebatte

Nachdem die Entscheidung für eine Währungsunion gefallen war, stellte sich die Frage nach deren Ausgestaltung. Im Vordergrund stand insbesondere die Diskussion über den „richtigen“ Umstellungssatz. Da kein freier Wechselkurs zwischen den beiden Währungen existierte, bestand das Problem, auf welcher Basis ein Umstellungskurs ermittelt werden sollte. Eine Möglichkeit wäre gewesen, sich an den Wechselkursen zu orientieren, die auf den Schwarzmärkten für DM galten. Grundsätzlich kann die Aussagekraft dieser Kurse bezweifelt werden, da sie aus sehr spezifischen Transaktionen auf weitgehend isolierten Teilmärkten hervorgingen. Auch der Sortenkurs, der viele Jahre in den Westberliner Wechselstuben und Banken angeboten worden war, kam aufgrund der für Bürger der DDR im illegalen Umtausch gehandelten Risikoabschläge sowie der wenig repräsentativen Transaktionen nicht als Umstellungskurs in Frage. Das gleiche Argument gilt für eine Verwendung der Devisenertragskennziffern der DDR zur Ermittlung eines „realistischen“ Umtauschkurses⁵⁶.

⁵⁴ Beschlußempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses „Treuhandaanstalt“ nach Art. 44 des Grundgesetzes: Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/8484, 31.8. 1994, S. 485.

⁵⁵ Der damalige Präsident der Deutschen Kreditbank AG, Edgar Most, wurde in der Folge dritter Direktor der Deutschen Bank in Berlin.

⁵⁶ Die Devisenertragskennziffern zeigten an, wieviel Einheiten einer Devisen je eingesetzter Ostmark im Westhandel Erlös werden konnten. 1989 lag der Durchschnittswert bei 23%, d.h. ein außenhandelsbezogener Warenkorb, der in Preisen der DDR einen „Wert“ von 100 Ostmark hatte, konnte im Westen nur einen Erlös von DM 23 erzielen.

In der Diskussion vor und nach der Währungsunion ist immer wieder versucht worden, aus der Ermittlung von Kaufkraftparitäten eine Annäherung an einen realistischen Umtauschkurs zu erreichen⁵⁷. Eine Berechnung des Umtauschkurses aufgrund von Kaufkraftparitäten war jedoch ebenfalls mit grundlegenden, letztlich unlösbaren Problemen verbunden⁵⁸. Eine Voraussetzung für die Gültigkeit der Kaufkraftparitätentheorie sind integrierte und kompetitive Märkte. Diese setzen jedoch ein bestimmtes Set externer Institutionen voraus, das im Fall der DDR definitiv nicht vorhanden war. Als Folge sind weder die Preise der DDR mit Marktpreisen gleichzusetzen, noch war die Struktur der gehandelten Güter und Dienstleistungen auf marktwirtschaftliche Bedingungen zurückzuführen. Das bedeutete auch, daß die Warenkörbe in Ost- und Westdeutschland systematisch voneinander abwichen und für einen Kaufkraftparitätenvergleich völlig ungeeignet waren. Bereits 1920 wies Mises darauf hin, daß eine wirkliche Wertrechnung in Geldeinheiten in einem sozialistischen System a priori unmöglich ist. Ohne freie Märkte kann es keinen funktionsfähigen Preismechanismus geben. Marktpreise setzen den privatautonomen Austausch von Eigentumsrechten voraus. Wenn kein Privateigentum an Produktionsmitteln besteht, können sich auch keine knappheitsorientierten Austauschverhältnisse für diese bilden. Außerdem existieren in einem zentralverwaltungswirtschaftlichen System keinerlei Anreize für unternehmerisches Verhalten. Ferner wird das Konsumverhalten von den Zwängen und Zufälligkeiten der Rationierung bzw. den Folgen von Fehlplanungen geprägt, wie sie für sozialistische Systeme charakteristisch sind. Das Verhalten der wirtschaftlichen Akteure ist somit ein vollkommen anderes als in einer marktwirtschaftlichen Umgebung⁵⁹. Aus diesen Gründen hätte auch eine Freigabe der Preise in der DDR vor einer Währungsunion nicht zu einer besseren Einschätzung der Kaufkraftparitäten geführt.

Die Ermittlung eines Umtauschkurses konnte sich somit aus ökonomischen Gründen nicht an den Preisrelationen der DDR orientieren. Letztlich mußte jeder

⁵⁷ Vgl. z.B. G. Sinn/H.-W. Sinn (oben N. 50) 36 ff.

⁵⁸ Auf die fundamentalen methodologischen Probleme, die in der Diskussion negiert wurden, weisen auch Bofinger (1990) und Neumann (1992) hin. Vgl. Bofinger, *The German Monetary Unification* (Gmu), *Converting Marks to D-Marks: Federal Reserve Bank of St. Louis, July/August* (1990) 17-36; Neumann, *German Unification: Economic Problems and Consequences: Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 36 (1992) 163-210.

⁵⁹ Mises, *Economic Calculation in the Socialist Commonwealth* (1970), wieder abgedruckt in: *Classics in Austrian Economics – A Sampling in the History of a Tradition*, Vol. III: *The Age of Mises and Hayek*, hrsg. von Kirzner 1994. Die Schlußfolgerung daraus ist für Mises, daß eine ökonomisch-rationale Kalkulation in einem sozialistischen System unmöglich ist. Mit diesem Unmöglichkeitstheorem wurde eine umfangreiche Kontroverse über die Möglichkeit, Marktprozesse durch zentrale Planung substituieren zu können, ausgelöst. Die unwiderlegte Relevanz des Mises'schen Theorems sowie der grundsätzliche Unterschied zwischen sozialistischer und marktwirtschaftlicher Geldordnung wird von Wentzel (1995) im Kontext der Transformation herausgearbeitet. Vgl. Wentzel, *Geldordnung und System-Transformation* (1995) 32 ff. bzw. 6 ff.

Umtauschkurs willkürlich sein. Das bedeutete zugleich beachtlichen Spielraum für politischen Opportunismus bei der Wahl des Umtauschkurses.

b) Fehleinschätzungen des Schuldenproblems

Obwohl die Diskussion um den Umtauschkurs in der Öffentlichkeit dominierte, wurde dessen Bedeutung für den Reformprozeß überschätzt. Massive Anpassungsprozesse wären auch bei anderen Umstellungssätzen als dem gewählten zu erwarten gewesen. Eine wesentlich größere Bedeutung hatte dagegen die Frage nach der Umstellung der Vermögensbilanz der DDR. Gerade darüber fand jedoch eine öffentliche Diskussion kaum statt.

In der Diskussion um die Umstellung der Schulden und Spareinlagen, die die wirtschaftlichen Akteure innerhalb des planwirtschaftlichen Systems der DDR angesammelt hatten, wurden die institutionellen Bedingungen, unter denen diese zustande gekommen waren, fast gänzlich ignoriert. Finanzierungsmaßnahmen der Betriebe der DDR waren nicht das Ergebnis privatautonomer Entscheidungen, basierend auf einem individuellen Kosten-Nutzen-Kalkül. Vielmehr wurde nach dem Prinzip der „Einheit von materieller und finanzieller Planung“ versucht, die materielle Planung mit Kreditzuweisungen an die Betriebe durchzusetzen⁶⁰. Darüber hinaus dienten die Kredite auch häufig der Realisierung betriebsfremder Aufgaben⁶¹. Gleichzeitig zogen die Betriebe aus den kreditfinanzierten Investitionen keine eigenen Erträge, da eine allgemeine Gewinnabführungspflicht an den Staat zur Sicherung der Planung durch Kreditzuweisung bestand. Die Verschuldung der Betriebe der DDR stellte somit im wesentlichen einen Teil der Staatsverschuldung der DDR dar. Entsprechend hätte sie mit der Währungsunion in Staatsschulden umgewandelt und den Betrieben erlassen werden müssen. Analog hätte auch ein Großteil der Spareinlagen behandelt werden müssen: Die in der DDR gezahlten Einkommen entsprachen selbst unter Zugrundelegung der administrierten Preise nicht den wirklichen Produktivitäten. Die Entlohnung des Produktionsfaktors Arbeit wurde somit in hohem Maße subventioniert. Faktisch fand also eine Umverteilung statt: während den Betrieben Überschüsse entzogen und sie zu einer Kreditfinanzierung gezwungen wurden, erhielten die Arbeitnehmer einen Teil dieser Mittel in Form von verdeckten Lohnsubventionen.

Gegen eine Streichung, zumindest aber drastische Kürzung der Spareinlagen ließe sich anführen, daß die Bürger der DDR über ihre Sparguthaben indirekt Gläubiger des „Volkseigentums“ der DDR waren. Eine vollständige Umwandlung der Ost-Mark-Ersparnisse in DM-Ersparnisse würde die impliziten Ansprüche der Sparer gegen den DDR-Staat erhalten. Eine weitgehende Streichung der Sparein-

⁶⁰ Vgl. Mummert, Informelle Institutionen in ökonomischen Transformationsprozessen: *Contributions Jenenses* 2 (1995) 75 ff.

⁶¹ So war es z.B. üblich, daß die Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (LPGs) kommunale Infrastruktureinrichtungen errichten mußten.