

## Europa I: Osteuropa und der Westen

### PROKLA-Redaktion

Editorial

### Melanie Tatur

Ökonomische Transformation, Staat und moralische Ressourcen  
in den post-sozialistischen Gesellschaften

### Jadwiga Staniszkis

Postkommunismus. Versuch einer soziologischen Analyse

### Elmar Altvater

Die DM ist tot! Es lebe der Euro! Die 50jährige Geschichte  
der DM und die Perspektiven des Euro

### Peter Gowan

Unsicherheiten der EU-Osterweiterung

### Katrin Küster

Die EU-Agrarpolitik und der Strukturwandel  
in den neuen Bundesländern

### Katharina Müller

Transformation als Lateinamerikanisierung?  
Die neue rentenpolitische Orthodoxie in Ungarn und Polen

---

### Andre Gunder Frank

Der Kalte Krieg und ich



*PROKLA Heft 112 – 28. Jahrgang 1998, Nr.3*

---

*PROKLA*

*Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*

---

Die PROKLA wird herausgegeben von der »Vereinigung zur Kritik der politischen Ökonomie e.V.«, die jährlich in ihrer Vollversammlung die Redaktion der Zeitschrift wählt.

*Redaktion: Elmar Altvater, Heiner Gaußmann, Michael Heinrich (geschäftsführend), Volker Lorek, Birgit Mahnkopf (presserechtlich verantwortlich), Margit Mayer, Klaus Müller, Petra Schaper-Rinkel, Dorothea Schmidt*

In der Zeitschrift PROKLA werden seit 1971 Themen aus den Bereichen der Politischen Ökonomie, der Politik, Sozialgeschichte und Soziologie bearbeitet. Im Zentrum stehen dabei gesellschaftliche Machtverhältnisse, Polarisierungen im internationalen System, das gesellschaftliche Naturverhältnis und die Transformation der osteuropäischen Gesellschaften. Die Hefte werden jeweils nach thematischen Schwerpunkten zusammengestellt.

Der Inhalt der letzten Hefte ist auf den letzten Seiten aufgelistet. Die Schwerpunkte der nächsten Nummern (vgl. Kasten im Innern dieser Ausgabe) sind:

PROKLA 113 Dezember 1998: Konzentration des Kapitals  
PROKLA 114 März 1999: Europa (Teil II)

Die Redaktion lädt zur Einsendung von Manuskripten ein. Eine Haftung kann nicht übernommen werden. Die Beiträge sollten sich in einem Umfang von 15-25 Seiten (ca. 50.000 Zeichen) halten (amerikanische Zitierweise, Bibliographie am Ende des Texts). Wir bitten, die Manuskripte in zweifacher Ausfertigung und sämtliche Angebote stets auch auf Diskette einzusenden. Die Disketten sollten für IBM-kompatible PC's lesbar (MS-DOS) und mit Word oder Winword beschrieben sein. Bitte Rückporto beilegen. Manuskripte und Zuschriften nur an die Redaktion (Postfach) adressieren.

Die PROKLA erscheint regelmäßig mit vier Nummern im Jahr mit einem Gesamtumfang von mindestens 640 Seiten. Jedes Heft kostet im Jahresabonnement DM 16.- im Einzelverkauf DM 20.- Abonnements erhalten Sie über eine Buchhandlung oder über den Verlag (Postkarte im Innern des Hefts). Wenn Sie über den Verlag abonnieren, erhalten Sie von einer Versandbuchhandlung, die mit dem Verlag kooperiert, eine Vorausrechnung für die nächsten Hefte (64.- plus Porto). Nach Bezahlung erhalten Sie die Hefte jeweils nach Erscheinen sofort zugeschickt.

Postanschrift: PROKLA-Redaktion, Postfach 100 529, D-10565 Berlin  
Tel.: 030 / 336 41 42, Bürozeiten: Mi. 15-17 Uhr; Telefon außerhalb der Bürozeiten: 030 / 395 66 22;  
e-mail: [prokla@ipn-b.comlink.apc.org](mailto:prokla@ipn-b.comlink.apc.org)  
Verlagsadresse: Verlag Westfälisches Dampfboot, Dorotheenstr. 26a, 48145 Münster,  
Telefon 0251 / 608 60 80, FAX 0251 / 608 60 20, e-mail: [dampfboot@login1.com](mailto:dampfboot@login1.com),  
Internet: <http://www.login1.com/dampfboot>

Copyright 1998 Verlag Westfälisches Dampfboot. Alle Rechte, auch das der Übersetzung vorbehalten.  
Druck und Bindung: Druckwerkstatt Münster.

ISSN 0342-8176 ISBN 3-89691-313-1

Beilagenhinweis: Dieser Ausgabe liegen Prospekte des Kirsch kern Buchversandes und von LE MONDE diplomatique bei.

**PROKLA 112**  
**Europa I: Osteuropa und der Westen**

---

**Inhaltsverzeichnis**

<i>PROKLA-Redaktion: Editorial</i> .....	334
<i>Melanie Tatur: Ökonomische Transformation, Staat und moralische Ressourcen in den post-sozialistischen Gesellschaften</i> .....	339
<i>Jadwiga Staniszkis: Postkommunismus. Versuch einer soziologischen Analyse</i> .....	375
<i>Elmar Altvater: Die DM ist tot! Es lebe der Euro!?! Die 50jährige Geschichte der DM und die Perspektiven des Euro</i> .....	395
<i>Peter Gowan: Unsicherheiten der EU-Osterweiterung</i> .....	433
<i>Katrin Küster: Die EU-Agrarpolitik und der Strukturwandel in den neuen Bundesländern</i> .....	443
<i>Katharina Müller: Transformation als Lateinamerikanisierung? Die neue rentenpolitische Orthodoxie in Ungarn und Polen</i> .....	459
<hr/>	
<i>Andre Gunder Frank: Der Kalte Krieg und ich</i> .....	487
<i>Summaries</i> .....	501
<i>Zu den AutorInnen</i> .....	502

PROKLA-Redaktion

---

## Editorial: Osteuropa und der Westen

Viele, vor allem westliche Einschätzungen der osteuropäischen Reformpolitik waren noch bis vor kurzem von der selbstgewissen Ansicht geprägt, daß die postkommunistische Transformation in den fortgeschritteneren Reformstaaten im wesentlichen abgeschlossen sei. Die entscheidende Aufgabe der Politik wurde im Bruch mit den zentralen Institutionen des Sozialismus gesehen – und die Kommunistischen Parteien und die Planbürokratien waren auch innerhalb kürzester Zeit von der Bildfläche verschwunden. Die konstruktiven Leistungen des Staats sollten sich im Großen und Ganzen darauf beschränken, die Basisinstitutionen eines »demokratischen Kapitalismus« zu etablieren. Die Fortschritte einzelner Länder wurden an einem Entwicklungspfad mit klar festgelegten Wegmarken gemessen, dessen Richtung alternativlos vorgezeichnet war. Nahezu alle osteuropäischen Regierungen haben sich in den Jahren nach 1989 auf einen Liberalisierungskurs verpflichtet – sei es aus eigener Überzeugung, sei es unter dem Druck der westlichen Gläubiger.

Die neoliberalen Reformprogramme gewannen ihre Überzeugungskraft angesichts der desaströsen Auswirkungen blockierter Reformen in der Ukraine und Weißrußland und nicht zuletzt durch die Hoffnung, bei konsequenten Reformen an den westeuropäischen Wohlstand an-

schließen zu können. Das in den Ländern der Dritten Welt angewandte Konzept der »strukturellen Anpassung« wurde zur vorherrschenden Transformationstheorie, in der freilich entgegen dem akademischen Ritus kaum zwischen positiver Analyse und normativen Politikempfehlungen unterschieden wurde. Aus der Sicht dieses Konzepts war der Niedergang der sozialistischen Länder nur das augenfälligste Beispiel für das notwendige Scheitern staatszentrierter, von Weltmarkteinflüssen abgeschirmter Entwicklungsstrategien, die zuvor bereits in Südeuropa und Lateinamerika verabschiedet worden waren. Von daher konnte das Ende des osteuropäischen Sozialismus auch als Vollendung der in den 80er Jahren eingeleiteten »neoliberalen Revolution« aufgefaßt und für die politischen Auseinandersetzungen innerhalb der westlichen Länder instrumentalisiert werden: als Argument gegen die sklerotischen Gefahren, die von Wohlfahrtsstaat, steuerlicher Umverteilung und industriepolitischen Ambitionen ausgehen. Insofern schienen die Kriterien für den Erfolg der postkommunistischen Transformationen auf der Hand zu liegen. Liberalisierung, Stabilisierung und Privatisierung – so lautete die trinitarische Formel, die den empirischen Analysen der internationalen Finanzorganisationen zugrunde gelegt wurde. Die optimale Se-

quenz der radikalen Reformschritte sollte von der Liberalisierung der Preise und der Öffnung des Außenhandels über die Stabilisierung des Preisniveaus und der öffentlichen Ausgaben zur Ausweitung des privaten Sektors führen. Konsequenter Reformpolitik wurde in Aussicht gestellt, innerhalb von zwei Jahren die Inflation unter Kontrolle zu bringen und nach drei Jahren einen neuen Wachstumstrend zu begründen, der zugleich die Tragfähigkeit der neuen demokratischen Institutionen erhöhen würde. Vor diesem Hintergrund wurden der Tschechischen Republik, Polen und Slowenien die größten Fortschritte in Richtung Marktwirtschaft und Demokratie bescheinigt. Aber auch das gradualistische Ungarn und die Slowakische Republik schienen weit fortgeschritten zu sein. Und selbst Rußland wurde von westlichen Experten, welche die russische Regierung von 1991 bis 1994 beraten hatten, ein erfolgreicher Übergang zur Marktwirtschaft attestiert. Aus heutiger Sicht wirkt diese Einschätzung bestenfalls naiv. Der russische Staat hat die Souveränität über weite Bereiche der Innenpolitik verloren und seine haushaltspolitische Hohlheit an den Internationalen Währungsfonds abgetreten. Die Privatisierungspolitik hat alles andere als eine bürgerliche Klasse hervorgebracht, deren Interessen auf eine Konsolidierung rechtsstaatlicher Verhältnisse zielen. Hier, aber auch in den anderen Reformländern, hat sich die Privatisierung als Hauptfalltor für Korruption und als das Medium erwiesen, über das alte Machtgruppen weiterhin auf ökonomische Ressourcen und politische Entscheidungen zugreifen. Um den illusorischen Gehalt des makroökonomischen Empirismus von Weltbank und IWF aufzuzeigen, braucht man nicht auf die positive Einschätzung Albaniens noch im *Weltent-*

*wicklungsbericht* von 1996 zu verweisen – kurz bevor das Land in anarchischen Bandenkämpfen versank. Im jüngsten OECD-Bericht über die Tschechische Republik ist der einstige Musterschüler radikaler Reformpolitik kaum wiederzuerkennen. Die Inflationsrate ist auf zweistellige Werte hochgeschwungen, das geschätzte Wachstum wird in den nächsten Jahren unter dem der Bundesrepublik liegen. Die formelle Aufnahme in die »OECD-Welt« erweist sich als Illusion, und selbst der immer wieder zugesagte Beitritt in die Europäische Union wird in Frage gestellt.

Sicherlich reflektieren sich in den empirisch verfügbaren Daten über die Situation in den osteuropäischen Ländern kaum vermeidbare Anpassungsprobleme. Entscheidend waren jedoch die konzeptionellen Defizite der neoliberalen Reformprogramme: die Stilisierung von Märkten zu einem universalen Organisationsmodell und ein verkürztes Verständnis von »politischer Ökonomie«, das den Markt als Instrument gegen gesellschaftliche Ansprüche, an der Ausgestaltung der Reformpolitik mitzuwirken, einsetzt. Privatisierungen und Marktzwänge sollten die *rent seeking*-Koalition zwischen den Managern der alten Betriebe und den wohlfahrtspaternalistisch akkommodierten Belegschaften notfalls auch im Stil eines »aufgeklärten Autoritarismus« aufbrechen. Märkte werden zur Verkörperung des Allgemeinwohls stilisiert, dem wohlwollende Reformer gegen Sonderinteressen und populistische Versuchungen zum Durchbruch verhelfen.

In der Praxis der Reformpolitik hat sich die Illusion universalen Marktlösens freilich zu einem Teil des Problems verkehrt, indem sie zur programmatischen Desorganisation der politischen Strukturen beigetragen haben. *Rent seeking*, a-

symmetrische Informationen und Machtkämpfe, wie man nun feststellt, sind integraler Bestandteil von Märkten, deren Funktionsweise alles andere als einfach ist (vgl. dazu Bowles/Gintis in *Prokla* 81, 1990 und deVroey in *Prokla* 82, 1991). Insofern ist es nur konsequent, wenn Joseph Stiglitz, der derzeitige leitende Ökonom der Weltbank, die gegen die Realität gewandte Abstraktion selbstorganisierter Märkte als mitschuldig an dem desaströsen Verlauf der osteuropäischen Reformen ansieht (*Whither Socialism?*, Cambridge, Mass, 1995).

Unter dem Eindruck der postkommunistischen Krisen haben sich daher auch die Perspektiven in der Transformationsforschung verschoben. Statt von einem Abschluß der Transformation wäre eher vom Ende einer ökonomistisch reduzierten Transformationstheorie zu reden. Denn von zentraler Bedeutung erscheinen heute die außerökonomischen Voraussetzungen ökonomischer Reformen, die einerseits auf das sozialstrukturelle und politische Erbe der sozialistischen Vorgeschichte verweisen, andererseits auf komplexe Überlagerungen von kulturellen Ressourcen und zivilgesellschaftlichen Kompetenzen mit kapitalistischen Modernisierungszwängen. *Melanie Tatur* und *Jadwiga Staniszkis* verwenden das Konzept des »politischen Kapitalismus«, das bereits Max Weber für die spezifische Form der peripheren Kapitalisierung Rußlands um die Jahrhundertwende geprägt hatte, für eine vergleichende Analyse der unterschiedlichen postsozialistischen Reformpfade, die neben der Chance zur demokratischen Konsolidierung auch die Möglichkeiten der Peripherisierung, der Segmentierung der Staatsgewalt und der anarchischen Desintegration enthalten. Im postsozialistischen Kontext ist damit der Stellenwert

des Staats für die Etablierung von Eigentum gemeint, die sich freilich nicht auf die juristische Sphäre im engeren Sinn, sondern auf die rechtliche Verankerung ökonomischer Macht und die Institutionalisierung von wirtschaftlichen Anreizen und Sanktionen bezieht. In dieser Hinsicht setzt sich Tatur von David Stark ab: nicht die faktische Verfügung über Eigentum und deren evolutionäre Rekombination (siehe dazu Starks Artikel in *Prokla* 94, 1994), sondern die Kodifizierung von Eigentumsrechten sei die kritische Schwelle der Transformation. Darum kann es in der postsozialistischen Politik auch nicht um den schlichten Abbau des Staats gehen, sondern um die Neudefinition seines Tätigkeitsbereichs. Die nicht selten zur Keimzelle eines dynamischen Privatsektors stilisierte Schattenökonomie und die informellen Organisationsformen unter dem Sozialismus sind allerdings nicht als automatische Aktivposten zu verbuchen. Der in diesem Bereich gepflegte Klientelismus kann sich vielmehr als eine schwere Belastung der neuen Institutionen erweisen, da die an Insider-Verhältnissen ausgebildete Moral der wechselseitigen Vorteilsnahme einer universalistischen Orientierung der Politik entgegen steht.

*Jadwiga Staniszkis* arbeitet die hohe Kontinuität der sozialistischen und postsozialistischen Politik am Beispiel Polens heraus – jenes Landes, in dem die »Schocktherapie« erfunden wurde und auf dem nach der tschechischen Enttäuschung alle Hoffnungen ruhen. Die Auflösung der Planwirtschaft seit den frühen 80er Jahren, die Staniszkis rekonstruiert, zeigt allerdings alles andere als einen klaren Schnitt zur Vergangenheit – nämlich eine in den frühen 80er Jahren einsetzende phasenweise Überführung staatlichen Eigentums in die Hände mitein-

ander konkurrierender Interessengruppen im Schnittfeld zwischen Wirtschaft und Politik (vgl. dazu auch die frühen Analysen von Bugaj/Kowalik in *Prokla* 82, 1991 sowie Tittenbrun in *Prokla* 89, 1992). Statt von kreativen Unternehmern wird das Bild durch organisierte Märkte mit regulierten Eintrittsbedingungen und hybriden Eigentumsformen geprägt. In der gegenwärtigen Phase des politischen Kapitalismus konkurrieren dabei große politisierte und westwärts gewandte Gruppen mit dem kleinen und mittleren Kapital, das den Nährboden für einen peronistischen Populismus mit wirtschaftsnationalistischen Zügen abgeben könnte – insbesondere dann, wenn der Anpassungsdruck an die EU-Standards im Zuge der Beitrittsverfahren voll zu greifen beginnt.

Letzteres macht auch deutlich, daß sich der Transformationsprozeß in Osteuropa längst nicht mehr isoliert betrachten läßt. Nicht nur sind die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu Westeuropa für die osteuropäischen Länder bei weitem am wichtigsten. Mit den angestrebten EU-Beitritten wird Westeuropa nachgerade zum Ziel der meisten osteuropäischen Länder. Grundlegende Veränderungen im Westen, wie sie mit der Einführung des Euro in den nächsten Jahren anstehen, definieren damit auch die Bedingungen der Transformation im Osten in neuer Weise. Zur besseren Konturierung der anstehenden Währungsunion zieht *Elmar Altvater* in seinem Beitrag einen Vergleich zur (west)deutschen Währungsreform des Jahres 1948 und zur deutschen Währungsunion von 1990. Die kritische Funktion der Europäischen Union für den Erfolg der osteuropäischen Reformen wird von *Peter Gowan* hervorgehoben, wobei die wohlorganisierte Politik westeuropäischer Interessengrup-

pen freilich längst die Oberhand über die großzügigen Gesten der Zeit nach 1989 gewonnen haben. Der westliche Protektionismus hat allen osteuropäischen Ländern defizitäre Handelsbilanzen beschert, und zwar auch in den Bereichen, in denen sie komparative Vorteile geltend machen könnten. Wann ein EU-Beitritt der osteuropäischen Länder möglich ist, wird nicht allein von den Bewerbern abhängen, sondern auch davon, wann die EU ihre eigenen institutionellen Reformen, vor allem im Bereich der Agrarpolitik, bewältigen wird. Welche Auswirkungen die EU-Agarpolitik auf die Transformationsprozesse in der ostdeutschen Landwirtschaft bereits hatte, wird in dem Beitrag von *Katrin Küster* untersucht, die dabei kritisch an den Aufsatz von Ralf Clasen (*PROKLA* 108, 1997) anknüpft.

Ebenfalls um eine spezifische West-Ost Beziehung geht es in dem Artikel von *Katharina Müller*, die die Umgestaltung osteuropäischer Rentensysteme analysiert, die weitgehend unter dem Einfluß der internationalen Finanzinstitutionen vor sich geht und lateinamerikanischen Vorbildern folgt. Dabei erhalten die osteuropäischen Gesellschaften ein Alterssicherungssystem, das zugleich darauf zielt – wie auch *Peter Gowan* in anderem Kontext hervorhebt – die spezifisch europäischen Sozialstaatstraditionen insgesamt auszuhebeln. Von der zukünftigen Ausgestaltung der Europäischen Union wird also nicht nur der weitere Verlauf der osteuropäischen Reformen abhängen, sondern auch die Art und Weise ihrer Rückwirkungen auf den Westen und damit auch die Fähigkeit der westeuropäischen Sozialstaaten, sich gegenüber einem deregulierten globalen Kapitalismus zu behaupten.

PROKLA-Redaktion

---

## Editorial: Osteuropa und der Westen

Viele, vor allem westliche Einschätzungen der osteuropäischen Reformpolitik waren noch bis vor kurzem von der selbstgewissen Ansicht geprägt, daß die postkommunistische Transformation in den fortgeschritteneren Reformstaaten im wesentlichen abgeschlossen sei. Die entscheidende Aufgabe der Politik wurde im Bruch mit den zentralen Institutionen des Sozialismus gesehen – und die Kommunistischen Parteien und die Planbürokratien waren auch innerhalb kürzester Zeit von der Bildfläche verschwunden. Die konstruktiven Leistungen des Staats sollten sich im Großen und Ganzen darauf beschränken, die Basisinstitutionen eines »demokratischen Kapitalismus« zu etablieren. Die Fortschritte einzelner Länder wurden an einem Entwicklungspfad mit klar festgelegten Wegmarken gemessen, dessen Richtung alternativlos vorgezeichnet war. Nahezu alle osteuropäischen Regierungen haben sich in den Jahren nach 1989 auf einen Liberalisierungskurs verpflichtet – sei es aus eigener Überzeugung, sei es unter dem Druck der westlichen Gläubiger.

Die neoliberalen Reformprogramme gewannen ihre Überzeugungskraft angesichts der desaströsen Auswirkungen blockierter Reformen in der Ukraine und Weißrußland und nicht zuletzt durch die Hoffnung, bei konsequenten Reformen an den westeuropäischen Wohlstand an-

schließen zu können. Das in den Ländern der Dritten Welt angewandte Konzept der »strukturellen Anpassung« wurde zur vorherrschenden Transformationstheorie, in der freilich entgegen dem akademischen Ritus kaum zwischen positiver Analyse und normativen Politikempfehlungen unterschieden wurde. Aus der Sicht dieses Konzepts war der Niedergang der sozialistischen Länder nur das augenfälligste Beispiel für das notwendige Scheitern staatszentrierter, von Weltmarkteinflüssen abgeschirmter Entwicklungsstrategien, die zuvor bereits in Südeuropa und Lateinamerika verabschiedet worden waren. Von daher konnte das Ende des osteuropäischen Sozialismus auch als Vollendung der in den 80er Jahren eingeleiteten »neoliberalen Revolution« aufgefaßt und für die politischen Auseinandersetzungen innerhalb der westlichen Länder instrumentalisiert werden: als Argument gegen die sklerotischen Gefahren, die von Wohlfahrtsstaat, steuerlicher Umverteilung und industriepolitischen Ambitionen ausgehen. Insofern schienen die Kriterien für den Erfolg der postkommunistischen Transformationen auf der Hand zu liegen. Liberalisierung, Stabilisierung und Privatisierung – so lautete die trinitarische Formel, die den empirischen Analysen der internationalen Finanzorganisationen zugrunde gelegt wurde. Die optimale Se-



quenz der radikalen Reformschritte sollte von der Liberalisierung der Preise und der Öffnung des Außenhandels über die Stabilisierung des Preisniveaus und der öffentlichen Ausgaben zur Ausweitung des privaten Sektors führen. Konsequenter Reformpolitik wurde in Aussicht gestellt, innerhalb von zwei Jahren die Inflation unter Kontrolle zu bringen und nach drei Jahren einen neuen Wachstumstrend zu begründen, der zugleich die Tragfähigkeit der neuen demokratischen Institutionen erhöhen würde. Vor diesem Hintergrund wurden der Tschechischen Republik, Polen und Slowenien die größten Fortschritte in Richtung Marktwirtschaft und Demokratie bescheinigt. Aber auch das gradualistische Ungarn und die Slowakische Republik schienen weit fortgeschritten zu sein. Und selbst Rußland wurde von westlichen Experten, welche die russische Regierung von 1991 bis 1994 beraten hatten, ein erfolgreicher Übergang zur Marktwirtschaft attestiert. Aus heutiger Sicht wirkt diese Einschätzung bestenfalls naiv. Der russische Staat hat die Souveränität über weite Bereiche der Innenpolitik verloren und seine haushaltspolitische Hohlheit an den Internationalen Währungsfonds abgetreten. Die Privatisierungspolitik hat alles andere als eine bürgerliche Klasse hervorgebracht, deren Interessen auf eine Konsolidierung rechtsstaatlicher Verhältnisse zielen. Hier, aber auch in den anderen Reformländern, hat sich die Privatisierung als Hauptfalltor für Korruption und als das Medium erwiesen, über das alte Machtgruppen weiterhin auf ökonomische Ressourcen und politische Entscheidungen zugreifen. Um den illusorischen Gehalt des makroökonomischen Empirismus von Weltbank und IWF aufzuzeigen, braucht man nicht auf die positive Einschätzung Albaniens noch im *Weltent-*

*wicklungsbericht* von 1996 zu verweisen – kurz bevor das Land in anarchischen Bandenkämpfen versank. Im jüngsten OECD-Bericht über die Tschechische Republik ist der einstige Musterschüler radikaler Reformpolitik kaum wiederzuerkennen. Die Inflationsrate ist auf zweistellige Werte hochgeschnellt, das geschätzte Wachstum wird in den nächsten Jahren unter dem der Bundesrepublik liegen. Die formelle Aufnahme in die »OECD-Welt« erweist sich als Illusion, und selbst der immer wieder zugesagte Beitritt in die Europäische Union wird in Frage gestellt.

Sicherlich reflektieren sich in den empirisch verfügbaren Daten über die Situation in den osteuropäischen Ländern kaum vermeidbare Anpassungsprobleme. Entscheidend waren jedoch die konzeptionellen Defizite der neoliberalen Reformprogramme: die Stilisierung von Märkten zu einem universalen Organisationsmodell und ein verkürztes Verständnis von »politischer Ökonomie«, das den Markt als Instrument gegen gesellschaftliche Ansprüche, an der Ausgestaltung der Reformpolitik mitzuwirken, einsetzt. Privatisierungen und Marktzwänge sollten die *rent seeking*-Koalition zwischen den Managern der alten Betriebe und den wohlfahrtspaternalistisch akkommodierten Belegschaften notfalls auch im Stil eines »aufgeklärten Autoritarismus« aufbrechen. Märkte werden zur Verkörperung des Allgemeinwohls stilisiert, dem wohlwollende Reformer gegen Sonderinteressen und populistische Versuchungen zum Durchbruch verhelfen.

In der Praxis der Reformpolitik hat sich die Illusion universalen Marktlösungen freilich zu einem Teil des Problems verkehrt, indem sie zur programmatischen Desorganisation der politischen Strukturen beigetragen haben. *Rent seeking*, a-

symmetrische Informationen und Machtkämpfe, wie man nun feststellt, sind integraler Bestandteil von Märkten, deren Funktionsweise alles andere als einfach ist (vgl. dazu Bowles/Gintis in *Prokla* 81, 1990 und deVroey in *Prokla* 82, 1991). Insofern ist es nur konsequent, wenn Joseph Stiglitz, der derzeitige leitende Ökonom der Weltbank, die gegen die Realität gewandte Abstraktion selbstorganisierter Märkte als mitschuldig an dem desaströsen Verlauf der osteuropäischen Reformen ansieht (*Whither Socialism?*, Cambridge, Mass, 1995).

Unter dem Eindruck der postkommunistischen Krisen haben sich daher auch die Perspektiven in der Transformationsforschung verschoben. Statt von einem Abschluß der Transformation wäre eher vom Ende einer ökonomistisch reduzierten Transformationstheorie zu reden. Denn von zentraler Bedeutung erscheinen heute die außerökonomischen Voraussetzungen ökonomischer Reformen, die einerseits auf das sozialstrukturelle und politische Erbe der sozialistischen Vorgeschichte verweisen, andererseits auf komplexe Überlagerungen von kulturellen Ressourcen und zivilgesellschaftlichen Kompetenzen mit kapitalistischen Modernisierungszwängen. *Melanie Tatur* und *Jadwiga Staniszkis* verwenden das Konzept des »politischen Kapitalismus«, das bereits Max Weber für die spezifische Form der peripheren Kapitalisierung Rußlands um die Jahrhundertwende geprägt hatte, für eine vergleichende Analyse der unterschiedlichen postsozialistischen Reformpfade, die neben der Chance zur demokratischen Konsolidierung auch die Möglichkeiten der Peripherisierung, der Segmentierung der Staatsgewalt und der anarchischen Desintegration enthalten. Im postsozialistischen Kontext ist damit der Stellenwert

des Staats für die Etablierung von Eigentum gemeint, die sich freilich nicht auf die juristische Sphäre im engeren Sinn, sondern auf die rechtliche Verankerung ökonomischer Macht und die Institutionalisierung von wirtschaftlichen Anreizen und Sanktionen bezieht. In dieser Hinsicht setzt sich Tatur von David Stark ab: nicht die faktische Verfügung über Eigentum und deren evolutionäre Rekombination (siehe dazu Starks Artikel in *Prokla* 94, 1994), sondern die Kodifizierung von Eigentumsrechten sei die kritische Schwelle der Transformation. Darum kann es in der postsozialistischen Politik auch nicht um den schlichten Abbau des Staats gehen, sondern um die Neudefinition seines Tätigkeitsbereichs. Die nicht selten zur Keimzelle eines dynamischen Privatsektors stilisierte Schattenökonomie und die informellen Organisationsformen unter dem Sozialismus sind allerdings nicht als automatische Aktivposten zu verbuchen. Der in diesem Bereich gepflegte Klientelismus kann sich vielmehr als eine schwere Belastung der neuen Institutionen erweisen, da die an Insider-Verhältnissen ausgebildete Moral der wechselseitigen Vorteilsnahme einer universalistischen Orientierung der Politik entgegen steht.

*Jadwiga Staniszkis* arbeitet die hohe Kontinuität der sozialistischen und postsozialistischen Politik am Beispiel Polens heraus – jenes Landes, in dem die »Schocktherapie« erfunden wurde und auf dem nach der tschechischen Enttäuschung alle Hoffnungen ruhen. Die Auflösung der Planwirtschaft seit den frühen 80er Jahren, die Staniszkis rekonstruiert, zeigt allerdings alles andere als einen klaren Schnitt zur Vergangenheit – nämlich eine in den frühen 80er Jahren einsetzende phasenweise Überführung staatlichen Eigentums in die Hände mitein-

ander konkurrierender Interessengruppen im Schnittfeld zwischen Wirtschaft und Politik (vgl. dazu auch die frühen Analysen von Bugaj/Kowalik in *Prokla* 82, 1991 sowie Tittenbrun in *Prokla* 89, 1992). Statt von kreativen Unternehmern wird das Bild durch organisierte Märkte mit regulierten Eintrittsbedingungen und hybriden Eigentumsformen geprägt. In der gegenwärtigen Phase des politischen Kapitalismus konkurrieren dabei große politisierte und westwärts gewandte Gruppen mit dem kleinen und mittleren Kapital, das den Nährboden für einen peronistischen Populismus mit wirtschaftsnationalistischen Zügen abgeben könnte – insbesondere dann, wenn der Anpassungsdruck an die EU-Standards im Zuge der Beitrittsverfahren voll zu greifen beginnt.

Letzteres macht auch deutlich, daß sich der Transformationsprozeß in Osteuropa längst nicht mehr isoliert betrachten läßt. Nicht nur sind die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu Westeuropa für die osteuropäischen Länder bei weitem am wichtigsten. Mit den angestrebten EU-Beitritten wird Westeuropa nachgerade zum Ziel der meisten osteuropäischen Länder. Grundlegende Veränderungen im Westen, wie sie mit der Einführung des Euro in den nächsten Jahren anstehen, definieren damit auch die Bedingungen der Transformation im Osten in neuer Weise. Zur besseren Konturierung der anstehenden Währungsunion zieht *Elmar Altvater* in seinem Beitrag einen Vergleich zur (west)deutschen Währungsreform des Jahres 1948 und zur deutschen Währungsunion von 1990. Die kritische Funktion der Europäischen Union für den Erfolg der osteuropäischen Reformen wird von *Peter Gowan* hervorgehoben, wobei die wohlorganisierte Politik westeuropäischer Interessengrup-

pen freilich längst die Oberhand über die großzügigen Gesten der Zeit nach 1989 gewonnen haben. Der westliche Protektionismus hat allen osteuropäischen Ländern defizitäre Handelsbilanzen beschert, und zwar auch in den Bereichen, in denen sie komparative Vorteile geltend machen könnten. Wann ein EU-Beitritt der osteuropäischen Länder möglich ist, wird nicht allein von den Bewerbern abhängen, sondern auch davon, wann die EU ihre eigenen institutionellen Reformen, vor allem im Bereich der Agrarpolitik, bewältigen wird. Welche Auswirkungen die EU-Agarpolitik auf die Transformationsprozesse in der ostdeutschen Landwirtschaft bereits hatte, wird in dem Beitrag von *Katrin Küster* untersucht, die dabei kritisch an den Aufsatz von Ralf Clasen (*PROKLA* 108, 1997) anknüpft.

Ebenfalls um eine spezifische West-Ost Beziehung geht es in dem Artikel von *Katharina Müller*, die die Umgestaltung osteuropäischer Rentensysteme analysiert, die weitgehend unter dem Einfluß der internationalen Finanzinstitutionen vor sich geht und lateinamerikanischen Vorbildern folgt. Dabei erhalten die osteuropäischen Gesellschaften ein Alterssicherungssystem, das zugleich darauf zielt – wie auch *Peter Gowan* in anderem Kontext hervorhebt – die spezifisch europäischen Sozialstaatstraditionen insgesamt auszuhebeln. Von der zukünftigen Ausgestaltung der Europäischen Union wird also nicht nur der weitere Verlauf der osteuropäischen Reformen abhängen, sondern auch die Art und Weise ihrer Rückwirkungen auf den Westen und damit auch die Fähigkeit der westeuropäischen Sozialstaaten, sich gegenüber einem deregulierten globalen Kapitalismus zu behaupten.



Melanie Tatur

---

## Ökonomische Transformation, Staat und moralische Ressourcen in den post-sozialistischen Gesellschaften

Die Einsicht, daß politisch definierte Institutionen und deren kulturelle Einbettung für ökonomische Produktivität und Wirtschaftswachstum von wesentlicher Bedeutung sind, gilt heute als eine Binsenweisheit, und der Verweis auf »politische Rahmenbedingungen«, »frames« der Interessenwahrnehmung und »Werte« fehlt nicht mehr in den Analysen zur ökonomischen Transformation (Hömann 1995, Bönker 1995, Kornai 1996). Dennoch bleiben auch die sozialwissenschaftlichen Betrachtungen ökonomischer Transformation insofern den ökonomistischen Denktraditionen der Politischen Ökonomie und ihrer Annahme eines »rational choice« verbunden, als Transformation selber nicht institutionalistisch – als politisch-kulturelle Innovation des Reproduktionsmodus der sozialistischen bzw. post-sozialistischen Gesellschaft – konzeptualisiert wird. Das gilt – wie ich argumentieren werde – vor allem auch für Verfechter einer »evolutionistisch-gradualistischen« Perspektive und Politik, d.h. für Wissenschaftler und Politiker, die sich als sozialdemokratische oder sozialistische »Institutionalisten« verstehen.

Ich möchte in diesem Beitrag das von Jadwiga Staniszkis entwickelte Konzept des »politischen Kapitalismus« – als einer hybriden gesellschaftlichen Formation und eines institutionellen Modus der Umgestaltung der sozialistischen Gesellschaft unter Bedingungen einer peripheren Lage (Staniszkis 1995) – zu einem Kategorienapparat ausbauen, der vergleichende Analysen von Transformationspfaden in Mittel- und Osteuropa anleiten kann. Dabei versuche ich unterschiedliche Formen des »politischen Kapitalismus« über den Charakter des Staates zu definieren und mit kulturellen Integrationsmustern der Gesellschaften in Verbindung zu bringen. Der Beitrag versteht sich so auch als ein erster Versuch, den von Staniszkis entwickelten Begriff um eine kulturelle Dimension zu erweitern, die in meiner Konzeptualisierung den entscheidenden Faktor der Diversifizierung von Transformationspfaden bildet<sup>1</sup>.

---

1 Auch Staniszkis verweist auf kulturelle Unterschiede, die unterschiedliche Transformationspfade mitbestimmen. Die Abstraktions- und Vergleichsebene ist aber eine andere, nämlich die der unterschiedlichen Pfade von Mitteleuropa, Rußland und China und der

Ich entwickle meine Kategorien in folgenden Schritten. Als erstes (1.) versuche ich »Transformation« und »politischen Kapitalismus« unter Rückgriff auf die wirtschaftshistorische Theorie der »Eigentumsrechte« (Thomas/North 1973, North 1990) politisch – als Verhältnis von Staat und Gesellschaft – zu bestimmen. Dann (2.) erweitere ich das Konzept, indem ich einen Perspektivwechsel vollziehe und globalisierungspolitische Diskurse um die politischen Bedingungen ökonomischer Wettbewerbsfähigkeit (Porter 1990, Messner/Meyer-Stamer 1993) sowie Überlegungen über kulturelle Voraussetzungen der Effizienz demokratischer Institutionen (Putnam 1993) in die Überlegungen einbeziehe. Dabei hebe ich die kulturelle Dimension des »politischen Kapitalismus« hervor, indem ich die begriffliche Unterscheidung von »amoralischem Familiarismus« (Banfield 1958) und »ziviler Gemeinschaft« (Putnam 1993) einführe und durch ein Konzept tribalistisch fragmentierter Moral ergänze. Nachdem ich die Überlegungen in einer idealtypischen Begriffskonstruktion von »kriminellem«, »politischem« und »demokratischem« Kapitalismus zusammengefaßt habe, versuche ich (3.), das zunächst statische Schema über die Illustration unterschiedlicher Transformationspfade und deren sozialstruktureller Konsequenzen in verschiedenen Ländern Osteuropas zu dynamisieren und so »politische Kapitalismen« als Modi der Transformation zu fassen.

### **1. Transformation und Transformationsstrategien - »Sozialismus«, »demokratischer Kapitalismus«, »politischer Kapitalismus« – »Gradualismus« und »Schocktherapie«**

In der sozialwissenschaftlichen Diskussion um die Transformationen in Ost- und Mitteleuropa lassen sich bis in die Mitte der neunziger Jahre zwei Perspektiven unterscheiden. Die neuen liberalen, demokratischen Eliten formulierten 1990 das *Projekt* einer »offenen Gesellschaft«. Eine neue demokratische und marktwirtschaftliche Ordnung sollte »von oben« über Rechtsetzung und Politikstrategien implementiert werden. Auch in der sozialwissenschaftlichen Diskussion fand diese Perspektive einen Niederschlag: So formulierte Ralf Dahrendorf schon 1990 seinen Phasenplan von Verfassungsgebung, politischer Ausgestaltung von politischem System und Wirtschaftsordnung und kultureller Anpassung und setzte für die einzelnen Etappen sogar zeitliche Limits – Monate, Jahre und Jahrzehnte – an. Skeptischere Stimmen verwiesen auf das zivilisatorische Erbe des Sozialismus, das solch eine Anpassung unwahrscheinlich oder doch problematisch mache (Sztompka 1993, Srubar 1994) und auf immanente Dilemmata des Projektes der demokratischen Transformation sozialistischer Gesellschaften.

---

jeweiligen Kultursysteme. Mir geht es darum, ein begriffliches Instrumentarium zu entwickeln, das es erlaubt, die Entwicklungen im post-sozialistischen Europa in Hinblick auf den Typus des post-sozialistischen Kapitalismus zu diversifizieren und zu vergleichen.

So sprach Staniszki schon in den achtziger Jahren von der »Akteurslücke« (1991a), und Offe (1994) machte auf das Dilemma »gleichzeitigen« Nachholens von Prozessen mit unterschiedlicher Zeittiefe (Nationenbildung, Verfassungsetzung und Alltagspolitik) aufmerksam. Gemeinsam war den Reformkonzepten der neuen Eliten und den Überlegungen der Sozialwissenschaftler der Bezug auf das Projekt der Transformation, d.h. ein Modell des entwickelten demokratischen Kapitalismus, aus dem Begriffe für die strategischen Entwürfe und Analysen der Dilemmata abgeleitet wurden.

Schon früh haben Soziologen wie David Stark (1991, 1994) und Jadwiga Staniszki (1991) gegen die implizite Annahme vom »Zusammenbruch« der alten Ordnung polemisiert, den Glauben an eine politisch-legalistische Methode institutionellen Wandels als illusionär kritisiert und auf Kontinuitäten im Wandel verwiesen. Aufgelöst hätten sich – so Stark unter Verweis auf Ungarn – bestenfalls die politischen Fassaden der alten Ordnung, dahinter aber befände sich keineswegs ein gesellschaftliches Vakuum, sondern das soziale Gewebe von informellen Beziehungen, Regeln, Routinen, das die sozialistische Gesellschaft getragen habe. »Transformation« sei nicht als Projekt, sondern als graduelle *Evolution* der sozialistischen Ordnung zu begreifen. Staniszki konstatiert demgegenüber – am polnischen Beispiel – einen widersprüchlicheren Prozeß der Kontinuität im Wandel und des Wandels in der Kontinuität: Wie Stark verwies sie auf Kontinuitäten in der Dimension informeller Verhaltensstandards und Beziehungsnetze und darauf, daß diese die institutionellen Innovationen »von oben« unterlaufen; zugleich aber zeigte sie, daß die Einführung neuer demokratischer Spielregeln und neuer makroökonomischer Rationalitätsstandards (Schocktherapie und Öffnung) die Bedeutung und Funktion der überkommenen Muster und Akteurskonstellationen verändert und vor allem eine neue Entwicklungsdynamik eingeleitet habe.

Bei diesen scheinbar geringfügigen Differenzen handelte es sich nur oberflächlich um länderspezifische Besonderheiten. Zwar stimmen Stark und Staniszki insoweit überein, als sie die Transformation als Evolution der sozialistischen Gesellschaft betrachten, in der Bewertung der konstatierten *Kontinuität im Wandel* unterscheiden sie sich aber deutlich. Während Stark von der Herausbildung einer »Mischwirtschaft« spricht, deren Merkmale »hybride Eigentumsformen« und »kooperative Netzwerke« seien und entsprechenden Phänomenen in hochentwickelten kapitalistischen Ökonomien ähnelten (Stark 1996), konstatiert Staniszki die Konstitution eines »politischen Kapitalismus« als einer spezifischen post-sozialistischen Formation, deren »hybride Eigentumsformen« und informelle Vernetzungen der ökonomischen und politischen Verwaltungen nur äußerlich, – bzw. nur in begrenztem Umfang – entsprechenden Phänomenen in modernen westlichen Gesellschaften ähnelten und denen tatsächlich die Funktion zukomme,

staatliche Ressourcen zu transferieren, Kosten privater Gewinne über den Staat zu externalisieren oder exklusive Zugänge zu einer staatlich gestützten finanziellen Infrastruktur zu monopolisieren. »Politischer Kapitalismus« ist bei Staniszkis ein Modus der Transformation, genauer ein institutionelles Muster, über das privatwirtschaftliche Akteure und Kapital geschaffen werden. Dieses Urteil deckt sich mit Aslunds Analyse. Der liberale schwedische Wirtschaftswissenschaftler konstatiert für Rußland unterschiedliche Formen des »rent-seeking«, d.h. die Kontinuität des Mechanismus zentraler Umverteilung, dem aber unter neuen Bedingungen die Funktion privater Gewinnaneignung und Kapitalkonzentration zukommt (Aslund 1995, 1996). Während Aslund die Mechanismen des »rent-seeking« als Übergangsphänomene klassifiziert und auf eine letztliche Durchsetzung von Orientierungen des »profit-seeking« in kompetitiven Märkten hofft, haben andere Autoren für Rußland die Transformation zu vermachteten Quasi-Märkten hervorgehoben (s.u.). Auch Staniszkis betrachtet für Polen und Mitteleuropa den »politischen Kapitalismus« als eine Übergangsformation. Als institutioneller Modus der wirtschafts- und sozialstrukturellen Anpassung hinterläßt er aber dauerhafte Spuren in der zukünftigen sozialen Struktur in Gestalt eines mehr oder weniger peripheren Kapitalismus. Dabei verweist sie auf eine historische Analogie. Ähnlich wie sich der grundbesitzende polnische Adel, der im 16. Jahrhundert mit dem westeuropäischen Getreidemarkt in Berührung kam, als soziale Gruppe in der neuen Situation dadurch behaupten konnte, daß er – unter Bedingungen des Warenverkehrs – auf die feudale Institution der Leibeigenschaft zurückgriff und damit einen Entwicklungspfad programmierte, der die Peripherisierung des Landes bedeutete, ermöglichte es der Rückgriff auf institutionelle Muster des Sozialismus zwar lokalen Akteuren, sich unter den neuen Bedingungen der Integration des Landes in die Weltwirtschaft in der neuen Umwelt zu behaupten; die institutionellen Weichenstellungen bedeuteten aber für die Gesellschaften eine Blockade ihrer Entwicklungspotentiale (Staniszkis 1995).

Den unterschiedlichen Bewertungen der Kontinuität im Wandel der post-sozialistischen Gesellschaften liegen – nach meiner Einschätzung – tiefer gehende Divergenzen im begrifflichen Verständnis der reifen *sozialistischen Ordnung* zu Grunde. Mit ungarischen Sozial- und Wirtschaftswissenschaftlern, deren Denken stark von der technokratischen Reformpolitik seit den sechziger Jahren geprägt ist, faßt Stark den Sozialismus als ein System zentraler Redistribution und die Reformen seit Beginn der sechziger Jahre als einen stetigen Prozeß des Umbaus dieser Form von Wirtschaftsorganisation, durch die Hereinnahme von Marktmechanismen und eine Kombination von »bürokratischer« und »marktförmiger« »Koordination« (Kornai 1995). Diese Modifikationen des Leitungssystems haben



nach Stark zur Folge, daß den Managern der staatlichen Betriebe faktisch »Eigentumsrechte« zuwüchsen (Stark 1991), und im Rahmen der alten Ordnung – mit Marktkoordination und Verfügungsmacht der Manager – bereits eine neue Ordnung heranwachse.

Demgegenüber faßt Staniszki den Sozialismus nicht als einen Typus von Wirtschaftsorganisation, sondern als eine politisch-staatliche Ordnung. Konstitutives Merkmal ist nicht der ökonomische Mechanismus der zentralen Redistribution, sondern die politische Atomisierung der Gesellschaft, ihre Ersetzung durch administrative Strukturen. Das hat nicht nur Funktionsdefizite im ökonomischen Bereich zur Folge, sondern definiert eine andere Reproduktionslogik der Gesellschaft als einer Formation. Die Logik des sozialistischen Systems ist eine Logik der Reproduktion von Macht und Abhängigkeit – nicht wie die der kapitalistischen Gesellschaft eine der Reproduktion von Reichtum und Ausbeutung (Staniszki 1992). In ähnlicher Weise hat der amerikanische Soziologe A.C. Janos die sowjetische Ordnung als »Militärstaat« im Sinne Herbert Spencers charakterisiert (Janos 1991) – als eine Formation, so könnte man sagen, in die die Reproduktionslogik des *state-building* (Tilly) und nicht die des Kapitals eingegeben ist. Das heißt keineswegs, daß das sozialistische System einfach mit dem totalitären Gewaltapparat identisch wäre, über den es implementiert wurde, sondern daß auch im reifen, post-stalinistischen Sozialismus – als einem sich selbst tragenden Geflecht von Beziehungen, das die atomisierten, durch den Staat vergesellschafteten Menschen in Form von Alltagsroutinen, Denkweisen und Interessen reproduzierten – das Primat der politischen Macht und der politischen Stabilität institutionalisiert war.<sup>2</sup> Die Reformen des Post-Stalinismus erscheinen aus dieser Perspektive als »Deartikulationen« des Systems (Staniszki 1991) d.h. als Hereinnahme fremder Elemente<sup>3</sup>, die aber deshalb nicht den Beginn einer »Mischwirtschaft« bedeuten, weil sie der Herrschaftslogik des Systems untergeordnet blieben.

---

2 Entsprechend könnte man Kornai (1996) erwidern, daß auch die von ihm konstatierten Merkmale des kdaristischen »Gulaschkommunismus«, die er als »Konsumorientierung« und sozialstaatlichen »Staatspaternalismus« bezeichnet und als Reflex der Machteliten auf das Trauma der Revolution von 1956 sowie eingebaute Wertorientierungen bzw. Erwartungshaltungen der Bevölkerung erklärt, Ausdruck der dominanten (paternalistisch gefaßten) Herrschaftsrationalität waren. Das Problem des »Gulaschkommunismus« waren aber nicht – wie Kornai glauben macht – die Erwartungshaltungen der Bevölkerung, sondern der Umstand, daß ein in erster Linie an der eigenen Reproduktion interessierter politökonomischer Apparat diese nicht (oder nur über Verschuldung) befriedigen konnte.

3 Als Deartikulation können die Öffnung Polens und Ungarn zum Weltmarkt bei Beibehaltung des staatlichen Außenhandelsmonopols und der Staatsbanken, die Legalisierung des privaten Sektors in Polen seit der Mitte der fünfziger Jahre und in Ungarn in den sechziger Jahren (wobei diese aber in den staatlichen Apparat eingebettet und durch Lizenzvergabe und Aufsicht, sowie den Nischencharakter im Verhältnis zur staatlichen Ökonomie von dieser abhängig blieben) betrachtet werden. Hierzu gehört auch die Herausbildung einer Opposition, deren Status aber informell, d.h. rechtlich ungesichert blieb (Staniszki 1992).

Der unterschiedlichen Bewertung der Kontinuität im Wandel liegen schließlich auch divergierende implizite Annahmen über die konstituierenden Bedingungen des westlichen *demokratischen Kapitalismus* zugrunde. Zwar berufen sich Stark und Staniszki gleichermaßen auf die *Property Rights*-Schule, deuten deren Annahmen und Forschungsergebnisse aber unterschiedlich.

Wenn Stark auf faktische »Eigentumsrechte« verweist, die dem ungarischen Management mit den Reformen seit den sechziger Jahren zugewachsen seien, wenn er affirmativ von einer »Rekombination« von Eigentum (Stark 1994) spricht und die neuen hybriden Eigentumsformen und informellen Netzwerke mit denen eines modernen kooperativen Kapitalismus gleichsetzt, betrachtet er auch hier die Wirtschaftsordnung als einen Koordinationsmechanismus und Eigentumsrechte als Verfügungsmacht unterschiedlicher Akteure. Für die Frage der »Eigentumsrechte« erscheint der Umstand nicht relevant, daß auch das ungarische Management bis 1989 der Nomenklatur unterstand und das politische System – wie andernorts auch – die Prärogative der Partei sicherte. Tatsächlich bedeutete dies, daß die Verfügungsmacht im reformierten ungarischen Sozialismus zwar in stärkerem Maße beim wirtschaftlichen Verwaltungsapparat gebündelt war als in anderen Ländern, nicht aber, daß »Eigentumsrechte« die institutionelle Grundlage der ökonomischen Beziehungen bildeten.

Für die Entstehung der »westlichen Welt« und der sie charakterisierenden Wirtschaftsdynamik ist aber die Institutionalisierung von *Eigentumsrechten* von entscheidender Bedeutung gewesen. Eigentumsrechte meinten in diesem Zusammenhang keineswegs nur Verfügungsmacht, sondern Rechte, d.h. die rechtliche Verankerung ökonomischer Macht und die politische Konstitution ökonomischer Anreizsysteme durch den sich aus einer nun privaten ökonomischen Sphäre zurückziehenden Staat. Das Neue bei der historischen Erfindung der »Eigentumsrechte« war nicht die Verfügungsmacht des englischen Adels, sondern deren rechtliche Verankerung und staatliche Sanktionierung. Das heißt, die institutionelle Innovation war die Rekonstitution des Staates als einer öffentlichen Ordnung, die einen gesellschaftlichen Raum privater Wirtschaftstätigkeit freigab und zugleich institutionalisierte (Thomas/North 1973, North 1990). Die Geltung von dauerhaften, ausschließlichen und veräußerbaren Eigentumsrechten sicherte die eindeutige Zuordnung der Kosten und Nutzen des Handelns und schuf so eine Anreizstruktur für Markterweiterung und endogenes Wirtschaftswachstum. Die Stärke bzw. Schwäche von Eigentumsrechten, die ökonomisch erfolgreiche bzw. erfolglose Entwicklungspfade begründete, ist somit nicht eine Frage des Eigentums und der Verfügungsmacht, sondern der politischen und gesellschaftlichen Ordnung. Am Beispiel Englands und Spaniens, den USA und Lateinamerikas verdeutlicht North die Konstitution

von zwei divergierenden politisch-ökonomischen Ordnungen und darüber institutionalisierten »Entwicklungspfaden«: Die mit der Veränderung der Militärtechnologie im 16. Jahrhundert einhergehende Krise des Staatshaushaltes wurde in England durch einen Ausgleich zwischen Ständen und Krone und eine darüber geschaffene institutionelle Innovation gelöst: die durch Parlament und Justiz gesicherte Herrschaft des Gesetzes garantierte Eigentumsrechte und darüber ein Anreizsystem, das die Erweiterung der Märkte, Orientierungen des *profit-seeking* und endogenes Wirtschaftswachstum begünstigten. In Spanien dagegen setzte sich ein Politikmuster durch, das über Dekrete und Eingriffe die wirtschaftliche Tätigkeit den Interessen des Fiskus untergeordnet beließ, was zur Erweiterung staatlicher Apparate, zu ökonomischen Orientierungen am *rent-seeking* und schließlich zu wirtschaftlichem Niedergang führte. North kontrastiert dabei nicht nur zwei politische Ordnungstypen, er zeigt auch die Reproduktionsfähigkeit von Institutionen und eine darüber begründete Pfadabhängigkeit ökonomischen Wandels. Denn die zunächst historisch zufälligen institutionellen Optionen definierten Orientierungen und Kräfteverhältnisse und objektivierten sich als Systeme und soziale Strukturen. Aus dieser Perspektive meint ökonomische Transformation nicht die Einführung von »Marktkoordination« und privatem Eigentum, sondern die Institutionalisierung von Eigentumsrechten als institutioneller Grenzsetzung zwischen öffentlicher und privater Handlungssphäre – über Recht und eine demokratische Ordnung.

Die unterschiedlichen paradigmatischen Vorentscheidungen über »Sozialismus«, »Transformation« und »demokratischen Kapitalismus« schlagen sich auch in den Kontroversen um konkurrierende *Transformationsstrategien* nieder. In der Diskussion zwischen »Gradualisten« und Anhängern der »Schocktherapie« ging es weniger um eine Kontroverse zwischen »Institutionalisten« und »neo-liberalen« Monetaristen als um die Konfrontation zweier Paradigmata der Transformation. Von den Vertretern des »Gradualismus« wurde die Kontroverse um die angemessenere Transformationspolitik als eine Frage der zeitlichen Streckung und Abfederung der sozialen Kosten der Herstellung des ökonomischen Gleichgewichts, der strukturpolitischen Anpassung und des Tempos der Privatisierung behandelt. Dabei wurde – als Ausdruck einer »politischen Ökonomie« – dem Verhältnis von politischer Entscheidungsfähigkeit der Regierung und potentielltem Widerstand der Bevölkerung eine zentrale Bedeutung beigemessen (Kornai 1996, Rosati 1993) und die gewählten politischen Reformstrategien mit dem Umfang gesellschaftlicher Unterstützung für Regierung und Reform bzw. der Konfliktfähigkeit von Entscheidungsträgern und Bevölkerung in Verbindung gebracht (Bönker 1995; Kornai 1996).

Die »neoliberalen« Befürworter der »Schocktherapie« argumentierten dagegen nicht in Kategorien einer Ökonomie der Zeit, sondern des institutio-

nellen Wandels. Mit Hilfe eines Bündels von makroökonomischen und politischen Maßnahmen sollte eine neue Anreizstruktur für das Wirtschaftshandeln geschaffen werden. Makroökonomische Stabilisierung, Liberalisierung und institutionelle Innovation bildeten ein Paket von Instrumenten zur Revolutionierung der Rationalitätsstandards des Handelns. Der politische Mechanismus vertikaler »bürokratischer Koordination« sollte außer Kraft gesetzt und durch horizontale Marktbeziehungen ersetzt werden. Hiermit sollten die Voraussetzungen für einen nicht nur rechtlich, sondern auch hinsichtlich der ökonomischen Chancen »freien« Markteintritt für neue Wirtschaftssubjekte geschaffen und das Handeln aller Akteure von Orientierungen des *rent-seeking* gegenüber dem umverteilenden Staat auf *profit-seeking* am Markt umorientiert werden.<sup>4</sup> Der »Schock« war somit nicht an die Bevölkerung, sondern an das staatliche Management adressiert, für das die Rationalitätsstandards des Handelns (und der Nutzung ihrer Verfügungsrechte) abrupt umgestellt wurden. Das heißt natürlich nicht, daß die Umstellung der Rationalitätsstandards keine sozialen Kosten verursacht hätten. Das Argument der »Neoliberalen« war aber, daß eine radikale Umformulierung der institutionellen Handlungsbedingungen die Anpassungsrationalität des Gesamtsystems gegenüber der Weltwirtschaft erhöhen würde. Aus dieser Perspektive wurde der »Gradualismus« nicht deswegen kritisiert, weil er Öffnung und Strukturanpassung zu langsam vollzog, sondern weil er – ungeachtet der formalen rechtlichen Neuerungen – den ökonomischen Funktionsmechanismus nicht hinreichend schnell umformuliere, damit die Standards wirtschaftsstruktureller Anpassung nicht revolutioniere

---

4 Der Balcerowicz-Plan war ein Maßnahmenpaket, das auf makroökonomische Stabilisierung, Liberalisierung und institutionellen Wandel abzielte, wobei makroökonomische Maßnahmen, rechtliche und institutionelle Veränderungen ein komplementäres Gefüge bildeten. Das Programm bezog sich auf die Spezifik der polnischen Situation: eine anhaltende Strukturkrise, eine makroökonomische Katastrophe (Hyperinflation) und die politische Ressource einer Gemeinwohlverpflichtung der Bevölkerung als Erbe der *Solidarnosc* (Balcerowicz 1995, 290ff). Nach vorbereitenden Maßnahmen 1989 wurde das Programm 1990 eingeleitet. Die wichtigsten Maßnahmen zur Stabilisierung waren die Reduktion des Haushaltsdefizits, die Kontrolle der Geldversorgung, die Lohnkontrolle und die Festsetzung eines fixen Wechselkurses. Die Liberalisierung beinhaltete die Beseitigung der massiven und detaillierten Staatsinterventionen, die Aufhebung zentraler Allokationen, die nahezu vollständige Freigabe der Preisbildung, die Beseitigung der verbliebenen Restriktionen für private Wirtschaftstätigkeit, die Liquidierung der Import- und Exportrestriktionen sowie die Durchsetzung der inneren Konvertibilität der Währung. Die institutionelle Restrukturierung beinhaltete eine Antimonopolgesetzgebung, die institutionelle Unabhängigkeit der Zentralbank, die Reform von Bank und Versicherungswesen, die Steuerreform und die Schaffung einer genuinen lokalen Selbstverwaltung. Die Strukturanpassung der polnischen Wirtschaft sollte sich spontan, über den Druck der neuen makroökonomischen Rahmenbedingungen vollziehen. Hierdurch schien den Reformern der angestrebte institutionelle Bruch mit dem System der zentralen Umverteilung und seine Reproduktion in einer Rentenökonomie möglich. Allein für den Bergbau, die Energiewirtschaft und die Eisenverhüttung wurde eine staatliche Strukturpolitik angestrebt (Balcerowicz 1995, 318f).

und deshalb – wegen des andauernden Primats politischer Macht gegenüber ökonomischer Rationalität – die gesellschaftlichen Kosten dieser Anpassung auf lange Sicht erhöhe.<sup>5</sup> Mit anderen Worten: Die neoliberalen »Monetaristen« und nicht die sich als »Institutionalisten« ausweisenden Sozialdemokraten waren die besseren Institutionalisten.

Das ist insofern nicht verwunderlich, als hinter der Kontroverse zwischen Gradualisten und Neoliberalen identifizierbare *korporative* bzw. *Gruppeninteressen und Denktraditionen* standen. Die »neoliberale« Position eines komplexen institutionellen Bruchs wurde von den neuen demokratischen Gegeneliten, die »gradualistische« von der postkommunistischen Sozialdemokratie vertreten. Das gilt mit Abstrichen auch in Ungarn, wo es auf den ersten Blick die »neuen« Eliten der konservativen Regierung waren, die den »Gradualismus« favorisierten, und die 1994 gewählte von den postkommunistischen Sozialisten dominierte Koalition seit 1995 einer »Schocktherapie« das Wort redete. Die gradualistische Reformpolitik wurde in Ungarn nicht nur schon unter dem Reformkommunismus länger vorbereitet und eingeleitet, der Gradualismus wurde auch von einer »neuen« Regierungspartei betrieben, die kein eigenes Wirtschaftsprogramm und einen postkommunistischen Finanzminister hatte. Die »Schocktherapie« der Sozialisten bezog sich nach deren Selbstverständnis allein auf konjunkturpolitische und sozialpolitische Maßnahmen zur Einschränkung des Massenkonsums und der staatlichen Transfersleistungen an die Bevölkerung. Das technokratische Reformdenken war und ist in Ungarn politisch nicht kontrovers.<sup>6</sup> Schon die »neue konservative« Regierung versuchte sich nach dem Fehlschlag symbolischer Legitimierung wie ihre Vorgängerin und ihre Nachfolgerin über Patronage und Klientelpolitik im Wirtschaftsapparat zu verankern.

---

5 Wie richtig dieses Argument ist, zeigen die Ergebnisse der »gradualistischen« Reformpolitiken in Bulgarien und Rumänien und selbst die erstaunlichen Probleme der ungarischen Wirtschaft.

6 Es ist so auch nur auf den ersten Blick frappierend, daß in Ungarn, wo sich nicht nur vor 1989 eine Vielzahl von Techniken des *rent-seeking* etabliert hatten, sondern diese auch ungebrochen in die neue Zeit übernommen und institutionell ausgebaut wurden, ein kritischer Begriff des »politischen Kapitalismus« als eines institutionellen Phänomens nicht entwickelt wurde, während dies in Polen geschah, wo die liberale Politik 1989-1993 die »spontane Privatisierung« blockierte und die Techniken des *rent-seeking* in den Bereich der Illegalität und Halblegalität von »Affairen« verbannte (s.u.). In Ungarns klassen- und elitentheoretisch orientierter Diskussion wurde auch Staniszkis Begriff des politischen Kapitalismus elitentheoretisch umformuliert und neutralisiert (Szalai 1994, Szelenyj/Szelenyj 1995).

## **2. Globaler Kapitalismus, die Effizienz von politischen Institutionen und soziale Integration – zur Konzeptualisierung und Abgrenzung des »politischen Kapitalismus«**

Wenn wir oben unter Verweis auf Thomas und North die institutionelle Innovation von »Eigentumsrechten« als Beginn der Differenzierung von Staat und Gesellschaft gefaßt und gefordert haben, diesen Gesamtzusammenhang zum normativen Bezugspunkt der Analyse der ökonomischen Transformationen zu machen, so heißt das natürlich nicht, daß die post-sozialistische Entwicklung umstandslos am Modell der sich bis zum 19. Jahrhundert konstituierenden bürgerlichen Gesellschaft zu messen sei. Die klassische bürgerliche Gesellschaft, als ein durch das staatliche Gewaltmonopol befriedeter und durch staatlich sanktionierte Institutionen geregelter Raum einer gesellschaftlich erweiterten ökonomischen und politischen Interaktion von Privatleuten, ist sicherlich ein unzulängliches Modell des demokratischen Kapitalismus unter Bedingungen des 20. Jahrhunderts, in denen der Raum der bürgerlichen Gesellschaft durch einen organisierten Kapitalismus und eine in ökonomischer und politischer Dimension inkorporierte Gesellschaft vermachet ist.

Hat so David Stark nicht doch Recht, wenn er die institutionellen Erscheinungsformen des post-sozialistischen politischen Kapitalismus mit denen hoch organisierter und kooperativ verflochtener spät-moderner Wirtschaftsakteure gleichsetzt? Sind nicht auch für erfolgreich in der globalen Wirtschaft sich behauptende Wirtschaftsakteure die Einbettung in eine komplexe staatlich hergestellte Infrastruktur und die Verflechtung ökonomischer und politischer Macht charakteristisch?

In der Diskussion um die aktuelle und künftige Rolle des Staates hat sich seit den achtziger Jahren ein *Paradigmenwechsel* vollzogen. Dem liegt die Einsicht zu Grunde, daß mit der Internationalisierung der Kapitalmärkte und der *Globalisierung* des Wettbewerbs die Voraussetzungen für eine nationale staatliche Wirtschaftspolitik – im Sinne keynesianischer Konjunktursteuerung – entfallen und die autonomen Handlungsmöglichkeiten auf staatlicher Ebene zunehmend eingeschränkt werden. Die neue, sich in den achtziger Jahren durchsetzende Thematisierung des Staates, fragte weniger nach dessen internen regulativen Funktionen, sondern nach der vermittelnden Rolle des Staates für die Interaktion gesellschaftlicher Akteure in einer offenen, zunehmend entgrenzten, globalen Wirtschaft. Unter solch einer Fragestellung wurden in der neueren westlichen Debatte die politischen und gesellschaftlichen Einbettungen der Unternehmenstätigkeit in staatliche Institutionen und kulturelle Kontexte als wichtige und in ihrer Bedeutung zunehmende Aspekte von *Wettbewerbs- und Entwicklungsvorteilen* thematisiert.

In seiner 1990 veröffentlichten Studie hat Porter (vgl. auch Messner/ Meyer-Stamer 1993) auf die Einbettung von Unternehmen in einen institutionellen Kontext und die produktivitätssteigernde Leistung von Netzwerken zwischen Unternehmen sowie zwischen diesen und staatlichen oder nicht-staatlichen Dienstleistungsträgern aufmerksam gemacht. In ähnlicher Weise haben Studien zu neuen Industriedistrikten in Dänemark, Baden-Württemberg und Norditalien auf neue Formen regionaler Kooperation verwiesen, die auf arbeitsteilige Spezialisierung sowie die Integration bestimmter Funktionen der Unternehmen (wie der Absatz auf entfernten Märkten) und die Entwicklung einer gemeinsamen Infrastruktur (Ausbildung, Informationssysteme) hinausliefen. In beiden Fällen resultierten die konstatierten Wettbewerbsvorteile aus Kooperation. Die von Porter beschriebenen *cluster* beziehen sich dabei vor allem auf hoch entwickelte Industriebranchen, wissenschaftliche Einrichtungen und die Transfers und das Pooling von spezialisiertem technischen Know How. Im Falle der in den *Industrial district*-Ansätzen beschriebenen Kooperationsformen waren die Akteure lokale Klein- und Mittelbetriebe sowie lokale politische Einrichtungen. Produktivitätsgewinne resultierten hier gewissermaßen aus der Kooperation und Kooperationsfähigkeit selber. Wichtig ist dabei aber festzuhalten, daß beide Ansätze zwar auf eine auch informelle Kooperation von staatlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren und eine Verdichtung der Kontakte verweisen, diese Muster aber in einem hoch kompetitiven Umfeld ansiedeln und die Verdichtung der Kooperation nicht mit einer Entdifferenzierung politischer und ökonomischer Institutionen zu verwechseln ist.

Lassen sich die über den »politischen Kapitalismus« gesicherten »Wettbewerbsvorteile« mit den von Porter und den *Industrial district*-Studien angesprochenen Ressourcen vergleichen? David Stark selber hat darauf verwiesen, daß die formalen Kreuzungen von staatlichem und privatem Eigentum sowie die personelle Vernetzung von Politik und Ökonomie mit einer Umgestaltung des Staates in eine »Schuldenverwaltungszentrale« einhergehe (Stark 1994, 1996). Das aber heißt, daß das Ergebnis der »Rekombination« von Eigentum nicht mit den von Porter und den *Industrial-district* Studien hervorgehobenen neuen Kooperationsformen gleichgesetzt werden kann.

Die ökonomische Funktion des »politischen Kapitalismus« ist nicht die Produktivitätssteigerung durch technische Innovation und Kooperation. Die »Wettbewerbsvorteile« der post-sozialistischen Akteure und Netzwerke beruhen vielmehr auf exklusiven Möglichkeiten des Zugangs zu Informationen und Finanzmitteln, auf politischen Privilegien also und darüber gesicherten Möglichkeiten der Externalisierung von Kosten an die Gesellschaft. Im »politischen Kapitalismus« reproduziert sich somit ein institutionelles Grundmuster der sozialistischen Ökonomie. Deren grundlegende Merkmale waren eine politische Umverteilungswirtschaft und die Formel

vom staatlichen Eigentum. Diese Formel stand für eine für die sozialistische politische Ökonomie charakteristische Fragmentierung und Diffusion von Eigentumsrechten. Denn das formal staatliche Eigentum wurde über die staatliche Verwaltung als Hierarchie von Dispositionsspielräumen realisiert, die in einem von Land zu Land unterschiedlichem Maße bürokratisch verregelt, allesamt aber der Prärogative und der Kaderpolitik (Nomenklatur) des politischen Machtzentrums untergeordnet waren. D.h. über den Apparat der Produktionsverwaltung waren formelle und informelle Zugriffsmöglichkeiten auf das Staatsvermögen – unterschiedlich und in einer von Land zu Land wechselnden Weise verteilt. Die so definierten Verfügungsrechte waren in dem durch die Nomenklatur und die zentrale Umverteilung zusammengebundenen Apparaten aber nicht als persönliche Verantwortlichkeit konstituierende Eigentumsrechte institutionalisiert. Der »politische Kapitalismus« verweist auf Privatisierungsmechanismen und Formen von privatem Eigentum, die über die Aktivierung eines entformalisierten politischen Kapitals »schwache« Eigentumsrechte und tradierte Orientierungen auf staatliche Renten institutionell reproduzieren. Die »Wettbewerbsvorteile«, die sich aus solchen Institutionen ergeben, beruhen nicht auf Produktivitätsgewinnen durch Innovation und Kooperation, sondern auf der Externalisierung von Kosten an den Staat und die Gesellschaft.

Mit anderen Worten: Die Funktion mehr oder weniger institutionalisierter Formen der Kooperation und Vernetzung von Wirtschaftsunternehmen sowie von ökonomischen und politischen Akteuren läßt sich nicht schon aus den kooperativen Organisationsformen selber ableiten. Moderne Wettbewerbsfähigkeit ist nicht nur Resultat der Einbettung von Unternehmen in kooperative Netzwerke und eine entwickelte Infrastruktur. Die Funktion der Netzwerke und die Leistungen der Infrastruktur sind im Kontext der Leistungsfähigkeit der politischen Institutionen zu sehen.

In seinem 1993 veröffentlichten Buch synthetisiert Robert D. Putnam eine Vielzahl von empirischen Untersuchungen über die Funktionsweise der regionalen und lokalen Selbstverwaltungen in Italien als Studie über die *Effizienz* von *demokratischen Institutionen* und die Angewiesenheit effizienter politischer Institutionen auf ihre gesellschaftliche und kulturelle Einbettung. Die Thesen Putnams lassen sich dahingehend zusammenfassen, daß ökonomische Entwicklung auf effiziente politische Institutionen und diese wiederum auf lebendige zivile Gemeinschaften angewiesen sind.

Diese Arbeit kann im Zusammenhang unserer Argumentation als Explikation der »anderen« politisch-gesellschaftlichen Seite der Thesen von Porter bzw. der Industriedistrikt-Studien betrachtet werden. Zum einen verschiebt Putnam die Perspektive insofern, als er zum Bezugspunkt der Frage nach »Wettbewerbsfähigkeit« weder das Unternehmen noch das Netzwerk von Unternehmen macht, sondern die lokale Gesellschaft. Zum anderen können



wir Putnams Buch aber auch als historische »Verlängerung« der Studien zur Bedeutung der Institutionalisierung von Eigentumsrechten für Wirtschaftswachstum lesen, weil er nach Bedingungen der Effizienz von demokratischen politischen Institutionen im Kontext verdichteter Beziehungen zwischen Politik und Ökonomie fragt. Mit der zunehmenden Dichte der Interaktionsbeziehungen steigt die ökonomische Bedeutung der Transaktionskosten (North 1990) der wirtschaftlichen Tätigkeit. Deren Höhe sinkt in dem Maße, in dem demokratische staatliche Institutionen und damit Eigentumsrechte effizient institutionalisiert sind, d.h. um so weniger ihre Geltung auf staatliche Gewaltandrohung angewiesen und durch die kulturelle Verankerung in zivilen Gemeinschaften informell gesichert ist.

In ähnlicher Weise wie North am Beispiel des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft in England und Spanien unterschiedliche, politisch definierte Entwicklungspfade kontrastiert hatte, zeigt Putnam, wie sich – in scharfem Kontrast zum Süden des Landes – in Norditalien Institutionen der zivilen Stadtkultur in gewandelter Form und auf informeller Ebene – auch unter Jahrhunderten autokratischer Herrschaft – reproduziert und als zivilgesellschaftliche Kompetenzen der regionalen Gesellschaften die Effizienz der politischen Institutionen und darüber die ökonomischen Wettbewerbsvorteile in der Nachkriegsentwicklung bestimmt haben. Mit dem Konzept der »zivilen Gemeinschaft« wird das institutionelle Muster der Zivilgesellschaft in Kategorien kultureller Kompetenzen übersetzt. Dabei kontrastiert Putnam das Syndrom der »zivilen Gemeinschaft« dem eines mafiosen Klientelismus. Die zivile Gemeinschaft charakterisiert sich durch bürgerliches Engagement, das sich an der Idee eines vorgestellten (abstrakten) Gemeinwohls orientiert, die Bürger als prinzipiell Gleiche und ihre Beziehungen als Institutionen denkt und sich als Solidarität, Vertrauen und Toleranz über horizontale Assoziationen realisiert und reproduziert. Dem wird ein »amoralischer Familiarismus« (Banfield) entgegengestellt, der Sozialbeziehungen als persönliche Abhängigkeiten zwischen Patron und Klient, Chef und Petent hierarchisch und konkret denkt und sich als ein Opportunismus artikuliert, dessen Grundlage im fehlenden Vertrauen in die Gegenseitigkeit von Beziehungen und Verpflichtungen gesehen wird. Es sind nach Putnam die »moralische Ressource« des Gemeinsinns (Hirschmann) einerseits und der Umfang des »Opportunismus« andererseits, die die Effizienz von politischen Institutionen und die Höhe ökonomischer Transaktionskosten bestimmen.

Der Begriff des »amoralischen Familiarismus« wurde von Banfield (1958) entwickelt. Seine Studie über ein süditalienisches Dorf zeigte eine auf den engen Kreis der Kernfamilie beschränkte Sozietät. Alle über die Familie hinausgehenden Kontakte wurden durch fehlendes Vertrauen und fehlendes Verantwortungsgefühl geprägt. Größere soziale Einheiten – Nachbarschaft,

Dorf, Kirche, Nation – weckten nicht das Gefühl der Identifikation. Mit anderen Worten: ein wie auch immer definierter gesellschaftlicher Horizont und damit abstrakte soziale Normen fehlten. Im »amoralischen Familiarismus« sehen Banfield und mit ihm Putnam die anthropologischen Grundlagen einer als »Mafia« organisierten Quasi-Gesellschaftlichkeit. Deren Merkmal ist nicht nur die hierarchische Struktur und der persönlich konkrete Charakter der Abhängigkeit, sondern die Gewaltförmigkeit von Verhältnissen, die angesichts des Fehlens normativer Standardisierung allein durch Opportunismus und das Faustrecht geordnet werden.

Im politischen Leben schlagen sich diese divergierenden Muster als Orientierung auf politische Programmatiken und allgemeine politisch-rechtliche Regeln des Zusammenlebens bzw. eine Orientierung auf Personen (nicht als Symbole für abstrakte Ideen sondern) als unmittelbare Hebel zur Durchsetzung persönlicher Interessen (Positionen, Lizenzen) nieder. Das erste Politikmuster demokratischer Interessenvermittlung geht einher mit hoher Transparenz, relativ egalitären Chancen und abgeflachten sozialen Distanzen, das zweite Muster einer klientelistischen Interessendurchsetzung ist mit der Undurchsichtigkeit politischer Entscheidungsprozesse und einer elitären und in hohem Maße hierarchischen Sozialstruktur verbunden.

Es ist dabei in Hinblick auf Osteuropa interessant, daß der Kern der Polarisierung des Begriffspaares »amoralischer Familiarismus« und »zivile Gemeinschaft« sich nicht auf die bloßen politischen Beziehungsmuster, d.h. vertikaler Klientelismus versus horizontale Organisation in Verbänden bezieht. Putnam verweist sogar darauf, dass klientelistische Politikmuster in Norditalien auch als Hebel für eine zivilgesellschaftliche Interessenpolitik genutzt wurden, indem darüber soziale (etwa regionale oder lokale) Partikularinteressen artikuliert wurden.

Im Zusammenhang unserer Frage nach der Bewertung der Phänomene des »politischen Kapitalismus« ist an dieser Stelle festzuhalten, daß das »soziale Kapital« der zivilen Gemeinschaft sich keineswegs auf die Existenz von Netzwerken bezieht, sondern auf die moralische Ressource normativer Sozialität. Die post-kommunistischen Netzwerke können insofern als Erscheinungsform des genauen Gegenteils ziviler Gemeinschaften verstanden werden, als sie sich – in der institutionellen Nachfolge der Nomenklatur – auf persönliche Loyalität und Opportunismus gründen und die Durchsetzung persönlicher Interessen zum Ziel haben.

Dennoch kann – was die moralischen Ressourcen der post-sozialistischen Gesellschaften betrifft – weder von einem schlichten Gegensatz zwischen korrumpierten Machteliten und integrierter Gesellschaft ausgegangen werden, noch scheint das bipolare Begriffspaar »amoralischer Familiarismus« und »zivile Gemeinschaft« hinreichend zur Beschreibung der Integrationsmuster der sozialistischen Gesellschaften zu sein.

Die polnischen Soziologen Tarkowska und Tarkowski haben in den 80er Jahren gezeigt, daß bäuerliche Familien andere Standards gegenüber »eigenen Leuten« und gegenüber »Fremden« anwandten. Im Anschluß an Banfield konstatieren auch sie eine Verengung des gesellschaftlichen Raumes und interpretieren dies als Ausdruck sozialer Desintegration (Tarkowska/Tarkowski 1990). Studien in anderen Milieus zeigten, familiaristische Muster in allen sozialen Schichten, wobei sich der Kreis der über Netzwerke vermittelten sozialen Kontakte mit dem Bildungsniveau und der Schichtzugehörigkeit erhöhte. Als am stärksten atomisiert erwies sich die Kategorie der unqualifizierten Arbeiter bäuerlicher Herkunft, deren Kontakt zum Dorf zerbrochen und nicht durch neue Bindungen im städtischen Milieu ersetzt war. Diese Kategorie verweist zugleich auf die stalinistische Vorgeschichte, als die massenhafte Zuwanderung von bäuerlichen Arbeitern die Arbeitermilieus zersetzte. Über die am meisten ausgeweiteten Kontakte verfügte die akademisch gebildete Intelligenz, wobei die qualifizierten Arbeiter der zweiten Generation eine Zwischenposition einnahmen, sich aber dem Lebensstil der Intelligenz mit der Orientierung auf gesellschaftliche Kontakte angeglichen hatten (Markarczyk 1978, Wnuk-Lipinski 1985). In einer kulturanthropologischen Studie hat Narojek biographische Texte auf die symbolische Konstruktion von sozialen Beziehungen analysiert und das zugrundeliegende Gesellschaftsbild herausdestilliert (Narojek 1982). Die Studie zeigt eine gespaltene Realitätswahrnehmung: Strukturell gleiche Situationen werden binär typisiert, je nach dem, ob sich der Sprecher als Teilnehmer oder Ausgeschlossener erfährt. Narojek hat diese Wahrnehmungsmuster als Ausdruck einer »stammesgesellschaftlichen« Integration der sozialistischen Gesellschaft interpretiert.

In Analogie zu Banfields Formulierung könnte man von einem »amoralischen Tribalismus« insofern sprechen, als wir es mit einer *fragmentierten Moral* zu tun haben. Es entsteht kein einheitlich normativ integrierter gesellschaftlicher Raum, wohl aber ein Geflecht von Netzwerken, die intern nach moralischen Standards integriert sind und »soziales Kapital« (Coleman) schaffen, deren Außenkontakte aber durch Opportunismus geprägt sind.<sup>7</sup> Im Zusammenhang der hier angestellten Überlegungen scheint eine schärfere begriffliche Unterscheidung nützlich. Die Reduktion von Sozietät auf den Kern der Familie – im Sinne des von Banfield beobachteten »amoralischen Familiarismus«, bedeutet, daß wir es mit einer anomischen Ordnung insofern zu tun haben, als die Beziehungen in der traditionellen Familie nicht normativ, sondern durch Status (Patriarchat) und personenbezoge-

---

7 Solche Integrationsmuster sind nicht nur für oppositionelle oder traditionale private Kreise charakteristisch, sie betreffen auch die Milieus unterschiedlicher Segmente der Machteliten, deren Netzwerke in vielen Fällen – wie bei anderen Gruppen auch – auf die gemeinsame Ausbildungszeit verweisen.

ne Verpflichtungen (Verwandschaft) stabilisiert werden. Zugehörigkeitsgefühle basieren hier nicht auf geteilten Werten und Normen, sondern auf Status und emotionaler Bindung. Bei den oben angesprochenen Formen des »amoralischen Tribalismus« handelt es sich dagegen um Phänomene fragmentierter Moral und nicht der Anomie. Diese begriffliche Schärfung bietet auch ein Unterscheidungskriterium von »Mafia« (als anomische, gewaltförmige und personenbezogene Abhängigkeitskette) und informellen, durch die Normen von Milieus integrierten Netzwerken: im Unterschied zur Mafia produzieren die beschriebenen Netzwerke soziales Kapital.

In der Dimension der politischen Ordnung definiert das Muster des »amoralischen Familiarismus« die Auflösung des Gewaltmonopols in einem kriminellen Staat oder einem offen anarchischen Bandenwesen. Die fragmentierte Moral neo-tribalistischer Integration ist verbunden mit einer Personalisierung sozialer Beziehungen bzw. der kognitiven Systematisierung der sozialen Umwelt nach binären Mustern. Solche Mentalitäten können als »zivilisatorische Inkompetenzen« (Sztompka 1993, 1994) begriffen werden, die einer Realisierung rechtsstaatlicher und zivilgesellschaftlicher Sozialbeziehungen entgegenstehen und exklusiven Cliquenbildungen und klientelistischen Politikmustern förderlich sind.

Nach dem Grad der Demoralisierung und Gewaltförmigkeit sozialer Beziehungen und der kulturellen Fragmentierung lassen sich die mittel- und ost-europäische Gesellschaften unterscheiden. Auch innerhalb der Gesellschaften lassen sich unterschiedliche Integrationsformen ausmachen. Historisch ist das Muster des »amoralischen Familiarismus« dabei sowohl innerhalb unterschiedlicher Segmente des Apparates (insbesondere der politischen und Gewaltapparate) als auch in mit diesen nicht selten kooperierenden kriminellen Milieus herausgebildet worden. Kulturell integrierte Beziehungsnetze bildeten die politischen und kulturellen Oppositionsbewegungen, intellektuelle und traditionale Milieus sowie lokale Gemeinschaften heraus, die von der sozialistischen Migration weniger betroffen waren. Aber auch in den verschiedenen Gruppierungen der professionellen Nomenklatur funktionierten normative Standards. Darüber hinaus hatten sich auch unter sozialistischen Bedingungen in unterschiedlichem Umfang Interaktionsformen herausgebildet, die das Muster des »amoralischen Tribalismus« sprengten. Ich meine hiermit nicht die »zweite Wirtschaft« als »Gegengesellschaft« (Hankiss 1991), weil diese eher ein Übungsfeld für opportunistische Atomisierung gewesen sein dürfte.<sup>8</sup> Ich meine hiermit einerseits

8 Es scheint problematisch, die »zweite Ökonomie« als Experimentierfeld marktkonformen Verhaltens zu betrachten. Zum einen waren die Wirtschaftsakteure in den Nischen der Staatswirtschaft auf diese und das Wohlwollen der Verwaltung angewiesen und so in Machtbeziehungen verankert. Zum anderen war die zweite Wirtschaft, selbst da, wo sie, wie in Ungarn und Polen, weit legalisiert wurde, durch »graue«, kriminelle Verhaltensweisen charakterisiert. Die Idealisierung insbesondere der ungarischen »zweiten Wirt-

soziale Bewegungen – wie die *Solidarnosc* oder die *Sajudis* –, deren moralischer Fundamentalismus oder nationales Ethos die kulturelle Segmentierung der Gesellschaft auf symbolischer Ebene dadurch aufhob, daß sie die Vorstellung eines abstrakten allgemeinen Wohls erschufen. Und ich denke andererseits an unterschiedliche Formen der zivilen Selbstorganisation, wie die »gesellschaftliche« Organisation von Einkaufsschlangen, die Organisation »gesellschaftlicher« Wachen an den Parkplätzen der Wohnsiedlungen oder die informelle Herausbildung gesellschaftlicher Funktionen wie Schrebergärtnergemeinschaften.<sup>10</sup>

Bevor wir uns der ländervergleichenden Skizze zuwenden, sind die bisherigen Überlegungen zusammenzufassen. Ausgehend von der Annahme einer politischen Bestimmung der Wirtschaftsverfassung über den Charakter des Staates und der sozialen Integration der Gesellschaft lassen sich der »amoralische Familiarismus« einer mafiosen Ökonomie zuordnen und zivile Kompetenzen und Gemeinschaften als Innenfutter eines demokratischen Kapitalismus begreifen.

Schwieriger erscheint die Bewertung der fragmentierten Moral tribalistischer Netzwerkstrukturen. Zum einen haben wir es nicht mit einem klar definierten Idealtypus zu tun, sondern mit einer ganzen Spannweite von Beziehungen, die sich je nach Reichweite und inhaltlichen Merkmalen der normativen Integration in ihren politischen Funktionen unterscheiden. Zum anderen haben normativ integrierte Netzwerke für unterschiedliche Formen der Wirtschaftsorganisation eine andere Funktion.

So hat Francis Fukuyama den »Familiarismus«<sup>11</sup> als moralische Ressource für ein flexibles Kleinunternehmertum in Norditalien oder der chinesischen Diaspora ausgemacht (Fukuyama 1995). Auch für den Aufstieg des Kleinunternehmertums in Polen, das von den Dienstleistungen des Bankensektors abgeschnitten war, bildeten die private Hilfe und der Rückhalt von Verwandten und Freunden eine ökonomische Voraussetzung. Andererseits zeigt die Dominanz etwa der Vietnamesen in bestimmten Bereichen der

---

schaft« zur Bürgergesellschaft mit der Figur des »Bourgeois« übersah, daß in der bürgerlichen Gesellschaft der »bourgeois« – um als solcher zu handeln – auf den »citoyen« angewiesen war, d.h. nur als »citoyen« auch »bourgeois« sein konnte.

9 Dies beruhte darauf, daß die Schlange ein Komitee bildete, das die Namen der Wartenden notierte und in festgesetzten Zeiträumen die Zusammensetzung der Schlange überprüfte, sodaß die Betroffenen nicht mehr mehrere Tage vor einem Geschäft mit Möbeln oder Kühlschränken verbringen, sondern sich nur noch in regelmäßigen Abständen melden mußten.

10 Auf gemeinsame Initiative der Mitglieder solcher Siedlungen wurden soziale Dienste und soziale Einrichtungen wie etwa ein Klubhaus geschaffen; vgl. die Beschreibung dieser kleinbürgerlich geordneten Welt in den Erzählungen von Bohumil Hrabal wie z.B. »Schneeglöckchenfeste«.

11 Fukuyama faßt hierunter nicht den amoralischen Familiarismus der Mafia, sondern Sozietätsformen, die dem oben beschriebenen Muster einer tribalistisch fragmentierten Moral entsprechen.

post-sozialistischen *Basar*ökonomie nicht nur das soziale Kapital ethnischer Gemeinschaften, sondern auch deren exklusiven Charakter. Fukuyama hat zudem darauf verwiesen, daß familiaristische Integrationsmuster die formale Rationalität verbandsförmiger Organisation aushöhlen und einer Stabilisierung bürokratischer Großunternehmen mit effizienter *corporate governance* wenig förderlich sind. Bereits oben hatten wir die personelle Vernetzung von neuen politischen Institutionen und ökonomischen Akteuren im post-sozialistischen Kontext problematisiert, weil sie eine anzustrebende institutionelle Differenzierung von Politik und Ökonomie unterläuft und von opportunistischen Haltungen getragen wird. Wenn wir familiaristische Orientierungen und die fragmentierte Moral tibalistischer Sozietät dem Organisationstyp des politischen Kapitalismus zuordnen, definieren wir diesen weniger eindeutig.

Wir können uns den »*politischen Kapitalismus*« als einen gesellschaftlichen Organisationstypus denken, dessen spezifische Ausformungen sich auf einem *Kontinuum zwischen polarisierten Idealtypen* eines »kriminellen Kapitalismus« und eines »demokratischen Kapitalismus« verorten lassen. Der Konstruktion der Begriffe liegt die Annahme zugrunde, daß die Art und Weise der Transformation des Staates – und damit des Typus der neu sich konstituierenden politischen Macht – für die ökonomische Funktionsweise der neuen Ordnung von entscheidender Bedeutung und die Effizienz staatlicher Institutionen in hohem Maße Resultat der kulturellen Integrations- und Perzeptionsmuster ist. Mit anderen Worten: die moralischen Ressourcen und sozialkognitiven Kompetenzen von Gesellschaften werden als mittelbar determinierende Faktoren der Diversifikation von ökonomischen Beziehungen betrachtet. Diese Determination ist zunächst eine begriffliche und keine historische.

Als idealtypische Konstruktionen sind sowohl der kriminelle Kapitalismus als auch der demokratische Kapitalismus Abstraktionen und nicht Bilder historischer Wirklichkeit. Eine Wirtschaftsordnung ohne jegliche moralische Ressourcen, die allein der Extraktion und der Reproduktion gewaltförmiger Macht dient, läßt sich kaum als soziale Realität vorstellen. Dasselbe gilt für einen ökonomischen Mechanismus, der in eine normativ integrierte und demokratisch geordnete Gesellschaft eingebettet und dessen ökonomischer Inhalt die Produktivitätserweiterung ist. Historische Figuren treten als Gemisch mit unterschiedlichen Gewichtsverteilungen auf. Das Schema formuliert so nicht mehr als Bezugsmodelle für die Analyse historisch konkreter Gesellschaften.

Politischer Kapitalismus

	Krimineller Kapitalismus		Demokratischer Kapitalismus
Ökonomie	Extraktion Umverteilung »Schutzgeld«, gewaltförmig organisierte u. kontrollierte mafiose »Märkte«	Extraktion/ Produktion, Externalisierung von Kosten, rent-seeking, Monopolisierung von Märkten	Produktion, Produktivitätssteigerung, profit-seeking, Kompetitivität von Märkten
Staat	Anarchie/ Faustrecht (keine Eigentumsrechte, keine Vertragsdurchsetzung)	fragmentiertes und durchlöcherteres Gewaltmonopol, schwacher Rechtsstaat, schwache Eigentumsrechte, schwache Geltung von Verträgen	Gewaltmonopol Rechtsstaat starke Eigentumsrechte Geltung von Verträgen
Politik		Oligarchie	Demokratische Institutionen
Gesellschaft	Atomisierung, gesellschaftliches Vakuum	Patronagepolitik oligarchischer Parteiapparate, die in einer »hybriden« Wirtschaft verankert sind, Klientelismus als Form der Interessenartikulation, schwache Öffentlichkeit, geringe Transparenz der Politik	Vermittlungsfunktion von Parteien und Verbänden, die in der differenzierten Gesellschaft verankert sind, zivilgesellschaftliche Aktivität, starke Öffentlichkeit, Transparenz der Politik
moralische Ressourcen	Anomie amoralischer Familiarismus, Opportunismus	tribalistisch fragmentierte Moral, Personalisierung sozialer Beziehungen, konkrete Gemeinschaft, ambivalente moralische Ressourcen, Opportunismus	civic community generalisiertes Vertrauen, abstrakte Gemeinschaft, starke moralische Ressourcen, geringer Opportunismus

### 3. Unterschiedliche Transformationspfade

Das idealtypische Konstrukt gibt uns ein Instrument zur paradigmatischen Neuformulierung von »Transformation« als institutioneller Anpassung: Die Revolutionen in Osteuropa können als Bruch von drei für das sozialistische System konstitutiven Axiomen verstanden werden. Die politische Prärogative der Partei (institutionalisiert als Nomenklatur) wurde durch die Einführung demokratischer Mechanismen und die Differenzierung des politischen Systems beseitigt; das Tabu des staatlichen Eigentums wurde aufgehoben, private Eigentumstitel zugelassen und die politische Abschließung der sozialistischen Ökonomien zur Disposition gestellt. Demokratisierung, Privatisierung und Öffnung sind zugleich komplementäre Systembrüche, insofern als Demokratisierung Voraussetzung für die Durchsetzung von Eigentumsrechten und Privatisierung Bedingung einer strukturellen Öffnung der Wirtschaft ist. Dieser formale Bruch stellt die Akteure gewissermaßen in eine neue Welt, definiert neue Handlungs- und Erfolgsbedingungen. Der Begriff des politischen Kapitalismus soll in diesem Kontext helfen, die Art und Weise der Anpassung und den Charakter des institutionellen Wandels zu beschreiben. Er dient dabei als ein Instrument zur Analyse der Kontinuität im Wandel. Der Begriff des politischen Kapitalismus bezieht sich auf den Umfang, in dem die Logik der Reproduktion von Macht in die neue kapitalistische Ordnung eingebaut bleibt, zum Hebel der Transformation und zum Bestimmungsfaktor der neuen Gesellschaftsstruktur wird.

Phänomene des politischen Kapitalismus lassen sich in allen post-sozialistischen Gesellschaften ausmachen. Dennoch unterscheiden sich die Entwicklungen nach der Richtung des institutionellen Wandels deutlich. Das am Ende dieses Abschnitts vorgestellte Entwicklungsschema soll im Folgenden durch Skizzen der länderspezifische Besonderheiten des politischen Kapitalismus illustriert werden.

Schon in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre schufen eine Reihe gesetzlicher Neuregelungen in Polen wie in Ungarn die Voraussetzungen für eine »spontane Privatisierung«. Die weiche Finanzierung der staatlichen Betriebe und die formelle und/oder personelle Vernetzung von staatlichen Akteuren und privater Geschäftswelt eröffneten verschiedene Formen des *rent-seeking* und damit des Transfers von staatlichen Ressourcen in private Hände (Staniszki 1991, 31-68).

In Polen wurden diese informellen Formen des Transfers nach 1989 unter den Regierungen der *Solidarnosc*-Eliten blockiert. Die Privatisierung wurde einer relativ weitgehenden politischen Kontrolle unterworfen. Dies war möglich, weil die neue Regierung aus dem symbolischen Reformkonsens breiter Teile der Bevölkerung Handlungsmacht und Autonomie gegenüber etablierten administrativen Interessen gewinnen konnte (Tatur 1995). Zudem war die Privatisierung in Polen ein konflikthafter Prozeß, an dem auch



die Belegschaften bzw. deren Interessenvertretungen (Räte und Gewerkschaften) teilnahmen (Kloc 1996). Das mag in Mutterbetrieben der Gewerkschaft in traditionellen Branchen auch ein Hindernis rascher Restrukturierung gewesen sein,<sup>12</sup> die Existenz konflikthafter Machtzentren bildete aber zugleich auch ein Instrument der Kontrolle des Managements und ein Sensorium für konflikthafte Anpassungsprozesse. Auf politischer und betrieblicher Ebene bildeten symbolischer Konsens und Konflikt in dieser Phase die für Polen charakteristische Methode des institutionellen Wandels (Deppe/Tatur 1995, 1996). Zum quantitativ dominierenden Privatisierungspfad wurde die »Liquidation«, wobei Teilbetriebe an Außenstehende oder die Belegschaften verkauft oder in Zahlung gegeben wurden. Die Besonderheit dieser Form von *Insider*-Übernahmen war nicht nur, daß das Belegschaftseigentum auch Mitglieder der industriellen Mittelschicht zu Nutznießern der Umgestaltung machte, sondern daß die neuen Betriebe von der alten, liquidierten Struktur unabhängig wurden. Das schon 1992 einsetzende industrielle Wachstum wurde von einem expandierenden Privatsektor getragen, der als Konsequenz dieser Privatisierungspolitik und der »monetaristischen« Härte der Finanzpolitik in hohem Maße von staatlicher Zufinanzierung abgenabelt war. Die Lösung der privaten wie der kommerzialisierten staatlichen Unternehmen vom Staat sollte das *rent-seeking* blockieren und die strukturelle Anpassung als einen Prozeß »produktiver Zerstörung« (Schumpeter) erzwingen. Der »spontane« Transfer politischer Macht in ökonomisches Kapital war in Polen so nach 1990 zunächst in hohem Maße in den Bereich illegaler oder halblegaler »Affären« im Außenhandel und dem Bankwesen abgedrängt.<sup>13</sup>

Schon von den *Solidarnosc*-Eliten wurde das liberale Konzept einer nur spontanen strukturellen Anpassung seit 1992 problematisiert und die Notwendigkeit der Schaffung strategischer Akteure gesehen. Noch unter dem liberalen Privatisierungsminister Lewandowski wurden Holdinggesellschaf-

---

12 Als Beispiele für eine konservative Rolle der Gewerkschaften werden die Danziger Werft, das Traktorenwerk Ursus und der Kohlebergbau zitiert, wo neben anderen Faktoren starke Gewerkschaften eine schnelle Strukturanpassungspolitik verhinderten und – unter neuen Bedingungen – sich ähnlich verhielten wie die Betriebsleitungen zuvor, d.h. abwartend und auf staatliche Hilfe hoffend.

13 Schlüssel solcher Praktiken waren in der Regel exklusive Informationen über Gesetzeslücken, etwa im Bankwesen (ein Beispiel war die Art-B-Affaire) oder im Bereich der Zollbestimmungen (Alkoholaffaire), die für formal legale Manipulationen und Betrügereien genutzt werden konnten. Eine anders gelagerte Geschichte war die FOZZ-Affaire. FOZZ war ein 1989 gebildeter Fonds, der heimlich die Schulden des polnischen Staates aufkaufen sollte, und dafür Mittel aus dem Staatshaushalt erhielt und große Teile davon – nach dem Urteil der Prokuratur – veruntreute. Es gab personelle Überschneidungen zwischen den Angeklagten in der FOZZ-Affaire und der Außenhandelszentrale Universal, die 1990 in eine Aktiengesellschaft umgestaltet wurde und sich in der Folgezeit zu einer der größten Kapitalgruppen Polens entwickelte.

ten geschaffen,<sup>14</sup> die Risiken und Kosten der Restrukturierung unternehmensintern abfedern sollten. Diese Holdings sollten als privatwirtschaftliche Akteure vom Staat unabhängig gemacht werden. Mit der Übernahme der Regierung durch die post-kommunistischen Parteien kam es 1993/94 im Bereich der Ordnungspolitik zu einem Strategiewechsel. Die neue Politik setzte nicht nur auf die systematische Schaffung von Holdings und eine gewisse Remonopolisierung, sondern auch auf die bewußte Schaffung hybrider Akteure und organisierter Märkte in zukunftssträchtigen Bereichen. Die neuen Hybriden waren um Außenhandels- und Finanzinstitutionen organisiert und nicht selten eng mit den post-kommunistischen Parteien verbunden.<sup>15</sup> Zur Agenda des politischen Kapitalismus wurden nun Finanzinstitutionen, deren Kreditvergabe der Staat in unterschiedlichem Umfang absicherte. Solche Garantien etwa an Handelsbanken sollten das von diesen bei der Kreditvergabe für Strukturanpassungs- und Markterweiterungspolitiken von Unternehmen übernommene Risiko reduzieren. Diese Politik war prinzipiell nicht kontrovers, sie bot aber neue Möglichkeiten der Einflußnahme im privaten oder parteipolitisch-klientelistischen Interesse.<sup>16</sup> Mitte der neunziger Jahre schlug sich das anhaltend hohe Wirtschaftswachstum auch in einer Verbesserung der Lebensbedingungen und einem steigenden gesellschaftlichen Optimismus nieder. Erste Anzeichen von Krisenphänomenen, die seit dem Jahreswechsel 1996/97 in Polen sichtbar wurden,<sup>17</sup> waren im Vorwahlkampf bagatellisiert und haben sich bislang

14 Das bekannteste Beispiel war die Neustrukturierung und Privatisierung der Stettiner Werft.

15 So war die schon erwähnte Gruppe Universal ebenso wie Elektrim mit der Sozialdemokratie (SdRP), die Agencja Rozwoju Gospodarczego mit der PSL verbunden. Universal besitzt Anteile an 50 weiteren Firmen, darunter dem privaten Fernsehsender Polsat. Die mit Universal verbundene Firma Ad Novum unterhält die Zeitung der SdRP »Tribuna« (vgl. *Gazeta Wyborcza* vom 5.5.1997).

16 Eine breite, auch große Teile der Bevölkerung einschließende Debatte über die staatliche Politik entzündete sich an der Liquidierung der Danziger Werft, der Wiege der Solidarnosc, wobei die Regierungsentscheidung Kreditgarantien für die engagierten Handelsbanken trotz vorhandener Aufträge für die Werft zu verweigern, mit anderen positiven Entscheidungen in ähnlich gelagerten Fällen, die ökonomisch weitaus weniger sinnvoll waren, kontrastiert wurde, wobei die Werftindustrie in Polen als entwicklungsfähige Branche gilt. Die fatale Situation der Danziger Werft 1997 wurde mit der politisch motivierten Liquidierungsentscheidung von 1988 (letzte kommunistische Regierung Rakowskis) und der selbstgewissen und verfehlten Politik von Direktion und Gewerkschaft zu Beginn der neunziger Jahre erklärt.

17 Polen wies wie andere mitteleuropäische Länder auch 1997 ein großes und steigendes Außenhandelsdefizit auf. Dieses Krisensymptom ist zwar mit einem anhaltenden Wirtschaftswachstum verbunden, der Importüberschuß wurde aber vor allem deshalb kritisiert, weil es sich neben relativ geringen Importen für den unmittelbaren Konsum vor allem um »Versorgungsimporte« für Reinvestitionen und die Weiterverarbeitung von Produkten für den inneren Markt handele. Zugleich wurden die Ressourcen des Privatsektors als gering, und die zwar steigende Investitionsrate als nach wie vor zu niedrig kritisiert. Ein besonderes Problem stellte die mit 19% des BSP niedrige Sparquote und die Tatsache dar, daß die inländische Nachfrage durch steigende private Verschuldung aufgebläht

nicht in einem Rückgang des hohen Wachstumstempos niedergeschlagen.<sup>18</sup> In Ungarn hat ein vergleichbarer Bruch in der Transformationspolitik nicht stattgefunden. Hier markiert das Jahr 1990 keinen Einschnitt (so auch Kornai 1996). Ungeachtet ihrer anfänglichen Bemühungen gelang es der konservativen Regierung nicht, die politische Kontrolle und Initiative der Privatisierungspolitik in ihre Hände zu nehmen. Ungeachtet der formalen Kompetenzen der staatlichen Vermögensagentur und des formalen Rechts der Räte, Privatisierungsprozesse zu initiieren, blieb das Management auch nach 1990 der wichtigste Akteur im Umgestaltungsprozeß. Faktisch waren es die leitenden Manager, die den Privatisierungsprozeß initiierten und dominierten, auch wenn sie nun gezwungen waren, mit der staatlichen Vermögensverwaltung zu verhandeln. Das Scheitern des Versuchs, den Prozeß zu zentralisieren, stärkte die Macht des Managements weiter (Frydman u.a., 1993, 130f). In dieser Politik schlug sich nicht nur die Schwäche der konservativen Regierung, sondern auch das Fehlen einer betrieblichen Gegenmacht nieder. Denn ungeachtet der formalen Rechte der Räte, waren diese Organe im Kontext einer entpolitisierten Arbeiterschaft bedeutungslos. Die dominierende Form der Privatisierung war in Ungarn der Verkauf an Externe, was mit der außerordentlich großen Bedeutung ausländischer Investoren zusammenhängen dürfte, und »andere« Formen, eine Floskel, hinter der sich neben der Liquidierung auch die Übernahme durch Schuldner verbarg (World Bank 1996, 53). Das Ergebnis des Prozesses beschreibt Stark in seiner 1993 verfaßten Studie als »Rekombination« von Eigentum: privatwirtschaftlichen Satellitengesellschaften wurden um staatliche Mutterbetriebe herum ausgelagert und die Bildung von Holdinggesellschaften und Konglomeraten gefördert, wobei Eigentumsüberkreuzungen charakteristisch waren (Stark 1994). Das Ergebnis der Privatisierung war eine hybride Struktur, die über Personalunionen zwischen privatem Geschäft und Funktionen in staatlichen Unternehmen<sup>19</sup> oder formale Überkreuzung von Eigentum staatlicher und privater Akteure weit stärker verwoben war als in Polen. *Rent-seeking* nahm in diesem institutionellen Umfeld die Form der staatlichen Schuldensubventionierung an. Vergleichende Untersuchungen zur Politik der Banken und ihrer Rolle als Akteure eines *corporate governance* haben gezeigt, daß die staatliche Refinanzierungspolitik in Ungarn –

---

wurde. (vgl. Balicka 1997). Auch hier stellt sich die Frage, inwieweit das lukrative Importgeschäft durch Lobbies (Universal und Electrim) klientelpolitisch unterstützt, anstatt im Interesse lokaler Kleinproduzenten gedrosselt wird.

18 Mit Wachstumsraten des BSP von über 7% und der industriellen Produktion von über 15% liegt Polen auch in der ersten Hälfte des Jahres 1997 an der Spitze der mitteleuropäischen Reformländer (diese Zahlen nach *The Economist* 14.6.1997, 128).

19 Im Jahr 1993 hatten 40,4% der Spitzenmanager in ungarischen Staatsunternehmen noch ein privates Unternehmen, während der entsprechende Anteil in Polen bei nur 7,2% lag (Hanley, Mateju, Vlachova, Krejci 1996, 35).

und zwar unter der konservativen ebenso wie unter der post-sozialistischen Regierung – weitaus freigiebiger war als in Polen.<sup>20</sup> Die Studie zeigte darüber hinaus, daß anders als eine einmalige polnische Refinanzierungsmaßnahme, die mit Strukturreformen im Bankwesen und Veränderungen der Anreizsysteme verbunden war, in Ungarn routinemäßige Refinanzierungsmaßnahmen bis Ende 1994 durchgeführt wurden, die nicht mit Reformen des Bankwesens und Maßnahmen zur Effektivierung der Kontrollfunktionen gegenüber den Betrieben verbunden wurden. In der Schwäche der Kreditgeber sahen die Autoren der Studie die Voraussetzungen »spontaner Privatisierung« durch das Management (Baer/Gray 1996, 81ff, 100). Inzwischen wurde in Ungarn seit 1995 die Privatisierung auch im Bankensektor zügig weitergetrieben, so daß die oben beschriebene Politik als Übergangsphänomen<sup>21</sup> zu betrachten ist.

Neben der starken Position des Unternehmensmanagements ist eine Besonderheit der ungarischen Entwicklung der extrem hohe Anteil ausländischen Kapitals, der mit 80% der Privatisierungsmaßnahmen angegeben wird (NZZ 10./11.5.1997, 12). Die ökonomische und soziale Bedeutung dieser Politik können wohl kaum pauschal bewertet werden. Für die Zukunft wird in dem hohen Engagement ausländischen Kapitals und den damit assoziierten Produktivitätsanstiegen eine Wachstumsquelle gesehen.<sup>22</sup>

Das ungarische Selbstbild eines alterfahrenen »Reformvorreiters« akzentuiert die Kontinuität des Wandels und faßt die ökonomische Transformation technokratisch als einen sozialtechnologischen Umstellungsprozeß. Prominentes Instrument des institutionellen Wandels ist nach ungarischem Selbstverständnis die Rechtssetzung. Die Betonung rechtspolitischer Strategien wird auch durch die Formen gesellschaftlichen Interessenausgleiches, etwa im hochformalisierten »Rat für Interessenausgleich«, deutlich (Deppe/ Tatur 1996 und 1997). Dieser Legalismus wird allerdings durch eine Flut von

20 Während es in Polen nur zu einer einzigen Refinanzierung Anfang der neunziger Jahre kam, erfolgten in Ungarn vier Refinanzierungsschübe 1991, 1992, 1993 und im Dezember 1994 (Baer/Gray, 1996, 81ff). Die Refinanzierung der Banken kann da als relativ unproblematisch gelten, wo es um den Abbau der Erblasten der Verschuldungsketten der Betriebe ging, sie wird aber da problematisch, wo neue »schlechte Kredite« vergeben und die Verluste der Banken vom Staat getilgt wurden, wie dies in Ungarn der Fall war.

21 Das Haushaltsdefizit, das sich bis 1994/95 zum zentralen Problem auswuchs und als eine der Ursachen des ausbleibenden Wachstums wahrgenommen wurde, wird in der ungarischen Diskussion nur mit der Sozialpolitik, nicht aber mit diesen Techniken versteckter Subventionierung »spontaner Privatisierung« durch Haushaltsmittel in Verbindung gebracht.

22 Nach Angaben des Wiener Instituts für Internationale Wirtschaftsvergleiche lag schon 1994 der Anteil von Unternehmen mit ausländischer Beteiligung bei über 60% (des Kapitals) während die entsprechenden Anteile in Polen, der Slowakei und der Tschechischen Republik bei 11,5-12,2% lagen. Die Zahlen für die Anteile an der Beschäftigung lagen niedriger: bei 37,2% bzw. 7,5-9,7%. Der positive Einfluß der Ausländer wird durch den Verweis auf den überproportionalen Anteil an den Investitionen (79%) und Exporten (65,5%) in Ungarn begründet (NZZ 10./11.5.1997, 12).

Korruptionsskandalen relativiert (Nagy 1996) oder auch durch den Umstand, daß die Gesetzgebung z.B. zur Bankaufsicht als die schlechteste und weichste im mitteleuropäischen Raum klassifiziert wird (Baer/Gray 1996, 79f u. Fn. 14).

Die Ursachen der wirtschaftlichen Wachstumsprobleme in der ersten Hälfte der neunziger Jahre werden von ungarischen Politikern und Ökonomen auf konjunkturpolitischer und nicht auf institutioneller Ebene gesucht. Die hier angedeutete These dagegen ist, daß Ungarn durch einen hohen Grad der Kontinuität des politischen Kapitalismus charakterisiert wird, was auch gewisse »konjunkturpolitische Fehler« erklärt, und dies – und nicht ein »überdimensionierter Sozialstaat« (Kornai 1996) – als eine Erklärung der geringen Wachstumsdynamik heranzuziehen ist. Die Kontinuität institutioneller Muster wiederum erscheint als Resultat der politischen Schwäche einer Gesellschaft, die nach der traumatischen Erfahrung der Niederschlagung der Revolution und des Terrors in den sechziger Jahren erfolgreich in das technokratisch reformierte System inkorporiert und – zumindest in den Unter- und Mittelschichten – atomisiert wurde.

In der Tschechoslowakei hatte es bis 1990 keinen Vorlauf spontaner Privatisierung gegeben und die neue Regierung übernahm 1990 einen zentralistischen Wirtschaftsapparat, in dessen Rahmen die Autonomie und Macht der Unternehmensmanager begrenzt war. In der Tschechischen Republik brachte der »Volkskapitalismus« der *Voucha*-Privatisierung der Regierung zunächst einen beachtlichen Legitimitätsgewinn. Der politische Kapitalismus bediente sich auch hier vor allem einer Vielzahl von Gesetzeslücken, die Raum für Affären insbesondere im Umfeld der staatlichen Banken und ihrer Kreditpolitik eröffneten.<sup>23</sup> Diese Machenschaften führten in der Tschechischen Republik zu einer gewissen Delegitimierung der Reformpolitik.<sup>24</sup> In unserem Zusammenhang ist bedeutsamer, daß die 1996/97 sichtbar werdenden ökonomischen Probleme einen Schatten auf die tschechische Transformationsstrategie warfen. Die sich 1997 dramatisch verschlechternden Wirtschaftsindikatoren<sup>25</sup> wurden in der tschechischen Dis-

23 Ein Beispiel ist die Komanicky-Affaire. Einer von diesem unbekanntem Privatmann geschaffenen Briefkastengesellschaft ohne jegliches Kapital wurden Kredite bewilligt, die zum Kauf von privatisierten Unternehmen genutzt wurden, welche dann wiederum als Sicherung für weitere Kredite und Aufkäufe genutzt wurden. Die Vorwürfe der kritischen Öffentlichkeit richteten sich in der Affaire Komanicky zum einen gegen die Vergabe »fauler« Kredite, und eine Konzentration von Kapital, die einzig und allein durch Kontakte im Banksektor begründet war; und zum anderen gegen die passive Nutzung des erworbenen Kapitals (Vermietung) sowie den demonstrativen Konsum der neuen Reichen.

24 Umfragen zeigten, daß »Unternehmer« mit »Betrüger« assoziiert wird, und daß das zunächst umfassende Vertrauen in die ökonomische Transformation zusammenschmolz (Manochin, Tucek u. a. 1996).

25 Hierzu gehörte nicht nur ein (wie überall) dramatisch wachsendes Außenhandelsdefizit, sondern auch ein sich verlangsamendes Wirtschaftswachstum und ein überraschender Rückgang der industriellen Produktion.

kussion nicht nur mit einer übermäßigen Expansion der Löhne und der Konsumnachfrage, sondern auch einem Formalismus der Eigentumsumgestaltung in Verbindung gebracht. Die *Voucha*-Privatisierung war weniger als die Umgestaltungen in Ungarn und in Polen mit mikroökonomischen Restrukturierungen verbunden und hatte zu einer Konzentration wirtschaftlicher Macht bei den neu geschaffenen und wenig transparenten Investmentfonds geführt. Diese Fonds, die gleichzeitig als Investoren und Kreditgeber fungieren, hatten – wie sich herausstellte – Teile des verwalteten Vermögens einfach rechtswidrig abgezogen und zum Teil ins Ausland transferiert. Diese Transaktionen wurden auch mit den Bankzusammenbrüchen 1996 in Zusammenhang gebracht. Kritisiert wurde in diesem Zusammenhang, daß das Management der Fonds, keiner effizienten *corporate governance* unterläge, wodurch die Kleinaktionäre das Nachsehen hätten. In Reaktion auf die Krisensymptome und unter dem Druck einer starken parlamentarischen Opposition hat die Regierung Klaus allerdings nicht nur konjunkturpolitische Maßnahmen, sondern auch eine Novellierung der Gesetze über Investmentfonds und -gesellschaften, sowie des Bankgesetzes und eine stärkere Trennung von Geschäfts- und Investmentbankfunktionen in Aussicht gestellt (NZZ v.12./13.4.1997 und v. 17.4. 1997).

Die kurze Skizze der Privatisierungspolitiken sollte zweierlei deutlich machen: (1) Auch innerhalb des Spektrums der mitteleuropäischen Reformvorreiter lassen sich unterschiedliche Entwicklungen, insbesondere unterschiedliche Agenden und Trägergruppen des politischen Kapitalismus beobachten. (2) Ungeachtet dessen, daß sich in allen drei Ländern unterschiedlich camouflierte Formen des *rent-seeking* ausmachen ließen, ist dennoch zu konstatieren, daß wir es nicht nur mit einem Transfer von Macht, sondern auch mit einer Transformation der Form von Macht und einer schrittweisen Rationalisierung des politischen Kapitalismus zu tun haben. Das machen die Entwicklungen in Süd- und Osteuropa deutlich, die in eine andere Richtung weisen.

Der institutionelle Wandel in Südosteuropa zeigt nicht nur andere zeitliche Sequenzierungen, sondern auch andere Techniken und Konsequenzen des politischen Kapitalismus. Es gab in Rumänien, Bulgarien oder Albanien keinen Vorlauf der Herausbildung alternativer gesellschaftlicher Akteure und Orientierungen – weder in der Dimension einer relevanten demokratischen Opposition noch in der einer »spontanen Privatisierung« und technokratischen Modernisierung der Nomenklatur. Der Systembruch traf hier atomisierte Gesellschaften und in extremer Weise machiavellistisch denkende Machteliten. Der politische Kapitalismus hat in beiden Ländern stärker extraktive, stärker illegale und kriminelle Züge und war ökonomisch destruktiver als in den mitteleuropäischen Reformländern. Allerdings ist auch in der ökonomischen Destruktion eine gewisse Logik unverkennbar, soweit

sie der machtpolitischen Umverteilung von Ressourcen diene. Genau das scheint in Rumänien und vor allem in Bulgarien der Fall zu sein, wo die post-kommunistischen Eliten mit einer »gradualistischen« Politik zwar die Chancen einer finanziellen Stabilisierung verspielten und die Gesellschaft in eine Katastrophe steuerten, zugleich aber ansehnliche Kapitalien konzentrieren und handlungsfähige kriminelle Wirtschaftsorganisationen schaffen konnten.<sup>26</sup> Die »neo-liberale« Schocktherapie, die hier erst Mitte der neunziger Jahre eingeleitet wird, trifft damit auf eine gegenüber 1990 modifizierte, extrem polarisierte Sozialstruktur, d.h. auf starke und durchsetzungsfähige ökonomische Machteliten und eine in äußerster Weise pauperisierte Bevölkerung.<sup>27</sup>

Ein extremes Beispiel ist *Albanien*, wo sich eine hoch kriminalisierte post-sozialistische Umverteilungsökonomie mit offener Unterstützung von ausländischen Mafiaorganisationen, die die albanischen Finanzinstitutionen für ihre Geldwäsche nutzten, in weit größerem Umfang als andernorts der Technik von Sparspiralen bedienen konnte, um der Bevölkerung ihre letzten Reserven zu entlocken. Als das Unternehmen und der Umfang des Betrugs aufflogen, gelang es den Organisatoren der Spiralen, den Volkszorn gegen eine ohnmächtige Regierung zu lenken,<sup>28</sup> den staatlichen Gewaltapparat aufzulösen und die latente Anarchie manifest werden zu lassen. Ein anderes extremes Beispiel ist Serbien, wo es die auf den staatlichen Gewaltapparat und die staatlichen industriellen Großbetriebe gestützte Regierung war, die über mehrere Schübe einer gesteuerten Hyperinflation die Ersparnisse einer – zunächst relativ wohlhabenden – Bevölkerung liquidieren konnte. Hinter dem oberflächlichen Gegensatz der anarchischen Implosion des Staates in Kriminalität und Bandenwesen in Albanien und der ungewöhnlichen Kontinuität des Staatsapparates in Serbien, eines Staates allerdings, der im Verlaufe des Krieges selber einer offenen Kriminalisierung

---

26 In Bulgarien wurden die großen, nach wie vor staatlichen Industriebetriebe offen und versteckt subventioniert, was aber weniger den Beschäftigten in den Dinosauriern des Sozialismus oder gar einer wirtschaftsstrukturellen Anpassung diene, als einem Milieu von korrupten Funktionären und kriminellen Privatunternehmen, das die Unternehmen aushöhlte und staatliche Ressourcen über die Staatsunternehmen in private Hände transferierte. Eine Politik »fauler« Kredite führte 1996 zum Zusammenbruch des Bankensystems, der Währung und der öffentlichen Haushalte und der Stilllegung großer Teile der Wirtschaft (NZZ 8.4.1997).

27 Auf den ersten Blick erstaunlich scheint, daß sich die Situation in Bulgarien offenbar dramatisch von der im »Armenhaus« Rumänien unterscheidet, und der Umfang der Zerstörung weit höher ist. Hier stellt sich die Frage, ob der rumänische Nationalismus, der sich so deutlich von der Russophilie der Bulgaren unterscheidet, als Erklärungsfaktor dienen könnte. Bulgarien blieb auch in den neunziger Jahren handelspolitisch und institutionell außerordentlich stark mit der russischen Ökonomie verflochten.

28 So geschehen in Saranda in Südalbanien, wo einer der Erfinder und Nutznießer der Sparspiralen zum Anführer der Revolte avancierte.

unterlag,<sup>29</sup> steckten die gemeinsamen Merkmale extremer Gewaltförmigkeit der Machtausübung und einer ökonomisch zerstörerischen Extraktion aller Ressourcen aus einer atomisierten und ohnmächtigen Bevölkerung. Von serbischen Wirtschaftswissenschaftlern ist in diesem Zusammenhang von einer »Ökonomie der Zerstörung« gesprochen worden.<sup>30</sup>

Auch die Entwicklung Rußlands läßt sich nicht mit Phasen und Richtung des mitteleuropäischen politischen Kapitalismus gleichsetzen. Wie in Südosteuropa erfolgte die Privatisierung in Rußland in einem weitgehend anarchischen, rechtsfreien Raum. Wie dort wurde sie von einer lang anhaltenden Hyperinflation flankiert, die die Ressourcenverteilung unterstützte. Im Vergleich mit den mitteleuropäischen Reformländern zeichnet sich der russische politische Kapitalismus durch die hohe Gewaltförmigkeit ökonomischer Beziehungen aus und ähnelt in diesem Punkt der Situation in Albanien oder Serbien. Zugleich kam es aber in Rußland weder zur Auflösung noch zur Aufrechterhaltung des staatlichen Gewaltapparates, sondern zu seiner Fragmentierung. Die unübersehbare Besonderheit des russischen politischen Kapitalismus sind parastaatliche Wirtschaftskonglomerate, mit Verankerung im Energiesektor und Finanzwesen (aber auch in der Rüstungsindustrie), die – als hybride Wirtschaftsakteure – zusammen wohl über mehr als die Hälfte des russischen Wirtschaftspotentials verfügen (Slay 1997, 35). Diese oligopolistischen und monopolistischen Wirtschaftsakteure treten tendenziell an Stelle des Staates,<sup>31</sup> indem sie einen segmentierten Gewaltapparat und die zentralen politischen Institutionen als Machtbastionen nutzen, gegeneinander ausspielen und die staatliche Umverteilungsma-

29 Das betrifft sowohl die ökonomischen Aktivitäten von mit dem Staatsapparat verschwägerten Schmugglerbanden und Waffenhändlern, als auch die Transformation des militärischen Apparates, d.h. die Aufwertung der Freischärler-Banden gegenüber der regulären Armee.

30 Den Hinweis verdanke ich Bodo Weber.

31 Auch wenn dieser noch weite Teile des Produktionsapparates besitzt. Für die Fusion von neuen privaten Akteuren und Staat und den Transfers von Ressourcen und Macht bieten die Banken den Schlüssel. Für das besondere Verhältnis von Banken und Staat ist die Institution der »Bankagenten« ein beredtes Beispiel. 1993 erhielt die Most-Bank das Recht, Auszahlungen des Moskauer Staatsbudgets zu verwalten. Auch die Föderationsregierung ging bald dazu über, Geschäftsbanken die Verwaltung von Haushaltsmitteln zu übertragen. Die Bankagenten strichen nicht nur Provisionen ein, sie konnten die anvertrauten Gelder kurzfristig profitabel anlegen, etwa in risikolosen hochverzinslichen Staatsobligationen. Mit solchen Techniken wurden Finanzmittel umverteilt, die es den Banken ermöglichten, industrielle Unternehmen aufzukaufen. Ende 1995 wurde die Verpfändung von lukrativen Staatsunternehmen gegen Kredite der Banken an den Staat zu einem Hebel der Privatisierung. Angesichts dessen, daß der Staat seine Schulden nicht begleichen konnte, gingen die Unternehmen in Bankbesitz über. Auf diese Weise wurden die Erdölgesellschaften Jukos, Sindaco und Sibneft jeweils in den Besitz der Menatepbank (78%), der Oneximbank (51%) und der Stolitschnibank zusammen mit dem Unternehmer Beresowski (51%) überführt. Beresowski ebenso wie der Präsident der Oneximbank, Potanin, waren über längere Zeiträume in verantwortlichen Positionen der Regierung (NZZ 25.6.1997).



schine in ihrem gemeinsamen Interesse manipulieren.<sup>32</sup> Die großen Konglomerate sind zugleich der Prototyp eines neuen Strukturierungsmuster. Der Soziologe Shlapentokh hat auf die Herausbildung von »Dächern« verwiesen, unter denen »Quasi-Märkte«, ausgestattet mit Finanz- und Handelsagenturen sowie privaten Schutzverbänden, vertikal organisiert werden (Shlapentokh 1996). Shlapentokh hat die neue Formation als »frühfeudalistisch« charakterisiert. Die russische Besonderheit, die diese hierarchisch organisierten Konglomerate meiner Meinung nach von ähnlichen Organisationen in Ostasien unterscheidet, ist die Gewaltförmigkeit der Integration und der Abgrenzung nach außen, die dem Fehlen moralischer Ressourcen der Integration entspricht.

Die ökonomische Funktion dieser segmentierten Machtstruktur ist weder mit »produktiver Zerstörung« noch mit einer reinen »Ökonomie der Zerstörung« gleichzusetzen. Vielmehr haben wir es hier offenbar mit einer Infrastruktur zu tun, die sich auf extraktive Industrien oder *basic factors* stützt. Schon Anfang der neunziger Jahre haben Krotov und Burawoy auf der Basis von Untersuchungen in der russischen Holzindustrie von einer »neomerkantilistischen« Struktur gesprochen, die nur extraktive Funktionen habe (Burawoy/Krotov 1992 u. 1993).<sup>33</sup> Man kann Rußlands politischen Kapitalismus mit Burawoy und Krotov (1993) als Hebel der gesellschaftlichen Peripherisierung sehen. Allerdings sind weder die russischen Politiker noch die Energiekonzerne als Marionetten westlicher Interessen mißzudeuten. Die »Kolonialisierung« ist souverän. Ihr Ergebnis ist nicht nur die Peripherisierung der russischen Gesellschaft, sondern auch die Konstitution von hochkonzentrierter Wirtschaftsmacht. Die um die Finanz- und Energiekonzerne sich formierenden Konglomerate sind nicht nur lokale parastaatliche Organisationen, sondern offensive Akteure im globalen »Spiel«.<sup>34</sup>

Die divergierenden Formen des politischen Kapitalismus haben erkennbare *sozialstrukturelle Konsequenzen*. Vergleichende Untersuchungen aus dem Jahr 1993 (bzw. für Polen 1994) zeigen deutlich divergierende Entwicklungen in Mitteleuropa einerseits und Rußland andererseits (Domanski 1996).

---

32 Besonders eklatantes Beispiel sind Preispolitik und Steuerbefreiung der Energiekonzerne (Aslund 1996).

33 Ihrer antiliberalen Rhetorik und dem impliziten politischen Vorschlag einer Stützung der Zentristen und des Produktionssektors, d.h. der Schwer- und Rüstungsindustrie (Burawoy/Krotov 1993), kann ich allerdings nicht folgen. Ursache der Politik der Extraktion sind nicht die neoliberalen Politiken der Reformer, sondern die opportunistischen Orientierungen der Eliten und vor allem die Ohnmacht der Gesellschaft. Die Option für den militärisch-industriellen Komplex müßte keineswegs zwingend eine für die Gesellschaft ökonomisch rationalere Restrukturierung des Produktionsapparates bedeuten. Im Gegenteil, eine in ähnlicher Weise opportunistische Strategie der entsprechenden Segmente der Machteliten könnte – wie das Beispiel Serbien ahnen läßt – weltpolitisch sehr viel gefährlichere und für die russische Bevölkerung kaum günstigere Konsequenzen haben.

34 Gasprom verfügt über 25% der gesamten Gasvorkommen der Erde.

Bulgarien, das 1993 als südosteuropäisches Land in die Erhebung einbezogen wurde, zeigt dabei eine mittlere Position zwischen den beiden Typen. Die Durchschnittsfamilieneinkommen ebenso wie die Durchschnittslöhne und -gehälter lagen in Rußland erheblich unter dem mitteleuropäischen Niveau,<sup>35</sup> zugleich – und das ist das eigentlich Interessante – zeigten sich im Vergleich zu Mitteleuropa weit tiefere Ungleichheiten bei der Verteilung. Während die Spannen zwischen den 10% höchsten und den 10% niedrigsten der erfaßten Einkommen in Mitteleuropa zwischen 65:1 in Polen, 42:1 in Tschechien und 32:1 in Ungarn lagen, betrug sie in Rußland 172:1 (Domanski 1996, 76f). Dieser Untersuchung zufolge erschien Ungarn als das reichste und egalitärste Land Mitteleuropas, und Bulgarien nahm eine Zwischenstellung zwischen Rußland und den mitteleuropäischen Ländern ein. Inzwischen dürften die Rückschnitte bei den Reallöhnen 1995 in Ungarn und der Zusammenbruch der bulgarischen Wirtschaft das Bild verändert und Bulgarien an Rußland und Ungarn an Polen angenähert haben. Gleichzeitig zeigte die schmale russische Oberschicht ein ganz anderes Profil als die breiteren Mittelschichten in Mitteleuropa. Nach westlichen Ansätzen zur Stratifikationsforschung unterscheidet die Studie zwischen »alten« (Unternehmer und Selbständige) und »neuen« (Intelligenz und leitende Angestellte) Mittelschichten. Hinsichtlich der inneren Struktur der post-sozialistischen Mittelschicht zeigt sich danach folgendes Bild: Für Rußland ist eine extreme Spanne zwischen den Einkommen von Intelligenz und Leitungskadern auf der einen und den Verdiensten der neuen Unternehmer und Selbständigen auf der anderen charakteristisch. Die Familieneinkommen der letzten Gruppe übertrafen die der qualifizierten und leitenden Angestellten um das dreifache und mehr. In Ungarn und Polen dagegen lagen die erhobenen Durchschnittseinkommen der Unternehmer und Selbständigen unter denen von Intelligenz und leitenden Angestellten, während die Zahlen für Tschechien und die Slowakei fast gleiche Einkommensverhältnisse für die beiden Kategorien auswiesen. Gleichzeitig wurden die russischen Unternehmer durch einen stärkeren Nomenklaturahintergrund charakterisiert als ihre ungarischen und polnischen Kollegen, die sich in höherem Umfang aus dem sozialistischen Privatsektor entwickelt hatten (Domanski 1996, 74, 103). Ganz offensichtlich handelte es sich um unterschiedliche Kategorien von »Unternehmern« und »qualifizierten und leitenden Angestellten« und einen unterschiedlichen Status der neu herausgebildeten Sektoren. Berücksichtigen wir noch die quantitativen Unterschie-

35 Das durchschnittliche Familieneinkommen pro Kopf lag in Ungarn beim 6,3fachen des russischen Niveaus. Zugleich lag das Verhältnis der ungarischen Familieneinkommen zu dem anderer mitteleuropäischer Länder bei 1,7 für die Slowakei, 1,6 für Polen und 1,4 für Tschechien (Domanski 1996, 75ff). Man kann Zweifel anmelden, ob in diesen Zahlen die unterschiedlichen Lebenshaltungskosten etwa in Polen und der Tschechischen Republik angemessen berücksichtigt ist, die Grundtendenz aber ist eindeutig.

de, so kann vermutet werden, daß die relativ breite Mittelschicht in Ungarn und Polen sich aus einem breiten, von Kleinbetrieben und Selbstbeschäftigten getragenen Privatsektor und Angestellten im Unternehmenssektor zusammensetzt. In Rußland dagegen, wo es einen sozialistischen Privatsektor nicht gegeben hat, wird die schmale Schicht von Unternehmern und Selbständigen von Transformationsgewinnern gebildet, während die Beschäftigten im Staatssektor eine absolute und relative soziale Degradierung erfahren. In Rußland haben sich aus einer an die Armutsgrenze abgestiegenen alten sozialistischen Mittelschicht nur die Selbständigen und Unternehmer mit einem Einkommen herausgehoben, die die kaum differenzierten Einkommen von Intelligenz, leitenden Angestellten, Technikern, qualifizierten und nicht qualifizierten Arbeitern um ein Vielfaches übersteigen.<sup>36</sup>

In den mitteleuropäischen Ländern dagegen ist an die Stelle der sozialistischen Mittelschicht ein Stratifikationsmodell getreten, das – anders als in den achtziger Jahren und in Rußland – Bildung und Qualifikation mit Einkommen korrelieren läßt.<sup>37</sup> Den Aufstieg einer neuen Mittelschicht bestätigen auch spätere Untersuchungen aus der Mitte der neunziger Jahre in Polen. Diese weisen darüber hinaus die hochqualifizierten Angestellten und Selbständigen als eine Gruppe mit starkem bürgerlichen Engagement und liberalen Orientierungen aus (Domanski 1997).<sup>38</sup>

Das folgende Schema versucht die vergleichenden Beispiele und Überlegungen zu systematisieren. Die zuvor eingeführten idealtypischen Kategorien des kriminellen, politischen und demokratischen Kapitalismus können nun als Bezugsmodelle der Richtung des Wandels gedacht werden.

Die Diversifikation der Transformationspfade erklärt sich aus den Akteurskonstellationen Ende der achtziger Jahre und kulturellen Besonderheiten, die zurück in die Geschichte verweisen. In den zwei osteuropäischen der »drei Regionen Europas« (Sücz 1990) lassen sich grob gesprochen drei Pfade unterscheiden: (1) Rußland, das mit der sozialistischen Industrialisierung bäuerliche Muster (Charisma, Kollektiv, moralische Ökonomie) mit den Traditionen des Militärstaates und der Dienstklassengesellschaft verband, und sich zum Kern des »sozialistischen Weltsystems« machen konnte, (2) bäuerliche Gesellschaften, die in den ethnischen Sozialstrukturen Osteuropas bis ins zwanzigste Jahrhundert hinein ausgegrenzt blieben (Belorus, Ukraine, in begrenztem Umfang Bulgarien) und mit der sozialistischen Industrialisierung eine Scheinmodernisierung erfuhren (Jowitt 1992,

36 Das der Unternehmer mit Beschäftigten liegt dabei ungefähr dreimal, das der Selbständigen 4-5mal über dem der anderen Kategorien (Domanski 1996, 82).

37 Die Situation in Tschechien und der Slowakei, wo es einen nennenswerten sozialistischen Privatsektor nicht gegeben hatte, unterscheidet sich von der in Ungarn und Polen durch den höheren Status der neuen Unternehmer und Selbständigen.

38 Der Anteil dieser gutverdienenden »professionals« an der Bevölkerung wird für die großen Städte mit über 14% angegeben (Domanski 1997).

Baga/Tatur 1997), und (3) Ständegesellschaften, die Modernisierungs- und Nationenbildungsprozesse vor der sozialistischen Industrialisierung bereits eingeleitet hatten und in denen das oktroyierte System als eine kulturfremde Ordnung von der Gesellschaft abgelehnt wurde (Mitteleuropa, aber auch die Baltischen Staaten).

Neben den Strukturmerkmalen der »langen Dauer« (Braudel) lassen sich auch historisch z.T. »zufällige« Ereignisse als Schlüssel der Diversifikationen von Entwicklungspfaden ausmachen, etwa die Art und Weise der Verarbeitung der Krise des Stalinismus in den fünfziger und sechziger Jahren und ihre Konsequenzen für soziale Figurationen und Akteurskonstellationen in der Umbruchszeit.

#### *Politische Kapitalismen als Modi der Transformation*

	<b>Bezugsmodell krimineller Kapitalismus</b>	<b>Bezugsmodell politischer Kapitalismus</b>	<b>Bezugsmodell demokratischer Kapitalismus</b>
<b>Transformation des staatlichen Gewaltmono- pols</b>	Auflösung des Gewaltmonopols: Implosion in kriminelle Banden oder Kriminalisierung des Staates	Segmentierung des Staates	Transformation in Rechtsstaat
<b>Transformation der machtpoliti- schen Repro- duktionslogik</b>	Kontinuität der Rationalität der Macht, Ökonomie der Zerstörung	Transformation in extraktive Ökonomie	Transformation in ökonomische Rationalität, produktive Zerstörung, Produktivitätswachstum
<b>gesellschaftlicher Kontext Transformation der sozialisti- schen Mittel- schicht</b>	Atomisierung  Auflösung der sozialistischen Mittelschicht (soweit vorhanden), kriminelle Machtelite vs. pauperisierte Masse (90%)	Segmentierung  weitgehende Auflösung der sozialistischen Mittelschicht, Machtelite u. kleine reiche Unternehmerschicht, pauperisierte Masse (60%)	Integration  relativ breite alte und neue Mittelschicht, Pauperisierung großer Teile der Bevölkerung (30%)

#### **4. Schluß**

Das Ausgangsargument dieses Beitrages war die These, daß die sozialistische Ordnung nicht als ein ökonomisches System, sondern als eine Formation zu begreifen sei, in die eine widersprüchliche und selbstzerstörerische Logik der Machterweiterung eingegeben war. Das Projekt der Transformation als Übergang zu Markt und Demokratie sei deshalb als Rekonstitution des Staates, als Institutionalisierung starker Eigentumsrechte und institutionelle Differenzierung der Eigenrationalitäten von Politik und Ökonomie zu modellieren, wobei das Konzept des politischen Kapitalismus auf eine hybride Form des Übergangs verweist.

Die »institutionalistischen« Ansätze der Transformationsforschung und daraus resultierende »gradualistische« Politikstrategien wurden deswegen kritisiert, weil sie einen von der Gesellschaft institutionell abgegrenzten regulativen Rechtsstaat voraussetzen, der empirisch angesichts der Verschränkung von Politik und Ökonomie nicht gegeben ist. Der institutionelle Differenzierungsprozeß ist das Projekt und nicht der Ausgangspunkt der Transformation. Die Frage nach der Herausbildung effizienter demokratischer Institutionen wurde in Kategorien kultureller Kompetenzen und moralischer Ressourcen übersetzt und mit assoziativen und kognitiven Mustern einer zivilen Gemeinschaft in Verbindung gebracht.

In der vergleichenden Skizze haben wir uns auf die Formen des politischen Kapitalismus konzentriert und einen unterschiedlichen Grad der Demoralisierung und kulturellen Fragmentierung eher unterstellt als aufgezeigt. Der Beitrag ist so nur ein erster Schritt zur Entwicklung von Kategorien für eine vergleichende Analyse der Transformationsprozesse in Osteuropa.

Die hier vorgeschlagenen Formulierungen fassen die Rationalisierung ökonomischer und politischer Beziehungen als zivilgesellschaftliche Emanzipation. Die Kategorien, die dabei zur Spezifizierung des Konzeptes des politischen Kapitalismus vorgestellt wurden, lassen sich für die vergleichende Analyse von Ländern, aber auch Mikro-Regionen im osteuropäischen Raum weiterentwickeln. Die methodologische Schlußfolgerung der vorgelegten Überlegungen ist, daß dabei kulturellen Normen und der moralischen Konstruktion sozialer Beziehungen besondere Aufmerksamkeit zu widmen ist.

Die hier entwickelten Kategorien scheinen aber auch auf politische und ökonomische Ordnungen außerhalb des ehemaligen Ostblocks anwendbar zu sein. In solch einem Verlust der Exklusivität der Begrifflichkeit der Osteuropaforschung drückt sich das Ende der strukturellen »Einmaligkeit« und damit auch der Umfang eines bereits vollzogenen Systemwandels aus. Wenn es aber so sein sollte, daß der regulative Rechtsstaat auch andernorts nicht umstandslos vorausgesetzt werden kann, was in Lateinamerika, der Türkei, Südkorea oder Italien offensichtlich und vielleicht auch bei uns

möglich ist, besteht dann nicht die generelle Notwendigkeit »to bring society back in«?

### Literatur

- Aslund, A. (1995): *How Russia Became a Market Economy*, Washington DC 1995.
- (1996): Reform vs. »Rent-Seeking« in Russia's Economic Transformation, in: *Transition* 2/2 (26.1.1996), 12-16.
- Baer, H.L.; Gray, C.W. (1996): Dept as a Control Device in Transitional Economies: The Experiences of Hungary and Poland, in: R.Frydman, C.W.Gray, A.Rapaczynski: *Corporate Governance in Central Europe and Russia*, Budapest u.a., Bd.I, 68-110.
- Baga, E.; Tatur, M. (1997): Rumäniens Sonderweg in Mitteleuropa. Ein Beitrag zu den zivilgesellschaftlichen Ressourcen der Transformationen in Osteuropa, in: *Comparativ*.
- Banfield, E. (1958): *The Moral Basis of a Backward Society*, Glencoe.
- Balcerowicz, L. (1995): *Socialism, Capitalism, Transformation*, Budapest.
- Balicka, M. (1997): Zmurszala deska ratunku, in: *Polityka* 12.4.1997, 76-78.
- Berger, P.L. (1986): *The Capitalist Revolution. Fifty Propositions about Property, Equality and Liberty*, New York.
- Bönker, F. (1995): The Dog that did not Bark? Politische Restriktionen und ökonomische Reformen in den Visegradländern, in: *Leviathan Sonderband* 15/1995, 180-206.
- Burawoy, M.; Krotov, P. (1992): Der Übergang vom Sozialismus zum Kapitalismus in der früheren Sowjetunion: Arbeiterkontrolle und Bargaining in der Ökonomie, in: *PROKLA* 89, S.508-551.
- (1993): The Economic Basis of Russia's Political Crisis, in: *New Left Review* 198, 49-69.
- Crawford, B. (1995): Post-Communist Political Economy: A Framework for the Analysis of Reform, in: dies.: *Markets, States, and Democracy*, San Fransisco, 3-42.
- Deppe, R.; Tatur, M. (1995): Transformationssequenzen und Gewerkschaftskonstellationen in Polen und Ungarn, in: Institut für Sozialforschung (Hg.), *Mitteilungen* 1995/6, 5-34.
- (1996) (Hg.): *Ökonomische Transformation und gewerkschaftliche Politik, Umbruchsprozesse in Polen und Ungarn auf Branchenebene*, Münster.
- Domanski, H. (1996): *Na progno konwergencji. Stratyfikacja społeczna w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa.
- (1997): Przyszłość należy do klasy średniej: ale do »nowej«, nie do »starej«, in: *Spleczenstwo otwarte*, 1997/3, 7-12.
- Frydman, R.; Rapaczynski, A.J.; Earle J.E. u.a. (1993): *The Privatization Process in Central Europe*, Budapest.
- Fukuyama, F. (1995): *Konfuzius und Marktwirtschaft. Der Konflikt der Kulturen*, München.
- Hankiss, E. (1991): The »Second Society«. Is there an Alternative Social Model Emerging in Contemporary Hungary?, in: A. Arato, F. Feher (Hrg.): *Crisis and Reform in Eastern Europe*, New Brunswick London.
- Hanley, E.; Mateju, P.; Vlachova, K.; Kreci, J. (1996): *The Making of Post-Communist Elites in Eastern Europe*, Working Papers Institute of Sociology, Prag.
- Höhmann, H.-H. (1995): Marktwirtschaft ohne Alternative? Aspekte und Bewertungsmaßstäbe der osteuropäischen Wirtschaftstransformation, in: BIOST (Hrg.): *Zwischen Krise und Konsolidierung. Gefährdeter Systemwandel im Osten*, München, 189-200.
- Makarczyk, W. (1978): Struktura społeczna a warunki życiowe, Sprawozdanie z badan, IFiS.
- Manochin, P.; Tucek, M. u.a. (1996): *Ceska společnost v transformaci. K promenam socialni struktury*, Praha.
- Janos, A. C. (1991): Social Science, Communism, and the Dynamics of Political Change, in: *World Politics* 44, 81-112.
- Kornai, J. (1995): *Das sozialistische System*, Köln.
- Kornai, J. (1996): *Unterwegs, Essays zur wirtschaftlichen Umgestaltung in Ungern*, Marburg.

- Messner, D.; Meyer-Stamer, J. (1993): Die nationale Basis internationaler Wettbewerbsfähigkeit, in: *Nord-Süd aktuell*, 1.Quartal, 98-111.
- Nagy, L. (1996): *La Transition Hongroise de 1990 a 1996*, Chene-Bourg.
- Narojek, W. (1982): *Struktura społeczna w doswiadczeniu jednostki*, Warszawa.
- North, D.C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge.
- North, D.C.; Thomas, R. P. (1973): *The Rise of the Western World: A New Economic History*, Cambridge.
- Offe, C. (1994): Dilemma der Gleichzeitigkeit, in: ders.: *Der Tunnel am Ende des Lichts*, Frankfurt/M.
- Poznanski, K.Z. (ed.) (1995): *The Evolutionary Transition to Capitalism*, San Fransisco.
- Putnam, R.D. (1993): *Making Democracy Work, Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton.
- Rosaty, D.K. (1993): Poland glass half empty, in: R. Portes (ed.): *Economic Transformation in Central Europe: A Progress Report*, E.C. Luxemburg.
- Shlapentokh, V. (1996): Early Feudalism – The Best Parallel for Contemporary Russia, in: *Europe Asia Studies*, Vol.48, No.3, 393-411.
- Slay, B. (1997): The Search for Solutions in Enterprise restructuring, in: *Transition* 10.1.1997, 32-35.
- Staniszki, J. (1984): *Poland's Self-limiting Revolution*, New York.
- (1991): *The Dynamics of Breakthrough in Eastern Europe. The Polish Experience*, Berkeley u.a.
- (1991a): Dilemmata der Demokratie in Osteuropa, in: R.Deppe u.a. (Hrg.): *Demokratischer Umbruch in Osteuropa*, Frankfurt.
- (1992): *The Ontology of Socialism*, Oxford (polnisch 1989).
- (1994/95): *The Politics of Post-communist institutionalization in historical perspective*. Advanced Study Center, International Institute University of Michigan, Working Papers Series No.1.
- (1995): In Search of a Paradigm of Transformation, in: E. Wnuk-Lipinski (ed.), *After Communism. A Multidisciplinary Approach to Radical Social Change*, Warsaw 19-56.
- (1996): Polityka postkomunistycznej instytucjonalizacji w perspektywie historycznej, in: *Studia Polityczne* 1996/4 und 1996/5.
- Stark, D. (1991): Privatization in Hungary: From Plan to Market or from Plan to Clan, in: *East European Politics and Societies* 1991/1.
- (1994): Nicht nach Design: Rekombiniertes Eigentum im osteuropäischen Kapitalismus, in: *PROKLA* 94, 127-142.
- Szelenyi, I.; Treiman, D.; Wnuk-Lipinski, E. (eds.) (1995): *Elity w Polsce, w Rosji i na Węgrzech. Wymiana czy reprodukcja?* Warszawa.
- Szelenyj, I.; Szelenyj, S. (1995): Wstęp – Założenia teoretyczne i metodologia, in: *Szeleny, I. u. a. (1995)*, 7-34.
- Sztompka, P. (1994): Teorie zmian społecznych a doswiadczenia polskiej transformacji, in: *studia socjologiczne* 1994/1.
- (1993): Civilizational Incompetence: The Trap of Post-Communist Societies, in: *Zeitschrift für Soziologie* Jg.22 Heft 2, 85-95.
- Szücz, J. (1990): *Drei historische Regionen Europas*, Frankfurt.
- Tarkowska, E.; Tarkowski, J. (1990): »Amoralny familizm« czyli o dezintegracji społecznej w Polsce lat osiemdziesiątych, in: E.Wnuk-Lipinski (Hrsg.): *Grupy i wiezi społeczne w systemie monocentrycznym*, Warszawa.
- Tatur, M. (1989): *Solidarnosc als Modernisierungsbewegung. Sozialstruktur und Konflikt in Polen*, Frankfurt.
- (1991a): Zur Dialektik der »civil society« in Polen, in: R.Deppe u.a. (Hrg.): *Demokratischer Umbruch in Osteuropa*, Frankfurt.
- (1995): Interessen und Norm. Politischer Kapitalismus und die Transformation des Staates in Polen und Ungarn, in: *Leviathan Sonderheft* 15/1995, 93-116.

- Wnuk-Lipinski, E. (1985) (Hrg): *Nierownosci społeczne – poczucie wiezi – wiara w siebie, Forschungsbericht*, IFiS Warszawa, in veränderter Form neu aufgelegt als: derselbe (Hrg.) *Grupy i wiezi społeczne w systemie monocentrycznym*, Warszawa 1990.
- World Bank (1996): *From Plan to Market, World Development Report*, Oxford u.a.

### The Berlin Institute of Critical Theory (InkriT)

#### Invitation and call for papers

Discuss with Paul Anthony Bove, Joseph Buttigieg, Iring Fetscher, Marta Gimenez, Frigga Haug, Gayatri Spivak, Bastiaan Wielenga, Frieder O. Wolf, Erich Wulff, and many others at the III. International InkriT-Conference in cooperation with the US-American journal boundary 2 (May 13-16, 1999, Jagdschloss Glienicke near Berlin):

#### Rethinking Progress

»The concept of progress should be grounded in the idea of catastrophe.« This sentence of Walter Benjamin has been understood as an argument for dropping the idea of progress altogether, instead of grounding it in a new way. The absence of criteria for what constitutes 'sustainable progress' has contributed to the disorientation and weakness of the left. Recuperating critical-progressive competence is a key question under conditions of global neoliberal hegemony. »That things 'just keep on going' is the catastrophe.«

Under the general heading *Rethinking Progress* a wide range of subjects and aspects may be dealt with. Among others there will be sections on *Varieties of Capitalism, New Forms of Subjectivity*s. Half a day will be dedicated to workshops on entries for vol. 4 of the *Historisch-kritisches Wörterbuch des Marxismus* - among others: *progress*.

Conference languages are English & German. No more than 80 participants can be admitted. The conference fee will be 50 US-Dollars. The Glienicke castle offers accommodation plus 3 meals and coffee & cake during the breaks for 80DM (about 48 US-\$) a day. As to travel & accommodation expenses, we cannot promise any funding, but we shall try to help at least graduate students and those who are coming from East Europe or from developing countries.

Please send your application and, if you want to present a paper, a short summary of your presentation (preferably in English) to: InkriT, Krottnaurerstr. 72, D-14129 Berlin, Fax +49 - 30 - 803 73 82 -- E-mail: HKWMred@zedat.fu-berlin.de



Jadwiga Staniszkis

---

## Postkommunismus Versuch einer soziologischen Analyse

Ziel dieses Artikels ist die Analyse von drei Dimensionen der sich herausbildenden postkommunistischen Ordnung:

- der institutionellen Infrastruktur des Marktes (insbesondere des »politischen Kapitalismus« und der mit dieser Formel verbundenen Gefahren der Oligarchisierung und Deformation der Wirtschaft und des Staates);
- der sich entwickelnden Sphäre der Politik (vor allem der systemischen Ursachen der Schwäche des postkommunistischen Staates und des Charakters des postkommunistischen Korporatismus);
- der Entwicklungsdilemmata (insbesondere der erwarteten institutionellen Evolution in Verbindung mit den politisch-ökonomischen Zyklen), der Konsequenzen der beschleunigten Integration in die EU, und des Problems der Souveränität – insbesondere der Souveränität des Marktes.

### **1. Der politische Kapitalismus und seine Dynamik**

#### *1.1 Bruch der Systemlogik im Rahmen der alten Ordnung*

Wenn man den sich herausbildenden postkommunistischen Kapitalismus analysiert, muß man zu dessen institutionellen Wurzeln noch innerhalb des Systems des »realen Sozialismus« zurückgehen. Bei der Suche nach Mitteln zur Milderung der vorhandenen Ungleichgewichte hatte der sozialistische Staat »graue Sphären« geschaffen, vor allem die Aktivierung des traditionellen Privatsektors und informelle Anfänge einer »Vereigentümerung der Nomenklatur«. Diese »Vereigentümerung«, die die letzte Etappe eines Prozesses bildet, den ich als »Deartikulation der sozialistischen Produktionsweise« bezeichnet habe,<sup>1</sup> bestand in ihrer frühen Phase in der informellen Einführung »geteilten« Eigentums, das an die Kontrolle über das Land im Feudalismus erinnerte.<sup>2</sup> Die frühen Manager und teilweise auch die Be-

---

1 Mit »Deartikulation« ist gemeint, daß ein System nicht mehr allein seiner Eigenlogik folgen kann, sondern sich nur noch in Symbiose mit einem andersartigen System zu reproduzieren vermag (vgl. Staniszkis 1996).

2 Als auf dasselbe ein Stück Land der König, der Vasall, die bäuerliche Gemeinschaft und der unmittelbare Nutzer Ansprüche geltend machten.

schäftigten behandelten die Produktionsmittel de facto als Eigentum, welches außerhalb der Arbeitszeiten genutzt werden konnte, obwohl sie weder Investitionen noch die Kosten der Nutzung trugen.

Diese frühe »Vereigentümerung der Nomenklatur« glich in ihrer frühen Gestalt dem Merkantilismus, wie ihn Max Weber (1923) beschrieben hat. Es geht dabei um eine Situation, in der der Staat neue ökonomische Mechanismen fördert und diese für eigene Zwecke zu nutzen versucht: zur Stabilisierung des Systems. Die Menge an Gütern und Dienstleistungen sollte erweitert werden, um diejenigen Bedürfnisse zu befriedigen, die vom Staatssektor nicht mehr zu bedienen waren, um so den politischen Druck zum Systemwechsel zu verringern.

Neben der »Vereigentümerung der Nomenklatur« waren als Aktiengesellschaften handelnde Agenten des Staates (z.B. die Bank PKO SA) ein weiterer Mechanismus dieses frühen »sozialistischen Merkantilismus«. Sie erinnerten an die aus der Anfangsphase des westeuropäischen Kapitalismus bekannte Formel des »Staates als Unternehmer«,<sup>3</sup> insbesondere die von John Hicks (1969, Kap. 3 u. 4) beschriebenen frühen Formen des Handelskapitalismus mit vom Staat geschaffenen, als Aktiengesellschaften funktionierenden »Handelshäusern«, wobei die unterschiedliche Höhe der den Teilhabern zukommenden Renditen durch die traditionelle Statushierarchie definiert wurde.

Die Dynamik dieser beiden institutionellen Formen (geteiltes Eigentum, vom Staat geschaffene Aktiengesellschaften) brachte zwei wesentliche Momente der Diskontinuität hervor, die schon vor dem großen Durchbruch 1989 in Erscheinung traten:

- Zum einen geht es dabei um den Übergang vom »Merkantilismus« zum wirklichen »politischen Kapitalismus«. Der Bruch ist in dem Moment anzusetzen, als die zu Eigentümern werdenden Akteure der Nomenklatur nicht nur die vom Staat erwartete Stabilisierungsfunktion wahrnahmen, sondern begannen, ihre Position im staatlichen Verwaltungsapparat für die Durchsetzung eigener Ziele auszunutzen. Mit anderen Worten: in dem Moment, in dem sie begannen, die »Rente politischer Macht« für die beschleunigte Bildung von Kapital einzusetzen. Dies war begleitet von einem Bruch in der Handlungsorientierung: Das Handeln war nicht mehr in erster Linie auf die Herstellung eines (politischen) Gleichgewichts ausgerichtet, sondern trat in eine expansive Phase ein. Dies ging einher mit einem Kampf um institutionelle Lösungen, die den Bruch bestätigen und Barrieren, die die weitere Expansion blockierten, beseitigen sollten.

---

3 Wo die Staats- oder Kommunalverwaltung Aktiengesellschaften organisierte, wie im 18. Jhd. in den Niederlanden, in die alle Bewohner Anteile einbrachten, die Ausschüttungen aber vom jeweiligen Status abhingen. Auf diese Art und Weise wurde Kapital für große Unternehmungen, z.B. Entdeckungen, mobilisiert.

• Das andere Moment der Diskontinuität bestand in der Herausbildung einer im realen Sozialismus bis dahin nicht existierenden Dimension des »Metatausches«. Es geht dabei um Operationen, bei denen das gleichzeitige Operieren in Sphären mit unterschiedlichen Spielregeln die Quelle des Gewinns war: z.B. in Märkten mit unterschiedlichen Preisen, Kursen und Zinssätzen – oder der Bewertung von Schulden. Mit anderen Worten: Gegenstand des Metatausches sind die »terms of trade« und nicht konkrete Güter. Der Metatausch operiert im Unterschied zum einfachen Tausch von Dienstleistungen und materiellen Gütern auf »Zukunftsmärkten«, d.h. auf Märkten, in denen der Gewinn zeitlich und oft auch räumlich hinausgeschoben ist. Dementsprechend erfordert ein solcher Tausch dauerhafte Eigentumsrechte und formale Vertragsgrundlagen – und nicht nur ungeschriebene Garantien in Form von Renten politischer Macht, d.h. lokalen personalen Arrangements. Das ökonomische Interesse an der Durchbrechung der Barrieren, die den Eintritt in die Zukunftsmärkte blockierten, war so gleichzeitig ein Interesse an der Durchsetzung von Rechtsstaatlichkeit, einer dauerhaften Öffnung der Ökonomie, der Definition von Eigentumsrechten und dem Abgehen vom geteilten Eigentum, welches die erste Phase der »Vereigentümerung« charakterisiert hatte, und schließlich ein Interesse an der Stabilisierung der Landeswährung und ihrer zumindest inneren Konvertibilität. Das Erreichen derartiger Bedingungen war verbunden mit dem Überschreiten des institutionellen Rahmens und der ideologischen Grundlagen des Kommunismus. Denn die Beschränkung des Handelns der »vereigentümmerten Nomenklatur« – ausschließlich als eine besondere »graue Sphäre« – war zum Hindernis einer vollen Nutzung der ökonomischen Möglichkeiten geworden, die der Metatausch beinhaltet.

Eine andere Konsequenz der sich im realen Sozialismus herausbildenden Dimension des Metatausches war, daß die sozialistische Formation in den Wirkungsbereich einer Logik geriet, die durch eine zyklische Kumulation der Spannungen zwischen der Sphäre des Metatausches und der des realen Tausches charakterisiert war. Diese Zyklen sind mit einer schrittweisen Autonomisierung der Sphäre des Metatausches verbunden, die sich in spekulativer Form zu entwickeln beginnt (zu einer »bubble economy«), was nicht nur die Parameter deformiert, in denen der einfache materielle Tausch operiert, sondern auch zu dessen Dämpfung führt, weil diesem die Zirkulationsmittel fehlen. Nach Max Weber (1923, 246ff) und Randall Collins (1992) sind es solche Spannungen, die in der Geschichte für die Dynamik und die Umgestaltung der institutionellen Infrastruktur des Marktes verantwortlich sind. Collins stellt sogar fest, daß die Wirkungskraft dieser zyklischen Spannungen bedeutend größer ist, als die von Douglas North (1981) unterstrichenen Tendenzen einer spontanen Selektion und Stabilisierung derjenigen institutionellen Formen, die die Transaktionskosten sen-

ken und die damit die Kluft zwischen gesellschaftlichem und individuellem Nutzen verkleinern.

Die Herausbildung dieser beiden Momente von Diskontinuität wurde zum Wendepunkt, der das Ende des Kommunismus beschleunigte. Es muß hier noch einmal unterstrichen werden, daß sie nicht Ergebnis bewußter Strategien, sondern unvorhergesehene Folgen von Techniken der Stabilisierung des kommunistischen Systems waren.

Der Übergang von der Gleichgewichtsphase zu der der Expansion und das Erscheinen neuer Interessen, die mit der Sphäre des Metatausches verbunden waren, wurden – neben dem Phänomen der »militärischen Revolution« mit einem ihr eigenen Moment der Diskontinuität (vgl. Staniszkis 1995) – zum Motor der Transformation. Der lokale Effekt (die Widersprüche des Kommunismus) verbanden sich hier mit globalen Prozessen. Denn das Erscheinen des Metatausches war mit der erneuten Einbindung der Länder des kommunistischen Blocks in die internationale Arbeitsteilung verbunden (vermittelt über die in den 70er Jahren aufgenommenen Kredite), und die »militärische Revolution« war der Effekt globaler Herausforderungen im Bereich der Sicherheit. Ohne diese globalen Einwirkungen wäre das Ende des Kommunismus wahrscheinlich nicht die Revolution von oben, sondern eine Implosion mit fortschreitender Entinstitutionalisierung und Anarchie gewesen.

Gegenwärtig scheint sich die postsozialistische Ökonomie in Richtung einer Formierung von Kapital unter Bedingungen der Globalisierung zu entwickeln, wobei die Beibehaltung der Struktur des politischen Kapitalismus als Rahmenbedingung die möglichen institutionellen Lösungen begrenzt. Aber nur der politische Kapitalismus, der im Namen von Wachstum und Stabilität leicht modifiziert wurde, garantiert der ehemaligen Nomenklatur, die nach wie vor über bedeutende Ressourcen struktureller Macht verfügt, das Überleben der Statusbeziehungen und der Hierarchie aus der Zeit des Kommunismus.

### *1.2 Phasen des politischen Kapitalismus in Polen*

Der politische Kapitalismus (Staniszkis 1991, 1992, 1995a, 1996/97) hat in Polen drei Phasen durchlaufen. Gegenwärtig befindet er sich in einer vierten Phase, die sich von den früheren durch einen höheren Grad der Politisierung und der Organisation des Kapitals unterscheidet. In dieser Phase kann man sogar von einer Oligarchisierung und einer damit verbundenen Deformationen der Ökonomie und des Staates sprechen. Diese Phasen und die sie begleitenden Strategien der Kapitalbildung wechselten zusammen mit den makroökonomischen Bedingungen. Sie können als schubweise Durchbrechungen der jeweils zunächst stabilisierten institutionellen Barrieren im Interesse weiterer Expansion verstanden werden.

Bei der *ersten Phase* handelt es sich vor allem um eine Verschiebung von Mitteln und Kapital aus dem staatlichen Sektor in private Hände. Es geht hier um die Jahre 1984-1989. Drei Momente sind hervorzuheben:

- Die Schaffung von privaten Anhängseln an staatliche Unternehmen war mit der Definition eines doppelten Status als Direktor des Staatsbetriebs und Eigentümer eines privaten Unternehmens, das für die private Kapitalbildung genutzt wurde, verbunden. Die Doppelung von Funktionen ermöglichte es, einen Teil der Kosten der privaten Tätigkeit auf den Staatsbetrieb abzuwälzen, und den Staatsbetrieb – über die Funktionsweise des »geteilten Eigentums« – im Interesse der privaten Akkumulation zu leiten. Eine ähnliche Doppelung begleitete auch die Geburt des Kapitalismus in Westeuropa.
- Die Privatisierung des Vermögens von politischen und gesellschaftlichen Organisationen (Gebäude, Transportmittel) schuf institutionelle Eigentümer.
- Finanzinstitutionen wurden geschaffen, die in der nächsten Phase der Transformation, die mit einer Politik des »knappen Geldes« verbunden sein sollte, bedeutsam wurden. Wichtig sind dabei vor allem die 1987 aus Unternehmensfonds und staatlichen Institutionen geschaffenen Handelsbanken und Stiftungen und die ebenfalls von oben durchgeführte Gründung der Fondsgesellschaft FOZZ. Dies ging mit intensiven Devisentransfers ins Ausland und der Bildung von sogenannten Fassadenfirmen einher, die sich auf nationales Kapital stützten, formal aber den Anstrich einer ausländischen Firma trugen.

Es scheint so, als sei der *blue-print* für diese Vorbereitungen die Schlußfolgerung einer Diskussion über »den Kapitalismus nach dem Kommunismus« gewesen, die in der UdSSR von einer Gruppe von Spezialisten geführt wurde, welche die abhängige Entwicklung insbesondere in Lateinamerika untersuchten (Dawydow 1978). Die politische Genese des Kapitalismus, die bedeutende Rolle institutioneller Faktoren (einschließlich des Zugangs zu Institutionen, die die Transaktionskosten und das Funktionsrisiko verringern), eine verkürzte Phase des Marktkapitalismus und ein schneller Übergang zur Phase des organisierten Kapitalismus (mit Elementen eines Staatskapitalismus) – das sind nur einige der Hypothesen, die im Verlauf jener Diskussion formuliert wurden und die von der Praxis des postkommunistischen Systems bestätigt wurden.

Die erste Phase des politischen Kapitalismus war von einer intensiven Entwicklung von Handelskapital, hauptsächlich im grenzüberschreitenden Austausch begleitet. Die wichtigste Ressource waren hier persönliche Beziehungen im Rahmen der jeweiligen Statusgruppe des ehemaligen Machtapparates. Das erinnert an Situationen, die auch in anderen historischen Kontexten beobachtet wurden, wo ebenfalls eine solche Statusgesellschaft

der Kapitalbildung unter Bedingungen der Globalisierung voranging.<sup>4</sup> Auch dort griff man auf die Integrität und Loyalität der Statusgruppen zurück und suchte in ihnen einen Garanten für die Geltung von Eigentumsrechten und Verträgen. Mit der Expansion und der schrittweisen Überschreitung des kulturell-politischen Bereiches, in dem jene Statusmerkmale anerkannt waren, begann man andere Mechanismen zu suchen, was zur nächsten Phase des politischen Kapitalismus führt.

Die *zweite Phase* (1990-1993) war zum einen durch die intensive individuelle Nutzung der »weichen Finanzierung«, die in der vorangegangenen Phase für den Transfer und die spekulative Vermehrung von Kapital gesorgt hatte, durch die Nomenklatur geprägt. Zum anderen war eine hervorragende Technik dieser Zeit die individuelle Nutzung der »Rente der Macht« in Gestalt von exklusiven Informationen, Lizenzen oder privilegierten Sonderkonditionen (z.B. einen besseren Rubelkurs in der sogenannten »Kartoffelaffäre«).

Entgegen der Erwartung, daß sich der politische Charakter des sich herausbildenden Kapitalismus schrittweise verringern würde, kam es in dieser zweiten Phase zur Entwicklung neuer Formen von Verbindungen zwischen Ökonomie und Staat. Mit der Expansion in Gebiete, in denen die Bindungen im Rahmen der Statusgruppe nicht mehr ausreichten, entstand ein Druck, diese Barriere mit Hilfe von staatlich geschaffenen Lokomotiv-Institutionen zu überschreiten. Solche dynamisierenden Institutionen wie z.B. die »Agentur für Wirtschaftsentwicklung« (Agencja Rozwoju Gospodarczego), die Eigentumsanteile des Staates in einer Reihe von Mischgesellschaften kumulierte, politisierten die Expansion auf schwierigen Märkten und erleichterten die Konzentration und Mobilisierung von Kapital.

In dieser zweiten Phase treten auch die Anfänge »organisierter Märkte«<sup>5</sup> mit reguliertem Eintritt in Erscheinung. Sie sollten der Selbstbehauptung und der Begrenzung der inneren Konkurrenz dienen, was wiederum die Chancen in der Konkurrenz mit dem Kapital der höher entwickelten Länder verbessern sollte. Auch diese Strategien erinnern an Techniken, die in den westlichen Ländern beim Übergang vom Feudalismus zum Kapitalismus angewandt wurden. Dies erlaubt die Hypothese, daß der relativ traditionale Charakter der postkommunistischen Gesellschaften einen wichtigen Faktor zur Erklärung der institutionellen Verfassung der sich herausbildenden Märkte darstellt.

Die kommunistische Vergangenheit ist hier nur insofern wesentlich, als sie – zum einen – die gesellschaftlichen Quellen des privilegierten Status (die

---

4 Beispiele sind das Taisho-System in Japan (1911-1928) oder die Anfänge des afrikanischen Kapitalismus nach der Entkolonisierung (vgl. zu letzterem Bates 1990).

5 Den Begriff »organisierte Märkte« führte Kikkawa Takeo (1994) ein.

Nomenklatur) definiert und – zum anderen – den Charakter des institutionellen Erbes determiniert, auf das man gegenwärtig bei der Formierung von Strategien der Konkurrenz mit den entwickelteren Ländern zurückgreift. Dabei ist der Rückgriff auf eigene systemische Elemente angesichts der Herausforderungen der Globalisierung durchaus vergleichbar mit entsprechenden Entwicklungen im 16.-18. Jahrhundert, als Mitteleuropa in den Wirkungskreis des Weltgetreidehandels geriet. Da die gesellschaftlichen und ökonomischen Grundlagen für die Herausbildung und Verankerung von westlichen Institutionen (Getreidegilden, Kredit) fehlten, wurde auf die eigenen Traditionen zurückgegriffen, und es entstand die »zweite Leibeigenschaft«. Damit sollten Kosten reduziert und die eigenen Chancen in der Konkurrenz mit dem Westen erhöht werden. Allerdings deformierte diese zweite Leibeigenschaft die weitere ökonomische und politische Entwicklung. Die gegenwärtige Rückkehr zur Zentralisierung und Politisierung der Ökonomie und zur administrativen Regulierung des Zugangs zur kapitalistischen Infrastruktur des Marktes (Kredite, Garantien) ist Ausdruck einer ähnlichen Tendenz. In der Erbschaft des Kommunismus, die in einer neuen Rolle aktiviert wird, sucht man eine Prothese für die Konkurrenz mit dem effektiveren und institutionell besser ausgerüsteten Kapital der entwickelten Länder.

Die *dritte Phase* des politischen Kapitalismus (1993-1996) ist mit einem gewaltig ansteigenden Niveau in der Organisation des Kapitals verbunden. Ähnliche Prozesse der Konzentration und Organisation von Kapital in Finanz-, Handels- und Industriegruppen finden in der Mehrzahl der postkommunistischen Länder statt. In Rußland haben diese Gruppen auch die Funktion von Instrumenten der Außenpolitik.<sup>6</sup> In den übrigen Ländern besteht ihre Funktion vor allem in der Mobilisierung von Kapital und der effizienteren Konkurrenz mit den Unternehmen der höher entwickelten Länder. In dieser Phase erweist sich der Zugang zu Institutionen, die die Kosten und das Risiko von Transaktionen reduzieren, als die wichtigste Reserve. Von daher ist das dominierende Element in dieser Phase die Politik der Institutionalisierung, d.h. der Kampf des organisierten Kapitals um eine für es selbst bequeme Infrastruktur des Marktes und einen ausschließlichen Zugang zu den Institutionen, die die Transaktionskosten senken. Ich benutze hier die Bezeichnung »Politik« ganz bewußt, weil ich unterstreichen will, daß sich in dieser Phase das politische Kapital in Gruppen mit unterschiedlichen Interessen aufteilt (Ausrichtung nach Osten oder Westen, Kapitalbildung in der Sphäre der Produktion oder des Metatausches) und sich der Kampf um spezifische institutionelle Lösungen verstärkt. Dieser Kampf politisiert sich schrittweise: In dieser Phase können wir daher von einer

---

6 Vgl. das Dekret von Jelzin über kapital-industrielle Gruppen aus dem Jahr 1993.

wachsenden Politisierung des politischen Kapitalismus sprechen und von einer Konzentration des politischen Drucks auf die höchsten Ebenen der Macht.

Es artikulieren sich jetzt zwei spezifische Organisationsformen, deren Umrisse schon in der zweiten Phase entstanden waren: die hybride Form des Eigentums (die staatliches, privates, Organisations- und Gruppeneigentum einschließt) und die sogenannten organisierten Märkte mit reguliertem Eintritt. Beide Formen schließen bestimmte Beziehungen aus der markt-regulierten Sphäre aus und begründen ökonomische Beziehungen auf einer Kombination von Kooperation, Redistribution und dem Prinzip der Gegenseitigkeit von Leistungen. Das Motiv der Bestandssicherung wird hier genauso wesentlich wie das des Gewinns. Die Form des hybriden Eigentums erleichtert darüber hinaus die Manipulation von Kosten und vermeidet Besteuerung, so daß die »organisierten Märkte« (die bestimmte Bereiche des Tausches für bestimmte Akteure reservieren) die Chancen des lokalen Kapitals angesichts globalen Drucks erhöhen.

In dieser Phase erscheint ein neues, in den vorausgehenden Phasen nicht registriertes Dilemma. Es zeigt sich nämlich, daß die Anforderung, institutionelle Lösungen zu finden, deren Standards denen der EU entsprechen, zu einer Barriere der weiteren Expansion von Wirtschaftssubjekten wird, die mit den Märkten des ehemaligen RGW verbunden sind. Beim Geldumlauf erschweren solche Standards nämlich die Akzeptanz von Geld des mafiosen Typus oder anderer unklarer Herkunft. Von daher erklärt sich der Druck einiger lokaler Akteure, im Osten institutionelle Lösungen mit niedrigeren Standards zu schaffen (z.B. regionale »Rechungskammern« anstelle regulärer Banken). Solche Entwicklungen begründen eine schleichende Desintegration der Wirtschaftsordnung: Regionen, die sich im Einflußbereich westlicher Institutionen befinden (die Linie der alten Teilungen!) korrespondieren nur in geringem Maße mit den Institutionen in Zentral- und Ostpolen, die niedrigere Standards aufweisen. Das erschwert nicht nur den Fluß von Kapital und Personal, in Zukunft könnte es auch die Integration in die EU bedeutend erschweren und zu einem politisch gefährlichen Modell der selektiven Integration führen.

Ein anderes charakteristisches Merkmal dieser Phase des politischen Kapitalismus ist die wachsende Kluft zwischen dem politisch organisierten Kapital und dem traditionellen kleinen und mittlerem Privatkapital. Diese Kluft betrifft die Chancen und Risiken des Funktionierens angesichts des monopolisierten Zugangs zu Kosten und Risiko senkenden Institutionen durch das politische Kapital.

Schließlich zeichnet sich in dieser Phase deutlich eine wachsende Spannung zwischen der Sphäre des Metatausches (mit ihrer spekulativen Kapitalbildung durch Bank- und Börsenoperationen) und der Sphäre der mate-



riellen Produktion ab, die den Mangel an Zirkulationsmitteln und Investitionen (teure Kredite) spürt. Diese Spannung trat am stärksten in Rußland auf, sie läßt sich aber auch in anderen Ländern beobachten. In Rußland traten noch andere, für die Prozesse der Institutionenbildung in diesem Land spezifische und in anderen Ländern des ehemaligen Blockes schwächer ausgeprägte Tendenzen auf. Dabei geht es um ein politisches *Bargaining* auf oberster Ebene: z.B. die Wahlunterstützung eines bestimmten Kandidaten für das Präsidentenamt im Tausch gegen günstige institutionelle Lösungen, oder die Finanzierung des Haushaltsdefizits – das oft durch nicht gedeckte politische Versprechungen verursacht war – im Tausch gegen lukrative Aktien von Exportunternehmen. Letzteres stärkte die Beziehungen überkreuzten Eigentums zwischen Banken und Unternehmen, die auch in den anderen Ländern des Blocks auftritt. Die Charakteristika dieser Phase erlauben es, von einer sich vollziehenden eigenartigen »Managerrevolution« in den postkommunistischen Ländern zu sprechen.

Kommen wir schließlich zur *vierten Phase* (seit 1996). In dieser Zeit zeichnen sich deutlich zwei Barrieren der Expansion des politischen Kapitals ab. Die erste davon ist der Kapitalmangel, die zweite – die Souveränität.

Das politische Kapital versucht die erste Barriere zu durchbrechen, indem es um die ausschließliche Kontrolle über die neuen, großen Kapitalströme kämpft, die sich nach der Reform des Versicherungswesens eröffnen. Die zweite Barriere dagegen wird durch intensives politisches Lobbying – bezüglich der Richtung der Außenpolitik – zu überwinden versucht. So beginnen Gruppen, die sich vor Schwierigkeiten auf den östlichen Märkten nach der Integration in die NATO fürchten (etwa einer Unterbrechung der internationalen Wirtschaftsverbindungen im Rüstungssektor aufgrund der technischen und der Sicherheitsstandards der NATO), die These zu artikulieren, daß für die Entwicklung des nationalen Kapitals der Status des Polnischen Königreichs und die Annäherung an das Gebiet der GUS am besten geeignet wäre (Zawislak 1996). Andere Gruppen, die entweder als Kompradoren ihre Interessen mit dem westlichen Handelskapital verbunden haben oder die sich bereits auf westlichen Märkten etabliert haben, optieren für eine Beschleunigung der Integration in die EU. Sie fürchten nämlich, daß die Penetration durch russisches Kapital und die im Namen der Zusammenarbeit mit dem Osten geschaffenen Institutionen mit niedrigeren Standards die Integration in Zukunft deutlich erschweren könnten. In Polen haben diese unterschiedlichen Orientierungen einen deutlichen politischen Niederschlag in Gestalt der inneren Spaltungen der bis zum November 1997 regierenden Koalition von PSL (Bauernpartei) und SLD (Linksbündnis) und der Spannungen innerhalb der einzelnen postkommunistischen Parteien gefunden.

In dieser Phase treten auch deutlich neue Elemente, die in den früheren Phasen nicht gegeben waren, in Erscheinung. Das ist zum einen die Bedro-

hung der ökonomischen Sicherheit des Landes. Die Privatisierung strategischer Sektoren (Energiewirtschaft, Telekommunikation, Transport, Banksektor) kann zur Gelegenheit für eine Penetration durch russisches Kapital werden, worin von russischen Politikern offen ein Vorposten für eine Reaktivierung ihres Einflusses gesehen wird.<sup>7</sup> Zweifelhaft bleiben auch die ökonomischen Vorteile. Es lohnt sich in diesem Zusammenhang auf das Beispiel der Privatisierung des ungarischen Energiesektors zu verweisen (vgl. Vorsatz 1997). Ziel der Privatisierung war die breite Gewinnung von Kapital für die Reduktion der öffentlichen Schulden und die Erweiterung der Reserven. Ende 1996 befanden sich 40-80% der Aktien der ungarischen Unternehmen des Energiesektors in den Händen ausländischen Kapitals, dem die ungarische Regierung Gewinne von 8% versprochen hatte. In dieser Situation blieben – ungeachtet eines Anstiegs der Energiepreise für ungarische Konsumenten von 40% – nur 15% der zusätzlichen Gewinne in den Händen ungarischer Aktionäre: der Rest dient zur Erfüllung unrealistischer Versprechungen. Die Verkaufsverträge enthielten ebenfalls keinerlei Berücksichtigung der sozialen Interessen und des Umweltschutzes. Das zweite neue Element sind schwache Ansätze einer Selbstbegrenzung der sich auf das organisierte politische Kapital stützenden Oligarchie. Zwei Motive solcher Selbstbeschränkung scheinen es zu geben. Das erste, politische, ist verbunden mit der Angst vor einem peronistischen Populismus, mit der das kleine und mittlere lokale Kapital (zusammen mit den Gewerkschaften) gegen das große politisierte und mit den westlichen Unternehmen verbündete Kapital antreten könnte. Peronistische Slogans der Angleichung der Chancen (einschließlich der des Zugangs zu Krediten und Institutionen), eines ökonomischen Nationalismus und Angriffe auf die Finanztransfers erscheinen schon jetzt auf der politischen Szene Polens. In dieser Situation können Parolen, die die Gemeinsamkeit der Interessen des nationalen Kapitals und der arbeitenden Menschen unterstreichen (und solche Formeln finden sich in der Wahlaktion *Solidarnosc AWS*), zusammen mit einer vernünftigen Selbstbeschränkung der Oligarchie und der Öffnung der organisierten Märkte radikaleren Bewegungen in der Zukunft vorbeugen. Das zweite Motiv ist ein ökonomisches: Eine Reihe von Tendenzen – wie die gegenwärtige Autonomisierung der Finanzsphäre, die geringe Nutzung der Kapitalressourcen des Staatsvermögens für entwicklungspolitische Ziele (was auch so ist, weil Industriepolitik programmatisch abgelehnt wird), schließlich die Orientierung des politischen Kapitals auf schnelle Gewinne (wegen der Unsicherheit darüber, wie lange diese Form des Kapitals noch Bestand haben wird) und die Tendenz, eher mit dem gegenüber nationalen

---

7 Über die Anwendung einer solchen Methode sprach 1994 unter anderem General Maniłow (Vertreter des Sekretärs des russischen Verteidigungsrates).

Produzenten konkurrierenden Kapital zusammen zu arbeiten, als in riskante Unternehmungen zu investieren, die technischen Fortschritt und ein hohes Niveau der Verarbeitung brächten – werden zur Bedrohung für ein anhaltendes Wirtschaftswachstums. Schon jetzt spricht sich das von der AWS angekündigte Wirtschaftsprogramm für eine Verschärfung des Bankrechts, für eine Beseitigung korruptionsfördernder »Ein-Personen-Gesellschaften« in Zusammenhang mit dem Staatsvermögen, die die strukturelle Grundlage der sich vollziehenden »Mangerrevolution« über eine Nutzung ohne Verantwortlichkeit bildet, für eine Überprüfung der Handlungsprinzipien der Regierungsagenturen und -fonds, die gegenwärtig die Zentren der geschlossenen, organisierten Märkte sind, und für die Restrukturierung der von den internationalen Institutionen gewährten Kredite und Hilfen, die gegenwärtig lediglich ausgewählten Interessen (auch für die Spekulation in der Sphäre des Metatausches) dienen, und ihren Einsatz für ein nationales Wirtschaftsprogramm aus. Man muß hoffen, daß ein Teil des politisch organisierten Kapitals die Berechtigung solch einer »restrukturierenden Revolution« über rechtliche Mittel anerkennt.

### *1.3 Allgemeine Schlußfolgerungen*

Die aufgezeigte Dynamik des politischen Kapitalismus in Polen zwingt zu allgemeineren Überlegungen. Die bei uns zu beobachtenden Prozesse erinnern nämlich an die Anpassungsstrategien, die durch andere Statusgesellschaften angesichts der Herausforderungen der Globalisierung unternommen werden. Solch eine Feststellung zwingt uns, den Markt als ein historisches Phänomen zu betrachten. Die offene Konkurrenz ist hier nur eine der auftretenden Formen. Es scheint, als ob nicht nur die Anfänge der Marktwirtschaft sich durch Kombinationen von Konkurrenz, Kooperation, politischer Redistribution und Reziprozität auszeichnen, die nach Statuskriterien reguliert wird (vgl. Polanyi 1957, North 1996, Hall 1986), sondern daß ähnliche Charakteristika auch im reifen, organisierten Kapitalismus (mit Zügen eines Staatskapitalismus) vorhanden sind. Die Besonderheit des Kapitalismus, der aus dem Sozialismus heraus entsteht, ist die Gleichzeitigkeit und Verschränkung von früheren Formen, wo Marktregeln nicht universell vorhanden sind und der Aufrechterhaltung einer privilegierten Position einiger Akteure dienen und wo Beziehungen und persönliche Kontakte Substitut für die noch nicht vorhandene institutionelle Infrastruktur des Marktes sind, mit reifen Formen des organisierten Kapitalismus, wo der Zugang zu Transaktionskosten senkenden Institutionen über Marktchancen entscheidet und wo politische bzw. geopolitische Motive mit Profitinteressen verbunden sind (bzw. oft auch kollidieren). Die Spezifik des postkommunistischen organisierten Kapitalismus liegt darin, daß er unmittelbar aus der

anfänglichen Phase, die auf Statusbeziehungen der Vergangenheit gegründet war, hervorgegangen ist. Die Phase der freien Konkurrenz wurde gewissermaßen übersprungen, genauso wie die der intensiven Verbesserung in der Sphäre der materiellen Produktion, sowohl im Bereich der Technologie als auch der Organisation. Profite aus dem exklusiven Zugang zu Marktinstitutionen sind für das politische Kapital bedeutend einfacher und mit geringeren Einsätzen zu erreichen. Diese Situation beinhaltet eine der wesentlichsten Bedrohungen für die Aufrechterhaltung dauerhaften Wachstums.

Bisher habe ich betont, daß gegenwärtig viele Bereiche der polnischen Wirtschaft nicht der Wirkung von Marktregeln unterliegen. Organisierte Märkte mit regulierten Eintrittsbedingungen und hybride Eigentumsformen (bei denen der Zufluß der Produktionsfaktoren und ihre Allokation nicht marktwirtschaftlich, sondern durch eine komplizierte Verbindung von Redistribution, wechselseitigen Verpflichtungen einschließlich solcher politischer Art geregelt wird), sind nur zwei Beispiele solcher Ausgrenzungen, die eine Deformation der Reform verursachen. Bei alledem handelt es sich um »innere« Faktoren. Man kann aber auch auf äußere Faktoren verweisen, die eine Begrenzung der Geltung von allokativen Marktprinzipien verursachen, soweit darunter verstanden wird, daß die Bewertungen in der Wirtschaft ungefähr dem Knappheitsgrad der Produktionsfaktoren entsprechen. Wenn z.B. der Zloty gegenüber Währungen wie der DM relativ stark ist, da diese mit administrativen Mitteln und auch aus politischen Gründen im Rahmen der Vorbereitungen zur Währungsunion der EU geschwächt werden, und nicht aufgrund der tatsächlichen Lage der polnischen Wirtschaft, dann sind auch die Allokationsprozesse und andere Wirtschaftstätigkeiten nur scheinbar ökonomisch rational. Sie bilden zwar eine rationale Reaktion auf den Zustand der makroökonomischen Parameter, aber diese Parameter sind Ausdruck einer politischen Logik – und zwar einer äußeren politischen Logik – und nicht der Logik des Marktes. In ähnlicher Weise ist das Verhalten großer ausländischer Investoren an der Börse – das dann auf die ökonomischen Parameter wirkt, die von kleineren Akteuren als objektiv gegeben hingenommen werden müssen – in hohem Maße von Überlegungen diktiert, die eher mit Bewegungen auf den Devisenmärkten im Zusammenhang mit der Einführung des Euro stehen, als mit der Bewertung der polnischen Ökonomie.

Die endogene wie die exogene Ausgrenzung von Schlüsselbereichen der Wirtschaft aus der Logik des Marktes legen Fragen nahe, auf die dieser Beitrag allerdings nicht antworten kann: Welches ist der faktische Grad der Marktförmigkeit der polnischen Wirtschaft? Ist die Logik der Marktkonkurrenz und des Marktes als eines Preisbildungsmechanismus möglicherweise nur auf Operationen des Sektors kleiner und mittlerer Privatbetriebe

und auf lokale Märkte eingegrenzt? Stellen die politischen Einflußnahmen von Seiten der EU auf die Preise etwa von Energie und Benzin, die das Ziel haben, lokale »komparative Vorteile« zu beseitigen, eine noch weitgehendere Begrenzung des marktförmigen Charakters der postkommunistischen Ökonomie in Polen dar? Welche Konsequenzen hat das für die sich herausbildende Produktionsstruktur und die ökonomischen Verhaltensweisen?

## 2. Die Schwäche des postkommunistischen Staates

In seiner Analyse der Anfänge des Kapitalismus in Afrika schrieb George Balandier (1978), »personal links are not the result of a decline of the state, but, on the contrary, of a process culminating in the organization of a personalized power«. Dies beschreibt auch gut das Wesen des postkommunistischen Korporatismus bei einem schwachen Staat und einer schwachen Gesellschaft, wo eine eigenartige Korporation aus Wirtschaftseliten, professionellen Experten und des mittleren Apparates der Staatsverwaltung einerseits der Stärkung des Staates dienen soll und andererseits die Gesellschaft im Zustand der Fragmentierung und Atomisierung hält.

Die Schwäche des postkommunistischen Staates hat eine Reihe von Ursachen, die mit dem Wesen des Transformationsprozesses verbunden sind. Zum *einen* ist es das immer noch gegenwärtige Echo der »militärischen Revolution« der achtziger Jahre. Sie hat die kommunistischen Eliten intern in Widersprüche verwickelt, was eine Ursache der Schwäche des Staates ist. *Zweitens* ist die Schwäche des Staates Folge des »politischen Kapitalismus«, der in dieser Phase die Entsprechung zur Olson'schen »redistributiven Koalition« ist. Denn auf der einen Seite erfordert der politische Kapitalismus die Anwesenheit anderer Produktionsweisen, nämlich eines nichtkapitalistischen staatlichen und eines vorkapitalistischen traditionellen Kleinbetrieblichen Privatsektors, der ohne Kredite und institutionelle Stützen funktioniert. Diese Produktionsweisen tragen einen Teil der Kosten der Akkumulation im Rahmen des organisierten »politischen Kapitalismus«. Dies erzwingt eine politisch schwierige Koexistenz von Eliten, die mit den unterschiedlichen Produktionsweisen verbunden sind. Der Staat muß in dieser Situation die undankbare Rolle eines Verwalters von Konflikten im Kreis der Eliten übernehmen. Ein Beispiel sind die Beziehungen zwischen PSL und SLD, die unterschiedliche Formen von Produktion und Akkumulation repräsentieren. Auf der anderen Seite verstärkt sich die gesellschaftliche Unzufriedenheit und zwar einerseits mit der Krise der Kommerzialisierung der Staatsbetriebe, wo sich der Staat als Eigentümer hinter solchen organisatorischen Lösungen versteckt, die die Verantwortlichkeiten verschleiern und zu einer Paralyse der Entscheidungsfindung führen. Andererseits wächst die Unzufriedenheit auch mit dem gleichzeitig für weite Teile

der Gesellschaft offensichtlichen redistributiven Charakter des politischen Kapitalismus, wo die Kosten der Transformation in einer Weise verteilt werden, die dem Gerechtigkeitsempfinden der Bevölkerung widerspricht. Exemplarisch ist hier die staatliche Entschuldung von Handelsbanken, die Personen aus dem Umkreis der Nomenklatur gehören, oder die Zusage der Finanzierung ausgewählter Investitionen für eine die leitenden Manager favorisierende Privatisierung, während etwa die Danziger Werft nicht in den Genuß solcher Vergünstigungen kam, was zu einem sich vertiefendem Gefühl der Deprivation führte. Mit solchen Erfahrungen verbunden ist die Wiederkehr der alten, unter dem Kommunismus verbreiteten Vorstellung vom Staat als fremder Macht im Besitz einer kleinen Gruppe. Die Verallgemeinerung einer solchen Haltung zusammen mit Wahrnehmungen, die für das Arbeitermilieu charakteristisch sind, das in Kategorien von Statusbeziehungen und nicht in solchen institutioneller Mechanismen denkt und die gegenwärtige Situation als Kontinuität und nicht als Wandel registriert, führt zu Apathie, Enttäuschung und Zynismus.

Der schwache Staat schützt sich, indem er versucht, Eliten zu kooptieren. Die Finanzkrise macht bedeutende Konzessionen aber unmöglich. Von daher die Anstrengungen der Administration, die eigenen Machtressourcen zu vermehren, also das, was man im Tausch gegen Unterstützung verteilen kann (z.B. Positionen in Aufsichtsräten kommerzialisierter Staatsbetriebe). Das führt zu einer Deformation der Richtung der Reformen und schafft einen *circulus vitiosus*. Die Kommerzialisierung, die, wie ich oben gezeigt habe, für sich genommen ein Problem ist, weil sie Frustrationen schafft, wird gleichzeitig als ein Mittel behandelt, um Frustrationen zu mildern, weil sie es erleichtert, Machtressourcen zu bilden.

Der *dritte* Grund für die Schwäche des postkommunistischen Staates ist die Globalisierung und der begrenzte Spielraum der lokalen (nationalen) staatlichen Eliten. Über die Mängel der Souveränität des Marktes, dessen Parameter in hohem Maß Effekt eher äußerer als innerer Prozesse sind, habe ich bereits geschrieben. Dazu kommt ein Mangel an Verwaltungssouveränität: Die Regierung handelt auf einem Feld, das wesentlich von der Gewährung verschiedener Kredittranchen abhängig ist, so daß sie nur über sehr begrenzte Möglichkeiten verfügt. Der Staat wird der rechtliche Garant von etwas, was er faktisch schon nicht mehr garantieren kann. Oder anders ausgedrückt – er ist verantwortlich für etwas, worauf er keinen Einfluß hat. Auf der einen Seite geht die Prognose Webers in Erfüllung, daß der Staat nur eine der möglichen politischen Formen ist. Auf der anderen Seite wird die Form des Nationalstaates zu einem eigenwilligen Ritual der Kreierung von Institutionen über das Parlament, die eher legitimierende Funktionen erfüllen, indem sie das Vorhandensein von »Demokratie« belegen, als dass von diesen Institutionen aus wirklich regiert würde.

Die Globalisierung, die die Souveränität des Nationalstaates begrenzt, schwächt ihn auf zweierlei Weise. Sie reserviert nicht nur eine Reihe von Entscheidungen für supranationale Institutionen, sondern begünstigt gleichzeitig die Regionalisierung und eine Verwässerung der Integrität des Systems. Sie erzwingt eine eigenartige Segregierung der Regionen, vor allem in einer Situation ungleichgewichtiger Entwicklung, und deren nur selektive Integration in das entwickeltere Zentrum des Weltsystems. Das ist ein zusätzlicher Faktor der Schwäche des postkommunistischen Staates.

Der Nationalstaat ist im Zeitalter der Globalisierung de facto die mittlere Ebene der globalen Ordnung. Er wird von Standards der Geoökonomie und Geopolitik geleitet; die häufigen Konflikte zwischen diesen Standards überläßt er hyperkorporativen Körperschaften (G-7; Trilaterale Kommission etc.). Unter diesen Bedingungen begrenzt sich der Staat, der immer noch versucht, die Rolle des »Exekutors des gesellschaftlichen Willens« zu spielen, tatsächlich auf die Funktion, eine »politische Gesellschaft« herzustellen.

Mit anderen Worten, der Staat versucht Kriterien der »Normalität« und der »Pathologie« im öffentlichen Leben zu definieren und einige politische Akteure einzuschränken, bevor sie in das System der politischen Institutionen eintreten. In Demokratien geschieht dies mit »weichen« Techniken, durch Delegitimierung, Blockierung der Artikulationsfähigkeit oder das Abdrängen in einen gesellschaftlich nicht populären Radikalismus. Auf diese Art hört der Staat auf, eine Arena für die Teilnahme zu sein und wird zu einem Instrument der Demobilisierung derjenigen Kräfte, die die stromlinienförmige Realisierung der von außen oktroyierten Rolle in der globalen Arbeitsteilung bedrohen könnten. Solch eine Feststellung, die für die Gesellschaften reifer Demokratien schmerzhaft ist, wird in den neuen Demokratien – wie den postkommunistischen – besonders schmerzlich, weil sie mit den hohen Erwartungen an die Demokratie in Konflikt gerät. Eine solche Krise der Demokratie, noch bevor sich die Demokratie artikulieren und konsolidieren konnte, bevor sich z.B. Parteigrenzen kristallisiert haben, führt zu autoritären Sehnsüchten. Letztere drücken sich z.T. in einer Ungeduld aus, was die Prozeduren und den Versuch einer »Demokratisierung der Demokratie« im Namen substantieller Gerechtigkeit betrifft (z.B. die Verkürzung der Wahlzyklen). Solch ein »demokratisierender« Autoritarismus ist nicht nur für den Rechtsstaat zerstörerisch, der zum Instrument der Politik wird, sondern deformiert auch das Verständnis von Demokratie selber. Diese wird nämlich in ihrem eigenen Namen gebrochen.

Die angedeutete Krise des postkommunistischen Staates tritt – mit unterschiedlicher Stärke – in allen postkommunistischen Ländern auf. Es unterscheiden sich nur die Erscheinungsformen der Krise und die Proportionen zwischen den verschiedenen Krisensymptomen. Entgegen allem Anschein

unterscheidet sich die Situation in Albanien qualitativ nicht von den Symptomen der Erfahrung des Staates als eines fremden Körpers in Polen. Die Reaktionen auf die Krise des postkommunistischen Staates und seine strukturelle Schwäche sind Versuche, ein Modell des traditionellen Staates zu realisieren. Ich benutze hier den Terminus »traditional« als Synonym für einen Staat, der die Verantwortung für die Integrität des sozio-kulturellen Systems, dessen Teil er ist, übernimmt. Extreme Erscheinungsformen eines solchen Staates sind: Tendenzen, alle dem Staat unterstehenden Institutionen dieser kulturellen Mission des Staates unterzuordnen; die Zunahme der Rolle der Territorialität, Ethnizität und der Religion als Elemente der Identität; Spannungen zwischen der »Legalität« des Rechts und seiner »Legitimität« (»Legalität« verstanden als Übereinstimmung des Rechts mit geltenden Prozeduren, »Legitimität« als Übereinstimmung mit Prinzipien, die nicht gesetzt sind, sondern auf der Grundlage des »Nurrechts« ruhen). Der Streit um die Grenzen gesetzten Rechtes, d.h. die Grenzen des demokratisch gewählten Gesetzgebers, des Parlamentes, über die Grundlagen und die Art der Interpretation des »Nurrechts«, betrifft nicht nur die politische Szene in Polen. Ein ähnlicher Streit wird gegenwärtig in den Vereinigten Staaten geführt (vgl. die Besprechung dieser Diskussionen in *National Review* vom 27. Januar 1997), wo er im übrigen zu ähnlichen Konsequenzen wie bei uns führt. Es geht unter anderem um die Spaltung des gemeinhin als konservativ bezeichneten Lagers in einen liberal-konservativen und einen traditionell-konservativen Flügel. In Polen und in den USA deckt sich der erste grob mit dem sogenannten neo-konservativen Lager, d.h. Politikern, die sich – enttäuscht von der »Idee des Fortschritts« und von dem die Linke charakterisierenden »Konstruktivismus« – von der linken Szene der politischen Bühne nach rechts bewegt haben und die Überlegenheit privaten Eigentums gegenüber Plan und Etatismus anerkennen. Der andere Flügel, der sich nicht selten als »christliche Aufklärung« (im Unterschied zur »humanistischen Aufklärung«, die sich auf den Menschen als einzige übergeordnete Instanz und Quelle von Werten beruft) bezeichnet, wird in beiden Ländern die Basis für die Vision eines traditionellen Staates. In amerikanischen Diskussionen ist die Floskel von der »Tyrannei der Demokratie« oder der »Arroganz des Gesetzgebers« aufgetaucht. Ähnliche Töne sind gegenwärtig in polnischen Debatten zu hören. Der hier angesprochene Konflikt legt sich über die ideologischen und parteipolitischen Fronten, kann sich aber in ihnen nicht ausdrücken. Die neue Konfliktachse und die neuen Diskurse sind nach meiner Meinung unter anderem eine Reaktion auf die gegenwärtige Krise des Nationalstaates angesichts der Globalisierung. In den postkommunistischen Ländern wird diese Krise durch die strukturelle, in der Transformation begründete Schwäche des Staates verstärkt. Beide Krisen verbinden sich mit der moralischen Krise der Post-



moderne, einer »dezentrierten« und relativierten sozialen Welt, was die Sehnsucht des Menschen nach dem Status eines moralischen Subjekts vergrößert, und führen zur illusionären Hoffnung, diese Sehnsucht durch die Rückkehr zur Tradition realisieren zu können. Ohne ein Verständnis dieser komplizierten Merkmale der Situation, in der die Sprache der Politik nur oberflächlich das Wesen des Problems berührt, kann man die Fronten der öffentlichen Szene im gegenwärtigen Polen nicht verstehen.

### **3. Entwicklungsdilemmata**

Die soziale Dynamik in Polen hat in auffälliger Weise den Charakter von ökonomisch-politischen Zyklen angenommen. Die Natur dieser Zyklen ist selbstverständlich eine andere als die in der Zeit des Realsozialismus. Damals hatten wir es mit zyklischen Dämpfungen einer Ökonomie zu tun, die aller Möglichkeiten beraubt war, ihre pseudoökonomische Semantik zu objektivieren, und die in der Konsequenz über keine Möglichkeiten einer ökonomisch rationalen Allokation der Produktionsfaktoren verfügte. Heute sind die Zyklen mit Phasen der erhöhten sozialen Kosten der Transformation verbunden. Es geht um den Stabilisierungsplan nach dem 1.1.1990 und gegenwärtig um eine neue Phase erhöhter Kosten im Zusammenhang mit der Kapitalisierung der Versicherungssysteme und des ersten Stadiums der Integration in die EU (bevor noch die Anpassungsprozesse abgeschlossen sind, also zu schlechteren Bedingungen).

In Phasen erhöhter Kosten sind die Akteure des politischen Kapitalismus geneigt, die Regierungsverantwortung an das Lager der »Solidarnosc« abzugeben, in der Hoffnung, nach vier Jahren im Zuge der Enttäuschung der Gesellschaft über die erhöhten Belastungen erneut an die Macht zu kommen. Gegenwärtig treten wir in eine solche Phase ein. Die politische Aufgabe, die sich die AWS (Wahlaktion Solidarnosc) stellt, ist vor allem die Demontage des oligarchischen Modells des Staates und der Ökonomie, das wir oben charakterisiert haben; der Versuch, die Kosten der gegenwärtigen Phase der Transformation zu senken und das Modell eines »allgemeinen Kapitalismus« zu entwickeln, das ein dauerhaftes Wachstum und die Nutzung des menschlichen Potentials (von daher die Betonung der Bildungsprobleme) garantiert. Dem Ziel nach soll es sich dabei um eine institutionelle Reform handeln. Mit anderen Worten: einer radikalen Diskontinuität – aber nicht mit revolutionären, außerrechtlichen Mitteln.

Die Führer der gegenwärtigen Opposition sind sich allerdings über die begrenzte Effizienz politischer Instrumente im klaren. Sie verstehen auch die Dynamik der politisch-ökonomischen Zyklen in der Transformationsphase und wissen, daß sie nicht sehr viel Zeit haben werden. Diese Zeit kann man etwas vergrößern, indem man schon jetzt die Diskussion um das sogenann-

te Minimum institutioneller Schritte beginnt, die ohne eine Zerstörung des Rechtsstaates und des Marktes hoffen lassen, die Diskontinuität zu erreichen. Zu diesem »Minimum« gehören unter anderem das Bankrecht und die Prinzipien der Bankaufsicht; die radikale Änderung und Begrenzung der mit dem Staatsvermögen in Zusammenhang stehenden »Ein-Personen Gesellschaften« mit einer klareren Definition der Prozeduren, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der einzelnen Akteure; die Verhinderung der Kumulierung neuer Bereiche struktureller Macht (etwa aus der Reform der Sozialversicherungen) in den Händen der ehemaligen Nomenklatur und der Versuch, die gegenwärtigen Grundlagen dieser Macht rechtsstaatlich abzubauen. Eine der Möglichkeiten ist die Umorientierung der Mittel aus den verschiedenen neben dem Haushalt bestehenden Fonds. Das sind aber nur einige Probleme. Außerdem stehen noch auf der Tagesordnung:

- die Verringerung der gegenwärtigen Diskrepanz zwischen der makroökonomischen und der Industriepolitik. Die erste konzentriert sich gegenwärtig auf makroökonomische Indikatoren (Inflationsniveau, Haushaltsdefizit, Niveau der Arbeitslosigkeit usw.), während die zweite auf lokale Ad-hoc-Interventionen begrenzt bleibt, die von einem breiteren Kontext absehen. Die Analyse der Wirtschaftspolitik in Japan und Deutschland (Muramatsu/Naschold 1997) unter diesem Aspekt lehrt, daß die Verringerung dieser Diskrepanz und – im Effekt – die Vergrößerung der Effektivität der makro- und der mikroökonomischen Aktivitäten bei den selben Aufwendungen es notwendig macht, die Banken so nah wie möglich an die mikroökonomische Ebene heranzuführen – aber nicht auf der Basis von politischer Kumpanei, sondern von Effektivität. Eine zentrale Bedeutung hat hier die Behandlung von Markt und Staat als zwei sich ergänzenden Regulationsweisen und nicht als alternative Methoden der Wirtschaftsleitung.

- Ein weiteres Problem ist die Neuverhandlung der Prinzipien der Assoziation mit der EU im Licht der gegenwärtigen Politik einer beschleunigten Integration – selbst um den Preis des Verzichts auf einen Teil der Vorteile etwa der freien Bewegung von Arbeitskräften. Ohne eine deutliche Klarstellung, daß die gegenwärtig gültigen Prinzipien der Integration eine so schnelle Beseitigung der »lokalen Vorteile« beinhalten, daß dies die Bildung des nationalen Kapitals und die Konsolidierung des Kapitalismus verhindern kann, ist eine Neuverhandlung nicht möglich.

Das wichtigste Instrument der oben angedeuteten »restrukturierenden Revolution« soll die Veränderung der Politik der Institutionenbildung sein. Wenn dieses institutionelle Manöver keinen Erfolg hat, wird die nächste Welle der Frustration wahrscheinlich eine Bewegung hervorbringen, die die polnische Variante des Peronismus sein wird. Arbeitnehmer und das kleine Kapital werden dann – unter den Slogans eines ökonomischen Nati-

onalismus und Populismus – gegen die einheimische Oligarchie antreten, die ein strategisches Bündnis mit dem fremden Kapital eingegangen ist.

Wie ich bereits oben angemerkt, wurde in unserer Region schon einmal auf die Herausforderungen der Globalisierung durch einen Rückgriff auf die eigene Vergangenheit geantwortet: es entstand im 15. und 16. Jahrhundert, nach dem Eintritt in den Bereich des europäischen Getreidehandels, die »zweite Leibeigenschaft«. Zur Alternative – der Innovation von Marktinstitutionen des westlichen Typus – fehlten die sozialen, ökonomischen und politischen Bedingungen. Die damalige Wahl deformierte aber das weitere Schicksal Polens und anderer mitteleuropäischer Länder.

Auch heute definieren die institutionellen Optionen die Richtung, in die die weitere Transformation gehen wird, und welches Gesellschaftsmodell entsteht. Der Diskurs über institutionelle Lösungen ist schwieriger als der über Symbole. Um so mehr als eine Seite dieses Diskurses Menschen aus dem Kreis der Solidarnosc sind, die ihre erste politische Sprache und die Entdeckung des öffentlichen Raumes unter Rekurs auf ethische Kategorien gebildet hatten. Prozeduren kann man schwer auf eindeutige moralische Standards beziehen: der einzige, den ich hier angewandt habe, war die Kritik der Oligarchie nach Prinzipien der »Fairness«. Noch schwieriger ist es, Prozeduren als Werte an sich in einer Gesellschaft zu verteidigen, die traditionellerweise das Recht als ein bloßes Instrument betrachtet.

Die gegenwärtigen Versuche einer Rückkehr zu einer Wertepolitik basieren auf dem Mythos, daß es gelingen könne, einen Staat zu bauen, der auf dem gleichen Wertesystem basiert wie die Gesellschaft. Das ist in in zweierlei Hinsicht eine Mystifikation: sie unterstellt nämlich eine Homogenität der Gesellschaft, und sie lehnt die Notwendigkeit politischer Vermittlung ab. Wie jeder Mythos dient er vor allem als Wegzeichen für eine kollektive Anstrengung und als Bezugspunkt für die Bemessung der bewältigten Wegstrecke. Wie jeder Mythos kann er gefährlich sein. Gleichzeitig aber treibt der Wunsch nach seiner Realisierung, der Glaube an seine Möglichkeit, die individuellen und kollektiven Anstrengungen an, schützt vor Zynismus und Gleichgültigkeit.

Die Arbeitsverhältnisse, die mit der Globalisierung in die postkommunistischen Länder eindringen, erfordern nicht nur die Fähigkeit zur individuellen Initiative, sondern auch die Bereitschaft, individuell die Verantwortung für das eigene Schicksal und das eigene Handeln zu übernehmen. Die Wiedergeburt des Mythos der solidarischen Wertegemeinschaft in polnischen Arbeitermilieus kann als Ausdruck der Angst vor dem Sprung in die Welt des Individualismus interpretiert werden. Genausogut aber kann er als eine authentische Anstrengung gedeutet werden, in jene Welt des individuellen Handelns etwas von unserer eigenen jüngsten historischen Erfahrung einzubringen: die Verantwortung für Schwächere und die Bestätigung der ei-

genen Würde durch die Achtung vor der Würde anderer. Die Forderung an die Macht, diese Prinzipien anzuerkennen und zu realisieren, ist keine fundamentalistische Narretei: der Kapitalismus nach dem Kommunismus – und nach der Erfahrung einer massenhaften Rebellion, die die Sehnsucht als moralisches Subjekt wiederzuerstehen neu erschaffen hat – sollte auf eine Kultur der Verantwortung und der Werte und nicht nur auf eine Kultur des Vertrags und des individuellen Interesses gegründet sein.

*Übersetzung aus dem Polnischen: Melanie Tatur*

### Literatur

- Balandier, George (1978): *Political Anthropology*, London: Pelikan Books.
- Bates, Robert (1990): Capital, Kinship and Conflict: the Structuring influence of Capital in Kinship, in: *Canadian Journal of African Studies* 24, 151-164
- Collins, Randall (1992): Market Dynamics as the Engine of Historical Change, in: *Sociological Theory*, Spring.
- Dawydow, V.M. (1978): O sowremniennom etapie rozwitija kapitalizma w Meksikie, in: *Latinskaja Amerika*, No.5, Moskwa, 70-119.
- Hall, Peter (1986): *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, Cambridge U.K.: Polity Press.
- Hicks, John (1969): *A Theory of Economic History*, Oxford University Press.
- Muramatsu, Michio; Naschold, Frieder (eds) (1997): *State and Administration in Japan and Germany*, Berlin, New York: Walter de Gruyter.
- North, Douglas C. (1981): *Structure and Change in Economic History*, New York und London: W.Norton.
- (1996): Markets and Other Allocation Systems in History: The Challenge of Karl Polanyi, in: *Economic Sociology*, Free Press.
- Polanyi, Karl (1957): *Trade and Markets in the Early Empires*, New York: Free Press.
- Staniszkis, Jadwiga (1991): Political Capitalism in Poland, in: *Eastern European Politics and Society*, January.
- (1992): *The Dynamics of Breakthrough in Central Europe*, Part 1, California University Press, Los Angeles.
- (1995): *Rewolucja wojskowa a koniec komunizmu*, Arcana, Krakow grudzien.
- (1995a): Postkomunizm: proba opisu, in: K. Friszke, W. Morawski (Hrsg.): *W biegu czy w zawieszaniu*, Instytut Socjologii UW.
- (1996): Poland's Economic Dilemma: De-articulation or Ownershipreform, in: G.Yonow, P.Jasinski (eds.): *Privatization. Critical Perspective on World Economy*, London, New York: Routledge, Vol. III, 114-131.
- (1996/97): Polityka postkommunistycznej instytucjonalizacji, in: *Studia Polityczne*, Nr.4 und 5.
- Takeo, Kikkawa (1994): Organized Markets in Japan, in: *Social Science Japan*, University of Tokyo, July.
- Vorsatz, Diana (1997): Lessons from the Hungarian Energy Sector Sell Out, in: *Transition*, February.
- Weber, Max (1923): *Wirtschaftsgeschichte*, Berlin 1991.
- Zawislak, A. (1996): *O naiwnosci i wiarolomstwie w polityce*, hg. Zarzadzanie i Finance, Warszawa.

Elmar Altvater

---

## Die DM ist tot! Es lebe der Euro!?

### Die 50jährige Geschichte der DM und die Perspektiven des Euro

*Vorbemerkung:* Im Jahre 1988 haben Kurt Hübner und ich in der PROKLA 73 einen Text zum 40. Jahrestag der DM unter dem Titel »Das Geld einer mittleren Hegemonialmacht – Ein kleiner Streifzug durch die ökonomische Geschichte der BRD« publiziert. Solange es um die Identifizierung der großen Linien der Entwicklungsgeschichte der BRD nach dem Zweiten Weltkrieg und um die Rolle geht, die Geld und Geldpolitik in der Währungskonkurrenz gespielt haben, ist dem damaligen Text – soweit es bei einem bloßen »Streifzug« bleiben soll – auch heute nichts hinzuzufügen. Freilich wurde darin nicht vorhergesehen, daß knapp zwei Jahre später im Jahre 1990 die beiden im Jahre 1988 noch durch tiefe Gräben getrennten zwei Deutschlands eine Währungsunion schließen würden, die das Ende der DDR wenige Monate nach dem 2. Juli bedeutete. Es zeichnete sich 1988, zwei Jahre nach der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986, zwar schon der Versuch ab, eine europäische Währungsunion vorzubereiten; die ersten Versuche datieren ja bereits aus dem Jahr 1969. Aber daß 1991 in Maastricht mit diesem Vorhaben Ernst gemacht wurde und dieses zum 1.1.1999 Wirklichkeit werden könnte, war im Jahre 1988 bestenfalls Zukunftsmusik. 50 Jahre nach der Währungsreform vom 20. Juni 1948, aus der die DM wie Phönix aus der Asche hervorging, ist also ihr Verschwinden von der Szene, auf der die globale Währungskonkurrenz ausgetragen wird, angesagt. Die deutsche Währungsunion von 1990 geht in der größeren von 1999 auf. Dies alles sind stichhaltige Gründe, Rückschau auf die Geschichte der DM und die deutsche Währungsunion zu halten, um die Perspektiven der Europäischen Währungsunion klarer ausmachen zu können, also über den Horizont der 1988 publizierten kleinen Geschichte der DM hinauszugehen.

#### **Einleitung**

Die DM wird im Juni 1998 50 Jahre alt. Aber bei ihrem Jubiläum gibt es sie eigentlich nicht mehr. Denn im Mai wird die Europäische Währungsunion besiegelt, in der die DM ebenso wie der Franc oder die Lira und der Gulden und andere, »kleinere« Währungen aufgehen. Die Währungsunion von 11 EU-Ländern (ohne Griechenland, das die Maastricht-Kriterien nicht erfüllt und ohne Großbritannien, Dänemark und Schweden, die derzeit gegen die EWWU optieren) soll am 1.1.1999 in Kraft treten; bis zum Jahre 2002 sollen die alten, nationalen Währungen verschwinden und dem Euro defini-

tiv Platz machen. Nach einem halben Jahrhundert »guten Geldes« wird also die DM gegen den Euro ausgewechselt. Ein schlechter Tausch? Er dürfte für die Stabilität der Währung weniger dramatisch sein als es in den vielen besorgten Manifesten kurz vor dem Start der Europäischen Währungsunion zum Ausdruck gebracht wird. Daß die DM ad acta gelegt wird, ist nur Beleg dafür, daß das nationale Geld geopfert wird, wenn es denn Globalisierung und Europäisierung so verlangen. »DM-Nationalisten« sind die auf globalen Märkten spekulierenden Geldvermögensbesitzer nicht, die Gefühlsduseligkeit überlassen sie dem Volke (Ost und West) und einigen Ökonomieprofessoren, die von der Einführung des Euro – mit durchaus ehrenwerten Gründen – nichts halten.

Ein Rückblick auf die Geschichte der DM und ein Ausblick auf die Zeit des Euro sind angebracht. Denn »nichts sagt so deutlich, aus welchem Holz ein Volk geschnitzt ist, als das, was es währungspolitisch tut« (Joseph Schumpeter, zitiert nach Wirtschaftswoche vom 10.6.1988). Wie wahr dieser Satz ist, zeigte sich 1990, als die deutsch-deutsche Währungsunion vom 2. Juli die Weichen in Richtung politischer Einigung stellte, die am 3. Oktober desselben Jahres besiegelt wurde. Die 1948 geschaffene DM war nun das Vehikel der Einigung, fast so wie Ludwig Erhard sich das 1953 vorgestellt hatte: die damals noch »Sowjetzone« genannte DDR sollte in das Währungssystem der DM eingegliedert werden. Dann werde der »unumgängliche Angleichungsprozeß ... umso rascher und erfolgreicher vor sich gehen ..., je inniger von Anbeginn an die Verflechtung dieser beiden Wirtschaftsgebiete sein wird« (zit. bei Busch 1991: 201). Die Kehrseite der Einigung zur Währungsunion 1990 war die Staatsauflösung; die damals noch existente DDR verlor mit der Verfügung über die nationale Währung auch die politische Souveränität. Sie dankte als Staat ab.

Die Währung ist also ein Vehikel für politische Prozesse, zumindest für deren Beschleunigung wie bei dem Untergang der DDR und der deutschen Einigung im Jahr nach dem Fall der Mauer. Ist auch der Euro ein Vehikel der Einigung, der politischen Integration von bislang souveränen europäischen Nationalstaaten? Die Europäisierung der an der Währungsunion beteiligten Währungen bedeutet ebenfalls deren Entnationalisierung. Die Stärke der Währung in der globalen Währungskonkurrenz spricht eindrucksvoller von der Souveränität des Staates als die Anzahl der mobilisierbaren Divisionen. Das Ende einer nationalen Währung ist daher auch die Ratifizierung des Souveränitätsverlustes des Nationalstaats in Zeiten der Globalisierung. Wird mit der Etablierung des Euro ein Teil der zedierten nationalstaatlichen Souveränität in dem politischen Institutionensystem Westeuropas gebündelt und welche Formen der internen und externen Regulation ergeben sich aus der Herstellung eines Europäischen Währungsraums? Das sind Fragen, auf die eine Antwort versucht werden muß.

**1948: Die »blaue Blume des Wirtschaftswunders« fängt an zu blühen**

Die ökonomische Entwicklungsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland ist nur zu deuten, wenn man sie – entgegen der deutschen Tradition, in der politische Ökonomie vor allem als »Nationalökonomie« betrieben wird – im Kontext des kapitalistischen Weltsystems analysiert. Nach der verhältnismäßig kurzen »Morgenthau-Phase« US-amerikanischer Deutschlandpolitik, in der das Nach-Nazideutschland als ökonomischer und politischer Faktor der Nachkriegs-Weltordnung ausgeschaltet werden sollte, fällt die Entscheidung für die Integration Westdeutschlands in die sich entwickelnde Arbeitsteilung der westlichen Welt. Der Beginn des Kalten Krieges 1947 gab den letzten Impuls zur Bildung einer antikommunistischen Allianz unter der unbestrittenen Hegemonie der USA. Das Konzept dieses »neuen amerikanischen Jahrhunderts« (Cabot Lodge) war schon als »atlantisches grand design« während des Krieges ausgearbeitet worden. Die kapitalistische Restauration Westdeutschlands und die Integration in ein US-dominiertes kapitalistisches Hegemonialsystem schienen opportune Mittel, um dem Überschwappen sozialistischer Tendenzen nach West- und Mitteleuropa Einhalt zu gebieten. Die vielfältigen mehr oder weniger radikalen Alternativentwürfe für eine nicht-kapitalistische Gesellschaft hatten da keine Chance.

Nicht zufällig erfolgte die ökonomische Rekonstruktion schneller und eher als die politische. Betrachten wir zunächst die Ausgangslage bei den stofflichen Bedingungen der Produktion (Daten zumeist nach Abelshäuser 1983; Altvater/Hoffmann/Semmler 1979). Auf den ersten oberflächlichen Blick schien 1945 das ökonomische Potential Deutschlands zerstört; viele Städte lagen in Schutt und Asche, das Transportsystem war nahezu vollständig zusammengebrochen, die männliche Arbeitsbevölkerung zu Millionen entweder im Krieg gefallen oder am Kriegsende gefangengenommen. Doch der Eindruck täuschte. Denn durch den Krieg sind auf dem Gebiet der alten BRD lediglich 17,4% des Bruttoanlagevermögens (von 1936) zerstört worden. Im gleichen Zeitraum von 1936 bis 1945 haben Bruttoanlageinvestitionen für einen realen Zuwachs in der Größenordnung von 75,3% gesorgt. Rechnet man noch die normalen Abschreibungen (37,2%) ab, dann ist trotz der Kriegszerstörungen der Kapitalstock 1945 um 20,6% größer als 1936. Das hohe Investitionstempo der Nazi-Kriegswirtschaft hat obendrein am Ende des Krieges eine Verjüngung und Modernisierung des Anlagevermögens zur Folge. Ohne gewerkschaftliche Widerstände konnte die deutsche Industrie die neuesten Methoden der Arbeitsorganisation einführen; sie war dazu auch deshalb gezwungen, weil hochqualifizierte Facharbeiter im Krieg fehlten und die Fremd- und Zwangsarbeiter nicht nur wenig kosteten, sondern auch die brutal durchgesetzte stumpfsinnigste, aber für das Kapital effizienteste Arbeitszerlegung hinnehmen mußten.

Auch die Bedeutung der Reparationen und Demontagen wird in der Regel überschätzt. Nach den Unterlagen der Interalliierten Reparationsagentur (IARA) kann davon ausgegangen werden, daß in der britischen und amerikanischen Zone nicht mehr als 3,1% des in der deutschen Industrie investierten Kapitals (gemessen zum Wiederbeschaffungswert) demontiert wurden; lediglich in der französischen Besatzungszone waren die Demontageschäden etwas höher. In der sowjetischen Zone lagen sie im Durchschnitt bei etwa 10%. Trotz der Kriegsverluste war auch das Arbeitskräftepotential nach dem zweiten Weltkrieg größer und von der Qualifikation her im Schnitt besser als vorher. In den drei Westzonen war die erwerbsfähige Bevölkerung von 1939 bis 1948 um 11,4% gewachsen. Hauptgrund für diese Entwicklung war der ständige Zustrom von Flüchtlingen und Zuwanderern aus den ehemaligen Ostgebieten des deutschen Reiches und der SBZ. Fast die gesamten 50er Jahre blieb dieser Zustrom erhalten und sorgte nicht nur für den permanenten Nachschub auf dem Arbeitsmarkt, sondern auch für einen gehörigen Druck auf die Lohnentwicklung. Für die SBZ und spätere DDR war diese Entwicklung allerdings fatal. Denn sie verlor auf diese Weise an die Westzonen und die spätere BRD hochqualifizierte Facharbeiter, Techniker und Ärzte. Rechnet man die in deren Qualifikationen investierten Kosten der Ausbildung zusammen, so hatte die DDR bis zum Bau der Mauer am 13.8.1961 – wie Fritz Baade herausfand – einen Verlust von ca. 30 Mrd. DM zu tragen, der in der BRD unmittelbar als Gewinn zu Buche schlug.

Produktionsmittel und Arbeitskräfte waren also quantitativ und qualitativ vorhanden, als die Nachkriegsära begann. Die realen Bedingungen der Kapitalakkumulation waren also vergleichsweise gut. Nicht so die monetären Bedingungen der Akkumulation. Denn das Geld des deutschen Reiches war wertlos. Nach innen war das »Reich« infolge der über Schuldverschreibungen und verschiedenste Wertpapierarten finanzierten Kriegsausgaben mit mehr als 400 Mrd. Reichsmark – etwa 95% des gesamten Geldvermögens der Privaten – hoffnungslos überschuldet. Nur ein Sieg in dem von den Nazis angezettelten Krieg hätte Aussichten geboten, die Schulden durch Ausplünderung der besiegten Nationen abzubauen. Davon ist die Welt dank der Intervention der Alliierten verschont worden. Dem Schuldenberg des Reiches entsprach eine Überliquidität des privaten Sektors: Im Frühjahr 1947 beträgt das Geldvolumen etwa 173 Mrd. RM, dem ein Volkseinkommen von geschätzten 50 Mrd. RM gegenübersteht. Infolge der gleichzeitig geltenden Bewirtschaftungsmaßnahmen und des Preisstopps kann das Mißverhältnis zwischen Güter- und Geldversorgung nicht abgebaut werden. Der monetäre Überhang verschafft sich entsprechend Luft in einer Entwertung und dann auch in einer »Repudiation«, einer Ablehnung der Reichsmark durch das Publikum. Der Vernichtungsfeldzug der Nazis durch Euro-



pa führte nicht nur zum Untergang des Nazi-Reiches, sondern auch zum Verschwinden des Geldes der Nazis, der Reichsmark. Es beginnt die Zeit der »schwarzen« und »grauen Märkte«. Durch nichts kann das schmählische Ende des Reiches ausdrucksvoller symbolisiert werden als dadurch, daß an die Stelle der würdigen Reichsmark, mit dem Inbegriff deutscher Staatsherrlichkeit, dem Reichsadler darauf, nun die banale Camel und Pall Mall treten. Ironischerweise hieß eine der meistverbreiteten Zigarettenmarken der Nachkriegsära »Gold Dollar«. Sie war mit ihrer Banderole als Zahlungsmittel beliebter als der Zettel mit den Insignien der staatlichen Souveränität. Vor allem auf den »schwarzen Märkten«, auf denen die ausgepöbelte Bevölkerung sich die Waren für das tagtägliche Überleben zu beschaffen weiß, erfüllen die Zigaretten ihre Funktion blendend. Sie sind ebenso Wertmaßstab wie Zirkulationsmittel. Selbst die offizielle deutsch-amerikanische Tauschzentrale in Frankfurt a.M. nimmt die Zigaretten als Tauschobjekte an und zahlt für eine Packung den zweieinhalbfachen Betrag des eigentlichen Einkaufspreises. Auch die daraufhin einsetzende Steigerung der Zigarettenimporte aus den USA kann den Kurswert dieser Währung nicht beeinträchtigen: »Keine Währung der Welt«, so Günter Schmölders, »hat eine derart wirksame, unerbittliche und zuverlässige Geldmengeregulierung aufzuweisen: Hat das Geld seine Zirkulationsfunktion nämlich erfüllt, kann es seinem ultimativen Zweck zugeführt werden; es verglüht beim Genuß der Raucher zu Asche«. Auf den »grauen Märkten«, auf denen die Unternehmen Produktionsmittel, Ersatzteile und Rohstoffe zu besorgen versuchen, spielt die Zigarette allerdings keine bedeutende Rolle. Hier dominieren Kompensationsgeschäfte, bei denen unter Ausschluß jeglichen Geldes Ware gegen Ware getauscht wird.

#### *Worum geht es bei einer Währungsreform?*

Bei einem Währungsschnitt geht es immer um die Beseitigung eines Geldüberhangs, um den Stop einer galoppierenden offenen oder – im Falle administrierter Preise – einer zurückgestauten Inflation. Deren ökonomisch verheerende und sozial und politisch negativen Effekte müssen unter Kontrolle gebracht werden. Grundsätzlich kann ein Geldüberhang auf drei Weisen beseitigt werden:

(1) Es werden die Preise in der Erwartung freigegeben, daß in einer kurzfristig heftigen Anpassungsinflation ein neues, den Geldüberhang absorbierendes Preisniveau erreicht wird. Es darf freilich nur ein Niveausprung der Preise stattfinden und kein dauerhafter inflationärer Prozeß ausgelöst werden. Es gibt jedoch nur wenige historische Fälle, in denen diese Art der Beseitigung eines Geldüberhangs funktioniert hat. (2) Man könnte den Geldüberhang stillzulegen versuchen. Dazu müßten aber dem Publikum attrak-

tive Alternativen zur »Flucht in die Sachwerte« angeboten werden, beispielsweise hochverzinsliche Staatspapiere. Freilich setzt dies voraus, daß der Staat nicht desavouiert und delegitimiert ist, also politisches und ökonomisches Vertrauen genießt. Dies jedoch dürfte gerade in Zeiten beschleunigter Inflation und negativer Realzinsen nicht der Fall sein, ganz abgesehen davon, daß in den ersten Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg kein deutscher Staat existierte. Die Staatspapiere müßten obendrein sehr hoch verzinslich sein, um attraktiv zu werden. Da die Zinsen aber aus dem Steueraufkommen zu finanzieren wären, wenn nicht sogleich die Inflationsspirale wieder angekurbt werden soll, müßten den Haltern der Staatspapiere die Zinserträge wieder weggesteuert werden, es sei denn, es wird auf diese Weise ein Umverteilungsprozeß zwischen Schichten und Klassen in Gang gesetzt. Es ist jedoch zweifelhaft, ob dieser in einer ökonomisch, sozial und politisch destabilisierten Situation ohne große Konflikte bewältigt werden kann. (3) Wenn diese beiden Methoden der Beseitigung des inflationären Geldüberhangs nicht hinreichend sind, dann bleibt nur die Währungsreform, d.h. die Emission eines neuen Geldes, durch das ein großer Teil der auf die alte Währung lautenden Forderungen entwertet wird. Die Beseitigung des Geldüberhangs ist eine Voraussetzung dafür, daß der Schwarzmarkt unterbunden wird. Das war 1948 so. Etwa 40 Jahre später in der real-sozialistischen DDR (wie in anderen osteuropäischen Ländern auch) nimmt der schwarze Markt den Charakter einer informellen, dualen Ökonomie an, die die beanspruchte und angestrebte Rationalität des Systems der relativen Preise unterminiert. Die Effektivität und Kohärenz der zentralen Planung bleiben dabei auf der Strecke. Die duale Ökonomie kann nur zum Verschwinden gebracht werden, wenn mit einer Währungsreform die im Plan-Preis-System verborgenen Subventionen und Belastungen beseitigt werden. Damit die Waren ihre (relativen) Knappheitspreise auszudrücken vermögen, ist die Herstellung der Knappheit des Geldes notwendig. Die Währungsreform ist daher die Anerkennung des Sachverhalts, daß die Regeln des Geldes eingehalten werden müssen, sofern und solange auf Geld und die Wirksamkeit seiner Funktionen in einer modernen Ökonomie nicht verzichtet werden kann.

Als am 20.6.1948 mit der Währungsreform ein neues Geld geschaffen wird, die Deutsche Mark, erscheinen auf einmal Waren in den Schaufenstern, von denen man vorher meist gar nicht ahnte, daß sie bereits produziert worden waren. Die Währungsreform schuf das Geld der ein Jahr später gegründeten Bundesrepublik Deutschland. Es ist Teil des geschichtlichen Erbes der Bundesrepublik, daß auch die Schaffung des neuen Geldes – ureigentlicher Akt nationaler Souveränität – im wesentlichen von der Hegemonialmacht USA besorgt wird. An Vorschlägen zur Währungsreform besteht in jenen Nachkriegsjahren kein Mangel – rund 250 derartige Pläne,

zum großen Teil aus deutschen Federn – sind nachgewiesen. Auch gibt es harte Streitigkeiten unter den Alliierten über die angemessenen währungs-politischen Reformen im Nachkriegsdeutschland (vgl. Turner 1987: 685ff). Die eigentliche Währungsreform des Jahres 1948 ist dann aber ausschließlich eine US-amerikanische Angelegenheit, an der deutsche Stellen ebenso wenig beteiligt sind wie die anderen alliierten Mächte. Noch während die Diskussionen über die Währungsreform laufen, werden bereits seit Oktober 1947 die zukünftigen D-Mark-Noten in den USA gedruckt und dann in einer logistisch beeindruckenden Operation klandestin in die US-amerikanischen Enklave Bremerhaven verschifft, um schließlich in Frankfurt unter strengsten Sicherheitskontrollen gelagert zu werden. Der klandestine Charakter der »Operation Bird Dog« spiegelt sich im Design der Geldnoten wider: Auf ihnen ist weder einer der üblichen Charakterköpfe oder das Bildnis eines nationalen Heiligtums verzeichnet noch eine Ausgabestelle oder eine Numerierung.

Finanztechnisch entsteht die D-Mark – auf der Grundlage des sog. Colm-Dodge-Goldsmith-Plans vom Mai 1946 – aus einer bedeutenden Abwertung aller auf Reichsmark lautenden Geldvermögen um 93,5%. Die Realvermögen allerdings, die ja noch im Krieg und in der Nachkriegszeit trotz Zerstörungen und Demontagen gewachsen waren, wurden effektiv nicht angetastet, auch durch das Gesetz zum »Lastenausgleich« nicht. Die alten Besitz- und damit auch gesellschaftlichen Machtverhältnisse wurden gestärkt, indem sie von den Schulden aus der Ära des Dritten Reiches befreit wurden; auch dies ist Teil der Befreiung vom Nationalsozialismus. Ohne die alten Schulden, mit neuem Geld ausgestattet, bei günstigen weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und mit reichlich vorhandenen »Produktionsfaktoren« ließ sich prächtig akkumulieren. Dem kam auch entgegen, daß mit der Währungsreform zwar die Preise der Waren freigegeben wurden, aber der Lohnstopp bis in den November 1948 aufrechterhalten blieb. Die Inflation hatten also die Lohnabhängigen zu tragen, während die »blaue Blume der sozialen Marktwirtschaft« (Kurt Pritzkolet) kräftig erblühen konnte und den Unternehmern lukrative Profite bescherte.

Erst am 3. November wurde der Lohnstopp aufgehoben; am 12. November organisierten die Gewerkschaften einen 24-stündigen Generalstreik gegen die Preistreiberei – übrigens der einzige Generalstreik der deutschen Nachkriegsgeschichte. Wenigstens in der ersten Phase kapitalistischer Restauration kann mithin keine Rede davon sein, daß die »Neutralisierung des Lohngesetzes« (Burkart Lutz) für das relativ schnelle Akkumulationstempo verantwortlich zeichne. Viel eher hat die administrativ gezogene Lohnobergrenze die Profite stimuliert und die Kapitalbildung des privaten Unternehmenssektors vorangetrieben. Der Zusammenbruch, der keiner war, resultiert in einer neuen Gesellschaft, in deren Institutionen und Funktionsbe-

dingungen das nationalsozialistische Erbe aufgehoben ist. Die Kontinuitäten zeigen sich am deutlichsten in den Personen; in den wirtschaftlichen wie in den politischen Institutionen und später in der Bundeswehr haben die führenden Köpfe der Westzonen ihre erste Karriere bereits in Hitlers Drittem Reich gemacht: *Gott erhält die Mächtigen* bringt ein Buchtitel des bissig-kritischen Chronisten Kurt Pritzkolet das Skandalon der personellen Kontinuität auf den Punkt.

Die Währungsreform ging der formellen Staatswerdung der BRD im Jahre 1949 voran. Die neue Währung war neben anderen, über deren historischen Beitrag man streiten kann, ein Vehikel der Spaltung. Denn die Ostzone, deren Besatzungsmacht sich erwartungsgemäß weigerte, bei der westlichen Währungsreform mitzumachen, mußte sich nun auch ein eigenes Geld geben, um nicht von im Westen wertlosen Reichsmarknoten überschwemmt zu werden. Die Währungsreform im Osten Deutschlands hatte freilich einen ganz anderen Charakter als die im Westen. Denn in der inzwischen errichteten sozialistischen Planwirtschaft fungiert Geld nicht als eine »harte Budgetrestriktion«, ist also nicht wie im kapitalistischen Westen der Antrieb zur Produktion von Profit, zur Akkumulation. Geld dient allenfalls der Verrechnung und hat Bedeutung für die »kleine Zirkulation« der Haushaltsausgaben. Über Geld zu verfügen ist nicht wichtig; es im Betrieb durch Produktion von Gütern verdienen zu müssen, für die Konsumenten und Investoren bereit sind, knappes Geld auszugeben, folglich auch nicht. Der Mangel an einem differenzierten Güterangebot ist daher strukturell im Funktionsmechanismus des Systems angelegt. Daß dieser ökonomische Mangel die politische Stabilität und soziale Kohäsion mehr und mehr untergrub, wurde dann definitiv deutlich, als 1990 die DDR-Bevölkerung ihr DDR-Geld loswerden und die DM für sich haben wollte.

#### *Die BRD wird vom Weltmarkt akzeptiert*

Doch zurück zur frühen Geschichte der BRD. Unverständlich bliebe die »Rekonstruktionsperiode« der Bundesrepublik ohne Betrachtung der Art und Weise, wie die BRD in den Weltmarkt integriert wird. Angesichts der weltpolitischen Lage nach dem Beginn des Kalten Krieges 1947 gab es wahrscheinlich zur politischen Westintegration der drei westlichen Besatzungszonen keine Alternative. Doch wenn es eine gegeben hätte, sie wäre wahrscheinlich von den inzwischen führenden Kräften kaum ergriffen worden. Der Marshall-Plan wurde deshalb von der wieder formierten politischen Klasse in Westdeutschland bereitwillig akzeptiert, nachdem von der KPD und von Teilen der SPD daran scharfe Kritik geübt worden war. Ökonomisch hat der Plan als Instrument der Wirtschaftsankurbelung im westlichen Deutschland keine entscheidende Rolle gespielt. Die von 1949 bis

1952 geleistete Hilfe in Höhe von 1,56 Mrd. Dollar übertraf nicht die Hilfsleistungen der US-Armee (GAROIA-Lieferungen), die im gleichen Zeitraum 1,62 Mrd. Dollar erreichten. Die große Erwartung des Wirtschaftsministers Erhard, mit den Marshall-Plan-Geldern die deutsche Kapitalbildung finanzieren zu können und das laufende Sozialprodukt ganz und gar für die unmittelbare Konsumtion nach den Hungerjahren zu verwenden, erwies sich als kleingeistige Illusion. Im Schnitt der Jahre 1949 bis 1952 finanzierten die Marshall-Plan-Mittel gerade 5,5% der Bruttoanlageinvestitionen. Lediglich in den Engpaßsektoren des Steinkohlebergbaus und der Energieversorgung spielten die Mittel des Marshall-Plans und der Gegenwertfonds eine wichtige Rolle: Ihr Finanzierungsanteil an den Investitionen machte 26,2% aus. Die Bedeutung des Marshall-Plans liegt also weniger auf ökonomischem Gebiet als in der politischen West-Bindung, die die BRD unauflösbar einging. Er war sozusagen die Honorierung für die eindeutige Westorientierung, die die westdeutsche politische Klasse nach den ersten Jahren der Unentschiedenheit einschlug.

Ökonomisch viel wichtiger war der Beginn des Koreakriegs im Juni 1950. Es ist eine schwarze Ironie der Geschichte, daß der endgültige »take off« der westdeutschen Wirtschaft ins Wirtschaftswunder der fünfziger und sechziger Jahre durch einen neuen Krieg, durch Tod und Zerstörung auf der koreanischen Halbinsel, gestützt wurde. Die plötzlich steigende Nachfrage nach Investitions- und Produktionsgütern übte für die westdeutsche Industrie einen Sogeffekt aus, der die Wachstumsraten der Produktion in kürzester Frist einen Satz nach oben machen ließ. Lag der Index der Industrieproduktion im ersten Vierteljahr 1950 bei 96 (1936 = 100), so am Jahresende schon bei 134. Die weltmarktadäquate Produktionsstruktur und freie Kapazitäten machten diesen »Sprung nach vorn« möglich, der auch zur Neueinstellung von etwa 900.000 Arbeitern und Angestellten führte.

Der Weltmarkt hatte die westdeutsche Wirtschaft sozusagen »akzeptiert«; ihre vom Faschismus übernommene Produktionsstruktur und der in dieser Zeit modernisierte technische Produktionsapparat erwiesen sich im ersten Nachkriegsaufschwung, dem Koreaboom, als außerordentlich wettbewerbsfähig. Das Geld war reformiert, die staatliche Macht wiederhergestellt. Die Auseinandersetzungen um die Regulierung der Arbeit in Betrieb und Unternehmen wurden 1951 mit dem Mitbestimmungsgesetz, das in der Kohle- und Stahlindustrie eine paritätische Repräsentanz der Vertreter von Arbeitnehmern und Gewerkschaften ermöglichte, und dem Betriebsverfassungsgesetz 1952, das vor allem eine Verpflichtung auf das »Gemeinwohl« enthielt, abgeschlossen. Die von den Gewerkschaften noch auf dem Gründungskongreß des DGB im Oktober 1949 in München angemeldeten Neuordnungsvorstellungen von Wirtschaft und Gesellschaft wurden unter den Exporterfolgen und den dadurch induzierten Wachstumsraten der Wirt-

schaft begraben. Schneller als es jemand glauben konnte, der 1945 in den deutschen Großstädten über Trümmerberge kletterte, war Westdeutschland »wieder da« – dank der Integration in das hegemoniale System, das unter Führung der USA inzwischen entstanden war.

Es mußten nun noch nach der Streichung der internen Verschuldung durch die Währungsreform die öffentlichen und privaten Schulden gegenüber dem Ausland bereinigt werden. Zum Teil handelte es sich dabei um Reparationsschulden aus der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg oder um Anleihen aus den Jahren vor der Weltwirtschaftskrise, die die Reparationen finanzieren sollten (Dawes- und Young-Anleihen). Bereits im März 1951 hat die neue Bundesregierung erklärt, als Rechtsnachfolgerin des Reiches die alten Schulden gegenüber ausländischen Gläubigern prinzipiell anzuerkennen, nachdem das Nazi-Reich bereits 1934 die Einlösung der Zahlungsverpflichtungen angehalten hatte. Allerdings würde die Zahlungsfähigkeit der neugegründeten BRD nicht ausreichen, um ohne gravierende negative Wirkungen auf den ökonomischen Rekonstruktionsprozeß die externen Schulden in fremder Währung, d.h. in US-Dollar zurückzuzahlen. Die Westalliierten stimmten schließlich während der Londoner Schuldenverhandlungen 1953 einer Halbierung der zu tilgenden Gesamtschulden von 29 auf 14 Mrd. DM zu. Darüber hinaus wurden die Rückzahlungszeiträume so gestreckt, daß es für die BRD kein Problem werden konnte, die Zahlungen aus den laufenden Deviseneinnahmen zu finanzieren. Die ursprünglich bis 1988 laufende Tilgungsfrist konnte so wesentlich verkürzt werden. Die Umschuldungsvereinbarung mit der BRD von 1953 ist also eine reine success-story; kein Wunder daher, daß sich in den 80er Jahren viele ihrer erinnerten, um daraus Anregungen für die Lösung der Schuldenkrise der Dritten Welt abzuleiten. Nur befand sich zu Beginn der 50er Jahre die Weltwirtschaft am Anfang einer langen und ungestümen Aufschwungphase und nicht in einer tiefen Rezession, und es ging auch nicht um die Lösung der Schuldenkrise von mindestens drei Kontinenten, sondern um diejenige eines einzigen Landes. Und die Beträge, um die es ging, waren im Vergleich zu den tausend Milliarden Dollar in den 80er Jahren und den inzwischen aufgelaufenen 2000 Milliarden Dollar nachgerade lächerlich gering. Aus dem Vergleich waren also keine brauchbaren Konsequenzen zu ziehen. Die Schuldenkrise der Dritten Welt ist bis heute nicht gelöst, im Gegenteil.

In der BRD der 50er Jahre jedoch konnte nach der inneren und äußeren monetären Bereinigung die Post der Kapitalakkumulation mit hohem Tempo abgehen. Die Voraussetzungen für das »Wirtschaftswunder« waren geschaffen. Dieses war so blendend und erzeugte so attraktive Verhältnisse, daß es eher die DM als das nationale Zusammengehörigkeitsgefühl war, die dann, 42 Jahre nach der Währungsreform die verloren gegangene Einheit brachte.

**1990: Ein Staat wird geschluckt:  
Die Währungsunion zwischen West- und Ostdeutschland**

Ein Vergleich der beiden Währungsschnitte in Deutschland nach dem zweiten Weltkrieg, 1948 ein Jahr vor Gründung der BRD und 1990 wenige Monate vor dem Ende der DDR, ist naheliegend und wurde am Ende der DDR immer wieder gezogen. Ludwig Erhard kam nicht nur als »Vater des Wirtschaftswunders« zu unverdienten Ehren; er galt vielen auch wegen der schon zitierten Aussage von 1953, in der es hieß, daß der »unumgänglich notwendige Angleichungsprozeß umso rascher und erfolgreicher vor sich gehen (kann), je inniger von Anbeginn an die Verflechtung dieser beiden Wirtschaftsgebiete sein wird« (zit. bei Busch 1991: 201), als Prophet, als Visionär. Fast selbstverständlich schien es den meisten Autoren in den euphorischen Monaten nach dem Fall der Mauer, daß, wie in den Jahren nach 1948, auch der Währungsunion von 1990 ein »Wirtschaftswunder« folgen würde. Der Zustand der DDR-Wirtschaft konnte gar nicht »marode« genug gewesen sein, als daß nicht mit dem neuen, dem guten, dem »anständigen« Geld (Müller-Armack über die DM) ein veritables und nachhaltiges Wunder, der »Aufschwung Ost« und die Errichtung der »blühenden Landschaften« (Kanzler Kohl) herbeigeführt werden könnten. Daran glaubten auch, wie Umfrageergebnisse ausweisen, die meisten DDR-Bürger: Im März und April 1990 stimmten 90% der Befragten der raschen Währungsunion zu. Selbst 67% der PDS-Anhänger fanden die DM-Einführung »gut« (Forschungsgruppe Wahlen, zit. nach Busch 1991: 198).

*Die ökonomisch fatale Begünstigung von Geldvermögen  
durch die Währungsunion*

Zwei Währungsreformen in Deutschland und zwei gänzlich unterschiedliche ökonomische Effekte, die durch sie ausgelöst worden sind; dies gibt zu Fragen nach den Gründen Anlaß. 1948 wurden im Durchschnitt 6,50 DM für 100 Reichsmark emittiert, 1990 wurden im Durchschnitt 1,81 Mark der DDR gegen eine DM eingetauscht. 1948 wurden die alten Geldbestände auf weniger als ein Zehntel und 1990 auf etwa die Hälfte in neuem Geld zusammengestrichen. Die Einkommensströme (in erster Linie Löhne und Gehälter) wurden nur 1948 an das neue DM-Niveau angepaßt; die Kalkulation von Bestands- und Stromgrößen war daher von Anfang an kohärent. Dies war möglich, weil die Währungsreform innerhalb eines durch Konvertibilitätsschranken abgeschirmten Wirtschafts- und Währungsraums durchgeführt wurde. 1990 aber konnten die Einkommensströme nicht wie die Geldbestände reduziert werden. Daraus ist von vielen Kritikern der Währungsunion der Schluß gezogen worden, daß man auch die Löhne hätte 2:1 abwerten müssen, um den gewünschten Effekt, den Aufschwung Ost näm-

lich, zu erzielen. Freilich übersehen diese Kritiker den einfachen Sachverhalt, daß zwar Bestände im Zuge einer Währungsunion neu bewertet und die Vermögensbilanzen der Ökonomie auf diese Weise um den Umstellungssatz reduziert werden können, daß Einkommensströme aber Ergebnis von Marktkräften und von Verhandlungen zwischen Arbeitsmarktparteien sind. Da ja die Währungsunion 1990 nur ein Aspekt der Wirtschafts- und Sozialunion und obendrein die Overtüre zum politischen Einigungsprozeß gewesen ist, wurde mit ihr auch ein gemeinsamer Arbeitsmarkt in Gesamtdeutschland hergestellt. Wenn das Einkommensniveau der Haushalte in Ostdeutschland weniger als 50% (DIW Wochenbericht 17/91) und wenn die Nominallöhne in den meisten Branchen gerade 60-70% des westdeutschen Niveaus erreichen, werden für den »Aufschwung Ost« kontraproduktive Wanderungsbewegungen ausgelöst (von den Nachfrageeffekten ganz zu schweigen). Die qualifizierten, jüngeren und mobileren Arbeitskräfte suchen Arbeitsplätze im Westen; deren Zahl beläuft sich im Juli 1991 auf 415.000 Pendler (Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 1991: 20) und immer noch mehrere Zehntausend Umsiedler monatlich (nachdem bereits 1989/90 etwa 600.000 Erwerbstätige die ehemalige DDR verlassen hatten). Die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die Wanderungsbewegungen wären noch größer gewesen, wenn das Lohnniveau nach der Währungsumstellung von 2:1 gerade ein Viertel des westdeutschen betragen hätte. Die Einkommensströme lassen sich zwar in einer Währungsreform in einem geschlossenen Währungsgebiet mit der gleichen Rate wie die Vermögensbestände umstellen, nicht aber, wenn die Währungsunion – wie im Einigungsvertrag vom 31.8.1990 vorgesehen – mit einer Wirtschafts- und Sozialunion (und Umweltunion) einhergeht. Die Vorhaltungen des »wissenschaftlichen Sachverständigenrat bis zu den Wirtschaftsforschungsinstituten, den Lohnanstieg zu begrenzen, sind nicht nur politisch fragwürdig sondern ökonomisch schlicht abwegig.

1948 wurden Sachvermögensbesitzer gegenüber Geldvermögensbesitzern eindeutig bevorteilt. Ganz anders 1990. Geldbestände wurden um einen Satz von 2:1 abgewertet (je nach Alter des Halters konnten allerdings Sparguthaben bis zur Höhe zwischen 2000 und 6000 DM 1:1 umgestellt werden). Auch die Schulden der Unternehmen wurden um diesen Satz gemindert. Auf den ersten Blick also erneut eine Bilanzverkürzung um den Umstellungssatz von 2 Mark (Ost) gegen 1 DM (West). Jedoch mußten innerhalb des neuen DM-Währungsraums die Sachvermögen der ostdeutschen Unternehmen neu bewertet werden. Die zur Anwendung gelangenden Bewertungsmaßstäbe entstammten – wie sollte es anders sein – dem DM-Raum, sie hatten mit den ökonomischen Relationen der Ex-DDR und dem System der Arbeitsteilung im ehemaligen RGW nichts zu tun. Was dies bedeutete, zeigen folgende Überlegungen:



(1) Die höheren Marktzinsen (ca. 10% gegenüber zuvor 2%-3%) bewirkten unmittelbar eine Wertminderung der Anlagevermögen, da ja die Erträge nicht im Gleichschritt mit dem Sprung von den administrativ niedrig gehaltenen Planzinsen zu den auf dem monetären Weltmarkt gebildeten Marktzinsen gesteigert werden konnten.

(2) Die Erträge der Unternehmen konnten nicht nur nicht gesteigert werden, sie sackten infolge des Zusammenbruchs der in Jahrzehnten gewachsenen Lieferbeziehungen innerhalb des Systems der RGW-Arbeitsteilung zusammen. Anlagen wurden wertlos, weil die mit ihnen produzierten Produkte keinen Markt mehr vorfanden.

(3) Die Technikwahl innerhalb des RGW-Systems war sicherlich rational und angemessen, doch verglichen mit dem und losgelassen in das westliche System, in dem bei höheren Zinsen und unter dem »Sachzwang« des Wettbewerbs ganz andere Technikoptionen zur Geltung kommen, stellten sich die Ost-Unternehmen vom 1. auf den 2. Juli 1990 als weitgehend konkurrenzunfähig heraus. Wären sie nicht zuvor im Plansystem gegenüber dem Weltmarkt abgeschirmt gewesen, hätten sie sich schon eher als »marode« herausgestellt; nun aber kam diese Erkenntnis bei der Bewertung in der so ersehnten DM als Schock.

(4) Im Vergleich von Produktions-, Konsumtions- und Umweltbedingungen innerhalb der mit der Währungsunion eingeleiteten Wirtschafts-, Sozial- und Umweltunion stellte es sich obendrein heraus, daß in der Ex-DDR viele westdeutsche Standards nicht erreicht werden (umgekehrt hat Westdeutschland viele ostdeutsche Standards nicht erreicht, nur zählen die seit der Währungsunion nicht mehr), so daß Unternehmen überdies mit (ökologischen und sozialen) Altlasten beladen sind, die den durch Diskontierung der Erträge gewonnenen Vermögenswert weiter senken.

Auf diesem Hintergrund ist die Bilanzverkürzung bei der Währungsumstellung im Juli 1990 auf der Aktiv- und Passivseite nur scheinbar gleich. Bei Anwendung üblicher Bewertungsgrundsätze konnten die Sachvermögen allenfalls mit einem Viertel, wenn nicht mit geringeren Werten in der DM-Eröffnungsbilanz angesetzt werden, so daß mit der Währungsunion viele Unternehmen plötzlich hoffnungslos überschuldet waren. Das DIW (Wochenbericht vom 6. Dezember 1990) rechnet vor, daß die Nettoverpflichtungen der Unternehmen in der ehemaligen DDR von 170 auf 85 Milliarden Mark 2:1 umgestellt worden sind, daß aber das Nettosachvermögen von 940 Milliarden Mark auf 230 Milliarden DM zusammengestrichen werden mußte. Dieser Wert mußte nach unten korrigiert werden; die Verluste, mit denen die Treuhand aufgelöst wurde, zeigen, daß der Wert der Sachvermögen infolge der Währungsunion mit über 400 Mrd DM negativ geworden ist. Die Nettoverschuldungsquote der Unternehmen in den neuen Bundesländern steigt demnach sprunghaft von 18% vor der Währungsuni-

on (derselbe Wert wie im Unternehmenssektor in den alten Bundesländern) auf 37% danach. Der sprunghafte Anstieg der Schuldenquote ist um so fühlbarer, als mit der Währungsunion auch Marktzinsen gezahlt werden mußten. In der alten DDR übten Zinsen keinerlei Budgetrestriktion aus. Die DDR-Unternehmen sind also mit geringer Eigenkapitalquote und hoher Verschuldung in die Währungsunion entlassen worden. Da auch das Bankensystem mit der Herstellung der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion in die Marktwirtschaft »entlassen«, d.h. weitgehend von den westdeutschen Großbanken übernommen worden ist, mußten von den Unternehmen sogleich Marktzinsen auf die Schulden an hart kalkulierende Banken und nicht an den Staat, dessen Konditionen damit verglichen weich waren, gezahlt werden. Diese betragen das Drei- bis Vierfache der vor der Währungsunion zu zahlenden Zinsen an die ehemalige Staatsbank. Die westdeutschen Banken, die die Forderungen zum Teil im Zuge der Privatisierung und des Aufbaus eines zweistufigen Bankensystems übernommen haben, konnten auf diese Weise etwa 10 Mrd DM Zinseinnahmen auf Schulden der Betriebe der ehemaligen DDR verbuchen (AG Ökologische Wirtschaftsforschung, FR 31.8.1991).

Sinnvollerweise hätten die Unternehmen (wie 1948) entschuldet werden müssen, um ihnen den Start in die Marktwirtschaft zu erleichtern. Natürlich hätten die erlassenen Schulden den deutschen Staatshaushalt belastet (direkt oder über die Treuhand). Es wäre aber möglich gewesen, die Schulden durch Staatspapiere zu fundieren (Betz/Hausknecht 1991). Auf jeden Fall aber wäre die Entlastung der Unternehmen der Beschäftigung zugute gekommen, zumal die Schulden sowieso von den Unternehmen nur teilweise bedient werden konnten und per Treuhand die öffentliche Hand die Kosten der Verschuldung tragen mußte. Die »Schuldenerblast« des Fonds Deutsche Einheit, des Kreditabwicklungsfonds etc. wird heute mit 340 Mrd. DM beziffert (Deutsche Bundesbank, Monatsbericht März 1997: 19ff). Die Schuldenstreichung wäre also kaum teurer als die von der Bundesregierung gewählte Lösung gewesen; die Unterlassung aber hat die ökonomische Situation der Unternehmen und der Kommunen in den neuen Bundesländern (Vgl. Der Spiegel 32/1995) unnötig erschwert. Keine Bank ist gewillt, einem Unternehmen neue Kredite zu gewähren, das schon die alten nicht ordentlich bedienen kann. Gutes Geld wird schlechtem nicht hintergeworfen. Doch hätte eine solche Situation, die im Konkurs oder in der Dauersubvention endet, erst gar nicht entstehen müssen.

Keine Konvertibilitätsschranke schützte die Unternehmen vor den Wirkungen der westdeutschen und internationalen Konkurrenz. Deren Fehlen war umso nachteiliger, als die neue DM-Währung für die Wirtschaft der Ex-DDR eine vielfache reale Aufwertung (um etwa 300%) bedeutete, die die sowieso mangelnde Konkurrenzfähigkeit nochmals senkte (Akerlof u.a.

1991). Nach 1948 hingegen, dies zum Vergleich, war die DM über Jahre hinweg unterbewertet, so daß Exporte begünstigt und Importe verteuert worden sind. Die betriebswirtschaftlichen Optionen, die mit dem knappen DM-Geld gesetzten äußerst harten Budgetrestriktion zu folgen, wurden so außerordentlich eingeengt. Es blieb nur noch die Treuhandanstalt, die die Zinszahlungen bis zur Erstellung der DM-Eröffnungsbilanz übernehmen mußte, um die Unternehmen vor dem Zinskollaps zu bewahren. Von den 20,2 Mrd. DM, die die Treuhand 1991 ausgegeben hat, entfielen 11,3 Mrd. DM auf Zinsleistungen für überschuldete Unternehmen (SZ 26./27.10. 91). Nach den Regeln einer monetären Ökonomie hätten diejenigen Unternehmen, die der harten Budgetrestriktion hoher Zinsen nicht Rechnung tragen können, in den Bankrott gehen, also schlicht liquidiert werden müssen. Jedoch mit welchen Folgen? Ökonomische und soziale Strukturen werden dadurch in einem Ausmaß zerstört, daß der soziale Frieden aufgekündigt und die institutionellen Netzwerke für einen wirtschaftlichen Aufschwung in Mitleidenschaft gezogen werden können.

#### *Die Währungsunion 1990 – ein politischer Coup*

Seit der Debatte um die europäische Währungsunion (also seit 1969) wird zwischen »Ökonomen« und »Monetaristen« unterschieden: Die ersteren gehen davon aus, daß eine Währungsunion erst dann in Angriff genommen werden sollte, wenn die ökonomischen Bedingungen der beteiligten Länder einigermaßen angeglichen sind. Die Währungsunion ist die »Krönung« eines langen ökonomischen Prozesses der Angleichung der beteiligten Volkswirtschaften. Letztere hingegen wollen die Währungsunion schnell als einen der ersten Schritte auf dem Weg zur Integration, um dadurch einen monetären Druck in Richtung Anpassung der ökonomischen und sozialen Verhältnisse auszuüben. Wenn man diese seit den späten 60er Jahren geläufige Unterscheidung anlegt, war die Währungsreform von 1948 eine *ökonomistische* Währungsumstellung.

Ganz anders die Währungsunion 1990. Sie war ein *monetaristischer* Akt. Die Zusammenführung von zwei in jeder Hinsicht verschiedenen Wirtschaftskörpern unter ein gemeinsames Währungsdach konnte nur unter der Annahme und Maßgabe durchgeführt werden, daß mit der Währungsunion massive Anstrengungen beginnen, um die ökonomischen und sozialen Verhältnisse in der – vergleichsweise – weniger entwickelten ehemaligen DDR auf den Standard der höher entwickelten Verhältnisse in der alten Bundesrepublik zu bringen. In der ehemaligen DDR müssen nach der Herstellung der Währungsunion die ökonomischen, sozialen und politischen Verhältnisse an das neue Geld, den synthetischen Ausdruck der in vierzig Jahren entstandenen westdeutschen, weltmarktoffenen Produktionsweise,

angepaßt werden. In Frankfurt am Main werden die Bedingungen gesetzt, nach denen zwischen Rostock und Leipzig gearbeitet werden muß und gelebt werden kann.

Mit der Währungsunion gab die ehemalige DDR ihre Souveränität ab. Folglich war es auch ökonomisch und nicht nur politisch konsequent, den Beitritt zum Währungsgebiet der DM als ersten Akt des Beitritts zur Bundesrepublik zu vollziehen. Während die Währungsreform 1948 ein neues Staatswesen begründet, ist die Währungsunion von 1990 der wichtigste Akt im Zuge der schrittweisen Aufhebung eines Staatswesens. Die Währungsreform 1948 und die Währungsunion 1990 können demzufolge nicht nur als Bedingungen für die Wiederherstellung der verlustig gegangenen ökonomischen Rationalität betrachtet werden, sondern auch als Akte der einschneidenden politischen Gestaltung. Die Währungsreform 1948 begründet mit dem neuen Staatswesen auch die deutsche Spaltung. Die Währungsunion 1990 begründet mit dem Untergang der DDR die deutsche Einigung. Die Währungsreform 1948 war Geburtshilfe eines neuen Staates, die Währungsunion 1990 Sterbehilfe für einen überlebten Staat.

Diese politische Seite der währungspolitischen Einigung war für die Bundesregierung entscheidend und daher wurde die Währungsunion rigoros und ohne Rücksicht auf die Warnungen vor den langfristigen ökonomischen Folgen, die von der Deutschen Bundesbank, dem Sachverständigenrat und vielen Ökonomen beschworen worden sind (SVR am 20.1.1990; Pöhl am 6.2.1990; Warnruf...), durchgezogen. Gemessen daran, daß dem ersten Vorschlag zur Bildung der Währungsunion seitens des Bundeskanzlers vom 6.2.1990 (nachdem die SPD-Finanzexpertin Mathäus-Meier den Vorschlag unverständlicherweise bereits Anfang Januar 1990 unterbreitet hatte) kein halbes Jahr später die Währungsunion und kein Dreivierteljahr danach die Einheit Deutschlands folgten, war die Strategie Helmut Kohls erfolgreich. Doch sind mit der Währungs- und Wirtschaftsunion Konditionen gesetzt worden, auf die die Bundesregierung nur hilflos reagiert. Der Vergleich mit dem Wirtschaftswunder der 50er Jahre wird nun nämlich kontraproduktiv; er verbaut die Erkenntnis, daß im Jahre 1990 und angesichts der besonderen Verhältnisse in einer Transformationsgesellschaft der Verweis auf die rettende Kraft des Marktes völlig unzureichend ist. Der Tag der Währungsunion kann auch als Beginn eines ökonomischen und sozialen Niedergangs verstanden werden. Die ständigen Verweise auf die »Erblast« von 40 Jahren sozialistischer Mißwirtschaft erscheinen als eine billige Ausflucht, die die eigene Konzeptionslosigkeit überdecken soll. Im Ergebnis jedenfalls sind in der Ex-DDR die Produktionsbedingungen in einem Ausmaß zerstört worden, das die Zerstörungen des Zweiten Weltkriegs weit übersteigt. Man konnte sich bislang mit im Vergleich zum Westen höheren wirtschaftlichen Wachstumsraten auf niedrigerem Niveau in den

Neuen Bundesländern trösten. In langer Frist konnte also mit einer Angleichung gerechnet werden. Doch 1997/98 sind die Wachstumsraten im Osten sogar niedriger als im Westen. Die Lücke klafft tiefer und weiter. Je länger die Differenz andauert, desto wahrscheinlicher wird es, daß die Distanz zum Westen sich selbst reproduziert – trotz oder sogar wegen der massiven Finanzhilfen, die an den Osten gezahlt werden. Denn diese sind ja sofort nach der Einkommenswirksamkeit im Osten per Konsumausgaben in den Westen zurückgeflossen (Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 1991: 15ff). Im Jahre 1997 leben in Ostdeutschland 18% der Erwerbstätigen, die aber nur 9% des BIP, 6% der industriellen Wertschöpfung und 3% der Exporte Deutschlands erwirtschaften. Unterdurchschnittliche Investitionen bei überdurchschnittlichen (transferfinanzierten) Konsumausgaben und gleichzeitig überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit; bei einer Arbeitsproduktivität, die noch nicht einmal ein Drittel des westdeutschen Niveaus erreicht und mit einem durchschnittlichen Nettogeldvermögen von 20.000 DM je Haushalt in der Ex-DDR, während der durchschnittliche West-Haushalt es auf 100.000 DM bringt – diese Daten beschreiben nicht nur einen heutigen Zustand, sondern sie deuten eine höchst problematische Entwicklungsdynamik und negative Zukunftsaussichten der neuen Bundesländer an.

Der Unterschied zwischen 1948 und 1990 ist also beträchtlich. Die aus einem einfachen Vergleich abgeleiteten Hoffnungen sind allesamt enttäuscht worden. Die Wirtschaftstheorie des mainstream hat zu den falschen Versprechungen und illusionären Hoffnungen nicht unwesentlich beigetragen. 1948 mußte das neue Geld, die DM, erst in die Funktionen während des langen Aufschwungs des Weltmarkts »hineinwachsen«; im Jahre 1990 hingegen wurde die Wirtschaft der DDR in den schon bestehenden Währungsraum der DM einbezogen, die in einer 40jährigen Erfolgsstory geprägt und gehärtet worden ist (dazu Altwater/Hübner 1988). Daß das Geld mehr ist als bloßes Zeichen mit staatlich garantierter Einlösungsverpflichtung, ist in diesem Fall besonders deutlich geworden. In der Härte des Geldes erscheinen sozusagen synthetisch alle ökonomisch relevanten gesellschaftlichen Beziehungen: die Technikwahl, die industriellen Beziehungen, die Branchenstruktur, die Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt, die Kompetenz staatlicher Bürokratien etc. Die Währungsreform von 1948 war die Schaffung eines neuen Währungsraums, dessen realökonomische und soziale Gestaltung noch gesellschaftliche Aufgabe war. Die Währungsunion von 1990 hingegen war die Ausdehnung des Raums einer im internationalen Vergleich starken Währung, deren Stabilität als Anker für eine Reihe anderer Währungen in Europa genutzt wird.

Die Finanzierung der Einheit durch Staatsverschuldung hat auf der anderen Seite der Bilanz, bei den Geldvermögen, einen perversen Effekt ausgelöst:

Die Schuldtitel kaufen ja in erster Linie Vermögensbesitzer aus dem Westen (das durchschnittliche Vermögen je Haushalt beträgt in Westdeutschland 100.000 DM, in Ostdeutschland gerade 20.000 DM – DIW, Wochenberichte 31/1991), an die auch die vermögensmehrenden Zinsen auf die Staatsschuld zu zahlen sind. Diese müssen aber aus den laufenden Steuereinnahmen aufgebracht werden (eine inflationistische Schuldenfinanzierung der Zinsen wird als wenig wahrscheinlich ausgeschlossen). Dadurch kann nicht nur eine Umverteilung zu Lasten vermögensloser Schichten und zu Gunsten der Besitzer großer Vermögen in Gang gesetzt werden, es können auch die Schleusen für einen Einkommenstrom vom Osten in den Westen, der nur durch staatliche Subventionen für den Osten wieder umzulenken ist, geöffnet werden. Die Art der Finanzierung des Aufschwungs Ost hat in wenigen Jahren die Blockierung des Aufschwungs Ost bewirkt und die Verschuldung des Staates erhöht. Die Deutsche Bundesbank hat 1997 (Monatsbericht März 1997) ein Resümée gezogen. Die jahresdurchschnittliche Zunahme der Verschuldung der öffentlichen Haushalte ist von 5,1% im Zeitraum 1955/59 bis auf 16,6% 1975/79 nach der Krise Mitte der 70er Jahre angestiegen. Dieser Wert konnte bis auf 5,3% im Zeitraum 1985/89 gesenkt werden. Von 1990 bis 1994 stieg er abrupt auf 12,3% an. Der Stand der öffentlichen Schulden gemessen am BIP erhöhte sich von 41% im Durchschnitt der Jahre 1980/84 auf 60,3% im Jahre 1996. Die zunehmende Staatsverschuldung ist nun zu einem Problem bei der Realisierung der europäischen Währungsunion geworden.

#### *Eine Währungsunion bei voller Währungskonvertibilität*

Die eklatantesten Unterschiede zwischen Währungsreform 1948 und Währungsunion 1990 aber drängen sich auf, wenn man das internationale Umfeld der damaligen »kleinen« BRD und der heutigen »großen« BRD betrachtet. Die Ökonomie konnte sich in der damaligen BRD unter Bedingungen der Nichtkonvertibilität der Währung innerhalb des Fixkurssystems von Bretton Woods entwickeln und kohärente Strukturen ausbilden. Erst zehn Jahre nach der Währungsreform im Jahre 1958 wurden in Europa die Währungen konvertibilisiert. Auch sonst war das (welt)ökonomische Umfeld außerordentlich günstig für die dynamische Entfaltung des westdeutschen Akkumulationsregimes. Der Welthandel expandierte mit Wachstumsraten, die weit über dem Zuwachs der Industrieproduktion der westlichen Welt lagen (Maddison 1989). Auch war in jener frühen Phase der monetäre Weltmarkt für produktive und spekulative Kapitalanlagen wenig entwickelt. Dies hatte nicht nur mit der beschränkten Konvertibilität der meisten Währungen zu tun, sondern auch damit, daß die Internationalisierung des produktiven Kapitals (die Bildung transnationaler Unternehmen)

noch am Anfang der Entwicklung nach den Unterbrechungen des Ersten Weltkriegs, der großen Weltwirtschaftskrise und des zweiten Weltkriegs standen. Die Internationalisierung der Kreditbeziehungen setzte erst seit Mitte der 60er Jahre, dann aber vehement ein. Seitdem befindet sich das Fixkurssystem von Bretton Woods unter Druck, dem schließlich zu Beginn der 70er Jahre durch Flexibilisierung der Wechselkurse und Deregulierung der globalen Finanzmärkte nachgegeben werden mußte. Seit dieser Zeit ist die »Zinssouveränität« mehr und mehr verloren gegangen. Keynesianisch inspirierte Wirtschaftspolitik ist seitdem unmöglich geworden. Kein Wunder, daß die »monetaristische Konterrevolution« zu Beginn der 70er Jahre obsiegen konnte. Die Geldmengensteuerung seitens der Zentralbank wurde verändert, nicht um die Geldmenge besser politisch beeinflussen, sondern um schneller und flexibel auf die Signale der globalen Geld- und Finanzmärkte reagieren zu können. Im Rückblick auf die 50jährige Geschichte der DM und der sie steuernden Institution hat Hans Tietmeyer mehrfach auf die DM als »unpolitisches Geld« (z.B. Handelsblatt, 27./28.2. 1998) verwiesen. Die Politik der Bundesbank ist Reaktion auf Marktsignale. Deshalb muß sie »autonom« gegenüber der Regierung sein.

Geradezu konträr zur Situation in den späten 40er Jahren bietet sich das Bild des internationalen Umfeldes 1990 dar. Die deutsche Währungsunion findet im historischen Zusammenhang der Auflösung des Ostblocks und seines Systems der internationalen Arbeitsteilung statt. Gleichzeitig wird die DDR-Ökonomie in das bereits ausgebildete, also sich nicht mehr in Formation befindliche System der Arbeitsteilung auf dem kapitalistischen Weltmarkt integriert – mit desaströsen Folgen, weil keinerlei Übergangszeiten (wie noch nach 1948) bestanden, in denen sich kohärente Produktionsstrukturen hätten ausbilden können. Anders als 1948 bedeutet der Währungsschnitt von 1990 die sofortige Übernahme der Konvertibilitätsbedingungen und den Eintritt in das System flexibler Wechselkurse. Die Kurse der nationalen Währung müssen nun realökonomisch (durch Sicherung der Konkurrenzfähigkeit) und monetär (durch Zinspolitik) verteidigt werden, um die Vermögenssicherungsqualität des Geldes zu erhalten und dessen Funktionen zu sichern. Nur so kann die Währung stark gemacht werden. In der BRD ist dies in der gesamten Nachkriegsepoche gelungen. Die ehemalige DDR hat nach der Währungsunion davon profitiert – und wieder nicht. Denn die realökonomischen Verhältnisse in den neuen Bundesländern waren den monetären Konditionen nicht angemessen. Die Währungsunion machte aber das einzig brauchbare Instrument in einer solchen Situation unmöglich: die Anpassung des Wechselkurses durch eine Währungsabwertung.

Denn diese konnte die Bundesbank überhaupt nicht zulassen. In Westeuropa bestand seit 1979 das Europäische Währungssystem mit – in den 80er Jahren – überraschend fixen Wechselkursen, die durch den »Stabilitätsan-

ker« der DM gehalten werden. Damit die DM diese Funktion auch weiterhin ausüben kann, mußte ihre Stärke währungspolitisch gesichert werden. Diese Aufgabe aber konfligierte mit der anderen, für die Wirtschaft der neuen Bundesländer Kapitalhilfe in gewaltigen Größenordnungen bereitzustellen. Der dadurch provozierte Mix von defizitärer Fiskalpolitik und restriktiver Geldpolitik (hohe Kreditzinsen) verschärfte für viele Unternehmen die Budgetrestriktion des Geldes, zumal diese im Osten, wie bereits gezeigt worden ist, in hohem Maße verschuldet, gar überschuldet waren. Für im nationalen und internationalen Vergleich überschuldete Unternehmen verschlechtern sich die Konkurrenz- und Überlebensbedingungen, auch wenn sie technisch und organisatorisch konkurrenzfähig sein sollten bzw. mit vergleichsweise geringen Modernisierungsinvestitionen den Anschluß an die Konkurrenz hätten finden können.

Die Wirkungen der Währungsunion von 1990 sind demzufolge höchst widersprüchlich. Einerseits ist die Ex-DDR in einer günstigeren Position als andere ehemals realsozialistische Länder Osteuropas, weil sie unter die Schutzglocke des DM-Währungsgebiets genommen wurde. Andererseits jedoch sind aus dem gleichen Grund die Verhältnisse in Ostdeutschland schwieriger geworden. Es gibt keine simple Lösung für das mit der »monetaristischen« Währungsunion gesetzte Problem, daß die mikroökonomischen Einheiten der monetären Budgetrestriktion hoher Zinsen Genüge tun müssen, ohne realökonomisch über die Ressourcen zu verfügen (von der Infrastruktur bis zur Qualifikation der Arbeitskräfte), mit denen die restriktiven Bedingungen innerhalb eines kohärenten Akkumulationsregimes erfüllt werden könnten.

Die Währungsreform von 1948 setzte die monetären Bedingungen für ein »inkludentes« Akkumulationsregime (Altvater 1991). Alle Bürger – die einen mehr, die anderen weniger – wurden in das Akkumulationsmodell integriert und konnten am »Wirtschaftswunder« teilhaben. Im Gegensatz zu dieser einmaligen historischen Epoche vierzig Jahre zuvor sind durch Währungsunion und politische Vereinigung Tendenzen zur »Exklusion« freigesetzt worden. Im Jahre 1990 wurde eine Währung, deren Geltung und Stärke durch Akkumulationsregime und Regulationsweise der alten BRD bestimmt werden, auf einen ökonomischen Raum ausgedehnt, dessen Koordinaten sich – ohne Übertreibung – in einer »anderen Welt« herausgebildet hatten. Am Maß, also an den Funktionsbedingungen der »anderen Welt« des vormaligen Ostblocks reflektiert war die DDR-Wirtschaft konkurrenzfähig und produktiv. Gemessen an den Standards der Produktion, Konsumtion und Arbeitsteilung des Westens jedoch stellte sich beinahe alles als »gewogen und zu leicht befunden« heraus. Die Effizienz der Produktion lag weit unter den Mindestanforderungen des Systems der westlichen Arbeitsteilung.



Wenn der eine Teil Deutschlands expandiert und der andere Teil kollabiert, bilden sich Strukturen der Differenz heraus, die ihre Erhaltung und nicht ihre Verringerung bewirken. Das konnte bereits 1990 gesehen werden, aber der wissenschaftliche Sachverstand ebenso wie die politische Klasse wollte es nicht wahrhaben oder sie sind leichtfertig über Warnungen hinweggegangen. Die Subventionsbürokratien, die die Differenz verwalten, können wie im Mezzogiorno Italiens mit dem Interesse an der Selbsterhaltung gerade kontraproduktiv dafür sorgen, daß die Rationale ihrer Existenz, die Differenz nämlich, bestehen bleibt. Wenn sich Entwicklungsunterschiede über eine geraume Zeit erhalten, kann es geschehen, daß sie sich strukturell verfestigen. Es könnte also ein »einheitlicher Mechanismus« (vergleichbar der Situation in Italiens Mezzogiorno) ausgelöst werden, der für viele Jahre den Entwicklungsabstand zwischen den beiden Teilen Deutschlands zementiert. Als Folge der Währungsunion sollten sogleich »blühende Landschaften« erstehen. Eine Fata Morgana bringt den Durstenden vom Weg ab und vom Wasser weiter weg. Doch die Währungsunion hat Bestand und die politische Einigung, deren Vehikel die Währungsunion vom Kanzler Kohl vollkommen richtig kalkuliert gewesen ist, ebenfalls. Die deutsche Einigung ist geglückt, die Einheit je durch die Art und Weise der Integration Ostdeutschlands ins DM-Gebiet jedoch verspielt.

### **1998: Der Euro ante Portas**

Doch das DM-Währungsgebiet befindet sich kein Jahrzehnt nach der deutschen Währungsunion in Auflösung. Ein Euro-Raum in Form der in Maastricht 1991 beschlossenen Währungsunion wird gebildet. Der Vertrag, der in den Jahren nach 1991 von den Mitgliedsländern der EU ratifiziert wurde, sieht die definitive Einführung der gemeinsamen Währung, also die Abschaffung der Wechselkurse im neuen Euro-Raum am 1. Januar 1999 vor. Dann wird auch die Europäische Zentralbank ihre Arbeit aufnehmen. Das war seit dem Vertragsabschluß bekannt, hat aber zumindest in Deutschland in jener euphorischen Zeit nach dem Fall der Mauer wenig Aufregung verursacht, im Gegenteil man war von der »Idee Europa« begeistert. Denn ist Europa nicht eher der »nucleus mundi« als ein »pars mundi«? Hat Ralf Dahrendorf (*Whats left?* FAZ, 28.10.1992) nicht Recht, die universalgeschichtliche Bedeutung der europäischen Idee für eine neue gesamteuropäische Ordnung nach dem Ende des sozialistischen Lagers und der Auflösung der Sowjetunion – übrigens fast zeitgleich im Dezember 1991 mit den Maastricht-Verhandlungen über die vertiefte westeuropäische Integration – zu unterstreichen? Danach zielt das Projekt Europa am Ende des 20. Jahrhunderts nicht nur auf die Schaffung des europäischen Bürgers, dessen Mobilität keine nationalen Grenzen behindern, sondern auf die Geburt ei-

nes (neuen) Weltbürgers jenseits des nationalistischen Interludiums seit dem Ende des 18. Jahrhunderts, das im 20. Jahrhundert zwei europäische Kriege hervorbrachte, die die ganze Welt in einen Strudel der Zerstörung rissen. So betrachtet, knüpft das Projekt der Einigung Europas tatsächlich an die lange Geschichte der europäischen Rationalität an, von der Max Weber sagte, sie sei eine »Rationalität der Weltbeherrschung«. Am »Eurozentrismus« kann die Welt genesen, so hört man eifertig und ganz ohne Ironie postlinke Feuilletonisten (Thomas Schmid, *Wider das Unbehagen an Europa* in: SZ 2./3.1.93) und ehemalige maoistische Internationalisten (Joscha Schmierer). Nach dem Ende des real existierenden Sozialismus in Osteuropa und der Diskreditierung sozialistischer Ideen im Westen ergreift »am Ende der Geschichte« ein neuer Traum die Menschen des alten Kontinents: Europa wird zu einer »Ersatzutopie« (Dahrendorf). Die Faszination, die von Europa ausgeht, kommt bereits in den Bezeichnungen zum Tragen: Europäische Gemeinschaft, Europäisches Haus, Gemeinsamer Markt. Alle diese Begriffe sind positiv geladen, sie lächeln den Betrachter freundlich an. Dabei geht die Erinnerung daran verloren, daß Europa in die »neoeuropäischen« Gebiete jenseits der Ozeane nicht nur seine Kultur, sondern auch seine Seuchen, seine Menschenverachtung, Tod und Verderben gebracht hat. Auch die Tatsache, daß der Okzident seine eigentlichen Wurzeln im Orient hat, wird verdrängt (vgl. Amin 1989).

#### *Braucht der europäische Einigungsprozeß eine Währungsunion?*

Aber ist diese Idee Europa eine reale Utopie? Darauf befragt, muß man nüchtern Fehlanzeige konstatieren. Die Europäische Gemeinschaft trägt weniger zur Geburt und Stärkung des demokratischen Staats- und Weltbürgers in einer zivilen Gesellschaft bei, als schlicht und ergreifend zur Anpassung der politischen Institutionen und Regelwerke an die Erfordernisse der Globalisierung der Unternehmen und Banken. Die rechtlich selbständigen Auslandsfilialen deutscher Banken haben in den Jahren von 1990 bis 1997 von 103 auf 165 (davon rund 80 in EU-Ländern) zugenommen. Das Geschäftsvolumen erhöhte sich im gleichen Zeitraum von rund 357 Mrd. DM auf gut 1837 Mrd. DM auf das Fünffache; die Relation zum Geschäftsvolumen der inländischen Kreditinstitute stieg von rund 7% (1990) auf rund 20% im Jahre 1997 (Deutsche Bundesbank, Monatsbericht März 1998: 40, 62f). Europa ist ein nützlicher, vielleicht notwendiger Brückenkopf auf globalen Märkten, im Triadenwettbewerb – so wie die NAFTA in Nordamerika oder ASEAN, APEC oder der »Asian Economic Caucus« in Asien.

Doch bedarf es dazu einer Währungsunion, reicht nicht die Integration zu einem Gemeinsamen Markt? Viele Ökonomen (z.B. Renate Ohr) teilen die-

se Auffassung, daß die ökonomische Integration nicht unbedingt eine Währungsunion voraussetze. Die ökonomische Integration sollte im Sinne von Jacob Viners Kriterium für regionale Wirtschaftsräume »trade creating« sein (Viner 1951), weil dadurch der Wohlstand gesteigert würde. Denn mehr Handel erfordert und ermöglicht mehr Produktion, vertiefte Arbeitsteilung, höhere Produktivität und folglich höheren Wohlstand für alle. Es ist freilich aus einer ganzen Reihe von Überlegungen fraglich, ob dieses freihändlerisch-liberale, auf Adam Smith und David Ricardo fußende Argument der Komplexität von Austauschbeziehungen bei finanziellen Instabilitäten gerecht wird:

*Erstens* müssen die Transaktionskosten in Rechnung gestellt werden, die umso höher sind, je mehr Währungen an Handelsbeziehungen beteiligt sind. Da Märkte Orte des geldvermittelten Austausches sind, bedarf deren vertiefte Integration schon aus Gründen der Reduzierung von Transaktionskosten (ganz abgesehen von der ökonomischen und sozialen Standardisierungsfunktion des Geldes) eines Geldes und nicht vieler Gelder, deren Kurse auf einem hochspekulativen Markt bestimmt werden. Termingeschäfte zur Vermeidung von Kursverlusten sind teuer und nicht gänzlich risikolos.

*Zweitens* kann ein gemeinsamer Markt schwer gestört werden, wenn finanzielle Instabilitäten und monetäre Spekulation ohne Bezug zu realen Prozessen (zu den sogenannten »fundamentals«) intervenieren. Die Marktteilnehmer beschränken sich bei voller Währungskonvertibilität nicht auf den realökonomischen und handelspolitischen Integrationsraum. Sie beteiligen sich am Devisenmarkthandel aus ganz anderen Motiven als dem, Handelsgeschäfte im europäischen Integrationsraum abzuwickeln. Die Stackelberg'sche Unterscheidung (Stackelberg 1943) zwischen autonomen und induzierten Kapitalbewegungen erweist sich hier als nützlich. Hätten wir es nur mit handelspolitisch induzierten Kapitalbewegungen zu tun, könnte auf eine Währungsunion tatsächlich verzichtet werden. Doch sind an die 95% der Kapitalbewegungen auf Devisenmärkten autonom gegenüber der realen Ökonomie und dienen nur indirekt der Abwicklung von Handelsgeschäften. In den vergangenen zehn Jahren der wilden Deregulierung hat ein Quantensprung der Finanzgeschäfte stattgefunden. Im April 1995 wurden täglich 1572 Mrd. US Dollar an den Devisenbörsen umgesetzt, davon 42% in US-Dollar, 35% in Euro-Währungen, 12% in Yen und 12% in anderen Währungen. Bei einem jährlichen Welthandel von (1996) 5113 Mrd. US Dollar (BIZ) und unter Berücksichtigung des Durchschnitts von Auslandsforderungen und -verbindlichkeiten der Banken in der Größenordnung von rund 9000 Mrd. US Dollar am Jahresende 1996 (Deutsche Bundesbank, Monatsbericht November 1997) kann man leicht überschlagen, wie hoch der Teil der täglichen Börsenumsätze ist, der der Abwicklung realer Ge-

schäfte dient. Bei 250 Börsentagen im Jahre werden täglich rund 56 Mrd. US Dollar für »reale« Geschäfte umgesetzt, das sind etwa 4% der gesamten Devisentransfers. Der große Rest von 96% dient offensichtlich der kurzfristigen Spekulation.

In einem so expansiven Geschäftsbereich wie dem der Finanzdienstleistungen wäre es ein Wunder, wenn nicht Innovationen stattfinden würden, um die Mobilität und Flexibilität des Kapitals zu steigern. Denn nur so lassen sich die Chancen der Globalisierung nutzen, nur so läßt sich der gleiche Grundbetrag gleich mehrmals (nacheinander) und manchmal auch mehrfach (nebeneinander) transferieren: Geldvermögen müssen möglichst in Echtzeit von Europa nach Asien und von Australien nach Amerika, aus der einen Währung in die andere, von kurzfristigen in langfristige Anleihen und umgekehrt, von Papieren mit variablen Zinssätzen in solche mit festen und natürlich umgekehrt verwandelt und verschoben werden können. Papiere, die diese Leistungen vollbringen, sind sogenannte Derivate. In diesem aufstrebenden Geschäftsbereich wird nicht mehr in Prozent gerechnet, wie der normale Bankkunde es gewohnt ist, sondern mit »Basispunkten«; Ein Basispunkt ist 0,01%. Die Zinsdifferenzen, die beträchtliche Devisenbewegungen auslösen (oder verhindern), sind also nicht sehr groß, es genügen schon wenige Basispunkte (also einige Hundertstel eines Prozents). Die Deutsche Bundesbank hat im Dezember 1997 genauere Daten über das Geschäft deutscher Kreditinstitute mit Derivaten publiziert. Danach haben sich die Derivatbestände deutscher Banken seit 1986 von 875 Mrd. DM bis zum September 1997 auf 23,1 Billionen DM erhöht. Das ist 26 mal mehr in nur zehn Jahren. Einige Typen der Finanzinnovationen sind besonders beliebt. Der Umfang von Zinstermingeschäften ist heute 400 mal und derjenige von Devisenoptionsgeschäften sogar mehr als 500 mal größer als zehn Jahre zuvor. Wenn man diese Daten mit realen Größen wie Wirtschaftswachstum, Beschäftigung, Produktivitätszunahme oder mit der Steigerung des Welthandels in Beziehung setzt, wird schon offenkundig, daß die Welt der Finanzen den Entwicklungen der »realen Sphäre« vorausseilt.

Die induzierten Kapitalbewegungen im Stackelbergschen Sinne sind also Bewegungen des Geldes als Zirkulationsmittel, die autonomen diejenigen in der Funktion des Zahlungsmittels (gemäß der Marx'schen Analyse des Geldes). In letztgenannter Funktion ist es nicht mehr an reale Prozesse (Warenhandel) gebunden, sondern fungiert ganz seiner eigenen Logik entsprechend »als Geld«. Geld als Geld kann mit den realökonomischen Verhältnissen in Konflikt geraten. Dies ist ein Grund, warum eine Währungsunion auch die handelspolitische und realökonomische Integration unterstützen könnte. Zwar würden die »financial instabilities« nicht ausgeschaltet, und auch die Währungsspekulation würde nicht verschwinden. Aber der größere Euro-Block würde die Spekulation innerhalb des Währungs-

raums beenden und so insgesamt auf den globalen Devisenmärkten beruhigend wirken. Gegen die finanziellen Instabilitäten auf globalen Geld- und Kapitalmärkten gibt es im Prinzip zwei Maßnahmen: Man kann Währungsräume integrieren und auf diese Weise spekulative Bewegungen zwischen den integrierten Währungen unterbinden. Dies ist der Weg seit Maastricht. Oder man muß die Währungsräume »segmentieren«, also Kapitalbewegungen zwischen ihnen verteuern. Diesen Weg schlägt James Tobin vor. Auf Währungstransaktionen soll eine Steuer erhoben werden, um kurzfristige Kapitalbewegungen unrentabel zu machen. Die beiden Wege schließen sich keineswegs aus, beide verdeutlichen, daß die deregulierten und daher hoch spekulativen Finanzmärkte der politischen Regulation bedürfen.

*Drittens* müssen die Wirkungen der autonomen Kapitalbewegungen und der dadurch ausgelösten »Volatilität« (Verletzlichkeit) der Währungen für die »Wettbewerbsfähigkeit« von »Standorten« in Betracht gezogen werden. Die Kurzfristigkeit und Volatilität von Währungsbewegungen, der Mangel an Erwartungssicherheit, die erraticen Schwankungen des intermonetären (Kurse) und intertemporären Preises (Zinsen) des Geldes und des Kapitals sind keine guten Voraussetzungen für die Ausbildung von ökonomisch-politisch-gesellschaftlichen Netzwerken stabiler nicht-marktmäßiger Beziehungen zwischen Marktakteuren. Da hilft auch keine Beschwörung einer »Angleichung der 'Finanzkultur'« (Deutsche Bundesbank 1993: 95), einer europäischen »Stabilitätskultur« (Finanzminister Waigel auf dem Treffen von York im März 1998). Die stabilen Netzwerke aber wären entscheidend für die Erzeugung von Verhältnissen »systemischer Wettbewerbsfähigkeit« eines räumlich eingegrenzten Akkumulationssystems. Diese freilich kann durch autonome, von den realen Verhältnissen abgekoppelte Kapitalbewegungen mit ihren Einflüssen auf Zinsen und Wechselkurse unterminiert werden. Die handelspolitisch angestrebte real-ökonomische Wettbewerbsfähigkeit (und nur diese ist dauerhaft) ist unter Bedingungen der unregulierten Währungskonkurrenz monetär nur schwer abzusichern. Die Kursbewegungen folgen allenfalls in der langen Frist den Kaufkraftparitäten, in denen sich Produktivitätsdifferenziale, Inflation und die Kostenwirksamkeit von Systemen der industriellen Beziehungen widerspiegeln, also jene etwa von Prognos identifizierten Standortfaktoren (Qualifikation, Produktionskosten, Infrastruktur und institutionelle Rahmenbedingungen, vgl. Walwei/Werner 1993: 60ff).

Wenn die »systemische Wettbewerbsfähigkeit« Westeuropas insgesamt – etwa durch die im »Weißbuch« der Kommission vom Dezember 1993 vorgesehene Errichtung transeuropäischer Netze und die anderen darin angesprochenen Maßnahmen (Weißbuch 1993) – verbessert werden soll, dann wird kein Weg daran vorbeiführen, die Währungskonkurrenz zwischen den zum »System« gehörigen Währungsgebieten durch Bildung einer Wäh-

rungsunion aufzuheben. Die Alternative wäre, die Herstellung der »systemischen Wettbewerbsfähigkeit« auf die je existierenden nationalstaatlichen Währungsräume zu beschränken, also der integrationspolitischen Vertiefung in der EU eine Absage zu erteilen. Konsequenterweise argumentieren die Protagonisten der »systemischen Wettbewerbsfähigkeit« (Eßer u.a. 1994) für den Nationalstaat als Einheit systemischer Wettbewerbsfähigkeit, also unter der impliziten Annahme, daß das mit den strukturellen Bedingungen der Wettbewerbsfähigkeit auszustattende »System« identisch mit dem nationalstaatlichen Währungsraum sei. Unter dieser rigiden Einschränkung können die standorttheoretischen Annahmen von den mikro-, makro-, meso- und metaökonomischen Bedingungen vergleichsweise problemlos diskutiert werden. Zwar sei der Wechselkurs »die strategische Variable, die darüber entscheidet, ob eine Volkswirtschaft in der Lage ist, die für die Errichtung international wettbewerbsfähiger Industrien erforderlichen makroökonomischen Rahmenbedingungen zu schaffen« (Eßer u.a. 1994: 26), doch diskutieren die Autoren die wirtschafts- und integrationspolitischen Konsequenzen dieser eher beiläufigen Bemerkung nicht. (Sie fügen ihren Ausführungen nur kommentarlos eine Fußnote mit einem längeren Zitat von James Tobin aus dem Human Development Report 1994 über die nach ihm benannte Steuer auf Kapitaltransaktionen an).

*Viertens* läßt sich die in der »zweiten Welle der regionalen Blockbildung« (Anderson/Blackhurst 1993) seit den späten 80er Jahren verstärkte Regionalisierung der Weltwirtschaft (vgl. auch Altvater/Mahnkopf 1996) besonders deutlich auf dem Feld der Währungen zeigen, wo sich mittlerweile Yen-, D-Mark- und Dollarräume herausgebildet haben. 48% des Welthandels wird 1992 in US Dollar abgewickelt, 5% in Yen und 31% in den Währungen der 15 EU-Mitglieder. Für alle übrigen rund 180 Währungen in der Welt bleibt ein Rest von etwa 16%. Auf globalen Devisenmärkten wird die Währungskonkurrenz ausgetragen: innerhalb der Währungsblöcke ebenso wie zwischen ihnen. Hier kann der Euro, wenn er denn die Mehrzahl der 15 europäischen Währungen ersetzen sollte, mit dem US Dollar, jedenfalls in quantitativer Hinsicht, gleichziehen. Doch damit ist zur Qualität der neuen Währung nicht viel ausgesagt. Der Dollar ist trotz eines strukturellen Defizits der US-amerikanischen Leistungsbilanz wegen der Sicherheiten, die der Dollar in den Währungsturbulenzen scheinbar bietet, stabil.

In den Jahren 1992 und 1993 kam es zu heftigen Kursbewegungen, ja Krisen von europäischen Währungen, die das EWS zusammenbrechen ließen. An der Jahreswende 1994/95 verlor der mexikanische Peso etwa die Hälfte seines Wertes; Nordamerika war also Schauplatz heftiger Währungskrisen mit Auswirkungen in ganz Lateinamerika (»Tequila-Effekt«). Drei Jahre später 1997/98 ist die asiatische Region von der schwersten Finanzkrise der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts betroffen. Alle drei Währungsräume,

der Euro-, der Dollar- und der Yenraum sind also in diesem Jahrzehnt von Währungskrisen betroffen. Die zur Währungsstabilisierung jeweils bewegten Kredite der internationalen Institutionen sind von Krise zu Krise angestiegen. 1976 stellte der IWF kurzfristig 4 Mrd. Dollar zur Verfügung, um das britische Pfund zu retten. In der mexikanischen Finanzkrise 1994/95 mußten fast 50 Mrd. Dollar bewegt werden, um die Krise einzudämmen. In der Asien-Krise 1997/98 erreichen die Kredite an Thailand, Süd-Korea, Indonesien an die 100 Mrd. Dollar. Die Währungsräume sind also weder in sich stabil, noch sichern sie stabile Kurse untereinander. Die »finanziellen Instabilitäten« können auch durch regionale Integration nicht völlig aufgehoben werden. Doch die Regionalisierung macht es einfacher, die Krisen kurzfristig durch schnelle und hohe Kreditvergabe zu dämpfen.

*USA, Japan und die EU: Relatives ökonomisches Gewicht und relativer Gebrauch der Währungen (in Prozent)*

	USA	Japan	EU
<i>Relatives ökonomisches Gewicht</i>			
Anteil am Weltsozialprodukt 1996	20,7	8,0	20,4
Anteil an den Exporten (ex-intra- EU) 1996	15,2	6,1	14,7
<i>Anteile der Währungen</i>			
Welthandel 1992	48,0	5,0	31,0
Anleihen, Sept. 1996	37,2	17,0	34,5
Verschuldung der Entwicklungsländer, Ende 1996	50,2	18,1	15,8
Währungstransaktionen, April 1995	41,5	12,0	35,0
Globale Währungsreserven, Ende 1995	56,4	7,1	25,8

Quelle: IWF, *World Economic Outlook*, Oct. 1997: 71

*Ein europäischer Basiskonsens über die Währungsunion?*

Damit eine Währungsunion funktionieren kann, muß, dies lehrt die Geschichte, auf die in jüngster Zeit Vertreter der Deutschen Bundesbank immer wieder verweisen, ein Minimum an politischer Gemeinsamkeit in der mit einer Währung vereinheitlichten europäischen Gesellschaft gegeben sein. Damit das gemeinsame Geld reguliert werden kann, müssen Regeln und Verfahren der Legitimation einer europäischen Zentralbank, die ja ab 1999 in Funktion tritt, etabliert werden, gerade wenn sie gemäß dem Modell Bundesbank gegenüber politischer Beeinflussung autonom und gegenüber den Anforderungen der Märkte responsiv sein soll. Das »unpolitische Geld«, für das sich Tietmeyer stark macht, verlangt klare politische Regeln. In diesem Zusammenhang ist es fatal, daß der politische Konsens über die monetäre Integration lediglich als *monetäre Konvergenz* gemessen wird. Dabei wird in Kauf genommen, daß die Erzeugung monetärer Konvergenz mittels

einer par force-Politik größere *politische und soziale Divergenzen* zwischen Ländern, aber vor allem zwischen Regionen Europas und sozialen Schichten der europäischen Bevölkerung bewirken. Das Resultat der Wirkungsweise der Währungsunion könnte ihre politischen Voraussetzungen unterminieren (vgl. dazu Altvater/Mahnkopf 1993). Europaweite, ja globale Mobilität des Geldkapitals der Geldvermögensbesitzer, Unterschiede der Produktivitätsniveaus und Standortkonkurrenz mit Lohnkosten – das kann im platonischen ökonomischen Modell funktionieren, nicht aber in der europäischen Realität. Es wird Sprengstoff gelegt, der, wenn er zünden sollte, nationalistischen und regionalistischen Tendenzen eine neue Schubkraft verleihen und das europäische Projekt der Einigung erschweren oder gar zurückwerfen könnte. »Wer von Politik nicht reden will, soll vom Euro schweigen« (Jean Pierre Chevenement in: FAZ 17.1.1997). Denn es geht nicht nur um monetäre Kriterien, die für die Bildung der Währungsunion gesetzt werden, um ein Minimum an monetärer Konvergenz zwischen den Mitgliedern zu garantieren. Geld ist das »wahre Gemeinwesen«, formulierte Marx und eine europäische Währungsunion ist folglich immer auch die Konstituierung eines neuen europäischen Gemeinwesens. Daß die Herstellung der Währungsunion ein politisches Projekt ist, kann nicht umgangen, es kann nur verdrängt werden.

Dies wird schon vor der Währungsunion im Bereich der Tarifpolitik deutlich: »Der Übergang zum europäischen Binnenmarkt wie auch die marktwirtschaftliche Öffnung Osteuropas ändern den Rahmen für die Tarifpolitik. Kapital wird mobiler, so daß sich die Tarifpolitik stärker als je zuvor in den Wettbewerb der Standorte eingebunden sehen wird« (SVR Jahrgutachten 1991/92: 196). Diese Formel, unmittelbar nach dem Maastricht-Vertrag ausgearbeitet, wird bis heute verwendet. Der herrschende »ökonomische Sachverstand« hat nur orthodoxe Antworten parat, die der politischen Dimension nicht Rechnung tragen: Die Arbeitsmärkte und Systeme der Lohnfindung müßten weiter »flexibilisiert« werden, und wenn dies in Europa nicht »in ausreichendem Maße« geschehe, dann müsse man eben die Einführung der Währungsunion verschieben (Horst Siebert, FT 13.2.98). Da flexible Wechselkurse keine nationalen Währungsräume mit je nationalem Zins- und Preisniveau bilden und abgrenzen, werden Lohnkosten im Wettbewerb entscheidende strategische Variablen mikroökonomischer Unternehmensentscheidungen und makroökonomischer Politik. Die Wechselkurse gleichen nicht mehr wie eine »Schleuse« die wirtschaftlichen Niveaus verschiedener Länder aus. Daher erhalten die Lohn- und anderen Arbeitskosten die Schleusenfunktion – und die Gewerkschaften müssen die Rolle des Schleusenwärters übernehmen. Sie wären für das reibungslose Funktionieren des europäischen Binnenmarktprojekts (haupt)verantwortlich. Als »intermediäre Institution« müßten die Gewerkschaften zwischen Mitglie-



derinteressen und gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen nun europaweit über die gewohnten und vertrauten nationalen Institutionen hinaus modernisieren, auf einer Ebene also, auf der noch nicht einmal angemessene Organisationsformen etabliert sind, geschweige denn so etwas wie Routine entstanden wäre. Ein europäischer Basiskonsens wird durch solche ökonomisch begründeten Zumutungen unterminiert, sofern er in Zeiten der »Euro-phorie« überhaupt existierte. Im »verfluchten siebenten Jahr« nach dem Vertrag von Maastricht hingegen ist »Euro-Skepsis« weit verbreitet. Es ist inzwischen klar geworden, daß für die versprochene Stabilität des Euro der Preis einer harten Austerity-Politik zu zahlen ist. Davon ist kein Teilnehmer-Land ausgenommen. Das Land mit der stärksten Währung in Europa, die BRD, muß die innere und äußere Stabilität der DM verteidigen, und die anderen Länder, bzw. Regierungen von anderen Währungsräumen, müssen folgen. Sie können den Wechselkurs gegenüber Drittwährungen, beispielsweise gegenüber dem Dollar, nicht sinken lassen, wenn die Wettbewerbsfähigkeit und die Leistungsbilanz dies verlangen, solange die Bundesbank nicht mitzieht. Die Konsequenz ist eine Entpolitisierung der Wirtschaftspolitik, da ihr nur bleibt, den Marktsignalen möglichst schnell und reibungslos zu folgen. Darin steckt eine beträchtliche Gefahr für die Demokratie. Denn demokratische Entscheidungsverfahren sind an das Territorium gebunden und sie brauchen ihre Zeit. Dieses Erfordernis ist mit dem Zeit- und Raumregime der Geld- und Kapitalmärkte jedoch kaum kompatibel.

Der restriktive wirtschaftspolitische Kurs wird über den Kanal des EWS weitergeleitet und erzwingt eine Anpassung der Wirtschaftspolitik der anderen Länder. Wenn dies an Grenzen stößt, geraten Währungen unter Druck. Das Europäische Währungssystem funktionierte daher nur so lange, wie die Mitgliedsländer in der Lage waren, die restriktiven Stabilitätsvorgaben der Ankerwährung DM und der die DM regulierenden Institution zu befolgen, bzw. so lange wie die (einigungsbedingte) restriktive Zinspolitik der Bundesbank keine Überforderung anderer Länder darstellte. Die Mitgliedsländer des EWS, mußten »stets darauf achten, daß... nicht der Versuch unternommen wird, an sich überhöhte Wechselkurse auf Kosten der Stabilitätspolitik von Partnern zu verteidigen« (Deutsche Bundesbank 1986: 269). Selbst nach der deutsch-deutschen Währungsunion von 1990, als von einem Jahr auf das andere der Überschuß der Leistungsbilanz (1989: +106,5 Mrd. DM) geschwunden ist (1991: -30 Mrd. DM) und die BRD zu einem Kapitalimport-Land (1989: Kapitalexporte von 134,7 Mrd. DM; 1991: Kapitalimporte von 20,2 Mrd. DM) wurde, ist die DM nicht geschwächt worden. Ihr Außenwert stieg bis 1995 gegenüber dem Dollar und innerhalb des EWS gegenüber allen Währungen (Pfund, Lira, Krone etc.), deren Kurs nicht quasi an der DM fixiert war (österreichischer Schilling, holländischer Gulden, französischer Franc). Nur gegenüber dem Yen und dem Schweizer

Franken hat die DM in dieser Zeit verloren. So wurden in der Spekulationskrise von 1993 nicht die DM, sondern Pfund Sterling, schwedische Krone und Lira über die Leitplanken der erlaubten Kursdivergenzen innerhalb des EWS geschleudert. Man hat die Bandbreiten des Wechselkursmechanismus des EWS (+/- 15%) dann so weit definiert, daß von einem regionalen Fixkurssystem nicht viel übrig geblieben ist.

Das EWS und die durch den Wechselkursmechanismus erzwungene Stabilitätspolitik ist ohne Zweifel mitverantwortlich für die hohe Arbeitslosigkeit in der EU; dieser Sachverhalt wird im übrigen vom Weißbuch der EU-Kommission (1993) bestätigt. Denn die verlangte Wechselkursstabilität bei mangelnder realökonomischer Konvergenz zwingt zu geldpolitischen Restriktionsmaßnahmen, die den ökonomischen Motor abwürgen können. Die Zwänge zur Stabilisierung der Währungen sind noch einmal durch die Maastricht-Indikatoren erhöht worden. Der Euro, so heißt es gebetsmühlenhaft, muß so stabil wie die DM sein. Warum eigentlich in Zeiten, die eher durch deflationäre Tendenzen als durch Inflationsgefahren gekennzeichnet sind? Die Antwort lautet: Auf den globalen Währungsmärkten entscheidet die Stabilität über die Güte der Ware Währung, über ihre Attraktivität für Geldvermögensbesitzer und daher über die Richtung der globalen Kapitalströme. Davon möglichst viel in die EWWU zu lenken, wird zum impliziten politischen Ziel. Der notwendige politische Basiskonsens bleibt auf der Strecke.

#### *Der Klassencharakter der Konvergenzindikatoren*

Wegen der entscheidenden Bedeutung der Kapitalbewegungen für die Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik sehen die Konvergenz-Kriterien von Maastricht nur monetäre Größen vor: Die Verschuldung des öffentlichen Sektors darf nicht höher als 60% des nominalen Bruttoinlandsprodukts sein; der Haushaltssaldo des öffentlichen Sektors darf nicht mehr als 3% des nominalen Bruttoinlandsprodukts beanspruchen, die Inflationsrate (gemessen an den Verbraucherpreisen) darf nicht mehr als 1,5 Prozentpunkte über dem Preisanstieg der drei preisstabilsten Länder liegen, und die Renditen langfristiger Staatsschuldverschreibungen dürfen nur um 2 Prozentpunkte höher sein als der Durchschnitt der drei preisstabilsten Länder. Da kommen ein Indikator wie die im äußersten Fall zu tolerierende Arbeitslosenrate oder ein Kriterium, das sich auf ökologische Nachhaltigkeit bezieht, nicht vor. Dies liegt an der neoliberal inspirierten Hoffnung, daß stabiles Geld für das Funktionieren einer Marktwirtschaft ausschlaggebend sei und Märkte, so sie denn gut funktionieren, die besten Mechanismen zur Behebung der Arbeitslosigkeit oder zur Einhaltung ökologischer Konditionen bieten würden.

Es ist jedoch nicht so, und dafür sind die Konvergenz-Kriterien selbst verantwortlich. Zunächst ist die Entwicklung der Indikatoren im historischen Verlauf zu betrachten. Die Indikatoren der Verschuldung (Haushaltsdefizit und Stand der Verschuldung in Verhältnis zum BIP) sind besonders wichtig:

*Öffentliche Bruttoverschuldung und Nettozinszahlungen (in Klammern) in Prozent des BIP (1981-1997)*

	1981	1991	1995	1996	1997
USA	36,2 (1,5)	59,6 (2,2)	63,1 (2,1)	63,1 (2,0)	61,5 (1,9)
Japan	54,2 (1,2)	59,3 (0,5)	78,4 (0,6)	82,6 (0,9)	86,7 (1,0)
Deutschland	35,0 (1,6)	44,4 (2,0)	62,2 (3,2)	64,9 (3,1)	65,1 (3,3)
Frankreich	30,1 (1,2)	41,0 (2,5)	60,1 (3,5)	63,0 (3,6)	64,6 (3,4)
Italien	60,3 (4,9)	108,4 (9,0)	124,3 (10,1)	123,7 (9,5)	122,2 (7,2)
UK	54,5 (3,3)	40,6 (2,1)	59,7 (3,0)	61,2 (3,0)	60,8 (2,6)
Kanada	44,7 (2,3)	79,4 (5,1)	100,5 (5,8)	100,3 (5,3)	96,7 (4,8)
G7	42,3 (1,8)	59,6 (2,5)	71,4 (2,5)	72,7 (5,3)	72,6 (2,6)
<b>EU</b>	<b>43,7 (2,5)</b>	<b>60,5 (3,9)</b>	<b>77,0 (5,0)</b>	<b>78,3 (4,4)</b>	<b>77,7 (4,1)</b>
OECD	41,7 (1,8)	58,4 (2,6)	70,0 (3,0)	71,1 (2,7)	70,7 (2,6)

Quelle: OECD *Wirtschaftsausblick*, Dezember 1997, A 36, A 37

Vor allem die Bruttoverschuldung steigt im historischen Verlauf. In der EU erreicht der Wert 1981 gerade 43,7%. Im Jahr des Vertragsabschlusses von Maastricht sind 60,5% erreicht. Möglicherweise ist deshalb der Referenzwert gewählt worden, weil er den tatsächlichen Verhältnissen entsprach. Im Jahre 1997 aber hat sich die Verschuldung auf fast 80% erhöht. Auch das Haushaltsdefizit steigt in beinahe allen Ländern im historischen Verlauf an. Die Frage muß natürlich gestellt werden, woran dies liegt. Denn nur dann wird es möglich sein, angemessene wirtschaftspolitische Antworten auf die Herausforderungen der Integration zur Währungsunion zu formulieren. Da den Schulden saldenmechanisch Vermögen entsprechen müssen, ergibt sich schon ein erster Teil der Antwort: Die gewachsenen öffentlichen Schulden (in Relation zum BIP) sind die Kehrseite der ebenfalls gewachsenen privaten Geldvermögen, vor allem im Bankensektor. Wenn man also die öffentlichen Schulden »nachhaltig« – also nicht nur auf ein Jahr bezogen sondern dauerhaft – eindämmen will, müssen die privaten Geldvermögen abgebaut werden. Dazu bieten sich zunächst zwei Wege an: *Ers- tens* können Geldvermögensbesitzern attraktive Anlagen offeriert werden. Öffentliche Unternehmen werden also privatisiert. Dieser Weg wird in allen Ländern, in denen noch Reste öffentlichen Eigentums existieren, beschritten. Er ist aber eine Sackgasse, da bekanntlich »das Tafelsilber« nur einmal verschербelt werden kann. *Zweitens* könnte das private Geldvermögen besteuert werden, um es – auch aus Gründen der Verteilungsgerechtigkeit – zu reduzieren. Dieser Weg ist aber erst recht verschlossen, da ja unter Bedingungen der Konvertibilität der Währungen und der Deregulierung

von Finanzmärkten Geldvermögensbesitzer sich auf dem Globus jene »safe havens« suchen können, in denen ihr Kapital sicher ist und zu profitlichen Anlagen ausschwärmen kann. Folglich findet auf den globalisierten Märkten und selbst innerhalb der EU ein Wettbewerb um eine möglichst niedrige Steuerbelastung für mobile Geldvermögen statt.

Wenn in einer solchen Situation äußere Restriktionen der Stabilisierung des Geldwerts durch Begrenzung der öffentlichen Verschuldung gesetzt werden, dann bleibt *drittens* nur der öffentliche Zugriff auf die Masseneinkommen und eine Reduzierung der Staatsausgaben. Die Steuern auf Geldvermögen können nicht erhöht werden, weil sonst Kapitalflucht mit negativen Effekten auf den Wechselkurs und die Inflationsrate (Maastricht-Kriterien) einsetzt. Die Zinsausgaben des Staates – diese betragen 1996 in der BRD immerhin 10,9% der gesamten Staatsausgaben (SVR; nach Bundesbankangaben sind es 16,5%) – können nicht angetastet werden, da sonst Vertrauen in die Kreditwürdigkeit des Staates leiden würde. Folglich steigt der Anteil der Lohnsteuer am Steueraufkommen in der BRD von 32,5% auf 34,5% im Zeitraum 1991 (1. Quartal) bis 1997 (3. Quartal), während der Anteil der veranlagten Einkommensteuer von 6,3% auf 0,75% und der Anteil der Körperschaftssteuer von 4,6% auf 4,0% zurückgehen (Statistische Beihfte zu den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank). Da ist es schon absurd, wenn von neoliberalen Ökonomen Gebühren – etwa für das Studium – mit dem Argument der »sozialen Gerechtigkeit« begründet werden. Den die Basisfinanzierung öffentlicher Einrichtungen liegt inzwischen zu einem größer werdenden Teil bei den Lohnabhängigen. Diese wie jene, die sich als Geldvermögensbesitzer der Steuerbelastung sehr weitgehend entziehen können, nochmals mit Gebühren zu belasten, macht zwar unter den obwaltenden Rahmenbedingungen ökonomischen Sinn, kann aber nur als schreiende Ungerechtigkeit bezeichnet werden. Dies hat unter den Maastricht-Kriterien noch eine besondere Note, weil die Reduzierung des öffentlichen Defizits nur gelingen kann, wenn ein Überschuß im »Primärhaushalt« (ohne Bedienung der Staatsschuld) erzielt wird: also durch Senkung der Sozialausgaben und Erhöhung von Steuern auf Kontrakteinkommen oder Gebühren auf bislang kostenlose Leistungen oder durch Privatisierung und die Erlöse, die damit kurzfristig zu erzielen sind. So können das Sekundärdefizit, also die Ausgaben für Zinsen und Tilgungen der Staatsschuld, finanziert werden.

Wenn also die Zwänge, die sich aus den Maastricht-Kriterien ergeben, akzeptiert werden, steht in der EU ein Umverteilungsprozeß an, der mit Sicherheit nicht ohne schwere soziale Konflikte verlaufen wird. Denn die Arbeitslosigkeit ist unter anderem als Folge der Stabilitätspolitik in fast allen europäischen Ländern gestiegen. Die Arbeitsbedingungen haben sich nicht selten verschlechtert. Wenn in dieser bereits zugespitzten Situation die öf-

fentlichen Sozialleistungen gekürzt werden und gleichzeitig die Menschen merken müssen, daß diejenigen, die über Geldvermögen verfügen, noch begünstigt werden, dann klafft die »Gerechtigkeitslücke« weiter und soziale Auseinandersetzungen werden provoziert.

### **2002: Die EU an einem Scheideweg**

Die Orientierung auf den Weltmarkt schließt strategisch die Stärkung regionaler Wirtschaftsblöcke ein. Diese sind in der »neuen Weltordnung« überall entstanden, in Südamerika (Mercosur) ebenso wie in Nordamerika (NAFTA), in Südostasien (ASEAN-AFTA), im pazifischen Raum (APEC) oder im südlichen Afrika (SADC). Nirgends freilich ist ein Integrationsstadium über die Freihandelszone oder die Zollunion hinaus erreicht worden (vgl. Altwater/Mahnkopf 1996). Nur im westlichen Europa wird der Versuch gemacht, die wirtschaftliche Integration mit der Währungsunion zu »krönen«. Daß nicht alle fünfzehn EU-Mitgliedsstaaten bis 1999 der Währungsunion beitreten, war auch schon vor dem Mai 1998 klar, als die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union endgültig – nach Entgegennahme eines Berichts des Europäischen Parlaments – über die Teilnehmer entschieden. Bislang war die Entwicklung der EWG, dann der EG und schließlich der Europäischen Union (EU), wie seit der Einheitlichen Akte von 1986 der Integrationsraum einheitlich in allen Sprachen bezeichnet wird, durch die Parallelität von Erweiterung (von ursprünglich 6 Mitgliedsländern auf heute 15) und Vertiefung (von der Zollunion zum Gemeinsamen Markt) charakterisiert. Der nächste Integrationsschritt jedoch führt für die einen zur Wirtschafts- und Währungsunion, für die anderen bleibt es bei nicht fixierten Kursen, nun auch gegenüber dem Euro-Block, der freilich eine Rolle spielen dürfte wie innerhalb des EWS die DM.

Die EU gerät also an eine Bifurkation. Darüber wird schon seit geraumer Zeit im Zusammenhang mit der Vertiefung bzw. Erweiterung der Integration rasonniert. Schäuble mit der CDU/CSU-Bundestagsfraktion und Balladur haben jeder auf seine Weise im Sommer 1994 kundgetan, daß die Integration Europas mit verschiedenen Tempi in »variabler Geographie« erfolgen wird, daß es den einen und einheitlichen ökonomischen und monetären Raum in diesem Jahrhundert nicht mehr geben wird, daß sich also innerhalb der EU unterschiedliche Integrationsstrecken auf dem langen Weg zum vereinten Europa bilden müssen, die einen in schneller Kalesche voran, die anderen mit schwerem Bauernkarren hinterher. Balladur sprach von einem »Europa variabler Strukturen« mit einer »im wesentlichen aus Frankreich und Deutschland« bestehenden homogenen Gruppe (Le Figaro, 30.8.1994). Schäubles und der CDU/CSU Thesen waren da konkreter und umrissen einen »Kern des festen Kerns«, wie bei Balladur bestehend aus

Deutschland und Frankreich. Der feste Kern um den Kern herum wird von den Benelux-Staaten gebildet, obwohl das Dokument hier vieles offen läßt. »Der feste Kern hat die Aufgabe, den zentrifugalen Kräften in der immer größer werdenden Union ein starkes Zentrum entgegenzustellen« (zit. nach Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 64 vom 9.9.1994: 4). Aber auch John Major hatte bereits im Frühjahr 1993 für ein »multi-track, multi-speed, multi-layered Europe« plädiert (Wall Street Journal, 2./3. 9. 1994; FR, 9.9.1994). In das durch die Maastricht-Indikatoren gebildete Viereck der Konvergenz passen nicht alle Währungsgebiete. Die Deutsche Bundesbank wollte mit möglichst harten Bedingungen eine Erfahrung wie mit der deutschen Währungsunion vom Juli 1990 wegen der zu erwartenden hohen finanziellen Transfers vermeiden; dies hatte sie bereits im Oktober 1990 kundgetan: »Letzten Endes ist eine Währungsunion... eine nicht mehr kündbare Solidargemeinschaft, die nach aller Erfahrung für ihren dauerhaften Bestand eine weitgehende Bindung in Form einer umfassenden politischen Union benötigt... In der gesamten Gemeinschaft bestehen jedoch noch immer tiefsitzende und zum Teil sogar wieder zunehmende Divergenzen... Die Ursachen hierfür liegen in den meisten Fällen nicht so sehr in vorübergehend wirksamen Faktoren, sondern vor allem in beträchtlichen Unterschieden in den institutionellen Strukturen, den wirtschaftlichen Grundorientierungen sowie den Verhaltensweisen der Tarifpartner...« (Monatsbericht Oktober 1990: 41ff).

Die Bundesbank argumentierte unter integrationstheoretischen Aspekten »ökonomistisch«: eine Währungsunion sollte die ökonomische, soziale und politische Konvergenz »krönen«. Der »monetaristische« Kraftakt, mit der Währungsunion die ökonomische Konvergenz zu erzwingen, hätte zu hohe Finanztransfers innerhalb der Gemeinschaft erforderlich gemacht. Die westeuropäischen Partnerländer hingegen machten den Versuch, mit der Übernahme der harten Bundesbank-Kriterien den Schritt zur Währungsunion zu erleichtern, um so politischen Einfluß auf die im westeuropäischen Währungssystem dominante währungspolitische Institution zu erlangen. Denn der nationalstaatliche geldpolitische Spielraum war durch die rigide Politik der Bundesbank für die Partnerländer so eingeengt, daß ihnen nur noch die »Flucht nach vorn« aussichtsreich erschien (Riese 1992; Marsh 1992). Der Übergang zur EWWU kann also auch als ein Schachzug gegen die in Europa seit Mitte der 70er Jahre dominante Zentralbank interpretiert werden.

Daß monetäre Nachhaltigkeit nur bei entsprechenden Verhältnisse der realen Ökonomie erreicht und bewahrt werden kann, wird in der ökonomischen Debatte zumeist verdrängt oder zu spät zur Geltung gebracht. Delors war klug genug, zu erkennen, daß der Maastricht-Vertrag mit seinen ausschließlich monetären Indikatoren nicht ausreicht, um das Integrationsprojekt Europa zu vervollkommen. Also ließ er zwei Jahre nach Maastricht

1993 das »Weißbuch« folgen, in dem beschäftigungspolitische und sogar ökologische Maßnahmen gebündelt wurden. Doch entweder wurden sie erst gar nicht in Angriff genommen oder sie wurden verwässert. Die Wucht der rein monetären Integration war zu groß und der 1997/98 ausgetragene Wettbewerb zwischen den europäischen Nationen um die Siegespalme bei der Erfüllung der Stabilitätskriterien zu heftig, als daß die Finanzminister, die ihre Stabilitäts-Meldungen wie Sportler den Medien übergaben, daran Gedanken verschwendet hätten.

So kommt die Währungsunion schlecht vorbereitet. In dieser Situation gewinnen die Ökonomen, die heute und nicht schon 1992 vor der Währungsunion warnten (vgl. aber Altvater/Mahnkopf 1993), unverdiente Beachtung, die vorschlagen, an das in ihren Augen *factum brutum* der Währungsunion die Lohnkosten durch Deregulierung und Flexibilisierung anzupassen. Nur so sei zu gewährleisten, daß der Euro so stabil wie die DM werde. In Deutschland haben 155 Ökonomen die von Chevenement angeordnete Politik auf eine bloße Politik der Konsolidierung der Staatshaushalte zurückgestutzt und festgestellt, daß die Haushaltskonsolidierung noch nicht »nachhaltig« genug, folglich der Start der Währungsunion zu verschieben sei, um den beteiligten Regierungen mehr Zeit zur Konsolidierung, also zum Abbau der öffentlichen Schulden und Defizite zu geben (FAZ, 9.2.1998; auch Hankel u.a. 1998). Doch der Mundell'sche optimale Währungsraum kann nicht durch Sozialabbau errichtet werden. Im Gegenteil, soziale Auseinandersetzungen sind vorprogrammiert, die die Konkurrenzfähigkeit nicht gerade positiv beeinflussen und daher negative Folgen für die Leistungsbilanz und für den Euro in der globalen Währungskonkurrenz zeitigen.

Im »alten« DM-Raum, in der »alten« BRD, waren die realen ökonomischen Verhältnisse sehr homogen, sowohl hinsichtlich der Arbeitsproduktivität zwischen den Branchen und Regionen, als auch im Hinblick auf die Arbeitsbeziehungen. Deren Regulierung im »Modell Deutschland« war einer der wichtigsten Faktoren der hohen Wettbewerbsfähigkeit, wenn man von der über Jahrzehnte durchgehaltenen Strategie der Unterbewertung der DM absieht. Im »neuen« DM-Raum, im vereinten Deutschland, kamen bereits Brüche und Divergenzen zum Tragen, die das soziale System starken Spannungen ausgesetzt haben (Mahnkopf 1992). Diese konnten durch hohe Transfers in die neuen Bundesländer gemildert, nie aber beseitigt werden. Im Gegenteil, die Divergenzen sind in den letzten Jahren größer statt kleiner geworden.

In der EWWU sind die realen und sozialen Divergenzen noch größer als zwischen den beiden Teilen Deutschlands, aber es gibt in viel beschränkterem Umfang ausgleichende Transferleistungen. Es ist folglich anzunehmen, daß sie selbst im Falle zunehmender Wanderungen zwischen den Regionen

der an der EWWU teilnehmenden Nationen nicht zusammenschmelzen. Diesem Sachverhalt kann nur mit einer *europäischen Sozialstaatlichkeit* begegnet werden. Diese aber gibt es zum Zeitpunkt der Errichtung der Währungsunion nur in Ansätzen und dann vor allem als »Richterrecht«, ausgearbeitet am europäischen Sozialgerichtshof. Der Euro wird im Jahre 2002 die nationalen Währungen nur ablösen können, wenn nicht nur ein Währungsraum und ein entsprechender ökonomischer Raum der weitgehenden Deregulierung hergestellt werden. Mindestens so wichtig sind die Demokratisierung der europäischen Institutionen und die Schaffung eines europäischen Sozialraums, wohlgerne aus Gründen der ökonomischen Effizienz. Dies ist kein normatives Postulat, sondern Schlußfolgerung einer Analyse der Funktionsbedingungen der EWWU. Sie kann scheitern, wenn diese Bedingungen negiert werden. Dies wiederum – und nun folgt eine normative Feststellung – kann nicht im Interesse einer demokratischen und friedlichen Entwicklung Europas liegen. Die EWWU ist zu weit vorangebracht, als daß sie ohne pathologische Rückfälle in nationalistische Positionen gestoppt oder gar vom Wege abgebracht werden könnte. Unmittelbar nach dem Vertrag von Maastricht war diese Option noch gegeben. Heute ist sie nur zu einem Preis zu realisieren, der zu hoch ist. Dies ist der Grund dafür, daß der Verfasser 1992/93 – heftige und böse Kritik provozierend – gegen den Maastricht-Vertrag und die EWWU argumentierte (z.B. Altvater/Mahnkopf 1993), im Jahre 1998 aber die EWWU zu unterstützen auch gegen jene gezwungen ist, die sie in den Zeiten der Euro-phorie für das Nonplusultra einer europäischen Weltordnungspolitik ansahen. Politische Positionen haben ihre Zeit, und wer zu spät kommt, den bestraft bekanntlich das Leben.

Die DM wird also dem Euro weichen. Währungen in diesem Jahrhundert sind selten langlebig. Nur wenige Währungen haben keine Reform über sich ergehen lassen müssen. Eine der wenigen ist beispielsweise der belgische Franc. Vielleicht ist Belgien deshalb so hoch verschuldet, weil es nie den Währungsschnitt, also die Streichung eines Teils der Schulden, gegeben hat. Man wird abwarten müssen, ob es der Euro wie die DM auf 50 Jahre bringen wird. Die DM war nur gegen die erklärte Absicht der Bundesbank zu einer Weltreservewährung aufgestiegen. Sie sollte eher eine nationale Währung sein. Dabei war sie aus historisch einmaligen Gründen, die oben dargelegt worden sind, so erfolgreich, daß sie zu einer regionalen Ankerwährung im westlichen Europa aufstieg. Sie ist im Verlauf von wenigen Jahrzehnten so stark und attraktiv geworden, daß der DM – und der Währungsunion von 1990 – die Hauptrolle bei der deutschen Einigung zukam. In den kommenden Jahren weicht die DM dem Euro. Der Euro ist von Anfang an als Weltwährung, als *Triadenwährung* ausgelegt. Er ist die europäische Antwort auf die Herausforderungen der Globalisierung. Seine



Zukunft wird also erstens davon abhängen, wie sich andere Weltregionen – in Nordamerika, in Asien, wie sich China und Indien, der lateinamerikanischen Subkontinent und Afrika – im neuen Jahrhundert entwickeln. Zweitens hängt die Zukunft der Währungen von der Entwicklung der Weltfinanzmärkte ab, von deren Krisenhaftigkeit. Diese aber kann durch politische Regulation beeinflusst werden, und darauf kommt es an.

### Literatur

- Abelshauer, Werner (1983): *Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945 – 1980*, (Suhrkamp) Frankfurt.
- Amin, Samir (1989): Ansätze zu einer nicht-eurozentrischen Kulturtheorie, in: *PROKLA* 75, 97-108.
- Altwater, Elmar (1991): »Soziale Marktwirtschaft« 1949 und 1989. Zum Primat von Ökonomie oder Politik in der Vorgeschichte der neuen Bundesrepublik, in: Blanke, Bernhard/ Wollmann, Hellmut (Hg): *Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel*, Leviathan, Sonderheft 12/1991, (Westdeutscher Verlag) Opladen: 81-105.
- Altwater, Elmar (1992): Die deutsche Währungsunion 1990. Von den Schwierigkeiten der monetären Eingliederung in einen erfolgreichen Wirtschaftsraum, in: Schulz, Werner (Hrsg.): *Entwickeln statt abwickeln*, Berlin: 13-27.
- Altwater, Elmar/ Hoffmann, Jürgen/ Semmler, Willi (1979): *Vom Wirtschaftswunder zur Wirtschaftskrise*, (Olle und Wolter) Berlin.
- Altwater, Elmar/ Hübner, Kurt (1988): Das Geld einer mittleren Hegemonialmacht – Ein kleiner Streifzug durch die ökonomische Geschichte der BRD, in: *PROKLA* 73: 6-36.
- Altwater, Elmar/ Mahnkopf, Birgit (1993): *Gewerkschaften vor der europäischen Herausforderung. Tarifpolitik nach Mauer und Maastricht*, (Verlag Westfälisches Dampfboot) Münster.
- Altwater, Elmar/ Mahnkopf, Birgit (1996): *Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft*, (Verlag Westfälisches Dampfboot) Münster.
- Betz, Karl/ Hausknecht, Andreas (1991): Die wirtschaftlichen Folgen des Helmut Kohl, in: Westphal, Andreas et al. (ed): *Wirtschaftspolitische Konsequenzen der deutschen Vereinigung*, (Campus) Frankfurt/ New York, 46-57.
- Busch, Andreas (1991): Die deutsch-deutsche Währungsunion: Politisches Votum trotz ökonomischer Bedenken, in: Liebert, Ulrike/ Merkel, Wolfgang (Hrsg): *Die Politik zur deutschen Einheit*, Opladen, (Leske): 185-208.
- Eßer, Klaus/ Hillebrand, Wolfgang/ Messner, Dirk/ Meyer-Stamer, Jörg (1994): *Systemische Wettbewerbsfähigkeit. Internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und Anforderungen an die Politik*, Berlin (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik).
- Hickel, Rudolf (1992): Der Preis der Einheit. Wirtschafts- und finanzpolitische Alternativen, in: Schulz, Werner (Hrsg.): *Entwickeln statt abwickeln*, Berlin: 201-216.
- Nick, Harry (1994): Schlußrechnung in Sachen Erblast DDR, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 9/ 1994: 1101-1113.



Peter Gowan

---

## Unsicherheiten der EU-Osterweiterung\*

Der französische Präsident Chirac machte letztes Jahr den Vorschlag, die zehn osteuropäischen Staaten, die sich um die EU-Mitgliedschaft bewerben, zu einem »Familienporträt« mit ihren reichen Onkeln, Cousinen und Tanten aus dem Westen zusammenzubringen, und brachte damit die Idee von Europa als einer großen Familie in Mode. Aber sollte Europa wirklich im Begriff sein, eine Familienzusammenführung vorzubereiten, dann sehen die Vorbereitungen zur Zeit eher so aus als würden sie zu Peinlichkeiten, Enttäuschungen und Vorwürfen innerhalb der Familie führen. Die EU-Erweiterung erinnert an reiche Verwandte, die sich verpflichtet fühlen, ihre entfernten und verarmten Verwandten zum Bleiben einzuladen, während sie sich jedoch wünschen, sie würden wegbleiben. Man ist geteilter Meinung darüber, wie gastfreundlich man sein soll, wünscht nicht, sich weitere Kosten zuzuziehen und spielt sogar mit dem Gedanken, die armen Cousins für die Kosten des Aufenthaltes selbst aufkommen zu lassen. Während die armen Verwandten, nach einer langen und beschwerlichen Reise, an der kalten Türschwelle warten, beteuern ihre reichen Verwandten dahinter wenig überzeugend, daß sie versuchen, die Türe zu öffnen, daß sie aber Probleme mit dem Schlüssel hätten, so daß sie die Tür nicht aufbekommen.

Dabei war der Luxemburger EU-Gipfel ein Erfolg für die Bewerber gewesen. Es wurde ein Termin festgesetzt (der 31. März 1998), um mit den Verhandlungen mit fünf von ihnen (plus im Prinzip einem weiteren: Zypern) zu beginnen. Die fünf waren Polen, Ungarn, die Tschechische Republik, Slowenien und Estland. Und die Bewerber am Ende der Schlange erhielten eine großzügigere Behandlung, als sie nach Meinung der Kommission, wie sie im Sommer des letzten Jahres veröffentlicht wurde, hätten erwarten können: ihre Fortschritte, um die sogenannten »acquis communautaire« zu erreichen, würden jetzt jährlich begutachtet. Daraufhin könnten sie an den Anfang der Warteschleife geraten, wo ihnen dann tatsächlich Verhandlungen

---

\* Zuerst erschienen in *Labour Focus on Eastern Europe* No 59, 1998 (Labour Focus erscheint dreimal im Jahr und kann über 30 Bridge Street, Oxford, OX2 OBA, England, e-mail: labfocus@gn.apc.org bestellt werden).

gen über eine Mitgliedschaft angeboten werden könnten. Dieses flexible Element wurde besonders von Schweden und Dänemark (mit etwas deutscher Unterstützung) vorangetrieben und gibt vor allem Lettland Hoffnung, zur ersten Gruppe aufzuschließen.

Dabei sind die Fortschritte in den zentralen Themen, die eine Osterweiterung blockieren – Themen, die seit fünf Jahren auf der Tagesordnung stehen (seit dem Gipfel in Kopenhagen im Mai 1993) – jedoch nebensächlich. Vor allem bestehen Probleme mit den Reformen innerhalb der EU.

Sprecher der EU bringen gerne vor, das größte Problem sei, sicherzustellen, daß es den Bewerbern wirklich gelingt, die rechtlichen und verfassungsmäßigen Veränderungen vorzunehmen, um die Harmonisierung mit den »acquis communautaires« – den bestehenden Verordnungen über Institutionen und Richtlinien der EU – zu erreichen. Das ist jedoch, im besten Falle, eine Durchhalteparole, die weit von der Realität entfernt ist. In Wirklichkeit haben die EU-Mitgliedsstaaten gar kein Interesse daran, den neuen Mitgliedern aus dem Osten die vollen *acquis communautaires* zuzugestehen. Statt dessen ändern sie als Vorbedingung für die Erweiterung, die bestehenden *acquis* oder versuchen sicherzustellen, daß die bestehenden *acquis* nicht auf die neuen Mitglieder erweitert werden. Diese Themen sind die wirklich wichtigen Hindernisse zu einer schnellen Erweiterung. Und wenn überhaupt etwas, dann hat der Luxemburger Gipfel eher einen Rückzug markiert als diese Probleme in Angriff zu nehmen.

### **Die Frage der EU-Ausgaben**

Das hauptsächlichste Problem liegt in der Höhe und der Verteilung der zukünftigen Ausgaben der EU. Die Bewerber aus dem Osten sind alle wesentlich ärmer (besonders nach dem starken Fall des BIP, den sie in den 90er Jahren erfahren mußten) als der europäische Durchschnitt. Slowenien, mit dem höchsten BIP pro Kopf aller Bewerber, erreicht nur 59% des EU-Durchschnitts. Deshalb würden die neuen Mitglieder einen wesentlichen Anteil der Gelder des Strukturfonds erhalten. Der Hauptteil dieses Geldes wird derzeit an die Regionen mit dem niedrigsten Pro-Kopf-Einkommen vergeben. Ohne eine Änderung der Einzahlungskriterien in den Fonds oder des Fonds selbst würde eine erhebliche Umverteilung zu Lasten der Mittelmeerländer, Irlands und einiger sehr armer Regionen Großbritanniens zu Gunsten der neuen Mitglieder erfolgen. Da alle osteuropäischen Bewerber überwiegend Agrarstaaten sind (insbesondere Polen und Ungarn, zwei von fünf Ländern am Beginn der Warteschleife), und sie landwirtschaftliche Erzeugnisse in den Bereichen produzieren, die im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik erheblich subventioniert werden, sollten sie ebenfalls einen wesentlichen Anteil der verfügbaren Agrarfonds erhalten, wenn das System

so wie bisher bestehen bleibt. Die Höhe der gesamten Haushaltsmittel bestimmt, wieviele Reformen notwendig sind, um Einkommensverluste der Empfänger unter den Mitgliedsstaaten zu verhindern. Wenn das Budget nicht erweitert wird, dann müßte tiefgreifender reformiert werden; wenn es erweitert wird, dann könnten die Reformen weniger radikal ausfallen.

In ihrer Agenda 2000 geht die Kommission davon aus, daß die EU-Haushaltsmittel nach der bestehenden Formel aufgebracht werden: 1,27% des gesamten BIP der EU. Gleichzeitig hofft die Kommission auf ein Wachstum des BIP von 2,5% pro Jahr, so daß zusätzliche Mittel vorhanden wären. Aber selbst dann wären die Einnahmen nicht ausreichend, um den Beitritt der ersten fünf Bewerber zu finanzieren und gleichzeitig bereits bestehende Zahlungen an Mitgliedsländer beizubehalten. Bei dem Luxemburger Gipfel wurde aber nicht einmal bestätigt, daß der status quo der Haushaltsmittel (die 1,27% vom BIP) beibehalten werden. Dies sollte aber nicht als positives Zeichen für eine eventuelle Erhöhung der Budgetformel gewertet werden, es geht eher um ihre Reduzierung, besonders seitdem die deutsche Regierung immer mehr zögert, ihre Ausgaben für die EU-Programme auf dem gegenwärtigen Niveau beizubehalten. In dieser Haltung wird sie von Großbritannien und den meisten anderen Nettozahlern unterstützt; verstärkt wird diese Einstellung noch durch die extremen fiskalischen Anspannungen aufgrund der Konvergenzkriterien für die Währungsunion. Von daher setzt die Erweiterung eine radikale Grundsatzreform der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Strukturfonds voraus, oder den neuen Mitgliedern muß der Zugang zu diesen Fonds für eine langandauernde Übergangsphase verweigert werden.

Die unmittelbarsten politischen Spannungen bezüglich der Erweiterung werden daher in den Bereich der strukturellen Finanzierung fallen. Dieser gesamte Grundsatzbereich muß auf jeden Fall im Jahre 1999 neu bewertet werden, da die gegenwärtigen Absprachen nur bis zu diesem Datum in Kraft sind. So hat die Schlacht über die Zukunft der Strukturfonds bereits begonnen; Spanien und Portugal haben in Luxemburg klar zum Ausdruck gebracht, daß sie die Erweiterung blockieren werden, sollte diese einen Verlust ihrer Bezüge aus den Strukturfonds zur Folge haben. Die irische Regierung ist ebenfalls sehr besorgt.

Gegenwärtig wird versucht, Reformen auf diesem Gebiet mit Hilfe zweier Grundsätze (auch wenn sie recht gegensätzlich anmuten) voran zu bringen: alle Mitgliedsländer sollen die Lasten der Reformen zu gleichen Teilen tragen; und den Staaten, welche Geld verlieren, soll eine angemessene Übergangszeit eingeräumt werden. Aber diese Grundsätze reichten den Mittelmeerländern nicht aus, und die erwartete Einigung über Richtlinien für die Strukturfonds kam in Luxemburg nicht zustande: die Abschlußerklärung schweigt sich zu diesem Thema aus. Der britische Außenminister Robin

Cook bezeichnete dieses Thema als den momentan schwierigsten Punkt des Erweiterungsprozesses.

Trotzdem kann man erwarten, daß es über irgend eine Art von Reform in diesem Bereich im Laufe des kommenden Jahres eine Einigung geben wird. Ein viel schwerwiegenderes Problem wird wahrscheinlich die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik darstellen. Hier sind die gesellschaftlichen Gruppen, die in der EU direkt betroffen sind, viel besser organisiert und politisch wesentlich mächtiger als die Empfänger der Strukturfonds. Und sie sind nicht nur in Sorge über die Finanzen, sondern auch über die Konsequenzen für den Wettbewerb, sobald polnische und ungarische Produzenten Mitglieder der EU sind. Auf der anderen Seite stehen aufgrund der Uruguay-Runde und den Anforderungen der Welthandelsorganisation (WTO) weitere Reformen an. Darüberhinaus versuchen die Kommission und eine Gruppe von Mitgliedsstaaten Umweltschutzbewegungen als einen politischen »Muskel« für die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik zu gewinnen. Ein genereller Ansatz zur Reform wird darin bestehen, die Preissubventionierung gänzlich durch eine direkte Einkommensunterstützung der Bauern zu ersetzen; dies würde die Lebensmittelpreise innerhalb der EU in Richtung der Weltmarktpreise senken und auf diese Weise die Sympathie der Konsumenten für die Veränderungen gewinnen.

Nichtsdestotrotz blieb die Opposition mancher Mitgliedsstaaten stark genug, um in Luxemburg eine Einigung selbst über die allgemeinsten Richtlinien einer Reform zu verhindern. Statt dessen ist im Abschlußkommunique ominös von der Notwendigkeit die Rede, das »europäische Agrarmodell« zu erhalten – was eher eine Schwächung des bestehenden Systems als eine grundsätzliche strukturelle Reform impliziert. Während in Großbritannien breite Unterstützung über das gesamte politische Spektrum hinweg für eine radikale Reform der Agrarpolitik besteht, muß nicht nur mit Widerstand von Seiten Frankreichs, sondern auch von Deutschland und anderen Ländern (inklusive Spanien) gerechnet werden. Und das Ergebnis der Kampagne für eine Reform der Agrarpolitik kann nicht vorausgesagt werden.

### **Politische Institutionen**

Obwohl sich die Erweiterungsdebatte gegenwärtig hauptsächlich auf finanzielle Themen konzentriert, wird das schwierigste Problem sicherlich die Reform der politischen Institutionen der Europäischen Union werden. Die Maastrichter Verträge hatten vorgesehen, daß die institutionelle Harmonisierung 1996 erreicht werden sollte, was auch geschehen ist und die Amsterdamer Verträge ermöglichte, die letztes Jahr unterzeichnet wurden. Die Amsterdamer Verträge sind jedoch den zentralen Themen ausgewichen, mit denen sie sich eigentlich auseinandersetzen sollten.

Das institutionelle Problem besteht auf der grundlegenden Ebene darin, wieviel politischen Einfluß jeder Mitgliedsstaat im Entscheidungsprozeß haben soll. Damit ist die Frage nach Entscheidungsregeln und Stimmrechten gestellt: sollen Entscheidungen im Ministerrat und im Europäischen Rat überwiegend aufgrund einer qualifizierter Mehrheit getroffen werden oder sollen alle großen Fragen einstimmig entschieden werden? Wieviele Stimmen für eine qualifizierte Mehrheit soll jeder Mitgliedsstaat bekommen? Und wie groß soll die blockierende Minderheit sein, wenn per qualifizierender Mehrheit entschieden werden soll?

Mit der Möglichkeit von elf zusätzlichen Mitgliedern in der Union – und selbst mit nur fünf neuen Mitgliedern – können solche Themen nicht umgangen werden. Sie sind besonders brisant, da die bestehenden Regeln den kleineren Mitgliedsstaaten einen größeren Gewicht geben, als ihrer Bevölkerungsstärke entspricht, während das Gewicht von Deutschland geringer ist als es die Einwohnerzahl (ganz zu schweigen von den finanziellen Beiträgen) rechtfertigen würde. Die Osterweiterung wird einen weiteren Schub kleiner Staaten in die Union einbringen, und wenn diese dieselben Stimmrechte fordern wie sie die bereits existierenden kleinen Staaten haben, dann wird das Ungleichgewicht zwischen Größe und Einfluß überwältigend werden. Eine Erweiterung ohne eine Reform der Entscheidungsstrukturen wird daher in eine ausweglose Sackgasse führen.

Die Erweiterung erfordert, daß die EU ihre konstitutionelle Identität definiert. Wenn keine grundlegenden institutionellen Reformen stattfinden, wird die EU nur eine Währungsunion und ein Gemeinsamer Markt bleiben. Die Politik des Ministerrats wird dann auf das Management dieses Marktes beschränkt sein. Wenn aber eine vernünftige und funktionierende institutionelle Reform stattfinden wird, dann wird diese auch Mehrheitsentscheidungen zur Folge haben, welche die EU mehr denn je zu einer politischen Autorität gegenüber den Mitgliedsstaaten machen. Aus diesem besonderen Grund, und wegen der immensen Spannungen aufgrund der Verschiebung des Kräftegleichgewichts zwischen großen und kleinen Staaten sind die institutionellen Reformen ein so enorm schwieriges Thema. Daher wundert es nicht, daß dieses Thema bisher weitgehend ignoriert wurde.

Der Gipfel von Luxemburg bestätigte, was sich in den Amsterdamer Verträgen bereits abzeichnete: bevor irgendeine Erweiterung ostwärts stattfinden kann, wird es noch eine Regierungskonferenz über die institutionellen Reformen geben müssen. Ein Datum steht bis jetzt noch nicht fest. Es wird sicherlich eine schicksalhafte Konferenz werden, und wenn sie angesichts einer langen wirtschaftlichen Stagnation, wachsender Ausländerfeindlichkeit und eines zunehmenden rechtsextremen Nationalismus stattfindet, ist ein positives Ergebnis keineswegs sicher. Viel wird davon abhängen, wie gut die Währungsunion funktioniert. In Luxemburg bestand vor allem die

französische Regierung darauf, daß institutionelle Reformen eine Voraussetzung für die Osterweiterung sein müssen. Die britische Regierung wird sich wahrscheinlich unter Blair genauso wie unter Major einer vernünftigen konstitutionellen Lösung widersetzen. Und sie wird damit nicht alleine stehen.

Diese ungelösten Fragen über die zukünftige Beschaffenheit der EU stellen enorme Probleme für die Verhandlungen mit den Beitrittskandidaten dar: man kann kaum über die Landwirtschaft oder die Strukturfonds verhandeln, wenn die EU noch nicht darüber entschieden hat, was mit diesen Säulen des EU-Regelwerks geschehen soll. Man kann nicht über den Platz der neuen Mitglieder in den Institutionen diskutieren, wenn diese ebenfalls noch in den Schmelztiegel geworfen werden. In der Tat hat die EU es noch nicht geschafft, eine definitive Liste der *acquis communautaires* aufzustellen, welche die Bewerber erfüllen müssen, um Mitglieder zu werden. Als Folge davon riskieren die Bewerber, daß sie die *acquis* zunächst erfüllt haben, nur um irgendwann während der Verhandlungen mit zusätzlichen *acquis* konfrontiert zu werden, die wiederum erfüllt werden müssen, um den Eingangstest zu bestehen.

### **Schengen**

Zur selben Zeit hat die EU einen neuen »*acqui*« vorgestellt, der eigentlich noch kein EU-*acqui* ist, aber zumindest eine Vorbedingung für die Mitgliedschaft darstellt: namentlich Polen und die erste Gruppe der Bewerberstaaten müssen das Schengener Abkommen anerkennen und Grenzübertritte von Ländern weiter östlich beschränken, indem sie Visa von Ukrainern, Weißrussen und vermutlich auch Rumänen, Bulgaren und anderen verlangen. Nur die wenigsten EU-Mitgliedsstaaten halten sich gegenwärtig an die Schengener Rahmenbedingungen, aber das Ziel, die Einwanderung aus dem Osten zu beschränken, ist eine sehr wichtige Forderung Deutschlands. In diesem Bereich ist die Politik wichtiger als die rechtlichen Vorstellungen der *acquis*, und die deutsche Regierung betont, daß diese Anforderungen Teil der EU-*acquis* für 1999 werden sollten. Dies ist ein heikles Thema: für Polen und andere Bewerber aus der ersten Reihe würde die Beschränkung des Grenzverkehrs an ihren östlichen Grenzen aufgrund des starken grenzüberschreitenden Handels, der Tausende kleiner Händler und Geschäfte betrifft, bedeutende wirtschaftliche Auswirkungen haben. Zusätzlich werden diese Beschränkungen den politischen Graben zwischen den Bewerbern aus der ersten Reihe und den anderen Beitrittskandidaten vertiefen und für ernste politische Verstimmungen in den ausgeschlossenen Ländern sorgen.

Die Beitrittsverhandlungen werden deshalb recht eigenartig sein, da die



meisten echten Vorteile einer Mitgliedschaft, für die die osteuropäischen Länder kämpfen, gar nicht verhandelbar sein werden. Statt dessen werden die Verhandlungen so gedreht, daß die EU von den Beitrittskandidaten alles Mögliche verlangen wird, bevor sie ihnen den Beitritt erlaubt. Und in diesem Zusammenhang hat das Luxemburger Treffen eine weitere Hürde in Form eines neuen »Durchleuchtungsverfahrens« aus dem Hut gezaubert, mit dem geprüft werden soll, wie gut sich die Kandidaten den *acquis* angepaßt haben. Den Bewerberländern kann man verzeihen, daß sie geglaubt haben, daß ein solches Durchleuchten genau das war, was die Kommission 1996-97 gemacht hat, bevor sie mit der Agenda 2000 ihre Meinung veröffentlichte und anzeigte, welche fünf Länder für Verhandlungen über eine Mitgliedschaft in Frage kämen. Das erneute Durchleuchten wird bestimmen, ob sie auch wirklich alles erfüllt haben! Und in der Zwischenzeit erwarten wir von der EU die aktuelle Liste der *acquis*! Die Art und Weise der vorgeschlagenen Durchleuchtung deutet an, daß ihr Zweck eher Verzögerung als Aufklärung ist: es wurde nämlich vorgeschlagen, den Prozeß für alle Länder gemeinsam durchzuführen; so wird vermutlich jeder sich bewerbenden Regierung die Möglichkeit gegeben werden zu erklären, wie viel sie bereits geleistet hat, um die Harmonisierung mit den *acquis* zu erfüllen oder vielleicht sogar – verglichen mit den anderen sich bewerbenden Regierungen – zu übererfüllen. In einer solchen Situation besteht keine Gefahr, daß eine der Regierungen den Durchleuchtungsprozeß frühzeitig beendet und einen zügigen Abschluß der Verhandlungen verlangt. Jedes Land wird die Diskussionen und Unterbrechungen aller anderen Länder mit aussetzen müssen.

Vor diesem Hintergrund werden sich die Verhandlungen im Jahre 1998 wahrscheinlich auf Fragen des Gemeinsamen Marktes konzentrieren – etwas, das nicht Teil des Durchleuchtungsprozesses ist (da die Kommission diesen Aspekt in ihrer vorherigen Durchleuchtungsprozedur gründlich genug geprüft hat). Die polnische Regierung hat bereits angedeutet, daß sie einen Punkt ganz oben auf die Verhandlungsagenda setzen wird: das Prinzip Freizügigkeit der Arbeitskräfte. Die Erweiterung dieses Prinzips auf die osteuropäischen Beitrittskandidaten macht den EU-Mitgliedsstaaten Sorgen. So hat die österreichische Regierung darauf bestanden, daß Österreich eine Ausnahmeregelung erhält. Auf der anderen Seite hat die polnische Regierung gefordert, daß die volle Freizügigkeit bei Beginn der Verhandlungen akzeptiert werden solle.

### **Die schwache Verhandlungsposition der Beitrittskandidaten**

Bei der Behandlung dieser Probleme haben die Beitrittskandidaten eine sehr schwache Position. Sie haben bereits ihre beiden höchsten Trümpfe

verloren. Erstens wurde der Marktzugang durch die europäischen Abkommen schon gewährt. Diese harmonisieren im Grunde die Regeln der Beitrittskandidaten mit denen des Gemeinsamen Marktes der EU und ermöglichen den Zugang von Gütern und Investitionen aus der EU, ohne daß die Kandidaten irgendeinen Einfluß auf die Gestaltung des Gemeinsamen Marktes haben. Die Unternehmen der EU haben bereits das meiste erreicht, was sie von den osteuropäischen Ländern haben wollten. Die EU exportiert jetzt (1996 für 69,5 Mrd. ECU und im ersten Halbjahr 1997 für 39,7 Mrd. ECU) – doppelt soviel in die beitrittswilligen Länder Osteuropas wie nach Japan und Südamerika zusammen; der Handelsbilanzüberschuß betrug hier 20 Mrd. ECU für 1996 und 11,7 Mrd. für das erste Halbjahr 1997. Allein Deutschland exportiert mittlerweile mehr in die osteuropäischen Beitrittskandidaten als in die USA. Es ist unwahrscheinlich, daß die Unternehmen nach dem vollzogenen Beitritt noch größere Gewinne machen werden.

Zweitens wurden die Sicherheitsanforderungen der EU-Mitgliedsstaaten (vor allem Deutschlands) weitgehend durch den Prozeß NATO-Erweiterung erfüllt. Während dieser voranschreitet, wird die Außenpolitik der osteuropäischen Beitrittskandidaten in allen wichtigen Punkten mit den Zielen der wichtigsten westlichen Staaten harmonisiert werden. Ein dritter Trumpf hätte ein gewisses Maß an Solidarität unter den Bewerbern selbst sein können, da diese aber so gut wie überhaupt nicht existiert, hätte jeder einzelne Bewerber, der versucht hätte, hart mit der EU zu verhandeln, riskiert, am Ende der Reihe zu landen.

Die größte Schwäche der Beitrittskandidaten liegt in der Tatsache begründet, daß sie – aufgrund der fortschreitenden wirtschaftlichen und politischen Instabilität weiter östlich – keine Alternative zur EU haben. Sie sind bereits sehr stark von der deutschen Wirtschaft abhängig und es ist unwahrscheinlich, daß sich diese Situation in der nahen Zukunft dramatisch verändern wird.

So bleiben ihnen bei den Verhandlungen nur zwei Aktivposten: die EU-Mitgliedsstaaten wissen, daß eine Ablehnung oder eine lange Verschiebung der Mitgliedschaft politische Unruhe in den osteuropäischen Ländern verursachen würden; und zweitens können sie auf Unterstützung von der Clinton-Administration hoffen, die die EU-Erweiterung befürwortet. Momentan kann keiner dieser Stärken ihnen als Druckmittel bei den Verhandlungen nützen. Es ist unwahrscheinlich, daß die EU eine glatte Absage erteilen wird – sie wird einfach die Kosten auf die neuen Mitglieder umschichten und die vollen Mitgliedsrechte beschränken oder durch Übergangsregelungen verzögern. Und was die Clinton-Administration betrifft, so wird sie ihren Einfluß vielleicht dafür nutzen, daß die westlichen Gebiete Polens nicht zu stark unter deutschen Einfluß geraten (ein sensibles Thema der polnisch-deutschen Beziehungen). Aber davon abgesehen ist es unwahrscheinlich,

daß die Clinton-Administration sich mit den Details der Verhandlungen beschäftigen wird.

### **Die Erweiterung und das soziale Modell**

Weiterer amerikanischer Druck für eine zügige Erweiterung wird mit dem Bestreben der Clinton-Administration verbunden sein, über die Erweiterung das europäische Sozialmodell auszuhöhlen. Darin hat sie nicht nur einen Verbündeten in der Regierung Blair und ihrem Drang nach einem »flexiblen Arbeitsmarkt«, sondern auch in verschiedenen Lobbyisten in der EU, wie dem »European Round Table of multinational companies« und dem europäischen Arbeitgeberverband. Beide haben sich für eine schnelle Erweiterung ausgesprochen. Aber ihre Motivation scheint darin zu bestehen, die billigen Arbeitskräfte und das niedrigere Niveau sozialen Schutzes bei den neuen Mitgliedern für ein Sozialdumping auch in Westeuropa zu nutzen. Diese Stimmung in der Wirtschaft führt bei den EU-Gewerkschaften und den sozialistischen Parteien zu der Befürchtung, daß die Erweiterung zu einer starken Verlagerung von Investitionen in die osteuropäischen Länder führen werde, um niedrige Löhne, geringe Arbeitnehmerrechte und ungenügende Umweltschutzbedingungen auszunutzen. Damit hat sich eine breite Interessenkoalition gegen eine schnelle und erfolgreiche Erweiterung, welche die Einheit Europas stärken würde, gebildet, während die Kräfte in Westeuropa, die auf eine schnelle Erweiterung drängen, damit die soziale und politische Kohäsion der EU unterminieren wollen.

### **Ein alternativer Ansatz**

Trotzdem könnte man in dieser Situation durch eine Politik, welche sich auf eine Neustrukturierung der vorhandenen Spaltungen einläßt, weiterkommen. Die Arbeitnehmer in der gesamten EU können durch ein erhöhtes EU-Budget und ein stärkeres Umverteilungselement nur gewinnen. Sie hätten ebenfalls Vorteile von einer Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik, welche die ärmeren Kleinbauern in der Union mit angemessenen Altersrenten und Einkommensbeihilfen unterstützt, während die Lebensmittelpreise sinken. Und eine Form der Erweiterung, die für erhöhte Einkommen der Beschäftigten, sozialen Sicherung und verbesserte Umweltschutzstandards unter den Bewerberstaaten sorgt, könnte sowohl in der EU als auch in den Bewerberstaaten eine mehrheitliche Unterstützung gewinnen. Eine duale Wirtschaft mit einigen verlängerten Werkbänken aus den entwickelteren Staaten wird für Polen oder Ungarn kaum besser sein als für Mexiko. Ein stärker an der Entwicklung der Beitrittskandidaten orientierter Ansatz könnte ohne zusätzliche Kosten für die EU erreicht werden, wenn den neuen Mitgliedern einige Sonderregelungen zugestanden würden, bis deren pro-Kopf

Einkommen beispielsweise 80% des EU-Durchschnitts erreicht hat: etwa bezüglich staatlicher Hilfe für die Industrie, Beschränkungen in der Wettbewerbspolitik und bei der schnellen Deregulierung des Bankensystems, der Finanzdienstleistungen und des internationalen Kapitalverkehrs.

Natürlich sind die Bestrebungen der Kommission darauf ausgerichtet, den Binnenmarkt als das heiligste aller Heiligtümer zu behandeln. Aber eine lebensfähige und dauerhafte Erweiterung der EU, die im Interesse der Bevölkerung Europas liegt, sollte den Vorzug haben vor dem Drang nach einer bloßen Marktausdehnung zur Ausnutzung der »economies of scale«. Natürlich bedarf ein solcher Richtungswechsel der politischen Führung. Es ist zweifellos naiv zu hoffen, daß ein Wahlsieg der Sozialdemokraten in Deutschland, kombiniert mit den Mitte-Links orientierten Regierungen in Italien und Frankreich, eine baldige Umorientierung der Erweiterungsstrategie der EU bewirken könnte. Aber Naivität setzt zumindest mehr Energien frei als Zynismus.

*Übersetzung aus dem Englischen von Georg Müller*

Katrin Küster

---

## Die EU-Agrarpolitik und der landwirtschaftliche Strukturwandel in den neuen Bundesländern

### 1. EU-Agrarreform: Zwang zu Monotonie statt Vielfalt

Die EU-Agrarpolitik steht schon seit langem im Kreuzfeuer der Kritik: zumindest ist sie zu teuer.<sup>1</sup> Aus dieser Feststellung heraus resultiert der Gedankengang, die Bauern erhalten zuviel bzw. unverhältnismäßig hohe Subventionen. Erhalten sie diese? Diskutiert man über Subventionen bei Strom, so wird nicht den kleinen Endverbrauchern (z.B. den Haushalten), vorgeworfen, zu hohe Subventionen zu erhalten, sondern den Stromkonzernen. Warum sollte das in der Landwirtschaft anders sein? Dabei muß man noch in der Landwirtschaft zwischen Agrarkonzernen innerhalb der Verarbeitung und innerhalb der Primärerzeuger unterscheiden.<sup>2</sup> In beiden Bereichen gilt: verwendet man den Begriff »Bauer« zur Bezeichnung von relativ kleinen Erzeugern – was oft getan wird-, dann wird die Unsinnigkeit des Vorwurfes an die Bauern von selbst deutlich. Es bleibt der Vorwurf an die Konzerne.

Mit der EU-Agrarreform von 1992 wurde das Prinzip der Preissubventionierung durch das Prinzip der Flächen- und Produktsubventionierung abgelöst. Bis 1992 wurde der Preis der Produkte beeinflußt und somit das Agieren der Produkthanbieter gegenüber dem Weltmarkt subventioniert: lag der Weltmarktpreis tiefer als bei den EU-Anbietern, bekamen diese Subventio-

---

1 Der gesamte Agrarhaushalt macht ca. 95% des Gesamthaushaltes der EU aus und betrug 1994 z.B. über 72 Milliarden ECU.

2 Zum Beispiel gingen 7,5 Milliarden ECU an die Agrarexportindustrie zur Abdeckung der Agrarexportsubventionen. Andere Haushaltstitel sind ebenso eindeutig vergeben: 134 Mio ECU an die Kartoffelstärkeproduzenten, 398 Mio ECU an die Gemüseverarbeitung, 731 Mio ECU an die Magermilchproduzenten, 402 Mio ECU für Obstvernichtung!, 12 Mio ECU für Ananaskonservenproduktion, 71 Mio ECU zur »Verwendung von Zucker in der chemischen Industrie«, 47 Mio ECU zur Umstrukturierung der Sardinenproduktion, 1,2 Milliarden für die Tabakindustrie usw. – alles Gelder, die man als Agrarsubventionen bezeichnet (Hutter/Ribbe 1995: 7-16).

nen, um mitbieten zu können. Lag er darüber, wurde ebenfalls subventioniert, schließlich mußte die Last des Überangebots von den EU-Anbietern genommen werden. Agrarpolitik war somit ein politisches Machtinstrument – was z.B. durch die Diskussionen über die Rolle der EU gegenüber Ländern der Dritten Welt deutlich wurde. Kleinere Unternehmen wie die bäuerlichen Familienbetriebe waren zwar selten Direktanbieter auf dem Markt, zumindest aber partizipierten sie von dieser Regelung: die Preise waren relativ stabil.

Mit der EU-Agrarreform 1992 änderte sich alles: nunmehr wurde nicht mehr der Preis, sondern das Erzeugerquantum subventioniert, also die Fläche oder die Stückzahl von Tieren. Das Hauptargument war, daß sich die Situation auf dem Agrarmarkt erheblich zugespitzt habe: während einerseits Länder der sogenannten Dritten Welt ihre Schulden nicht mehr bezahlen konnten, wuchsen im EU-Bereich die Butter- und Rindfleischberge sowie die Milchseen, was ja von der EU finanziell getragen werden muß – zugunsten der Agrarexporteure! Die Einführung der direkten Beihilfen an die Landwirte sollten das Problem lösen: EU-Agrarpolitik wurde somit ab 1992 zu einem gezielten Planungsinstrument. Was gewollt war, erhielt Beihilfen, was nicht, erhielt keine; gleichzeitig fiel der Preis der Produkte um die Hälfte. So werden Beihilfen für Hülsenfrüchte, Getreide und Flächenstilllegungen gezahlt; für Mutterkuhhaltung, Zuckerrübenfläche und Milchaufkommen gibt es Quoten.

Das Prinzip griff schnell: konsequent bauten von nun an die Bauern nur noch das an, was subventioniert wurde bzw. was ihnen ihre Quote erlaubte. Eine aus der Sicht des Erzeugers vorgenommene Aufwands-Ergebnisanalyse pro Hektar oder Tier erklärt diese Anbaumstellung, denn bei den jetzt vorherrschenden Preisen haben die Landwirte gar keine andere Chance.

Aber warum wird von der EU ausgerechnet das gefördert, was zu viel ist? Warum werden Getreide, Rindfleisch und Milch subventioniert bzw. gestützt, warum keine Kartoffeln oder Silage? Schließlich lagern in der EU keine Silagegebirge, sondern Getreide-, Rindfleisch- und Butterberge, wie der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Jochen Borchert, noch 1995 selbst formulierte (Borchert 1995: 2). Die Antwort ist ebenso logisch wie einfach: Getreide ist eine hochkonzentrierte Eiweiß- und Energiesubstanz – und es läßt sich lagern.

Bleibt die Frage, wer macht nun mit den neuen Regelungen wiederum die Geschäfte, die Bauern? Aufgrund der Diskrepanz zwischen nahezu vollautomatischen, hochkonzentrierten Industrie- und Dienstleistungsstrukturen und demgegenüber relativ kleinen landwirtschaftlichen Betrieben sowie mit Blick auf den EU-Haushalt kann man bei einer oberflächlichen Betrachtung zu der Schlußfolgerung kommen, daß die derzeitigen bäuerlichen Strukturen künstlich (durch Subventionen) am Leben erhalten werden.

Wird aber nicht alles im selben Maße subventioniert – was noch nie der Fall war –, dann ist Subvention nichts anderes als eine staatlich gelenkte Selektion. Unternehmen verschwinden nicht, weil sie ökonomisch versagt haben, sondern weil es politisch/staatlich gewollt war. Wer mit welchen Motiven ausselektiert wurde bzw. wird, zeigt die Agrarstatistik bzw. die jahrzehntelange Diskussion über das sogenannte Höfesterben.

Das Produktionsprofil der landwirtschaftlichen Betriebe ist heute proportional zu den EU-Förderungen ausgerichtet (Küster 1996: 168-171). Das ist gerade in den neuen Bundesländern um so auffälliger, weil hier bis 1989 die Ausrichtung an der Eigenversorgung des Landes vorherrschte. 20% eigene Futterfläche oder 10% Kartoffelanbau waren normal. Die Verschiebung der Anbauflächen seit 1990 in Richtung der EU-Förderungen, das Verschwinden des Kartoffelanbaus, die mittlerweile eingetretene Unfähigkeit zur eigenen Futtermittelversorgung (jetzt gibt es Futtermittel aus der dritten Welt): das alles demonstriert die 'ökonomische Effizienz' von heute.

In den neuen Bundesländern war die Anpassung an die EU-Verhältnisse in enorm kurzer Zeit, von 1990 bis 1994, erfolgt. Während die Getreidefläche bei ca. 55% stagniert (was nicht der landwirtschaftlichen Vernunft der Landwirte geschuldet ist, sondern der Tatsache, daß durch die Flächenfestlegung Getreide faktisch auch quotiert ist), sank der Kartoffelanbau von 7,5% der Fläche auf 0,5%, der Zuckerrübenanbau (auch quotiert) sank von 4,5% auf 2,1%, der Futteranbau von 19% auf 8% – alles nicht subventionierte Kulturen, während Ölfrüchte von 2,8% auf 12,8% und Flächenstilllegungen von 0 auf 13% stiegen – beides subventioniert. Getreide plus Ölfrüchte plus Stilllegung machen über 80% der gesamten Fläche aus – genauso beschränkt ist heute der Arbeitshorizont des Landwirts (abgesehen von seinem Spezialwissen zu neuesten Pflanzenschutzmittelprogrammen, Technikentwicklungen und Antragsmodalitäten). Von Fruchtfolgen kann man gar nicht mehr reden. Wie weit sind solche Unternehmen davon entfernt, industriell Rohstoffe zu produzieren, anstatt Lebensmittel zu erzeugen? Und wer sind diese Unternehmen in den neuen Bundesländern?

## **2. Die Strukturentwicklung in den neuen Bundesländern**

1989/90 existierten auf dem Territorium der neuen Bundesländer 1.159 tierbestandslose Pflanzenproduktionsbetriebe LPG(P) und 2.696 flächenlose Tierproduktionsbetriebe LPG(T) – Erbe der ostdeutschen Landwirtschaftsentwicklung – mit durchschnittlich 4.538 Hektar pro LPG(P) bzw. 2.100 Rindern pro LPG(T) (Scherf 1990: 209). Die ostdeutschen LPG'n mußten sich – laut Landwirtschaftsanpassungsgesetz – anpassen. Aber an was?

Noch 1990/91 überwog in der agrarpolitischen Debatte die Kritik an den

industrieartigen Großstrukturen der ehemaligen DDR-Landwirtschaft, vor allem an die Trennung von Pflanzen- und Tierproduktion.

### *2.1 Kooperationsumwandlung statt Genossenschaftsumwandlung*

Verlangt wurde die Umwandlung der LPG'n in marktwirtschaftliche Unternehmen. Hätten die LPG'n dies im Verhältnis 1:1 getan, wären 1159 tierlose Marktfruchtunternehmen und 2696 flächenlose gewerbliche Tierproduzenten entstanden.<sup>3</sup> So kam es aber nicht. Was war passiert? Darüber schweigt die Wissenschaft, vor allem die Agrarsoziologie. Dabei ist genau dieser erste Schritt ein soziologisches Phänomen und sein richtiges Verständnis gleichzeitig die notwendige Ausgangsbasis für alle folgenden Interpretationen der Transformation dieser Strukturen.

Die LPG'n (P) und die LPG'n (T) waren in der DDR in Kooperationen organisiert. Eine LPG (P) produzierte das Futter für die LPG (T), dafür erhielt sie im Gegenzug Stallmist und Gülle, der notwendige Stoffaustausch war vertraglich geregelt. Im Durchschnitt hatte eine LPG (P) zwei bis drei Kooperationspartner. Als diese Kooperationspartner 1990 vor der Frage »wie weiter?« standen, hatten sie letztendlich zwei Möglichkeiten: entweder machte jeder für sich allein weiter oder man schloß sich zusammen. Letzteres bedeutete, das alte Unternehmen (LPG) zugunsten eines neuen aufzugeben. Wie eine fast flächendeckende Untersuchung der Kooperationsumwandlungen in Thüringen beweist, war der zweite Weg der bei weitem häufigere<sup>4</sup>: von insgesamt 187 Kooperationen schlugen 118 den Weg des Zusammenschlusses ein, in 43 Kooperationen fusionierten alle Kooperationsbetriebe zu einem Nachfolger, in 29 Kooperationen fusionierten Teile der Kooperationen und in 46 Kooperationen wurde die Pflanzenproduktion sogar aufgelöst und an die Tierproduzenten verteilt! Vor allem den letztgenannten und häufigsten Schritt kann man mit ökonomischen Argumenten nicht mehr erklären. Waren doch die Hektarbesitzer ab 1992 der große Gewinner in der EU: je mehr Fläche, desto mehr Subventionen. Die Entscheidungen zur Umwandlung fielen zwar vor 1992, also dem Beginn der EU-Agrarreform, aber 1990/1991 war die Entwicklungsrichtung schon festgelegt, so wie auch heute wieder im Zuge der Diskussionen um die Agenda 2000 der grundsätzliche Kurs zukünftiger EU-Agrarpolitik erkennbar ist. Außenstehende verwundert das hohe Risiko und die Aufgabebereit-

3 Diese Zahlen entsprechen dem Stand der LPG-Entwicklung 1988/1989. Die Abweichungen aufgrund verschiedener Quellen sind nur geringfügig, hier wurde noch einer der letzten DDR-Ausgaben (Scherf 1990: 209) benutzt.

4 Die nachfolgenden Zahlen beziehen sich auf eine noch nicht veröffentlichte Studie, die im Rahmen einer von der Hans Böckler-Stiftung geförderten Promotion an der GH Kassel entsteht (angekündigt in Hans Böckler-Stiftung 1998: 39/40). Erste Zwischenergebnisse sind veröffentlicht in Küster (1997) und Küster (1998).



schaft, die mit der Auflösung der LPG'n (P) verbunden war: wurden doch bewußt Arbeitsplätze abgeschafft und Flächen verteilt. Die Handlungsmotive dafür sind letztendlich im agrarsoziologischen Bereich zu suchen: eine Aufteilung der LPG'n (P) bedeutete meist, daß wie 1960 jedes Dorf »seine« LPG wieder hatte – so, wie sie vor der Phase der Industrialisierung in der DDR bestand.

Blieb bei der Umwandlung jede LPG Pflanzenproduktion selbständig, hatte das meist verheerende Konsequenzen für die dazugehörigen Kooperationspartner: In Thüringen zog dies in den 69 Kooperationen, wo dies der Fall war, 39 Liquidierungen, 22 Auflösungen, 10 Konkurse und 16 Verkäufe nach sich. 27 der 69 ehemaligen LPG'n (P) sind heute reine, flächenstarke Marktfruchtunternehmen mit durchschnittlich 1700 Hektar Betriebsgröße, ebenso entstanden hier Tierproduktionsbetriebe. Auf der Strecke blieb meistens der Unterlegene: in der Landwirtschaft ist die Tierproduktion der pflanzlichen »nachgeschaltet«, schließlich brauchen Tiere Futter, folglich war es oft der Tierproduzent, der das Nachsehen hatte. In solchen Kooperationsgebieten war das Verhältnis der dazugehörigen Betriebe schon vor 1989 von Streit und Konkurrenz geprägt. Noch heute klagen ehemalige LPG'n (T) vor Gericht gegen ihre ehemaligen LPG'n (P) – um Flächen.

Berücksichtigt man noch, daß in vielen Kooperationen oft der Tierproduzent mit sogenannten Altschulden hochbelastet war, erstaunt der hohe Anteil an Zusammenschlüssen von 63%. Immerhin waren nur 34,9% der LPG'n in den Neuen Bundesländern frei von Grundmittelkrediten, mit Umlaufmittelkrediten waren 59,9% der LPG'n nicht belastet (Rawert 1993: 609-624).

Auch in Bezug auf andere ökonomische Einflußfaktoren zeigen die Ergebnisse meiner (oben erwähnten) Untersuchung zur Strukturentwicklung in Thüringen, daß diese nur bedingt Einfluß hatten auf die Art der Umwandlung der LPG'n und die damit einhergehende Entstehung von Rechtsnachfolgern. So sind in sehr günstigen landwirtschaftlichen Lagen die Tendenzen zur Nichtfusion der Kooperationspartner zwar höher als in benachteiligten Gebieten – z.B. gab es im Thüringer Becken in 49 Kooperationsgebieten 21 Nichtfusionen, dagegen gab es im Thüringer Wald in 21 Kooperationsgebieten nur 2 Nichtfusionen – gerade hier lassen sich aber die Zusammenhänge zwischen inneren Kooperationsverhältnissen und Umwandlungsstrategien der LPG'n herauskristallisieren.

Am deutlichsten wird dieser Zusammenhang bei der statistischen Erfassung der Neu- und Wiedereinrichter in Bezug auf die Umwandlungsart: durchweg wurden dort nur wenige oder gar keine Unternehmen neu gegründet oder wieder eingerichtet, wo Umwandlungen mit Fusionscharakter stattfanden. Der agrarsoziologische Ansatz zur Erklärung der jetzigen Strukturen in den neuen Bundesländern wird auch von Laschewski in seiner Studie

vertreten. Er schreibt zu seiner eigenen Herangehensweise:

»Es soll gezeigt werden, daß der Prozeß der Aufteilung der Kooperationen in hohem Maße durch die gemeinsame institutionelle Struktur geprägt war. Das heißt, daß die Entscheidungssituation vorstrukturiert war, und das man diese Strukturen verstehen muß, um die spezifischen getroffenen Entscheidungen nachvollziehen zu können.« (Laschewski 1997: 101)

Dieser Auffassung steht die nach wie vor in den Diskussionen vorherrschende Meinung entgegen, die Strukturentwicklung in den neuen Bundesländern sei mit den vorherrschenden produktionsökonomischen Zwängen zu erklären. Deutlich vertrat Ralf Clasen diese Position in PROKLA 108:

»Das Überleben von LPG-Nachfolgeunternehmen ist vor allem rationalen Anpassungsleistungen zu Beginn der Transformation geschuldet. Nachteile aus Betriebsgröße und der Unternehmensform, wie die im Vergleich zu Einzelunternehmen und Personengesellschaften hohen Transaktionskosten der betrieblichen Entscheidungsfindung, der Organisation und Kontrolle der Arbeit sowie die besonderen Probleme der genossenschaftlichen Wirtschaftsweise wie geringe Eigenkapitalbildung, gehemmte Arbeitsmobilität und tendenziell überhöhter Arbeitskräftebesatz scheinen dagegen bei den erfolgreichen Unternehmen nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Effizienzprobleme der Vergangenheit sind daher, so die naheliegende Schlußfolgerung, eher dem sozialistischen Wirtschaftssystem mit seinen spezifischen Steuerungsmechanismen geschuldet als intrinsischen Problemen der Betriebsgröße.« (Clasen 1997: 416)

Nach Clasen sind nicht nur die großen Rechtsnachfolger die ökonomisch überlegenen Unternehmen, die bewußt diese Überlegenheit genutzt und ausgebaut haben, nach seinen ökonomisch dominierten Schlüssen sind Effizienzprobleme dieser Unternehmen nur der DDR-Landwirtschaft anzulasten. Da Clasen selbst immer wieder auf die Betriebsgröße abhebt, soll nun gerade anhand dieses Merkmals dargestellt werden, zu welcher problematischen Schlußfolgerungen man gelangt, wenn man die agrarsoziologischen Momente bei der Untersuchung von Strukturentwicklungen unterschätzt.

Wenn alle Kooperationsunternehmen eines Gebietes fusionierten, übernahm der dabei entstehende Rechtsnachfolger häufig die gesamten Produktionsanlagen der Kooperation einschließlich des Bodens. Eine Ausnahme bildeten nur die von der Treuhand gehaltenen Flächen, deren Nutzung direkt von der Treuhand bestimmt wurde. Die Gründe für die Fusion sind unterschiedlich und nur in entsprechenden Interviews erfragbar. Da aber meistens nur ein sehr geringer Wille zum Ausscheren aus der allgemeinen Tendenz im entsprechenden Kooperationsgebiet zum »gemeinsam weiter« bestand, war auch der Anteil der Einrichter relativ gering – desto größer wurden wiederum die Rechtsnachfolger. Bei Befragungen kristallisierte sich bis jetzt sowohl eine hohe Betriebsidentifikation der Befragten als auch ein eher von Kooperation als von Konkurrenz bestimmtes Verhältnis im Gebiet vor 1989 heraus.<sup>5</sup> Welch immense Bedeutung bei der Wahl der Umwandlungsstrategien 1989/1990 das Kooperationsklima und hier insbesondere auch das Verhältnis der Betriebsleitungen untereinander hatten,

---

5 Zu dieser Schlußfolgerung kommt auch Laschewski (1997: z.B. 107-119).

beweisen zahlreiche Interviews der Studie von Laschewski (1997) und meiner eigenen Untersuchung. Eine zentrale Stelle nimmt dabei das Agieren der LPG Pflanzenproduktion ein – sie verfügte über das entsprechende Wissen hinsichtlich des Bodeneigentums, sie dominierte in den Kooperationsleitungen<sup>6</sup>, sie bestimmte mit ihrer produktionsbedingten Vormachtstellung oft die Situation der Tierproduktionsbetriebe und der anderen Kooperationspartner. Diese Feststellung legt auch die Schlußfolgerung nahe, daß die LPG'n der DDR eher als industrielle Lohnarbeitsunternehmen mit entsprechendem Hierarchygefüge verstanden werden müssen anstatt – wie auch bei Clasen – als Produktivgenossenschaften mit den immer wieder behaupteten ökonomischen Nachteilen.

Auch die Anzahl der Kooperationsbetriebe hatte einen gewissen Einfluß: mußten sich nur zwei bis drei Betriebsleitungen einigen, war das einfacher und eine Fusion lag näher als die Auflösung der LPG (P), wo hinterher die Betriebsteile der LPG (P) mit den einzelnen LPG (T) fusionierten.

Die aus Fusionen hervorgegangenen Rechtsnachfolger sind unter allen Rechtsnachfolgern die größten – mit durchschnittlich 2543 ha pro Unternehmen. Die Transformationsphilosophie »erst mal alle zusammen weiter« galt dabei auch für einzelne Betriebsteile, z.B. Stallanlagen – alle Rechtsnachfolger sind Gemischtbetriebe. Das heißt, sie haben ihre Tierproduktionsanlagen behalten, was (noch) mit einem höheren Arbeitskräftebesatz einhergeht als bei den reinen Marktfruchtunternehmen.

Diese entstanden nur dort, wo die frühere LPG (P) nach der Umwandlung selbständig blieb – und diese Betriebe sind »nur« durchschnittlich 1405 ha groß. Entsprechend dem oft einhergehenden Streitklima in den entsprechenden Kooperationsgebieten und dem Einbruch westlicher Interessenten auf den Bodenmarkt in besten Lagen ist diese geringe Flächenausstattung dem hier höheren Anteil von Neu- und Wiedereinrichtern geschuldet, die ja auch Fläche brauchen bzw. wollen. Ebenfalls versuchen die Nachfolger der LPG(T) oft über ihre ehemaligen oder gegenwärtigen Mitglieder an Flächen heranzukommen – was sich im Streit um Pachtverträge ausdrückte.

Eine wie bei Clasen vor allem auf die Betriebsgröße abhebende Betrachtung sagt wenig über die »ökonomische Überlegenheit« in der Landwirtschaft aus. Wer ist nun der ökonomisch Überlegene? Der 2.500 ha große, fusionierte Gemischtbetrieb oder das 1.400 ha große Marktfruchtunternehmen? Nach einer streng ökonomischen Logik scheinen die 'Überlegenen' von morgen die Großen zu sein. Ein Blick in den Agrarbericht und auch die im Artikel von Clasen benutzten Zahlen machen allerdings stutzig: 94% der Milchkühe und 91% der Mastschweine stehen in den großen Unter-

---

6 In 61% der Kooperationen in der DDR war der LPG-Vorsitzende oder VEG-Leiter der Pflanzenproduktion auch Kooperationsvorsitzender (vgl. Laschewski 1997: 103).

nehmen, mit Beständen von mindestens 60 Kühen bzw. 600 Mastschweinen. Dies ist aber zunächst einmal das Erbe der Vergangenheit. Erst bei differenzierter Betrachtung sind die tatsächlichen Verhältnisse zu erkennen: juristische Personen haben einen Viehbesatz von 68,6 VE/100 ha LF<sup>7</sup>, die Vollerwerbsbetriebe nur 25,9 VE/100 ha LF und die Personengesellschaften nur 19,8 VE/ 100 ha LF (Agrarbericht 1997)!

Bis 1989 standen noch alle Tiere in den LPG'n. Dieser 'Produktionskapazität' haben sich die Neueinrichter nach 1989 nur sehr wenig angenommen, egal, ob sie über 100 ha bewirtschaften oder nicht. Die Tiere stehen zu 70% bei den Rechtsnachfolgern! Somit ist die Konzentration der Tierproduktion in den neuen Bundesländern hauptsächlich ein Erbe der Vergangenheit, mit dem die Rechtsnachfolger konfrontiert sind, während alle Neugründungen sich dem 'landwirtschaftlichem Kerngeschäft' widmen können. Und woher sollen die Tierbestände auch kommen? Von den besitz- und kapitallosen Ostdeutschen? Investitionen in die Tierhaltung sind teuer. Und kapitalträchtige Westdeutsche? Die konzentrieren sich auf das 'Kerngeschäft', was seit der EU-Agrarreform von 1992 Marktfruchtanbau heißt.

Noch verwirrender wird es, wenn man zusätzlich die Rechtsnachfolger betrachtet, die durch die Auflösung der LPG (P) entstanden. Sie sind durch Teilungen durchschnittlich nur 1.300 ha groß und entwickeln sich zu sogenannten Dorf-Genossenschaften – jedes Dorf hat »seine« Genossenschaft (wieder). Auch hier sind in Thüringen alle Unternehmen ausnahmslos Gemischtbetriebe. Gerade hier zeigt sich, daß die meist unterschätzte Betriebsidentifikation auch zu einer Unterschätzung des Festhaltens an den Genossenschaften führte oder (wie bei Clasen) in der Argumentation gar nicht mehr auftaucht.

Nach Clasen war die Entstehung der Rechtsnachfolger in den oben beschriebenen Größenordnungen eine Anpassungsleistung der Unternehmen, die nach 1989 durch einen von der Politik geschaffenen Handlungsspielraum die Möglichkeit dazu hatten:

»Der noch von der letzten DDR-Regierung geschaffene Handlungskorridor ermöglichte es, den in der Landwirtschaft Tätigen, unbeeinflusst von staatlicher Steuerung und dem Einfluß der Privatisierungsagentur, individuelle Anpassungsentscheidungen zu treffen.« (Clasen 1997: 429f)

Es ist unbestritten das Verdienst der Kräftekonstellationen zum Zeitpunkt der 2+4-Verhandlungen, daß die Bodenreform von 1945 (erst einmal) anerkannt wurde. Aber was folgt daraus? Der von Clasen unterstellte Hand-

---

7 Hier sei der Klarheit halber darauf hingewiesen, daß juristische Personen nicht unbedingt Nachfolgeunternehmen der LPG'n sind, sondern auch Neueinsteiger sein können. Neueinsteiger wie z.B. das 1.300 ha große Unternehmen der Südzucker AG in Thüringen und ähnliche sind als Neugründungen wiederum nur Marktfruchtunternehmen und 'drücken' statistisch den Viehbesatz sogar.

lungskorridor? Dieser beruhte doch auf der Tatsache, daß die Treuhand keinen Zugriff auf die Landwirtschaftsbetriebe hatte. Wieso war die Ursache dafür die Entscheidung der letzten DDR-Regierung? Die schrieb doch nur die Bodenreformergebnisse fest! Und bei der Bodenreform wurden Flächen verteilt und keine Großbetriebe gebildet.<sup>8</sup> Natürlich stehen Bodenreform und Kollektivierung im Zusammenhang, aber entscheidend ist erst einmal der Zusammenhang von Kollektivierung und fehlendem Treuhandzugriff. Genauer: der historische 'Sonderweg' über die Bildung von Genossenschaften.

Die »Privatisierungsagentur« Treuhand, wie Clasen sie in seinem Text nennt, hatte das 'Volkseigentum' zu privatisieren. Somit privatisierte sie ca. 17% der Landwirtschaftsfläche der ehemaligen DDR – weil diese Fläche von den Volkseigenen Gütern (VEG) bewirtschaftet wurde. Wäre die DDR nach der Bodenreform den Weg der »Staatsbetriebe... wie die meisten anderen staatssozialistischen Länder...« (wie von Clasen selbst formuliert) gegangen, dann wäre eine Situation, in welcher der Treuhand der flächendeckende 'Zugriff' auf die DDR-Landwirtschaftsbetriebe verwehrt blieb, nicht möglich gewesen. Mit den in der Landwirtschaft nur eingeschränkten Wirkungsmöglichkeiten der 'Privatisierungsagentur' Treuhand war tatsächlich ein gewisser Handlungskorridor vorhanden, doch *ist es ein großer Unterschied, ob die Entwicklung von Wirtschaftsstrukturen aus einer historischen Abfolge von (eben auch soziologisch determinierten!) Prozessen abgeleitet wird, welche wiederum Ausgangsbedingungen für Folgeprozesse sind, oder ob die Handlungsspielräume lediglich aufgrund eines politischen Kraftaktes ausgemacht werden, so daß dann ungestörte »Marktmechanismen« effektive Unternehmensstrukturen durch 'Anpassungsleistungen' der Agierenden hervorbringen.*

Der 'Kraftakt' des Festschreibens der Bodenreform sei hier nicht kleingere-det, doch ist er nicht die entscheidende Ursache für die Handlungsspielräume. Der spezifische Weg der 'Kollektivierung' war hier viel wichtiger, und dieser Weg war der DDR sozusagen systemimmanent. Gerade dieser oft unangenehme Abschnitt der DDR-Vergangenheit (es sei hier an die Debatten über die Art der Kollektivierung erinnert) wurde die Ursache für die Handlungsspielräume nach 1989.<sup>9</sup>

---

8 Es wurden 3,3 Mio. ha (ein Drittel der damaligen Ostzone) verteilt. 76% dieser Fläche kam von insgesamt 7.160 privaten Betrieben, 4% von 4.537 Betrieben mit weniger als 100 ha, ca. 20% von Grundbesitz der NSDAP und Boden der öffentlichen Hand. Zwei Drittel des Bodens wurde an 560.000 individuelle Bodenempfänger verteilt, 43.000 Kleinpächter bekamen ihr Pachtland als Eigentum, 40.000 Altbauern erhielten eine Waldzulage und 180.000 Arbeiter und Angestellte Parzellen, ergo gingen 3,3 Mio ha an ca. 2 Millionen Menschen (Kuntsche 1992: 191–211).

9 Hier sei auch darauf hingewiesen, daß die Enteignungsvorgänge nach 1945 oft 'verwechselt' werden! Die Rückgängigmachung der Enteignungen im Zuge der Kollektivierung

### 2.2 Das Landwirtschaftsanpassungsgesetz (LAG) als Entmündigungsgesetz

Wie groß waren die Handlungsspielräume seit 1989 aber wirklich? 1990 wurde mit dem Beitritt der DDR zur BRD – eine etwa bei dem Eintritt eines Landes in die EU übliche Übergangsfrist gab es für die DDR nicht – das Landwirtschaftsanpassungsgesetz (LAG) installiert. Es erfüllte zwei Funktionen:

*Erstens: Die Eigentumsrückführung.* Im LAG war die Rückführung genossenschaftlichen Eigentums (ohne Bodeneigentum!) in Privateigentum geregelt und zwar auf der Basis des Eintrittsdatums in die Genossenschaft, also bis spätestens 1960. Bei der Auszahlung von Mitgliedern stand der eingebrachte Wert des Privateigentums zum Zeitpunkt des Eintritts (Inventarbeitrag) an erster Stelle, danach wird die Bodennutzung vergütet und dann erst die Arbeit, die bei langjährigen Genossenschaftsmitgliedern immerhin über 30 Jahre geleistet wurde (§ 44 LAG). *Vor der Auszahlung* mußten aber noch die – nach 1990 bei *West*-Banken – bestehenden Kredite bedient werden, falls man Schulden hatte. Schulden indes waren in der DDR keine echten Kredite, sondern Planungsgrößen für zu verbrauchende Grund- und Umlaufmittel.

Es bedarf wahrscheinlich keiner großen Phantasie mehr, um sich vorzustellen, wie austretende Mitglieder auf dieser Grundlage 'ausgezahlt' wurden, wie noch bestehende LPG- oder Genossenschaftsleitungen angefeindet wurden und wie der 'Dorffrieden' dadurch gestört werden konnte. Mit dem LAG wurde die Sozialstruktur der Dörfer, die spätestens ab 1960 den Lebensalltag prägte, in kürzester Zeit zerstört. Dafür wurden die Besitzverhältnisse von 1952-1960 restauriert. Gleichzeitig wurde 'Eigentum' aufgewertet, während 'Arbeit' abgewertet wurde (beck-texte 1995: 424ff). In heutigen Debatten geht es oft nur um einseitigen Betrug; deutlich einseitige Äußerungen zum Konfliktfeld der Auszahlung von Genossenschaftsmitgliedern brachte z.B. der Spiegel mit seinem Artikel »*Bauernland in Bonzenhand*« (Spiegel Nr. 24 vom 12.6.95: 132-143) Das eigentliche Konfliktfeld, die Abwertung ihrer Arbeit per Gesetz, formulieren nur wenige und oft nur die Betroffenen.<sup>10</sup>

*Zweitens: Die Unternehmensweiterführung.* Gleichzeitig wurde mit dem LAG geregelt, daß alle LPG'n sich in Rechtsformen 'umwandeln' müssen, die von der Bundesgesetzgebung anerkannt sind, und zwar durch: Teilung

---

(vor allem in Folge der politischen Beschlüsse November 1952 und Juli 1958) sind heute oft politisches Ziel der Interessenvertreter von Eigentümern und werden oft mit den Entscheidungen zur Bodenreform vor 1949 verwechselt.

<sup>10</sup> Dieser aus der Abwertung der Arbeit resultierende soziale Konflikt wurde schon 1991 von Schilling (1991: 120) dargelegt. Auch Laschewski (1997: 97ff) sieht nicht auf zwei Konfliktparteien (alte LPG-Leitungen – LPG-Mitglieder), sondern drei (altbesitzende Mitglieder - nichtbesitzende Mitglieder - alte LPG-Leitungen).

(§4), Zusammenschluß (§14), Formwechsel (Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft (DDR) zu eingetragener Genossenschaft (BRD), GmbH etc. – §23) sowie Auflösung (§41).

Wenn Clasen den Gegenstand des LAG als »...Regelung der Umwandlung der LPGen im Sinne eines Dekollektivierungsprozesses...« charakterisiert, dann ist dies nur eine Teil- bzw. Nachfolge-Wirkung des Gesetzes und damit eine einseitige Betrachtungsweise. Eigentümerdominierte Interessenverbände werfen der Bundesregierung genau das Gegenteil vor: Schutz der Kollektivbetriebe der ehemaligen DDR durch Vernachlässigung der Enteigneten.<sup>11</sup>

*Das LAG regelte beides gleichzeitig: Eigentumsrückführung einerseits und Strukturerehalt andererseits*, und das flächendeckend und zu Lasten der Verbleibenden (sie haben die Altschulden und die Auszahlungspflicht). Begünstigt wurden die Eigentümer – per gesetzlich vorgegebenen 'Umrechnungsfaktoren' des LAG. Wer hatte, war wieder wer.

Das man bei einem Rückgang von ehemals 16 Arbeitskräften pro 100 ha (die LPG'n waren nicht nur 'Produktionsgenossenschaften', sondern ebenso Verwaltungs-, Dienstleistungs-, Verarbeitungs-, und Sozialleistungs-Zentrum in den Dörfern) auf nunmehr 2,47 Arbeitskräften pro 100 ha von 'Dekollektivierung' spricht, ist zwar durchaus legitim, aber nicht unmittelbare Folge des LAG. Rechtlich – das sei hier ausdrücklich betont – gab es insofern keinen gesetzlichen Handlungsbedarf für den Teil des LAG, der die Rückführung der Genossenschaftsanteile an jedes einzelne Genossenschaftsmitglied mit den oben erläuterten Faktoren regelte: jede Produktivgenossenschaft der BRD regelt ihre Vermögensangelegenheiten intern – auf der Grundlage der Genossenschaftsgesetzgebung. Für die LPG'n wurde ein 'externer' Weg gesetzlich vorgeschrieben. Damit wurde den LPG-Leitungen das Recht auf Regelung der eigenen genossenschaftlichen Vermögensfragen abgesprochen, aber gleichzeitig dieses Recht nicht auf die Mitglieder übertragen; statt dessen wurden die 'Eigentümer' bevorzugt. Hier wird auch die Analogie zur Privatisierung der Industrie deutlich: Betriebsleitungen leiteten auch hier nicht weiter und Arbeiter bekamen ihren Betrieb auch nicht, geschweige denn, daß Arbeit als Wert 'angerechnet' wurde. Dafür stammen aber auch beide Regelungen von derselben Regierung.

---

11 Z.B. in der Stellungnahme des Vereins »Heimatverdrängtes Landvolk« (1992) zum sogenannten Wiedereinrichterprogramm der Bundesregierung bzw. im *Offenen Brief zum Gerster-Papier* von der »Arbeitsgemeinschaft für Agrarfragen« vom 29. 6. 1992. Grundtenor beider Papiere: 'Enteignete' sollen bevorzugt bei Landverkauf durch die Treuhand werden. Das Gegenargument z.B. von Pfeiffer (1993): wenn die Treuhand den Alteigentümern tatsächlich Vorkaufsrecht und Vorpachtsrecht einräumt, dann wird die Bodenreform durch die Hintertür rückgängig gemacht, weil zu den 'Alteigentümern' auch vor 1949 (durch die Bodenreform) Enteignete gehören und nicht nur die 'Heimatvertriebenen' von nach 1949.

*Somit ist das LAG eher ein 'Entmündigungs'- als ein 'Dekollektivierungs'-Gesetz.*

### *2.3 Die Gesellschaften bürgerlichen Rechts (GbR) – eine zukunftssträchtige Innovation?*

Am bemerkenswertesten sind die Schlußfolgerungen zu den Personengesellschaften (GbR, Gesellschaft bürgerlichen Rechts), die Clasen zieht:

»GbR sind im Vergleich zu Einzelunternehmen und juristischen Personen die ökonomisch effizientere Unternehmensform in der Landwirtschaft Ostdeutschlands, da sie die Vorteile der anderen beiden Unternehmensformen kombinieren, ohne an deren Nachteile gebunden zu sein.« Und weiter: »Die Kooperation mehrerer Gesellschafter erschließt... das Potential größenabhängiger Vorteile. Die Neugründung befreit Betriebe dieser Kategorie im Gegensatz zu den Nachfolgeunternehmen auch von alten Verpflichtungen gegenüber Anteilseignern und Banken.« (Clasen 1997: 413, 417)

Was heißt das im Klartext? Beide Gesellschafter (in Westdeutschland häufig Vater und Sohn, während in Ostdeutschland meist mehrere nicht miteinander verwandte Landwirte kooperieren) kassierten die einmalige Startprämie für Wiedereinrichter, verließen die LPG und waren dafür schuldenfrei und nicht mehr verpflichtet, Mitglieder mit auszuzahlen – im Gegenteil, sie wurden zum auszubezahlenden Mitglied. Sie waren bei Banken gern gesehen, schließlich verhandelten diese nur mit einem oder zwei Gesellschaftern und nicht mit mehreren Vorstandsmitgliedern oder Gesellschaftern einer GmbH. Die Feststellung, daß die GbR eine »...hohe durchschnittliche Betriebsgröße aufweisen«, aber mit dem Festschreiben der Bodenreform und im Zuge der deutschen Agrargeschichte die »... ostdeutschen Landwirte... über ein geringes Individualeigentum an Boden und Kapital ... verfügten« (Clasen 1997: 417), führt konsequenterweise zu der Frage, woher die Gesellschafter den Boden denn haben, um so groß zu sein? Hier ergibt sich eine weitere Konsequenz: Gesellschafter waren oft ehemalige Leiter, die also folgerichtig ihre LPG-Mitglieder mit ihren Schulden und Verpflichtungen zurückließen, – dafür »mit ihrem 'Aktenordner', mit dem sie über einen äußerst wertvollen Informationsvorsprung verfügten...« (Isermeyer 1995: 17)<sup>12</sup>, die LPG verließen und im günstigsten Falle Mitgesellschafter als 'Kapitalgeber' fanden, nämlich Landwirte aus den alten Bundesländern.<sup>13</sup> Das gilt natürlich nicht für jede GbR im Osten und nicht jeden Leiter, auch im Osten gibt es Vater-Sohn-GbR, aber es ist

12 Weitere Vorteile der GbR gibt es laut Isermeyer bei der Investitionsförderung, der Sozialversicherung und bei der Besteuerung - alles 'staatliche' und keine Markt-Mechanismen!

13 Neben dem Ankauf von Volkseigenen Gütern (über die Treuhänder) war das der zweite gangbare Weg westdeutscher Interessenten, um in den neuen Bundesländern Fuß zu fassen. In Thüringen ist das bei fast 40% aller GbR der Fall, 85% davon produzieren nur noch Marktfrüchte, im Durchschnitt sind sie 379 ha groß. In 35% aller GbR existieren Verwandtschaftsverhältnisse.



eben die 'ökonomisch günstigste' Variante.

Was ist nun die 'Innovation' dieser 'erfolgreichen ökonomischen Anpassung'? Die Rechtsform GbR? Ist die GbR der erfolgreiche Unternehmer von morgen? Die GbR ist – wenn die bei Clasen formulierten Konstellationen zutreffen – bis jetzt die erfolgreichste Unternehmensmaschinerie zum schnellen Geldverdienen in der Landwirtschaft gewesen. Sie birgt auch Konsequenzen, die schon 1995 von Isermeyer formuliert wurden:

»Es ist durchaus angebracht, die stürmische Entwicklung des Ostens in Richtung GbR mit einer gewissen Skepsis zu betrachten. Diese Skepsis betrifft insbesondere die Wahl der Rechtsform GbR in solchen Fällen, in denen die menschlichen und betrieblichen Voraussetzungen für die GbR eigentlich gar nicht gegeben sind. Diese Rechtsform ist in der Regel nur dann zu empfehlen, wenn es sich um wenige Mitunternehmer handelt und diese ausnahmslos in einem sehr guten Vertrauensverhältnis zueinander stehen.« (Isermeyer 1995: 17)

Die oben genannten Faktoren scheinen dann eher Unsicherheitsfaktoren darzustellen und keineswegs eine »Innovation«.

An dieser Stelle soll aber auf noch eine weiterführende These eingegangen werden. Mit den GbR hätten sich in den neuen Bundesländern Unternehmensstrukturen etabliert, welche die »... Zweidimensionalität des Konfliktes (zwischen Familien- und Lohnarbeitsverfassung – Anm. d. Verf.) und sein ideologisches Fundament in Frage stellen« (Clasen 1997: 417f).

Abgesehen davon, daß hier das pauschale alte Feindbild Familienbetrieb kontra Rechtsnachfolger, Wiedereinrichter kontra Rechtsnachfolger, Kleine kontra Große, unkritisch übernommen wird, ist es keineswegs ausgemacht, ob die GbR diesen Konflikt und dann auch noch sein ideologisches Fundament tatsächlich in Frage stellt. Steht die GbR hier dazwischen, ist sie weder von der Familienarbeitsverfassung noch von der Lohnarbeitsverfassung geprägt? So wie sie größtmäßig zwischen Familienbetrieb und Großbetrieb steht? Ist sie zukunftsweisend als etablierte Unternehmensform?

Das ökonomisch effiziente Unternehmen von morgen rekrutiert sich aus beiden Arbeitsverfassungen. Die vom Gesetzgeber und der EU vorgeschriebenen ökonomischen Bedingungen und das politische Leitbild<sup>14</sup> erfordern von den juristischen Personen als auch vom Familienbetrieb, so schnell und so viel wie möglich zu produzieren, um am Markt ein Einkommen zu erzielen. Gleichzeitig muß das Unternehmen so groß wie möglich sein – um so viel Subventionen wie möglich zu bekommen, und das ganze soll auch so billig wie möglich sein, also mit möglichst wenig Arbeitskräften und Technik erfolgen. Eine Produktionsweise, die auf der Erhaltung des Betriebes durch Ressourcenschonung ausgerichtet ist und so-

14 Auch das agrarpolitische Leitbild des bäuerlichen Familienbetriebes wurde schon lange, spätestens mit dem Amtsantritt von Jürgen Borchert als Landwirtschaftsminister, in das Leitbild des 'dynamischen Unternehmers' transformiert.

mit ökologische Komponenten (z.B. Maßnahmen zur Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit) oder soziale Leistungen (z.B. Mitfinanzierung von sozial Schwächeren – gerade innerhalb einer Familie) in das Unternehmenskonzept integriert, ist out. So betrachtet sind sowohl die 'angepaßten' GbR und die Rechtsnachfolger als auch die neugegründeten juristischen Personen (bei denen z.B. marktfruchtbetreibende, kapitalkräftige Westdeutsche eine GmbH mit osteuropäischen Saisonarbeitskräften betreiben) eher der Gipfel jeweils beider Konfliktparteien, statt daß durch sie dieser Konflikt in Frage gestellt oder gar ein zukunftsweisendes Modell hervorgebracht wird. Diese Unternehmensformen wirken so konträr zu den Aufgaben einer Land-'Wirtschaft', daß selbst Ministerien diese einseitige Entwicklung in ihren Agrarberichten erwähnen.<sup>15</sup> Zu den Problemen des Erhalts von Stoffkreisläufen und der Versorgung von Regionen mit einheimischen Erzeugnissen kommt dann auch noch der Arbeitsplatzabbau. Auch in dieser Frage ist die Argumentation bei Clasen eindimensional und widersprüchlich:

»Trotz des erheblichen Einbruches der Beschäftigung, der zum Teil auch durch die Konzentration der Nachfolgegesellschaften auf das landwirtschaftliche Kerngeschäft erklärt wird, ist die Produktion nach einem Einbruch in den Jahren 1991 – 1993 wieder gestiegen« (Clasen 1997: 419).

Daß sich die LPG-Nachfolger nicht einfach alle dem 'landwirtschaftlichen Kerngeschäft' widmeten, konnte man ja schon anhand der Tierbestände oben feststellen. Auch ein direkter Vergleich von Arbeitskräftebesatz in den unterschiedlichen Unternehmen zeigt keine neue Tendenz, sondern untermauert das Dargelegte: Einzelunternehmen lagen 1993 bei 1,4; Personengesellschaften bei 1,15 und juristische Personen bei 3,1 Arbeitskräften pro 100 ha LF (Agrarbericht 1994).

Der Prozeß des Wachsens oder Weichens in den alten Bundesländern hat den gleichen Hintergrund: *Beide Unternehmensformen haben eine Unternehmensphilosophie, die sie gezwungen werden abzulegen: der Familienbetrieb mit seinem sozialen Hintergrund bezüglich seiner Familiengeschichte, das Nachfolgeunternehmen mit seinem sozialen Hintergrund bezüglich seiner 'Kollektivierungs-Geschichte'*. Der Familienbetrieb mit seiner 'Hoferhaltungsentention' und der daraus resultierenden Ressourcenschonung, der Rechtsnachfolger mit der damaligen Vorgabe der territorialen Eigenversorgung – z.B. eigene Futtermittelversorgung der Tiere, Versorgung des Bodens mit organischem Dünger, eigene Dienstleistungen, Werkstätten usw. als auch seiner sozialen Funktion (Betriebsstrukturen, soziale Einrich-

15 Die Talfahrt der Viehbestände in den ostdeutschen Bundesländern führten schon frühzeitig zu Warnungen, daß der Viehbestand »...unter der Schwelle von 0,6 GVE/ha [liegt], ... die für einen gut funktionierenden Stoffkreislauf Boden-Pflanze-Tier-Boden und eine regionale Eigenversorgung mit tierischen Produkten als Mindestwert anzusehen ist«. (Agrarbericht 1993: 83).

tungen).

Natürlich gab und gibt es bei beiden Unternehmensformen jeweils ganz unterschiedliche Ausrichtungen. Aber verläuft eben gerade deshalb nicht hier die Konfliktlinie? Zwischen 'angepaßten' und 'nichtangepaßten' Unternehmen? Zwischen 'wirtschaftenden' (den Erhalt mit einschließenden) Unternehmen und (im nur betriebswirtschaftlichem Sinn) 'produzierenden' Unternehmen? Und welche von beiden Orientierungen ist 'ökonomisch effizienter'? Betriebswirtschaftlich gesehen immer das produzierende, gesellschaftlich gesehen aber doch das wirtschaftende Unternehmen. Nur allzu deutlich werden gerade im Bereich der Landwirtschaft die Nachfolgekosten erfolgreicher betrieblicher Effizienz: mittlerweile handelt es sich nicht nur um Naturschädigungen oder die Subventionierung der Arbeitslosigkeit, auch die Endverbraucher der Nahrungsmittel sind betroffen.

Nähern sich nicht beide, die wirtschaftenden und die durchrationalisierten Unternehmen? Bloß eben auf ihre Weise? Was unterscheidet noch die dörfliche Genossenschaft von einer Großfamilie oder Kommune? Was unterscheidet noch die 'durchgestylten dynamischen' Ein-Mann-Betriebe untereinander – egal ob eingekaufter Tiefladebauer oder ehemaliger LPG-Vorsitzender?<sup>16</sup>

Das Problem einer scheinbar unvermeidlichen, ökonomischen Entwicklung bleibt, aber ohne die Berücksichtigung auch soziologischer Aspekte wird man nach anderen Entwicklungsmöglichkeiten nicht einmal mehr suchen.

## Literatur

- Arbeitsgemeinschaft für Agrarfragen (1992): *Offener Brief an alle Abgeordneten der Koalitionsfraktionen CDU/CSU und FDP für die Fraktionssitzung am 30. Juni 1992 – betrifft Eckwerte der Gerster Kommission*, unveröffentlichte Fraktionszuschrift, datiert auf den 29.06.92 in Braunschweig, Bruchterwall 6, unterschrieben für den Vorstand: Adolf Freiherr von Wangenheim und Albrecht Wendenburg.
- Agrarbericht (1993): *Bericht zur Entwicklung der Landwirtschaft in Thüringen*, Hrsg.: Thüringer Ministerium für Landwirtschaft und Forsten, Erfurt.
- (1994): *Agrar- und ernährungspolitischer Bericht der Bundesregierung*, Hrsg.: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bonn.
- (1997): *Agrar- und ernährungspolitischer Bericht der Bundesregierung*, Hrsg.: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bonn.
- Beck-Texte (1995): Landwirtschaftsanpassungsgesetz, in: *Grundstücksrecht Ost*, München: dtv.
- Borchert, Jochen (1995): *Fragen zur Agrarpolitik – Der Bundesminister antwortet*, Hrsg.: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bonn.
- Heimatverdrängtes Landvolk (1992): *Stellungnahme des Heimatverdrängtes Landvolk e.V. zum Fragenkatalog für die nichtöffentliche Anhörung am 07.09.1992*, Drucksache DS

16 'Eingekauft' deshalb, weil hier die Nichteigentümer gemeint sind. In Thüringen bewirtschaften diese Landwirte aus den alten Bundesländern 8% der Fläche, ihre Betriebe umfassen durchschnittlich 285 ha, die Leiter ohne Eigentum als Neueinrichter bewirtschaften ebenfalls 8%. Dazu kommen die Rechtsnachfolger, die sich trotz anderer juristischer Rechtsform zu ähnlich profilierten 1-3 Mann-Unternehmen entwickeln, die nur Marktfruchtanbau betreiben.

- 12/315 des Bundestages.
- Clasen, R. (1997): *Die Transformation der Landwirtschaft in Ostdeutschland und ihre Folgen für die Agrarpolitik und die berufsständische Interessenvertretung*, in: PROKLA 108, 27. Jg., Nr. 3, S.407-432.
- dpa-Nachrichten (3.3.98, 17.15 Uhr): Neuer Streit um Bodenreform, Bundeskanzleramtminister Friedrich Bohl weißt Gorbatschow- Äußerungen zurück, in: *dpa thüringen 063 3 pl 472*, landtag thüringen 155.
- Junge Welt (3.3.98): *Bleibt Bonn bei der Bodenreform?* S.3.
- Isermeyer, F. (1995): *Lehren aus der Umstrukturierung der ostdeutschen Landwirtschaft für die Weiterentwicklung in den westdeutschen Ländern*, Arbeitsbericht 1/95, Beitrag für die HLBS-Vortragstagung in Weimar am 23.5.1995.
- Hutter, C.-P.; Ribbe, L. (1995): *Milliardengrab Europa*, in: *Euronatur – Hintergrund – Informationen der Stiftung Europäisches Naturerbe zur Umweltpolitik in Europa*, Bonn/Brüssel.
- Kuntsche, S. (1992): *Die Umgestaltung der Eigentumsverhältnisse und der Produktionsstruktur in der Landwirtschaft*, in: *Weißbuch II*, Hrsg.: Gesellschaft für Menschenrechte, GNN – Verlag Leipzig, S. 191 – 208.
- Küster, Katrin (1996): *Monotonie statt Vielfalt – Entwicklung von Fruchtfolgen und Anbauverhältnissen in den neuen Bundesländern unter dem Einfluß der EG – Agrarreform*, in: *Kritischer Agrarbericht 1995*, Hrsg.: Agrarbündnis e.V., Arbeitsgemeinschaft für bäuerliche Landwirtschaft (ABL)- Bauernblatt Verlags- GmbH.
- (1997): *Zur Entwicklung der Landwirtschaftsstrukturen in den Neuen Bundesländern*, in: *Arbeitsergebnisse der AG »Ländliche Entwicklung« der Gesamthochschule Kassel*, Heft 9/97, S. 14 – 19.
- Hans Böckler Stiftung (1998), *Dokumentation der geförderten Promotionen Aufnahmejahr II/97*, (Katrin Küster: *Entwicklung der ostdeutschen Landwirtschaftsstrukturen nach 1989 am Beispiel Thüringen – unter Berücksichtigung agrarsoziologischer Gesichtspunkte*, S.39–40).
- Küster, Katrin (1998): *Bäuerliche Höfe kontra Agrarfabriken? Wiedereinrichter kontra Rechtsnachfolger?* in: *Der Kritische Agrarbericht 1998*, Hrsg.: Agrarbündnis e.V., ABL Bauernblatt – Verlags GmbH Bonn.
- Laschewski, Lutz (1997): *Von der LPG zur Agrargenossenschaft*, edition sigma Rainer Bohn Verlag, Berlin.
- Pfeiffer, Jochen (1993): *Erfahrungen und Konzepte bei der Privatisierung des Agrarbodens in Brandenburg*, in: *Redeprotokoll*, gehalten auf dem: *Symposium über die Entstaatlichung der Landwirtschaft und ländliche Entwicklung in Osteuropa 22. – 24. Januar 1993 in Seelow/ Brandenburg*, Protokoll, .
- Rawert, Michael (1993): *LPG-Nachfolger haben noch lange mit Altschulden zu kämpfen*, Verlag Paul Parey Hamburg und Berlin .
- Spiegel Nr. 24, 12.6.1995: *Bauernland in Bonzenhand – die neuen alten Herren im Osten* , (ohne Autor), S. 132 – 143.
- Scherf, Konrad u.a. (1990): *DDR – ökonomische und soziale Geographie*, VEB Hermann Haack Geographisch-Kartographische Anstalt Gotha.
- Schilling, Horst (1991): *Anpassungsprobleme der ostdeutschen Landwirtschaft*, in: *Vom Industriestaat zum Entwicklungsland ? – Eine Streitschrift*, Dieter Joester Vertriebsgemeinschaft GmbH, Tribüne Druck Berlin.

Katharina Müller

---

## Transformation als Lateinamerikanisierung? Die neue rentenpolitische Orthodoxie in Ungarn und Polen<sup>1</sup>

### 1. Einleitung

Insbesondere in der Frühphase der gesellschaftlichen und ökonomischen Transformation wurde oft die Frage aufgeworfen, ob Osteuropa auf dem Weg zu einer Europäisierung sei oder ob eine Lateinamerikanisierung der Region bevorstehe (vgl. z.B. Riese 1992, 1995). Fast eine Dekade nach dem Beginn des radikalen osteuropäischen Systemwechsels zeichnet sich nun ab, daß der politische und wirtschaftliche Umbruch regional so heterogene Ergebnisse hervorbringt, daß ein »sowohl als auch« die angemessene Antwort zu sein scheint (vgl. Nowotny 1997). Die bevorstehenden Osterweiterungen von NATO und EU machen die Differenzierung innerhalb der Region exemplarisch deutlich: Während einige mitteleuropäische und baltische Staaten aus westlicher Sicht bereits für »anschlußfähig« gehalten werden, gilt dies für das Gros der Staaten in der Region keineswegs.

Gegenstand dieses Aufsatzes ist eine Lateinamerikanisierung der besonderen Art, die sich mit dem üblichen *mapping* nicht zu decken scheint – sind es doch gerade die »europäisiertesten« Staaten Osteuropas, die derzeit eine Rentenreform nach lateinamerikanischem Vorbild auf ihre Tagesordnung gesetzt haben. Mit dieser Teilprivatisierung der Alterssicherung befinden sie sich in Übereinstimmung mit der internationalen rentenpolitischen Orthodoxie, die – vermittelt durch die Weltbank – auf die Replikation radikaler Rentenreformen drängt, wie sie in Lateinamerika bereits umgesetzt

---

1 Dieser Beitrag entstand im Rahmen des Innovationskollegs »Die Transformation von Wirtschaftssystemen und die Neuordnung der Gesellschaften Mittel- und Osteuropas«, das am Frankfurter Institut für Transformationsstudien angesiedelt ist und von der Deutschen Forschungsgemeinschaft gefördert wird. Mária Augusztinovics, Frank Bönker, Zofia Czepulis-Rutkowska, Róbert I. Gál, Katja Hujo, Klaus Müller, Joan Nelson, Helmut Schwarzer und András Simonovits kommentierten frühere Versionen dieses Papiers. Ihnen allen sei an dieser Stelle herzlich gedankt, ebenso wie zahlreichen Gesprächspartnern in Budapest und Warschau, die der Verfasserin wertvolle Einsichten vermittelten. Ein besonderer Dank gilt Andreas Ryll, dessen Kritik und Ermutigung nicht nur für die Entstehung dieses Papiers von entscheidender Bedeutung waren.

wurden. Mit diesem Modellimport soll in Osteuropa ein Präzedenzfall für westliche Industrieländer geschaffen werden. Deacon/Hulse (1997: 41) sprechen in diesem Zusammenhang von Osteuropa als einem »testing ground for the future of social policy elsewhere in the industrialised world«. Diese Variante der Lateinamerikanisierung wird also nicht als gescheiterte nachholende Modernisierung, sondern als erfolgreiche, ja richtungsweisende Transformation der Alterssicherung perzipiert. Dies gilt nicht nur für den internationalen rentenpolitischen *mainstream*, sondern auch für die politischen Eliten in der Region.

Hier soll am Beispiel von Ungarn und Polen – den beiden osteuropäischen Ländern, in denen eine Lateinamerikanisierung der Alterssicherung bereits politische Realität ist – gezeigt werden, wie in Osteuropa ein grundlegender Systemwechsel im Bereich der Alterssicherung durchgesetzt wurde. Im folgenden Teil werden zunächst die wichtigsten Positionen in der internationalen Rentenreformdebatte vorgestellt, die in den letzten Jahren geführt wurde und sich als Reaktion auf das sog. »chilenische Modell« und seine Variationen in Lateinamerika interpretieren läßt. Anschließend werde ich auf die Erfahrungen eingehen, die in Ungarn und Polen im Bereich der Rentenreform gemacht wurden. Aus einer Perspektive der Politischen Ökonomie<sup>3</sup> heraus wird erörtert, wie es in Osteuropa zu der vom internationalen *mainstream* angestrebten Replikation radikaler rentenpolitischer Leitbilder kommen konnte. Dabei werden sowohl die Interaktionen zwischen strukturell-institutionellem Kontext, relevanten Akteurskonstellationen und Paradigmenwahl als auch die Implikationen des lateinamerikanischen Reformpfades für die polnische und ungarische Alterssicherung untersucht.

## **2. Der internationale Paradigmenstreit um die Reform der Alterssicherung**

### *2.1. Grundprinzipien der Rentenversicherung*

Seit mehr als 100 Jahren streiten Ökonomen über die Ausgestaltung von effizienten Alterssicherungssystemen. Im Zentrum dieser Debatte steht die Kontroverse darüber, ob das Umlage- oder das Kapitaldeckungsverfahren

---

2 Auch in Teilen der bundesdeutschen Presse werden neuerdings die radikalen osteuropäischen Rentenreformen als vorbildlich gepriesen, siehe etwa Horn (1996) und Queisser (1998). Es ist jedoch darauf hinzuweisen, daß die Befürworter einer Rentenprivatisierung in der bundesdeutschen Diskussion eine Minderheitsposition einnehmen – hierzulande ist die »rentenpolitische Orthodoxie« eine andere.

3 Der Begriff der Politischen Ökonomie wird hier eher unorthodox verwendet, d.h. weder im Sinne der »klassischen« marxistischen Terminologie noch des *Public Choice*-Ansatzes. Inspiriert wurde die Verfasserin insbesondere von der Forschungsheuristik des »Akteurzentrierten Institutionalismus« (Mayntz/Scharpf 1995; Scharpf 1997) und deren Anwendung auf die wohlfahrtsstaatliche Transformation bei Götting (1998).

ein adäquateres Finanzierungsverfahren darstellt.<sup>4</sup> Beim Umlageverfahren werden die Beitragszahlungen der laufenden Periode zur Finanzierung der Rentenleistungen derselben Periode verwendet. Dem Umlageverfahren liegt implizit ein »Generationenvertrag« zugrunde, da die gegenwärtig erwerbstätige Generation durch ihre Rentenversicherungsbeiträge die Finanzierung der Altersbezüge der Rentnergeneration sicherstellt. Gleichzeitig erwirbt sie dadurch eigene Rentenansprüche, für deren künftige Finanzierung dann eine weitere Generation von Erwerbstätigen aufzukommen hat. Dagegen werden beim Kapitaldeckungsverfahren die individuellen Beitragszahlungen bis zum Erreichen des Rentenalters bei einem Pensionsfonds akkumuliert, der sich in privater oder staatlicher Trägerschaft befinden kann. Aus dem angesammelten Kapitalstock und den auf dem Kapitalmarkt erwirtschafteten Zinserträgen wird dann die jeweilige Rente gezahlt. Vom Prinzip her spart also jeder für die eigene Rente an und intergenerative Transfers unterbleiben.

Neben der Frage des Finanzierungsverfahrens gibt es jedoch bei der Ausgestaltung von Alterssicherungssystemen noch weitere Designentscheidungen, die für die Beurteilung der jeweiligen ökonomischen und sozialen Effekte relevant sind. So läßt sich eine Rentenversicherung privat oder staatlich organisieren, die Mitgliedschaft in einem bestehenden Alterssicherungssystem kann obligatorisch oder freiwillig sein, sie kann am Staatsbürgerstatus oder einem bestehenden Erwerbsarbeitsverhältnis anknüpfen, und es können Umverteilungselemente und versicherungsfremde Leistungen – wie z.B. die rentenrechtliche Anerkennung von Ausbildungs- und Kindererziehungszeiten, in denen keine Beiträge entrichtet wurden – eingebaut werden oder nicht.

Obwohl sich diese Designkomponenten theoretisch zu einer Vielzahl von Systemalternativen kombinieren lassen, hat sich in der rentenpolitischen Diskussion eine stark verkürzte Klassifizierung von Alterssicherungssystemen durchgesetzt. Queisser (1993: 31) bemerkt, daß einem umlagefinanzierten Rentensystem meistens die Merkmale der staatlichen Trägerschaft, des Versicherungszwangs und der Umverteilung zugeordnet wurden, während kapitalgedeckte Systeme mit privater Trägerschaft, freiwilliger Sicherung und einer Abwesenheit von Umverteilung verbunden wurden. Die Diskussion um die ökonomischen Vorzüge und Nachteile des Umlage- bzw. Kapitaldeckungsverfahrens werden daher oftmals von einem grundlegenden normativen Dissens überlagert, der in erster Linie die Rolle von Staat und Individuum innerhalb der Alterssicherung betrifft (vgl. Turner

---

4 Für neuere Diskussionsbeiträge siehe Siebert (1997) und Ribhegge (1998). Es würde den Rahmen dieses Papiers sprengen, die Kontroverse um das Finanzierungsverfahren erschöpfend wiederzugeben. Einige Argumente werden jedoch in den folgenden Abschnitten aufgegriffen.

1997). Dies gilt auch für den internationalen rentenpolitischen Paradigmenstreit, der vor einigen Jahren entbrannt ist und sich im wesentlichen um die Frage dreht, ob die existierenden staatlichen Umlagesysteme reformierbar sind oder durch private, kapitalgedeckte Pensionsfonds ersetzt werden sollten. Von Vertretern der letztgenannten Position, v.a. der Weltbank, wird gerne auf die radikale Rentenreform in Chile verwiesen. Wegen ihrer grundlegenden Bedeutung als Referenzmodell sollen diese Reform sowie ihre wichtigsten Variationen im lateinamerikanischen Raum im folgenden Abschnitt näher erläutert werden.

## 2.2. Der Präzedenzfall: Rentenprivatisierung in Lateinamerika

Die tiefgreifende Reform der chilenischen Alterssicherung, die 1981 unter der Pinochet-Diktatur durchgeführt wurde, hat internationale Bedeutung erlangt: Chile transformierte nämlich als erstes Land weltweit sein staatliches, umlagefinanziertes Rentensystem in ein kapitalgedecktes Alterssicherungssystem mit obligatorischem Charakter, das von privaten Pensionsfonds verwaltet wird.<sup>5</sup> Queisser (1993: 127) betont, daß die Relevanz dieser Reform nicht in der Entwicklung eines völlig neuen Konzeptes besteht, sondern darin, daß Reformvorschläge, die neoliberale Ökonomen für das *Social Security System* der USA entwickelt hatten, erstmals in die Praxis umgesetzt wurden. So wurde ein Präzedenzfall geschaffen, wenn auch in einem anderen politischen und ökonomischen Kontext. Eine Rentenreform nach chilenischem Vorbild wurde auch den Ländern Osteuropas empfohlen.<sup>6</sup> Das neue chilenische Rentensystem ist ein Drei-Säulen-Modell, wobei die Alterssicherungsfunktion größtenteils auf die zweite, private Säule verlagert wird. Die staatlich organisierte *erste Säule* zahlt an Bedürftige im Rentenalter, die weniger als 20 Jahre in die Rentenversicherung eingezahlt oder gar keine eigenen Rentenanwartschaften erworben haben, eine steuerfinanzierte Sozialrente aus.<sup>7</sup> Die *zweite Säule* besteht aus privaten Pensionsfonds, sog. AFPs<sup>8</sup>. Ihnen obliegt die Verwaltung der obligatorischen Rentenbeiträge, die ausschließlich von den Arbeitnehmern selbst zu zahlen

5 Eine umfassende Untersuchung der chilenischen Rentenreform wurde von Queisser (1993) durchgeführt. Für eine aktuellere Analyse siehe Mesa-Lago/Arenas de Mesa (1997).

6 So etwa Holzmann (1994), World Bank (1994), Fougérolles (1996) und zahlreiche lokale Vorschläge in einzelnen osteuropäischen Ländern. Zur Kritik an einer Replikation des chilenischen Modells in Osteuropa vgl. Nitsch (1996) und Müller (1997c).

7 Diese Säule ist sowohl in ihrem Umfang als auch bezüglich der Höhe der ausbezahlten Leistung absolut unzureichend. Die Anzahl der Sozialrentenbezieher ist administrativ auf 300.000 Personen begrenzt, was zu langen Wartezeiten führt. Die Leistungshöhe entspricht lediglich 10,5% des Durchschnittslohns (Nitsch/Schwarzer 1996: 10).

8 1995 existierten 21 *Administradoras de Fondos de Pensiones* (AFPs) mit 5 Mio. Versicherten. Mesa-Lago (1997b) verweist allerdings auf den oligopolistischen Charakter des AFP-Marktes: 70% der Versicherten entfallen auf die drei größten AFPs.



sind.<sup>9</sup> Der auf diese Weise akkumulierte Kapitalstock soll von den AFPs gewinnbringend auf dem Kapitalmarkt investiert werden, bis der jeweilige Versicherte das Rentenalter (60 Jahre für Frauen und 65 Jahre für Männer) und mindestens 20 Versicherungsjahre erreicht hat. Die Höhe der individuellen Rente ist also abhängig von der Einkommenshöhe der Versicherten, der Länge ihrer Erwerbsbiographie und den von der jeweiligen AFP erwirtschafteten Zinserträgen. Wenn Versicherte die Voraussetzungen für den Rentenbezug erfüllen, aber eine bestimmte Mindestrente nicht erreichen, kommt der chilenische Staat für den Differenzbetrag auf. Im Rahmen der *dritten Säule* werden auf freiwilliger Basis Ersparnisse zur künftigen Alterssicherung gebildet.

Die Anhänger des »chilenischen Modells« vertreten die Auffassung, daß der Übergang zum Kapitaldeckungsverfahren zu einer Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Ersparnis beigetragen und so eine Investitionsdynamik in Gang gesetzt habe; hierdurch sei ein maßgeblicher Beitrag zum Wirtschaftswachstum in Chile geleistet worden. Außerdem sei die Rolle des Staates in der Alterssicherung deutlich verringert worden, was den Staatshaushalt entlastet habe (vgl. World Bank 1994; Fougères 1996).

Alle Kritik an der radikalen chilenischen Agenda (vgl. hierzu auch Abschnitt 2.4.) konnte nicht verhindern, daß sie für neoliberale Rentenreformer weltweit zum Referenzmodell wurde. Dies gilt insbesondere seit Anfang der neunziger Jahre, als eine demokratische Regierung in Chile die langjährige Militärdiktatur unter General Pinochet ablöste, was die Bezugnahme auf die chilenische Reform politisch unbedenklicher erscheinen ließ (Mesa-Lago 1997b: 498). In Lateinamerika selbst wurden Varianten des »chilenischen Modells« kürzlich in Argentinien, Bolivien, Kolumbien, Mexiko, Uruguay und Peru eingeführt.<sup>10</sup> All diesen Reformen ist die Schaffung eines obligatorischen Systems privater Pensionsfonds gemeinsam, das entweder mit dem staatlichen Umlagesystem konkurriert, es ersetzt oder es ergänzt. Mesa-Lago klassifiziert diese Reformen daher als »parallel or selective«, »substitutive« bzw. »mixed« (1997b: 505).

Die argentinische Reform ist deshalb von besonderer Bedeutung<sup>11</sup>, weil sie erstmals zeigte, daß eine radikale Rentenreform nicht nur unter einer Militärdiktatur, sondern auch unter einem demokratischen Regime durchsetzbar sein kann (Vittas 1995: 3). Dabei dürfte es kein Zufall sein, daß das Ergebnis des Versuchs, das substitutive »chilenische Modell« in Argentinien zu

9 Der Beitrag beläuft sich auf 10% der Bezüge; hinzu kommen weitere 2,5-3,0%, die für die AFP-Kommission und eine Versicherungsprämie aufzubringen sind.

10 Vgl. Mesa-Lago (1997a, 1997b) für Details dieser Reformen. Weitere lateinamerikanische Länder dürften bald folgen.

11 Gary S. Becker (1996: 9) spricht von einer »social security lesson from Argentina«, speziell für Industrieländer.

replizieren, schließlich eine Rentenreform gemischten Typs war – der politische Pluralismus hatte Rückwirkungen auf die konkrete Ausgestaltung der Reform. Das gemischte »argentinische Modell« kombiniert eine radikale Umstrukturierung des staatlichen Umlagesystems mit der Einführung von überwiegend privaten Pensionsfonds (AFJPs<sup>12</sup>), wobei die Versicherten die Wahl haben, entweder im staatlichen Umlagesystem zu verbleiben (öffentliche Rentenoption) oder einen Teil ihres Beitrags an eine AFJP abzuführen (gemischte Rentenoption).<sup>13</sup> Als das neue argentinische Rentensystem 1994 in Kraft trat, lag ein zweijähriger politischer Verhandlungsprozeß hinter den Reformern. Die wichtigsten Modifizierungen gegenüber dem »chilenischen Modell«<sup>14</sup> – mit politischen und fiskalischen Implikationen – sind die folgenden: relativ langsamer Aufbau der obligatorischen Pensionsfonds; Unmöglichkeit des vollständigen Austritts aus dem staatlichen System; Beibehaltung der Arbeitgeberbeiträge zur Finanzierung der ersten Säule; unverzinsliche Kompensationsrente statt verzinsten Anerkennungsbonds zur Abgeltung bereits erworbener Anwartschaften.<sup>15</sup> Die argentinische Rentenreform ist sowohl für Polen als auch für Ungarn von besonderer Bedeutung (vgl. Abschnitt 3).

### 2.3. »Averting the Old Age Crisis«: Der Weltbank-Bericht

Der Einfluß der lateinamerikanischen Rentenreformen reicht weit über den Subkontinent hinaus. Inspiriert von dem – aus ihrer Sicht – erfolgreichen Systemwechsel in der chilenischen Alterssicherung veröffentlichte die Weltbank im Jahre 1994 unter dem Titel »Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth« die Ergebnisse eines zweijährigen Forschungsprojekts. Bereits der programmatische Titel der Weltbankstudie macht deutlich, daß hier einem globalen rentenpolitischen Krisenszenario mit einer Strategie begegnet werden soll, die nicht nur sozialpolitisch motiviert ist, sondern auch wachstumspolitische Intentionen verfolgt (World Bank 1994: 9). Im Hinblick auf mögliche Zielkonflikte stellte eine führende Weltbank-Theoretikerin klar, daß das Mehrsäulenmodell in erster Linie aus makroökonomischen Gründen eingeführt werden sollte; eine bessere Erfüllung der Alterssicherungsfunktion bezeichnet sie lediglich als »secondary argument« (James 1997: 16).

12 Ende 1995 existierten 21 *Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones* (AFJPs) mit 3,5 Mio. Versicherten.

13 Vgl. Schulthess/Demarco (1996) für eine ausführliche Darstellung der argentinischen Reform. Der politische Verhandlungsprozeß wird in Isuani/San Martino (1995) analysiert.

14 Vgl. Arenas de Mesa/Bertranou (1997) für einen umfassenden Vergleich der chilenischen und der argentinischen Rentenreform.

15 Vgl. Müller (1997a, 1997b) für eine Diskussion dieser Modifikationen aus einer Perspektive der Politischen Ökonomie.

Der Weltbankbericht fand weltweit große Beachtung und legte den Grundstein für einen neuen rentenpolitischen *mainstream* (vgl. Lo Vuolo 1996). Der Systemwechsel in der Alterssicherung wird zum Bestandteil des neoliberalen Reformpaketes. Dabei wird dem Negativmodell eines populistischen Wohlfahrtsstaates, der zur Ausweitung seiner Macht Sozialleistungen an privilegierte Interessengruppen verteilt, das Positivmodell eines subsidiären Staates gegenübergestellt, der den Löwenanteil sozialer Sicherung in *per se* als effizienter angesehene private Trägerschaft überträgt und seine eigene Rolle auf eine Aufsichtsfunktion sowie eine zielgruppenorientierte Armutspolitik beschränkt (Nitsch/Schwarzer 1996; Hujo 1997).

»The graying of the world's population« ist das Zukunftsszenario, das die Weltbank in ihrer allgemeinverständlich abgefaßten Studie antizipiert (World Bank 1994: 27): Durch eine sinkende Geburtenrate und eine verbesserte medizinische Versorgung kommt es zu einer Alterung der Bevölkerung, die impliziert, daß der Rentnerquotient – die Zahl der Rentner relativ zur Zahl der Beitragszahler – kontinuierlich ansteigt. Umlagefinanzierte Alterssicherungssysteme müssen hierauf i.d.R. mit einer Erhöhung der Beitragssätze oder mit einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit bzw. mit Leistungskürzungen reagieren. Die hier angesprochene Problematik ist weder neu noch strittig. Die rentenpolitischen Schlußfolgerungen, die die Weltbank hieraus zieht (s.u.), haben allerdings heftige Kontroversen verursacht, auf die in Abschnitt 2.4. eingegangen wird.

Die bestehenden öffentlichen Rentenversicherungssysteme auf der Basis des Umlageverfahrens hält die Weltbank für »programs that have spun out of control in middle- and high-income countries« (World Bank 1994: 1). Der von der Weltbank vorgeschlagene Ausweg aus der weltweiten Rentenkrisis besteht aus einem nach chilenischem Vorbild konstruierten Drei-Säulen-System (ebd.: 233ff).

Dabei fungiert ein obligatorisches Mindestrentensystem in staatlicher Trägerschaft, das der Altersarmut entgegenwirken soll, als *erste Säule*. Intra- und intergenerationale Umverteilung existieren nur in dieser Säule. Die *zweite Säule* besteht aus privaten, kapitalgedeckten Pensionsfonds mit obligatorischer Mitgliedschaft. Zwischen den individuellen Rentenbeiträgen und -leistungen besteht eine strikte versicherungsmathematische Äquivalenz. Freiwillige Ersparnisse zur Alterssicherung sollen die *dritte Säule* bilden (ebd.: 15-16).

Die Weltbank argumentiert, daß das von ihr vorgeschlagene Alterssicherungssystem u.a. folgende Vorteile habe (ebd.: 239-254): Die Rolle des Staates in der Alterssicherung werde begrenzt, die des Marktes gestärkt. Durch dieses *public-private mix* werde eine Risikostreuung betrieben, die den zukünftigen Rentnern mehr Sicherheit biete. Gleichzeitig beseitige die strikte Beitrags-Leistungs-Äquivalenz in der privaten Pensionsfondssäule

die Anreize zur Beitragsvermeidung. Durch die Einführung des Kapitaldeckungsverfahrens werde die Herausbildung effizienter Kapitalmärkte gefördert, die gesamtwirtschaftliche Ersparnis und die Investitionen erhöht und so ein Beitrag zum Wirtschaftswachstum geleistet (ebd.: 93, 254).

Das oben beschriebene Drei-Säulen-Modell soll nach Auffassung der Weltbank nach und nach überall auf der Welt eingeführt werden (ebd.: 292). Die Weltbank-Studie widmet Osteuropa ein eigenes Kapitel (ebd.: 284ff). Die Replikation des »chilenischen Modells« in dieser Region sei besonders empfehlenswert: »These choices would signal the government's intention to transfer responsibility to individuals for their own well-being ... and establish a constituency for macroeconomic stability, financial sector reform, and enterprise privatization« (ebd.: 286).<sup>16</sup>

#### 2.4. Kritik der neuen rentenpolitischen Orthodoxie

Die wichtigsten Gegenspieler der Weltbank in der internationalen rentenpolitischen Diskussion sind die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) und die Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit (ISSA).<sup>17</sup> Paradigmatisch stehen hier der nordamerikanische Liberalismus und die kontinentaleuropäische wohlfahrtsstaatliche Tradition einander gegenüber.<sup>18</sup> Ein von Mesa-Lago (1997a) vorgenommener Vergleich der konkurrierenden rentenpolitischen Leitbilder ergibt, daß hinsichtlich der Ausgestaltung der ersten und dritten Alterssicherungssäule weitgehende Übereinstimmung besteht: Weder gegen eine – wie auch immer ausgestaltete – staatliche Mindestsicherung noch gegen die Bildung privater Ersparnisse sind ernsthafte Einwände zu formulieren. Die Hauptkontroverse gilt also dem Design der zweiten, obligatorischen Säule, die von ihrem quantitativen Gewicht her als Kern des Alterssicherungssystems angesehen werden kann.

Ein Übergang zu einer privaten, kapitalgedeckten Säule, wie ihn die Weltbank postuliert, würde künftige Rentner beträchtlichen Risiken aussetzen (Beattie/McGillivray 1995): Da die Höhe der künftigen Altersbezüge an die erwirtschafteten Kapitalmarktrenditen gekoppelt ist, wird das gesamte Investitionsrisiko auf die Versicherten abgewälzt. Hinzu kommt das Inflationsrisiko, das nicht versicherbar ist und bei ungenügender Realverzinsung den Kapitalstock bedrohen kann. In vielen Teilen der Welt sind die lokalen

16 Ähnlich Fougerolles, der erwartet, daß eine Rentenprivatisierung in Osteuropa den Konflikt zwischen Kapital und Arbeit reduzieren wird, denn: »individuals have a direct and visible stake in the reformed, free-market economy – they are investors« (1996: 93).

17 Vgl. etwa Beattie/McGillivray (1995), zwei Vertreter von ILO bzw. ISSA, die eine detaillierte Kritik an den rentenpolitischen Vorstellungen der Weltbank formuliert haben.

18 Hier wird v.a. auf das »conservative-corporatist welfare-state regime« Esping-Andersens (1990) Bezug genommen. Die Heterogenität der kontinentaleuropäischen Sozialpolitik macht den Verweis auf ein »gemeinsames« Paradigma allerdings problematisch.

Kapitalmärkte überdies nicht so weit entwickelt, als daß Anlagemöglichkeiten, die eine adäquate Kombination aus Rentabilität und Sicherheit bieten, in ausreichendem Umfang zur Verfügung stünden. Dieses Argument ist deshalb von besonderer Bedeutung, weil Investitionen der Pensionsfonds außerhalb des heimischen Kapitalmarktes bei den Befürwortern des »chilenischen Modells« als wenig wünschenswert gelten – gefährdeten sie doch die angestrebte Schließung der diagnostizierten heimischen »Kapitallücke«. Ein Kapitalexport der Pensionsfonds wird daher i.d.R. durch restriktive Investitionsvorschriften weitgehend ~~unterbunden~~<sup>19</sup>. Diese Thesen von Mueller (1998) widerlegen – jedenfalls für die USA – die Annahme der Befürworter einer Rentenprivatisierung, private Pensionsfonds könnten zukünftigen Rentnern höhere Leistungen garantieren als das staatliche Umlagesystem. Auch ein Übergang zum Kapitaldeckungsverfahren ermöglicht keine Abkopplung der Renten von künftigen demographischen Trends (vgl. Barr 1993a: 220ff). Daß die lokalen Kapitalmärkte, speziell die *emerging markets*, sich in Zeiten der Globalisierung überdies nicht von ökonomischen Krisen und maßgeblichen Börsenzusammenbrüchen abschotten lassen, dürften die kaum überwundenen Turbulenzen in Südostasien verdeutlicht haben. Bereits infolge der vorausgegangenen Mexikokrise hatten die chilenischen Pensionsfonds 1995 Verluste von -2,5% p.a. ausweisen müssen (Arrau 1998), was einer Dekapitalisierung künftiger Rentenansprüche gleichkommt.

Der chilenischen Fall eignet sich ebensowenig für den Nachweis, daß der rentenpolitische Systemwechsel notwendigerweise die Anreize zur Beitragszahlung verbessert: Seit Jahren zahlen weniger als 60% der AFP-Versicherten regelmäßig Beiträge (vgl. Arrau 1998: 17). Insbesondere Niedrigverdiener fallen zunehmend aus der Gruppe der regelmäßigen Beitragszahler heraus. Überdies werden zunehmend Bedenken hinsichtlich der in Chile künftig zu erwartenden Leistungshöhe laut: So würde etwa ein Durchschnittsverdiener mit 36 Beitragsjahren – für lateinamerikanische Verhältnisse eine bemerkenswerte Erwerbsbiographie – nur eine Lohnersatzrate von 35% erzielen (vgl. Schulz-Weidner 1996: 171f).

Ein weiterer gewichtiger Einwand gegen den Übergang vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren sind die erheblichen fiskalischen Kosten, die sich dadurch ergeben, daß die Anwartschaften, die unter dem früheren Umlagesystem erworben wurden, auch weiterhin anerkannt werden müssen. Das bedeutet zum einen, daß der Staat dafür sorgen muß, daß die bereits laufenden Renten weitergezahlt werden, obwohl die meisten Beitragszahler das Umlagesystem inzwischen verlassen haben und nur noch für ihre eige-

---

19 In Chile wurde die Obergrenze für Investitionen im Ausland erst kürzlich von 3% auf 9% des Sicherungskapitals einer AFP erhöht (vgl. Arenas de Mesa 1997: 34f).

ne Rente ansparen. Zum anderen müssen die bereits erworbenen Rentenanwartschaften der Versicherten anerkannt werden, die zu den privaten Pensionsfonds überwechseln.

In Chile wurden zu diesem Zweck die sog. »Anerkennungsbonds« (*Bonos de Reconocimiento*) ausgegeben, deren Realverzinsung 4% p.a. beträgt und die dem AFP-Konto des Versicherten zum Zeitpunkt des Renteneintritts gutgeschrieben werden. Diese Umwandlung impliziter in explizite Verbindlichkeiten stellt eine enorme Belastung des chilenischen Staatshaushalts dar. In den ersten zehn Jahren beliefen sich die Kosten des rentenpolitischen Systemwechsels in Chile jährlich auf rund 4% des BSP. Der kapitaldeckungsbedingte Anstieg der privaten Ersparnis um 2,4% p.a. (vgl. Arrau 1992; Queisser 1993) im gleichen Zeitraum nimmt sich demgegenüber eher bescheiden aus. Einer Prognose von Arrau (1992) zufolge wird das reformbezogene Haushaltsdefizit erst im Jahre 2020 verschwunden sein, 40 Jahre nach Einführung des neuen chilenischen Rentensystems. Dies deutet darauf hin, daß eine fiskalische Entlastung, wie sie dem radikalen rentenpolitischen Systemwechsel von seinen Befürwortern zugeschrieben wird, kurz- und mittelfristig keinesfalls zu erwarten ist (vgl. Barr 1994: 210). Ebensowenig ist ein positiver Einfluß auf die gesamtwirtschaftliche Ersparnis zu verzeichnen: »Die durch den Systemwechsel erzeugte Kapitalakkumulation wird von dem durch den Systemwechsel erzeugten Defizit wieder aufgezehrt« (Schulz-Weidner 1996: 168).

Es sind jedoch nicht nur empirische Zweifel an der von der Weltbank angenommenen Kausalkette angebracht, durch die Einführung des Kapitaldeckungsverfahrens würden notwendigerweise die gesamtwirtschaftliche Ersparnis, die Investitionen und so das Wirtschaftswachstum erhöht. Auch die theoretische Literatur kommt in dieser Frage seit mehreren Jahrzehnten zu widersprüchlichen Ergebnissen, worauf u.a. Barr (1993b), Singh (1995) und Ribhegge (1998) verweisen. Diese Kontroverse kann an dieser Stelle jedoch nicht ausführlich behandelt werden.

Auch die normative Grundannahme des Weltbankberichts, daß ein privates, kapitalgedecktes Alterssicherungssystem einem öffentlichen *per se* überlegen sei, wird von den Kritikern nicht geteilt: Viele der bestehenden staatlichen Umlagesysteme funktionierten effizient und stünden keineswegs kurz vor dem finanziellen Zusammenbruch. Überdies ließe sich durch die Einführung einer engeren Beitrags-Leistungs-Äquivalenz auch in umlagefinanzierten Systemen die Transparenz erhöhen und die Akzeptanz durch die Versicherten verbessern (Schulz-Weidner 1996: 168). In reformierter Form könnten die staatlichen Umlagesysteme durchaus der demographischen Herausforderung standhalten (vgl. Becker-Neetz 1995; Cichon 1995). »Ageing should not be used as an excuse to discredit and consequentially dismantle the existing social protection systems, in order to replace them

by systems which serve a different purpose.« (Cichon 1995: 14) In diesem Sinne ist vor einer Instrumentalisierung von Rentenreformen für wirtschaftspolitische Desiderata, die die Erreichung des Alterssicherungsziels gefährdet, zu warnen (vgl. auch Queisser 1993: 268).

In den folgenden Abschnitten dürfte deutlich werden, inwiefern die internationale rentenpolitische Kontroverse heute in Osteuropa ihren Niederschlag findet und weshalb eine Rentenprivatisierung nach lateinamerikanischem Vorbild trotz schwerwiegender ökonomischer Einwände zahlreichen Rentenreformern in der Region attraktiv erscheint.

### 3. Rentenreformen in Polen und Ungarn

#### 3.1. Institutionelles Erbe: Sozialistische Alterssicherung

Im Sozialismus osteuropäischer Ausprägung oblag die Alterssicherung einer öffentlichen Sozialversicherungsbehörde, die zumeist weder vom Staatshaushalt noch von anderen Sparten der sozialen Sicherung getrennt war, was verschiedene Formen der Quersubventionierung systemimmanent werden ließ. Zur Finanzierung wurde ein pauschaler Arbeitgeberbeitrag von der Bruttolohnsumme erhoben; eine individuelle Zurechnung der Beitragszahlungen erfolgte nicht.<sup>20</sup> Dementsprechend war die Beitrags-Leistungs-Äquivalenz gering; bei der Rentenberechnung wurde z.T. lediglich die Höhe des Einkommens im letzten Jahr vor dem Renteneintritt berücksichtigt. Trotzdem kann von einer »sozialistischen Einheitsrente« keine Rede sein, denn zum einen genossen Angehörige einiger gefährlicher oder politisch sensibler Berufe Sonderrechte, zum anderen unterlagen die laufenden Renten (die sog. »alten Portefeuilles«) aufgrund fehlender Indexierungsregeln einem starken Realwertverlust, während Renten neuzugänge von *ad hoc*-Anpassungen profitierten. Wegen der unzureichenden Leistungshöhe – bei einer nominal hohen Lohnersatzrate – sahen sich viele Rentenbezieher gezwungen, weiter einer Erwerbstätigkeit nachzugehen.<sup>21</sup> Dieses zusätzliche Arbeitskräftepotential war in den sozialistischen Ökonomien, in denen aufgrund der betrieblichen Politik der Arbeitskräftehortung – trotz »unemployment on the job« – eine gesamtwirtschaftliche Überschußnachfrage nach Arbeit herrschte, durchaus funktional (Götting 1998: 64ff). Auch war das gesetzliche Rentenalter mit 60 Jahren für Männer und circa 55 Jahren für Frauen vergleichsweise niedrig.<sup>22</sup>

20 Ein Arbeitnehmerbeitrag existierte nur in Ungarn (seit 1954) sowie phasenweise in Polen (1968-72).

21 Schätzungen zufolge sind auch heutzutage in Osteuropa 50-70% der Rentenbezieher im ersten »Ruhestands«-Jahrzehnt weiter berufstätig (Fox 1995).

22 Eine Ausnahme bildete hierbei Polen mit einem regulären gesetzlichen Rentenalter von 65 Jahren für Männer und 60 Jahren für Frauen.

### 3.2. Postsozialistische Problemstellungen und erste Reformen

Vom ökonomischen Transformationsprozeß, der in Osteuropa um 1989 eingeleitet wurde, waren die bestehenden Alterssicherungssysteme in vielfältiger Hinsicht betroffen. Steigende Ausgaben ergaben sich für die Rentenversicherungssysteme dadurch, daß die Lebenshaltungskosten infolge des drastischen Subventionsabbaus in die Höhe schnellten, was eine Umwandlung von indirekten Sozialausgaben in direkte Transferleistungen erforderlich machte; insbesondere, wenn berücksichtigt wird, daß private Ersparnisse nur in geringem Umfang existierten<sup>23</sup> und somit keine zusätzliche Sicherungsfunktion übernehmen konnten.

Als sowohl einnahmen- als auch ausgabenwirksam erwiesen sich die Restrukturierungsmaßnahmen im Unternehmenssektor. Die Privatisierung bzw. Schließung von ehemaligen Staatsbetrieben war mit umfangreichen Entlassungen verbunden, die teils in offene Arbeitslosigkeit mündeten, teils über spezielle Frühverrentungsprogramme sozial abgedeckt wurden. Somit war gleichzeitig ein Absinken der Zahl der Beitragszahler und ein Anstieg der Zahl der Rentenbezieher zu beobachten, was zu einer Erhöhung des Rentnerquotienten der Alterssicherungssysteme führte.<sup>24</sup> Nach Lodahl/Schrooten (1998: 4f) stieg der Rentnerquotient in Polen von 38,9% (1989) auf 60,7% (1995) und in Ungarn von 51,4% (1989) auf 82,0% (1995), während der Altenquotient weitgehend unverändert blieb.<sup>25</sup> Dies deutet darauf hin, daß die gegenwärtigen Probleme der Alterssicherungssysteme in Osteuropa keine demographischen Ursachen haben, sondern in erster Linie transformationsbedingt sind.

Die bestehenden Alterssicherungssysteme in Osteuropa mußten also reformiert werden, um ihre wesentlichen Charakteristika an die veränderte Wirtschaftsordnung anzupassen und um ihre finanzielle Stabilität wiederherzustellen. Unter Rentenexperten bestand Einigkeit darüber, daß eine Erhöhung des Rentenalters, eine Verschärfung des verhältnismäßig leichten Zugangs zu Früh- und Invalidenrenten, die Abschaffung von Sonderrechten einiger Berufsgruppen, die Einführung eines Arbeitnehmerbeitrags sowie die institutionelle Trennung von anderen Sozialversicherungszweigen zu den erforderlichen Maßnahmen gehörten. Die Einführung von Indexierungsregeln sollte die kontinuierliche Erosion des Realwertes der Leistungen

23 Dies ist v.a. durch zwei Gründe zu erklären: Eine Förderung privater Vermögensbildung gab es vor 1989 nicht, und existierende Ersparnisse wurden durch die transformationsbedingten Inflationsschübe entwertet.

24 Der Rentnerquotient mißt die Anzahl der Rentner, geteilt durch die Anzahl der Beitragszahler in derselben Periode.

25 Zwischen 1989 und 1995 schwankte der Altenquotient – das Verhältnis der über 60jährigen zu den 20-59jährigen – in Polen zwischen 28,0% und 29,8% und in Ungarn zwischen 35,0% und 36,1% (Lodahl/Schrooten 1998: 4f).



verhindern und dem Problem der »alten Portfeuille« ein Ende bereiten. Umstrittener war, ob die Rentenversicherungen aus dem Staatshaushalt herausgelöst werden sollten und ob die Beitrags-Leistungs-Äquivalenz zu stärken war.<sup>26</sup>

In Polen und Ungarn wurde ein Teil der genannten Reformen durchgeführt; die Maßnahmen waren jedoch nicht weitreichend genug, um die Abhängigkeit der dortigen Alterssicherungssysteme von Staatszuschüssen zu brechen. Trotz hoher Beitragsraten – einen Extremfall bildet hierbei Polen mit 36,7% des standardisierten Bruttolohns<sup>27</sup> – dauert die finanzielle Krise der bestehenden staatlichen Alterssicherungssysteme an.<sup>28</sup> Viele der nötigen Reformmaßnahmen, wie etwa die Erhöhung des Rentenalters oder die Abschaffung von Sonderrechten, stießen auf beträchtlichen politischen Widerstand bzw. wurden durch von den Reformgegnern erwirkte Verfassungsgerichtsurteile blockiert (vgl. Zukowski 1996: 109). Eine institutionelle Neuerung im Bereich der osteuropäischen Alterssicherung – der erste Schritt zu einer Pluralisierung der Trägerschaft – erwies sich indessen als vergleichsweise unproblematisch: Freiwillige private Pensionsfonds nahmen in Ungarn und Tschechien 1994 die Arbeit auf.

Die Reform der staatlichen Umlagesysteme und ihre Ergänzung durch private Pensionsfonds auf freiwilliger Basis galt jedoch in Osteuropa nicht unumstritten als rentenpolitische Zielvorstellung; es meldeten sich auch radikalere Stimmen zu Wort, die eine vollständige Privatisierung der staatlichen Alterssicherungssysteme forderten – der oben skizzierte internationale rentenpolitische Paradigmenstreit findet heute in Osteuropa seinen Niederschlag.

### 3.3. Polen und Ungarn auf dem Weg zur Rentenprivatisierung

Sowohl in Polen als auch in Ungarn war über Jahre eine polarisierte Diskussion um die künftige Ausgestaltung der Alterssicherung zu verzeichnen.<sup>29</sup> Die

26 Nach Auffassung der Weltbank steht für die öffentlichen Rentensysteme genau das Gegenteil an, nämlich »reducing and flattening benefits« (World Bank 1994: 285) – was in Anbetracht der oben diskutierten rentenpolitischen Gesamtstrategie dieser Organisation nicht überraschen kann.

27 Die polnischen Arbeitgeber zahlen einen Beitrag in Höhe von 45% des Bruttolohns. Wird jedoch berücksichtigt, daß es in Polen keinen Arbeitnehmerbeitrag gibt, so ist zu Zwecken der internationalen Vergleichbarkeit von einem Beitrag in Höhe von 36,7% des standardisierten Bruttolohns auszugehen.

28 Palacios/Rocha (1997) schätzen das bereinigte Defizit der ungarischen Rentenversicherung auf 1,6 % des BIP (1995). Nach Angaben des Office of the Government Plenipotentiary (1997) hätte das Defizit des ZUS, des polnischen Sozialversicherungsfonds, ohne Budgetzuweisungen bei 2,0 % (1996) des BIP gelegen.

29 Für einen Überblick über die polnische Diskussion vgl. Zukowski (1996: 120ff) und Golinowska/Czepulis-Rutkowska/Szczur (1997: 18-21); für die ungarische Diskussion vgl. Ferge (1997) und Simonovits (1997).

Vertreter einer Rentenprivatisierung nach chilenischem Vorbild waren jeweils im Finanzministerium zu finden; zudem wurde diese Position von der Weltbank unterstützt, die aufgrund der hohen Auslandsverschuldung in Polen und Ungarn als maßgebliche externe Akteurin fungieren konnte.<sup>30</sup>

Die Gegenseite vertrat hingegen die Auffassung, ein radikaler Systemwechsel sei nicht notwendig, da eine Reform innerhalb der bestehenden staatlichen Umlagesysteme völlig ausreiche. Private Pensionsfonds seien nur auf freiwilliger Basis akzeptabel. Diese Auffassung, die dem traditionellen kontinentaleuropäischen Rentenparadigma sehr nahe kommt, wurde vom ungarischen Wohlfahrtsministerium sowie dem polnischen Ministerium für Arbeit und Soziales vertreten, außerdem von zahlreichen Sozialexperten und den Repräsentanten der Rentenversicherung.<sup>31</sup>

Nach der Einsetzung von Sonderkommissionen, die mit der Ausarbeitung eines Rentenreformkonzeptes beauftragt wurden (vgl. Nelson 1998: 12ff), wurde der oben skizzierte Grundkonflikt zwischen Finanzministerium und Sozialressort über die paradigmatische Ausrichtung der Rentenreform 1996 sowohl in Polen als auch in Ungarn beigelegt. Der ausgehandelte Kompromiß, der v.a. dem Sozialressort inhaltliche Konzessionen abgerungen haben dürfte, ist in Polen erst teilweise vom Sejm verabschiedet worden.<sup>32</sup>

Die ungarischen Rentenreformgesetze wurden hingegen im Juli 1997 vom Parlament verabschiedet und traten zum 1. Januar 1998 in Kraft. In beiden Ländern sieht der rentenpolitische Kompromiß ein Mischsystem vor, das das bestehende staatliche Umlagesystem mit privaten Pensionsfonds kombiniert und eine rein staatliche sowie eine gemischte Alterssicherungsoption anbietet.<sup>33</sup>

Die *erste Komponente* soll aus einem öffentlichen Umlagesystem bestehen, das durch die gesamten Arbeitgeber- und einen Teil der Arbeitnehmerbei-

30 Mittlerweile scheint die Weltbank die explizite Bezugnahme auf das »chilenische Modell« zu vermeiden und mit einer moderateren rentenpolitischen Position in Osteuropa aufzutreten. Diese fand bisher jedoch keinen Eingang in offizielle Dokumente.

31 Während die ungarischen Sozialexperten fast einheitlich der »kontinentaleuropäischen Fraktion« zuzurechnen sind, gilt dies in Polen zwar für die meisten Sozialrechtsexperten, nicht jedoch für die mit Sozialpolitik befaßten Ökonomen, die meist einer teilweisen oder vollständigen Rentenprivatisierung zuneigen.

32 Für den polnischen Reformentwurf vgl. Office of the Government Plenipotentiary (1997). Die Rentenreform soll 1999 in Kraft treten. Vor den Parlamentswahlen von September 1997 konnte nur ein Teil der erforderlichen Gesetze dem Sejm vorgelegt werden, doch die neue polnische Regierung führt die Arbeit an dem Rentenreformprojekt fort. Beobachten zufolge kann 1998 mit einem Abschluß des Gesetzgebungsverfahrens gerechnet werden.

33 Würde die Weltbank-Terminologie zugrundegelegt, gäbe es in der polnischen und ungarischen Reformkonzeption vier Säulen: Neben den beiden hier vorgestellten obligatorischen Komponenten (Säule 1 und 2) soll es eine Mindestrente (Säule 0) und freiwillige private Ersparnis geben (Säule 3). Hier werden jedoch nur die beiden obligatorischen Komponenten behandelt, da auf sie die Hauptlast der Alterssicherung entfallen wird.

träge finanziert wird und für alle Versicherten zumindest als Grundkomponente obligatorisch ist. Die staatliche Rentenkasse übernimmt die Abgeltung der bis zur Rentenreform erworbenen Anwartschaften aller Versicherten (»Kompensationsrente«); hinzu kommen bei Verbleib im öffentlichen Alterssicherungssystem die nach Inkrafttreten der Reform erworbenen Rentenanwartschaften. Eine *zweite Komponente* wird durch ein neuzuschaffendes privates Pensionsfondssystem gebildet.<sup>34</sup> Diese Alterssicherungskomponente ist für junge Leute – zusätzlich zur Mitgliedschaft in der staatlichen Rentenkasse – obligatorisch (gemischter Rentenpfad).<sup>35</sup> Diejenigen Versicherten, die bereits im Berufsleben stehen, haben ein Wahlrecht zwischen einer rein staatlichen und einer gemischten Rentenoption. Wählen sie letztere, so tritt die Pensionsfonds-Komponente in bezug auf Beiträge und Leistungen teilweise an die Stelle der staatlichen Rentenkasse. Die Rentenreformer erwarten, daß künftig ein Drittel (Polen) bzw. ein Viertel (Ungarn) der gesamten Altersbezüge von privaten Pensionsfonds gezahlt werden wird. In Polen sollen Versicherte, die älter als 50 Jahre sind, nicht zu den privaten Fonds überwechseln können; für sie wäre also der rein staatliche Rentenpfad obligatorisch.<sup>36</sup>

Wenngleich die polnischen und ungarischen Rentenreformen einander in ihrer Grundstruktur sehr ähnlich sind, so ist doch darauf hinzuweisen, daß es viele Unterschiede in der konkreten Ausgestaltung gibt. Die wichtigsten Differenzen betreffen den Umfang der Reformen in der öffentlichen Alterssicherungssäule.

Die polnischen Pläne für einen Umbau des ZUS, der umlagefinanzierten Rentenversicherung, deren Verabschiedung durch den Sejm noch aussteht, sind viel radikaler als die am 1. Januar 1998 in Kraft getretene Reform der ungarischen Rentenversicherung. In Ungarn haben die Veränderungen einen moderaten Charakter: Das Versicherungsprinzip wird gestärkt, die Mindestbeitragszeit ausgedehnt und die Anerkennung beitragsfreier Zeiten eingeschränkt. Sozialversicherungsexperten bemängeln, daß ein Teil dieser Reformen erst im Jahr 2016 greifen wird. Die polnischen Reformer hingegen wollen den ZUS grundlegend umstrukturieren, und zwar so bald wie möglich, da sie sich hiervon eine Teilfinanzierung der Kosten des Über-

---

34 Das neuzuschaffende obligatorische Pensionsfondssystem wird in Ungarn parallel zu den bereits existierenden freiwilligen Pensionsfonds etabliert. Eine Trennung der beiden Systeme ist erforderlich, weil obligatorische Pensionsfonds höheren Sicherheitsauflagen und stärkerer Regulierung zu unterwerfen sind als freiwillige Fonds.

35 In Ungarn ist die private Pensionsfondskomponente für alle Berufsanfänger obligatorisch; in Polen ist die Zwangsmitgliedschaft für alle unter 30jährigen vorgesehen.

36 Auch in Ungarn war eine solche Altersgrenze vorgesehen (vgl. Minister of Welfare/Minister of Finance 1997). Sie sollte bei 47 Jahren liegen, wurde aufgrund von verfassungsrechtlichen Bedenken jedoch aus dem Rentenreformgesetz gestrichen.

gangs zum Kapitaldeckungsverfahren erhoffen.<sup>37</sup> Frühverrentung und die Anerkennung beitragsfreier Zeiten sollen abgeschafft werden; dagegen werden erhebliche finanzielle Anreize dafür geschaffen, über das reguläre Rentenalter hinaus berufstätig zu sein. Die größte Veränderung ist jedoch in der Einführung des sog. »principle of Notional Defined Capital« zu sehen, durch das die vom ZUS ausgezahlten Leistungen eng an den von den Beitragszahlern während ihres Erwerbslebens akkumulierten virtuellen Kapitalstock gekoppelt werden. Die Rentenhöhe soll ausschließlich durch die Summe der individuellen Beitragszahlungen, geteilt durch die Restlebenserwartung zum Zeitpunkt des Renteneintritts, determiniert werden. Eine solche Rentenformel war in Lettland bereits 1996 eingeführt worden.<sup>38</sup> Es sollte nicht übersehen werden, daß von den geplanten Reformen des staatlichen Alterssicherungssystems in Polen einige hochsubventionierte Gruppen ausgenommen bleiben, nämlich die Landwirte und die sog. »Uniformdienste«, wie Polizisten und Gefängnisbeamte.

### 3.4. Akteurkonstellationen und Paradigmenwahl

Sowohl in Polen als auch in Ungarn können das Sozialministerium, das Finanzressort sowie die Weltbank als maßgebliche rentenpolitische Akteure gelten. Auf ihre Interessenlagen und Interaktion sowie deren Auswirkungen auf die konkrete rentenpolitische Paradigmenwahl soll im folgenden näher eingegangen werden.

In beiden Ländern existierte lange Zeit ein rentenpolitischer Grundkonflikt zwischen Finanz- und Sozialministerium. Zunächst mag es überraschen, daß das Finanzressort überhaupt zu sozialpolitischen Fragen Stellung bezieht. Da jedoch die staatlichen Rentenversicherungen in Polen und Ungarn aufgrund von manifesten oder antizipierten politischen Widerständen nicht grundlegend reformiert worden waren, waren sie chronisch defizitär und somit von Zuschüssen aus dem Staatshaushalt abhängig (vgl. 3.2.). Dies wiederum dürfte maßgeblich dazu beigetragen haben, die Position des Finanzministeriums in der Auseinandersetzung um die Rentenreform zu stärken. Daß der resultierende Rentenkompromiß in Polen und Ungarn eine individualisierte Zwangssparkomponente nach lateinamerikanischem Vorbild enthält, ist nicht überraschend, da die im Ressortkonflikt deutlich stärkere Fraktion – das Finanzministerium – mit neoliberalen Ökonomen besetzt ist. Diese waren an den wachstumssteigernden Effekten interessiert, die dem

37 Einige Elemente der Reform des staatlichen Umlagesystems in Polen dürften auf den Einfluß eines schwedischen Beraterteams zurückzuführen sein. In Schweden sehen die jüngsten Rentenreformpläne ein flexibles Renteneintrittsalter, die Kopplung der Leistungshöhe an Veränderungen in der Lebenserwartung sowie eine teilweise Kapitaldeckung vor. Die steuerfinanzierte Grundrente wird in Schweden jedoch beibehalten.

38 Zur lettischen Rentenreform siehe Fox (1997) und Rutkowski (1997).

Übergang zum Kapitaldeckungsverfahren von dessen Befürwortern zugeschrieben werden, mußten jedoch zu Kompromissen bereit sein, um ihre rentenpolitischen Vorstellungen gegen den Widerstand der lokalen Sozialpolitiker zu verwirklichen: Nur eine »gemischte Lösung«, die Elemente des staatlichen Umlageverfahrens mit der Einführung obligatorischer privater Pensionsfonds verbindet, kam aus politischen und fiskalischen Gründen in Frage.

Zusätzlich ist in Polen und Ungarn der Einfluß der Weltbank zu berücksichtigen, der aufgrund der hohen Auslandsverschuldung in diesen beiden Ländern beträchtlich ist. Der Druck dieser externen Akteurin und die Stärkung ihrer lokalen Verbündeten ist jedoch nur ein Teil der Erklärung für die erfolgte Paradigmenwahl jenseits der traditionellen kontinentaleuropäischen Alterssicherungspraxis: Die relativ schwachen postkommunistischen Regierungen Polens und Ungarns stießen – wie erwähnt – bei ihren früheren Versuchen, Reformen innerhalb des existierenden Rentensystems durchzusetzen, auf beträchtlichen Widerstand. Angesichts der paradigmatischen Alternativen sollte zwar deutlich geworden sein, daß es sich hierbei um vergleichsweise moderate Maßnahmen handelte; diese erlaubten es den potentiellen Reformverlierern jedoch problemlos, ihre zukünftige Schlechterstellung zu antizipieren, sei es durch eine Erhöhung der Rentenalters oder durch eine Absenkung des Leistungsniveaus. Somit werden Reformen innerhalb des Umlageverfahrens lediglich als Eingriffe in erworbene Besitzstände wahrgenommen, die nicht mit einer Gegenleistung verbunden zu sein scheinen (vgl. Holzmann 1994: 191).

Gegenüber dieser konkreten Erfahrung mit Reformwiderständen haben die jetzt in Polen und Ungarn anvisierten Reformpläne aus Politikersicht zwei Vorteile: Zum einen sind die Risiken und die hohen fiskalischen Übergangskosten einer Teilprivatisierung der Alterssicherung für die Durchschnittsbürgerin – im Gegensatz zu Einschnitten beim staatlichen Umlagesystem – nicht transparent. Aus Sicht der politisch Verantwortlichen dürfte dieser *veil of ignorance* einen wesentlichen Vorteil darstellen, da er eine reibungslosere Durchführung der Reformen ermöglicht. Zum anderen wird die in jedem Fall erforderliche Reform des bestehenden Umlagesystems mit individualisierten, sichtbaren Eigentumsrechten verknüpft (vgl. Graham 1997: 397) – in Form von individuellen Rentenkonten bei privaten Pensionsfonds –, was von den Bürgern als »Gegenleistung« für die individuelle Schlechterstellung durch die Einschnitte beim staatlichen Umlagesystem interpretiert werden kann.<sup>39</sup> Die Reformwiderstände dürften bei dem gemischten Reformpfad also deutlich geringer ausfallen.

---

39 Ein Beleg für ein derartiges Kalkül innerhalb der ungarischen Regierung findet sich bei Rocha/Palacios (1996: 19).

Eine komparative Analyse unter Einbeziehung des tschechischen Falls, in dem eine Privatisierung der Alterssicherung bisher nicht auf der Tagesordnung steht, ergab, daß die Paradigmenwahl in der osteuropäischen Alterssicherung eng mit der spezifischen Handlungssituation sowie den Konstellationen und Interaktionen der relevanten politischen Akteure verknüpft ist (vgl. Müller 1998). Was die Handlungssituation betrifft, so entscheidet die finanzielle Lage der bestehenden Umlagesysteme (Defizit oder Überschuß) darüber, ob ein dringender Handlungsbedarf im Hinblick auf eine radikale Rentenreform gesehen wird oder nicht. Dies mag nicht überraschen, da bereits frühere Untersuchungen zur Politischen Ökonomie der Reformen zu dem Schluß kamen, daß wirtschaftliche Krisen die Einleitung einschneidender Reformen begünstigen können (Nelson 1997: 262; World Bank 1997: 150f). Im Bereich der Alterssicherung zeigt es sich jedoch, daß die finanzielle Lage des Umlagesystems zudem darüber entscheidet, ob neben dem Sozialministerium auch das Finanzressort, das einer Rentenprivatisierung zuneigt, zum Akteur in der Reformarena wird. Ein weiteres Element der Handlungssituation ist das Ausmaß der Auslandsverschuldung, das bestimmt, ob eine einschlägige externe Akteurin ein faktisches Mitspracherecht erhält – die Weltbank, deren rentenpolitische Konzeption eng an die lateinamerikanischen Reformen angelehnt ist. Die jeweilige Handlungssituation determiniert also sowohl, welche politischen Akteure in den Prozeß der Rentenreform einbezogen werden, als auch deren relative Verhandlungsmacht. Die paradigmatische Weichenstellung für oder gegen eine Privatisierung der Alterssicherung wird hierdurch bereits vorweggenommen, auch wenn die konkreten Reformdetails – v.a. die Aufgabenteilung zwischen staatlichen und privaten Rententrägern – ein Ergebnis des nun einsetzenden Verhandlungsprozesses sind.

Auch wenn das Sozial- und Finanzressort sowie die Weltbank als maßgebliche Akteure im polnischen und ungarischen Rentenreformprozeß identifiziert wurden, so sollte nicht der Eindruck entstehen, als hätten sie in einem politischen Vakuum operiert. Unterstützung erhielten die Rentenreformer in beiden Ländern beispielsweise von Seiten privater Finanzinstitutionen, die starkes Interesse daran hatten, einen neuen Markt für private Alterssicherungsinstrumente zu etablieren, v.a. da deren Inanspruchnahme einen obligatorischen Charakter haben würde. Radikale Rentenreformen gehen mittlerweile auch in die von internationalen Rating-Agenturen wie Moody's und IBCA vorgenommene Bewertung des Länderrisikos mit positiver Gewichtung ein (Nelson 1998: 9f).

Im polnischen und ungarischen Rentenreformprozeß meldeten sich aber auch betroffene Interessengruppen, wie Rentnerverbände und Gewerkschaften zu Wort, die bereits bei den Reformversuchen innerhalb des Umlageverfahrens einzelne ihrer Forderungen durch die Vermittlung interme-

diärer Institutionen – Verfassungsgerichte und Ombudsleute – hatten durchsetzen können. Die Rentenreformer führten daher parallel zur Ausarbeitung der Gesetzentwürfe ausführliche Gespräche mit diesen Interessengruppen. Es zeigte sich, daß diese eine Teilprivatisierung der Alterssicherung entweder nicht grundsätzlich ablehnten – so legte z.B. die polnische Gewerkschaft *Solidarnosc* einen eigenen Rentenreformvorschlag vor, der eine individuelle Zwangssparkomponente nach lateinamerikanischem Vorbild enthielt (Golinowska/Czepulis-Rutkowska/Szczur 1997: 124f) – oder es den Reformern gelang, vorhandene Opposition durch einzelne Zugeständnisse zu neutralisieren, wie etwa im Falle der ungarischen Gewerkschaft MSZOSZ (Nelson 1998: 17ff).

### 3.5. Implikationen des gewählten Reformmodells

In Ungarn ist die Teilprivatisierung der Alterssicherung nach lateinamerikanischem Vorbild also bereits angelaufen; in Polen steht die Annahme ähnlicher Reformgesetze kurz bevor. Wie deutlich geworden sein dürfte, handelt es sich bei der polnischen und ungarischen Reformkonzeption keineswegs um eine identische Replikation des »chilenischen Modells«. Vielmehr weisen beide Entwürfe in wesentlichen Punkten Parallelen zu dessen »demokratischer Variante«, der argentinischen Rentenreform auf (vgl. 2.2.). Dies kann nicht überraschen, waren doch argentinische Berater in Polen und Ungarn in den Reformprozeß involviert. Zudem reisten polnische Parlamentarier, Journalisten und Sozialpolitiker auf Weltbankkosten mehrfach nach Chile und Argentinien, um die dortigen Rentenreformen in Augenschein zu nehmen. Das ausgehandelte Mischsystem nach argentinischem Vorbild ist aus Sicht der Politischen Ökonomie einem »reinen chilenischen Modell« überlegen: Es enthält Designelemente mit Kompromißcharakter, die die Akzeptanz der Rentenreformpläne deutlich gesteigert haben dürften. Die vier wichtigsten Modifizierungen gegenüber dem »chilenischen Modell« sind die folgenden:

*Erstens* erfolgt der Aufbau der obligatorischen Pensionsfonds-Säule relativ langsam: Nur 1/4 bis 1/3 des künftigen Rentenbetrages sollen auf die Pensionsfonds-Säule entfallen, und dies auch nur bei den Versicherten mit gemischter Rentenoption. Der allmähliche Aufbau der obligatorischen Fondssäule scheint angesichts der nach wie vor zweistelligen Inflationsraten in der Region und der Instabilität der osteuropäischen Kapitalmärkte angemessener als der radikale chilenische Systemwechsel. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, daß dies den Verzicht auf eines der mit der chilenischen Reform verbundenen makroökonomischen Ziele – den raschen Aufbau von Kapitalmärkten mit Hilfe der langfristigen Zwangssparnis aus den Pensionsfonds – impliziert.

*Zweitens* kann die erste, staatliche Rentenversicherungs-Säule von den Versicherten nur teilweise, jedoch nicht vollständig verlassen werden. Dies mag dazu beitragen, den Eindruck eines allzu radikalen rentenpolitischen Systemwechsels zu vermeiden und es möglich machen, sowohl den egalitär eingestellten (älteren bzw. weniger gebildeten) als auch den leistungsorientierten (jüngeren bzw. besser ausgebildeten) Teil der osteuropäischen Bevölkerung für die Reform zu gewinnen.

*Drittens* werden die Arbeitgeberbeiträge im Gegensatz zum Vorgehen in Chile nicht abgeschafft, sondern zur Finanzierung der ersten Säule beibehalten, auch bei Versicherten, die sich für die gemischte Rentenoption entscheiden. Dies trägt entscheidend dazu bei, die fiskalischen Kosten des Systemwechsels zu senken. Die weiterhin hohe Beitragsbelastung führt allerdings dazu, daß das makroökonomische Ziel der Reduktion der Lohnnebenkosten nicht verwirklicht werden kann. Die Beibehaltung des Arbeitgeberbeitrags wird indes insbesondere die Gewerkschaften zufriedenstellen, die es als gerechter ansehen, wenn die Beiträge zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern aufgeteilt werden.

*Viertens* unterscheidet sich die in Chile gewählte Modalität der Anerkennungsbonds – zur Abgeltung der erworbenen Rentenansprüche – in fiskalischer Hinsicht deutlich von dem argentinischen Kompensationsrenten-Arrangement. In Chile wird der Gegenwartswert der Anerkennungsbonds dem AFP-Konto erst beim Renteneintritt gutgeschrieben; deren Verzinsung setzt aber bereits in dem Moment des Übertritts zu einer AFP ein. Die unverzinslichen, lediglich inflationsgeschützten Kompensationsrenten hingegen werden den Versicherten bei Erreichen des Rentenalters zusätzlich zu den seit Reformbeginn erworbenen Rentenansprüchen ausgezahlt. Hierdurch wird die fiskalische Belastung nicht nur weiter in die Zukunft verlagert als bei der Ausgabe von Anerkennungsbonds, bei denen die gesamte Summe der vor der Reform erworbenen Rentenansprüche auf einmal ausgezahlt wird, sondern diese Belastung fällt auch niedriger aus, da die Kosten der Verzinsung entfallen. Des weiteren bedeutet dies, daß die implizite öffentliche Rentenschuld nicht in explizite Schuldtitel umgewandelt wird, was aus Sicht der Finanzpolitiker – zumal vor dem Hintergrund der EU-Beitrittswünsche der osteuropäischen Staaten – entscheidende Vorteile haben könnte.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß am argentinischen Modell orientierte, gemischte Rentenreformmodelle aus Sicht der polnischen und ungarischen Regierungen, die bislang große Probleme hatten, politische Mehrheiten für Rentenreformmaßnahmen zu finden, maßgebliche strategische Vorteile haben dürften.

Aus ökonomischer Sicht fällt die Bewertung des »argentinischen Modells« jedoch ambivalenter aus als aus einer Perspektive der Politischen Ökono-



mie. Zwar läßt sich der gemischte Reformpfad als Möglichkeit interpretieren, künftige Rentner durch Risikodiversifikation gegen die inhärenten Schwächen beider rentenpolitischer »Lehrbuchmodelle« abzusichern – ist doch sowohl das Ausmaß der demographischen Veränderungen als auch die Höhe der zukünftigen Kapitalmarkterträge nur unter größter Unsicherheit für einen langen Zeithorizont zu prognostizieren. Die konkrete Ausgestaltung des Mischsystems und die lokalen Gegebenheiten entscheiden jedoch darüber, ob diese Chance tatsächlich genutzt werden kann oder ob nicht vielmehr eine »Negativkombination« zu erwarten ist: In Ungarn stimmt der Aufschub dringender Reformen des staatlichen Umlagesystems bis ins zweite Jahrzehnt des nächsten Jahrtausend skeptisch; in welchem Umfang sich der in Polen geplante ambitionierte Umbau der staatlichen Alterssicherung politisch durchsetzen läßt, wird sich erst noch zeigen. Hinzu kommt, daß sich durch eine Teilprivatisierung keineswegs sämtliche Nachteile des »chilenischen Modells«, wie sie im Abschnitt 2.4. ausgeführt wurden, vermeiden lassen. Im osteuropäischen Kontext dürfte neben den nicht unbeträchtlichen Kapitalmarktrisiken v.a. die fiskalische Belastung durch die Anerkennung der bestehenden Rentenanwartschaften erheblich sein, da in der Vergangenheit fast 100% der Erwerbstätigen rentenversichert waren.

Überdies dürfte das gemischte Modell nach argentinischem Vorbild dazu tendieren, das staatliche Umlagesystem in finanzieller Hinsicht dauerhaft zu destabilisieren, da ein stetig wachsender Anteil der Beitragseinnahmen den privaten Fonds zufließt. Gleichzeitig steigt die Zahl der *stakeholders* am Pensionsfondssystem kontinuierlich an. Mittelfristig könnte das gemischte Modell also durchaus Pfadabhängigkeiten (Stark 1992) generieren, d.h. Akteurskonstellationen und Handlungssituationen soweit verschieben, daß eine spätere Einführung des »chilenischen Modells« begünstigt wird – also ein »*gradual phasing-in*« (World Bank 1994: 285) des Referenzmodells der neuen rentenpolitischen Orthodoxie.

#### 4. Schlußbemerkungen

Aus einer Perspektive der Politischen Ökonomie wurde gezeigt, wie es zu einer Replikation des »argentinischen Modells« in Osteuropa kommen konnte. Die Tatsache, daß neben Polen u.a. auch Slowenien, Lettland und Kroatien im Begriff sind, ähnliche Rentenreformen wie in Ungarn zu verabschieden (vgl. Cangiano/Cottarelli/Cubeddu 1998), unterstreicht nicht nur den Einfluß des internationalen rentenpolitischen *mainstreams* in der Region, vermittelt durch die Weltbank: Auch die politische Attraktivität lateinamerikanischer Vorbilder aus Sicht der Rentenreformer in den osteuropäischen Sozial- und Finanzministerien, ungeachtet ihrer ökonomischen Kosten und Risiken, ist nicht zu unterschätzen.

Trotz der geographischen und kulturellen Nähe zu Westeuropa ist der Einfluß des traditionellen kontinentaleuropäischen Rentenparadigmas in Osteuropa beschränkt, denn im Kontext einer relativ unumstrittenen Durchsetzung des neoliberalen »*Washington Consensus*« in wirtschaftspolitischer Hinsicht steht ohnehin eine Reduktion des staatlichen Aufgabebereichs auf der Tagesordnung, und individualistische Lösungen genießen auch in großen Teilen der osteuropäischen Bevölkerung eine gewisse Popularität, zumal das Vertrauen in die bestehenden Alterssicherungssysteme nicht ungebrochen ist, da diese vor 1989 zumeist nicht in der Lage waren, Renten in ausreichender Höhe auszuzahlen. Die bisher unternommenen Anläufe, die innerhalb der existierenden Umlagesysteme erforderlichen Reformen vorzunehmen, stießen überdies auf massive Opposition.

Obwohl die aktuellen Reformkonzeptionen in Polen und Ungarn also eine Teilprivatisierung der Alterssicherung beinhalten, scheint es auf den ersten Blick, daß sich die Weltbank mit ihrer rentenpolitischen Konzeption in vielen zentralen Punkten nicht durchgesetzt hat.<sup>40</sup> Dies nämlich hätte beinhaltet, die existierenden Umlagesysteme deutlich zurückzufahren und ihnen lediglich das Ziel der Bekämpfung von Altersarmut zuzuweisen. Die Alterssicherung wäre in erheblich stärkerem Umfang an die privaten Pensionsfonds delegiert worden, v.a. der gesamte Bereich der Beitrags-Leistungs-Äquivalenz. Obwohl das ausgehandelte Mischsystem aus Sicht der Weltbank auf den ersten Blick also einen *second best*-Charakter aufweist (vgl. Palacios/Rocha 1997: 39f; Vittas 1995: 6f), signalisierte sie bereits Zustimmung zur ungarischen Rentenreform, denn es ging ihr in erster Linie darum, nun auch in Osteuropa einen Präzedenzfall zu schaffen: »*Passage of the Hungarian reform by Parliament has demonstrated the political and economic feasibility of this type of reform in Central Europe*« (Palacios/Rocha 1997: 42).<sup>41</sup> Außerdem ist anzunehmen, daß es sich bei dem Mischmodell, wie oben gezeigt, weniger um einen paradigmatischen Endpunkt von Rentenreformbestrebungen, sondern vielmehr um eine instabile Zwischenstation handeln dürfte – ein »*tactical sequencing*« (World Bank 1997: 145) auf dem Weg zur Implementierung des *first best*-Modells der neuen rentenpolitischen Orthodoxie.<sup>42</sup>

---

40 Es ist darauf hinzuweisen, daß Deacon/Hulse (1997: 58f) – abweichend von der hier gelieferten Interpretation, jedoch nach Auffassung der Verfasserin nicht überzeugend – eine Abmilderung der rentenpolitischen Position der Weltbank in Osteuropa konstatieren.

41 Siehe auch World Bank: »Once one country in the [CEE] region introduces a successful multipillar system, others are likely to follow suit quickly.« (1994: 285). Stellungnahmen der Weltbank zu den polnischen Reformplänen waren nicht erhältlich.

42 In Kasachstan war das »*tactical sequencing*« offenbar verzichtbar: Dort wurde unter der Ägide der Weltbank eine identische Replikation des *first best*-Reformmodells, des »chilenischen Modells« in Reinform, vorgenommen; die entsprechenden Gesetze traten am 1. Januar 1998 in Kraft.

Der Rentenreformprozeß ist in Osteuropa noch längst nicht abgeschlossen. Es scheint sich jedoch abzuzeichnen, daß eine Privatisierung der Alterssicherung und damit ein Modelltransfer aus dem lateinamerikanischen Raum zur dominierenden Reformation werden wird. Queisser (1998: 17) weist zu Recht darauf hin, daß gesicherte Aussagen über Erfolg oder Scheitern der radikalen lateinamerikanischen Rentenreformen erst dann möglich sind, wenn mindestens eine Generation das neue System vom Eintritt ins Berufsleben bis zur Rente durchlaufen hat – also erst in 30 bis 40 Jahren. Rentenpolitische Fakten dürften hingegen sowohl in Ost- als auch in Westeuropa deutlich früher geschaffen werden.

### Literatur

- Arenas de Mesa, Alberto (1997): *Learning from the privatization of the social security pension system in Chile: Macroeconomic effects, lessons and challenges*. University of Pittsburgh, Doctoral Thesis, Ms.
- Arenas de Mesa, Alberto/Bertranou, Fabio (1997): Learning from Social Security Reforms: Two Different Cases, Chile and Argentina, in: *World Development*, Vol. 25, Nr. 3, 329-348.
- Arrau, Patricio (1992): El Nuevo Régimen Previsional Chileno, in: FAUS-CHID-FESCOL (Hrsg.): *Regímenes Pensionales*, Santa Fé de Bogotá: Tercer Mundo, 37-65.
- (1998): *The Chilean Pension System: 1981-1997*. Presentation prepared for the conference »Reforming the Social Security Systems: An International Perspective«, March 16-17, 1998, Rom, Ms..
- Barr, Nicholas (Hrsg.) (1994): *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe – The Transition and Beyond*. A World Bank Book, Washington D.C.: Oxford UP.
- Barr, Nicholas (1993a): *The Economics of the Welfare State*. London: Weidenfeld and Nicolson.
- (1993b): Retirement Pensions, in: Barr, Nicholas/Whynes, David (Hrsg.): *Current Issues in the Economics of Welfare*. Houndmills & London: Macmillan, 45-62.
- Beattie, Roger, Warren McGillivray (1995): A Risky Strategy: Reflections on the World Bank Report 'Averting the Old Age Crisis', in: *International Social Security Review*, Vol.48, Nr.3/4, 5-22.
- Becker, Gary S. (1996): A Social Security Lesson From Argentina, in: *Business Week* vom 21.10.1996, 9.
- Becker-Neetz, Gerald (1995): Der Weltbankbericht über die Krise der Alterssicherungssysteme, in: *Deutsche Rentenversicherung*, Nr. 4, 201-213.
- Cangiano, Marco/Cottarelli, Carlo/Cubeddu, Luis (1998): *Pension Developments and Reform in Transition Economies*. Paper prepared for the conference »Reforming the Social Security Systems: An International Perspective«, March 16-17, 1998, Rom, Ms.
- Cichon, Michael (1995): *The ageing debate in social security: barking up the wrong tree?* Genf, Ms.
- Deacon, Bob/Hulse, Michelle (1997): The Making of Post-communist Social Policy: The Role of International Agencies, in: *Journal of Social Policy*, Vol. 26, Nr.1, 43-62.
- Esping-Andersen, Gösta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: UP.
- Ferge, Zsuzsa (1997): *The Actors of the Hungarian Pension Reform*, Wien, Ms.
- Fougerolles, Jean de (1996): Pension Privatization in Latin America. Lessons for Central and Eastern Europe, in: *Russian and East-European Finance and Trade*, Vol. 32, Nr. 3, 86-104.
- Fox, Louise (1995): Kann Osteuropas Krise der Altersversorgung überwunden werden? in: *Finanzierung & Entwicklung*, Dezember 1995, 32-35.
- (1997): Pension Reform in the Post-Communist Transition Economies, in: Nelson, Joan M./Tilly, Charles/Walker, Lee (Hrsg.): *Transforming Post-communist Political Economies*. Washington, D.C.: National Academy Press, 370-383.
- Golinowska, Stanisława/Czepulis-Rutkowska, Zofia/Szczur, Maria (1997): The Case of Poland, in: Mária Augusztinovics et al.: *Pension Systems and Reforms – Britain, Hungary, Italy, Po-*

- land, Sweden. Phare ACE Research Project P95-2139-R. Final report, Budapest, 107-131.
- Götting, Ulrike (1994): *Destruction, Adjustment, and Innovation: Social Policy Transformation in East Central Europe*. ZeS-Arbeitspapier Nr. 2, Bremen.
- (1998): *Transformation der Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Eine Zwischenbilanz*, Opladen: Leske & Budrich.
- Graham, Carol (1997): From Safety Nets to Social Policy: Lessons for the Transition Economies from the Developing Countries, in: Nelson, Joan u.a. (Hrsg.): *Transforming Post-communist Political Economies*. Washington, D.C.: National Academy Press, 385-399.
- GVG (Hrsg.) (1996): *Die Alterssicherungssysteme vor der demographischen Herausforderung. Das Säulen-Modell der Weltbank als Lösungsansatz*, Bonn: Verlag I. Vollmer.
- Heinrich, Ralph P. (1996): Das System der Altersvorsorge, in: Ders. et al. (Hrsg.): *Sozialpolitik im Transformationsprozeß Mittel- und Osteuropas*, Tübingen: Mohr, 81-130.
- Holzmann, Robert (1994): Funded and private pensions for Eastern European countries in transition? In: *Revista de Análisis Económico*, Vol. 9, Nr. 1, 183-210.
- Horn, Karen (1996): Lernen aus der Rentenillusion in den Transformationsländern, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 20.4.1996.
- Hujo, Katja (1997): *Soziale Sicherung im Kontext von Stabilisierung und Strukturanpassung: Die Reform der Rentenversicherung in Argentinien*, Berlin, Ms.
- Isuani, Ernesto Aldo/San Martino, Jorge Antonio (1995): El nuevo sistema previsional argentino ¿Punto final a una larga crisis? Segunda parte, in: *Boletín Informativo Techint*, Nr. 282, 43-67.
- James, Estelle (1997): *New Systems for Old Age Security. Theory, Practice, and Empirical Evidence*. World Bank Policy Research Working Paper, 1766, Washington, D.C..
- Lo Vuolo, Rubén M. (1996): Reformas previsionales en América Latina: el caso argentino, in: *comercio exterior*, Nr. 9, 692-702.
- Lodahl, Maria/Schrooten, Mechthild (1998): *Renten im Transformationsprozeß: Zur Lage in Polen, Ungarn, Tschechien und der Slowakei*, DIW Diskussionspapier Nr. 158, Berlin.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.) (1995): *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung*, Frankfurt/M. & New York: Campus.
- Mesa-Lago, Carmelo (1997a): Die Reform der Renten in Lateinamerika und die Position der internationalen Organisationen, in: *Zeitschrift für internationales Arbeits- und Sozialrecht*, Vol. 11, Nr. 3, 161-274.
- (1997b): Social Welfare Reform in the Context of Economic-Political Liberalization: Latin American Cases, in: *World Development*, Vol. 25, Nr. 4, 497-517.
- Mesa-Lago, Carmelo/Arenas de Mesa, Alberto (1997): Fünfzehn Jahre nach der Privatisierung des Rentensystems in Chile: Evaluation, Lehre und zukünftige Aufgaben, in: *Deutsche Rentenversicherung*, Nr. 7, 405-427.
- Minister of Welfare/Minister of Finance (1997): *Prospectus on the proposed new pension system and related regulations*, Budapest, Ms..
- Ministry of Welfare/Ministry of Finance (1996): *Proposal for a compositely financed pension system and conditions of the introduction of the system*, Budapest, Ms..
- Mueller, John (1998): The Stock Market Won't Beat Social Security. Both are driven by the same economic and demographic trends, in: *Challenge*, März-April 1998, 95-117.
- Müller, Katharina (1997a): *Blueprints of Pension Reform in Hungary and Poland*. Paper prepared for the 3rd German-Polish Graduate Seminar in Lagów, October 17-18, 1997, Lagów, i.E.
- (1997b): Das 'argentinische Modell' für Mitteleuropa? In: *Lateinamerika. Analysen, Daten, Dokumentation*, Vol. 14, Nr. 36, 129-136.
- (1997c): Pensions: The 'Chilean Model' for Central-Eastern Europe? In: Slawinska, Maria (Hrsg.): *From Plan To Market – Selected Problems of the Transition*, Poznan, 59-68.
- (1998): Vom Staat zum Markt? Rentenreformen in Mitteleuropa, in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, Vol. 9, Nr. 2, i.E..
- Nelson, Joan M. (1998): *The Politics of Pension and Health Care Delivery Reforms in Hungary and Poland*. Washington, Ms..
- Nitsch, Manfred (1996): *The Chilean Model for Social Security Reform in Eastern Europe?* Berlin, Ms.
- Nitsch, Manfred/Schwarzer, Helmut (1996): *Recent Developments in Financing Social Security in Latin America*. Discussion Paper Series »Issues in Social Protection«, Nr.1, Genf: ILO.

- Nowotny, Thomas (1997): Transition from Communism and the Spectre of Latin-Americanisation, in: *East European Quarterly*, Vol. XXXI, Nr. 1, 69-91.
- Office of the Government Plenipotentiary for Social Security Reform (1997): *Security Through Diversity: Reform of the Pension System in Poland*, Warschau, Ms..
- Palacios, Roberto/Rocha, Roberto (1997): *The Hungarian Pension System in Transition*. The World Bank Office, Budapest, Ms.
- Queisser, Monika (1993): *Vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren: die chilenische Rentenreform als Modell für Entwicklungsländer?* München et al.: Weltforum.
- (1998): Die Rente mit Kapital unterlegen. Der Blick nach Lateinamerika und nach Osteuropa zeigt: Eine grundlegende Reform der Alterssicherung ist möglich und finanzierbar, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 24.1.1998.
- Ribhegge, Hermann (1998): *The Controversy between the Pay-As-You-Go system and the Fully-Funded System in Old Age Security*. Paper prepared for the Workshop »Transformation of Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe«, March 27-28, 1998, Berlin, Ms.
- Riese, Hajo (1992): Transformationsprozeß und Stabilisierungspolitik, in: Gahlen, Bernhard u.a. (Hrsg.), *Von der Plan- zur Marktwirtschaft. Eine Zwischenbilanz*, Tübingen: Mohr, 139-156.
- (1995): Transformation als Oktroi von Abhängigkeit, in: Wollmann, Helmuth u.a. (Hrsg.), *Transformation sozialistischer Gesellschaften. Am Ende des Anfangs*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 163-179.
- Rutkowski, Michal (1997): Reforma systemu emerytalnego na Lotwie: Przykład do nasładowania?, in: IPISS (Hrsg.): *Eksperti Banku Swiatowego o reformach emerytalnych w Polsce i na swiecie. Propozycje, wzory, kontrowersje*, Warschau: ipiss, 37-46.
- Scharpf, Fritz W. (1997): *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, Co..
- Schulthess, Walter/Demarco, Gustavo (1996): *El sistema de jubilaciones y pensiones de Argentina a dos años de la reforma*. Serie Estudios Especiales, Número 5/96, Buenos Aires.
- Schulz-Weidner, Wolfgang (1996): Das 'chilenische Modell' einer Privatisierung der Rentenversicherung – mehr Leistung für weniger Beiträge? In: *Deutsche Rentenversicherung*, Nr. 3, 158-175.
- Siebert, Horst (1997): *Pay-As You-Go Versus Capital Funded Pension Systems. The Issues*. Kiel Working Paper Nr. 816, Kiel.
- Simonovits, András (1997): Pension Systems and Reforms in Hungary, in: Augusztinovics, Mária et al.: *Pension Systems and Reforms – Britain, Hungary, Italy, Poland, Sweden*. Phare ACE Research Project P95-2139-R. Final report, Budapest, 51-77.
- Singh, Ajit (1995): *Pension Reform, the Stock Market, Capital Formation and Economic Growth: a Critical Commentary on the World Bank's Proposals*, Cambridge, Ms..
- Stark, David (1992): Path Dependence and Privatization Strategies in East Central Europe, *East European Politics and Societies*, Vol. 6, Nr. 1, 17-54.
- Turner, John (1997): The contemporary debate on social security reform, in: ILO (Hrsg.): *An operational framework for pension reform*, Genf, i.E..
- Vittas, Dimitri (1995): *The Argentine Pension Reform and its Relevance for Eastern Europe*. The World Bank, Financial Sector Development Department, Washington, D.C., Ms.
- (1996): *Private Pension Funds in Hungary*. The World Bank Policy Research Working Paper Nr. 1638, Washington, D.C..
- World Bank (1994): *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Washington, D.C.: Oxford University Press.
- (1997): *The State in a Changing World. World Development Report 1997*, Washington, D.C.: Oxford University Press.
- Zukowski, Maciej (1996): Das Alterssicherungssystem in Polen – Geschichte, gegenwärtige Lage, Umgestaltung, in: *Zeitschrift für internationales Arbeits- und Sozialrecht*, Vol. 10, Nr. 2, 97-200.









Andre Gunder Frank

---

## Der Kalte Krieg und ich\*

Für Sozialwissenschaftler ist es eine ernüchternde und nützliche Übung in Sachen Selbsterfahrung, wenn sie versuchen klar zu erkennen, wie die Richtung, in welche unsere wissenschaftlichen Bemühungen, besonders in der Wirtschaftslehre gehen, durch die Gesellschaft, in der wir leben, bedingt ist und direkt durch das politische Klima beeinflusst wird (welches wiederum in Beziehung zu allen anderen Veränderungen in der Gesellschaft steht). ... Studenten nehmen Bezug auf die Stichworte [aus der Sphäre der Politik] und recherchieren zu Themen, die an politischer Bedeutung gewonnen haben. ... So ist es immer gewesen. Die bedeutendsten Umgestaltungen ökonomischer Theorien ... waren alle Reaktionen auf veränderte politische Bedingungen.

Gunnar Myrdal in *Asian Drama*

Können wir dann zu dem Schluß gelangen, daß Adam Smith, Karl Marx, Gunnar Myrdal und Peter Bauer als »Rechts« und A.G. Frank, Dudley Seers, der Ayatollah Khomeini und der Papst als »Links« betrachtet werden müssen? Oder ist es anders herum?

H.W. Arndt in *Economic Development: The History of an Idea*

Dieser Text wurde durch Chalmer Johnson's *The CIA and Me* inspiriert; da ich jedoch nie diesselben stolzen Höhen erreichen werde – oder danach gestrebt habe – kann ich nur meine bescheidene Bodenperspektive bezüglich politischer Bedingungen, Gelegenheiten und Berichte à la Myrdal zum Besten geben. Mein persönliches Leben und meine Erfahrungen wurden intensiv durch den Kalten Krieg und die damit verbundenen 'Länderstudien' geprägt; insbesondere was das Verhältnis zur Sowjetunion, Lateinamerika und der Entwicklung der Dritten Welt und der damit verbundenen Politik angeht. Meine Erfahrungen sind unvermeidlicherweise ein Prisma (oder ein Gefängnis?) für mich, aber sie mögen auch etwas zum allgemeinen soziologischen Wissen über jene Zeit beitragen, aus der noch vieles analysiert werden muß.

Mein pazifistischer Vater, ein Schriftsteller, holte mich 1933, im Alter von vier Jahren, aus dem nationalsozialistischen Deutschland heraus. Wir emigrierten zuerst in die Schweiz (1933-41) und dann in die Vereinigten Staaten. Nach der High School in Ann Arbor, Michigan besuchte ich das Swarth-

---

\* Zuerst erschienen in *The Bulletin of Concerned Asian Scholars*, vol. 29, no. 3, 1997.

more College (Pennsylvania), wo ich Volkswirtschaftslehre studierte und ein Anhänger von Keynes wurde. Viele Jahre später fragte ich meinen ehemaligen Kommilitonen (später Verleger) Myron Sharpe, warum er mir nicht Jahre der Wanderschaft erspart habe, indem er mir vier Dekaden früher von Marxismus und Kommunismus erzählt habe. Er antwortete: »Du hättest nicht zugehört.«

**1950:** Ohne daß ich wußte, worauf ich mich einließ, begann ich mit einer Dissertation in Volkswirtschaftslehre an der Universität von Chicago, die später das Orakel der Rechten (was aber nicht stimmt!) und die nicht-enden wollende ideologische Quelle der Reagonomics wurde. Ich studierte ökonomische Theorie bei Milton Friedman, der zur damaligen Zeit für seine monetaristischen Predigten kein größeres Publikum fand als die ihm ausgelieferten Studenten. Ich bestand meine die Dissertation begleitenden Prüfungen in ökonomischer Theorie und Öffentlichem Finanzwesen in weniger als einem Jahr. Trotzdem erhielt ich einen Brief von der Wirtschaftsfakultät mit dem Rat, die Universität zu verlassen – anscheinend weil ich als unpassend galt. Soviel über politische Bedingungen, Gelegenheiten und Reaktionen.

**1951:** Ich besuchte die Universität von Michigan, studierte ein Semester bei Kenneth Boulding und Richard Musgrave und verfaßte ein Thesenpapier über Wohlfahrtsökonomie für Boulding, in welchem ich zeigte, daß es unmöglich sei, die effiziente Verteilung von Ressourcen von einer Gleichheit in der Einkommensverteilung zu trennen. Ich präsentierte das Thesenpapier, welches Boulding mit einem A+ zensiert hatte in Chicago, um zumindest einen Magister zu bekommen. Da meine Thesen jedoch das politisch-ökonomische Evangelium der Chicagoer Schule verletzten, ließen sie mich das Herzstück meiner Argumentation aus dem Thesenpapier streichen und gaben mir eine C-.

Ich wurde in der *U.S. National Student Association* (USNSA) aktiv und obwohl ich als extrem Linker unter den Delegierten des USNSA Kongresses von 1951 isoliert war, versuchte ich mich als »Königsmacher« für den liberalsten Kandidaten, der sich als Präsident der Vereinigung beworben hatte. Aber die McCarthy-Ära war auf ihrem Höhepunkt und der Kandidat verlor gegen meinen Zimmergenossen Bill (an dessen Nachnamen ich mich nicht mehr erinnern kann) vom rechten Flügel. Als Präsident sorgte er dafür, daß die USNSA für den CIA arbeitete, was jedoch erst viel später enthüllt wurde.

**1954:** Die Universität von Chicago erhielt einen Vertrag von George Murdock's *Human Relations Area Files* Projekt der Universität von Yale, um ein Handbuch über fünf slawische Völker zu erstellen. Ich wurde engagiert, um diejenigen über die Ukraine und Weißrußland mit zu verfassen. Ganz in der Nähe leitete Fred Eggans das Philippinen-Projekt. Einer seiner Mitarbeiter war der Jesuitenpater Frank Lynch, der später »unser Mann in Mani-

la« wurde, wo er die ideologischen und politischen Interessen der USA an der von Jesuiten geleiteten Universität von Atereó förderte. Der Sponsor und Nutznießer all jener Projekte war die Abteilung für psychologische Kriegführung der U.S. Army. Ich kann mich noch immer an den Besuch eines Oberst erinnern, der uns die Spielregeln erklärte und sich vergewisserte, daß das, was wir produzierten, eine geeignete Grundlage für die vertraulichen Zusatzberichte der Army zu unserem Projekt bildete. Nichtsdestoweniger war eine freundliche (gegen den Kalten Krieg gerichtete) Interpretation der »Organisation der wirtschaftlichen Aktivitäten in der Sowjetunion« Teil meiner Arbeit. Ein anderer Teil beinhaltete empirische Erhebungen über die Ukraine. Daraus wurde später das Thema meiner Dissertation. Im Verlauf meiner Recherchen bemerkte ich, daß ich aus der Kongreßbibliothek gewisse Materialien nicht erhalten konnte, weil sie bereits vom CIA ausgeliehen worden waren, der zweifellos meine bescheidenen Bemühungen duplizierte – und vielleicht »politisch« verbesserte.

**1957:** Als ich Assistenzprofessor für Volkswirtschaftslehre an der Michigan State University wurde, war Professor Brandstetter sowohl Chef der Campus Polizei als auch Leiter der Abteilung für Polizeiverwaltung. (Wir diskutierten über Strafzettel und über Politik.) Als Abteilungsleiter verwaltete er das »Polizei Trainings Programm«. Dieses Programm setzte der Eisenhowerfreund und Präsident der Michigan State University, Mark Hannah, für die CIA zu Zeiten von Ngo Dinh Diem in Vietnam um (bis die U.S. Regierung Diem fallen ließ!). Zahlreiche meiner Freunde nutzten die Gelegenheit, im Rahmen dieses Programms in Vietnam »Studien« zu betreiben. Einer von ihnen, Stanley Scheinbaum, prangerte dieses Programm Jahre später in *Ramparts* an.

**1958:** Das »Center for International Studies« (CENIS) am MIT gab mir für drei Monate ein Büro. Dort traf ich unter anderem Walt Whitman Rostow, der gerade *Process of Development* geschrieben hatte und der an seinem gefeierten *Stages of Growth: A Non-Communist Manifesto* arbeitete; neben einem Buch für den CIA, das er gemeinsam mit dem CENIS-Präsidenten Max Millikan verfaßte: *A Proposal. Key to an Effective Foreign Policy*. Obwohl Rostow & Co. sich mit Makroökonomie à la Keynes und sogar mit sozialen Problemen auseinandersetzten, taten sie dies, um die neo-klassischen, explizit konterrevolutionären und sogar antireformistischen Ziele des Kalten Krieges zu verfolgen. Das für die Modernisierungstheorie ganz wesentliche Buch *Passing of Traditional Society: The Modernization of the Middle East* wurde verfaßt, während sein Autor Daniel Lerner am CENIS tätig war. Dieses Buch, ebenso wie Everett Hagen *On the Theory of Social Change* und David McClelland *Achieving Society*, übersetzten die nackte Ideologie der orthodoxen Kalten Krieger in euphemistische und gut verkaufbare »wissenschaftliche« Antworten.

Eine weitere CENIS Studie – über Indonesien – führte zu Clifford Geertz Buch *Agricultural Involution*. Das Vorwort wurde von seinem CENIS Vorgesetzten Ben Higgins geschrieben, mit dem ich seit dieser Zeit befreundet bin. Drei Dekaden später fragte Ben White vom Institut für Soziale Studien in Den Haag indigniert, wie Gunder Frank und Higgins beide Geertz Buch mögen konnten, welches er, als einer von vielen, verrissen hatte. Wir antworteten beide mit Artikeln. Higgins fragte »Wieso dieses Geertz-bashing?« und antwortete: »Vielleicht weil Geertz nicht hart genug gegenüber dem holländischen Kolonialismus war. Für mich jedoch demonstrierte Geertz ausreichend, wie der holländische Kolonialismus für die Entwicklung der Unterentwicklung Indonesiens gesorgt hat.«

Am CENIS »gestand« mir Rostow, daß er seit seinem 18. Lebensjahr sein Lebenswerk darin sah, der Welt eine bessere Alternative zu Karl Marx anzubieten. Damals verstand ich nicht, was dies bedeuten sollte. Nachdem ich über das Schicksal des Marxismus und des »real existierenden Sozialismus« nachgedacht hatte, wunderte ich mich darüber, warum Rostow sein Leben der Suche nach einer Alternative widmen wollte. Später sollte ich *Walt Whitman Rostow: An Ode to Underdevelopment* und *Rostows's Stages of Economic Growth through Escalation to Nuclear Destruction* schreiben. Manche wie Aidan Forster-Carter sahen eine Paradigmenverschiebung in der Entwicklungstheorie »von Rostow zu Gunder Frank«. Allerdings war dieser Wandel auf einen bestimmten Zirkel beschränkt, und seine Ursache war eher im Krieg der USA gegen Vietnam als in meinen Theorien zu suchen.

**1960:** Das *International Institute of Education* (IIE) gewährte mir ein Stipendium, um in die Sowjetunion zu reisen, damit ich die Arbeit an meiner Dissertation fortsetzen konnte. Trotz – oder, wie sich später herausstellen sollte, wegen – meiner offiziellen Unterstützung blieben mir beinahe alle offiziellen Türen in Moskau und Kiew verschlossen. Später erfuhr ich, daß ich das »unschuldige« Objekt eines internationalen »Wie-Du-mir-so-ich-Dir« Spiels zwischen der sowjetischen und der amerikanischen Regierung geworden war, nachdem das sowjetische Militär Francis Gary Powers in seinem U-2 Aufklärungsflugzeug abgeschossen hatte. Trotzdem wurden in einem Seminar im Wirtschaftswissenschaftlichen Institut der Ukrainischen Akademie der Wissenschaften die Ergebnisse meiner Dissertation diskutiert, unter anderem auch die Einschätzung, daß die Kollektivierung die Produktivität in der ukrainischen Landwirtschaft reduziert habe. »Sie wissen nicht, worüber sie sprechen«, wurde mir bei meiner ersten Begegnung mit den orthodoxen Ideologen auf der anderen Seite des Kalten Krieges gesagt. Nachdem meine Folgerungen aufgehört hatten kontrovers zu sein und die Ukraine unabhängig geworden war, veröffentlichten die *News from Ukraine* (Kiew) meine Darstellung dieser Erfahrung: *I Was Never Invited Back*. In der Zwischenzeit wurde ebenfalls enthüllt, daß, was mir unbe-

kannt war, das IIE eine Frontorganisation der CIA war, welches viele seiner Stipendiaten darum bat, über ihre Erfahrungen zu berichten. Wenn es das war, was man von mir erwartet hatte, so war ich zu »unschuldig« gewesen, um es zu verstehen.

**1961:** Ich kündigte an der Michigan State University mit der Aussage, daß ich nicht guten Gewissens hier oder woanders in den Vereinigten Staaten über »Entwicklung« arbeiten könnte, da unsere Arbeit »Teil des Problems und nicht der Lösung« sei. Die Verstrickungen zwischen den 'Länderstudien', den 'Entwicklungsstudien' und dem Kalten Krieg sind auf eine bestimmte Weise »bedingt«. Sie haben ihren Ursprung ganz eindeutig in den politischen Rahmenbedingungen, d.h. den U.S. amerikanischen »nationalen« und westlich-»imperialistischen« Interessen auf der einen Seite sowie dem »Reich des Bösen« auf der anderen Seite. Aber diese Verstrickungen müssen noch vollständig erforscht werden. Viele Zeugnisse und Dokumente werden erst jetzt veröffentlicht, z.B. in den Symposien des Bulletin of Concerned Asian Scholars (BCAS), in dem Buch *The Cold War and the University* von Noam Chomsky und anderen (New Press, 1996) und in *Schneider on Schneider* (Duke University Press, 1995), in dem der Anthropologe David Schneider darstellt wie er, George Murdock, Clyde Kluckholm und andere mit verschiedenen U.S. amerikanischen Regierungsstellen zusammengespield haben. Schneider arbeitet jetzt gerade an einer detaillierten Studie über *Anthropologie im Kalten Krieg*.

Die Tatsache, daß manche Projekte – wie unseres über die 'Slawischen Völker' – sowie die der CENIS und von Rostow – von U.S. amerikanischen Regierungsstellen als Teil ihrer Außenpolitik in Auftrag gegeben und finanziert worden waren, war noch das geringste Problem. Bedeutsamer war die Tatsache, daß der gesamte Bereich »Entwicklung« und viele verwandte Sozialwissenschaften zwar weit weniger sichtbar, aber deshalb nicht weniger tief ideologisch vom Kalten Krieg und den nationalen und imperialistischen Interessen geprägt waren. Diesselben Kräfte wirkten natürlich auch in der Sowjetunion.

Die gesamte »Modernisierungs«-Theorie und die Webersche Sozialwissenschaft, auf der sie gegründet war, reflektierten die amerikanische »Sinatra Doktrin«: Do it my way. Was gut für General Motors ist, ist gut für die USA und was gut für die USA ist, ist gut für die Welt, besonders für diejenigen, die sich so »entwickeln wollen, wie wir es getan haben«. Ich war immer weniger überzeugt von dieser »Theorie« und besonders von deren Umsetzung in die Praxis, z.B. als der CIA 1953 den Sturz von Mossadegh im Iran einfädelt und den Staatsstreich gegen die progressive sozialdemokratische Regierung von Arbenz in Guatemala 1954. In diesen und anderen Fällen wurde die »sowjetische Bedrohung« beschworen, um nackte »impe-

rialistische Interessen« zu maskieren, welche die Entwicklung in der Dritten Welt offensichtlich eher verhinderten als förderten.

Ich entschied mich nach besseren Antworten in der Dritten Welt selbst zu suchen, zuerst in Afrika, dann in Lateinamerika, insbesondere jedoch in Kuba. Aufgrund der großen Reputation meines Vaters in der DDR, wurde mir ein Forschungsauftrag über lateinamerikanische Geschichte an der Karl Marx Universität in Leipzig angeboten. Ich erwiderte, daß ich nichts über Geschichte, Marx oder Lateinamerika wisse, daß ich aber gerne zurückkehren würde, wenn ich in Lateinamerika die Realitäten kennengelernt hätte – vor Ort. Ausgerüstet mit meinem neuen Wissen bewarb ich mich später, wurde jedoch von der Karl Marx Universität als unpassend abgelehnt. Bei meinem zweiten Zusammentreffen mit den orthodoxen Ideologen auf der anderen Seite des Kalten Krieges realisierte ich, daß ich nur dann passend war, wenn ich *nichts* über die Thematik wußte.

**1962:** Nachdem ich durch Lateinamerika gereist war, wollte ich über Kuba nach Leipzig. Ich kam jedoch nirgendwo an, nicht in Leipzig aufgrund der oben genannten Gründe und aus offensichtlich denselben Gründen auch nicht in Kuba – trotz wiederholter Versuche und sogar einer persönlichen Einladung von Che Guevera, mit ihm gemeinsam in Kuba zu forschen. Dies scheiterte daran, daß Che in den Kongo ging, um Guerillas für Laurent Kabila auszubilden (dem es schließlich 1997 gelang, Mobutu Sese Seko zu vertreiben und die Präsidentschaft zu übernehmen).

**1965:** Die U.S. amerikanische Einwanderungsbehörde (INS) lehnte meinen Antrag auf »Rückkehr in ein nicht aufgegebenes Domizil« in den Vereinigten Staaten aus folgenden Gründen ab: »Ihre Ansichten stehen im Widerspruch zu den besten Interessen dieses Landes. Dies ist offensichtlich aufgrund ihrer in der *Monthly Review*, Vol. 5, (9-1964) veröffentlichten Schriften und einem vervielfältigten Brief, datiert vom 1. Juli 1964, der Ideologien beinhaltet, die diesem Lande fremd sind, und die sie als Marxisten ausweisen sowie ihre Identifikation mit der chinesischen kommunistischen Position der Weltrevolution und der Zerstörung des kapitalistischen Systems zeigen.«

Marxismus? Ich wußte nie viel darüber. Ich leugnete, sowohl daß ich ein Marxist als auch daß ich ein Anti-Marxist sei, wenn überhaupt etwas, dann war ich ein Anhänger von Newton. Trotzdem muß ich sagen, daß in der chinesisch-sowjetischen Debatte von 1963 die Chinesen bezüglich der Entwicklung der Dritten Welt anscheinend eine bessere Position vertraten.

Als der erste Sekretär der russischen Botschaft in Mexiko City mit ordentlichen Windeln für meinen neugeborenen Sohn zu Besuch kam, fragte ich ihn, warum sich die Beziehungen zwischen der Sowjetunion und Brasilien nach einem von der U.S. Regierung unterstützten Staatsstreich im Jahre 1964 verbessert hätten. Die Antwort, die er mir (eher auf Englisch als auf Spanisch) gab, habe ich nie vergessen: »Geschäft ist Geschäft.« Und die

Chinesen brauchten auch nicht lange, um ihre primären Interessen ebenfalls zu demonstrieren.

Die kanadische Regierung sperrte mich ebenfalls als eine »Bedrohung für die nationale Sicherheit« aus, eine Forderung, die der Einwanderungsminister im Kanadischen Parlament erhob, wie mir Premierminister Pierre Trudeau in einem persönlichen Brief bestätigte. Ich schrieb etwas hinterhältig an Trudeau und fragte ihn, warum er nicht mit mir gemeinsame Sache mache, da uns beiden die Einreise in die USA aufgrund unserer vermeintlichen Sympathien für China verwehrt werde. Die einzig mögliche Bedrohung für Kanadas nationale Sicherheit sei doch die, daß der vorgeschlagene parlamentarische Untersuchungsausschuß herausfinden und enthüllen könnte, daß es die Vereinigten Staaten gewesen seien, die Druck auf die Regierung ausgeübt hätten, um mir die Einreise zu verwehren. »Wie können Sie so etwas vom souveränen Kanada auch nur denken?« fragte er. Schlußendlich weigerte sich Trudeau in meinem Fall einen Untersuchungsausschuß zu bilden – aus Gründen der »nationalen Sicherheit«.

**1967:** Ich reiste als Journalist, der die marxistische Zeitschrift *Monthly Review* vertrat, nach Kuba, um über den ersten (und letzten) lateinamerikanischen Solidaritätskongreß zu berichten. Dort sprach ich mit Präsident Dorticos über einen Aufenthalt in Kuba, um dort arbeiten zu können. Anstatt einer Einladung wurden meine Familie und ich formlos in einem kleinen kubanischen Flugzeug nach Nassau geflogen. Da wir ohne Visum aus Kuba ankamen, nahmen uns die Behörden auf den Bahamas fest bis der Generalgouverneur uns erlaubte, in einem Hotel zu übernachten (wo die Polizei uns um drei Uhr morgens überprüfte).

**1968:** Eine weitere Reise nach Kuba, diesmal zu einem Internationalen Kongreß mit 500 Intellektuellen aus 67 Ländern. Ich half den Entwurf des Appells von Havanna zu entwerfen, der folgendes besagte: »Es ist das fundamentale Interesse und die Pflicht der Intellektuellen die Kämpfe für nationale Befreiung, soziale Emanzipation und kulturelle Entkolonialisierung aller Menschen in Asien, Afrika und Lateinamerika zu unterstützen ... und ebenso den Kampf gegen den Imperialismus«.

Dasselbe Thema beherrschte die 300-Jahr Feier der Universität von Lund in Schweden im Jahre 1968, wo der Exil-Jugoslawe Stefan Dedijer, Amitai Etzioni und ich über »Wissenschaftliche Forschung und Politik« diskutierten. Dabei äußerte ich meine Überzeugung, daß »in ganz Nordamerika und beinahe ganz Westeuropa die Sozialwissenschaften ein riesiges Camelot Projekt seien« (der Hinweis galt dem geheimen Projekt des U.S. amerikanischen Verteidigungsministeriums Chilenen zu engagieren, um sich gegenseitig zu bespitzeln).

Die Frage nach der Rolle der Sozialwissenschaften wurde besonders von amerikanischen Anthropologen aufgenommen, von denen manche in Coun-

terinsurgency-Projekten in Vietnam und anderswo engagiert waren. Manche von uns wollten mit der Anthropologie die Guerilla in Indochina eher unterstützen als sie gegen sie verwenden. Die bekannteste Anthropologin, die unseren Ansichten widersprach, war Margaret Mead, die ihr gesamtes Prestige in die Waagschale warf und sich hinter das Establishment stellte. Im Verlauf dieser Debatten wurde ich zu einer Podiumsdiskussion anlässlich des »Sixth International Congress of Anthropological and Ethnological Sciences« in Chicago im Jahre 1973 eingeladen, aber die U.S. Regierung verweigerte mir und anderen Teilnehmern aus Kuba die Einreise. Mein Vortrag, der für eine »befreiende Anthropologie« plädierte, trug den Titel »Anthropologie = Ideologie, angewandte Anthropologie = Politik«.

Im Jahre 1968 engagierte mich die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) für ein Forschungsprojekt in Chile. Als ich in Santiago mit meinem UN-Reisepaß ankam, wurde ich am Flughafen festgenommen und in die Stadt zum Chef der politischen Polizei gebracht (der eine ca. 30 cm dicke Akte über mich auf seinem Schreibtisch hatte). Schließlich brachte man mich wieder zum Flughafen, um mich am nächsten Morgen mit der ersten Maschine wieder abzuschicken. Salvador Allende, der damals Präsident des Senates war, kam im Laufe der Nacht zum Flughafen um sich dafür zu verbürgen, daß ich auf seine Verantwortung hin im Lande bleiben könne. Er suchte drei Mal den Innenminister auf, um eine befristete Aufenthaltsgenehmigung für mich sowie die Vernichtung meiner »Akte« zu erreichen. Der Aufenthalt wurde gewährt, die Akte blieb jedoch unangetastet. Die ILO kündigte meinen Vertrag, da ich als politisch unpassend galt und wir beschuldigten uns gegenseitig des Vertragsbruches. Trotz Intervention des Büros des UN-Generalsekretärs verlor ich. Tatsächlich, so erfuhr ich später, war die Entscheidung bereits gedruckt, bevor es überhaupt zu einer mündlichen Anhörung vor den ILO-Gremien kam. So viel über politische Bedingungen und Gerechtigkeit.

**1970-73:** Mit Salvador Allende als Präsident von Chile erreichte die Dependenztheorie praktische Auswirkungen. Mein Haus in Santiago wurde zu einer Zufluchtsstätte und einem Ort der Diskussion für Genossen von nah und fern. Einer meiner Soziologiestudenten an der Universität von Chile, Dagoberto Perez, blieb hier, nachdem er aus dem Gefängnis fliehen konnte, wo er für ein politisches Verbrechen einsaß, an dem er nicht beteiligt war. Nach seinem Tod in einem Schußwechsel mit dem Militärregime 1974 widmete ich seinem Gedenken zwei Bücher. Ich schrieb zahlreiche Artikel für die lokale Presse über Tagesthemen, z.B. über die Verstaatlichung der Kupferindustrie.

Als ich von einer Konferenz über »Imperialismus, Unabhängigkeit und soziale Transformation« in Neu-Delhi nach Chile zurückkehrte, fand ich heraus, daß Jose Rodriguez Elizondo, ein Abgeordneter der kommunistischen



Partei Chiles, die Tageszeitung der Partei nutzte, um eine politische und persönliche Attacke gegen mich zu starten und zwar aufgrund von Dingen, die ich angeblich in Indien über Chile geäußert haben sollte. Er bezichtigte mich zu Unrecht, daß ich seine Partei kritisiert und über den politischen Prozeß in Chile gesagt hätte, daß er nicht schnell genug bzw. nicht weit genug gehen würde. Seine Zeitung verwehrte mir die Möglichkeit zu reagieren, und die Sache klar zu stellen. Als offizielles Mitglied der Vereinten Nationen in den 80er Jahren schrieb Rodriguez Elizondo ein Buch über die »kindische Linke« in Lateinamerika, in dem er meine Position falsch darstellte und mich ein weiteres mal persönlich verunglimpfte.

**1972:** Beim dritten UNCTAD Kongreß in Santiago de Chile, referierten Vertreter afrikanischer Regierungen über die »Entwicklung der Unterentwicklung«. Ich entschied für mich, daß wenn sich diese Idee von mir bereits soweit etabliert hatte, es an der Zeit sei weiterzugehen. Beim »Seventh Congress of Latin American Sociology« – der im selben Gebäude wie der UNCTAD Kongreß abgehalten wurde – hielt ich einen Vortrag mit dem Titel »Die Dependenz(Theorie) ist tot, lang lebe die Dependenz«. Meine Begründung war, daß das, was jetzt gefordert sei, die Erforschung und der Widerstand gegen die weltweite Krise der Kapitalakkumulation wäre, die meiner Meinung nach um 1970 (tatsächlich 1967) begonnen hatte. Ich begegnete damit Kritikern, die mich wahlweise als Funktionalisten, Dependisten, Marxisten, Neo-Marxisten, Pseudo-Marxisten, Kommunisten, Maoisten, Trotzisten, Kleinbürger, Chefideologen des Terrors in Lateinamerika, Katzenpfote des CIA (so Rodriguez Elizondos Worte) und – wie der italienische Kommunist Ruggiero Romano in einer öffentlichen Vorlesung in Warschau – als ehemaligen Aufseher in einem Konzentrationslager der Nazis in Polen (zu einer Zeit während ich die High School in Ann Arbor besuchte) bezeichneten. Warum all der Lärm? Nun, ein Grund war, daß sich während des Kalten Krieges die ideologische Opposition gegenüber der Dependenztheorie über das gesamte politische Spektrum von Links nach Rechts verteilte, Moskau und seine orthodoxen kommunistischen Verbündeten miteingeschlossen. Das allgegenwärtige »Lehrbuch der Politischen Ökonomie« der sowjetischen Akademie der Wissenschaften verwarf die Dependenztheorie in schöner Regelmäßigkeit und prangerte mich persönlich an. Dies war ein weiteres Beispiel für die Zusammenstöße, die ich mit der »anderen« ideologischen Seite der Kalten-Kriegs-Orthodoxie hatte – insbesondere im politischen Klima der Entspannungspolitik von Breschnew, Nixon und Kissinger.

Der andere Grund für diese Aufmerksamkeit bestand darin, daß trotz Widerstands von allen Seiten, die Dependenztheorie zuerst in Lateinamerika, dann in den Vereinigten Staaten und Europa, und schließlich auch in den anderen Teilen der Dritten Welt weite Verbreitung fand. Warum? Die Ant-

wort ist einfach! Ein Wort genügt: »Vietnam«. Die Dependenztheorie bot eine Alternative zu den orthodoxen Weisheiten der »Modernisierer« wie Rostow, die Vietnam in die Steinzeit zurückbomben wollten, und zu anderen, die argumentierten, daß »wir es zerstören müssen, um es zu retten«.

Ab Mitte der 70er Jahre, mit den Staatsstreichen in Lateinamerika und dem Ende des Vietnamkrieges, änderte sich das politische Klima wieder und unter den neuen Bedingungen wurde die öffentliche Unterstützung für die Dependenztheorie schwächer. Aber das gleiche geschah auch der Modernisierungstheorie, die Henry Kissinger – immer ein »Realist« – im Jahre 1979, angesichts des Ayatollah Khomeini im Iran, für tot erklärte. Woanders führte die Weltwirtschaftskrise zu Staatsstreichen und zum Kriegerecht, und zur weltweiten Popularität von Milton Friedmans Monetarismus, den Reagonomics und dem Thatcherismus. Ich widmete zwanzig Jahre dem Studium dieser Wirtschaftskrise und ihrem weltweiten politischen Echo, und veröffentlichte Studien mit Titeln wie »Die Krise der Ideologie und die Ideologie der Krise«.

**11. September 1973:** Der Staatsstreich in Chile. Die monetaristische Wirtschafts»theorie« meines ehemaligen Professors Milton Friedman wurde von ihm persönlich mit Arnold Harberger und den sogenannten Chicago Boys nach Chile gebracht. Die neuen Grundsätze wurden von General Pinochet als »Gleichgewicht an der Spitze des Bajonets« (so der Untertitel meines *Economic Genozide in Chile*) durchgeführt. Im militarisierten Chile räumte General Pinochet den Chicago Boys freie Hand ein und Friedman und Harberger nutzten die Gelegenheit, um ihre Schocktherapie durchzuführen. In *Free to Chose* argumentierte Friedman, daß die Magie des Marktes (Effektivität?) zuerst komme und Freiheit (Gleichheit?) später. Er bekam den Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften, Gott sei Dank nicht den Friedensnobelpreis. Die Weltbank preist Chile nach wie vor für sein Wirtschaftsmodell, auch wenn es das Leben von tausenden Freunden und Genossen gekostet hat.

**1973-78:** Da ich immer noch deutscher Staatsbürger war und weil ich noch eine einsemestrige Gastprofessur an der Universität von Berlin hatte, kehrte ich nach dem Putsch in Chile nach Deutschland zurück. In fünf Jahren bekam ich keine Stelle an einer deutschen Universität, auch wenn ich mehrere Male auf der Berufungsliste stand. Einmal strich ein Kultusminister kurzerhand die Stelle, für die ich vorgesehen war. Das letzte Mal, als ich in die engere Wahl kam, sagte derselbe Minister einem Universitätspräsidenten, der mich einstellen wollte, daß »dieser Frank hier niemals einen Job bekommen wird«. Ich verließ Deutschland im Jahre 1978 und zog zuerst nach England, dann nach Holland. In diesen Jahren bewarb ich mich für mindestens 80 verschiedene Lehrtätigkeiten, die an Universitäten in den Vereinigten Staaten ausgeschrieben waren, ich führte drei Vorstellungsgespräche, erhielt aber keine der Stellen.

**1982-1989:** Im Rahmen einer Länderstudie machte ich den Vorschlag, das östliche Rußland mit Hilfe chinesischer Arbeitskräfte und japanischen Kapitals zu entwickeln. Japan, China und die Sowjetunion würden alle einen verbesserten Zugang zu den Ressourcen Sibiriens haben und der wirtschaftliche Reiz des Vorschlages schien offensichtlich. Aber mehrere bi- und trilaterale politische Hindernisse blockierten den Weg. Ich lancierte den ersten Testballon für dieses Projekt bei der Abschlußsitzung der jährlichen »Socialism in the World«-Konferenz 1981/82 in einem Luxushotel in der Nähe von Dubrovnik, Jugoslawien. Die japanischen Delegierten schwiegen, die chinesische Delegation (mittlere Funktionäre) zeigten Interesse; der Leiter der sowjetischen Delegation bat um eine schriftliche Fassung meines Vorschlages, den er mit nach Moskau nehmen könne. Als ich das Thema später bei Pu Shan, dem Leiter des Instituts für Weltwirtschaft und Politik in Peking, ansprach, fiel der Vorschlag durch. Als ich ihm jedoch den Vorschlag 1986 mit ein paar Verfeinerungen erneut vorlegte, zeigte er Interesse. Dabei erfuhr ich, daß eine der großen japanischen Lebensversicherungsgesellschaften ein ähnliches Projekt in Arbeit hatte, um eine Investitionsmöglichkeit für ihr ungenutztes Kapital zu schaffen. In der Zwischenzeit hatten private und öffentliche südkoreanische Kapitaleigner bereits die besten Gebiete im östlichen Rußland (und im ehemals sowjetischen Zentralasien) abgesteckt und ca. eine Million chinesischer Arbeiter arbeiteten im östlichen Rußland. Südlich der Grenze gibt es Millionen chinesischer und nordkoreanischer Arbeiter, die vom Zugang zu Arbeitsmöglichkeiten in dieser Region profitieren würden.

Nach 30 Jahren wurde ich schließlich »wieder eingeladen«, wenn auch nicht nach Kiew, sondern nach Moskau. Mein Gastgeber war diesmal nicht die Akademie der Wissenschaften, sondern die konkurrierende Akademie für Gesellschaftswissenschaften der KPdSU, welche einen Marmorpalast mit Veranstaltungshallen und Konferenzräumen sowie zwei große Hotelgebäude besaß, um die Stipendiaten und Studenten aus aller Welt unterzubringen. Meine Gastgeber, von denen ich manche von den 'Socialism in the World'-Konferenzen in Jugoslawien kannte, fragten mich immer wieder, »Was halten Sie von der Zivilisation?« Was in aller Welt sollte jemand wie ich auf eine so hochgestochene Frage antworten? Nichts. Erst beim wiederholten Male dämmerte es mir, was sie wirklich meinten: Zivilisation = westliche Zivilisation = DER WESTEN. Was sie wollten, war Kontakt in den Westen und Einladungen. Vor allem deshalb war ich hier. Doch leider konnten sie aus ihrem kommunistischen Parteighetto heraus nicht erkennen, wie isoliert ihre Gäste auf der anderen Seite des Kalten Krieges waren.

**1990-1997:** Eine mexikanische Tageszeitung kam mit der Schlagzeile heraus »Gunder Frank sagt den Fall der Sowjetunion voraus«. Das ist eine Übertreibung, aber ein Freund aus Ungarn erzählte mir und anderen bei ei-

nem Treffen im Jahre 1997, daß ich der einzige gewesen sei, der den politisch-ökonomischen Prozeß und sein Resultat in Osteuropa richtig analysiert hätte. Wie auch immer, in einer Untersuchung der Studien zur Sowjetunion, bemerkte Vendilka Kublakova, daß ich besser gearbeitet hätte als die westlichen Kalte-Krieg-Sowjetologen, einschließlich mancher, die zu Medienpersönlichkeiten geworden waren (mit einem Tunnelblick, durch den sie und die konditionierte Öffentlichkeit nur das sahen, was sie sehen wollten). Sie beobachtete, daß Ereignisse, welche zum plötzlichen Verschwinden ihres Untersuchungsfeldes geführt hatten, für jene Sowjetologen inmitten ihrer sowjetischen Musterwelt völlig unvorhergesehen und unerklärlich waren. Ihre Analysen sind seitdem »ein leichtes Ziel für Spott: Sammlungen von fehlgeleiteten Voraussagen, welche von führenden Sowjetologen gemacht wurden, werden jetzt als amüsante Lektüre betrachtet«. Meine Analysen der Sowjetunion, Chinas und anderer »sozialistischer« Staaten stellten sie in den Kontext der Weltwirtschaft und den sich daraus ergebenden Imperativen. Diese beeinflussten die sozialistischen Volkswirtschaften genauso wie alle anderen. 1976 hatte ich in einem Papier mit dem Titel »Long Live Transideological Enterprise! The Socialist Countries in the Capitalist International Division of Labour« geschrieben, daß es nur *ein* weltwirtschaftliches System gäbe und daß die »sozialistischen« Länder schnell wiedereingegliedert würden. In einem weiteren Streit mit den Orthodoxen auf beiden Seiten des Kalten Krieges prangerte ich den Kalten Krieg als eine Schlinge und eine Täuschung an. Ich schrieb wie U.S. amerikanische Interessengruppen den Kalten Krieg benutzten – was in jeder Rezession eskalierte – um ihre eigenen wirtschaftlichen Interessen nicht nur in der Dritten Welt durchzusetzen, sondern auch in den aufgrund der Weltwirtschaftskrise verstärkt durch Konkurrenz geprägten Beziehungen zu Westeuropa und Japan.

In meinem 1983 erschienenen Buch *The European Challenge* argumentierte ich, daß ungeachtet aller ideologischen Differenzen, Ost- und Westeuropa wiedervereinigt werden könnten, daß aber der Osten vom Westen abhängig sein würde. Dasselbe Argument vertrat ich beim Beginn der letzten Rezession im Jahre 1989 – noch bevor die Berliner Mauer fiel – und plädierte für die Osterweiterung der Europäischen Union im Jahre 1992.

Auf »dieser« Seite des Kalten Krieges, wurde *European Challenge* von der Sozialistischen Partei Spaniens veröffentlicht, auf Initiative zweier Freunde (einer ist ein bekannter Ex-Kommunist). Diese Freunde (miß?)brauchten meine Argumentation, um ihre eigene Position, daß Spanien der NATO beitreten sollte, zu unterstützen – eine Angelegenheit, die viele Spanier und die meisten Sozialisten ablehnten. Die sozialistische Regierung brachte Spanien (mit ähnlichen Vorbehaltsklauseln wie Frankreich) in die NATO. Die Empörung in Spanien erreichte ihren Höhepunkt, als der sozialistische

Verteidigungsminister zum NATO-Generalsekretär gewählt wurde und später über die Osterweiterung verhandeln sollte.

Im Jahre 1990 äußerte ich Besorgnis über die kommende ökonomische, politische und soziale Krise in Osteuropa, insbesondere in Jugoslawien. Die Krise war ein Ergebnis des schlechten politischen und wirtschaftlichen Managements gegenüber der fünften und tiefsten Rezession in der gegenwärtigen, ein viertel Jahrhundert andauernden Weltwirtschaftskrise. Eine Ironie gegenüber der »anderen« Seite des Kalten Krieges war, daß mein Artikel zu diesem Thema 1990 in *Problems of Peace and Socialism* (Nr. 381) veröffentlicht wurde, dem internationalen Hausorgan der Kommunistischen Parteien. Der Chefredakteur sagte mir später, daß er in der Lage gewesen sei die früheren Einwände gegen die Veröffentlichung meiner Texte unbeachtet zu lassen, weil er wußte, daß diese Ausgabe des Magazins die letzte sein würde, bevor es aufgrund der »neuen politischen und wirtschaftlichen Bedingungen« verschwinden würde. Die englische, französische und spanische Ausgabe benutzte meinen Originaltitel »Die osteuropäische Revolution von 1989«, in der russischen Ausgabe hieß er dagegen: »Die Ereignisse von 1989«.

Meine Thesen über den »sozialistischen« Osten und seine Beziehungen zum »kapitalistischen« Westen und zum Süden der »Dritten Welt« lassen sich alle von meinen Analysen über des Weltsystems ableiten, seinen strukturellen Qualitäten und seiner ungleichmäßigen zyklischen Entwicklung. Dies wird offensichtlich in Titeln, die ich zwischen 1992 und 1994 veröffentlicht habe, wie *Soviet and East European 'Socialism': A World Economic Analysis of What Went Wrong*.

Meine gegenwärtige Beschäftigung mit diesem globalen Thema geht über die letzten 5.000 Jahre der Geschichte – zu einer Weltwirtschaft, in der Asien bis 1800 dominierte (und Europa recht unbedeutend war) – und sie hat weitreichende Implikationen für die sozialwissenschaftliche Theorien über den »Aufstieg des Westens«. Europa hat sich nicht am eigenen Schopf hochgezogen, und es gibt nichts einmaliges bei seiner vermeintlichen Entwicklung und der Verbreitung des »Kapitalismus«. Stattdessen hat der eingefleischte Eurozentrismus, »bedingt« durch westlichen Kolonialismus und Imperialismus, jedermann von Marx und Weber bis zu Braudel und Wallerstein konditioniert, und dadurch haben sie alle die Position und die Rolle des Westens völlig mißverstanden. All diese »Theorien« und auch die Länderstudien aus der Zeit nach dem Kalten Krieg, welche die »West«-gegen-»Ost«-Falle entstehen ließen – wie in den Arbeiten von Francis Fukuyama und Samuel Huntington, aber auch von »Linken« – waren zu verblendet, um zu erkennen, daß Asien seine dominante Position, welche es vor dem kurzen westlichen Zwischenspiel inne hatten, »wieder«-gewinnen wird. Nun, wie Gunnar Myrdal in *Asian Drama* beobachtet hat, führen »sich än-

dernde politische Bedingungen und Gelegenheiten [Nachfrage] zu einschneidenden Umgestaltungen des wirtschaftlichen Denkens«. Deshalb wird der Titel und die Botschaft meines kommenden Buches »ReORIENT« heißen!

Viele der »Linken« und »Rechten« argumentieren nach wie vor endlos über wirtschaftliche »Systeme« und politische »Demokratie«. Der rechte Flügel behauptet, ohne jeden Beweis, daß wenn »die Magie des Marktes« »den Preis steuert«, damit auch die Demokratie gefördert und Ungleichheit und Armut gelindert wird. In der früheren Sowjetunion und in Osteuropa haben sich die Produktion und die Einkommen um mehr als die Hälfte reduziert, die Lebenserwartung in Rußland ist stark zurückgegangen. Weltweit nimmt die Armut zu. Meine (übriggebliebenen) Freunde von der »Linken« halten, entgegen jedem Beweis, daran fest, daß es möglich sei, all diese Probleme durch ein »anderes System« zu lösen. Nichts von alldem. Es gibt nur ein Welt»system«, in dem man sich abmühen kann, wie etwas welthistorische Weitsicht und alle Erfahrung zeigen.

So läßt mich meine gesamte Weltanschauung wieder zwischen die Risse der verschiedenen Debatten fallen, um unter den gegenwärtigen Bedingungen in politisch irrelevanter Vergessenheit zu verschwinden.

*Übersetzung aus dem Englischen von Georg Müller*

**Melanie Tatur: Economic Transformation, State, and Moral Resources in post-socialist societies.** Using Staniszkis' concept of »political capitalism« a frame for a comparative analysis of transformation trajectories is built. Different forms of political capitalism are defined by specific characteristics of the state, but also different patterns of cultural integration are taken into consideration. The efficiency of democratic institutions depends especially on such frames.

**Jadwiga Staniszkis: Postcommunism. A Sociological Analysis.** Three dimensions of the emerging postcommunist order are analysed: the institutional infrastructure of markets (especially »political capitalism«), the sphere of politics (especially the structural weakness of the postcommunist state), and the developmental dilemmas as a consequence of accelerated integration in the EU. Many roots of these problems are to be found in the economic and political changes of the last communist decade.

**Elmar Altvater: The Deutschmark is dead! Long Live the Euro!?** The paper compares the German currency reform in 1948, the German monetary union in 1990, and the European currency union in 1999. Because of special national and international conditions the currency reform in 1948 was the starting point of West German economic prosperity. Under present, quite different economic conditions it seems not very likely, that this success story will occur again with the installation of the Euro.

**Peter Gowan: Eastwards Enlargement of the EU Uncertainties Remain.** Main problems of eastwards enlargement of the EU are caused by the EU itself. Before the East European states applying for membership can be integrated, the EU has to reform its expenditure, especially the structural fund. Also the Common Agrarian Policy needs a fundamental reform. But these reforms are delayed and the applicants are burdened with new tests and requirements. Some groups demanding a swift enlargement try to use the new East European members for social dumping in Western Europe.

**Katrin Küster: EU-Agrarian Policy and Agrarian Structural Change in East Germany.** The structural change of East German agriculture after unification is heavily influenced by the agrarian policy of the EU. But its outcome is not only a product of a rational adaptation to new economic conditions, it also depends on social moments, especially the specific forms of cooperatives in the GDR. So economic considerations, insisting on the advantages of great farms have to be complemented by sociological analysis.

**Katharina Müller: The New Pension Orthodoxy in Hungary and Poland.** The recent pension reforms in Central-Eastern Europe include partial privatisation of old age security and are clearly modelled on Latin American role models, thus reflecting the current mainstream in the international pension reform debate. This article asks for the rationale behind this institutional transfer, focusing on structural settings, actor constellations and the consequences of radical paradigmatic choice in Polish and Hungarian old age security.

**Andre Gunder Frank: The Cold War and Me.** A personal trajectory is described, which took Frank as a child from Nazi Germany to dependency theory and global historical studies. This trajectory led him at various times to Castro's Cuba, Allende's Chile, and Brezhnev's Russia Cold. On every station it was deeply influenced by the Cold War - as well in the West as in the East.

**Zu den AutorInnen**

*Elmar Altvater* lehrt am Fachbereich Politische Wissenschaft der  
FU Berlin, Ihnestr. 21, 14195 Berlin.

*Andre Gunder Frank* lehrt Soziologie an der University of Toronto,  
Kanada.

*Peter Gowan* lehrt European Studies an der University of North London.

*Katrin Küster* ist Agraringenieurin und Landwirtin und lebt in Erfurt.

*Katharina Müller* ist Volkswirtin und arbeitet am Frankfurter Institut für  
Transformationsstudien der Europa-Universität Viadrina, Postfach 776,  
15207 Frankfurt/Oder.

*Jadwiga Staniszkis* lehrt Soziologie an der Universität Warschau.

*Melanie Tatur* lehrt am Fachbereich Gesellschaftswissenschaften der  
Johann Wolfgang Goethe Universität Frankfurt, Robert Mayer Str. 5,  
60054 Frankfurt/M.