

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 254

Institutionelle Probleme der Systemtransformation

Von

Wilfried Boroch, Karl-Hans Hartwig, Helmut Leipold,
Frank Schulz-Nieswandt, Theresia Theurl, Manfred Tietzel,
Viktor Vanberg, Hans-Jürgen Wagener

Herausgegeben von

Dieter Cassel



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 254

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 254

**Institutionelle Probleme
der Systemtransformation**



Duncker & Humblot · Berlin

Institutionelle Probleme der Systemtransformation

Von

**Wilfried Boroeh, Karl-Hans Hartwig, Helmut Leipold,
Frank Schulz-Nieswandt, Theresia Theurl, Manfred Tietzel,
Viktor Vanberg, Hans-Jürgen Wagener**

Herausgegeben von

Dieter Cassel



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Institutionelle Probleme der Systemtransformation / von Wilfried
Boroch . . . Hrsg. von Dieter Cassel. – Berlin : Duncker & Humblot,
1997

(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts-
und Sozialwissenschaften ; N.F., Bd. 254)

ISBN 3-428-09263-5

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1997 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 3-428-09263-5

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Vorwort

Als Ende der achtziger Jahre die ehemals sozialistischen Länder Mittel- und Osteuropas begannen, ihre Planwirtschaften in Marktwirtschaften zu transformieren, waren die meisten Ökonomen sehr optimistisch, wenn nicht euphorisch, was die Geschwindigkeit und den Erfolg des Systemwechsels betraf. Daran gemessen ist die Transformation bisher in vielerlei Hinsicht enttäuschend verlaufen: Produktion und Beschäftigung sind zunächst einmal kräftig eingebrochen und verharren meist auf niedrigem Niveau; Preisniveaustabilität ist trotz beachtlicher Anfangserfolge der monetären Inflationsbekämpfung noch nicht erreicht; Privatisierung und institutioneller Wandel kommen in den meisten Ländern nur schleppend voran; und ein Regelsystem, das marktwirtschaftliches und demokratisches Verhalten erzwingen würde, beginnt sich erst langsam durchzusetzen. Als Folge davon wachsen die sozialen und politischen Spannungen, kommt es zu Migrations- und Sezessionsbewegungen und droht die Transformation bisweilen sogar zu scheitern.

Dieser Befund ist hinsichtlich seiner Erklärung und seiner wirtschaftspolitischen Bewältigung eine besondere Herausforderung der Wirtschaftswissenschaft, insbesondere der Ordnungstheorie. Der Ausschuß für Wirtschaftssysteme des Vereins für Socialpolitik hat sich deshalb auf seiner Jahrestagung 1996 vom 22. bis 24. September in Kassel einmal mehr mit Fragen der Systemtransformation beschäftigt. In den insgesamt acht Referaten mit Korreferaten ging es dieses Mal zum einen um die ordnungstheoretische Erklärung des institutionellen Wandels mit seinen vielschichtigen Bedingungen und Hemmnissen sowie der Interdependenz von wirtschaftlicher und politischer Institutionenbildung im Transformationsprozeß, zum anderen um die Erhellung wirtschaftspolitischer Weichenstellungen und ihrer Konsequenzen zur Erklärung von Transformationsdefiziten im Bereich der sozialen Sicherung, der Geldordnung, der Privatisierung und der Unternehmensverfassung.

Der Ausschuß für Wirtschaftssysteme hofft zuversichtlich, mit dem vorliegenden Sammelband zum besseren Verständnis des bisherigen Transformationsverlaufs und seinen Ergebnissen sowie zur besseren Bewältigung der bestehenden Transformationsdefizite beitragen zu können.

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

Ordnungstheoretische Grundlagen der Systemtransformation

Systemtransformation, Ordnungsevolution und Protektion: Zum Problem der Anpassung von Wirtschaftssystemen an ihre Umwelt	
Von <i>Viktor Vanberg</i> , Freiburg.....	11
Der Zusammenhang zwischen gewachsener und gesetzter Ordnung: Einige Lehren aus den postsozialistischen Reformserfahrungen	
Von <i>Helmut Leipold</i> , Marburg.....	43
Ökonomische Transformation und politische Institutionenbildung	
Von <i>Frank Schulz-Nieswandt</i> , Berlin	69
Sezessionen und neuer Nationalismus: Der räumliche Aspekt des Transformationsprozesses in den ehemaligen Ostblockstaaten	
Von <i>Manfred Tietzel</i> , Duisburg.....	95

Zweiter Teil

Wirtschaftspolitische Weichenstellungen und institutioneller Wandel im Transformationsprozeß

Transformation und soziale Sicherung: Zum Spannungsverhältnis von Wirtschafts- und Sozialpolitik im Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft	
Von <i>Wilfried Boroch</i> , Dortmund	123
Monetäre Transformation: Konsistenzfallen einer sich wandelnden Wirtschaftsordnung	
Von <i>Theresia Theurl</i> , Innsbruck.....	141

Privateigentum und Unternehmenskontrolle in Transformationswirtschaften	
Von <i>Hans-Jürgen Wagener</i> , Frankfurt/Oder.....	165
Marktgenossenschaften und Systemtransformation: Transformationswirkungen kooperativer Unternehmen	
Von <i>Karl-Hans Hartwig</i> , Bochum	189

Erster Teil

**Ordnungstheoretische Grundlagen
der Systemtransformation**

Systemtransformation, Ordnungsevolution und Protektion: Zum Problem der Anpassung von Wirtschaftssystemen an ihre Umwelt

Von *Viktor Vanberg*, Freiburg

„(D)ie wirtschaftlichen Probleme der Gesellschaft
(sind) hauptsächlich Probleme der raschen An-
passung an die Veränderungen in den beson-
deren Umständen von Zeit und Ort“
(*Hayek* 1952, S. 111).

A. Einleitung

Wirtschaftssysteme existieren in einer Umwelt, und sie müssen sich in der einen oder anderen Weise an die Bedingungen dieser Umwelt und deren Wandel anpassen. Ihre Funktions- und Überlebensfähigkeit hängt davon ab, wie gut ihnen diese Anpassung gelingt. Dieses Problem hat sich für alle Wirtschaftssysteme zu allen Zeiten gestellt, es hat aber zweifelsohne durch die sich in jüngerer Zeit beschleunigende Integration der Weltwirtschaft und die zunehmende Globalisierung des Wettbewerbs eine besondere Aktualität bekommen.¹ Auch der Zusammenbruch der sozialistischen Systeme des Sowjetimperiums kann letztendlich auf deren Versäumnis und Unvermögen zurückgeführt werden, sich in tragfähiger Weise auf den wirtschaftlichen Wandel der Umwelt einzustellen.² Über Jahrzehnte mehr oder minder weitgehender Isolation gegenüber ihrer kapitalistischen Umwelt wuchsen in diesen Systemen wirtschaftliche Strukturen heran, die zunehmend in ein Mißverhältnis zu denen in ihrer Umwelt gerieten. Das Transformationsproblem, das sie nun, seit ihrer (mehr oder minder weitgehenden) Öffnung, zu bewältigen haben, liegt nicht

¹ *Killick* (1995), S. 2: „There is thus an ever-present need to respond to – and take advantage of – such changes in the economic environment. The imperative to do so has been intensified in recent decades as economic interdependence among nations has increased, with the rise of trade and international capital movements relative to domestic economic activities.“

² *Neuber* (1995), S. 112: „The inability of planned economies, both centrally planned economies (CPEs) and modified planned economies (MPEs), to adapt successfully over time, has become a major explanation of their demise.“ Zu den CPEs zählt *Neuber* die Tschechoslowakei, die DDR, Rumänien und die Sowjetunion, den MPEs rechnet er Jugoslawien seit 1948, Ungarn seit 1968 und Polen seit 1981 zu.

zuletzt darin, die Folgen dieser jahrzehntelang versäumten Anpassung zu bewältigen.

Nun ist das Problem des aufgestauten Anpassungsbedarfs freilich nicht den ehemals sozialistischen Systemen vorbehalten, obschon es sicherlich durch sie in besonders drastischer Weise illustriert wird. Wie die unter Stichworten wie „Systemverkrustung“ oder „institutioneller Sklerosis“ geführte Diskussion um die gegenwärtigen Schwierigkeiten westlicher Wohlfahrtsstaaten in einer Welt zunehmend globalen Wettbewerbs deutlich macht,³ haben auch die verschiedenen Ordnungsvarianten westlicher Marktwirtschaften in mehr oder minder starkem Maße mit diesem Problem zu tun,⁴ wenn hier auch die Ursachen für dieses Problem anderer Natur sein dürften. Waren die Anpassungsversäumnisse der Transformationsstaaten im wesentlichen eine Folge ideologisch motivierter Abgrenzung, so liegt die Hauptursache des Anpassungsstaus in westlichen Wohlfahrtsstaaten wohl eher (worauf noch zurückzukommen sein wird) in jenem Aspekt des politischen Prozesses, den die moderne politische Ökonomie unter den Begriff des *Rent-seeking* faßt.

Vor dem Hintergrund des Transformationsproblems soll in diesem Beitrag aus einer ordnungsökonomischen Perspektive das allgemeine Problem der Anpassung von Wirtschaftssystemen an die in ständiger Veränderung begriffenen wirtschaftlichen Bedingungen ihrer Umwelt erörtert werden. Die Frage, in welcher Weise sich ein Wirtschaftssystem auf die Wandlungen in seiner Umwelt einstellen sollte, ist zentraler Gegenstand der politischen Diskussion zum Thema „Standortwettbewerb“. Aus ordnungsökonomischer Sicht ist diese Frage als ein Problem der wünschenswerten Gestaltung des Ordnungsrahmens eines Wirtschaftssystems zu untersuchen, als ein Problem der Wahl der „Spielregeln“, unter denen die Mitglieder des betreffenden politischen Gemeinwesens zu leben wünschen.

Wenn ich hier das Beispiel der Transformation der ehemals sozialistischen Staaten des Ostens als Ausgangspunkt für die Erörterung der allgemeinen Frage der Anpassung von Wirtschaftssystemen an ihre Umwelt wähle, so sollen damit nicht die grundsätzlichen Unterschiede zwischen den Problemen der Transformationsstaaten und der westlichen Wohlfahrtsstaaten übergangen werden. Es wird jedoch unterstellt, daß trotz aller Unterschiede die Konsequenzen der extremen Form von Abgrenzung gegenüber der wirtschaftlichen Umwelt, wie sie von den sozialistischen Staaten betrieben wurde, instruktiv sein können für die Gefahren, die mit einer Politik defensiver Abschirmung generell verbunden sind.

³ Killick (1995), S. 379 f.; Heuss (1990), S. 97 f.; Streit (1995b).

⁴ Die „unzureichende Anpassungs- und Entwicklungsfähigkeit von Wohlfahrtsstaaten“ ist ein häufig diagnostiziertes Problem, Streit (1994), S. 16.

Im Hintergrund dessen, was man als Systemtransformation bezeichnet, steht letztlich ein paradigmatischer Wechsel im grundsätzlichen Verständnis der Rolle von Politik. Die betreffenden Wirtschaftssysteme beruhten auf einem gänzlich anderen Legitimationsmodell als dem, das für ihre westlichen 'Konkurrenten' maßgeblich war und ist.⁵ Nach ihrem erklärten Selbstverständnis lag die Aufgabe der betreffenden kommunistischen Regierungen darin, die durch ein vermeintliches Geschichtsgesetz vorgezeichnete endgültige Lösung des Problems gesellschaftlicher Ordnung herbeizuführen, auch gegen den Widerstand der in ihrem Herrschaftsbereich lebenden Menschen. Sie agierten sozusagen als Agenten der Geschichte, nicht als Agenten ihrer Bürger. Bei der Transformation dieser Systeme geht es daher nicht einfach um den Wandel von einer, an derselben Meßplatte gemessenen, weniger effizienten zu einer effizienteren Ordnung. Es geht zunächst einmal um die Aufgabe des aus der teleologisch-marxistischen Geschichtsauffassung begründeten besonderen Wissens- und Herrschaftsanspruchs, und um die – zumindest stillschweigende – Übernahme eines westlich demokratischen Verständnisses von Politik. Dies bedeutet, daß auch für die 'Transformationsstaaten' die Frage nach der wünschenswerten Gestaltung der Ordnung eines Wirtschaftssystems und seiner Anpassung an eine sich wandelnde Umgebung nunmehr für eine Welt zu beantworten ist, die kein vorbestimmtes Ziel hat, sondern zukunfts offen ist, und in der politische Herrschaft nicht 'extern', durch höhere Einsicht in das Geschichtsgesetz, legitimierbar ist, sondern letztlich allein durch die Zustimmung der Bürger.

B. Wirtschaftssysteme und Ordnungsgestaltung

Unter einem *Wirtschaftssystem* soll hier ganz allgemein eine *Jurisdiktion* (im Sinne eines politischen Gemeinwesens) verstanden werden, die relevante Gestaltungskompetenz für die in ihren Grenzen geltende *Wirtschaftsverfassung* besitzt.⁶ Wenn hier auch vorwiegend an Nationalstaaten gedacht ist, wenn von Jurisdiktionen die Rede ist, so lassen sich die vorzutragenden Argumente doch in Abwandlung auch auf andere, sub- oder supra-nationale, Jurisdiktionen übertragen, also etwa auf lokale Gemeinden, Einzelstaaten in einer Föderation, oder internationale Vereinigungen. Unter *Wirtschaftsverfassung* soll hier das gesamte Rahmenwerk von Regeln verstanden werden, die für alle Mitglieder

⁵ Es ist in diesem Sinne eher irreführend, davon zu sprechen, daß mit dem Zusammenbruch des Sozialismus der sogenannte „Wettkampf der Systeme“ zu Ende gekommen sei. Wenn man mit „Wettkampf“ eine Veranstaltung meint, in der Rivalen sich in einer gemeinsam anerkannten Leistungsdimension aneinander messen, dann stellte der sogenannte Wettkampf der Systeme keinen Wettkampf dar, dazu *Vanberg* 1990.

⁶ Dies ist analog zur 'klassischen Definition eines Marktsystems' nach *Röpke* (1980), S. 132: „Die Grenzen eines Marktsystems in der klassischen Wettbewerbskonzeption sind die normativen Beschränkungen, denen die Marktteilnehmer unterworfen sind.“