

Entscheidungsfindung, Konfliktlösung und institutioneller Wandel in der Entstehung der russischen Marktwirtschaft

Forschungsprojekt „Zur Rolle von Wirtschaftseliten im russischen Transformationsprozeß“ am Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Die Marktwirtschaft in der Russischen Föderation nimmt zunehmend eigene charakteristische Formen an. Die sich Herausschälenden „Spielregeln“ oder Institutionen unterscheiden sich sowohl von jenen, die in Marktwirtschaften westlichen Typs vorzufinden sind, als auch von solchen, die in den Ökonomien Südostasiens oder Lateinamerikas das wirtschaftliche Verhalten bestimmen. Der institutionelle Unterbau, der Verhaltenskodizes, Entscheidungsfindung und Konfliktlösungsmechanismen der Wirtschaftsakteure prägt, wird sich ebenso auf wirtschaftliche Wachstumsraten niederschlagen wie die Investitionstätigkeiten im Land bestimmen. Denn sechs Jahre nach der offiziellen Liberalisierung der Wirtschaft ist

das Land noch immer durch fehlende Transparenz im Finanzsektor, eine mangelhafte *corporate governance* und eine verschwommene Demarkationslinie zwischen Staat und Privatwirtschaft gekennzeichnet. Alle drei Faktoren tragen zu einer erhöhten Unsicherheit bei, die zwar einer Minderheit der russischen Wirtschaftsakteure überproportional hohe Gewinnchancen eröffnet hat, der Mehrheit der wirtschaftlich tätigen Bevölkerung jedoch überproportional hohe Risikoaufwendungen abforderte. Die Vermutung, daß die „Gewinner alles nehmen“, wie Joel Hellman¹ es formulierte, scheint sich also zumindest in der Russischen Föderation bestätigt zu haben. Die damit verbundenen gesellschaftlichen Kosten können

unter anderem an den bislang nur niedrigen (offiziellen) Wachstumsindikatoren des Landes abgelesen werden.

Warum aber sind in der Russischen Föderation nicht schon frühzeitig die einer „geordneten Wirtschaftsentwicklung“ förderlichen Institutionen entwickelt und eingesetzt worden? Der Erklärungsbedarf ist nicht allein damit abzudecken, daß auf den institutionellen Bezugsrahmen für die Wahlmöglichkeiten der einzelnen Akteure hingewiesen wird. Zweifellos begrenzen strukturelle und institutionelle Voraussetzungen den Entscheidungsspielraum der Wirtschaftsakteure. Rechtliche Rahmenbedingungen und ihre Durchsetzbarkeit sind ebenso von besonderer Bedeutung wie die föderale Geld- und Fiskalpolitik. Gleichzeitig aber besteht die Aufgabe auch darin, einige Aussagen darüber treffen zu können, wie die Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte auf die Evolution eben dieser Rahmenbedingungen und Institutionen Einfluß nehmen.² Welche Motivationen und Interessen wurden von ihren jeweiligen Vertretern geäußert und durchgesetzt? Wie wirkte sich dies auf die Ausgestaltung der Wirtschaftsinstitutionen aus? Ist eine Pfadabhängigkeit zu beobachten? Können externe Einflußgrößen eine grundsätzlich andere Entwicklungsrichtung vorgeben? Diese Fragen, die sich nicht auf die Nachfrage nach Institutionen, sondern auf deren Angebot konzentrieren, sollen in dem von der Volkswagenstiftung geförderten Projekt „Zur Rolle von Wirtschaftseliten im russischen Transformationsprozeß“ behandelt werden. Anhand einiger Fallstudien sollen typische Entscheidungsmuster nachgezeichnet und ein Segment der Wirtschaft und der Gesellschaft ausführlicher analysiert werden.

Mit der Herausbildung neuer wirtschaftlicher und wirtschaftsrelevanter Institutionen werden die Partizipationschancen von Individuen und gesellschaftlichen Gruppen in allen Teilsystemen der russischen Gesellschaft neu verteilt und möglicherweise auf lange Sicht festgelegt. Die Frage, welche Akteure auf diesen Prozeß prägend Einfluß nehmen konnten, ob sie damit einen Beitrag zur Entstehung gesamtgesellschaftlich nützlicher Strukturen geleistet oder in erster Linie Chancenungleichheiten zu ihren eigenen Gunsten genutzt und sich dauerhafte Vorteile verschafft haben, führt daher zugleich auf die Spur jener neuen Gesellschaft, die im Schatten von politischen und wirtschaftlichen Krisen, zwischen Privatisierung, Dezentralisierung und Selbstverwaltung überall in Rußland längst im Entstehen begriffen ist. Ob auf Dauer eine Mittelschicht selbstverantwortlicher und selbstbewußter Bürger entstehen und ein positives Verhältnis zum Staat entwickeln kann, ob dieser Staat sich selbst zur Interessenvertretung der Gesellschaft oder eher zu einer Agentur einiger weniger Individual- und Partikularinteressen entwickelt und dabei weite Teile der Gesellschaft unbeachtet läßt, entscheidet sich nicht zuletzt daran, wem die derzeitige Transformation neue Chancen eröffnet und wem sie sie verwehrt.

Ein Schwerpunkt der Untersuchung wird auf der Rolle der Banken im Transformationsprozeß liegen. Ein ent-

wickelter Finanzsektor kann Kapitalproduktivität erhöhen, indem die Kapitalallokation verbessert wird, und damit zu wirtschaftlichem Wachstum beitragen. Vier Faktoren, die sich hemmend auf eine wachsende Wirtschaft auswirken, sind in diesem Zusammenhang besonders hervorhebenswert: übermäßiger Staatseinfluß, geringe Monetarisierung der Wirtschaft, makroökonomische Instabilität und „kranke“ Banken.³ Die Rolle des Staates, der bestimmt, welche Banken mit der Verwaltung der staatlichen Gelder (z.B. Steuer- und Zolleinnahmen, Finanzströme in die Regionen, Agrarsubventionen, Außenhandelseinkommen) beauftragt werden, ist im Zusammenhang mit der Erforschung von Wirtschaftseliten von besonderem Interesse. Denn eine Vermengung von öffentlichem und privatem Interesse, die die Fundamente von Demokratie, Transparenz und Verantwortlichkeit angreift⁴, ist in Rußland durchaus zu beobachten. Das Ergebnis solcher verwischter Interessen wird sich auch langfristig auf die Ausgestaltung der russischen Marktwirtschaft und das Design der Wirtschaftspolitik niederschlagen.

Ein weiteres Untersuchungsobjekt bietet die Privatisierung einer Auswahl der letzten in staatlichem Besitz befindlichen Betriebe und Unternehmungen. Einige Auktionen haben besonderes Interesse in den Medien hervorgerufen und verdeutlicht die verschiedenen Interessenslagen der Banken und finanz-industriellen Konglomerate. Das Ziel der Untersuchung ist, anhand eines Fallbeispiels aufzuzeigen, wie sich welche Interessen zu welchem Zeitpunkt geäußert haben und welche Instrumente ergriffen wurden, um sie durchzusetzen. Ein solcher zeitabhängig aufgebauter Entscheidungsbaum soll anschließend ermöglichen, bestimmte Konfliktlösungsmechanismen herauszustellen. Die Motivation der beteiligten Akteure soll herausgearbeitet werden.

Der dritte Schwerpunkt liegt auf den regionalen Dimensionen der Entscheidungsprozesse. Wir untersuchen *zum einen*, wie die in Moskau ausgearbeiteten Richtlinien und Regulierungsinstrumente in den Provinzen umgesetzt bzw. angewendet werden. Auch hier werden wir uns auf die Rolle von Banken und finanz-industriellen Konglomeraten, die in zunehmendem Maße auf die regionale Politik in der Russischen Föderation einwirken, konzentrieren. Dabei steht die Frage im Vordergrund, welche Handlungsstrategien von überregionalen Organisationen eingesetzt werden, um ein bestimmtes Ziel zu verfolgen. *Zum anderen* werden wir die in den Regionen eigenständig verfolgte Politik analysieren. Da eine grundsätzliche Frage im institutionellen Transformationsprozeß sein muß, ob externe Einflußmöglichkeiten bestehen, bietet sich eine Provinz mit erhöhter Außenhandelsaktivität an. Wir gehen von der Annahme aus, daß ausländische Wirtschaftsteilnehmer daran interessiert sind, die Transparenz des ihnen fremden Marktes zu erhöhen und damit indirekt auf eine Veränderung der herrschenden institutionellen Ausstattung zu drängen. Um diese Hypothese zu bestätigen, haben wir Novgorod als Fallbeispiel gewählt.

Die Region zeichnet sich durch eine aktive Politik, ausländische Direktinvestitionen anzuziehen, aus. Interessant ist dabei, welche Vorstellungen und Interessen die am Entscheidungsprozeß beteiligten Akteure haben, und wie sich diese im Zeitablauf verschieben. Wie konnte der Konsens erreicht werden, die regionale Steuergesetzgebung so zu gestalten, daß westliche Investoren diese Provinz als Standort für ihre wirtschaftlichen Aktivitäten wählen? Im Vergleich zu Novgorod scheint Volgograd, das zweite Fallbeispiel, dem Zugang externer Einflußmöglichkeiten eher verschlossen zu sein. Dominiert von Schwer- und Verteidigungsindustrie wird die regionale Wirtschaftspolitik daher – so unsere Annahme – eine andere Ausrichtung aufweisen. Wird sich dies auf die regionale Institutionenbildung auswirken? Und wenn ja, wie?

Es ist grundsätzlich sinnvoll, von drei Kategorien von Institutionen zu sprechen: (1) die konstitutionelle Ordnung, (2) institutionelle Arrangements und (3) kulturelle Gegebenheiten. Während die konstitutionelle Ordnung aus einem Regelwerk besteht, das sowohl schriftlich festgehalten als auch gesellschaftsinhärent weitergetragen werden kann, sind institutionelle Arrangements in diese Ordnung eingebettet. Kulturelle Gegebenheiten umfassen den Verhaltenskodex der Gesellschaft und mentale Modelle, die Menschen verwenden, um ihre Erfahrungen zu interpretieren.⁵ In der Mehrzahl der Untersuchungen werden sowohl die konstitutionelle Ordnung als auch die kulturellen Gegebenheiten als gegeben betrachtet und wird lediglich die Frage der institutionellen Arrangements behandelt. Der Blickwinkel auf die Rolle von Wirtschafts-

eliten in einer sich wandelnden Gesellschaft geht jedoch darüber hinaus: Es soll der Vermutung nachgegangen werden, daß durch ihren Einfluß auch die konstitutionelle Ordnung verändert wird, zum Beispiel durch eingeschränkte Partizipationschancen. Formierung, Struktur und Verhalten der Akteure, die auf die wirtschaftliche Gestaltung, die gesellschaftliche Arbeitsteilung und die Politik zugreifen, stehen im Vordergrund. Damit soll ein weiterer Aspekt der politischen Ökonomie des Transformationsprozesses beleuchtet werden.

Jörn Grävingsholt, Stefanie Harter, PD. Dr. Hans-Henning Schröder, *Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln.*

¹ Hellman, J. (1998), *Winners Take All. The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transition*, World Politics, Vol. 50, Januar, 203–234.

² Clague, C. (1997), *The New Institutional Economics and Economic Development*, in: Clague, C. (ed.), *Institutions and Economic Development. Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries*, Baltimore und London: The John Hopkins University Press, 13–36, S. 16.

³ Koch, E. (1998), *Banking Sector Reform in the Transition Economies – a Central Bank Perspective*, paper presented at the United Nations' Economic Commission For Europe Spring Seminar, 1998 *Enterprise and Bank Restructuring in the Transition Economies*, Genf, 20.4.1998, S. 5.

⁴ *ibid.*, S. 6.

⁵ Clague, *op. cit.*, S. 18.