



Dimitar Dimitrov (Hrsg.)

Anno 2015
Sozioökonomie, Postdemokratie und
Außenpolitik im Osten Europas

Wien
Dezember 2016

Inhaltsverzeichnis/Contents

EINLEITUNG.....	1
<i>DIMITAR DIMITROV</i>	
RUSSIA: RESOURCE ECONOMY, RESOURCE SOCIETY.....	24
<i>HANS-GEORG HEINRICH</i>	
BULGARIA'S SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND STRUCTURAL BARRIERS TO GROWTH.....	38
<i>GANCHO GANCHEV</i>	
LEGITIMACY: YUGOSLAV LESSONS FOR UKRAINE.....	50
<i>VLADIMIR GLIGOROV</i>	
THE TRANSFORMATION OF BANKING IN CESEEAND FOREIGN BANKS.....	68
<i>STEPHAN BARISITZ, THOMAS REININGER AND HELENE SCHUBERTH</i>	
POST-DEMOCRACY, NEOLIBERALISM, THE CORRUPTION OF KNOWLEDGE AND THE XENOPHOBIC CHALLENGE.....	97
<i>COLIN CROUCH</i>	
PFADABHÄNGIGKEIT DER TRANSFORMATION: WAREN DIE ERGEBNISSE VORPROGRAMMIERT?	114
<i>DIMITAR DIMITROV</i>	

Einleitung

DIMITAR DIMITROV

Der vorliegende Sammelband ist ein Ergebnis aus den im Jahr 2015 am Internationalen Institut für den Frieden (IIP) in Wien durchgeführten Diskussionen über die Auswertung der Ergebnisse aus den Transformationsprozessen in Politik und Wirtschaft in den ehemaligen sozialistischen Ländern in den letzten 25 Jahren. Ausgangspunkt des Vorhabens bildete die im Jahr 1991 von einer internationalen Forschergruppe verfasste wissenschaftliche Plattform unter dem Titel „Der Marktschock“, die eine systematisierte sozioökonomische Alternative für den Wiederaufbau der Länder Zentral- und Osteuropas darlegte.¹

Hauptanliegen der Wissenschaftler war es damals eine Tagesordnung (Agenda) für die Politik zu verfassen, die vor allem auf die sozialen, historischen, wirtschaftlichen und politischen Besonderheiten eines jeden Landes des ehemaligen sozialistischen Lagers abstellte. Ausgehend von den Erfahrungen beim Wiederaufbau Westeuropas nach dem Zweiten Weltkrieg und im Hinblick auf die Transformationsergebnisse aus Programmen der internationalen Finanzinstitutionen in den sogenannten „Entwicklungsländern“ vertraten die Mitglieder der AGENDA-Gruppe die These, dass ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum vor allem durch Aufbau von relevantem sozioökonomischem, institutionell abgesichertem Kontext mittel- und in manchen Bereichen sogar längerfristig erreicht werden kann.

Somit vertraten sie eine konträre Position zur damaligen - aus politischen Überlegungen aufoktroierten - neoliberalen Strategie für die Transformation der ehemaligen Planwirtschaften. Diese Strategie, die auch als „Schocktherapie“ bekannt geworden war, enthielt drei Gruppen von politischen Aufgaben, die auf eine wirtschaftliche Liberalisierung (Abschaffung der Preiskontrollen), makroökonomische Stabilisierung durch monetaristische Maßnahmen und Privatisierung des Staatseigentums hinausliefen. Die dahinter stehende Wirtschaftsdoktrin war als der Washington-Consensus bekannt – eine Liste von wirtschafts-

¹ Das im Jahr 1992 erschienene Buch „Der Markt-Schock: Eine AGENDA für den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wiederaufbau in Zentral- und Osteuropa“, Berlin, Ed.: Sigma, ist das Resultat aus einem Kooperationsprojekt zwischen dem IIP und der Österreichischen Akademie der Wissenschaften (Forschungsstelle für Sozioökonomie) unter der Leitung von Prof. Egon Matzner gewesen. Der dieser Publikation zugrunde liegende Bericht war von einer internationalen Forschergruppe verfasst worden. Federführend waren dabei neben Egon Matzner auch Jan Kregel und Gernot Grabher. Einen wesentlichen Teil der Redaktionsarbeit wurde weiter von Amit Bhaduri, Leo Specht und Roberto Unger geleistet. Die englische Fassung des Buches erschien im demselben Jahr unter dem Titel „The Market Shock. An AGENDA for Socio-Economic Reconstruction of Central and Eastern Europe“. Es wurden in den folgenden Jahren auch Übersetzungen in anderen, osteuropäischen Sprachen, darunter auch Russisch, Rumänisch, Ungarisch, Slovenisch, Bulgarisch, veröffentlicht.

und finanzpolitischen Empfehlungen, die der Internationale Währungsfond (IWF) zur Festlegung von Konditionen bei der Kreditvergabe an Schuldnerländer nach 1989 in Anspruch zu nehmen pflegte.

Das Nichtbeachten der sozioökonomischen Dimensionen bei der Durchführung einer von der Komplexität und ihrer Tragweite her historisch einmaligen Transformation in Politik und Wirtschaft in einer der wichtigsten geopolitischen Regionen der Welt, zeigte sich bereits nach wenigen Jahren von seiner negativen Seite. Mitte der 1990er Jahre registrierte die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) eine unerwartet hohe Vielfalt an Ergebnissen und Entwicklungswegen in den ehemaligen Planwirtschaften. Gemäß der vorherrschenden neoliberalen These hätte man eher mit einem gegenteiligen Ausgang rechnen müssen. Erste, bis jetzt immer noch nicht finalisierte Schritte zur Abschaffung von dem Paradigma des Washington-Consensus wurden erst 2010 im Rahmen der G-20 in Seoul unternommen. Im politischen Bereich waren bereits während der ersten Dekade der Demokratisierung Entwicklungen bzw. Symptome zu beobachten, die eindeutig die These des weltweit historisch endgültigen Sieges der liberalen Demokratie in Misskredit geraten ließen.

In diesem Zeitraum entwickelte Colin Crouch in mehreren Monographien sein Konzept der Postdemokratie, wo er sich systematisch mit dem Problem der Disfunktionalität der demokratischen Institutionen in den entwickelten Industrieländern unter den Bedingungen der Dominanz einer durch die neoliberale Ideologie legitimierte Finanzelite mit globaler Betätigungsreichweite auseinandersetzte.

Dadurch ließ sich eine neue Sichtweise der Auswertung der Transformationsprozesse in dreierlei Hinsicht sozioökonomisch konstituieren. Es war zuerst der Konnex zwischen Ökonomie und Politik als analytisch zu erforschendes Objekt in Bezug auf die krisenhaften Entwicklungen in den einzelnen Ländern festgelegt. Damit verbunden war, zweitens, die Frage des Erfolgs im Übergang zur Demokratie in den ehemaligen sozialistischen Staaten. Eingedenk der Nachahmung westlicher Muster und Modelle wurde sie politologisch von Philippe Schmitter als Phänomen der „real existierenden“ Demokratie definiert. Hinzu kam, drittens, das Problem der inhaltlichen und funktionalen Überlappung von spezifischen „Transformationstendenzen“ mit krisenhaften Systemsymptomen, die ihren Ursprung in den politischen und ökonomischen Modellen der entwickelten Länder haben.

Die Rolle der Sozioökonomie wurde während der ersten Dekade des XXI Jahrhunderts um eine weitere Dimension erweitert, als Komponenten des von ihr erforschten Objekts des

institutionell strukturierten, für ein Wirtschaften unter modernen Marktbedingungen unentbehrlichen Kontextes als determinierende Faktoren für die Außenpolitik und die Stabilität auf verschiedenen Ebenen des internationalen Systems identifiziert wurden.

Dieser Umstand wurde zum Ausgangspunkt bei der Festlegung des methodologischen Profils des anvisierten Forschungsvorhabens. Neben den theoretischen Aspekten erfasst dieses auch die Analyse von komplexen länderbezogenen Fällen, die repräsentativ für spezifische Transformationsentwicklungen sind, sowie die die internationale Stabilität der Transformationsländer beeinflussenden Wirtschaftssektoren. Die dadurch bestimmte Inhaltsstruktur hat eine optimale geographische Eingrenzung mit Fokus auf die EU-Mitgliedstaaten, die Ukraine und Russland² zugelassen.

Die Geschichte der fünfundzwanzigjährigen Transformation in Politik und Wirtschaft, die Ergebnisse aus diesen Entwicklungen und, darauf bezogen, die neue Rolle der sozioökonomischen Faktoren im internationalen Kontext bilden dabei die drei Dimensionen der wissenschaftlichen Aufarbeitung.

Da die politische Dimension des sozioökonomischen Kontextes erst in den letzten Jahren an Bedeutung gewinnt, werden in diesem einleitenden Teil zuerst einige Aspekte dieses in der einschlägigen Literatur noch nicht ausreichend behandelten Themenbereichs theoretisch und methodologisch zusammengefasst präsentiert und am Fallbeispiel des Konflikts in der Ukraine verifiziert. Es folgt im Anschluss daran eine systematisierte Übersicht der im vorliegenden Band enthaltenen Beiträge.

Die politische Vermessung des sozioökonomischen Kontextes

Einige theoretische Aspekte

Gemäß dem AGENDA-Ansatz ist die Schaffung eines sozioökonomischen Kontextes, in dem alle weiteren ökonomischen und politischen Prozesse verlaufen und wo marktrelevante Institutionen die Rahmenbedingungen für sinnvolles und humanes Verhalten aller Wirtschaftsakteure festlegen sollen, für den Erfolg des Übergangs zum Markt unabdingbar.

Er setzt sich aus den folgenden Komponenten zusammen³:

² Diese Ländergruppe wird, wenn nicht anders angegeben, im vorliegenden Band als Osteuropa bezeichnet.

³ Der Markt-Schock: Eine AGENDA für den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wiederaufbau in Zentral- und Osteuropa, Berlin, Ed.: Sigma, 1992, S. 19

1. Die den individuellen Entscheidungen und Handlungen zugrundeliegende Weltsicht;
2. Die Institutionen (Märkte, Gesetze, Erlässe, Nonnen, Gebräuche etc.), die die Entscheidungen und Handlungen positiv und/oder negativ beeinflussen;
3. Das Entgelt, das dem Einzelnen für seine Leistungen zufällt und in relativen Preisen und Einkommen zum Ausdruck kommt;
4. Politische Handlungen, die versuchen, (1) bis (3) zu beeinflussen.

Bei der politischen Vermessung des sozioökonomischen Kontextes handelt es sich um die Stärke und Intensität der ökonomischen Machtausprägung. Im Normalfall bleibt diese symmetrisch strukturiert, wobei durch die sozioökonomische Sichtweise eher eine große und wachsende Zahl von Individuen in der Erwartung bekräftigt wird, dass das allgemeine Wohlstandsniveau durch ihre persönlichen Anstrengungen gehoben werden kann. Um glaubwürdig zu sein, müssen solche Erwartungen auf realistischen Einschätzungen des Bedarfs und der Verfügbarkeit von Ressourcen basieren. Die Erwartungen müssen so beschaffen sein, dass sie in einer nicht zu weit entfernten Zukunft sinnvoll befriedigt werden können. Im Endeffekt soll ein Zustand – und dies ist das Endziel der Transformation - nachhaltiger Wirtschaftsentwicklung durch angemessene Investitionen und Innovationen erreicht werden.

Entgegen dem neoliberalen Konzept des geschrumpften Staates, der nur für die Aufrechterhaltung von dynamischen Gleichgewichten in monetären, finanziellen und budgetären Fragen vorgehen darf, geht es beim sozioökonomischen Ansatz um eine proaktive Rolle des Staates, der im Hinblick auf die angestrebten Ziele des Reformprogramms bei Regulierung, bei der institutionellen Gestaltung und bei abweichender marktwirtschaftlicher Dynamik interveniert.

Eine Schlüsselrolle im gesamten Transformationsprozess kommt hierbei der Institution des Marktmachers zu. Dieser soll die Verbindung zwischen dem Produzenten oder Verkäufer und dem Zwischenhändler oder Letztverbraucher (Konsument oder Produzent) mit Hilfe von Finanzinstrumenten herstellen. Seine Rolle als Institution in einer Marktwirtschaft ist unabdingbar. Im Transformationsprozess aber ist die dauerhafte Kontrolle seiner sozioökonomischen Einbettung und Anpassung für den Erfolg des Übergangs von Plan- zur Marktwirtschaft ausschlaggebend.

Eine asymmetrische Ausprägung der ökonomischen Macht, d.h. hohe Konzentration wirtschaftlicher Macht seitens des Marktmachers, kommt während der großangelegten Privatisierung von Staatseigentum im Transformationsprozess zustande. Der Ausverkauf der im Staatseigentum stehenden Wirtschaftsgüter und Naturressourcen zu Schrottpreisen oder durch kriminelle Kreditierungspraktiken führt zur Fragmentierung des sozioökonomischen

Kontextes, wodurch das Fundament für die Herausbildung oligarchischer Strukturen gelegt wird.⁴

Bezogen auf die drei oben genannten Komponenten lässt sich Folgendes festhalten: Durch die Weltansicht, die die Ziele des Transformationsprozesses alternativ zu den im neoliberalen Paradigma enthaltenen Vorgaben definiert, den proaktiven Staat und die Vermittlungsinstitution des Markmachers, lässt sich ein neuer Ansatz für die Erforschung der sozioökonomischen Determinanten in der Außenpolitik eines Staates und somit in den internationalen Beziehungen ausarbeiten.

Im Mittelpunkt soll hierbei das Phänomen einer institutionalisierten, direkt auf ökonomischen Ressourcen basierenden Ausübung von Macht (im Allgemeinen) innerhalb eines geographisch identifizierbaren und somit lokal beschränkten Umfelds erklärt werden.

Wie bei jedem sozioökonomischen System werden die ihm innewohnenden Determinanten entweder durch tradierte informelle Regeln der Sitten und Bräuche oder aber durch die rationalen Regeln des Rechtsinstitutes reproduziert. Diese werden im alltäglichen Leben vor Ort durch die Mechanismen der lokalen Gewaltinstanzen, die mit ihrer eigenen historischen Erfahrung behaftet sind, implementiert. Damit sorgen die lokal unterschiedlichen Erfahrungen für eine große Vielfalt an Formen der Machtausübung.

Somit unterscheidet sich der Begriff der sozioökonomischen Determinanten in der Außenpolitik von jenem des sozioökonomischen Kontextes. Im Prinzip werden unter der Rubrik „sozioökonomische Analysen“ in den internationalen Beziehungen entweder soziale oder bevölkerungsrelevante Variablen als repräsentativ für ein Umfeld (Kontext) verstanden: Arbeitslosigkeit, Beschäftigung, Altersstruktur, Lebenserwartung etc. Im Gegensatz zu diesem „Feldkonzept“ ist der so geprägte Begriff eher als „Inselkonzept“ für lokale Machtbündelungen zu thematisieren.

Der Begriff ist als postmodern zu bezeichnen, da er auf die sozialen Verhältnisse der Moderne Bezug nimmt, ohne aber deren Inhalte sachgerecht zu reproduzieren. Funktionell wäre er mit

⁴ Das ist kein nur auf die Transformationsländer beschränktes Phänomen. Die Herausbildung von enorm hoher ökonomischer Machtkonzentration infolge der staatlich unterstützten neoliberalen Strategie des hohen Wirtschaftswachstums in Indien hat zu einer deformierten korporativ geleiteten Demokratie bei einem gefährlichen Mutualismus zwischen den Großunternehmen und dem Staat geführt. Siehe dbzgl. Amit Bhaduri, On Democracy, Corporations and Inequality, in: Economic&Political WEEKLY, March 26, 2016, Vol. LI, No 13, pp. 31-34

dem Begriff des frühmittelalterlichen „Lo Stato“⁵ (Machiavelli) verwandt, beinhaltet aber die Keime zukünftiger machtpolitischer Organisationsstrukturen.

Im Hinblick auf den sozioökonomischen Kontext liefert diese theoretische Auslegung der außenpolitischen bzw. internationalen Dimension ein ziemlich breites Spektrum an möglichen Kombinationen. Manche von diesen können nur unter Berücksichtigung der strukturellen Veränderungen im internationalen System zur Analyse konkreter Fälle herangezogen werden.

Das internationale Milieu des sozioökonomischen Kontextes

In den internationalen Beziehungen gewinnen die sozioökonomischen Faktoren während der letzten Jahre immer mehr an Bedeutung, was in Analysen mit einem breiten Spektrum - von der Auswertung des außenpolitischen Machtpotentials bis hin zur geopolitischen Stabilität des internationalen Systems - einen angemessenen Niederschlag findet.

In seinem Buch „Strategic Vision: America and The Crisis of Global Power“ aus dem Jahr 2012 widmet Zbigniew Brzezinski ein ganzes Kapitel der Rolle des sozioökonomischen Systems in der Außenpolitik und in der geostrategischen Positionierung der Vereinigten Staaten. Der sozioökonomische Bereich gehöre nach ihm zu einem der Problembereiche der gegenwärtigen Weltpolitik, die eine globale Kooperation erfordert. Diese setze aber eine geopolitische Stabilität voraus. Um ihre strategische Positionierung längerfristig beizubehalten und für diese Stabilität zu sorgen, sollten die Vereinigten Staaten ihrem Abdriften in eine sozioökonomische Obsoleszenz Einhalt gebieten und aufs Neue ein stabiles geopolitisches Gleichgewicht auf dem eurasischen Landmassiv gestalten.⁶

Henry Kissinger lässt Konflikträchtigkeit in dem regional fragmentierten sozioökonomischen Kontext bei der Etablierung der für die Stabilität des internationalen Systems notwendigen globalen Weltordnung implizieren, wenn er in seinem Buch „Weltordnung“ auf die destruktive Rolle einer Reihe von Sozialeinheiten, die nicht durch gemeinsame Geschichte oder Wertesysteme verbunden sind, und die sich selbst nur anhand ihrer eingeschränkten Funktionsfähigkeiten (limit of [...] capability) bestimmen lassen, verweist. Die Hauptschwierigkeit sieht er dabei in der Komplexität beim Erzielen von Ausgleich zwischen

⁵ “ ‘the state’ as denoted by ‘Lo Stato’ is much closer to a personal possession, a tool for the sake of the prince and one inexorably tied to its singular ruler’s personality traits”, Maas, M., The Machiavelli Code, in: Hydra - Interdisciplinary Journal of Social Sciences, Vol. 1 (2013), Issue 1, p. 19

⁶ Brzezinski, Zbigniew, Strategic Vision: America and The Crisis of Global Power, New York, Basic Books, 2012, Introduction, sowie Part 4

Macht und Legitimität sowohl auf lokaler Ebene wie auch im Rahmen einer globalen Weltordnung.⁷

Beide Konzepte legen die zwei Extreme der sozioökonomischen Faktoren fest, die sich im Spannungsfeld zwischen Moderne und Traditionalismus im Kontext der internationalen und der Außenpolitik einbetten lassen. Um das Potenzial ihrer sachpolitischen Aufarbeitung aufzuzeigen, ist aber auch die Realität der dynamischen Perspektive notwendig.

Diese stellt sich vor allem deswegen als unabdingbar heraus, weil seit ungefähr Mitte der ersten Dekade des XXI Jahrhunderts die reale Politik mit einem hohem Komplexitätsgrad von drei sich überlappenden Prozessen in den internationalen Beziehungen konfrontiert wird.

An erster Stelle steht chronologisch dabei die geopolitische Umstrukturierung des internationalen Systems. Diese hat eine Re-institutionalisierung der Souveränität herbeigeführt, die hintergründig flexibel und dynamisch die Rahmenbedingungen für zwei weitere Prozesse festlegt. Der erste Prozess ist mit der Reaktivierung der Basisfunktionen des Staates als Verwaltungs- und Regierungsmechanismus in der sozialen, politischen und ökonomischen Sphäre verbunden. Er tritt dabei eher als Garant und Instrument zur Vorbeugung negativer Externalitäten oder zumindest deren Begrenzung in dualer Form auf. Intern kommt der bürokratische Mechanismus eines (neo-) weberschen und extern die Dialektik eines hegelschen Staates zum Tragen. Der andere, durch die Neuverfassung der Souveränität bedingte Prozess konstituiert die politischen Identitäten auf dieser dualen Ebene - jener des Nationalstaates⁸.

Dynamik, Intensität und Komplexität der Zusammenwirkung der drei Prozesse sollen in erster Linie in Hinblick auf den Charakter des seit Anfang der 1990er in Gang gesetzten Phasenübergangs des Systems der internationalen Beziehungen interpretiert werden. Es geht darum, dass die Architektur der Nachkriegszeitordnung außerordentlich resilient bleibt. Dieser Effekt lässt sich durch die synergetische Wirkung von zwei Ordnungsparametern – des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen und des militärischen Nukleargleichgewichts zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion/Russland erklären. Beide bestimmen den Zeitmaßstab der systemweiten Dynamik, wobei sich die anderen Systemteilnehmer, die von

⁷ Kissinger, Henry, Weltordnung, München, Bertelsman, 2014, Einleitung

⁸ Es geht hierbei um die Einbettung dieser drei Funktionalitäten im Fundament der anthropologischen Dimension des modernen Staates. Zu dem anthropologischen Charakter der Legitimierung des Staatsmonopols über die öffentliche Gewalt durch Zustimmung und Einwilligung im Koordinatensystem der symbolischen Grundlagen des Staates und der komplexen Beziehung zwischen Staat und Nation siehe Braud, Philippe, Penser l'État, Seuil, 2004, drittes Kapitel. Zu der Frage des hegelschen Staates in den internationalen Beziehungen siehe Vincent, Andrew, The Hegelian state in international politics, in: Review of International Studies, (1983), 9, pp. 191-205

schneller verlaufenden Prozessen erfasst sind, ihr unterordnen. Aufgrund dieser dynamisch verfassten Hierarchie ist auch der Übergang von Bipolarität zur monopolaren Weltordnung und davon zur Multipolarität ohne Ausbruch von Großkriegen möglich gewesen.⁹ Es ist jedoch zu bedenken, dass der Trend zur Etablierung einer multipolaren Konfiguration nicht linear, sondern wellenartig - strukturell und regional gefächert – verläuft.

In der gegenwärtigen Übergangsphase zur polyzentrischen Machtkonstellation haben sich drei geostrategische Profile mit einem sozioökonomischen Bezug herausgebildet¹⁰. Das immer noch durchsetzungsfähigste unter ihnen bleibt der die Außenpolitik der Vereinigten Staaten dominierende Neoliberalismus. Die neoliberale Doktrin bildete die Grundlage der amerikanischen *soft power* insbesondere während der Phase der Unipolarität in der letzten Dekade des XX Jahrhunderts. Nachdem der amerikanische Einfluss in weiten Teilen Eurasiens an Wirkung verlor, wurde diese strategische Linie in den letzten Jahren durch die von Senator McCain in einer konzis ausgedrückten Formel „Our soft power is the shadow cast by our hard power“ ersetzt¹¹. Eingedenk dessen, dass die USA ihren Einfluss in Eurasien durch eine *balance of power* Politik weiter geltend zu machen versuchen werden, ist die Zielausrichtung auf sozioökonomische Faktoren als Substanz der soft power zumindest mittelfristig auszuschließen.

Das zweite geostrategische Profil ist in einem Muster der staatlich geleiteten Entwicklung (developmental statism) verankert. Dieses Modell wurde erfolgreich von den Ländern Ostasiens wie Japan und Südkorea implementiert. Seine Neuauflage neoliberaler Prägung wurde in den 1990er von Indien, China und Russland in Anspruch genommen. In Lateinamerika ist Brasilien als Fallbeispiel zu erwähnen. Wie Bhaduri in seinem Konzept über die ökonomische Macht überzeugend zeigt¹², lässt sich diese Strategie erfolgreich bei unterschiedlichen politischen Systemen implementieren. Sie ist auch einer nachhaltigen Integration in die liberale Weltwirtschaftsordnung förderlich. Das enorme Problem ihrer

⁹ In der Synergetik ist dieser Effekt als die Wirkung des Versklavungsprinzips bekannt. Über die methodologischen Aspekte bei der Anwendung synergiebezogener Verfahren in der Analyse der internationalen Beziehungen siehe Dimitrov, Dimitar, Das Problem der Ganzheit (in Bulgarisch), in: Die moderne Entwicklung der Welt und das neue politische Denken, Sofia, 1988, S. 91 – 96.

¹⁰ Siehe dsbzgl. Ikenberry, John, The Rise of China and the Future of Liberal World Order, The C. Douglas Dillon Lecture, Chatham House, 7 May 2014, Transcript, (heruntergeladen November 2016, https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/field/field_document/20140507RiseofChina.pdf)

¹¹ Über den Paradigmenwechsel bezüglich des Soft-Power-Konzepts in der amerikanischen Außenpolitik siehe Clinton, Hillary, Entscheidungen, München, Droemer, 2014, Kapitel 2 „Smart Power“. Das Zitat von Senator McCain stammt von seinem Vortrag „Defense Priorities fort he 114th Congress“, den er am 25. März 2015 im Center for Strategic & International Studies (CSIS) in Washington präsentierte.

¹² Siehe auch Fußnote 4

neoliberalen Prägung liegt aber in der Zerstörung der sozioökonomischen Substanz der Gesellschaft, was u.a. zu sozialem Ausschluss und Verzerrung des demokratischen Gemeinwesens durch staatlich unterstützte Ermächtigung einer superreichen Elite, die ihrerseits Staat und Politik korrumpiert und für sich vereinnahmt, führt¹³.

Das Profil des dritten geostrategischen Modells ist eurozentrisch. Definiert auch als eingebetteten Liberalismus (*embedded liberalism*¹⁴) weist die Strategie sozialdemokratische Züge auf. Durch ihre Kombination aus liberalem Außenhandel und staatlich geförderter Wohlfahrtspolitik kann sie immer ein großes Potenzial für *soft power* bereitstellen. Die Außenpolitik dieser strategischen Ausrichtung muss als Hauptziel die Schaffung eines relevanten sozioökonomischen internationalen Umfelds für sich in Anspruch nehmen. Sollte diese Zielvorgabe nicht erreicht werden, gerät der international agierende Akteur in eine Umgebung, die für seine Vulnerabilität zu hoch und seine Resilienz zu niedrig ist. Die Außenpolitik soll daher sehr effizient, konsistent und konsequent auf den langwierigen Aufbau von Rahmenbedingungen für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung in dem benachbarten internationalen Umfeld ausgerichtet sein. Die EU und ihre Vorgängerorganisationen haben leider diesbezüglich, im vergangenen Vierteljahrhundert, strategische Fehler in den östlichen bzw. südöstlichen und südlichen Grenzregionen wiederholt begangen¹⁵.

¹³ Dies ist aber kein dauerhafter Zustand, da der sozioökonomische Kontext mittel- bis längerfristig eine Schlüsselrolle für die Untermauerung der geostrategischen Positionen des Staates spielt. So vertreten seit einiger Zeit russische Experten den Standpunkt, dass Innenpolitik und Wirtschaft Russlands an das neu konstituierte aussenpolitische Profil des Staates angepasst gehören. Die Komplexität dieses dialektischen Sachverhalts wird durch Thesen ersichtlich, die die Notwendigkeit einer Umkehrung im Trend der gegenwärtigen Globalisierung – von Globalisierung „für die Auserkorenen“ in Globalisierung „für Alle“, begründen; und die die Abhängigkeit der innenpolitischen Stabilität und des internationalen Gewichts Russlands von der Lösung einer ganzen Reihe bislang ungelöster Probleme und vor allem derjenigen in der sozialen Sphäre - und nicht von einer wie immer auch gearteten mythischen Macht -, thematisieren. Siehe dsbzgl. Auftritt und Antworten des russischen Präsidenten Vladimir Putin auf der Plenarsitzung des XIII Jahrestreffens vom Valdai Klub, 27.10.2016. Als strategische Zielvorgaben korrespondieren diese Aussagen sehr stark mit Bzezinski's Thesen über die Rolle der sozio- bzw. sozialökonomischen Faktoren bei der Gestaltung der neuen aussenpolitischen Strategie der USA, was einen empirischen Zusammenhang zwischen geopolitischer Umpositionierung und den sozioökonomischen Determinanten identifizieren lässt. Die Durchsetzung einer sozioökonomisch basierten Reformstrategie in Russland wird in ihrer ersten Phase auf die effektive Beseitigung einer ganzen Reihe institutionell festgefahrener Makroverflechtungen (siehe den Beitrag von Hans-Georg Heinrich in diesem Band) ausgerichtet sein müssen.

¹⁴ John Ruggie hat den Begriff 1982 geprägt. Siehe seinen Artikel „International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order“, *International Organization*, Volume 36, Issue 2, 1982, pp. 379-415

¹⁵ Die Gestaltung einer relevanten aussen- und geopolitischen Umgebung für die EU wird mittelfristig auch durch den Austritt Großbritanniens aus den europäischen Integrationsstrukturen (Brexit) erschwert sein. Durch den Brexit-Prozess wird eine geostrategische Repositionierung des Vereinigten Königreichs als vierte Weltmacht in Gang gesetzt, was mitunter das Auftreten von ideologisch, d.h. soft-power-mäßig, geprägten und realpolitisch bedingten Bruchlinien im Mittelmeerraum und den angrenzenden Regionen sowie in Osteuropa zwischen den beiden internationalen Akteuren erwarten lässt. Siehe dsbzgl.: Dimitar Dimitrov, Über Brexit, Geopolitik und die bulgarischen geopolitischen Realitäten, Teil I (<http://vevesti.bg/76780/za-brexit-geopolitikata-i-balgarskite-postdemokratichni-realnosti/>) (in Bulgarisch). Es ist dabei zu bedenken, dass die strategische Umpositionierung Großbritanniens mit einer „glatten Fahrt“ seiner Volkswirtschaft durch Stärkung von bislang unterfinanzierten

Sozioökonomie und Oligarchie im Transformationsprozess

Die nach neoliberalen Prinzipien schockartig durchgeführte Wirtschaftstransformation der ehemaligen Planwirtschaften hatte die schnellstmögliche Einführung von marktwirtschaftlichen Verhältnissen zum Ziel, was die Einschränkung der staatlichen Intervention in das Wirtschaftsgeschehen – durch Privatisierung und Kürzung der Budgetausgaben in allen Bereichen -, und eine Liberalisierung des Außenhandels und des Kapitaltransfers erforderlich machte. Die Realisierung dieser Maßnahmen hat zur Herausbildung einer nach lokalen Maßverhältnissen kleinen Elite von Superreichen, deren Existenz und Agieren jahrelang durch die ideologische These des „Trickle-Down“-Ansatzes legitimiert wurde, geführt. Die Wirtschaftstheorie rechtfertigte diese Vorgehensweise durch das zweite Wohlfahrtstheorem, wonach die Besserstellung der Reichen in einer Volkswirtschaft im Endeffekt zur Wohlfahrtssteigerung für alle führen würde. Das allgemeine Muster in allen ehemaligen sozialistischen Staaten war dabei, dass die Herausbildung dieser neuen Elite politisch bedingt und keinesfalls Folge einer wettbewerbsmäßigen und unter - für alle Beteiligten - fairen Bedingungen (level playing field) verlaufenden Selektion war. Die Liberalisierungsmaßnahmen setzten die lokalen Produzenten dem Preis- und Konkurrenzdruck des Weltmarktes aus und reduzierten oder eliminierten zur Gänze den sozialen Schutz für die Arbeitnehmer und ebneten somit den Weg zur raschen massenhaften Verarmung.

Politökonomisch haben diese Umstände zur Oligarchisierung der neuen Wirtschaftselite geführt, die maßgeblich den Staat in ihrem eigenen Interesse, das in einer Maximierung des Reichtums und nicht der erwirtschafteten Kapitalgewinne liegt, beeinflussen kann. Die Formen dieser Einflussnahme sind mehr oder weniger in allen Transformationsländern identisch – Personalunion, politische Aktivitäten, mediale Kontrolle, Korruption etc. Unterschiedlich ist die Intensität und Reichweite des Machteinflusses. Diese beiden Kriterien korrelieren negativ mit der Armut in dem entsprechenden Land. Durch den EU-Beitritt kann die Oligarchie in den neuen Mitgliedern mehr oder weniger eingeschränkt werden. Sie ist aber immer noch imstande, die Gestaltung einer effizienten und ausgefächerten Außenpolitik, die auf strategisch ausgerichteten nationalstaatlichen Interessen basiert, zu untergraben. In Krisensituationen führt dies zur Destabilisierung der außenpolitischen Positionen mit möglicherweise regionaler Ausbreitung der dadurch herbeigeführten Instabilitäten.

sozioökonomischen Faktoren wie Ausbildung, Berufsqualifikation, Forschung und Entwicklung, Infrastruktur, Wohnungs- und Gesundheitswesen in Verbindung gebracht wird. Siehe Wheatley, Alan, Britain's Economic Future Will Be Decided at Home, Chatham House, 01 November 2016

Der Intensitätsgrad der oligarchischen Ausprägung sinkt von Süd nach Nord, was durch zwei weitere, empirisch feststellbare Faktoren zu erklären ist.

Auf der einen Seite, konnte der Aufbau von sozioökonomischem Kontext dort beschleunigt werden, wo relevante Komponenten der Weltsicht in der Form intellektueller Gruppen mit vertieften Kenntnissen der modernen ökonomischen Theorien sowie Erfahrung aus früheren wie immer auch misslungenen Wirtschaftsreformen vorhanden war. Auf der anderen Seite war der Rüstungsindustriesektor substantiell reduziert und umstrukturiert worden.

In der gegenwärtigen Phase radikaler geostrategischer Umwälzungen gewinnt der nationale Sicherheitsfaktor immer mehr an Bedeutung. Durch die uneingeschränkte Durchsetzung von eigennützigen Interessen erweisen sich die oligarchischen Strukturen als Problem der nationalen Sicherheit. Sie sind nicht immer imstande schnell und flexibel ihre Taktik zu ändern oder ihr Machtpotenzial anzupassen. In Extremsituationen sollten sie sich existenziellen Fragen über Fortbestand oder Auflösung im Namen nationaler bzw. gesellschaftlicher Interessen stellen. Der Staat muss in solchen Fällen effizient und effektiv die ihm zur Verfügung stehenden politischen, rechtlichen, ökonomischen und technischen Ressourcen einsetzen, um systematischen Gefährdungen der nationalen Interessen und der Landessicherheit prompt vorzubeugen. Obwohl theoretisch immer noch nicht geklärt, lässt sich aufgrund der Empirie feststellen, dass in den Ländern mit einer Schlüsselrolle in der geopolitischen Positionierung oder mit entwickeltem Rüstungsindustriesektor, der Einfluss oligarchischer Strukturen eingeschränkt ist oder intensiv bekämpft wird.

Die neuesten Entwicklungen haben gezeigt, dass die Einbindung in internationale Integrationsstrukturen oder Sicherheitsorganisationen keinen Automatismus für innerstaatliche Unterstützung gewähren können. Es gibt immer einen bestimmten Spielraum für die Durchsetzung national-staatlicher Interessen, was aber nicht immer reibungs- oder widerspruchsfrei innerhalb eines vertraglich festgelegten Regimes erfolgen kann. Da in solchen Fällen die Neukonstituierung institutioneller Rahmenbedingungen zum Tragen kommt, ist es strategisch für alle Akteure zielführend, sich Zeit zu lassen und nicht sofort auf eine konservative Weise prohibitiv zu intervenieren. Eine solche Positionierung wäre aber kontraproduktiv, wenn die Möglichkeit besteht, dem oligarchischen Faktor ein größeres Aktionsfeld zu überlassen und somit den strategischen Spielraum des Staates einzuengen. Kurzfristig sollte man dabei mit den staatlichen Behörden intensiv zusammenarbeiten können, um allfällige negative Externalitäten oligarchischer Handlungen zu neutralisieren. Längerfristig

sollte man aber nachhaltige Strategien in die Wege leiten, die auf die Eliminierung des Phänomens Oligarchie ausgerichtet sind.

Dies hängt mit der Frage über den Charakter und die Beschaffenheit der im Transformationsprozess herausgewachsenen Oligarchie zusammen. Sie hat zwar ihre Wurzeln in den Strukturen der sozialistischen Planwirtschaft und des früheren politischen Systems, ist aber ein Produkt real verzerrter marktwirtschaftlicher Strukturen, nicht konsolidierter politischer Institutionen und sozialer Ausgrenzung. Ihr Lebenselixier ist der Mangel an Konkurrenz und die versteckte politische Einflussnahme. Von ihrer Entstehungsgeschichte her ist sie das Resultat einer pfadabhängigen Entwicklung und keinesfalls die Realisierung eines genial konzipierten diabolischen Entwurfs und dessen Implementierung, wie es individuelle oder kollektive Träger des neoliberalen Gedankenguts bis heute wahrhaben wollen. Die Oligarchie hätte mit Sicherheit in einem sozioökonomischen Kontext – so wie im AGENDA-Programm vorgeschlagen –, nicht existieren können, weil seine Essenz in der Schaffung von modernen marktwirtschaftlichen Institutionen liegt, die nach Maßgabe der besseren ökonomischen Leistung und nicht nach dem besten Preis funktionieren.

Es ist daher notwendig, um die Oligarchie erfolgreich bekämpfen zu können, diese in einer den Wirtschaftswettbewerb fördernden Umgebung einzubetten. Nur wenn ihre ökonomischen Leistungsfähigkeiten auf einem nicht verzerrten Markt unter Beweis gestellt worden sind, könnte sie zum Ausbau und zur Vertiefung des, den Wohlstand aller fördernden sozioökonomischen Kontextes, beitragen. Das ist selbstverständlich ein langwieriger Prozess. Durch die oben dargelegte Kombination aus kurz- und längerfristigen Zielsetzungen in Krisensituationen, könnte man aber wesentlich bessere Voraussetzungen für Wohlfahrtsausbau schaffen.

Diese These mag ohne weitere theoretische Auslegung ziemlich abstrakt erscheinen, ist aber im Hinblick auf die hier behandelte Problematik von großer praktischer Relevanz. Die Überwindung des Phänomens Oligarchie ist nicht durch eine Zügelungsstrategie herbeizuführen. Alle Versuche in den Transformationsländern, die oligarchisch ausgearteten Strukturen der zuerst absichtlich und kontrolliert als Marktmacher konstituierte Marktakteure durch Einbindung in den politischen Entscheidungsprozess des Staates einzubinden oder zu verpflichten, sind gescheitert. Die Oligarchen agieren durch geschlossene, hierarchisch organisierte informelle Netzwerke, die sie nach Möglichkeit aus einem einzigen Zentrum kontrollieren. Wenn es in ihrem Interesse liegt, würden sie es zulassen, dass einer von ihnen an

das Ruder der Macht kommt, um von dort aus die Kontrollfunktionen zugunsten aller auszuüben. Solche Konstellationen entwickeln aber kein Interesse soziales Kapital zu fördern. Dieses aber ist für die Schaffung moderner, den Wohlstand und die Wohlfahrt aller Gesellschaftsmitglieder nach demokratischen Prinzipien fördernden sozioökonomischen Rahmenbedingungen, unentbehrlich.

In den letzten Jahren haben internationale Organisationen wie die Weltbank und der IWF ihr Forschungsparadigma geändert und intensiv an der Ausarbeitung von sozioökonomisch relevanten Strategien gearbeitet. Es liegt trotzdem immer noch keine ökonomische Theorie vor, die zur Gestaltung und Durchführung einer effizienten Politik der Überwindung der Oligarchie, herangezogen werden kann bzw. die in der Lage wäre diese in einen kompetitiven sozioökonomischen Kontext einzubetten. Die wissenschaftliche Forschung ist gefordert, Ansätze für die Ausarbeitung von Strategien zu entwickeln, durch die umfassende, international und innerstaatlich koordinierte Maßnahmen für die Transformation von oligarchischen Volkswirtschaften in moderne, nachhaltig wachsende und außenpolitisch resiliente Ökonomien implementiert werden können.

Die Ukraine – ein Fallbeispiel

Ein Vierteljahrhundert nach dem Start des Transformationsprozesses erweist sich die Ukraine als das Paradebeispiel misslungener und ihre Ziele verfehlender neoliberaler Modernisierungsstrategie. Das Land ist politisch fragmentiert, ökonomisch von mächtigen Oligarchen mit langjähriger Erfolgsbilanz dominiert, von endemischer, die Regierungs- und Gesellschaftsstrukturen auf allen Ebenen durchdringender Korruption erfasst. Lediglich 5% der Bevölkerung vertraut zur Gänze dem Gerichtssystem.¹⁶ Die politischen Parteien sind marginalisiert, ohne soziale Basis, programmatisch schwach, ausschließlich auf die Popularität der Parteiführung angewiesen, längerfristig nicht überlebensfähig.¹⁷ Da sie eher Bündelungen von einflussreichen und potenten Interessengruppen darstellen, sind sie nicht imstande ideologisch aufzutreten und substanziell die Gestaltung der Außenpolitik zu beeinflussen.

Das Land hat es bis jetzt nicht geschafft, eine moderne und leistungsfähige Wirtschaft aufzubauen. Angaben der Weltbank zufolge, ist das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf unter dem

¹⁶ Testimony of Assistant Secretary of State Victoria Nuland, in U.S. Congress, Senate Committee on Foreign Relations, *Testimony on Ukraine*, hearings, 114th Cong., 1st sess., October 8, 2015.

¹⁷ Siehe Bader, M., Party politics in Georgia and Ukraine and the failure of Western assistance, in: *Democratization*, Volume 17, Issue 6, pp. 1097 – 1099;

Niveau des Jahres 1989 für den Zeitraum bis 2014 geblieben, wobei die Angaben über Armut in den beiden Jahren den gleichen Wert aufwiesen¹⁸.

Die Oligarchisierung der ukrainischen Wirtschaft erfolgte als Teil der Strategie zur Festigung des Staates nach der Auflösung der Sowjetunion Ende 1991. Dadurch sollte man den Aufbau einer nationalen Bourgeoisie ermöglichen. Die Oligarchen waren vorwiegend im Außenhandel aktiv und bauten im Hinblick auf die Produktionskapazitäten ihre Netzwerke vor allem mit regionalem Bezug auf. Ihre Gruppierungen – auch als Clans bekannt - bilden die territoriale und sektorale Struktur der ukrainischen Wirtschaft. Der Energiesektor ist durch die aus dem Westen des Landes stammende Gas-Lobby vertreten. Der Donetsk-Clan des bislang reichsten Oligarchen Ahmetov dominiert die Schwer- und Metallindustrie im Osten. Dieser war früher mit dem Industrieverband in Donbass – Hajduk (2015¹⁹: Investitionen), Taruta (2015: Stahlindustrie), Gebrüder Kljuew (ab Ende März 2016 von Interpol zur Fahndung ausgeschrieben) verbündet. Zum Clan von Dnjepropetrovsk (im Osten der Ukraine westlich von Donetsk-Donbass) gehören Wiktor Pintschuk (Metallurgie) - Schwiegersohn des ersten ukrainischen Präsidenten Kutschma, sowie der im Jahr 2015 zweitreichste Oligarch Ihor Kolomojskyj (Finanzen). Dieser Gruppe gehörten Yulia Timoschenko (Premierministerin der Ukraine 2005 und 2007-2010) und Serhij Tihipko (2015: Maschinenbau, Finanzen) an. Die „Dynamo-Kiew“-Wirtschaftsgruppe (Kiewer Clan) war politisch von dem Chef der Präsidialverwaltung Kutschmas (Premierminister 1992-93; Präsident 1994-2005) Medwedtschuk vertreten.

Diese drei Regionen stellten gegen 2003 49% der Wirtschaftseliten der Ukraine. Alle bisherigen Präsidenten des Landes sind mit diesen drei Clans bis heute verbunden gewesen: Kutschma mit dem Kiewer, Janukowitsch mit dem Donetsk-Clan und der seit 2014 amtierende Poroshenko (2015 sechstreichste Person in der Ukraine) mit dem Dnjepropetrovsker. Die Verflechtungen zwischen Wirtschaft und Politik erfolgen durch direkte Besetzung von Regierungsposten oder ab Ende der 1990er über politische Parteien und direkte oder vermittelte parlamentarische Vertretung. Die Öffentlichkeitsarbeit für deren Legitimierung wird über eigene Mediengruppen (Fernsehstationen, Zeitungen und weitere elektronische Medien) kontrolliert.

¹⁸ Der BIP-pro-Kopf-Vergleich basiert auf Daten der Weltbank und eigenen Berechnungen. Auf das Problem der Armutsgrenze verweist Aslund: „In 2014, Ukraine is as poor as it was in 1989, according to World Bank statistics.“, Aslund, Anders, Ukraine, What Went Wrong and How To Fix It, Washington D.C., Peterson Institute for International Economics, 2015, p. 223

¹⁹ Angaben gemäß Zeitschrift Forbes-Ukraine über die 100 reichsten Personen des Landes für das Jahr 2015

Ihren regionalen machtpolitischen Einfluss bauen manche Oligarchen landesweit durch Finanzierung von Militäreinheiten oder durch Aufstellung von eigenen Privatarmeen aus. Somit sind sie imstande, maßgeblich den politischen Entscheidungsprozess auch in Fragen der nationalen Sicherheit zu beeinflussen.²⁰ Auch in solchen Situationen bleibt aber deren Verhalten von ökonomischen Interessen dominiert. Auf ähnliche Weise gehen üblicherweise die ukrainischen Oligarchen auch in außenpolitischen Fragen vor. Ideologische oder politische Überlegungen sind dabei nachrangig. Dieser Aspekt kommt insbesondere im Hinblick auf die Ausrichtung der ukrainischen Außenpolitik zum Vorschein.

Die Ukraine durchlebt zu Beginn des XXI Jahrhunderts eine einmalige Periode in ihrer Geschichte, wo sie gleichzeitig mehrere Fragen von historischer Tragweite in einem sehr kurzen Zeitraum zu lösen hat. Auf der einen Seite muss sie sich als selbstständiger Nationalstaat während eines Transformationsprozesses politischer und ökonomischer Modernisierung konstituieren. Dafür muss sie, auf der anderen Seite, ein identitätsstiftendes Profil der außenpolitischen Strategie unter Berücksichtigung ihrer geopolitischen Lage aufbauen. Diese Aufgaben soll das Land in einer Situation radikaler geostrategischer Verschiebungen im System der internationalen Beziehungen erledigen.

Es lässt sich von diesem Gesichtspunkt aus betrachtet feststellen, dass das gegenwärtig etablierte Oligarchiemodell keine guten Voraussetzungen für nachhaltige Fortentwicklung des Landes schafft. Es wird des Weiteren klar, dass alle Maßnahmen und Programme der internationalen Akteure, die diesem Umstand nicht Rechnung tragen, auf unüberwindbare Schwierigkeiten stoßen werden.

Innerhalb von 10 Jahren wurde die Ukraine zweimal von tiefgreifenden politischen Krisen erschüttert – 2004 und 2014 -, die von stürmischen öffentlichen Protesten ausgelöst und begleitet waren. Auf der Tagesordnung stand dabei in beiden Fällen die Frage über das Modell der zukünftigen Entwicklung des Landes, was in Wirklichkeit auf das Problem der geopolitischen Positionierung entweder innerhalb der russischen oder der „westlichen“ – ohne Klarheit darüber ob es sich um die der EU oder der USA handelte -, Einflussphäre hinauslief.

²⁰ Igor Kolomojski finanziert Freiwilligenbataillone, die neben den regulären Armeeeinheiten in der Ostukraine kämpften. Er hat die Bataillone „Asow“, „Ajdar“, „Donbass“, „Dnjepr 1“ und „Dnjepr 2“ aufgestellt und gilt auch als Sponsor der rechtsextremen Organisation „Rechter Sektor“. Was Kolomojski so gefährlich macht war bereits Mitte des Vorjahres in einem internen Papier deutscher Nachrichtendienste zu lesen, das der "Welt" vorliegt. "Der kolossale finanzielle Einfluss von Igor Kolomojskyj auf die politische Riege der Ukraine erlaubt es ihm, der neuen Führung des Landes praktisch seine Spielregeln zu diktieren", heißt es darin. Auch stelle er sich gegen jegliche Verhandlungen mit den Separatisten.“ In: Der Oligarch, der Geschäfte führt wie einen Krieg, Die Welt, 30.03.2015, online Ausgabe

2014 hat die innenpolitische Krise landesweite Ausmaße mit tragischen Ereignissen angenommen, spaltete die Gesellschaft und stürzte den Staat in eine tiefe politische und ökonomische Krise die zwei Jahre später immer noch nicht überwunden ist: der bewaffnete Konflikt zwischen der Zentralregierung und den im April 2014 nach abgehaltenen Referenden ihre Unabhängigkeit erklärten Donetzker und Luhansker „Volksrepubliken“ im Osten des Landes ist noch nicht beigelegt worden.

Die in der Folge der beiden Krisen eingetretenen Ereignisse lassen einige Entwicklungsmuster erkennen, die die im Westen weit verbreitete These bedenklich erscheinen lassen, wonach eine mühsame und konfliktträchtige aber trotzdem voranschreitende politische Demokratisierung und wirtschaftliche Modernisierung durch die proeuropäische Orientierung des Landes erfolgt. Durch die beiden Krisen lässt sich eher die theoretische Annahme eines Modells der patronalen Politik erfolgreich verifizieren. Die Logik der politischen Prozesse besteht demnach darin, dass durch eine zyklische Dynamik ein einziges Regime reproduziert wird, wobei eine abwechselnde hin und her Bewegung zwischen Demokratie und Autoritarismus erfolgt. Bei der patronalen Politik geht es um informelle pyramidal organisierte individuelle Beziehungen in Politik und Wirtschaft, wo die Person an der Spitze (der Patron) jeder der hierarchischen Strukturen durch Verteilung von Begünstigungen/Belohnungen und Bestrafungen, das gesamte System kontrolliert und die Machtverhältnisse im Gleichgewicht hält. Als Hauptkriterium für die Bestimmung des Charakters und des Machtkonzentrationsgrads des patronalen Regimes wird die verfassungsmäßig geregelte Gestaltung des Machtausgleichs zwischen Präsident und Regierung bzw. Parlament benutzt.

Es ist daher zielführend, bei der Analyse der in der Ukraine verlaufenden Prozesse von dem Kriterium auszugehen, ob der patronale Charakter der Politik geändert worden ist. Nach der Machtabsetzung von Leonid Kutschma infolge der sogenannten Orange-Revolution – öffentliche Proteste wegen Wahlmanipulationen und Korruption im Zentrum von Kiew -, folgte eine Periode des Machtausgleichs zwischen Präsident Juschtschenko und dem Premierminister, da durch die Verfassungsänderung (2006) die Regierung zu einem unabhängigen Machtzentrum konstituiert wurde. Die Vertreter der beiden „westlichen“ Clans (oligarchischen Netzwerke) Juschtschenko und Yulia Timoschenko (Premierminister 2005) hielten sich das Gleichgewicht. Die Konkurrenz der letzteren wurde durch die Ernennung des aus dem „Osten“ stammenden Janukowytch zum Premierminister (2006 - 2007) eliminiert. Während der zweiten Amtsperiode von Timoschenko (2007-2010) konnte dieser den infolge Machtkonkurrenz zwischen Präsident und Premier leergeräumten politischen Raum im Osten

besetzen und die Präsidentschaftswahl 2010 gewinnen. All diese Prozesse hatten mit einer Wendung zum Westen, Druck seitens der EU, Sieg der demokratischen Werte wenig zu tun. Janukowytsch etablierte seinen eigenen oligarchischen Clan „Die Familie“. Dieses neue Netzwerk und nicht die Hinhaltenaktik in Bezug auf das Assoziierungsabkommen mit der EU, hat zu seinem Absturz geführt. Als direkter Vertreter der Oligarchie ernannte der neue Präsident Poroschenko, der 2012 als Wirtschaftsminister unter seinem Vorgänger fungiert hatte, die zwei Vertreter des Dnjepropetrowsker-Clans Taruta und Kolonjski als Gouverneure von Donetsk und Dnjepropetrowsk und hielt somit die westlich orientierte Rivalin Timoschenko (Pintschuk-Clan) auf Distanz.²¹

All diese innerukrainischen Machtspiele wurden im Westen entweder hinter einer Demokratisierungs- (während der Amtszeit von Yushchenko) oder einer neuen Kalter-Krieg-Rhetorik versteckt.

In Wirklichkeit ist eine simple Ost-West-Spaltung in der Außenpolitik bei den ukrainischen Oligarchen nicht feststellbar. Außenpolitische Optionen sind hierbei immer von Investitionsinteressen geprägt gewesen. „Prorussische“ Oligarchen (Ahmetow, Firtasch) besitzen Produktionswerke und Unternehmen im Westen. Ihre „prowestlichen“ Pendanten wie Poroschenko und Vasadze (Automobilindustrie) waren Anfang der 2010er imstande, den Fortschritt in den EU-Verhandlungen aufzuhalten, weil diese die Abschaffung von den Einfuhrzöllen, die sie gegen die westliche Konkurrenz schützten, vorsahen.²²

Wegen des dominierenden politischen Opportunismus ist keine feste Trennung nach innen- oder außen- bzw. geopolitischer Orientierung unter den Gruppierungen der ukrainischen Oligarchen feststellbar. Obwohl keine Anzeichen einer systematischen Involvierung im Waffenhandel des Staates vorhanden sind, würde eine dauerhafte Positionierung in diesem Außenhandelsbereich manche Oligarchen eindeutiger außenpolitisch profilieren lassen und eine Neuordnung der innenpolitischen Gleichgewichte bedingen.²³

Dieses oligarchische Regime der patronalen Politik in der Ukraine macht eine Neuauswertung der strategischen Zielsetzung seitens der Schlüsselakteure der Weltpolitik erforderlich. In erster

²¹ Siehe dsbzgl. Hale, H. E., *Patronal Politics. Eurasian regime dynamics in Comparative Perspective*, Cambridge University Press, New York, 2015, Insb. Introduction, Kapitel 7 sowie Kapitel 11 und 12

²² Siehe *Die Clans der Ukraine*, *Le Monde diplomatique*, 09.10.2014, sowie Matuszak, Slawomir, *The Oligarchic Democracy*, *OSW Studies*, 42, 09/2012, p. 71

²³ Die Frage der Positionierung der ukrainischen Oligarchen im Waffenhandelsgeschäft nach 2014 bleibt im Hinblick auf die u.a. geopolitische Implikationen nach sich ziehende Aktivierung des ukrainischen Staates in dieser Branche immer noch offen.

Linie soll dabei – wie oben angeführt -, der Umstand zur Kenntnis genommen werden, dass dies das Resultat einer mehrmals gescheiterten und nach Maßgabe neoliberaler Konzepte weitergeführten Transformationsstrategie ist.

Eine interne Stabilisierung und darauffolgende institutionelle Konsolidierung des Landes in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft ist ohne den Aufbau eines angemessenen sozioökonomischen Kontextes in vollem Umfange²⁴ nicht möglich, weil das Ausmaß der Schattenwirtschaft im Lande erst dann dauerhaft reduziert werden kann, wenn Modernisierung, Investitionen und Beschäftigung nachhaltiges Wachstum der Wertschöpfung ermöglichen würden. Somit wären die Menschen imstande, das Zusammenspiel der Elemente des sozioökonomischen Kontextes als eine Bedingung, durch die ihre Handlungen belohnt werden, zu akzeptieren und die Vorteile gegenüber alternativen Praktiken abzuwägen.

Die Schattenwirtschaft beträgt - je nach angewandeter Methodik unterschiedlich -, ca. 40% des ukrainischen BIP. Alle in den einschlägigen Analysen angeführten Faktoren die dieses negative Phänomen bedingen, lassen sich bei Einbettung in die sozioökonomische Umgebung, neutralisieren. Schattenwirtschaft und Korruption sind die Transmissionsmechanismen zwischen den zwei Polen der verzerrten und asymmetrisch strukturierten Volkswirtschaft – oligarchischer Elite und unverhältnismäßig armen Sozialschichten. Diese sozialwirtschaftliche Konstellation verhindert die Herausbildung einer auf Klein- und Mittelunternehmertum basierten Mittelschicht, die das Fundament für eine Konsolidierung der demokratischen Institutionen grundlegend stärken würde.

Es wären gegenwärtig drei Optionen zur Überwindung der Oligarchie in der Ukraine – De-Oligarchisierung durch Eliminierung dieser Schicht -, vorhanden, die den oben dargelegten geostrategischen Profilen entsprechen. Die eine bietet sich durch das Modell der Bezwingung der Oligarchen gemäß dem in Russland realisierten Muster an. Die Abwicklung dieses Szenarios ist eingedenk der vorhandenen Machtgleichgewichte zwischen Zentrum und Oligarchen gefährlich, da die Wahrscheinlichkeit einer Auflösung des Staates sehr hoch ist.

Eine weitere Option ist die gegenwärtige neoliberale Strategie makroökonomischer Stabilisierung und Privatisierung nach dem Muster der IWF-Programme. Von ihrer Logik und intendierten Ergebnissen her läuft sie auf eine Fortsetzung der an die neuen Umstände angepassten Transformation in Osteuropa aus den 1990er Jahren hinaus. Federführend bei der

²⁴ Dieser erfasst alle vier Komponenten des sozioökonomischen Kontextes.

internationalen Unterstützung hierbei sind die Vereinigten Staaten. Momentan stößt die Realisierung dieser Linie auf sehr große Schwierigkeiten vor allem wegen der alten Schwäche eines ideologisch geprägten Transformationskonzepts und ist de facto ins Stocken geraten. Sollte sie konsequent fortgesetzt werden, so würde sie dem neoliberalen Wachstumsmodell entsprechend einem Arrangieren zwischen Staat und Oligarchie förderlich sein, was eine Amnestie der während der Akkumulation von Vermögenswerten begangenen Verbrechen politisch legitimieren würde. Ob dieser Kurs eine soziale und politische Stabilität, d.h. Voraussetzungen, die für nachhaltige ökonomische Entwicklung unentbehrlich sind, mittelfristig gewähren kann, ist nicht eindeutig prognostizierbar.

Die dritte Option wird durch das geopolitische Profil der sozialliberalen Strategie der EU angeboten. Mit Anfang des Jahres 2016 ist das Assoziierungsabkommen zwischen der EU und der Ukraine, deren Aussetzung im November 2013 der Auslöser für die tiefgreifende und anhaltende Krise des Landes war, in seinem vollen Umfang in Kraft getreten. Somit sind die vertraglich geregelten Rahmenbedingungen für die Etablierung einer sozialen Wirtschaft längerfristig gegeben²⁵.

Die Herausbildung des relevanten sozioökonomischen Kontextes wird aber nicht automatisch garantiert sein. Wie bei allen anderen Abkommen dieser Art setzt die EU hierbei das Instrument der Angleichung der Rechtsvorschriften an die Rechtsnormen der EU ein. Bei der Gestaltung dieser außenpolitischen Linie kommt das Konzept der externen *Governance* zum Tragen, die auf dem Prinzip der weichen Macht der EU basiert. Wie bekannt, ist die Ausübung dieser Machtform bei strategischen Interaktionen in den internationalen Beziehungen ineffektiv. Unter den gegebenen Bedingungen wird die EU mit dem bereits oben angesprochenen, von McCain definierten, Dilemma der Dialektik zwischen harter und weicher Macht konfrontiert sein. Es steht sehr viel auf dem Spiel, da beim Erfolg des Assoziierungsabkommens die EU eine für sich relevante internationale Umgebung schaffen wird und somit die Entwicklungsrichtung dieser Region Eurasiens für die kommenden Jahrzehnte festlegen kann. Die Schwächen des bilateralen Vertrags liegen vor allem in der Langfristigkeit der

²⁵ Das Abkommen sollte „zur Modernisierung und Diversifizierung der ukrainischen Wirtschaft beitragen und zusätzliche Anreize für Reformen bieten, was insbesondere zur Bekämpfung der Korruption beitragen würde. Die vertiefte und umfassende Freihandelszone bietet der Ukraine somit die Chance, das Geschäftsklima und die Attraktivität für ausländische Investitionen zu verbessern und so die Integration des Landes in die Weltwirtschaft weiter voranzutreiben.“ Die EU sollte der Ukraine mit finanzieller und fachlicher Unterstützung und Beratung zur Seite stehen, um es „kleinen Unternehmen zu ermöglichen, zu wachsen und die Chancen der vertieften und umfassenden Freihandelszone zu nutzen“, Siehe: Europäische Kommission – Pressemitteilung: Anwendung der Handelsbestimmungen des Assoziierungsabkommens zwischen der EU und der Ukraine beginnt am 1. Januar 2016, Brüssel, 31. Dezember 2015

Zielsetzungen. Die wirtschaftspolitische Lage in der Ukraine erfordert schnelle und tiefgreifende Maßnahmen zur Absicherung des De-Oligarchisierungsprozesses. Man muss dabei bedenken, dass die EU mit ihrem geopolitischen Profil als einziger geostrategischer Akteur die effektive Auflösung der oligarchischen Strukturen bewirken kann. Die Erfahrungen in Osteuropa zeigen, dass deren Resilienz und ihr Anpassungspotenzial sehr hoch sind. Es ist deshalb notwendig, dass im ukrainischen Fall das strategische Instrumentarium der Union rechtzeitig ausgebaut wird. Der Mangel an „harter“ Ausrüstung kann dabei durch regional fokussierte Programme für sozioökonomischen Aufbau im Inneren des Landes wettgemacht werden.

Die EU wird mittelfristig mit einem weiteren Komplex geostrategischer Herausforderungen konfrontiert sein. Als dauerhaft „westlich“ von der Ukraine positionierter Akteur wird sie einen dialektischen Spielraum bei der Konsolidierung ihrer national-staatlichen Identität in Erwägung ziehen müssen. Die Entwicklungen in den letzten Jahren widerlegen die lange Zeit propagierte These des Zusammenpralls der westlichen und orthodoxen Zivilisation, wobei dieser das Land entlang einer quer nordsüdlich verlaufenden Bruchlinie spalten sollte. Die geopolitischen Realitäten haben aber die Herausbildung einer von dem souveränen ukrainischen Staat getragenen nationalen Identität ermöglicht, die der zukünftigen, auf regionale Stabilität ausgerichteten und integrationsfähigen Außenpolitik zugrunde liegen sollte.

Die EU hat daher bei der Festlegung ihrer strategischen Zielsetzungen und der Ausarbeitung einer flexiblen außenpolitischen Linie davon auszugehen, dass die Ukraine zu einem tragfähigen Faktor der internationalen Politik werden kann, wenn sie selbst ihre zukunftsorientierten Entscheidungen in der Gegenwart aufgrund der selbst und allein aufgearbeiteten Vergangenheit treffen kann. Um ihrer geopolitischen Rolle diesbezüglich gerecht zu werden, hat sie ihren regionalen Einfluss gegenüber den Vereinigten Staaten und Russland auszubauen, um negativen Externalitäten aus der globalen synergetischen Zusammenwirkung entgegenzuwirken.

Es ist des Weiteren erforderlich, Maßnahmen zur Beseitigung von Entfremdungselementen in den beiderseitigen Beziehungen zu ergreifen²⁶. Nicht zuletzt soll die EU bei der Unterstützung

²⁶ In seinem Beitrag in Foreign Affairs (April/Mai 2016) verweist Alexander Motyl auf dieses Problem: „The incapacity to comprehend this elementary geopolitical reality stems from the still widespread western European view of eastern Europeans, even those within the EU, as politically immature “near Europeans.” The western European attitude toward Ukraine tends to be even more condescending, generally resting on the conviction that the Ukrainians will never be quite ‘like us.’ “. In: A Grand Strategy for Ukraine. How to Navigate Between Russia and the West By Alexander J. Motyl, April 5, 2016, Foreign Affairs

der Demokratisierungsprozesse im Land von einem breiter gefassten Konzept über die nicht-westlichen Demokratien ausgehen: eingedenk der strategischen Zielsetzung der De-Oligarchisierung sollte man bei lokalen Programmen nach Partizipationsmodellen suchen, die eine breitere Beteiligung der Bürger bei Entscheidungen über konkrete Wirtschaftsreformen ermöglichen und somit das Gefühl einer ökonomischen Gerechtigkeit in der Gesellschaft stärken. Staat und bürgerliche Gesellschaft sollten sich dabei gegenseitig unterstützen.²⁷

Im Jahr 2016 hängt aber die Zukunft der Ukraine vor allem davon ab, ob durch internationale Kooperation ein Stabilisierungsprozess kurzfristig in Gang gesetzt wird, der von seinem Kausalitätsgefüge und von seiner strukturellen Logik her die Lösung der Frage über die längerfristige internationale Statuspositionierung sowie eine angemessene Beilegung des Konflikts im Osten des Landes ermöglichen soll. Geopolitisch gehen in letzter Zeit viele Experten davon aus, dass ein Neutralitätsstatus des ukrainischen Staates den Interessen aller Akteure der Weltgemeinschaft entsprechen würde. Als bestmögliche und allgemeinere Akzeptanz genießende Option böte sich hierfür das österreichische Neutralitätsmodell an. Die Vorteile liegen dabei nicht nur bei dem bereits approbierten Regime der internationalen Garantien, die in diesem Fall sowohl von Mitgliedern des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen wie auch von regionalen Akteuren wie der EU und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) abgegeben werden sollten, sondern auch in der Möglichkeit, dass diese Garantien bei einem parallel zu den Friedensverhandlungen einzuleitenden sozioökonomischen Aufbau der zwei Konfliktregionen maßgeblich mitwirken könnten.

Ein Prozess der wirtschaftlichen Rekonstruktion würde in erster Linie als Grundlage für die Neutralisierung der konflikträchtigen und konfliktgeladenen Identitätsdynamiken dienen. Die Wiederherstellung der regulären und nach Maßgabe marktrelevanter sozioökonomischer Rahmenbedingungen gestalteten, auf den existierenden technologischen Produktionsclustern fußenden Wirtschaftsverkehrs sowohl mit dem Rest der ukrainischen Volkswirtschaft wie auch mit Russland sollte unter dem Monitoring der laufend an der Konfliktbeilegung beteiligten internationalen Akteure erfolgen und dadurch die Situation dauerhaft stabilisieren. Um eine alternative und konfliktfreie Dynamik in Gang zu setzen, sollte man dabei das Instrumentarium einer ökonomischen „Paradiplomatie“ einsetzen – z.B. durch selbständige Handelsvertretungen

²⁷ Siehe dbzgl. Youngs, Richard, *The Puzzle of Non-Western Democracy*, Carnegie Endowment for International Peace, pp. 110 – 128; Ders. *Fine-Tuning EU-Support for Ukrainian Democratization*, Carnegie Europe, Policy Outlook, April 2016

der Regionen im Ausland -, die auf einer selbständigen regionalen Wirtschaftspolitik basiert ist. Man sollte dementsprechend die Garantien einer Konfliktbeilegung bzw. eines zukünftigen Neutralitätsstatus so ausweiten können, dass das so etablierte paradiplomatische Institut keine Rechtsgrundlage für einen Austritt aus dem ukrainischen Staat bilden kann.²⁸

Zur inhaltlichen Struktur dieses Buches

Der geänderte Stellenwert der Sozioökonomie als Theorie und Ansatz zur Analyse und Auswertung von außenpolitisch bedeutsamen Faktoren, die in manchen Aspekten ihre Wirkung volkswirtschaftlich und innenpolitisch maßgeblich zur Geltung bringen, stellt die wissenschaftliche Forschung vor eine Reihe offener Fragen. Dieser Umstand hat auch die Auswahl der im vorliegenden Sammelband präsentierten Themen- und Problembereiche bestimmt. Das Hauptanliegen war dabei empirisch, theoretisch und methodologisch auf einzelne Knotenpunkte eines von der internen Logik her konsistenten Rasters hinzuweisen, der die Gestaltung nachfolgender Forschungsstrategien ermöglichen würde.

Es wird deswegen im Anschluss an die oben skizzierte, außenpolitische bzw. internationale Dimension die thematische Perspektive mit Hilfe dreier Beiträge über die Extremfälle Russland, Bulgarien und die Ukraine, die gegenwärtig indikativ sowohl für längerfristige Ergebnisse wie auch für mittelfristige Tendenzen sind, ausgeweitet.

In Russland haben sich die sozialen und politischen Realitäten stärker als die Transformationsideologien erwiesen und determinieren mitunter ein spezifisches Muster der Außenpolitik. In Bulgarien hat die unkritische Implementierung ideologischer Konzepte ohne Rücksicht auf den realen Bedarf an kollektiver Handlungskapazität zu Verzerrungen in Politik, Wirtschaft und Justiz geführt, die das ärmste EU-Mitglied immer noch auf - schwer zu überwindende - Distanz zu den erfolgreichen Modellen und Standards der Sozialpolitik anderer Mitgliedsländer halten. In der Ukraine wird ein angemessen gestalteter verfassungsgebender Prozess eine entscheidende Rolle für die Konfliktbeilegung wie auch für die zukünftige Entwicklung des Landes spielen.

²⁸ Das Minsk-2-Abkommen sieht die Aufrechterhaltung von transregionalen Wirtschaftsbeziehungen zwischen DNR (Volksrepublik Donjetzk) und LNR (Volksrepublik Lugansk) und russischen Regionen vor. Das Profil des hier anvisierten paradiplomatischen Modells geht hingegen von einem höheren und von allen Seiten garantierten Status direkter Auslandsrepräsentanz auf staatlicher Ebene aus. Die dahinter liegende Idee ist, durch konstruktivistische Maßnahmen die Identität der lokalen Eliten zu stärken, wodurch sie daran interessiert wären, weiterhin im Rahmen des ukrainischen Staates zu bleiben und gleichsam wirtschaftlich unabhängig agieren zu können. Somit ließe sich die politisch sehr heikle Frage der administrativ-territorialen Organisation der Ukraine umgehen.

Inhaltlich wird dieser Abschnitt mit einer detaillierten Analyse über die Rolle der ausländischen – darunter insbesondere der österreichischen - Banken und der institutionellen Finanzierung der Transformationsländer im Zeitraum nach 1989 abgerundet.

Im theoretisch-methodologischen Bereich bekommt der Buchumriss durch eine Präsentation der neuesten Ergebnisse aus der Postdemokratieforschung und durch eine systematisierte Übersicht der für die Transformationsgeschichte sozioökonomisch relevanten politologischen und Wirtschaftstheorien seinen Endpunkt gesetzt.

Russia: Resource economy, resource society

HANS-GEORG HEINRICH

The market/state debate: ideology couched in scientific language

Taken at face value, political rhetoric is always misleading as is ideology-loaden economic theory. The time - honored controversy between partisans of the state, the market or the third sector has clearly ideological and interest-driven overtones in that it winds down to idolizing one particular model and vilifying others. When it comes to neo-liberalism, some of its protagonists have not limited their activities to be desk masterminds but have actively worked in transition countries as advisors who tried to cast their theoretical findings into economic practice. Riding on the wave of victorious Western triumphalism and spearheading the radical reform bid, Anders Aslund confessed quite openly

“I breathe more freely when I come to Eastern Europe – Prague, Warsaw or Budapest, but Moscow as well – escaping the small-mindedness of Western Europe. During each visit I am gladdened by the great future, and the new triumphs of capitalism.”¹

Of course, this was a different time. Fukuyama had just published his seminal book on the end of history and the democracy cum market model seemed to have emerged as the only viable strategy.

Opponents of the shock therapy highlight its destructive potential and claim that it is intrinsically wrong. Unleashing “wild capitalism” in transitional societies, they feel, creates havoc and impoverishment. The Swedish journalist Dan Josefsson did not mince his words when he lambasted the shock therapy, to which his compatriot Aslund had essentially contributed:

“It/i.e. shock therapy/ would turn into one of the most ruthless experiments in neoliberalist politics ever performed”.²

With the benefit of hindsight, we can state today that “neo-optimism” was naïve. Invariably, the textbook recipes did not pan out and did not withstand the reality test. The “market” or the “state” is never the ideal setup constructed in the various ivory towers. Market radicalism, or “market bolshevism”, as Glinski and Reddaway have dubbed this strategy (Peter Reddaway/Dmitri Glinski, *The tragedy of Russia’s Reforms. Market Bolshevism against Democracy*, USIP Press books, 2001) had to take a heavy blow during the financial crisis, which, incidentally led to a kind of revival of Marxism.

¹ Anders Aslund, in *DagensNyheter* 22-01-1993

² <http://josefsson.net/artikelarkiv/51-shock-therapy-the-art-of-ruining-a-country.html>, retrieved 03-03-2016)

Table 1: Expenses and Savings of the Russian Population (%)

	1990	1995	2000	2003	2007	2008	2009	2010
All expenses and savings	100	100	100	100	100	100	100	100
Procurement of goods and services	75,3	70,5	75,5	69,1	69,6	74,1	69,5	69,9
Obligatory payments and other expenses	11,8	5,6	7,8	8,3	11,8	12,3	10,6	10,1
Procurement of real estate	0,3	0,1	1,2	2,0	3,9	4,7	3,0	3,1
Increase of financial assets	12,6	23,8	15,5	20,6	14,7	8,9	16,9	16,9

On the other hand, the cassandras who predicted a gloomy future for the societies that underwent shock therapies have clearly overstated their beliefs. The point is that the reforms had been watered down from the very beginning. Secondly, they did not fundamentally change the social structure and consumption patterns that had prevailed during the preceding social and political order.³

Russian reforms yield an instructive example how full-bodied announcements and biased analyses about secular change obscure the inertia and the continuity of patterns inherited from the distant Soviet past. It is understood that Neoliberalism is not a comprehensive uniform doctrine that is applied globally, but that the core doctrine has split into several variations and it is not a condition, but a process with differing outcomes. The term “Washington Consensus” is therefore as misleading, in fact just like the honorific term (or the invective) “Neo-Liberalism” itself. Low growth and interest rates, security concerns suggesting limitations for the free movement of capital and other factors make it much harder to deliver on the promise of the neoliberal doctrine. Success stories hailed by its protagonists have turned out to be premature, to say the least. The trickle-down effect did not kick in, as the recent elections in Poland demonstrated.

“Prevailing ideas of the Washington Consensus undoubtedly encouraged Russia's leaders to embrace radical reforms, but Russia's reformers were not blindly following an ideological agenda set for them in Washington, DC. The actual policies that were implemented diverged considerably from the prevailing neoliberal orthodoxy and were heavily shaped by the self-interest of the elites who were making the policy decisions. While prices were freed and international trade and currency flows opened up, an insider-dominated privatization process left the Russian economy in the hands of a narrow circle of oligarchs. Russia's corrupt, oil-

³ Lilia Ovcharova, Russia's middle class: at the centre or on the periphery of Russian politics?, 16 February 2012, <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/russias-middle-class-at-the-centre-or-on-the-periphery-of-russian-politics/>, downloaded 07-03-2016.

dependent and state-centered economy is far removed from the decentralized, competitive market system that the reformers had envisaged.”⁴

In terms of rhetoric, neo-liberalism held sway after 1993. “Market bolshevism” however did neither create markets nor was it Bolshevik, just wild capitalism run by individuals who exploited the lack of efficient laws and controls for their private gains.

The Eltsyn reformers viewed reform as a tool to destroy the old system. They planned a radical and fast destruction of the Soviet-style planning system and immediate buildup, before “the old forces” could react. This kind of “market bolshevism” held that society can be reshaped from top down.

But harsh measures were boycotted from the very beginning. For example, despite import liberalization most regions continued to license imports. In January 1992 Eltsyn declared there would be no privatization of large enterprises. In February of the same year, the government began to return price and production controls. By April, heavy subsidizing was resumed, hard budget constraints were abandoned. The heavy industry lobby, the backbone of the Soviet system, took the upper hand again.

Eltsyn today is perceived as a “liberal”, who lost control over economic elites and society.

P. Murrel epistomizes the trajectory of Russian “radical reforms” as follows:

“The stages of the reform chronology in Russia are similar to those of Poland, but the endnote of optimism is missing. Russian society was less prepared for effecting the constructive measures necessary for the functioning of a rudimentary market economy. There was less preparatory reform during the communist period in Russia. The core group of Russian reformers was more radical and ambitious, and more removed from its own society, than were the Polish reformers. Hence, the breakdown of the essential mechanisms of central government, proceeding apace as a result of the political changes, was accelerated by the new government and its policies.³¹ Moreover, the radical policies had hardly advanced beyond their explicitly destructive first phases before they were rejected by society”⁵

As a result, most reforms remained on paper or were significantly moderated.

⁴ Peter Rutland, Neoliberalism and the Russian Transition, in: Review of International Political Economy, Volume 20, Issue 2, 2013, Special Issue: Dreaming with the BRICS? The Washington Consensus and the New Political Economy of Development, pp. 332-362,

⁵ Peter Murrel, What is Shock Therapy? What Did it Do in Poland and Russia?, p 131; <http://econweb.umd.edu/~murrell/articles>, downloaded 08-03-2016

Table 2: The implementation of Washington Consensus policies in Russia: A checklist

	Under Yeltsin	Under Putin
Fiscal discipline	Low	High
Public spending reform	Low	Low
Tax reform	Low	Medium
Interest rate liberalization	Medium	Medium
Competitive exchange rate	High	High
Trade liberalization	High	High
Liberalization of FDI	Medium	Medium
Privatization	Medium	Medium
Deregulation	Medium	Medium
Deregulation	Low	Low

Source: Peter Rutland, p. 340, See Footnote 4

Since ideological core beliefs apparently play such a decisive role in the market/state debate, cultural theory can provide some explanations. Cultural Theory has advanced from a simple theoretical model (“grid/group analysis) to a viable tool in policy research and the study of public discourse⁶. Applied to the market/state debate, cultural theory would identify a recurring pattern in public discourse, which confronts adherents of different “ways of life” (core beliefs). The point in all this, however, is not who wins the day in such debates, but that the winners (or the winning coalition) can never be sure about a final victory. Cultural theory states that societies need a “requisite variety” in order to develop and conversely, attempts to suppress unwelcome belief systems lead to societal stagnation, but never to their elimination. The dominant position of one specific core belief may prove ephemeral and be challenged any time. The state/market (or, in its expanded form state/market/alternative ways of life) debate will therefore not end and produce a terminal winner.

Oil and politics in Russia: the long-term trajectory

The terms “Dutch disease” or “oil curse” suggest that it is the abundance of natural resources that seduce governments to delay or prevent necessary reforms. This statement is highly controversial, particularly if one tries to interpret the experience of different countries from large data matrices⁷. It is clear that resource abundance forces no government to rely exclusively on raw material exports, however tempting this may be. The sophisticated correlations or regressions reveal nothing about the decisions that were taken in order to

⁶ cf. Brendon Swedlow, Advancing Policy Theory with Cultural Theory: An Introduction to the Special Issue, *The Policy Studies Journal*, Vol. 42, No. 4, 2014, pp. 465-476

⁷ For a survey of the relevant literature cf. Samuel R. Schubert, Revisiting the Oil Curse: Are Rich Nations Really Doomed to Autocracy and Inequality; http://www.ogbus.ru/eng/authors/schubert/schubert_1.pdf, downloaded 14-03-2016)

promote or abandon reforms. When it comes to Russia, oil prices were certainly not the only determinants of reform policies. Daniel Treisman puts it as follows:

*“The impact of oil prices was apparently stronger from 2005 to 2009 than from 1999 to 2001 when growth was fueled by the effects of devaluation, and 2001 to 2004 when higher output of oil and minerals—mostly achieved by private companies—was at least as important as higher prices. Thus since 1999, the path from higher oil prices to weaker democracy in Russia has been somewhat indirect and contingent.”*⁸

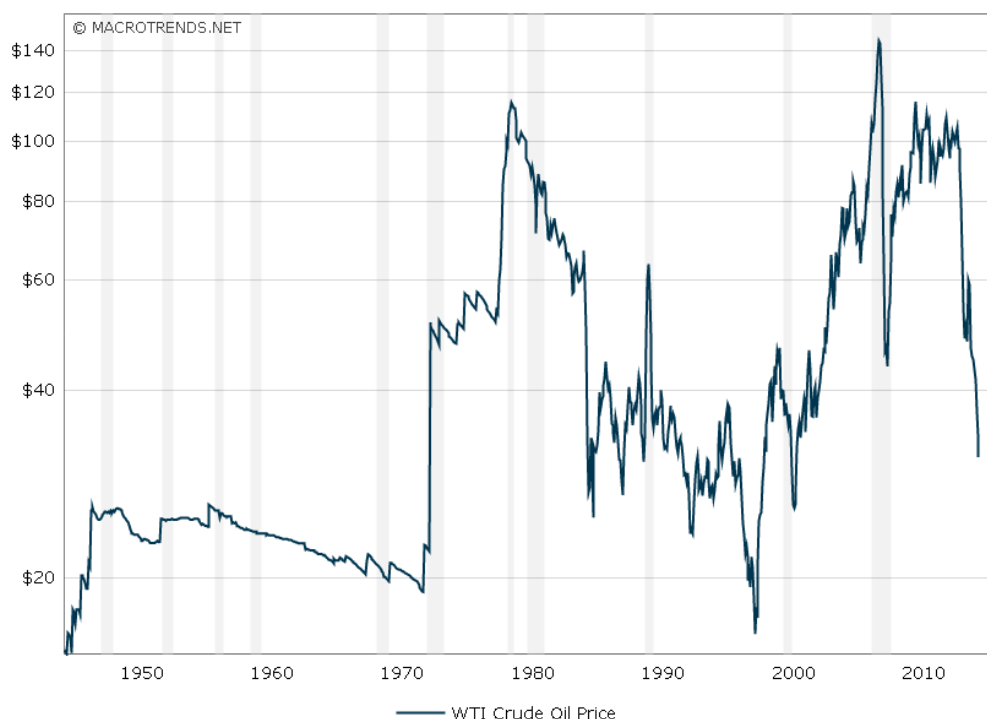
US Senator Lindsey Graham, in 2014 called Russia an “oil and gas company masquerading as country”. In fact, this comes pretty close to reality, if one looks at the fate of reforms under Putin and Medvedev. The rhetoric of “energy superpower” is in itself revealing. Faced with the prospect of a long-term low in prices and demand, Putin opted for tightening the screws rather than to diversify production, strengthening import substitution and the legal system, promoting FDI as well as technical co-operation with the West.

Russia’s economy has been raw-material based since a long time. During Soviet rule, the proceeds from raw material sales (in the first line, oil and gas) were used to finance the increasingly costly arms race and the expenses of global presence and to provide at least a minimal standard of living as well as public services to the population. After the breakup of the Soviet Union, military spending was reduced and export proceeds went into consumption. Nevertheless, despite numerous attempts at discarding the model of a resource economy (from “acceleration” under Gorbachev to “modernization” under Putin/Madvedev) the basic setup has proved resilient. Just like its predecessor, the Russian economy is extremely vulnerable and exposed to the oscillations of world energy prices. Indeed, Soviet and Russian history can be read as a function of economic constraints.

In terms of integration into the world economy, the Soviet Union tried different degrees of isolation and strategies of self-reliance. Nevertheless, not even at the climax of the Cold War the country was completely isolated. The bulk of its foreign trade was conducted within the COMECON. However, the need to import capital goods and food items from the Capitalist countries forced the Soviet leaders to accept hard-currency loans from Western creditors. As a result, the Soviet external debt was around \$ 31 billion at the beginning of the 1980s. As it turned out, the high level of military spending, the costs of maintaining a world-wide empire and necessary imports and investments could only be financed through higher proceeds from oil and gas sales. As the diagram below shows, oil prices reached the necessary level (at least

⁸ Daniel Treisman, Is Russia Cursed by Oil? Thursday, April 15th, 2010, <http://jia.sipa.columbia.edu/russia-cursed-oil>; downloaded 14-03-2016

USD 100 per barrel) only at the end of the 1970s, incidentally at the time of the Soviet intervention in Afghanistan. The fainthearted reforms that introduced a few market elements did not change the basic setup. Apparently, the Soviet Union could have sustained against the background of high oil prices, even if it was heavily dependent on Western banks for new loans⁹. These are the hard facts that render ideological struggles senseless.



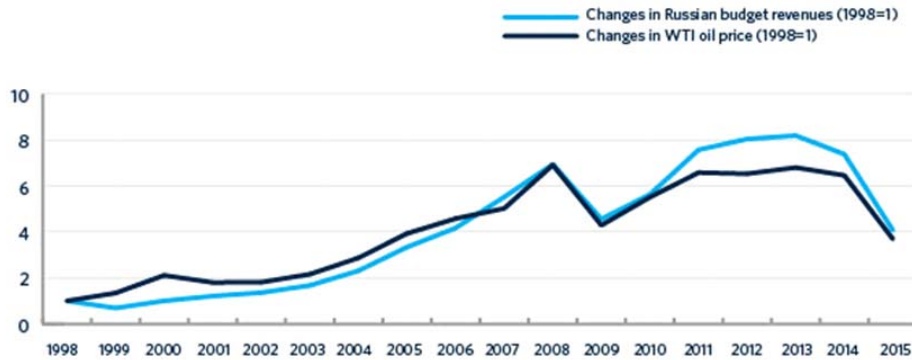
Source: Macrotrends¹⁰

The Soviet leaders found themselves between a rock and a hard place. They were unwilling to water down their power monopoly and were determined to force their foreign policy priorities. Politics therefore took precedence over pragmatic economic calculations.

This overall pattern is reproduced if one focuses on the period since 1998:

⁹ Sachs, Jeffrey, *The End Of Poverty*, The Penguin Press, New York, 2005, p. 132

¹⁰ <http://www.macrotrends.net/1369/crude-oil-price-history-chart>

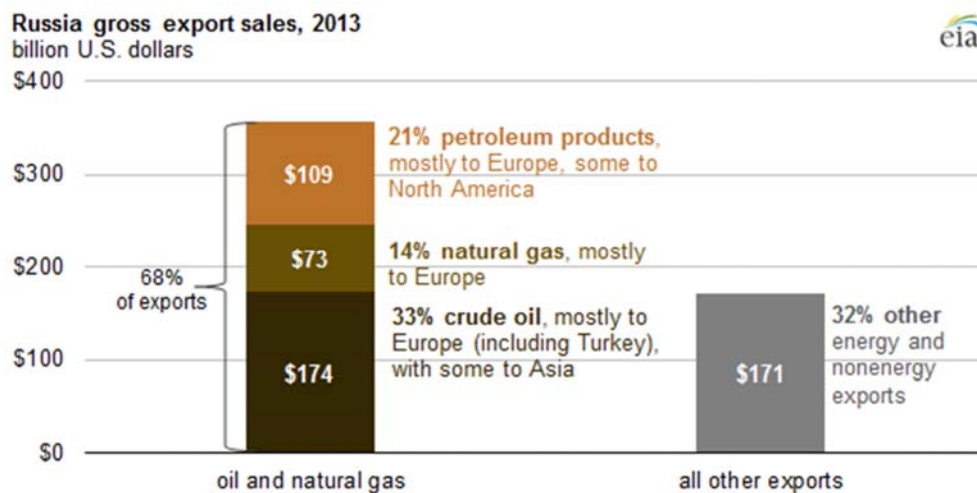


Source: Andrey Movchan, 2015

- Movchan, who is probably Russia’s top-ranking economic analyst at this point points out bluntly:

“Official statistics suggest that Russia’s oil and gas industry accounts for only a quarter of the country’s GDP. However, when other factors are factored in, the economy is seen to be much more heavily dependent on hydrocarbons. With oil prices looking set to stay low for a long time, this is bad news for the Russian economy....The health of Russia’s economy depends not on domestic policies, sanctions, technological innovations, the decision to seek rapprochement with the West or friendship with China. The only factor that influences Russia’s economy is the price of oil and gas.”¹¹

The extremely high dependency of the Russian economy and the central budget on oil and gas revenues limits the choice of political response strategies:



Source: U.S. Energy Information Administration, Russia Federal Customs Service

¹¹ Andrey Movchan, Just an Oil Company? The true extent of Russia’s dependency on oil and gas; <http://carnegieendowment.org/2015/09/14/just-oil-company-true-extent-of-russia-s-dependency-on-oil-and-gas/ihtg>, downloaded 11-03-2016

The resource economy under duress: responses to the falling energy prices

From less than 50 percent in the mid-1990s the share of commodities in Russian exports has grown to 70 percent today, with oil accounting for more than half of the export income. It is safe to say that Russia has a hydro-carbon economy with all the boons linked to high oil prices and all the vulnerabilities that become apparent when prices dip. It is highly controversial, what oil price levels are required for what time period in order to balance the Russian federal budget. Estimates oscillate between USD 55 and USD 117 per barrel (the latter was former Finance Minister Alexey Kudrin's estimate).

Russia's dependence on energy exports—and, consequently, its economy's vulnerability to commodity price fluctuation—was highlighted by the 2009 world financial crisis. As oil plunged from \$147 to \$34 per barrel, the resource-based economy contracted by almost 8 percent—the largest drop among the G20 top industrial nations.

Russia clearly has begun to exhibit the signs of what economists call the “Dutch disease,” when overreliance on commodity exports depresses other sectors of the economy by starving them of investments and modernization while the increasing value of the national currency makes exports of other goods and services more expensive and thus less competitive in world markets. Industrial stagnation has even spread to the military-industrial complex, which, like in Soviet times, continues to be the state's favorite sector and enjoys its continuous and very generous support. Despite this, according to expert estimates, only 20 percent of the Russian defense enterprise qualified as “modern.

As in virtually every other petro-gas state, the rising share of oil and gas exports has been reflected in growing corruption in a society which has known rampant corruption for a long time. In Transparency International's 2015 Corruption Perception Index, Russia was 119th among 168 countries, worse than Belarus, Vietnam, and Sierra Leone and on par with Guyana, Azerbaijan and Sierra Leone.

The continuing nosedive of world energy prices puts not only Russia, but all major oil producers whose developmental model is based on raw materials exports into a difficult situation. This relates to states and private companies alike. Even such giant traders as Glencore are affected and keep wondering, how their debt pile can be removed as energy prices continue to plummet.¹² Nevertheless, the vulnerability of diversified economies is significantly lower than that of such high-grade resource economies as Russia or Saudi Arabia.

¹² <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-08-14/glencore-s-31-billion-debt-weighs-on-trader-amid-commodity-rout>; downloaded 10-03-2016

In terms of a political response, there are three basic positions. One is to reduce significantly state expenditures. We might call this the neoliberal option (in the sense of less government spending). It is espoused by the Minister of Finance (Siluanov, Kudrin-ex.officio stance). The second is to use the reserves still available to the Russian state, thus minimizing the need to reduce expenditures immediately. We might call this the social-democratic option. It was espoused by the Minister of Economic Development (his ministry has meanwhile been dissolved). The third is to use up one of the two sets of reserves but not the other. We might call this the midway option. This would ensure stability for probably eighteen months and is based on the hope that somehow the world price of oil and gas will begin to rise again by then and/or that the sanctions will be annulled or largely circumvented.

Society and state

The idea of a „strong state“ has loomed large over Russian society since centuries. It was complemented by lingering fears triggered by a perceived loosening of controls which in the Russian mind was tantamount to anarchy. Such periods became to be remembered as dark times. Most recently, Gorbachev’s perestroika and Yeltsin’s privatization drive provide the negative reference that promoted a continuous tightening of the screw.

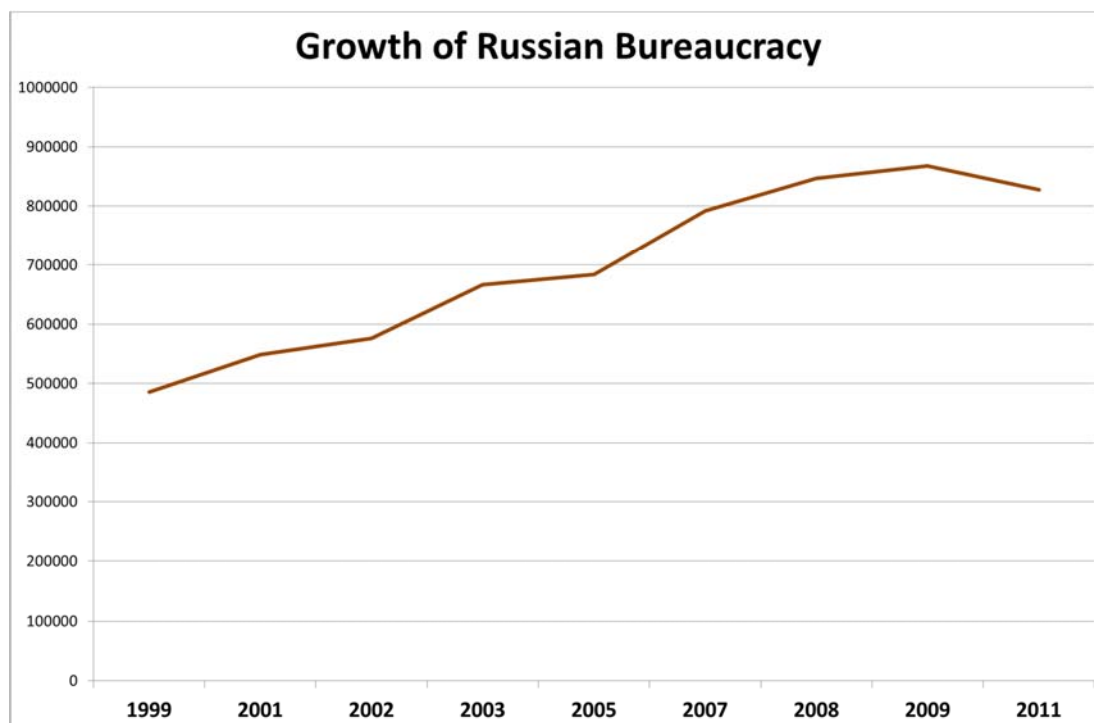
A “strong state” however, does not necessarily imply a functioning administration and well-groomed public services. The Russian state is a dynamic control system which has tightened the screws as the energy prices plummeted and it became harder to trade political loyalty for rentier income.

As demonstrated above, the shock therapy and the various privatization drives have not changed the government-heavy setup of Russian economy and society. Under Eltsyn, the major private entrepreneurs ("oligarchs") retained their privileged positions enabling them to obtain cheap credits or to buy shares of state enterprises at ridiculous prices in exchange for political support for the president. Under Putin, the high-level state bureaucracy took over the assets. State and business blended in a hardly disguised way.

Putin’s plan was to make Russia invulnerable (“bullet-proof”). The flak jacket was oil and gas. But the hidden agenda is to reestablish control over maverick elites and maverick society (reeducation of society). In a sense, back to the USSR

The Putin style of governing the country dates back to the early 90s of the last century. Gleb Pavlovskiy cites an episode, where president Eltsyn told film producer El’dar Ryazanov:”I wake up and think-whom do I hand in the country?” He seriously believed, that he could dispose

of Russia as if it were a presidential estate. In Pavlovskis view, this makes institutions such as the “presidential vertical” meaningless.¹³



Source: The Russia Monitor¹⁴

The bureaucrats and their families are not the only group which depend on budgetary income. Teachers, doctors, and all the employees and workers in enterprises which are state-owned or dependent on state orders draw their income from budgets of all levels. According to estimates, over 100 millions of Russian citizens depend, in one or the other way, on governmental budgets. These people, incidentally, make up the major part of the Russian “middle classes” or the “civil society” and therefore, they cannot be expected to turn against the regime.

The Putin system safeguards stability by means of budget transfers (“socialka”). Trillion-ruble transfers help to maintain social peace in what is known as “Russia-2”[22]—poorer regions, especially the volatile and increasingly violent Muslim North Caucasus, small towns and rural areas, and the rusting “monotowns” (one-company towns) of Stalinist industrialization.

Simon Kordonski describes the resulting uncivil society in the following words

“Respectable people of progressive ilk prefer not to notice the notorious signs of /Russian/ civil-ness and despise them as un-civil and indecent...According to them, the state produces such mass practices as

¹³ The RF System. Sources of Russian Strategic Behavior” Moscow, 2015

¹⁴ <https://therussiaobserver.com/2013/08/16/growth-of-russian-bureaucracy-parkinsons-law/> downloaded 28-03-2016

draft evasion, protection rackets, tax fraud, robbing the state budget (“non-standard use of budget money”), or corruption.....

Disorganized civil society is the mirror image of a state which organizes everything. The dependence of civil society on the state is as dangerous as the dependence of the state on civil society. No government initiative can be realized without the private interests of the bureaucrats. And conversely, no private interest can be satisfied without state intervention: without lobbying for a draft law, without graft, without kickback payments or large-scale budget shenanigans (“raspil”) through private businesses belonging to ministers, deputies and generals or other representatives of civil society”¹⁵

Economic and social resilience

The failures and shortcomings of the Soviet planning system were – at least partly – balanced by illegal business activities and exchange operations in self-organized family and friendship networks, which had to be tolerated by the authorities to avoid large – scale protest. The growth of middle-class living standards has not made these networks and the relevant skills superfluous. Growing unemployment and sinking incomes put them in operation again.

Private enterprise is largely unaccounted for and takes place in the form of the so-called "garage economy".

Deputy Prime Minister Olga Golodets recently admitted that the government did not fully understand where 38.2 million people, or 44 percent of the active labor force, actually worked.¹⁶

As the default crisis of 1998 showed, the economic actors and Russian households develop smart coping strategies (.e.g non-payment, autarchy). Most of the population still remembers this period and may use the same or similar solutions from this toolbox.

Society rapidly remembered the ways and means to run backstage businesses during the crisis. Nevertheless, at this point they are operating only in small towns and in rural settlements. Case studies demonstrate that entire production and distribution circles are put in place which provide income for the larger part of the regional population.

As in Soviet times, the survival of the population in rural Russia depends on gathering resources found in the forests and in ponds and rivers. The state does not interfere in this “hunter and gatherer” type of lifestyle. According to estimates, 40% of the rural population make their living in this way. The roads to large cities become commercial centers where berries, mushrooms and products made from wood are sold. This seemingly low-key trade returns RR 200-500,000 in two months to the average household, which compares favorably to the average yearly income of a budget-dependent individual which amounts to RR 150-200,000. Thus Russia is

¹⁵ Simon Kordonskiy, State, civil society and corruption; <http://www.strana-oz.ru/2005/6/gosudarstvo-grazhdanskoe-obshchestvo-i-korrupciya>, downloaded 27-11-2015

¹⁶ Vladislav Inozemtsev, Why Economic Growth Doesn't Matter in Russia, The Moscow Times, 24-06-2015

the only European country where the use of such resources is not controlled by the authorities. Apparently there is understanding in the ruling circles that this is the optimal way to safeguard the survival of large portions of the population without tapping scarce budget reserves.¹⁷

Implications for foreign policy

In a way, Russia's relapse toward authoritarianism has given its leadership the edge over democracies. Authoritarianism or dictatorial rule is sometimes a response to threats from outside or inside societies. More often, it seeks to produce the perception of such threats in order to lend it credibility. Authoritarian rulers such as Putin or Erdogan have fewer or almost no institutional barriers that they have to heed in their decision-making. Until recently, democracies could cope with this challenge by establishing procedures which required the consent of only a limited number of people or institutions and bypassed the broad public. Now, the speed that is often required for foreign policy decisions has multiplied. The Russian intervention in Syria is a case in point. The Western world was shocked by the sudden deployment of Russian troops and guessed whether the country would be trapped in the quagmire of a protracted war like in Afghanistan. The equally sudden pullout left observers puzzled. The POTUS's ponderous and plodding style began to look unfavorable in comparison with Putin's bold and daring knight moves. This is, however, not a difference in personalities, but one of an emerging systemic quality. The Putin system thrives in emergency situations which it has co-produced itself. Putin has sought confrontation with the West already before the nosedive of energy prices began. His system can be turned to the emergency mode overnight, which is regarded as an adequate response by a majority of Russian citizens as well; people who had visibly grown accustomed to growing freedoms and well-being during the period of ballooning oil prices.

The Ukrainian conflict is another instructive illustration of this point. The revolution on the Kiev Maidan was perceived and portrayed as an anti-Russian plot. Russia reacted by initiating "hybrid warfare" which included arms deliveries to East Ukrainian insurgents and the deployment of regular troops in Crimea or "spending their vacation" in Ukraine. The U.S and Europe responded quickly to the annexation of Crimea by inflicting sanctions on Russia. Although much tougher measures (such as arms shipments to Kiev) were demanded both by EU members and forces in Washington, more far-reaching decisions were not taken. The U.S. president can deploy troops on the basis of the War Powers Act but such deployments are, in contrast to decisions taken by the Russian president, strictly limited and monitored. Decision-

¹⁷ Data from: <https://lenta.ru/articles/2015/10/24/government/>, downloaded 29-03-2016

making in the EU is hamstrung by the fact that foreign policy is by and large still in the hands of national governments.

While it would probably be overblown to ascribe, as some authors do, a hard-wired systemic mechanism for the production of crises to the Putin system¹⁸ the series of unfinished foreign policy actions is nevertheless remarkable. Gleb Pavlovski, one of the masterminds of the Putin system, has aptly captured this pattern as follows

"The unique feature of our system is that it is favorable to uphold the state of excitement which we have grown used to. Permanently, there is a war, then a crisis, and war again.

*On the other hand, the restaurants operate nonetheless"*¹⁹

Pavlovski thinks, that the emergency mode is the normal status of the system ("chrezvychaishchina). The early 2000s, then were the exception to the rule and crisis production will provide the framework for maintaining this normal state.

Belarusian analysts add, that instability reduces the costs of Russia's foreign policy. For example, controlling destabilized Donbass is worth roughly 1 billion dollars annually spent for providing support of Donetsk and Lugansk "people's" armies and security forces. The same or even larger sum is spent on humanitarian aid, but this assistance is often sold to the local population thus bringing some income to the "donors". Thus in the short and medium-term the retention of the post-Soviet space within its sphere of influence through its destabilization seems to be an economically viable strategy for the Russian Federation.²⁰ (cf. above).

Conclusion

All this is not to say that the Kremlin is totally inflexible or paralyzed with fear and that her leaders are permanently busy conceiving new crises. Russia has proved that it can live without that. It is not North Korea which is not integrated in world markets and has to rely on ritual nuclear threats for survival. In contrast to this small Asian dictatorship, Russia currently tries to position itself as an indispensable ally of the West in the struggle against global terrorism. In terms of dealing with low oil prices, it is closer to Nigeria, where the present Buhari government does not undertake any steps to reduce its 70% dependence on oil income by slashing wasteful spending like a national space program. Russia has planned some crises and has stumbled into some others and its leaders have taken advantage of such imagined emergency situations. The

¹⁸ cf. for example, Yury Tsarik, Arseny Sivitsky, Report: Russia's New Geostrategy, 10-09-2015 <http://csfps.by/new-research/report-russias-new-geostrategy>, downloaded 28-03-2015

¹⁹ Gleb Pavlovski, 6 October 2015; <http://echo.msk.ru/programs/personalno/1634926-echo/>, downloaded 28-03-2015

²⁰ <http://csfps.by/new-research/report-russias-new-geostrategy>,

coping strategy selected by the Russian leaders, namely legitimizing stricter controls by portraying a siege situation while hoping for a miraculous recovery has worked until this point in that society has adopted its own emergency mode as well. The high approval ratings for Putin may be misleading, but the credibility and the acceptance of the fairy tales told by Russian official media is not the main issue. What matters, is the resilience of coping strategies and practices. Looking back to the now already distant 90s, it is safe to say that political and social realities have proved stronger than ideologies.

Bulgaria's sustainable development and structural barriers to growth

GANCHO GANCHEV

1. Sustainable Growth in Bulgaria

Sustainable economic growth of Bulgaria meets severe constraints in terms of energy intensity, pollution (including carbon emissions), renewable energy sources, green technologies and so on (Mantcheva, Karaboev & Stefanov, 2012). Sustainable development however should not be viewed only from environmental point of view. Sustainable development, or development that does not compromise the capacity of future generations to satisfy their needs, comprises also, and even before all, the ability of the economy to reproduce population and to increase welfare. From this point of view sustainable development should imply social stability and stable economic growth. The socio-economic factors rely on social capital, or “trust, norms and networks that enable collective action” (Kaldaru & Parts, 2003) and purely economic forces such as labor, capital, saving, investment, financial intermediation, technology, international division of labor, innovation, market structure and so on. In fact, the socio-economic factors turned out to be decisive in Bulgaria during the period from 1980 up to now. The dominant reason during this period is the transition from command to market economy- the period from 1980 up to 1989 is simply a final expiration of the command economy energy, while the next period is marked by deep transitional recession and post transition instability.

The condensed definition of transition from command to market economy itself can be formulated as a non-isomorphic free-market-oriented transformation. The non-isomorphic nature of such a qualitative change is at the heart of the problem, because the transition denotes a shift from one socio-economic regime to another.

As far as the sequence of events from command to market economy goes through different phases and alters everything- institutions, behavior, efficiency, values, output, income distribution and so on, we cannot expect to be able to explain and understand the process in the boundaries of a single theory. We certainly need a broad methodology tailored to coordinate different theoretical approaches.

The best environment to ask questions about complex non-isomorphic transformations is probably the philosophical school of the post-modernism. According to Jean-François Lyotard,

the postmodern approach is based on two important assumptions. On the one hand, the recognition of the fact, that the modern social language games (theories) are heterogeneous, and the rejection of isomorphism, on the other. These conditions are clearly interrelated. Since the different theories (language games) are not identical, then there are no isomorphic transformations relating them. As a consequence, the agreements between the social partners in the contemporary societies are local and the soundness of the “metaprescriptif” statements is limited in the space-time (Lyotard, 1979). The denial of all explaining theories does not mean that the world is supposed to be inherently chaotic, but that the reality is simply coherent, rather than stable (Murphy, 1991).

These conclusions can be supported by some findings of the modern theory of games. It can be asserted, that under realistic conditions (participants dispose only with information, exchanged between them through common “language”), it is not possible to find a non-dictatorial, non-imposed, dominant strategy mechanism for n-persons economic game (Ledyard, 1979), so the society cannot be homogenous and cohesive. Optimal group decisions are conceivable only under very restrictive assumptions, hence equilibrium can occur on exclusively local ground. The impossibility of global decentralized optimal decision making mechanisms can be interpreted as recognition of the post-modernist thesis of heterogeneity of contemporary developed societies' language games.

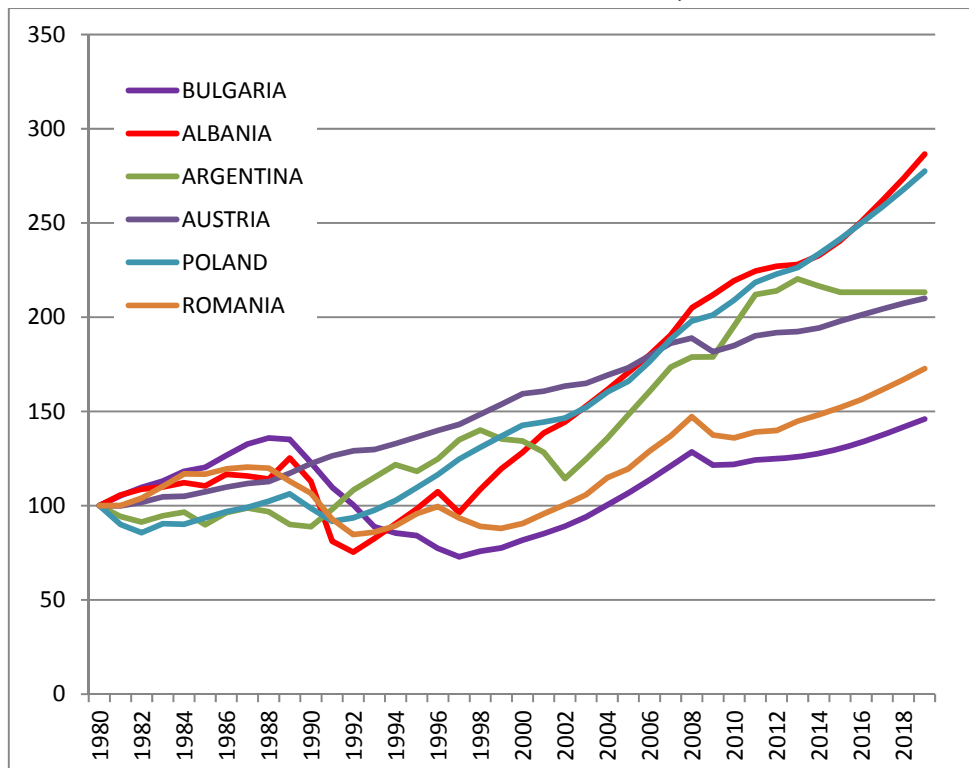
The latter deduction is related to the isomorphism of the games. At the point of optimum, the dominant strategy mechanism must be in principle a zero sum game. Since optimal mechanisms are not feasible, as mentioned, then zero sum games are exceptions (the constant sum games are isomorphic to zero sum games, so they do obey the same principles). The general non-zero sum games however, are not isomorphic and are strategically not equivalent (Von Neumann & Morgenstern, 1953). Similar inference can be gathered also from the neo-classical general equilibrium models. It is well known, that the solution to the input-output models requires the respective coefficient matrixes to be primitive (i.e. there should be no groups of industries, which do not use inputs from industries, not belonging to that group (Takayma, 1990)). This indicates that only closely interrelated industries can be analyzed from the point of view of some aggregated optimum. Hence, the general equilibrium is also a local phenomenon. The transition from command to market economy, and in more general terms any complex economic evolution, cannot be reduced to some of the well known general equilibrium models and we can expect unstable, unpredictable and non-optimal outcomes.

2. The Economic Development of Bulgaria From 1980 Onwards

The data set we dispose with that of IMF with projection up to 2019. The initial year is very close the George Orwell's "1984" and reflects a period of fully fledged centrally planned economic system. The next 25 years since the outset of free market oriented reforms are very instructive in terms of what happened with Bulgarian transition.

On Graph N1 the indexes of GDP of selected countries (Albania, Argentina, Austria, Bulgaria, Poland and Romania) are plotted. These states are chosen in a way to reflect different stages of economic development, separate regions and poles apart socio-economic systems. Bulgaria and Albania are former communist countries at different level of economic development. Austria is developed open market economy, Argentina is middle income country going through radical monetary regime changes and Poland and Romania are also post centrally planned economies with different levels of development and unique socio-cultural background.

GRAPH №1 SELECTED COUNTRIES,
INDEX OF GDP IN CONSTANT PRICES, 1980=100%



Source, IMF

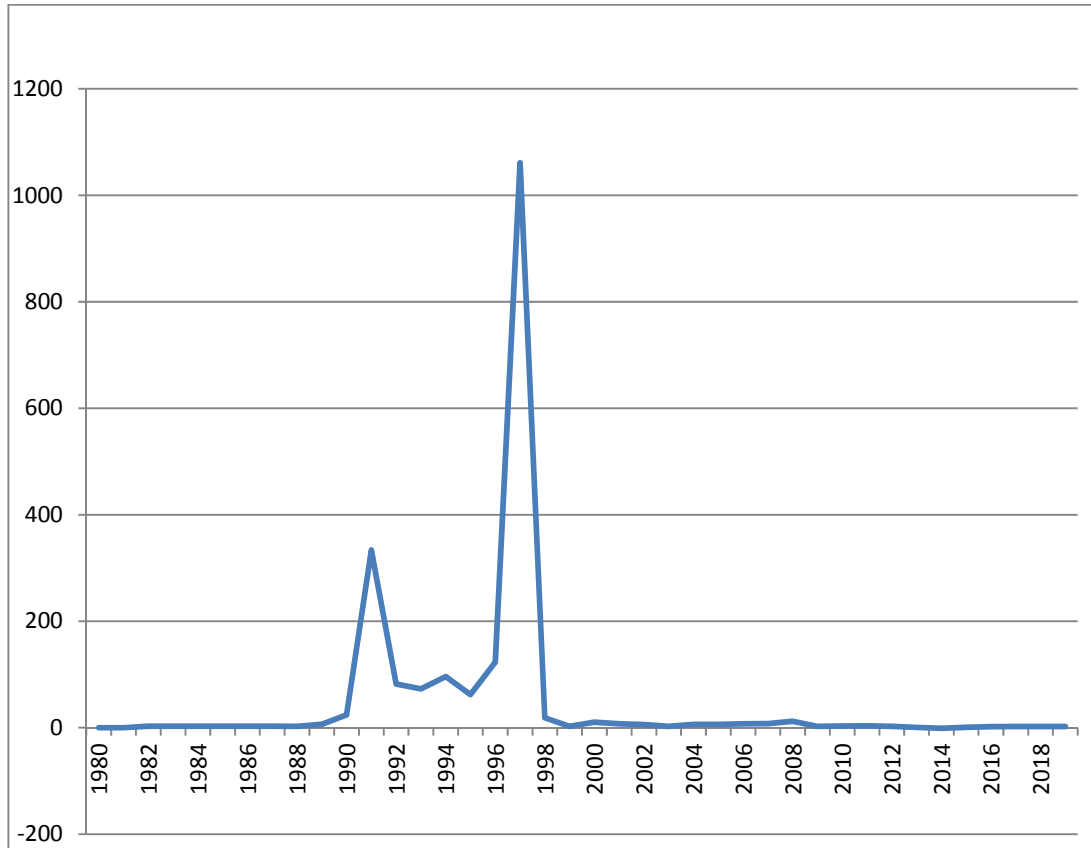
As we can see from the graph, Bulgaria outperforms in terms of GDP growth all included countries up to 1989, when the communist system collapsed. Under 1989-1993 period Bulgaria, together with all the other post communist countries went through the so-called transitional

recession. This downturn naturally did not affect Austria and Argentina. Later however, virtually all transition countries, with the omission of Romania to some extent, quickly recovered and towards 1995-1998 reached the pre-crisis level of output. Bulgaria is the only exception with physical volume of GDP still below the 1989 level. In terms of environmental parameters of the economy this is positive since the intensity of polluting emissions declined, but in terms of socio-economic sustainability and efficiency serious issues became apparent.

First of all we should answer the question how to explain this incongruous situation. It is obvious from Graph N1 that we have two explanations- the unexpected and unnecessary crisis in the period 1996-1997 and the slow growth afterwards. Yet the underlying question is what caused the deviation from the normal economic development itself in Bulgaria since the dynamics of our economy is essentially abnormal- there is no other country in the world that was unable to attain real economic growth for 25 years.

The answer lies in the combination between the specificity of transition as transformation of the centralised into decentralised mechanisms of resources allocation and exchange and the role of socio-economic factors and the human capital in particular as an instrument of collective action. In the specific case of Bulgaria, the economic and political decentralisation destroyed the ability of the nation to pursue consistent long terms collective objectives. Paradoxically enough, collective actions, and not only self-regulating market based activities, are essential for the successful completion of transition, since the main parameters of the reforms should be based on some kind of strategic national consensus. In politically divided country we observe extreme left and right wing economic policy deviations from the prevailing in the rest of the world main stream type of economic development.

GRAPH N2: CPI INFLATION RATE, PERCENTAGE CHANGE



Source, IMF

Under the period 1995-1997 r. Bulgaria made an attempt to implement market-oriented reforms without privatisation, applying inconsistent monetary and fiscal policy and combining price controls with foreign trade liberalisation. This led to hyperinflation episode (see Graph N2) and scarcity of basic agricultural products in a traditionally agricultural country.

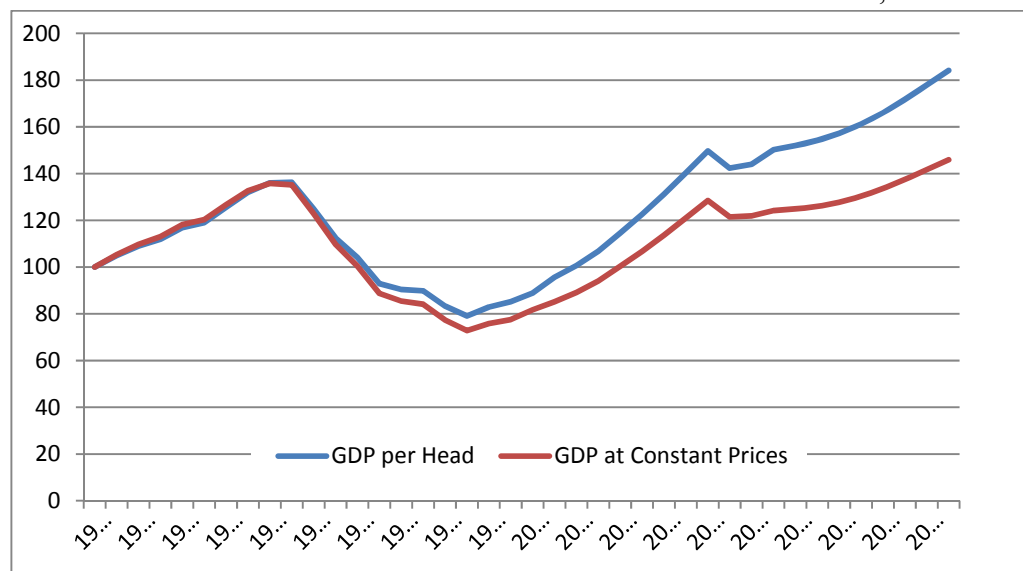
After the endeavour to eliminate the lows of the market economy Bulgaria made a U-turn. This took the form of quick, radical and corrupted privatisation that destroyed the foundations of the manufacturing industry and the agriculture. Next, in order to stop the hyperinflation, a currency board rule type of monetary regime was introduced. This old fashion, gold standard style mechanism precludes the implementation of any efficient monetary and fiscal policy while ruling out floating exchange rate and hampering external shock adjustment. In addition to this Bulgaria brought in special laws imposing not only Maastricht type of fiscal rules, but supplementary constraints, rationing the level of government expenditure to 40% of GDP. To complete the picture a 10% flat tax without any tax credit was introduced. This is the most extreme neoliberal economic policy agenda in the world. All these rules have an exceptionally negative impact on the economy.

Let's start with the currency board. All the European countries where this regime was applied were severely harmed by the economic crisis of 2008-2009. Estonia, Latvia and Lithuania immediately reacted and joined the eurozone. Earlier Argentina abandoned its own currency board regime and in spite of the serious destabilisation still significantly outperforms Bulgaria in terms of economic growth. Bulgaria is the only country in EU that did not take any measure to normalise its monetary system.

Bulgaria is the only European country where a pure form of uniform income tax is applied. This means that no tax exemption is introduced and the principle of horizontal progressivity is not applied. All the other post communist countries adhering to the principle of flat taxation implement either non taxable minimum income or other exemptions. Bulgaria is also the single EU country with legally limited government spending at level significantly below the community average. Under these constraints Bulgaria never disposes with sufficient financial resources to fund infrastructural investments, healthcare, education and pensions. This leads to gradual degradation of important public services.

Nevertheless Bulgaria still enjoys some progress in terms of GDP per head of population what can be observed on Graph N3.

GRAPH №3: GDP AND GDP PER HEAD INDEXES OF BULGARIA, 1980=100%



Source, IMF

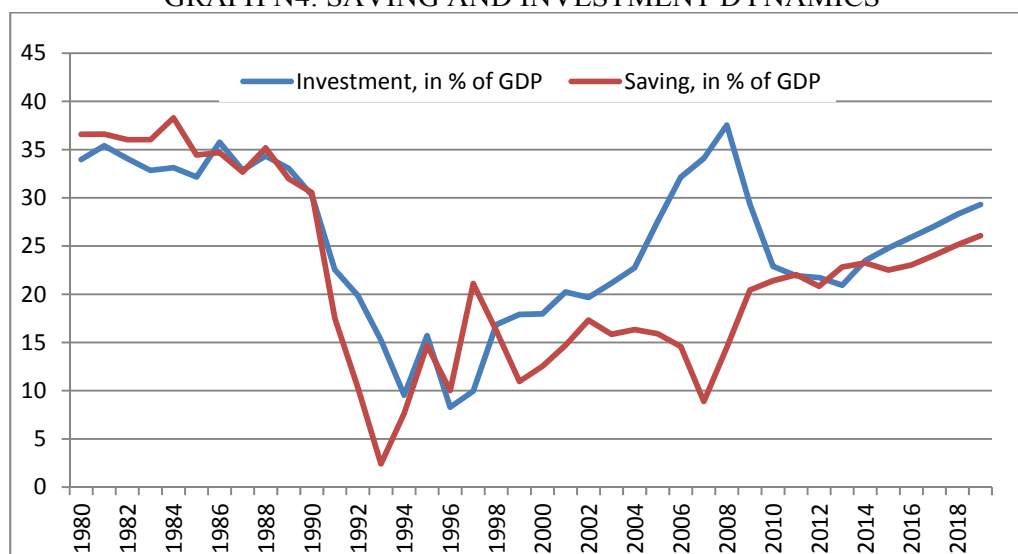
As it's evident from the above graph, especially after 1997, the year when the currency board regime was introduced, the progress in terms of personal real income is a consequence of the gradual depopulation of the country. This is a combined result of emigration, low birth rate and high mortality. Ironically, this sacrifice of population still leaving us in worse situation

compared to that in all the countries with main stream economic policies. The extreme neo liberalism is not paying off.

These negative results can be explained to high extent by the low quality of the social capital. Bulgaria performs poorly in terms of poverty, inequality, quality of democracy, freedom of mass media, access to information, rule of law and so on (see for details Ganev, Dimitrov, Bonker, 2014).

To complete the picture we need to add some data about saving, investment and capital flows. Under the command economy saving and investment were balanced at comparatively high level. The transition led to steep decline in both saving and investment. Later investment recovered, but not saving, what was compensated by strong capital inflow and current account deficit. The period before the global financial crisis was characterised by strong increase of investments and decline in saving due to low real interest rates. These developments strongly contradict the thesis that currency board guarantees automatic self adjustment of the economy on the basis of the price-specie-flow mechanism. The so called twin deficit hypothesis explaining current account deficits by fiscal misbalances is also not confirmed (see Ganchev et al, 2012).

GRAPH N4: SAVING AND INVESTMENT DYNAMICS

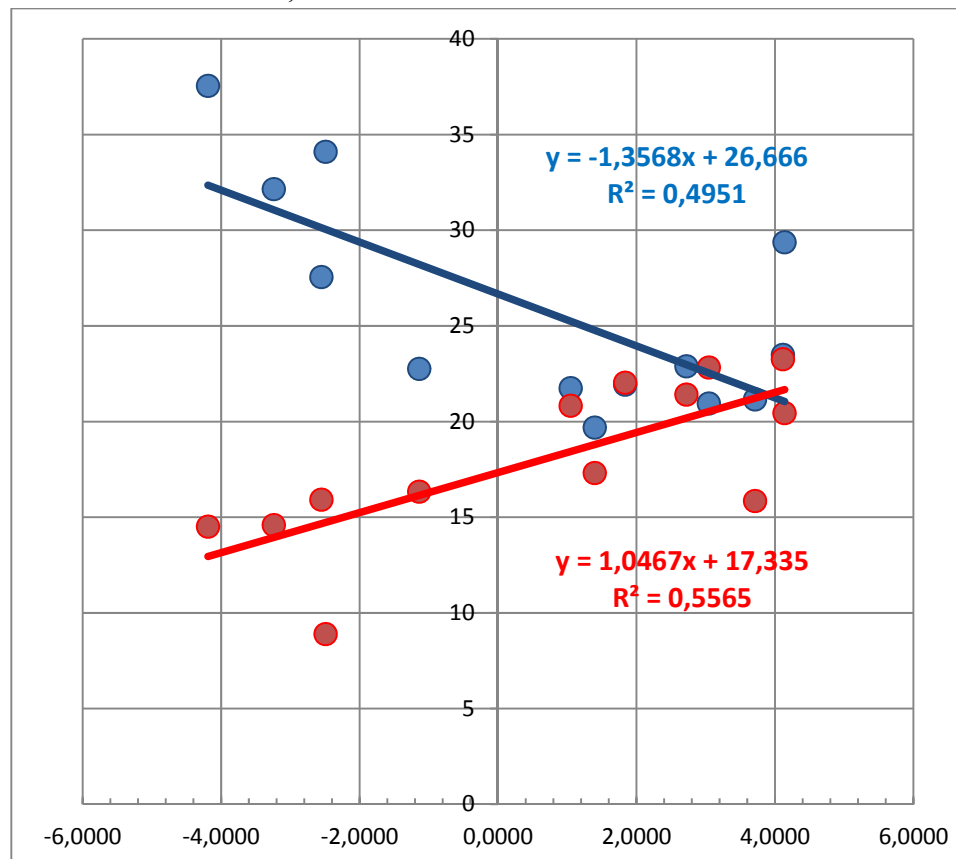


Source, IMF

We can see also from Graph N5 that there is strong dependence between investment (the blue line) and saving (the red line) and the real interest rate (the horizontal axis). The internal equilibrium (equality between saving and investment) occurs at about 22% of GDP. A more intensive investment process would necessitate lower interest rate and eventually strong foreign

capital inflow if we ignore the public sector position. So returning the pre-transition intensive investment process requires either strong foreign capital influx (including EU structural funds) or public investment financed by non-borrowed government funds.

GRAPH N5: SAVING, INVESTMENT AND THE REAL INTEREST RATE*



*Saving: the red line, in % of GDP;

Investment: the blue line, in % of GDP (vertical axis);

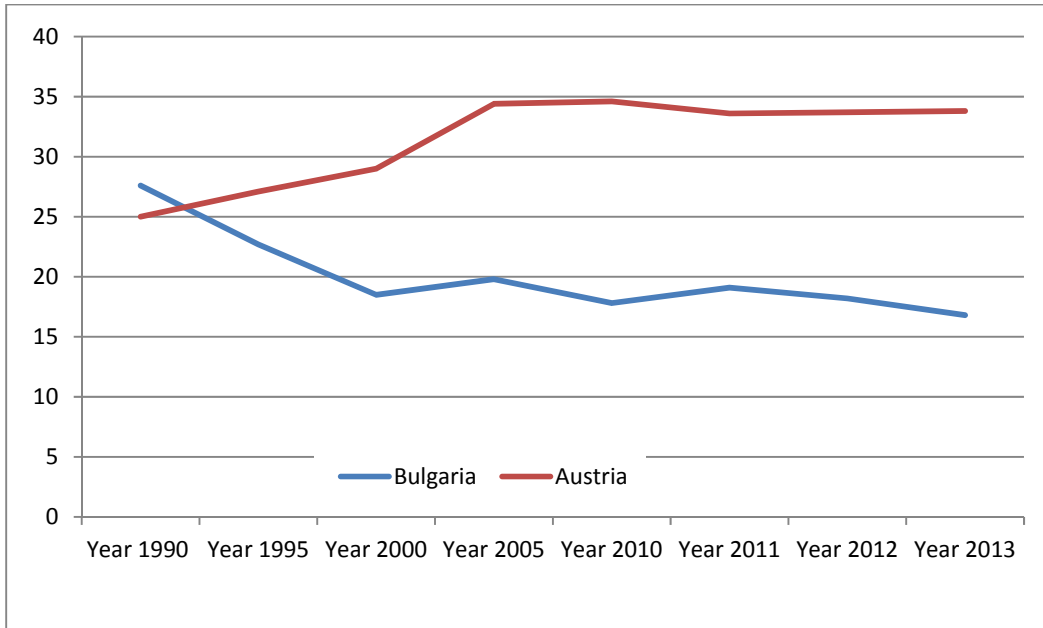
Real investment rate (horizontal axis)

Source, IMF

3. The Role of Energy and Banking Sectors

One of the reasons for the poor economic performance of Bulgaria in the post communist period is the inadequate development of the energy sector. The first thing we can admit is the decline of energy consumption in Bulgaria from 1990 onward contrasted to the energy consumption growth in country with similar parameters such as Austria.

GRAPH N6: ENERGY CONSUMPTION IN BULGARIA AND AUSTRIA
(in Million Tons of Oil Equivalent)



Source, Eurostat

As we can see from the Graph N6, the energy consumption in Bulgaria declined while that of Austria increased in the period after 1990. This can be explained to high extent by the collapse of the manufacturing industry in Bulgaria. Bulgarian economy nevertheless is still marked by high GDP energy intensity (see for details Mancheva, Karaboev, Stefanov, 2012), partially explained by diseconomies of scale. Another particularity of the Bulgarian energy sector is the non-competitive market structure of all segments of the energy market- electricity, gas and fuel supply and production.

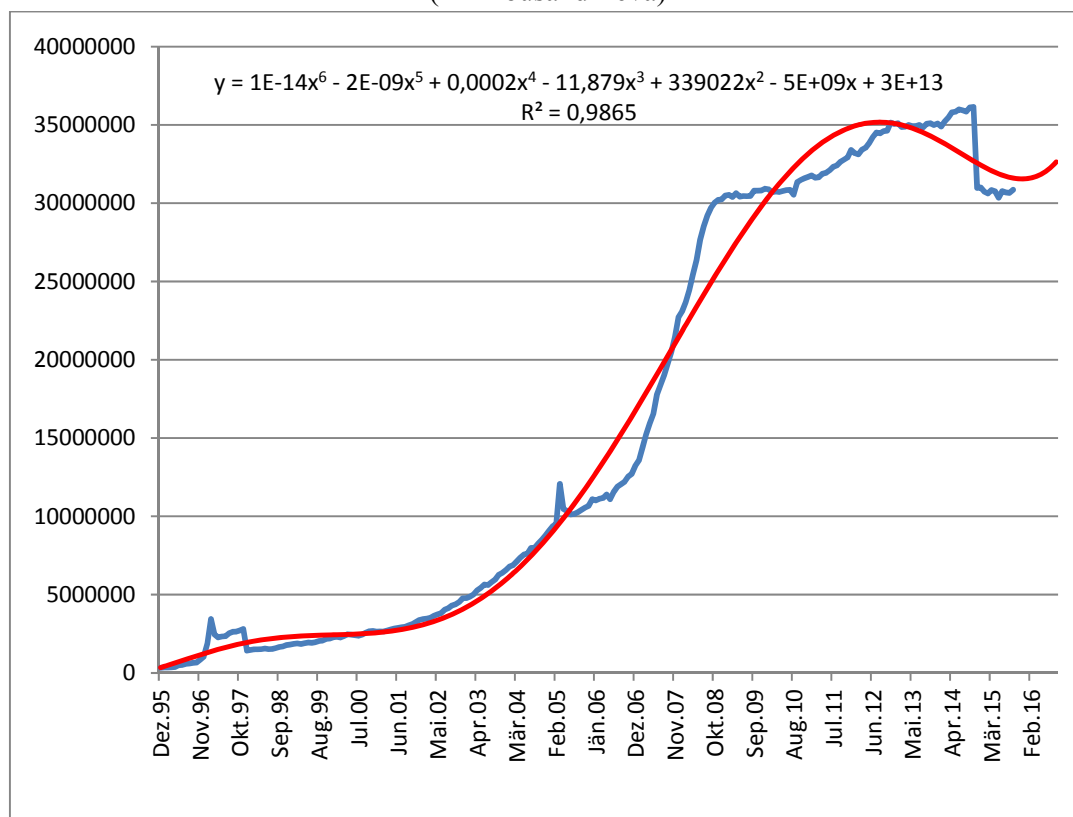
The prices and regulative structures are also inadequate. While the nominal prices of the electricity and gas supplies are among the lowest in the EU, the purchasing power standard corrected prices are close to the EU average. If we take into account the fact, that Bulgaria is the poorest EU member state in terms of GDP per head, the electricity prices turn out to be politically very sensitive to any upward movement. In addition the prices of fuel are among the highest in nominal terms in the EU.

The Government price regulation in the field of energy production is inefficient and counterproductive. While the prices of the renewable electricity production are unreasonably high, the consumer prices are relatively low at the expense of the state-owned National Electric Company. This situation leads to accumulation of quasi public indebtedness and makes the

liberalisation of the market for electricity virtually impossible. The competition policy in the other segments of the energy market, namely gas and fuel is still inefficient.

Without radical reform of the energy sector any acceleration of economic growth is impossible.

GRAPH N7: BANK LENDING TO THE NON-FINANCIAL SEKTOR
(in Thousand Leva)



Source: Bulgarian National Bank

The other barrier to growth is the evolution of the banking sector. As we can see from the Graph N7, bank lending to the non-financial sector is going through periodical downturns- in years 1996-1998, 2004-2005 and 2014-2015. The present downturn is direct result of the crash of the Corporate Commercial Bank, the accumulation of bed debts by virtually all commercial banks and the problems with central bank supervision.

Additional trouble creates the non-competitive credit market and the high obligatory reserve ratio, both contributing to the excessive interest rate differential between lending and borrowing rates. The expensive credit and the climate of uncertainty keep the level of financial intermediation low, in fact on the pre crisis plane.

The Bulgarian experience confirms the conclusion that in the post crisis period the role of complex and coordinated structural reforms is crucial for the restoration of the economic growth (IMF, 2015).

4. Conclusions

The problems of sustainable development of Bulgarian economy in the period before, under and after transition have both environment related and socio-economic dimensions. The environment related issues, while still important, are not so acute as a result of the decline of physical volume of production. On the other hand the socio-economic problems gain in importance in terms of depopulation and unstable saving and investment ratios. The main reason for the poor performance of the Bulgarian economy for the last 25 years is the weakness of the social capital or the ability to implement collective actions which are essential for consistent and efficient economic reforms. The swings between extreme economic policies and the adherence to zealous neo-liberal model after 1997 is the main reason for comparatively poor economic performance of the country. The solution is simple- keeping as close as possible to the prevailing in the EU economic models and parameters of government spending and redistribution and acceleration of structural reforms with emphasise on energy and banking sectors.

BIBLIOGRAPHY

Ganchev G. T., Stavrova E., Tsenkov V., (2012), Testing the Twin Deficit Hypothesis: The Case of Central and Eastern European Countries, *International Journal of Contemporary Economics and Administrative Sciences* ISSN:1925 – 4423, Volume :2, Issue:1, Year:2012, pp.1-21;

Ganev G., Dimitrov V., Bonker F., (2014), 2014 Bulgaria Report, Bertelsmann Stiftung, SGI 2014/2;

IMF (2015), Structural Reforms and Macroeconomic Performance: Initial Considerations for the Fund, Staff Report, October 13, 2015.

Kaldaru H. & Parts E., (2003), The Effect of Macro-Level Social Capital on Sustainable Economic Development, ETF grant No. 5369, University of Tartu, Estonia;

Lyotard J-F., (1979), *La Condition Post-Modern*, Paris, Les Editions de Minuits.

Ledyard J. (1979), Dominant Strategy Mechanisms and Incomplete Information, In Laffont J., *Aggregation and Revelation of Preferences*. Amsterdam, North-Holland, pp. 309-318;

Mantcheva D., Karaboev S. and Stefanov R., (2012), *Green Growth and Sustainable Development for Bulgaria: Setting the Priorities*, Friedrich Ebert Foundation, Office Bulgaria;

Murphy, J. W. (1991), Catastrophe Theory: Implications for Probability, *American Journal for Economics and Sociology*, vol. 50, No 2., pp 143-148;

Takayama A., (1990), *Mathematical Economics (Second Edition)*, Cambridge, Cambridge University Press;

Von Neumann J. & Morgenstern O., (1953), *Theory of Games and Economic Behaviour*, Princeton, Princeton University Press;

Legitimacy: Yugoslav Lessons for Ukraine

VLADIMIR GLIGOROV

1. Legitimacy and constitution

Introduction

There are various attempts to draw a parallel between the crisis in and over Ukraine and the dissolution of Yugoslavia and, more specifically, between the constitutional set-up of Bosnia and Herzegovina and the possible political outcome in Ukraine. These were or are artificial states, they were or are multi-ethnic, and history has not been on their side – these are some of the reasons given to justify these comparisons. Perhaps a simple argument might be useful to see why these comparisons do not make sense.

Misguided geopolitics and artificial states

In fact, the only similarity between former Yugoslavia or Bosnia and Herzegovina (B&H) on the one hand and Ukraine on the other is the role of Serbia and Russia, respectively, in their attempt at territorial extension and at the destruction of their neighbours, what can be called a misguided geopolitics (the use of ethnicity, of ethnic identity and loyalty, to claim and acquire territories or strong cross-border influence or even veto power). That of course is no different to many such attempts at territorial expansions.

As for internal reasons for a constitutional failure or for the resort to constitution-building, there are no useful similarities between the crisis in Ukraine and the Balkanisation of Yugoslavia, and, certainly neither Yugoslavia, in all its incarnations, nor B&H can serve as a model for a constitutional settlement in Ukraine. For two reasons:

first, because it is a mistake to believe that ethnic or other types of homogeneity is needed for countries to have constitutions (from the constitutional point of view, all states are artificial), and

second, because B&H does not have (as Yugoslavia did not have either) a constitution in the proper sense of that word.

In fact, rather than being impeded by ethnic heterogeneity, constitutions are the way to deal with deep, comprehensive, and persistent differences and conflicts between people living

within the borders of a state (Rawls, 1971).¹ The key requirement for constitution-building is legitimacy, not social or any other homogeneity (Mueller, 1996). I elaborate.

Content and procedure

There is the content of a constitution and the procedure of adoption. The content is about protecting individual and collective rights. The procedure has to be legitimate and legitimising. If the latter is not the case, the results are so-called façade constitutions (Max Weber's Scheinkonstitutionalismus, Weber, 1994, 1995). On the former, there are significant differences depending on the understanding of the meaning of rule of law (e.g. Hart, 2012, third edition). In general, legitimacy is constitutive of the rule of law at this fundamental level.

So, constitutions need to be adopted through a legitimate process, e.g. in a legislative assembly by, as a rule, qualified majority, and they are often required to be approved in a referendum (which also may have a qualified majority requirement; the USA, to take the most important example, is different from the UK, to take the major exception, when it comes to constitution-building (though not in the substance of the procedure, which has to be legitimate and legitimising).

Constitutions are often adopted to constrain (in earlier history) or rule out autocratic or other types of discretionary power (e.g. in post-totalitarian cases). So, taking two examples: the Spanish and Yugoslav ones. In the case of post-Franco Spain, there were elections for the constitutional convention that drew up and adopted the constitution. In Yugoslavia, that did not happen (Gligorov, 1994), even though an attempt was made at the very beginning of the existence of the state, and many times after, but not at the moment of the needed systemic change in the late 1980s and before the dissolution of the country in early 1990. The experience of the post-Yugoslav states differs, though the constitution-building process has been protracted in most cases.

However, no legitimacy, no constitution – would be the lesson one learns from these examples and experiences.

¹ How particular states as territorial units come to being is also an issue in constitution-building. For more on self-determination within the Yugoslav context see Gligorov (1994). From the point of view of international law, the opinion of the International Court of Justice in the case of Kosovo and the legal arguments presented to the court are the most important ones.

Constitutions and peace settlements

Bosnia and Herzegovina (B&H) stands out because its constitution-making process failed. What came out of the war and the interventions by the neighbouring countries was the internationally imposed constitution as part of the peace settlement. It neither was written by the representatives of the country nor was it put to a referendum (though the decision to secede from Yugoslavia was put to a referendum). Legitimacy was not the aim of the Dayton constitution and its aim is not the protection of individual and collective rights, which is the primary motivation of a constitution.

The whole exercise was arguably in violation of international law and the UN Charter, except that it was approved by the Security Council. Otherwise, it would have presented an instance of foreign interference in domestic affairs, which is the basic prohibition in the international law (except if the Security Council says otherwise as in this case). This exercise has left B&H without a constitution and, even worse, without a viable process of constitution-building, which is arguably the main obstacle to political stability and economic development of that country.

This is not what can be either expected in or recommended for Ukraine. In that respect, if comparisons are to be found in the post-Yugoslav states, the Ukrainian case could be compared to that of Croatia. However, the differences are too large for Croatia to serve as a model for Ukraine. In any case, an internationally imposed constitution for Ukraine is not only undesirable, it is also infeasible.

Natural states and ethnic cleansing

Now, the common misunderstanding is that constitution-building often fails, when it fails, because of the lack of ethnic homogeneity e.g. in Bosnia (and previously in Yugoslavia), which claim then leads to (or is supported by) a general idea (or prejudice) that only homogeneous communities, or societies, that is natural as opposed to artificial states, can have legitimate constitutions.

This is in fact inimical to the very idea of constitutionalism. Constitutions in the modern (from Magna Carta onwards) sense are in fact the way to deal with deep, comprehensive, and persistent differences and conflicts. And, not just social and political, but more often than not religious, ideological, ethnic, and moral (the point that motivates inter alia liberal constitutionalism all the way to Rawls). Therefore, it is not only what is written in the document

that matters, as it does, but also whether legitimate representatives adopted it in a legitimate way, it is not only the content that matters, but the procedure of adoption too (e.g. Buchanan and Tullock, 1961).

If, however, a lesson is needed on why constitutions are instruments of pacification of inevitable social heterogeneity, e.g. an ethnic one, B&H indeed provides a good example (but those are abundant across the world and can be followed in real time so to speak) because if ethnic homogeneity is a precondition, ethnic cleansing is needed, and not just as a one-time affair, but either periodically or constantly, e.g. by the erection of ethnic borders. Indeed, current Bosnia and Herzegovina is the product of ethnic cleansing on a very large scale, which is the underlying reason why constitutionalism there has been failing, while multi-ethnic Bosnia (pre ethnic-cleansing one) could have been constitutionalised, with the process of democratic legitimisation, save for aggressions from outside (from Serbia and Croatia). Of course, the legitimate, democratic, process of constitution making is still the most desirable and feasible political solution there, one that ends the need for permanent ethnic cleansing.²

More important is that democratisation has proved to be a precondition for constitutionalism and the introduction of the rule of law as well as for social and economic reforms in European post-totalitarian transitions too. So, they clearly exemplify the connection between legitimacy and constitutionalism. The experience in the post-Yugoslav states varies in this respect and lack of legitimacy contributes to the explanation why some of these countries have had difficulties with constitution-building.

Democracy first (and path dependency)

So, if Ukrainian constitution-building is to be compared to some particular other case, the Spanish one would be a good example, not the Yugoslav one or that of B&H. But, of course, there are quite a significant number of countries with short historical duration and multi-ethnic population that have managed the legitimate process of constitution-making. Any post-

² Theoretically, the fallacy of artificial states is the assumption that one can solve the problem of gerrymandering (i.e. redrawing borders in order to achieve the desired population, by some criteria, e.g. an ethnic one, whatever is in any particular case meant by ethnicity). It is, however, a corollary of the Arrow Theorem that this is impossible. The point was initially taken by Rawls (1971); also by Buchanan and Tullock (1961), though it is not followed through consistently by these and most other authors. Clearly, that applies to Ukraine in particular – so there is just no other but the non-B&H process that can be used as a model. Obviously, if sufficient force is applied from outside, as was the case in B&H, the process of democratic legitimisation and constitution-building will fail. But that would happen because of foreign interference and not because of ethnic heterogeneity of the population of a country. By the way, the preamble of the Russia 1993 constitution starts with, ‘We, the multi-ethnic people of the Russian Federation’ – see Gligorov (1997).

totalitarian state that managed to democratise and go through a legitimate process of constitution-building would be a good model. Without the adoption of a democratic procedure of decision-making, a legitimate constitutional set-up can hardly be achieved.

It would of course make sense to look at the constitutional history of Ukraine, Poland, Lithuania, Sweden, Soviet Union, and Russia among others because constitutional history establishes path dependency in a rather strong sense. In the Yugoslav case, there is a history of failed or façade constitutions; primarily because the process of legitimisation of the country to its peoples failed during its whole history (from 1918 to 1991; Gligorov, 1994). That, however, is not the case in Ukraine, which is why democratic constitution-making is still the preferred recommendation.

Federalisation

When it comes to the degree of centralisation or decentralisation, i.e. of federalism, that degree depends on the agreement that could be achieved in the constitutional convention or in the parliament. Most people who give advice in this respect (e.g. Meyerson, 2006) attempt to predict what is the optimal distribution of internal sovereignty of a country in order to achieve certain desirable goals, whether those are public goods or public services. It is a mistake, however, to believe that those will provide legitimacy and stability and thus sustain the constitutional arrangement. Legitimacy is the input, not the output of the process of constitution-building.

Of course, there are various ways to secure legitimacy, but in the case of putting up a constitution, those boil down to representative republicanism or democracy. Representatives need to be elected to write the document, which then needs to be adopted by the population (referendum). Indeed, in the case of post-socialist transitions, democracy was the requirement both for constitution-making and for the reform process. But, in general, this is the canonical case for constitutionalism and for systemic reforms.

In addition, the process of legitimate federalisation and even of dissolution of a state is the same as that of adopting a constitution – because that is the preferred way to achieve autonomy or secession which satisfies the requirements that it will not change the distribution of rights in an unfavourable manner for one or the other minorities, of one type or another, that are bound to exist in the seceding states. Again, Yugoslavia provides an example of federalisation that was introduced to achieve stability, but proved destabilising because it was not arrived at

through a proper process of constitution-making. Some kind of revolutionary process did take place after 1943, but the legitimacy was not democratic and indeed was not considered to be needed anyway.

Conclusion

The model for the Ukrainian constitution-making is the one that was successfully used in post-totalitarian transitions in Europe: democratic legitimacy and constitutional consensus. The Yugoslav and B&H examples failed on both counts and are both not applicable to the Ukrainian case and undesirable to follow.

2. The endgame in Ukraine

The Croatian case, as mentioned above, provides one possibly relevant comparison with the Ukrainian crisis. Apart from that outcome, there are three other endgames, which reflect the fact that different players are involved and that a better procedure and outcome is available, but is rather unlikely to be adopted. The implication is that the conflict will be a protracted one with no endgame in sight.

The example: Croatia

In summary, once Croatia declared independence (in mid-1991), the Serbian minority seceded, attempted to ethnically cleanse the territories that they took control of, all with the help of the Yugoslav (basically Serbian and Montenegrin) army and a score of paramilitaries. Within about half a year, international intermediation forged an agreement which stopped the intervention, some occupied (effectively annexed) Croatian territories were eventually returned, overt military support of the Serbian secessionists was discontinued, and UN presence was established in the territories controlled by the Serbian separatists. Indirect and direct negotiations were held over the next close to four years with no success. In the end, Croatian forces reclaimed the territories in the campaigns in the spring and summer of 1995. There was a mass exodus by the Serbs.

The outcome was predictable, though not the details of how it would come about. Once the direct and sizeable support for the separatists was discontinued and UN presence was established, there were only two possible outcomes: negotiated settlement or a takeover of one kind or another. Why did the former not work and why was the latter to be expected?

Before that, why only these two alternative outcomes? The reason is that once the UN gets involved, the Security Council would have to agree on an outcome that runs counter the territorial integrity of a state. Barring such an agreement, the UN can only keep the peace and cannot support any territorial changes (except if agreed by the parties involved). So, once the UN is on the border and is keeping the peace in the contested territories, reintegration is the only possible outcome, except if the parties in conflict agree otherwise.

Now, why did the Serb leaders in Croatia reject any agreement short of secession? The reason is that they would have to sever their ties with the outside supporter, Serbia in this case, to stop acting as their exponent, and would have to face a legitimacy test, which eventually would lead to their replacement. So, it is in the interest of these leaders to maintain the cease-fire, but not to make peace. This can change if external support is completely discontinued in the face of the government's military assault (which eventually came about in 1995).

Of course, if the external support disappears, the other outcome, the other type of reintegration, becomes more probable. But, that outcome becomes ever more probable with the passage of time in the circumstances established by the UN peacekeeping presence because the state will keep getting stronger, while the separatists will keep getting weaker. In Croatia, the state-building process took few years and so did the process of the build-up of its military. The separatists, on the other hand, became ever more dependent on Serbia for just about everything with military support being increasingly inadequate to resist the coming Croatian assault.

In these circumstances, the UN cannot stand in the way of the activities of the state, even military ones, to reclaim the control over its territory. Again, a decision by the Security Council would be needed to take a collective action to stop the government's forces. Individual countries or coalitions can support the government, but not the insurgents, at least not under the UN mandate. Of course, permanent members of the Security Council can choose to act differently because they have veto power. This is an important caveat that did not apply to Croatia, as no veto power was used.

Thus, one can see on the Croatian example that once cease-fire is agreed on, external support is discontinued or limited, and the UN's presence is established, there is either a consensual reintegration or a coercive one. Put differently, there are three conditions for the Croatian-type outcome:

- (i) external support is discontinued or limited (gradually),

- (ii) UN (and OSCE, EU, and other multilaterals) presence is established, and
- (iii) the central government strengthens (politically and militarily).

Other examples

Other cases with different outcomes can be understood by looking at whether these conditions are satisfied. In the case of Cyprus, external presence is permanent. Basically, Turkey keeps military presence in Northern Cyprus. The UN is present there, but the Security Council would have to agree to collective action to forcefully reintegrate the country, which does not seem to be a decision anybody wants to make.

In the case of Abkhazia and South Ossetia (and Transdniestria), in addition to the permanent presence of external military forces, there has been some (explicit or implicit) UN support for the Russian military, i.e. peacekeeping presence. So, a military takeover by the government is infeasible and also will not get the support by the UN given Russia's power to veto. These types of situations are mostly possible in the case of a permanent member of the Security Council being directly involved or indirectly by supporting a client state.

Finally, the centre may not hold, in which case the UN can come up with a solution, which either means secession or an imposed constitution. These would be the cases of Kosovo and Bosnia and Herzegovina respectively. These solutions could either be called forth due to internal disintegration, or could also be triggered and sustained by external interference, which leads to a state failure, or both (more on that in Gligorov, 1995). Of course, the requirement is that the Security Council can agree and the parties themselves cannot. Otherwise, internal settlement trumps imposed solutions while lack of agreement in the UN may lead to protracted civil war or other types of entrenched conflicts.

On to Ukraine

There are more than few similarities between Croatia and Ukraine.³ There is external intervention, an annexation of part of territory by Yugoslavia (Serbia and Montenegro) and Russia respectively, external military and every other (e.g. propaganda) support for the secessionists, but also the resilience of the government, the process of democratic and military strengthening, and growing international concern. The difference is that UN and other

³ There are similarities between Croatia and Ukraine when it comes to their ethnic divisions in numbers, territorial dispersion, and in cultural characteristics too, but those should not be made too much of. The countries are vastly different in size and population.

multilateral involvement is difficult to forge because the mandate would have to be to secure the border, keep the peace, and facilitate negotiations with the aim of a political solution. That, however, would lead to one or the other of the possible outcomes as in the case of Croatia: peaceful or coercive reintegration. Even the former outcome would be increasingly unfavourable to the secessionists with the passage of time, and, of course, it would end the political career of their leaders. But, such an outcome would also be unacceptable to Russia, which has to agree to any UN action in Ukraine. It is hard to see that it would do that before it can be sure that it will get the outcome it prefers. And that cannot be the one that makes its political and military involvement unjustified *ex post*.

So, it is unlikely that Russia will agree to discontinue the support for the separatists and to invite the UN presence with a mandate similar to the one in the Croatian case.

One can assume that the preferred outcome for Russia would be the one that is similar to the frozen conflicts in which it has been able to keep military presence with or without the consent of the Security Council. That will lead to a protracted internal and external conflict in and for Ukraine and long-term strained relations in Europe and globally. That will also test Ukrainian political, economic, and military capacities and the commitment of the EU and the USA to its stability and integrity. Their direct military involvement is inconceivable, but political and economic support will certainly have to be quite significant and enduring.

The collapse of Ukraine as a state, however, its Balkanisation so to speak, does not seem likely from within, and is certainly not the preferred outcome for almost anybody in the EU (and also in the USA).

Russian incentives

In the case of Croatia, a country being initially rather weak in military terms, Serbia had about four years to mull over its incentives to keep the territories or to let them go. In the Ukrainian case, the time is in all probability much shorter and indeed, it may already have expired. So, the Russian decision cannot be postponed for too much longer. What are the incentives that may determine it?

One is internal politics that may on balance favour deeper and more explicit involvement. This issue is complex, but clearly decisive. The main consideration, in all probability, is the risk to the government's legitimacy if it is seen as losing in a conflict that is otherwise almost

impossible to justify. Victory is the only justification, which is why the government and the leadership are in a bind in Ukraine.

The other issue is about economic incentives. The costs to open intervention in Ukraine in terms of the access to EU markets and world financial services are hard to estimate. There is an equilibrium condition somewhere out there, but it is not easy to define. Taking the gas and oil markets as an example, clearly higher involvement that will be a long-term one will have adverse effects for the Russian oil and gas business (beyond that of the variation of their prices). So, the conflict and Russian involvement in it need to be set at a level that does not risk Russia's position as a major supplier of oil, gas, and raw materials to Europe with the stability and predictability which do not induce investments in alternative sources of energy and in alternative technologies. Russia has invested a lot in the monopolisation of these markets in Europe to give up on them hastily.

On balance, the incentives seem to work for persistent Russian support for the separatists and a protracted conflict that may be as open as domestic and economic incentives warrant.

Better alternative

A better strategy and endgame that would avoid Croatian-type ethnic cleansing and protracted conflict and which one could recommend is that of strengthened legitimacy of all the actors (through democratic procedures) in Ukraine and of constitution-building. This is, in principle, the only process that leaves all the possible outcomes open. It also allows the parties to reach a consensus. One example is Macedonia, which again highlights the role of the external intervention and of the international response, which led to internal constitutional adjustment, supported by democratic legitimisation of the parties to the constitutional agreement. The stability of the agreement is an added issue, but the way to deal with it is the same.

Beyond the examples from Yugoslavia, the experience of post-totalitarian constitution-building is quite rich in Europe and provides for a variety of models that can be usefully tested in the Ukrainian case. All totalitarian states were like cease-fires in civil wars, so the situation is comparable to open internal conflicts, except for the external intervention. The important lesson is that once a legitimate process of putting together a constitution is initiated, the history of wars, civil wars, or deep differences, e.g. religious or ideological ones, cease to be insurmountable obstacles to a consensual agreement, whatever it might be.

Even if there is a persistent interest for a region to secede, this process allows for that outcome. The example of the secession of Montenegro is the relevant one here. It seems to be the case, however, that there is no clear democratic and legitimate support for secession in the East of Ukraine, which is why it is not in the interest of the secessionist leaders to give up arms and engage in politics of constitution-building.

Conclusion

The Croatian outcome is not the one that Russia seems content with in Ukraine, which makes it probable that it will continue to intervene in Ukraine with more or less open military support for the secessionists – the aim being to either (i) informally occupy parts of Ukraine creating a frozen conflict type of a set-up, or (ii) work for the failure of the Ukrainian state. Otherwise, there is a democratic way to work out a constitutional set-up in Ukraine, which could be supported by international cooperation and avoid these other clearly inferior outcomes, but though ‘the solution “exists”’; the problem is how to “find” it’, to quote Paul Samuelson.

Appendix on the efficiency of sanctions

The direct answer (to the question of whether the sanctions have had an effect on Russia’s behaviour) is yes, and mostly as intended, in as much as the sanctions have increased the costs of Russia’s policy choices. Though it is not easy to quantify these effects, their sign is not in doubt. Similarly, Russian sanctions have increased the costs of the European Union’s policy choices (this will not be commented on here). It can also be safely maintained that the costs to Russia have been higher than those to the EU, as a consequence of the asymmetric economic interdependence, which suggests that Russian countersanctions can hardly blunt the impact of the EU sanctions.

Before assessing whether sanctions have also impacted Russian policy choices, it is important to be clear about the aims of the sanctions. For this, the sequence of the events is important. The initial conflict was over Ukraine signing a free trade agreement with the EU or joining the customs union with Russia. The EU was not contemplating trade policy measures if Ukraine decided to enter into a customs union with Russia. Russia, however, resorted first to sanctions and then to claims on Ukrainian territory in retaliation for the political process that would have led to the signing of the free trade agreement with the EU, which Ukraine eventually did sign. Only after the Russian annexation of Crimea, the EU started imposing sanctions, with the aim to deter Russia from further annexations of the territory of Ukraine.

So, have the sanctions had that desired effect on Russia's policy choices? Looking at the developments so far, the answer is yes. Russia has refrained from outright claims on the territory of the so-called New Russia, which is to say large parts of South-eastern Ukraine. This, of course, only establishes that the sanctions have proved costly to Russia and that, perhaps temporarily, further annexations of Ukrainian territories by Russia have not happened. The causal or policy effect remains to be determined.

To assess whether it were the EU (and US) sanctions that deterred Russian territorial claims on Ukraine, it is necessary to determine what would have happened had the sanctions not been applied. The difference with what actually happened would be the policy or causal effect. One way to answer that question is to match the case of the Crimean annexation, when sanctions were not yet in place, with that of the other contested territories. This is appropriate because the developments in Donetsk and Luhansk match quite well with those in Crimea prior to the actual annexation. With that counterfactual in mind, it is clear that sanctions made a difference in the outcomes observed and that suggests that they indeed deterred Russia from annexing Donetsk and Luhansk, at least so far. For permanent effects, permanent changes in policy choices are needed.

That leads to the final question on what Russia's policy aims are. One way to get an answer to this question is to make sense of Russia's reaction to the free trade agreement of Ukraine with the EU. It is clear that Ukraine's free trade agreement with the EU is not in conflict with the Ukrainian free trade agreement with Russia. It is also clear that Russia does not worry that the so-called deep free trade agreement is detrimental to the economy of Ukraine and thus supports the opponents of that agreement on that ground. That we know because Russia's complaint is that Ukraine will in fact benefit from that agreement in part by becoming a platform for EU investments targeting the Russian market that can be accessed free of tariffs from Ukraine. So, the argument for pushing Ukraine into a customs union with Russia is that it is a measure that protects the Russian economy.⁴ That suggests that the cooperative path, often proposed as an alternative, e.g. a three-way free trade agreement (between the EU, Ukraine, and Russia), is not the alternative favoured by the Russian government, at least not as of yet.

That extends to Russia's overall political choices. Here, it is necessary to make the assumption that Russia makes its policy choices autonomously, which means that it chooses the targets and

⁴ See e.g. Putin's press conference on 4 March 2014: <http://eng.kremlin.ru/transcripts/6763>

the instruments independently, and does not just react to decisions taken in Kiev, Brussels, and Washington. The alternative assumption would mean that the actions of the Russian government are made, or rather manipulated, in these other three capitals. With the assumption that the Russian government makes its own decisions with a view to its own targets given the instruments at hand, it is reasonable to conclude that Russia has turned away from cooperative, trade and other market, solutions and towards geopolitical ones in Europe.⁵ The regime of sanctions can certainly not reverse this policy choice in Moscow.

To check that, it is important to notice that the sanctions have deterred Russia from annexing additional Ukrainian territories, but not from intervening militarily in Ukraine and from using geopolitical means to influence the political developments in Ukraine and beyond. So, Russia's turn towards geopolitics in Europe is an enduring one.

3. Getting legitimate: the case of Macedonia

conflict in Kosovo (there was a similar uprising by the Albanian minority in the south of Serbia, in the border region with Kosovo, at roughly the same time). Civil war threatened, with the government being ready to use force against the insurgents. The conflict was, however, resolved in less than a year in the following way.

For one, cross-border activities were gradually stopped. Gradually, because there was initially a misunderstanding, on the part of the international (military and civilian) personal present in Kosovo, whether there was a justification or lack of one for the uprising. In addition, international peacekeeping forces were deployed.

Two, it became clear that Macedonia was not Kosovo and the position of the Albanians in Macedonia were not the same as in Kosovo. They were participating in the democratic process, had representatives, and were part of the governing coalition since the country became independent and democratised in 1991. The leadership of the insurgents made it clear that they did not challenge that fact and were not seeking a military or a unilateral solution.

⁵ Geopolitics stands for the use of control over a territory to increase political power with a view to gaining political or economic advantages often going under the name of national interests. The term carries negative, almost racist, connotations because ethnic minorities have often been used to justify territorial claims and, in extreme cases, to dismantle a country after declaring it to be an 'artificial state' due to its lack of ethnic homogeneity or strong identity (in terms of blood, language, culture or civilisation) or due to lack of a long history of statehood. European security and stability has been increasingly based on post-geopolitical premises, i.e. on the respect for existing borders (with orderly integrations and secessions) and a high level of human rights with the aim of enduring pacification of the continent after the Second World War.

Three, the EU signed a Stabilisation and Association Agreement, the first of that kind (ahead of the one signed with Croatia), with Macedonia without hesitation and very early after the conflict broke out (at the beginning of 2001). That sent a strong signal to the more radical among the insurgents.

Four, the need to review the political set-up was recognised by the Macedonian public, with the issue of legitimacy of the parties to negotiations being an open one. The insurgents set up a party, negotiated an agreement with the government, with international intermediation, which, the Ohrid Agreement, contained a number of constitutional revisions.

Five, parliamentary elections were held in order to have legitimate representation to discuss, adopt, and implement the Agreement. The political party representing the insurgents won the majority of the Albanian votes and the then Macedonian opposition party won the majority of the Macedonian votes. Then the Ohrid Agreement became the basis for constitutional changes.

Six, the stability of the solution has been tested quite a few times and has proved enduring until the present time in any case. The current legitimacy crisis in this country is unrelated to constitutional issues and is about the quality of democratic governance, which has been declining in recent years.

There are at least three points to make drawing on the experience with the Macedonian case.

One is that it is hard to justify an armed rebellion in a democratic country, however imperfect the democracy; the democratic process is the way to achieve reforms, even constitutional ones. Otherwise, a democratic government will be justified in defending its internal sovereignty against the challenge by a violent uprising by military means.

Second, numbers give power, but not legitimacy (and the same goes with greater force for guns and physical power of any kind); numbers are powerful to question the legitimacy of the government, but do not legitimise the protestors; a political process is needed for legitimacy, preferably via general rather than local and in any case free and fair elections.

Third, external (military) support for insurgency can be justified primarily on grounds similar to that of the colonial status or on humanitarian grounds (and not by invoking ethnic, cultural or those of a separate civilisation, or historical justifications). Both, colonialism and gross violation of human rights as the bases of civil disobedience, as the reasons to question the

legitimacy of the state's power, are in accordance with the UN Charter, but are mostly meant to apply to extreme cases (occupation, political exclusion, apartheid, not to mention genocide or severe cases of ethnic cleansing; these are necessary, not sufficient conditions).

The Macedonian case is not an exceptional one. In fact, in most cases, the military wing of a rebellious or revolutionary undertaking has to give in to the political wing in order for the process of the legitimisation of parties to the possible political agreement to take off. That political wing needs to put the military one under control and win elections in order to get involved in a process of political settlement and constitution-building because both have to be adopted by a legitimate political body, i.e. a parliament or a constitutional assembly.

4. Secession in slow motion: the Montenegrin way

The key test for secession is whether the minority in the new state accepts it. That has a constitutional side, but also the procedural side. The latter is crucial. The case in point is the secession of Montenegro.

Montenegro stayed in a federation with Serbia, which kept the name of Yugoslavia. There was, however, never a doubt in the public of both states that Montenegro could secede if it wanted to. It was, however, believed by the Serbian public that that would not be in the interest of Montenegro and thus it would never happen. How did it happen anyway?

The key reason that secession became attractive was the fact that Montenegro, being much smaller than Serbia – the GDP of Montenegro was not much above 5 per cent of the total – could hardly influence the political and economic decisions of the common state. Even if the federal constitution said otherwise, in practice nothing really depended and was conceivably going to depend on the Montenegrin parliament and government. So, as the political and economic situation deteriorated, secession became ever more attractive.

On the Serbian side, the public, and especially the Montenegrin diaspora, thought that secession would never happen because Serbs and Montenegrins belong to the same ethnicity, the Serbian one. Even if it was correctly perceived that separation could be in the interest of the leadership and the government they controlled, there was no way that the population would go along with it.

In such circumstances, a snap decision by the president, the government, and the parliament could be the only way to secede, perhaps with an ex post referendum, which would just be used

to ratify the decision already taken. This is not how things went. In fact, in part due to the fact that the military was controlled from the centre, the secession of Montenegro took a long time and relied on mechanisms that are quite instructive.

Basically, there was gradual disintegration, with a prolonged public debate, and finally with a referendum that was designed in such a way that the legitimacy of the outcome could not be put in doubt even by the Serbian and also other minorities (Bosniaks and Albanians). This is how it went in brief:

First, there was fiscal devolution, which is crucial to every political disintegration. This was risky given that Montenegro traditionally depended on transfers from Belgrade's budget, since the start of the common state (in 1918). It took a while, but it strengthened the case for independence because of increased interdependence of Montenegrins paying into the budget and those receiving payments from the budget.

Second, the bold decision to give up on the Yugoslav dinar and adopt the German mark as legal tender enabled significant reforms in the monetary and the financial system. This was supported by the public because Belgrade's central bank relied on a rather high rate of inflation in order to finance wars and other goals of the Serbian government. Again, this exemplifies the crucial role that runaway inflation plays in disintegrations of monetary systems and states.

Third, an agreement with the military was reached of how to divide the resources and to have Montenegrins serve at home. In other cases in the breakup of Yugoslavia, the separatists tended to overrun the military and confiscate its weapons. Montenegro followed the example of Macedonia, which essentially gave away all the military assets in exchange for the Yugoslav army to leave the country peacefully.

Fourth, international mediation was accepted and various demands by the EU and others who aimed to keep the federation or at least make the secession as hard as possible were heeded. Thus, the EU was instrumental in the transformation of the Yugoslav Federation into the State Union of Serbia and Montenegro, which postponed the referendum for independence by a few years.

Fifth, during all that time, there was an ongoing debate in Montenegro and in Serbia about the costs and benefits of independence, which was increasing the legitimacy of the separatist position. All the concerns were addressed practically daily. The federalists made the

predictable mistake of denying the Montenegrin identity and the right to make the decision by themselves. Again, that happens often. It was a strategy used in Croatia, Macedonia, and most aggressively in Bosnia and Herzegovina and proved counterproductive each time.

Sixth, advice from the EU and the Venetian Commission on how to set up and conduct the referendum was accepted. Qualified majority was required for the yes vote to win. There were observers and no significant complaints about the process before the vote, the counting itself, or the outcome.

Seventh, the Serbian minority accepted the outcome, though it opposed it, and Serbia decided to work to maintain good relations with Montenegro. This made it possible for the minority parties to continue to participate in the Montenegrin politics, so political stability was never at risk.

The key characteristic of the whole process was that it was accepted as legitimate by the minorities, primarily the Serbian one, but the other two could not be disregarded either. Serbian external interference did not help the case of the Serbian minority at all.

One additional characteristic is worth mentioning. Often in secessions, the negotiations about the division of assets and obligations come after the decision to secede has already been taken, which tends to poison the relations of the new states. In the case of Montenegro, disintegration happened almost completely before the very act of the declaration of independence, so not many unnecessary bad feelings were inherited.

5. Concluding note on Kosovo

It is often said comparing the case of Crimea with that of Kosovo that in the latter case, unlike in the former, there was no referendum on independence. That is not correct. In fact, a referendum was held in September of 1991, the turnout was high, and there was near unanimity for independence.

The vote had no legal consequence either under international or Yugoslav or Serbian law. Kosovo still elected a President and a government and functioned as a parallel state until 1999. Then it came under UN protection with the Security Council resolution 1244. Eventually, independence was declared in 2008. The legality of that decision was considered by the International Court of Justice, which found that the independence was not in violation of international law.

The Court noticed that the Security Council did not express disagreement with the proclamation of independence of Kosovo. In fact, the Court interpreted the resolutions and the actions of the Security Council over more than a decade as implying an agreement that independence of Kosovo was one possible outcome of the conflict if a different agreement could not be reached by Serbia and Kosovo.

The opinion of the Court did not rely on either the right of self-determination or on any legal argument for secession. In fact, the Court made it clear that international law does not provide for the conditions under which a state can emerge or be set up. What the Court found was that there was no violation of international law and that the independence of Kosovo did not happen against the will of the Security Council or the United Nations. Rather to the contrary it was in accordance with the outcome expected by the Security Council if the parties in conflict failed to come to an agreement.

References

Buchanan, J. and G. Tullock (1962), *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, The University of Michigan Press.

Gligorov, V. (1994), *Why Do Countries Break Up? The Case of Yugoslavia*, Acta Universitatis Upsaliensis.

Gligorov, V. (1995), 'What If They Will Not Give Up?', *East European Politics and Societies*, Vol. 9, pp. 499-512.

Gligorov, V. (1997), 'Benjamin Constant and Carl Schmitt Go to Russia', *Constitutional Political Economy*, Vol. 8, pp. 271-282.

Hart, H. (2012, third edition), *The Concept of Law*, Oxford University Press.

Meyerson, R. (2006), 'Federalism and incentives for success of democracy', *Quarterly Journal of Political Science*, Vol. 1, pp. 3-23.

Mueller, D. (1996), *Constitutional Democracy*, Oxford University Press.

Rawls, J. (1971), *A Theory of Justice*, Harvard University Press.

Weber, M. (1994), *Political Writings*, Cambridge University Press.

Weber, M. (1995), *The Russian Revolutions*, Cornell University Press, Ithaca, NY.

The transformation of banking in CESEE¹ and foreign banks

STEPHAN BARISITZ, THOMAS REININGER AND HELENE SCHUBERTH

Oesterreichische Nationalbank²

1. Introduction

In the feudal system, banks were facilitators of, and catalysts for, driving structural change towards market-oriented and capitalist practices. They contributed to efficient investment financing and to boosting productivity, thereby eroding feudalism. Much later, the partly spontaneous re-emergence of markets and private bank-like institutions contributed to undermining socialist structures. Centrally-planned economies featured state-owned banking systems, essentially consisting of one large institution, the State Bank, often assisted by three or four special purpose units with branches across the country (one-tier or monobank system) (Barisitz, 2009). The role of banks was generally a passive one of verifying and partly facilitating plan fulfillment.

The collapse of the political and economic system as well as the breakdown of the former socialist economic integration body (COMECON) gave rise to transition recessions. The first wave of banking reform in the first half of the 1990s, closely linked to the fundamental change of the economic system, included the creation of a two-tier banking system (comprising a central bank and several large, initially state-owned commercial banks), price/interest rate liberalization, liberalization of regulation and supervision as well as initial, rather hesitant steps of bank privatization and the issuance of licenses for newly founded banks, with only very limited market entry by foreign banks, including two major Austrian banks. Thus, in these early years the majority of the banking sector in most CESEE countries was state-owned, with a varying number of small and medium-sized private- and partly foreign-owned banks in addition. Thereafter, structural problems of the banking sectors, including persistent soft

¹ CESEE is understood here as including current EU Member States in Central Europe (Slovenia, Slovakia, Czech Republic, Hungary, Poland), in Eastern Europe (Estonia, Latvia, Lithuania) and in Southeastern Europe (Bulgaria, Romania, Croatia) as well as (potential) candidate countries for EU membership in Southeastern Europe (Bosnia and Herzegovina, Serbia, Montenegro, FYR Macedonia, Albania, Turkey) and neighbouring countries Ukraine, Belarus and Russia. For reasons of data availability and clarity, most charts focus on EU Member States in Central, Eastern and Southeastern Europe (CESEE EU) plus Ukraine, Russia and Turkey.

² The views expressed in this paper are not necessarily those of the Oesterreichische Nationalbank (OeNB). We would like to thank Peter Backé, Dagmar Dichtl, Jennifer Gredler, Mathias Lahnsteiner, Josef Schreiner, Caroline Stern and Zoltan Walko for helpful comments and support.

budget constraints and sizeable non-performing loans, emerged relatively soon, sometimes complemented by new external shocks (exchange rate, oil prices), and set the stage for renewed macroeconomic destabilization in several countries of the region in the second half of the 1990s.

In response to these problems, the second wave of banking reform started in this period. It included tightening supervisory standards, formalizing previously non-existent hard budget constraints for enterprises and banks and strengthening the institutional framework conditions for foreign direct investors (protection of property rights, rule of law, steps towards capital account liberalization in preparing for EU membership in some countries). Bank restructuring, consolidation, recapitalization and, mostly in the late 1990s and early 2000s, privatization took place with the participation of foreign banks as searched-for strategic investors. Mostly western European, including Austrian, banks took over the lion's share of the sector in most of the CESEE countries. As a consequence, the stock of foreign banks' direct investment in the banking sector increased substantially in most countries of the region. Notable exceptions where foreign majority-owned banks continued to hold only a small fraction of the total banking sector were Slovenia, Ukraine, Belarus, Russia and Turkey.

Then the global boom-bust cycle in capital flows and credit started to affect the whole CESEE region from the year 2004 onwards. In this context, the CESEE region stands out in two ways: In the boom phase, cumulated gross capital inflows into the CESEE EU countries were substantial and even higher relative to GDP than in Southeast Asia prior to 1997 (Bakker and Gulde, 2010). The remarkable catching-up process in many CESEE countries – from 1995 to 2008 GDP in the whole region grew by 140% (measured in PPP terms) – was to a substantial degree based on foreign funding, as similarly observed in earlier boom-bust cycles in other emerging markets. This was followed by a very pronounced impact of the global bust phase: the collapse of foreign demand coupled with a sudden stop of capital inflows led to a sharp economic downturn and a sizeable depreciation of floating currencies, leaving the banking sector with rising non-performing loans. No other region in the world was that heavily affected by the Great Recession in 2009 as emerging Europe. It suffered from the largest decline in economic growth across the globe (Bergl f et al.), which also reflected previous boom-lifted growth levels.

The global financial and economic crisis has heralded a third wave of banking reform with an increased focus on risk management, coordination of supervisors and macroprudential

regulation. It is worth noting that especially in a few countries of the CESEE region, instruments of macroprudential regulation (such as loan-to-value or loan-to-deposit ratios, etc.) were already being implemented before the crisis in order to curtail excessive growth of domestic credit, which in several CESEE countries was predominantly denominated in foreign currency. The use of these instruments was only partly effective, for several reasons: they were partly not designed as sufficiently comprehensive; they were partly implemented too late during the boom; and they were partly circumvented by cross-border loans (e.g. extended by parent banks), while cooperation with foreign supervisory authorities was not yet sufficiently developed.

The impact of the global boom-bust cycle has led to a more nuanced view of the cost-benefit balance and the risk dimensions of foreign funding in CESEE. This re-assessment relates to different models of foreign funding, as both CESEE economies that relied mainly on cross-border wholesale funding for their non-financial companies and banks (with only a modest share of foreign bank subsidiaries) as well as CESEE economies whose banking sector was dominated by foreign-owned banks were severely affected by both the boom and the bust phase. With respect to the latter funding model, the focus on the benefits of foreign bank subsidiaries as providers of previously unavailable good banking practice and financial engineering, as financiers that are closer to their customers when channeling foreign funds, as providers of connections to foster foreign trade and FDI investment and as absorbers of shocks emanating from within the host economy has become less dominant. Now, these benefits are weighed against the potential costs associated with the international transmission of financial shocks via parent banks, which are in turn dependent on global interbank markets and, hence, transmit not only potential disruptions originating in their home country, but also shocks emanating in the international markets (Bakker and Gulde, 2010). On top of this, parent banks operating in several host countries do not only generate economies of scope and scale, but may also constitute a common creditor channel that spreads contagion effects from one host country to another.

This chapter examines the driving forces of foreign funding provided to the CESEE region and its macroeconomic implications and gives an assessment of costs and benefits.

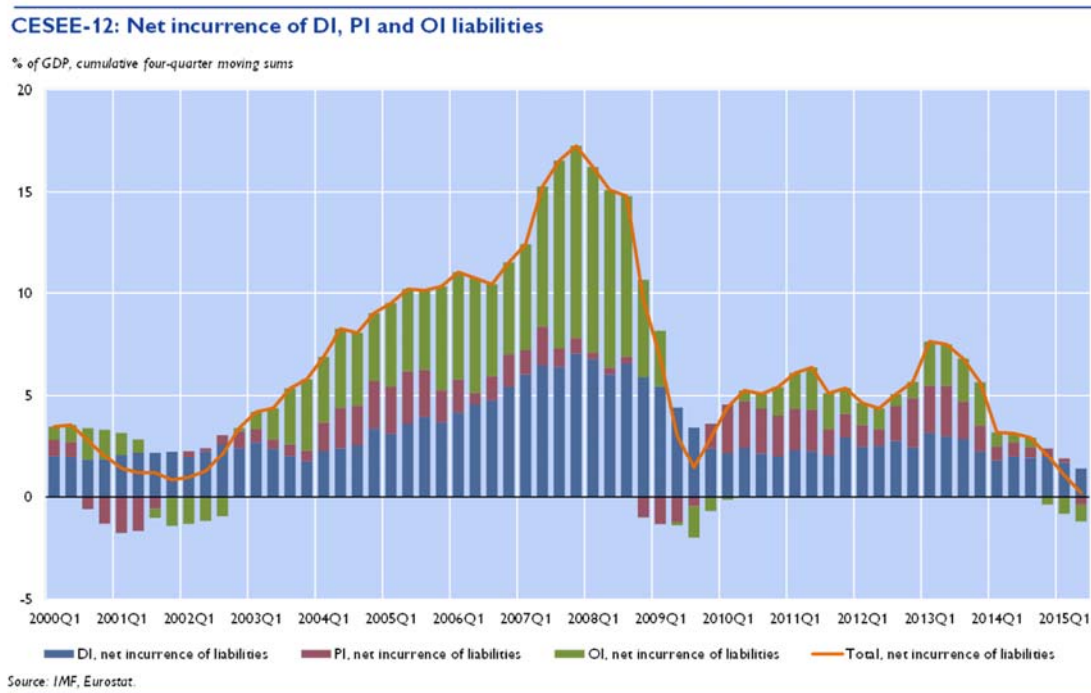
The remainder of this chapter is structured as follows. Section 2 discusses the crucial role of foreign funding and foreign banks in the CESEE countries with a special focus on Austrian banks. Subsection 2.1 provides some stylized facts; the following subsections distinguish four

periods of foreign banks' interaction with CESEE macroeconomic developments: the early stages of transition between the 1990s to 2004 (2.2), the boom period that started in 2004 and lasted until 2008 (2.3), the crisis period from 2008 to 2010 (2.4), and finally, the post-crisis period from 2011 to 2015 (2.5). Section 3 discusses the perspectives for financing the further convergence process in CESEE. Section 4 concludes.

2. The role of foreign funding and foreign banks during the transition process

2.1. Stylized facts

Chart 1: Gross capital inflows in the CESEE-12 countries³



The significant role of foreign funding in financing the catching-up process is well visible in the capital account balance. Chart 1 depicts gross capital inflows⁴ into the CESEE countries starting in 2000.⁵

In the early 2000s, the CESEE countries started to attract large gross capital inflows that became particularly sizeable after 2003. Between 2000 and 2008, cumulative net capital

³ CESEE-12 comprises the current CESEE EU countries except Croatia, plus Russia and Turkey.

⁴ As argued by Borio and Disyatat (2011) and Shin (2012) gross flows are more relevant than net flows for monitoring exposures and “cliff” effects associated with sudden stops.

⁵ As sufficiently detailed balance-of-payment data are not available for all the CESEE countries under consideration before 2000, this chart does not depict the 1990s.

inflows into our sample of 12 CESEE countries reached nearly 50% of 2000 GDP on average, with the Baltic countries, Bulgaria, Romania, Slovakia or Hungary showing a ratio of considerably more than 100% (Eller et al.)⁶.

Broken down by capital type, net portfolio investment flows (PI) were negligible for most countries, while cross-border bank loans (major part of other investment flows, OI) were the most important category. These cross-border bank loans comprise mainly loans to the non-bank private sector and loans to banks, which include both wholesale funding to banks in CESEE and parent bank loans to their CESEE subsidiaries. Parent bank funding reflects the fact that many foreign parent banks operating in CESEE used a centralized funding model and channeled funds to subsidiaries and branches in the capital-recipient economy, in contrast to internationally active banking groups operating in other emerging markets with a decentralized subsidiary model. Centralized funding makes it possible to reap economies of scale and efficiency gains of funding and liquidity management. Wholesale funding to banks is more relevant for countries with a smaller share of foreign-owned banks or in which foreign parent banks operate under a decentralized funding model. By contrast, cross-border loans to non-bank companies are important for both types of countries, with and without a major share of foreign bank subsidiaries. The second most important type of capital inflows are foreign direct investments (FDI), including participations in financial institutions.

The extraordinarily large influx of foreign capital in the boom phase from 2004 to 2008 was driven by international and CESEE-specific factors, apart from idiosyncratic features. International factors contributing to capital inflows included the global search for yield in an environment characterized by monetary accommodation in advanced economies and low volatility (“Great Moderation”) that was coupled with insufficiently tight micro- and macro-prudential regulation and supervision of financial institutions. CESEE-specific factors were related to these countries’ proximity to traditional core markets of the European Union, potentially high returns on investment (given relatively low wages and low capital-labor ratios), the implementation of post-transition reforms and reforms in preparation of EU membership, high expectations from enhanced integration with western Europe on the part of foreign banks and other financial investors, and the strategic positioning of foreign banks in the region (Eller et al., 2016). Foreign funding flowing into the region via wholesale or parent bank funding contributed to an extraordinary boom of credit (in some countries denominated predominantly

⁶ Sum of direct, portfolio and other investment flows between 2000 and 2008, divided by GDP of 2000 (everything in current prices and current USD).

in foreign currency), and – together with other types of foreign funding – led to a surge in asset prices, excessive currency appreciation, overheated domestic demand growth and large current account deficits.

When the global financial crisis hit in September 2008, there were significant concerns that reversals of accumulated capital inflows would completely destabilize CESEE countries' financial systems and economies. While portfolio investment inflows are relatively volatile and, thus, susceptible to sudden withdrawals, it was reassuring that their accumulated inflow prior to the crisis had been modest. And FDI inflows, comprising investments into both non-financial and financial companies, are generally of a more medium- to long-term nature. Indeed, as chart 1 shows, PI inflows to the CESEE-12 countries on aggregate were the first type of gross capital inflows that posted a negative four-quarter sum already in the fourth quarter of 2008, but they turned positive again in the fourth quarter of 2009, although they were increasingly targeted at only a few major countries. Also as expected, FDI inflows slowed down markedly, but did not turn negative, thus also preventing total gross capital inflows from becoming negative for the CESEE-12 aggregate in any four-quarter period.

For other investment inflows, the assessment before the outbreak of the crisis was mixed: Generally, wholesale funding was considered to be more susceptible to sudden withdrawals than parent bank funding, given the longer-term strategic interests of these parent banks. Total OI inflows to the CESEE-12 countries on aggregate did not post a negative four-quarter sum until the third quarter of 2009, and stabilized again in the first quarter of 2010. A closer look into these total OI inflows found parent bank funding to have been more stable than wholesale funding, confirming basically the ex-ante view (Lahnsteiner 2011). Therefore, it is quite doubtful whether a decentralized funding model of foreign banking groups would have made host economies more resilient to funding shocks emanating from the international environment. We note, however, that in particular during the financial crisis 2008-2009, but also later on, it was decisive that foreign parent banks could also afford to avoid sudden sizeable liquidity withdrawals, as home countries' central banks provided appropriate liquidity support. Moreover, home countries' government measures to stabilize their banking sectors, including important foreign parent banks operating in CESEE, had important positive external effects on the CESEE region. Finally, for some CESEE countries (within and outside the CESEE-12 aggregate), the “Vienna Initiative” was also decisive in avoiding a sharp retrenchment in parent bank lending: it was linked with stabilization packages of international financial institutions

and the European Union and ensured that banks maintained their exposure to these economies for a period of at least one year.

While a full-blown reversal of capital inflows and rush for the exit could be avoided, gross capital inflows into the CESEE region remained well below the pre-crisis levels during the post-crisis period from about 2010-2011 onwards. A number of reasons can be cited for this, inter alia banks' legacy issues inherited from the boom-bust cycle, European banks' balance sheet adjustments in a new regulatory and market environment, and the economic, fiscal and institutional problems in the euro area and some individual euro area countries.

Chart 2 shows the development of external debt liabilities of all sectors of the economy (banks, general government, private non-banks) by country during both the boom phase and the crisis and post-crisis periods. During the boom, the largest growth rates were recorded by economies relying on different types of funding models: the Baltic countries, which had a very large share of foreign-owned banks in total banking sector assets, as well as Ukraine and Slovenia, where foreign-owned banks played a minor role. Romania is a mixed case, as a large share of its banking sector was sold to a foreign bank (the Austrian Erste Group Bank) in the middle of the boom phase. Naturally, external debt liabilities play a more prominent role in small and open economies, which would be the main message when looking at figures relative to the size of the economy as measured by GDP. After the boom, growth rates were generally much lower (or even negative in the case of Hungary), with Slovakia and Turkey posting the highest rates.

Chart 2:

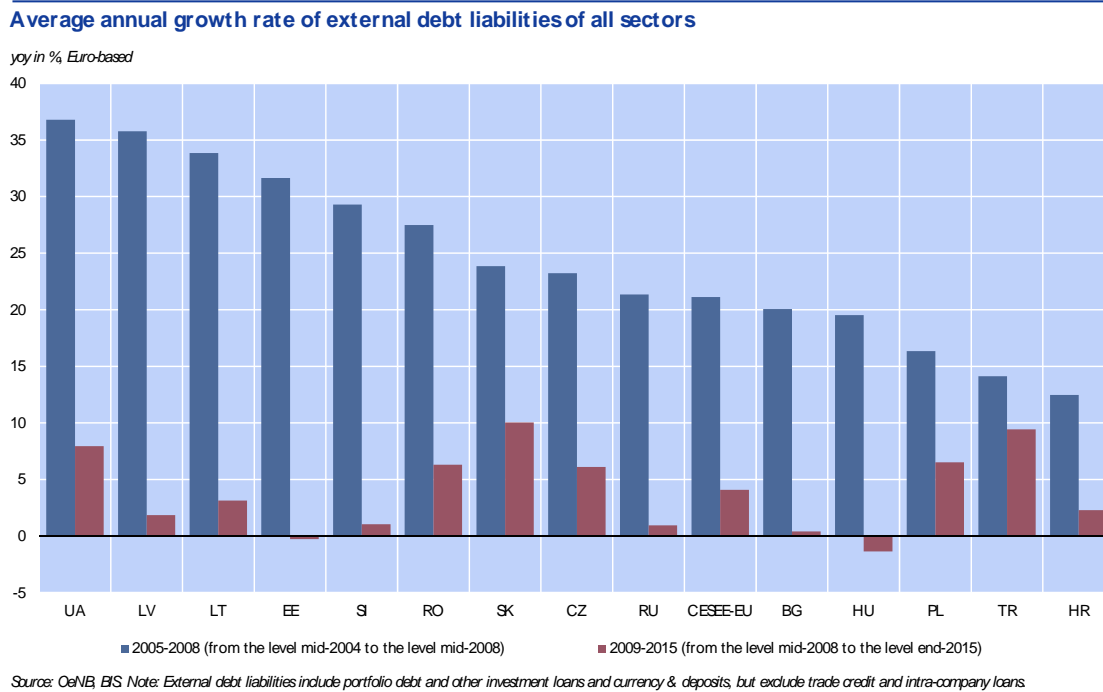


Chart 3 shows the development of banks' external debt liabilities by country during both periods. During the boom, these growth rates were generally far higher than those of the external debt liabilities of all sectors shown above in chart 2. Thus, the most dynamic element of the credit boom was the indirect use of foreign funding to finance domestic credit expansion. However, also this feature pertained to both types of funding models: those with large foreign ownership in the domestic banking sector, as shown by the high growth rates in Bulgaria, Lithuania and Slovakia, and those without such a large foreign ownership, as in the case of Ukraine, Russia and Slovenia. After the boom, cross-border funding for banks generally declined, again under both funding models, most prominently so in Slovenia, Hungary, Ukraine and Bulgaria. Turkey is the main exception, with its average growth rate nearly as high as its (relatively low) average growth rate in the global boom period.

Chart 3:

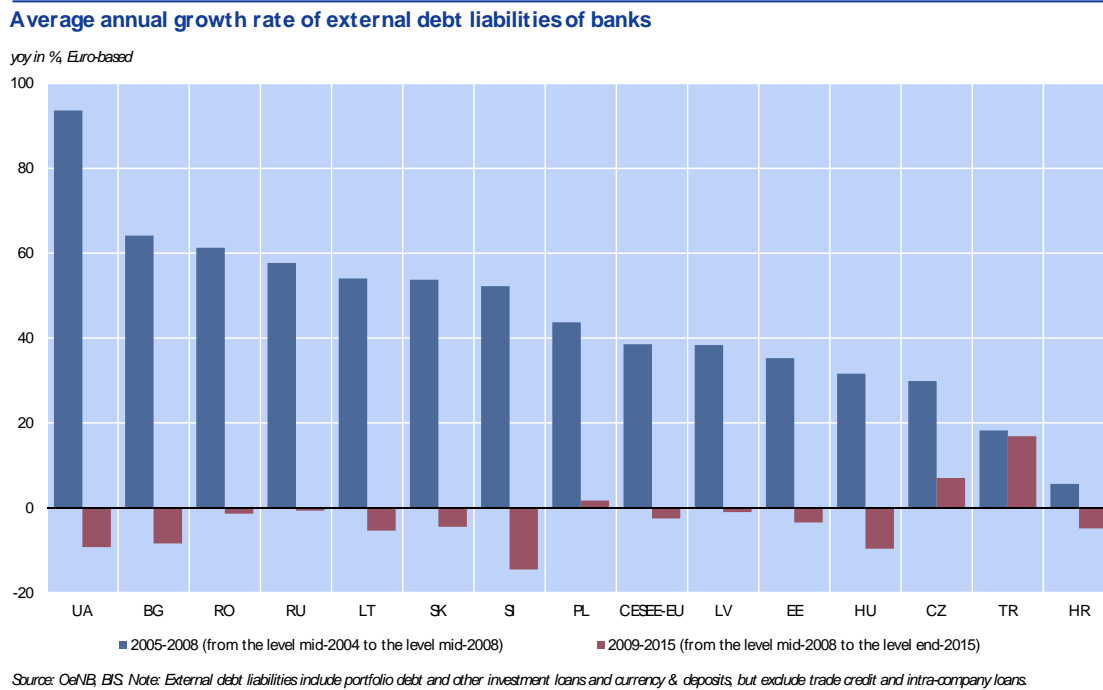
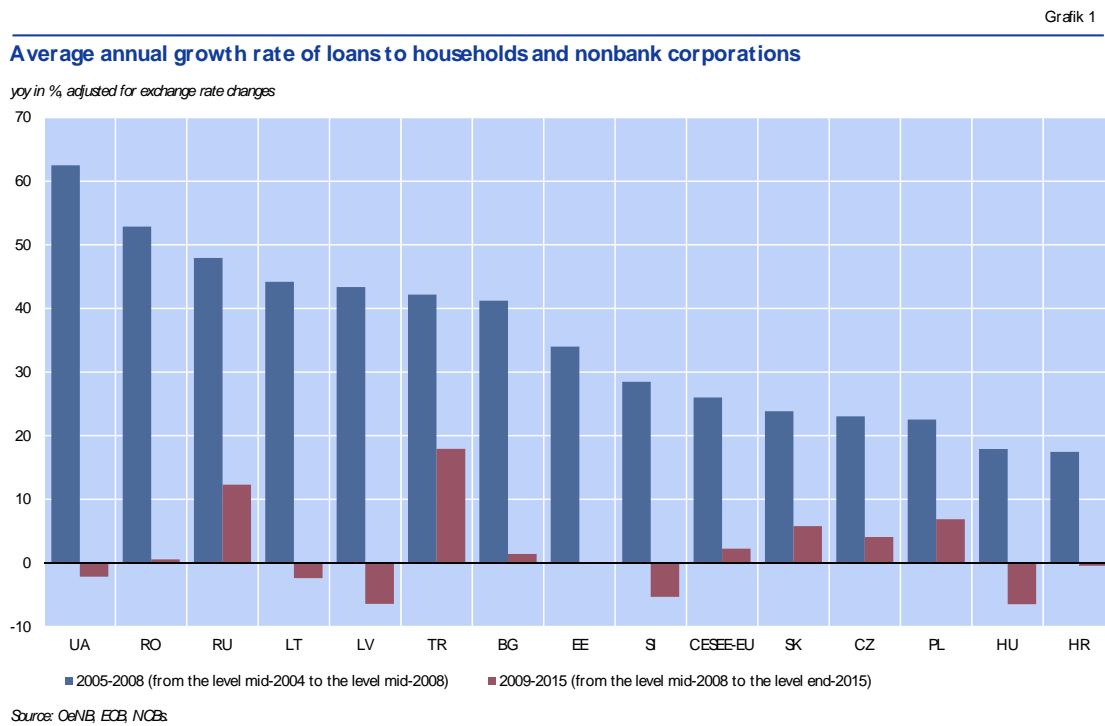


Chart 4 shows the dynamics of domestic credit to private non-banks, for which most of the foreign funding to the banking sector in the boom period was finally used. Strikingly, most of the countries with the highest average growth rates of domestic credit belong to those countries with the highest average growth rates of banks' foreign debt liabilities. During the crisis and post-crisis periods, also the parallel decline of both domestic credit to private non-banks and banks' foreign debt liabilities in Slovenia, Hungary, Lithuania and Ukraine is eye-catching, as is the parallel rise of both items in Turkey. The relatively high growth rate after the boom in Russia points to special funding resources that are more sizeable than in other countries, for instance government deposits resulting from high energy export revenues.

Chart 4:



In addition to the factors determining foreign capital inflows in general that were mentioned above, foreign funding to banks was driven from the demand side: Given the easy availability of foreign funds on the wholesale market or via parent banks, domestic banks neglected the business of mobilizing domestic deposits and focused primarily on extending credit. In other words, there was a lack of efficient mobilization of domestic resources. The core competence of domestic financial intermediation was insufficiently fulfilled in most countries. Again, also this feature was shared by countries with and without a large share of foreign ownership of banks. As a matter of fact, to some extent it is a structural feature of catching-up economies that domestic saving is below domestic investment and foreign saving is used to finance a current account deficit. Hence, it is not surprising that deposit growth may not always match domestic credit growth. However, the extent to which this was the case in most CESEE countries was clearly excessive, as banks were misled by global financial conditions. Chart 5 shows the high credit-to-deposit ratios that were reached by mid-2008, and the far lower ratios at the end of 2015 that resulted from an adjustment process that consisted in low, stagnant or

even negative credit growth rates and, more importantly, in a remarkable increase of deposits., Turkey, by contrast, has obviously embarked on a boom of its own.

Chart 5:

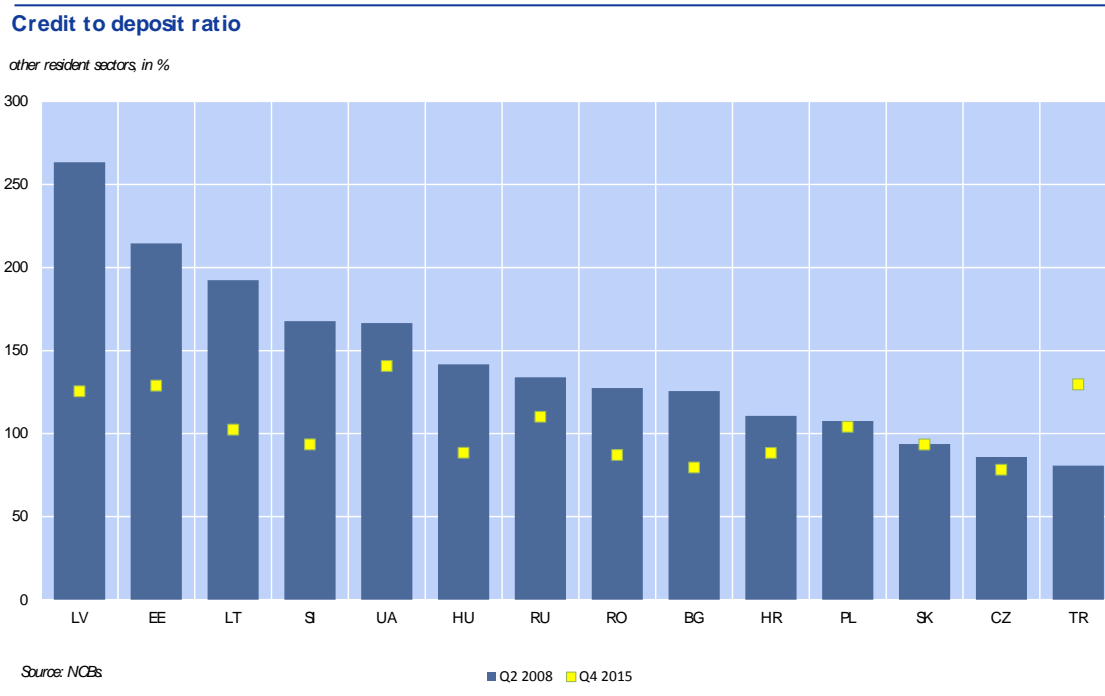
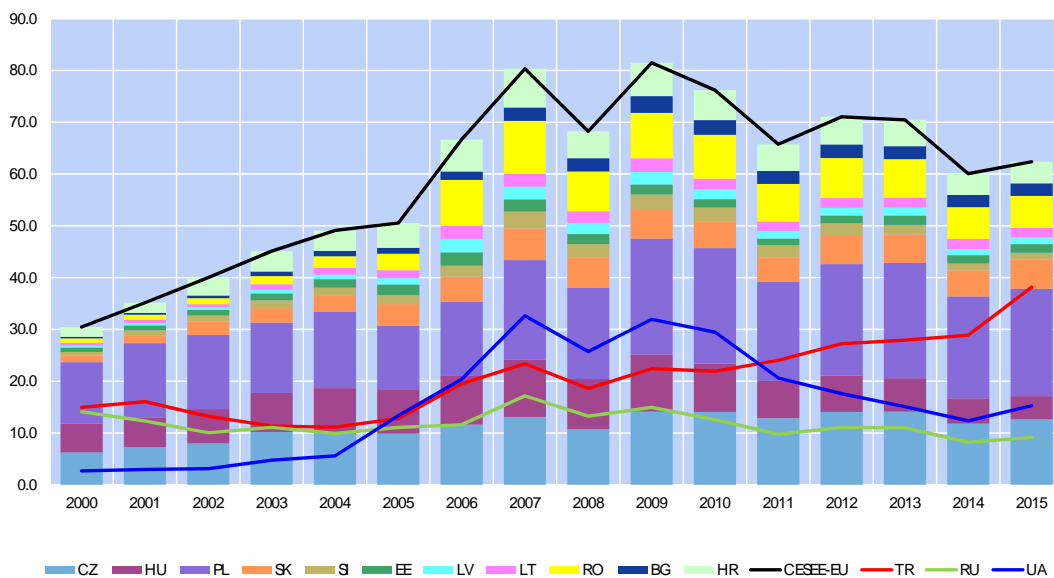


Chart 6 shows the evolution of the consolidated exposure of BIS reporting banks to all sectors of the economy (except for bank subsidiaries owned by these reporting banks) in the CESEE region, as a percentage of the aggregate CESEE EU GDP in the case of CESEE EU countries and as a percentage of national GDP in the case of Ukraine, Russia and Turkey since the end of 2000. This consolidated exposure is financed by both domestic deposits and foreign funding provided by these banks. As a matter of fact, BIS reporting banks are the most important, but not the only source of foreign funding to the economy. Austrian, Italian, German, Belgian, French and Swedish banks have had the largest exposures over time.

Chart 6:

Consolidated exposure of BIS reporting banks vis-a-vis CESEE

immediate borrower basis, in % of CESEE-EU region GDP, Turkey, Russia and Ukraine in % of national GDP, USD-based



Quelle: BZ.

2.2. The transition from predominance of state-owned banks to predominance of foreign-owned banks marked the first period in most countries of the region: 1990s to 2004

Following the systemic transformation in the early 1990s, many CESEE countries were faced with severe banking crises in the second half of the 1990s: The newly established (mainly state-owned) commercial banks that had been formed out of administrative units of the previous mono-bank system were quickly overwhelmed by non-performing loans (NPLs). Against the background of the sharp economic downturn, these NPLs resulted from legacy assets that had been transferred upon the new banks on the one hand and from inexperienced lending in the early 1990s on the other hand. At the same time, these economies were in need of a functioning financial sector that could provide up-to-date services for financing transition, integration and catching-up processes. In cooperation with the IFIs, the authorities were looking for foreign strategic owners that could bring in not only capital, but also managerial know-how, technological skills, connections to foreign business CESEE and some knowledge of and experience in the region.

In this situation, the early presence and gradual expansion of foreign banks by establishing bank subsidiaries (via both green-field investments and mergers & acquisitions) made a difference for the CESEE economies. Given Austria's geographical proximity and cultural ties with CESEE, Austrian banks (including those that in the meantime are majority foreign-owned, like Unicredit-Bank Austria) played a major role in this process; in fact, they had started to seize the historic opportunities in some CESEE countries already before the Iron Curtain had come down. They expanded their activities in parallel with nonfinancial companies entering the CESEE markets, partly following them and partly paving the way for them. Austrian banks supported international trade and investment in CESEE economies by financing not only domestic and Austrian companies, but also other EU companies entering the region. Alongside, banks from other Western European countries expanded to CESEE as well, via establishing subsidiaries or stepping-up cross-border business. By the end of this first period, these banks accounted for about three-quarters of all (cross-border and local) claims held by foreign banks vis-à-vis this region, while Austrian banks accounted for roughly one-quarter of these claims. In macroeconomic terms, foreign banks helped channel foreign savings into the region. This contributed to financing current account deficits, which were largely linked to modernizing (including export-enhancing) fixed-investment. While foreign banks became major players in the region, CESEE economies overcame transition hurdles and achieved both integration in international networks and gradual income convergence.

In the years before the boom-bust cycle, foreign banks' involvement in CESEE was considered a win-win story: on the one hand, it provided financing for transition processes as well as catching-up growth, and it supported FDI inflows that were to a significant extent export-oriented. On the other hand, it increased the profitability of Western European banking sectors.

2.3. The boom period: 2004 to 2008

Towards the end of the first half of 2000s, however, we saw the second period – the boom period – to emerge amidst very low international risk aversion, as this principally well-founded business-model started to partly turn into a boom-driving vehicle in several countries. On top of appropriate financial deepening from low initial levels, bank-intermediated debt financing became “too much of a good thing”, driven by exaggerated expectations. These expectations were partly related to EU membership (and future euro adoption), but more generally reflected the international financial cycle, as they were present also in countries that were still negotiating EU accession (Bulgaria, Romania) or whose EU membership was still a far-off

prospect (Western Balkan countries, Turkey) or no prospect at all at that juncture (Ukraine, Russia). Within the EU, enhanced financial integration was openly welcomed for good reasons by the relevant institutions, like the European Commission. However, this principle-based position has probably misled these institutions to express only soft criticism of the excessive speed of this financial integration and deepening process. It is worth noting that amidst this general trend of financial markets, peer-group comparisons were not particularly helpful to discern excessive developments at individual bank level. Moreover, we stress again that boom characteristics emerged in countries with quite diverse bank ownership and funding structures. In most CESEE economies, lending became detached from deposit growth to a substantial extent (exceptions are e.g. the Czech Republic and Slovakia). In view of the emerging boom that increasingly implied the risk of an ensuing bust, there were also a few early warning voices, like Arpa, Reininger, Walko (2005).

As part of the boom, lending in foreign currency to households became widespread (except in, e.g., the Czech Republic, Slovakia and also Turkey, where such lending had been restricted after the financial crisis of 2001). In some countries (e.g. Croatia), foreign currency lending was based on abundant foreign currency deposits. In two countries, namely Hungary and Poland, foreign currency lending to households was predominantly not in euro but in Swiss franc (CHF) on the back of low CHF interest rates. Only Hungary saw substantial involvement of Austrian banks – yet, in Hungary, household FX loans comprised not only mortgage loans but also consumption loans. Banks extended CHF loans to households also in Croatia, but their importance was by far smaller than EUR loans. Generally, household FX loans extended in CESEE were annuity loans, not bullet loans. Pervasive foreign currency lending to borrowers without natural hedges did not only raise financial stability concerns, but also impaired monetary policy's interest rate channel in particular in countries with a floating exchange rate regime.

In macroeconomic terms, economic development suffered from overheating in several economies that had been driven by excessive consumption and/or fixed-investment not sufficiently directed towards generating export revenues. Macroeconomic imbalances manifested themselves in comparatively high inflation rates, real estate bubbles and/or very large current account deficits and rising external indebtedness of the economy. Financial stability became under-mined by lending based on insufficiently strict lending standards on the back of strong credit demand and competition for market shares (a development prone to

generate NPLs further down the road), high loan-to-deposit ratios, large net foreign liabilities of the banking sector – and parent banks’ concomitantly rising under-capitalization.

CESEE aggregate growth of total credit (including both domestic banking sector lending and cross-border credit to private nonbanks) relative to annual GDP was recorded at double-digit levels, with domestic foreign currency loans playing an ever more significant role for both households and nonfinancial companies in most countries. In addition, cross-border credit to the corporate sector, denominated almost entirely in foreign currency, was used intensively to meet the demand for credit, as investment activities were high and their financing was not always fully met by (foreign-owned) domestic banks. Instead, foreign (parent) banks stepped in and financed in particular bigger projects via cross-border loans. While CESEE aggregate credit growth was fueled by most countries across the region, it is important to highlight that domestic foreign currency lending to households was a phenomenon that was shared by many but not by all CESEE countries.

Such processes emerged in the Baltic countries under the dominance of Swedish banks and in several other CESEE countries where Austrian banks had a significant position, like e.g. in Hungary and Romania. In many of these host countries, sizeable parent bank funding fueled strong domestic lending growth – but it was not a necessary precondition for lending in foreign currency, as, for instance, in some countries banks had abundant FX deposits or banks secured FX refinancing via swaps. Moreover, we note again that excessive credit growth was not necessarily linked to a large share of foreign ownership in the banking sector in the CESEE/CIS region. Kazakhstan, where the banking sector was mostly owned by private entrepreneurs and financial industrial groups (conglomerates), experienced a similar boom period, refinanced primarily by wholesale and not parent bank funding. And also in Slovenia, Ukraine, Russia and Turkey, where foreign banks did not play a dominant role, low levels of international risk aversion fueled credit booms on the basis of wholesale funding.

Even though the supervisory authorities of several host countries issued some explicit warnings and resorted to counter-measures during the boom period, insufficient supervisory cooperation led to an overall inadequate supervisory response.

It remains an open question whether a soft landing would have been achieved if the boom had not been interrupted by the international financial and economic crisis emanating from the U.S.A. in 2007/2008.

2.4. The crisis period: 2008 to 2010

The third period – the crisis period – began with the abrupt disruption in international financial markets in autumn 2008, which implied the risk of international banks operating in CESEE countries each starting to rush for the exit and hence triggering severe credit crunches and overall disorderly deleveraging processes.

In this situation, it was vital for all parties involved, including in several CESEE host economies, that Austrian and other Western European banks acted in a cooperative manner and participated in establishing the private-public Vienna Initiative by committing to maintaining incurred exposures vis-à-vis host economies – formally in the context of EU/IMF country programs, but informally also with respect to other host countries. In this vein, credit growth grinded to a halt, which put a sudden brake on domestic demand growth even if severe prolonged credit contraction was avoided in almost all countries. At the same time, forbearance was an important temporary tool to avoid further fueling the crisis in the host economies. These efforts prevented loan supply from crunching not only in the region as a whole, but also in almost all individual host countries. In relation to the Vienna Initiative, the stepping-up of the EU BoP facility and the implementation of (EU- and) IMF-led country programs were decisive. Also, (precautionary) state capital injections and state guarantees provided by governments of parent bank home countries contributed to stabilizing the situation in CESEE economies. In macroeconomic terms, the collapse of domestic demand in addition to the shrinkage of foreign demand implied that real imports contracted even more than exports, and a sharp current account adjustment took place in most CESEE countries.

2.5. The post-crisis period: 2011 to 2015

In the post-crisis period (fourth period), foreign banks operating in CESEE had to square the challenges of coping with sharply rising NPLs as the main legacy of the boom-related exuberance, while not only preserving but increasing capital ratios (also after repaying crisis-related precautionary state capital injections).

The rise in NPLs required substantial credit risk provisioning (loan loss provisions, LLP), which dented profitability in order to prevent the coverage ratio (LLP/NPL) from deteriorating. However, after a steep rise from 2009 to 2012, the NPL ratio leveled off and then even declined slightly. As a matter of fact, the legacy burden of NPLs has not been a specific feature of foreign bank subsidiaries, but rather a feature typical for nearly all CESEE banking sectors. In particular, NPLs increased strongly also in countries with a low share of foreign banks, like

Slovenia, Ukraine and Russia. Indeed, in Slovenia, the sizeable recapitalization need of the two dominant, domestic majority state-owned banks, which was triggered by the rise in NPLs, led to a severe sovereign debt crisis.

Austrian banks in CESEE had pursued a pronounced diversification strategy during the first two periods sketched out above by expanding their business across many countries of the region (in contrast to other foreign banks which had often focused on a single host country or a small group of host countries). This diversification strategy of Austrian banks helped reduce risk within the cluster risk of their overall CESEE exposure. At the same time, this strategy allowed them to realize economies of scope by providing added value for customers operating across the region. This strategy helped Austrian banks weather adverse economic developments in the region, while, in turn, having been beneficial also for the financial stability of individual host countries.

In the post-crisis period, Austrian banks' exposure developed in a more heterogeneous way, shrinking significantly in particular in Hungary, Slovenia and Ukraine, remaining quite stable, for instance, in Romania, while growing in the Czech Republic and Slovakia and rising strongly in Poland (via acquisitions), in Turkey and (until end-2013) in Russia. These country-specific differences depended on factors like (expected) real growth and, hence, earnings, credit demand, diversification strategies, the size of legacy problems and the economic policy approach pursued in the host country. They also similarly affected banks from other Western European countries operating in the CESEE region. Idiosyncratic issues played a particularly strong role in Hungary, as the Supreme Court in Budapest ruled on ill-defined terms in lending contracts requiring retro-active compensation payments by banks for interest rate adjustments and for applying bid-ask exchange rate spreads on disbursement and repayments of foreign currency loans. Moreover, certain measures pertaining to the outstanding stock of foreign currency-denominated loans to households in 2011 to 2013 meant an additional one-off burden for banks operating in Hungary, while the conversion operation for the remaining outstanding stock in early 2015 constituted less of a burden as it was conducted at rates close to the market rate.

Despite problems in some countries, Austrian banks have not withdrawn from any CESEE countries; they are still operating in most of the countries of the region. Arguably, their presence makes more of a difference for economic development and integration for some countries (like Ukraine) than for others (like Poland). It is particularly important for small

countries at the periphery where Austrian banks have a large market share, like, for instance, Albania. In Southeastern European countries, Austrian banks, along with some other foreign banks, fulfilled a “safe haven” function when uncertainties emerged as a result of the decline of confidence in Greek bank subsidiaries. Similarly, they provided an anchor of stability in Bulgaria in 2014 when severe problems emerged in the two largest domestically-owned banks.

Apart from legacy issues in CESEE, Austrian banks have had to cope with bank taxes introduced soon after the crisis not only in Austria but also in some CESEE countries. Moreover, they have had to conform to the new international regulatory environment and newly established market expectations, including in particular higher capital requirements. On top of this, stepped-up supervisory action by the Austrian authorities after the boom-bust experience aimed at avoiding another boom by requiring more prudent lending behavior (in particular with respect to foreign currency lending, which in case of countries with abundant domestic FX deposits might not be entirely unproblematic) and a generally enhanced sustainability of business models (by limiting lending based on external parent bank funding).

Struggling with these challenges, Austrian and most other foreign banks have modest scope to kick-start lending in order to accompany and foster economic recovery in CESEE host economies by matching the pick-up of credit demand. More broadly, in most CESEE countries (except for Russia until end-2013 and for Turkey), credit-driven domestic demand has not been the main engine of growth in the post-crisis period. Rather, total final demand growth has been mainly dependent on foreign demand, even though foreign demand has been dampened by weak euro area average growth resulting from the adjustment process of euro area periphery countries. Yet, CESEE foreign demand has been supported by the performance of the German economy as the most important trading partner. As a result, foreign demand growth has been moderate but generally far more important for total final demand growth than domestic demand for most part of the post-crisis period. It was not until 2014 that domestic demand growth became equally important as foreign demand growth in the CESEE aggregate (except Russia and Turkey) or even moderately more important in a few countries (e.g. Poland). At the same time, overall economic growth (growth of GDP as total final demand minus imports) remained higher than euro area average growth.

After 2009, CESEE aggregate growth of total credit (including both domestic banking sector lending and cross-border credit to private nonbanks) recovered from the standstill during the crisis to a moderate level, with a larger role for refinancing by domestic deposits and a smaller

role for foreign currency lending. In particular, net new foreign currency lending to households virtually disappeared, as it was restricted in various ways by banks' internal rules and/or supervisory authorities' new requirements in most countries. Moreover, moderate positive growth of CESEE aggregate credit stemmed mainly from a few, but relatively large countries, notably Slovakia, the Czech Republic, Poland and above all Russia (until end-2013) and Turkey, while several other countries suffered from stagnant or even moderately negative credit growth.

3. Perspectives for the financing of economic growth and further catching-up processes in CESEE

This section offers some considerations on prospective funding sources and their potential relevance for financing real economic developments in CESEE over a medium- to long-term horizon. Here, we mostly refer to CESEE countries in general and only at some points to CESEE EU countries alone. But would like to note that EU membership has advantages with respect to foreign funding and requires compliance with EU law pertaining to the Single Market (in particular, free movement of services and capital) and banking.

First of all, the importance of **internal financing** should not be overlooked. While finance may enhance real growth, growth itself can generate to a considerable extent the necessary financing of investment for further growth. Given the established capital accumulation processes and the participation of employees in productivity advances, the further catching-up process can be partly self-financed. In the corporate sector, both domestic and foreign majority-owned companies can generate internal financing in the form of retained profits, which in case of the latter form part of foreign direct investment (FDI) inflows. Avoiding excessive dividend payouts serves to enhance this type of funding. For households, accumulated savings may be considered as a form of internal financing of, for instance, investment in housing as part of gross fixed capital formation.

As a matter of fact, growth may be enhanced by **external financing**, with the amount of external finance co-determining whether this growth process will evolve in a rather volatile manner (following a boom-bust-type pattern) or more smoothly and sustainably. In the category of external financing, **equity financing** plays a decisive role. Here, **FDI inflows** have been of great importance for most CESEE countries and in particular so for the most successful ones in terms of GDP growth per capita. At the same time, however, one has to caution that

not only the volume of FDI inflows has been relevant, but also their sectoral structure, with the export-oriented manufacturing sector playing a pivotal role. Looking ahead, further FDI inflows will be crucial, especially for those CESEE countries that by now have not received a lot of these inflows in the total economy in general and/or in the export-oriented manufacturing sector in particular. Especially in smaller host countries, FDI inflows depend more on the expected performance of foreign than domestic markets, apart from other economic and social features of the recipient country.

In addition to FDI, other forms of equity financing are essential: First, comparatively **large domestic majority-owned companies may issue shares** to a larger extent via public offerings abroad or domestically. The main investor base for such shares (issued abroad or domestically) will continue to be mutual funds abroad. With respect to shares issued domestically, also domestic mutual funds will become increasingly important as per-capita income levels in CESEE rise. Second, **start-up companies** can be supported not only by partial public guarantees, but also by further developing venture capital funds. In this context, there is scope for further enhancing the development of equity markets in CESEE.

While external equity financing is essential, not least as an additional basis for leverage, **debt financing** will remain the type of external financing providing larger volumes. A significant amount of past FDI inflows were debt financing in the form of intra-company loans from the parent company to its subsidiary, and one may expect such FDI debt inflows to continue accompanying further equity-type FDI inflows.

In addition, debt financing via **debt securities**, like commercial papers (CPs) and corporate bonds, that are issued abroad or domestically will gain in importance. Domestic corporate and bank debt securities markets have been driven initially by issuances placed by subsidiaries of foreign companies and banks and by international financial institutions like the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) and will increasingly become a funding alternative for comparatively large majority domestically-owned companies. In CESEE EU countries, banks will have an added incentive to issue debt securities as a result of the new bail-in rules (see below). While increased bank participation will probably improve market infrastructure, this supply of bank debt securities will compete with the supply of corporate debt securities for limited demand. Foreign and – on the back of rising income levels, old-age related saving and risk diversification – increasingly also domestic mutual funds focused on portfolio investments will form an important part of the investor base for these debt securities,

as for equity financing via the public issuance of shares. Besides, also commercial banks may hold part of these securities in their books.

In CESEE countries, **secondary markets for shares and corporate debt securities** have been established, mainly on the back of already more developed markets for government debt securities (bills and bonds). These markets will very probably become more liquid over time, with foreign portfolio funds serving as liquidity providers. In turn, these developments will underpin the financing volumes raised via the primary markets.

However, we have to add **some important caveats** to this rosy picture of future developments of additional external funding sources based on capital markets. Especially for **countries that have a weaker institutional and legal environment**, which may impinge on creditor rights, as tends to be the case in some CESEE countries, it is quite a challenging task to develop deep and liquid capital markets. In this context, the EU-wide capital market union (CMU) currently in the making may provide some, albeit only limited, support, for instance in terms of harmonized standards, rules and arrangements, in particular so for these countries. Nevertheless, **countries that are smaller in terms of total GDP are structurally disadvantaged**, especially when they have their own national currency (that is, when they are only half-way in their monetary integration process). For them, it is even more difficult to develop liquid secondary markets and, hence, strong primary markets. Another caveat concerns the **risks implied by a more sizeable role of foreign portfolio flows**. Given the relatively higher volatility of portfolio flows (due to sudden stops or even reversals), changes in the international capital markets and in international investor sentiment are in general more likely to feed more quickly and directly into the financing conditions of the domestic corporate sector than via loans extended by the domestic banking sector (even if the latter is largely foreign-owned).

In future, SMEs may benefit relatively more than large companies from **„fintech“ credit platforms** as an alternative funding source. These platforms may mushroom in the near future. There are basically two types of platforms: credit-intermediation platforms (private-to-private, private-to-business, i.e. crowd-funding) and platforms operated and backed by alternative investment funds (business-to-private, business-to-business). Thus, as far as such a capital market link entails an exposure to foreign portfolio flows, the aforementioned caveat concerning volatility flows would apply here as well. More importantly, it is quite questionable whether these platforms will really be able to provide sizeable amounts of loan financing,

especially for longer maturities, in a sustained manner. This is doubtful in particular for credit intermediation platforms, as any mini crash of one platform, which might be caused by the lack of regulation or by fraudulent behaviour, could severely undermine confidence and the further expansion of this funding source. By contrast, platforms involving alternative investment funds may have sufficient risk diversification.

One may reasonably expect that **bank loans will continue to be the backbone of external financing in CESEE countries for many years to come**, even though there might be quite a strong capital market performance in some of these countries. This will be true in particular for most smaller CESEE countries as well as with respect to financing for small and medium-sized enterprises (SMEs) and longer-term fixed-rate funding. Moreover, as a matter of fact, bank loans will remain the main source of external financing for households.

Large companies have not only more scope to resort to capital market funding, but also better access to **cross-border bank loans**, which have already been a sizeable source of funding in most CESEE countries and will probably continue to do so.

Within the domestic banking sectors, the share of **majority domestically-owned banks**, partly state-owned, is generally relatively small in terms of total assets, apart from some large CESEE countries, in particular Ukraine, Russia and Turkey. Obviously, the question that arises is what is the scope for expanding this segment of the banking sector?

Theoretically, one route would be to invest state capital to enhance the share of majority state-owned banks. The current efforts of the Hungarian government to acquire a 15% minority stake in the Hungarian subsidiary of the Austrian Erste Group Bank (EGB) may be considered as an initial step in this direction. Still, acquiring a majority stake, let alone setting up a new bank, would be far more demanding than this relatively small step, which already caused non-negligible controversies in Hungary, e.g. on the question whether it would not be wiser to diminish the sizeable level of gross general government debt. In general, one may doubt that in many CESEE countries the public sector is sufficiently strong in fiscal terms as well as in institutional terms to allow the efficient operation of majority state-owned banks.

The other route would be to channel private domestic capital into the domestic banking sector. Based on catching-up growth and capital accumulation during the past 25 years, the pre-conditions for such endeavors are now comparably more favorable than soon after systemic transformation. In this context, there may be an enhanced role for accompanying support by

the EBRD, similar to its recent participations in the Hungarian subsidiary of EGB and in the Ukrainian subsidiary of the Austrian Raiffeisen Bank International (RBI).

In EU CESEE countries, including candidate and potential candidate countries under a longer-term integration perspective, the **EU's bank recovery and resolution directive (BRRD)** requires – inter alia – compliance with individually prescribed minimum requirements for own funds and eligible liabilities (MREL) for potential bail-in purposes in order to protect taxpayers' money. These MREL may be set by the national resolution authority of a country at a significantly high level, in particular for larger banks, that is for banks with a substantial market share that may be considered systemically important for the respective country. At the same time, issuing substantial volumes of eligible bank bonds may be quite difficult for banks in several CESEE countries. Especially in smaller countries with their own national currencies, banks will probably find it very difficult to place larger volumes on the domestic debt securities market, given the above-mentioned general caveat on the scope for corporate capital market performance in these countries. And these banks will probably find it not much easier to issue such bonds abroad either, whether in national or foreign currency. Given the higher bail-in risk than in the past, also cross-border wholesale bank loan funding of longer-term maturities may become more difficult to get for CESEE banks. As a result, many CESEE banks will probably need additional capital to comply with MREL if they would like to ensure avoiding the bail-in of non-guaranteed household and corporate sector deposits, which may harm real economic activity. This would lead to higher capital ratios than implied by capital adequacy requirements (including capital buffers) alone.

Against this background, it will be even more difficult to establish or expand the business of (large) majority domestically-owned banks. However, the BRRD-related requirements will pose additional challenges also for majority foreign -owned banks (see below).

What are the prospects that new or other **foreign banks start to** enter CESEE banking markets? Currently, most EU banks still focus on deleveraging and coping with legacy assets in their home countries and/or in other foreign markets. At the same time, they are struggling to fulfill new regulatory requirements, like increasingly higher risk-weighted high-quality capital ratios and the introduction of leverage ratios, liquidity and net stable funding ratios, and MREL, etc. Therefore, in the next couple of years, only very few banks will probably be ready to enter new (for them) markets in the CESEE region; as most of these markets are outside the euro area or even outside the EU this would involve significant initial investment. Certain foreign banks,

like Russian *or Turkish banks*, could be more interested (than Western European banks) to enter other CESEE countries, or to expand already existing operations there. Given weaknesses or fragilities within their home countries, an increased exposure of these banks to other CESEE countries would involve non-negligible risks, however. Moreover, in some CESEE countries, their involvement may run into conflict with these countries' longer-term strategic perspective for integration into the European Union and the euro area that may be shared by the majority of the population. Such a conflict would arise in particular if a foreign state-owned bank had a larger market share and were used to exert pressure for political purposes.

Finally, looking at **EU banks already operating in the CESEE region**, the situation is not easy either. While the largest of these banks have by and large maintained their exposure to the CESEE region on aggregate since 2008-2009, some of them have even increased their exposure in some large countries (in particular in Russia up to 2014 and in Turkey), but de-leveraged substantially in a few countries. Also, these banks have to cope with legacy assets in their home countries or, partly to a significant extent, in CESEE. At the same time, it goes without saying that they, too, are struggling to comply with the new regulatory requirements mentioned above.

In recent years, their performance has been marked by lower profitability and by low or even cancelled dividend payouts. On the one hand, this has resulted from large credit risk provisions for the rising volume of non-performing loans (NPLs) as legacy assets – not least as a result of past excesses and failures. On the other hand, the weak economic environment, both internationally (in particular in the euro area) and in their home and host countries (lately also in Russia), exacerbated the NPL burden, dampened the scope for new business (that had already been dented by the NPL burden) even further and prolonged risk-averse investor sentiment, making any capital raising activities more difficult. Moreover, in a few host countries, disproportionate government intervention policies related to certain bank assets (foreign currency-denominated loans and/or mortgage loans) aggravated the weakness in profitability even more.

While the worst appears to have been overcome in most CESEE countries, as NPL ratios have declined from peaks, there are still sizeable stocks of outstanding NPLs that call for more determined resolution and work-out efforts. Hence, new credit risk provisions will continue to impair the performance of these banks, albeit to a declining degree, while goodwill has already largely been largely written down by several large banks. In the next couple of years, the loan business will be driven by economic growth and resulting loan demand, while banks will be

constrained in responding adequately to this rising demand by the need to comply with the new regulatory requirements. Parent banks will have to use any window of opportunity that may open in the wake of an improved economic environment and more risk-friendly investor sentiment to raise fresh capital. Some parent banks will have to adjust their organizational structures in time to be in a well prepared position to do so.

The prospective minimum requirements for own funds and eligible liabilities (MREL) that will be set by host country authorities for systemically important banks in their respective country will be a challenge also for foreign banks and their subsidiaries in EU CESEE countries. In smaller countries with their own national currencies, which tend to be structurally disadvantaged with respect to potential capital market development, parent banks will have to raise relatively large volumes of capital for their subsidiaries, if they want to prepare them as stand-alone entities suitable for a potential multiple-point-of-entry (MPE) group-wide resolution strategy. From a procedural point of view, an MPE resolution strategy would have the advantage of being easier to implement, as it would involve each jurisdiction separately. Nevertheless, faced with limitations in raising capital volumes to the extent probably required by MREL targets, parent banks may prefer a potential single-point-of-entry (SPE) resolution strategy at least with respect to some of their subsidiaries. For these subsidiaries, parent banks would have to implement a revival of parent bank funding – not by short-term loans extended to their subsidiaries, but rather via eligible bonds privately placed with them by their subsidiaries.

In principle, the continued presence of these foreign banks via subsidiaries can be of mutual benefit to both the economies of the host countries and these banks themselves. This does not rule out selective (further) deleveraging in individual CESEE countries or even a complete withdrawal from individual CESEE markets by some foreign banks. In this context, however, it will be decisive that those parent banks act responsibly with a view to the host countries concerned. In particular in the case of foreign subsidiaries that play a systemically important role in their host countries, it would be important that such strategic shifts be designed in a way that ensures a smooth process that does not cause disruptions to financial stability and does not destabilize real economic activity. Obviously, the risks can be substantially higher for smaller countries, as the exposure of foreign subsidiaries that are large and systemically very important for these countries may amount to only a tiny fraction of the overall group-wide exposure (and its adjustment) of the foreign parent bank. Also in view of these risks, well-established co-

operation of home and host country supervisory authorities may be considered indispensable for the future.

Finally, it is worth highlighting that in CESEE countries within the EU, foreign funds available from **EU structural funds** and the EIB can significantly enhance external debt financing to foster catching-up growth and further income convergence. For all CESEE countries, funding and technical support by the international financial institutions (IFIs), in particular the EBRD and the World Bank, will continue to be helpful for years ahead.

4. Conclusions

The remarkable catching-up process of the CESEE economies since the early 1990s would have been inconceivable without foreign funding. As part of the change of the economic system, state mono banking structures were quickly replaced by two-tier banking systems comprising a central bank and several large commercial banks, initially state-owned in most countries, and, in addition, a varying number of small and medium-sized privately- and partly foreign-owned banks. After banking crises and macroeconomic destabilization in several CESEE countries in the second half of the 1990s, there were widespread large-scale privatizations of these state-owned banks to strategic investors. In most CESEE countries, a predominantly privately- and foreign-owned banking sector emerged. Private domestic or foreign majority-owned banks made rapid strides in improving performance and services to the real economic sector, and the benefits of foreign banks as providers of business connections, know-how and good banking practice were considered to be significant.

Starting in the 1990s, foreign funding entered the region. Two different types of foreign funding may be distinguished: cross-border wholesale funding of non-financial firms and banks as well as parent bank funding of foreign bank subsidiaries. The former continued to be most important in countries with a low share of foreign-owned bank subsidiaries (e.g. Slovenia, Ukraine, Russia and Turkey), but remained relevant in other countries, too, while the latter became increasingly important in countries with foreign-dominated banking sectors (inter alia, most current CESEE EU countries). In general, the inflow of foreign funds has been considered a welcome and beneficial phenomenon.

However, on the back of the global financing boom from 2004 onwards, foreign inflows became particularly strong, funding extraordinarily high domestic credit growth rates and allowing loan-to-deposit ratios to rise excessively in many countries of the region. The boom-

bust cycle in capital flows, credit and economic growth ended in the Great Recession as the global financial crisis hit the CESEE region in the fourth quarter of 2008. This boom-bust experience has led to a more nuanced view of the cost-benefit balance and the risks emanating from foreign funding. Interestingly, the boom-bust cycle was well visible for both types of funding models.

What lessons can be drawn from these past 25 years in CESEE? Foreign funding for catching-up economies is both essential and risky. While it can bring a lot of beneficial contributions for a successful catching-up process to these economies, it also exposes them to global financial conditions and thus to shocks emanating from the international environment, irrespective of the type of funding model: whether it is predominantly wholesale funding coupled with a low share of foreign ownership or mainly parent bank funding based on a large share of foreign bank subsidiaries as part of the domestic banking sector. While foreign-owned bank subsidiaries have brought benefits in terms of business connections, know-how, additional funding channels and added resilience to domestic shocks, they are not immune to international financial market shocks (affecting their parent banks) and they expose the banking sector and economy of the host country to shocks in the parent banks' home countries or in other host countries.

Against this background, risk diversification seems to be an appropriate strategy: first, diversification across various foreign funding sources, that is, across both different types of foreign funding and different home countries of foreign banks; and second, avoiding excessive reliance on foreign funding – with the reasoning being similar to the macroeconomic argument that running a current account deficit is sensible for catching-up economies but the deficit should not be excessively high. Indeed, most CESEE banking sectors have already learned their lesson and mobilized domestic resources given the reduced availability of foreign funding and the overall adjustment of the economy and the external balance, thereby lowering credit-to-deposit ratios markedly.

Going forward, for financing further catching-up growth in CESEE economies it will be important to maintain and intensify risk diversification by strengthening a whole range of funding sources. First, it will be vital to further augment effective domestic funding, not only via deepening of domestic capital markets or appropriately regulating and hence fostering crowdfunding models, but also by urging foreign banks already present in the region to improve their capabilities to effectively intermediate increased domestic deposits into loans, including

to SMEs. This will involve – inter alia – further balance sheet cleaning by subsidiaries and capital building by parent banks. Second, other foreign banks not yet present in the region should be encouraged to start business with and within CESEE economies. Third, it is important to reduce hurdles for foreign direct investment that are not well justified by social or environmental reasons; this concerns in particular FDI in the real economy that contributes to a country's current account position by enhancing exports or competitively substituting imports. Fourth, the effective absorption of EU funds aiming at both fostering economic efficiency and reducing social and regional inequality must be enhanced.

Finally, also in continuation of improvements that have already been achieved after the financial crisis, it will be decisive to cultivate home-host cooperation and implement appropriate macroprudential policies. In exceptional phases of excessive inflows/outflows capital flow management measures (that may overlap with macroprudential policies) could be considered, taking into account relevant exception clauses in Community law in the case of EU Member States.

References

Arpa, M., Th. Reininger and Z. Walko. 2005. Can Banking Intermediation in the Central and Eastern European Countries Ever Catch up with the Euro Area? In: OeNB. Focus on European Economic Integration Q2/05, 110-133.

Bakker, B. B. and C. Klingen (eds.). 2012. How Emerging Europe Came Through the 2008/09 Crisis: An Account by the Staff of the IMF's European Department. International Monetary Fund. Washington D.C.

Bank for International Settlements 2010. Funding patterns and liquidity management of internationally active banks. CGFS Papers 39, Committee on the Global Financial System, <http://www.bis.org/publ/cgfs39.pdf>

Barisitz, St. 2008. Banking in Central and Eastern Europe 1980-2006. Routledge.

Barisitz, St. Banking transformation 1980 – 2006 in Central and Eastern Europe – from communism to capitalism. South-Eastern Europe Journal of Economics 2 (2009), 161-180

Berglöf, E., Y. Korniyenko, A. Plekhanov and J. Zettelmeyer. 2009. Understanding the crisis in emerging Europe. EBRD Working Paper No. 109, November 2009.

Bonin, J, Hasan, I and P. Wachtel. Banking in transition countries. The Oxford Handbook of Banking. September 3, 2013.

Borio, C. and P. Disyatat (2011) "Global imbalances and the financial crisis: Link or no link?" *BIS Working Papers* No 346.

- Broner, F., T. Didier, A. Erce and S. Schmukler. 2013. Gross Capital Flows: Dynamics and Crises. *Journal of Monetary Economics* 60, 113-33.
- Bruno, V. and H. S. Shin 2015. Cross-Border Banking and Global Liquidity. *Review of Economic Studies*, 82(2), 535-564.
- EBRD. 2009. Transition Report 2009 – Transition in Crisis? European Bank for Reconstruction and Development. London: EBRD.
- Eller, M., F. Huber, H. Schuberth. 2016a. Weathering global shocks and macrofinancial vulnerabilities in Emerging Europe: Comparing Turkey and Poland. *Focus on European Economic Integration* Q1/16, 46-65.
- Eller, M., F. Huber and H. Schuberth. 2016. Understanding the drivers of capital flows into the CESEE countries. In: OeNB. *Focus on European Economic Integration* Q2/16.
- Feldkircher, M. and F. Huber. 2016. The international transmission of US shocks – Evidence from Bayesian global vector autoregressions. In: *European Economic Review*. Vol. 81. 167–188.
- IMF, 2009. Balance of Payments and International Investment Position Manual -Sixth Edition (BPM6). Washington D.C.: IMF.
- IMF, 2012. The liberalization and management of capital flows: an institutional view. Executive Summary, November 14, 2012.
- Impavido, G., H. Rudolph and L. Ruggerone, 2013. Bank Funding in Central, Eastern and South Eastern Europe Post Lehman: a “New Normal”? IMF Working Paper 148/13.
- Kornai, J. 2006. The great transformation of Central Eastern Europe. Success and disappointment. *Economics of Transition*, Volume 14 (2) 2006, 207-244.
- Lahnsteiner, M. 2011. The Refinancing Structure of Banks in Selected CESEE Countries. In: OeNB. *Focus on European Economic Integration* Q1/11, 44-67.
- Milesi-Ferretti, G.-M. and C. Tille. 2011. Capital Flows and the crisis. *Economic Policy* April 2011, 289-346.
- Passari, E. and H. Rey. 2015. Financial Flows and the International Monetary System, *The Economic Journal*, 125(584), 675-698.
- Rey, H. 2015. Dilemma not Trilemma: The global financial cycle and monetary policy independence, NBER Working Paper No. 21162, May 2015.
- Shin, H. S. 2010. Non-core liabilities tax as a tool for prudential regulation. Policy memo.
- Shin, H.S. (2012) “Global Banking Glut and Loan Risk Premium”. *IMF Economic Review*, 60:155-192.

Post-Democracy, Neoliberalism, the Corruption of Knowledge and the Xenophobic Challenge

COLIN CROUCH

Since I wrote my book on post-democracy in 2003 (Crouch 2003) major events have occurred that I did not envisage, but which either reinforce my theme or, more interestingly, take it in new directions. The financial crisis and the subsequent Eurocrisis revealed how contemporary politics has moved further down the path towards post-democracy. A number of scandals involving major business interests have laid bare some of the workings of societies where such interests are dominant. And the rise of xenophobic populism across Europe, the United States and elsewhere has added a new and difficult twist to the story, with some surprising possible implications.

By ‘post-democracy’ I understood a situation in which elections that can produce changes of government, free debate, the rule of law all function; but somehow the dynamism of the political system is moving elsewhere - just as industry still exists in a post-industrial society, but most of the dynamism has gone to the services sectors. The ‘elsewhere’ to which post-democratic politics moves are small circles of overlapping business lobbyists and a politico-economic elite. I did not argue that in the advanced democracies we have arrived at a state of post-democracy, only that we are on the road towards it. No conspiracy theory explains the process; its causes are beyond easy human control.

The first of these concerns the history of political parties, the institutions that we have come to see as the main links between the political world and the lives of ordinary people. Such links are fundamental to the vitality of democracy. The main party divisions in the west were based on the religious and class antagonisms of late 19th and early 20th century societies, when different groups had acquired a sense of political identity in struggles over the inclusion of their religion or their class, or for the exclusion of those of different religions and classes. People have multiple social identities that enable them to answer the question ‘Who am I?’ in various ways, but these do not necessarily have political implications. However, if one has a social identity that is made an issue of political inclusion or exclusion, then that delivers a powerful clue that this identity might also be a political one. Ironically therefore issues of exclusion eventually enabled people to participate as political citizens, either through their own memory of past struggles or through memories inherited from parents and grandparents. But one might expect that such memories will wear thin in a context of universal citizenship. More than that,

the basis of those social identities associated with earlier struggles has changed in fundamental ways. In Europe, though not in the USA, religious participation and identity have declined heavily. Further and perhaps more important, as we move from an industrial to a post-industrial economy the majority of citizens have occupational identities that do not resonate with those of the class conflicts associated with industrialization. New classes developing in post-industrial society emerge into a world of existing universal political citizenship. Even if these classes confer strong social identities, most of these do not have political implications. Paradoxically, the achievement of democracy might undermine one of the main conditions of its own existence: the easy achievement of political identities among citizens. (Note: this is not the same as arguing that there are no classes; only that they do not develop political identities.)

There is a major exception to this in the global class of major shareholders and business executives, who know exactly who they are, have a hegemonic ideology (neoliberalism) to express that identity, and possess the power to exercise major political influence to further their own interests. They are therefore strongly motivated to bother with political action. This takes place behind the scenes in quiet discussions with ministers and civil servants and is therefore not part of democratic debate. It is however favoured by a general context of formally democratic institutions, as these ensure that governments follow known procedures, providing the space for lobbying that might not be available in dictatorships, which are notorious for arbitrary and unreliable actions. Lenin once said that a democratic republic provided 'the best possible shell' for capitalism; today one would rather say that post-democracy provides this preferred shell. All the institutions that facilitate debate, open information and lobbying are present, but only very rich individuals and large corporations are in a position fully to use them. Post-democracy is not about a decline of politics, but about a decline in the democratic strength of politics, behind the screen of a maintenance of democracy.

The second, more obvious, cause of post-democracy is economic globalization, which means that power is increasingly being exercised by international business interests ranging at will over transnational territories beyond the reach of nation states - the level at which democracy largely remains restricted, even trapped. These international business interests are more or less coterminous with the global class of shareholders and leading business executive already mentioned.

Third, as a result of these two processes, the political class finds itself increasingly unable to relate to voters through the old parties whether of left or right, which seem to belong to the

quarrels of the past, while business elites and lobbyists provide increasingly congenial company concerned with issues of today, a market ideology that gives it clear guidance as to what it should do across a wide range of policy areas, and a potent combination of offers and threats to encourage it to be cooperative. Elections, while still crucial for protecting citizens' rights, become an increasingly empty shell when it comes to expressing serious conflicts of interest, just a game played between rival groups of advertising and publicity specialists.

The post-democracy thesis was developed to account for changes occurring in 'mature' democracies, where people might be becoming 'tired' of democracy because they have come to take for granted what it achieves for them. Two events were strongly in my mind when I was formulating the idea. The first was the US presidential election of 2000, when the result hung on serious concerns over the integrity of some voting machines in Florida. There was very little public protest over possible corruption, but very considerable concern that uncertainty over the outcome was damaging share prices. As usual in US presidential elections, not much more than half the electorate had voted in the first place. The second event was the first free election for the mass of the population in South Africa in 1994, when hundreds of thousands of black citizens had queued for hours in the hot sun to be able to cast their votes. It seemed that US citizens were becoming weary of democracy, being able to take it for granted, by comparison with the South Africans enjoying it for the first time.

Arguments about voter 'weariness' might help explain post-democracy in western countries, where democratic institutions have been well established for many decades. They cannot account for the rapid decline in electoral participation in the new democracies of central and eastern Europe. We also see in these countries the other symptoms of post-democracy, with tight networks of politicians, wealthy individuals and corporations dominating politics. It is interesting to compare South Africa and central Europe. After just over two decades of free elections both regions have now seen the emergence of fused political and economic elites similar to those in western Europe and the USA. However, while voter turnout in South Africa has fallen since the 87% of the 1994 election, it remains at nearly 75%; in much of central Europe it has dropped from levels similar to South Africa in the early 1990s to something between 50% and 60% today – not much better than the USA. These outcomes are in line with what one would expect from the hypothesis of the role of struggles over exclusion and inclusion. A massive conflict in these terms on the basis of skin colour or race has dominated South Africa and is still remembered recent experience. South Africans of all races have social identities that give them strong clues as to what their political identity might be. In contrast, people in state

socialist countries had experienced a curious form of universal citizenship that was more or less devoid of meaning, within an official ideology of classlessness. The arrival of liberal democracy in the 1990s did not therefore emerge from struggles over exclusion and inclusion, and social identities give citizens few clues as to what their political identity might be. Political parties rarely have strong connections to clear political traditions and are often cliques around powerful and wealthy individuals.

It is interesting to contrast this with the position of Portugal and Spain, when they emerged from lengthy periods of right-wing dictatorship in the 1970s. Political parties rapidly took a form similar to those in the rest of western Europe. The fascist dictatorships had been part of the capitalist world, with a similar logic of struggles over inclusion and exclusion. Today Iberian politics has joined the post-democratic trend, and one might argue that central European democracies have turned post-democratic at an even earlier point in their history. Indeed, perhaps they are the trend-setters in the establishment of formal democracies with little social content, with western countries joining them, as the contemporary model of electorates without strong political identities applies more clearly to them.

Different historical trajectories have left varying political legacies, with implications for differences in voting behaviour and party allegiance today, but the emergence of politically favoured economic elites is common across large parts of the world. Thus, at the level of political participation, South African democracy seems stronger than that in much of the advanced world. But it remains a deeply unequal society, with governments having little capacity to change the lot of the mass of the people.

Another important extension of democracy that has shown strong post-democratic symptoms since its birth is the elected European Parliament. Here again all the formal institutions of democracy are in place, but the parliament has few connections to seriously contested political struggles across Europe, partly because the national parties that form its conflict arena are themselves on the road to post-democracy, and partly because very few, if any, popular political identities exist at a Europe-wide level. On the other hand, the European Parliament does at least try to bridge the yawning gap between the national level at which democracy usually remains and the global level at which economic and political power are wielded. It can also be argued that it has gradually become a far more significant institution since 1979, before which time its members were not directly elected.

There is a trade-off at European level between two fundamental issues at stake in the post-democracy debate: between what one might call the intensity and the extent of democracy. Intensity refers to the rootedness of political institutions in social identities, discussed above as usually resulting from struggles over inclusion and exclusion. Extent refers to an institution's reach, as in the question whether democracy can reach beyond national level. A central dilemma of contemporary democracy is that it needs greater extent, but in attempting to achieve this it risks weakening even further its already declining intensity - as in the case of the European Parliament. In such a situation the privileged economic groups who have both the incentive and the means to take politics very seriously can themselves take advantage of any growth in the extent of democratic reach, because they find few rival strong interests at these levels. It is a 'heads they win, tails we lose' situation. If democratic institutions remain trapped at the national level, these groups can range free from political checks at the global level; if institutions are extended in the direction of that level, the wealthy can exercise superior influence within them. This can be seen in the growing ascendancy of neoliberal ideas and policies in the activities of the European Commission and in particular the European Court of Justice.

Moving further down the post-democratic road

I wrote in *Post-Democracy* that, although we were on the road towards post-democracy, we had not yet arrived at an endpoint. In a fully post-democratic world political debate would be totally controlled by spin doctors and mass media owned by billionaires. The environmentalist and feminist movements, or indeed the new xenophobic populism, would not have been able to have their impact, disturbing the preferences of established elites. There still remains too much life in popular conflict and disputes to justify a claim that we are now fully within post-democracy – though, as we shall see below, one of the reasons for this is deeply disturbing. Nevertheless, we have moved further down the road over the past decade.

The international response to the financial crisis of 2007-08 was managed completely in line with my expectations of how post-democratic regimes would respond. The banks, having been deemed 'too big to fail' were given privileged treatment in setting the terms for rescue from the disaster to which their negligent behaviour had brought us all. Rescue packages placed the burden on the rest of the population through cuts in public spending, falling especially on those most dependent on help from the welfare state, people far poorer than the bankers whose incomes and institutions they were now helping to stabilize. In the process, the crisis was redefined by political and corporate leaders as having been 'caused' by excessive levels of

public spending. The crisis has therefore now been used to achieve permanent reductions in the size and scope of the welfare state in many countries, while the role of irresponsible, unregulated financial markets has been a more marginal theme of political debate. The argument about public spending is valid in a roundabout way, in that governments who sought political advantage by not increasing taxation to pay for expanding social policy had been able to finance their sleight of hand by borrowing from the banks. But the banks had been willing to make such loans, which clearly had little chance of being repaid. Normally an irresponsible creditor shares the burden of a bad loan with the irresponsible debtor; but not when the creditor has the political clout of the great banks in the wake of the crisis. Our dependence on these institutions, and a few giant firms in a number of other economic sectors, has become so great that they are subject to the rules of neither the market economy nor the democratic polity.

This post-democratic aspect of the crisis was seen at its most extreme in the Eurozone, where an ad hoc group constituted by the European Commission, the European Central Bank, the International Monetary Fund, and (only rarely noticed) an informal committee of the banks involved imposed terms on the debtor states of south-west Europe and Ireland, especially Greece. True to post-democracy, the deals were democratically ‘ratified’ by national parliaments, which in Greece and Italy also legitimated the temporary appointment of extra-parliamentary heads of government – the individuals concerned happened to be former employees of Goldman Sachs, one of the financial firms deeply implicated in the initial financial crash. Meanwhile, the European Parliament had no voice at all.

While some observers on the left had seen the crisis as being a disaster for deregulated neoliberal capitalism and therefore likely to challenge its survival, in the event it served only to demonstrate the power that financial institutions held over (post-) democracy. Several observers have now demonstrated how this occurred and how what seemed like a neoliberal hubris became its intensified triumph. A particularly important role was played by the way in which some governments had become dependent, not just on their own chronic debt, but on their citizens taking on high personal debts in order to sustain their living standards at a time of stagnant real incomes. It was particularly evident in the USA, the UK, Ireland and Spain. I have called this process ‘privatized Keynesianism’ (Crouch 2009; 2011): under orthodox Keynesian demand management, governments respond to insufficient demand in the economy by themselves temporarily spending more than they earn in an attempt to stimulate the economic cycle. Under privatized Keynesianism governments and banks encourage citizens to take on their own household debt to finance consumption. Household debt is not necessarily

irresponsible. Families might use it to buy residential property, start small businesses, or buy durable consumer goods that they will use for several years. It is a different matter when families use debt to finance more short-term purchases, such as food and clothing.

The way in which the debt crisis was managed showed us post-democracy at work, but it was also a consequence of the achievements of earlier steps towards post-democracy. Post-democratic tendencies increase the political power of wealthy individuals and corporations. One of the ways in which they use this power is to achieve various public policies that serve their ends. It is notable that many countries have in recent years seen a major increase in inequality of incomes and wealth. This is consistent with what we should expect from growing power of the wealthy, though it might have purely economic and technical rather than political causes. In fact, the OECD (2011) has concluded that growing inequality has been largely the result of what it calls ‘institutional’ factors. It found that technological changes that might have been responsible for increasing inequality by destroying job opportunities for the low-paid had been outweighed by improvements in education reducing the numbers of people dependent on low-skilled (and therefore low-paid) work. Instead, inequality had mainly been increased by changes in taxation that have favoured wealthy individuals and corporations over the majority of the population; and the decline in coordinated collective bargaining involving trade unions. Both these can be seen as the results of the growing political power of small economic elites and the decline of mass political forces. Matters have proceeded furthest in the USA, where OECD researchers (Förster et al 2014) found that the top 1% of the income distribution had taken 47% of economic growth between 1975 and 2007. (Second was the UK, where the equivalent statistic was 24%; in those western Europe countries for which they had data it was around 10%.) The mass of US citizens was not deprived of a capacity to buy consumption goods during this period; but they increasingly relied upon debt to maintain and improve their living standards.

In this way the spiral proceeds. A decline in the power of democracy enabled wealthy interests to dominate politics. This led to the wealthy increasing their share of economic growth, leaving many less well-off citizens to use consumer debt to finance their standard of living. This in turn helped fuel the secondary financial markets, with two consequences: first, it enabled the owners and senior executives of banks and other firms in the financial sector to make even more money; second, these insecure markets collapsed, producing the crisis. This was in turn reinterpreted to be a crisis of public spending, justifying a shift away from the welfare state and therefore an economy further geared towards the interests of the wealthy.

There has been further evidence that the march to post-democracy is proceeding. A major example is the possible advent of the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). This is a plan for a major relaxation of barriers to trade between member states of the European Union (EU) and the USA. Most tariff barriers have already been negotiated away in various global agreements. What remain are the so-called non-tariff barriers. These extend from rules clearly intended solely to keep international competitors out of domestic markets, to regulations seriously designed to protect health, labour rights and various concepts of public and collective goods. It is over these latter issues that alarm bells have been ringing. On the one side an elite of business and governmental persons has been trying to make deals behind the backs of the population, potentially undermining a mass of social and environmental policies. This is post-democracy in its purest form. On the other side an array of civil society groups as well as green and other smaller parties is mobilizing the popular mistrust in these elites that post-democratic politics itself has generated. The outcome remains uncertain, but the imbalance between forces involved is severe.

Three issues make TTIP disturbing. First, there are substantive fears that the compromises involved in reconciling European Union and United States standards will lead to an overall decline in regulation that protects us against such things as poor labour rights, irresponsible banks, and inadequately tested chemical additives in food, pharmaceuticals and cosmetics. This is partly because any compromise between a higher level and a lower one necessarily implies loss for those starting with the higher standards. But partly it is also because, in the present business-dominated climate, we know that the most powerful interests will be pushing for using this trade deal to aim, not at a compromise, but at a new, overall lower level of regulation and protection of standards.

Usually Europeans consider that they have more to fear than Americans from such compromises, as often the EU's standards are higher, corporate lobbies in the USA having been longer at their game and better funded than those in most European countries or the EU's own institutions. This is not however always the case: US courts and administration are being considerably tougher on banking behaviour than the EU is likely to be. Also, EU policy is increasingly being influenced by governments in central and eastern Europe, whose economies are necessarily competing down-market, and many of whose politicians see any social policy as a return to state socialism. This aspect of the issue is therefore only partly one of 'social Europe versus market USA', which is therefore not the best way to frame the problem.

Second is the risk that European health, education and other services will be partly privatized and contracted out to US corporations. This is already well under way in the UK and some other member states without any need for TTIP, but others are still trying to protect the idea of publicly provided public services in certain fields. Their efforts are already being eroded by recent developments in EU competition policy, without any need for a push from US interests. US firms are again more adept at the game, because that country's small welfare state has given more scope for profit-making social policy; but European firms are active here too.

Under current EU competition law it remains possible for governments to declare certain areas of social policy to be outside the market economy, defining them as services of general economic interest. But their attempts to do this in practice remain vulnerable to legal challenges from corporations. For example, the Dutch government reserved its social housing sector, which is unusually large (32% of all housing). Building firms argued before the European Court of Justice that this proportion was too high. The dispute has been going on for over eight years and is not yet resolved, but the court's approach has been to insist on a reduction of the size of the social housing sector in the Netherlands, thereby taking it on itself to decide a substantive matter of national social policy. It is highly likely that the terms of TTIP would reinforce this vulnerability of government attempts to reserve areas of social policy from the market, as one of its central provisions is facilitation of firms' ability to claim redress against actions by governments that can be said to threaten their profits. Here again a trade treaty with the US seems to be reinforcing pressures already at work within Europe and not some distinctive American threat.

The current negotiating position of the EU in TTIP is to leave it to the discretion of national governments whether to keep areas like national health services outside the scope of traded services. But what would happen if a neoliberal government declared its health service to be tradable within TTIP, only to be followed by a social democratic one that wanted to reverse that decision? Would foreign health firms have grounds to sue on the grounds that a policy change had damaged their interests? This cannot be known until a treaty was in force and the European Court of Justice had examined cases coming before it.

The third issue is the planned provision that firms should be able to claim redress against governments if they act in ways that threaten their investments and profits, through a procedure known as Investor-State Dispute Settlement (ISDS). This procedure does not use normal law courts with established judges, but arbitration panels comprised solely of corporate lawyers:

i.e., people who earn most of their money working for corporations. This is not so much post-democracy as post-law.

The core question presented by TTIP is that of corporations using their lobbying power and the mantra of a ‘threat to jobs’ to whittle down social standards achieved during a period when democracy was more vibrant. It is neither a question of Europe versus the USA, nor within Europe one of ‘Brussels’ versus nation states. Behind the free-trade rhetoric of US politics stands a mass of special protected interests. In Europe the UK government, so loud in its claims for national sovereignty, is among the most enthusiastic in wanting to surrender social standards to TTIP. Breaking down barriers to trade has repeatedly shown its capacity, given various safeguards and transitional measures, to serve many interests. We can already see how the entry of China and other Asian countries into world trade is advancing the welfare of millions of people in parts of the world previously sunk in unrelieved poverty, while also bringing new opportunities to businesses in the existing wealthy countries. Just as we worry about the mission creep of measures that strengthen corporations’ power at law, we should be concerned at pure protectionism masquerading as social policy and standing in the way of a good trade deal. There is a long history of that approach in all jurisdictions.

To confront these questions requires strong understanding of what constitutes the field of social policy and its proper objectives. There has to be recognition that not all areas of social life should be open to the market, but these have to be defined with a clear rationale. Protectionism has to be distinguishable from principled concepts of the scope for the social and the ethical to challenge the sovereignty of the economic. Such a framework in its turn should not extend so far that it would crush debate about one of the most fundamental legitimate fields of conflict within democratic politics. An openly debated approach to such measures as TTIP would not be confined to widening trade by reducing regulation, but could do the opposite: partners agreeing to reduce barriers if the other side brings its standards up, not down. (For example, the US might offer to adopt European standards on, say, food additives or workers’ consultation rights in exchange for tougher banking rules in Europe.)

Are our democracies strong enough at present to conduct such a debate without undue influence being wielded over it by wealthy corporate interests? There is a serious danger that the corporate lobbies of post-democracy will produce a TTIP that sweeps away a mass of protective regulations for consumers, workers and the community at large, to the long-term detriment of our welfare.

Beyond formal democracy: the problem of trust

The kind of debate envisaged here is not just a matter of the institutions of formal democracy, important though these are. As Adrian Pabst (2016) has written, formal institutions of all kinds depend for their social support on ‘non-formalizable, non-legal judgements, shared mores and a sense of “common decency”’, all of which are dependent on the informal and voluntary associations of civil society. He sees these as the lifeblood of democracy, but that they are threatened by claims for the sole democratic legitimacy of formal political institutions (and indeed the market). Here is a serious dilemma. As we have learned from continuing scandals of corrupt behaviour, regulation cannot be an adequate substitute for trustworthiness; but neither can trust be a substitute for regulation if that trust is misplaced. As we know from the problems of performance-enhancing drugs in sport, those who have a strong incentive to gain from dishonesty will always be several steps ahead of regulators who lack anything like the same incentives. Honest sports participants as well as audiences have a constant suspicion that the athletes winning events are acting dishonestly, and this undermines belief in and enjoyment of the activities concerned. We need to be able to trust the great majority of other persons, with regulations and forensic work tracking a small minority of the dishonest. But can we do this? We have no way of knowing whether human trustworthiness is growing or declining over time, but we can point to important features of contemporary life that are undermining it; what we cannot assess is whether there are countervailing developments that offset them. Both the neoliberal economic regime and post-democratic politics undermine trust.

The neoliberal regime undermines trust in two ways. First, there is a systematic dishonesty in the form it is taking. Neoliberal policies are advocated as being about the introduction of free and open markets, with all the attendant advantages of consumer choice, competition among providers and an elimination of political interference in those processes. In practice however, because they lead to increased inequalities, they produce concentrations of economic power that can be used politically. Economic and political resources are mutually interchangeable, and the more unequal the former, the more distorted economic politics become; this is the fundamental flaw at the heart of free market doctrine. It also further exacerbates post-democracy. There is dishonesty at the heart of neoliberalism’s claims for its own political implications. Second, growing inequalities increase the rewards that can flow to dishonesty. If the gains that can be made from any activity are modest, the risks of dishonest behaviour to achieve those gains being discovered and punished may be an adequate disincentive against dishonesty. But if rewards are potentially great, the risks might be discounted.

Several recent major incidents demonstrate these corrupting implications of the neoliberal turn, the most prominent being the revelation that Volkswagen installed software that falsified the results of diesel emissions tests. In the Libor, Eurobor and Forex market scandals traders dishonestly altered interest rate data in order to make more profit for themselves. The financial crisis of 2007-08 itself resulted from a mass of examples of massaging and distorting of statistical data. Less openly dishonest but at least as devastating have been other cases where financial criteria are allowed to trump technical and professional criteria. BP's pollution of the Gulf of Mexico following the explosion at its Deepwater Horizon oilrig in April 2010 was such a case. BP's technical experts had warned about the risks of instability at the rig, but their technical knowledge was ignored in the face of financial experts' concern for BP's profits. The damage to the Tokyo Electric Power Company's nuclear reactor at Fukushima following the earthquake and tsunami in 2011 was another. Although the main disaster was a natural one, the official report on the case found that warnings of technical staff over the vulnerability of the plant had been ignored for financial reasons. Different in kind but from the same stable were the cases of phone-hacking by various British journalists over a number of years; reporters at News International and other media organizations allowed their journalist ethics to be subordinated to their bosses' need for money-making stories.

What unites all these examples is the corrupting effect that financial knowledge has on other forms (Crouch 2015). The task of producing data, especially the statistics that measure performance, is increasingly dominated by the maximization of profit, the achievement of targets, the bottom line. When it comes to a conflict between the dictates of financial data and those produced by other sciences, what should the technician who works for a profit-maximizing firm, or for a public service organization required to meet targets that are their analogue of profit, do? And how should we the public deal with the flood of data produced in such a context, that claims to tell us for each car its exhaust gases, for each bar of chocolate its nutritional value, and every university its ranking on some scale? On one level such statistics are very reassuring. They enable us to compare precisely, to calculate risks and in general to behave like rational modern people. We usually do not understand the science that lies behind these numbers, but that is not necessary. We need only to be able trust the experts who produce the data. But can we, when the rewards for dishonesty can be so great? And can we trust the advice of doctors, teachers and others who have been given strong incentives to place the achievement of targets over their professional judgement?

In a market economy firms that lose the trust of customers and investors should lose trade to competitors who behave honestly. That is their incentive to behave honestly despite the temptation to maximize profit by doing otherwise. However, if the gains from a successful deception are great enough, and if competition in a sector is low enough or the political connections of major firms strong enough, the market may be too weak to guarantee trustworthiness. So many major banks were involved in the recent scandals that none need fear that they will lose customers as a result. Where else can customers go? True, the banks have been fined enormous amounts in the US, British, Swiss and other courts; but if almost all participants in a market bear similar burdens, in the end the costs can be passed on to customers through higher bank charges, the closure of branches and other inconveniences. The banks involved in the recent scandals continue proudly to advertise their wares, and strut on the global markets.

It was the public regulatory system of the USA that discovered the VW scandal, and it has been courts of law rather than the market that have punished many of the other corporate criminals. At one level therefore the characteristic regulations, policing and inspection regimes of the rule of law and democratic politics have served us well, but the close ties between business and politics that characterize post-democracy warn us against placing much trust in them. At the time of the VW scandal it was revealed that the French, German and UK governments had been lobbying the European Commission to make diesel emissions tests less stringent – in effect, to permit car firms to game the tests – so that the industry's costs could be reduced while giving the public the impression that real progress was being made in reducing emissions.

Popular responses and the xenophobic threat

It would not be accurate to claim that there has been no response from the mass public to the manipulations of political, financial and technical knowledge. When, in *Post-Democracy*, I pointed to the way in which social movements still possessed some power to shock the system, I was writing before the emergence of Syriza, Podemos and similar movements, and in the still early stages of the growth of the right-wing populism that has now affected virtually every country in Europe. One issue raised by this concerns the distinction between parties that compete for election to government, and campaigning groups that try to concentrate attention on issues and to mobilize power outside the parliamentary arena. The former sacrifice sharpness of focus and campaigning zeal for the bland middle-ground strategies of post-democratic politics in order to gain public office. The latter sacrifice the chance of wielding governmental power in order to maintain their uncompromising vision. Movements of the Syriza type are

seeking to combine the two in order to combat the march towards post-democracy. Are they wise? Will movement-based parties be the saviours of democracy, or will they simply lead campaigns into the post-democratic trap?

But far more salient at the present time is extreme-right populism, which has become more important and attracted more support than most other forms of protest. Since its emergence in the 1990s it has always at one level been a response to post-democracy. Its leaders attack the elitism that has withdrawn politicians and other powerful individuals from contact with the lives of ordinary people, led them to speak in obscure slogans rather than in straight language, and made them untrustworthy. They also express the widespread anxiety at globalization, and the way in which its progress seems to leave ordinary people powerless as their lives are changed from somewhere above and beyond. But these movements have acquired real force only when one particular aspect of globalization has become important: the large-scale movement of peoples, whether as economic migrants using their rights of free movement within the EU or as desperate refugees fleeing war and terror in the Middle East. The demand for directness and honesty in political discourse has often been a veiled demand for a legitimization of derogatory racist language and ethnic stereotyping.

It was argued at the outset of this essay that the social identities of class and religion that once enabled ordinary people to acquire a political identity are in decline. This does not apply to national identity. Although aggressive nationalism has been discouraged by most political forces since the fall of Adolf Hitler, pride in nation and a sense of political identity with it is more or less taken for granted as a good in all democratic politics, which mainly takes place at national level, where all parties offer to do things to strengthen the nation. Take this relatively harmless, constantly reinforced, political sense of nation, set it within an economic globalization that weakens the scope for national self-determination, add to that transnational population movements that bring people in frequent contact with people not of their 'nation', give this mix to resourceful right-wing politicians, and very rapidly harmless national awareness and pride become aggressive, exploiting fear and hatred. It is therefore not useful as a counter to post-democracy, as, for all its rhetoric against elites, it focuses attack away from them and on to the most powerless victims of globalization. By distracting attention away from the real causes of post-democracy and rising inequalities of wealth and power, it actually serves the ends of those gaining from these phenomena.

Although neoliberalism has become hegemonic in today's political decision-making through the growing importance in post-democratic societies of business lobbies in general and the financial sector in particular, it is not powerful at the level of formal democracy. Purely neoliberal parties are usually small minority ones, like the Free Democratic Party in Germany, relying on coalitions with larger, more popular movements. Alternatively neoliberalism is a strand within a party defined in more complex ways, as with the British Conservatives or the US Republicans. Sometimes, as with the British New Labour, German *Neue Mitte* and US New Democrat governments of the 1990s, neoliberal forces can be found in coalition within centre-left parties. As the bases of both traditional conservatism and social democracy weaken for the reasons discussed above, neoliberals find these historically powerful potential partners to be less useful. Meanwhile, conservatives in several countries are seeking to solve the problem of the decline of their religious and traditionalist bases by allying with the increasingly salient sentiments of nationalism and xenophobia – either within parties as in the anti-EU wing of British Conservatism or in coalitions or informal agreements as in Denmark and Norway.

Alliances between neoliberalism and an increasingly nationalistic conservatism harness the two most powerful current forces in politics: the economic doctrines of the post-democratic elite and newly assertive populist xenophobia. But they are mutually contradictory forces. The insistence on global free trade and free movement of all factors of production that is essential to the neoliberal project cannot long coexist with nationalism and xenophobia. The pace of the divergent paths can vary considerably, depending on context and different clusters of alliances. It is clear that the French Front National rejects all aspects of neoliberalism and *mondialisation* while advocating a strong welfare state for the native French. It is more or less impossible for French neoliberals to ally with this. For Scandinavian neoliberals and moderate conservatives, on the other hand, there is a strong temptation to accept any alliance that will keep once dominant social democracy out of office. Differently again, British right-wing nationalists, whether within the Conservative Party or in the United Kingdom Independence Party (UKIP), themselves take up strong free-market positions. They can do this by placing all their nationalist emphasis on opposition to the EU but seeking free trade outside Europe. This can be viable when these groups concentrate on Conservative voters whose economic circumstances are comfortable but dislike foreigners. But as they try to expand their appeal to working-class voters in, for example, the north-west of England, this position becomes more difficult to sustain. These voters usually want strong social policy, provided immigrants are excluded from it, and may well press for the protection of parts of manufacturing from foreign competition. As the Front National has found, attracting working-class voters away from their past allegiances is

not a simple matter of detaching them from social-liberalism limb towards nationalist conservatism, but of forming a kind of national socialism.

At what point do alliances with social democrats become more attractive to neoliberals, despite their preference for conservatives? For example, although British Conservatives do not understand the fact, their problem with European immigration is that the free movement of labour has been approached through the lens of neoliberalism. It has granted workers a right to move across transnational European space but has developed hardly any European level social citizenship to accompany it, throwing the whole burden on to national welfare systems that neoliberals prefer to pretend do not exist. The decision-making level that grants the right to mobility needs also to have a role in the social support that migrant workers might need before they have participated enough in their country of immigration to be entitled to share national citizenship rights. But this approach would require the mobility right to be one entailing elements of European social citizenship. A return to the neoliberal-social democratic compromise that characterized the EU under the Delors and Prodi presidencies, before the more decisively neoliberal turn, might be necessary to ward off a growing nationalism that is beginning to threaten the whole European project.

Social democrats and liberals have made effective common cause in the past; and recent agendas of change in gender and family policies have been their joint, anti-conservative project. But in several countries social democrats have felt that they have in general had a poor deal from embracing a neoliberal turn, as they did in Germany, the UK, the USA (if the Democratic Party is partly social democratic), and are doing currently in Italy. As a declining popular force social democracy is not in a position to demand big policy concessions. The chances of neoliberals and social democrats collaborating in national electoral politics therefore depends on the former being so appalled at the nationalist challenge that they make more concessions to the latter than might seem necessary.

There are more possibilities of this occurring at the level of international organizations than nationally. The OECD, the IMF and the World Bank have all recently signalled concern that the continuing rise in inequality may be threatening mass consumption and therefore growth unless there is widespread recourse to debt. These organizations are shifting from the strict neoliberal stances they adopted at the end of the 1970s, and may be becoming the voice of a new alliance between neoliberalism and social democracy. As international bodies they cannot share in resurgent nationalism. Will the next political realignment be between cosmopolitan

and international social democrats and neoliberals on the one side, and national its conservative populism on the other? And where would the debate over post-democracy stand in that confrontation?

References

- Crouch, C. 2003. *Postdemocrazia*. Rome/Bari: Laterza. (Published in English as *Postdemocracy*. Cambridge: Polity, 2004.)
- Crouch, C. 2009. 'Privatised Keynesianism: An Unacknowledged Policy Regime', *The British Journal of Politics and International Relations*, 11: 382-99.
- Crouch, C. 2011. *The Strange Non-Death of Neoliberalism*. Cambridge: Polity Press.
- Crouch, C. 2015. *The Knowledge Corrupters: Hidden Consequences of the Financial Takeover of Public Life*. Cambridge: Polity.
- Förster, M., Llana-Nozal, A. and Nafilyan, V. 2014. *Trends in Top Incomes and their Taxation in OECD Countries*. Social, Employment and Migration Working Paper 159. Paris: OECD.
- OECD 2011. *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*. Paris: OECD.
- Pabst, A. 2016. 'Is Liberal Democracy Sliding into "Democratic Despotism"?'', *The Political Quarterly*, 87, 1: 91-

Pfadabhängigkeit der Transformation: waren die Ergebnisse vorprogrammiert?

DIMITAR DIMITROV

Wer glaubt, gewisse Begriffe seien schlechtweg die richtigen, wer andere hätte, sähe eben etwas nicht ein, was wir einsehen, - der möge sich gewisse sehr allgemeine Naturtatsachen anders vorstellen, als wir sie gewohnt sind, und andere Begriffsbildungen als die gewohnten werden ihm verständlich werden.

(Wittgenstein, Philosophische Untersuchungen aus den Jahren 1936-1946)

Dieses Zitat aus Wittgensteins „Philosophische Untersuchungen“ mag unüblich und sogar irreführend zu einem Thema über die Geschichte des Übergangs zur Marktwirtschaft und Demokratie in den ehemaligen sozialistischen Staaten Osteuropas erscheinen, eignet sich aber am besten (und vielleicht am schnellsten) dazu, die komplizierten und verwickelten Sachverhalte und Entwicklungen in den Bereichen Ökonomie, Gesellschaft und Politik auf einen logisch konsistenten gemeinsamen Nenner zu bringen. Dies sollte selbstverständlich durch eine realitätsbezogene Bestandsaufnahme, vor deren Hintergrund relevante theoretische Konzepte analysiert werden könnten, zustande gebracht werden.

Den Rahmensatz dieses intellektuellen Unterfangens sollte zweidimensional angelegt werden, wobei (1) die eine Ausrichtung die entgegengesetzten Pole des Realen und des Ideellen einspannen und (2) die andere - eine zu der ersten querverlaufende Dimensionslinie -, die Kontinuitäten zwischen dem Abstrakten und dem empirisch Konkreten zu erfassen hat. Diese koordinierende mentale Projektion ist insbesondere für die Analyse des Politischen erforderlich, wie dies anhand der nachfolgenden Überlegungen gezeigt werden wird. Weil es sich in der Politik um den Drehpunkt der engen Verflechtungen von Emotionen und Macht sowie um den Angelpunkt des rationalen Verhaltens bei der Befriedigung von materiellen Bedürfnissen immer handelt.

Bezogen auf die erste Dimension eignet sich das wittgensteinsche Konzept vor allem deshalb, weil es auf eine für die Politik sehr wichtige und implizit konflikträchtige Trennlinie hinweist: auf den Gebrauch von Begrifflichkeiten im idealen und im Alltags-Sinn. Hierfür wird die Idee der sog. „Familienähnlichkeiten“ eingebracht, wonach wir unsere Begriffe im Alltag, d.h. in unserer Umgangssprache, nicht im Hinblick auf die unter diese Begriffe fallenden und den Gegenständen gemeinsam seienden Eigenschaften verwenden, sondern den Prozess der

Begriffsbildung anhand von Ähnlichkeiten und Analogien vorwärtstreiben. Oder anders ausgedrückt, in der Politik verwenden wir Begrifflichkeiten, die nicht einheitlich sind; die Bedeutung dieser Begriffe in unterschiedlichen Politikfeldern und Macht- bzw. Situationskonstellationen lässt sich nicht beliebig abgrenzen und verändert sich im Laufe der Zeit, d.h. ist nicht fest instrumentalisierbar.

Genauso hat es sich bei den beiden, für das in diesem Text dargelegte historische Narrativ des Übergangs in Osteuropa eine Schlüsselrolle spielenden Begriffen der Demokratie und Marktwirtschaft verhalten.

Als Ende des vorletzten Jahrzehnts des XX Jahrhunderts die Transformationsprozesse in den ehemaligen sozialistischen Ländern Osteuropas ihren Anlauf nahmen, war das paradigmatische Ideengerüst, d.h. die Begrifflichkeiten, für die zwei strategischen Ziele der gleichzeitigen Transformation zur liberalen Demokratie und neoliberalen Marktwirtschaft im öffentlichen Raum und in der Politik schon vorhanden. Diese genossen in dem entwickelten Westen den Status eines Paradigmas und nahmen in dem unterschwellig turbulenten Osten die Gestalt eines normativen Paradigmenwechsels an. Politisch wurde der Begriff der Demokratie durch die These von Francis Fukuyama über das Ende der Geschichte infolge eines weltweiten und somit endgültigen Sieges des amerikanischen liberal-demokratischen Modells propagandamäßig und gleichzeitig „umgangssprachlich“ im Sinne einer Familienähnlichkeitsklasse im Umlauf gebracht¹. Von der ökonomischen Seite her pflegte man ohne genauere Begrifflichkeitspräzisierung von einer Marktwirtschaft als Pendant zu dem liberalen politischen Modell und als Gegensatz zu der Planwirtschaft im Sinne „mehr Markt weniger Staat“ zu reden, ohne konkrete Vorstellung über die einzuleitenden Maßnahmen bzw. zu realisierenden Zwischenschritte zu haben. Da die politische Entscheidung zugunsten einer sehr schnellen und radikalen Umwälzung der Wirtschaft ausfiel, übernahm man auch für den alltäglichen

¹ Wie die „Entzweiung“ der Sprache in wissenschaftlich und alltäglich zustande kommt, d.h. wie ein wissenschaftlicher Begriff und dessen familienähnlichkeitsmäßige Existenz konstituiert wird, kann sehr überzeugend durch das sozial-politische Dasein dieses Konzepts in der damaligen Sowjetunion veranschaulicht werden. Der Artikel von Fukuyama wurde ohne Zeitverzug in der sehr renommierten und keinesfalls im Verdacht des ideologischen Konservatismus stehenden akademischen Zeitschrift „Fragen der Philosophie“ (Вопросы философии, 3, 1990) veröffentlicht. Das Journal ist eine Ausgabe der Akademie der Wissenschaften und steht unter der wissenschaftlichen Leitung deren Präsidiums. Somit wurde quasi über die Nacht das neue liberale Paradigma sowohl wissenschaftlich etabliert wie auch ideologisch und politisch im Rahmen des verlaufenden Perestrojka-Diskurses legitimiert. Wäre der Artikel in anderen politologischen und nicht weniger renommierten Zeitschriften wie z.B. „Weltwirtschaft und internationale Beziehungen“, oder „Internationales Leben“ erschienen, wäre die zweite, nicht wissenschaftliche, Komponente zu kurz gekommen, da diese als zu fachspezifisch gegolten hätten.

Gebrauch die als Schocktherapie bezeichnete Wirtschaftsstrategie. Was man darunter zu verstehen hatte, welche Programme, Maßnahmen, Zwischenziele etc. in den einzelnen Ländern festzulegen waren, war auch den westlichen Wirtschaftsexperten, die den osteuropäischen Politikern zur Seite standen, im Hinblick auf die Machbarkeitsmöglichkeiten nicht ganz klar. Bis heute läuft der diesbezügliche Hauptrefrain darauf hinaus, dass die zu Beginn der Transformationsphase verfassten und vorgeschlagenen Pläne - mit nur wenigen Ausnahmen in manchen baltischen Staaten-, nicht ordnungsgemäß implementiert gewesen wären, weswegen auch die Transformationsergebnisse nicht in ausreichendem Maße als erfolgreich zu bezeichnen seien. Dieser Problemkreis kann man innerhalb der zweiten Dimension des oben angeführten Rasters erklären, d.h. entlang des Kontinuums zwischen dem Abstrakten der rational bestimmten Ziele und dem empirisch Konkreten der Befriedigung materieller Bedürfnisse sowohl in der Politik wie auch in der Wirtschaft.

Um die Logik zu verstehen, die bei der Antwort auf die im Titel des vorliegenden Beitrags formulierter Frage erforderlich ist, muss man hierbei einen dialektischen Übergang zustande kommen lassen, um aus der Sicht der sozioökonomischen Faktoren das komplexe Zusammenspiel zwischen Politik und Ökonomie subsumierend in der Perspektive der realisierten Geschichte, d.h. chronologisch, einzubetten.

Die Logik des historischen Verlaufs sollte demnach mit den Anfängen beginnen und zwar mit der Gegenüberstellung von Idee und Realität.

I. Gattungsbegriff vs. Begrifflichkeiten der Praxis (Wissenschaft vs. ideologischen Pragmatismus)

Als der Demokratisierungsprozess in Osteuropa wortwörtlich vom Zaun gebrochen wurde² war das Paradigma des liberalen demokratischen Modells schon vorherrschend und bestimmte maßgeblich das politische Denken. Infolge der Schnell- und Leichtigkeit der zuerst erzielten Erfolge – die herrschenden Partieliten traten die Macht (Rumänien ausgenommen) ohne Widerstand ab -, wurde der Eindruck einer baldigen und ohne weiteres – z.B. Dekommunisierung – problemlose Realisierung des ersehnten Demokratieideals vermittelt. Dieses wurde als etwas schon Verdinglichtes und real Existentes gedacht.

² Susan Woodward verweist darauf, dass der Stacheldrahtzaun an der ungarisch-österreichischen Grenze infolge einer Reihen von Geheimverhandlungen zwischen Ungarn und Westdeutschland und der Sowjetunion im August 1989 entfernt wurde und, wie bekannt, die Flucht vieler Ostdeutschen nach Westen ermöglichte. Siehe dsbzgl. Woodward, Susan, L., The Balkan Tragedy. Chaos and dissolution after the Cold war, The Brookings Institution, Washington D.C., 1995, p. 104.

Es wurden dabei eine ganze Reihe wissenschaftlicher Befunde aus der Transitologieschule mit Hauptvertretern Philippe Schmitter und Guillermo O'Donnell ignoriert. Diese hatten schon in den 1980er Jahren eine enorme Arbeit zur Systematisierung und Analyse der Demokratisierungsfälle in Lateinamerika und Süd-Europa nach dem Zweiten Weltkrieg geleistet und die Ergebnisse in drei Bänden veröffentlicht. Schon im Januar 1990 fasste Schmitter (mit Ko-Autor Terry Lynn Karl) in dem Paper „What Kind of Democracies Are Emerging in Southern and Eastern Europe, Southern And Central America?“³ die realistischen Szenarien für Entwicklung zusammen. Die Autoren gingen dabei von dem Gattungsbegriff (genus) der Demokratie aus, den sie in einer ersten Stufe nach sieben von dem US amerikanischen Politologen Robert Dahl schon zu Beginn der 1970er Jahre festgelegten Kriterien definierten und in einer zweiten Stufe dessen Inhalt um zwei weitere, für Ost-Europa insbesondere im Hinblick auf die neuen internationalen Entwicklungen sehr wichtigen Merkmale, erweiterten: (1) Schutz der verfassungsmäßig gewählten Amtsträger (officials), die die Regierungsentscheidungen zu kontrollieren bevollmächtigt sind, vor informeller Einflussnahme und blockierenden Einschränkungen seitens nicht-gewählter Beamten; (2) Selbstverwaltung des politischen Gemeinwesens, d.h. es muss ein Mindestmaß an Handlungskapazität besitzen, um unabhängig von dem äußeren Einfluss anderer mächtiger politischer Systeme agieren zu können.

Ein politisches Gemeinwesen (Politie) gehört, so die Autoren, der Gattung (genus) Demokratie nur dann an, wenn es alle neun Kriterien aufweist und ein institutionalisiertes System von Regeln enthält, das sich auf eine akzeptable und vorhersehbare Weise reproduziert und die Loyalität der Bürger unter Kontrolle aufbewahrt. Die Etablierung von diesem System von Regeln (set of rules) erfolgt in der Konsolidierungsphase der Demokratisierung. Sollte diese nicht erreicht werden, kann die Politie Ähnlichkeiten zu der „Demokratiefamilie“ aufweisen, nicht aber in Wirklichkeit eine Demokratie sein. In diesem demokratieähnlichen Zustand kann sie ungehindert – z.B. ohne durch ein totalitäres Regime ersetzt zu werden -, weiterhin persistieren und Probleme nur auf einer ad hoc bzw. ad hominem Basis lösen.

Der Hauptschluss aus der Gattungsberiffsanalyse der Demokratie im Transformationsprozess fällt eindeutig aus: nicht alle politischen Gemeinwesen werden es bis zu einem stabilen Typus der Demokratie schaffen. In manchen Ländern wird es zu einem autoritären Regime infolge gewaltsamer Machtabsetzungen kommen. In anderen Fällen würde man im

³ Schmitter, Ph. C., Terry Lynn King, What Kind of Democracies Are Emerging in Southern and Eastern Europe, Southern And Central America?, January 1990

Demokratisierungsunterfangen die kritische Schwelle zur wirklichen Demokratie nicht überschreiten können; und so würden solche Politien weiterhin in einem intermediären Zustand – d.h. in verschiedenen Kombinationen aus demokratischen und autoritären Komponenten - persistieren. Bei einer anderen Gruppe von Ländern würde die Etablierung von stabilen institutionellen Konfigurationen ausbleiben womit auch deren Konsolidierung nicht abgeschlossen bleiben wird. Und nur einige – die vom Glück Begünstigten⁴ -, würden sich bei einer eindeutig gattungsmäßig zuordnerbaren und sich selbst reproduzierenden Demokratieform einpendeln können.

Unserer analytischen Hypothese entsprechend blieb leider der Gattungsbegriffsansatz der Transitologieschule von der praktischen Politik, die weiterhin mit Familienähnlichkeitsbegrifflichkeiten zu operieren pflegte, unberücksichtigt.

Nicht ganz anders entwickelte sich die Lebenslogik des Zusammenspiels zwischen Theorie und Politik auf der ökonomischen Seite. Es waren trotz der intensiven Mathematisierung der Wirtschaftswissenschaften im Westen keine einen Erfolg garantierenden Modelle bzw. darauf basierenden Strategien ausgearbeitet worden. Bis heute rechtfertigen sich manche der damaligen westlichen Berater in Osteuropa damit, dass es Anfang der 1990er Jahre keine Lehrbücher über den Übergang vom Sozialismus zum Kapitalismus gegeben hätte⁵.

Ende der 1980er Jahre drehte sich in Osteuropa alles um die Frage der Ökonomie: wie man durch Reformierung des Sozialismus zu einer modernen Marktwirtschaft – zu einer derjenigen in den entwickelten kapitalistischen Ländern -, kommen kann. Man war sich dabei nicht im Klaren, ob dieses Ziel schrittweise, d.h. graduell (in einem längeren Zeitabschnitt), oder durch radikale und tiefgreifende Umwälzungen der Wirtschaftsstrukturen, die einen Erfolg max. innerhalb von zwei Jahren garantierten, erreicht werden sollte. Die Entscheidung fiel zugunsten einer beschleunigten Transformation, die zuerst durch den Plan des polnischen Wirtschaftsministers Balzerovitsch mit 1. Januar 1990 in Gang gesetzt wurde. Das dem

⁴ In der Transitologieschule, insbesondere bei Schmitter, stellt die „Fortuna“ – wie bei Machiavelli -, einen wichtigen Erklärungsansatz dar, der als Ungewissheit bei der Etablierung von „einem neuen System der Dinge“ interpretiert wird; die Wahrscheinlichkeit des Eintretens nicht vorhergesehener Ereignisse läge dabei bei nicht mehr als 50%. Siehe diesbezüglich Schmitter, „Reflection in ‚Transitology‘ – before and after“, European University Institute, 2014.

⁵ In einem Interview vom Jahr 2012 erklärte Richard Rahn, Vizepräsident der US-Handelskammer und Teamleiter von US amerikanischen Wirtschaftsberatern, die Anfang der 1990er Jahre die Wirtschaftstransformationsprogramme in mehreren osteuropäischen Ländern (darunter auch Ungarn, Bulgarien, Estland) vor Ort ausarbeiteten: „But also back then there was no manual for us, no book that you could pick up and say how you would go from communist socialism to free market democratic capitalism.“ (Interview für das Nationale bulgarische Fernsehen, ausgestrahlt im August 2012).

Balzerovitsch-Plan zugrunde liegende Umstrukturierungsprogramm wurde unter der maßgeblichen Mitwirkung von dem US amerikanischen Wirtschaftswissenschaftler Jeffrey Sachs ausgearbeitet und wurde medial, politisch und amtlich als „Schocktherapie“⁶ bekannt. Eine solche Wortwahl sollte eigentlich auf die Effekte der Implementierung einer schnellen und breitangelegten Umwälzung des Wirtschaftssystems hinweisen und war kein terminus specificus der wirtschaftswissenschaftlichen Sprache. Der Fachbegriff ist das sog. Upfront loading und bedeutet die zeitliche Vorverlegung der Budgetkürzungen im Ausmaß von mehr als 50% schon im ersten Jahr der Stabilisierungsmaßnahmen. Transformationsprogramme nach dem Schocktherapiemuster wurden in den anderen sozialistischen Ländern (in Russland nach 1991) in Angriff genommen wobei sie Gemeinsamkeiten nur im Hinblick auf drei politische Maßnahmen enthielten:

- wirtschaftliche Liberalisierung durch die Abschaffung von Preis- und Produktionskontrollen;
- gesamtwirtschaftliche Stabilisierung durch die Kontrolle der Geldmenge und die Beseitigung des Defizits des Staatshaushaltes;
- Verkauf des Staatseigentums an Privatpersonen und Institutionen.

Es hätte zwar nach der Schocktherapie eine makroökonomische Stabilisierung folgen sollen, die Voraussetzung für ein nachhaltiges Entwicklungswachstum gewesen wäre. Dies waren die theoretischen Annahmen des IWF-Modells für Stabilisierungsprogramme, das die Planwirtschaften zu übernehmen hatten und dementsprechend die Konditionalitäten dieser internationalen Organisation bezüglich finanzieller Unterstützung erfüllen sollten. Das IWF-Modell basierte auf dem Konzept der noch Ende der 1950er Jahre ausgearbeiteten Methodik der Finanzprogrammierung. Die empfohlenen politischen Maßnahmen dieses Ansatzes zur makroökonomischen Stabilisierung beschränken sich auf die buchhalterische Identität von dem Außenhandel- und dem Bankensektor (banking). Der IWF ging davon aus, dass dieses Modell

⁶ In Wirklichkeit bezog sich diese Bezeichnung auf die 10 wirtschafts- und finanzpolitischen Empfehlungen von dem US amerikanischen Ökonomen John Williamson aus dem Jahr 1989, die als Washington-Consensus bekannt wurden. De facto schrumpften diese 10 Punkte in der Praxis auf die Konditionen des IWF zur Erteilung von Beistandskrediten an Schuldnerländer. Die Einhaltung dieser Konditionen führte u.a. zu solcher Umstrukturierung der Volkswirtschaften, die die Entwicklung von den für den Aufbau mächtiger Militärpotenziale erforderlichen Industriesektoren erschwerte. Als Regelwerk des globalen Finanzsystems bleibt der Washington-Consensus bis heute weiter bestehen, obwohl im Zeitraum zwischen 2010-2012 an seiner Alternative – dem Seoul Development Consensus im Rahmen der G-20 - intensiv gearbeitet wurde.

universell, d.h. ohne Berücksichtigung der Besonderheiten einer Volkswirtschaft, anwendbar wäre.

Eine präzisere Analyse der im Modell erfassten ökonomischen Zusammenhänge zeigten schon zu Beginn der Transformationsperiode, dass bestimmte ungünstige, dafür aber stabile Konstellationen unter den makroökonomischen Variablen eintreten könnten. Diese widersprachen dem Modell nicht und hätten im Stabilisierungsprogramm rein administrativ als zulässig geltend gemacht werden können. So ist z.B. eine Kombination aus niedrigerer Kreditvergabe, hoher Inflation und zurückgehender Produktion mit einem Außenhandelsüberschuss kompatibel und entspricht den IWF-Vorgaben. Das stellt aber einen Stagflationszustand dar, der bei einigen Transformationsländern – darunter auch Polen –, wirklich eintrat. Es sind auch Szenarien möglich, bei denen eine genug hohe Gewinnmarge aus Einzelverkäufen zur fortwährenden Kapazitätsauslastung führt und somit das Investitionsklima und die technologische Erneuerung behindert, was selbstverständlich mit Arbeitslosigkeit und Verschlechterung der Arbeitskräftequalifikation einhergeht. Dies würde aber wesentlich den Umschwung zu einem nachhaltigen Wachstum beeinträchtigen. Oder aber die dauerhaft zurückgegangene Nachfrage könnte unwiderruflich zur Zerstörung von Produktionskapazitäten, die im Nachhinein nicht wieder aufgebaut werden könnten, führen. Dieses als Hysterese- oder auch Türklkeneneffekt bekannte Ergebnis schafft neue - und im Fall einiger Transformationsländer ungünstige - Ausgangsbedingungen, die die Entwicklung entlang eines irreversiblen Pfads längerfristig bestimmen.⁷

Diese Art von wissenschaftlichen Analysen waren zu jener Zeit keinesfalls weitläufig bekannt und wurden somit von dem uneingeschränkt dominierenden neoliberalen Paradigma in den Hintergrund verdrängt.

Anfang der 1990er Jahre erstellte die Wiener AGENDA-Gruppe⁸ den Marktschock-Bericht, in dem zum ersten Mal der Schocktherapie-Ansatz einer wissenschaftlich fundierten kritischer Analyse unterzogen wurde und konkrete alternative Szenarien für den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wiederaufbau präsentiert waren. Den Kern des Agenda-Gruppe-Ansatzes bildete die Idee über die Schlüsselrolle des sozioökonomischen Kontextes im

⁷ Siehe dsbzgl. Bhaduri, Amit, Conventional Stabilization and the East European Transition, in: The Transition from command to market economies in East-Central Europe, Richter, Sandor (ed.), Boulder : Westview Press, 1992, pp. 13 - 31

⁸ Der erste Bericht der AGENDA-Gruppe erschien im Jahre 1992 unter dem Titel „The Market Shock. An AGENDA for Socio-Economic Reconstruction of Central and Eastern Europe“ sowie auf Deutsch unter „Der Markt-Schock. Eine AGENDA für den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wiederaufbau in Zentral- und Osteuropa“. Siehe ausführlicher dazu in der Einleitung dieses Buchs.

Transformationsprozess. Demgemäß bildet der Markt als eine jahrhundertlang evolvierende soziale Institution ein komplexes Netzwerk von Interaktionen. Der Markt beschäftigt sich mit den Auswirkungen vergangener Entscheidungen auf die Gegenwart sowie mit der Vorwegnahme zukünftiger Bedingungen, die durch Gegenwart und Vergangenheit bestimmt sind, und bleibt daher in einem sozioökonomischen Kontext von Regelungen und zwischenmenschlichen Beziehungen eingebettet - ein Milieu von dem er nicht zu trennen ist. Bei der Einführung von Marktmechanismen in den ehemaligen Planwirtschaften ist deswegen der Erfolg nur dann möglich, wenn parallel dazu auch der relevante sozioökonomische Kontext aufgebaut wird.

Von seinem Konzept her impliziert der Begriff des sozioökonomischen Kontextes die These, dass nicht ein einziges und universell anwendbares, sondern ein nur aufgrund konkreter Kenntnisse der Kontextlage ausgearbeitetes Transformationsprogramm in jedem Land implementiert werden sollte. Inhaltlich besteht er aus vier Basiskomponenten: Weltansicht, Institutionen, relativen Preise und politischen Instrumenten zur Beeinflussung der ersten drei Elemente.

Da auf die Rolle der Weltansicht in den individuellen Entscheidungen und Handlungen weiter unten wieder Bezug genommen wird, gehört hierher nur eine kurz skizzierte Darlegung der Basisaspekte bei der Interpretation dieser Komponente.

Auf die Weltansicht kommt im Prozess des sozioökonomischen Wiederaufbaus eine entscheidende Rolle zu, da sich dieser in einer sich auflösenden Gesellschaft entfaltet. Unter solchen Bedingungen kann die theoretisch begründbare und daher für den Alltag zu abstrakte Idee eines freien Marktes mit Preisflexibilität nicht instrumentalisiert werden, da sie sich in die Umgangssprache der Familienähnlichkeitsbegriffbildung nicht ohne weiteres überführen lässt. Oder anders ausgedrückt, die Vorstellung einer freien Marktwirtschaft kann eine große Anzahl von Individuen in deren Entscheidungen und Handlungsausrichtung kaum motivieren, da sie in ihren Erwartungen nicht davon ausgehen können, dass durch ihre persönlichen Anstrengungen das allgemeine Wohlstandsniveau gehoben werden würde. Die Erwartungen sollen daher auf realitätsnaher Einschätzung von Bedarf und Ressourcen basieren. Nur so könnten sie durch ihre identitätsstiftende Wirkung glaubwürdig sein und somit eine ansteigende Anzahl von Individuen erfassen. Von ihrer Beschaffenheit her müssen sie andauernd so konstituiert werden, dass eine sinnvolle Befriedigung der individuellen Bedürfnisse in einer nicht zu weiter Zukunft ermöglicht wird.

Vor diesem Hintergrund war auch eine Politik, die gemäß dem IWF-Stabilisierungsparadigma auf Zielsetzungen wie ausgeglichene Zahlungsbilanzen, ausgeglichenes Staatsbudget, wirtschaftliche Stabilisierung etc. ausgerichtet ist, kritisch auszuwerten. Alle Anfang der 1990er Jahre in den ehemaligen sozialistischen Staaten eingeleiteten Transformationsprogramme berücksichtigten in deren Maßnahmen die Auswirkung auf Produktion, Beschäftigung, Investitionsvolumen oder privaten Konsum nicht. Die sozioökonomischen Wiederaufbauprogramme hätten demgegenüber das Konsum- und Produktionsniveau in einem ersten Schritt als Ziele festlegen und, in einem zweiten, die marktendogenen Kräfte sowie die geldpolitischen Interventionen, die diesen Zielen gedient hätten, identifizieren sollen. Es sollten dabei klar und eng definierbare Produktionsziele den „allumfassenden“ Zielen bevorzugt werden.

Der AGENDA-Ansatz lehnte die ideologisch beladenen Dichotomien, die Eingang in die Transformationsdebatte gefunden hatten, wie Sozialismus vs. Kapitalismus, Markt vs. Plan oder aber Markt vs. Staat, entschieden ab. Es wurde in dieser kritischen Analyse davon ausgegangen, dass das dichotome Denken eine Linearität der Prozesse oder der Zusammenwirkungen unterstellt, wogegen die Realität eher von der Existenz nichtlinearer Zusammenhänge zeugt. Es sei deswegen wichtig, so der Bericht, dass die Rolle des Staats im Transformationsprozess anders als im Mainstream konzipiert wird.

Es wurde des Weiteren darauf verwiesen, dass beim Übergang vom Plan zum Markt der Staat einen zum Teil nicht unwesentlichen Autoritätsverlust erleidet, was aber auch eine Zerstörung oder Schwund des sozialen Konsens zur Folge hat. Dies führt zur Starre sowie zur mangelnden Flexibilität beim Erreichen von konkreten Zielen im Transformationsprozess. Somit würde man einen dialektischen Prozess im Gang setzen, der bei einem verstärkt dirigistischen Staat enden könnte. Es sollte der Staat daher als Teil einer öffentlichen Autorität aufgefasst und dementsprechend gestaltet werden. Da ein wirklich realer Transformationsprozess zeitlich unbeschränkt bleiben sollte – offen für miteinander konkurrierende Ansichten, Programme, Interessen, Bedürfnisse, die dadurch einen positiven Beitrag leisten würden -, wäre die Aufrechterhaltung von Selbstregulierungen unentbehrlich. Dies hätte über Regeln zu erfolgen, die, von einer Autorität eingeführt, als unterstützend für die politischen und wirtschaftlichen Prozesse der Transformation verstanden werden müssten. Im Prinzip können Solche Regeln auf zwei verschiedene Arten entstehen. Entweder über rechtmäßige und demokratische Gesetzgeber, die diese aufstellen und danach deren administrative Implementierung

kontrollieren. Oder über verträgliche Absprachen, die die sozialen Akteure untereinander abschließen. Beide Formen wären für den stabilen Fortgang der Transformation erforderlich.⁹

Der soziökonomische Ansatz der AGENDA-Gruppe blieb von der Politik unbeachtet, obwohl er konkrete und produktive/schöpferische Lösungen zur Überwindung der evidenten Engpässe während der Implementierung von nach Schocktherapie-Muster strukturierten Transformationsprogrammen in Osteuropa anbot.

Diese logisch und chronologisch erste Phase der Transformation zeichnet sich durch die Dominanz der neoklassischen bzw. neoliberalen Paradigmen, die von der Politik alternativlos in Angriff genommen wurden. Es sind dabei zwei Momente in diesem Prozess zu berücksichtigen. Während im Westen, wo de facto die relevanten Entscheidungen zugunsten konkreter strategischer Optionen bzw. Eliminierung von anderen solchen getroffen wurden, mehr oder weniger (theoretisch und praxisbezogen) Klarheit vorhanden war, waren es westliche Experten, die nach Osteuropa geschickt wurden, um den lokalen Eliten zur Seite zu stehen - ohne genauere Kenntnis der Situation vor Ort und daher ohne die Einstellung bzw. Bereitschaft, im Falle misslungener Empfehlungen und fehlgeschlagener Mitwirkung persönliche, administrative oder berufsmäßig rein ethische Verantwortung übernehmen zu müssen. Egal wie gut oder schlecht erfahren bzw. wissenschaftlich oder analytisch versiert, waren Sie nicht imstande, die realen Rahmenbedingungen und die Komplexität der Situation vor Ort zu erfassen und zu beurteilen. Ihnen gegenüber standen kooperationswillige Eliten, die mehr oder weniger die Hebel der Macht inne hatten, die aber, auf sich selbst gelassen, keine strategischen Lösungen zu konzipieren vermochten. So war von vorne herein die scharfe Trennung zwischen wissenschaftlicher Begrifflichkeit und familienähnlichkeitsrelevanter Begriffsbildung vorgegeben.

Von der politischen Seite her, hätte diese „Sachlage“ gewisse Vorteile gehabt, weil die Suche nach der „wahrhaften“ wissenschaftlichen Definition für Wirtschaftspolitik oder Demokratisierungsstrategie eher zu einer Simplifizierung und Dogmatisierung der zur Anwendung gebrachten Konzepten geführt hätte¹⁰. Es wird bis heute vermutet, dass genau dies

⁹ Der Markt-Schock, S. 31-32

¹⁰ Ein öffentlicher Diskurs über das Wesen einer Politik der „Demokratisierung“ oder der „marktwirtschaftlichen Transformation“ hätte u.a. deren essenziellen Inhalte wissenschaftlich klären müssen. William James (Vertreter der philosophischen Richtung des Pragmatismus in den Vereinigten Staaten aus dem XIX Jahrhundert) behauptet, dass es für die Ziele der wissenschaftlichen Forschung nicht unbedingt notwendig ist, vom Anfang an mit allgemeinen, ein Konzept definierenden Begriffen zu operieren, die nur Phänomene mit solchen allgemeinen Merkmalen subsumieren. Die direkte Suche nach einer Definition des Wesens solcher Phänomene wie Religion oder Regieren würde zu starker Vereinfachung oder zu Dogmatismus führen. Es wäre daher berechtigt, mit der

die Überlegungen bzw. Befürchtungen gewesen sein sollten, die die Entscheidung zugunsten des Schocktherapie-Szenarios fallen ließen. Somit wäre die ideokratische Einflussnahme der alten Elite über die Nacht weg vom Tisch gewesen. Diese Vorgehensweise wäre aber nur dann richtig gewesen, wenn die lokalen Eliten als Gegenpartei über die gleichen oder kompatiblen theoretischen Kenntnisse im ökonomischen und politologischen Bereich verfügt hätten. Die westlichen Experten waren nicht imstande, über den Machbarkeitsgrad derer Expertise beim Verfassen der Transformationsprogramme zu beurteilen. Die Gastgebereliten in ihrer Mehrheit vermochten in besten Fall, sich vage Vorstellungen darüber zu machen, wie in der Wirklichkeit vom westlichen Theoriegedankengut geprägte Konzepte angewandt werden sollten, wobei es ihnen kaum möglich war, die Nachfolgewirkungen derer Implementation mittelfristig abzuschätzen.

Von der soziologischen Seite her sah die Situation nicht ganz anders aus. Es ist bekannt, dass zur Durchführung komplexer Politiken die Existenz von den sog. epistemic communities¹¹ unabdingbar ist. Diese, als informelle Netzwerke von Individuen in Schlüsselpositionen, die durch ihr Expertenwissen die politische Entscheidungsfindung maßgeblich unterstützen oder beeinflussen können, konstituierten Strukturen, hätten auch die neuen politischen Eliten erfassen müssen. Wenn sich somit eine paradigmatische Denkweise herausgebildet hätte, könnte man damit rechnen, dass keine Bruchlinien im politischen Kommunikationsprozess begriffsmäßig entstanden oder aufrechterhalten geblieben wären.

Die ökonomischen Paradigmen, die um jene Zeit wissenschaftlich und intellektuell die Bühne vor allem in Zentraleuropa dominierten und dort die Voraussetzung für die Nuklei epistemisch Gleichgesinnter schafften, basierten auf neoklassischen bzw. neoliberalen Theorien. Die Leitidee wurde von einer der fundamentalen Besonderheiten des neoklassischen Ansatzes übernommen – von der Annahme der potenziellen Selbstregulierung und Selbststabilisierung der Märkte, sei es auch als ein längerfristiger Prozess. Ganz simplifiziert ließ sich das

Abgrenzung des Forschungsumfangs zu beginnen. Die These von James liegt an der Grenzlinie zwischen dem logischen Positivismus, zu dem der "junge Wittgenstein" zählte, und dem Familienähnlichkeit-Ansatz des "späten" Wittgensteins. In der Politik spielt diese gnosologische Trennung eine entscheidende Rolle, da sie mit der Verdinglichung sozialer Realitäten zu operieren hat. In seiner Studie „Den Staat denken“, weist Philippe Braud darauf, dass der Staat durch die politische Sozialisierung der alltäglichen Praxis gedacht werden kann, was eine Unterwerfung dem Staat durch seine Rechtsgewalt ermöglicht, oder eine ihn paralyisierende Opposition legitimiert. Da Ende der 1980er der Zeitfaktor zu einer kritischen Komponente geworden war, entwickelte sich der Prozess gemäß dem "braudschen" Szenarium, die Realisierung der "jameschen" Alternative hätte aber eine Nachhaltigkeit der Transformation gewährt. Siehe dsbzgl. James, William *The Varieties Of Religious Experience*, Lecture II; Baker, Gordon, Wittgenstein, Vol I, pp. 324-325; Braud, Philippe, *Penser l'État*, Seuil, 2004

¹¹ Siehe dsbzgl. Haas, P.M., Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, in: *International Organization*, Vol. 46, No. 1, (Winter 1992), pp. 1-35

Hauptmerkmal des Neoliberalismus durch das fundamentale Prinzip der universellen Vermarktung der sozialen Verhältnisse dogmatisch formulieren, was auch die ungehinderte Liberalisierung in Politik und Wirtschaft zugunsten des Marktes auch bis heute impliziert.

Ende 1980er – Anfang der 1990er Jahre waren aber diese Theorien vorwiegend in Polen und in der Tschechoslowakei unter den Experteneliten verbreitet und geläufig – zum Teil auch dank der fachlichen Übersetzung einschlägiger Sachliteratur. In Polen, weil dort seit 1981 nach alternativen Wirtschaftsmodellen gesucht worden war und über Akademikeraustausch mit den westlichen Forschungseinrichtungen ein regulärer Zugang zu den neuen wissenschaftlichen Tendenzen gewährt blieb. In Tschechien fanden die westlichen Theorien nach 1988 fast blitzschnell eine Verbreitung, als sich der bevorstehende Regimewechsel schon abzuzeichnen begann, was auch der emsigen Mitwirkung von nach Westen emigrierten Tschechen zu verdanken war. In Ungarn erfolgte der Paradigmenwechsel aufgrund der weitläufig geteilten fundamentalen neoliberalen Annahmen. Meinungsdivergenzen gab es nur in Fragen der politischen Implementierung. Die ersten Standardwerke in Economics wurden schon 1987 übersetzt und fanden langsam Eingang in den Unterricht ¹².

In Bulgarien, Rumänien und in den Baltischen Staaten war sachlich übersetzte Fachliteratur erst gegen Mitte der 1990er Jahre verfügbar. Im Prinzip war dies aber - so wie in Ungarn und der Slowakei - vor allem mainstream economics (z.B. „Economics“ von Samuelson).

Im Großen und Ganzen konnte der Paradigmenwechsel nicht radikal erfolgen, da der Elitenwechsel – darunter auch im wissenschaftlich-ideologischen und akademischen Bereich - , nur graduell von statten gehen konnte.

Mitte der 1990er Jahre war der erste Wahlzyklus in den sich demokratisierenden Politiken der ehemaligen sozialistischen Staaten faktisch abgeschlossen. 1997 stellte der Jahresbericht der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung in London (EBRD) fest, dass in den zentraleuropäischen Ländern der Schock der Wirtschaftstherapie schon zu überwunden sein scheint: es wären schon eindeutige Stabilisierungstendenzen zu registrieren; als einziges Land hätte Polen im Jahr 1996 sein Wirtschaftsniveau von 1989 um schätzungsweise 4% überschritten. Es lägen keine Anzeichen einer Konsolidierung des Demokratisierungsprozesses vor. Sozio-ökonomische Indikatoren wie Sterblichkeits- und Geburtenraten, Beschäftigung und

¹² Siehe dsbzgl. Aligica, P.D., Anthony J. Evans „The Neoliberal Revolution in Eastern Europe“, Edward Elgar, Cheltenham UK, 2009, pp. 51 – 54; Kaase, M., Vera Sparschuh „Three Social Science Disciplines in Central and Eastern Europe.“, Social Science Information Centre (IZ) / Collegium Budapest, 2002, pp. 26 - 206

Arbeitslosigkeit sowie Verarmung hätten sich nach 1989 drastisch verschlechtert. All diese Tendenzen standen im krassen Widerspruch zu der Etablierung einer neuen Elite der Reichen, deren schnellen Wohlstandsaufschwung größtenteils mit Korruption und dubiosen Geschäften assoziiert wurde.

Damit war es schon klar, dass, entgegen den neoliberalen Thesen, ein enger Zusammenhang zwischen fortschreitender Demokratisierung und dem Erfolg der marktwirtschaftlich relevanten Transformation besteht¹³.

II. Abstraktion vs. pragmatischen Empirismus

Beim Übergang in die nächste Transformationsphase, wo es um die Privatisierung großer Betriebe, Ausbau der Bankensysteme und Durchführung marktrelevanter Wirtschafts- und Sozialreformen ging, stellte es sich heraus, dass die Transformationswelt bei weitem vielfältiger und komplizierter ausfiel – eine Tatsache, welche in den neoliberal geprägten Transformationsprogrammen weder theoretisch zulässig noch inhaltlich integrierbar war.

Nach 1995 stand auf der Tagesordnung der großen, d.h. gleichzeitig Politik und Wirtschaft umfassenden, Transformation der ehemaligen sozialistischen Staaten die für jeden sozial-ökonomischen Übergang Schlüsselfrage der Verteilung von den Eigentumsverhältnissen. Gemäß dem neoliberalen Rezept sollte diese Aufgabe durch einheitliche Anwendung der Liberalisierungs- und Privatisierungsschemata, die in der Transformationsprogrammvorlage enthalten waren, bewältigt werden¹⁴. Aus Kausalitätsüberlegungen wird hier deswegen zuerst die ökonomische Seite der Problematik behandelt. An zweiter Stelle folgt dann die Analyse der politologischen Reaktion auf die falsifizierten neoliberalen Demokratisierungstheorien.

In ihrem Transition Report 1997 stellte die EBRD fest, dass die Transformationsregion eine zu große Vielfalt an Politiken und vorgenommenen Maßnahmen aufwies. Der Übergang zum Markt hatte sich nicht als „linear“ erwiesen, d.h. als ein an allen Fronten fortwährend ununterbrochener Fortschritt. Es gab weitreichende Vorfälle von Transformationseinbrüchen. In vielen Fällen, wo der Transformationsprozess in bestimmten Bereichen rückgängig gemacht worden war, wurde im Nachhinein keine Wiederaufnahme der Reformmaßnahmen beobachtet.

¹³ Siehe dsbzgl. Transition Report 1995: Investment and Enterprise Development, Transition Report 1996: Infrastructure and savings; Transition Report 1997: Enterprise performance and growth, EBRD

¹⁴ So pflegten die Mitglieder des U.S. amerikanischen Beraterteams in Osteuropa Rahn und Utt in deren Interviews aus den Jahren 2012 und 2014 immer wieder darauf hinzuweisen, dass sie aufgrund ihrer Erfahrungen in Ungarn ein und dasselbe Transformationsprogramm für Bulgarien und Estland angeboten hätten. Dass die Ergebnisse unterschiedlich ausgefallen wären, erklärten sie damit, dass das Programm z.B. in Bulgarien von der Regierung nicht wie vorgesehen implementiert worden wäre. Siehe dsbzgl. auch Fußnote 4.

Solche Sachlagen waren im Allgemeinen schon in dem AGENDA-Bericht 6 Jahre früher vorhergesagt, wurden aber detaillierter gegen Mitte der 1990er wissenschaftlich untersucht. In ihrem 1998 erschienen Buch „Postsocialist Pathways“, gingen David Stark und Laszlo Bruszt – basierend auf den Ergebnissen aus ihren Untersuchungen in Osteuropa-, der Frage nach, ob die Transformation eines Regimes der Eigentumsrechte gleichzeitig mit der Ausweitung der Bürgerrechte zustande kommen kann¹⁵. Die wissenschaftliche Hypothese, die sie dieser Frage zugrunde legten, lief darauf hinaus, dass es möglich ist, bei Veränderung der Eigentumsverhältnisse in einer Gesellschaft die soziale Gerechtigkeit aufrechtzuerhalten, indem man den Eigentumslosen die Möglichkeit gewährt, regulär durch Wahlen die Entscheidungen bezüglich der Eigentumsregimeänderungen zu kontrollieren. Diese Hypothese war auf die empirische Tatsache bezogen, dass sich die ehemaligen sozialistischen Länder schon für die gleichzeitige Transformation vom Staatssozialismus zur Demokratie und von Plan- zur Marktwirtschaft entschieden hatten.

Stark und Bruszt entwickeln als Antwort auf die Forschungsfrage das Konzept der deliberativen (diskursiven) Assoziierung zwischen Netzwerken von Firmen im Privatisierungsprozess. Aufgrund ihrer empirischen Befunde hinsichtlich der Privatisierungsstrategien in Ostdeutschland (der ehemaligen DDR), Ungarn und Tschechien, gelangen sie zu den folgenden Schlüssen:

1. Die analytische und daher auch bei der Privatisierung wirtschaftspolitisch anzupeilende Einheit ist nicht die einzelne Firma, sondern die einzelnen Netzwerke von Verbindlichkeiten und Aktiva der Firmen;
2. Diese Netzwerke sollten nach einem Abstimmungsprozess zu einer dauerhaften Lösung finden, wobei diese in Bezug auf die Eigentumsrechte das gesamte Netzwerk erfassen sollte: d.h. der Staat soll nicht die einzelnen Firmen Stück für Stück privatisieren; es werden im Gegensatz dazu die mit den Verbindlichkeiten verbundenen Risiken gestreut und Gewinne und Kosten per Vereinbarung aufgeteilt;
3. Eine Schlüsselrolle kommt in dieser Hinsicht auf den Staat mit seiner Exekutive zu, die (der) entweder die existierenden Netzwerke rechtzeitig wie in Tschechien identifiziert

¹⁵ Stark, D., Laszlo Bruszt, Postsocialist Pathways. Transforming Politics and Property in East Central Europe, Cambridge University Press, 1998. Ihrem Profil nach ist die Monographie eine komparative Analyse der Privatisierungspolitik in der ehemaligen DDR, Ungarn und Tschechien.

und voreilige Einzelprivatisierungen vermeidet oder die Existenz von solchen Netzwerken ignoriert - wie in Deutschland per Treuhandanstalt¹⁶.

Für die anstehende Analyse sind drei Aspekte des von Stark und Bruszt entwickelten Ansatzes vom Interesse. In erster Linie kritisieren und widerlegen sie durch ihre vergleichenden und empirisch basierten Studien die neoliberale These des Übergangs zur Marktwirtschaft in Osteuropa, den sie als eine Transformation per Imitation bezeichnen. Gemäß dem neoliberalen Paradigma würde jede Transformation unabhängig den Anfangsbedingungen zu einer entwickelten kapitalistischen Wirtschaft führen. Es wird dabei ein real existierender perfekter Modellzustand (Design) postuliert. Bei der Herangehensweise dieses Designer-Kapitalismus werden die real verlaufenden Prozesse in den Transformationsländern vom Standpunkt des idealen Designs ausgewertet.¹⁷ Es wird daher im Prinzip die Vielfalt von Transformationsfällen ignoriert.

An zweiter Stelle wird die These über „das schlechte Erbe“ des Sozialismus, wonach der misslungene Übergang zur Marktwirtschaft und Demokratie in manchen ehemaligen sozialistischen Staaten von derer Vorgeschichte determiniert sein sollte, widerlegt. Mitte der 1990er Jahre wurden solche Argumente angeführt, um eine unausweichliche Rückkehr zu einem chinesischen Modell zu begründen. Gegenwärtig werden sie von manchen rechten Regierungsparteien in Umlauf gebracht, die somit das Ausbleiben von realen ökonomischen Verbesserungen während ihrer Regierungszeit durch ein angeblich robustes und somit sehr schwer zu zerschlagendes Wirtschaftssystem des Sozialismus zu rechtfertigen versuchen.

Stark und Bruszt bringen, an dritter Stelle, diesen zwei Extremen das Konzept von der institutionellen Pfadabhängigkeit bei der Entfaltung des Transformationsprozesses entgegen. Die real verlaufenden Prozesse sind demnach in einem institutionellen Kontext eingebettet und weder von der Vergangenheit – was die Neostatisten behaupten –, noch von der Zukunft – worauf das neoliberale teleologisch verfasste Paradigma hinausläuft –, eindeutig determiniert. Die soziale Institution und somit der institutionelle Kontext legen bestimmte Einschränkungen der Entscheidungen und der Handlungsoptionen fest. Sie lassen aber zugleich andere

¹⁶ In dem zweiten Fall werden die für die ökonomische Restrukturierung bedeutsamen Synergien nicht in Angriff genommen. Oder aber es werden, wie in Ungarn, - infolge der hohen Konzentration von Machtbefugnissen in der Exekutive -, die Privatisierungsentscheidungen auf einer Fall-zu-Fall Basis getroffen und schnell durchgeführt, was aber den Konkurs von strategisch wichtigen Unternehmen, die der Staat im Nachhinein retten musste, nach sich zieht.

¹⁷ Das ist eigentlich der Grund für die durch kognitive Dissonanz verursachte Frustration der westlichen Berater in Osteuropa, die die Misserfolge der Transformation durch Schuldzuweisung auf die lokale Staatspolitik, die den an und für sich perfekten Plan nicht wie vorgegeben verwirklicht hätte, zu erklären versuchen. Siehe dsbzgl. Fußnoten 4) und 9).

Möglichkeiten offen. Soziale Akteure, die bestimmte Entscheidungen treffen müssen, machen dies unter vorgefundenen, realen – im materiellen oder im ideellen Sinn –, institutionell strukturierten Bedingungen. Diese setzen den real möglichen Spielraum für Veränderungen fest, wo manche Strategien anderen gegenüber bevorzugt¹⁸ werden können. Akteure, die eine Veränderung bewirken wollen, bedürfen Ressourcen, durch die sie etwaige Behinderungen dieser Veränderung überwinden können. Somit steht die Pfadabhängigkeit-Hypothese in keinem Widerspruch zu der Transformationslogik. Diese konstituiert nämlich eine fortwährende Änderung der Verhältnisse als Neubeginn und Verwerfung des Alten und darf nicht als einen Neuanfang im Sinne einer Tabula rasa interpretiert werden.

Der sozioökonomische Ansatz führte neue theoretische Begriffe, die auch normativ und positivistisch die Leistung eines substantiellen Beitrags für die Praxis ermöglichten, hinzu. Die Auseinandersetzung mit den Begriffsbildungen in der politischen Praxis kam hingegen auf die Politologie zu, die, da problembezogen in dem nichtwissenschaftlichen Bereich der praktischen Demokratieförderungspolitik positioniert, die Verkündigung vom Ende eines wissenschaftlichen Paradigmas aus pragmatischen Gründen zuließ.

2002 wurde der Beitrag von Thomas Carothers „The End Of The Transition Paradigm“ veröffentlicht¹⁹, der, obwohl als Handlungsanweisung für die im Bereich der Demokratieförderung tätigen Spezialisten konzipiert, einer Forschungsrichtung in der Transitologieforschung – der sog. Konsolidierungstheorie -, einen neuen Impuls gab. Der Titel des Artikels ist zum Teil irreführend, weil es sich hierbei nicht um ein wissenschaftliches Paradigma handelt, sondern um das Denkmuster, das die Leitkriterien – also im Sinne einer Begrifflichkeitsbildung-, für die Arbeit der Demokratieförderungsgemeinschaft impliziert.

Die Grundthese von Carothers ist, dass die Demokratieförderungsgemeinschaft ihre Zielsetzungen neu ausrichten und somit effizienter gestalten muss, da die Kriterien, nach denen Entscheidungen für die Realisierung von konkreten Programmen zur Unterstützung des Demokratisierungsprozesses getroffen werden, realitätsfremd sind. Den Grund dafür sieht er in den Annahmen des von der professionellen Gemeinschaft verwendeten Basismodells der

¹⁸ Im Sinne einer Logik der Praxis (Bourdieu) als Umwandlung einer Sozialform des Kapitals in eine andere. Siehe Stark, D., Laszlo Bruszt, Op. cit. pp. 215-216. Siehe auch Ganchev Ganchev in diesem Buch über den nicht-isomorphen Charakter der Transformation in Bulgarien.

¹⁹ Carothers, T., The End of The Transition Paradigm, in Journal of Democracy, Vol. 13, Number 1, January 2002, pp. 5-21

Demokratisierung, das diesen Kriterien zugrunde gelegt wird. Diese Annahmen hätten bei weitem einen engeren Anwendungsbereich als bislang in der Praxis angenommen.

Das Basismodell geht, so Carothers, von fünf Grundannahmen aus: 1. Dass jedes Land, das sich von seiner diktatorischen Herrschaft verabschiedet hat, als ein im Übergang zur Demokratie befindliches Land betrachtet werden kann; 2. Dass die Demokratisierung üblicherweise die Phase der Öffnung, die des Durchbruchs und danach der Konsolidierung durchläuft, wobei Abweichungen, Rückgänge oder Prozessstagnation als zeitweilige Erscheinungen innerhalb des zu dem Endziel führenden Pfades, nicht aber als Indiz eines Ausstiegs daraus, interpretiert werden sollen; 3. Dass der Schlüsselgenerator der Demokratisierung die reguläre Abhaltung von Wahlen ist; 4. Dass Faktoren wie Stand der wirtschaftlichen Entwicklung, politische Geschichte, institutionelle Gegebenheiten, ethnische Zusammensetzung etc. keine besondere Bedeutung haben; 5. Dass sich die Demokratisierung auf einem funktionsfähigen Staat mit festem Zusammenhalt stützt.

Der empirische Befund zeigt, behauptet Carothers, dass von den fast 100 Fällen der letzten Jahre, die als „im Übergang zur Demokratie begriffen“ (transitional) eingestuft werden können, weniger als 20 deutlich demonstrieren, dass sie auf dem besten Weg sind, eine funktionsfähige Demokratie aufzubauen. Der Rest der Länder befindet sich in einer politischen „Grauzone“ zwischen Diktatur und funktionsfähiger liberaler Demokratie. Das ist heutzutage (zu Beginn des XXI Jahrhunderts) der Regelfall in der Entwicklungs- und in der postkommunistischen Welt.

Die Spezialisten im Bereich der Demokratieförderungsbereich sollten daher Abschied von den fünf – oben angeführten – Basismodellannahmen nehmen und mit diesem Demokratisierungsparadigma brechen.

Aus theoretischer Sicht wiederholt der Artikel von Carothers nur die Thesen von Schmitter und Lynn Karl aus dem Jahr 1990. Der Text ist aber vom Interesse, weil in ihm die Entstehung des Demokratisierungsparadigmas deutlich den Übergang von Theorie(-Begriffen) zu Begriffsbildungen (Begrifflichkeiten) gemäß der Familienähnlichkeitshypothese von Wittgenstein veranschaulicht.

Es ist zuerst in den 1980er Jahren, führt Carothers aus, die Demokratieförderungsgemeinschaft in den USA als Reaktion auf den Anlauf der dritten Demokratisierungswelle in Lateinamerika

und Südeuropa entstanden. Die war aus Regierungs-, aus der Regierung nahe stehenden und aus Nichtregierungsorganisationen zusammengesetzt.

Diese neue professionelle Gemeinschaft brauchte dringend einen analytischen Rahmen, um Konzepte als Reaktion auf die immer wieder auftretenden politischen Ereignisse auszuarbeiten. Deshalb nahm sie sich sehr schnell eines theoretischen Modells des Übergangs zur Demokratie (transition to democracy) an. Dieses basierte hauptsächlich auf eigens aufgestellten Interpretationen der entstandenen Muster demokratischer Veränderung sowie - in einem geringeren Maße -, auf früheren akademischen Arbeiten der Transitologieschule – vor allem jenen von Schmitter und O'Donnell.

Später, als die Demokratisierungswelle auch die ehemaligen sozialistischen Staaten erfasste, wurde das Modell ausgeweitet und als universal anwendbares Paradigma zur Analyse der Demokratisierungsprozesse verwendet. In den politischen Kreisen der USA war es weit und breit präsent und diente als Grundlage für Besprechungen, Diskussionen und für die Konzipierung von Interventionsstrategien in den Fällen politischer Veränderungen überall auf der Welt²⁰. Merkwürdigerweise, meint Carothers, sei dieses Modell, d.h. Paradigma, unverändert geblieben, trotz den vielen Variationen im Muster der politischen Veränderungen und trotz der steigenden Vielfalt wissenschaftlicher Auffassungen über die Natur und Ausrichtung des Demokratisierungsprozesses.

Der Artikel von Carothers erschien wenige Monate nach dem Attentat vom 11. September und dürfte kaum in seinem auf Effizienzsteigerung der von der USAID²¹ finanzierten Programme im Rahmen der weltweiten Demokratieförderung und Demokratieunterstützung ausgerichteten Ansatz mit diesem Vorfall verbunden gewesen sein. Er ist aber mit Sicherheit als eine Art Reaktion auf Entwicklungen und Ereignisse, die von enormen Problemen in der außenpolitischen Sparte der „democracy promotion“ der amerikanischen Regierung zeugten, zu interpretieren. Diese waren sowohl theoretischer wie auch ideologischer Natur und hingen zum Teil mit der Durchsetzung der Demokratieunterstützungspolitik gegenüber Russland zusammen.

²⁰ “It became ubiquitous in U.S. policy circles as a way of talking about, thinking about, and designing interventions in processes of political change around the world.”, Siehe: Carothers, S. 6

²¹ Behörde der Vereinigten Staaten für internationale Entwicklung

Nach der Auflösung der Sowjetunion begannen die USA konsequent, Boris Jelzin als Präsident Russlands und somit standfesten Garant für die Unumkehrbarkeit des Demokratisierungsprozesses im Land zu unterstützen. Offensichtlich kamen dabei genau die Effekte einer Begrifflichkeitsbildung, die sinngemäß einer der Familienähnlichkeitshypothese entsprechen, zum Tragen – eindeutig nach dem von Carothers beschriebenen Muster. Hinzu trat auch die neoliberale Sichtweise, die auf einem teleologischen Automatismus des Erfolgs der liberalen Marktwirtschaftstransformation – so wie von Stark und Bruszt analysiert –, fußte.

Man ließ Jelzin stillschweigend gewähren: sowohl beim Beschluss des russischen Parlaments im Jahr 1993 – wobei er im Nachhinein de facto fast diktatorische Befugnisse bekam –, wie auch bei der Manipulation der Präsidentschaftswahlen 1996, als er die unabhängige Zentralbank Russlands – trotz ihrem Unabhängigkeitsstatus –, zwang, seine Kampagne mit einer Milliarde US Dollar zu finanzieren. Es ging im zweiten Fall um Wahlversprechungen an breite Bevölkerungsschichten, für deren Einhaltung Jelzin kein Geld hatte. Obwohl dieser Vorfall der Erpressung einer in Russland gesetzlich garantiert und gemäß liberaler westlicher Doktrin unabhängig sein sollenden Zentralbankinstitution in russischen sowie in renommierten westlichen Massenmedien intensiv diskutiert wurde, war keine Reaktion seitens der US amerikanischen Administration zu beobachten. Jelzin wurde durch die mächtige Unterstützung der russischen Oligarchen wieder gewählt.

Die Mechanismen der hybriden Unterstützung Russlands im politischen und ökonomischen Bereich wurden in der zweiten Hälfte der 1990er von der US amerikanischen Forscherin Janine Wedel analysiert und bald danach publik gemacht. 1998 wurde ein Beitrag von ihr unter dem Titel „The Harvard Boys Do Russia“ in dem renommierten Journal „The Nation“ veröffentlicht, wo sie detailliert die Abwicklung der finanziellen Hilfe zur Förderung der marktwirtschaftlichen Umgestaltung Russlands – größtenteils privatisierungsbezogen –, über eine kleine Gruppe westlicher Berater des „Harvard Project“ und über den Vizepremier und nach 1996 Leiter der Präsidentialverwaltung Anatoli Chubais mit seinen engsten Freunden – dem Chubais Clan –, darlegt²². Für die anstehende Untersuchung sind die Details über die engen Verflechtungen zwischen hochkarätigen amerikanischen/westlichen Beratern und der sog. Clique des hochrangigen russischen Beamten nicht von Belang. Janine Wedel zeigt aber auf, wie die westliche Hilfe aus den USA, IWF, EBRD und anderen Finanzinstitutionen im

²² Wedel, Janine R., The Harvard Boys Do Russia, in: The Nation, June 1, 1998, pp. 11-16. Die Gruppe der „Westerners“ vertrat die Clinton’s Administration in Moskau und bestand aus Akademikern des Harvard Institute for International Development (H.I.I.D). Zu ihr gehörten Jeffrey Sachs, Andrei Schleifer, Anton Lipton, Lawrence Summers sowie der stellvertretende Staatssekretär Jonathan Hay.

Endeffekt korrupte Praktiken und den Aufstieg von oligarchischen Strukturen und Netzwerken in Russland förderte. Und dies geschah beim Umgehen der legitim gewählten Staatsorgane. Chubais persönlich pflegte das Parlament und die Regierung Russlands zu hintergehen, indem er seinen Einfluss bei dem russischen Präsidenten Yeltzin ausnutzte und ihn Dekrete unterschrieben ließ, die von den westlichen Beratern (wie z.B. dem IWF nahe stehenden Harvard Absolventen Jonathan Hay) verfasst waren. Dieser de facto diktatorische modus operandi wurde eben von den amerikanischen Experten ausgenutzt. Die verschiedenen, mit westlicher Hilfe unterstützten Programme in Milliardenhöhe und die Maßnahmen zur Wirtschaftsmodernisierung nach 1992 haben keine besonders positive Wirkung gezeigt. Die materielle Lage der Mehrheit der russischen Bevölkerung hatte sich weiter verschlechtert.

Infolge der Veröffentlichung von Wedels Untersuchungsergebnissen sowie der Informationen über mutmaßliche Geldwäsche in Milliardenhöhe (mehr als 14 Mrd. USD) von Russland aus über die Bank of New York wurden im September 1999 Anhörungen im amerikanischen Kongress zum Thema „Geldwäsche vom russischen Geld“ abgehalten²³. Diese zeigten, dass das Demokratisierungsmodell – so wie von Carothers dargestellt –, seine ersten Knackpunkte sichtbar zu bekommen begann. Unter den Kongressabgeordneten machte sich die Frage breit: „Wann (und Wie) haben wir Russland verloren?“. Eine kognitive Dissonanz kam aber zum Vorschein durch die Feststellung, dass Boris Yeltsin nicht die starke Führung, die man sich von ihm gewünscht hätte, an den Tag zu legen vermochte.²⁴:

In der amerikanischen Öffentlichkeit war die Enttäuschung darüber, dass „die Besten und die Klügsten“ das Ansehen der USA in Misskredit gebracht haben, weil durch sie ein Prozess der „Reform-To-Ruin“ in Gang gesetzt worden war, enorm groß.

So wurde es 10 Jahre nach dem Transformationsbeginn in den ehemaligen sozialistischen Ländern klar, dass die durch die Dominanz des neoliberalen Paradigmas eingetretenen Ergebnisse aus der Umstrukturierung der Planwirtschaften nicht zu dem erhofften und

²³ Janine Wedel trat mit Zeugenaussage schon am 17. September 1998 vor dem Repräsentantenhaus des US Kongresses auf, siehe dsbzgl. U.S. Aid to Russia: Where it all went wrong, Testimony before the Committee on International Relations U.S. House of Representatives by Janine R. Wedel, September 17, 1998. In demselben Jahr wurde ihre Monographie „Collision and Collusion. The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe 1989-1998“, St. Martin’s Press, New York mit den Ergebnissen aus ihrer Forschungsarbeit im Bereich der westlichen Hilfe für Osteuropa während der Transformation veröffentlicht.

²⁴ „Was sie brauchen ist ein Moses...Wenn es in Russland keine starke Führung gibt, sind unsere Optionen limitiert“ Kongressabgeordneter Bachus, Siehe: Russian Money Laundering, Hearing before the Commetee on Bankinga And Financial Services, U.S. House of Representatives, 106th, First Session, September 21, 22 1999, p. 8

theoretisch vorhergesagten Erfolg geführt hatten. Nach Schätzungen der EBRD lag 1999 nur Polen mit 22 Prozentpunkten über dem Niveau seines BNP aus dem Jahr 1989. Die Slowakei hatte die 100%-Marke in diesem Jahr erreicht. Alle anderen ehemaligen Planwirtschaften hatten sich immer noch nicht erholt. In dem strategisch wichtigsten Transformationsland Russland war die neoliberale Wirtschaftstheorie zur Gänze gescheitert.

Auf der politologischen Seite bestand die Irrationalität darin, dass implementierbare wissenschaftliche Theorien verfügbar waren - die Dominanz des paradigmatischen Denkens ließ es aber nicht zu, realitätsnahe Hilfsprogramme auszuarbeiten und dementsprechend Unterstützung zu gewähren. Im Fall von Russland pflegte man immer noch, in den Kategorien des vorbestimmten Endsiegs der liberalen Demokratie, der allen Krisenerscheinungen zum Trotz durch die starke Führung einer Person garantiert werden sollte, zu denken.

Ende 1999 erfolgte die Machtübergabe an eine solche Person.

Die tragische Ironie besteht darin, dass die theoretischen Konzepte durch deren Anwendung man sowohl der ungebundenen Korruption vorbeugen wie auch langsamer aber effizienter die Privatisierung in Russland vorantreiben können hätte, seit langer Zeit vorhanden waren. Im ersten Fall wäre die Weltsicht - so wie in dem AGENDA-Konzept ausgearbeitet -, eine Strategie, bei der durch einen schrittweise Aufbau des sozioökonomischen Kontextes das sozialproduktive Wirtschaften gefördert gewesen wäre. Somit hätte man der Verbreitung von Korruptionspraktiken eine schwer zu überwindende Hürde aufgestellt. Bei der Privatisierung hätte man das Konzept von Stark und Bruszt heranziehen können, was de facto die Übernahme des tschechischen Privatisierungsmodells mit eingeschränkten Machtbefugnissen des Präsidenten in diesem Bereich, d.h. ohne das Phänomen Chubais, bedeutet hätte.

Bei diesem kontrafaktisch aufgestellten Szenario könnte man den Schluss ziehen, dass Russland gegen Ende des XX Jahrhunderts nicht vor einem Kollaps gestanden wäre und dass es sich die Notwendigkeit einer starken Hand, die das Land vor dem drohenden Zerfall hätte retten müssen, erübrigt hätte.

In der ersten Dekade des neuen Jahrhunderts (Millenniums) wurden die Rahmenbedingungen der Transformation infolge der sich ändernden internationalen und geopolitischen Lage teilweise wesentlich modifiziert. Zum Zeitpunkt des Ausbruchs der globalen Finanzkrise im Jahr 2008 waren Prozesse von geostrategischer Tragweite in Gang gesetzt worden, deren

Beendigung auch aus heutiger Sicht mittelfristig nicht zu erwarten ist. All diese Entwicklungen und Ereignisse verdrängten die Problematik der alltäglichen Begriffsbildung und des Simultanitätsbegriffs und stellten die Frage über die Relevanz der existierenden sozialen Theorien, Konzepte und Ansätze - sowie der damit verbundenen wissenschaftlichen Paradigmen - in den Vordergrund.

Auf der Tagesordnung trat die Aufgabe zur Ausarbeitung von neuen, u.U. alternativen, und wissenschaftlich fundierten Ideenkonzepten, die von den Experten aus Politik und Wirtschaft in Anspruch zu nehmen waren, auf. Sie sollten den neuen Sichtweisen, die den geänderten Realitäten entsprachen, zugrunde gelegt werden können.

Für die Gruppe der „Länder im Übergang“ (countries in transition) nahm die Deckung dieses Bedarfs interessante Züge, die in folgenden Abschnitt behandelt werden, an.

III. Begriffe vs. Theorien

Begriffsdefinitionen

Zu Beginn des XXI Jahrhunderts hatten sich die unterschiedlichen Entwicklungsmuster in dem Wirtschafts- und Demokratisierungsstand deutlich abgezeichnet. Geographisch verlief die Trennlinie zwischen den GUS-Staaten im Osten und der Gruppe der ehemaligen sozialistischen Staaten in Zentral- und Südosteuropa. Im Schnitt lag das Aufholniveau im BIP für die zweite Gruppe, bezogen auf das Jahr 1989, bei 85%. Die GUS-Staaten wiesen einen Mittelwert von 55% auf. Politisch war das Bild bunter, Machtkonzentrationen waren aber im Osten bei weitem stärker ausgeprägt. Die oligarchischen Strukturen in allen Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion verfügten über enorme Wirtschaftsmacht womit sie auch die politischen Entscheidungen zu ihrem Gunsten maßgeblich zu beeinflussen imstande waren.

Die erste Gruppe der Transformationsländer entwickelte sich entlang ganz anderer Laufbahnen, da für sie die Garantie gegeben war, bei Erfüllung konkreter Modalitäten, zu einem bestimmten Zeitpunkt in die EU aufgenommen zu werden. Die Mitgliedschaft in der NATO wirkte sich auch demokratisierungsfördernd aus. Trotzdem blieb es klar, dass eine baldige Konsolidierung der Demokratie in diesen Ländern weitgehend noch nicht zu erwarten war. Allen Problemen voran hat sich die Korruption als eine der chronischen Wundstellen der neuen Demokratien in Osteuropa erwiesen.²⁵

²⁵ Schmitter und Offe weisen darauf, dass die Demokratieforschung im Allgemeinen fünf Engpässe der Demokratisierung identifizieren lässt: Oligarchie, Trittbrettfahren (free riding), zyklische Mehrheiten, funktionale

In erster Linie stellt dies die Frage nach einem klaren Definitionsbegriff der Demokratiequalität sowie - und dementsprechend - nach derer präzisen Messung auf. Damit verbunden sind auch die methodologischen und theoretischen Aspekte des Zusammenhangs zwischen Demokratiekonsolidierung und Demokratiequalität.

In einem Paper aus dem Jahr 2003 setzte sich Philippe Schmitter mit diesen Themen auseinander. In seiner Analyse der methodologischen Aspekte der Messung von der Demokratiequalität kommt er zum Schluss, dass diese nicht möglich ist und verweist auf mehrere fehlerhafte Annahmen. Eine von denen bezeichnet Schmitter als „Idealismus“, d.h. die theoretisch-normative Erwartung, dass die realen Demokratien alle in der Theorie vorgesehenen qualitativen Kriterien erfüllen würden. Dies wird umso problematischer, meint er, wenn man solche Erwartungen an die „neuen“ Demokratien, d.h. die Demokratisierungsfälle nach 1974, stellt.

Was den Zusammenhang zwischen Demokratiequalität und Konsolidierung betrifft, so begründet Schmitter zusammen mit anderen Autoren die These, dass die beiden nicht in einem Kausalverhältnis zueinander stehen: Demokratiekonsolidierung ist keine Garantie für Demokratiequalität.²⁶ Es ist deswegen zielführender, zuerst eine Demokratie zu konsolidieren und danach die Steigerung ihrer Qualität anzustreben. Eine vorgezogene Qualitätsverbesserung könnte sich sogar als kontraproduktiv erweisen, da für ihre Bewerkstelligung radikale Maßnahmen erforderlich sind, die Widerstand bei manchen Gruppen hervorrufen können. Diese Gruppen könnten sich bedroht fühlen, würden aber bei einer graduellen und auf klaren Prozeduren basierten Vorgehensweise mitwirken. Weil es, so Schmitter, zum Wesen der Demokratie – und damit ist sie gegenüber allen anderen Regimes einzigartig –, nicht nur der friedliche und nach Regeln erfolgende Wechsel der fundamentalen Politik gehört²⁷, sondern auch die Fähigkeit, auf konsensuellem Weg ihre Regeln zu ändern und sich somit in eine andere Demokratie zu verwandeln.²⁸

Schmitters Ansatz wurde zu einem Zeitpunkt präsentiert, als die wissenschaftliche Gemeinschaft in einer umfassenden und zum Teil tiefgreifenden Krise infolge der

Autonomie und Korruption. Siehe: Schmitter, Offe, Future of Democracy, in: The Encyclopedia of Democracy, Vol. II, 1995, pp. 515-516

²⁶ Schmitter, Philippe C., The Quality of Democracy: The Ambiguous Virtues of Accountability, in: Journal of Democracy, Volume 15, Issue 4, October 2004, pp. 47 – 60. Der Beitrag war schon 2003 als Paper für eine Konferenz präsentiert worden.

²⁷ Dieser Wechsel wird durch Änderung der Regierungs-Zusammensetzung oder der Regierungsidentität zustande gebracht

²⁸ Ibid.

Konfrontation mit der unerwartet hohen Diversität an Transformationsfällen im geographischen Raum des ehemaligen sozialistischen Lagers steckte. Dieser Umstand hatte sich mittlerweile im Bereich der Politik niedergeschlagen – wofür der Beitrag von Carothers exemplarisch war.

In dieser Hinsicht wirkte sich der wissenschaftliche Eingriff von Schmitter in drei Aspekten sehr positiv aus: 1. Er stellte für die Schlüsselfragen der theoretischen und somit der politischen Tagesordnung – vor allem diese der Demokratiekonsolidierung –, klare und konsistente Methodologie durch Aufarbeitung des Problems der Demokratiequalität bereit; 2. Indem er an das Polyarchie-Konzept von Robert Dahl anknüpfte und es weiterentwickelte, lieferte er wissenschaftlich fundiert eine Erklärungssystematik, die einerseits die große Vielfalt der anscheinend divergierenden Demokratisierungsmuster auf einen gemeinsamen Nenner brachte und eine theoretische sowie für die politische Praxis wichtige empirische Forschung weiter ermöglichte, andererseits aber richtungsweisend für die Überwindung der konzeptuellen Engpässe in dem Forschungsgebiet war; 3. Es kam somit der prävalierend ideologische Charakter des von Fukuyama aufgestellten Modells der liberalen Demokratie als Instrument zu Beendigung der konfliktträchtigen Geschichte der Menschheit am Ende des XX Jahrhunderts deutlich zum Vorschein – was Schmitter immer wieder in seinen Arbeiten und bei seinen Auftritten mit Hinweis auf die teleonomisch-teleologische Dimension dieses Ansatzes zu betonen pflegte.

Trotz dieser außerordentlich positiven Tendenz bei der Weiterentwicklung wissenschaftlicher Theorien, war Schmitters Konzept mit seiner normativ-positivistischen Ausrichtung vorwiegend eher für Analyse von demokratisierungsmäßig validierten Fällen geeignet. Es blieb aber ein weites, politisch bedeutsames Forschungsgebiet – dieses der ehemaligen Sowjetrepubliken (die baltischen Länder ausgenommen) - von einem theoretisch und methodologisch gut fundierten Forschungsansatz ungedeckt. Es war zwar eine Menge von Theorien, Ansätzen, Konzepten und Analysen vorhanden. Die Forscher waren sich aber in der Terminologie nicht einig.²⁹

Vor diesem Hintergrund ist auch der 2005 erschienene Artikel über die Zyklizität beim Regimewechsel und die Rolle des patronalen Präsidentialismus im postsowjetischen Raum Eurasiens auszuwerten. Sein Autor Henry Hale entwickelt eigentlich sein Konzept vollständig in einer umfangreichen Monographie erst im Jahr 2015.

²⁹ Siehe dsbzgl. den Quellenverweis in Fußnote 12

Als die erste Welle der „Blumenrevolutionen“ – der Rosen 2003 in Georgien, der Tulpen 2005 in Kirgisistan - und die orangene Revolution von 2004 in der Ukraine über die Bühne gegangen war, wurden diese Ereignisse als einen demokratischen Durchbruch interpretiert und als Symptome eines erneuten Demokratieschwungs dargestellt.

Für Hale sind diese Fälle politischer Änderung nur formeller Natur und Teil einer zyklischen Regimedynamik, wo es sich um Oszillationen zwischen demokratischen und autoritären Zuständen im Rahmen von ein und demselben Regime handelt. Es sei daher falsch zu behaupten, dass diese Vorfälle von Machtwechsel ein Beweis für fortschreitende Demokratisierung oder Rückkehr zum Autoritarismus wären.

Das Triebwerk der zyklischen Dynamik stellt ein institutionelles Gefüge von informellen, persönlichen Seilschaften dar, bei dem ein gegenseitiger Austausch von Begünstigungen zustande kommt, der durch Belohnung und Bestrafung kontrolliert wird. In dem Artikel aus dem Jahr 2005 bezeichnet Hale dieses Triebwerk als patronalen Präsidialismus – in seinem neuesten Werk wird dies zu einer Theorie der patronalen Politik mit patronalen Netzwerken des präsidentiellen Machtzentrums ausgeweitet -, bei dem der formell verfassungsmäßig gewählte Präsident informell als Patron gegenüber seinen Klienten auftritt und Begünstigungen (v)erteilt. Der Mechanismus der zyklischen Abwechslung funktioniert durch Anfechtung des Präsidentenpostens seitens der Elite und durch nachfolgende Konsolidierung hinter dem neuen Mann – Patron.

Der Präsident und die aus Vertretern der Administration, Politik und Wirtschaft zusammengesetzten Eliten sind gegenseitig voneinander abhängig. Der Präsident braucht die Unterstützung der Bevölkerung bzw. die Wahlstimmen zur Durchsetzung seiner Politik. Die Eliten erhoffen sich bessere Karrierechancen, Beibehaltung von Posten und Privilegien oder deren Ausbau.

Beim Transfer von Ressourcen für seine Klienten geht der patronale Präsident selektiv vor. Dies erfolgt nach informellen Kriterien, die mit den verfassungs- und gesetzmäßig festgelegten Regeln nichts zu tun haben.

Bei der patronalen Politik schwingen die Regime zwischen autoritärem und demokratischem Status. Bei der ersten Extreme passiert dies nach der Konsolidierung der Unterstützung, die die Eliten dem neuen Präsidenten gewähren. Bei der zweiten, wenn der Präsident „lahmt“ und wenn der Zeitpunkt – Hale nennt ihn Kristallisationspunkt (focal point) -, der Machtübergabe zu

identifizieren ist. Dann kommt die Logik des kollektiven Handelns zum Tragen. Wenn die Unterstützer des „lahmen“ Präsidenten keine Bestrafung bei Nichterfüllung bzw. keine zukünftigen Belohnungen von ihm erwarten würden, so entziehen sie ihm ihre Loyalität. Dies geschieht aber nur aufgrund der individuell gehegten Erwartung, dass andere Akteure ihre Unterstützung auch entziehen würden. Da es durch Manipulation möglich ist, dass dies gleichzeitig bei einer großen Gruppe erfolgt, gehören „Revolutionen“ zu dem Normaltyp von Machtübergabe.

In gewissem Sinn besteht die patronale Politik in der Manipulation von Erwartungen. Deshalb, so Hale, kann die Absetzung eines Amtsinhabers durch Massenproteste, wie dies der Fall bei den sog. Blumenrevolutionen gewesen ist, nicht zu einer Öffnung zur Demokratie hin führen. Die neuen Anwärter für das Prätendentenamt, wenn sie genug Einfluss, Macht und Ressourcen haben, organisieren Massenproteste mit demokratischen Ansprüchen bzw. Parolen. Wenn sie aber an die Macht gekommen sind, nimmt ihr Regime autoritäre Züge an, sobald die Konsolidierung der Elite abgeschlossen ist. Und der Regimezyklus wird fortgesetzt.

Die Dynamik des Modellansatzes von Hale lässt sich am besten am Beispiel der Ukraine verifizieren. Das Land erlebte nur deshalb eine längere Periode nachhaltiger Demokratisierung nach der sog. „Orangenrevolution“ von 2005 bis 2010, weil nach dem Machtantritt von Viktor Yushchenko durch eine Verfassungsreform ein neues und ausgeglicheneres Machtverhältnis zwischen Parlament und Präsident zustande kam. Das bedingte die Herausbildung eines Gleichgewichts zwischen der offiziellen Macht des Präsidenten und der informellen Macht des Premierministers, also zwischen zwei konkurrierenden Pyramidalstrukturen. De facto führte dies nicht zu einer Vertiefung des Demokratisierungsprozesses, weil das Gleichgewicht beider Pyramiden zur Entstehung weiterer informeller Netzwerke führte. Die Verhinderung der Machtkonzentration bei einer der zwei Seiten war nicht auf den Druck der Europäischen Union, auf die demokratischen Werte, auf die Zivilgesellschaft oder auf die Wirtschaftsentwicklung zurückzuführen, sondern auf das bestehende Machtgleichgewicht. Die politische Maschinerie der patronalen Politik wurde nicht eliminiert, sondern fragmentiert. Als Viktor Yanukovich an die Macht kam, nutzte er die nach Möglichkeit die erste Gelegenheit aus, um die alte Verfassung wieder herzustellen³⁰. Nach dem Machtwechsel im Jahr 2013, der mit vielen Opfern und Gräueltaten einherging, wurde unter Präsident Poroshenko die Verfassung von 2004 wiederhergestellt. Die darauf folgenden Entwicklungen liefern eher den Beweis für die

³⁰ Hale, H. E., *Patronal Politics. Eurasian regime dynamics in Comparative Perspective*, Cambridge University Press, New York, 2015, pp. 12-13, 182-189,

Richtigkeit des Regimezyklus-Ansatzes. Obwohl makropolitisch ein Gleichgewicht zwischen Präsident und Parlament bzw. Regierung zustande kam, stabilisierten sich im Endeffekt die Positionen der Oligarchen. Die westliche Unterstützung ist nicht imstande gewesen, die patronale Politik im Lande zu eliminieren, weshalb auch das Problem der endemischen Korruption immer noch nicht gelöst werden kann.

Es hätte eigentlich ein Ausstieg aus dem patronalen Gleichgewicht infolge des geschwächten Einflusses Russlands und der durch das abgeschlossene Assoziierungsabkommen ausgeweitete Einflussnahme der EU, der amerikanischen Expertise und Unterstützung, darunter auch seitens der internationalen Finanzorganisationen, ermöglicht werden können. Ohne eine Strategie des systematischen und konsequenten Aufbaus eines vor allem regionalbezogenen sozioökonomischen Kontexts könnten aber weder eine sinnvolle Umgestaltung der Wirtschaft zustande gebracht werden, noch die demokratischen Institutionen als Instrument der Einschränkung der Macht der Oligarchen, d.h. der regional basierten patronalen Pyramidennetzwerke, gefestigt werden. Es sei hier auch auf die Rolle der Weltbank beim Aufbau von dem relevanten sozioökonomischen Kontext hingewiesen. Gemäß einer im Juni 2015 in der Ukraine durchgeführten Befragung, hatten 54% der Befragten negative Meinung über die Privatisierung der Großbetriebe, 53% über die Privatisierung des Bodens, 44% würden große Geldbeträge keiner Bank in der Ukraine anvertrauen, 16% unterstützten die Anhänger des Sozialismus und nur 14% jene des Kapitalismus. Fast 60% aller Befragten aber billigten die Entwicklung des Privatunternehmertums im Lande.³¹

Patronale Regime lassen sich längerfristig durch politische Öffnung, d.h. Konsolidierung der demokratischen Mechanismen einer politischen Gemeinwesens (Politie), überwinden. Es ist sehr schwierig, dies schnell zu bewirken, da die Logik des kollektiven Handelns immer wieder zum Tragen kommen würde, d.h. wegen der Dominanz der patronal geprägten Erwartungen kann das soziale Gleichgewicht nicht ohne weiteres überwunden werden. Es sind aber, nach Hale, zwei Basisszenarien möglich. Durch radikale Senkung des Patronalismus infolge relevanter institutioneller Liberalisierungs- und Demokratisierungsreformen³². Oder durch Einbindung der großen patronalen Netzwerke des Landes in ein Konkurrenzsystem. Es sind

³¹ Die Befragung ist von der Nationalen Akademie der Wissenschaften der Ukraine und dem Nationalen Institut für Soziologie durchgeführt worden. Die Ergebnisse sind in der ukrainischen Ausgabe von Forbes-Magaizine am 8. Juni 2015 veröffentlicht worden. Die im Text angeführten Daten sind abgerundet. Siehe: *Экономическая социология: лишь 13,5% украинцев поддерживают капитализм* (Wirtschaftssoziologie: nur 13,5% der Ukrainer unterstützen den Kapitalismus)

³² Hale referiert hiermit auf das Konzept von „open access order“. Siehe dsbzgl. North, Douglass C., John Joseph Wallis, Steve B. Webb, Barry R. Weingast, *Limited Access Orders in the Developing World: A New Approach to the Problems of Development*, The World Bank, Policy Research Working Papers 4359, September 2007

auch vier weitere Wege möglich, die zur Realisierung einer der zwei Öffnungsszenarien führen könnten: Selbsteinschränkung der Führung, d.h. dauerhafter Verzicht auf patronale Politik; längerfristige institutionelle Unterstützung der Konkurrenz zwischen patronalen Netzwerken wie z.B. in der Ukraine mit der Aufteilung der Macht zwischen Präsident und Parlament; Ausstieg aus dem patronal determinierten sozialen Gleichgewicht, was auf eine Umwandlung der patronalen Natur des Gesellschaft hinauslaufen würde; wirtschaftliche Entwicklung und Modernisierung.³³

Begriffsreflexionen

In dem zweiten Jahrzehnt nach dem Transformationsbeginn eröffnete sich eine dritte Dimension des Zusammenspiels zwischen Theorie und Politik. Sie lässt sich konzipieren als eine „Ausrichtung nach Reflexionen“ zusammenfassen.

Bedingt wurde diese Entwicklung durch die längerfristigen Resultate in Wirtschaft und Politik. Zwar entfaltete sich der Demokratisierungsprozess bei einer begrenzten Zahl von Ländern – vor allem jene im Zentraleuropa und im Baltikum –, ziemlich erfolgreich in Richtung hin zur Konsolidierung, die Vielfalt der politischen Regime im Rest der Transformationsfälle war hingegen unerwartet groß. Stabile Wachstumsraten in der ersten Hälfte der 2010er gaben Anlass zum Optimismus, konnten aber den Mangel an oder das Ausbleiben von marktwirtschaftlich relevanten Reformen und Umgestaltungsmaßnahmen nicht verdecken.

In ihrem 2013-Jahresbericht unter dem Titel „Stuck in Transition?“ lieferte die EBRD – ein Vierteljahrhundert nach dem Transformationsbeginn – eine ausgebreitete, erstaunlich realistische und nüchterne Auswertung des Zustands und der Perspektiven für den Transformationsprozess, der in seiner ökonomischen, politischen, institutionellen und sozioökonomischen Gesamtheit erfasst wurde. Der vielleicht bedeutsamste Schluss der Studie war, dass im Hinblick auf das prognostizierte Produktivitätswachstum die Annäherung der Transformationsländer an den Lebensstandard der entwickelten Wirtschaften entweder zum Stillstand kommen oder sich nur schleppend entwickeln wird. Allein die zentraleuropäischen und die baltischen Länder würden in 20 Jahren 60% (oder knapp darüber) vom Niveau des

³³ Beim Ausstiegsszenario verweist Hale darauf, dass identitätsstiftende soziale Konstrukte (imagined communities) wie Nation, Ideologie u.ä., die eine Alternative der Logik des kollektiven Handelns sind, wesentlich zur Reduzierung des Patronalismus beitragen können. Beim Modernisierungsszenario sei zu bedenken, dass entgegen den Annahmen des Neopatrimonialismus, patronale Amtsinhaber sehr wohl Modernisierungsziele und Wirtschaftswachstum in ihrem rationellen Kalkül miteinbeziehen können – wie manche Beispiele aus Russland und der Ukraine bezeugen.

Westens erreichen können. Die Mehrheit der Transformationsländer wird also unter dieser Marke bleiben.

Die Ergebnisse aus empirischen Untersuchungen zeigen, so der Bericht, dass zwischen Demokratisierung und wirtschaftlicher Entwicklung ein Zusammenhang besteht: höheres Pro-Kopf-Einkommen bedingt schnellere Demokratisierung; Länder mit gleichem Niveau nach diesem Indikator, die früher und energischer Marktreformenten eingeleitet hatten, erreichten schneller die Konsolidierungsphase der Demokratisierung; in den an Naturressourcen reichen Ländern ist der Demokratisierungsprozess behindert oder in seinem Fortgang verlangsamt gewesen.

Die EBRD-Studie analysiert auch die Transformationsergebnisse im Hinblick auf die institutionelle Gestaltung der Wirtschaft, den Stand und die Rolle des Humankapitals sowie die ökonomische Chancengleichheit (economic inclusion)³⁴.

Die Qualität der marktrelevanten Wirtschaftsinstitutionen hängt nicht nur vom erreichten Stand der Demokratisierung, sondern auch von objektiven Faktoren wie Geschichte, Geographie, Naturressourcen ab. Länder mit offener Handels- und Finanzpolitik demonstrieren bessere institutionelle Gestaltung. Bei Ländern mit Verhältniswahlssystemen werden bessere Wirtschaftsleistungen im Vergleich zu den Ländern mit Mehrheitswahlssystemen registriert. Die Qualität der Hochschulausbildung in den Transformationsländern bleibt im Unterschied zu den ersten zwei Bildungsstufen wesentlich zurück. Auswanderungsströme von Fachkräften ist ein großes Problem, das sich durch Zuwanderung von Ausländern nicht ausbalancieren lässt. Die Struktur bzw. die Förderung des Humankapitals und der institutionelle Aufbau stehen komplementär zueinander. Ökonomische Chancengleichheit ist regional bedingt und vom Ausbildungsgrad und Beschäftigungsmöglichkeiten abhängig.

Besorgniserregend ist die festgestellte hohe Diskrepanz („large“ gaps) insbesondere in Bezug auf die Qualität und die wirtschaftliche Relevanz der Ausbildung in den Transformationsländern. Individuelle Chancengleichheit hängt auch vom Stand des Humankapitals und der Qualität der lokalen Institutionen ab.

Durch diese Studie distanzierte sich die Bank von der paradigmatischen Triade neoliberaler Prägung – „Liberalisierung-Stabilisation-Privatisierung“, die die Denkweise insbesondere

³⁴ Dies sind Indikatoren, die dem in dem AGENDA-Bericht dargelegten Konzept des soziökonomischen Kontextes sehr nahe stehen.

während der ersten Transformationsdekade dominierte. Der empirische Befund lieferte ein wahrheitsgetreues Bild, das die nachfolgend dargelegte Reflexionslogik der in diesem Zeitraum entwickelten Theorien und wissenschaftlichen Konzepte realitätsbezogen analysieren lässt.

Im Bereich der Politologie trat das Konzept von Philippe Schmitter über die „real existierende“ Demokratie (RED) auf³⁵. Drei Merkmale charakterisieren eine RED: sie bezeichnet sich selbst als Demokratie; sie wird von anderen sich selbst proklamierten Demokratien als „eine von uns“ anerkannt; der Großteil der Wissenschaftler würde sie unter Anwendung von standardisierten methodischen Kriterien als Demokratie einstufen.

Obwohl Schmitter sein Definitionsverfahren als nominalistisch bezeichnet, weist der von ihm geprägte Begriff eher normativ-positivistische Züge auf. Es geht erstens darum - gemäß seiner inhaltlichen Auslegung -, dass die Begriffsbildung „Demokratie“ für ein Regime verwendet wird, das keine Demokratie in Wirklichkeit ist, sondern als Zielvorgabe oder Zielausrichtung im Sinne eines Kompromisses zwischen den Prinzipien des alten (archeo-RED – die etablierten westlichen Demokratien) und des neuen Regimes (neo-RED – insbesondere jene in Osteuropa) zu verstehen ist. Es geht, zweitens, darum dass es sich nicht um eine „Regierung des Volkes“, sondern um eine „Regierung der Politiker“, die die Vertretung des Volkes für sich in Anspruch nehmen – Polito-kratia (anstelle von Demo-kratia), handelt.

Die neo-REDs richten sich in ihrer Politik, positivistisch gesehen, nicht nach Kriterien eines Idealvorbildes, den Abstand zu dem sie endogen zu messen vermögen³⁶, sondern nach den „best practices“ der realen, d.h. schon etablierten archeo-REDs. D.h. sie bauen zu diesen eine Reflexionsbeziehung auf, indem sie diese imitieren. Das Paradoxon, oder die Ironie der Realität ist aber, dass diese „archeo“-Demokratietypen Symptome der Morbidität aufweisen.³⁷

³⁵ Schmitter begann gegen Ende der 2010er Jahre systematisiert dieses Konzept zu präsentieren. Die Ausarbeitung von einem solchen Ansatz war vor allem wegen der mangelnden Methodologie, die eine angemessene Systematik der vom Standpunkt der Theorie und dadurch für die praktische Politik devianten Demokratisierungsfälle untermauern könnte, in höchstem Maße notwendig.

³⁶ Schmitter weist in seinem Beitrag vom Jahr 2003 darauf hin, dass sich die Demokratiequalität nicht quantifizieren lässt

³⁷ In Anlehnung an Gramsci: „Das Alte ist im Sterben begriffen und das Neue wird nicht geboren; in diesem Interregnum tritt eine große Vielfalt von Morbiditätssymptomen auf.“ Siehe: Gramsci, Antonio Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci, edited and translated by Quintin Hoare and Geoffrey Nowell Smith, International Publishers, New York, 1971, p. 276; Zu diesen Symptomen gehören nach Schmitter die sinkende Wahlbeteiligung; mangelnde Bereitschaft, einer politischen Partei (bzw. Gewerkschaften oder Berufsvereinigungen) beizutreten oder sich mit ihr (ihnen) zu identifizieren; Anstieg des Misstrauens gegenüber gewählten Amtsträgern oder Politikern; sinkende Zufriedenheit mit den etablierten Regierungspraktiken und der Art und Weise der Bereitstellung von Vergünstigungen seitens der öffentlichen Dienste.

Unter Politikern und Forschern herrscht Einigkeit darüber, meint Schmitter, dass diese Symptome Anzeichen des Verfalls der praktizierten Demokratie sind. Demgegenüber ist das Streben nach Demokratie als Ideal – als Chancengleichheit der Bürger, sich selbst zu regieren, und mit gleicher Möglichkeit bei der Wahl der politischen Führung sowie bei der Bestimmung der Ausrichtung öffentlicher Politik ausgestattet zu sein-, nie so groß und weitverbreitet gewesen. Die Kluft zwischen den Erwartungen und den von der Politik real erbrachten Leistungen ist in den archeo-REDS überall festzustellen. Die erfasst aber auch die neo-REDS und wird somit zum Symptom einer krisenhaften Entwicklung der gegenwärtigen Demokratie. Diese Erscheinungen sind für jeden Umwandlungsprozess typisch. Deshalb handelt es sich hierbei nicht um einen Demokratieverfall, sondern um eine Krise der Demokratie, die diese beim Übergang von einem alten zu einem neuen Typ durchmacht. Es ist dabei zu bedenken, dass das Endergebnis aus dieser Entwicklung unklar ist: es lässt sich nicht voraussagen, wie der neue (oder die neuen) Demokratietypen beschaffen sein würden, und, ob er (oder sie) eine Verbesserung der gegenwärtigen Praktiken darstellen könnte(n).

Um seine These darüber, dass es sich bei der gegenwärtigen Demokratie nicht um Verfall, sondern um Krise der Transformation handelt, verifizieren zu können, leitet Schmitter einige Kriterien ab. Er geht methodologisch von einer ausgeweiteten Definition des Demokratiebegriffs aus und führt die Dimension der Legitimität ein. Diese besteht darin, dass die Bürger freiwillig den Entscheidungen demokratisch gewählter politischer Führung solange Folge leisten, bis sie diese für legitim erachten.

Wenn dieser zweiseitige Prozess - der Rechenschaftspflicht seitens der Regierenden und Loyalitäts-bezeugung seitens der Bürger -, existent ist, kann man ein wie auch immer in Umwandlung begriffenes Demokratieregime als effektiv bezeichnen. Schmitters Grundannahme hierbei kann man auch so auslegen, dass sich unter Berücksichtigung dieser zwei Kriterien – Rechenschaft und Loyalität -, die Vielfalt von Demokratieregimes aus der Sicht der Transformationsdynamik einheitlich erfassen und analysieren lässt. Seine Grundthese ist, dass, wenn die Regierenden davon ausgehen, dass sie zur Rechenschaft gezogen werden könnten, und wenn die Bürger glauben, dass die sie Regierenden legitim sind, die substantiellen Ergebnisse - den verfügbaren Ressourcen entsprechend -, zufriedenstellend sein würden.³⁸

³⁸ Deswegen sind Kriterien wie Performanz oder institutionelle Gestaltung für die Auswertung der Demokratiegüte (Qualität) nicht angebracht. Siehe dsbzgl. Fußnote 34.

Obwohl der neue Typ von Demokratie nicht genau vorhergesagt werden kann, wird er sicherlich einen post-liberalen Charakter haben, da gegenwärtig der Liberalismus nicht imstande ist, unentwegt stabile und befriedigende Gleichgewichte in Politik und Wirtschaft herbeizuführen. Der Übergang zu neuen politischen Typen wird innerhalb der „real existierenden“ Demokratie stattfinden. Die Demokratie ist imstande, sich selbst erneut für die Zukunft zu erfinden, indem sie konsensuell von den gegenwärtig etablierten Regeln Gebrauch macht – so Schmitter. Durch diese dialektisch formulierte These betritt er das Terrain der Selbstreflexion.

Begriffliche Selbstreflexion

Die Hauptschwierigkeit bei der Transformation der RED-Regime besteht nach Schmitter darin, dass die Akteure – Wähler, Bürger, Parlamentsabgeordnete, Interessengruppen, Bürgerinitiativen, prominente Persönlichkeiten -, die diese zu bewerkstelligen haben, nach den existierenden Regeln bereits normativ sanktioniert sind. Deswegen wären sie nicht motiviert, großangelegte Reformprogramme in die Wege zu leiten. Abrupte, revolutionäre Umwandlungen aufgrund alternativer intellektueller Konzepte sind vor allem wegen dem mangelnden „menschlichem Faktor“ (agency) - der mobilisiert und nach klar definierten Aktionsplänen vorgehen könnte und die entsprechenden Kosten in Kauf zu nehmen bereit wäre -, in absehbarer Zeit nicht zu erwarten. Die realen Widersacher (enemies) der RED sind die Demokratieunterstützer – Bürger und Gruppen, die überzeugt sind, dass sie die Demokratie verbessern können indem sie ihre Leistungsfähigkeit und Legitimität infrage stellen. Sie verfügen aber nicht über einen einheitlichen Aktionsplan.

Alle drei Punkte in Philippe Schmitter's Analyse haben je ein korrespondierendes Pendant in den Grundthesen der von Colin Crouch zu Beginn der 2000er Jahre ausgearbeiteten Theorie der Postdemokratie. Die Präfix „post“ in dem von ihm geprägten Begriff verwendet er, um einen Zustand der Gesellschaft zu bezeichnen, wo die demokratischen Institutionen immer noch funktionieren, die Energie der Politik aber nicht mehr im Einklang mit dem demokratischen Prozess steht und anderswohin abgeleitet wird. „Postdemokratie“ weist auf einen zukünftigen Zustand hin, in dessen Richtung jene beobachtbaren Tendenzen verlaufen, die davon zeugen,

dass die Demokratie ein Erbe der Vergangenheit ist. Sie sind symptomatisch dafür, dass die relevanten Institutionen keine demokratischen Inhalte mehr generieren.³⁹

Einer der Hauptkritikpunkte im Crouch's neuesten Buch⁴⁰ ist gegen die Grundthese des Neoliberalismus gerichtet, wonach der Markt der beste Generator alles Wissens, das ein Käufer braucht, um eine ihn zufriedenstellende Auswahl zu treffen, sei. Durch den Ausgleich von Angebot und Nachfrage mithilfe des Preisbildungsmechanismus ließe sich eine hohe Konzentration des Wissens ohne menschliche, darunter auch politisch bedingte, Eingriffe erreichen. In der Realität erweist sich aber der Neoliberalismus als Feind des Wissens, behauptet er, da die gemäß seiner Maßgabe ungebremst erfolgende Ausweitung des Marktes zu enormen Marktkonzentration in der Form von Großkonzernen führt. Um ihre Eigeninteresse ungeachtet der Gefährdung des demokratischen Gemeinwesens und der Vertiefung sozialer und ökonomischer Ungleichheit weiter durchzusetzen, sind diese auf Informationsmanipulation und Informationsunterschlagung angewiesen.

Der von Colin Crouch entwickelte Ansatz über die Korruption des Wissens beim Neoliberalismus zeigt den natürlichen Prozess der Herausbildung einer theorierelevanten analytischen Einheit, also des Begriffs der Informationsmanipulation, aus dem mannigfaltigen normativen Bereich der praxisrelevanten Begrifflichkeiten über das Phänomen des Informationsmissbrauchs auf.

Der Begriff der Informationsmanipulation spielt eine Schlüsselrolle auch in dem von Amit Bhaduri⁴¹ neulich entwickelten Konzept über die ökonomische Macht (economic power) – also mit dem theoretischen Status in einem anderen wissenschaftlichen Bereich. Der Ökonom betrachtet die Macht abstrakt als Organisationsprinzip der Ungleichheit in Wirtschaft und Gesellschaft. Sie kann nicht direkt beobachtet werden und lässt sich nur durch die Wirkung ihrer Gravitation registrieren. Sie ist darüber hinaus ein Verhältnis gegenseitiger Abhängigkeit, dessen Hauptcharakteristikum das Prinzip der Herrschaft (Dominanz) darstellt. Macht macht sich durch das Verhältnis der gegenseitigen Abhängigkeit überall geltend, lässt sich aber durch die konkrete Ausprägung ihrer Dominanz analysieren.

³⁹ Die Thesen von Crouch sind in seinem Beitrag in dem vorliegenden Buch detailliert präsentiert. Es wird hier nur um der logischen Konsistenz willen auf einige Aspekte seiner Theorie hingewiesen.

⁴⁰ Crouch, C. 2015. *The Knowledge Corrupters: Hidden Consequences of the Financial Takeover of Public Life*. Cambridge: Polity.

⁴¹ Diesen Ansatz präsentierte Amit Bhaduri, der zusammen mit Egon Matzner und anderen einer der Koautoren des AGENDA-Berichts aus dem Jahr 1991 war, in seiner Vorlesung anlässlich der Verleihung des Leontief-Preises im März 2016. Siehe auch: Bhaduri, Amit, *On Democracy, Corporations, and Inequality*, in: *Economic & Political Weekly*, Vol. LI No. 16, March 26, 2016, pp. 31 - 34

Ökonomische Macht ist daher nur indirekt über Wirtschaftsvariablen identifizierbar - eingebettet in einem institutionellen Gefüge und in der für ihre Legitimierung notwendigen Ideologie. Machtverhältnisse kommen in den Marktwirtschaften der Gegenwart über den Preisbildungsmechanismus des Marktes zum Tragen. Preise werden dabei in einer asymmetrischen Informationsrelation gesetzt. Da es sich dabei auch um ein Machtverhältnis handelt, ist die den Preis setzende Seite imstande, die Gegenpartei in ihrem Verhalten zu beeinflussen. Dies kann aber auch durch Manipulation der preismäßigen Information passieren.

Bhaduri überträgt diese Idee auf der institutionellen Ebene. Durch eine Institution wie diese des Marktes kommt eine „institutional closure of options“ zustande, d.h. es wird der strategische Entscheidungsspielraum für Handlungsoptionen der Marktteilnehmer eingeengt. Die institutionell verankerte ökonomische Macht legitimiert durch eine „Ideologie“ diesen eingeengten Strategiespielraum. Es ist dabei möglich, dass eine und dieselbe Institution über unterschiedliche „Ideologien“ Legitimation bekommt. Die „Ideologie“ – auch als theoretische Rationalisierung interpretierbar -, stützt das institutionelle Gefüge und verleiht ihm somit Nachhaltigkeit.

Dieses konzeptuelle Modell veranschaulicht Bhaduri an einigen Beispielen. Im Fall von Indien zeigt er, wie – trotz der überwiegenden Armut im Großteil der Bevölkerung -, die Ideologie der Entwicklung mit dem Konzept des unternehmensgeleiteten Wirtschaftswachstums (corporate led growth) gleichgesetzt wurde. Dies war eigentlich die Folge der Dominanz der Anfang der 1990er aufgekommenen neoliberalen Welle in der Weltwirtschaft. Eines der Instrumente, die die indische Regierung als Maßnahme zur „Verbesserung des Investitionsklimas“ einsetzte, war der Verkauf von Land und Naturressourcen an Großkonzerne zu Schrottpreisen. Die ressourcenintensive Produktion der Konzerne führte nur zur partiellen Beschäftigungssteigerung und es entstand pfadabhängigkeitsbedingt ein Modell des unternehmensgeleiteten Wirtschaftswachstums bei anhaltender Arbeitslosigkeit.

In einer zweiten Phase schwappte das institutionalisierte und vom Staat geförderte Wachstumsmodell ideologisch auf das demokratische Gemeinwesen Indiens über. Es entwickelte sich ein Verhältnis des Mutualismus zwischen dem Staat und den Großkonzernen, das ideologisch durch die These über das höhere (Größenordnung von ca. 8% pro Jahr) Wirtschaftswachstum legitimiert wurde. Danach begannen die Konzerne ihre ökonomische Macht bei den politischen Parteien geltend zu machen. Die Masse der politischen Parteien wurde im Endeffekt ideologisch homogenisiert, da nur finanzielle Potenz – und nicht

Parteiprogramme - den Weg zur Regierungsmacht offen hielt. Die Armen blieben von dem realen politischen Prozess ausgeschlossen. Das unternehmensgeführte Wachstumsmodell (corporate led growth) artete in unternehmensgeführter Demokratie aus.

Weiteres Beispiele für die verzerrende Wirkung der ökonomischen Macht sind die Vereinigten Staaten, wo durch das System des Schattenbankwesens (shadow banking) ein der Kontrolle der Zentralbank (FED) nicht unterstellter Finanzsektor institutionalisiert wurde. Die von ihm erfassten Finanzinstitutionen (Investitionsbanken, Hedge Fonds, Zweckgesellschaften u.ä.) wurden durch die „Ideologie“ (liberale Theorie) der Selbstregulierung legitimiert. Die massive Ausweitung der Schattenbankinstitute führte zu der globalen Finanzkrise 2007-2008. Trotz dem geltenden Selbstregulierungsprinzip wurden aber enorme Summen öffentliches Geld in die hochverschuldeten Finanzinstitutionen, die selbst die Krise verschuldet hatten, hineingepumpt. Dies ist bis heute eine Politik, die mit der These „Gefährdung der Finanzstabilität“ rechtfertigt und durch die Theorie „Zu groß, um scheitern zu lassen“ (Too big to fail) begründet wird.

Die reale Logik, die Bhaduri anhand seines theoretischen Modells analysiert, hat in mehreren Ländern zur Herausbildung einer Elite der Superreichen geführt. Diese beeinflussen maßgeblich durch die von ihnen akkumulierte Macht das politische System und die Regierungspolitik mit dem Ziel, die ihre Vermögen begünstigenden Regimes aufrechtzuerhalten. Den Angaben der Zeitschrift „Forbes“ für 2016 zufolge belegt Indien mit 84 Milliardären (Vermögensgesamtvolumen von 248,4 Mrd. USD) Platz 4 in der Welt. An fünfter Stelle in dieser Reihung befindet sich Russland mit 77 Milliardären und Vermögensgesamtvolumen von 282,6 Mrd. USD. Wie in Indien wurde dort Anfang der 1990er Jahre die Entscheidung zugunsten eines Wirtschaftswachstumsmodells getroffen. Dieses sollte die politische und soziale Modernisierung durch Transformation zur Marktwirtschaft und politische Demokratisierung des Landes ermöglichen. Die enorm hohen Konzentrationen ökonomischer Macht haben sich dort durch die Privatisierung von Staatseigentum zu Schrottpreisen unter der direkten Unterstützung des Staates herausgebildet. Infolge der gegenseitigen Verflechtung von staatlicher und ökonomischer Macht entstand eine oligarchische Elite, die die Evolution des politischen Regimes ausschlaggebend geprägt hat.

Summa summarum: die Entschärfung der Rhetorik?

Die rhetorisch formulierte Frage im Titel des vorliegenden Beitrages verleitet zu einer Antwort dichotomer Natur und erfordert ein normatives Urteil. Deshalb wurde die Entscheidung für die

angewendete Methodologie mit der Absicht getroffen, die Engpässe der oberflächlichen Simplifizierung und der inhaltslosen Moralisierung zu vermeiden.

Es wäre aber trotzdem erforderlich, zuerst die der hier präsentierten Analyse zugrundeliegende Hauptthese zusammenzufassen. Diese geht davon aus, dass es zu Beginn der 1990er ein schwerwiegender strategischer Fehler seitens der Politik und der wissenschaftlichen Theorie gewesen ist, die sozioökonomische Dimension der Transformation in den ehemaligen sozialistischen Ländern zu ignorieren. Durch die Schaffung eines sozioökonomischen Kontextes als Grundvoraussetzung für Nachhaltigkeit und Erfolg der Wirtschaftstransformation – worauf der 1991 erstellte AGENDA-Bericht wissenschaftlich argumentierend verwies –, hätte man in jedem Transformationsland ein den lokalen Bedingungen angemessenes Programm für marktrelevante Umstrukturierung der Volkswirtschaft bei gleichzeitig verlaufendem Prozess der institutionellen Umgestaltung verfassen, implementieren und realisieren können. Diese Alternativen wurden von Anfang an durch die ideologische Komponente der neoliberal geprägten Transformationsstrategien, die im Rahmen eines „grand design“ auf das Postulat universell anwendbarer und die gleichen Erfolgsergebnisse versprechender Reformprogramme abstellten, ausgeschlossen. Das mangelhafte sozioökonomische Milieu begann ab einem späteren Zeitpunkt die Dynamik und den Charakter der Demokratisierung zu beeinflussen, was auch die Entstehung einer Pfadabhängigkeit der beiden Seiten des Transformationsprozesses bewirkte. Eine Folge dieser Fehlentwicklung ist - wie es sich aus dem schon zitierten EBRD-Bericht schließen lässt -, das gegenwärtig nicht ausreichend hohe Transformationspotential und Niveau des damit verbundenen Resilienzgrads der marktwirtschaftlichen Strukturen in den Transformationsländern.

Bezogen auf den wissenschaftlich-theoretischen Bereich kann dieser empirisch belegbare Sachverhalt nur bedingt eindeutige Aussagen im Hinblick auf einen Determinismus zulassen. Um die komplexe Vielfalt der identifizierbaren Kausalitäten und Reflexivitäten sowie deren Wechselwirkungen abzubilden, wurden einerseits die wissenschaftlich fundierten theoretischen Konzepte unter der Rubrik des „Begriffs“ subsumiert. Diese weisen eine methodologische Konsistenz und logische Stringenz auf und lassen dadurch die Bereiche festlegen, in denen sie keine relevanten Aussagen geltend machen würden. Demgegenüber wurden der Gruppe der Familienähnlichkeitsbegriffe (auch Begrifflichkeiten oder Begrifflichkeitsbildungen genannt) die Phänomene, die sich durch das wittgensteinsche Konzept der Wortspiele - wie im Zitat am Anfang dieses Beitrags formuliert -, zugeordnet. Hierunter fallen vor allem die von der Politik

in Anspruch genommenen theoretischen Konzepte oder wissenschaftlichen Begriffe, die aber im Sinne sprachlicher Ausdrücke (Begrifflichkeiten) im alltäglichen Gebrauch als Bezeichnungen konkreter Sachverhalte, als ideologische Konstrukte oder Konnotate eines Fachjargons verwendet werden. Im Spannungsfeld zwischen den beiden Dimensionen lassen sich Reflexivitäten wie die Imitationspraktiken der Transformationsländer im Demokratisierungsprozess oder Arbeitsparadigmen bei der Erstellung und Durchsetzung von ökonomischen oder politischen Förderungsprogrammen verorten.

Eingebettet in einer zeitlichen Perspektive liefert diese methodologische Matrix Auskunft über eine die zukünftige Entwicklung bestimmende Dynamik und ermöglicht die Festlegung der zur Auswertung des gegenwärtigen Zustands der Transformation in den ehemaligen sozialistischen Ländern instrumentalisierbaren Kriterien. Die Natur dieser Zusammenhänge erweist sich aber komplizierter als erwartet.

Dass sich die Theorie des historisch weltweit endgültigen Siegs der liberalen Demokratie als unhaltbar erwiesen hatte, war schon in der ersten Dekade des XXI Jahrhunderts für Forscher und Experten eine unbestrittene Tatsache. Wie in den Arbeiten von Colin Crouch und Philippe Schmitter gezeigt wurde, befanden sich die entwickelten Industrieländer seit längerer Zeit in einer postdemokratischen Phase (Crouch), wo die demokratischen Systeme Symptome einer Morbidität aufzuweisen pflegten (Schmitter) und wo die Dominanz des „real existierenden Neoliberalismus“ (Crouch) politisch und ökonomisch unbestritten war. Diese alten (archeo) „real existierenden Demokratien“ (Schmitter) waren nicht mehr imstande, den Kriterien eines idealen Demokratiemodells zu genügen. Es war daher auch für die neuen „real existierenden Demokratien“ unmöglich, durch Nachahmung der „alten“ erfolgreich den Demokratisierungs- bzw. Konsolidierungsprozess in ihren Ländern voranzutreiben. Die Demokratie als real praktiziertes politisches System befindet sich gegenwärtig in einer tiefen Krise, deren Ausgang noch nicht klar ist. Die Zukunft des demokratischen Modells ist aber nicht gefährdet (Schmitter).

Auf der Seite der realen Politik (Begrifflichkeitsbildung) wurde ein substanzieller Trägheitsmoment registriert. Die US-amerikanische Außenpolitik setzte ihre Linie der Demokratisierung der Länder aus der arabisch-islamischen Welt bis in die zweite Dekade des XXI Jahrhunderts hinein fort. Nachdem die Ergebnisse aus dem „arabischen Frühling“ in Nordafrika gezeigt hatten, dass die expandierende Demokratisierung nach amerikanischem Muster zu geostrategischen Instabilitäten führt, wurde dieser Kurs eingestellt. Das Ergebnis aus

dieser Entwicklung fiel wenige Jahre später in dem „Reflexivitätsbereich“ aus. Im Jahr 2015 veröffentlichte Richard Youngs –Kollege von Thomas Carothers am Brookings Institution -, einen Artikel und daraufhin eine Monographie über die nicht-westlichen Demokratien. Diese soll eher als Nachschlagewerk für die Praktizierenden im Sektor Demokratieförderung dienen.⁴²

Mit einiger Verspätung aber auf ähnliche Weise entwickelten sich die Ereignisse im wirtschaftswissenschaftlichen Bereich. Die 2007/2008 eingetretene Weltwirtschaftskrise – die erste nach dem Zweiten Weltkrieg, war von der ökonomischen Theorie nicht vorhergesagt worden und legte eine ganze Reihe von schwerwiegenden theoretischen Problemen an den Tag. Da die Wissenschaft nicht imstande war, relevante Lösungskonzepte für die Bekämpfung der Krise auszuarbeiten, blieb die Dominanz des neoliberalen ökonomischen Paradigmas unangefochten und pflegte in den nachfolgenden Jahren die Wirtschaftspolitik insbesondere in Bezug auf Austerität und Budgetkürzungen, Finanzstabilisierung und Rettung von zahlungsunfähigen Finanzinstituten durch öffentliche Gelder maßgeblich zu bestimmen. Die Versuche mancher Vertreter der Scientific Community, die Wirtschaftstheorie zu reformieren, fanden – obwohl von prominenten Wissenschaftlern wie dem Nobelpreisträger Joseph Stiglitz angeführt -, keine breite Unterstützung. Einer der von Stiglitz in seinen Publikationen und öffentlichen Auftritten systematisch und intensiv am schärfsten kritisierten Punkte ist das von der neoliberalen Politik in Anspruch genommene Modell der „Trickle-Down“-Ökonomie, das, wie empirisch eindeutig nachweisbar, zu enormen Asymmetrien in Einkommensverteilung und somit zur Einschränkung der Chancengleichheit in den entwickelten Marktwirtschaften geführt hat. Dieser Umstand schadet massiv der Wirtschaftseffizienz und dem ökonomischen Wachstum⁴³.

2016 präsentierte Amit Bhaduri (Leontiefpreisträger) seinen Ansatz über die ökonomische Macht und zeigte auf, wie diese - durch die neoliberale Ideologie legitimiert -, im Endeffekt dank ihrer hohen Konzentration zu Verzerrungen des politischen Systems und, sozioökonomisch bedingt, zu politischem Ausschluss führt. Ähnlich wie Colin Crouch in seinen

⁴² Youngs, Richard, The puzzle of non-western democracy, Carnegie Endowment for International Peace, 2015

⁴³ Das schwerwiegende Problem mit diesem Modell besteht darin, dass es auf dem zweiten fundamentalen Theorem der Wohlfahrtstheorie basiert. Das Theorem hat sich als theoretisch korrekt, aber wissenschaftlich nicht haltbar erwiesen. Es begründet die Trennung von Wirtschaftseffizienz und Verteilungsgerechtigkeit in einer Marktwirtschaft – es reicht nur, eine Politik der Anpassung der Anfangsausstattungen aller Marktteilnehmer zu betreiben, um ein verteilungsgerechtes Gleichgewicht zu erreichen. Wie die Wirtschaftsentwicklungen gezeigt haben, führt eine solche Politik genau zu dem Gegenteil: größere Ungleichheit bei der Verteilung von Reichtum.

sozioökonomischen Analysen sieht er den Mechanismus der Machtakkumulation in der Informationsmanipulation seitens der Großkonzerne.

Die Reaktion der Politik ließ nicht zu lange auf sich warten. Die wichtigsten internationalen Wirtschaftsorganisationen wie die Weltbank und der IWF haben nicht unwesentlich ihre Arbeitsparadigmen in Richtung Sozioökonomie ausgeweitet, ohne aber das neoliberale Modell in Frage zu stellen⁴⁴. Eine erste klare Bekenntnis hierfür kam im Juni-Heft (2016) des IWF-Journals „Finance&Development“, wo ein Artikel von drei Ökonomen in führenden Positionen in der Forschungsabteilung des Fonds unter dem Titel „Neoliberalismus: Zu teuer verkauft?“ („Neoliberalism: Oversold?“) veröffentlicht wurde. Die Autoren führen eine konzise Definition des neoliberalen Programms (agenda), das zum ersten Mal Anfang der 1970er Jahre in Chile eingesetzt worden ist, an. Sie weisen darauf hin, dass in den Bereichen der Kapitalverkehrsliberalisierung und der Fiskalkonsolidierung, d.h. der Politik zur Reduzierung von Budgetdefizit und Verschuldung, die neoliberale Agenda nicht zu den erwarteten Ergebnissen geführt hat. Die in diesen zwei Sphären nach neoliberaler Maßgabe geführten Politiken haben nicht zu einem beschleunigten Wirtschaftswachstum geführt, sondern zu höherer Ungleichheit, was rückwirkend dem Niveau und der Nachhaltigkeit des Wachstums geschadet hat.

Trotz diesen unerfreulichen Ergebnissen empfehlen die Autoren, dass das neoliberale Modell⁴⁵ nicht aufgegeben, sondern nur im Hinblick auf die ausgewiesenen Mängel angemessen korrigiert wird.

Obwohl diese halbwegs kritische Bekenntnis das Resultat aus der Konfrontation mit nicht zu leugnenden Tatsachen sowie der immer noch nicht ausreichend entwickelten wissenschaftlichen Theorie, worauf sowohl Stiglitz wie auch Bhaduri verweisen, bleibt, bestätigt sie auf glänzende Weise eine von Colin Crouch bereits 2011 entwickelten Thesen. In seinem Buch über den seltsamerweise nicht ablebenden Neoliberalismus weist er darauf hin, dass der Neoliberalismus den Modus Vivendi seines gegenwärtig alternativlosen Modells wie folgt anwendet: falls es Mängel aufweist, wird es zurückgenommen, repariert und aufs Neue eingesetzt.

⁴⁴ Siehe diesbezüglich auch den Beitrag von Colin Crouch in diesem Band

⁴⁵ Dieses besteht aus zwei Kernbereichen: 1. Erhöhtem Wettbewerb durch Deregulierung und Öffnung des Binnenmarkts (darunter auch des Finanzmarkts) dem Auslandswettbewerb gegenüber; 2. Einschränkung des Staates – Privatisierung unverminderte Möglichkeit für hohe Budgetdefizite sowie für Schuldenakkumulation,

Sind wir demnach wie vor knapp 28 Jahren am Anfang eines Zyklus, der uns erneut gemäß dem neoliberalen Modus in die Zukunft zurück versetzen wird? Die Präzision der wissenschaftlichen Prognosen wie die von Colin Crouch lässt uns auf bessere Perspektiven hoffen.