

Forschungspapiere Research Papers



PFH

PRIVATE UNIVERSITY
of Applied Sciences

No. 2012/09

PFH.FOR.261.1212

Unabhängige Organisationen in autoritären Regimes: Widerspruch in sich oder effektives Instrument von Developmental States?

Joachim Ahrens und Manuel Stark

Die Autoren

Manuel Stark

Dr. Manuel Stark, Absolvent der European Business School, war wissenschaftlicher Mitarbeiter an der PFH und arbeitete im „Kompetenznetz Institutionen und institutioneller Wandel im Postsozialismus“ mit, einem vom BMBF geförderten Verbundprojekt, an dem neben der PFH Göttingen acht weitere Universitäten beteiligt sind. Manuel Stark forscht im Bereich Wirtschaftsentwicklung und -reformen in Zentral- und Ostasien.

Joachim Ahrens

Joachim Ahrens studierte Wirtschafts- und Politikwissenschaften. Die Promotion und Habilitation erfolgten am Volkswirtschaftlichen Seminar der Universität Göttingen. Nach Forschungsaufenthalten an der Harvard University, der Hoover Institution/Stanford University und der University of California/Berkeley sowie einer Tätigkeit bei der Asiatischen Entwicklungsbank in Manila nahm Ahrens einen Ruf an die European Business School International University an. Im März 2006 wechselte er an die PFH Göttingen auf eine Professur für International Economics.

Unabhängige Organisationen in autoritären Regimes: Widerspruch in sich oder effektives Instrument von *Developmental States*?

Von Joachim Ahrens (Göttingen) und Manuel Stark (Frankfurt/Main)*

Abstract. This contribution explores the importance of independent organizations in authoritarian regimes. While some authoritarian governments delegate policy tasks to (relatively) autonomous agencies simply in order to improve their domestic or international image as modern political leaders or to build up democratic facades to conceal the actual nature of their regime, other political leaders do so in order to make their genuine commitment to economic growth and development more credible. This relates to the central questions of this paper: Why do political elites in authoritarian regimes craft, or accept the emergence of, (relatively) independent organizations? Which specific forms and functions of these organizations can be identified? The main observation of this paper is that authoritarian governments of so-called *developmental states* have effectively used (relatively) independent organizations in order to implement market-oriented reforms, to improve private-sector coordination, and to foster economic growth and development in the long run.

A. Einleitung

Politisch unabhängige Organisationen, welche bestimmte Aufgaben in der Wirtschaftspolitik übernehmen, spielen in fortgeschrittenen demokratischen Marktwirtschaften wichtige Rollen. Trotz des möglichen Problems einer fehlenden oder mangelhaften demokratischen Legitimierung werden unabhängige Organisationen wie Zentralbanken, Gerichte, Regulierungs- und Wettbewerbsbehörden als essentielle Akteure betrachtet, welche autonom agieren und dazu beitragen, die Wahrnehmung und Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu entpolitisieren. Dies impliziert, dass diese Akteure relativ effektiv gegenüber opportunistischem Verhalten von Politikern, politischen Parteien oder Teilen der Regierung abgeschottet werden können. Darüber hinaus sind diese Organisationen vergleichsweise gut vor dem Einfluss von (privaten) Interessengruppen geschützt. Politische Unabhängigkeit trägt dazu bei, *Rent-Seeking* und *Lobbying* zu reduzieren und die Glaubwürdigkeit von Behörden zu erhöhen, da unerwartete und plötzliche Politikschwenks, die bestimmten Interessen dienen oder sich verändernde ideologische Modeerscheinungen reflektieren, vermieden werden.¹ Dies macht die Wirtschaftspolitik transparenter und berechenbarer, trägt zur Erwartungsstabilisierung von Haushalten und Unternehmen bei und stärkt schließlich das institutionelle Fundament für Wirtschaftswachstum und Entwicklung.

Politisch unabhängige Organisationen könnten auch der wirtschaftlichen Entwicklung und den Wirtschaftsreformen in Entwicklungs-, Transformations- oder Schwellenländern förderlich sein; also in Ländern, die nachhaltige Wachstums- und Entwicklungsprozesse auf einer breiten Basis benötigen, um bestehende Probleme der Unterentwicklung zu überwinden. Dabei ist bemerkenswert, dass viele dieser Länder nicht-demokratische, d.h. autoritäre, Regime besitzen, welche von defekten Demokratien bis zu vollkommen institutionalisierten Autokratien reichen. Autoritäre Regime werden gewöhnlich durch Unterdrückung oder Beschränkung politischer Partizipation, nicht-kompetitive und geschlossene Rekrutierung der

* Wir danken Margot Schüller für sehr hilfreiche Kommentare sowie den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Jahrestagung des Ausschusses für Wirtschaftssysteme und Institutionenökonomik für eine anregende Diskussion.

¹ Siehe Kruse (2012) sowie Heine/Mause (2012) für eine umfassende Diskussion dieser Aspekte.

Exekutiveliten sowie durch Fehlen einer institutionalisierten Kontrolle der politischen Machtausübung charakterisiert.²

Auf den ersten Blick mag die Vorstellung unabhängiger Organisationen, welche die *Wirtschaftspolitik* in autoritären Regimes beeinflussen oder überwachen, als ein Widerspruch in sich erscheinen. Allerdings argumentieren *Moustafa/Ginsburg* (2009: 12) in Bezug auf Justizbehörden, dass „(t)he decision to accord autonomy to courts depends on the particular configuration of challenges faced by authoritarian regimes, but in an astonishing array of circumstances, limited autonomy makes sense [from the authorities’ perspective; JA und MS]“. Man könnte ergänzen, dass diese Beobachtung auch für Organisationen außerhalb des Rechtswesens gelten wird, falls das gewährte Ausmaß an Unabhängigkeit im Interesse der herrschenden Elite ist.³

Während einige autoritäre Regierungen bestimmte Aufgaben der Politik an (relativ) autonome Agenturen delegieren könnten, allein um ihr Image als moderne politische Führung auf nationaler oder internationaler Ebene zu verbessern und um demokratische Fassaden aufzubauen, welche die tatsächliche Beschaffenheit des Regime verschleiern, ist es vorstellbar, dass andere politische Eliten dieses tun, um einem aufrichtigen Bekenntnis (*commitment*) zu Wirtschaftswachstum und Entwicklung Glaubwürdigkeit zu verleihen. Dieser Aspekt impliziert die zentralen Fragen dieses Beitrags: Warum schaffen oder akzeptieren politische Eliten in autoritären Regimes (relativ) unabhängige Organisationen? Welche spezifischen Formen und Funktionen von solchen Organisationen können identifiziert werden? Die wichtigste Erkenntnis dieses Beitrags besteht darin, dass autoritäre Regierungen sogenannter *Developmental States* (relativ) unabhängige Organisationen effektiv genutzt haben, um marktorientierte Reformen umzusetzen, die Koordination innerhalb des Privatsektors zu verbessern und langfristig Wirtschaftswachstum und Entwicklung zu fördern.

Die nachfolgenden Überlegungen versuchen, diese Erkenntnis zu erklären und zu illustrieren. Das nächste Kapitel erläutert das Konzept des sogenannten *Developmental State*, dessen Charakteristika und institutionelles Fundament. Kapitel C stellt verschiedene Bereiche vor, in denen unabhängige Organisationen wichtige Funktionen ausüben können, und illustriert diese Argumente mit verschiedenen Länderbeispielen. Schlussfolgerungen folgen in Kapitel D.

B. Charakteristika und institutionelle Grundlagen von *Developmental States*

I. Die Entstehung des *Developmental-State*-Konzeptes

Effektive marktorientierte Politikreformen und nachhaltige ökonomische Wachstums- und Entwicklungsprozesse erfordern eine Regierung, die stark ist, d.h. die in der Lage ist, Reformpolitiken zu formulieren und zu implementieren, die Eigentums- und Verfügungsrechte schützen kann und die Regeln einer marktwirtschaftlichen Ordnung durchzusetzen vermag.⁴ In einem nicht-demokratischen Kontext existieren solche „capable states“ (*World Bank* 1997) eher selten. In der Literatur zur Politischen Ökonomie wird die Idee eines nicht-demokratischen, aber „capable state“ oft mit dem Konzept des sogenannten kapitalistischen *Developmental State* assoziiert. Der Ausdruck geht auf *Johnson* (1982) zurück, der einen *Developmental State* sowohl von klassischen Marktwirtschaften einerseits wie auch von Zentralverwaltungswirtschaften andererseits unterschied. Während

² Vgl. *Albrecht/Frankenberger* (2011: 19f.), die auch unterschiedliche Definitionen und Typen autoritärer Regime diskutieren sowie verschiedene Ansätze darstellen, welche das Ausmaß an Autokratie zu messen suchen.

³ Siehe z.B. *North et al.* (2009), *Li/Lian* (1999) und *Stark* (2012).

⁴ Dieser Abschnitt beruht auf *Ahrens* (2002).

sozialistische Kommandowirtschaften auf plan-ideologische Weise agierten und westliche Marktwirtschaften markt-rational, beschrieb er einen *Developmental State* als plan-rational (Johnson 1982: 18).

Das Konzept des *Developmental State* wurde auf induktive Weise entwickelt und reflektierte die Erfahrungen der rasch wachsenden Volkswirtschaften von Japan (besonders nach dem Zweiten Weltkrieg) sowie Südkorea und Taiwan (seit den 1960er Jahren), um die Unterschiede zwischen den Marktwirtschaften im Westen, besonders in den USA und in Großbritannien, und denen in Nordostasien zu betonen (Johnson 1999). Später wurden weitere Staaten wie Singapur, Malaysia, Indonesien, Thailand sowie in jüngerer Vergangenheit auch China als *Developmental States* bezeichnet.⁵ Diese Klassifikation reflektiert die allgemeinen Wachstumserfolge dieser und anderer Länder in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Es zeigte sich, dass sieben der zehn am schnellsten gewachsenen Länder zwischen 1950 und 2000 zu der Gruppe der „high-performing Asian economies“ (HPAEs) (Campos/Root 1996: 1) zählten, welchen in der Literatur das Attribut eines *Developmental State* verliehen worden war (Tabelle 1). Malaysia und Indonesien nehmen in dieser Rangfolge die Plätze 20 bzw. 28 ein.

Rang	Land	durchschnittliche jährliche reale Wachstumsrate 1950–2000 [%]	kumuliertes reales Wachstum 1950–2000 [%]
1	Taiwan	6,00	1742,4
2	Südkorea	5,81	1583,4
3	Äquatorialguinea	5,45	1322,2
4	Botswana	5,05	1071,9
5	Oman	4,99	1041,5
6	Japan	4,87	979,7
7	Hongkong	4,82	951,7
8	Singapur	4,74	914,8
9	Thailand	4,20	683,0
10	China	4,15	663,5

Quelle: Stark (2012) auf der Grundlage von Maddison (2010). Berechnungen in Kaufkraftparitäten. Die Rangliste basiert auf Daten für 172 Länder.

Tabelle 1: Reales Pro-Kopf-Wachstum (BIP) 1950–2000

Es ist bemerkenswert, dass diese ostasiatischen Volkswirtschaften nicht nur die meisten anderen Länder in Bezug auf das Wirtschaftswachstum hinter sich ließen, sondern gleichzeitig auch abnehmende Armutsraten und sich verbessernde Einkommensverteilungen aufwiesen sowie andere soziale Fortschritte erzielten. Des Weiteren erwiesen sich die meisten Wachstumsprozesse als stetig mit relativ schwachen Volatilitäten und raschen Erholungsphasen nach Rezessionen. Schließlich waren die Politiken, welche in diesen Ländern verfolgt wurden, nicht-orthodoxer Natur und widersprachen den

⁵ Siehe z.B. Sasada (2013), Song (2009) und Beeson (2009). Zu beachten ist ferner, dass das Konzept des *Developmental State* nicht exklusiv auf nordostasiatische Staaten angewendet wurde. Siehe z.B. Bardhan (2010) für eine Anwendung auf Indien, Meyns/Musamba (2010) mit einem Blick auf Afrika, die Beiträge in Woo-Cumings (1999) mit Anwendungen auf Indien sowie lateinamerikanische und europäische Länder.

Politikempfehlungen, welche später als sogenannter *Washington Consensus* bekannt werden sollten.

II. *Developmental States* und autoritäre Regime

Nicht aufgrund einer Definition, aber infolge tatsächlicher polit-ökonomischer Entwicklungen zeigt sich, dass die meisten *Developmental States* (zumindest anfangs) autoritäre Staaten waren.⁶ Südkorea war nach dem Ende des Korea-Krieges 1953 bis zur Demokratisierung 1987 unter der Kontrolle verschiedener Regime mit unterschiedlichen Graden an Legitimität. Im Wesentlichen waren es die diktatorischen Regime von Syngman Rhee (1950–1960) und General Park Chung-Hee (1962–1979), welche diesen Zeitraum dominierten. Die Herrschaft von Park Chung-Hee markierte den Beginn der Phase des schnellen Wirtschaftswachstums. Die Park-Ära wird gewöhnlich als die entscheidende Periode des *Developmental State* in Südkorea dargestellt (Minns 2001), aber wesentliche Merkmale dominierten die Wirtschaft bis zur Asienkrise 1997/98 (Pirie 2008).

In Taiwan herrschte die *Kuomintang* (KMT), die sich nach dem Bürgerkrieg gegen die Kommunistische Partei Chinas 1949 vom Festland Chinas zurückgezogen hatte, in einem Ein-Parteien-System bis in die 1980er Jahre. Bis zu seinem Tod 1975 wurden die KMT und die Politik von Chiang Kai-Shek kontrolliert. Danach wurde sein Sohn Chiang Ching-Kuo der prominenteste politische Akteur, der 1988 während seiner Amtszeit verstarb (Wade 1990: 70f.). Wie in Südkorea wurden die Gewerkschaften und Arbeiterbewegungen im Allgemeinen durch das Regime unterdrückt (Thompson 1996: 632f.).

Während in Taiwan und Südkorea seit Ende der 1980er Jahre nachhaltig wirksame Demokratisierungsprozesse stattgefunden haben, werden andere HPAEs wie Singapur, Malaysia und die Volksrepublik China noch heute von autoritären Regimes regiert. Im Gegensatz dazu sticht Japan als Archetyp eines *Developmental State* in verschiedener Hinsicht hervor. Japan hatte eine autoritäre Herrschaft vom Beginn der Industrialisierung 1869 bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges. Seitdem weist das Land ein demokratisches System auf. Dabei sollte indes nicht übersehen werden, dass alle japanischen Premierminister Mitglieder der LDP (Liberaldemokratischen Partei) seit deren Gründung 1955 gewesen sind (mit einer einzigen Ausnahme in dem kurzen Zeitraum von 1993 bis 1996).

In Japan sind seit den 1990er Jahren die Merkmale eines *Developmental State* weniger stark ausgeprägt, in Südkorea und etwas weniger deutlich auch in Taiwan ist dies insbesondere seit der Asienkrise der Fall, während Singapur, aber auch Malaysia noch immer als *Developmental States* gelten und China im Zeitverlauf zunehmend Merkmale eines solchen Modells zu entwickeln scheint.

Die Verbreitung autoritärer Regime in *Developmental States* verstärkte die kontroverse Diskussion über die Beziehung zwischen Regime-Typen und Wirtschaftswachstum.⁷ Allgemein akzeptiert wird dabei die Überlegung, dass ein *Developmental State* stark sein muss, um *Rent-Seeking*-Phänomene, wie sie für weniger entwickelte Staaten typisch sind, vermeiden zu können (Cheng et al. 1998: 88). Darüber hinaus argumentierte Haggard (2004: 60), dass sich gerade die Fähigkeit von Regierungen, glaubwürdige Verpflichtungen in Bezug auf Zielsetzungen der Wirtschafts- und insbesondere der Industriepolitik eingehen zu können, als wichtiger Erfolgsfaktor für ostasiatische Volkswirtschaften erwiesen habe. Solche langfristigen Selbstverpflichtungen sind in einem Umfeld häufiger Regierungswechsel kaum vorstellbar. In der Demokratie Japans war die Kontinuität in der Wirtschaftspolitik nicht nur durch die dominante Rolle einer Partei, sondern auch durch die mächtige Rolle der

⁶ Die folgenden Argumente sind im Wesentlichen aus Stark (2010) übernommen.

⁷ Eine Diskussion dieses Themas bietet z.B. Thompson (1996).

Bürokraten gewährleistet, die als Beschäftigte von Ministerien nicht direkt von politischen Wahlen beeinflusst wurden.

III. Charakteristika von *Developmental States*

Chang (1999: 192) nennt einen Staat einen *Developmental State*, wenn dieser

„can create and regulate the economic and political relationships that can support sustained industrialization (...) [and if it; JA und MS] takes the goals of long-term growth and structural change seriously, ‘politically’ manages the economy to ease the conflicts inevitable during the process of such change (but with a firm eye on the long-term goals), and engages in institutional adaptation and innovation to achieve those goals.”

In einem *Developmental State* wird der Staat zu einem zentralen Akteur im wirtschaftlichen Entwicklungsprozess. Das Staatsziel der wirtschaftlichen Entwicklung hat Priorität, und die Bürokratie übernimmt die (indirekte) Lenkung wirtschaftlicher Koordinationsprozesse. Dabei versuchen die Regierungen bzw. Wirtschaftsbükratien, durch (strategische) industriepolitische Maßnahmen entstehende Industrien zu schützen, neue Branchen zu fördern, Engpässe bei der Unternehmensfinanzierung zu überwinden und den Aufbau von Exportkapazitäten zu unterstützen. Die konkreten Merkmale von *Developmental States* unterscheiden sich von Land zu Land und verändern sich zudem im Zeitverlauf. Aber im Wesentlichen umfassen sie die folgenden konstituierenden Charakteristika⁸:

- (1) eine politische Führung mit einer ausgeprägten Selbstverpflichtung, nachhaltiges und breit angelegtes Wirtschaftswachstum mit Hilfe marktkonformer Politiken, aber auch mittels industriepolitischer Interventionen zu fördern;
- (2) eine stabile politische Herrschaft, gewährleistet durch eine relativ autonome, wirtschaftspolitisch kompetente administrative Elite;
- (3) Kooperation zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor, welche durch eine zentrale Verwaltungs-, Planungs- und Lenkungsorganisation koordiniert wird;
- (4) kontinuierliche Investitionen in universelle Bildung und eine Politik, welche an einer größeren Chancengerechtigkeit und einer gleichmäßigeren Einkommens- und Vermögensverteilung ausgerichtet ist.

IV. Autonomie der Wirtschaftsbürokratie

Ein zentrales Merkmal eines ideal-typischen *Developmental State* ist die Herstellung von Autonomie der Wirtschaftsverwaltung und der politischen Elite, die für die Formulierung der wirtschaftspolitischen Strategie, das Treffen konkreter Entscheidungen und die Umsetzung der Politik zuständig sind. Die Herausforderung besteht dabei darin, eine Situation zu vermeiden, in der politische Entscheidungsträger durch Organisationen oder Individuen vereinnahmt werden, die einflussreiche private Geschäftsinteressen repräsentieren. Bei der Verhinderung von Kollusion zwischen Partikulärinteressen und offiziellen Stellen spielen bestimmte institutionelle Arrangements, der Zugang politischer Entscheidungsträger zu Finanzmitteln und die Quelle politischer Macht eine wichtige Rolle. Je weniger Finanzmittel und andere Ressourcen dem öffentlichen vom privaten Sektor zur Verfügung gestellt werden, desto leichter ist es, die Autonomie politischer Entscheidungsträger gegenüber privaten Interessen sicherzustellen. Die Unabhängigkeit der *Wirtschaftsbürokratie* ist wenigstens genauso wichtig. Zur Realisierung eines nachhaltigen, marktbasierten Wirtschaftswachstums ist eine konsistente, langfristig ausgerichtete Wirtschaftspolitik erforderlich. Dies gilt nicht nur für die allgemeine Wirtschaftspolitik, es ist von noch größerer Bedeutung in Fällen, in

⁸ Siehe z.B. Chang (1999), Johnson (1987 und 1999) und Stark (2012).

denen die Regierung beabsichtigt, selektive industriepolitische Maßnahmen durchzuführen. Daher müssen Regierungen mit der Vision, langfristige Entwicklungsstrategien umzusetzen, die wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozesse (weitgehend) von Einflüssen der (Alltags)Politik abkoppeln. Aus diesem Grund betrachten Anhänger des Konzeptes des *Developmental State* die bürokratische Autonomie von sozialen Verschränkungen als konstituierendes Merkmal von *Developmental States*. Während Politiker die allgemeinen politischen Ziele bestimmen und die staatliche Verwaltung vor dem Einfluss partikulärer Interessen schützen, übernehmen Bürokraten die konkrete Planung und Umsetzung der Politik sowie die Vorgabe von Orientierung und Richtlinien für die Wirtschaft. Darüber hinaus argumentiert *Pempel* (1999: 160), dass „technocrats and bureaucrats enjoy disproportionately high levels of power and wield a variety of tools to enforce their will. State actors are also relatively free from major populist pressures, most especially from organized labor and organized peasants.“

Die Organisation des öffentlichen Sektors und die dadurch für Bürokraten geschaffenen Anreize beeinflussen die Ergebnisse der staatlichen Politik in Bezug auf das Ziel der wirtschaftlichen Entwicklung auf entscheidende Weise.⁹ Die wirtschaftlichen und institutionellen Reformen in *Developmental States* implizieren die Entstehung von Wirtschaftsverwaltungen, die (in unterschiedlichen Ausprägungen) grundlegende Merkmale des Bürokratie-Modells von *Max Weber* aufweisen¹⁰ und in der Lage sind, stabilitätsorientierte makroökonomische Politik zu betreiben, private Eigentums- und Verfügungsrechte durchzusetzen und (relativ) autonom industriepolitische Maßnahmen durchzuführen. In *Developmental States* fungiert die öffentliche Verwaltung als zentraler und wirksamer Akteur für die Entwicklung einer funktionsfähigen, modernen Marktwirtschaft. Nach *Weber* (1972/1921) ist eine solche Wirtschaftsverwaltung durch Pflichten gekennzeichnet, welche nach verschiedenen Funktionen definiert werden. Bürokraten widmen sich ausschließlich administrativen Aufgaben, und sie sind relativ unabhängig von gesellschaftlichen Einflüssen. Nach *Weber* wird die Fähigkeit einer Regierung, marktwirtschaftliche Transaktionen zu stärken und zu ergänzen, gestärkt, wenn die öffentliche Verwaltung eine kohärente Funktionseinheit repräsentiert und wenn Bürokraten die Verfolgung staatlicher Politikziele als den für sie besten Weg begreifen, ihre eigene Position zu verbessern. Eine staatliche Verwaltung mit einer *Corporate Identity*, welche individuelle Zielsetzungen der Verwaltungsmitarbeiter mit den Zielsetzungen der politischen Führung in Einklang bringt, muss in der Lage sein, autonom zu agieren, d.h. sie muss gegenüber dem Einfluss partikulärer Geschäftsinteressen abgeschottet sein. Bürokratischer Professionalismus ist notwendig, aber nicht hinreichend, um zu gewährleisten, dass Wirtschaftspolitik positive Auswirkungen auf Wachstum und Entwicklung hat. Weitere entscheidende Institutionen, welche eine Webersche Bürokratie konstituieren, umfassen die Ersetzung politischer Ernennungen und Entlassungen durch leistungsorientierte Standards bei der Rekrutierung und Beförderung von Bürokraten. Diese Standards sollten auf objektiven Fachprüfungen und -schulungen beruhen. Ferner sollten geeignete Anreize für Bürokraten geschaffen werden, langfristig Karriereerfolge anzustreben, und transparente Einstellungs- und Entlassungsregeln geschaffen werden. Zusammengefasst können diese institutionellen Arrangements die Expertise in der öffentlichen Verwaltung verbessern, die Wirksamkeit administrativer Handlungen erhöhen und das *Commitment* der Regierung zu Wachstum und Entwicklung glaubwürdig stärken. Dabei ist es unabdingbar, dass die Regierung der Bildungspolitik eine hohe Priorität einräumt, um hinreichend viele qualifizierte Bürokraten auszubilden, die in einem meritokratischen Umfeld ihre Leistungsfähigkeit unter Beweis stellen können.¹¹

⁹ Vgl. *Campos/Root* (1996), *Evans* (1995), *Qian/Weingast* (1997) sowie *World Bank* (1997).

¹⁰ Siehe dazu ausführlich *Weber* (1972/1921).

¹¹ Vgl. *Root* (1996 und 1998), *Ahrens* (2002) und *Stark* (2012).

V. Glaubwürdige Selbstverpflichtung zur Förderung wirtschaftlicher Entwicklung

Die vorangegangenen Argumente betonen die Bedeutung der Schaffung eines starken Staates mit besonderen bürokratischen Fähigkeiten. Allerdings wird eine effektive Wirtschaftsverwaltung nur dann Fortschritte für die ökonomische Entwicklung bewirken, wenn öffentliche Ankündigungen, politische Versprechen und administrative Handlungen von Marktakteuren als glaubwürdig angesehen werden. Diese Einsicht offenbart einen Schwachpunkt im Konzept eines starken *Developmental State*. Um seine politische Glaubwürdigkeit zu erhöhen, muss die reformorientierte Regierung eines solchen *Developmental State* ihre Selbstverpflichtung zur langfristigen Förderung der Wirtschaftsentwicklung offenbaren und dokumentieren (z.B. durch besondere Investitionen in das öffentliche Bildungswesen oder den Gesundheitssektor). Darüber hinaus könnte die Regierung die Wirtschaft öffnen und sich selbst dem Standortwettbewerb um international mobile Ressourcen aussetzen. Das Land könnte zudem internationalen Organisationen beitreten (wie der Welthandelsorganisation oder dem Internationalen Währungsfonds) und auf diese Weise die der Regierung zur Verfügung stehenden Politikoptionen zumindest in einigen Politikbereichen glaubwürdig beschränken. Derartige Entscheidungen können (in Verbindung mit einer relativ autonomen und kompetenten Wirtschaftsverwaltung) dazu beitragen, die Fähigkeit der Regierung zu stärken, gemäß ihren ursprünglichen Ankündigungen politische Maßnahmen durchzuführen. Sollte aber ein Mangel an solchen institutionellen Sicherungsinstrumenten bestehen, welche die Regierung an ihre Versprechen binden könnten, würde eine glaubhafte Selbstverpflichtung nicht möglich sein. Fortschritte bei Wirtschaftswachstum und Entwicklung wären unwahrscheinlich, wenn die politische Führung Legitimitätsdefizite aufweist und kein gesellschaftliches Interesse an wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung zeigt. In einem solchen Fall könnten die strukturellen Merkmale eines sogenannten *Developmental State* leicht durch willkürliches und diskretionäres Regierungshandeln missbraucht werden mit der Folge, dass ein etwaiger *Developmental State* zu einem *Predatory State* wird.

VI. Die Schnittstelle von Regierung und Privatwirtschaft

Neben einer meritokratischen Wirtschaftsverwaltung sind bestimmte institutionelle Merkmale, welche die Beziehungen zwischen der Regierung und der Privatwirtschaft regeln, für *Developmental States* typisch. Die Beziehungen zwischen der Regierung und der Wirtschaftsverwaltung auf der einen und dem Privatsektor auf der anderen Seite unterschieden sich von Land zu Land. Aber in nahezu allen *Developmental States* waren diese Beziehungen formal oder informell institutionalisiert und verbanden eine relativ autonome öffentliche Verwaltung mit dem privaten Sektor. Dies schuf institutionalisierte Kanäle zum Austausch von Informationen und zur besseren Planung, Kommunikation und Umsetzung von wirtschaftspolitischen Maßnahmen. Dieser institutionelle Nexus, den *Evans* (1995 und 1998) *Embedded Autonomy* nannte, etablierte einen Mechanismus für den privaten Sektor, an Politikgestaltungsprozessen zu partizipieren (*World Bank* 1993; *Evans* 1998). Ferner versetzte der institutionalisierte Austausch von Informationen zwischen Repräsentanten des Privatsektors und öffentlicher Behörden die Bürokratie und die politische Führung in die Lage, Informationen über die Lage der Wirtschaft, die Situation privater Unternehmen, neue Technologietrends sowie Gründe für potenzielles Marktversagen zu sammeln. Darüber hinaus konnten Rückmeldungen hinsichtlich der Wirkungen existierender Regulierungen und früher durchgeführter wirtschaftspolitischer Maßnahmen empfangen werden (*Root* 1998; *World Bank* 1993). Auf diese Weise hatte der Privatsektor einen spürbaren Einfluss auf die

Formulierung neuer Politiken. Des Weiteren erfolge der Informationsfluss auch vom Staat zum privaten Sektor. Dies war für eine effektive Umsetzung der Politik entscheidend (Evans 1998) und stärkte die Glaubwürdigkeit staatlicher Selbstverpflichtung in Bezug auf diese Politik (Root 1996; Stiglitz 1996). In den ostasiatischen *Developmental States* erwies sich die kontinuierliche Interaktion zwischen Wirtschaftsverwaltung und dem Privatsektor als eine wichtige Voraussetzung für das, was Evans (1998: 75) einen „support/performance bargain“ genannt hat. Dies implizierte einerseits einen Staatsapparat, der bestimmte Unternehmen und Industrien durch Subventionen und ähnliche Maßnahmen unterstützte. Andererseits wurde der Effekt dieser Maßnahmen sowie die Leistungsfähigkeit der unterstützten Unternehmen genau überwacht (Amsden 1995: 795).

Die tatsächliche Ausgestaltung der Beziehungen zwischen Regierung und Privatsektor variierte nicht unbeträchtlich zwischen den HPAEs (Evans 1998: 76). Dabei erwiesen sich in mehreren *Developmental States* glaubwürdige intermediäre Organisationen wie autonome Unternehmensverbände als essentieller Mechanismus, der dazu diente, Informationen zwischen dem Unternehmenssektor und dem Staat zu auszutauschen und im Fall von Konflikten zu vermitteln (Root 1998: 69). Darüber hinaus wurde die Bedeutung sogenannter *Deliberation Councils*, welche Bürokraten bestimmter Behörden und Repräsentanten von privatwirtschaftlich organisierten Branchen zusammenbrachten, in der Literatur über ostasiatische Institutionen häufig betont.¹²

Als Vertreter des sogenannten „market-enhancing view“ betonten Aoki *et al.* (1997: 8ff.) die Bedeutung von Banken und Kreditmärkten als Intermediäre zwischen Regierungen und dem Privatsektor. Demnach stärkten staatliche Interventionen in den Finanzsektor die Langfristorientierung der Banken und signalisierten glaubwürdig die Selbstverpflichtung der Regierung auf nachhaltiges Wirtschaftswachstum. Dadurch wurde die Bereitschaft der Bank erhöht, stärker in eine solide Informationsbasis für ihre Aktivitäten zu investieren, mehr langfristige Kredite zu vergeben und sorgfältig ihre Schuldner zu überwachen.

Im Zeitverlauf agierten die Verwaltungseinheiten von *Developmental States* nicht immer vollkommen unabhängig von Interessengruppen. Private Unternehmen, welche für weniger Kontrollen durch den Staat über die Wirtschaft eintraten, fanden innerhalb der Bürokratie Verbündete wie auch Politiker, die bereit waren, ausländischem Druck für mehr Liberalisierung nachzugeben. Als Folge dieses Wettbewerbs um Einfluss in der Bürokratie, sahen sich die Behörden einem stetigen Rechtfertigungszwang für ihre Handlungen und politischen Maßnahmen ausgesetzt. Johnson (1982: 18) und Root (1996: 15f.) argumentierten, dass dies ein wichtiger Grund dafür war, dass staatliches Handeln im Allgemeinen rational und anpassungsfähig war. Die Existenz von Behörden, welche einen liberaleren Ansatz in der Wirtschaftspolitik favorisierten, stellte eine potenzielle Bedrohung für die Macht der Wirtschaftsplaner dar und stärkte daher deren Anreize, die Sinnhaftigkeit staatlicher Interventionen zu beweisen.¹³

VII. Starke aber in ihrer Macht begrenzte Staaten durch Schaffung neuer Institutionen und exogene Beschränkungen

Viele Arbeiten charakterisieren den *Developmental State* als autonom oder stark mit der Implikation, dass ein *Developmental State* fähig ist, weitgehend unabhängig von speziellen Interessengruppen und im nationalen Interesse zu agieren (Leftwich 1995: 408). Root (1996) ergänzte diese Vorstellung, indem er argumentierte, dass die ostasiatischen *Developmental*

¹² Siehe z.B. Root (1998: 69f.), Stiglitz (1996: 164) und Evans (1998: 75f.).

¹³ Ein aufschlussreiches Beispiel findet sich in Taiwan, wo das eher interventionistisch ausgerichtete *Industrial Development Board* (IDB) mit dem eher liberalen *Council for Economic Planning and Development* (CEPD) um politischen Einfluss konkurrierte.

States nicht nur stark, sondern auch in ihrer Macht begrenzt waren – ein Umstand, der sie von den meisten anderen weniger entwickelten Staaten unterschied. Diese Staaten waren in dem Sinne stark, dass sie über institutionelle Arrangements verfügten, welche sie befähigten, dem Druck von Partikulärinteressen zu widerstehen sowie *Rent-Seeking*, *Lobbying* und Korruption zu vermindern. Sie waren in ihrer Macht begrenzt in dem Sinne, dass die Macht der Regierung und der Bürokratie durch exogene Faktoren, bindende Regeln und glaubwürdige Selbstverpflichtungen begrenzt wurde (Root 1996: 141ff.). Eine meritokratische, autonome Verwaltung zusammen mit engen, aber transparenten Bindungen zwischen dem Staat und privaten Unternehmen bildeten ein wichtiges institutionelles Fundament eines solchen Staates. Aus dieser Perspektive wird deutlich, dass die Stabilität und die Transparenz der konsultativen Mechanismen, welche in die politischen Prozesse in Ostasien eingebaut waren, auch dazu dienten, die Hände der politischen Führung derart zu binden, dass sie die einmal gewählten Politiken glaubwürdig umsetzten (Root 1998: 69).

Aber warum entschieden sich die autoritären Herrscher, ihre Hände zu binden und eine langfristig beständige Selbstverpflichtung zugunsten der Umsetzung einer breit angelegten Wachstumsstrategie zur Verfolgung eines umfassenden nationalen Interesses einzugehen? Moustafa/Ginsburg (2009: 9) argumentieren, dass geteiltes Wirtschaftswachstum (*shared growth*) in vielen Regimes die Koalition der herrschenden Eliten bedrohen könnte. Insbesondere wäre es denkbar, dass autoritäre Führungseliten in ressourcenreichen Ländern wie Saudi Arabien die Notwendigkeit nicht erkennen würden, dass sie legale Normen oder andere institutionelle Mechanismen etablieren müssen, um Investitionen zu fördern und Wirtschaftswachstum zu stärken. Stattdessen würden solche Regierungen eine kleinere Basis bevorzugen, um ihr Regime zu finanzieren. In solchen Fällen würden die erwarteten Kosten, die aus der Gewährung von Autonomie für Organisationen in der Verwaltung oder Justiz resultieren, den daraus möglicherweise entstehenden Nutzen übersteigen. Deshalb würden sich die politischen Eliten besser stellen, wenn sie andere Mechanismen anwendeten, um ihre Regime abzusichern.

In sogenannten *Developmental States* wäre zu erwarten, dass das Kosten-Nutzen-Verhältnis, welches aus der Verfolgung einer langfristigen und breit angelegten Wachstumsstrategie und der Gewährung von Unabhängigkeit für administrative oder ökonomische Organisationen oder Justizbehörden resultiert, genau umgekehrt wäre. Ein entscheidender Grund dafür findet sich in den exogenen Beschränkungen, denen sich die politischen Führungseliten ausgesetzt sehen. Diese beeinflussen die Anreize der politischen Entscheidungsträger schränken die Menge aller politisch zulässigen Wahlhandlungen ein und begrenzen schließlich die Macht der politischen und bürokratischen Akteure in Ostasien (Doner et al. 2005; Woo-Cumings 1998).¹⁴

Die Abschaffung des feudalen Shogun-Regimes und der Beginn der raschen Modernisierung in Japan erfolgten nicht zuletzt als Reaktion auf die wahrgenommene Bedrohung, kolonisiert oder zumindest wirtschaftlich von westlichen Mächten ausgebeutet zu werden. In einem Land, das sich selbst von ausländischen Einflüssen über Jahrhunderte abgeschottet hatte, war es diese eminente Bedrohung, welche zu einer vergleichsweise raschen Adaption westlicher Technologie, Gesetze und Gepflogenheiten führte. Noch in der Nachkriegszeit war es die im Vergleich zu westlichen Ländern als rückständig wahrgenommene Wirtschaft, welche die Mehrheit der japanischen Politiker und Bürokraten veranlasste, der wirtschaftlichen Entwicklung eine klare Priorität einzuräumen (Stark 2012).

¹⁴ Darüber hinaus schien sich für die politischen Führungen der Zeithorizont für die Überlebensfähigkeit ihrer Regimes zunehmend zu erweitern; z.B. aufgrund des externen Schutzes durch die USA, aber auch aufgrund der beständigen ökonomischen Erfolge, die durch einen aktiven Staat initiiert und durch politische Stabilität abgesichert worden waren. Dies stärkte die Legitimität der Regimes und das *Commitment* der Regierungen zu fortgesetzter wirtschaftlicher Entwicklung.

Es ist bemerkenswert, dass die meisten anderen *Developmental States* Ostasiens zu Beginn ihrer wirtschaftlichen Wachstums- und Aufholprozesse ähnlichen Bedrohungen ausgesetzt gewesen waren (Haggard 2004: 60; Ahrens 2002: 210). Im Fall Südkoreas war Nordkorea eine ernstzunehmende, permanente Bedrohung für die Autonomie und Existenz des Landes gewesen. Für Taiwan, und in geringerem Ausmaß für Hongkong, kam eine ähnliche Bedrohung von der Volksrepublik China, die niemals ihre Ansprüche auf diese beiden de facto souveränen Staaten aufgegeben hatte. Der ressourcenarme Stadtstaat Singapur war vor seiner Unabhängigkeit 1965 Teil von Malaysia. Der Nachweis seiner Befähigung zur wirtschaftlichen Eigenständigkeit musste somit zunächst erbracht werden. Neben solchen externen Bedrohungen war es auch der Umstand, dass weder Japan noch die anderen frühen *Developmental States* über erwähnenswerte natürliche Ressourcen verfügten, der die Regierungen zwang, marktorientierte Reformen durchzuführen und die wirtschaftliche Entwicklung zu fördern.

Die Existenz ernsthafter externer Bedrohungen in Verbindung mit dem Mangel an leicht zugänglichen Einnahmequellen kann als wesentlicher Grund angesehen werden, warum politische Führungen in Ostasien Industrialisierung und ökonomische Aufholprozesse gegenüber fortgeschrittenen Volkswirtschaften als wichtigste zulässige Handlungsoption ansahen. Beide Bedingungen können als Beschränkungen interpretiert werden, welche die für die Regierungen verfügbaren Optionen begrenzten. Die externen Bedrohungen trugen auch dazu bei, die Selbstverpflichtung der Regierungen auf Wirtschaftswachstum und -entwicklung gegenüber dem Privatsektor glaubwürdig zu kommunizieren, was eine Voraussetzung für die Bereitschaft der Unternehmen war, unternehmerische Risiken einzugehen und langfristige Investitionen durchzuführen (Root 1996; Stark 2010).

Nicht zu vergessen ist zu dem, dass Taiwan und Südkorea, in der unmittelbaren Nachkriegszeit auch Japan, beträchtliche finanzielle Hilfe von den USA empfangen hatten. Dies gab den Regierungen zwar leichten Zugang zu finanziellen Ressourcen; allerdings mit der stets latenten Gefahr, dass diese Ressourcen rasch hätten abgezogen oder eingestellt werden könnten, falls es zu einer ungerechtfertigten Bereicherung der politischen Elite gekommen wäre. Darüber hinaus hatten die HPAEs Zugang zu den wichtigen Märkten im Westen, was sich als ein entscheidender Faktor für den Erfolg ihrer exportgestützten Wirtschaftsstrategie erwies. Des Weiteren versetzten die besonderen Umstände des Kalten Krieges und die privilegierte Partnerschaft mit den USA nicht nur Japan, sondern auch Südkorea und Taiwan in die Lage, erfolgreich in westliche Märkte zu exportieren und gleichzeitig ihre eigenen Unternehmen durch Schutzzölle und andere Maßnahmen vor ausländischem Wettbewerb und feindlichen Übernahmen zu schützen (Amsden 1991).

Ein weiterer exogener Faktor, welcher zur Entstehung von *Developmental States* in Südkorea und Taiwan beitrug, war Japans koloniales Erbe in beiden Ländern. Während die japanische Kolonialherrschaft in Korea gewaltsam und rücksichtslos war, wurde ihr auch zugeschrieben, die landwirtschaftliche Produktion gestärkt, eine kohäsive Bürokratie aufgebaut und zentralisierte Institutionen geschaffen zu haben. Ferner hinterließ die Kolonialherrschaft in beiden Ländern eine signifikant verbesserte Infrastruktur und sorgte für den Aufbau eines bedeutenden Kapitalstocks und von Humankapital (Kohli 1999 und 2004).

C. Die Rolle (relative) unabhängiger Organisationen in *Developmental States*

Politikökonomen betonen gewöhnlich die Bedeutung politischer Unabhängigkeit bestimmter Behörden, welche beauftragt sind, spezifische (öffentliche) Aufgaben zu verfolgen. Die vorangegangenen Ausführungen betonten, dass unabhängige Organisationen wichtige Rollen sogar in autoritären *Developmental States* spielen und gespielt haben. Die nachfolgenden

Abschnitte identifizieren die Bereiche, in denen unabhängige Organisationen in diesen Staaten existier(t)en, und stellen länderspezifische Beispiele vor.

I. Formen und Bereiche von Unabhängigkeit in *Developmental States*

Politische Unabhängigkeit öffentlicher Behörden bedeutet gewöhnlich (i) das Fehlen von Weisungsrechten und Einflussnahme einzelner Politiker, Regierungsvertreter oder anderer politischer Akteure auf diese Behörden und (ii) die Existenz von Anreizstrukturen für die Angehörigen dieser unabhängigen Organisationen, welche nicht durch die Interessen politischer Organisationen oder einzelner Politiker beeinflusst werden (Kruse 2012). Im Kontext der Diskussion über *Developmental States* wird im Folgenden dieser Unabhängigkeitsbegriff erweitert, so dass er zwei weitere Kategorien umfasst: ökonomische Unabhängigkeit und unternehmerische Unabhängigkeit. *Ökonomische* Unabhängigkeit impliziert, dass bestimmte öffentliche Organisationen nicht nur von politischem Einfluss unabhängig sind, sondern dass sie auch nicht zum Adressaten von *Rent-Seeking*- und *Lobbying*-Aktivitäten von Unternehmensverbänden oder privaten Interessengruppen werden (können). *Unternehmerische* Unabhängigkeit bedeutet, dass privatwirtschaftliche Organisationen nicht zum Gegenstand willkürlicher politischer Eingriffe werden und dass sich private Unternehmen innerhalb eines gegebenen gesetzlichen und regulatorischen Umfeldes frei entwickeln können. Alle drei Formen der Unabhängigkeit verdienen eine besondere Aufmerksamkeit im Rahmen der institutionellen Beschaffenheit von *Developmental States*: politische Unabhängigkeit, weil die politische Führung grundsätzlich stark genug ist, die Wirtschaftsbürokratie oder andere öffentliche Behörden zu beeinflussen und sogar direkt zu lenken; unternehmerische Unabhängigkeit, weil die Regierung in der Regel stark genug ist, die Rechte privater Akteure zu verletzen, und ökonomische Unabhängigkeit, weil (für *Developmental States* typische) interventionistische und selektive Politiken gewöhnlich zahlreiche Gelegenheiten für *Lobbying* und *Rent-Seeking* generieren, welche (sollten sie exzessiv und unkontrolliert genutzt werden) die Anstrengungen der Regierung, das allgemeine Wirtschaftswachstum und die wirtschaftliche Entwicklung zu forcieren, unterminieren würden.

Warum würden aber autoritäre Regierungen bereit sein, öffentlichen Behörden, Gerichten oder anderen Organisationen (ein gewisses Maß an) Unabhängigkeit zu gewähren? *Moustafa/Ginsburg* (2009) entwickeln einige Argumente in Bezug auf die Schaffung relativ unabhängiger Gerichte. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen von *Developmental States* liegt es nahe, dass einige ihrer Überlegungen auch hinsichtlich anderer Organisationen zutreffen könnten, denen gewisse Autonomiegrade eingeräumt werden.

Auf den ersten Blick liegt die Vermutung nahe, dass autoritäre Regierungen eher undurchsichtige Institutionen bevorzugen. Diese würden es politischen Eliten erlauben, Renten zu erzielen und ihren privaten Reichtum durch die Ausbeutung inländischer und ausländischer Investoren zu mehren, da deren unternehmerische Erfolgsaussichten von (einzelnen) Regimefunktionären oder anderen Mitgliedern der politischen Elite abhängen (*Root/May* 2009). In Fällen, in denen autoritäre Regierungen Organisationen im Justizwesen oder in anderen Bereichen Unabhängigkeit gewähren, mag dies einen *de jure* (nicht *de facto*) Schritt darstellen, um die Legitimität der Regimes zu stärken und ein Image für Außenstehende zu schaffen, das eine Abkehr oder Beschränkung von willkürlichen Herrschaftsformen signalisieren soll. In der Realität haben zahlreiche autoritäre Regierungen genau so einen Ansatz verfolgt. Allerdings findet man in der Empirie auch Beispiele, welche dieser gängigen Meinung widersprechen (*Moustafa/Ginsburg* 2009).

Es zeigt sich, dass autoritäre Regierungen ein echtes Interesse daran haben können, berechenbare, transparente und sogar rechenschaftspflichtige öffentliche Organisationen,

Verfahren und Politiken zu schaffen, um Wirtschaftswachstum und Entwicklung zu fördern. Die Voraussetzung dafür besteht darin, dass die politische Führung ein eigenes Interesse an diesen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen hat und in der Lage ist, diesbezüglich Selbstverpflichtungen einzugehen. Eine notwendige Nebenbedingung ist dabei, dass die Umsetzung einer derartigen wirtschaftspolitischen Strategie nicht die politische Macht der Regierung unterminiert. *Root/May* (2009) argumentieren z.B., dass eine automatische Verbindung zwischen der Stärkung unabhängiger Gerichte und der Liberalisierung der politischen Ordnung nicht notwendigerweise existiert. Sie führen weiter aus, dass die Schaffung unabhängiger, regelbasierter Organisationen einschließlich eines Gerichtssystems dazu beitrage, diskretionäres Verhalten seitens der Exekutive zu beschränken. Dies müsse nicht zwangsläufig das politische Regime schwächen, sondern könne sogar dazu beitragen, einen stabilen institutionellen Rahmen zu schaffen, welcher die Langlebigkeit des Regimes sicherstellen kann.

Ein Gefüge relativ unabhängiger Organisationen kann sich als effektives Element erweisen, rechtsstaatliche Prinzipien für Eliten zu schaffen. Auf diese Weise kann dies zu einem wirksamen, akzeptierten Mechanismus werden, der bei geringen Kosten zur Schlichtung von Konflikten innerhalb der Elite beitragen kann. Das dürfte nicht nur für politische, sondern auch für unternehmerische Eliten gelten, von denen die Regierung hinsichtlich der Durchführung von Investitionen und der Unterstützung der Wachstumspolitik abhängt. Regierungen können ihren Versprechungen und Ankündigungen, nicht willkürlich in die Privatwirtschaft einzugreifen, Glaubwürdigkeit verleihen, indem sie eine neutrale und autonome Organisation schaffen, welche die Beachtung privater Eigentums- und Verfügungsrechte überwacht und eine Verletzung dieser Rechte sanktioniert.

Darüber hinaus identifizieren *Root/May* (2009: 307) drei Dilemmata autoritärer Führer, die man durch die Schaffung eines Systems relativ unabhängiger Gerichte und möglicherweise anderer Organisationen effektiv auflösen könnte. In ihren Worten:

„Authoritarians face three peculiar managerial dilemmas by virtue of the status of the head of state as ‘above the law.’ That status limits the effectiveness of the state and its institutions because it implies the primacy of discretion over rules. Building a court system (...) can actually help establish a stable framework for regime longevity. First, autocrats require investment and therefore must create a legal system to facilitate transactions. Second, they need to enhance revenue collection and credit; therefore, they need a legal framework that holds financial intermediaries accountable for their private debts and for dealing equitably with citizens. Third, they need to ferret out disobedience and noncompliance by subordinates; a legal system that discloses the abuses of officials enhances the leader’s renown and ensures greater compliance from citizens. Administrative courts can make the state’s administrative apparatus work more smoothly to ensure that information about performance and malfeasance is uncovered. Improved loyalty of administrative personnel is thereby attained as well as a more contented populace.”

Die Schaffung unabhängiger Organisationen hat sich in manchen autoritären Regimes als effektive Strategie erwiesen, um dauerhaft eine glaubwürdige Wirtschaftspolitik zu betreiben. Autonome Zentralbanken, Gerichte oder Wertpapieraufsichtsbehörden repräsentieren wichtige Elemente eines solchen Ansatzes. Unabhängigkeit in derartigen Bereichen trägt zur Glaubwürdigkeit und langfristigen Verlässlichkeit der Versprechen einer Regierung bei. Autonome Gerichte bieten z.B. privaten Investoren die Möglichkeit, politische Maßnahmen und Entscheidungen der Regierung anzufechten. Dies erhöht die politischen Transaktionskosten für die Regierung, die infolge ihrer Einmischung in ökonomische Transaktionen entstehen. Des Weiteren könnten sich ‚autonome‘ Organisationen im Justizwesen (wenn sie für die Behandlung kontroverser Bestandteile von Wirtschaftsreformen zuständig sind) für eine reform- und wachstumsorientierte Regierung hinsichtlich der Förderung, Legitimierung und Umsetzung dringend gebotener institutioneller Reformen in früher populistischen Regimes als wirksame Unterstützer erweisen. In diesem Kontext argumentieren *Moustafa/Ginsburg* (2009: 10):

„Authoritarian rules in these contexts are sensitive to the risks of retreating from prior state commitments to subsidized goods and services, state-owned enterprises, commitments to full employment, and broad pledges to labor rights generally. They rightly fear popular backlash or elite-level splits if they renege on policies that previously formed the ideological basis of their rule.”

Der Anreiz für politische Führungen, wichtige Aufgaben oder Funktionen auf (relative) unabhängige Gerichte zu übertragen, könnte verstärkt werden, wenn das Land von den Vorteilen der Teilnahme am internationalen Handel und Kapitalverkehr abhängig und es Mitglied in internationalen Organisationen ist. *Moustafa/Ginsburg* (2009: 9) bekräftigen diese Sichtweise, wenn sie schreiben, dass

„The WTO regime explicitly requires states to provide judicial or quasi-judicial institutions in trade-related arenas; a network of bilateral investment treaties promises neutral dispute resolution to reassure investors; and multilateral institutions such as the World Bank (...) expend vast resources to promote judicial reform designed to make legal institutions more effective, efficient, and predictable.”

Nicht zuletzt können (relativ) unabhängige Organisationen die Legitimität eines Regimes stärken, indem sie den Möglichkeitsraum politischer Entscheidungen einschränken und in manchen Bereichen der Regierung quasi die Hände binden. Wenn sich Regierungen an diese selbst auferlegten Grenzen ihrer Macht halten, könnten sie eine Reputation für das Einhalten politischer Versprechen entwickeln und dadurch ihre Glaubwürdigkeit und gesellschaftliche Akzeptanz stärken.

Angesichts ihrer exogenen Beschränkungen und ihres überzeugenden Bekenntnisses zugunsten einer langfristigen, breit angelegten Wachstums- und Entwicklungsstrategie sahen sich die politischen Führungen in *Developmental States* besonderen Anreizen ausgesetzt, relativ unabhängige öffentliche Organisationen zu schaffen, in einigen Fällen die Entstehung vergleichsweise autonomer politischer Jurisdiktionen zu akzeptieren und die Entstehung autonomer privater Akteure und Geschäftsinteressen in zunehmender Weise zu tolerieren. Unabhängige ökonomische Akteure wurden in *Developmental States* als unabdingbare Voraussetzung für eine florierende Marktwirtschaft und die Entstehung privater Unternehmen erkannt, die bereit waren, Risiken einzugehen, in langfristige Projekte zu investieren und somit die Grundlagen für nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu legen. In all diesen Staaten war langfristiges und breit angelegtes Wirtschaftswachstum als Fundament für das Überleben des jeweiligen Regimes angesehen worden. Bei fehlender demokratischer Inputlegitimation diente die Erreichung von ökonomischen und sozialen Zielen wie Wachstum, eine gleichmäßigere Einkommensverteilung, weniger Armut und sich allgemein verbessernde Lebensbedingungen auch als Rechtfertigung für die andauernde Herrschaft der autoritären politischen Eliten.

Relativ unabhängige Organisationen können in *Developmental States* sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor identifiziert werden. Wie im folgenden Abschnitt illustriert wird, existieren verschiedene Formen relativ unabhängiger Organisationen in der Wirtschaftsverwaltung, in ökonomischen Verwaltungs- und Lenkungsorganisationen und einzelnen Ministerien, in regionalen oder lokalen Regierungen und im Justizwesen. In einigen *Developmental States* spielten die Organisationen an der Schnittstelle von Regierung und Privatwirtschaft (z.B. sog. *Deliberation Councils* oder Unternehmensverbände) entscheidende Rollen und erwiesen sich als relativ autonom handelnde Akteure. Im Privatsektor umfassten (relativ) autonome Organisationen private Unternehmen und private Mittlerorganisationen.

Als Konsequenz mussten die Regierungen Begrenzungen ihrer eigenen Macht akzeptieren, um ihre glaubwürdige Selbstverpflichtung auf langfristiges Wachstum nicht zu unterminieren. Diese Begrenzungen der Macht wurden durch die Gewährung von mehr Unabhängigkeit für einige staatliche Behörden und von (allmählich) zunehmender wirtschaftlicher Freiheit und Autonomie für private Unternehmen verfestigt, genau wie durch die außenwirtschaftliche Öffnung der Länder und der Zulassung des internationalen Wettbewerbs für heimische Unternehmen. Somit beschränkten unabhängige Organisationen und Wettbewerb politische

und ökonomische Machtpositionen und trugen dazu bei, starke, aber in ihrer Macht begrenzte Staaten zu schaffen. Die Stärke beruhte darauf, dass Regierungen in der Lage waren, dem Druck von Partikulärinteressen zu widerstehen. Die Begrenzung dieser Stärke resultierte daraus, dass die Macht der Regierung und der Bürokratie durch bindende Regeln und glaubwürdige Selbstverpflichtungen hinsichtlich der ökonomischen Unabhängigkeit des Privatsektors beschränkt wurde.

II. Länderbeispiele

Die folgenden kleinen Fallstudien bieten einzelne Beispiele, welche die Rolle relativ unabhängiger Organisationen und autonomer Entscheidungskompetenzen im öffentlichen Bereich und im Privatsektor illustrieren und deren Bedeutung für die allgemeine ökonomische Leistungsfähigkeit von *Developmental States* aufzeigen. In diesem Zusammenhang zielen die Fallstudien darauf ab, den allgemeinen Kontext, in dem diese Organisationen und Institutionen effektiv wurden, zu illustrieren.

1. Die *Original-Developmental-States*: Japan, Südkorea, Taiwan und Singapur¹⁵

a) Die Wirtschaftsbürokratie

Eine wichtige Voraussetzung für die Entstehung einer fähigen Verwaltung in den ostasiatischen *Developmental States* war, dass strikt meritokratische Standards in den Rekrutierungs- und Beförderungsverfahren für Bürokraten angewendet und durchgesetzt wurden. Neben transparenten Rekrutierungsprozessen mit stark wettbewerbsorientierten Eingangsprüfungen half das hohe Prestige öffentlicher Verwaltungen in Ostasien, hoch qualifizierte Absolventen von den besten Hochschulen zu gewinnen. Diese *High Potentials* erhielten eine attraktive Vergütung, welche sich viel stärker an den Gehältern des Privatsektors orientierte als in anderen Ländern (Root 1996). Sie blieben Angestellte der öffentlichen Verwaltungen für den größten Teil ihres Berufslebens, machten Karriere und erwarben Detailwissen über die Aktivitäten von Ministerien und anderen Behörden. Auf diese Weise wurde ein signifikantes Ausmaß an Expertenwissen innerhalb der Bürokratie geschaffen und bewahrt (Akyüz et al. 1998; Root 1996).

Ein weiteres Merkmal der Bürokratie in diesen *Developmental States* war ihre relative Unabhängigkeit vom Einfluss verschiedener Interessengruppen. In ihrer Studie zum „East Asian Miracle“ stellt die Weltbank fest, dass ökonomische Technokraten in der Lage waren, Politik bei einem Minimum an *Lobbying* durch Politiker oder Interessengruppen zu formulieren und durchzusetzen (World Bank 1993: 167). In Japan war es das *Ministry of International Trade and Industry* (MITI), welche nach allgemeiner Überzeugung die in diesem Zusammenhang wichtigste Behörde war. MITI hatte die grundlegende Verantwortung für Wirtschaftsplanung und Industriepolitik in der wirtschaftlichen Aufholphase Japans (Johnson 1982). Im demokratischen Umfeld des Nachkriegsjapans wurde die mächtige Position der Bürokratie auch deswegen gestärkt, weil Vize-Minister – Bürokraten, die in einem Ministerium in die höchst mögliche Position aufgestiegen waren – häufig sowohl eine stärkere Unterstützung von den unteren Ebenen der Verwaltungshierarchie als auch ein größeres Expertenwissen besaßen als Minister, die dem jeweiligen Ministerium offiziell vorstanden (Johnson 1982). Folglich erwies es sich für die häufig wechselnden Regierungen in Japan und deren Minister als sehr schwierig, wenn nicht gar unmöglich, signifikante

¹⁵ Dieser Abschnitt beruht auf Ahrens (2002) und Stark (2012).

Politikänderungen ohne die Kooperation langjährig beschäftigter, hochrangiger Bürokraten durchzusetzen.

In Taiwan, Südkorea und Singapur war die Situation anders, weil diese Länder in den Perioden hohen Wirtschaftswachstums die längste Zeit von autoritären Regierungen gelenkt wurden. Trotz der autoritären Natur der politischen Regime wiesen die Wirtschaftsverwaltungen ein beträchtliches Maß an Autonomie und Einfluss auf. Einflussreiche Wirtschaftsbehörden (mit Ähnlichkeiten zum japanischen MITI) existierten in Taiwan und Südkorea (*Cheng et al.* 1998: 88f.). In Korea war das *Economic Planning Board* (EPB) während der Park-Ära die wichtigste Behörde und hatte eine beträchtliche Macht über andere Ministerien (*Cheng et al.* 1998). Seine Bedeutung für den koreanischen *Developmental State* wird dadurch unterstrichen, dass der EPB-Leiter den Rang eines stellvertretenden Premierministers innehatte, der zweithöchsten Position in der Regierungshierarchie (*Minns* 2001). In Taiwan waren der *Council for Economic Planning and Development* (CEPD) und seine Vorläuferorganisationen zwar mit weniger Macht ausgestattet als das MITI, aber dennoch sehr einflussreich. Der CEPD war für die Formulierung gesamtwirtschaftlicher Entwicklungspläne und die Verwaltung der beträchtlichen Hilfszahlungen aus den USA verantwortlich, welche das Land in den ersten Jahren der Phase des schnellen Wachstums erhielt (*Wade* 1990). In Singapur wurde die Autonomie der Bürokratie durch eine Festschreibung der Unabhängigkeit von der Politik gestärkt. Die Verpflichtung, die Politik aus der öffentlichen Verwaltung fernzuhalten, ging so weit, dass eine Mitgliedschaft in der dominanten *People's Action Party* (PAP) die Wahrscheinlichkeit reduzierte, eine Position in der Verwaltung zu erhalten. Diese strikte Trennung unterschied Singapur sogar von anderen ostasiatischen Ländern wie Taiwan, wo eine KMT-Mitgliedschaft eher förderlich für eine Karriere in der Verwaltung bzw. in den Ministerien war (*Root* 1996).

Es herrscht weitgehend Einigkeit darüber, dass Meritokratie und bürokratische Autonomie als notwendige Bedingungen für eine öffentliche Verwaltung anzusehen sind, welche die Entstehung eines *Developmental State* ermöglichen konnte. Allerdings wird auch deutlich, dass diese Bedingungen nicht hinreichend sind. Dies wird durch das Beispiel Indiens gezeigt, das als „failed *Developmental State*“ (*Herring* 1999) bezeichnet wurde. Der Rekrutierungsprozess für den öffentlichen Verwaltung in Indien erfolgte durch landesweite Eingangsprüfungen, die wenigstens so kompetitiv waren wie die in den erfolgreichen *Developmental States* Ostasiens (*Evans* 1992). Die Bürokratie war einflussreich genug, um wenigstens einige Wissenschaftler zu der Einschätzung zu verleiten, dass die Verwaltung die Geschicke des Landes lenkte (*Herring* 1999: 315). Dennoch hinkte die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Indiens im 20. Jahrhundert weit hinter den Erfolgen in Japan und den anderen HPAEs in Ost- und Südostasien hinterher.

Ein entscheidender Unterschied zwischen der indischen Bürokratie und den Verwaltungen in Ostasien bestand darin, dass die Eingangsprüfungen einen anderen Schwerpunkt hatten und daher andere Bewerber für Karrieren in der Verwaltung ansprachen. Während die Prüfungen in Indien Allgemeinwissen und englische Sprachkenntnisse in den Mittelpunkt stellten und eher humanistisch gebildete Absolventen ansprachen (*Evans* 1992), war der Rekrutierungsprozess in Ostasien eher auf technische und spezialisierte Fähigkeiten ausgerichtet. Ein weiterer Unterschied war die Beziehung zwischen der Bürokratie und der Gesellschaft. *Evans* (1992) argumentiert, dass, obwohl bürokratische Autonomie notwendig war, um den Einfluss von Partikulärinteressen zu begrenzen, eine vollkommen abgeschottete Bürokratie nicht fähig war, dezentral verfügbare private Informationen zu nutzen und politische Maßnahmen effektiv durchzusetzen. Deshalb erschien es notwendig, dass eine enge Verbindung zwischen Staat und Privatwirtschaft bzw. Gesellschaft existierte, welche die Bürokratie befähigte, unternehmerisches Handeln zu stimulieren und zu unterstützen. Während Länder wie Südkorea solche relativ engen Beziehungen zwischen Bürokratie und Akteuren in der Gesellschaft aufwiesen, die ein gemeinsames Interesse an der Förderung der

wirtschaftlichen Entwicklung hatten, fehlte dieser Mechanismus in Indien weitgehend (Evans 1992).

b) Das institutionelle Gefüge zwischen Regierung und Privatwirtschaft

Die Verbindungen zwischen Staat und Gesellschaft im Allgemeinen und zwischen Bürokratie und Privatwirtschaft im Besonderen dienten in den ostasiatischen *Developmental States* verschiedenen, aber miteinander verbundenen Zwecken. Erstens ermöglichten sie es politischen Entscheidungsträgern und Bürokraten, private Unternehmen dazu zu bringen, sich für das nationale Ziel wirtschaftlicher Entwicklung und Wachstum einzusetzen und den von der Regierung vorgegebenen Entwicklungspfad in ihrem eigenen Interesse zu beschreiten. Zweitens dienten sie als institutionalisierter Mechanismus zur Förderung des gegenseitigen Informationsaustausches. Auf diese Weise erhielten Privatunternehmen die Gelegenheit, rasch und effektiv Rückmeldungen hinsichtlich der von Regierung und Bürokratie beschlossenen und umgesetzten Wirtschaftspolitik zu geben. Gerade die Existenz solcher Rückkopplungszirkel befähigte *Developmental States* dazu, ihre Wirtschaftspolitik kontinuierlich zu revidieren und weitere Reformerfordernisse zu identifizieren (Root 1996).

Das Ausmaß der Institutionalisierung der Schnittstelle zwischen Staat und Privatwirtschaft unterschied sich zwischen den ostasiatischen Ländern. Japans Institutionen waren die umfassendsten und am weitest anerkannten. *Deliberation Councils* zwischen Regierung und privater Industrie, welche für verschiedene Industrien und auch unterschiedliche Wirtschaftsthemen organisiert wurden, spielten seit Beginn der Nachkriegszeit eine wichtige Rolle (World Bank 1993). Darüber hinaus existierten informelle Institutionen, welche das gegenseitige Verständnis von staatlichen Akteuren und der Privatwirtschaft verbesserten und somit die Konsensorientierung förderten. Die wahrscheinlich sichtbarste dieser informellen Institutionen war die geläufige Praxis, dass hochrangige Bürokraten nach ihrem Eintritt in den Ruhestand gewöhnlich einflussreiche Positionen in der Privatwirtschaft übernahmen (Johnson 1982).

In Südkorea wurde durch die Regierung Park ein ähnlicher Mechanismus von *Deliberation Councils* implementiert. Regelmäßige und häufige Treffen von Führungspersonen aus der Regierung, d.h. der Bürokratie, und der Privatwirtschaft wurden anberaunt, wobei besonders die monatlichen Exportförderungstreffen einen wichtigen Kommunikationskanal darstellten (World Bank 1993). Diese Begegnungen basierten auf einer Reihe öffentlich bekannter Regeln: Beispielsweise wurde sichergestellt, dass kontroverse Themen offen adressiert werden konnten und dass Probleme in der Gegenwart aller relevanten Akteure diskutiert würden. Um Unternehmen glaubwürdig zu versichern, dass eine Bevorzugung einzelner Wettbewerber nicht stattfinden würde, hielt der Präsident niemals persönliche Treffen mit Repräsentanten einzelner Unternehmen ab (Root 1996).

Ein wichtiger Unterschied zwischen den Beziehungen von Staat und Wirtschaft in Japan und Südkorea war das Ausmaß der Staatsinterventionen in die Wirtschaft. Im demokratischen Umfeld Japans variierte das Ausmaß der Regierungskontrolle über den Privatsektor im Zeitverlauf und entwickelte sich zur „Administrative Guidance“ (Johnson 1982: 318), d.h. zur einer Steuerungsform, durch die der Staat einen koordinierenden Einfluss auf private Unternehmen hatte, ohne aber Macht durch Zwangsausübung hinsichtlich der unternehmerischen Strategien ausüben zu können. Da die japanische Wirtschaft durch große Unternehmensgruppen, welche um eine Bank herum organisiert waren (*Keiretsu*), charakterisiert war, musste die Bürokratie lediglich eine begrenzte Zahl von Entscheidungsträgern beeinflussen, um einen signifikanten Einfluss auf die Wirtschaft zu erhalten.

Die Regierung in Südkorea wurde dagegen eher als „more strong handed and dictatorial“ (*World Bank 1993*) angesehen. Eine Maßnahme, die die Regierung dazu befähigte, Kontrolle über den Privatsektor auszuüben, war die Nationalisierung des Bankensektors, die kurz nach der Machtübernahme durch General Park ergriffen worden war (*Minns 2001*). Auf diese Weise war der Staat in der Lage, Investitionen in die designierten Zielindustrien zu lenken. Die zentralisierte Struktur des politischen Regimes in Verbindung mit der Vorherrschaft der *Chaebols* (großen, diversifizierten und gewöhnlich familiengeführten Unternehmensgruppen) befähigte die Regierung, eine größere Kontrolle über den Unternehmenssektor auszuüben und ehrgeizigere Industriepolitiken als in Japan oder Taiwan zu verfolgen (*Akyüz et al. 1998*).

In Taiwan unterschied sich das institutionelle Gefüge zwischen Staat und Privatwirtschaft signifikant von dem in Japan und Südkorea und galt gemeinhin als schwächer ausgeprägt. Formale Institutionen für den Informationsaustausch waren fast gar nicht vorhanden (*World Bank 1993*). Im Allgemeinen hielt die taiwanesishe Regierung die Privatwirtschaft in einer eher dienstbaren Position, als dies in Japan oder Korea der Fall war (*Root 1996*). Dies könnte auf den Umstand zurückzuführen sein, dass die Regierung vor dem in den 1980er Jahren einsetzenden Demokratisierungsprozess von Mitgliedern der KMT gebildet wurde, die vom chinesischen Festland stammten, während der Privatsektor von einheimischen Taiwanern dominiert wurde. Das Fehlen von persönlichen Beziehungen und Vertrauen zwischen diesen Gruppen veranlasste die KMT-Regierung, stärker auf staatseigene (öffentliche) Unternehmen zu vertrauen als in Japan oder Korea (*Cheng et al. 1998*). Als Folge entstand einer der größten Sektoren staatseigener Unternehmen in der nicht-kommunistischen Welt (*Wade 1990; Evans 1995*). Anstatt den Privatsektor mit Subventionen für spezifische Zielindustrien zu lenken, wurden in Taiwan neue Branchen gewöhnlich durch staatseigene Unternehmen etabliert (*Wade 1990*). Im Gegensatz zu Südkorea und Japan war die Privatwirtschaft nicht durch große diversifizierte Unternehmensgruppen, sondern durch eine große Anzahl kleiner und mittlerer Unternehmen (ähnlich dem deutschen Mittelstand) gekennzeichnet (*Thompson 1996*). Die Investitionen öffentlicher Unternehmen in neue Industrien setzten Anreize für komplementäre Investitionen durch kleinere private Unternehmen und signalisierten die Verpflichtung der politischen Entscheidungsträger, die wirtschaftliche Diversifizierung zu fördern und das Wirtschaftswachstum zu stärken (*Wade 1990*).

Hinsichtlich der öffentlich-privaten Konsultationsmechanismen wies Singapur größere Ähnlichkeiten mit Japan und Korea als mit Taiwan auf. Sogenannte *Statutory Boards*, welche für die Überwachung der Leistungen von Bürokraten verantwortlich waren, und auch Regierungsberatungskomitees hatten private Bürger als Direktoren (*World Bank 1993*) – trotz einer strikten autoritären Einparteienherrschaft. Der *National Wages Council* (NWC) spielte eine außerordentlich wichtige Rolle für die Wirtschaft und erfüllte verschiedene Funktionen. Während seine Hauptverantwortlichkeit in der Förderung der Verhandlungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern war (*Root 1996*), förderte er auch die indirekte Lenkung von Privatwirtschaft und Arbeitnehmern (*World Bank 1993*). Dieses Beratungsgremium bestand aus zwei Sekretären der betroffenen Ministerien, aus Repräsentanten der Regierung, der Gewerkschaft und der Privatwirtschaft. Ferner waren auch ausländische Investoren aus Japan, den USA und Deutschland im NWC vertreten (*Root 1996*). Dies verdeutlicht einen wichtigen Unterschied zwischen dem Stadtstaat Singapur und anderen *Developmental States*: Während die Aufholprozesse der Volkswirtschaften Japans, Südkoreas und Taiwans vornehmlich auf heimischen Unternehmen beruhten, wurde (und wird) Singapurs Wirtschaft seit Beginn seines schnellen Wirtschaftswachstums durch ein beträchtliches Ausmaß an ausländischen Direktinvestitionen von multinationalen Unternehmen charakterisiert (*Shin 2005*).

Silverstein (2009) weist auf noch einen weiteren bewerkenswerten Aspekt hin: Er argumentiert, dass Singapur zu beweisen scheint, dass eine autoritäre Regierung in der Lage ist, eine effektive marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnung zu schaffen, die im ökonomischen Bereich rechtsstaatliche Grundzüge aufweist, welche im Wesentlichen den Standards einer

globalisierten Wirtschaft entsprechen, gleichzeitig aber nicht die Macht der politischen Eliten unterminieren. *Silversteins* (2009: 83) Erklärung ist aufschlussreich:

„Lee Kuan Yew told Parliament in 1995 that when the government is taken to court by a private individual, ‘the court must adjudicate upon the issues strictly on their merits and in accordance with the law. To have it otherwise is to lose ... our standing and ... our status as an investment and financial centre. The interpretation of documents, of contracts in accordance with the law is crucial. Our reputation for the rule of law has been and is a valuable economic asset, part of our capital, although an intangible one’ (Singapore Parliamentary Debates, Nov. 2, 1995: col. 236). (...) Singapore therefore presents countries like China with the possibility of an alternative model: while economic reform and prosperity demand the rule of law, the rule of law does not necessarily mean that judicialization – and the expansion of individual rights – necessarily will follow.”¹⁶

2. Ein neuer *Developmental State*? Kapitalismus mit chinesischen Besonderheiten

Der wirtschaftliche Übergangs- und Entwicklungsprozess in China hat seit 1978 ohne eine politische Demokratisierung stattgefunden. Aber selbst für China ist eine graduelle, aber weitreichende Veränderung der Institutionen zu konzedieren – eine marktinduzierte Transformation des Leninistischen Staates (*Heilmann* 1998) und somit die Entstehung einer post-sozialistischen Übergangsordnung. Diese Veränderung implizierte substantielle Veränderungen der *Governance*-Struktur des Landes.

Bislang können zwei größere Phasen des ökonomischen Übergangs zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung unterschieden werden: Die erste Phase (1978–1993) war durch graduelle Reformen charakterisiert, welche darauf abzielten, Effizienzgewinne durch Reformen der Planwirtschaft zu realisieren. Die zweite Phase begann mit der Entscheidung des Dritten Plenums auf dem 14. Parteikongress im September 1993, Chinas Wirtschaft in eine *sozialistische Marktwirtschaft* zu transformieren. Seitdem sind der Aufbau marktwirtschaftlicher Institutionen und die Schaffung einer stärker regelbasierten Wirtschaft zu entscheidenden Zielsetzungen der (Wirtschafts-)Politik geworden. Seit dieser Zeit ist die Wirtschaftspolitik weniger von Ideologie beeinflusst und entwickelt zunehmend institutionelle Charakteristika, wie man sie aus ostasiatischen *Developmental States* kennt.¹⁷ Dazu gehört z.B. der starke Einfluss einer zentralen Planungs-, Lenkungs- und Verwaltungsorganisation. Diese Rolle übt gegenwärtig die *National Reform and Development Commission* (NRDC; ehemals *State Planning Commission* bzw. *State Development Planning Commission*) aus, welche mit einem breiten Mandat für gesamtwirtschaftliche Planung und Steuerung ausgestattet ist.¹⁸

a) Politische Zulässigkeit und Legitimität

Aus Sicht der chinesischen Regierung mussten Politikreformen und der Aufbau neuer Institutionen eine Verbesserung des materiellen Wohlstandes für große Teile der Bevölkerung mit sich bringen. Noch stärker als in den anderen ostasiatischen Ländern wurden und werden Wirtschaftswachstum und Modernisierung als ein Fundament für politische Macht angesehen, das dem politischen Monopol der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) und ihrer Führung

¹⁶ Zu beachten ist in diesem Kontext aber auch die Überlegung von *Root/May* (2009: 308f.), dass „(t)he institutions that give Singapore a reputation for clean business practices also enable its leaders to intimidate political opponents.”

¹⁷ Vgl. *Qian* (1999). Dieser Abschnitt lehnt sich eng an *Ahrens/Jünemann* (2011) an.

¹⁸ Eine weitere zentrale Organisation ist die *China Banking Regulatory Commission* (CBRC), welche den Bankensektor reguliert und über diesen Sektor starken industriepolitischen Einfluss ausüben kann.

Legitimität verleiht (Gilley 2008). In Bezug auf die Umsetzung umfassender Wirtschaftsreformen führten Nee/Opper (2006: 3) in prägnanter Form folgendes aus:

„China’s politicized capitalism has evolved a strategy of transition aimed at balancing the interest of reformers to safeguard the power and privileges of the political elite even while instituting reforms that both reduce the scope of state managerial controls over production and distribution and expand the role of the market as a mechanism to motivate and guide economic growth”.

Hussain et al. (2000) und Qian (2003) argumentierten in überzeugender Weise, dass sich unorthodoxe Übergangsinstitutionen (*transitional institutions*) in einer wirtschaftlichen Umbruchsituation als effektiver erwiesen als mutmaßliche *best-practice* Institutionen. Insbesondere in Chinas autoritärem Regime implizierten diese Übergangsinstitutionen, dass marktorientierte Reformen eine praktikable (d.h. ökonomisch effektive und gesellschaftlich akzeptable) politische Wahlhandlung darstellten, weil sie dazu beitrugen, dass die politische Führung ihre Macht und Kontrollmöglichkeiten aufrechterhalten konnte, und zudem Wege aufzeigten, wie politische Eliten zu Reformgewinnern werden können. Nicht zuletzt konnten sich Übergangsinstitutionen, welche auf die in der Gesellschaft vorhandenen Bedürfnisse, Kapazitäten und Fähigkeiten abgestimmt waren, schneller entwickeln als vermeintliche *best-practice* Institutionen.¹⁹ In China befanden sich die neu gebildeten Übergangsinstitutionen im Einklang mit dem verfügbaren Humankapital sowie mit grundlegenden informellen Normen, Praktiken und Verhaltensweisen. Übergangsinstitutionen dienten als funktionale Äquivalente zu sog. *first-best* Institutionen; z.B. in Bezug auf die Schaffung von Anreizen, unternehmerisch tätig zu werden, Wettbewerb einzuführen oder Kontrollrechte über die sachlichen Produktionsmittel zu etablieren.

b) Wettbewerb, adaptive Effizienz und institutionelle Innovation

Während der ersten Phase des ökonomischen Übergangs entwickelten reformorientierte politische Akteure ihre Kapazitäten zur Förderung politischer und institutioneller Maßnahmen, die trotz wachsender Korruption und Konflikte innerhalb der KPCh geeignet waren, die marktwirtschaftliche Koordination zu stärken. Im Zeitverlauf gelang es der Zentralregierung, ihre eigene Macht glaubwürdig durch Dezentralisierung, die Erlaubnis anonymer Bankgeschäfte und eine zunehmende außenwirtschaftliche Öffnung zu beschränken. In diesem Zusammenhang war die Anreizkompatibilität der politischen Entscheidungsträger auf der nationalen und der subnationalen Ebene von besonderer Bedeutung. Trotz fehlender Rechtsstaatlichkeit und privater Eigentums- und Verfügungsrechte konnte das Wirtschaftswachstum durch wachsenden Wettbewerb und besondere Übergangsinstitutionen beschleunigt werden. Diese Institutionen wurden nicht durch theoretische Modelle beeinflusst, sondern beruhten auf Innovation und Experimenten, welche vom adaptiv effizienten Institutionengefüge in China begünstigt wurden (Qian 1999).

Ein wichtiger Schritt in der frühen Übergangsphase war die graduelle Reform der Landwirtschaft durch die Einführung des sog. *Household Responsibility System* (d.h. einem Wechsel von kollektiver zu individueller Produktion und Eigentum) und durch eine partielle Liberalisierung bestimmter Gütermärkte. Dies trug dazu bei, ökonomische Anreize zu schaffen, rasch beträchtliche Produktivitätsfortschritte zu realisieren und einen kleinen, aber

¹⁹ Sogenannte *best-practice* Institutionen, wie sie oft von internationalen Organisationen, nationalen Trägern der Entwicklungszusammenarbeit in westlichen Ländern oder von ausländischen Beratern vorgeschlagen werden und wie sie sich z.B. im sog. *Washington Consensus* oder in Euckens konstituierenden Prinzipien finden, benötigen eine lange Zeit, um in Entwicklungs- oder Schwellenländern geschaffen zu werden. Zudem ist in solchen Ländern oft das notwendige Humankapital nicht verfügbar, um diese Institutionen effektiv zu nutzen, und nicht zuletzt ist deren Einführung zumindest in autoritären Regimes nicht im Interesse der politischen Eliten.

zunehmend florierenden unabhängigen privaten Sektor in einer Zeit zu entwickeln, in der eine Umstrukturierung des Staatssektors besonders aus ideologischen Gründen nicht möglich war. Dies erhöhte auch das Vertrauen in Marktkräfte und stärkte die Unterstützung weiterer Reformen zu späteren Zeitpunkten (Lee 1997). In Bezug auf die industrielle Restrukturierung wählte China einen sog. zweigleisigen Ansatz, der es erlaubte, Teile der Planwirtschaft für eine Übergangsperiode aufrechtzuerhalten, bis ein möglicherweise entstehender Privatsektor stark genug geworden sein würde, um überschüssige Arbeitskräfte z.B. aus der Schwerindustrie absorbieren zu können (Qian 2003). Dieser Ansatz trug dazu bei, die Effizienz staatseigener Unternehmen zu erhöhen, bestehende Opposition gegen Wirtschaftsreformen ex ante zu schwächen (aufgrund zeitweise geschützter Status-quoten) und eine Opposition gegen eine Umkehrung der Reformen ex post zu stärken (wegen einer zunehmenden Zahl von Menschen, die von den Reformen profitieren würden) (Lau et al. 2000). Dieser Ansatz war kompatibel mit der vorherrschenden, potenziell marktskeptischen politischen Ideologie, und er war konsistent bzgl. einer graduellen Öffnungsstrategie der Volkswirtschaft gegenüber dem Rest der Welt.

Das *Household Responsibility System* und der zweigleisige Ansatz zur Umgestaltung der Industrie verlagerten den Fokus weg von distributiven Aktivitäten und boten unzähligen Chinesen die Möglichkeit, sich in produktiven Aktivitäten zu engagieren. In der Folgezeit entstanden zahlreiche kleine ökonomische Akteure als unabhängige dynamische ökonomische Unternehmer, die gemeinsam und effektiv die Schaffung marktorientierter Institutionen beeinflussen konnten.

c) Dezentralisierung, harte Budgetrestriktionen und Wettbewerb

Durch Dezentralisierung und die Entstehung des sog. Systems eines den Markt bewahrenden Föderalismus nach chinesischer Art (*Market-Preserving Federalism (MPF), Chinese-Style*) wurde der Wettbewerb auf heimischen Märkten gestärkt und die Macht der Zentralregierung begrenzt (Montinola et al. 1995). Dieses System bot regionalen und lokalen Regierungen mit relativ harten Budgetrestriktionen Anreize und Mittel, weitgehend unabhängig von der Zentralregierung ihre eigene Wirtschaftspolitik zu verfolgen und die Gewinne sogenannter *Township-Village Enterprises (TVEs)* für sich zu beanspruchen, während die Zentralregierung bemüht war, die subnationalen Regierungen an der Errichtung von Handelsschranken zu hindern und den gemeinsamen Markt zu bewahren.

Darüber hinaus waren die Entscheidungen über Markteintritte dezentralisiert worden. Dies bedeutete einen beträchtlichen Antrieb für subnationale Regierungen, die Entstehung neuer, sich im Kollektiveigentum befindlicher Unternehmen zu fördern, deren Transaktionen (zunehmend) marktbasierend waren. Jurisdiktionelle Autonomie in einem System des MPF veranlasste subnationale Regierungen, sich wie Unternehmer zu verhalten, die nach Investitionsmöglichkeiten suchten, Risiken eingingen und die in einer Zeit Kapital bereitstellten, in der Risikomärkte weitgehend unterentwickelt waren (Hussain et al. 2000).

In den 1990er Jahren, als echte Privatunternehmen noch immer eine relativ unbedeutende Rolle spielten, trugen die TVEs substantiell zum Wirtschaftswachstum bei. Lokale Regierungen waren in der Lage, TVEs gegen ideologisch motivierte *Anti-Private-Property-Programme* zu schützen²⁰, und es war leichter für TVEs, Bankkredite zu erhalten.²¹ Da sich

²⁰ Che/Qian (1998a und b) argumentieren, dass die Wahrscheinlichkeit, enteignet zu werden, für lokale Regierungen niedriger war als für Privateigentümer, da die lokalen Regierungen die mittels der TVEs erzielten Renteneinkommen für eine bessere Versorgung mit lokalen öffentlichen Gütern verwendeten. Daher schienen die Interessen zwischen der Zentralregierung und den lokalen Behörden eher kompatibel zu sein als die Interessen der Zentralregierung und der Privateigentümer.

TVEs im öffentlichen Eigentum befanden, konnten Manager durch die lokale Regierung überwacht und sanktioniert werden, wodurch Prinzipal-Agenten-Probleme vermindert wurden. Aber eine wichtige Voraussetzung für die Entstehung und den Erfolg von TVEs war die Dezentralisierung, welche den MPF ermöglicht hat. Dieses System implizierte einen relativ hohen Grad an Unabhängigkeit von der Zentralregierung, weil es lokale Regierungen mit Macht über die lokale Wirtschaftsentwicklung ausstattete und ihnen das Recht einräumte, den größten Teil der lokalen Steuereinnahmen einzubehalten.²² Als im Zeitverlauf die Ideologie gegen private Eigentums- und Verfügungsrechte weniger restriktiv wurde, schwanden diese Vorteile allmählich. Als Folge transformierten lokale Regierungen zunehmend mehr TVEs in individuelle Beteiligungen (*Che* 2002).

Die Dezentralisierung schuf Anreize und Gelegenheiten für Experimente und wirtschaftlichen Wandel, ohne dass größere Störungen auftraten (*Hussain et al.* 2000). Dezentralisierte Entscheidungseinheiten erleichterten die Suche nach Institutionen, die der Wirtschaftsentwicklung förderlich waren, und nach Lösungen für (regional unterschiedliche) Probleme des Übergangs zu einer marktbasierten Wirtschaftsordnung und der Überwindung von Unterentwicklung. Im Prinzip diente der MPF in Verbindung mit den TVEs als funktionales Äquivalent für (schwach ausgeprägte) private Eigentums- und Verfügungsrechte und die fehlende Privatisierung staatseigener Unternehmen. Der Wettbewerb zwischen den TVEs, zwischen ihnen und anderen Unternehmen und zwischen verschiedenen Jurisdiktionen stärkte die Entstehung von marktorientierten Geschäfts- und Managementpraktiken, erleichterte Markttransaktionen und implizierte Effizienzgewinne in unterschiedlichen Branchen.

d) Außenwirtschaftliche Öffnung und Wettbewerb

Ein anderes zentrales Merkmal des chinesischen Übergangsprozesses zu einer marktbasierten Wirtschaft war die graduelle Öffnung der Wirtschaft. Diese bezog sich nicht nur auf den Außenhandel, sondern auch auf die Realisierung ausländischer Direktinvestitionen (ADI) in Sonderwirtschaftszonen (SWZ), die bereits in den späten 1970er Jahren als Kernelement einer umfassenden Wirtschaftsreform betrachtet worden waren (*Nee/Opper* 2006). SWZ stellten ebenfalls in dem Sinne eine Übergangsinstitution dar, dass eine Freihandelszone oder eine Zollunion mit Drittländern von einem theoretischen Standpunkt betrachtet als effizientere Alternative erschienen wäre. Da diese Optionen aber aus politischen Gründen nicht zulässig waren, dienten SWZ als akzeptable und praktikable Möglichkeit, die Wirtschaft zu öffnen. Darüber hinaus signalisierte die Regierung durch Schaffung von SWZ ihre Verpflichtung, marktorientierte Reformen schrittweise durchzuführen. Dies wurde z.B. durch Investitionen in die öffentliche Infrastruktur von SWZ, niedrige Steuersätze und liberale Institutionen und Marktregeln für SWZ noch verstärkt (*Khan* 2002). Zudem erwiesen sich die SWZ als eine geeignete institutionelle Innovation, welche ökonomisches und institutionelles Experimentieren erlaubte und förderte und die politischen Entscheidungsträger mit *Feedback*

²¹ Banken gingen geringere Risiken ein, wenn sie Kredite an TVEs vergaben, da lokale Regierungen einen Teil der Risiken durch Quersubventionierung zwischen ihren verschiedenen TVEs übernehmen konnten. Ferner wurde das Ausfallrisiko durch den Umstand verringert, dass lokale Regierungen das Eigentum der TVEs schützten. Nicht zuletzt nutzten lokale Behörden ihre persönlichen Beziehungen zu den Managern der staatseigenen Banken; vgl. *Qian* (1999).

²² *Qian* (1999) argumentiert, dass die lokalen Regierungen Anreize hatten, ihre eigenen Geschäfte bzw. Unternehmen zu betreiben, da es günstiger war, Renten aus den eigenen Geschäften zu extrahieren als private Unternehmen zu besteuern. Dazu kam, dass die Zentralregierung Schwierigkeiten hatte, die Einnahmen der TVEs für sich zu reklamieren. Darüber hinaus argumentieren *Krug/Hendrischke* (2004), dass ein beträchtliches Ausmaß an vorhandenem Sozialkapital die Entstehung unternehmerischer Aktivitäten in China erleichtert hat, obwohl sichere Eigentums- und Verfügungsrechte nicht existierten.

zur Wirksamkeit wirtschaftspolitischer Maßnahmen versah, aber dennoch den Behörden die Möglichkeit bot, die Kontrolle über die Wirtschaft aufrechtzuerhalten.

Schließlich trugen die graduelle Öffnung der chinesischen Wirtschaft, die zunehmende Teilnahme am internationalen Wettbewerb und die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen dazu bei, allmählich und glaubwürdig das Engagement für und das Bekenntnis zu Wirtschaftsreformen weiter zu stärken. Insbesondere der Beitritt zur WTO bestätigte die Verpflichtung der Regierung, rechtsstaatliche Regeln graduell als begrenzenden Faktor ihrer Macht zu stärken. In dem seit Mitte der 1990er Jahre zu beobachtenden Prozess, eine stärker regelbasierte Wirtschaft zu schaffen, wurden ökonomische Institutionen mit größerer Konsistenz durchgesetzt (besonders durch die Privatisierung staatlicher Unternehmen und die Restrukturierung des Finanzsektors). Dies wirkte sich positiv auf die Glaubwürdigkeit und die Zuverlässigkeit der Regierung aus Sicht ökonomischer Akteure incl. ausländischer Investoren und Regierungen sowie internationaler Organisationen aus (Ahrens/Mengeringhaus 2006).

e) Die institutionelle Entwicklung des Aktienmarktes

Wenn man auf Standard-Indikatoren für die Entwicklung von Aktienmärkten schaut, stellt man fest, dass China besser als die meisten anderen sog. Transformationsländer abgeschnitten hat, obwohl das Land nur sehr langsam einen gesetzlichen Rahmen für Aktienmärkte entwickelte und Schwächen hinsichtlich der Umsetzung der rechtlichen Vorgaben aufwies (Pistor/Xu 2005). Angesichts dieses Widerspruchs liegt es auf der Hand, dass es andere *Governance*-Institutionen gegeben haben muss, die den Mangel an formalen Gesetzen und deren ungenügende Durchsetzung kompensierten und die sich als komplementär zu dem größeren institutionellen Gefüge erwiesen, in den der Aktienmarkt einbettet war. Zunächst war China vor allem auf ein administratives *Governance*-System angewiesen, das mit dem bestehenden Quotensystem verknüpft wurde und auf der dezentralisierten Struktur der chinesischen Verwaltung beruhte (Qian/Xu 1993). Dieses System erfüllte zwei Funktionen: Es half, ernsthafte Informationsprobleme zu entschärfen, mit denen sowohl Investoren als auch Regulierungsakteure in China konfrontiert waren. Ferner unterstützte es lokale Bürokraten, überlebens- und entwicklungsfähige Unternehmen für das IPO-Stadium zu identifizieren und auszuwählen.

Quoten sind das grundlegende Merkmal der Wirtschaftslenkung und -regulierung in China vor und während der Übergangszeit zu einer Marktwirtschaft gewesen. Das System war entwickelt worden, um knappe Ressourcen wie Kredite oder Energie auf die verschiedenen Regionen zu verteilen (Pistor/Xu 2005). Die jährliche Quote für eine Region, d.h. die Anzahl der Anteile, welche Unternehmen erlaubt waren, an die Öffentlichkeit abzugeben, wurde in einem intensiven Verhandlungsprozess zwischen der Zentralregierung und den regionalen Behörden festgelegt. Der primäre Grund für die Zentralregierung, ein Quotensystem auch für den Aktienmarkt einzuführen, bestand darin, Kontrolle über die Marktgröße und -stabilität zu erlangen. In der praktischen Anwendung ging man aber wesentlich weiter: Aufgrund des Wettbewerbs zwischen regionalen Behörden entstand ein Prozess der Informationssammlung und der Selektion, der die Marktentwicklung während der Anfangsphase beträchtlich erleichterte, weil die Quoten von der Zentralregierung auf der Grundlage der Qualität der Unternehmen, die von den regionalen Behörden ausgewählt worden waren, festgelegt wurden. Regionen, die sich wirtschaftlich überdurchschnittlich entwickelt hatten, wurden durch die *China Securities Regulatory Commission* (CSRC; Wertpapieraufsichtsbehörde) belohnt, und Regionen, deren Unternehmen sich unterdurchschnittlich entwickelt hatten, wurden bestraft. Auf diese Weise hatten die Regionen einen Anreiz, entscheidende Informationen über die wirkliche Qualität der Unternehmen in ihrem Gebiet zusammenzutragen und zu

veröffentlichen. Auf der Grundlage ihrer Einschätzungen wählte die CSRC die Unternehmen aus, denen es erlaubt wurde, am formalen Bewerbungsprozess teilzunehmen. Das Quotensystem hat signifikant dazu beigetragen, Offenlegungsnormen zu erweitern und die Transparenz der Verfahren zu erhöhen – entscheidende Faktoren für einen funktionsfähigen Aktienmarkt. Es steht außer Frage, dass dieses System langfristig nicht effizient sein würde, sondern als eine Übergangsinstitution anzusehen war. Inzwischen hat China die Abkehr von diesem System eingeleitet und versucht, die gesetzlichen Grundlagen und deren Durchsetzungsinstrumente zu stärken.²³

f) Rechtsstaatliche Institutionen für Eliten?

Während Institutionen im Justizwesen unter *Mao Zedong* fast keine Rolle gespielt hatten, haben die politischen Eliten in der Post-*Mao*-Ära zunehmend Interesse entwickelt, den Status des Rechtssystems zu stärken – nicht zuletzt, um die Legitimität der Zentralregierung zu festigen (*Moustafa/Ginsburg* 2009). In Teilbereichen erscheint es, als ob bestimmte Institutionen im Justizwesen tatsächlich einen gewissen Grad an Unabhängigkeit von politischen Einflüssen manifestieren. Der allmähliche Übergang zu einer elementaren regelbasierten Form der *Governance* könnten der politischen Führung helfen, sich selbst von Fehlschlägen, Fehlentscheidungen und Exzessen in der Vergangenheit zu distanzieren, aber auch die Herrschaft der Eliten effektiver zu institutionalisieren und allgemein akzeptierte Konfliktlösungsmechanismen mit relativ geringen Transaktionskosten zu etablieren. *Landry* (2009: 234) erklärt dies folgendermaßen:

„the party facilitates the diffusion of legal knowledge among its members, as well as access to the courts. Party membership and to a lesser extent Youth League membership have a direct and positive impact on the likelihood of going to court in civil and economic cases. To the extent that one of the key goals of Chinese legal reformers is to shift the transitional burden of dispute adjudication away from the party and government agencies to more autonomous courts, party and CYL members seem to be a positive force for change. (...) the CCP enhances access to legal institutions among its members. (...) if party members receive selective benefits from these institutions, they are more likely to support them in the long run.”

D. Schlussbemerkung

Developmental States konstituieren eine besondere Untergruppe der Schwellenländer oder (in der Terminologie von *North, Wallis* und *Weingast* (2009)) der sog. *Mature Limited Access Orders* (LAOs). Aufgrund landes- und zeitspezifischer Pfadabhängigkeiten und exogener Beschränkungen und ausgehend von bestimmten formalen und informellen Institutionen, waren bzw. sind ihre politischen Eliten mit starken Anreizen konfrontiert, glaubwürdige, langfristige und breit angelegte Strategien des Wirtschaftswachstums und der Entwicklung zu verfolgen. In diesem Zusammenhang haben (relativ) unabhängige Organisationen sowie Wettbewerb im privaten und im öffentlichen Bereich oft eine subtile, aber essentielle Rolle für die Formulierung und die Umsetzung von Wirtschaftspolitik gespielt. Das institutionelle Gefüge und die Anreize für Unternehmen und politische Eliten haben dazu beigetragen, gegenseitig Interessen auszubalancieren, und dadurch einen Beitrag zu Vermeidung von *Business Capture* durch den Staat und von *State Capture* durch organisierte Privatinteressen geleistet.²⁴ *Developmental States* sind in der Regel nahe an der Schwelle, sog. *Open Access Orders* (OAOs) zu werden. Aber dieser Übergang findet nicht automatisch statt. Japan,

²³ Siehe *Lu/Yao* (2003) sowie *Naughton* (1996).

²⁴ Siehe *Zweynert* (2010) für eine Diskussion von *State* und *Business Capture* in Russland, die aufzeigt, dass Russland gegenwärtig nicht die Voraussetzungen aufweist, sich zu einem *Developmental State* zu entwickeln.

Südkorea und Taiwan sind Beispiele für einen erfolgreichen Übergang. Singapur scheint ein Fall zu sein, der zeigt, dass ein offener Zugang zu vielen Wirtschaftsbereichen kompatibel mit einem dauerhaft begrenzten Zugang zu politischen Bereichen sein kann, ohne dass eine Situation entsteht, welche eine exzessive Generierung von Renteneinkommen für Eliten auf Kosten der Gesellschaft impliziert. China stellt ebenfalls einen Fall dar, der zeigt, dass ein mehr als drei Jahrzehnte andauerndes hohes Wirtschaftswachstum in einer allmählich stärker regelbasierten Wettbewerbswirtschaft realisiert werden kann, ohne dass es zu demokratischen Reformen kommen muss. Dabei besitzt China in Form seiner staatlich dominierten Entwicklungsorientierung grundlegende Merkmale eines *Developmental State*, ohne allerdings in allen Bereichen seines Institutionengefüges enge Parallelen zum theoretischen Ideal-Typus eines solchen Staates aufzuweisen.

Relativ unabhängige ökonomische und administrative Organisationen in Verbindung mit verschiedenen Formen und Intensitäten von Wettbewerb plus eine aktiv lenkende Regierung führ(t)en in *Developmental States* zu einem landesspezifischen Gefüge von Übergangsinstitutionen, welche funktionale Äquivalente erfüll(t)en, um politische Legitimität zu erreichen und zu stärken, um starke, aber in ihrer Macht begrenzte Regierungen zu etablieren und um die glaubwürdigen Selbstverpflichtungen der Regierungen auf Wirtschaftsentwicklung und Wachstum zu bekräftigen.

Die relative Autonomie administrativer Organisationen und privater Unternehmen in Ostasien im Allgemeinen und von Provinzregierungen in China im Besonderen implizierten die Entstehung wettbewerblicher Prozesse innerhalb der öffentlichen Sektoren bei der Suche nach alternativen Politiklösungen und innerhalb des privaten Sektors bei der Suche nach innovativen Geschäftslösungen. Auf diese Weise fanden dezentralisierte Suchprozesse nach neuen oder zu revidierenden Politiken und Geschäftspraktiken statt, welche einen effektiven Informationsaustausch zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor erlaubten und somit relativ rasch *Feedback*-Mechanismen für spezifische politische Maßnahmen hervorbrachten. Dies unterstützte die pragmatische Flexibilität der Regierungen in Fragen der Politikgestaltung und -umsetzung und erhöhte letztlich die Anpassungsfähigkeit der Politik an sich verändernde Umweltzustände.

Die vorangegangenen Überlegungen haben deutlich gemacht, dass relativ unabhängige Institutionen und Organisationen in autoritären Regimes existieren können, wenn ihre Existenz den Interessen der herrschenden Eliten dient. In nicht-demokratischen *Developmental States* existieren unabhängige Organisationen aus demselben Grund, aber sie erfüllen noch eine andere Funktion: Sie tragen wirkungsvoll dazu bei, ein vergleichsweise sicheres und stabiles institutionelles Fundament für langfristiges und breit angelegtes Wirtschaftswachstum und Entwicklung zu schaffen.

Literaturverzeichnis

- Ahrens, J. (2002): *Governance and Economic Development: A Comparative Institutional Approach*, Cheltenham, UK.
- Ahrens, J./Jünemann, P. (2011): „Adaptive efficiency and pragmatic flexibility: characteristics of institutional change in capitalism, Chinese-style“, in: W. Pascha et al. (Hg.): *Institutional Variety in East Asia. Formal and Informal Patterns of Coordination*, Cheltenham, UK/Northampton, MA, S. 23–49.
- Ahrens, J./Mengerlinghaus, P. (2006): „Institutional Change and Economic Transition: Market-Enhancing Governance, Chinese-Style“, *European Journal of Comparative Economics*, Vol. 3, No. 1, pp. 75–102.
- Akyüz, Y./Chang, H.-J./Kozul-Wright, R. (1998): „New perspectives on East Asian development“, *Journal of Development Studies*, Vol 34 (6), pp. 4–36.

- Albrecht, H./Frankenberger, R. (2011): „Die ‚dunkle Seite‘ der Macht: Stabilität und Wandel autoritärer Regime“, in: H. Albrecht/R. Frankenberger/S. Frech (Hg.): *Autoritäre Regime. Herrschaftsmechanismen, Legitimationsstrategien, Persistenz und Wandel*, Schwalbach/Ts., pp. 17–45.
- Amsden, A.H. (1995): „Like the Rest: Southeast Asia’s ‚late‘ industrialization“, *Journal of International Development*, Vol. 7, No. 5, pp. 791–799.
- Aoki, M./Murdock, K./Okuno-Fujiwara, M. (1997): „Beyond the East Asian miracle: Introducing the market-enhancing view“, in: M. Aoki/H.-K. Kim/M. Okuno-Fujiwara (eds.): *The role of government in East Asian economic development: Comparative institutional analysis*, Oxford, UK, pp. 1–37.
- Bardhan, P.K. (2010): „The paradigm of capitalism under a *Developmental State*: does it fit China and India?“, *Singapore Economic Review*, Vol. 55, No. 2, pp. 243–251.
- Beeson, M. (2009): „*Developmental States* in East Asia: A Comparison of the Japanese and Chinese Experiences“, *Asian Perspective*, Vol. 33, No. 2, 2009, pp. 5–39.
- Beeson, M. (2007): *Regionalism, Globalization and East Asia: Politics, Security and Economic Development*. Basingstoke.
- Campos, J.E./Root, H. (1996): *The Key to the Asian Miracle: Making Shared Growth Credible*, Washington, DC.
- Che, J. (2002): „Rent-Seeking and Government Ownership of Firms: An Application to China’s Township-Village Enterprises“, William Davidson Working Paper Number 497, <http://www.bus.umich.edu/KresgeLibrary/Collections/Workingpapers/wdi/wp497.pdf> (Abruf am 01.10.2006).
- Che, J./Qian, Y. (1998a): „Insecure Property Rights and Government Ownership of Firms“, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 113, No. 2, pp. 467–496.
- Che, J./Qian, Y. (1998b): „Institutional Environment, Community Government, and Corporate Governance: Understanding China’s Township-Village Enterprises“, *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 14, No.1, pp. 1–23.
- Chang, H.-J. (1999): „The Economic Theory of the *Developmental State*“, in: M. Woo-Cumings (ed.): *The Developmental State*, Ithaca/London, pp. 182–199
- Cheng, T.-J./Haggard, S./Kang, D. (1998): „Institutions and growth in Korea and Taiwan: the Bureaucracy. *Journal of Development Studies*, Vol. 34, No. 6 August 1998, pp. 87–111.
- Doner, R.F./Bryan, K./Slater, D. (2005): „Systemic Vulnerability and the Origins of *Developmental States*: Northeast and Southeast Asia in comparative perspective“, *International Organization*, Vol. 59, Spring 2005, pp. 327–361.
- Evans, P. (1998): „Transferable lessons? Re-examining the institutional prerequisites of East Asian economic policies“, *Journal of Development Studies*, Vol. 34(6), pp. 66–86.
- Evans, P. (1995): *Embedded Autonomy: States & Industrial Transformation*, Princeton, NJ.
- Evans, P. (1992): „The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change“, in: S. Haggard/R.R. Kaufman (eds) (1992): *The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*, Princeton, NJ, pp. 139–181.
- Gilley, B. (2008): „Legitimacy and Institutional Change: The Case of China“, *Comparative Political Studies*, Vol. 41, No. 3, pp. 259–284.
- Haggard, S. (2004): „Institutions and Growth in East Asia“, *Studies in Comparative International Development*, Vol. 38, No. 4, pp. 53–81.
- Heilmann, S. (1998): „Die marktinduzierte Transformation eines leninistischen Staates“, in: W. Merkel/E. Sandschneider (Hg.): *Systemwechsel IV: Die Rolle von Verbänden im Transformationsprozeß*, Opladen, S. 279–328.
- Heine, K./Mause, K. (2012): „Delegation und demokratische Kontrolle: Können Behörden politisch zu unabhängig sein?“ Manuskript vorgetragen auf der Jahrestagung des Ausschusses für Wirtschaftssysteme und Institutionenökonomik, Jena, 23.–25. September 2012.
- Herring, R.J. (1999): „Embedded Particularism: India’s Failed *Developmental State*“, in: M. Woo-Cumings (ed.): *The Developmental State*, Ithaca/London, pp. 306–334.

- Hussain, A./Stern, N./Stiglitz, J. (2000): „Chinese reforms from a comparative perspective“, in: P.J. Hammond/G.D. Miles (eds.): Incentives, organization, and public economics: papers in honour of Sir James Mirrlees. Oxford, pp. 243–277.
- Johnson, C. (1982): MITI and the Japanese Miracle. The Growth of Industrial Policy, 1925–75, Stanford, CA.
- Johnson, C. (1986): „The nonsocialist NICs: East Asia“, International Organization, Vol. 40(2) Spring, pp. 557–565.
- Johnson, C. (1987): „Political institutions and economic performance: the government–business relationship in Japan, South Korea, and Taiwan“, in: F.C. Doyo (ed.): The Political Economy of the New Asian Industrialism, Ithaca, pp. 136–164.
- Johnson, C. (1999): „The *Developmental State*: Odyssey of a Concept“, in: M. Woo-Cumings (ed.): The Developmental State, Ithaca, NY/London, pp. 32–60.
- Khan, M.H. (2002): „State Failure in Developing Countries and Strategies of Institutional Reform“, paper presented at the ABCDE Conference Europe, Oslo 2002.
- Kohli, A. (1999): „Where Do High-Growth Polical Economies Come From? The Japanese Lineage of Korea’s *Developmental State*“, in: M. Woo-Cumings (ed.): The Developmental State, Ithaca, NY, pp. 93–136.
- Kohli, A. (2004): *State-Directed Development*. New York.
- Krug, B./Hendrischke, H. (2004): „Entrepreneurship in Transition: Searching for Governance in China’s New Private Sector“, Discussion Paper ERS-2004-008-ORG, Rotterdam, Erasmus Research Institute for Management.
- Kruse, J. (2012): „Unabhängige staatliche Institutionen: Funktionalität und demokratische Legitimation“, Manuskript vorgetragen auf der Jahrestagung des Ausschusses für Wirtschaftssysteme und Institutionenökonomik, Jena, 23.–25. September 2012.
- Landry, P. (2009): „The Institutional Diffusion of Courts in China: Evidence from Survey Data“, in: T. Ginsburg/ T. Moustaфа (eds.): Rule by Law. The Politics of Courts in Authoritarian Regime, Cambridge, UK, pp. 207–234.
- Lau, L.J./Qian, Y./Roland, G. (2000): „Reform without Losers: An Interpretation of China’s Dual-Track Approach to Transition“, Journal of Political Economy, 108(1), pp. 120–143.
- Lee, D. (1997): „Lessons of Transition Economies’ Reform for North Korea“, in: D. Lee (ed.): The System Transformation of the Transition Economies. Europe, Asia and North Korea, Seoul, pp. 183–232.
- Leftwich, A. (1995): „Bringing politics back in: Toward a model of the *Developmental State*“, The Journal of Development Studies, Vol. 31(3), pp. 400–427.
- Li, S./Lian, P. (1999): „Decentralization and coordination: China’s credible commitment to preserve the market under authoritarianism“, China Economic Review, Vol. 10 (1999), pp. 161–190.
- Lu, S.F./Yao, Y. (2003): „The Effectiveness of the Law, Financial Development, and Economic Growth in an Economy of Financial Depression: Evidence from China“, Stanford Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Working Paper No. 179, <http://scid.stanford.edu/pdf/credpr179.pdf> (Abruf am 14.01.2006).
- Meyns, P./Musamba, C. (eds.) (2010): „The *Developmental State* in Africa: problems and prospects. Duisburg: Institute for Development and Peace“, INEF Report 101, Duisburg: Institute for Development and Peace.
- Minns, J. (2001): „Of Miracles and Models: The Rise and Decline of the *Developmental State* in South Korea“, Third World Quarterly, Vol. 22 (6), pp. 1025–1043.
- Montinola, G./Qian, Y./Weingast, B.R. (1995): „Federalism Chinese Style – The Political Basis for Economic Success in China“, World Politics, Vol. 48(1), pp. 50–81.
- Naughton, B. (1996): *Growing Out of the Plan – Chinese Economic Reform 1978–1993*, Cambridge, UK.
- Nee, V./Oppper, S. (2006): „On Politicized Capitalism“, paper presented at the Annual Conference of the International Society of New Institutional Economics in Boulder, CO, 21–24 September 2006; internet: www.isnie.org/ISNIE06/06.3/opper.pdf (Abruf am 15.02.2009).
- Maddison, A. (2010): Statistics on world population, GDP and per capita GDP, 1–2008 AD, <http://www.ggdc.net/MADDISON/oriindex.htm> (Abruf am 19.07.2011).

- Moustafa, T./Ginsburg, T. (2009): „Introduction: The Functions of Courts in Authoritarian Politics”, in: T. Ginsburg/T. Moustafa (eds.): Rule by Law. The Politics of Courts in Authoritarian Regime, Cambridge, UK, pp. 1–22.*
- North, D.C./Wallis, J.J./Weingast, B.R. (2009): Violence and Social Orders. A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History. New York, NY.*
- Pempel, T.J. (1999): The Developmental Regime in a Changing World Economy. In: M. Woo-Cumings (ed.): The Developmental State, Ithaca, NY, and London, pp. 137–181.*
- Pirie, I. (2008): The Korean developmental state: From dirigisme to neo-liberalism, London.*
- Pistor, K./Xu, C. (2005): „Governing Stock Markets in Transition Economies: Lessons from China“, American Law and Economics Review, Vol. 7, No. 1, pp. 184–210.*
- Qian, Y. (1999): „The Institutional Foundations of China’s Market Transition“, Stanford University, <http://www-econ.stanford.edu/faculty/workp/swp99011.pdf> (Abruf am 05.01.2006).*
- Qian, Y. (2003): „How Reform Worked in China”, in: D. Rodrik et al. (eds.): In Search of Prosperity, Analytical Narratives on Economic Growth, Princeton, NJ, pp. 297–333.*
- Qian, Y./Weingast, B.R. (1997): „Institutions, State Activism, and Economic Development: A Comparison of State-Owned and Township-Village Enterprises in China“, in: M. Aoki/H.-K. Kim/M. Okuno-Fujiwara (eds.): The Role of Government in East Asian Economic Development. Comparative Institutional Analysis, Oxford, UK, pp. 254–275.*
- Qian, Y./Xu, C. (1993): „Why China’s Economic Reforms Differ: The M-form Hierarchy and Entry/Expansion of the Non-State Sector”, Economics of Transition, Vol. 1(2), pp. 135–170.*
- Root, H.L. (1998): „Distinctive institutions in the rise of industrial Asia”, in H.S. Rowen (ed.): Behind East Asian growth: the political and social foundations of prosperity, London/New York, NY, pp. 60–77.*
- Root, H.L. (1996): Small Countries, Big Lessons. Governance and the Rise of East Asia, Hong Kong.*
- Root, H.L./May, K. (2009): „Judicial Systems and Economic Development”, in: T. Ginsburg/T. Moustafa (eds.): Rule by Law. The Politics of Courts in Authoritarian Regime, Cambridge, UK, pp. 304–325.*
- Sasada, H. (2013): The evolution of the Japanese Developmental State: institutions locked in by ideas, London.*
- Shin, J.S. (2005): „Globalization and Challenges to the *Developmental State*: A Comparison between South Korea and Singapore“, Global Economic Review, Vol. 34, pp. 379–395.*
- Silverstein, G. (2009): „Singapore: The Exception That Proves Rules Matter”, in: T. Ginsburg/T. Moustafa (eds.): Rule by Law. The Politics of Courts in Authoritarian Regime, Cambridge, UK, pp. 73–101.*
- Song, H.-Y. (2011): „The Korean *Developmental State* and its neoliberal transition in the world system”, in: P. Manning/B.K. Gills (eds.): Andrew Gunder Frank and global development: visions, remembrances, and explorations, London, pp. 211–231.*
- Stark, M. (2012): The Emergence of Developmental States from a New Institutional Perspective: A Comparative Analysis of East Asia and Central Asia. Frankfurt/Main.*
- Stark, M. (2010): „The East Asian *Developmental State* as a reference model for transition economies in Central Asia – an analysis of institutional arrangements and exogenous constraints, Economic and Environmental Studies, Vol. 10, No. 2, pp. 189–210.*
- Stiglitz, J.E. (1996): „Some lessons from the East Asian miracle”, The World Bank Research Observer, Vol. 11(2), pp. 151–177.*
- Thompson, M. (1996): „Late industrialisers, late democratisers: *Developmental States* in the Asia-Pacific“, Third World Quarterly, Vol. 17(4), pp. 625–647.*
- Wade, R. (1990): Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization, Princeton, NJ/Oxford.*
- Weber, M. (1972/1921): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, Tübingen.*
- Woo-Cumings, M. (ed.) (1999): The Developmental State, Ithaca, NY/London.*
- World Bank (1993): The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy, Oxford.*
- World Bank (1997): World Development Report 1997. The State in a Changing World, Oxford.*

Zweynert, J. (2010): „Business Capture und die Finanz- und Wirtschaftskrise in Russland“, in: T. Theurl *et al.* (Hg.): Institutionelle Hintergründe von Krisen, Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. 332, Berlin, S. 69–87.

PFH Forschungspapiere PFH Research Papers

- 2008/01 **Ahrens, Joachim**
Transition towards a Social Market Economy: Limits and Opportunities.
- 2008/02 **Schlosser, Martin**
Standarddeckende Patente als strategisches Instrument.
- 2008/03 **Pomfret, Richard**
Turkmenistan after Turkmenbashi.
- 2009/01 **Spechler, Martin and Spechler, Dina**
Is Russia Winning in Central Asia?
- 2009/02 **Melnykovska, Inna and Schweickert, Rainer**
Analyzing Bottlenecks for Institutional Development in Central Asia – Is it Oil, Aid, or Geography?
- 2009/03 **Ahrens, Joachim and Jünemann, Patrick**
Adaptive efficiency and pragmatic flexibility: characteristics of institutional change in capitalism, Chinese-style
- 2009/04 **Schlossstein, Dominik F.**
Adaptive Efficiency: Can it Explain Institutional Change in Korea's Upstream Innovation Governance?
- 2009/05 **Riekhof, Hans-Christian, Schäfers, Tobias und Teuber, Sebastian**
Nischenartikel – Wachstumstreiber für den Versandhandel?
- 2009/06 **Riekhof, Hans-Christian, Schäfers, Tobias und Eiben, Immo**
Behavioral Targeting – ein effizienter Einsatz des Online-Werbebudgets?
- 2009/07 **Ahrens, Joachim**
The politico-institutional foundation of economic transition in Central Asia: Lessons from China
- 2009/08 **Riekhof, Hans-Christian und Lohaus, Benedikt**
Wertschöpfende Pricing-Prozesse. Eine empirische Untersuchung der Pricing-Praxis.
- 2010/01 **Riekhof, Hans-Christian und Werner, Franziska**
Pricing-Prozesse bei Herstellern von Fast Moving Consumer Goods
- 2011/01 **Joachim Ahrens, Rainer Schweickert und Juliane Zenker**
Varieties of Capitalism, Governance and Government Spending – A Cross-Section Analysis
- 2012/01 **Hans-Christian Riekhof, Frank Albe, Berit Düvell und Ulrike Gauler**
Das Kirchhof-Steuermodell: Wunsch und Wirklichkeit. Über die Akzeptanz und die Umsetzungschancen aus Sicht von Studierenden und Alumni der PFH Göttingen
- 2012/02 **Hans-Christian Riekhof und Philipp Wacker**
Pricing-Prozesse für KomponentenhHersteller im Maschinen- und Anlagenbau
- 2012/03 **Dario Colosio und Bernhard H. Vollmar**
Die deutsche Healthcare-Branche im Jahr 2015: Zukunftsszenarien mit strategischen Implikationen
- 2012/04 **Christian Danne**
Commitment Devices, Opportunity Windows, and Institution Building in Central Asia
- 2012/05 **Manuel Stark und Joachim Ahrens**
Economic reform and institutional change in Central Asia: towards a new model of the developmental state?
- 2012/06 **Hanno Kortleben und Bernhard H. Vollmar**
Crowdfunding – eine Alternative in der Gründungsfinanzierung?
- 2012/07 **Hans-Christian Riekhof, Marie-Catherine Riekhof und Stefan Brinkhoff**
Predictive Markets: Ein vielversprechender Weg zur Verbesserung der Prognosequalität im Unternehmen?
- 2012/08 **Tobias Fuchs, Manfred Peter Zilling, Hubert Schüle**
Analyse des Spillover-Effekts in Suchketten anhand des Google Conversion Tracking
- 2012/09 **Joachim Ahrens und Manuel Stark**
Unabhängige Organisationen in autoritären Regimes: Widerspruch in sich oder effektives Instrument von Developmental States?