

Ivan Baron Adamovich*

**Die Wachstumsdiktatur:
Ein institutionelles Arrangement
mit Seltenheitswert**

Diskussionsbeitrag 13-99

Ivan Baron Adamovich, lic.rer.pol.

Gastdoktorand

Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen

Abteilung Institutionenökonomik und Wirtschaftspolitik

Kahlaische Str. 10, D-07745 Jena

Tel: (49) 3641 - 686627, Fax: (49) 3641 - 686610

e-mail: adamovich@mpiew-jena.mpg.de

und

Universität Freiburg (Schweiz)

Seminar für Wirtschafts- und Sozialpolitik

Miséricorde, CH - 1700 Fribourg

* Peter Beez (Universität Freiburg) war massgeblich an der Entstehung einer früheren Version dieses Diskussionsbeitrags beteiligt. Für wertvolle Ideen und Hinweise bin ich ihm besonders dankbar. Für hilfreiche Kommentare danke ich ausserdem Andrea Eisenberg, Uwe Mummert, Stefan Voigt, Oliver Volckart und Michael Wohlgemuth.

INHALTSVERZEICHNIS

1 EINLEITUNG	2
2 GRUNDLAGEN	3
2.1 Das ökonomische Verhaltensmodell	3
2.2 Die Rolle von Institutionen.....	4
2.3 Staat	6
3 EIN EINFACHES MODELL AUTOKRATISCHER HERRSCHAFT	7
3.1 Der Herrschervertrag.....	8
3.2 Der Beherrschungsvertrag	10
4 HERRSCHERVERTRAG UND WIRTSCHAFTSPOLITIK.....	13
4.1 Diktator und Wirtschaftspolitik	13
4.2 Regimestützendes Kollektiv und Wirtschaftspolitik.....	17
4.3 Konsequenzen für den Herrschervertrag	18
5 AUSBLICK	20
LITERATUR	21

„Economists should cease proffering policy advice as if they were employed by a benevolent despot, and they should look to the structure within which political decisions are made.“

JAMES M. BUCHANAN¹

1 EINLEITUNG

Häufig wird das Argument vorgebracht, Diktaturen könnten eine nachholende Industrialisierung begünstigen. Als Beispiele werden Länder wie Chile, Singapur, Südkorea und Taiwan genannt, wo über lange Zeit hohe Wachstumsraten erreicht wurden:

„In this view, the key to the superior economic performance of the Asian ‘tigers’ is ‘state autonomy’, defined as a combination of the ‘capacity’ of the state to pursue developmental policies with its ‘insulation’ from particularistic pressures, particularly those originating from large firms or unions. This argument takes two steps: ‘state autonomy’ favors growth, and ‘state autonomy’ is possible only under authoritarianism“.²

So findet die Vorstellung, dass Demokratie zumindest in den ersten Phasen nachholender Industrialisierung keine entwicklungsgerechte Regierungsform sei, in der Literatur oft Zustimmung. SCHWARZ vermutet gar, dass eine (begrenzt) autokratische Staatsform eine notwendige Bedingung für bestimmte Phasen der wirtschaftlichen Entwicklung sein könnte.³ Dabei ist eine ökonomische Analyse der Diktatur bislang noch nicht oft vorgenommen worden: „economists have not asked if those who have coercive power, ..., have an incentive to exercise this power in ways partly or wholly consistent with the interests of society and of those subject to this power.“⁴

Ziel dieser Arbeit ist es, dem Phänomen der sog. „Wachstumsdiktatur“ näher zu kommen. Die zentrale Frage lautet: unter welchen institutionellen Bedingungen wird in einer Diktatur eine wachstumsförderliche Politik betrieben? Das nachgeordnete Problem, welche konkreten wirtschaftspolitischen Massnahmen zu Wachstum führen, wird nicht behandelt. Unter Diktatur ver-

¹ Buchanan, J.M. (1987), S.243.

² Przeworski, A./ Limongi, F. (1993), S.56.

³ Vgl. Schwarz, G. (1992), S.68. Schwarz beschränkt sich in seinen Aussagen auf eine milde Form von Diktatur, die nur in der politischen Sphäre keine Freiheit zulässt. Siehe auch Lambertz, G. (1990), S.78 und S.120 und McGuire, M.C./ Olson, M. (1996), S.94f.

⁴ McGuire, M.C./ Olson, M. (1996), S.73. Zu den wenigen weiteren Versuchen, die institutionelle Struktur von Diktaturen genauer zu untersuchen, gehören Apolte, T. (1995) und vor allem Tullock, G. (1987).

stehen wir eine Staatsform, in der die absolute Macht ohne wirksame konstitutionelle Beschränkungen in der Hand eines Diktators oder einer kleinen Herrscherclique konzentriert ist.⁵

Die Arbeit bedient sich des Instrumentariums der Neuen Institutionenökonomik. Die für uns relevanten Elemente werden in Kapitel 2 kurz dargestellt. Kapitel 3 stellt die Grundzüge eines einfachen Modells autokratischer Herrschaft dar. Kapitel 4 befasst sich mit den Umständen, unter denen eine „Wachstumsdiktatur“ möglich ist. Ein kurzer Ausblick bildet den Schluss.

2 GRUNDLAGEN

2.1 Das ökonomische Verhaltensmodell

Das ökonomische Verhaltensmodell baut auf dem sogenannten „Homo Oeconomicus“ auf, der versucht, seine Präferenzen (z.B. materielle Bedürfnisse oder Werte) soweit als möglich zu erfüllen. Dabei stößt er jedoch auf Restriktionen in Form von Knappheit, gesetzlichen Vorschriften etc. Im einzelnen werden folgende fundamentale Annahmen getroffen:

- es gilt der methodologische Individualismus,
- die Präferenzen sind konstant,
- Individuen handeln rational im Hinblick auf die Verfolgung ihres eigenen Nutzens.

Nach dem Konzept des *methodologischen Individualismus* ist jeder Mensch ein eigenständiges Entscheidungssubjekt, das sich in den Präferenzen und Restriktionen von den anderen unterscheiden kann. Entsprechend stehen hinter jeder Handlung sozialer Gruppierungen die Einstellungen und Verhaltensweisen ihrer Mitglieder. Kollektive können nicht so verstanden und untersucht werden, als ob sie Einzelpersonen wären.⁶

Die individuellen *Präferenzen* verändern sich im Zeitablauf wesentlich langsamer als die Restriktionen. Die ökonomische Analyse nimmt die Präferenzen in einem methodischen Kunstgriff als konstant an, da sonst jede Verhaltensänderung mit dem Hinweis auf eine Veränderung von Präferenzen „erklärt“ werden könnte. Also scheint es sinnvoller zu sein, „zur Erklärung von Veränderungen im menschlichen Verhalten mit Veränderungen in den (unabhängig erfaßbaren) Restriktionen zu arbeiten.“⁷

⁵ Vgl. McGuire, M.C./ Olson, M. (1996), S.93. Tullock (1987), S.1 verwendet den Begriff „autocracy“ anstatt „dictatorship“, um auch Monarchien und Imperien in die Analyse einzubeziehen. Da hier aber die nachholende Industrialisierung als ein Phänomen der jüngeren Vergangenheit im Mittelpunkt steht, werden beide Begriffe synonym verwendet.

⁶ Vgl. dazu Richter, R. (1994), S.3f. Siehe auch Kirsch, G. (1993), S.17f.

⁷ Kirchgässner, 1991, S.39.

Individuen versuchen (im Durchschnitt) auf *rationale* Weise, den eigenen Nutzen zu verfolgen, unabhängig davon, ob sie als Konsument, Unternehmer oder Politiker handeln. Da Entscheidungen aber immer unvollständiger Information unterliegen und oft unter Zeitdruck fallen, kann der Einzelne in den seltensten Fällen die beste aller Möglichkeiten ermitteln. Rationalität ist daher so zu verstehen, dass das Individuum prinzipiell in der Lage ist, „gemäß seinem relativen Vorteil zu handeln, d.h. seinen Handlungsspielraum abzuschätzen und zu bewerten, um dann entsprechend zu handeln.“⁸ Daraus folgt, dass der Einzelne „systematisch“ auf wirtschaftliche Anreize reagiert, die sich aus den Restriktionen ergeben.

Das ökonomische Verhaltensmodell lässt offen, auf welchen *Untersuchungsgegenstand* es angewendet wird: „was die Ökonomie als Disziplin von anderen Disziplinen ... hauptsächlich unterscheidet, ist nicht ihr Gegenstand sondern ihr Ansatz.“⁹ Das Modell des Homo Oeconomicus kann entsprechend in mehreren Gebieten der Sozialwissenschaften Anwendung finden. So haben sich Ökonomen in der Vergangenheit beispielsweise mit Politik, Recht und Geschichte beschäftigt und in diesen Bereichen interessante Beiträge geleistet.¹⁰

2.2 Die Rolle von Institutionen

Jede Interaktion zwischen Individuen unterliegt *Unsicherheit* in bezug auf das Verhalten des jeweiligen Gegenübers. Diese wird durch institutionelle Regelsysteme reduziert, die das Handeln der Individuen in vorhersehbarer Weise strukturieren. Institutionen sind entsprechend als Regeln definiert, die innerhalb einer Gruppe bekannt sind und einem Durchsetzungsmechanismus unterliegen.¹¹ Sie können nach der Art ihrer Durchsetzung unterschieden werden: interne Institutionen (Konvention, ethische Regel, Sitte und formelle private Regel) werden entweder durch private Akteure oder durch internalisierte Sanktionsmechanismen durchgesetzt. Externe Institutionen basieren dagegen auf dem staatlichen Gewaltmonopol und werden staatlich überwacht.¹²

Bis in die späten sechziger Jahre wurde die *ökonomische Bedeutung von Institutionen* vernachlässigt. Die Existenz eines institutionellen Rahmens wurde als exogen gegeben vorausgesetzt. Ronald COASE, der sich früh mit der Rolle von Institutionen in der Ökonomie beschäftigte, charakterisierte diesen Umstand wie folgt: "It is as if one studied the circulation of the blood without having a body."¹³ Betrachtet man Knappheit als zentrales Problem jeder gesellschaftlichen Ordnung,

⁸ Kirchgässner, 1991, S.17. Vgl. zu diesem Absatz ausserdem Richter, R./ Furubotn, E. (1996), S.3.

⁹ Becker, G.S. (1993) S.3.

¹⁰ Für einen Überblick vgl. Frey, B.S. (1990).

¹¹ Vgl. zum Institutionenbegriff Streit, M.E. (1997), S.2870.

¹² Vgl. Kiwit, D./ Voigt, S. (1995), S.121-124.

¹³ Coase, R.H. (1984), S.230.

so ist die Ökonomie an institutionellen Arrangements interessiert, die das soziale Verhalten der Menschen unter einem möglichst geringen Einsatz von Ressourcen auf ein Ziel hinsteuern.

In der neuen Institutionenökonomik werden Interaktionen zwischen Individuen oft als *Tauschprozesse* verstanden.¹⁴ Es entsteht ein Geflecht rechtlich verbindlicher und unverbindlicher Schuldverhältnisse, die teils freiwillig, teils unter Rechtszwang zustande kommen. Entsprechend kann die Beziehung zwischen den an einem Tausch beteiligten Individuen vereinfachend als Vertragsbeziehung modelliert werden. Verträge definieren dabei zukünftige Leistungen der Tauschpartner und verteilen die Risiken zukünftiger Kontingenzen. Grundsätzlich kann zwischen zwei Arten von Verträgen unterschieden werden:¹⁵

- Der Idealtypus des *vollständigen* Vertrags basiert auf vollkommener Information. Er ist lückenlos formuliert und regelt alle Kontingenzen. Die Tauschpartner sind vollständig und somit symmetrisch informiert. Es gibt keine Durchsetzungsprobleme und persönliche Beziehungen sind irrelevant. Diese Vertragsart spielt im folgenden keine Rolle.
- Fast alle Verträge sind in der Realität *unvollständig*. Aufgrund von unvollkommener Information können nicht alle Eventualitäten berücksichtigt werden. Je langfristiger das Tauschverhältnis, desto eher sind die Verträge unvollständig. Auch wird die juristische Durchsetzbarkeit immer schwieriger. Solche Verträge beruhen oft auf persönlichen Bindungen und liegen meist nicht in schriftlicher Form vor.

Die ökonomische *Vertragstheorie* befasst sich mit Anreizproblemen und Fragen der Informationsverteilung zwischen Vertragsparteien. Bei der Analyse unvollständiger Verträge kann grob zwischen zwei Theoriegruppen unterschieden werden.¹⁶ Die erste stellt die asymmetrische Information zwischen Auftraggeber (Prinzipal) und Auftragnehmer (Agent) in den Mittelpunkt. Informationsvorteile auf Seiten des Agenten verursachen das Problem des moralischen Risikos („moral hazard“). Die zweite Theoriegruppe beschäftigt sich mit relationalen Verträgen.¹⁷ Zentrales Problem ist die Durchsetzung von vertraglichen Verpflichtungen, da eine dritte Instanz zur Durchsetzung von Verträgen entweder nicht über die notwendigen Informationen verfügt oder gar nicht vorhanden ist. Glaubhafte Selbstverpflichtungen spielen daher eine wichtige Rolle.

¹⁴ Bei Tauschprozessen entstehen Transaktionskosten. Das sind Kosten der Information, Verhandlung und Durchsetzung von Verträgen. Vgl. dazu Eggertsson, T. (1990), S.14f.

¹⁵ Vgl. zur Vertragstheorie Richter, R./ Furubotn, E. (1996), Kapitel IV (insbesondere S.156-160).

¹⁶ Vgl. dazu Richter, R./ Furubotn, E. (1996), S.35f.

¹⁷ Relationale Verträge sind nach Richter, R./ Furubotn, E. (1996), S.193, definiert als „langfristige Vereinbarungen, die der Tatsache unvollständiger Voraussicht Rechnung tragen, indem sie Lücken für künftige Kontingenzen lassen. Die Parteien einigen sich auf längere Sicht über die Vorgehensweise, die Details werden von Fall zu Fall vereinbart.“ Das Konzept des relationalen Vertrages geht zurück auf Macneil. Vgl. dazu Macneil, I.R. (1978) und Macneil, I.R. (1985) mit weiteren Nachweisen.

2.3 Staat

NORTH definiert den Staat als eine "mit einem komparativen Vorteil der Gewaltanwendung ausgestattete Organisation, die sich über ein Gebiet der Erdoberfläche erstreckt, dessen Grenzen durch ihre Steuerhoheit bestimmt sind."¹⁸ Für RICHTER/FURUBOTN ist der Staat eine Organisation „im Eigentum z.B. eines Alleinherrschers, einer herrschenden Klasse oder des von seinen Abgeordneten repräsentierten Volkes“.¹⁹ Deutlicher wird SKOCPOL, die den Staat bezeichnet als „set of administrative, policing and military organizations headed and more or less well coordinated by an executive authority“.²⁰ Die klassische Staatsdefinition nach WEBER umfasst dagegen in jedem Fall alle auf einem Gebiet lebenden Individuen: der Staat ist die „menschliche Gemeinschaft, welche innerhalb eines bestimmten Gebietes ... das Monopol legitimer physischer Gewaltbarkeit für sich (mit Erfolg) beansprucht.“²¹ Es scheint also, dass sich die genannten Staatsdefinitionen auf zwei verschiedene Ebenen beziehen:

- die institutionenökonomische Definition rückt insbesondere für nicht demokratisch organisierte Gesellschaften ein Kollektiv in den Mittelpunkt, das auch als „Herrscherkollektiv“ bezeichnet werden kann;
- die klassische Definition bezieht in einer umfassenderen Interpretation alle zu einem abgegrenzten Gebiet gehörigen Individuen in das Kollektiv ein. Dieses Kollektiv beinhaltet sowohl das Herrscherkollektiv als auch die „Beherrschten“.

Die Beziehung zwischen Beherrschten und Herrschern kann als Prinzipal - Agent Beziehung modelliert werden. Die Herrscher erhalten Kompetenzen, um Kollektivgüter zur Verfügung zu stellen. Gemäss dem ökonomischen Verhaltensmodell ist davon auszugehen, dass die Mitglieder des Herrscherkollektivs rational ihren eigenen Nutzen verfolgen. Aufgrund von asymmetrischer Information zwischen Agenten und Prinzipalen entstehen Überwachungsprobleme. Die Beherrschten (Prinzipale) können sich nicht sicher sein, dass die Herrscher die zur Erfüllung von Dienstleistungen übertragenen Kompetenzen nicht missbrauchen. Darin spiegelt sich das klassische Problem eines jeden Staatswesens: *Quis custodet ipsos custodes?*²²

¹⁸ North, D.C. (1988), S.21.

¹⁹ Richter, R./ Furubotn, E. (1996), S.474.

²⁰ Skocpol, T. (1979/1991), S.29. Es handelt sich hierbei um eine soziologische Staatsdefinition.

²¹ Weber, M. (1919/1993), S.8. Vgl. auch Nohlen, D. (1995), S.733.

²² Vgl. Buchanan, J.M. (1975/1984) S.17-21.

3 EIN EINFACHES MODELL AUTOKRATISCHER HERRSCHAFT

Damit der Staat Kollektivgüter herstellen kann, bedarf es grundlegender Verfahrensregeln, nach denen festgelegt wird, welche Güter von wem mit welchen Mitteln bereitzustellen sind. Zusätzlich werden Verteilungsregeln benötigt, nach denen die aus der Kollektivgüterherstellung entstehenden Kosten unter den Gesellschaftsmitgliedern verteilt werden.²³ Verfahrens- und Verteilungsregeln sind in der Verfassung einer Gesellschaft enthalten. Der Verfassungsbegriff ist dabei empirisch zu verstehen, er bezeichnet „die bestehenden Machtverhältnisse, die rechtlichen Normen und politischen Institutionen.“²⁴ Aus ökonomischer Sicht definieren Verfassungen die Kosten-Nutzen-Strukturen und damit die Handlungsspielräume und Verhaltensanreize der Kollektivmitglieder. Es handelt sich bei diesem Begriffsverständnis um eine Zustandsbeschreibung: jeder Staat, auch ein autokratischer, hat (de facto) eine Verfassung.

In unserem einfachen Modell eines autokratischen Staates besteht die Verfassung aus einem Netz von Verträgen zwischen den Gesellschaftsmitgliedern. Dabei handelt es sich jedoch nicht um einen hypothetischen einstimmigen Gesellschaftsvertrag im Sinne BUCHANANS.²⁵ Vielmehr geht es im vorliegenden Modell um tatsächliche Machtverhältnisse.²⁶ Diese werden durch unvollständige Verträge im oben definierten Sinne abgebildet. Die Verfahrens- und Verteilungsregeln und damit die Machtstruktur innerhalb des Staates sind nach dieser Vorstellung erstens Ergebnis eines Kompromisses zwischen relevanten Interessengruppen, die ihren Nutzen verfolgen und zweitens eines sich weitgehend selbst durchsetzenden Vertrages zwischen Herrschern und Beherrschten.²⁷ Entsprechend lässt sich das Netz von konstitutiven Verträgen für eine Autokratie auf zwei grundlegende Verträge reduzieren:²⁸

1. Ein „Herrschervertrag“ zwischen Diktator und dem ihn stützenden Kollektiv;
2. Ein „Beherrschungsvertrag“ zwischen dem aus dem 1. Vertrag hervorgehenden Herrscherkollektiv und den Beherrschten.

Bei beiden Verträgen handelt es sich um Pakete, die Netze von vertraglichen Verpflichtungen enthalten. Sie sind langfristig und komplex, Leistung und Gegenleistung fallen zeitlich auseinan-

²³ Vgl. dazu Voigt, S. (1997a), S.4, sowie Kleinewefers, H. (1996), S.10.

²⁴ Grimm, D. (1989), S.633. Zum Verfassungsbegriff allgemein vgl. auch Grimm, D. (1990).

²⁵ Buchanan versucht in seinem normativen Ansatz zu definieren, unter welchen Bedingungen staatliches Handeln legitim ist. Dies ist dann der Fall, wenn rationale Individuen die Verfassungsregeln im Rahmen eines Gesellschaftsvertrages einstimmig und freiwillig gutheissen. Das ist allerdings nur in einer hypothetisch angenommenen herrschaftsfreien Ursituation unter einem „Schleier der Unwissenheit“ möglich. Vgl. Buchanan, J.M./ Tullock, G. (1962/1965) sowie Buchanan, J.M. (1990).

²⁶ Entsprechend sieht sich die vorliegende Arbeit als Beitrag zur positiven Konstitutionenökonomik, die in der Realität existierende Verfassungen und ihren Wandel im Zeitablauf zu erforschen sucht. Vgl. dazu insbesondere Voigt, S. (1997b) und Voigt, S. (1998). Zur Vertragstheorie siehe Abschnitt 2.2.

²⁷ Zur Unterscheidung zwischen „Herrscherkollektiv“ und „Beherrschten“ siehe Abschnitt 2.3.

der. In der Regel liegen sie nicht schriftlich vor, zumal Verfassungsdokumente in autokratischen Staaten meist nicht Grundlage tatsächlicher Entscheidungsprozesse sind. Es ist anzunehmen, dass sich die Verträge in der Informationsverteilung zwischen den Parteien unterscheiden. So wird der Herrschervertrag zunächst auf einer im wesentlichen symmetrischen Informationsverteilung zwischen Diktator und dem stützenden Kollektiv basieren (relationaler Vertrag).²⁹ Diese sind gemeinsam an die Macht gekommen und hängen bei der Erhaltung und Verwaltung der Macht voneinander ab. Anders als der Herrschervertrag baut der Beherrschungsvertrag von Anfang an auf einer asymmetrischen Informationsverteilung zwischen Herrscherkollektiv und Beherrschten auf (Prinzipal - Agent Beziehung). So bieten die Herrscher ein komplexes Paket von politischen Massnahmen an, von denen die Beherrschten nicht wissen, wie sie zustande gekommen sind und welche Ziele damit genau verfolgt werden. Die wahren Absichten der Herrscher werden zudem in aller Regel durch Propaganda verschleiert.

3.1 Der Herrschervertrag

Nach aussen scheint es oftmals, als wäre eine Diktatur eine „one man show“. Die Realität ist anders: ein Diktator ist immer auf die aktive Unterstützung einer Gruppe von Gesellschaftsmitgliedern angewiesen, die seine Herrschaft stützt. So bemerkt KRUEGER:

„Even in dictatorships there must be groups supporting, or at least not actively opposing, the dictator. For that reason choices of certain policies will in normal circumstances be too costly if they seriously undermine support of key groups.“³⁰

Diktaturen sind demnach kollektive Unternehmen, in denen der Diktator und das ihn stützende Kollektiv durch beidseitiges Eigeninteresse aneinander gebunden sind. So sind erstens die Machterhaltung und oft auch das Leben der Beteiligten wesentlich davon anhängig, dass beide Seiten den Sturz der jeweils anderen verhindern. Die Geschichte bietet für diese Hypothese eine Vielzahl von empirischen Beispielen: die Kaiser Roms stützten sich auf die Prätorianer, Hitler auf SS und Gestapo, kommunistische Diktaturen auf Nomenklatura und Geheimdienste, Militärdiktaturen auf das Offizierskorps usw.³¹ Zweitens sind die Mitglieder des Herrscherkollektivs dadurch an die Diktatur (und damit aneinander) gebunden, dass sie daraus „Dikturrenten“ insbesondere in Form von Geld und Privilegien beziehen.

²⁸ Für ein ähnliches Modell, angewandt auf demokratische Herrschaftssysteme, vgl. Schweinsberg, K. (1998), S.81f.

²⁹ Je länger die Diktatur dauert, desto eher werden die verschiedenen Vertragsparteien des Herrschervertrages spezifisches Herrschaftswissen akkumulieren. Die daraus folgende asymmetrische Information führt zu Prinzipal - Agent Problemen innerhalb des Herrschervertrages, die jedoch zunächst ausgeblendet bleiben müssen.

³⁰ Krueger, A.O. (1993), S.60.

³¹ Vgl. Kirsch, G. (1993), S.329-331.

Das Interesse des *Diktators*³² an einem Abkommen mit einem ihn stützenden Kollektiv hat seinen Ursprung in der ständigen Gefahr einer gewaltsamen Entmachtung durch eine Revolution oder einen Staatsstreich. Der Herrscher hat immer Rivalen.³³ Sein vornehmliches Ziel ist die Verhinderung eines Machtwechsels. Also muss er „alle jene für sich gewinnen, die ihm die Macht entreißen wollen und können, bzw. er muß alle jene neutralisieren, die ihm die Macht entreißen können und wollen.“³⁴ Der Diktator braucht eine Gruppe von Leuten, die fähig sind und in deren Interesse es liegt, ihn zu stützen. Dabei wird er versuchen, diese Gruppe möglichst klein zu halten, nicht nur, damit sie besser kontrollierbar ist³⁵ sondern auch, damit die Diktaturrente unter möglichst wenigen Teilhabern verteilt werden muss und er möglichst viel für sich behalten kann. Der Autokrat kann Leute an sich binden, indem er ihnen Privilegien verschafft, die auf seiner Herrschaft basieren. Auch kann er sie durch kriminelle Machenschaften aller Art so kompromittieren, dass sie bei seinem Sturz mit ernsthaften Konsequenzen rechnen müssen.³⁶

Bei den Mitgliedern des den Diktator *stützenden Kollektivs* handelt es sich oft um Leute, die mit dem Diktator zusammen an die Macht kamen. Häufig besteht dabei eine persönliche Beziehung, die auf ähnlichen Interessen, Ideen und Erfahrungen basiert. In jedem Fall muss der Herrscher Macht delegieren, selbst wenn er die allerletzte Gewalt innehält. Kompetenzen können delegiert werden an Mitglieder von:

- Militär, Polizei und/ oder Geheimdienst;
- Partei;
- Bürokratie und Regierung;
- religiöse Organisationen;
- Familie und Freundeskreis.

Das den Diktator stützende Kollektiv ist also eine Gruppe, die sich aus den Individuen zusammensetzt, die an den Schaltstellen der Macht sitzen und die Staatsgewalt verwalten. Entsprechend ist die Gruppe auch nur von einer begrenzten Grösse. Die „Qualifikation“ für einen solchen Posten wird stark vom persönlichen Verhältnis zum Diktator geprägt. Vertrauen spielt eine Rolle. Da auch gewisse fachliche Qualifikationen von Bedeutung sind, kann aus Sicht des Autokraten

³² In Ausnahmefällen kann der „Diktator“ auch für eine kleine Gruppe von Personen stehen (z.B. Militärjunta), wobei sich in der Regel selbst dann eine Persönlichkeit als bestimmend herausstellt. So bemerkt Tullock, G. (1987), S.214: „Juntas normally condense to control by one man.“

³³ Siehe dazu Tullock, G. (1987), S.9 und Frey, B.S./ Eichenberger, R. (1994), S.173. North, D.C. (1988), S.27, vergleicht die Rivalen mit den potentiellen Konkurrenten eines Monopolisten.

³⁴ Kirsch, G. (1993), S.327. Nach Tullock, G. (1987), S.11f. ist diese Verhaltensannahme nur die Übertragung des Ansatzes aus der ökonomischen Demokratietheorie (Maximierung der Wählerstimmen) auf andere politische Verhältnisse.

³⁵ Vgl. Brough, W.T./ Kimenyi, M.S. (1986), S.41.

³⁶ Vgl. Kirsch, G. (1993), S.329f. Nach Wintrobe, R. (1998), S.33-39, stehen dem Diktator zwei Instrumente für den Machterhalt zur Verfügung: Repression und die Schaffung von Loyalität durch die Verteilung von Renten.

ein Trade-Off zwischen Zuverlässigkeit und Fachwissen entstehen. In jedem Fall ist die Zahl der Kandidaten für die Posten begrenzt. Der Diktator kann die Zusammensetzung der Gruppe zwar mittelfristig beeinflussen, sie aber nie ganz bestimmen. Die Mitglieder des stützenden Kollektivs sind an einem Vertrag mit dem Diktator interessiert, da sie sich so die Renten aus ihrer Machtposition sichern können: Privilegien, das Überleben in der Funktion und im Extremfall sogar das physische Überleben basieren auf dem Abkommen mit dem Diktator. Aus analytischen Gründen werden die den Diktator stützenden Einzelpersonen und Organisationen hier zusammenfassend als „stützendes Kollektiv“ bezeichnet.

Der *Herrschervertrag* ist also eine Art „Koalitionsvertrag“ zwischen dem Diktator und dem ihn stützenden Kollektiv. Die Vertragsparteien schliessen mehr oder weniger freiwillig einen relationalen Vertrag ab, der ihre Beziehungen regelt: Umfang der Machtdelegation, Stellung in der Hierarchie, Bezahlung, Aufgabenheft und damit auch die Einigung über Politikinhalte. Der Vertrag ist für beide Parteien eine Paketentscheidung und enthält Kompromisse auf beiden Seiten. Entscheidend ist, dass der Diktator und die ihn stützenden Individuen in einer gegenseitigen Abhängigkeit in bezug auf das Überleben in der Funktion stehen.

Die *Machtstellung* des Diktators ist zwar beim Vertragsabschluss mit dem einzelnen Mitglied des stützenden Kollektivs gross, in der Summe muss er jedoch viele Konzessionen machen. Es scheint deshalb zunächst plausibel, dass die Stellung der zum Kollektiv aggregierten Individuen relativ stärker ist: der Diktator kann nicht ohne das Kollektiv überleben, während das Kollektiv immerhin die theoretische Chance hat, dass einer aus seiner Mitte an die Stelle des Diktators treten könnte. Andererseits kann der Diktator bei Konflikten verschiedene Mitglieder oder Gruppen des regimestützenden Kollektivs gegeneinander ausspielen und so seine Macht ausbauen. Entsprechend hängt es bei Konflikten jeweils von der konkreten Machtkonstellation ab, welche der beiden Parteien ihre Interessen besser durchsetzen kann.

3.2 Der Beherrschungsvertrag

Der Beherrschungsvertrag ist von der asymmetrischen Informations- und Machtverteilung zwischen dem „Volk“ (Prinzipal) und dem Herrscherkollektiv (Agent) gekennzeichnet. Der Diktator und das regimestützende Kollektiv haben sich im Herrschervertrag auf ein gemeinsames politisches Programm geeinigt und bieten es dem „Volk“ an. Da das Politik- und Machtmonopol bei den Herrschern liegt, bleibt den Beherrschten zunächst einmal nichts anderes übrig, als dieses Programm zu akzeptieren. Diese Vertragsbeziehung ist oft unfreiwillig und mit Zwang verbun-

den, den das Herrscherkollektiv ausübt.³⁷ TULLOCK weist zwar darauf hin, dass es auch Autokratien geben kann, die ohne Zwang auskommen und von den Bürgern als legitim angesehen werden, dies wird jedoch eher die Ausnahme sein.³⁸ In jedem Fall besteht aber die Gefahr, dass die Beherrschten von den Herrschern ausgebeutet werden.

Zentrales Problem in der Prinzipal - Agent Beziehung zwischen Herrschern und Beherrschten ist die Verhinderung von Machtmissbrauch durch das Herrscherkollektiv. Diese Kontrolle ist nur möglich, wenn es eine *Opposition* gibt, die sich den Herrschern entgegenstellt.³⁹ Die Entstehung von Opposition ist jedoch vor allem mit zwei Problemen behaftet:

- Die Bildung von Opposition ist ein öffentliches Gut. Öffentliche Güter werden jedoch bekanntlich nur unter bestimmten Umständen produziert. COLEMAN stellt entsprechend fest, dass Volksaufstände und Revolutionen immer auf eine kleine Gruppe von Aktivisten zurückzuführen sind und keine Massenphänomene sind.⁴⁰
- Zwar ist die Gruppe der Beherrschten zahlenmässig stark, doch werden die Ressourcen der Macht (Polizei, Militär, Justiz) vom Herrscherkollektiv kontrolliert. Daher ist es schwer, sich gegen staatlichen Zwang durchzusetzen, selbst wenn das Organisationsdilemma überwunden werden sollte.

Allerdings ist es nach SCHUMPETER „naiv zu glauben, daß der demokratische Prozeß in einer Autokratie vollständig zu arbeiten aufhöre, oder daß ein Autokrat nie nach dem Willen des Volkes handeln oder ihm nachgeben wolle.“⁴¹ Der „Wille des Volkes“ existiert zwar in diesem Sinne nicht, doch gibt es innerhalb des „Volkes“ eine Reihe von Gruppen, die das Organisationsdilemma bereits überwunden haben. Dazu können Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, Kirchen, Bildungseinrichtungen (Universitäten, Schulen) u.ä. gehören. Opposition kann dort oder auch in den mittleren Chargen der Instrumente der Macht (Militär, Polizei) entstehen und einen Einfluss auf die Politik der Herrscher haben. Nicht zuletzt ist es möglich, dass mit zunehmender Dauer der Diktatur immer mehr Gruppen das Organisationsdilemma überwinden und sich zu einer schlag-

³⁷ Hier wird deutlich, dass es sich beim Beherrschungsvertrag nicht um einen Vertrag im juristischen oder alltags-sprachlichen Sinne handelt, sondern um eine Denkfigur zur Kennzeichnung der Prinzipal - Agent Beziehung zwischen Volk und Herrscherkollektiv.

³⁸ Vgl. Tullock, G. (1987), S.79ff.

³⁹ Als Alternative zu Opposition („voice“) kann auch Abwanderung („exit“) in Diktaturen eine wichtige Rolle bei der Begrenzung von Macht spielen. Dies hat sich vor allem bei den Umwälzungen von 1989 in Deutschland gezeigt. Vgl. zu dem Konzept von „exit“ und „voice“ Hirschman, A.O. (1970).

⁴⁰ Vgl. Coleman, J.S. (1990), S.489-502 und Apolte, T. (1995), S.9f. Nach Kuran, T. (1989), S.47, geht einer Revolution das Kalkül der Teilnehmer voraus, ob es sich für sie persönlich lohnt, die Opposition zu unterstützen. Auch hier muss also im Vorfeld eine organisierte Opposition bestehen. Für die Problematik öffentlicher Güter siehe Olson, M. (1968).

⁴¹ Schumpeter, J.A. (1942/1993), S.382.

kräftigen Opposition formieren. Entsprechend kann auch ein Diktator die „öffentliche Meinung“ nicht dauerhaft ignorieren. Vielmehr kann er sich diese vor allem bei Machtkämpfen innerhalb des Herrscherkollektivs zunutze machen und davon profitieren, als populärer Landesvater zu gelten.

Insgesamt spielt der Beherrschungsvertrag in der Politik von Autokratien nur eine zweitrangige Rolle.⁴² Die organisierten Interessengruppen sind entweder im Herrschervertrag eingebunden oder werden erst aktiv, wenn die Situation für sie so unerträglich wird, dass sich Opposition auch dann lohnt, wenn sie mit staatlicher Gewalt zu rechnen hat. Echte Volksaufstände scheinen aufgrund des Organisationsproblems nur selten zu sein. Da die Wirtschaftspolitik in Autokratien entsprechend vornehmlich Ergebnis des Herrschervertrages ist, werden die Einflüsse des Beherrschungsvertrags im weiteren Verlauf dieser Arbeit weitgehend vernachlässigt.

⁴² In Demokratien spielt der Beherrschungsvertrag eine wesentlich wichtigere Rolle als in Autokratien, da die Beherrschten vor allem durch ihr Stimmrecht mehr Möglichkeiten zur Kontrolle der Herrscher haben. Auch ist eine bestehende Opposition ein konstitutives Element von demokratischen Systemen.

4 HERRSCHERVERTRAG UND WIRTSCHAFTSPOLITIK

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit der Frage, unter welchen Umständen in einer Autokratie eine langfristig wachstumsförderliche Wirtschaftspolitik betrieben wird. Voraussetzung dafür ist, dass die einzelnen Vertragsparteien an einer solchen Politik überhaupt interessiert sind. Im folgenden wird zuerst auf den Diktator (4.1) und dann auf das regimestützende Kollektiv (4.2) eingegangen. Abschnitt 4.3 beschäftigt sich mit den Konsequenzen für die Wirtschaftspolitik.

Die konkreten wirtschaftspolitischen Massnahmen, die zu Wachstum führen (können), werden hier nicht behandelt. Dahinter steht die Vorstellung, dass eine solche Politik überhaupt nur dann betrieben wird, wenn der Wille der Entscheidungsträger vorhanden ist. Ist dieser Wille einmal da, so kann die Durchführung im wesentlichen als ein technisches Problem betrachtet werden.⁴³ Das bedeutet natürlich nicht, dass nicht auch die Verwirklichung einer wachstumsförderlichen Politik mit schwierigen Problemen behaftet ist. So muss nicht nur das für eine solche Politik notwendige Wissen vorhanden sein, sondern das Herrscherkollektiv muss ausserdem ständig bereit und in der Lage sein, sich selbst zu beschränken und (mindestens) in der ökonomischen Sphäre den notwendigen Freiraum für eine erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung zu gewähren. Dazu gehört die Aufgabe von Macht, Sicherheit und Anteilen aus der Diktaturrente.

4.1 Diktator und Wirtschaftspolitik

Gemäss dem ökonomischen Verhaltensmodell wird der Diktator versuchen, seinen eigenen Nutzen unter den gegebenen Restriktionen bestmöglich zu verfolgen. Unter der Annahme, dass der Diktator in erster Linie eine Maximierung seines Einkommens anstrebt, zeigen MCGUIRE/OLSON, dass es im Interesse des Autokraten liegt, sich in seinem Einkommen selbst zu begrenzen und in seinem Land wirtschaftliche Anreize für Wachstum zu schaffen:

„By making it clear that he will take only a given percentage of output ... he leaves his victims with an incentive to produce. By providing a peaceful order and other public goods, he makes his subjects more productive. Out of the increase in output that results from limiting his rate of [tax] theft and from providing public goods, he obtains more resources for his own purposes than from roving banditry.“⁴⁴

Im Gegensatz zu MCGUIRE/OLSON wird in dieser Arbeit jedoch angenommen, dass das „Überleben in der Funktion“ und nicht die Maximierung des Einkommens in der Präferenzordnung des

⁴³ Für eine analoge Vorgehensweise vgl. Lambertz, G. (1990), S.79.

⁴⁴ McGuire, M.C./ Olson, M. (1996), S.72. Die Verhaltensannahme wird am deutlichsten auf S.76. Das Modell von McGuire/ Olson nimmt im Gegensatz zur vorliegenden Untersuchung keine Rücksicht darauf, dass sich Diktatoren die Macht mit einem regimestützenden Kollektiv teilen (vgl. S.93).

Diktators an oberster Stelle steht. Das liegt erstens daran, dass die meisten anderen Ziele nur dann erreicht werden können, wenn sich der Diktator an der Macht hält. Zweitens hängt bei Diktatoren das physische Überleben oft eng mit dem Überleben in der Funktion zusammen. Direktes und indirektes Einkommen können natürlich, ebenso wie Prestige, Macht und Ideologie weitere dem Machterhalt nachgeordnete Ziele sein. In jedem Fall aber wird der Autokrat keine feste Präferenz für eine bestimmte Politik haben und alles dem eigenen Streben nach Macht unterordnen. Der beschwerliche Aufstieg zum Diktator erfordert andere Qualifikationen als eine gefestigte politische Meinung und ist von der Durchsetzung gegenüber Rivalen geprägt.⁴⁵

Angesichts der zentralen Bedeutung des „Überlebens in der Funktion“ und des damit verbundenen Opportunismus wird der Diktator in der Regel *keine eindeutige Präferenz für Wachstum* haben. Eine solche Präferenz könnte noch am ehesten unter ideologischen Zielen oder im Rahmen eines Strebens nach Prestige zu finden sein. So bemerkt DORE:

„I suspect that a major motive (of dictators) ... is to increase national ‘strength’ and prestige, to raise the nation’s position in the international pecking order and thereby their own position in the ranks of the world’s rulers.“⁴⁶

Allerdings kommen Diktatoren meist aus einem politisch - militärischen Hintergrund. So kann zumindest die Hypothese aufgestellt werden, dass sich der internationale Wettbewerb um Prestige stärker um diese Bereiche denn um rein wirtschaftspolitische Fragen und Wachstum drehen wird. Entsprechend den oben angestellten Überlegungen spielen schliesslich Ideologien für den Diktator nur selten eine entscheidende Rolle: gegenüber dem dominanten Streben nach dem Machterhalt muss eine konsequent an ideologischen Zielen orientierte Politik zurückstehen.⁴⁷ So ist es auch unwahrscheinlich, dass eine Präferenz für eine wachstumsförderliche Politik im Rahmen von eventuellen ideologischen Zielen des Diktators zum Tragen kommt.

Plausibler ist die Vorstellung, dass der Diktator aufgrund herrschender *Restriktionen* zu einer wachstumsförderlichen Politik genötigt wird. Diese wird damit ein Mittel zur Erreichung bestimmter Ziele. Analog zum Modell von MCGUIRE/ OLSON, in dem der Diktator eine solche Politik betreibt, um sein Einkommen zu maximieren, würde sie unter den hier gemachten Prämissen dann verfolgt, wenn sie der Machterhaltung dient, etwa wenn aufgrund einer schlechten wirtschaftlichen Situation Revolution und Umsturz drohen. Oft stehen aber in solchen Fällen alternative, einfacher gestrickte Mittel zur Verfügung, etwa Einschüchterung und Gewaltanwendung. Wirkliche Volksaufstände scheinen ohnehin selten, ja fast ein Mythos zu sein, auch wenn ein

⁴⁵ Vgl. Tullock, G. (1987), S.121.

⁴⁶ Dore, R. (1978), zit. nach Przeworski, A./ Limongi, F. (1993), S.56.

⁴⁷ Zur Rolle von Ideologien in Diktaturen vgl. auch Tullock, G. (1987), S.107-110.

Diktator nicht vollkommen unabhängig von den in der Gesellschaft bestehenden organisierten Interessen (insbesondere von Wirtschaftsinteressen) handeln kann.⁴⁸ Die wirkliche Bedrohung der Herrschaft des Diktators geht jedoch von den Mitgliedern mittlerer Chargen oder (militärisch ausgedrückt) von Majoren und Obristen aus, da für diese der potentielle Gewinn an Macht und Einfluss am grössten ist und sie am ehesten die Möglichkeiten zur Durchführung eines Umsturzes haben.⁴⁹ Wenn der Diktator vor allem diese Interessen und das regimestützende Kollektiv nicht (mehr) bedienen kann und andere Mittel zur Erhaltung der Macht versagen, wird er möglicherweise Wirtschaftsreformen einführen müssen. Allerdings ist, wie BLOCH zeigt, eine wachsende Wirtschaft noch kein Garant für den Fortbestand der autokratischen Herrschaft.⁵⁰

Ein wichtiges Element der Restriktionen sind die *Risiken*, die mit einer langfristig wachstumsförderlichen Wirtschaftspolitik verbunden sind. Folgende Problemkomplexe sind dabei von besonderer Bedeutung:

- Wirtschaftliche Reformen führen in der Regel wegen volkswirtschaftlicher Rigiditäten und Anpassungskosten zu einer temporären Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage, bevor Wachstum einsetzt.⁵¹ Zwar können soziale Unruhen (zum Beispiel bei Preiserhöhungen wichtiger Güter) dem Diktator nicht allzuviel anhaben. Dennoch muss der Erwartungswert von vermutlich mit einer zeitlichen Verzögerung anfallenden Reformgewinnen für den Autokraten insgesamt grösser sein als die Auszahlungen, die aus dem Status quo erwachsen. Da Reformen Investitionscharakter haben, bei denen zuerst die Einzahlungen und erst später die Auszahlungen erfolgen, sind mit solchen Massnahmen beachtliche Risiken verbunden.⁵²
- Empirische und theoretische Untersuchungen zeigen, dass langfristiges Wachstum ohne individuelle wirtschaftliche Freiheitsrechte unmöglich ist.⁵³ Ausserdem scheint es, dass wirtschaftliche Freiheit und Wachstumserfolge früher oder später eine Nachfrage nach

⁴⁸ Vgl. Lambertz, G. (1990), S.87f. Siehe auch Abschnitt 3.2, S.10f.

⁴⁹ Vgl. Brough, W.T./ Kimenyi, M.S. (1986), S.40-42; Tullock, G. (1987), Kap.IV und Kirsch, G. (1993), S.334f.

⁵⁰ Bloch, P.C. (1986), macht die Gefahr von Aufständen in einer Zwei-Güter-Diktatur davon abhängig, wie die Versorgung der Bevölkerung mit dem Gut „ökonomischer Wohlstand“ (Q) und dem mittels Repression produzierten Gut „Sicherheit für die Regierung“ (S) beschaffen ist. Das Volk rebelliert, wenn die Differenz zwischen tatsächlicher und gewünschter Versorgung mit Q zu gross wird. Nutzt die Regierung bei einer wachsenden Wirtschaft zu viele der zusätzlichen Ressourcen für S, kann es trotz steigenden Wohlstands zum Aufstand kommen.

⁵¹ Dieses Phänomen wird als J-Kurven-Effekt bezeichnet. Vgl. Nunnenkamp, P. (1995), S.100-103. Gerade hier sehen einige Autoren die Vorteile eines autoritären Systems, das schwierige Phasen nicht so schnell mit der Abwahl bezahlen muss. Vgl. zum Beispiel Schwarz, G. (1992).

⁵² Vgl. Williamson, J./ Haggard, S. (1994), S.531 und Wohlgemuth, M. (1998), S.15f.

⁵³ Vgl. De Vanssay, X./ Spindler, Z.A. (1994), Barro, R.J. (1997), Gwartney, J.D./ Lawson, R.A. (1997), Hanke, S.H./ Walters, S.J.K. (1997) und De Haan, J./ Siermann, C.L. (1998).

politischen Freiheiten generieren. Diese sind jedoch nicht mit einem autokratischen System kompatibel. Beispiele dafür lassen sich u.a. in Südostasien und Chile finden.

Bei beiden Problemkomplexen ist zu beachten, dass eine wachstumsförderliche Politik *langfristigen* Charakter hat. Die damit verbundenen Risiken sind entsprechend zu berücksichtigen und die potentiellen pay-offs zu diskontieren. Dabei spielt offensichtlich auch die Lebenserwartung des Autokraten eine Rolle. Einen Diktator mit geringer Lebenserwartung zum Beispiel werden auf lange Sicht zu erwartende Forderungen nach politischen Freiheiten wohl kaum beunruhigen, er muss jedoch auch damit rechnen, dass er positive Effekte von Reformen (etwa höhere Steuereinnahmen oder mehr Zuneigung von Seiten seiner Untertanen) gar nicht mehr erleben wird. In jedem Fall sehen sich Diktatoren sowohl mit kurzfristigen als auch mit langfristigen Gefahren einer Reformpolitik konfrontiert. Ihre Macht wird zunächst durch eine temporäre Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage und später durch einer wahrscheinlich steigende Nachfrage nach politischen Freiheitsrechten bedroht. MCGUIRE/ OLSON räumen ein, dass die zentrale Schwäche ihres oben erwähnten Modells in der mangelnden Berücksichtigung des Zeithorizontes liegt: „The evaluation of autocracy changes dramatically the moment we consider the forces, such as insecurity of tenure and uncertainty of succession, that give so many autocrats short time horizons.“⁵⁴ Stellt man jedoch eine Präferenz des Diktators für Machterhaltung in den Vordergrund, so wird er auch bei Ausblendung der kurzfristigen Risiken kaum Anreizen unterliegen, dauerhafte wachstumsförderliche Reformen einzuführen.

Nicht zuletzt hängt es von der *Phase* ab, in der sich die Diktatur befindet, ob Anreize für die Durchführung einer wachstumsförderlichen Politik bestehen oder nicht.⁵⁵ Reformen sind immer mit Umstrukturierungen und Machtverschiebungen verbunden. Da sich aber die Mitglieder des den Autokraten stützenden Kollektivs mit der Zeit immer besser an die institutionellen Strukturen anpassen, wird sich ein grosser Teil im Falle von Reformen gegen Umstrukturierungen wehren, wer auch immer sie einführen möchte. Zusätzlich können immer mehr Gruppen das Organisationsdilemma überwinden und sich zur Opposition formieren, je länger die Diktatur dauert. Da Reformen ein guter Anlass für die Artikulierung von Opposition sind, ist anzunehmen, dass die Risikobereitschaft des Diktators (und des regimestützenden Kollektivs) mit zunehmender Dauer der Diktatur weiter abnimmt. Gelingt es der Opposition, Reformen zu „erzwingen“, so werden diese meist nur so lange durchgeführt werden, bis diese wieder unter Kontrolle ist.

⁵⁴ McGuire, M.C./ Olson, M. (1996), S.80. In Olson, M. (1997), S.47f., wird dieses Argument weiter ausgeführt.

⁵⁵ Vgl. dazu Lambert, G. (1990), S.101-103. Von Bedeutung ist natürlich auch, in welchem Zustand sich das Land zu Beginn der Diktatur konkret befindet und wie die wirtschaftliche Entwicklung verläuft.

Insgesamt ist also zu erwarten, dass eine wachstumsförderliche Politik eine untergeordnete Position in der Präferenzordnung des Diktators einnimmt. Auch scheinen die Restriktionen so beschaffen, dass ein Diktator vor allem aufgrund der mit einer solchen Politik verbundenen Risiken nur selten Anreizen unterliegt, die für die entsprechenden Massnahmen sprechen. Zusätzlich sinkt die Wahrscheinlichkeit einer Einführung von Reformen, je länger die Diktatur dauert.

4.2 Regimestützendes Kollektiv und Wirtschaftspolitik

Analog zum Diktator werden auch die Mitglieder des regimestützenden Kollektivs primär danach streben, in ihrer Funktion zu überleben. Weitere (untergeordnete) Ziele können entsprechend direktes und indirektes Einkommen, Prestige, Macht und Ideologie sein.

In bezug auf die *Präferenzen* ist es von grosser Wichtigkeit, aus welchem Hintergrund die einzelnen Mitglieder des den Diktator stützenden Kollektivs kommen. Zunächst ist anzunehmen, dass aufgrund der Bedeutung einer persönlichen Beziehung zum Diktator eine gewisse Interessenskongruenz besteht. Analog wird bei den Mitgliedern des Kollektivs eine wachstumsförderliche Politik eher als unwichtiges Ziel angesehen werden. Auch werden sie oft ebenso aus dem politischen und militärischen Bereich stammen wie der Diktator selbst. Allerdings ist eine solche Zusammensetzung des Kollektivs nicht zwingend. So kann sich der Diktator auch auf Fachleute aus anderen gesellschaftlichen Bereichen⁵⁶ stützen. Bei solchen Fachleuten kann eine Präferenz für eine wachstumsförderliche Wirtschaftspolitik über Prestige und Ideologie Eingang in die Nutzenfunktion finden. In diesem Fall stellt sich die Frage, ob diese Individuen eine ausreichende Verhandlungsmacht sowohl innerhalb des den Diktator stützenden Kollektivs als auch gegenüber dem Diktator selbst haben, um ihre Präferenzen durchzusetzen.

Aufgrund der Tatsache, dass das den Diktator stützende Kollektiv ebenso existentiell auf das Weiterbestehen der Diktatur angewiesen ist wie der Herrscher selbst, unterliegen die Kollektivmitglieder auch denselben grundlegenden *Restriktionen* wie der Diktator. Unabhängig davon, ob es sich um ein reiches oder ein armes Land handelt: der Autokrat und das regimestützende Kollektiv profitieren in besonderem Masse vom Status Quo. Entsprechend werden die beteiligten Individuen in aller Regel jede Massnahme, die diesen gefährden könnte, vermeiden. Falls keine Präferenzen für eine wachstumsförderliche Politik bestehen, wird diese nur angestrebt werden, wenn sie der Machterhaltung im allgemeinen und der Sicherung der eigenen Vorteile im besonderen dient. Dies ist, wie bereits im vergangenen Kapitel gezeigt wurde, unwahrscheinlich.

Wie oben dargelegt wurde, ist eine langfristig wachstumsförderliche Politik, insbesondere wegen der wahrscheinlichen zukünftigen Forderung nach politischen Freiheitsrechten und dem Investitionscharakter der Massnahmen mit schwer kalkulierbaren *Risiken* verbunden. Für die Mitglieder des regimestützenden Kollektivs stellt sich im Falle eines schon bestehenden autokratischen Herrschaftssystems ausserdem das Problem, dass Wirtschaftsreformen aus organisationstechnischen Gründen in der Regel Verschiebungen in der Hierarchie mit sich bringen. Eine solche Politik ist also für jedes der Mitglieder des Kollektivs mit Opportunitätskosten verbunden, die unter Umständen noch höher sind als für den Diktator selbst. Nicht zuletzt ist ebenso wie beim Diktator anzunehmen, dass die Lebenserwartung bei der Risikoeinschätzung eine Rolle spielt.

Insgesamt ist also zu erwarten, dass das den Diktator stützende Kollektiv in der Regel kein Interesse an einer wachstumsförderlichen Politik hat. Dies ist insbesondere auf die herrschenden Restriktionen zurückzuführen, die nur in seltenen Fällen Anreize für eine solche Politik generieren. Die höchste Wahrscheinlichkeit für die langfristige Durchführung wachstumsförderlicher Massnahmen in einer Autokratie ist dann gegeben, wenn erstens eine Gruppe von Mitgliedern des Kollektivs eine Präferenz dafür hat, sich diese Gruppe zweitens sowohl innerhalb des Kollektivs als auch gegen den Diktator durchsetzen kann und die Diktatur sich drittens in einer Anfangsphase („honeymoon“) befindet.⁵⁷

4.3 Konsequenzen für den Herrschervertrag

Im Rahmen der in den Kapiteln 4.1 und 4.2 ausgeführten Überlegungen können beide Vertragsparteien bei der Verhandlung des Herrschervertrages entweder für oder gegen die Einführung einer langfristig wachstumsförderlichen Politik sein.⁵⁸ Es ist dabei für die folgende Analyse unerheblich, ob wirtschaftspolitische Fragen schon beim ursprünglichen Abschluss des relationalen „Koalitionsvertrages“ zwischen den Parteien oder erst später Vertragsgegenstand sind. Ausserdem spielt zunächst keine Rolle, aus welchem Grund eine Vertragspartei für oder gegen eine wachstumsförderliche Politik ist bzw. ob die Präferenzen oder die Restriktionen ausschlaggebend sind. Entsprechend können die Interessen des Kollektivs einerseits und des Diktators andererseits in einer vereinfachten Darstellung entweder als pro wachstumsförderliche Politik (Reformen)

⁵⁶ Dies ist zum Beispiel in Chile geschehen, als der Diktator Pinochet seine Kompetenzen in der Wirtschaftspolitik an Ökonomen, die sogenannten „Chicago Boys“, abgab und seine Herrschaft öffentlich mit dem Streben nach wirtschaftlichem Erfolg legitimierte und sogar davon abhängig machte.

⁵⁷ Zur „Honeymoon“-Hypothese vgl. Williamson, J./ Haggard, S. (1994), S.571f.

⁵⁸ Ist eine Partei gegenüber einer solchen Politik indifferent, so sinkt die Wahrscheinlichkeit für die Einführung von Reformen. Das Ergebnis ist dabei von der Verhandlungsmacht abhängig. Sind beide Parteien indifferent, so ist keine wachstumsförderliche Politik zu erwarten.

oder als contra eine solche Politik (Erhaltung des Status quo) interpretiert werden. Die Abbildung fasst diese Überlegungen graphisch zusammen:

ABBILDUNG: Mögliche Herrschaftsverträge und Wirtschaftspolitik.

		Kollektiv		
		wachstumsförderliche Politik pro	contra	
Diktator	wachstumsförderliche Politik	pro	Wachstumsvertrag (Feld 1)	abhängig von Verhandlungsmacht (Feld 2)
	contra	abhängig von Verhandlungsmacht (Feld 3)	Stagnations -Vertrag (Feld 4)	

Die Felder der Matrix in der Abbildung bezeichnen die möglichen wirtschaftspolitischen Inhalte von Herrschaftsverträgen zwischen dem regimestützenden Kollektiv und dem Diktator. Jedes Feld steht für eine Vereinbarung, in der definiert wird, ob und mit welcher Intensität eine wachstumsförderliche Politik betrieben werden soll.

- *Feld 1 (Wachstumsvertrag):* Eine wachstumsförderliche Politik spielt im Vertrag eine grosse Rolle, beide Parteien haben ein Interesse an einer solchen Politik. Es bleibt nur die technische Frage nach den richtigen Massnahmen zum richtigen Zeitpunkt. Wenn das gelingt, sind die Aussichten für eine nachholende Industrialisierung gut.
- *Felder 2 und 3:* Hier ist es abhängig von der Verhandlungsmacht und der Intensität des Interesses der jeweiligen Vertragspartei, ob es zu einer wachstumsförderlichen Politik kommt. Hat etwa ein gegen eine solche Politik eingestellter Diktator eine dominante Verhandlungsposition, so kann ein positiv eingestelltes Kollektiv nur wenig Einfluss nehmen. In jedem Fall ist nicht mehr mit einer konsequent wachstumsförderlichen Politik zu rechnen. Die divergierenden Interessen führen zu hohen Kosten bei der Entscheidungsfindung innerhalb des Herrscherkollektivs⁵⁹ und zu verwässerten Ergebnissen.
- *Feld 4 (Stagnations-Vertrag):* Eine wachstumsförderliche Politik spielt im Vertrag keine Rolle. Keine der Parteien hat ein Interesse an einer solchen Politik. Es bleibt beim Status Quo bzw. bei Stagnation oder Rezession.

⁵⁹ Vgl. zu den Kosten, die bei Kollektiventscheidungen bei den einzelnen Mitgliedern anfallen, Buchanan, J.M./ Tullock, G. (1962/1965), S.63-69.

Nach den in den Kapiteln 4.1 und 4.2 ausgeführten Überlegungen sind die *Eintrittswahrscheinlichkeiten* der vier Felder unterschiedlich. Da, wie bereits bemerkt, zu vermuten ist, dass die Interessen des Diktators und des regimestützenden Kollektivs relativ nahe beieinander liegen, sind die Felder 1 und 4 wahrscheinlicher als 2 und 3. Wie sich gezeigt hat, haben sowohl der Diktator als auch das regimestützende Kollektiv in der Regel kein Interesse an einer wachstumsförderlichen Politik. Deshalb ist die Wahrscheinlichkeit am höchsten, dass der Herrschervertrag in wirtschaftspolitischer Hinsicht einem Stagnations - Vertrag (Feld 4) entspricht. Nicht zuletzt würde es, selbst wenn die Wahrscheinlichkeiten für alle vier Felder gleich verteilt wären, lediglich in einem Viertel der Fälle zu einer konsequenten Wachstumspolitik kommen.

5 AUSBLICK

Während heute in Politik und Forschung nicht zuletzt mit Blick auf Russland immer wieder Rufe nach einer „Wachstumsdiktatur“ ertönen, stellt MANCUR OLSON fest, dass die einzige noch plausible Erklärung für die grossen Differenzen im Wohlstand von Nationen in der unterschiedlichen Qualität von Institutionen und Wirtschaftspolitik liegt.⁶⁰ Diese Arbeit hat ein Bild der institutionellen Strukturen von Autokratien zu zeichnen versucht, um zu verstehen, unter welchen Bedingungen hier eine wachstumsförderliche Politik betrieben wird. Im Zentrum standen die Präferenzen und Restriktionen für den Diktator und das ihn stützende Kollektiv. Die Analyse zeigt, dass eine solche Politik nur unter sehr speziellen Bedingungen betrieben wird. Eine wichtige Variable sind dabei die Präferenzen des regimestützenden Kollektivs: wenn sich der Diktator auf eine Gruppe stützt, die die wirtschaftliche Entwicklung des Landes vorantreiben möchte, wenn das nötige Know-how für eine solche Politik vorhanden ist und wenn das Herrscherkollektiv bereit ist, den Akteuren in der ökonomischen Sphäre die für eine Marktwirtschaft notwendigen Freiheiten dauerhaft zu gewähren, dann sind die Chancen für dauerhaftes Wachstum gut. Kurz: eine „Wachstumsdiktatur“ ist nicht planbar und ein Phänomen mit Seltenheitswert.

Diese Arbeit konnte nur die Grundzüge der institutionellen Strukturen in Autokratien und deren Konsequenzen für die Wirtschaftspolitik aufzeigen. Entsprechend könnte sie einen Rahmen für weitere Untersuchungen in der politischen Ökonomie von Diktaturen bilden. So entsteht aus den hier angestellten Überlegungen eine Reihe von Fragen, die einer genaueren Analyse bedürfen. Folgende Problemkomplexe stechen hervor:

⁶⁰ Vgl. Olson, M. (1996), S.19.

-
- Die Rolle der Verhandlungsmacht der Vertragsparteien des Herrschervertrages: kann das regimestützende Kollektiv dem Diktator seinen Willen aufzwingen? Unter welchen Umständen ist der Diktator eine „Marionette“ des Kollektivs (oder umgekehrt)? Inwieweit sind Prinzipal - Agent Probleme innerhalb des Herrschervertrages von Bedeutung?
 - Die Rolle des Beherrschungsvertrages in der Wirtschaftspolitik: kann eine Situation entstehen, in der die Beherrschten die Herrscher zu einer wachstumsförderlichen Politik „zwingen“? Welche Bedeutung hat eine Opposition durch Interessengruppen für die Politikentscheidungen des Herrscherkollektivs?

Eine interessante und notwendige Ergänzung zur theoretischen Analyse ist ausserdem die empirische Untersuchung von Diktaturen unter den in dieser Arbeit vorgestellten Aspekten. Dafür findet sich in Geschichte und Gegenwart eine reicher Fundus an Untersuchungsmöglichkeiten.

Zu guter Letzt kann jedenfalls festgehalten werden, dass die spezifischen institutionellen Bedingungen in einem Land und nicht das Regierungssystem darüber entscheiden, ob eine erfolgreiche Durchführung wachstumsförderlicher Politik gelingt. So kann der Aussage von PRZEWORSKI/LIMONGI nur zugestimmt werden: „Politics does matter, but `regimes´ do not capture the relevant differences. Postwar economic miracles include countries that had parliaments, parties, unions and competitive elections, as well as countries ran by military dictatorships. In turn, while Latin American democracies suffered economic disasters during the 1980s, the world is replete with authoritarian regimes that are dismal failures from the economic point of view. Hence, it does not seem to be democracy or authoritarianism per se that makes the difference but something else.“⁶¹ Hier ist entsprechend der Schwerpunkt bei zukünftigen Analysen der politischen Ökonomie von Reformpolitik zu setzen.

⁶¹ Przeworski, A./ Limongi, F. (1993), S.65.

LITERATUR

- Apolte, Thomas (1995): Democracy, Dictatorship, and Transformation: A Proposal for a Constitution-Guided Systematic Change in Formerly Soviet Republics, in: Constitutional Political Economy, 6, S.5-20
- Barro, Robert J. (1997): Determinants of Economic Growth - A Cross-Country Empirical Study, Cambridge/ London: MIT Press
- Becker, Gary S. (1993): Ökonomische Erklärung menschlichen Verhaltens, 2.Auflage, Tübingen: Mohr
- Bloch, Peter C. (1986): The politico-economic behavior of authoritarian governments, in: Public Choice, 51 (2), S.117-128
- Brough, W.T./ Kimenyi, M.S. (1986): On the inefficient extraction of rents by dictators, in: Public Choice, 48, S.37-48
- Buchanan, James M. (1975/1984): Die Grenzen der Freiheit - zwischen Anarchie und Leviathan, Tübingen: Mohr
- Buchanan, James M. (1987): The Constitution of Economic Policy, in: The American Economic Review, 77 (3), S.243-250
- Buchanan, James M. (1990): The Domain of Constitutional Economics, in: Constitutional Political Economy, 1 (1), S.1-18
- Buchanan, James M./ Tullock, Gordon (1962/1965): The Calculus of Consent - Logical Foundations of Constitutional Democracy, 1. ed. as a paperback, Ann Arbor: University of Michigan Press
- Coase, Ronald H. (1984): The New Institutional Economics, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 140 (1), S.229-231
- Coleman, James S. (1990): Foundations of Social Theory, Cambridge (u.a.): Belknap Press
- De Haan, Jakob/ Siermann, Clemens L. (1998): Further Evidence on the Relationship between Economic Freedom and Economic Growth, in: Public Choice, 95 (3-4), S.363-380
- De Vanssay, Xavier/ Spindler, Z.A. (1994): Freedom and Growth - Do Constitutions Matter?, in: Public Choice, 78 (3-4), S.359-372
- Eggertsson, Thrainn (1990): Economic behavior and institutions, 3rd reprint 1994, Cambridge: Cambridge University Press
- Frey, Bruno S. (1990): Ökonomie ist Sozialwissenschaft - Die Anwendung der Ökonomie auf neue Gebiete, München: Vahlen
- Frey, Bruno S./ Eichenberger, Reiner (1994): The political economy of stabilization programmes in developing countries, in: European Journal of Political Economy, 10, S.169-190
- Grimm, Dieter (1989): Verfassung, in: Görres Gesellschaft (Hrsg.): Staatslexikon - Recht, Wirtschaft, Gesellschaft, Bd.5, 7., völlig neu bearbeitete Auflage, Freiburg/ Basel/ Wien: Herder, S.633-643
- Grimm, Dieter (1990): Verfassung (II.), in: Brunner, Otto (Hrsg.): Geschichtliche Grundbegriffe - historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, Bd.6, 1.Aufl., Stuttgart: Klett-Cotta, S.863-899

-
- Gwartney, James D./ Lawson, Robert A. (1997): *Economic Freedom of the World*, Bonn: Liberales Institut
- Hanke, Steve H./ Walters, Stephen J.K (1997): *Economic Freedom, Prosperity and Equality - A Survey*, in: *Cato Journal*, 17 (2), S.117-146
- Hirschman, Albert O. (1970): *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge, Mass. (u.a.): Harvard University Press
- Kirsch, Guy (1997): *Neue Politische Ökonomie*, 4., überarb. und erw. Aufl., Düsseldorf: Werner Verlag
- Kiwit, Daniel/ Voigt, Stefan (1995): *Überlegungen zum institutionellen Wandel unter Berücksichtigung des Verhältnisses interner und externer Institutionen*, in: *ORDO*, 46, S.117-148
- Kleinewefers, Henner (1996): *Der Verfassungsentwurf 1995 - Ein Beitrag zur Vernehmlassung aus ökonomischer Sicht*, Fribourg: Seminar für Wirtschafts- und Sozialpolitik der Universität Freiburg/ Schweiz
- Krueger, Anne O. (1993): *Political Economy of Policy Reform in Developing Countries*, Cambridge (Mass.): MIT Press
- Kuran, Timur (1989): *Sparks and prairie fires - A theory of unanticipated political revolution*, in: *Public Choice*, 61, S.41-74
- Lambertz, Günter (1990): *Bessere Wirtschaftspolitik durch weniger Demokratie?*, Diss., Hamburg: Steuer und Wirtschaftsverlag
- Macneil, Ian R. (1978): *Contracts - Adjustment of Long-Term Economic Relations under Classical, Neoclassical, and Relational Contract Law*, in: *Northwestern University Law Review*, 72, S.854-905
- Macneil, Ian R. (1985): *Reflections on Relational Contract*, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 141, S.541-546
- McGuire, Martin C./ Olson, Mancur (1996): *The Economics of Autocracy and Majority Rule - The Invisible Hand and the Use of Force*, in: *Journal of Economic Literature*, 34 (1), S.72-96
- Nohlen, Dieter (Hrsg.): *Wörterbuch Staat und Politik*, Bonn: Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung
- North, Douglass C. (1988): *Theorie des institutionellen Wandels - Eine neue Sicht der Wirtschaftsgeschichte*, Tübingen: Mohr
- Nunnenkamp, Peter (1995): *Wirtschaftsreformen in Entwicklungs- und Transformationsländern - Anreizprobleme, Glaubwürdigkeitsdefizite und die Erfolgchancen umfassender Reformen*, in: *Die Weltwirtschaft*, 2 (Februar 1995), S.99-115
- Olson, Mancur (1968): *Die Logik des kollektiven Handelns - Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen*, Tübingen: Mohr
- Olson, Mancur (1996): *Big Bills Left on the Sidewalk - Why Some Nations are Rich and Others Poor*, in: *Journal of Economic Perspectives*, 10 (2), S.3-24
- Olson, Mancur (1997): *The New Institutional Economics - The Collective Choice Approach to Economic Development*, in: Clague, Christopher K. (Hrsg.): *Institutions and Economic Development - Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries*, Baltimore (u.a.): Johns Hopkins University Press, S.37-64

-
- Przeworski, Adam/ Limongi, Fernando (1993): Political Regimes and Economic Growth, in: Journal of Economic Perspectives, 7 (3), S.51-69
- Richter, Rudolf (1994): Institutionen ökonomisch analysiert - Zur jüngeren Entwicklung auf einem Gebiet der Wirtschaftstheorie, Tübingen: Mohr
- Richter, Rudolf/ Furubotn, Eirik (1996): Neue Institutionenökonomik - Eine Einführung und kritische Würdigung, Tübingen: Mohr
- Schumpeter, Joseph A. (1942/1993): Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 7., erw. Auflage, Tübingen (u.a.): Francke
- Schwarz, Gerhard (1992): Marktwirtschaftliche Reform und Demokratie - Eine Haßliebe?, in: ORDO, 43, S.65-89
- Schweinsberg, Klaus (1998): Demokratiereform - Ein systematischer Überblick zu den Schwachstellen und Verbesserungsmöglichkeiten von repräsentativen Demokratien aus der Sicht der modernen Politischen Ökonomie, Diss., Fribourg: Wirtschafts und sozialwissenschaftliche Fakultät der Universität Freiburg/ Schweiz
- Skocpol, Theda (1979/1991): States and Social Revolutions - A comparative analysis of France, Russia and China, reprint, Cambridge: Cambridge University Press
- Streit, Manfred E. (1997): Ordnungsökonomik, in: Gabler-Wirtschafts-Lexikon (Hrsg.): 14., vollst. überarb. und erw. Auflage, Wiesbaden: Gabler, S.2871-2891
- Tullock, Gordon (1987): Autocracy, Dordrecht (u.a.): Kluwer Academic Publishers
- Voigt, Stefan (1997a): Bargaining for Constitutional Change - Towards an Economic Theory of Constitutional Change, Diskussionsbeitrag 02/97, Jena: Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen
- Voigt, Stefan (1997b): Positive Constitutional Economics - A Survey, in: Public Choice, 90, S.11-53
- Voigt, Stefan (1998): Das Forschungsprogramm der Positiven Konstitutionenökonomik, in: Grözing, Gerd/ Panther, Stephan (Hrsg.): Konstitutionelle Politische Ökonomie - sind unsere gesellschaftlichen Regelsysteme in Form und guter Verfassung? Marburg: Metropolis Verlag, S.279-319
- Weber, Max (1919/1993): Politik als Beruf, 10. Auflage, Berlin: Duncker & Humblot
- Williamson, John/ Haggard, Stephan (1994): The Political Conditions for Economic Reform, in: Williamson, John (Hrsg.): The Political Economy of Policy Reform, Washington D.C.: Institute for International Economics, S.527-596
- Wintrobe, Ronald (1998): Political Economy of Dictatorship, Cambridge: Cambridge University Press
- Wohlgemuth, Michael (1998): Entry Barriers in Politics, or: Why Politics, Like Natural Monopoly, Is Not Organised as an Ongoing Market-Process, Diskussionsbeitrag 14/98, Jena: Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen.