

UNIVERSITÄT POTSDAM

WIRTSCHAFTS- UND SOZIALWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

VOLKSWIRTSCHAFTLICHE DISKUSSIONSBEITRÄGE

Marina Gruševaja und Norbert Eickhof

INSTITUTIONELLER WANDEL IM RAHMEN
DER ÖKONOMISCHEN TRANSFORMATION
Wettbewerbspolitik in Russland auf dem Prüfstand



Diskussionsbeitrag Nr. 90

Potsdam 2007

Diskussionsbeitrag Nr. 90

Marina Gruševaja und Norbert Eickhof

**Institutioneller Wandel im Rahmen
der ökonomischen Transformation -
Wettbewerbspolitik in Russland auf dem Prüfstand**

*Grundlagenpapier für die Konferenz
„Nationale Wirtschaft unter den Bedingungen der Globalisierung:
Die Rolle der Institutionen“ an der Alexander-Herzen-Universität St. Petersburg
vom 3. bis 6. Oktober 2007*

Potsdam 2007

Dipl.-Vw. Marina Gruševaja
Prof. Dr. Norbert Eickhof

Universität Potsdam
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät
Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre,
insbesondere Wirtschaftspolitik
Prof. Dr. Norbert Eickhof

August-Bebel-Straße 89
D-14482 Potsdam

Tel.: 0331 977-3261
Fax: 0331 977-3401
E-Mail: mehgruse@uni-potsdam.de
eickhof@uni-potsdam.de

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	2
2	Transplantation und Effektivität/Effizienz von Institutionen.....	3
2.1	Institutionen und institutioneller Wandel	3
2.2	Pfadabhängigkeit der institutionellen Entwicklung.....	4
2.3	Inkonsistenz der institutionellen Entwicklung	5
2.4	Determinanten der Effektivität von Institutionen.....	6
2.5	Effizienz transplanteder Institutionen	8
3	Wettbewerbspolitik in Russland	10
3.1	Die institutionelle Verankerung der Wettbewerbspolitik.....	10
3.2	Marktstruktur und Wettbewerbspolitik	11
3.3	Das Wettbewerbsgesetz von 2006.....	13
3.4	Verstöße gegen das Wettbewerbsgesetz.....	14
4	Welche Fehler hat Russland bei der Transplantation der Wettbewerbspolitik gemacht?.....	15
5	Ist Ineffektivität von transplantierten Institutionen unvermeidlich?.....	17
6	Abschließende Bemerkungen	18
	Literaturverzeichnis	20

1 Einleitung

Wettbewerbspolitik ist eines der wichtigsten Elemente eines marktwirtschaftlichen Systems. Wo es Märkte gibt, gibt es Unternehmen, und wo es Unternehmen gibt, dort gibt es auch die Bestrebung, den Wettbewerb zu beschränken. Wie eine Gesellschaft, so benötigt auch der Markt Regelsysteme, die die Handlungen der Individuen kanalisieren und so Anreize zu einem wettbewerbswidrigen Verhalten bekämpfen bzw. Rahmenbedingungen für eine bessere Funktionalität des Wettbewerbs schaffen. Nach dieser Definition ist Wettbewerbspolitik eine Institution, konkret: eine der wichtigsten Institutionen, die in Russland nach dem Zusammenbruch des planwirtschaftlichen Systems im Rahmen der empfohlenen Transformationsstrategie übernommen worden sind. Dabei wurde ein Regelsystem westlicher Prägung importiert bzw. transplantiert. Unter Transplantation von Institutionen wird die Übertragung eines kompletten, evolutorisch gewachsenen Regelsystems aus dem Ausland in das Inland verstanden.

Heute, fast 17 Jahre nach dem Zerfall der Sowjetunion, stellt sich die Frage, wie erfolgreich diese Übertragung war. Der letzte große Bericht der OECD zur Wettbewerbspolitik in Russland aus dem Jahre 2004 unterstrich die Fortschritte, betonte jedoch, dass die Wettbewerbspolitik ihre Rolle noch nicht ausreichend erfüllt, und wies auf schwerwiegende Mängel hin. Es stellt sich die Frage, warum nach fast 17 Jahren der Transformation die Wettbewerbspolitik in Russland noch nicht hinreichend effektiv ist und die primären Aufgaben wie Schutz und Förderung des Wettbewerbs nur zum Teil erfüllt werden. In diesem Zusammenhang untersucht dieser Beitrag, was die Bestimmungs- bzw. Einflussfaktoren sind, von denen im Wesentlichen der Erfolg der Transplantation neuer Institutionen abhängt und was zur Verbesserung des Prozesses unternommen werden könnte. Auf die detaillierte Darstellung einzelner Regelungen und ihrer Ausgestaltung wird hier verzichtet.

Der Beitrag beginnt mit den theoretischen Grundlagen des institutionellen Wandels. Im Mittelpunkt des zweiten Kapitels stehen die Konzepte der Effektivität und der Effizienz von Institutionen. Aus diesen Konzepten werden die Determinanten einer erfolgreichen Übernahme von Institutionen abgeleitet. Eine besondere Beachtung findet die Differenzierung zwischen formellen und informellen Institutionen, wobei hier im Gegensatz zu der in der neoklassisch geprägten Ökonomik üblichen Vorgehensweise informelle Institutionen als endogene Variable betrachtet werden. Das dritte Kapitel gibt einen kurzen Überblick über die Einführung der Wettbewerbspolitik in Russland unter Berücksichtigung der Transformations-

strategien und weist auf die aktuellen Probleme hin. Im vierten Kapitel wird gefragt, welche Fehler Russland aus theoretischer Sicht bei der Übernahme der Wettbewerbspolitik gemacht hat. Danach wird die Frage aufgeworfen, ob bei der Übernahme der wettbewerbspolitischen Institutionen deren mangelnde Effektivität unvermeidlich war, und schließlich werden einige generelle Aussagen darüber gemacht, was bei der Transplantation von Institutionen grundsätzlich zu beachten ist.

2 Transplantation und Effektivität/Effizienz von Institutionen

2.1 Institutionen und institutioneller Wandel

Institutionen unterliegen aufgrund ihrer sozialen Natur einem ständigen Wandel. Wie Menschen verändern sich auch Institutionen im Laufe der Zeit. Im Allgemeinen dienen Institutionen der Reduzierung von Unsicherheit. Indem sie Handlungen kanalisieren, erhöhen sie die Handlungssicherheit der Akteure. Um ihre Rolle erfüllen zu können, müssen Institutionen eine gewisse Stabilität und Beharrlichkeit aufweisen. Eine zu häufige oder zu schnelle Veränderung der institutionellen Regeln verursacht wirtschaftliche (und politische) Instabilität und Unsicherheit bei den Individuen. Daher ist eine gewisse Resistenz gegen Veränderungen charakteristisch für Institutionen. Nichtsdestotrotz verändern sie sich im Lauf der Zeit und passen sich an die neuen ökonomischen (und politischen) Daten an.

Institutioneller Wandel kann durch verschiedene Entwicklungen ausgelöst werden. In der modernen Ökonomik zählen hierzu technischer Fortschritt und gesellschaftlicher Wertewandel sowie politisch festgelegte Strategien. Diese letzte Variante des institutionellen Wandels ist unter Wirtschaftswissenschaftlern besonders umstritten. *Hayek* war der Meinung, dass ein konstruktivistischer Akt der Institutionensetzung generell nicht zu empfehlen ist. Die meisten Institutionen seien eher das „Ergebnis menschlichen Handelns, aber nicht menschlichen Entwurfs“¹. Bei der Transplantation von Institutionen handelt es sich indes um einen politisch motivierten institutionellen Wandel. Eine evolutorische Transformation von Planwirtschaft zu Marktwirtschaft ist heute kaum vorstellbar, schon allein aufgrund der Länge und der sozialen Kosten dieses Prozesses. Der institutionelle Wandel im Rahmen der Transformation basiert daher auf einer politisch festgelegten Strategie. Darüber hinaus ist es wichtig, dass die Bevölkerung die Politiker zum Entwurf und zur Umsetzung einer solchen Transformationsstrategie legitimiert. Eine strategische Vorgehensweise kann von den

¹ Hayek (1969), S. 97.

alten/neuen Machtinhabern in Eigeninitiative festgelegt oder von externen Beratern/Organisationen empfohlen bzw. eingefordert werden. Unproblematisch ist diese Vorgehensweise keinesfalls, da die institutionellen Veränderungen bei der Transformation eines ganzen Wirtschaftssystems sehr komplex und allumfassend sind.² Die den Institutionen inhärente Resistenz gegen Veränderungen ist durch Pfadabhängigkeiten bedingt.

2.2 Pfadabhängigkeit der institutionellen Entwicklung

Der Ansatz der Pfadabhängigkeit in der institutionellen Ökonomie impliziert, dass anfängliche Zufälle zur Prägung eines evolutionären Pfades führen können. Wenn sich eine von mehreren Alternativen durchsetzt, kann die Lösung effizient oder ineffizient sein. Bedingt durch die Rückkopplungsprozesse kann der eingeschlagene Pfad nicht so leicht wieder verlassen werden. Bestimmte Ereignisse in der Vergangenheit sorgen dafür, dass bestimmte Institutionen gewählt werden. Der zustande gekommene Pfad muss aber nicht der beste sein. Die Entwicklung kann zu suboptimalen Ergebnissen führen. Der Begriff Pfadabhängigkeit bedeutet, dass ein historisches institutionelles Erbe die Auswahl der Möglichkeiten bei der institutionellen Innovation begrenzt. Änderungen, die vorgenommen werden, sind zwar von ihrem Ergebnis her nicht vorbestimmt, aber auch nicht rein zufällig.³ Es kommt zu positiven Rückkopplungen, d. h. die Gewinne, die bei der Verfolgung des Weges für die Individuen entstehen, nehmen stetig zu, so dass die Kosten für eine Abkehr vom gewählten Weg den durch den Pfadwechsel entstehenden Nutzen übersteigen würden.⁴ Alle Pfadabhängigkeitskonzepte gehen von einer graduellen institutionellen Entwicklung aus.

Pfadabhängigkeit prägt jeden institutionellen Wandel; die Frage ist jedoch, wie stark ihr Einfluss auf die Institutionen ausfällt. *North*, der auch den Begriff Rückkopplung im Zusammenhang mit der Pfadabhängigkeit eingeführt hat,⁵ geht von der Existenz vorgegebener Entwicklungspfade aus, die entweder gar nicht oder nur sehr schwer verlassen werden können. Er bringt die Pfadabhängigkeit in Verbindung mit der Kultur einer Gesellschaft, mit ihren Normen und mentalen Modellen, die auf bestimmten Informationen beruhen, mit denen

² Bei marginalen Veränderungen geht es beispielsweise um eine institutionelle Anpassung der westeuropäischen Länder im Rahmen der Harmonisierung von institutionellen Regeln innerhalb der EU. Umfassende Veränderungen sind dagegen bei einer Änderung des gesamten politischen und/oder wirtschaftspolitischen Ordnungsrahmens einschließlich der Verfassung gegeben. Beispiele dafür bieten lateinamerikanische und asiatische Länder nach dem Ende des Kolonialismus und die Länder Mittel- und Osteuropas sowie der ehemaligen Sowjetunion nach dem Zusammenbruch des Ostblocks.

³ Vgl. Leibold (2000), S. 11.

⁴ Vgl. Polster (2001), S. 21-23.

⁵ Vgl. North (1995), S. 10.

die Individuen das Funktionieren der Umwelt wahrnehmen und sich erklären. Individuen handeln auf der Grundlage ihrer kulturellen Vorstellungen und wollen Ordnungen, die ihren Normenvorstellungen entsprechen. Kulturelle Ansätze sind somit Grundlage für neu entstehende Institutionen und begründen aus ihrer Existenz heraus die Pfadabhängigkeit dieser Institutionen.⁶ Im Einzelnen fasst *North* den Wandel der Institutionen als eine schrittweise Veränderung formeller (d. h. kodifizierter, wie z. B. die Verfassung, das geschriebene Recht etc.) und informeller Regeln (d. h. unkodifizierter, wie z. B. Werte, Konventionen, Verhaltensweisen) entlang des kulturell vorgegebenen Entwicklungspfad auf.⁷ *Stark* versteht demgegenüber unter Pfadabhängigkeit, dass die Wahlmöglichkeiten der Individuen, die neue Richtungen einschlagen wollen, lediglich durch schon existierende Institutionen begrenzt sind. Er distanziert sich jedoch von der Annahme, es gäbe bereits vorgezeichnete Wege. „Institutions limit the field of action, they preclude some directions, they constrain certain courses“.⁸

Alle Ansätze haben Folgendes gemeinsam: Sie gehen von der zeitlichen Stabilität der Institutionen, von sich selbst verstärkenden Rückkopplungsprozessen und der Nicht-Vorhersehbarkeit der Ergebnisse aus.

2.3 Inkonsistenz der institutionellen Entwicklung

Aus der Sicht der Pfadabhängigkeitskonzepte ist eine langsame, graduelle Entwicklung der Institutionen für eine Volkswirtschaft vorteilhaft, weil die innere Dynamik des institutionellen Wandels damit berücksichtigt werden kann. Der Versuch, im Rahmen eines Transformationsprozesses von Planwirtschaft zu Marktwirtschaft formelle Institutionen aus den marktwirtschaftlich organisierten Ländern einfach umzusetzen, birgt die Gefahr, dass die Entwicklung von formellen und informellen Institutionen zu stark divergiert. Diese Inkonsistenz in der institutionellen Entwicklung führt unter Umständen zu Problemen bei der Durchsetzung und Akzeptanz der neuen formellen Regeln.⁹

Der institutionelle Wandel wird durch die Inkonsistenz in der Entwicklung von formellen und informellen Institutionen verlangsamt. Diskrepanzen zwischen der raschen Umsetzung der

⁶ Vgl. Denzau/North (1994), S. 3-31, sowie Kiwit/Voigt (1995), S. 134-136.

⁷ Vgl. North (1991), S. 98-124. Damit entfernt sich North vom evolutorischen Ansatz, der davon ausgeht, dass die schlechteren Institutionen durch den Wettbewerb selektiert werden.

⁸ Stark (1993), S. 14.

⁹ Vgl. Streit/Mummert (1996), S. 12.

formellen Regeln und der pfadabhängigen Entwicklung von Verhaltensnormen sowie Traditionen verursachen interinstitutionelle Konflikte. Das Ergebnis eines institutionellen Wandels wird dadurch letztendlich nur schwer voraussagbar.

Welche Faktoren müssen vorliegen, damit eine Transplantation von formellen Institutionen mehr oder weniger erfolgreich wird? Und wie kann der Erfolg gemessen werden? Hier bieten sich zwei Kriterien an. Einerseits kann die Effektivität der neuen Institutionen untersucht werden. Sind Institutionen effektiv, stellt sich andererseits die Frage nach ihrer ökonomischen Effizienz. Dies soll im Folgenden erläutert werden.

2.4 Determinanten der Effektivität von Institutionen

Auf der konstitutionellen Ebene lässt sich die Effektivität der Institutionen am Verhältnis zwischen De-facto-Regeln (die in einer Gesellschaft tatsächlich geltenden Regeln) und De-jure-Regeln (die im kodifizierten Recht erfassten Regeln) feststellen. Wenn die de facto ablaufenden Entscheidungsprozesse den De-jure-Regeln entsprechen, kann von einer effektiven Institution gesprochen werden.¹⁰ Kein Staat kann auf Dauer formales Recht gegen den Willen der Bürger durchsetzen. Die Durchsetzung des Rechts basiert zu einem großen Teil auf den informellen Institutionen, also individuellen Werten, privaten Regelungen und Traditionen. Die Effektivität von Institutionen ist somit davon abhängig, ob die formellen mit den informellen Institutionen konsistent sind.¹¹ Damit wird deutlich, dass die Effektivität von transplantierten Institutionen keineswegs selbstverständlich ist und eine Transplantation nur unter speziellen Bedingungen gelingen kann.

Besonders wichtig für den Erfolg einer Transplantation von Institutionen ist, dass die neuen Regeln im Inland als legitim anerkannt werden und mit den bestehenden informellen Institutionen konsistent sind. Die erwartete Effektivität kann als Funktion von drei Variablen betrachtet werden:

1) Legitimation durch gesellschaftliche Akteure

Die Nachfrage nach den Institutionen ist für die Legitimität der Institutionen wichtig. Relevante Akteure einer Gesellschaft müssen von der Notwendigkeit neuer formeller

¹⁰ Vgl. Voigt (1999), S. 8, und Berkowitz/Pistor/Richard (2003), S. 166.

¹¹ Vgl. Voigt (1999), S. 15-22.

Institutionen überzeugt sein bzw. die neuen Regelsysteme als notwendig anerkennen.¹² Der gesellschaftliche Konsens über die notwendigen Institutionen sollte in den Transformationsländern im konstitutionellen Moment (d. h. bei der Entstehung der Verfassung) vorliegen. Wird Schutz des Wettbewerbs in die Verfassung aufgenommen, bekommt Wettbewerbspolitik als eine neue Institution ihre Legitimation. Damit sind die folgenden zwei Variablen von besonderer Bedeutung.

2) Vertrautheit einer Gesellschaft mit den neuen Regeln

Von einer Vertrautheit mit den transplantierten Regeln wird dann ausgegangen, wenn das betreffende Land in seiner jüngeren Geschichte bereits mit den transplantierten Institutionen bzw. mit ähnlichen Regelsystemen konfrontiert war. Hier könnte die so genannte „Kulturgrenze“ eine zentrale Rolle spielen.¹³ Einige Forschungsarbeiten belegen, dass die Effektivität von aus dem westlichen Ausland importierten Regeln höher ist, wenn ein Transformationsland bereits früher mit Regeln westlicher Prägung (u. z. aus derselben Rechtsfamilie) konfrontiert war. Solche Gesellschaften haben vermutlich schon eine Rechtskultur entwickelt, die sie für Transplantationen empfänglicher macht, auch wenn aufgrund von Kriegen, Diktaturen etc. von diesen Rechtssystemen lange kein Gebrauch gemacht wurde. Die höhere Effektivität resultiert daraus, dass Akteure das Recht besser verstehen und anwenden können, auch wenn sie selbst noch nie zuvor damit Erfahrung gemacht haben. Die traditionellen Regelsysteme werden durch informelle Institutionen weiter getragen. Dies entspricht der Vorstellung einer pfadabhängigen Entwicklung von Institutionen bzw. der Ansicht, dass informelle Institutionen lange brauchen, bis sie sich verändern.¹⁴ In diesem Sinne bemerkt auch *North*: „When there is a radical change in the formal rules that makes them inconsistent with existing informal constraints, there is an unresolved tension between them that will lead to long-run political instability.“¹⁵

3) Anpassung der formellen und informellen Institutionen

Eine Inkonsistenz der institutionellen Entwicklung kann theoretisch durch die Anpassung der neuen formellen an die vorhandenen informellen Institutionen beseitigt werden. Eine denkbare Möglichkeit könnte eine „informierte Wahl“ zwischen verschiedenen Modellen darstellen, die im Vorfeld der Transformation stattfindet. Die Modelle sind dann das Ergebnis der vergleichenden Forschung, die kulturelle und historische Besonderheiten des jeweiligen

¹² Vgl. Adamovich (2004), S. 270-271.

¹³ Vgl. Pistor/Raiser/Gelfer (2000), S. 336, 346.

¹⁴ Vgl. Berkowitz/Pistor/Richard (2003), S. 175.

¹⁵ North (1991), S. 167.

Landes (d. h. informelle Institutionen) berücksichtigt.¹⁶ Eine so verstandene Anpassung ist zumindest theoretisch möglich, da sich formelle im Gegensatz zu informellen Institutionen relativ leicht verändern lassen. Darüber hinaus wird der Grad der Anpassung vermutlich höher, wenn mehr relevante Akteure insgesamt und insbesondere mehr Inländer (in Relation zu Ausländern) an der Institutionensetzung beteiligt sind, da die inländischen Akteure die informellen Institutionen naturgemäß am besten kennen. - Denkbar wäre aber auch eine Anpassung der vorhandenen informellen an die neuen formellen Institutionen, was jedoch vermutlich zu einem längeren Anpassungsprozess führt, da sich informelle Institutionen langsamer verändern. In diesem Fall kommt der Anpassungsdruck von innen, indem Akteure erkennen bzw. erfahren, dass neue formelle Regeln langfristig Vorteile bringen, wie z. B. eine Erhöhung der nationalen/internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen bzw. Qualitäts-/Preisvorteile für die Konsumenten. Die alten formellen Institutionen werden nun zwar im Rahmen des Transformationsprozesses abgeschafft, bleiben jedoch z. B. in der Markt- und Produktionsstruktur nach wie vor verankert. Damit entsteht ein Konflikt zwischen alten und neuen formellen Institutionen. Eine Veränderung der informellen Institutionen kann zur Lösung dieses Konflikts führen und damit das Problem der institutionellen Inkompatibilität lösen.

2.5 Effizienz transplantierte Institutionen

Die Inkonsistenz zwischen formellen und informellen Institutionen kann je nach Stärke ihrer Ausprägung neben der Effektivität auch die Effizienz der transplantierten Institutionen beeinflussen. Die Effizienz von Institutionen wird nach *North* mit dem Transaktionskostenkonzept erläutert. Zur Erhöhung der institutionellen Effizienz müssen die Kosten der Umsetzung, Durchsetzung und Kontrolle von Institutionen minimiert werden. Wenn die De-facto-Regeln den De-jure-Regeln entsprechen, kann von einer effektiven Institution gesprochen werden. Eine weiter bestehende Inkonsistenz bringt indes mehr oder weniger hohe Transaktionskosten mit sich. Diese äußern sich in Aktivitäten wie Lobbyarbeit, Bildung von Machtclustern, Korruption, Zeitverschwendung und finanziellen Aufwendungen zur Reduzierung von Unsicherheit. Je größer die Diskrepanzen in der institutionellen Entwicklung, desto höher sind die Transaktionskosten, die die wirtschaftliche Entwicklung beeinflussen.

¹⁶ Vgl. Berkowitz/Pistor/Richard (2003), S. 180.

Die erste Ursache für hohe Transaktionskosten ist durch die Public-Choice-Theorie erklärbar. Jede Entwicklung in Richtung neuer Spielregeln in einer Gesellschaft wird immer von den alten Verhaltensnormen und den von ihnen profitierenden gesellschaftlichen Gruppen geprägt. Dies führt fast unvermeidlich dazu, dass die durch den Wandel schlechter gestellten und ihn daher ablehnenden Gruppen versuchen, ihre Interessen durch Lobbybildung und *rent-seeking* zu verteidigen¹⁷. Das kann so weit gehen, dass eine Gesellschaft entsteht, in der die ökonomischen Akteure in entgegengesetzte Richtungen agieren, weil sie sehr unterschiedliche Ziele und Strategien zu deren Erreichung verfolgen. Die unterschiedlichen Normen (die alten und die neuen) können nicht nur koexistieren, sondern auch miteinander konkurrieren. Im Allgemeinen lassen sich zwei verschiedene Bündel von Normen feststellen. Ein erstes Bündel wird von den die neuen Entwicklungen bejahenden Gruppen unterstützt, die zum Wandel bereit sind und die sich vom neuen System mehr Chancen versprechen. Ein anderes Bündel wird von Individuen bevorzugt, die davon überzeugt sind, dass das alte System ihnen mehr Vorteile bringt.¹⁸ Durch das Aufeinandertreffen dieser zwei Bündel von Normen werden mehr oder weniger starke Konflikte verursacht. Die Transaktionskosten steigen stärker, als dies bei einer langsamen evolutorischen Entwicklung der Fall wäre. Gelänge es, die Entwicklungsprozesse der formellen und informellen Institutionen in bessere Übereinstimmung zu bringen, würde der Normenkampf Alt gegen Neu gemindert und dadurch die Durchsetzung der neuen Regeln erleichtert.

Zweitens steigen bei starken Diskrepanzen in der Entwicklung von formellen und informellen Institutionen die Unsicherheit und damit die Transaktionskosten, die bei der Reduzierung von Unsicherheit anfallen.¹⁹ Im Verlauf der Transformationsprozesse in Russland und in den anderen mittel- und osteuropäischen Ländern lassen sich zum Teil extreme Unterschiede feststellen, die durch unterschiedliche Interaktion zwischen formellen und informellen Regeln erklärt werden können. In den Ländern, in denen der Wandel der formellen Institutionen in einer besseren Übereinstimmung mit dem Wandel der informellen Institutionen erfolgt, sind die Transaktionskosten niedriger und die Akzeptanz der neuen Regeln durch die Individuen höher.²⁰ Dadurch wird auch die ökonomische Performance dieser Länder positiv beeinflusst. Wäre eine solche Übereinstimmung mit politischen/wirtschaftspolitischen Mitteln leicht erreichbar, würden die Transformationsprozesse viel ähnlicher und möglicherweise schneller

¹⁷ Die den Wandel ablehnenden Individuen sind eher bereit, mehr zu zahlen, um den alten Ordnungsrahmen zu erhalten. Sie können eine repräsentative Lobby oder eine politische Partei bilden, um Vorteile ihrer besonderen Positionen auch weiterhin auszunutzen.

¹⁸ Vgl. Streit/Mummert (1996), S. 14-18.

¹⁹ Vgl. North (1991), S. 30.

²⁰ Vgl. Streit/Mummert (1996), S. 6.

verlaufen. Das größte Problem ist jedoch, dass informelle Institutionen politisch schwer beeinflussbar sind. „Informal constraints, unlike formal rules cannot be changed overnight.“²¹ Bei Diskrepanzen zwischen den formellen und informellen Institutionen können Politiker die informellen Regeln im Gegensatz zu den formellen nicht direkt beeinflussen oder unmittelbar verändern.²²

3 Wettbewerbspolitik in Russland

3.1 Die institutionelle Verankerung der Wettbewerbspolitik

Als Grundlage der Wettbewerbspolitik in Russland ist bereits in den ersten Transformationsjahren ein Wettbewerbsrecht nach dem Vorbild der westlichen Marktwirtschaften eingeführt worden. Dabei wurde das russische Wettbewerbsrecht nicht nach einem einzelnen Land ausgerichtet, sondern es wurden verschiedene wettbewerbspolitische Traditionen in der Gesetzgebung integriert.²³ Auf der administrativen Seite wurde 1991 eine Antimonopolbehörde (Ministerium für Antimonopolpolitik – MAP) gegründet. Die Wahl des Behördenstatus in Form eines Ministeriums hatte bestimmte Vor- und Nachteile. Einerseits sollte sie das politische Signal setzen, dass der Wettbewerbspolitik die höchste Priorität eingeräumt wird. Andererseits wurden jedoch in der praktischen Umsetzung starke politische Abhängigkeiten begründet, da alle Entscheidungen der Antimonopolbehörde mit den anderen Ministerien abgestimmt und von diesen gebilligt werden mussten. Dies führte oft zu Konflikten mit den sektorspezifischen Ministerien, da die Interessen nicht selten stark divergierten. Auch das juristische Vorgehen gegen zentrale und regionale staatliche Behörden wurde dadurch weitgehend unmöglich gemacht.²⁴ Dennoch gehörte die Stärkung der Wettbewerbspolitik in den ersten Jahren der Transformation zu den wichtigsten politischen Aufgaben. Das änderte sich jedoch schnell nach dem Wechsel der Transformationsstrategie von einer graduellen Veränderung zu einer Strategie des Big-Bang²⁵.

Die Entscheidung, eine schrittweise Entwicklung von neuen Rahmenbedingungen aufgrund der sozialen Spannungen aufzugeben, führte dazu, dass ab 1994 einer kurzfristigen Privatisierung des Produktionskapitals, einer schnellen Reformierung der staatlichen

²¹ North (1992), S. 12.

²² Vgl. North (1991), S. 7.

²³ Vgl. OECD (2004), S. 19-43.

²⁴ Vgl. OECD (2004), S. 43-44.

²⁵ Unter dem so genannten „Big-Bang“ versteht man ein radikales Programm, durch das die wichtigsten formalen wirtschaftlichen Institutionen praktisch mit einem Schlag ausgetauscht werden.

Strukturen und - später - der Überwindung der Finanzkrisen höhere Bedeutung beigemessen wurde. Schutz und Förderung des Wettbewerbs rückten in den Hintergrund. Dies äußerte sich schnell in einem sinkenden Ansehen der Antimonopolbehörde. Ihre finanzielle und personelle Ausstattung schrumpfte (insbesondere während der Finanzkrise von 1998), gleichzeitig wurde ihr Aufgabenkatalog immer umfangreicher. Anstatt sich auf den Schutz und die Förderung des Wettbewerbs konzentrieren zu können, wurde von der Antimonopolbehörde erwartet, sich mit den allgemeinen Verhaltensnormen in den Märkten zu beschäftigen, wie zum Beispiel mit Konsumentenschutz, Schutz vor unlauterem Wettbewerb oder unlauteren Werbestrategien, sowie strukturelle und institutionelle Probleme²⁶ zu lösen. Relativ schnelle Veränderungen in der Struktur der Behörde wie auch in ihren Aufgabenstellungen sowie regelmäßige Änderungen in der antimonopolistischen Gesetzgebung haben die Entwicklung von rechtlichen Standards erschwert und eine Lösung der wichtigsten Aufgaben der Wettbewerbspolitik verhindert.²⁷ Das erscheint angesichts der vorherrschenden Wirtschaftsstruktur in Russland als besonders problematisch.

3.2 Marktstruktur und Wettbewerbspolitik

Die aus der Sowjetzeit stammende Wirtschaftsstruktur des Landes war von riesigen Konglomeraten bestimmt, die regionale und sektorspezifische Monopolstellungen innehatten. Solche Strukturen erleichterten die Planungs- und Kontrollaufgaben eines kollektivistisch organisierten Staates, der auch die Eigentümerrechte an dem Produktionskapital besaß. Die später angewandte Big-Bang-Strategie war hauptsächlich darauf gerichtet, im Rahmen der Privatisierungspolitik die alten Eigentumsstrukturen aufzubrechen. Dabei wurde jedoch die Schaffung einer effizienten internen und externen Unternehmenskontrolle sowie von Anreizen zur Unternehmensrestrukturierung stark vernachlässigt. So wies 1998 das DIW in einer Studie darauf hin, dass „als Ziel der Privatisierung genannt [wurde]: Investitionen in den realen Sektor zu lenken, zur Verbreiterung der Steuerbasis sowie zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen beizutragen ... Entscheidende Voraussetzung dafür, dass die genannten Ziele erreicht werden können, ist die Schaffung effizienter Kontrollstrukturen in den (teil-)privatisierten Unternehmen“²⁸. Wie bereits angedeutet, wurde diese Voraussetzung allerdings

²⁶ Hierzu gehörten die Entwicklung von Gesetzesvorlagen zu unterschiedlichen ökonomischen Problemen auf den Gütermärkten, die strukturelle Einordnung der Regulierungsbehörde(n), die Entwicklung universeller Modelle zur Beurteilung des Wettbewerbsniveaus in verschiedenen Märkte sowie genereller Lösungsansätze zur Erhöhung der Wettbewerbsintensität in jedem denkbaren Wirtschaftssektor usw.

²⁷ Vgl. OECD (2004), S. 10-18.

²⁸ DIW (1998), S. 37.

nicht erfüllt. Aber auch eine externe Unternehmenskontrolle war zu diesem Zeitpunkt noch nicht geschaffen, so dass die Unternehmen im Rahmen der Privatisierung in die Hände der heutigen Oligarchen wanderten, die eine Verbesserung der Wirtschaftsbedingungen für ihre eigenen Unternehmen anstrebten und wenig Interesse an einem stärkeren Wettbewerb zeigten.²⁹

Obwohl die Kontrolle der Monopole sowie die Stärkung der Wettbewerbsstrukturen bereits im Frühjahr 1997 auf eine neue gesetzliche Grundlage gestellt worden waren³⁰, erwies sich diese hinsichtlich der meist staatlichen Großunternehmen als nur ineffizient ausgestaltet. Die daraufhin getroffenen Maßnahmen haben an der Leitungsstruktur der Unternehmen, der mangelnden Offenheit der Märkte und der Preisregulierung wenig geändert. Und statt die gesamte Aufmerksamkeit der Stärkung des Wettbewerbs zu widmen, wurde im Zuge der Krise vom Herbst 1998 über eine Verstärkung der Monopolkontrolle sowie die Einführung von Preisobergrenzen diskutiert. Diese Maßnahmen konnten die Situation zwar kurzfristig entspannen, haben aber nicht dazu beigetragen, der Wettbewerbspolitik mehr Bedeutung zu verschaffen.³¹

In dem Programm vom Oktober 1998 wurde die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) zu einer vordringlichen wirtschaftspolitischen Aufgabe erklärt. Gefordert wurde, dass die KMU den Wettbewerb stärken sowie zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen sollten. Konkrete Unterstützungsmaßnahmen wurden jedoch auch in diesem Programm nicht genannt. Im Ergebnis hat auch danach keine Verbesserung der unzureichenden Rahmenbedingungen stattgefunden, was eine dynamische Entwicklung dieses Unternehmensbereichs verhinderte.³² Dieser Zustand dauert bis heute an. Dabei sollte die Förderung der KMU zu einer der wichtigsten wirtschaftspolitischen Aufgaben gemacht werden. Stattdessen wird eine noch stärkere Konzentration in immer mehr Sektoren angestrebt.³³ Ein politisches Interesse an einer Verbesserung der Wirtschaftsstruktur des Landes lässt sich kaum erkennen, worauf öfters seitens internationaler Experten hingewiesen worden ist³⁴.

²⁹ Vgl. Guriev/Rachinsky (2005), S. 145.

³⁰ So war z. B. vorgesehen, in den Bereichen der Gasindustrie und Stromwirtschaft, die keine natürlichen Monopole sind, den Zugang für neue Anbieter zu erleichtern und damit Wettbewerb einzuführen. Vgl. DIW (1997).

³¹ Vgl. DIW (1998), S. 38.

³² Vgl. DIW (1998).

³³ Siehe aktuelle Regierungspläne von April 2007 zur Unternehmenskonzentration. RIAN (2007).

³⁴ Vgl. OECD (2004) und EBRD (2004).

Eine umfassende Reform der Wettbewerbspolitik wurde dann ab 2003 vorbereitet und schrittweise durchgeführt. 2005 erfolgte die Umwandlung des MAP in die Institution „Föderaler Antimonopoldienst“ (Federal'naja Antimonopol'naja Slushba - FAS), die bei wettbewerblichen Verstößen auch gegen öffentliche Unternehmen juristisch vorgehen kann. Damit wurde zumindest formell ihre Unabhängigkeit von der Politik signalisiert. Schließlich fand im Jahre 2006 eine Novellierung des Wettbewerbsrechts statt. Ziele der Reform waren Vereinfachung und Neustrukturierung des Wettbewerbsgesetzes sowie Einengung des Aufgabenfeldes der FAS auf die wichtigsten Bereiche der Wettbewerbspolitik.

3.3 Das Wettbewerbsgesetz von 2006

Das neue Wettbewerbsgesetz (WbG) Russlands lehnt sich an das geltende Wettbewerbsrecht der Europäischen Union an. Von grundsätzlicher Bedeutung für den Schutz des Wettbewerbs sind die Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Stellungen (Art. 10 WbG), das Verbot von wettbewerbsbeschränkenden Absprachen (Art. 11-13 WbG) und von unlauterem Wettbewerb (Art. 14 WbG) sowie die Zusammenschlusskontrolle (Art. 27-35 WbG). Darüber hinaus wurde mit der Reform von 2006 auch eine Beihilfenkontrolle in das Wettbewerbsgesetz aufgenommen (Art. 19-21 WbG).

Eine Besonderheit der russischen Anti-Monopolgesetzgebung sind Bestimmungen, die ausschließlich das Verhalten des Staates betreffen. So enthält das neue Wettbewerbsgesetz ein Verbot wettbewerbsbeschränkender Aktivitäten durch administrative Organe aufgrund der staatlichen Macht in der Wirtschaft (u. z. als wirtschaftspolitischer Akteur und als Unternehmenseigentümer), welche hinsichtlich des Wettbewerbs nicht reguliert bzw. eingeschränkt ist (Art. 15-18 WbG). Aus ordnungspolitischer Sicht erscheint diese Regelung als paradox. Üblicherweise schafft der Staat das Wettbewerbsrecht, um gegen mächtige private Unternehmen vorzugehen, in Russland kämpft er vor allem gegen sich selbst.³⁵ Eine Analyse der Fälle entsprechender Rechtsverletzungen zeigt indes, dass oft auch staatliche Organe involviert waren.³⁶ Aufgrund des fehlenden Verständnisses für die Wettbewerbsprozesse, gepaart mit mangelnder Rechtsstaatlichkeit, kam es vielfach zur Missachtung des Wettbewerbsrechts wie auch anderer Normen durch die Verwaltungsorgane. Daher schien es angebracht, der Antimonopolbehörde entsprechende Kompetenzen zu verleihen, damit sie

³⁵ Vgl. Dillenz (1998), S. 106.

³⁶ Vgl. FAS (2005a), S. 4.

administrative Rechtsverletzungen, die gleichzeitig auch den Wettbewerb beschränken, bekämpfen kann.

3.4 Verstöße gegen das Wettbewerbsgesetz

Um die Wirksamkeit der russischen Maßnahmen zum Schutz des Wettbewerbs beurteilen zu können, ist es interessant, Statistiken der Verstöße gegen das Wettbewerbsrecht zu untersuchen³⁷, auch wenn diese nur mit Vorsicht zu genießen sind. Am häufigsten finden sich derartige Rechtsverstöße in den Bereichen der Wettbewerbsbeschränkungen durch Verwaltungsorgane, des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung sowie der Zusammenschlüsse. Konkret wurden nach Angaben der FAS im Jahre 2004 1.332 Rechtsverstöße im Bereich der Zusammenschlusskontrolle, 1.535 Fälle des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung sowie 3.062 Fälle von Wettbewerbsbeschränkungen durch Verwaltungsorgane aufgedeckt.³⁸ Knapp zwei Drittel der Rechtsverletzungen gingen auf Unternehmen der Energiebranche, des Transportsektors sowie des Post- und Fernmeldewesens zurück, konkret entfielen 22 % auf die Elektroenergie, 6 % auf die Gas- und 2 % auf die Erdölwirtschaft, 26 % auf den Transport sowie 9 % auf das Post- und Fernmeldewesen.³⁹ Negativ anzumerken ist insbesondere, dass im Zeitraum zwischen 1996 und 2005 die Fälle des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung um 110,5 % und wettbewerbsbeschränkende Aktivitäten der Verwaltungsorgane sogar um 477,2 % zugenommen haben.⁴⁰ Gerade diese Prozentzahlen geben am deutlichsten die zentralen Probleme der russischen Wettbewerbspolitik wieder.

Es zeigt sich, dass die alleinige Übernahme eines Wettbewerbsrechts und die Gründung einer Wettbewerbsbehörde für eine effektive und effiziente Wettbewerbspolitik nicht ausreichend sind. In der ehemaligen Sowjetunion war die Wirtschaftsstruktur durch eine starke regionale und branchenspezifische Konzentration gekennzeichnet. Die Markt- und Produktionsstruktur wurde durch die alten formellen Institutionen geformt und blieb auch nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion zunächst noch bestehen. Die schnelle Veränderung der Eigentümerstruktur ohne Schaffung von Anreizen zur Unternehmensrestrukturierung sowie die Liberalisierung der Wirtschaft und Transplantation der Wettbewerbspolitik haben in

³⁷ Hier können nur die wenigen zur Verfügung stehenden Statistiken analysiert werden.

³⁸ Vgl. FAS (2005b), Tab. 1.

³⁹ Vgl. FAS (2005c).

⁴⁰ Vgl. FAS (2005a), S. 6.

Bezug auf einen funktionsfähigen Wettbewerb nicht die erhofften Ergebnisse gebracht. Eine effektive Transplantation von wettbewerbspolitischen Institutionen ist in Russland nicht gelungen.

4 Welche Fehler hat Russland bei der Transplantation der Wettbewerbspolitik gemacht?

Russland, das einen ähnlichen Weg wie die anderen ehemals sozialistischen Länder Europas bei der Transformation gewählt hat, hatte es grundsätzlich schwerer, eine erfolgreiche Strategie zu finden. Die Inkonsistenz zwischen informellen und formellen Institutionen war hier wesentlich größer als in den anderen Ländern des Ostblocks. Mehr als 60 Jahre Sozialismus haben das Land und die gesellschaftlichen Akteure sehr stark geprägt. Der Mangel an Rechtskultur und die fehlende Vertrautheit mit den neuen Regeln verstärkten die Inkonsistenz der institutionellen Entwicklung immens, die traditionellen informellen und die neuen formellen Institutionen waren extrem inkompatibel. Der erforderliche Anpassungsprozess wurde dadurch erheblich erschwert. Aber auch die Politik ist durch (wissentliches oder unwissentliches) Missmanagement für das negative Ergebnis nach 17 Jahren Transformation verantwortlich.

Bereits in der Anfangsphase wurden entscheidende Fehler gemacht. Der erste Fehler betraf die Reihenfolge der Reformschritte nach dem Zusammenbruch des alten Systems. Mit dem Wechsel von einer graduellen zur Big-Bang-Transformationsstrategie wurde zu viel Gewicht auf Reformschritte wie Privatisierung der Unternehmen und Liberalisierung der Wirtschaft gelegt. Dabei hätte die Schaffung von rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen eine höhere Priorität genießen müssen, insbesondere in einem Land wie Russland, das auf keine rechtsstaatliche Tradition zurückgreifen konnte. Vor allem im Nachhinein wird deutlich, dass die Schwerpunkte im Transformationsprozess falsch gesetzt waren. „Creation and advancement of a legal framework for the market economy should be much higher on the agenda of international financial organizations. It must be put in front, as a more urgent and important issue than liberalization and privatization, since the latter can contribute to sound growth only if the former is secured.“⁴¹

⁴¹ Kolodko (1998), S. 23.

Der zweite Fehler lag in der mangelnden politischen Unterstützung für die ausführenden Organe und deren Überfrachtung mit allen möglichen Aufgaben, die den Wettbewerbsschutz nicht direkt betrafen. Einerseits hatten Politiker selbst sehr wenig Erfahrung mit den neuen Institutionen und mussten auf die im Ausland ausgearbeiteten Vorschläge zur institutionellen Umgestaltung zurückgreifen. Andererseits gingen die Erfordernisse der Wettbewerbspolitik und die Interessen der neuen russischen Wirtschaftselite auseinander. Aufgrund der bei der Privatisierung gemachten Fehler nahm die Verflechtung zwischen Politik und Wirtschaft extrem zu. Bei dem hohen Grad oligopolistischer Konzentration und der engen Verbindung dieser Unternehmen zur Politik hatten wettbewerbsfördernde Maßnahmen relativ wenige Chancen.⁴²

Der dritte Fehler betraf die mangelnde Aufklärung aller Interessengruppen zur Steigerung des Verständnisses für die Bedeutung der Wettbewerbspolitik. So befürwortet nach wie vor die Mehrheit der Bevölkerung die Existenz von Konglomeraten und staatlicher Unternehmen mit Monopolstellung.⁴³ Abgesehen von der Bevölkerung in den wirtschaftlichen Ballungszentren wie z. B. Moskau und St. Petersburg verbinden die meisten Bürger Russlands mit dem Begriff „Wettbewerb“ Unsicherheit, Arbeitslosigkeit und Armut. Alle Phänomene, die in den ersten Jahren nach dem Zusammenbruch des alten Systems aufgetreten sind, werden mit Marktwirtschaft und Wettbewerb assoziiert. Das mangelnde Verständnis für die Vorteile des Wettbewerbs und für die Notwendigkeit der Wettbewerbspolitik hängen sehr eng mit der Tatsache zusammen, dass Russland keine Tradition einer „rule of law“ hat. Das fehlende Vertrauen in das Rechtssystem und in die Durchsetzung rechtlich begründeter Ansprüche macht es den Wettbewerbsbehörden nicht leicht, einerseits das Wettbewerbsrecht durchzusetzen und andererseits das Verhalten der Marktteilnehmer zu kontrollieren. Die Politik ihrerseits zeigte wenig Interesse, diesen Missstand zu beseitigen. Vor der Novellierung des Wettbewerbsgesetzes im Jahre 2006 waren weder Sanktionen bei Verstößen gegen das Wettbewerbsrecht noch Kontrollmechanismen und die erforderlichen juristischen Verfahren klar vorgegeben bzw. effektiv ausgestaltet. Im Rahmen der jüngsten Reformen wurden unter anderem auch diese Probleme berücksichtigt. Ob das neue Wettbewerbsrecht einen effektiven Schutz des Wettbewerbs zu leisten vermag, wird allerdings erst die Praxis zeigen.

⁴² Vgl. Guriev/Rachinsky (2005).

⁴³ Vgl. Guriev/Rachinsky (2005), S. 146.

5 Ist Ineffektivität von transplantierten Institutionen unvermeidlich?

Die Effektivität von transplantierten Institutionen kann nur schwer bewusst beeinflusst werden, da institutionelle Entwicklungen schwer vorauszusagen und genauso schwer zu planen sind. Werden jedoch die Determinanten der Effektivität bei der Gestaltung der Reformschritte berücksichtigt, können viele Fehler vermieden und damit die Effektivität erhöht werden.

Als vorzugswürdig erweist sich eine graduelle Transformation, die an die länderspezifischen Umstände möglichst weit angepasst ist. Das bedeutet, dass die bisherige Entwicklung von formellen und informellen Institutionen möglichst stark berücksichtigt werden muss, und zwar bereits in der Vorbereitungsphase der institutionellen Umgestaltung. Bei diesem Szenario bekommt die politische Gestaltungsstrategie des institutionellen Wandels eine evolutorische Komponente, die für die Effektivität und damit für den Erfolg der neuen Institutionen von entscheidender Bedeutung ist.

Es ist jedoch nicht allein die Geschwindigkeit der Reformen, die über deren Erfolg entscheidet. Die meisten Länder Osteuropas sind bei der Transformation ihrer Volkswirtschaften der Big-Bang-Strategie gefolgt. Die Ergebnisse unterscheiden sich jedoch zum Teil radikal. Während der Wettbewerbspolitik z. B. in Polen⁴⁴ schon seit einigen Jahren recht gute Ergebnisse beim Schutz und bei der Förderung des Wettbewerbs bescheinigt werden⁴⁵, ist die Effektivität der Wettbewerbspolitik in Russland noch mangelhaft.⁴⁶ Die Legitimation der Institutionen als gegeben vorausgesetzt, kommen bei einer schnellen Transplantation der Institutionen der Stärke der Politik bei der Durchsetzung der Reformen wie auch der professionellen Unterstützung ausländischer Spezialisten große Bedeutung zu. Wird der institutionelle Wandel schnell und von oben⁴⁷ durchgesetzt, stößt der Prozess auf einen mehr oder minder starken Widerstand seitens verschiedener Interessengruppen. Das Verhalten der Individuen bzw. Gruppen, die durch das neue System ihre Vorteile eingeschränkt sehen oder gar verlieren, sowie das Zusammenspiel von gesellschaftlichen und politischen Machtgruppen determinieren den institutionellen Wandel und entscheiden über seinen Erfolg. „... if they are lobbies that fight with any and all means for their own present interests, there are no lobbies

⁴⁴ Im Gegensatz zu Russland war Polen vor dem Zweiten Weltkrieg bereits mit Rechtsstaatlichkeit vertraut und hatte in der sozialistischen Periode eine eher polypolitische Markt- und Produktionsstruktur, die aus vielen mittelständischen Unternehmen bestand.

⁴⁵ Vgl. Wise (2003).

⁴⁶ Vgl. OECD (2004).

⁴⁷ Die neuen Institutionen werden zwar in der konstitutionellen Phase durch die Mehrheit der Bevölkerung legitimiert, die Umsetzung erfolgt jedoch im Rahmen der politisch festgelegten Strategie.

fighting with such determination and force in favour of long term development and remote policy targets.”⁴⁸ Daher ist die Stärke der jeweiligen Exekutive und Legislative in der Reformphase besonders wichtig, um die Reformen durchzusetzen und eine effektive Kontrolle in der Anfangsphase zu gewährleisten. Sind diese Institutionen jedoch zu schwach, droht die Gefahr, dass sich aufgrund verstärkter Unsicherheiten, die einer Umbruchsituation immanent sind, und weit verbreiteter Orientierungslosigkeit Korruption und Kriminalität ausbreiten.

6 Abschließende Bemerkungen

Bei der Transplantation der Institution „Wettbewerbspolitik“ in Russland sind mehrere Fehler gemacht worden, die ihren heutigen Zustand erklären. Obwohl die Wettbewerbspolitik bereits in den ersten Jahren der Transformation nach westeuropäischem Muster eingeführt wurde, lässt sich heute feststellen, dass sie wenig effektiv sowie wenig effizient ist. Auf die geringe Effektivität weisen die antikompetitive Marktstruktur wie auch die geringe gesellschaftliche Bedeutung der wettbewerbspolitischen Entscheidungen hin. Das größte Problem stellen jedoch die noch weit verbreitete Korruption sowie Verstöße gegen die wettbewerbspolitischen Regeln bzw. deren Nicht-Befolgung dar. Andererseits weisen die hohen Transaktionskosten auf Ineffizienzen hin. Da die neuen Regelungen ganz oder zum Teil unbekannt geblieben sind wie auch aufgrund des Mangels an Erfahrung bei ihrer praktischen Umsetzung fallen hohe Lernkosten sowie Informationsbeschaffungskosten an. Juristische Folgen einer Verletzung der wettbewerbspolitischen Regeln sind oft undurchsichtig, was zu einer erhöhten Unsicherheit der Marktteilnehmer führt. Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Wettbewerbspolitik in der Russischen Föderation von effektivem Schutz und wirksamer Förderung des Wettbewerbs noch weit entfernt ist.

Diese Erfahrung legt nahe, dass die Transplantation von Institutionen ein sehr komplexer Prozess ist, dessen Ausgang nicht genau prognostiziert werden kann. Neue Institutionen so zu transplantieren, dass sie in einer anderen Umgebung (ebenfalls) effektiv sind, ist ein schwieriges Unterfangen. Der Prozess muss von Anfang an sorgfältig durchdacht und vorbereitet werden. Die wichtigsten Determinanten des Erfolgs sind durchsetzungsstarke politische Kräfte im Inland und erfahrene Experten, die der Regierung bei der Umsetzung zur Seite stehen und den Reformprozess begleiten. Darüber hinaus müssen noch weitere Faktoren

⁴⁸ Kolodko (1998), S. 18.

berücksichtigt werden, wie die wirtschaftsgeschichtliche Prägung, die rechtsstaatliche Kultur sowie weitere informelle Institutionen. Die Berücksichtigung aller dieser Faktoren stellt zwar noch keine Erfolgsgarantie dar, erhöht aber erheblich die Chancen einer erfolgreichen Transplantation von Institutionen.

Literaturverzeichnis

- Adamovich, I. B. (2004): Entstehung von Verfassungen, Tübingen.
- Berkowitz, D./Pistor, K./Richard, J.-F. (2003): Economic development, legality, and the transplant effect, in: European Economic Review, Vol. 47, S. 165-195.
- Denzau, A. T./North, D. C. (1994): Shared Mental Models: Ideologies and Institutions, in: Kyklos, Bd. 47, S. 3-31.
- Dillenz, O. (1999): Das russische Wettbewerbsrecht: Recht gegen den unlauteren Wettbewerb und Kartellrecht der Russischen Föderation, Wien.
- DIW (1998): Die wirtschaftliche Lage Russlands – Krise offenbart Fehler der Wirtschaftspolitik, in: Wochenbericht des DIW, Nr. 51-52.
- DIW (1997): Die wirtschaftliche Lage Russlands – Wirtschaftspolitik muss jetzt endlich Wachstumserfolge vorweisen, in: Wochenbericht des DIW, Nr. 51-52.
- EBRD (2004): Law in Transition 2004: Competition Law and Policy – Enhancing enforcement and cooperation, veröffentlicht unter <http://www.ebrd.com/pubs/legal/5878.htm>, recherchiert am 25.10.2005.
- FAS - Föderale Antimonopol-Dienststelle: <http://www.fas.gov.ru>.
- FAS (2006): Das Gesetz der Russischen Föderation „Über den Wettbewerb und die Beschränkung der monopolistischen Tätigkeit auf den Warenmärkten“, veröffentlicht unter <http://www.fas.gov.ru/competition/443.shtml>, recherchiert am 15.04.2007.
- FAS (2005a): Statistitscheskij analiz dannych o rabote antimonopol'nych organov Rossii v 1992-2005 godach (Statistische Datenanalyse der Tätigkeit von Antimonopolorganen in den Jahren 1992-2005), veröffentlicht unter <http://www.fas.gov.ru/competition/1501.shtml>, recherchiert am 05.05.2007.
- FAS (2005b): Predvaritel'nye itogi dejatel'nosti antimonopol'nych organov v 2002-2004 gg (Vorläufiger Tätigkeitsbericht der Antimonopolorgane in den Jahren 2002-2004), veröffentlicht unter http://www.fas.gov.ru/files/1501/Predvaritel_nye_itogi_2004_g..doc, recherchiert am 13.11.2006.
- FAS (2005c): Anatolij Golomolsin: Praktika antimonopol'nogo zakonodatel'stva trebuet izmenenij (Praxis der Anwendung der Anti-Monopolgesetzgebung verlangt nach Änderungen), veröffentlicht unter http://www.fas.gov.ru/news/n_2031.shtml, recherchiert am 05.05.2007.
- Guriev, S./Rachinsky, A. (2005): The Role of Oligarchs in Russian Capitalism, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 19, S. 131-150.
- Hayek, F. A. von (1969): Freiburger Studien, Tübingen.
- Kiwit, D./Voigt, S. (1995): Überlegungen zum institutionellen Wandel unter Berücksichtigung des Verhältnisses interner und externer Institutionen, in: ORDO, Bd. 46, S. 117-148.

- Kolodko, G. W. (1998): Ten Years of Postsocialist Transition: The Lessons for Policy Reform, Working Paper No. 2095, World Bank, Washington.
- Leipold, H. (2000): Die kulturelle Einbettung von Wirtschaftsordnungen. Bürgergesellschaft vs. Sozialstaatsgesellschaft, in: Wentzel, B./Wentzel, D. (Hrsg.): Wirtschaftlicher Systemvergleich Deutschland/USA, Stuttgart, S. 1-52.
- North, D. C. (1995): The Adam Smith Address: Economic Theory in a Dynamic Economic World, in: Business Economics, Vol. 1, S. 7-12.
- North, D. C. (1992): Privatization, Incentives, and Economic Performance, in: Siebert, H. (Hrsg.): Privatization – Symposium in Honour of Herbert Giersch, Kiel, S. 3-16.
- North, D. C. (1991): Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge.
- North, D. C. (1988): Theorie des institutionellen Wandels, Tübingen.
- OECD (2004): Competition Law and Policy in Russia – An OECD Peer Review, Paris.
- Pistor, K./Raiser, M./Gelfer, S. (2000): Law and Finance in Transition Economies, in: Economics of Transition, Vol. 8, S. 325-268.
- Polster, D. (2001): Finanzintermediation und institutioneller Wandel, Aachen.
- RIAN – Russische Informationsagentur Novosti (2007):
<http://de.rian.ru/business/20070419/63977005.html>, recherchiert am 18.04.2007.
- Stark, D. (1993): Path Dependence and Privatisation Strategies in East Central Europe, in: Transformation der Wirtschaftssysteme in Ostmitteleuropa, Südosteuropa-Studien, Nr. 51, S. 11-39.
- Streit, M. E./Mummert, U. (1996): Grundprobleme der Systemtransformation, Diskussionsbeitrag Nr. 9/96, Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, Jena.
- Voigt, S. (1999): Choosing how to Choose – The Narrow Path Between Effective Constitutions and Wishful Thinking in Constitutional Choice, Diskussionsbeitrag Nr. 15/99, Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, Jena.
- Wise, M. (2003): Review of Competition Law and Policy in Poland, in: OECD Journal of Competition Law and Policy, Vol. 5, Issue 2, S. 83-132.

Bisher erschienene Diskussionsbeiträge:

- Nr. 1 **Eickhof, Norbert/Franke, Martin:** Die Autobahngebühr für Lastkraftwagen, 1994.
- Nr. 2 **Christoph, Ingo:** Anforderungen an eine standortgerechte Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 1995.
- Nr. 3 **Franke, Martin:** Elektronisches Road Pricing auf den Autobahnen, 1995.
- Nr. 4 **Franke, Martin:** Reduktion der CO₂-Emissionen des Straßenverkehrs durch Zertifikate?, 1995.
- Nr. 5 **Eickhof, Norbert:** Marktversagen, Wettbewerbsversagen, staatliche Regulierung und wettbewerbspolitische Bereichsausnahmen, 1995.
- Nr. 6 **Eickhof, Norbert:** Die Industriepolitik der Europäischen Union, 1996.
- Nr. 7 **Schöler, Klaus:** Stadtentwicklung im Transformationsprozeß – Erkenntnisse aus der deutschen Entwicklung –, 1996.
- Nr. 8 **Schöler, Klaus/Hass, Dirk:** Exportsubventionen im internationalen räumlichen Oligopol, 1996.
- Nr. 9 **Schöler, Klaus:** Tariffs and Welfare in a Spatial Oligopoly, 1996.
- Nr. 10 **Kreikenbaum, Dieter:** Kommunalisierung und Dezentralisierung der leitungsgebundenen Energieversorgung, 1996.
- Nr. 11 **Eickhof, Norbert:** Ordnungspolitische Ausnahmeregelungen – Rechtfertigungen und Erfahrungen –, 1996.
- Nr. 12 **Sanner, Helge/Schöler, Klaus:** Competition, Price Discrimination and Two-Dimensional Distribution of Demand, 1997.
- Nr. 13 **Schöler, Klaus:** Über die Notwendigkeit der Regionalökonomik, 1997.
- Nr. 14 **Eickhof, Norbert/Kreikenbaum, Dieter:** Reform des Energiewirtschaftsrechts und kommunale Bedenken, 1997.
- Nr. 15 **Eickhof, Norbert:** Konsequenzen einer EU-Osterweiterung für den Gemeinsamen Markt und Anpassungserfordernisse der Gemeinschaft, 1997.
- Nr. 16 **Eickhof, Norbert:** Die Forschungs- und Technologiepolitik der Bundesrepublik und der Europäischen Union – Herausforderungen, Maßnahmen und Beurteilung –, 1997.
- Nr. 17 **Sanner, Helge:** Arbeitslosenversicherung, Lohnniveau und Arbeitslosigkeit, 1997.
- Nr. 18 **Schöler, Klaus:** Die räumliche Trennung von Arbeit und Wohnen – Kritik einer populären Kritik –, 1997.
- Nr. 19 **Strecker, Daniel:** Innovationstheorie und Forschungs- und Technologiepolitik, 1997.
- Nr. 20 **Eickhof, Norbert:** Die Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts, 1998.
- Nr. 21 **Strecker, Daniel:** Neue Wachstumstheorie und Theorie der strategischen Industrie- und Handelspolitik – Fundierte Argumente für forschungs- und technologiepolitische Maßnahmen? –, 1998.
- Nr. 22 **Schirmag, Toralf/Schöler, Klaus:** Ökonomische Wirkungen der Universitätsbeschäftigten auf die Stadt Potsdam und das Umland, 1998.
- Nr. 23 **Ksoll, Markus:** Ansätze zur Beurteilung unterschiedlicher Netzzugangs- und Durchleitungsregeln in der Elektrizitätswirtschaft, 1998.

- Nr. 24 **Eickhof, Norbert/Kreikenbaum, Dieter:** Die Liberalisierung der Märkte für leitungsgebundene Energien, 1998.
- Nr. 25 **Eickhof, Norbert:** Die deutsche und europäische Forschungs- und Technologiepolitik aus volkswirtschaftlicher Sicht, 1998.
- Nr. 26 **Sanner, Helge:** Unemployment Insurance in a General Equilibrium Framework with Firms Setting Wages, 1998.
- Nr. 27 **Never, Henning:** Vielfalt, Marktversagen und öffentliche Angebote im Rundfunk, 1998.
- Nr. 28 **Schöler, Klaus:** Internationaler Handel und räumliche Märkte – Handelspolitik aus Sicht der räumlichen Preistheorie –, 1999.
- Nr. 29 **Strecker, Daniel:** Forschungs- und Technologiepolitik im Standortwettbewerb, 1999.
- Nr. 30 **Schöler, Klaus:** Öffentliche Unternehmen aus raumwirtschaftlicher Sicht, 1999.
- Nr. 31 **Schöler, Klaus:** Wohlfahrt und internationaler Handel in einem Modell der räumlichen Preistheorie, 1999.
- Nr. 32 **Wagner, Wolfgang:** Vergleich von ringförmiger und sektoraler Stadtstruktur bei Nachbarschaftsexternalitäten im monozentrischen System, 1999.
- Nr. 33 **Schulze, Andreas:** Die ordnungspolitische Problematik von Netzinfrastrukturen – Eine institutionenökonomische Analyse –, 1999.
- Nr. 34 **Schöler, Klaus:** Regional Market Areas at the EU Border, 2000.
- Nr. 35 **Eickhof, Norbert/Never, Henning:** Öffentlich-rechtlicher Rundfunk zwischen Anstaltsschutz und Wettbewerb, 2000.
- Nr. 36 **Eickhof, Norbert:** Öffentliche Unternehmen und das Effizienzproblem – Positive und normative Anmerkungen aus volkswirtschaftlicher Perspektive –, 2000.
- Nr. 37 **Sobania, Katrin:** Von Regulierungen zu Deregulierungen – Eine Analyse aus institutionenökonomischer Sicht –, 2000.
- Nr. 38 **Wagner, Wolfgang:** Migration in Großstädten – Folgen der europäischen Osterweiterung für mitteleuropäische Stadtstrukturen, 2000.
- Nr. 39 **Schöler, Klaus:** Vertikal verbundene Märkte im Raum, 2000.
- Nr. 40 **Ksoll, Markus:** Einheitliche Ortspreise im Stromnetz und Wettbewerb in der Elektrizitätswirtschaft, 2000.
- Nr. 41 **Sanner, Helge:** Regional Unemployment Insurance, 2001.
- Nr. 42 **Schöler, Klaus:** Zweistufige Märkte bei zweidimensionaler räumlicher Verteilung der Nachfrage, 2001.
- Nr. 43 **Isele, Kathrin:** Institutioneller Wettbewerb und neoklassische Modelle, 2001.
- Nr. 44 **Sanner, Helge:** Bargaining Structure and Regional Unemployment Insurance, 2001.
- Nr. 45 **Sanner, Helge:** Endogenous Unemployment Insurance and Regionalisation, 2001.
- Nr. 46 **Ksoll, Markus:** Spatial vs. Non-Spatial Network Pricing in Deregulated Electricity Supply, 2001.
- Nr. 47 **Ksoll, Markus/Schöler, Klaus:** Alternative Organisation zweistufiger Strommärkte – Ein räumliches Marktmodell bei zweidimensionaler Verteilung der Nachfrage, 2001.

- Nr. 48 **Kneis, Gert/Schöler, Klaus:** Zur Begründung der linearen Nachfragefunktion in der Haushaltstheorie, 2002.
- Nr. 49 **Westerhoff, Horst-Dieter:** Die Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik angesichts der EU-Erweiterung, 2002.
- Nr. 50 **Wagner, Wolfgang:** Subventionsabbau um jeden Preis? Wohlfahrtswirkungen von Subventionen im Transportsektor, 2002.
- Nr. 51 **Isele, Kathrin:** Fusionskontrolle im Standortwettbewerb, 2003.
- Nr. 52 **Eickhof, Norbert:** Globalisierung, institutioneller Wettbewerb und nationale Wirtschaftspolitik, 2003
- Nr. 53 **Schulze, Andreas:** Liberalisierung und Re-Regulierung von Netzindustrien – Ordnungspolitisches Paradoxon oder wettbewerbsökonomische Notwendigkeit? –, 2003.
- Nr. 54 **Schöler, Klaus/Wagner, Wolfgang:** Freizeitbewertung und städtische Bevölkerungsverteilung – Theoretische und empirische Ergebnisse –, 2003.
- Nr. 55 **Sanner, Helge:** Imperfect Goods and Labor Markets, and the Union Wage Gap, 2003.
- Nr. 56 **Sanner, Helge:** Imperfect Goods and Labor Markets, Regulation, and Spillover Effects, 2003.
- Nr. 57 **Holzer, Verena L.:** Überblick über die Energiepolitik der Europäischen Union, 2003.
- Nr. 58 **Westerhoff, Horst-Dieter:** Hightech und Infrastruktur – Die Entwicklung der Geoinformationsbranche –, 2003.
- Nr. 59 **Wagner, Wolfgang:** Simulationen von sozialer Segregation im monozentrischen Stadtsystem, 2003.
- Nr. 60 **Wagner, Wolfgang:** Mietpreisbindung für Wohnungen und ihre Wirkung auf die soziale Segregation, 2003.
- Nr. 61 **Eickhof, Norbert:** Freiwillige Selbstverpflichtungen aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, 2003.
- Nr. 62 **Merkert, Rico:** Die Liberalisierung des schwedischen Eisenbahnwesens – Ein Beispiel vertikaler Trennung von Netz und Transportbetrieb, 2003.
- Nr. 63 **Holzer, Verena L.:** Ecological Objectives and the Energy Sector – the German Renewable Energies Act and the European Emissions Trading System –, 2004.
- Nr. 64 **Schulze, Andreas:** Alternative Liberalisierungsansätze in Netzindustrien, 2004.
- Nr. 65 **Do, Truong Giang:** Tariffs and export subsidies in a spatial economic model, 2004.
- Nr. 66 **Wagner, Wolfgang:** Der räumliche Wohnungsmarkt als lokales Mehrproduktmonopol, 2004.
- Nr. 67 **Sanner, Helge:** Economy vs. History: What Does Actually Determine the Distribution of Firms' Locations in Cities?, 2004.
- Nr. 68 **Schulze, Andreas:** Liberalisierungen in Netzindustrien aus polit-ökonomischer Sicht – Eine positive Analyse der Interessenbedingtheit von Privatisierungen und Marktöffnungen am Beispiel netzgebundener Wirtschaftsbereiche –, 2004.
- Nr. 69 **Wagner, Wolfgang:** Spatial Patterns of Segregation – A Simulation of the Impact of Externalities between Households, 2004.

- Nr. 70 **Wagner, Wolfgang:** Optimal Spatial Patterns of Two, Three and Four Segregated Household Groups in a Monocentric City, 2004.
- Nr. 71 **Wagner, Wolfgang:** A Simulation of Segregation in Cities and its Application for the Analysis of Rent Control, 2004.
- Nr. 72 **Westerhoff, Horst-Dieter:** Wie sich eine Nation arm rechnet – Einige statistische Bemerkungen zum Konzept der relativen Armut –, 2004.
- Nr. 73 **Holzer, Verena L.:** Does the German Renewable Energies Act fulfil Sustainable Development Objectives?, 2004.
- Nr. 74 **Eickhof, Norbert/Isele, Kathrin:** Do Economists Matter? Eine politökonomische Analyse des Einflusses wettbewerbspolitischer Leitbilder auf die europäische Fusionskontrolle, 2005.
- Nr. 75 **Sanner, Helge:** Bertrand Wettbewerb im Raum kann zu höheren Preisen führen als ein Monopol, 2005.
- Nr. 76 **Gruševaja, Marina:** Formelle und informelle Institutionen im Transformationsprozess, 2005.
- Nr. 77 **Eickhof, Norbert:** Regional- und Industriepolitik in den neuen Bundesländern, 2005.
- Nr. 78 **Merkert, Rico:** Die Reorganisation und Zukunft des Eisenbahnwesens in Großbritannien, 2005.
- Nr. 79 **Sanner, Helge:** Instability in Competition: Hotelling Re-reconsidered, 2005.
- Nr. 80 **Kauffmann, Albrecht:** Structural Change during Transition: Is Russia Becoming a Service Economy?, 2005.
- Nr. 81 **Sanner, Helge:** Price Responses to Market Entry With and Without Endogenous Product Choice, 2005.
- Nr. 82 **Blien, Uwe/Sanner, Helge:** Structural change and regional employment dynamics, 2006.
- Nr. 83 **Eickhof, Norbert/Holzer, Verena L.:** Die Energierechtsreform von 2005 – Ziele, Maßnahmen und Auswirkungen, 2006.
- Nr. 84 **Gruševaja, Marina:** Transplantation von Institutionen – Eine Analyse der Wettbewerbspolitik in Russland, 2006.
- Nr. 85 **Schöler, Klaus:** Transformationsprozesse und Neue Ökonomische Geographie – Erklärungsbeiträge der neuen Ökonomischen Geographie zur Transformation der ostdeutschen Volkswirtschaft, 2006.
- Nr. 86 **Holzer, Verena L.:** Erneuerbare Energien im Binnenmarkt: Nationale Fördersysteme oder europäische Harmonisierung?, 2006.
- Nr. 87 **Wonke, Christoph:** Das transaktionale Marktversagen als volkswirtschaftliche Begründung für das kommunalwirtschaftliche System der Hausmüllentsorgung in Deutschland, 2006.
- Nr. 88 **Gruševaja, Marina:** Do Institutions Matter? An Analysis of the Russian Competition Policy in the Period of Transformation, 2006.
- Nr. 89 **Schöler, Klaus:** Gibt es eine optimale Stadtgröße?, 2007.
- Nr. 90 **Gruševaja, Marina/Eickhof, Norbert:** Institutioneller Wandel im Rahmen der ökonomischen Transformation – Wettbewerbspolitik in Russland auf dem Prüfstand, 2007.