

# **Wirtschaftswachstum in Mittel- und Osteuropa: Die Rolle der Rechtsordnung**

**Dr. Thomas Mirow**

**Präsident der Europäischen Bank für Wiederaufbau  
und Entwicklung (EBRD)**

**Hamburg, 20. Oktober 2011**

In Max Webers „Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie“ heißt es, der Kapitalismus brauche „ein Recht, das sich ähnlich berechnen lässt wie eine Maschine“. Diese Sichtweise vermittelt nicht gerade ein schmeichelhaftes Bild von Juristen, die hier auf die Rolle von Maschinisten reduziert werden. Aber Weber bringt in diesem Satz die enge Beziehung zwischen Gesetz und Wirtschaft auf den Punkt.

Heute führt uns die globale Finanzkrise eindringlich vor Augen, dass ein reibungsloses Funktionieren der Märkte ohne klare Gesetze und effektive Institutionen nicht möglich ist. Ein rasant wachsendes Kreditgeschäft und die Erschaffung immer raffinierterer Finanzprodukte täuschen nur einen Fortschritt vor, wenn sie nicht mit

Schutzmaßnahmen gegen maßlose und leichtsinnige Kreditvergabe verbunden sind. Die wirtschaftliche Entwicklung ist kein sich selbst regulierender Prozess, sondern muss von Gesetzen geprägt und geleitet werden. Auch die Industrieländer müssen da wachsam bleiben. Daher ist es folgerichtig, dass die EU zur Überwindung der bedrohlichen gegenwärtigen Schwierigkeiten die institutionellen Rahmenbedingungen der Finanzmärkte einer gründlichen Überprüfung unterzieht.

## **Rechtsreformen fördern Wachstum und Transformation**

Vor kurzem feierte die EBRD ihren 20. Jahrestag – ein geeigneter Anlass, sich die Atmosphäre zu vergegenwärtigen, die zur Zeit der Gründung der Bank vorherrschte. Der kalte Krieg war vorbei. Die USA und Russland hatten sich darauf geeinigt, ihre Chemiewaffen zu vernichten. Deutschland war wiedervereinigt. Als die Bank 1991 ihre Tätigkeit aufnahm, verkörperte sie den Optimismus jener Zeit: Die Welt war dabei, sich zum Besseren zu wenden. Die neue Bank war etwas Besonderes, denn ihr Mandat wurde nicht nur wirtschaftlich, sondern auch politisch definiert: geleitet von der festen Überzeugung, Marktwirtschaft und Demokratie seien eng verbunden und erst die

Vereinigung dieser Werte bringe wirtschaftliche Entwicklung und Frieden.

Die politischen Veränderungen in Mittel- und Osteuropa gingen mit einem Kulturwandel und einem neuen Rechtsverständnis einher. Der Glaube, dass „gute Gesetze gute Volkswirtschaften machen“, war weltweit auf dem Vormarsch. Dazu hatte zweifellos das erfolgreiche Wachstum der „Tigerstaaten“ Asiens entscheidend beigetragen. Sehr schnell begriff die junge Generation Mittel- und Osteuropas die zentrale Bedeutung „unterstützender“ Gesetzgebung: Im Gegensatz zu den bisherigen, von Verboten geprägten Gesetzen, die unternehmerische Aktivitäten gebremst hatten, brauchte man nun neue Gesetze, die diese förderten. Schon 1991 trafen Rechts- und Wirtschaftsexperten in London zu einem Kolloquium über die Reform des Handelsrechts in den Transformationsländern zusammen. Die Experten waren sich alle darin einig, dass möglichst schnell ein Modellgesetz über Sicherungsgeschäfte ausgearbeitet werden sollte, um die Entwicklung des Kreditwesens zu unterstützen. Das daraus resultierende EBRD-Modellgesetz über Sicherungsgeschäfte wurde 1994 veröffentlicht und hatte entscheidenden Einfluss auf die Entwicklung von besicherten Kreditgeschäften in der Region. Es war der erste Schritt der EBRD in ihrer

Eigenschaft als Förderer von Rechtsreformen in Mittel- und Osteuropa.

Seitdem setzt sich die EBRD sehr systematisch für Rechtsreformen ein, die der Marktentwicklung und dem Transformationsprozess dienen. Unsere Untersuchungen deuten – zumindest in der Region, in der wir tätig sind – auf eine positive Korrelation zwischen der Qualität von Wirtschaftsgesetzen und dem Grad des wirtschaftlichen Fortschritts hin. Bei diesen beiden Dimensionen ist die Frage nach der Kausalität natürlich schwierig. Ob wirtschaftlicher Fortschritt mit politischer Freiheit einhergeht, ist für internationale Organisationen bisweilen eine noch heiklere Frage, denn ihre Satzungen lassen oft nicht zu, dass sie in ihren Entscheidungen politische Gesichtspunkte berücksichtigen. Bei der EBRD jedoch gestaltet sich diese Debatte gradliniger, da unsere Charta nur für solche Länder unsere Hilfe vorsieht, die sich den demokratischen Prinzipien und der Marktwirtschaft verschrieben haben. Auch in diesem Bereich bestätigen unsere Untersuchungen die positive Korrelation zwischen politischer Freiheit und wirtschaftlicher Entwicklung.

Ganz generell wächst bei den internationalen Finanzinstitutionen seit den 1990er Jahren die Erkenntnis, dass Rechtsreformen zur Untermauerung

von Investitionsstrategien notwendig sind. Vielen von Ihnen werden die „Doing Business Reports“ ein Begriff sein, die jährlich von der Weltbank herausgegeben werden. Diese Analysen zeigen auf, wie geschäftsfreundlich die Regulierungsbehörden eines Landes sind, und enthalten Ranglisten für die verschiedenen Bereiche der Unternehmensregulierung. Diese Veröffentlichungen, in denen sich Vorreiter wie Nachzügler wiederfinden, haben sich deutlich positiv auf die Reformbestrebungen in den Entwicklungsländern ausgewirkt.

### **Was die EBRD geleistet hat**

Die wachsende Bedeutung von Rechtsreformen für den Transformationsprozess führte 1995 innerhalb der EBRD zur Gründung eines Rechtsreformprogramms. Jetzt beschäftigen wir in London eine Gruppe von Fachjuristen, die sich dieser Initiative verschrieben haben mit dem Ziel, das Investitionsklima durch Schaffung eines anlegerfreundlichen, transparenten und berechenbaren Rechtsumfeldes zu verbessern. Zu den Aktivitäten des Programms gehören die qualitative Bewertung von Handelsgesetzen in den Transformationsländern, die Ausarbeitung von Rechtsstandards für politische Entscheidungsträger und die anschließende Bereitstellung technischer

Unterstützung, um den Staaten vor Ort bei ihren juristischen und institutionellen Reformen zu helfen. Das Hauptaugenmerk liegt auf den Rechtsgebieten, die aus Investorensicht entscheidend sind, unter anderem eben Sicherungsgeschäfte, Corporate Governance und Public-Private Partnerships, um nur einige zu nennen. Im Laufe der Jahre wurde eine Vielzahl von Projekten entwickelt, deren Bandbreite sich von der Gesetzesausarbeitung über wirtschaftspolitische Beratung und die Schaffung von Registern bis hin zur Weiterbildung von Richtern erstreckt.

Zu den besonders erwähnenswerten Aktivitäten aus den vergangenen 10 Jahren zählen u.a.:

- Die Unterstützung der Slowakischen Republik bei der Schaffung eines modernen Pfandrechts, das die besicherten Kreditgeschäfte in dem Land dramatisch ankurbelte.
- Die Unterstützung der russischen Wertpapieraufsichtsbehörde bei der Schaffung eines Corporate-Governance-Kodex. Dieser Kodex entfaltete eine deutliche Wirkung auf die Unternehmensführung in Russland, als er von der Duma abgeseget wurde und auf börsennotierte Unternehmen im Rahmen eines Comply-or-Explain-Mechanismus Anwendung fand. Das heißt im Klartext, die Firmen mussten sich

entweder den Bestimmungen fügen oder ihre Nichteinhaltung rechtfertigen.

- In jüngerer Vergangenheit konnte die EBRD dem obersten Gericht Kirgisistans dabei helfen, die fachlichen Fähigkeiten von Richtern in Handelssachen zu verbessern, was zu einer größeren Berechenbarkeit bei richterlichen Entscheidungen geführt hat.

Zu den wohl interessantesten Leistungen des Rechtsreformprogramms der EBRD zählt die Veröffentlichung einer umfassenden Reihe von Bewertungen von Handelsgesetzen in den Transformationsländern. Die Philosophie, die dieser Bewertungstätigkeit zugrunde liegt, steht ganz im Einklang mit dem Ansatz der Bank beim rechtspolitischen Dialog: Das Hauptziel ist die Förderung von Reformen durch Bereitstellung von Informationen zu wirtschaftsrechtlichen Kernfragen. Die Informationen müssen auf erforderliche Änderungen hinweisen, die für die Optimierung der wirtschaftlichen Prozesse notwendig sind. Diese Bewertungen werden dann politischen Entscheidungsträgern und anderen Stakeholdern zur Verfügung gestellt.

Zu den Bewertungen gehören in der Regel Tabellen, die aufzeigen, wie die verschiedenen Transformationsländer

im Hinblick auf die Qualität ihrer Handelsgesetzgebung relativ zueinander abschneiden. Die Veröffentlichung solcher Vergleichsdaten hat sich als effektives Mittel zur Steigerung der Reformbereitschaft erwiesen. Als zum Beispiel unsere Bank die serbische Regierung in Sachen Schaffung eines modernen Pfandrechts beriet, konnte sie auf die entsprechenden ungarischen, polnischen und slowakischen Gesetze verweisen und darlegen, welche praktischen Lösungen von den Ländern übernommen worden waren. Dieses fand positiven Anklang und führte zur Einführung eines modernen Pfandrechts im Jahre 2003.

## **Lehren**

Aus 15 Jahren Rechtsreformerfahrung hat die EBRD einige Lehren ziehen können:

Zuallererst muss jede legislative Reform in einem **offenen und integrativen Prozess** stattfinden. Bei diesem Prozess sollten lokales Fachwissen genutzt und alle Stakeholder zur Konsensbildung herangezogen werden, damit alle das Projekt gemeinsam tragen. Diese integrative Vorgehensweise sorgt dafür, dass diejenigen, die diese Gesetze letztendlich durchsetzen oder befolgen müssen, sich ganz auf die Reform einlassen, was auch



die Verabschiedung der notwendigen Gesetze erleichtert.

Zweitens sollten sich Wirtschaftsgesetze an den **international gültigen Standards** ausrichten. Nach der Asien- und Russlandkrise der 1990er Jahre waren Weltbank und IWF gemeinsam mit multilateralen Entwicklungsorganisationen und anderen führend bei der Ausarbeitung rechtlicher Normen für die Schlüsselgebiete des wirtschaftlichen Handelns. Die von diesen Organisationen ausgearbeiteten Standards, wie zum Beispiel die OECD-Grundsätze der Corporate Governance, bieten eine überzeugende Basis für den handelsrechtspolitischen Dialog mit Gesetzgebern. Selbstverständlich müssen diese Standards an die nationalen Gegebenheiten angepasst werden, um der Falle der Rechtstransplantate zu entgehen. Hierbei handelt es sich um eine früher gängige Praxis, bei der Entwicklungshelfer dem Empfängerland einfach westliche Modelle überstülpten. Davor warnte der große Arbeitsrechtler Otto Kahn-Freund<sup>1</sup>: „Im Recht wie in der Chirurgie birgt das einfache Transplantat das Risiko der Abstoßung.“

---

<sup>1</sup> Otto Kahn-Freund, *'On Use and Misuse of Comparative Law'* (1974) 37 *Modern Law Review* 1 (eigene Übersetzung)

Drittens sollte sich die fachliche Zusammenarbeit auch darauf erstrecken, sicherzustellen, dass **gute Gesetze auch tatsächlich umgesetzt werden**. Ein neues Gesetz in der Sammlung mag vielleicht politisch beeindrucken und die Bedingungen, die an einen Staatskredit gebunden sind, erfüllen, aber das allein reicht nicht aus, um spürbare Ergebnisse zu erzielen. Die technische Hilfe darf sich nicht darin erschöpfen, moderne Gesetze mit auf den Weg zu bringen. Sie muss auch eine Beratung über die nächsten Schritte einschließen: die Schaffung eines Registers, die Weiterbildung von Beamten und Richtern, und die Schärfung des öffentlichen Bewusstseins für die neue Gesetzgebung.

Viertens ist es wichtig, sich ständig vor Augen zu halten, welche übergeordneten **wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Zwecke** ein Gesetz erfüllen sollte. Ein neues Sicherungsgesetz sollte dazu dienen, den Zugang zu Krediten zu erleichtern und gleichzeitig arglosen Verbrauchern ein gewisses Maß an Schutz zu bieten. Ein neues Gesetz über die öffentliche Beschaffung sollte darauf ausgelegt sein, den Wettbewerb um öffentliche Aufträge zu fördern und transparenter zu gestalten. Diese übergeordneten Ziele können Gesetzgebern dabei helfen, die Hürden, die sich ihnen in Form von Rechtstraditionen oder Interessengruppen in den Weg stellen, zu überwinden.

## **20 Jahre Rechtsreformen**

Welches Bild präsentiert sich heute nach 20 Reformjahren in Mittel- und Osteuropa? Zuerst ist festzustellen, dass diese Länder bei der Reformierung ihrer Handelsgesetze bedeutende Fortschritte erzielt haben. Obwohl die meisten bei Null anfangen mussten, gelang es ihnen doch relativ schnell, das für die Unterstützung neuer Marktwirtschaften notwendige juristische Grundgerüst aufzustellen. In Mitteleuropa hat sich der EU-Beitrittsprozess als starker Reformanreiz erwiesen, der zu einem rasanten Fortschritt in den damaligen Kandidatenländern geführt hat. Trotz der Rückschläge, die während der Krise der letzten Zeit zu beobachten waren, und trotz der Tatsache, dass einzelne Rechtsgebiete weiterhin reformbedürftig sind, bieten die Transformationsländer, die zur EU gehören, recht gute handelsrechtliche Rahmenbedingungen.

Die größten Herausforderungen in der Handelsgesetzgebung liegen heute in Zentralasien und im Kaukasus. In diesen Teilen unseres Einsatzgebietes hat es kein großes politisches Zugpferd wie den Beitrittsprozess zur EU gegeben. Darüber hinaus bleiben die Privatisierungspläne größtenteils unerfüllt, und die Knappheit an Investitionen aus dem Ausland hat sich

ebenfalls bremsend auf die juristischen Reformbemühungen ausgewirkt. Einige Länder der Region jedoch, wie etwa Georgien oder die Kirgisische Republik, zeigen jetzt eine ausgeprägtere Bereitschaft, bedeutende Reformen durchzuführen, auch in rechtlicher Hinsicht.

Ein Sektor erweist sich nach wie vor als schwierig, und zwar in der gesamten Transformationsregion: die Wirtschaftsrechtsprechung. Wie unsere eigenen Umfragen belegen, bezweifeln die Anleger, ob die örtlichen Gerichte in der Lage sind, Rechtsstreitigkeiten auf professionelle und faire Art zu entscheiden. Die Bedenken betreffen nicht nur Integritätsfragen, sondern auch die fachlichen Fähigkeiten der Richter, die oft Schwierigkeiten haben, den Hintergrund von Handelsdisputen zu verstehen und komplexe juristische Vorschriften anzuwenden. Dieser Frage muss dringend mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. Die EBRD hat verschiedene technische Programme lanciert, die die fachlichen Fähigkeiten von Handelsrichtern verbessern sollen. Außer im bereits erwähnten Kirgisistan laufen solche Programme aktuell in Moldawien, der Mongolei und Tadschikistan.

Bei ihrem bevorstehenden Einsatz im südlichen und östlichen Mittelmeerraum, also in Ländern wie Ägypten,

Tunesien und Marokko, wird die EBRD voraussichtlich einen wichtigen Schwerpunkt ihrer Tätigkeit auf legislative Fragen legen, um die Entwicklung des privaten Sektors voranzubringen. Unseren ersten Einschätzungen zufolge wird es intensiver legislativer und institutioneller Reformen bedürfen, bevor die empfohlenen Investitionsstrategien für die Agrar- und Nahrungsmittelindustrie, für Kleinbetriebe und zur Steigerung der Energieeffizienz Früchte tragen können. Hoffen wir also, dass die Rechtsreformer und ihre Berater die Aufbruchstimmung und den Ruf nach Veränderungen nutzen, die die ganze Region in ihren Bann gezogen haben. Bei allen offensichtlichen Unterschieden: Vieles erinnert an die Atmosphäre, die vor 20 Jahren in Mittel- und Osteuropa herrschte. Jetzt wird es darauf ankommen, auch bei Europas südlichen Nachbarn mit fortschrittlichen Gesetzen und starken Institutionen den Transformationsprozess sicher verankern zu helfen.