

Wie das längst untergegangene Habsburger Reich noch heute in den osteuropäischen Verwaltungen sichtbar ist*

20

Sascha O. Becker**, Katrin Boeckh***, Christa Hainz und Ludger Wößmann

Viele Teile Europas wurden über Jahrhunderte hinweg von Großreichen beherrscht. Haben diese Imperien nach ihrer formellen Auflösung ein Vermächtnis im Verhältnis der Bürger zu ihren staatlichen Institutionen hinterlassen? Dieser Beitrag untersucht, ob sich die Zugehörigkeit zum Habsburger Reich, das verschiedene Teile Europas für mehr als 600 Jahre beherrschte und im Jahr 1918 unterging, in Osteuropa noch heute auf das Vertrauen der Bürger in staatliche Institutionen und Korruption auswirkt.

Die Nobelpreisträgerin Elinor Ostrom (1998) betont, dass das Vertrauen in die wichtigsten Institutionen des Staates und deren reibungsloses Funktionieren entscheidend für kollektives Handeln ist. Gerichte und Polizei spielen als Garanten für die Einhaltung staatlicher Regeln eine wesentliche Rolle bei der Förderung des Vertrauens zwischen Bürgern und Staat. »Failed States« rund um die Welt bezeugen, wie schwierig es ist, gut funktionierende und hoch angesehene Institutionen zu schaffen und dauerhaft zu erhalten.

Langfristige Persistenz von Vertrauen in die staatliche Verwaltung und Korruption

Imperien, die über lange Zeit – manchmal über Jahrhunderte hinweg – bestanden, hatten ausreichend Zeit, dauerhafte Institutionen zu errichten. Im Kontext Osteuropas ist das Habsburger Reich bekannt für verlässlichere staatliche Institutionen als das Osmanische Reich oder das Russische Reich (vgl. Ingraio 2000). Im Gegensatz zu diesen beiden Imperien bezeichnen Historiker die Habsburger Bürokratie als »ziemlich ehrlich, hart arbeitend und im Allgemeinen ehrbar« (Taylor 1948, 44). Sie galt als relativ gut funktionierend und war in der Bevölkerung angesehen.

In einer neuen Studie argumentieren wir, dass dieses Verhalten der Bürokraten das Vertrauen der Einwohner in die Verlässlichkeit staatlicher Institutionen gefördert hat (Becker, Boeckh, Hainz und Wößmann 2011). Dies hatte Auswirkungen auf das Zusammenspiel zwischen Bürgern und Staat, insbesondere auf lokaler Ebene. Mit dem Zusammenbruch des Habsburger Reiches nach dem Ersten Welt-

krieg und der damit einhergehenden Aufteilung in einzelne Nationalstaaten wurde die Habsburger Verwaltung formell aufgelöst. Im Laufe der darauf folgenden Jahrzehnte kam es zu teils drastischen institutionellen Veränderungen. Daher stellt sich die Frage, ob die historische Zugehörigkeit zu unterschiedlichen Imperien tatsächlich bis heute zu Unterschieden in der Korruption und im Vertrauen in die staatliche Verwaltung führen kann.

Unsere Untersuchung bettet sich in eine stetig wachsende Literatur ein, die verschiedene Mechanismen untersucht, durch die Geschichte langfristige Folgen für die heutige wirtschaftliche Entwicklung hat (vgl. Nunn 2009 für einen Überblick). Unsere Hypothese lautet, dass politische und rechtliche Institutionen, die vor langer Zeit existierten, kulturelle Normen beeinflusst haben und dadurch bis heute fortwirken. Die von uns untersuchten kulturellen Normen beziehen sich auf das wichtige Thema des Funktionierens des Zusammenspiels zwischen *Bürgern und Staat*. Ein Paradebeispiel für die langfristige Persistenz kultureller Normen im Zusammenspiel von *Bürgern untereinander* sind die Unterschiede im Sozialkapital zwischen Nord- und Süditalien, die auf während der ersten Jahrtausendwende in freien Stadtstaaten gemachte Erfahrungen zurückgeführt werden (vgl. Putnam 1993; Guiso, Sapienza und Zingales 2008). Ganz allgemein stehen Unterschiede in kulturellen Normen zwischen europäischen Regionen in Verbindung mit

* Der Beitrag ist auch erschienen bei »Ökonomenstimme«, 10. Juni 2011, <http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2011/06/der-habsburger-effekt/>.

** Prof. Sascha O. Becker, Ph.D., ist Professor an der University of Warwick und Forschungsprofessor am ifo Institut.

***PD Dr. Katrin Boeckh ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Osteuropa-Institut Regensburg.

historischen Unterschieden in Alphabetisierung und politischen Institutionen (vgl. Tabellini 2010).

Eine empirische Überprüfung der langfristigen Auswirkungen des Habsburger Reiches

Um zu überprüfen, ob die kulturellen Normen, die ihren Ursprung in der Habsburger Monarchie haben, bis heute überleben, nutzen wir die Mikrodaten des in allen osteuropäischen Ländern durchgeführten Life in Transition Survey (LiTS) aus dem Jahr 2006. Diese Daten enthalten Informationen über das Vertrauen in die staatliche Verwaltung sowie über Korruption. Im ersten Schritt unserer Analyse konzentrieren wir uns auf die 17 Länder, die Nachfolgestaaten des Habsburger Reiches oder deren Nachbarstaaten sind. Auf der Basis einer Vielzahl historischer Quellen haben wir für alle Orte, in denen Haushalte befragt wurden, die historische Zugehörigkeit zum Habsburger Reich kodiert. Die umfangreichen Informationen, die die Umfrage für jeden einzelnen Befragten enthält, erlauben uns, in unseren Regressionsmodellen für eine große Zahl von individuellen Faktoren wie Bildung, Religion, Sprache, Vermögen und Urbanisierung zu kontrollieren.

Ein Vergleich unserer Vertrauens- und Korruptionsmaße über die 17 Länder zeigt bereits deutliche Unterschiede zwischen den Gebieten, die zum Habsburger Reich gehörten und solchen, die nicht dazugehörten. Gleichwohl vernachlässigt ein solcher Vergleich, dass sich diese Länder möglicherweise in einer ganzen Reihe von weiteren Merkmalen unterscheiden, die nicht direkt mit der Zugehörigkeit zum Habsburger Reich in Verbindung stehen.

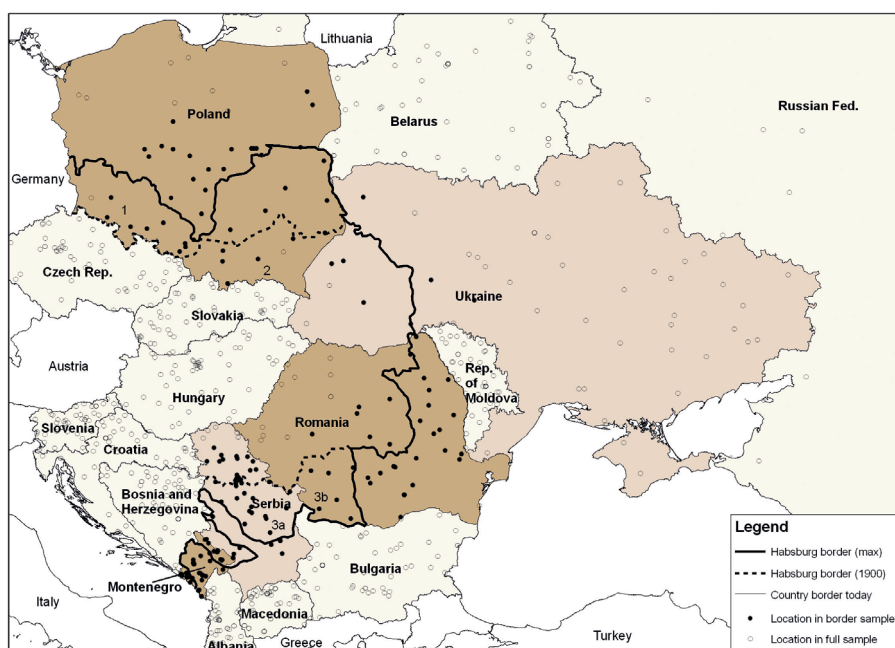
In einem zweiten Schritt nutzen wir daher die Tatsache, dass die ehemalige habsburgische Grenze quer durch fünf heute existierende Länder verläuft – Polen, die Ukraine, Rumänien, Serbien und Montenegro (vgl. Abb. 1). In diesen Ländern haben Bürger auf beiden Seiten der ehemaligen Habsburger Grenze inzwischen über mehrere Generationen innerhalb desselben Staates gelebt. Wir beschränken unsere Analyse also auf den Vergleich von Haushalten, die heute *innerhalb* eines Lan-

des leben, aber auf Gebieten diesseits und jenseits der ehemaligen Habsburger Grenze. So stellen wir sicher, dass wir nicht statt eines echten Habsburg-Effekts nur unbeobachtete länderspezifische Unterschiede erfassen. Um die genuine nachhaltige Wirkung des Habsburger Reiches zu identifizieren, beschränken wir unsere Analyse sogar noch weiter und vergleichen nur solche Personen miteinander, die in Ortschaften innerhalb von 200 Kilometern voneinander auf beiden Seiten der ehemaligen Habsburger Grenze leben («Grenz-Stichprobe»).

Ergebnisse zur Persistenz von Vertrauen und Korruption

Unsere Ergebnisse zeigen, dass das Habsburger Reich in der Tat noch heute in den kulturellen Normen und in der Interaktion der Bürger mit den staatlichen Institutionen sichtbar ist. Vergleicht man Personen auf beiden Seiten der ehemaligen Habsburger Grenze, so haben die Menschen in Orten, die auf dem Gebiet des lange untergegangenen Habsburger Reiches leben, ein signifikant höheres Vertrauen in Gerichte und Polizei. Diese Unterschiede im Vertrauen manifestieren sich auch in »realen« Unterschieden, nämlich bei Bestechungsgeldern, die im Rahmen dieser lokalen öffentlichen Dienste gezahlt werden.

Abb. 1
Das Habsburger Reich in Osteuropa und unsere »Grenz-Stichprobe«



Legende: Habsburger Grenze in ihrer maximalen Ausdehnung, Habsburger Grenze im Jahr 1900, heutige Staatsgrenzen und geographische Lage der Beobachtungen im LiTS-2006-Datensatz in der 17-Länder-Stichprobe sowie in der »Grenz-Stichprobe«.

Quelle: Becker, Boeckh, Hainz und Wößmann (2011).

Wir ergänzen diese Hauptergebnisse um eine Reihe zusätzlicher Aspekte. Erstens sind unsere Ergebnisse robust, wenn wir die Vergleichsgruppe auf diejenigen Gegenden beschränken, die früher zum Osmanischen Reich gehörten (anstelle aller Nicht-Habsburg-Gegenden). Zweitens variiert der Habsburg-Effekt interessanterweise nicht systematisch mit der Dauer der Zugehörigkeit zum Habsburger Reich. Dieser Befund steht im Einklang mit Modellen, die vorhersagen, dass auch schon ein kurzes Ausgesetztsein sehr langfristige Effekte haben kann. Drittens analysieren wir, ob die Zugehörigkeit zu Habsburg das Vertrauen in staatliche Institutionen auf *allen* Ebenen gefördert hat, also auch in zentrale öffentliche Institutionen wie den Präsidenten oder das Parlament. Wir finden keine signifikanten Belege für solche Effekte, was darauf hindeutet, dass es die lokale Interaktion mit Bürokraten war, die für unsere Hauptergebnisse entscheidend ist.

Schließlich untersuchen wir noch Daten aus einer Unternehmensbefragung, dem Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS). Wir finden die allgemeinen Ergebnismuster der LiTS-Haushaltsbefragung bestätigt: Innerhalb des gleichen Landes haben Unternehmen, die ihren Standort auf der ehemals Habsburger Seite haben, höheres Vertrauen in die Gerichte.

Tests auf einen genuinen Habsburg-Effekt

Die bisher berichteten Ergebnisse deuten auf ein langfristiges Fortbestehen des Vertrauens und der Korruption hin. Zwei mögliche Kritikpunkte an unseren Ergebnisse sind, dass sie vielleicht nur Unterschiede in Vertrauen und Korruption messen, die bereits vor dem Habsburger Reich bestanden haben, oder dass sie nur ein allgemeines Ost-West-Muster erfassen. Diesen Punkten gehen wir wie folgt nach.

Erstens finden wir keine Effekte bei der Verwendung von »Placebo«-Grenzen, die gegenüber der tatsächlichen Habsburger Grenze um 100 Kilometer nach innen oder außen verschoben sind. Dies deutet darauf hin, dass unsere Ergebnisse einen echten Habsburg-Effekt erfassen und nicht nur ein allgemeines Ost-West-Muster. Zweitens finden wir weder für das Vertrauen zwischen einzelnen Personen noch für die Mitgliedschaft in Vereinen einen Habsburg-Effekt. Dies belegt, dass der Habsburg-Effekt nicht aus einem allgemeinen Vertrauensschub besteht, sondern speziell die Interaktion von Bürgern mit ihren lokalen staatlichen Einrichtungen betrifft.

Drittens prüfen wir, ob sich geographische Gegebenheiten – in Form der Höhenlage der Orte – diesseits und jenseits der ehemaligen Habsburger Grenze systematisch unter-

scheiden. Dies ist nicht der Fall. Viertens finden wir weder bei der mittelalterlichen Stadtgröße noch beim Status als Bischofsstadt im Mittelalter, noch beim Zugang zu mittelalterlichen Handelsstraßen signifikante Unterschiede zwischen den Gebieten auf beiden Seiten der Habsburger Grenze. Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass der Habsburg-Effekt nicht einfach nur Unterschiede erfasst, die bereits vor dem Habsburger Reich bestanden.

Fazit

Unsere Untersuchung zeigt, dass ehemalige Institutionen noch nach mehreren Generationen durch kulturelle Normen fortwirken können. Auch fast ein Jahrhundert nach seinem Untergang lebt das Habsburger Reich fort – und zwar in der Haltung der Bürger gegenüber staatlichen Einrichtungen auf lokaler Ebene. Vergleicht man Menschen, die heute im selben Land leben, aber diesseits und jenseits der längst verschwundenen Habsburger Grenze, so haben diejenigen, die auf ehemaligem Habsburger Gebiet leben, mehr Vertrauen in Gerichte und Polizei. Es ist auch weniger wahrscheinlich, dass sie Bestechungsgelder für diese öffentlichen Dienste zahlen. Dies belegt, dass das institutionelle Erbe nicht nur Präferenzen prägt, sondern auch die tatsächlichen Interaktionen zwischen Bürgern und Staat beeinflusst.

Für die zukünftige Forschung ist es von großem Interesse herauszufinden, durch welche spezifischen Mechanismen der Habsburg-Effekt bis heute überlebt hat. Für diese Analyse spielt es eine große Rolle, dass die massiven institutionellen Umbrüche in den Nachfolgestaaten des Habsburger Reiches von großen Vertreibungs- und Wanderungswellen begleitet waren. Diese wechselvolle Geschichte lässt vermuten, dass die kulturellen Verhaltensnormen nicht allein durch Weitergabe innerhalb von Familien überlebt haben. Vielmehr könnten es die anhaltenden positiven Erfahrungen im Umgang zwischen Bürgern und Staatsvertretern vor Ort sein, die den Habsburg-Effekt haben überleben lassen. Auch die Vermittlung von positiven Verhaltensmustern in der Schule und der Bildungsstand von Bürokraten und Bürgern könnten eine Rolle gespielt haben. Unterstützt wird dies möglicherweise durch eine Erinnerungskultur, die in vielen Regionen die Habsburger Zeit in einem positiven Licht erscheinen lässt.

Literatur

- Becker, S.O., K. Boeckh, Ch. Hainz, L. Woessmann (2011), »The Empire Is Dead, Long Live the Empire! Long-Run Persistence of Trust and Corruption in the Bureaucracy«, *CEPR Discussion Paper* Nr. 8288.
 Guiso, L., P. Sapienza, L. Zingales (2008), »Long Term Persistence«, *NBER Working Paper* Nr. 14278.
 Ingraio, Ch.W. (2000), *The Habsburg Monarchy, 1618–1815*. Second edition. Cambridge University Press. Cambridge.

- Nunn, N. (2009), »The Importance of History for Economic Development«, *Annual Review of Economics* 1, 65–92.
- Ostrom, E. (1998), »A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action«, *American Political Science Review* 92(1), 1–22.
- Putnam, R. (mit R. Leonardi und R. Nanetti) (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press. Princeton, NJ.
- Tabellini, G. (2010), »Culture and Institutions: Economic Development in the Regions of Europe«, *Journal of the European Economic Association* 8(4), 677–716.
- Taylor, A.J.P. (1948), *The Habsburg Monarchy 1809–1918: A History of the Austrian Empire and Austria-Hungary*, Penguin Books (reprint 1990). London.