
Reflexionen über Institutionen

Rezension von: Birger P. Priddat,
Strukturierter Individualismus.
Institutionen als ökonomische Theorie,
Metropolis, Marburg 2004, 312 Seiten,
€ 32,80.

Der Autor präsentiert mit seinem Buch eine Sammlung von Aufsätzen zu theoretischen, aber auch anwendungsorientierten Aspekten der Institutionenökonomie. Am Anfang seiner Überlegungen steht der von North entwickelte Ansatz („Ökonomie und Geschichte. Zur Theorie der Institutionen bei D. C. North“). Danach werden die sozialen Interaktionen, über das Verhalten im Markt hinaus, durch ein System gesellschaftlicher Regeln – den Institutionen – bestimmt. Prinzipiell sollte die Institutionenstruktur die wirtschaftlichen Abläufe begünstigen – die Transaktionskosten senken. Das ist aber deshalb nicht immer der Fall, weil die Interessen bestimmter gesellschaftlicher Gruppen dem entgegenstehen. North sieht das Hauptkriterium für die positiven Effekte der Institutionenstruktur in einer entsprechenden Ausgestaltung der privaten Eigentumsrechte.

Und durch die Ausgestaltung der Institutionenstruktur erklärt sich die unterschiedliche Entwicklung der jeweiligen Gesellschaften. Denn jene determiniert einerseits den Handlungsspielraum der Wirtschaftssubjekte, was voraussetzt, dass sie über die Zeit stabil bleibt, andererseits führt institutioneller Wandel zu sozialen Veränderungen.

„Der institutionell definierte Handlungsspielraum ist durch stabile Handlungserwartungen charakterisiert.“ Das

Wirtschaftssubjekt kann darauf „vertrauen“, dass sich der andere ebenso verhält wie dieses selbst. „Der Vorteil der Institutionen besteht darin, dass sich Handlungsmöglichkeiten anbieten, die individuell nicht realisierbar sind.“ Sie bieten dauerhafte „Kooperationsrenten“. Aber „(w)enn die Entscheidung, einer Institution beizutreten, eine Entscheidung über die Gewährleistung von Handlungsoptionen ist, bleibt die Unsicherheit permanent, ob man diese Option aufrechterhalten soll. Man hat sie gewählt, weil man bestimmter Handlungsmöglichkeiten dauerhaft versichert sein wollte, steht aber währenddessen ständig unter Legitimationsdruck, die einmal oder historisch getroffene Institutionenentscheidung gegen die ‚besseren‘ Alternativen der institutionellen Umgebung (anderer Institutionen) verteidigen zu müssen.“

Freilich schränkt Priddat diese abstrakte Überlegung gleich ein, weil normalerweise keine solche freiwillige Regelbindung eingegangen wird; denn das Individuum steht historisch gewachsenen Institutionen gegenüber. Diesen tritt es dann nicht bei, sondern übernimmt sie durch Konvention oder Sozialisation. Im Gegenteil, diese historische Komponente stabilisiert die gegebenen Institutionen, „...weil die Unsicherheitsreduktionsleistung unerprobt neuer Institutionen selber als eine Unsicherheit erfahren wird“. Damit ist die Gegenwart im hohen Maße durch die historischen Erfahrungen bestimmt. Geschichte im eigentlichen Sinn resultiert jedoch aus institutionellem Wandel.

Allerdings wird das menschliche Verhalten nach North nicht nur durch die institutionellen Regeln determiniert, sondern bereits durch die Wahrnehmung der Umwelt. Diese wird durch gemeinsame gedankliche Modelle *shared*

mental models bestimmt, welche sich gleichfalls als historisches, als kulturelles Erbe darbieten. Auf diese Weise entstehen Ideologien und Weltanschauungen. Diese setzen kein ökonomisches Kalkül mehr voraus und können auch zu gemeinsamen Irrtümern führen.

Der Wandel von Institutionen vollzieht sich, ihrem Zweck der Reduktion von Unsicherheit entsprechend, zumeist allmählich und innerhalb eines historisch gegebenen Rahmens. „Institutioneller Wandel kann in diesem Modell im Prinzip nur als Variation und Modifikation eines historisch einmal angelegten Pfades verstanden werden.“ Fundamentale Brüche vollziehen sich nur im Fall von Revolutionen.

Änderungen der Verhaltensweisen von Individuen vollziehen sich daher auf zwei Ebenen: innerhalb der Institutionen durch ökonomische Anreize sowie durch den Wandel der Institutionen infolge veränderter gemeinsamer gedanklicher Modelle – Letzteres eben ist Geschichte.

Institutionenökonomie und Neoklassik

Im folgenden Beitrag versucht Pridat das Verhältnis von Institutionenökonomie und Neoklassik zu klären („Die Zeit der Institutionen: Elemente einer Theorie der Institutionen in der Ökonomie“). Ausgangspunkt ist die Wahl von Handlungsalternativen. Steht dieser nach dem *rational choice*-Ansatz nicht ebenfalls eine rationale Wahl von Regeln nach der Institutionenökonomie gegenüber? Das trifft deshalb nicht zu, weil die Wahl von Alternativen und jene der Regeln, welche die Auswahl Ersterer überhaupt ermöglichen, auf verschiedenen Entscheidungsebenen liegen. „Die Wahl von Regeln muss lo-

gisch der Wahl von Alternativen vorausgehen.“

Für die Standardökonomie kann die Wahl von Regeln überhaupt kein Problem sein, denn sie kennt nur eine: das Optimalitätskriterium. Umgekehrt erlaubt die Wahl von Regeln keine rationale Entscheidung, weil sich das Individuum in seiner Verhaltensunsicherheit an erprobte Regeln hält, also unter *bounded rationality* agiert. „Die signifikante Differenz ist folgende: Im Konzept der perfect rational choice wählt der Akteur ‚die‘ beste aus denjenigen Alternativen aus, die er präferiert. Das eingeschränkt handelnde Individuum kann nur ‚eine‘ beste Alternative auswählen.“

Doch logisch scheint diese Entscheidung „falsch“, weil sie sich nicht an der gegebenen Situation orientiert, sondern an den Erfahrungen der Vergangenheit. Praktisch lässt sich in diesem Fall nicht mehr erreichen, als überhaupt eine Entscheidung zu fällen. Da *rational choice* eine Wahl voraussetzt, mit welcher die beste Lösung gefunden wird, kann bei regelgebundenem Verhalten nicht von *rational choice* gesprochen werden.

Dennoch meint die Institutionenökonomie, dass sich die Individuen frei und rational für eine Regel entscheiden können, sie treffen eine „*institutional choice*“. Tatsächlich aber schränken sie ihre Handlungsmöglichkeiten ein und zwar in der Weise, dass sie ein Verfahren wählen, das ihnen früher Erfolg brachte bzw. das sozial akzeptiert erscheint. Letzteres bedeutet aber, dass Institutionen „kollektive Arrangements von Regelbefolgungen“ darstellen, und zwar solche, die auf Gegenseitigkeit beruhen.

Und hier ergibt sich ein weiterer Unterschied zu *rational choice*. Diese ist auf ein singuläres, gegenwärtiges

Ereignis geknüpft, die institutionelle Wahl bezieht sich auf die Zukunft. Denn eine Institution kann ihren Zweck nur dann erfüllen, wenn sie für unbestimmte Zeit konstant aufrechterhalten werden kann.

Freilich können Institutionen auch enden, entweder dann, wenn das Vertrauen in ihre Wirksamkeit enttäuscht wird, oder durch Neoorientierung des institutionellen Verhaltens der Umgebung gegenüber.

Grundsätzlich sind Institutionen durch ihre Dauerhaftigkeit charakterisiert. Sie altern nur dann, wenn ihre Fähigkeit durch Selbstverpflichtung nachlässt. Doch dürfe nicht übersehen werden, dass den Institutionen eine gewisse Flexibilität eigen ist, die es ihnen erlaubt, sich sozusagen im gegebenen Rahmen an veränderte Bedingungen anzupassen. Sie bleiben dann nicht mehr dieselben, sondern nur mehr die Gleichen. Und diese allmähliche Dynamik kann natürlich auch zu einer neuen Norm führen.

Allerdings ist zu bedenken, dass letztlich keine „*institutional choice*“ im eigentlichen Sinne vorgenommen wird, sondern dass die Entscheidung, der Regel zu folgen, schon durch die Wahrnehmung der Gegebenheiten erfolgt. „Die Institution bekommt Weltbildcharakteristik.“ Sie kann daher erst dann verloren gehen, wenn es zu einem Perspektivwechsel, einer „Erwartungsdesillusionierung“ kommt.

Im Zusammenhang mit der Stabilität der Institutionen weist Priddat abermals darauf hin, dass diese „Rationalitätsentlastungsinstanzen“ darstellen. Denn die für bestimmte Bereiche gegebene Sicherheit ermöglicht es, in anderen rational zu entscheiden. „Erst die institutionelle Kontinuität ermöglicht die Diskontinuitäten, deren Beschreibung und Analyse die Ökonomie sich widmet.“

Kultur und Ökonomie

In der Folge setzt sich der Autor mit dem Kulturbegriff bei North auseinander („Kultur und Ökonomie: D.C. North über Kultur“). Die Überlegungen gehen vom *rational choice*-Ansatz über jenen der *bounded rationality* bis zu dem Begriff der *shared mental models*, also jenem, welcher schon die Wahrnehmung der Individuen bestimmt. Die Institutionenstruktur, also die Kultur – hier kann man auf die Definition Parsons als *shared symbolic system* zurückgreifen – determiniert nicht nur das Handeln, sondern führt zu gleichen Nutzenfunktionen.

Priddat findet den Ansatz Norths unzureichend, da er nur eine Tautologie vermittele: Institutionen als kulturelles Erbe produzieren weitere Institutionen. Die gemeinsamen gedanklichen Modelle repräsentieren aber nicht nur das kulturelle Erbe, sondern entwickeln insofern Eigenständigkeit, als sie „Sprachspielgemeinschaften“ bilden, die Ideologien und Institutionen kreieren können und damit ein Argument für institutionellen Wandel schaffen.

Wesentlich jedoch erscheint Priddat in diesem Zusammenhang die Differenz von Präferenz und Semantik. Daraus folgt aber, dass die rationale Wahl von Alternativen nicht mehr nur durch Präferenzen von staten geht, sondern auch durch Gründe und Überzeugungen. Damit können sich Präferenzen stets ändern und zwar während der Handlungen. Damit aber tritt die Kommunikation in die ökonomische Theorie ein. „Der tradierte *rational choice* (Ansatz) wird bestehen bleiben, aber durch einen Kommunikations- und Bewertungsprozess parallelisiert, der seine Bedeutung aus den kulturellen Diversitäten der Gesellschaft bezieht.“

Der theoretische Teil des Buches wird durch eine Auseinandersetzung mit Brennans und Buchanans „Die Begründung von Regeln“ abgeschlossen.

Im zweiten Abschnitt wendet der Autor die Institutionenökonomie auf konkrete Probleme der Wirtschaftspolitik an. Besonderes Interesse erregen begreiflicherweise in Österreich seine Gedanken zum Korporatismus („Der Stellenwert korporatistischer Wirtschaftspolitik vor geänderten Rahmenbedingungen“). Priddat geht von der oft vertretenen Auffassung aus, dass korporatistische Politik der großen Verbände Blockaden bewirke, da sie auf *rent seeking* ziele. Reformpolitik sei nur durch initiative Regierungen möglich, die geschwächten Gewerkschaften gegenüberstünden.

Eine Schwächung entstehe beispielsweise durch Abschaffung der Kollektivverträge. Dies bedeute aber nicht das Ende des Korporatismus, sondern dieser nehme eine neue institutionelle Form an. An Stelle der großen Verbände trete nämlich eine Vielzahl individueller Kontraktpartnerschaften, „... ein wettbewerbsähnlicheres multiple *institutional setting*“. Hier entstünden ganz neue Kooperationsmuster, nämlich jene innerhalb der Betriebe. Die Kontraktverhältnisse würden individualisiert und flexibel. „Nicht die sozialpartnerschaftliche Intention, aber ihre korporatistische Form wandelt sich. Anstelle korporatistischer und oligopolistischer Verbandskooperationen werden sich netzwerkartige Koordinations- und Kooperationsformen entwickeln.“

Nun, dazu wäre Einiges zu sagen: Zunächst deutet die österreichische Erfahrung keinesfalls darauf hin, dass die großen Verbände Reformen blockierten. Häufig war das Gegenteil der Fall. Besitzstandswahrung gab es eher auf der individualistischen Ebene, nämlich

jener des Betriebsrates. Der Erfolg der europäischen Wirtschaft nach 1945 im Allgemeinen und der österreichischen im Besonderen wird oft gerade ihrer korporatistischen Struktur zugeschrieben.¹ Pridatt geht auf diese Literatur überhaupt nicht ein. Weiters möge dahingestellt bleiben, ob tatsächlich ein derart großer Bedarf an „individualistischen Kooperationsformen“ besteht. Historisch gesehen sind die „großen Verbände“ überhaupt erst entstanden, weil die Machtverhältnisse auf den Arbeitsmärkten derartig ungleichgewichtig waren. Und daran hat sich besonders unter den gegenwärtigen Bedingungen nichts Grundsätzliches geändert. Gerade die neueren Nachrichten aus deutschen Landen lassen vermuten, dass solche „individualistischen Kooperationsformen“ von den Unternehmern aus sehr vordergründigen Absichten angestrebt werden. Schließlich bezeichnet der Autor selbst diese neuen Kooperationsformen als „wettbewerbsähnlich“.

Disaggregation der Sozialpolitik

Dieser Linie folgt der Autor auch in seinem Beitrag über die verschiedenen Ansätze zur Erklärung von Sozialpolitik („Konstitutionenökonomie: das Beispiel der Sozialpolitik I“). Er versucht auf diese Weise die Dichotomie von Markt und Staat in der Absicherung gegen die Risiken des Arbeitslebens zu überwinden. Seine Lösung liegt in „Disaggregation der Sozialpolitik“. An Stelle der umfassenden staatlichen Sozialpolitik sollte eine der kleineren Einheiten treten, um den „hochdifferenten Präferenzen“ der Bürger gerecht zu werden.

Hier wäre abermals der Einwand vorzubringen, wie realistisch die Annahme dieser differenten Präferenzen ist.

Schließlich lassen sich die Risiken des Arbeitslebens ziemlich eindeutig umschreiben. Auch stellt sich die Frage, wie weit man dann noch überhaupt von Sozialpolitik sprechen kann, wenn solche Absicherungen einzelbetrieblich oder gar individuell erfolgen. Gar nicht zu reden von organisatorischen Fragen. Kann man sich für einen Großbetrieb noch eine soziale Absicherung für seine Arbeitnehmer vorstellen – solche existierten ja in der Vergangenheit tatsächlich –, die Masse der Arbeitnehmer ist in Klein- und Mittelbetrieben beschäftigt. Spielen Skalenerträge und eine breite Risikenstreuung keine Rolle mehr? Priddat meint, dies sei der Fall, weil auch internationale Konzerne dezentralisiert seien – vielleicht, aber auf welchem Niveau? Woher nimmt der Autor die Überzeugung, dass eine so organisierte Sozialversicherung geringere Kosten verursache – nur, weil auf diese Weise der Missbrauch verringert werden könnte? Spielt dieser tatsächlich eine große Rolle? Gibt es darüber Untersuchungen?

Auch eine theoretische Frage stellt sich. Priddat handelt diese Problematik als eine solche der Institutionen ab. Doch scheint es sich hier zunächst um eine der Organisationen im Sinne von North zu handeln.

Erst in einem weiteren Beitrag („Politikinnovation: Institutionen und Semantik. Das Beispiel Sozialpolitik II“) versucht Priddat die angeführten Überlegungen im Bereich der Politik in einen institutionellen Rahmen einzufügen. Danach habe sich im Staat ein In-

stitutionensystem, eine Ideologie der sozialen Gerechtigkeit entwickelt. Diese verliere immer mehr ihre Überzeugungskraft infolge des Missbrauchs. Es gehe nun darum, durch eine politische Innovation, also durch die Dezentralisierung der Sozialpolitik, ihr ihre Funktion wiederzugeben.

Abgeschlossen wird das Buch durch die Aufsätze „Vertrauen und Politik. Institutionenökonomische Anmerkungen“ sowie „Institutionen und Regelbruch. Systemtheorie und Institutionenökonomie im Vergleich“.

Alles in allem ist dies ein hochinteressantes Buch, dessen ersten Teil man mit Gewinn und Zustimmung liest und dessen zweitem Teil man sich zur Diskussion stellen muss.

Felix Butschek

Anmerkung

- ¹ Henley, Tsakalotos (1993); Eichengreen (1996); Butschek (2002).

Literatur

Butschek, Felix, *The Interplay of Formal and Informal Institutions and Economic Growth. The Case of Austria*, in: Ipsen, D.; Peukert, H. (Hrsg.), *Institutionenökonomie: Theoretische Konzeptionen und empirische Studien* (Frankfurt/Main 2002).

Eichengreen, Barry, *Institutions and Economic Growth: Europe after World War II*, in: Crafts, Nicholas; Toniolo, Gianni (Hrsg.), *Economic Growth in Europe since 1945* (Cambridge 1996).

Henley, Andrew; Tsakalotos, Euclid, *Corporatism and Economic Performance* (Aldershot 1993).