

BÜCHER

Institutionentheorie und die Annäherung der Sozialwissenschaften

Rezension von: Robert E. Goodin (Hrsg.),
The Theory of Institutional Design,
Cambridge University Press 1996
(Paperback 1998), 288 Seiten, £ 16,95;
Jon Elster, Claus Offe, Ulrich K. Preuss,
Institutional Design in Post-Communist
Societies, Cambridge University Press
1998, 350 Seiten, £ 14,95.

Die sich stets intensivierende neoinstitutionalistische Diskussion veranlaßte Cambridge University Press, unter der Ägide von R. Goodin eine eigene Reihe "Theories of Institutional Design" herauszugeben. Mit nur leicht geändertem Titel publizierte derselbe als Herausgeber darin einen Sammelband, welcher die Beiträge von Autoren beinhaltet, die an einem Projekt der Australian National University über Institutionentheorie mitgearbeitet haben. Das Charakteristikum dieser Arbeitsgruppe lag darin, daß ihre Mitglieder den gesamten Bereich der Sozialwissenschaften abdeckten und damit jene integrative Tendenz zum Ausdruck brachten, die bereits von mehreren Autoren betont und an anderer Stelle schon in Ansätzen realisiert wurde.

In seinem einleitenden Beitrag faßt Goodin noch einmal den Stand der institutionellen Forschung in den verschiedenen Sozialwissenschaften zusammen. Danach habe sich das Forschungsobjekt der Geschichte von den ursprünglichen institutionellen Ansätzen, welches sich freilich in der Darstellung von Perso-

nen ausgedrückt hatte, über die Hinwendung zur Alltagsgeschichte der "Annales" wieder zu den Institutionen zurückbewegt. Freilich bleibe Geschichte jeweils auf das partikuläre Ereignis konzentriert. Die theoretische Generalisierung sei Aufgabe der anderen Sozialwissenschaften.

Für die Soziologie wären die Institutionen stets im Zentrum der Überlegungen gestanden. In der älteren Theorie sei das menschliche Verhalten nahezu vollkommen durch diese bestimmt gewesen. Gegen diese "oversocialized conception of man" entstand in den sechziger Jahren eine Reaktion, welche "den Menschen wieder zurückbringen" wollte. Der neuere soziologische Ansatz strebe einen Mittelweg an.

In der Ökonomie – die institutionenökonomische Diskussion wurde in den Spalten dieser Zeitschrift schon mehrfach abgehandelt – habe die Unzulänglichkeit der Neoklassik zur Rückbesinnung auf die Bedeutung der Institutionen geführt, welche überhaupt die Voraussetzung für das Funktionieren einer modernen Marktwirtschaft bilden und die sozusagen die geronnene Erfahrung der Vergangenheit darstellen – eben "*path dependence*". Die individuellen Wahlhandlungen werden keineswegs nur durch materielle Knappheiten sowie die Produktionstechnik bestimmt, sondern sehr wohl auch durch Institutionen.

Der Bezug zur Politikwissenschaft resultiert zunächst gleichfalls aus ökonomischen Ansätzen. Die neoinstitutionalistische Diskussion der *public choice*-Theorie ebenso wie die *agency*-Problematik tangieren auch diese Wissenschaftssparte. Letztlich gelangt man immer zu Institutionen, wenn man die Handlungen der Akteure erklären will, ob durch einen behavioristischen oder spiel-

theoretischen Ansatz. Verhaltensbestimmung durch wiederholte Spiele stellt nichts anderes dar, als die Beschreibung des Entstehens einer Institution. Wie denn überhaupt die Institutionen auch die grundlegende sozialtheoretische Diskussion über Strukturalismus und individuelle Rationalität beeinflussen. Hier bewirken sie insofern eine Annäherung beider Strömungen, als die letztere immer stärker gewahrt wird, daß Präferenzen den Menschen nicht angeboren sind, sondern in hohem Maße gelernt werden, wogegen Strukturalisten sehen, daß die Träger der Strukturen diese auch formen und verändern. Ähnliches gilt in den normativen Wissenschaften für die Auseinandersetzung zwischen Liberalismus und Kommunitarismus.

In seinem Bestreben, aus diesen Ansätzen in den verschiedenen Sozialwissenschaften ein gemeinsames Ergebnis zu destillieren, gelangt Goodin zu den Erkenntnissen, daß

- 1.) Individuen und Gruppen im Verfolgen ihrer Ziele kollektiv beschränkt sind.
- 2.) Diese Beschränkungen erfolgen in Form von Institutionen, das sind sozial konstruierte Normen und Rollen, welche über die Zeit geschaffen und verändert werden.
- 3.) Trotz ihres beschränkenden Charakters erleichtern sie Individuen und Gruppen die Verfolgung ihrer Ziele. Das kommt dadurch zu Stande, daß sie
- 4.) die Wünsche, Präferenzen und Motive dieser Individuen und Gruppen bestimmen.
- 5.) Die Beschränkungen hängen insofern an historischen Wurzeln, als sie das Resultat früherer Aktivitäten und Entscheidungen darstellen.
- 6.) In diesem Sinne enthalten und bewahren sie auch unterschiedliche Machtkomponenten.
- 7.) Obwohl individuelles und Gruppenverhalten strukturell beschränkt und sozial geformt ist, stellt es die Maschine dar, welche die soziale Entwicklung vorantreibt.

Nachdem sich der Autor kurz mit der Art und den Funktionen der Institutionen in den wichtigsten sozialen Bereichen befaßt hat, setzt er sich mit deren Entstehung und Veränderung auseinander. Hierbei unterscheidet er drei Möglichkeiten: Zufall, Evolution und Intention. Das besonders Interessante und Aktuelle an seinen Überlegungen besteht darin, daß danach praktisch keine dieser Formen je isoliert auftritt, sondern in der Regel kombiniert. Intentionale Aktivitäten unterliegen stets Fehlern und Zufallseinflüssen, führen zu unbeabsichtigten Resultaten. Umgekehrt ereignen sich auch Zufälle selten stochastisch, sondern in der Folge von intentionalen Handlungen. Und auch in evolutionären Prozessen funktioniert der Selektionsmechanismus letztlich intentional, etwa in Form einer "Abstimmung mit den Füßen".

Dieser integrale Ansatz scheint auch deshalb besonders wichtig, weil sich damit zeigt, daß die von der Österreichischen Schule vertretene Alternative von "natürlich gewachsenen" und "konstruierten" sozialen Systemen in dieser apodiktischen Weise nicht zu halten ist.

Abschließend wendet sich der Autor dem Begriff zu, den die Reihe und das Buch im Titel tragen, nämlich "*design*". Da die Literatur darunter sehr Verschiedenes versteht, präsentiert er schließlich selbst eine Definition, welche seine Gedanken zusammenfaßt:

"They invite us to reflect on larger contexts; to be sensitive to all the various forces in play, and to all the complex interactions among them; to interrogate thoroughly our own values, and to assess carefully the way in which all these interactions might impact upon whatever it is we value and disvalue in social outcomes." (S. 33) Mit dieser Definition von "*institutional design*" geht Goodin erheblich über eine Definition hinaus, die etwa dem von Williamson kreierten Begriff der "*governance structure*" entspräche, weil sie normative Elemente enthält. Im abschließenden Teil seines Beitrages dis-

kutiert daher der Autor der das Zusammenspiel der normativen und empirischen Elemente.

Pettit (Institutional Design and Rational Choice) untersucht, ob "*rational choice*" mit der Institutionentheorie vereinbar ist. Dabei definiert er zwar erstere aus dem Bestreben der Akteure, den persönlichen Nutzen rational anzustreben, allerdings ohne die strikten Annahmen der Neoklassik und nicht beschränkt auf den materiellen Aspekt. Damit ist Nutzenmaximierung ebenso durch altruistisches Verhalten zu erzielen, wenn dieses den individuellen Wertvorstellungen entspricht. Unter diesen Annahmen entwickelt dann der Autor Gedanken über jene Institutionenstruktur, die optimal geeignet ist, das menschliche Verhalten im Sinne gesellschaftlicher Wertvorstellungen zu gestalten.

Coram versucht, den *second best* Ansatz auf institutionelle Entwürfe anzuwenden (Second Best Theories and the Implications for Institutional Design). Drysek schiebt zwischen die verhaltensbestimmenden Institutionen und die Akteure den sprachlichen "Diskurs", ähnlich jenem Foucaults (The Informal Logic of Institutional Design), ohne dessen inhaltliche Konsequenzen der Hegemonie zu übernehmen. Diskurse sind für ihn "*institutional software*". Deswegen sei es für institutionelle Entwürfe wesentlich, die mögliche Gestaltung der Diskurse zu beachten.

Einen sehr interessanten und aktuellen Beitrag liefert Offe mit der institutionentheoretischen Analyse der Transformationen im Osten. Er geht vom dualen Charakter der Institutionen aus, nämlich, daß sie einerseits Normen bilden, welche das Verhalten der Individuen bestimmen, ihnen Sicherheit im gesellschaftlichen Umgang vermitteln, andererseits funktionell auf einen bestimmten Zweck hin ausgerichtet sind. Entgegen manchen Auffassungen, daß ineffiziente Institutionen rasch verschwinden, weist Offe darauf hin, daß sich auch für längere

Zeit eine Diskrepanz zwischen beiden Eigenschaften ergeben kann: "If an institution fails in a particular instance..., that does not by itself affect the institutional pattern of which it had been an embodiment." (S. 206)

Ein Charakteristikum der Institutionen liegt in ihrer Stabilität, freilich eine "Stabilität im Prozeß"; sie sind "pfadabhängig". Diese Pfadabhängigkeit scheint selbst dann eine Rolle zu spielen, wenn Institutionen sozusagen auf der grünen Wiese geschaffen werden, wie 1945 in Deutschland oder 1989 in den Oststaaten. Sie bewährten sich nämlich nur dann, wenn sie auf eine nationale Tradition zurückgreifen können und bereits Gruppen existieren, welche sie konzipiert haben. Ansonsten besteht die Gefahr, daß sie nicht als automatische Handlungsanleitungen verinnerlicht werden. Und genau darin liege die Problematik des "Designerkapitalismus" im Osten.

Institutionen können aus drei Gründen ihre Wirkung einbüßen: erstens, wenn es ihnen nicht gelingt, die Verhaltensweisen der Individuen zu bestimmen; zweitens, weil Alternativen entstehen, und drittens, weil sie ihre Funktion nicht erfüllen. Allerdings müssen sie dann nicht notwendigerweise zusammenbrechen, wenn sie Überlebensstrategien implementieren.

Unter diesen Aspekten versucht Offe die Frage zu beantworten, wodurch der Sozialismus zugrunde gegangen sei. Einen Grund sieht er darin, daß es diesem Regime nicht gelungen sei, Motivationen zu erzeugen, welche sein reibungsloses Funktionieren ermöglicht hätten. Und der Versuch, dieses Defizit durch Gewaltmaßnahmen zu kompensieren, verschärfte nur das Problem. Die zweite Ursache liege darin, daß dieses System keinen Mechanismus der automatischen Selbstkorrektur, wie diesen etwa die Marktwirtschaft darstellt, entwickeln konnte. Die Ambition, das System im Rahmen der gegebenen Institu-

tionenstruktur zu reformieren, beschleunigte nur seinen Zerfall. Dazu wird freilich das letzte Wort erst nach Abschluß der Entwicklung in China gesprochen worden sein.

Weitere Beiträge zu diesem Sammelwerk lieferten Hardin (Institutional Morality), Luban (The Publicity Principle), Shepsle (Political Deals in Institutional Settings), Klein (Self-inventing Institutions: Institutional Design and the U.K. Welfare State) sowie Brennan (Selection and the Currency of Reward).

Die im von Goodin herausgegebenen Band entwickelten theoretischen Ansätze – insbesondere der Beitrag Offe – und die sozialwissenschaftliche Kooperation fanden in der von Elster, Offe und Preuss verfaßten Studie über die institutionellen Aspekte des Wandels der ehemals sozialistischen Länder ihren empirischen Niederschlag. Die Autoren wählten auf Grund verschiedener Überlegungen für ihre Analyse die Tschechische und die Slowakische Republik, Ungarn sowie Bulgarien aus. Nach ihrer Ansicht bestand die Einmaligkeit des Systemwechsels von 1989 darin, daß das kommunistische System ohne unmittelbaren Anlaß in sich zusammenfiel. Bisher erfolgten derartige Änderungen entweder durch Revolution oder Krieg. In beiden Fällen existierte bereits eine alternative Elite, welche über Konzepte für die Einführung eines neuen Systems verfügte. Im Falle des Zusammenbruchs des europäischen Kommunismus, den niemand erwartet hatte, existierten solche Anteilten kaum. Sie bildeten sich in aller Eile und wurden sofort mit einer Fülle schwierigster Aufgaben konfrontiert. Es galt, ein parlamentarisches politisches System einzuführen und die Umstellung auf die Marktwirtschaft vorzunehmen. Eigene Vorstellungen darüber existierten nicht, so daß die neuen Regierungen versuchten, sich am westlichen Vorbild zu orientieren. Alternativen dazu, wie ein "Dritter Weg" oder nationalistische Konzepte, blieben vage. Dazu kam, und das

ist aus institutionentheoretischer Sicht besonders wichtig, daß es schwer genug ist, sinnvolle gesetzliche Vorschriften zu etablieren, noch komplizierter aber, Verhaltensweisen, welche Jahrzehnte hindurch geprägt wurden, zu ändern: "The 'inner environment' of mental residues, including the cognitive and normative culture, human capital, work habits, and social and political aspirations, collective identities and their potential for social conflict . . ." (S. 19)

Nach Darstellung der Schwierigkeiten im Entstehen liberaler Verfassungen und demokratischer Willensbildung, insbesondere auch durch politische Parteien, wenden sich die Autoren den Problemen zu, welchen die Umstellung der kommunistischen Planwirtschaft auf eine Marktwirtschaft begegnet. Zwar zieht sich der Staat von der unmittelbar unternehmerischen Tätigkeit zurück, doch verbleiben ihm gerade in der Phase dieses Überganges mehr Aufgaben als einem westlichen, weil es gilt, die institutionellen Voraussetzungen für das Funktionieren einer kapitalistischen Marktwirtschaft zu schaffen. Dieser scheinbare Widerspruch findet seinen Ausdruck im Begriff des "orthodoxen Paradoxons". Es mußten Gesetze über Eigentums-, Vertrags-, Gesellschafts- und Insolvenzrecht erlassen werden. Den potentiellen Marktteilnehmern sollte man finanzielle, informationsmäßige und organisatorische Unterstützung gewähren. Überdies hatten diese Staaten mit dem "leninistischen Erbe" zu kämpfen: die verzerrte Produktionsstruktur – ein zu großer Industrieanteil; die durch 40 Jahre Kommunismus geprägten Verhaltensweisen von Risikoscheu bis zu einem negativen Egalitarismus, welche alle die Wirksamkeit kapitalistischer Institutionen beschränkten; da im alten System Kredite nur nach Planungsgesichtspunkten ohne Prüfung der Kreditwürdigkeit vergeben worden waren, mußten die Banken einen großen Teil uneinbringlicher Forderungen mitschleppen; neutralisiert durch die Preisrege-

lung war in den meisten Staaten ein gewaltiger Geldüberhang entstanden, und schließlich hatten sie sich in den achtziger Jahren massiv im Ausland verschuldet.

Die wirtschaftspolitische Herausforderung war zwar stets durch die Diskussion zwischen den "Radikalen" und den "Gradualisten" charakterisiert, doch setzten sich zumeist die ersteren unter dem Druck des IMF und der westlichen Berater durch. So etwa war die Freigabe der Preise bis 1991, also nach zwei Jahren, praktisch abgeschlossen (In Österreich wurde dieser Zustand erst sechs Jahre nach dem 2. Weltkrieg erreicht), mit der Folge exorbitanter Inflationsraten. Am wenigsten wurde davon das eher gradualistische Ungarn betroffen (1991: 35,0%), am stärksten das wenig entwickelte Bulgarien (335,5%). Auch die direkten staatlichen Subventionen baute man relativ rasch ab, ersetzte sie allerdings durch indirekte, wie Steuerstundungen und "weiche" Kredite der verstaatlichten Banken. Immerhin erleichterte diese Verschiebung die Stabilisierung der öffentlichen Ausgaben und verringerte die Staatsquote. Allerdings wuchsen, außer in der CR, die Ausgaben für soziale Sicherheit, da die osteuropäischen Staaten ihren wohlfahrtsstaatlichen Charakter beibehalten wollten. Sie stellten nur das System von der überwiegend betrieblichen Versorgung auf das deutsch-österreichische Sozialversicherungssystem um. Die Lohnbildung wurde relativ vorsichtig freigegeben; die Länder bemühten sich um zentrale, sozialpartnerschaftlich erstellte Lohnleitlinien. Die Privatisierung erfolgte nach unterschiedlichen Konzepten, ist aber, weil die früheren institutionellen Strukturen zum Teil noch immer weiterwirken, vielfach bis heute noch nicht wirklich wirksam geworden.

Alles in allem erfolgte, nach Meinung der Autoren, der Rückzug des Staates aus der Wirtschaft langsam und widersprüchlich. Oft wurden Liberalisierungs-

maßnahmen – zumindest zeitweilig – rückgängig gemacht.

Diesem Urteil kann man allerdings nicht ohne weiteres beitreten. Denn wonach bemißt sich "schnell" oder "langsam"? Die Autoren vergleichen diese Transformation nie mit jener Westeuropas nach dem 2. Weltkrieg, als dessen Volkswirtschaften von einem noch weiter gehenden Planungssystem wieder auf eine Marktwirtschaft umgestellt wurden. Diese vollzog sich, wie für Österreich schon angedeutet, erheblich langsamer. Gerade unter institutionentheoretischer Sicht, angesichts der Bedeutung von "*path dependence*" und der von den Autoren herausgearbeiteten Schwierigkeit des institutionellen Umbaus, erscheint diese Betrachtung der Dinge nicht plausibel.

Alle geschilderten Überlegungen führen die Autoren schließlich zu dem Ergebnis, daß die untersuchten Länder ihre politische und wirtschaftliche Position noch nicht stabilisieren konnten. Letztere vor allem nicht wegen des immer noch wahrnehmbaren Weiterwirkens der leninistischen Restbestände, erstere auch nicht, weil sich die innenpolitischen Auseinandersetzungen noch nicht "normalisiert" hätten. In dieser Beurteilung gehen die Autoren von der interessanten Hypothese aus, daß die soziale Auseinandersetzung im Kapitalismus der Demokratie angemessen sei. Dies deshalb, weil die Parteien dieses Diskurses voneinander abhängen – in Produktion und Leistung – und in der Lage sind, ihre Position jeweils zu relativieren. Das sei in anderen Fragen, wie ethnischen oder ideologischen, nicht gegeben. Solche Überzeugungen würden oft als absolut verstanden, so daß die Gefahr bestehe, daß auch die Spielregeln des Wechsels in Frage gestellt werden. Und das sei in diesen Ländern teilweise noch immer der Fall.

Somit gelangen die Autoren zu dem Ergebnis, die Transformation sei als ein "unvollendetes Projekt" zu betrachten.

Weder im Politischen noch im Wirtschaftlichen wären schon die westeuropäischen Standards erreicht. Doch bestünde ein deutlicher Unterschied zwischen der CR und Ungarn einerseits sowie der Slowakei und Bulgarien andererseits. Dieser Unterschied sei auf das Zusammenwirken von historischen Strukturen, Institutionen und individuellen politischen Entscheidungen zurückzuführen. Der Zeitablauf hat zwar die Ergebnisse etwas insofern relativiert, als die CR ihre führende Position im Transformationsprozeß einbüßte und mit dem Abgangs Meciar die Slowakei an Stabilität beträchtlich gewann, doch ändert das nicht viel an den kausalen Zusammenhängen.

Einige kleine Bemerkungen seien zum Abschluß gestattet. So scheint es, daß der Unterschied von Institutionen und Or-

ganisationen nicht immer beachtet wurde. Hier scheinen noch zusätzliche Studien möglich zu sein. Weiters wäre unter dem Aspekt der "*path dependence*" wahrscheinlich noch einiges über die Diskussion zwischen Radikalen und Gradualisten zu sagen gewesen. Schließlich gehen die Autoren explizit davon aus, daß es einen optimalen Transformationspfad gäbe, und daß die Politik an den Abweichungen von diesem Pfad gemessen werden könne. Das scheint eine kühne Annahme zu sein.

Diese marginalen Kritikpunkte vermögen nichts daran zu ändern, daß den Autoren mit ihrer Arbeit eine außerordentlich interessante, aktuelle und wertvolle Studie gelungen ist. Wie denn abschließend auch festzustellen ist, daß sich diese neue Serie vielversprechend anläßt.

Felix Butschek