

BÜCHER

Institutionen und Ideologien

Rezension von: Wolfgang Kasper,
Manfred E. Streit, Institutional
Economics. Social Order and Public
Policy, Edward Elgar, Cheltenham 1998,
544 Seiten, £ 65,-.

Die breitere Diskussion sowie Akzeptanz der Neuen Institutionenökonomie führen zwangsläufig dazu, daß auch immer häufiger Lehrbücher zu diesem Thema verfaßt werden. Nach dem 1997 in Englisch und 1998 in Deutsch erschienenen von Furubotn und Richter¹ legen nun zwei deutsche Professoren, die jedoch auch in der angelsächsischen Ökonomie verankert sind, ein solches vor. Konzentrierten sich erstere noch mehr auf die einzelnen Anwendungsgebiete in der Weise, als sie versuchten, die verschiedenen Vorläufer der NIE zusammenzuführen, legen letztere ihre Arbeit breiter an und leiten im ersten Teil systematisch in den Gegenstand ein.

Nach zwei Kapiteln, welche die Begriffe klären, wenden sich die Autoren daher den Annahmen über das menschliche Verhalten zu. Sie stellen in diesem Zusammenhang insofern jene der Neoklassik auf den Kopf, als sie mit Hayek feststellen, das zentrale Problem sei das Unwissen der Individuen. Der gesamte ökonomische Entwicklungsprozeß mit seiner Arbeitsteilung könne nur dahin verstanden werden, daß eine Unmenge von bruchstückhaftem oder spezialisiertem Wissen durch Koordination der Wirtschaftssubjekte fruchtbar gemacht werde.

Hiebei unterscheiden die Autoren zwischen explizitem und implizitem Wissen. Ersteres entspricht unserem gängigen Begriff, letzteres wird automatisch im Sozialisierungsprozeß oder durch *learning by doing* erworben und quasi reflexhaft angewandt. Gerade dieses unterscheidet sich beträchtlich nach den jeweiligen Kulturen. Diese bestimmen in hohem Ausmaß, was als Realität wahrgenommen wird.

Damit ist evident, daß die Individuen selten zweckrational im neoklassischen Sinne handeln, sondern eingeschränkt rational, indem sie nicht ihren Nutzen maximieren, sondern erfahrungsgemäß erreichbare Ziele anstreben. Sie tun das natürlich durchaus im Eigeninteresse, welche Einstellung ein wichtiges soziales Koordinationsinstrument repräsentiert – freilich keineswegs das einzige. In der kleinen Gemeinschaft (Familie) dominiert der Altruismus und in großen Gemeinschaften war es immer wieder Zwang, der die Handlungen der Individuen koordinierte – oder zu koordinieren versuchte.

Die Autoren meinen, daß die Menschen in Verfolgung ihrer Interessen, bei aller Unterschiedlichkeit, einige fundamentale gemeinsame – sozusagen natürliche –, Ziele anstreben, wie Freiheit, Gleichheit, Gerechtigkeit, Sicherheit, Frieden, Wohlstand und letztlich auch eine vernünftige, am Menschen orientierte Umweltbewahrung.

Freilich könne die soziale Koordination durch – der falsche Ausdruck sei angewandt – opportunistisches Verhalten behindert werden. Diese Gefahr sollen Institutionen bannen, also Regeln, deren Mißachtung durch Sanktionen geahndet wird. Die Autoren unterscheiden interne und externe Institutionen, je nachdem, ob sie spontan entstanden sind oder ge-

setzt wurden, sowie informelle und formale nach dem Charakter der Sanktionen. Es bleibt abzuwarten, ob sich diese Klassifikation gegenüber der gängigen, die formell und informell nach der Entstehung unterscheidet, durchsetzt.

Im allgemeinen lassen sich nach Auffassung der Autoren vier Arten interner Institutionen unterscheiden: Konventionen, internalisierte Regeln, Sitten und Manieren sowie formale internalisierte Regeln, wie etwa Berufskodizes. Interne Institutionen kennen sehr unterschiedliche, jedoch meist wirksame Sanktionen. Die Autoren betonen, wieder zusammen mit Hayek, daß diese Institutionen keinem Konzept entspringen, sondern spontan entstehen. Das sichert ihnen ein hohes Maß an Flexibilität. Wenn sie von großen Teilen einer Gruppe nicht mehr akzeptiert werden, geht ihre Wirkung verloren.

Da aber die Effizienz interner Institutionen, vor allem mit Anwachsen der Zahl von Gruppenangehörigen, beschränkt ist, gingen die Gesellschaften mehr und mehr dazu über, externe Institutionen zu schaffen. Diese werden von den jeweils Regierenden gesetzt und formal sanktioniert. Prozessuale oder Metainstitutionen regeln die administrativen Erfordernisse. Die Vorteile der externen gegenüber den internen Institutionen liegen vor allem in der größeren Publizität und Widerspruchsfreiheit sowie in den wirksameren Sanktionen.

Die wesentlichen Funktionen von Institutionen bestehen darin, die gesellschaftlichen Interaktionen zu vereinfachen. Sie reduzieren die Komplexität der Welt. Die Reaktionen der Mitmenschen werden kalkulierbar, glaubwürdige Verpflichtungen werden dadurch möglich. Andererseits schützen sie auch die Privatsphäre vor willkürlichen Eingriffen und regeln die – unvermeidlichen – interpersonellen Konflikte.

Im nächsten Schritt gehen die Autoren von den einzelnen Institutionen zum Institutionensystem, zu den gesellschaft-

lichen Koordinationsmechanismen über. Sie unterscheiden, abermals mit Hayek, zwei Systeme: das hierarchische und das spontane. Letzteres koordiniert das fragmentarische oder spezialisierte Wissen der Individuen über deren Eigeninteresse zu einem effizienten Ergebnis. Ersteres geht davon aus, durch umfassendes, zentrales Wissen, durch Anordnungen zu diesem Ziel zu gelangen. Diese Systeme existieren nebeneinander, etwa in der Weise, daß die Marktwirtschaft dem spontanen zuzurechnen ist, in ihr aber grundsätzlich hierarchisch organisierte Betriebe ebenso arbeiten wie eine ähnlich strukturierte öffentliche Verwaltung. Auf gesellschaftlicher Ebene überwiegen historisch gesehen die hierarchisch organisierten Systeme, die sich zumeist als schwerfällig und ineffizient erweisen.

Alles in allem ist dies eine ausgezeichnete Einführung in die Theorie der NIE, die durchaus nicht nur für Studenten geeignet ist, sondern jedem interessierten Ökonomen empfohlen werden kann.

Im zweiten Teil des Buches wird der institutionenökonomische Ansatz auf relevante ökonomische Probleme angewandt. Auch dieser enthält wichtige und bedenkenswerte Überlegungen, etwa wenn die institutionellen Voraussetzungen des Kapitalismus, das Konkurrenzsystem oder die wirtschaftlichen Organisationen diskutiert werden. Dennoch bereitet dieser Abschnitt Schwierigkeiten.

Die Autoren meinen, daß die fundamentalen Werte, welche alle Menschen anstreben, nur durch das Koordinationsystem des Marktes sichergestellt werden. Darin wird man ihnen nach allen historischen Erfahrungen folgen können. Sie lassen es jedoch nicht nur bei dieser grundlegenden Feststellung bewenden, sondern sie folgen Hayek auch in der Hinsicht, als sie jegliche Intervention in den Marktablauf perhorreszieren. Das schließt auch die gesamte Sozialpolitik ein. Sie sind der Auffassung, daß die

seit Mitte der siebziger Jahre aufgetretene europäische Wachstumsverlangsamung durch den Wohlfahrtsstaat verursacht wurde. Aber nicht nur das; sie zitieren zwar nicht Hayeks "Weg zur Knechtschaft", schließlich handelt es sich dabei um die größte Fehlprognose des Jahrhunderts, aber implizit folgen sie durchaus seiner Überzeugung, daß der Wohlfahrtsstaat langfristig auch die Demokratie gefährde.

Nun kann man ihnen wieder auch darin folgen, daß die populistische Politik, welche eine permanente Ausweitung der Ansprüche an das Staatsbudget verursachte, zu all den Schwierigkeiten führte, mit welchen die europäischen Regierungen heute zu kämpfen haben. Das ist eines, aber ein anderes ist es, den gesamten Wohlfahrtsstaat als kardinale Einschränkung des marktwirtschaftlichen Koordinationsystems darzustellen.

Das ist zunächst einmal empirisch nicht zu halten, denn der Aufbau der Sozialversicherungssysteme in den fünfziger und sechziger Jahren vollzog sich in einer historisch einzigartigen Wachstumsphase.

Es ist nicht einzusehen, warum die Beschränkungen des Strafrechts zum Schutze der persönlichen Sicherheit der Individuen so ersprießlich sein sollen und der gesellschaftlichen Stabilität dienen, nicht aber die Systeme der Gesundheitsversorgung und Alterssicherung – umso weniger als diese Organisationen ja nicht willkürlich in die Dispositionen der Wirtschaftssubjekte eingreifen. Das Argument, dadurch werde die Selbstverantwortungsfähigkeit der Individuen eingeschränkt, ist eher der Ideologie als der Ökonomie zuzuordnen.

Es verhält sich ja eher umgekehrt. Die Autoren kennen nicht die institutionenökonomische Analyse der korporatistischen Staaten² und wollen sie wahrscheinlich gar nicht kennen! Daraus wäre nämlich zu ersehen, daß die Institutionen und Organisationen der Sozialpartnerschaft eine Atmosphäre gegen-

seitigen Vertrauens – "*high trust relations*" – schaffen, in welcher die Gewerkschaften eine zurückhaltende und stetige Lohnpolitik betreiben und soziale Auseinandersetzungen minimiert werden – die Schweiz und Österreich weisen die geringste Streikhäufigkeit aller OECD-Staaten auf. Dadurch wird eine hohe Investitionsquote initiiert. Und das System der sozialen Sicherheit stellt gleichfalls ein Element dieser "*high trust relations*" dar, welches nicht nur Unsicherheit reduziert, sondern in der Vergangenheit auch für den "politischen Austausch"³ von Bedeutung war.

Die puristische Position der Autoren läßt sich auch schwer mit ihrer Feststellung in Einklang bringen, daß das zentrale Problem der Nationalökonomie das Unwissen der Wirtschaftssubjekte darstelle. Denn wenn man auch sicherlich dem Ansatz der österreichischen Schule folgen kann, daß der Markt das partielle Wissen der Akteure in Richtung einer Gesamtoptimierung führt, so kann das doch angesichts der kognitiven Beschränkungen nicht heißen, daß der Markt immer und überall optimale Ergebnisse herbeiführt und der Staat immer und überall falsch agiert.

"Markets are not self-regulating, self-stabilizing, and self-legitimizing. That is why every functioning society has regulatory bodies that set the rules of competition, monetary and fiscal institutions that perform stabilizing functions, and social insurance schemes, transfer policies, and other social arrangements that bring market outcomes into conformity with a society's preferences regarding the distribution of risks and rewards.

A second lesson of history is that there is no single blueprint for embedding a market economy in society ... There are as many working models of successful capitalism as there are advanced industrial countries."⁴

Und so wandelt sich die zweite Hälfte des Buches allmählich von einer Einführung in die Institutionenökonomie in eine

Streitschrift der Mont Pelerin Society. Natürlich kommen die Autoren im Kapitel über die Transformation der ehemals sozialistischen Volkswirtschaften zu dem Ergebnis, daß nur die Methode des "big bang" dafür angemessen gewesen sei. Das ist zwar mit jeglicher Überlegung zum Wandel informeller Institutionen nicht zu vereinbaren – und sie wissen es auch, wenn sie schreiben: "It will take time and constant practice to acquire the internal institutions and the commercial ethics which ensure that individualist economic systems function effectively ..." (S.441), aber sie meinen, bei graduellem Vorgehen hätte die Gefahr der Etablierung eines "Dritten Weg"-Modells bestanden. Die Erfahrungen mit der Transformation in Westeuropa nach 1945 berühren sie in diesem Zusammenhang überhaupt nicht.⁵

Und so kann es nicht verwundern, daß das letzte Kapitel des Buches den Titel "Reforming the Mixed Economies" trägt. Natürlich ist auch darin manch Zutreffendes enthalten, aber die Argumentation der Autoren entfernt sich gegen Ende des Buches immer weiter von der Realität. Und das ist besonders bedrückend, weil ja die NIE mit dem Anspruch

angetreten ist, weit stärker der Wirklichkeit verhaftet zu sein, als die Neoklassik.

Mit Bedauern muß man zur Kenntnis nehmen, daß hier ein großer Wurf versäumt wurde; was nichts daran ändert, daß jedem Interessierten der erste Teil des Buches vorbehaltlos anzuempfehlen ist.

Felix Butschek

Anmerkungen

¹ Neue Institutionenökonomik (Tübingen 1996).

² Siehe etwa: Henley, A.; Tsakalotos, E., *Corporatism and Economic Performance* (Aldershot-Brookfield 1993)

³ Pizzorno, A., *Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict*, in: Crouch, C.; Pizzorno, A. (Hrsg.), *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968* (London 1978).

⁴ Rodrik, D.; Veltri, J.R., *Does Global Competition Require Small Government?*, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 3 (1999).

⁵ Dazu siehe Butschek, F.; Baltzarek, F., *Austria's Transformation to Market Economy*, in: Berend, I. T., *Transition to a Market Economy at the End of the 20th Century* (München 1994).