
THEORIE DER STABILITÄT UND
DES WANDELS VON
INSTITUTIONEN

Rezension von: Douglass C. North,
Institutionen, institutioneller Wandel
und Wirtschaftsleistung,
J. C. B. Mohr, Tübingen 1992,
180 Seiten, DM 118,-.

Douglass C. North, Professor an der Washington University in St. Louis, erhielt am 10. Dezember 1993 gemeinsam mit Robert W. Fogel den Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften. In der Begründung der Königlich-Schwedischen Akademie der Wissenschaften heißt es, North und Fogel hätten vor allem durch die Anwendung theoretischer und quantitativer Methoden zur Erklärung wirtschaftlicher und institutioneller Veränderungen die Erneuerung ihres Forschungszweiges vorangebracht.

North machte sich durch seine Forschungsarbeiten über die langfristige Wirtschaftsgeschichte der USA und Europas einen Namen, wobei er in erster Linie die Funktion von Institutionen für wirtschaftliches Wachstum untersuchte. (1) Relative Preisänderungen seien die Ursache institutionellen Wandels, und die konkrete Ausgestaltung der Institutionen determiniere die Wirtschaftsleistung. In dem 1981 erschienenen Band „Structure and Change in Economic History“ (deutsch 1988: Theorie des institutionellen Wandels) ging North von der bislang verwendeten effizienten Erklärung von Institutionen (d. h. Veränderungen der relativen Preise schaffen Anreize zur Einrichtung effizienterer Institutionen) ab. Herrscher schufen Eigentumsrechte in ihrem eigenen Interesse, und hohe Transaktionskosten sorgten dafür, daß in der Regel ineffi-

ziente Eigentumsrechte überwogen. Auf diese Weise wird das im gesamten Verlauf der Geschichte und auch in der Gegenwart weit verbreitete Vorhandensein von Eigentumsrechten, welche kein Wirtschaftswachstum erzeugen, erklärt.

Warum sorgte aber nicht der Wettbewerbsdruck für die Beseitigung ineffizienter Institutionen? Wie können die höchst unterschiedlichen Leistungen verschiedener Wirtschaften über lange Zeitspannen hinweg erklärt werden? Im vorliegenden Band, dessen englisches Original (Institutions, Institutional Change and Economic Performance) 1990 veröffentlicht wurde, versucht North die Beantwortung dieser Fragen. Er entwirft eine allgemeine Theorie des Zusammenhangs zwischen den politischen und wirtschaftlichen Institutionen einer Gesellschaft einerseits und ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit andererseits. Dabei werden die Einsichten aus North's früheren wirtschaftsgeschichtlichen Untersuchungen zur Entwicklung der westlichen Gesellschaften mit den Erkenntnissen der modernen Institutionen-Ökonomie verbunden.

Unter dem Begriff Institution ist jegliche Art von Beschränkung, die Menschen zur Gestaltung menschlicher Interaktion ersinnen, zu verstehen. Diese Beschränkungen können formlos oder formgebunden sein. Formlose Beschränkungen wie Sitten und Gebräuche, Überlieferungen und Gepflogenheiten sind durch vorsätzliche Politik nur schwer zu beeinflussen. Formgebundene Regeln umfassen politische und juristische Regeln, wirtschaftliche Regeln (Eigentumsrechte) und Verträge.

Ein System von Eigentumsrechten definiert die Entscheidungsgewalt über wirtschaftliche Ressourcen, legt die Zeithorizonte für Investition und Produktion fest, umreißt die erlaubten Arten der Verwendung von Ressourcen, regelt die Bedingungen des Tausches (getauscht werden nicht bloß

Güter, sondern auch Bündel von Rechten, die sich auf diese Güter beziehen), teilt Nutzen und Kosten wirtschaftlicher Aktivitäten zu (2). Daher bestimmen die Eigentumsrechte jene positiven und negativen Anreize, welche die wirtschaftlichen Entscheidungen von Individuen und Kollektiven leiten. Bestandteile dieser Rechtsordnung sind ausschlaggebend u. a. für die Realisierung von Skalenerträgen (Kapitalgesellschaften), die Bemühungen um technisch-organisatorischen Fortschritt (Patentrecht), die Effizienz von Faktormärkten (Regeln des Arbeitsmarktes: Sklaverei, Leibeigenschaft, freie Lohnarbeit, Kollektivverträge), die Verringerung von Marktunvollkommenheiten (Versicherung).

Im Verein mit der eingesetzten Technik bestimmen die Institutionen nicht nur die Transaktions- und Produktionskosten, sondern, ganz allgemein ausgedrückt, die Chancen, die eine Gesellschaft bietet. Jedem spezifischen Institutionsrahmen entspricht eine bestimmte Menge von Entscheidungsmöglichkeiten. Organisationen (öffentliche Körperschaften, Verbände, politische Parteien, Unternehmungen etc.) werden geschaffen, um solche Chancen nützen zu können. Diesen Organisationen stehen prinzipiell zwei Wege offen, um ihre (wirtschaftlichen, politischen) Gewinne zu maximieren: Sie können dies entweder innerhalb der gegebenen Menge von Beschränkungen (durch „Learning by doing“ und Investitionen in gewinnträchtige Arten von Fertigkeiten und Wissen) oder durch Aufwendung von Ressourcen auf die Veränderung der institutionellen Beschränkungen tun. Zwischen Institutionen und Organisationen bestehen also fortdauernde Wechselwirkungen.

Technischer und organisatorischer Fortschritt, insbesondere auch Innovationen in der Militärtechnik, Wandlungen in der Ressourcenausstattung (z. B. Entdeckung von Rohstoffvorkommen, Bevölkerungswachstum), in

der Produktnachfrage und Erweiterungen der Märkte führen zu Veränderungen relativer Preise. Diese eröffnen Organisationen neue Möglichkeiten, ändern die Kosten-Nutzen-Relationen verschiedener Aktivitäten. Nachfrage nach Umgestaltung der Eigentumsrechtsstruktur im Gefolge derartiger Entwicklungen entsteht dann, wenn Akteure potentielle Gewinne aus Aktivitäten unter den bestehenden Eigentumsrechten nicht realisieren können.

Inwieweit es zu Änderungen der institutionellen Gegebenheiten kommt und welche Regeln modifiziert werden, hängt vom Informationsstand der Handelnden, von den subjektiven Modellen, welche diese von der Wirklichkeit haben, von der Höhe der anfallenden Transaktionskosten und von der Verhandlungsmacht der Akteure ab.

Kriege, Revolutionen, Eroberungen und Naturkatastrophen sind Ursachen diskontinuierlichen institutionellen Wandels. Aber überwiegend geht institutioneller Wandel in kleinen Schritten vor sich. Eine Vielzahl geringer Änderungen der formlosen und formgebundenen Beschränkungen bewirkt eine allmähliche Umgestaltung des institutionellen Rahmens. Langfristiger wirtschaftlicher Wandel ist somit eine kumulative Folge unzähliger kurzfristiger Entscheidungen politischer und wirtschaftlicher Unternehmer.

Erklärungsbedürftig ist das Überleben ineffizienter Institutionen, welches historisch den Regelfall darstellt. Effizient aus der Sicht der Gesamtwohlfahrt sind Eigentumsrechte dann, wenn sie so vollständig spezifiziert sind und durchgesetzt werden, daß private und soziale Erträge übereinstimmen, also keine Externalitäten bestehen (3). In der Realität müssen Eigentumsrechte immer in gewissem Grade unvollständig sein infolge der Kosten, die mit der Festlegung und Durchsetzung derselben verbunden sind.

Der Verlauf des institutionellen Wandels wird bestimmt durch zuneh-

mende Erträge und unvollkommene Märkte, welche an hohen Transaktionskosten kenntlich sind. Vielfältige Mechanismen der Selbstverstärkung werden wirksam: Hohe Gründungskosten der Institutionen, signifikante Lerneffekte für Organisationen, die Entwicklung neuer, die institutionell vorgegebenen Möglichkeiten zu ihrem Vorteil nutzenden Organisationen, die Koordinationseffekte und die Entstehung zahlreicher formloser Beschränkungen aus dem bestehenden System der formgebundenen Regeln erzeugen massive zunehmende Erträge des gegebenen institutionellen Rahmens. Wenn zudem die Transaktionskosten erheblich sind und die Informationsrückkopplung bruchstückhaft ist, so determinieren der Informationsstand und die subjektiven Modelle (Ideologien) der verhandlungstärksten Akteure den Entwicklungsverlauf einer Gesellschaft.

Daraus ergibt sich die Verbindung des verlaufsabhängigen Charakters der schrittweisen Veränderung von Institutionen mit der Dauerhaftigkeit von Mustern langfristigen Wachstums oder Niedergangs: Sobald ein Entwicklungspfad eine bestimmte Richtung einschlägt, bestätigen ihn darin die Externalitäten des bestehenden Institutionensystems, die Lernprozesse von Organisationen und die subjektiven, historisch gewonnener Wahrnehmungen der Akteure. Einzelne institutionelle Veränderungen können zwar einen historischen Verlauf beeinflussen, aber zu allermeist nicht umkehren. Geschichte ist verlaufsabhängig. Dies bedeutet, daß Entscheidungen von heute nicht verstanden werden können, ohne die schrittweise Entwicklung von Institutionen erkundet zu haben.

Im Laufe der Geschichte wurden vorwiegend unproduktive Pfade weiter verfolgt. North illustriert dies anhand einiger historischer Beispiele: an der Gegenüberstellung der Entwicklungen während der frühen Neuzeit in

Spanien und Portugal einerseits, in den Niederlanden und in England andererseits, am Vergleich der Entwicklungspfade Lateinamerikas und der britischen Kolonien bzw. der Vereinigten Staaten im 18. und 19. Jahrhundert.

An dieser Stelle soll ein anderes Beispiel, nämlich jenes der jüngeren Geschichte der schwarzafrikanischen Staaten, die Bedeutung der Institutionen für die wirtschaftliche Entwicklung vor Augen führen (4). Die politischen Eliten der jungen afrikanischen Nationalstaaten sahen sich mit hohen Erwartungen der Bevölkerung, insbesondere der städtischen, in bezug auf die Anhebung des Lebensstandards konfrontiert. Entsprechend den dominanten entwicklungspolitischen Doktrinen identifizierten sie die Industrie als Wachstumsmotor, entzogen der Landwirtschaft Ressourcen und kanalisiert sie in die Industrie.

Adaptionen der Eigentumsrechte und vielfältige wirtschaftspolitische Eingriffe des Staates dienten diesen Zwecken: 1.) Erzeuger landwirtschaftlicher Exportprodukte hatten ihre Ernten an monopsonistische staatliche Vermarktungsgesellschaften zu verkaufen, wobei letztere die Produzentenpreise unter dem Weltmarktniveau festsetzten. Damit kontrollierte die politische Elite die wichtigste Devisenquelle und sicherte sich eine zusätzliche Rente. Dieser Ressourcentransfer aus der Landwirtschaft wurde nicht durch Staatsausgaben in gleichem Ausmaß kompensiert. 2.) Mehrere Maßnahmen zielten darauf ab, das inländische Nahrungsmittelpreisniveau zu drücken: Überbewertung der Währung, zollfreie Importe, Festsetzung von Ankaufspreisen monopsonistischer staatlicher Vermarktungsgesellschaften unter Marktniveau etc. 3.) Selektive Steuernachlässe, subventionierte Kredite, begünstigte Importe von Kapitalgütern, Zölle usw. schützten die Industrieunternehmungen vor „ruinösem“ Wettbewerb im Inland, d. h. förderten

die Unternehmenskonzentration, und vor ausländischer Konkurrenz. Das Resultat dieser Eingriffe war eine Verschiebung der Terms of Trade zwischen Industrie und Landwirtschaft. Nutznießer waren die Industrieunternehmer, die städtische Arbeiterschaft, die politische Elite und die Bürokratie auf Kosten der großen Mehrheit der Kleinbauern.

Die politische Elite bezweckte mit den geschilderten Maßnahmen nicht nur die Bereitstellung des öffentlichen Gutes „Wirtschaftswachstum“. Die staatlichen Interventionen (fixe Ankaufspreise, Importkontingente, Zölle, Devisenkontrollen usw.) schufen die Möglichkeit der Rationierung. Diese versetzte die Elite in die Lage, selektive Anreize in der Gestalt der durch politische Eingriffe in den Markt entstandenen Renten an die Mitglieder der eigenen Gruppe, an die Bürokratie sowie an Interessengruppen mit niedrigen Opportunitätskosten zu verteilen. Die Abläufe unzähliger Staatsstrieche in afrikanischen Ländern zeigen, daß es sich bei letztgenannten in erster Linie um die in der Hauptstadt lokalisierten organisierten Gruppen handelte.

Eine andere Möglichkeit der staatlichen Beeinflussung des inländischen Nahrungsmittelpreisniveaus besteht in der Förderung der Inlandsproduktion, etwa mittels Infrastrukturinvestitionen (Bewässerungskanäle, Dämme, Eisenbahnen, Agrarschulen usw.), subventionierten Krediten oder Inputs wie Düngemittel, landwirtschaftliche Maschinen etc. Diese Instrumente gelangten in jenen Produktionszweigen bzw. Regionen zur Anwendung, wo Großbauern (die relativ leicht kollektive Aktionen organisieren können), Staatsfarmen oder Mitglieder der Elite dominierten. Gegenüber diesen Produktionszweigen bzw. Regionen wurde die oben diskutierte Preispolitik nicht angewandt. Jene Produzenten landwirtschaftlicher Erzeugnisse also, von denen eine politische Bedrohung der Machthaber ausgehen konnte, ko-

optierte die Elite in die Koalition der städtischen Interessen. Die betreffenden Regionen profitierten von dieser Strategie der Regierenden.

Die langfristigen Resultate der Eigentumsrechtsstrukturen und wirtschaftspolitischen Interventionen zugunsten der machtvollen Interessengruppen in den Städten und wenigen ländlichen Regionen auf Kosten der Masse der Kleinbauern zeigten sich während der siebziger Jahre. Infolge der verringerten Anreize stagnierte oder sank die Produktion von Nahrungsmitteln und einigen landwirtschaftlichen Exportprodukten. Die Konsequenzen waren sinkende Staatseinnahmen und Devisenerträge, Kürzungen staatlicher Ausgaben in allen Bereichen von Infrastrukturprogrammen bis zu Lebensmittelsubventionen, steigende Nahrungsmittelpreise, Unruhen in den städtischen Zentren und politische Umstürze.

In diesem Beispiel erwiesen sich Eigentumsrechte, die aus einem Kompromiß zwischen der herrschenden politischen Elite und mächtigen Interessengruppen hervorgingen, welcher der kurzfristigen Machtsicherung der Elite dient, d. h. Eigentumsrechte, die politisch zumindest auf kurze Sicht „effizient“ waren, als langfristig kontraproduktiv, sowohl in ökonomischer als auch politischer Hinsicht.

Michael Mesch

Anmerkungen

- (1) North, Douglass C.; Thomas, Robert P., *The Rise of the Western World* (Cambridge 1973).
- (2) Vgl. Libecap, Gary D., *Property Rights in Economic History: Implications for Research*, in: *Explorations in Economic History* 23 (1986) 227-252.
- (3) Vgl. Alchian, Armen; Demsetz, Harold, *The Property Right Paradigm*, in: *The Journal of Economic History* 33 (1973) 16-27.
- (4) Diese Darstellung folgt: Bates, Robert H., *Markets and States in Tropical Africa* (Berkeley 1981).