

Hans-Rimbert Hemmer

(Herausgeber)

**Die Bedeutung der Neuen Institutionenökonomik
für die Entwicklungsländer**

**1. Limburg-Seminar vom 14.-17. Januar 1998
im Hotel „Nassauer Hof“ in Limburg an der Lahn**

VORWORT

Entwicklungsökonomische Debatten finden in Deutschland auf unterschiedlichen Ebenen statt: Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler diskutieren unter sich ebenso wie die Praktikerinnen und Praktiker. Was dabei leider zu kurz kommt, ist der gegenseitige Gedankenaustausch und der Versuch, die eigenen Überlegungen dadurch voranzubringen, daß man sich mit dem jeweils anderen „Lager“ näher befaßt. Die Wissenschaftler müssen sich häufig den Vorwurf gefallen lassen, sie lebten im Elfenbeinturm, machten aus praktischen Mücken theoretische Elefanten und wüßten relativ wenig, was in der tatsächlichen Entwicklungsländerwelt vorgeht. Den Praktikern wird dagegen vorgehalten, sie unterwerfen sich der Notwendigkeit kurzfristiger Aktionismen, seien zwar kreativ in ihren Handlungsvorschlägen, ohne aber deren Implikationen zu erkennen, und hätten keinen Blick für Zusammenhänge. Diese Liste gegenseitiger Vorwürfe ließe sich beliebig verlängern. Doch sind sie auch berechtigt? Wie so oft steckt in jeder Übertreibung – und um solche handelt es sich bei diesen Vorwürfen – ein harter Kern von Wahrheit. Zweifellos könnten viele wissenschaftliche Analysen von einer besseren Kenntnis realer Probleme profitieren, und sicherlich könnte die entwicklungspolitische Praxis von einer besseren Kenntnis der Ergebnisse wissenschaftlicher Analysen ihren Nutzen ziehen. Zwar bestehen individuelle Kontakte zwischen einzelnen Wissenschaftlern und Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit. Diese Kontakte orientieren sich aber primär an der Lösung konkreter Einzelprobleme. Sie drücken deshalb kein systematisches Zusammentreffen von Wissenschaft und Praxis aus.

Eine wichtige (wenn auch sicherlich nicht die einzig wichtige) Erklärung dieses Defizits ist vermutlich darin zu sehen, daß sich der Zunft der Entwicklungsländerökonomien in Deutschland (und dem deutschsprachigen Ausland) nur wenige institutionalisierte Chancen zu einem solchen übergreifenden Gedankenaustausch bieten. Sogar innerhalb der jeweiligen Gruppe sind die entsprechenden Chancen nicht besonders groß. Wo hat denn ein an Entwicklungsländerproblemen interessierter Wissenschaftler schon die Möglichkeit, mit Kolleginnen und Kollegen, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auf einem fachlich angemessenen Niveau offen zu diskutieren und dabei auch eigene Neuansätze zur Diskussion zu stellen? Und welche Möglichkeiten hat ein Praktiker, der bereits seit einigen Jahren die Universität verlassen hat und Gefahr läuft, im Zuge des strapaziösen Alltagsgeschäfts innerhalb seiner Organisation die Neuentwicklungen der Entwicklungsländerökonomie zu verpassen, sich gründlicher über das zu informieren, was inzwischen erarbeitet wurde und für die entwicklungspolitische Realität von Bedeutung zu sein scheint?

Aufgrund dieser Defizitanalyse wurde von mehreren Wissenschaftlern, die in besonderem Maße mit diesen Berührungsproblemen von Wissenschaft und Praxis vertraut sind, der Verein für Entwicklungsökonomische Forschungsförderung (EFF) gegründet. Dieser Verein hat das Ziel, Seminare und Einzelveranstaltungen zu organisieren, die sich mit entwicklungsökonomischen Fragestellungen in Entwicklungs- und Transformationsländern befassen. Innerhalb des Vereins wurde zum Abbau des oben angesprochenen Defizits der folgende Seminartyp konzipiert: Wissenschaftler und Praktiker der Entwicklungsländerökonomie kommen für ca. drei Tage zusammen und bearbeiten gemeinsam ein Schwerpunktthema. Teilnehmer sind etablierte Wissenschaftler (Professoren, die sich mit Entwicklungsländerfragen im Bereich der Wirtschaftswissenschaften befassen, sowie entsprechende Wissenschaftler aus einschlägigen Forschungsinstituten), Nachwuchswissenschaftler (Doktoranden und Habilitanden) sowie Praktiker der Entwicklungszusammenarbeit, die ein wirtschaftswissenschaftliches Studium absolviert haben und denen daher der ökonomische Fachjargon ebenso geläufig ist wie sie die traditionelle Entwicklungsökonomie im Griff haben. Die Teilnehmerzahl wird, um die für einen intensiven Gedankenaustausch erforderliche Seminargröße nicht

zu sprengen, gleichzeitig auf 30 begrenzt. Die drei hier angeführten Gruppen sollen in etwa gleicher Stärke vertreten sein.

Für den im Rahmen des Seminars angestrebten Gedankenaustausch zwischen Wissenschaft und Praxis steht hinreichend Zeit für die Diskussion zur Verfügung: Pro Halbtage – das sind jeweils drei Stunden – wird jeweils ein Referat (maximale Länge: 60 min.) zur Diskussion gestellt; die Diskussion wird entweder mit einem spezifizierenden Korreferat oder einer Art „erster Diskussionsbeitrag“ eröffnet. Das erste Hauptreferat weist konzeptionsgemäß „survey“-Charakter auf und liefert einen ersten Überblick über die Bandbreite des Seminarthemas. Die folgenden vier Hauptreferate wenden sich dann zentralen, entwicklungspolitisch relevanten Teilgebieten des Oberthemas zu.

Auf der Basis dieses Konzepts hat der Vorstand des Vereins EFF in Zusammenarbeit mit KfW und DEG ein Seminar zum Schwerpunkt

Die Bedeutung der Neuen Institutionenökonomik für die Entwicklungsländer

organisiert, das vom 14. bis 17. Januar 1998 in Limburg an der Lahn stattgefunden hat. Ziel dieses Seminars war die Darstellung und Diskussion der wichtigsten Ergebnisse der Neuen Institutionenökonomik für die Entwicklungsökonomik und –politik, um den aktuellen Wissensstand zum ausgewählten Thema in kompakter Form aufzuarbeiten und seine Relevanz für Entwicklungsländer aufzuzeigen. Die in Limburg gehaltenen Vorträge (Referate und Korreferate) sowie zwei Hintergrundpapiere sind im vorliegenden Band abgedruckt. Wir erhoffen uns davon eine Vertiefung und Weiterführung der Diskussion sowie eine Informationsgrundlage auch für Nichtteilnehmer des Seminars.

Frankfurt/Gießen, 9. Februar 1998

Prof. Dr. Hans-Rimbert Hemmer (EFF)
Wolfgang Kroh (KfW)

INHALT

Vorwort.....	iii
Seminarprogramm.....	vii
<i>Hans-Rimbert Hemmer</i>	
Von der traditionellen Preistheorie zur Neuen Institutionenökonomik - Eine Einführung.....	1
<i>Rudolf Richter</i>	
Moderne Institutionenökonomik - Ein Überblick	11
<i>Ralf Brauksiepe</i>	
Mullahs und Militärs - Der Einfluss von Interessengruppen auf Institutionen in Entwicklungsländern.....	39
<i>Hans-Bernd Schäfer</i>	
Die Bedeutung eines funktionsfähigen Zivilrechts für den Entwicklungsprozess.....	55
<i>Roland Günther</i>	
Was tun, wenn die Transplantation westlichen Rechts nicht möglich ist? Das Beispiel der Islamischen Finanzsysteme	71
<i>Martin Diehl</i>	
Institutionenökonomische Aspekte der sozialen Sicherung - Allgemeine Analyse und Erörterung der Übertragbarkeit auf Transformationsländer.....	77
<i>Rainer Wilhelm</i>	
‘Institutional Choice’ und ökonomische Rationalität - Das Beispiel von ‘Share Contracts’ im Agrarsektor der Entwicklungsländer	97
<i>Rainer Klump</i>	
Wirtschaftswachstum und institutionelle Entwicklung.....	107
<i>Christopher Cosack</i>	
Institutionenökonomische Ansatzpunkte zur Lösung des Glaubwürdigkeitsproblems von Wirtschaftsreformen in Entwicklungsländern (mit Anwendungsbezug Mexiko).....	125
<i>Hans-Rimbert Hemmer</i>	
Ansatzpunkte einer institutionenökonomischen Analyse der Armut in Entwicklungsländern unter besonderer Berücksichtigung des informellen Sektors	133
<i>André Wetzel</i>	
Die Bedeutung des finanziellen Sektors für die Armutsbekämpfung	151
Seminarteilnehmer	157

SEMINARPROGRAMM

Einführung

Hans-Rimbert Hemmer

Seminarkonzept und -programm

1. Session

Institutionenökonomische Grundlagen

Referat: Rudolf Richter

Moderne Institutionenökonomik - Ein Überblick

Korreferat: Ralf Brauksiepe

Mullahs und Militärs - Der Einfluß von Interessengruppen auf Institutionen in Entwicklungsländern

Diskussion

2. Session

Die Institution des Rechts

Referat: Hans-Bernd Schäfer

Die Bedeutung eines funktionsfähigen Zivilrechts für den Entwicklungsprozeß

Korreferat: Roland Günther

Was tun, wenn die Transplantation westlichen Rechts nicht möglich ist? Das Beispiel der Islamischen Finanzsysteme

Diskussion

3. Session

Soziale Sicherung und institutionelle Effizienz

Referat: Martin Diehl

Institutionenökonomische Aspekte der sozialen Sicherung - Allgemeine Analyse und Erörterung der Übertragbarkeit auf Transformationsländer

Korreferat: Rainer Wilhelm

‘Institutional Choice’ und ökonomische Rationalität - Das Beispiel von ‘Share Contracts’ im Agrarsektor der Entwicklungsländer

Diskussion

4. Session

Wirtschaftswachstum, Institutionen und wirtschaftspolitische Reformen

Referat: Rainer Klump Wirtschaftswachstum und institutionelle Entwicklung

Korreferat: Christopher Cosack Institutionenökonomische Ansatzpunkte zur Lösung des Glaubwürdigkeitsproblems von Wirtschaftsreformen in Entwicklungsländern (mit Anwendungsbezug Mexiko)

Diskussion

5. Session

Armut in Entwicklungsländern aus institutionenökonomischer Perspektive

Referat: Hans-Rimbert Hemmer Ansatzpunkte einer institutionenökonomischen Analyse der Armut in Entwicklungsländern unter besonderer Berücksichtigung des informellen Sektors

Korreferat: André Wetzel Die Bedeutung des finanziellen Sektors für die Armutsbekämpfung

Diskussion

Seminarauswertung

VON DER TRADITIONELLEN PREISTHEORIE ZUR NEUEN INSTITUTIONENÖKONOMIK - EINE EINFÜHRUNG

von Hans-Rimbert Hemmer

A. Zur Entstehung von Transaktionskosten

Während der wirtschaftswissenschaftlichen Universitätsausbildung lernt man, daß der Marktmechanismus die effizienteste Methode zur Durchführung ökonomischer Transaktionen und zur Koordination ökonomischer Aktivitäten darstellt. Die Wohlfahrtsökonomik beweist, daß ein perfekt funktionierender Preismechanismus zu einem gesellschaftlichen Wohlfahrtsmaximum führt. Modelltheoretisch präsentiert wird der perfekt funktionierende Preismechanismus durch die Marktform der vollständigen Konkurrenz, die damit zum Vergleichsmaß für alle real anzutreffenden Markt-konstellationen wird.

Die solchermaßen skizzierten positiven Wirkungen des Marktmechanismus kommen jedoch nur zustande, wenn die Nutzung des Marktmechanismus kostenlos ist. Erreicht wird dies im Modell der vollständigen Konkurrenz vor allem durch die Prämissen der Homogenität der auf den jeweiligen Märkten gehandelten Güter (= Waren und Dienstleistungen), der vollständigen Information sämtlicher Marktteilnehmer sowie vollkommener individueller Absorptionsfähigkeit (= Fähigkeit zur Verarbeitung) der verfügbaren Informationen. Im Gegensatz zu diesen Modellannahmen sind in der ökonomischen Realität die meisten Waren und faktisch alle Dienstleistungen jedoch heterogen. Das Modell der vollständigen Konkurrenz blendet die aus dieser Konstellation resultierenden Probleme mit ihrer Annahme der vollkommenen Transparenz der Märkte aus: Solange jeder Akteur vollkommene Übersicht über den Markt hat - also auch über sämtliche Qualitätsmerkmale der Güter -, stellt die Qualitätsbewertung kein Problem dar. Für jede einzelne Qualität gibt es dann einen eigenen Markt, für den wieder atomistische Anbieter- und Nachfragerstrukturen unterstellt werden.

Die empirische Relevanz dieser Annahmen setzt voraus, daß die Informationsbeschaffung kostenlos und die Fähigkeit zur Informationsverarbeitung durch die Wirtschaftssubjekte nicht begrenzt ist. Beides ist in der Realität aber nicht der Fall:

- a) Die Informationsbeschaffung ist nicht kostenlos; sie erfordert zumindest den Aufwand von Zeit, was nach dem Konzept der Opportunitätskosten gleichfalls Kosten darstellt. Dann gilt auch für Informationsbeschaffung das ökonomische Prinzip: Rational handelnde Wirtschaftssubjekte werden nur dann zusätzliche Informationen beschaffen, wenn die Grenzkosten der Informationsbeschaffung kleiner sind als ihr erwarteter Grenznutzen („*Grundsatz der optimalen Ignoranz*“). Als Folge besitzen die meisten Marktteilnehmer nur unvollständige Informationen in bezug auf die Eigenschaften der Güter und Dienstleistungen vor Durchführung einer Transaktion sowie in bezug auf das Eintreffen zukünftiger Ereignisse. Daraus resultiert eine nur begrenzte Rationalität ihrer Entscheidungen. Die einzelnen Marktteilnehmer schätzen die Kosten und Nutzen der Informationsbeschaffung dabei unterschiedlich ein. Aus diesem Grunde besitzen sie in unterschiedlichem Maße solche unvollständigen Informationen. Somit liegt zwischen den einzelnen Marktteilnehmern eine asymmetrische Informationsverteilung vor - und zwar sowohl „zur Seite“ (der eine weiß mehr als der andere, z.B. der

Verkäufer weiß über die Qualität der Ware mehr als der Käufer) als auch „nach vorn“ (der eine ist besser über das Eintreffen zukünftiger Ereignisse informiert als der andere).

- b) Die individuelle Fähigkeit zur Informationsverarbeitung ist sowohl aufgrund individueller Veranlagung als auch als Folge von Bildung und Erziehung, die sowohl von innerfamiliären Beziehungen als auch auf der gesellschaftlichen Ebene durch Kultur, Ideologie oder Religion geprägt ist, begrenzt - mit dem Ergebnis einer nach objektiven Maßstäben gleichfalls nur begrenzten Rationalität.

Aus beiden hier angeführten Gründen ist die dem marktwirtschaftlichen Idealfall zugrundeliegende Bedingung der vollkommenen Transparenz in der Realität nicht erfüllt und die „Garantie“ optimaler Marktergebnisse damit erloschen. Die Heterogenität der Güter und Dienstleistungen sowie unvollständige Informationen aufgrund positiver Informationskosten zusammengenommen bewirken vielmehr, daß die im preistheoretischen Idealmodell unterstellte Prämisse „für die Transaktion auf dem Markt fallen keine Kosten an, außer den jeweils übertragenen Gütern“ nicht mehr gilt. Vielmehr fallen bei einer Transaktion auf dem Markt, die stets auf der Grundlage eines Vertrages vollzogen wird, neben den Kosten des übertragenen Gutes oder des geleisteten Dienstes noch *Transaktionskosten* an, die sich unterteilen lassen in:

- a) die Kosten der Anbahnung von Verträgen (Such- und Informationskosten im engen Sinne),
- b) die Kosten des Abschlusses von Verträgen (Verhandlungs- und Entscheidungskosten),
- c) die Kosten der Überwachung und Durchsetzung vertraglicher Leistungspflichten.

Da das Modell der vollständigen Konkurrenz diese Transaktionskosten ausblendet, mutiert es zur in der Realität nicht erreichbaren Meßlatte, die es praktisch genauso wenig gibt wie den perfekten Ehemann.

Unter den realistischen Annahmen asymmetrischer Informationsverteilungen und begrenzter Rationalität ist es nicht möglich (und bei positiven Transaktionskosten auch nicht rational), von vornherein alle Bedingungen einer Transaktion vertraglich zu formulieren. In einer Welt ohne Transaktionskosten, wie sie der traditionellen Wirtschaftstheorie zugrunde liegt, existiert nur eine Vertragsform, der sogenannte klassische Vertrag. Durch ihn werden diskretionär alle Transaktionsprobleme vollständig und kostenlos gelöst - ein unzutreffendes Bild der Realität. Die Realität zeigt vielmehr das Bild asymmetrischer Information tatsächlicher und potentieller Vertragspartner. Diese eröffnet Möglichkeiten opportunistischen Verhaltens. Unter Opportunismus wird dabei das Verfolgen von Eigeninteresse unter Zuhilfenahme von List verstanden. Grundsätzlich bestehen drei Möglichkeiten, die Gefahr opportunistischen Verhaltens des Vertragspartners zu vermindern:

- a) Man kann versuchen, sich weitere Informationen zu beschaffen, um die Informationsasymmetrie abzubauen;
- b) man kann versuchen, durch eine Abschreckungsstrategie den Vertragspartner davon abzuhalten, einen etwaigen Informationsvorsprung auszunutzen;
- c) man kann versuchen, durch eine Anreizstrategie den Vertragspartner dazu zu bringen, seinen Informationsvorsprung nicht zum Nachteil des Vertragspartners zu verwenden.

All diese Maßnahmen verursachen jedoch Transaktionskosten, die bei der Entscheidungsfindung über eine Transaktion mitberücksichtigt werden müssen. Um (begrenzt) rationales Verhalten bestimmen zu können, muß man folglich sowohl Produktions- als auch Transaktionskosten berücksichtigen: Produktionskosten fallen direkt bei der Produktion von Gütern und Dienstleistungen an, während Transaktionskosten im Zusammenhang mit der Koordinierung der ökonomischen Aktivitäten entstehen. Dabei stellen Produktionskosten einer Wirtschaftseinheit möglicherweise Transak-

tionskosten für eine andere Wirtschaftseinheit dar, wenn die produzierten Dienstleistungen einer Wirtschaftseinheit von einer anderen Wirtschaftseinheit zur Vorbereitung bzw. Durchführung ihrer Transaktionen eingesetzt werden. Umgekehrt enthalten Produktionskosten in einer arbeitsteiligen Welt stets auch einen beträchtlichen Anteil an Transaktionskosten. Die traditionelle Wirtschafts(ordnungs)theorie hat sich in erster Linie mit den Produktionskosten befaßt; Transaktionskosten wurden weitgehend vernachlässigt. Diese sind jedoch keine *quantité négligeable*, sondern eine äußerst wichtige Erscheinung der ökonomischen Realität, deren zentrale Bedeutung für die theoretische Analyse von Wirtschaftsordnungen allerdings erst sehr spät erkannt wurde. Es ist ferner zu vermuten, daß das Ausmaß der Transaktionskosten einer Volkswirtschaft mit steigendem PKE zunimmt: Da der Anstieg der PKE meist mit einer Vertiefung von Spezialisierung und Arbeitsteilung einhergeht, erhöht sich zwangsläufig der Bedarf an Transaktionen in einer Volkswirtschaft.

Die Wirtschaftssubjekte versuchen, die bei ihnen anfallenden Transaktionskosten durch eine entsprechende Vertragsgestaltung bei gleichzeitigem Abbau von Unsicherheit (bspw. über die qualitativen Eigenschaften des Transaktionsobjekts) zu senken. Als Folge existieren in der Realität unterschiedliche Vertragsformen (z.B. Kauf, Miete, Fix-/Teilpacht, Leasing mit/ohne Optionsrechte etc.) nebeneinander. Die Aufgabe von Verträgen besteht darin, Leistung und Gegenleistung einer Transaktion festzulegen und zu spezifizieren. Da diese Leistungen wegen bestehender positiver Transaktionskosten nicht lückenlos überwacht können und der Einfluß nicht steuerbarer Faktoren wegen unvollkommener Information nicht oder nur unvollständig berücksichtigt werden kann, ist es rational, die Sanktionierung möglicher Vertragsabweichungen bereits *ex ante* (im Vertrag) festzuschreiben. Spätere (ggf. gerichtliche) Auseinandersetzungen, die sehr kostenintensiv sind, können so möglicherweise vermieden werden. Außerdem werden häufig langfristig bindende Verträge abgeschlossen (z.B. Pachtverträge), die Planungssicherheit für beide Vertragsparteien bieten und damit oft erst spezifische Investitionen (z.B. Bodenverbesserungsmaßnahmen) als rentabel (weil risikofrei) erscheinen lassen.

Wegen der bei der Informationsbeschaffung anfallenden Kosten ist es aber weder möglich noch ökonomisch rational, den Versuch zu unternehmen, alle Eventualitäten des Lebens *ex ante* regeln zu wollen. Vielmehr bleiben Verträge zu einem gewissen Grade unvollständig, d.h. sie enthalten Lücken, wobei in der Regel (explizit oder implizit) Einigkeit darüber besteht, nach welchem Verfahren Streitigkeiten gelöst werden sollen. Insbesondere in Bereichen mit mangelhafter Voraussicht kommt es zu einer Fülle formeller und informeller Ergänzungsregeln. Wiederum entstehen zusätzliche Kosten (beim Aushandeln dieser Regeln), die als Transaktionskosten berücksichtigt werden müssen. Viele Verträge basieren in der Realität deshalb auf der (persönlichen) Beziehung zwischen den Vertragsparteien; sie sind von ihrer formellen Regelungsdichte und -reichweite her zwar unvollständig (sogen. *relationale Verträge*; Beispiel: das Patron-Klienten-System in der traditionellen Landwirtschaft), beruhen aber auf gegenseitigem Vertrauen und senken dadurch Transaktionskosten.

B. Institutionen als Reaktionen auf positive Transaktionskosten

In den hier behandelten Fällen der Informationsasymmetrie (zur Seite und nach vorne) und der begrenzten Fähigkeit zur Informationsverarbeitung läßt sich ein anderes Marktverhalten beobachten als unter der Annahme des vollkommenen Marktes vorausgesetzt worden war: Die Marktpartner wenden bestimmte Mechanismen an, um Risiken zu mindern, sie halten sich an bestimmte Regeln, um Vertrauen zu erwecken, und sie schaffen neue Regeln, um Transaktionen erst möglich zu machen. Solche Regeln oder Mechanismen stellen aus ökonomischer Sicht *Institutionen* dar. Ge-

nauer: Als Institutionen bezeichnet man alle normativen Muster oder Regelungen (z.B. die Vereinheitlichung von Maßen und Gewichten; die Standardisierung von Zahlungsmitteln; die Verabredung von geschriebenen [z.B. Gesetze] und/oder ungeschriebenen [z.B. Tradition, Sitte, Moral] Rechtsgrundsätzen), die bei der Durchführung von Transaktionen zu beachten sind, sowie die zur Umsetzung bzw. Einhaltung dieser Regelungen erforderlichen Einrichtungen (wie bspw. Zentralbank, Gerichte). Entscheidend für ihren Charakter als Institution ist ihre allgemeine Anerkennung, so daß die Individuen reziproke Verhaltenserwartungen besitzen - man erwartet, daß sich auch der Transaktionspartner nach ihnen richtet.

Die Regelungen können auf formeller (z.B. durch Gesetze) oder auf informeller Basis (z.B. durch kulturelle Normen) errichtet sein; sie können kodifiziert oder nicht-kodifiziert sein; sie können zwischen verschiedenen Aktionsfeldern signifikant voneinander abweichen; und ihr Geltungsbereich kann erweitert bzw. eingeschränkt werden. Es spielt ferner keine Rolle, ob die Institutionen spontan entstehen oder das Ergebnis eines zielgerichteten Entwurfs staatlicher oder privater Akteure sind: Entscheidend ist, ob es sie gibt. Bildlich kann man Institutionen mit der Einführung von für alle Akteure gültigen Spielregeln und ihre Überwachung durch Schiedsrichter vergleichen. Die Gesamtheit aller Institutionen in einer Volkswirtschaft (häufig auch als „institutionelle Struktur“ bezeichnet) bestimmt deren Wirtschaftsordnung. Befaßt man sich dagegen „nur“ mit den konkreten institutionellen Regelungen für eine bestimmte Transaktion, so spricht man von einem „institutionellen Arrangement“. Dieses ist folglich die transaktionsspezifische Teilmenge der institutionellen Struktur.

Eine aus ökonomischer Sicht besonders wichtige Form einer Institution sind die Eigentums- und Verfügungsrechte („*property rights*“). Sie sind durch Gesetz, Gewohnheit, Sitte oder Moral begründete Handlungsrechte, welche die Handlungsmöglichkeiten des einzelnen gegenüber anderen begrenzen. Gegenstand einer Transaktion können nur solche Güter und Dienstleistungen sein, an denen die Transaktionspartner Eigentums- und Verfügungsrechte haben. *Eine Transaktion kann man demzufolge auch als den Austausch von Verfügungsrechten mit Hilfe eines vertraglichen Arrangements definieren.* Solche Eigentums- und Verfügungsrechte beziehen sich auf

- das Recht der Nutzung („*usus*“),
- das Recht der Einbehaltung von Erträgen („*usus fructus*“),
- das Recht der Veränderung von Form und Substanz („*abusus*“) und
- das Recht der Übertragung dieser Rechte an andere Wirtschaftssubjekte („*Transfer*“); diese Übertragung kann ganz oder teilweise, temporär oder permanent erfolgen.

Relevanz erlangt diese Unterscheidung der verschiedenen Formen der Eigentums- und Verfügungsrechte in jenen Fällen, in denen nicht alle Eigentums- und Verfügungsrechte einer einzigen Person oder einer homogenen Personengruppe zugeordnet, sondern aufgeteilt sind. Entsprechend sollte man zwischen Individualeigentum, Gemeinschafts- oder Gruppeneigentum und Staatseigentum unterscheiden. Eine Aufteilung der Rechte an einer Sache bedeutet für den einzelnen, daß sein Eigentum beschränkt ist; man spricht von einer Verdünnung von Eigentumsrechten. Der gleiche Effekt wird durch eine Beschränkung der Handlungsrechte durch den Staat oder die Rechte Dritter an anderen Sachen erzielt, sofern sie die Handlungsrechte des betrachteten Individuums tangieren.

Alle Institutionen sind Regelkomplexe, die das Verhalten der Akteure in dem jeweiligen Bereich normieren sollen. Institution steuern individuelles Verhalten in eine Richtung, die Ordnung in die alltägliche Tätigkeit bringt, Unsicherheit vermindert und damit Transaktionskosten reduziert. Zwar werden durch Institutionen die Handlungsmöglichkeiten der einzelnen Akteure eingeschränkt; gleichzeitig schaffen sie aber ein höheres Ausmaß an Sicherheit für die Beteiligten, so daß die Reduzierung ihrer Handlungsmöglichkeiten durch Transaktionskostensenkungen „belohnt“ wird. Die

faktische Reduzierung zulässiger Transaktionsprozesse auf Güter und Dienstleistungen, über die der jeweilige Akteur formelle Eigentums- und Verfügungsrechte besitzt, ist bspw. ein zentrale institutionelle Einschränkung individueller Handlungsfelder - verbunden mit einem deutlichen Zuwachs an Sicherheit daran, die via Transaktion erhaltenen Güter auch selbst nutzen, d.h. Eigentums- und Verfügungsrechte daran erwerben zu können.

Bei Verletzung der institutionellen Regelungen müssen die Akteure mit Sanktionen belegt werden, um in Zukunft die Respektierung der institutionellen Regelungen durch sie zu gewährleisten. Dazu ist wichtig, daß die negativen Folgen der Sanktionen von den Akteuren höher gewichtet werden als die Vorteile einer Verletzung der institutionellen Regelungen. Die Sanktionen können separate Handlungen sein (bspw. Bestrafung durch Richterspruch) oder einfach der Ausschluß von den Transaktionen. Letzteres ist bspw. bei der Institution der Sprache der Fall: Wer nicht die gleiche Sprache spricht, ist von der verbalen Kommunikation ausgeschlossen. Auch das kann eine Sanktion sein.

Allerdings verursacht die Schaffung von Institutionen ebenso Kosten wie ihre Inanspruchnahme. Die Kosten der Schaffung einer Institution sind i.d.R. Fixkosten und verteilen sich auf alle einschlägigen Transaktionen. Dementsprechend kann zwischen fixen und variablen Transaktionskosten unterschieden werden:

- a) Die Errichtung bzw. Bereitstellung von institutionellen Arrangements ist mit fixen Transaktionskosten verbunden, unabhängig davon, ob bzw. in welchem Umfang diese auch genutzt werden. Sind diese Fixkosten getätigt, so verlieren sie ihre Relevanz für weitere Entscheidungen, d.h. sie nehmen den Charakter von „*sunk costs*“ ein. Die wichtigsten Formen solcher fixen Transaktionskosten betreffen die Umstellungskosten nach gesetzlichen Änderungen sowie die Kosten der Gründung bzw. Veränderung von Organisationen.
- b) Variable Transaktionskosten entstehen durch die Nutzung der verfügbaren institutionellen Arrangements, d.h. sie fallen nur bei der tatsächlichen Durchführung von Transaktionen an. Ihre Höhe hängt sowohl von der Qualität der institutionellen Arrangements als auch von der Anzahl bzw. dem Wertumfang der durchgeführten Transaktionen ab.

Bei der Entscheidung, ob eine neue Institution geschaffen werden soll, gilt es abzuwägen zwischen:

- den Produktionskosten und Transaktionskosten ohne die Institutionen und
- den Produktionskosten und Transaktionskosten bei Existenz der Institution plus den Kosten der Schaffung dieser Institution.

Die Schaffung einer Institution ist ökonomisch rational, wenn die anteiligen Kosten ihrer Errichtung plus den Produktions- und Transaktionskosten ihrer Inanspruchnahme niedriger sind als die Summe aus Produktions- und Transaktionskosten ohne diese Institution. Die Schaffung von Institutionen „lohnt“ sich *ceteris paribus* um so eher, je mehr Transaktionen sie nutzen, weil sich dann ihre Fixkosten auf eine entsprechend größere Zahl von Transaktionen umlegen lassen. Von verschiedenen zur Auswahl stehenden Institutionen, die eine bestimmte Transaktionskostensenkung bewirken, wird jene präferiert, die *ceteris paribus*, d.h. bei identischen Produktionskosten, die geringsten Nutzungskosten aufweist. Da diese Nutzungskosten selbst Transaktionskosten darstellen, kann man folglich sagen: Institutionen, die vergleichsweise niedrige Transaktionskosten induzieren, werden gegenüber solchen präferiert, die mit relativ hohen Transaktionskosten verbunden sind, sofern sie keine Unterschiede bei den Produktionskosten bewirken.

C. Organisationen als Reaktionen auf positive Transaktionskosten

Eine zweite Möglichkeit, die bei Marktnutzung anfallenden Produktions- und Transaktionskosten zu verringern, besteht in der Bildung von Organisationen. Sie entstehen, wenn sich Einzelpersonen unter Akzeptanz bestimmter institutioneller Regelungen und Mechanismen zu korporativen Gebilden (z.B. Verbände, Unternehmen usw.) zusammenschließen. Als Folge eines solchen Zusammenschlusses kann ein Teil der Transaktionen organisationsintern vollzogen werden.

In der institutionenökonomischen Literatur werden Organisationen häufig den Institutionen zugeordnet. So definiert bspw. Richter die Organisation als „eine Institution samt der sie benutzenden Individuen“ (Richter 1996, 6). Bei einer solchen Gleichsetzung besteht aber die Gefahr, daß die Außen- und die Innenbeziehungen einer solchen Organisation verwischt werden. In der Tat ist für eine Organisation nicht das Aggregat von Regeln konstituierend, sondern der Zusammenschluß mehrerer Personen, d.h. Organisationen sind kollektiv gebildete Wirtschaftssubjekte (im Gegensatz zum Individuum). Während Institutionen gewissermaßen Spielregeln für Transaktionen darstellen, sind Organisationen kollektiv gebildete Transakteure, d.h. Spieler.

Die hier vorgenommene Unterscheidung zwischen Institutionen und Organisationen kann in der Realität allerdings nicht immer streng aufrechterhalten werden, da bestimmte Einrichtungen für eine ökonomische Aktivität den Charakter einer Institution, für eine andere ökonomische Aktivität den einer Organisation einnehmen können. So kann bspw. die Notenbank eines Landes sowohl Institution sein (wenn sie den Geldumlauf in ihrem Einzugsgebiet kontrolliert) als auch Organisation (wenn man auf die arbeitsvertraglichen Beziehungen zu ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern abstellt; im letzteren Fall wäre der Arbeitsvertrag als solcher die relevante Institution).

Die Nutzung einer Organisation anstelle einer marktlichen Transaktion ist zwar gleichfalls mit Transaktionskosten (in Gestalt von Organisationsnutzungskosten) verbunden; solange diese Organisationsnutzungskosten aber niedriger sind als die marktlichen Transaktionskosten, die durch die Organisationsnutzung eingespart werden, ist die Inanspruchnahme der Organisation ökonomisch rational. Allerdings kann durch die Nutzung solcher Organisationen auch eine Änderung der Produktionskosten erfolgen. Deshalb muß stets die Summe aus Transaktionskosten (entweder der Nutzung des Marktes oder der Nutzung der Organisation) und Produktionskosten betrachtet werden, wenn man zwischen institutionellen Alternativen entscheiden soll: Jene institutionelle Regelung im weiteren Sinne (d.h. unter Einschluß von Organisationen) ist ökonomisch vorzuziehen, bei der die Summe aus Transaktions- und Produktionskosten minimiert wird.

Aufgrund dieses Kalküls vollziehen sich auch in Volkswirtschaften, die vom Grundsatz her marktwirtschaftlich organisiert sind, viele Transaktionen nicht über den Markt, sondern innerhalb von Organisationen, wie bspw. Unternehmen. Gäbe es keine Unternehmen, müßte die gesamte volkswirtschaftliche Leistung in Ein-Personen-Betrieben geschaffen werden. Dies stellt für viele handwerkliche Tätigkeiten kein Problem dar. Aber die meisten industriellen Fertigungsprozesse können nur arbeitsteilig vollzogen werden. Falls jeder Arbeiter an einem Montagefließband selbständiger Unternehmer wäre und somit Vorprodukte und Eigenprodukte individuell ankaufen bzw. verkaufen müßte, wären die Kosten der gegenseitigen Überwachung und Qualitätsbeurteilung immens. Durch die Bildung von Unternehmen können viele Arbeiter arbeitsteilig an Prozessen mitwirken, wo ihre individuelle Leistung nur bedingt zuordenbar ist, aber ein gemeinsames Ziel verfolgt werden kann.

Durch diese Organisationsbildung entsteht jedoch ein neues Problem: Jetzt ist es nicht mehr notwendig, daß jeder Mitarbeiter mit jedem Kollegen Verträge abschließt. Vielmehr unterwerfen sich die Angestellten („Agenten“) freiwillig den Weisungen eines Vorgesetzten („Prinzipals“), so daß eine Internalisierung vertraglicher Beziehungen bei gleichzeitiger Reduzierung der Anzahl von

Verträgen erfolgt. Die betriebliche Organisation wird ihrerseits durch ein hierarchisches Leitungssystem gesteuert - der Markt wird somit durch Anordnungen ersetzt -, verbunden mit entsprechenden Abstimmungs- bzw. Kontrollproblemen. Diese bestünden nur dann nicht, wenn vollkommene Information bzw. zumindest eine symmetrische Informationsverteilung zwischen Prinzipal und Agent gegeben wäre. Dies setzt voraus, daß Informationen stets verfügbar sind oder zumindest jederzeit kostenlos beschafft werden können. Dies trifft in der Realität aber nicht zu. Vielmehr bestehen Informationsasymmetrien, die für den Agenten Freiräume schaffen, um eigene Ziele zu verfolgen, ohne daß dies vertraglich völlig ausgeschlossen werden kann. Die Ziele des Agenten stehen gegebenenfalls sogar im Widerspruch zu den Zielen des Prinzipals; es kann zu *moral hazard* und *adverse selection* kommen:

- a) *Moral hazard* stellt eine Verhaltensänderung nach Vertragsabschluß dar. Es entsteht, wenn die Zielfunktionen von Prinzipal und Agent divergieren und der Prinzipal die vertraglichen Pflichten des Agenten nur bei Inkaufnahme sehr hoher Kosten überwachen kann. In diesem Fall wird sich der Prinzipal auf stichprobenhafte Kontrollen beschränken, die sich in der Regel lediglich auf einige wenige und zudem leicht meßbare Indikatoren beziehen. Ein sich rational verhaltender Agent wird versuchen, diese Indikatoren so zu beeinflussen, daß der Prinzipal zufrieden ist, um freie Hand bei den nicht vom Prinzipal kontrollierten Handlungsbereichen zu erhalten und seine eigene Zielfunktion zum Zuge kommen zu lassen.
- b) Bereits vor Vertragsabschluß kann es zu *adverse selection*, einem negativen Auswahlprozeß beim Zugang zu bestimmten institutionellen Arrangements, kommen. Als Beispiel kann der Zugang zu Kredit- und Versicherungsverträgen angeführt werden: Es gibt bekanntlich „gute“ und „schlechte“ Risiken. Natürlich wollen die Versicherer lieber die guten als die schlechten Risiken versichern. Aber woher weiß man, ob ein konkreter Einzelfall ein gutes oder ein schlechtes Risiko ist? Der Versicherer könnte versuchen, zusätzliche Ressourcen aufzuwenden, um herauszufinden, ob bspw. bestimmte Berufsgruppen gute oder schlechte Risiken darstellen, um sich gewissermaßen die Rosinen herauszupicken. Doch angesichts positiver Transaktionskosten wird die asymmetrische Informationsverteilung damit nicht vollständig beseitigt. Folglich müssen die Vertragsbedingungen der Tatsache Rechnung tragen, daß sowohl gute als auch schlechte Risiken Versicherungsverträge nachfragen. Für die tatsächlich guten Risiken wird dadurch der Abschluß einer Versicherung unter Umständen so unattraktiv, daß sie als Nachfrager ausscheiden: Es findet eine *adverse selection* statt. Solange gute und schlechte Risiken durch den Versicherer nicht unterschieden werden können, werden die guten Risiken vom Markt verschwinden und nur die schlechten Risiken verbleiben. Nur wenn ein trennendes Gleichgewicht zustande kommt (z.B. durch „*signaling*“, d.h. die glaubhafte Zusicherung bestimmter Eigenschaften), kann *adverse selection* verhindert werden.

Zur Vermeidung bzw. Verringerung solcher *principal-agent*-Probleme muß der Prinzipal Kosten aufwenden, die durch die notwendige Informationsbeschaffung und -verarbeitung sowie durch Kommunikation und Überwachung entstehen. Diese Kosten stellen organisationsspezifische Transaktionskosten dar, die aber niedriger sein müssen als die Transaktionskosten der Marktnutzung, wenn die Nutzung der betrachteten Organisation ökonomisch rational sein soll.

Trotz dieser Einschränkungen ist in vielen Fällen die Nutzung von Organisationen (wie bspw. Unternehmungen) mit geringeren Produktions- plus Transaktionskosten verbunden als die Nutzung des Marktmechanismus. Damit stellt sich jedoch die Frage, welche Einflußgrößen den Umfang der nicht marktmäßig, sondern hierarchisch abgewickelten Transaktionen im Vergleich zu den Markttransaktionen determinieren. Dies soll anhand der Organisationsform „Unternehmen“ erörtert werden:

- Zum einen entstehen auch bei der Durchführung einer Transaktion innerhalb einer Unternehmung Kosten; dann kommt es erst zu einem Gleichgewicht, wenn die Grenzkosten einer zusätzlichen intern abgewickelten Transaktion denen einer marktmäßig vermittelten entsprechen.
- Ferner kann es bei wachsender Unternehmensgröße, d.h. bei steigender Zahl intern zu bewältigender Transaktionen zu unternehmerischen Fehlleistungen kommen (sogen. „X-Ineffizienz“). Als ihr Ergebnis können die dadurch verursachten unternehmungswirtschaftlichen Produktionskostennachteile die Transaktionskostennachteile der marktlichen Abwicklung aufwiegen. Unternehmerische Fehlleistungen nehmen tendenziell mit einer disperseren räumlichen Verteilung und Unähnlichkeit der Transaktionen sowie mit höherer Wahrscheinlichkeit von Änderungen der relevanten Preise zu.
- Schließlich können die Beschaffungspreise bestimmter Produktionsfaktoren (etwa Managementkapazität) aufgrund besonderer Vorzüge kleinerer Firmen in einer großen Unternehmung höher sein, so daß sich zusätzliche Produktionskostenvorteile kleinerer Unternehmungen ergeben.

Einschränkend sei jedoch erwähnt, daß die durch Internalisierung von Transaktionen in Organisationen entstehenden (fixen und variablen) Organisationsnutzungskosten oft nicht quantifizierbar sind. Der Vergleich zwischen organisationsspezifischen und marktspezifischen Transaktionskosten beruht vielfach auf Vermutungen, nicht auf einem quantitativen Kalkül. In der Realität kann nicht generell unterstellt werden, daß die tatsächlich vollzogene Durchführung von Transaktionen in Unternehmen auch wirklich günstiger ist als die relevante Alternative einer marktmäßigen Transaktionsabwicklung.

LITERATURHINWEISE

- Arkadie, B. van (1990) The Role of Institutions in Development. In: Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1989, Washington D.C. 1990, S. 153-175.
- Khan, M. (1995) State Failure In Weak States. In: Hariss, J. / Hunter, J. / Lewis, C.M. (Hrsg.) The New Institutional Economics and Third World Development, London 1995, S. 71-86.
- Matthews, R.C.O. (1986) The Economics of Institutions and the Sources of Growth. In: The Economic Journal, S. 903-918.
- Mummert, U. (1996) Informelle Institutionen und ökonomische Analyse. In: Priddat, B.P. / Wegner, G. (Hrsg.) Zwischen Evolution und Institution, Marburg 1996, S. 79-111.
- North, D.C. (1995) The New Institutional Economics and Third World Development. In: Hariss, J. / Hunter, J. / Lewis, C.M. (Hrsg.) The New Institutional Economics and Third World Development, London 1995, S. 17-26.
- Richter, R. (1996) Die Neue Institutionenökonomik des Marktes. *Lectiones Jenenses, Heft 5*. Jena 1996.
- Scott, W.R. (1995) Institutions and Organizations. London et alibi 1995, Chapter 3: Contemporary Institutional Theory (S. 33-62).
- Vékás, L. (1996) Contract in a Rapidly Changing Institutional Environment. In: Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE), S. 40-64.
- Williamson, O.E. (1995) The Institutions and Governance of Economic Development and Reform. In: Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994, Washington D.C. 1995, S. 171-197.

MODERNE INSTITUTIONENÖKONOMIK - EIN ÜBERBLICK

von Rudolf Richter

A. Vorbemerkungen: Das Problem

Gegenstand meines Vortrags wird nicht die gesamte moderne Institutionenökonomik, sondern die „Neue Institutionenökonomik“ sein, ein Teilgebiet der ökonomischen Analyse von Institutionen, die ihren Durchbruch in den 60er und 70er Jahren erlebte mit Arbeiten von Coase (1937 und 1960), Alchian (1961), Calabresi (1961), Buchanan / Tullock (1962), Olson (1965), Williamson (1971, 1975, 1976), North / Davis (1971), Stiglitz (1974), Spence (1974), Jensen / Meckling (1976), Goldberg (1976) - um nur einige wichtige Schrittmacher zu nennen. Verknüpft sind diese Namen mit Theorien wie der Property-Rights-Analyse, der ökonomischen Analyse des Rechts, der Public Choice Theorie und der Verfassungsökonomik, der Theorie der Pressure Groups, der Transaktionskostenökonomik, dem Prinzipal-Agent-Ansatz, der Theorie relationaler Verträge. Allen Ansätzen gemeinsam ist, daß sie - anders als die neoklassische Theorie - den institutionellen Rahmen nicht als gegeben annehmen, sondern zum Forschungsgegenstand machen. Gewollt haben das bereits die Vertreter der *alten* Institutionenökonomik - in Deutschland etwa Gustav Schmoller - bei Schmoller mit fast genau gleichen Worten wie Coase oder North (Richter 1996b). Das ist also nicht neu. Neu jedoch ist, daß nicht nur Fragen gestellt, sondern auch analytisch behandelt werden, und zwar mit dem Instrumentarium individueller Rationalität. Das hätte aber auch schon Menger tun können, als er sich über Schmoller hermachte, denn der analytische Apparat - etwa des frühen Property-Rights-Ansatzes - ist nichts anderes als die alte, von Menger mitentwickelte Marginalanalyse - angewendet auf Verfügungsrechte. Aber für Menger und viele Generationen von Ökonomen nach ihm war „Theorie“ identisch mit „neoklassischer Mikroökonomik“ - gegeben der institutionelle Rahmen. Institutionenökonomik bekam, und behielt lange Zeit, einen schlechten Namen.

Zur Neuen Institutionenökonomik kann die gesamte moderne Institutionenökonomik gerechnet werden. Aber gewöhnlich versteht man darunter nur einen Teil, und zwar in erster Linie die Transaktionskostenökonomik (Williamson 1975, 1 hatte den Begriff der NIÖ eingeführt) aber auch die Property-Rights-Analyse und Teile der Prinzipal-Agent-Theorie. Ich werde mich in meinem Vortrag in der Hauptsache an diese Begrenzung halten.

Die Vertreter der NIÖ kritisieren den neoklassischen Ansatz wegen seiner Institutionenneutralität: In der Null-Transaktionskosten-Welt der Neoklassik spielen für das wirtschaftliche Ergebnis Institutionen keine Rolle. Es spielt keine Rolle,

- wie die Produktion organisiert ist (als Markt oder Hierarchie),
- wem die Produktionsfaktoren gehören (Eigentum oder Miete),
- ob Eigentum und Kontrolle an einem Unternehmen getrennt sind oder nicht,
- wie die Kapitalstruktur eines Unternehmens aussieht (das Verhältnis Eigen- zu Fremdkapital),
- ob private oder public choice usw.

In der *Null-Transaktionskosten-Welt* sind Informationen vollständig, Verfügungsrechte eindeutig zugeordnet und Verträge allumfassend. Diebstahl oder Vertragsbruch gibt es nicht - nicht aus

Gründen einer verinnerlichten Moral, sondern weil sich Unehrlichkeit nicht lohnt. Alle wissen alles, insbesondere auch die Gerichte. Ihre Urteile ergehen gewissermaßen mit Lichtgeschwindigkeit und sind eindeutig vorhersehbar. Kredite werden deshalb pünktlich zurückgezahlt, Unternehmen werden von ihren Managern im ausschließlichen Interesse der Anteilseigner geleitet, Aktionäre nicht durch falsche Versprechen oder Bilanzfälschungen getäuscht, Drückebergerei unter Mitarbeitern gibt es nicht. Politiker sind gläserne Menschen, sie werden von jedem durchschaut und lügen nicht. Es gibt in der Arrow-Debreu-Welt aber auch keinen Streik, keine Aussperrung, keinen Boykott, keine Verkaufsverweigerung, keinen sozialen Druck oder andere Formen privaten Zwangs. Die Macht, Zwang auszuüben liegt allein beim Staat, der sie im neoklassischen Ansatz ausschließlich zum allgemeinen Wohl anwendet - im Falle der Privateigentumswirtschaft durch Schutz des privaten Eigentums und Durchsetzung vertraglicher bzw. gesetzlicher Schuldverhältnisse. Null-Transaktionskosten und Freiheit von (privatem) Zwang sind übrigens ein untrennbares Zwillingsspaar unter den Annahmen der Allgemeinen Gleichgewichtstheorie, denn eine Null-Transaktionskosten-Welt mit der Möglichkeit, privaten Zwang auszuüben, würde Koalitionsbildungen in Gestalt von Pressure Groups denkbar machen (in denen Mitglieder notfalls durch Gewaltmittel zur Raison gebracht werden), die mit der Theorie des Kerns unvereinbar sind (Hildenbrand / Kirman 1971, Furubotn 1991).

Ganz offensichtlich ist die NTK-Welt von der Realität weit entfernt, was die Profession jedoch nicht daran gehindert hat, sie in der Wohlfahrtsökonomik zum Idealfall zu erheben. Die Vertreter der NIÖ kritisieren diesen „Nirwana-Trugschluß“.¹ Sie fragen nach den ökonomischen Gründen der vielen vom Ideal der vollständigen Konkurrenz abweichenden institutionellen Rahmenbedingungen und Arrangements des realen Wirtschaftslebens, und sie argumentieren, daß solche Abweichungen nicht notwendig ineffizient sind, sondern effiziente Antworten auf die Existenz von Transaktionskosten sein können. Insofern *kann* öffentliche Regulierung am Platze sein, Ermessensfreiheit von Behörden - etwa der Bundesbank - *kann* strikter Regelbindung vorzuziehen sein, Märkte *können* unter Umständen versagen und Gemeinschaftshandeln vorzuziehen sein, die unsichtbare Hand *kann* zu ineffizienten Resultaten führen usw. Also kein Denken in institutionellen Extremen, keine Schwarzweiß Malerei, sondern wirtschaftlich begründetes Abwägen zwischen verschiedenen Möglichkeiten der institutionellen Gestaltung oder Organisation unseres Lebens. Ein Denkstil, der nicht nur für Wirtschaftstheoretiker, sondern auch für die Anwender von Wirtschaftstheorie von Interesse sein sollte.

Ich gehe wie folgt vor: zuerst bringe ich eine kurze Schilderung und Kritik der wichtigsten NIÖ-Ideen und -Konzepte. Danach bringe ich einige Anwendungsbeispiele aus der Literatur. Den Schluß bildet die Frage: Was haben wir daraus gelernt?

B. Ideen

Institutionenökonomik - moderne Institutionenökonomik - befaßt sich wie gesagt mit der ökonomischen Analyse von Institutionen.

Fragen wir also: *Was ist eine Institution?* Eine allgemein akzeptierte Definition gibt es nicht. Wir wollen sagen: Eine Institution ist ein auf ein bestimmtes Zielbündel abgestelltes, für längere Zeit geltendes System von Normen, einschließlich ihrer Garantieinstrumente, die den Zweck haben, das individuelle Verhalten der Mitglieder einer Gesellschaft in eine bestimmte Richtung zu lenken. Das Normensystem - die Ordnung - ist den Mitgliedern der Gesellschaft bekannt und wird von ihnen

¹ Der Begriff stammt von Demsetz (1969); bereits Coase (1960) hatte diese Form der Wohlfahrtsökonomik kritisiert.

für ihr Handeln als verbindlich oder vorbildlich angesehen. Die Garantie der Ordnung erfolgt rein innerlich, selbstdurchsetzend oder (auch) durch Mitwirkung einer externen Autorität. Institutionen können formgebunden (formal) oder formungebunden (informell) sein - oder eine Mischung von beidem. Die Elemente der Kultur einer Gesellschaft werden auf diese Weise in die konkreten Handlungen ihrer Mitglieder integriert („institutionalisiert“).

Beispiele für Institutionen sind die Ehe, die Familie, das Eigentum, das Marktwesen, das Geldwesen, das Rechtswesen, die Sprache, der Staat, die Kirche aber auch privatwirtschaftliche Arrangements oder Verträge samt vereinbarten Überwachungs- und Durchsetzungssystem (der *governance structure*) wie der Mietvertrag, Arbeitsvertrag, Liefervertrag, Darlehensvertrag, Beteiligungsvertrag oder komplexe Verträge wie dem Vertragsnetz einer Unternehmung samt den zugehörigen haus-, Dienst- usw. Ordnungen - geschriebene und ungeschriebene.

Der methodologische Individualismus gilt auch in der modernen Institutionenökonomik. Analytische Einheit ist nicht (wie bei Commons) die Transaktion, sondern das seinen Nutzen maximierende Individuum. Das Problem lautet: Was bewirkt, daß die eigennützigen Individuen erfolgreich miteinander kooperieren? Jedenfalls Varianten von „Zuckerbrot und Peitsche“ oder anders ausgedrückt: Kosten-Nutzen Erwägungen bei der Wahl und beim Betreiben von Institutionen. Die Kosten sind die hier viel zitierten *Transaktionskosten*.

Der „Hauptsatz“ der NIÖ lautet: Die institutionelle Struktur (die Struktur der „Transaktionen“) tendiert dazu, „sich selbst“ so zu entwickeln, daß der Nettoertrag der Transaktionen maximiert wird (Kreps 1990b, 183).

Man beachte: Der Satz lautet nicht „Minimierung der Transaktionskosten“, wie gelegentlich zu lesen ist! Wenn schon, dann Minimierung mit einer Zielvorgabe - wir minimieren ja auch nicht die Produktionskosten schlechthin ohne Vorgabe einer bestimmten Ausbringungsmenge.

Transaktionskosten sind die Kosten der Begründung und Nutzung von Institutionen. Sie treten bei allen sozialen Transaktionen auf, nicht nur bei wirtschaftlichen - auch bei politischen. Im Falle von Verträgen umschließen sie die Kosten der Suche von Vertragspartnern, der Messung und Inspektion des Tauschobjekts, die Kosten der Verhandlung, der Anordnung, der Überwachung und Durchsetzung von Leistungspflichten. Problematisch ist der Unterschied zwischen Transaktionskosten im Sinne von technisch erforderlichem *Ressourceneinsatz* (etwa zur Informationsübermittlung) und von *Wohlfahrtsverlusten* (wie etwa in der PA-Theorie), deren Höhe u.a. vom strategischen Verhalten der Parteien abhängen und die nicht a priori feststehen. Empirisch gemessen werden nur Transaktionskosten vom erstgenannten Typ.

1. Theorien der Neuen Institutionenökonomik

Wenn Transaktionskosten für die NIÖ so wichtig sind, wie werden sie von ihren Vertretern dann modelliert? Die Antwort ist ernüchternd: explizit überhaupt nicht, zum Teil noch nicht einmal erkennbar implizit. Das bedeutet nicht, Transaktionskosten (im Sinne von Ressourceneinsatz) seien nie explizit modelliert worden. Um die 70er Jahre gab es etliche Ansätze, den Ressourceneinsatz für Transaktionen in die Allgemeine Gleichgewichtstheorie zu integrieren - etwa von Niehans (1969) oder Foley (1970). Ansätze dieses Typs werden jedoch von Neoinstitutionalisten als triviale Ergänzung der Allgemeinen Gleichgewichtstheorie abgelehnt (Dahlman 1979) - als einfache Analogien zum Allgemeinen Gleichgewichtsmodell mit Transportkosten. Die Kritik ist stichhaltig, denn die Transaktionskosten sind hier ohne Einfluß auf Vertragsgestaltung oder institutionellen Rahmen (Richter / Furubotn 1996, 61ff.).

a) Informationsökonomik und Prinzipal-Agent-Ansatz

Anders dagegen verfährt die Informationsökonomik oder Vertragstheorie. Sie unterstellt unüberwindlich hohe Transaktionskosten (hier: Informationskosten) in einer Richtung -- z.B. der Aktionäre in bezug auf die Aktivitäten des von ihnen angestellten Managements -- im übrigen werden perfekte Information sowie umfassende und kostenfrei durchsetzbare Verträge unterstellt. Das ist der Prinzipal-Agent-Ansatz vom Moral-Hazard-Typ. Er „lebt“ davon, daß das Ergebnis der Aktivitäten des Managements zugleich von Zufallsschocks abhängt, deren aktuelle Ausprägung den Aktionären unbekannt bleibt. (Sonst wäre er trivial). Das annahmegemäß opportunistisch handelnde Management kann sich deshalb den Aktionären gegenüber herausreden. Im übrigen sind die Aktionäre jedoch vollständig informiert. Sie kennen genau die Verteilungsfunktion der Schocks, die Präferenzen ihrer Manager und können deshalb ihren Managern einen Anreizvertrag anbieten, der sie dazu bringt, mit ihrem eigenen Nutzen zugleich den Nutzen der Aktionäre zu maximieren - wenn auch nur im zweitbesten Sinne. Die Wohlfahrtsverluste asymmetrischer Information - die Vertretungskosten - sind das andere von mir oben erwähnte Transaktionskostenmaß. Es ist, wie Hellwig (1988, 200) zutreffend bemerkt, in diesen Modellen für die Analyse irrelevant. Denn die Transaktionskosten (hier: der Wohlfahrtsverlust) können hier erst angegeben werden, nachdem das Modell vollständig spezifiziert worden ist und man weiß, wie es läuft. Es nicht klar, wozu dann noch Transaktionskosten dienen sollen.

Wie immer argumentiert wird, Wohlfahrtsverluste oder -gewinne ergeben sich aus Gründen des institutionellen Arrangements bzw. des institutionellen Umfelds, d.h. als Ergebnis mehr oder weniger geschickter Anreizgestaltung. Das ist ein wichtiges Argument der Neuen Institutionenökonomik.

Den Prinzipal-Agent-Ansatz gibt es in unterschiedlichen Varianten. Er ist in der Lage, ökonomisch zu begründen, wann von den Standard-Austauschverträgen abweichende Verträge aus Effizienzgründen am Platze sind -- nämlich bei asymmetrischer Information - und wie sie unter den gegebenen Umständen zu gestalten sind. Insofern gehört der PA-Ansatz (die Vertragstheorie) eindeutig zur modernen Institutionenökonomik. Dennoch sind Neoinstitutionalisten wie Oliver Williamson oder Eirik Furubotn mit den Arbeiten der Vertragstheoretiker nicht zufrieden. Sie kritisieren, daß das Problem der Informationskosten durch Beschränkung auf einen „blinden Fleck“ bei im übrigen vollständiger Information trickhaft umgangen wird.² Sie kritisieren ferner die Beibehaltung der Annahmen perfekter Rationalität der Akteure und letztendlich bindender Verträge, die perfekt und „mit Lichtgeschwindigkeit“ eingeklagt werden können. Allerdings: Im Unterschied zur erstgenannten Variante der Transaktionskosten-Modellierung (Transaktionskosten als Transportkosten) haben wir es bei der PA-Theorie nicht mehr mit einer trivialen Ergänzung des Arrow-Debreu-Modells zu tun, sondern mit etwas deutlich anderem, nämlich der Erklärung eines institutionellen Arrangements.

b) Der Property-Rights-Ansatz

Methodisch ähnlich, wenn auch einfacher (und älter) als der PA-Ansatz ist der Property-Rights-Ansatz. Auch hier werden implizit Transaktionskosten (z.B. Kontrollkosten) und opportunistisches

² Die zentrale Hypothese der PA-Theorie lautet: Der Prinzipal kann selbst den härtesten Opportunisten unter allen Agenten dazu bringen, den Nutzen seines Herrn (im zweitbesten Sinne) zu maximieren - und zwar durch Angebot eines geeigneten Anreizvertrages. Problematisch ist wie gesagt die Annahme, daß der Prinzipal seine Agenten und die Zustände der Welt samt ihren Eintrittswahrscheinlichkeiten genau kennt.

Verhalten der Agenten angenommen. Der Prinzipal tritt nicht unbedingt explizit im Modell auf.³ Wo er auftritt, wird er z.B. als Kontrolleur der Mitarbeiter modelliert - wie im Falle der Theorie der Unternehmung von Alchian und Demsetz (1972). Die Marginalanalyse wird auf einfache Weise, meist ohne formale Modellierung, angewendet.

Die zentrale Hypothese des Property-Rights-Ansatzes besteht in der Behauptung, daß die Ausgestaltung der Verfügungsrechte die Allokation und Nutzung wirtschaftlicher Ressourcen auf spezifische und vorhersehbare Weise beeinflusst (Furubotn / Pejovich 1972, 1139).

Allerdings: wie alle semiformalen oder verbalen Theorien, ist auch der Property-Rights-Ansatz nicht sehr präzise, dafür jedoch vielseitig und relativ leicht anwendbar. Kein Wunder, daß der Property-Rights-Ansatz bis heute gerne angewendet wird.⁴

Wichtig zu sehen ist, daß sich der Property-Rights-Ansatz nicht allein auf absolute Verfügungsrechte - wie an Sachen - bezieht, sondern auch auf relative Verfügungsrechte - also auf Rechtsansprüche aus Vertrag oder Gesetz, sowie auf nicht-rechtliche Beziehungen oder „Verhältnisse“ wie das Kundschaftsverhältnis oder das Freundschaftsverhältnis. Hervorzuheben sind ferner die politischen Verfügungsrechte - d.h. das (wie immer erworbene) Recht einzelner, nicht nur zu tauschen, sondern Zwang auszuüben, d.h. die Verfügungsrechte anderer einseitig und ohne Gegenleistung zu verändern - also einseitige Übertragungen zu erzwingen.

Halten wir fest: Verfügungsrechte im Sinne der NIÖ sind jegliche Art von Berechtigung, über Ressourcen zu verfügen, nicht nur das Eigentumsrecht und nicht nur im Wege des Tauschs. Die Ausgestaltung der Verfügungsrechte beeinflusst die Allokation und Nutzung des Ressourcen in vorhersehbarer Weise. Diese Kerneinsicht der Verfügungsrechtsanalyse wird durch zahlreiche Fallstudien gestützt.

Einen Überblick über die frühe empirische Literatur liefert DeAlessi (1980). Er berichtet über ca. 70 Beiträge zu Fragen des Gemeineigentums, des Nießbrauchs, der Verfügungsrechte über Beschäftigungsmöglichkeiten, alternativer Unternehmensformen, Verdünnung privater Verfügungsrechte durch staatliche Eingriffe, öffentliches Eigentum. Die Stützung der Hypothese der Property-Rights-Analyse bezieht sich allerdings in der Hauptsache nur auf das Durchschnittsverhalten der Individuen. Über die Standardabweichungen und damit die Zuverlässigkeit der Verhaltensprognosen werden keine Angaben gemacht. Das ist der Nachteil von Fallstudien. Ökonometriker oder Juristen, die es genauer wissen möchten, sind mit solchen Auskünften nicht zufrieden. Querschnittsanalysen wie die neueste von Alston / Libecap / Schneider (1996) sind in der Hinsicht ergebiger.

Property-Rights- und PA-Ansatz gehören zum „Anreizzweig“ des institutionellen Durchsetzungsproblems. Sein Geschwister ist der „Abschreckungszweig“, die Endogenisierung der Androhung und Ausübung geeigneter Zwangsmaßnahmen zur Durchsetzung der Einhaltung der formalen und informellen Regeln einer Institution. Aus Transaktionskostengründen arbeiten die Gerichte nicht perfekt vorhersehbar und mit Lichtgeschwindigkeit, ggf. können sie mangels Beweises oder justitierbarer Titel gar nicht zum Einsatz kommen. Dies ist die Modellwelt der Transaktionskostenökonomik im Stile von Williamson (1971, 1976). Der PA-Ansatz im oben geschilderten Sinne ist auf diese Problematik nicht mehr anwendbar.

³ Der Staat, dessen Aufgabe es ist, die Eigentumsrechte zuzuteilen und zu garantieren. Sie wird von ihm annahmengen gemäß lückenlos erfüllt.

⁴ Vgl. z.B. von Frey / Buhofer (1986, 1988), Furubotn (1989), oder Alston / Libecap / Schneider (1996).

c) *Transaktionskostenökonomik*

Das Problem von Williamson ist die von ihm so bezeichnete fundamentale Transformation: Aus einer Konkurrenzmarktsituation vor Vertragsschluß zwischen Käufer und Verkäufer entsteht nach Vertragsschluß, infolge spezifischer Investitionen,⁵ eine bilaterale Monopolsituation. Die Parteien sind bis zu einem gewissen Grade in ihr Vertragsverhältnis „eingeschlossen“ (locked-in). Das Recht bietet nur begrenzten Schutz,

1. da mangels vollkommener Voraussicht und wegen der begrenzt kognitiven Fähigkeiten der Akteure (d.h. eingeschränkter Rationalität⁶) keine umfassenden Verträge abgeschlossen werden können und
2. wegen der Unmöglichkeit oder Schwierigkeit der Beweisführung vor Gericht. Die Partei mit den kleineren spezifischen Investitionen hat den Anreiz, dies nach Vertragsschluß opportunistisch zu nutzen (Hold-up-Problem). Die andere Seite weiß das im voraus und wird sich durch „Ex-ante-Vorkehrungen gegen Ex-post-Opportunismus“ („private Maßnahmen“, „private ordering“) zu schützen suchen.

Rechtswang muß deshalb durch Privatzwang ergänzt oder ersetzt werden. Das Mischungsverhältnis von Rechtswang und Privatzwang zur Lösung des Durchsetzungsproblems bestimmt die von den Parteien gewählte „governance structure“ (Überwachungs- und Durchsetzungsstruktur) der jeweiligen Beziehung.

Die zentrale Hypothese der Transaktionskosten-Ökonomik lautet: Transaktionen sind durch eine geeignete Überwachungs- und Durchsetzungsstruktur (governance structure) zu verwalten, deren Gestaltung sich nach der Höhe der transaktionsspezifischen Investitionen, der Häufigkeit der Transaktionen und dem Grad ihrer Unsicherheit richtet. Gewählt wird eine das Nettoergebnis maximierende governance structure.

Abweichungen vom Idealtyp des Konkurrenzmarktes sind deshalb nicht unbedingt das Resultat monopolistischer Praktiken und damit ineffizient.

Gedacht wird hier an Langfristverträge wie Zulieferverträge oder Arbeitsverträge. Privatzwang wird im allgemeinen nicht in Reinform ausgeübt, sondern „im Schatten des Rechts“ (Mnookin / Kornhauser 1979). Als private Formen zur Sicherung oder Durchsetzung von Leistungspflichten nennt Williamson (1985/90) u.a. die Zuhilfenahme privater Dritter (private Schlichtung oder private Schiedsverfahren), die Vereinigung der Parteien (vertikale Integration), die Drohung des Abbruchs der Beziehungen.

Wie für den Property-Rights-Ansatz gibt es auch zur Stützung der zentralen Hypothese der Transaktionskosten-Ökonomik zahlreiche empirische Studien. Einen Überblick über mehr als hundert empirische Beiträge liefern Shelanski / Klein (1995). Die Mehrzahl der empirischen Untersuchungen sind allerdings auch hier Fallstudien, weil es schwierig ist, die eben genannten Variablen der TKÖ (spezifische Investitionen, Häufigkeit der Transaktionen und Unsicherheit) konsistent über verschiedene Firmen und Industrien zu messen. Dazu kommen definitorische Unklarheiten der relevanten Größen (vor allem der „Unsicherheit“). Der Bericht von Shelanski / Klein umfaßt die empirische Behandlung der wichtigsten Überwachungs- und Durchsetzungsstrukturen: vertikale Integration, komplexe Verträge mit Reziprozitätsabkommen, Verträge in denen spezifische Investi-

⁵ Unter *spezifischen Investitionen* werden Investitionen (Aktiva) verstanden, die in einer bestimmten, konkreten Beziehung (Kombination) höhere Erträge abwerfen als außerhalb dieser Beziehung (asset specificity; Williamson, 1985, 53ff).

⁶ „*intendedly* rational, but only *limitedly* so“ Simon (1961, xxiv).

tionen durch „Geiseln“, gegenseitige Beteiligungen, informelle Vereinbarungen und Vertragsgesichertes. Die Aussage der TKÖ ist besonders besitzergestützt zu „make-or-buy“ Entscheidungen und der Struktur von Langfristverträgen. Es gibt jedoch auch widersprechende Ergebnisse. Zusammenfassend zitieren die Autoren Joskow (1991, 47): die TKÖ ist in vieler Hinsicht in „much better shape than much of the empirical work in industrial organization generally.“

Bisher behandelten wir die Rolle der Transaktionskosten bei der Durchsetzung von Leistungspflichten. Zuerst gesehen wurde jedoch die Bedeutung der Transaktionskosten bei der Institutionenwahl, und zwar von Coase.

d) Die Entwicklung von Institutionen

Coase (1937) erkannte die Bedeutung der Transaktionskosten beim Versuch, eine wirtschaftliche Antwort auf die Frage zu geben, wann die Produktion von Gütern besser innerhalb einer Unternehmung statt über den Markt erfolgt. North wendet später die gleiche Sichtweise zur Erklärung der historischen Entwicklung von Institutionen an (North / Davis 1971, North / Thomas 1973, North 1978, 1981/88 usw.).

Die zentrale Hypothese von North ist: Neue Institutionen entwickeln sich immer dann, wenn eine gesellschaftliche Umorganisation hinreichend gewinnversprechend ist.

Die Höhe von Transaktionskosten wird von Wallis / North (1988) für die USA zu schätzen versucht. Resultat: der Transaktionskostenanteil am BSP der USA verdoppelte sich in den hundert Jahren von 1870 bis 1970 ⁻⁷ bei übrigens gleichzeitiger Zunahme der Arbeitsproduktivität um das Zehnfache.⁸ Man sieht wieder, nicht die Minimierung der Transaktionskosten, sondern die Erhöhung der Nettoergiebigkeit zählt.

Die von North geschätzten Transaktionskosten lassen sich in die gesamtwirtschaftliche Produktionsfunktion integrieren. Bei gleichem produktionstechnischen Wissensstand zweier Nationen und gleicher Kapitalausstattung aber unterschiedlicher Wirtschaftsordnung, können, so gesehen, Unterschiede im Verlauf der Ertragskurven (der Arbeitsproduktivitäten) allein auf institutionelle Unterschiede zurückgeführt werden (Richter / Furubotn 1996, 66). Man denke sich dazu, analog zur Theorie der Unternehmung, eine volkswirtschaftliche Gesamtkostenkurve als Abbildung der Minimalkostenkombinationen von Transaktions- und Produktionsleistungen. Das Mischungsverhältnis beider Typen von Faktoreinsätzen wird vom Verhältnis der Preise für Transaktions- und für Produktionsleistungen bestimmt. Je billiger Transaktionsleistungen im Verhältnis zu Produktionsleistungen werden, desto größer der Anteil der Transaktionsleistungen am gesamten Faktoreinsatz,⁹ was den von North beschriebenen Anstieg des Anteils der Transaktionskosten am BSP erklären kann. Das ist natürlich eine Anwendung des von Dahlman verspotteten Transaktionskosten-Ansatzes von Foley (1970), der jedoch in diesem Beispiel erlaubt sein sollte.

So weit eine Grobskizze der Theorien der NIÖ: einem Bündel von Property-Rights-Ansatz, Transaktionskostenökonomik, ökonomischer Vertragstheorie und neoinstitutionalistischem Ansatz der Wirtschaftsgeschichte. Jede dieser Theorien ist auf die Behandlung bestimmter Fragen spezialisiert,

⁷ Er stieg von rund 26 % auf ca. 55 %. Wallis / North verwenden allerdings einen sehr weitgespannten Transaktionskosten-Begriff (vgl. Richter / Furubotn 1996, 58 ff.).

⁸ Ausbringung pro Arbeitsstunde (Blanchard / Fischer 1989, 3).

⁹ Auf den Fall einer nicht linear homogenen Cobb-Douglas-Produktionsfunktion angewendet, nimmt c.p. mit sinkenden Preisen der Transaktionsleistungen der Anteil der Transaktionskosten an den minimalen Gesamtkosten zu.

jede durch Annahmen jenseits des neoklassischen Paradigmas charakterisiert, darunter Transaktionskosten, Anreizwirkungen von Verfügungsrechten, Prinzipal-Agent-Beziehungen, „Eingeschlossenheit“ durch spezifische Investitionen, eingeschränkte Rationalität, Ex-ante-Sicherung gegen Ex-post-Opportunismus, Privatzwang als Ergänzung von Rechtszwang.

2. Der Hypothesenkasten der NIÖ: Kernkonzepte und ihre Fortentwicklung

Die moderne Institutionenökonomik hatte ihre Zeit stürmischer Entwicklung vom Beginn der 60er bis etwa Mitte der 80er Jahre. Seither läuft die Entwicklung in ruhigeren Bahnen. Eine Phase der Konsolidierung, der weiteren Verbreitung, der Anwendung der verschiedenen Teilbereiche der Institutionenökonomik auf andere Gebiete hat begonnen. Von besonderem Interesse sind dabei Fortentwicklungen des Konzepts relationaler Verträge und der Selbstdurchsetzung. Ich will hierzu einige Anmerkungen machen.

Zuvor aber noch eine Vorbemerkung: Außer von Neuer Institutionenökonomik wird in der Literatur auch von Neuer Organisationsökonomik gesprochen (Moe 1984, Williamson 1991). Was ist der Unterschied zwischen den beiden Gebieten?

a) Organisationen

Fragen wir zunächst: Was ist der Unterschied zwischen einer Institution und einer Organisationen?

North (1990/1992) versteht unter einer Organisation - frei interpretiert - eine Institution einschließlich der sie benutzenden Personen.¹⁰ Ähnlich argumentiert Schmolter (1900, 61), der eine Organisation die „persönliche Seite der Institution“ nennt. Eine Organisation ist jedenfalls, anders als eine Institution, ein konkretes soziales Gebilde (z.B. nicht nur eine Staatsverfassung, sondern ein konkreter Staat), und sie ist genauso wie die Institution auf ein bestimmtes Zielbündel gerichtet. Entgegen einer verbreiteten Auffassung bedeutet das jedoch nicht, daß Organisationen hierarchisch strukturiert sein müssen. Sie können auch anders strukturierte Transaktionssysteme sein, wie beispielsweise ein konkreter Markt.

Die Neue Institutionenökonomik befaßt sich sowohl mit Institutionen als auch mit Organisationen, also mit Institutionen mit und ohne Menschen. Sie schließt die „Neue Organisationsökonomik“ mit ein - ein Spezialbegriff, der auf die ökonomische Analyse privater Unternehmen und öffentlicher Verwaltungen Anwendung findet. Er kann genausogut auf das Gesamtgebiet angewendet werden, zumal die gedankliche Loslösung einer Institution von ihren Benutzern für Ökonomen, die sich ja bei ihren Überlegungen regelmäßig auf individuelle (rational handelnde) Benutzer beziehen, sehr schwierig ist.

Das ist wichtig im Auge zu behalten, wenn ich jetzt auf die Konzepte relationaler Verträge und Selbstdurchsetzung zu sprechen komme. Es sind zwei Kernkonzepte zur Behandlung des Grundproblems der Institutionenökonomik: Was bewirkt, daß eigennützige Individuen erfolgreich kooperieren?

¹⁰ Conceptually, what must be clearly differentiated are the rules from the players. The purpose of the rules is to define the way the game is played. But the objective of the team within that set of rules is to win the game - by a combination of skills, strategy, and coordination; by fair means and sometimes by foul means. Modeling the strategies and the skills of the team as it develops is a separate process from modeling the creation, evolution, and consequences of the rules.

b) Der relationale Vertrag

Der relationale Vertrag („Beziehungsvertrag“) ist ein zentrales Stück der Transaktionskostenökonomik. Er wurde von dem amerikanischen Juristen Macneil (1974) ausführlich beschrieben und von Williamson (1976) und Goldberg (1976) für die Wirtschaftswissenschaft „entdeckt“. Macneil betont, daß viele unserer Transaktionen (Verträge) mehr oder weniger stark eingebettet sind in ein über den diskreten Transaktionsakt hinausgehendes soziales Beziehungsgefüge. Der diskretionäre „klassische“ Vertrag, der allen Eventualitäten Rechnung trägt - also vollkommene Information und perfekte Rationalität unterstellt - , beschreibt die Realität nicht richtig. Im „relationalen“ Vertrag lassen dagegen die Parteien wegen der Ungewißheit der Zukunft Lücken in ihren Vereinbarungen und einigen sich lediglich auf ein Verfahren, nach dem sie sich von Fall zu Fall neu zu arrangieren beabsichtigen. Statt perfekte Rationalität wird eingeschränkt rationales Verhalten unterstellt.

Verträge können mehr oder weniger „relational“ sein. Jenseits einer gewissen Grenze sind sie keine Verträge im Rechtssinne mehr, sondern nur noch „Verhältnisse“ (Böhm-Bawerk 1881) wie das Kundschaftsverhältnis oder freundschaftliche Beziehungen.

Die gerichtliche Durchsetzung von Leistungspflichten wird bei Beziehungsverträgen oder „Verhältnissen“ aus Gründen der Beweisführung zum Problem. Das ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn transaktionsspezifische Investitionen eine Rolle spielen. In dem Falle sind private Vorkehrungen vor Vertragsschluß („ex ante“) gegen einen „hold-up“ nach Vertragsschluß (gegen Ex-post-Opportunismus) am Platze. Das ist Williamsons Credo.

Spezifische Investitionen werfen aber nicht nur Vertragsprobleme auf, sie haben auch Vorteile: Humanspezifische Investitionen zu Beginn einer neuen Beziehung dienen im Effekt als Unterpfand (bond) einer Beziehung und tragen damit zur Stabilisierung der Beziehung bei. Kranton (1996) illustriert das anhand eines Modells, in dem die Akteure das Niveau der humanspezifischen Investitionen innerhalb einer Beziehung allmählich erhöhen.¹¹

Das Konzept des relationalen Vertrags läßt sich nun mit der Prinzipal-Agent-Idee zum Konzept des „relationalen Vertretungsvertrags“ ausweiten. Agenten und Prinzipale sind nicht nur asymmetrisch informiert, sie wissen auch nicht, was ihnen die Zukunft alles bringt. Da eine allumfassende Einigung vor Vertragsschluß nicht möglich ist, einigen sich Prinzipal und Agent darauf, laufend weiter zu verhandeln. Wegen der Unmöglichkeit oder den zu hohen Kosten rechtlicher Zwangsmittel und angesichts transaktionsspezifischer Investitionen sind Ex-ante-Sicherungen gegen Ex-post-Opportunismus erforderlich.

Eine Abwandlung des Williamson'schen Hold-up-Problems ist die Theorie unvollständiger Verträge. Angenommen wird hier allerdings perfekte Rationalität der Akteure bei im übrigen Knightscher Unsicherheit. Zu den ersten Arbeiten dieses Typs gehört der bekannte Artikel von Grossman / Hart (1986). Die Akteure sind in diesem Falle symmetrisch informiert, sind jedoch außerstande, eine Nichterfüllung des Vertrags Dritten gegenüber (dem Gericht) zu beweisen. Die Autoren zeigen, daß dann weniger spezifisch investiert wird als im erstbesten Optimum. Der Ansatz machte unter formal arbeitenden Ökonomen Schule.¹²

Ein wichtige Form der Lösung des Durchsetzungsproblems ist die Selbstdurchsetzung.

¹¹ Die Kosten eine Beziehung „aufzubauen“ (= spezifische Investitionen in eine Beziehung) erhöht deren Stabilität.

¹² Als Einblick vgl. Richter / Furubotn (1996, 247ff.); Überblick: Schweizer (1997).

c) Sich selbst durchsetzende Vereinbarungen

Die Idee des Konzepts sich selbst durchsetzender Vereinbarungen basiert auf der bekannten Tatsache, daß sich Ehrlichkeit lohnen kann - aber nicht lohnen muß. Klein / Crawford / Alchian (1978) haben den Gedanken in die Institutionenökonomik eingebracht. Die zentrale Hypothese der Selbstdurchsetzung ist diese: der einzelne ist nur dann ehrlich, wenn Ehrlichkeit lohnender als Unehrlichkeit ist (Telser 1980, 29). Einziges Durchsetzungsinstrument ist in dem Falle die Drohung des Abbruchs der Beziehungen. Glaubwürdigkeit spielt eine Rolle - sowohl des Leistungsversprechens als auch der Drohung, die Beziehung abubrechen. Was ersteres angeht, so ist ein Versprechen nur glaubwürdig, wenn der Abbruch der Beziehungen den Betrüger hinreichend stark „schmerzt“ - also soviel kostet, daß sich Unehrlichkeit nicht lohnt. So lassen sich etwa die (versunkenen) Ausgaben für Werbung als „Geisel“ in den Händen der Kunden interpretieren. Die Kunden brechen das Verhältnis ab, zerstören damit die Geisel (hier: die Reputation des Anbieters), wenn der Anbieter sein Qualitätsversprechen nicht hält.¹³ Das setzt allerdings voraus, daß die Käufer (der Versprechensnehmer) den Wortbruch des Verkäufers (des Versprechensgeber) klar erkennen können - was in Wirklichkeit nicht immer zutrifft, so etwa im Arbeitsverhältnis. Hier verspricht der Arbeitgeber, daß seine Anweisungen sich im Rahmen bestimmter Grenzen halten. Jedoch: Angesichts der Ungewißheit der Zukunft ist eine genaue Umschreibung der Dienstaufgaben unmöglich. Ein Vertragsbruch des Arbeitgebers ist deshalb für den Untergebenen nicht immer klar erkennbar. Der Selbstdurchsetzungsmechanismus in der oben angedeuteten Form funktioniert nicht mehr. Zusätzliche Forderungen sind zu erfüllen. Ein Beispiel dafür gibt Kreps (1990a) - ein Spieltheoretiker - durch Einbau des Konzepts der „Organisationskultur“ in die Theorie sich selbst durchsetzender Vereinbarungen.

d) Organisationskultur

Das Konzept der Organisationskultur ist für die NIÖ von erheblicher Bedeutung, auch wenn es - wie viele andere Konzepte der NIÖ - anderswoher ausgeliehen ist. Die Idee ist folgende: Ein Vertrauensbruch wird auch bei unvorhersehbaren Ereignissen zumindest grob erkennbar, wenn die Einhaltung eines plausiblen Entscheidungsprinzips versprochen wird. Das Prinzip interpretiert Kreps im Sinne des fokalen Punktes von Schelling (1960).

Der vertraglich Übergeordnete muß sich jetzt glaubwürdig zur Einhaltung des versprochenen Prinzips verpflichten. Es ist ferner plausibel anzunehmen, daß die vertraglich Untergeordneten sich auf den Arbeitsvertrag nur einlassen werden, wenn sie (1.) ex ante von der Wirksamkeit des fokalen Prinzips überzeugt sind, wenn sie (2.) dessen Einhaltung ex post überprüfen können und wenn (3.) die hierarchisch Übergeordneten sich zur Einhaltung des versprochenen Prinzips glaubwürdig verpflichten.¹⁴

„Organisationskultur“ i.S. von Kreps ist das fokale Prinzip samt der Art seiner Kommunikation. Es ermöglicht die Selbstdurchsetzung von Vereinbarungen auch in einer Welt mit ungewissen Erwartungen und bei eingeschränkter Rationalität und bewirkt darüberhinaus die Identifikation der Mitglieder einer Organisation mit deren Zielen, trägt so zu deren Motivation bei.

¹³ Das Argument bezieht sich auf Werbung für Erfahrungsgüter.

¹⁴ Was nach dieser Theorie nur gelingt, wenn der Abbruch der Beziehungen dem hierarchisch Übergeordneten einen „überzeugenden“ wirtschaftlichen Verlust mit sich bringt (z.B. Reputationsverlust). Zum Thema Vertrauen vergleiche die Beispiele von Hardin (1991) aus der Romanliteratur.

Die Idee der Organisationskultur läßt sich aber auch auf nicht hierarchisch strukturierte Organisationen anwenden, z.B. auf Märkte. Sie besteht hier aus einem Bündel bewährter Grundregeln, die angeben, was die Mitglieder der Organisation im Falle unvorhergesehener Kontingenzen tun sollen und zu deren Einhaltung sich die Mitglieder glaubhaft (z.B. durch die Geißel des Reputationsverlusts) verpflichtet haben (z.B. Greif 1989).

Erwähnt hierzu sei Schein (1985, 9), der Organisationskultur definiert als „die Menge der Grundregeln, die eine bestimmte Gruppe von Menschen im Zuge ihrer Erfahrungen, mit den Problemen der externen Anpassung und internen Integration (der Gruppe) fertig zu werden, erfunden, entdeckt oder entwickelt hat, und die sich ausreichend bewährt haben, um als geltende Regeln akzeptiert und deshalb neuen Mitgliedern als die korrekte Art gelehrt werden, die genannten Probleme zu erkennen, zu durchdenken und mit ihnen fertig zu werden.“

e) Ideologie

Dem Konzept der Organisationskultur ähnlich ist das Konzept der Ideologie oder Weltanschauung. Es hat durch North Eingang in die Neue Institutionenökonomik gefunden. North (1990/92, 23) versteht unter Ideologie die gemeinsamen Vorstellungen, die die Mitglieder einer Gesellschaft sich von der Funktionsweise der Welt machen, in der sie leben, und davon, wie sie sie ordnen sollten. Alte „Institutionenökonomien“ wie Schmoller verstanden Ideologie oder „Weltanschauung“ ähnlich, nämlich als „ein Stück Hypothese und Glaube“, dessen Wesen es sei, „ein Ganzes zu geben“ (Schmoller 1900, 70). Sogar der Ausdruck fokaler Punkt (er sagt „Brennpunkt“) taucht bei ihm auf, wenn auch nicht unbedingt im gleichen Sinne wie bei Schelling oder Krepes.¹⁵

Ideologie bewirkt ferner, wie Mitchell (1993, 140f.) hervorhebt, Gruppensolidarität und damit die Motivation der Gruppenmitglieder zur Zusammenarbeit anstelle von Trittbrettfahrerverhalten und, analog zur Organisationskultur, die Identifikation der Gruppenmitglieder mit den Zielen ihrer Organisation (vgl. dazu auch Simon 1991).

f) Die Wiedergeburt der Wirtschaftssoziologie

Mit Konzepten wie Gruppensolidarität, Loyalität, Motivation haben wir das Territorium der „klassischen“ Neuen Institutionenökonomik verlassen und uns in soziologisches Gebiet begeben. Es entspricht dem Charakter der NIÖ, wie Williamson (1988) hervorhebt, daß sich ihre Hypothesen für eine Ergänzung durch soziologische Konzepte anbieten. Die Soziologen Baron / Hannan (1994, 1138f.) sprechen im Journal of Economic Literature von einer „Wiedergeburt der Wirtschaftssoziologie“.

Weitere zur NIÖ passende und in ihr benutzte soziologische Konzepte sind das Netzwerkkonzept (Cook / Emerson 1978)¹⁶, das Konzept sozialer Transaktionen¹⁷ (Homans 1958, 606; Blau 1964; Starr / Macmillan 1990, 80), oder das Konzept des Sozialkapitals (Schlicht, 1984; Coleman 1990), das aus einer Menge von Verpflichtungen, Erwartungen und wechselseitigen Normen und Sanktionen besteht, die sich aus vorausgehenden sozialen Transaktionen entwickelt haben. Ferner ist her-

¹⁵ Schmoller schreibt, die Menschen fühlten sich erst glücklich, wenn sie zu einem Punkte gekommen seien, „in dem sie wie in einem *Brennpunkte* alle theoretischen und praktischen Vorstellungen zusammenfassen, der ihr Denken wie ihr Gewissen befriedigt, der mit einer plausiblen Vorstellung von der Welt zugleich den richtigen Leitstern für alles Handeln abgibt. Das geschieht in den Religions- und Moralsystemen, wie sie die Völker und Zeitalter im ganzen einheitlich beherrschen.“(a.a.O.)

¹⁶ Z.B. das Konzept locker verknüpfter Netzwerke im Sinne von Glassman (1973) oder Weick (1976).

¹⁷ Das ein unspezifisches, diffuses Gefühl zukünftiger Verpflichtungen schafft.

vorzuheben das Konzept der (schwachen) Solidarität (Richter / Furubotn 1996, 176), das Lindenberg (1988) mit dem des relationalen Vertrags verbindet. Zusammen mit dem Konzept der Loyalität (Hirschman 1969; Simon 1991) beschreibt es wichtige Voraussetzungen für das Funktionieren sozialer Beziehungen.

Organisationskultur mit ihren Verhaltensmustern macht im übrigen deutlich, daß der institutionelle Entwurf allein für die Funktionstüchtigkeit einer Organisation nicht ausreicht. Erziehung und Bildung der Mitglieder einer Organisation kommen hinzu.¹⁸ Popper (1957, 66) drückt das so aus: Institutionen sind wie Festungen: "Sie müssen klug angelegt und richtig bemannt sein."

g) Spieltheorie

Die NIÖ wächst jedoch nicht nur in die Soziologie hinein, sie benutzt auch den Denkstil der Spieltheorie. So eignen sich wiederholte Spiele gut zur Erklärung geschäftlicher Langfristbeziehungen (wie Kundschaftsverhältnisse), in denen sich Leistungsversprechen nicht durch Rechtszwang durchsetzen lassen, d.h. zur Modellierung sich selbst durchsetzender Vereinbarungen vom Typ Klein-Leffler (1981). Vertreter der NIÖ, wie North und Weingast benutzen spieltheoretische Argumente und arbeiten zusammen mit Spieltheoretikern wie Milgrom.¹⁹ Auch das Konzept der Organisationskultur, auf sich selbstdurchsetzende Vereinbarungen angewendet, stammt, wie erwähnt, von einem Spieltheoretiker - nämlich David Kreps.

Wie nicht anders zu erwarten, gibt es einen spieltheoretischen Strang der modernen Institutionenökonomik. Eine frühe Variante ist der mechanism design approach von Hurwicz (1973), für den „Institution“ und die von einem Planer aufgestellten „Spielregeln“ Synonyma sind. Eine andere Variante vertreten Schotter (1981, 154f.) oder Calvert (1995), für die „Institutionen“ identisch sind mit den Gleichgewichts-Verhaltensstandards oder Konventionen, die sich aus einem von rationalen Akteuren gespielten nicht-kooperativen Spiel ergeben. Die Spielregeln sind exogen vorgegeben. Verwendet werden Varianten der Prisoner-Dilemma-Spiele zur Bestimmung von Kooperationsgleichgewichten bzw. von Battle-of-the-Sexes-Spiele zur Behandlung von Koordinationsgleichgewichten, darunter Konventionen. Wir haben es bei letzterem mit der spieltheoretischen Fortsetzung des Denkstils von David Hume oder Carl Menger zu tun.²⁰ Das Problem multipler Gleichgewichte bereitet in dem Zusammenhang dem klassischen Ökonomen Kopfzerbrechen: Es besagt, daß die unsichtbare Hand nicht notwendigerweise effizient arbeitet.

Auch wenn der spieltheoretische Denkstil in der NIÖ allenthalben anzutreffen ist, so wird doch eine strikt spieltheoretische Modellierung von NIÖ-Vertretern wie Williamson vermieden.²¹ Der Grund liegt darin, daß in neoinstitutionalistischen Arbeiten die Ungewißheit darüber, was uns die Zukunft bringt - d.h. damit eingeschränkte Rationalität - ein zentrales Problem ist. Die Spieltheorie ist jedoch in ihrer heutigen Form eine Sprache, in der man mögliche strategische Interaktionen

¹⁸ Das schreibt auch Kreps (1990a, 126). North (1990/92, 37) zitiert hierzu Boyd / Richerson (1985, 2): Kultur könne definiert werden als die "transmission from one generation to the next, via teaching and imitation, of knowledge, values, and other factors that influence behavior." Im gleichen Sinne argumentiert Schmoller (1900, 61) und betont, "...die ganze Volkswirtschaft ist nicht denkbar ohne diesen Erziehungs- und Einübungsprozeß."

¹⁹ Milgrom / North / Weingast (1989). Hier geht es um eine Form der Überwindung des Problems der Information über Fehlverhalten in einem Reputationsspiel.

²⁰ Berninghaus (1995) kombiniert diesen Ansatz mit dem Konzept des Automaten-Netzwerks, einem mathematischen Instrument zur Behandlung "komplexer Systeme" (hier verstanden als ein System aus zahlreichen, (vielleicht) unterschiedlichen, miteinander interagierenden Elementen).

²¹ Auch North (1990/92, 15), der eher als Williamson spieltheoretische Argumente benutzt, schreibt, daß die Spieltheorie (perfekte) Vermögensmaximierung unterstellt. Sie berücksichtigt nicht die Transaktionskosten und wie sich diese mit der institutionellen Struktur verändern.

beschreibt, und dazu bedarf die Spieltheorie (wiederum in ihrer heutigen Form) sehr genauer Informationen darüber, was alles geschehen kann. Allerdings beginnen Spieltheoretiker damit, sich dem Problem eingeschränkter Rationalität zu stellen wie Kreps (1990a, 150ff.) oder Selten (1990, 657), der sich für eine experimentelle Erforschung der, wie er vermutet, kasuistischen Struktur eingeschränkter rationaler Entscheidungen ausspricht. Kasuistisch ist übrigens auch Williamsons Transaktionskostenansatz mit seinen einfachen Entscheidungsregeln für die Wahl des geeigneten Überwachungs- und Durchsetzungssystems.

h) Kollektives Handeln: Public Choice und Neue Institutionenökonomik

Public Choice und Neue Institutionenökonomik haben getreu den Grundsätzen der Produktdifferenzierung, bislang jedenfalls, analytisch herzlich wenig miteinander zu tun. Zwar spielen private und politische Verfügungsrechte im öffentlichen Leben eine wichtige Rolle -, jedoch findet in der Public-Choice-Theorie der Property-Rights-Ansatz, wie Bernholz (1993, 30) klagt, bislang keine Anwendung.²² Auf der anderen Seite werden von der NIÖ Erkenntnisse der Public-Choice-Theorie bei der Analyse von Unternehmung oder Markt - beides Produkte kollektiven Handelns - nicht berücksichtigt. Vielleicht kommt das daher, daß fälschlicherweise Verfügungsrechte als Domäne des privaten Sektors, kollektives Handeln als Domäne des öffentlichen Sektors gesehen werden. Marktversagen erfordert kollektives Handeln, aber das kann durchaus privat sein. Die private Unternehmung ist das Musterbeispiel für die erfolgreiche Überwindung des Versagens oder Nicht-Zustandekommens von Märkten²³ (Arrow 1969). Auf der anderen Seite ist die Unternehmung von einem Netz formaler und informeller kollektiver Handlungen durchzogen (von der Mitbestimmung bis zu den „politischen Manövern“ einzelner Angestellter; Milgrom / Roberts 1990). Die damit zusammenhängenden Probleme der Unternehmensorganisation sind durchaus ein Thema der Public-Choice-Theorie - oder sollten es zumindest sein.²⁴

Unter den Vertretern der NIÖ kommt North (1990/92) mit seinen Überlegungen zur „institutionellen Umgebung“ dem Themenkreis der Public-Choice-Theorie am nächsten. Er wendet aber ihre Techniken nicht an, sondern beläßt es bei einigen allgemeinen Bemerkungen (1990/92, 49f.). Was jedoch geschieht, ist, daß Autoren der NIÖ ihre analytischen Techniken auf klassische Gebiete der Public-Choice-Theorie anwenden, vor allem Politikwissenschaftler wie Moe (1991), Weingast (1988), Shepsle / Weingast (1987), Alt / Calvert / Humes (1988), Keohane (1984)²⁵. Was Olsons Theorie der pressure groups angeht, die ja mit hierher gehört, so scheint auf dem Gebiet bisher wenig passiert zu sein. Auch findet es unangemessen geringe Beachtung. Bernholz / Breyer (1993,1994) widmen dem Thema knapp 3% ihres zweibändigen Werkes. Stiglitz (1988) in seinem ganz auf Public-Choice abgestellten Lehrbuch der Ökonomik des öffentlichen Sektors, erwähnt noch nicht einmal das Thema. Auch bei der spieltheoretischen Behandlung von Koalitionsstrukturen spielt das Thema der pressure groups (oder interest groups), wenn überhaupt, nur eine unterge-

²² Natürlich kommen Probleme der *Zuteilung* privater Verfügungsrechte zur Sprache (z.B. Mueller 1989, 98-9, 103-5, 107-10), nicht aber die Nutzung ihrer *Anreizwirkung*, die zentrale Idee des Property-Rights-Ansatzes.

²³ und zwar insbesondere von Terminmärkten. Die Unternehmung ist eine Ersatzveranstaltung zur Überwindung des Versagens der meisten Termingeschäfte - für Konsumgüter wie für Investitionsgüter.

²⁴ Bei der von Eirik Furubotn und mir organisierten Wallerfangen-Konferenz von 1986 über „Some Perspectives on the Modern Theory of the Firm“ fanden wir zu diesem naheliegenden Thema unter den PC-Vertretern keinen Referenten. Heute kommt Miller (1992) - kein PC-Vertreter - dem Problem vielleicht am nächsten.

²⁵ Nach den im Journal of Public Choice 1990 - 1995 behandelten Themengebieten, liegen unverändert an erster Stelle der PC-Theorie Fragen des Wahlverhaltens und des Rentensuchens. Es folgen mit einigem Abstand öffentliche Finanzthemen, noch weiter zurück rangieren Themen zu den Gebieten Bürokratie, Interessenverbände, Umwelt, politische Konjunkturzyklen, Korruption u.a.m.

ordnete Rolle (Greenberg 1994). Es scheint, als hätten wir das Wolkenkuckucksheim der Neoklassik noch gar nicht halbherzig verlassen.

i) Ökonomische Analyse des Rechts und Neue Institutionenökonomik

Nach allem was ich ausgeführt habe sollte klar sein, daß die NIÖ nicht nur in die Gebiete der Soziologie und Politikwissenschaft, sondern vor allem auch in das der Rechtswissenschaft hineinwuchert. Die Existenz des - jedenfalls außerhalb Deutschlands - explosionsartig wachsenden Gebiets der ökonomischen Analyse des Rechts (ÖAR) macht das deutlich. Berühmt gemacht hat diesen neuen Ansatz Posner (1972) mit seinem „Chicago Ansatz“: der Anwendung des neoklassischen Marktansatzes auf Rechtsprobleme - darunter insbesondere Probleme der Haftung aus unerlaubter Handlung (das Problem der Preisfestsetzung ex post durch den Richter bei „unfreiwilligem Tausch“). Gefragt wird nach der Allokationseffizienz von Recht, und zwar sowohl des staatlich gesetzten als auch von Richterrecht und privatautonomer Vertragsgestaltung.

Die zentrale These von Posner (1972, 404) lautet: Richterrecht ist in der Tendenz effizienzfördernd, Gesetzesrecht effizienzreduzierend. Anders als im Transaktionskostenansatz der NIÖ herrscht in der ÖAR das Modell vollständiger Verträge vor. Es wird davon ausgegangen, daß die meisten Verträge dem Idealtyp des vollständigen Vertrags nahe genug kommen, um so behandelt werden zu können, als wären sie vollständig (Cooter / Ulen 1988, 232; Schäfer / Ott 1995, 345). Transaktionskosten finden keine Berücksichtigung.

Dem Grundsatz der Produktdifferenzierung zwischen ÖAR und NIÖ wird vor allem von Posner gehuldigt. Bekannt ist seine Kritik an Coase und vor allem an Williamson, die er auf der Wallerfangen-Konferenz von 1992 vorbrachte. Zu Williamsons Transaktionskostenansatz sagte Posner (1993, 80), er sei sich nicht sicher, ob Williamsons neue Theorie nichts anderes als neu verpackte alte (neoklassische) Theorie ist. Williamson wehrte sich vehement gegen diese Abqualifikation - sehr zurecht wie ich meine. Tatsächlich ist die ÖAR (des Chicago Typs) im neoklassischen Paradigma stecken geblieben. Was ihr fehlt, ist eine angemessene Berücksichtigung eingeschränkter Rationalität und damit des Konzepts relationaler Verträge. Seine Anwendung nicht nur auf Probleme dauerhafter Geschäftsverbindungen (etwa zwischen Zulieferern und Montagewerken), sondern z.B. auch auf internationale Verträge (wie Investitionsabkommen, Schanze 1992), ist von Interesse. Desgleichen problematisch ist Posners Übertragung des neoklassischen Effizienzbegriffs auf Rechtsfragen. Das Problem dabei ist, daß er dem Nirwanatrugschluß aufsitzt. Denn was eine „effiziente“ Institution ist, läßt sich nun einmal nicht mit Hilfe der Paretokriterien sagen.²⁶

3. Skizze eines allgemeinen Systems der Neuen Institutionenökonomik

Ziehen wir eine Zwischenbilanz: Wir haben gesehen, die NIÖ ist stark in neuen Konzepten, schwach in neuen Modellen. Aber selbst dann, wenn dieser Mangel einmal beseitigt sein sollte - mit einer „schönen“, allumfassenden, axiomatischen Institutionenökonomik im Stile des Arrow-Debreu-Modells ist nicht zu rechnen. Kasuistik dürfte die Wirtschaftstheorie der Zukunft charakterisieren - wie dies in der älteren Vergangenheit ja auch der Fall war. Dennoch: Eine gewisse „Allgemeinheit“ sollte möglich sein. So dürften die von mir vorgestellten Konzepte der NIÖ (angereichert um die Theorien kollektiven Handelns und der Koalitionsbildung) auf Institutionen und Or-

²⁶ Dem stehen allein schon die Bedingungen eingeschränkter Rationalität entgegen (Selten 1990).

ganisationen *allgemein* anwendbar sein - in der Sprache von North also sowohl zur Analyse des institutionellen Umfelds als auch der institutionellen Arrangements.

Ich will versuchen, die oben behandelten Konzepte der NIÖ zu einem institutionenökonomischen Gebäude zusammensetzen. Ich gehe dabei intuitiv vor und beziehe mich der größeren Anschaulichkeit wegen auf Organisationen im Sinne von Institutionen samt ihren Benutzern.

Wir verstehen unter einer *Organisation* eine durch ein System von Normen geordnete Menge von Individuen, die Inhaber von absoluten oder relativen Verfügungsrechten sind.²⁷ Die absoluten Verfügungsrechte sind individuelle Nutzungsrechte. Sie sind von jedermann zu beachten und werden durch Konvention oder Recht geschützt. Relative Verfügungsrechte beziehen sich auf ein mehr oder weniger relationales Gläubiger-Schuldnerverhältnis zwischen Mitgliedern der Organisation oder Mitgliedern und Außenseitern. Sie können bilateral oder multilateral - gleichrangig oder hierarchisch strukturiert sein. Verfügungsrechte können „spontan“ - im Wege der Konvention - entstehen oder „konstruktivistisch“ - durch Autorität - oder durch ein Mix von beidem. Übertragen werden Verfügungsrechte durch individuell vereinbarten Vertrag (im gegenseitigen Einverständnis also) oder durch Kollektiventscheidungen (im „Zwangsweg“). Relevante Informationen (darunter über die Zuordnung von Verfügungsrechten und die Erfüllung von Leistungspflichten) sind symmetrisch oder asymmetrisch auf die Parteien und Dritte verteilt. PA-Beziehungen sind von Bedeutung. Spezifische Investitionen können wirtschaftlich angezeigt sein. Sie laden zu opportunistischem Verhalten der Parteien ein, das durch Rechtszwang allein nicht zu verhindern ist. Private Regelung („privater Zwang“) ist unabdingbar, um Leistungsversprechen glaubhaft machen zu können oder durchzusetzen. Im Extremfall sind die Parteien allein auf Selbstdurchsetzung angewiesen. Reputation ist dabei von Belang. Was jedoch die Selbstdurchsetzung von Leistungspflichten betrifft, funktioniert sie wegen der Ungewißheit der Zukunft allenfalls dann, wenn die hierarchisch Übergeordneten ex ante glaubhaft machen können, daß sie ex post bei ihren Entscheidungen einem den Untergeordneten bekannten und von diesen akzeptierten (fokalen) Prinzip folgen werden. Im Falle gleichrangiger Teilnehmer müssen die einzelnen ex ante glaubhaft machen können, daß sie bestimmten, allgemein akzeptierten Regeln folgen werden. Organisationskultur wird in diesem Sinne interpretiert, was voraussetzt, daß u.a. Allgemeinbildung und Weltanschauungen der Organisationsmitglieder übereinstimmen. Die Art der Organisationskultur und die Güte ihrer Übermittlung an nachfolgende Generationen ist für die Funktionstüchtigkeit und Stabilität einer Organisation von zentraler Bedeutung. Hinzu kommt, daß in unserer aufgeklärten, wissenschaftsorientierten Welt die Organisationskultur der sich fortlaufend ändernden Lebensumstände immer wieder von Neuem begründet werden muß. Gefühle spielen dabei eine nicht zu unterschätzende Rolle (Frank 1992). Schwierigkeiten bei der Lösung der Transformationsprobleme in Mittel- und Osteuropa und auch bei uns selbst erinnern daran.²⁸

²⁷ Dazu rechnen auch die politischen Verfügungsrechte, die ich in dieser Zusammenfassung der Einfachheit halber weglasse.

²⁸ Zur Illustration sei auf das Umfrageergebnis des Instituts für Demoskopie Allensbach vom Sommer 1995 hingewiesen (vgl. FAZ 16.08.95, S. 5), wonach die ostdeutsche Bevölkerung zunehmend Zweifel an dem bundesdeutschen Wirtschaftssystem äußert. Die FAZ klagt, es fehle heute an einer Verteidigung der Marktwirtschaft. Der im Stile der Neoklassik technisch hochrangig geschulte Ökonom steht der Aufgabe, die „real existierende“ Marktwirtschaft zu erklären, gewöhnlich ziemlich hilflos gegenüber. Vertreter oder Kenner der NIÖ sind in der Beziehung besser ausgerüstet.

C. Möglichkeiten

In diesem Abschnitt bringe ich kurz einiges über Anwendungsmöglichkeiten des Denkstils der Neuen Institutionenökonomik. Anwenden läßt sich der Denkstil auf Fragen der Entstehung, Zuordnung, Verwaltung und Transaktion von Verfügungsrechten in allen Bereichen des sozialen Lebens - nicht nur in der Wirtschaft, sondern auch in Politik, Bildung und Erziehung, Liebe und Ehe usw. Entscheidend dafür, wie mit Ressourcen umgegangen wird, ist nach den Kernthesen der NIÖ generell die Gestaltung der absoluten und relativen Verfügungsrechte einschließlich ihrer Überwachungs- und Durchsetzungssysteme. Der pessimistischen Tradition des Liberalismus folgend wird von der Vorherrschaft des Eigennutzes der Menschen ausgegangen. Wo sich Betrug lohnt, wird betrogen - in Politik, Wirtschaft, Privatleben. *Opportunismus ist vorherrschend*. Eine Grundwarnung der NIÖ lautet deshalb: Sorge stets ex ante für eine ausreichende Sicherung gegen ex post Opportunismus der Gegenseite!

Ich spreche hier kurz über Anwendungen der NIÖ auf die Organisationsformen Markt, Unternehmung und Staat.²⁹

1. Neue Institutionenökonomik des Marktes

Der Markt findet in der neoklassischen Literatur eine stiefmütterliche Behandlung. Coase (1988, 7) bemerkt dazu: „Obwohl die Ökonomen behaupten, daß sie die Funktionsweise des Marktes untersuchen, hat der Markt in der modernen Wirtschaftstheorie eine noch unbestimmtere Rolle als das Unternehmen.“ Und er fährt fort: „Im modernen Lehrbuch der Mikroökonomik werden zwar die Bestimmungsgründe von Marktpreisen untersucht, doch die Diskussion über den Markt selbst hat völlig aufgehört.“ Allenfalls die Struktur-Verhaltens-Ergebnis-Hypothese von Bain (1956) spielt eine Rolle, die für viele Jahre der Ausgangspunkt der Industrieökonomik war. Abweichungen vom theoretischen Idealbild des vollkommenen Marktes sind danach notwendig ineffizient.

Erst in den letzten (rund) 20 Jahren werden mit der Berücksichtigung von Informationsbeschränkungen und anderen Transaktionskostenproblemen „Marktunvollkommenheiten“ in einem neuen Licht gesehen. Auch wenn eine umfassende Institutionenökonomik des Markt bislang nicht existiert, gibt es zahlreiche institutionenökonomische Einzeluntersuchungen zu diesem Thema. Sie beginnen mit der historischen Begründung der an sich einfachen, jedoch in der Marktsozialismusdebatte heftig umstrittenen Einsicht, daß grundlegende Voraussetzung für das Funktionieren eines Marktes die Transferierbarkeit privater Verfügungsrechte und - wichtig - ihr glaubwürdiger Schutz vor Enteignung ist. North (1994) und Weingast (1993) haben darüber gearbeitet.

Als nächstes ist das Informationsproblem zu nennen. Es erspart dem Käufer viel Mühe, wenn er sich auf das Wort des Verkäufers verlassen kann (Arrow 1974, 23). Vertrauen zählt. Vertrauenswürdigkeit läßt sich zwar nicht direkt kaufen - aber immerhin indirekt - durch Investition in Markennamen-Kapital (Reputation) z.B. über Werbeausgaben. Wir haben es hier mit einem Anwendungsfall des Konzepts sich selbst durchsetzender Vereinbarungen zu tun. Werbeausgaben für Erfahrungsgüter dienen wie geschildert als „Geisel“ in Händen der Kunden, die dem Verkäufer davonlaufen und damit die Geisel vernichten können, wenn er nicht sein Wort hält. Auf diese Weise lassen sich, wie Klein / Leffler 1981 argumentieren, die Suchkosten senken. Darüber hinaus lassen sich die Inspektionskosten senken durch Produktgarantien oder einfach durch Unterdrückung von Information (z.B. durch das Verbot der Ärzterwerbung). Das funktioniert allerdings nur in Verbin-

²⁹ Ausführlicher dazu Richter / Furubotn (1996, Kapitel 6 - 9).

derung mit der glaubwürdigen Verpflichtung einer Organisation (z.B. Universitätsexamen), daß die Qualität des Angebots zufallsverteilt ist (Barzel 1982). Weiter: Vertragsverhandlungen werden verbilligt durch vorab Bekanntgabe von Preislisten und dem glaubwürdigem Festhalten daran (Alchian / Woodward 1987, 127).

Die private Sicherung zur Durchsetzung von Leistungspflichten bildet das Kernstück der Transaktionskosten-Ökonomik von Williamson (1985/90). Rechtszwang allein ist kein ausreichender Schutz gegen ex post Opportunismus der anderen Seite. Beispiele für „private Regelungen“ sind private Schiedsverfahren wie bei der Regelung von Streitigkeiten im New Yorker Diamantenhändler-Club (Bernstein 1992) oder der Austausch von „Geiseln“ beim Franchising: Der Franchisenehmer droht mit der Zerstörung oder Beschädigung des Markennamenkapitals des Franchisegebers, dieser droht umgekehrt mit der Zerstörung der spezifischen Investitionen des Franchisenehmers durch Ausübung der vereinbarten Kündigung ohne Ersatzleistung (Klein / Crawford / Alchian 1978, 321). Noch stärker wirkt vertikale Integration (Klein / Crawford / Alchian 1978) - verstanden als privates Schutzinstrument gegen opportunistisches Verhalten der Gegenseite - eine Auffassung, die die ursprüngliche Konzeption der Wettbewerbspolitik auf den Kopf stellt.

In gewissen Grenzen kann die Organisation „Markt“ fehlenden Rechtsschutz ersetzen. Die Konzepte Selbstdurchsetzung und Organisationskultur kommen zum Tragen. Dazu ein Beispiel von Greif (1989), der eine jüdische Händlergruppe, die *Maghribi*, die im 11. Jahrhundert Fernhandel im Mittelmeerraum betrieben, analysierte. Es handelte sich um relationale Prinzipal-Agent-Beziehungen. Die Agenten begleiteten den Warentransport, suchten Käufer, verhandelten Kaufverträge und überwachten Verkauf und Bezahlung. Ein alle Kontingenzen umfassender Vertrag war Mangels Voraussicht unmöglich. Ebenfalls unmöglich war die direkte Kontrolle der Agenten. Gerichtsverfahren gegen betrügerische Agenten waren so gut wie ausgeschlossen. Die Maghribi halfen sich mit folgendem Selbstdurchsetzungsverfahren: Die Agenten waren oder wurden Mitglieder einer Koalition der Händlergruppe der Maghribi. Sie erhielten eine Prämie bei Wohlverhalten. Betrogen sie einmal, erhielten sie für den Rest ihres Lebens keinen Auftrag mehr von den Prinzipalen (Kaufleuten) der Maghribigruppe. Versuchte sich ein Betrüger als Prinzipal (Kaufmann), dann wurde ein Maghribiagent, der ihn betrog, von den übrigen nicht wie ein betrügerischer Agent der Maghribi behandelt. Ferner kam ein „privates Handelsrecht“ (merchant law) zur Anwendung, im Wesentlichen Verhaltensregeln bei Leistungsmängeln, das den individuellen Vertragsabschluß vereinfachte. Die Durchsetzung erfolgte auch hier im Wege eines Reputationsmechanismus.

2. Neue Institutionenökonomik der Unternehmung

Die bekannteste Arbeit nach Coase (1937) ist der Aufsatz von Alchian und Demsetz (1972). Sie behandeln das Problem der *Drückebergerei* im Team. Die Antwort der Autoren lautet: Ernenne ein Teammitglied zum Aufseher und gib dem Aufseher den Residualerlös. Das ist der Property-Rights-Ansatz der klassischen kapitalistischen Unternehmung. Eigentum und Kontrolle sind in gleicher Hand. Der Eigentümer-Manager ist der Überwachungsspezialist. Nur er wird durch Anreize kontrolliert, nicht seine Teammitglieder. Die Theorie finanzieller Anreize für das Management wird fortgesetzt in der Diskussion zum Problem der Trennung von Eigentum und Kontrolle, darunter der PA-Theorie von Jensen / Meckling (1976) - die das Konzept der Vertretungskosten hervorheben und von einer die Vertretungskosten minimierenden Kapitalstruktur sprechen. Der Arbeit folgt ein Artikel von Fama (1980) - der die Manager weniger durch Anteilsverträge als vielmehr über den Wettbewerb am Arbeitsmarkt für Manager diszipliniert sieht. Zu nennen ist ferner die Arbeit von Fama und Jensen (1983), die Entscheidung und Haftung als getrennte Aktivitäten sehen - mit Arbeitsteilung zwischen „Entscheidungsspezialisten“ (den Managern) und „Haftungsspezialisten“

(den diversifizierenden Anlegern). Später stellen allerdings Baker / Jensen / Murphy (1988) empirisch fest, daß Bezahlung und Leistung in vielen Unternehmen nicht sonderlich eng korreliert sind. Die Bedeutung anderer Größen - insbesondere der Motivation der Mitarbeiter wird wiederentdeckt (Miller 1992).

Das Anreizdenken wird nicht nur auf die oberen Etagen, sondern auch „nach unten“ angewendet (Holmstrom 1982). „Nach unten“, bei der Organisation der Arbeit, geht es Williamson zufolge um ex ante Maßnahmen zum Schutz von unternehmensspezifischen Investitionen beider Seiten - Humanvermögen auf Arbeitnehmerseite, Sachkapital auf Arbeitgeberseite - vor ex post Opportunismus der Gegenseite (Williamson 1985/90, 245ff.). Wie im Falle des Marktes geht Williamson auch hier wieder kasuistisch vor, indem er z.B. je nach Grad des spezifischen Humanvermögens der Arbeitnehmer und dem Grad der Separierbarkeit der Arbeitsvorgänge zwischen unterschiedlichen effizienten Organisationsformen der Arbeit unterscheidet. Was die Trennung von Eigentum und Kontrolle betrifft, argumentiert Williamson (1988) anders als Jensen / Meckling (1976), indem er schreibt, „Fremdkapitalfinanzierung ist eine Überwachungs- und Durchsetzungsstruktur, die außerhalb fester Regeln steht und sich gut für Projekte eignet, in denen die eingesetzten Vermögenswerte zum Großteil wiederverwertbar sind. Eigenkapitalfinanzierung ist eine Überwachungs- und Durchsetzungsstruktur, die dem Ermessen Raum läßt und für Projekte verwendet wird, wo Vermögenswerte weniger leicht wiederverwertbar sind“ (1988, 581). Seine Überlegung führt u.a. zu dem Ergebnis, daß Eigenkapitalfinanzierung, die vom Aufsichtsrat kontrolliert wird und in börsennotierten Unternehmen eine Konzentration des Anteilseigentums erlaubt, das beste Finanzierungsverfahren für Projekte mit großer Sachvermögensspezifität ist. (Williamson 1988, 589)

Das Problem der ex ante Sicherung „eingeschlossener“ Parteien gegen ex post Opportunismus spielt in der NIÖ u.a. auch eine zentrale Rolle bei der Frage nach der optimalen Unternehmensgröße. In der Literatur wurde sie als „Williamsons Rätsel“ bekannt (Tirole 1988). Die Rätselfrage lautet: „Warum kann ein Großunternehmen nicht alles tun, was eine Gruppe kleiner Unternehmen tun kann, und noch mehr?“ (1985/90, 149). Williamsons antwortet: Integration bringt nicht nur Gewinne, sondern auch Verluste, weil es bei einer Fusion notwendig zu Anreizverschlechterungen und damit zu ex post opportunistischem Verhalten der Gegenseite kommt. So hat z.B. der bisherige Eigentümer-Manager eines Zulieferwerkes nach der Fusion nicht mehr die gleichen Anreize, seine Ausrüstung mit der alten Sorgfalt zu nutzen und zu pflegen usw.

3. Neue Institutionenökonomik des Staates

Politiker haben sich angewöhnt, den Staat wie eine Unternehmung hinzustellen: „Standort Deutschland“, „Japan Incorporated“ - als eine die soziale Wohlfahrt, das Pro-Kopf-Einkommen, die Zahl der Arbeitsplätze oder was sonst auch immer maximierende Organisation. Die Idee entspricht der bekannten neoklassischen Theorie des Staates von North (1981/1988). North sieht den Staat allerdings negativ idealistisch: als einen Einnahmenmaximierer im Interesse der Herrscher. Steuerprogression wird, sozial „entrahmt“, als eine Form monopolistischer Preisdiskriminierung verstanden. Margaret Lewis (1988) geht weiter und verschmilzt die Idee mit der politökonomischen Hypothese, daß die Politiker individuelle Nutzenmaximierer sind, die zur Befriedigung ihrer Nutzenvorstellungen die Bürger ausräubern. Sie tun das in den Schranken, die Ihnen ihre Verhandlungsmacht und die Transaktionskosten (hier insbes. Verhandlungskosten) setzen. (Hier unterscheiden sich North und Lewis weit von alten deutschen „Institutionalisten“ wie Schmoller, der ein Obrigkeitideal war!). North ist Pessimist: die Herrscher werden alles daran setzen, ihre Macht zu erhalten und die zu dem Zweck geeigneten Bevölkerungsgruppen zu begünstigen - ohne Rücksicht auf die wirt-

schaftliche Effizienz. So die Beurteilung der politischen Entscheidungen durch den ~~Institutionen~~ ~~North~~ ~~North~~.

Aus der Sicht von Williamson ist hinzuzufügen, daß die spezifischen Investitionen der Staatsbürger beachtlich sind - und damit der Anreiz zu opportunistischem Verhalten der Herrscher. Die Bürger eines Staates sind im allgemeinen stärker an ihr Heimatland gebunden als z.B. Arbeiter an ihr Unternehmen. Ist dazu der Staat noch wohlhabend, dann ist die Drohung des „Abbruchs der Beziehungen“ - der Auswanderung, des „exit“ - kein für die Politiker glaubwürdiges Durchsetzungsinstrument. Glaubwürdiger dagegen ist - Demokratie vorausgesetzt - die Drohung mit der Abwahl der Regierung („voice“ statt „exit“) und ihres Ersatzes durch politische Rivalen. Die Bildung von Koalitionen (Interessengruppen) und deren strategische Operationen gewinnen Interesse - ein Thema das in der Wirtschaftstheorie bisher - wie gesagt - nicht spürbar weiterentwickelt worden ist.

Das Konzept der Selbstdurchsetzung spielt im Falle des Staates naturgemäß eine zentrale Rolle. Es wird auch hier wieder erschwert durch die *Ungewißheit* darüber, *was die Zukunft uns bringt* .

Die Glaubwürdigkeit von Versprechen der Politiker - ihre Reputation - ist, wie jeder weiß, von Bedeutung. Und wie im Wirtschaftsleben, so kann auch hier die Glaubwürdigkeit von Versprechen durch institutionelle Vorkehrungen (die Ressourceneinsatz erfordern - also den Aufwand von Transaktionskosten) hergestellt oder zumindest gestützt werden. Eine Form kann, wie North und Weingast (1989) für die Glorreiche Revolution zeigen, die Staatsverfassung sein. Eine andere findet in der Währungspolitik Anwendung.

Hierzu einige Anmerkungen: Wir können den Papierstandard als relationalen Vertretungsvertrag zwischen den Geldbenutzern (Prinzipalen) und den Managern der Zentralbank (ihren Agenten) verstehen. Wegen unvollständiger Voraussicht sind starre Regeln für die Agenten impraktikabel. Die Manager der Zentralbank erhalten deshalb einen nicht unerheblichen Ermessensspielraum und damit die Möglichkeit, ex post wortbrüchig zu werden. Die Geldbenutzer können die Einhaltung des Versprechens ihrer Agenten im Rechtswege nicht durchsetzen. Sie können das allenfalls durch einen Selbstdurchsetzungsmechanismus tun. Dabei kommt wegen der Ungewißheit der Zukunft das Konzept der Organisationskultur zum Tragen. Wir kennen es heute unter dem Stichwort *Stabilitätskultur*. Jedoch: die Selbstdurchsetzung erfolgt nicht (oder jedenfalls nicht in erster Linie) über die Drohung des Abbruchs der Beziehungen („exit“). Sie wäre wegen der hohen Kosten des Wechsels der Heimatwährung nur für ausländische Anleger glaubwürdig. Statt dessen benutzt als Durchsetzungsinstrument die einschlägig geldtheoretische (nicht jedoch institutionenökonomische) Literatur die Drohung der Geldbenutzer, daß sie bei Wortbruch die Reputation des Zentralbankmanagements zerstören. (Barro / Gordon 1983, 108). Das Zentralbankmanagement wird also nicht finanziell (wie ein Unternehmenseigner), sondern allein oder jedenfalls in erster Linie ideell (mit einer dauerhaften Nutzeneinbuße) bedroht. Das Problem, die Reputation zu „melken“ bleibt hier unberücksichtigt, desgleichen der 1. Hauptsatz von W. Busch: Ist der Ruf erst ruiniert, lebt sich's weiter ungeniert.

Der politischen Brisanz des Gegenstands ist diese Art der Selbstdurchsetzung, obgleich die theoretische Literatur voll davon ist, kaum angemessen.³⁰ Die Unabhängigkeit der Notenbank ist deshalb keine hinreichende Bedingung für Geldwertstabilität - sie ist noch nicht einmal eine notwendige Bedingung, wie empirische Untersuchungen zeigen (Cukierman 1992, die Reichsbank war in den

³⁰ Kydland / Prescott (1977), Barro / Gordon (1983), Backus / Drifill (1985), Blackburn / Christensen (1987) u.a.m.; als Überblick vgl. Blackburn / Christensen (1989) oder die systematische Darstellung von Persson / Tabellini (1990). Diese Theorie wurde in einer viel zitierten Arbeit von Rogoff (1985) als mögliche Begründung der Unabhängigkeit der Notenbank von der Regierung verwendet.

Jahren der Hyperinflation unabhängig). Sie ist ein Instrument, mit dessen Hilfe eine Regierung *ihr* Versprechen, die Kaufkraft stabil zu erhalten, glaubwürdig zu machen versuchen *kann*.. In letzter Instanz entscheidend ist das Verhalten der Regierung -- und im Falle einer Demokratie, die allgemeine Wertschätzung stabiler Preise.³¹ Es gibt deshalb eine andere, überzeugendere Drohung der Geldbenutzer und damit der Selbstdurchsetzung des relationalen Währungsvertrags: die Drohung, die Regierung abzuwählen („voice“).- Voraussetzung ist, die Währungsinländer haben dazu die Möglichkeit -- und möchten es! Ich spiele hier natürlich auf das Vorhaben der Europäischen Währungsunion an, in der für Währungsinländer nicht nur „exit“ prohibitiv teuer, sondern auch „voice“ ein vielfältiges Problem ist (Richter 1996a).

D. Schlußbemerkungen

Wir haben gesehen, die Neue Institutionenökonomik geht aus von einer Kritik der neoklassischen Theorie. Das tat allerdings auch schon die Alte Institutionenökonomik - in Deutschland war das die Historische Schule. Schmollers Kritik an der klassischen Nationalökonomie gleicht fast wörtlich derjenigen von Coase. Beide kritisierten, daß die klassische oder neoklassische Ökonomik dem Versuch gleiche, den Blutkreislauf ohne den dazugehörigen Körper zu erforschen. (Schmoller 1900, 60; Coase 1984, 230) Unternehmen haben keine Substanz, Märkte bestehen ohne Gesetze. Jedoch: der Unterschied zwischen Alter und Neuer Institutionenökonomik besteht im Willen zur Analyse. Während es Schmoller (1883, 241f.) zunächst bei einer beschreibenden Behandlung von Institutionen belassen wollte, setzt die Neue Institutionenökonomik auf die ökonomische Analyse von Institutionen. Dabei verfährt sie zuerst ganz im Stile der Neoklassik - so in der Property-Rights-Analyse und der Vertragstheorie - bei perfekter Rationalität und Optimierung unter Nebenbedingungen - wendet sich aber später vom Arbeitsstil der Neoklassik ab. Das tut insbesondere Oliver Williamson mit seiner Transaktionskosten-Ökonomik, die die Frage der ex ante Sicherung gegen ex post Opportunismus zum Hauptgegenstand hat. Das Problem wird in einem kasuistischen, konkret institutionenökonomischen Stile angegangen. Die Entscheidungsregel lautet: Wähle ex ante je nach Ausgangslage (spezifische Investitionen, Häufigkeit der Transaktionen usw.) die am besten gegen ex post opportunistische Verhalten der anderen Seite schützende Institution oder Organisationsform - wie „Markt“, Unternehmung mit oder ohne öffentliche Regulierung, vertikale Integration, Franchising usw. Beachte dabei die Notwendigkeit und Möglichkeiten privater Durchsetzungsmechanismen. Abstrakte Überlegungen (mathematische Modelle) mögen auch hier eine Rolle spielen, müssen es aber nicht. Ein umfassendes Modell vom Typ der Allgemeinen Gleichgewichtstheorie wird nicht angestrebt, weil - wie Selten (1990, 653) es ausdrückt (und übrigens auch Schmoller (1900, 33) dachte) - nicht damit zu rechnen ist, daß „menschliches Verhalten von einigen abstrakten Prinzipien geleitet“ wird. Vorgegangen wird nicht wie in der Physik oder Biologie, sondern eher wie in der Technik oder Medizin (Varian 1993, 2f.). Entscheidungsrelevant sind die Ausgangsbedingungen - die „Annahmen“ - und nicht allein der Prognoseerfolg, und - um nochmals Selten (1990, 653) zu zitieren - „ein auf einfachen Kriterien beruhendes System von Unterscheidungen der einzelnen Fälle bestimmt, welche einfachen Entscheidungsregeln angewendet werden.“ So läßt sich Williamsons Transaktionskostenökonomik interpretieren und ausbauen, was nicht nur

³¹ Zu dem Zweck erinnere man sich, daß im Papierstandard der Geldwert nicht allein Sache der Notenbank, sondern auch der Eigentümer der Notenbank ist - der Herrscher - ihrer Finanz- und internationalen Währungspolitik und ihrer Möglichkeiten, auf die Notenbank (auch die unabhängige) politischen Druck auszuüben. Für den Geldwert sind deshalb in letzter Instanz die Herrscher verantwortlich. (Sie bestimmen im übrigen auch wie man den Preisindex mißt, wie die öffentliche Verschuldung zu messen ist, wie sich der Wechselkurs bestimmt, die Höhe der vielen staatlich oder politisch fixierten Preise usw. --- und letzten Endes, womit Steuern gezahlt werden --- evtl. mit Steuergutscheinen?).

für institutionelle Arrangements im Kleinen möglich ist und zu neuen Einsichten führt, sondern auch für das institutionelle Umfeld im Großen, etwa die monetäre Makroökonomik. In einer Zeit hoffnungsvoll stimmender institutioneller und organisatorischer Umwälzungen („Transformationen“) auf allen Ebenen, vom individuellen Haushalt bis hinauf in die Weltwirtschaft, haben wir als Ökonomen keine andere Wahl, als unser Augenmerk außer auf den Wirtschaftsmechanismus bei gegebenem institutionellen Rahmen auch auf institutionelle Arrangements und institutionelles Umfeld zu richten - und damit nicht nur auf Fragen der *Wirtschaftspolitik*, sondern Fragen der Politik schlechthin.

LITERATURHINWEISE

- Alchian, A.A. (1961), *Some Economics of Property*, RAND D-2316, Santa Monica, CA.
- Alchian, A.A. / Demsetz, H. (1972), „Production, Information Costs, and Economic Organization“, *American Economic Review*, 72, 777–795.
- Alchian, A.A. / Woodward, S. (1987), „Reflections on the Theory of the Firm“, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 143, 110–137.
- Alston, L.J. / Libecap, G.D. / Schneider, R. (1996), „The Determinants and Impact of Property Rights: Land, Titles on the Brazilian Frontier“, *Journal of Law, Economics and Organization*, 12, 25-61.
- Alt, J.R. / Calvert, R. / Humes, B. (1988), „Reputation and Hegemonic Stability: A Game Theoretic Analysis“, *American Political Science Review*, 82, 445–466.
- Arrow, K.J. (1969), „The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market versus Non-Market Allocation“ in *The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PBB-System*, Joint Economic Committee, 91st Congress, 1st Session, Bd.1, Washington, DC.
- Arrow, K.J. (1970), *Essays in the Theory of Risk-bearing*, Amsterdam.
- Arrow, K.J. (1974), *The Limits of Organization*, New York.
- Backus, D. / Drifill, J. (1985), „Inflation and Reputation“, *American Economic Review*, 75, 530 - 38.
- Bain, J. (1956), *Barriers to New Competition*, Cambridge, MA.
- Baker, G.P. / Jensen, M.C. / Murphy, K.J. (1988), „Compensation and Incentives: Practice vs Theory“, *Journal of Finance*, 43, 593-616
- Baron, J.N. / Hannan, M.T. (1994) „The Impact of Economics on Contemporary Sociology“, *Journal of Economic Literature*, 32, 1111 - 1146.
- Barro, R.J. / Gordon, D.B. (1983), „Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy“, *Journal of Monetary Economics*, 12, 101-121.
- Barzel, Y. (1982), „Measurement Cost and the Organization of Markets“, *Journal of Law and Economics*, 25, 27–48.
- Bernholz, P. (1993), „Public Choice Theory: Some Items for a Research Agenda“, *Public Choice*, 77, 29-37.
- Bernholz, P. / Breyer (1993), *Grundlagen der politischen Ökonomie, Band I: Theorie der Wirtschaftssysteme*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- Bernholz, P. / Breyer (1994), *Grundlagen der politischen Ökonomie, Band II: Ökonomische Theorie der Politik*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- Berninghaus, A.K. (1995), „Social Institutions and Local Interaction Structure“, *Game Theory and Experimental Economics*, No.1, Universität Karlsruhe, Institut für Statistik und Mathematische Wirtschaftstheorie, Karlsruhe.
- Bernstein, L. (1992), „Opting out of the Legal System: Extralegal Contractual Relations in the Diamond Industry“, *Journal of Legal Studies*, 21, 115–157.
- Blackburn, K. / Christensen, M. (1987), „Macroeconomic Policy Games and Reputational Equilibria in a Contracting Model“, *Ricerche Economiche*, 41, 190-209.
- Blackburn, K. / Christensen, M. (1989), „Monetary Policy and Policy Credibility: Theories and Evidence“, *Journal of Economic Literature*, 27, 1-45.
- Blanchard, O.J. / Fischer, St. (1989), *Lectures on Macroeconomics*, Cambridge, MA.
- Blau, P. (1964), *Exchange and Power in Social Life*, New York.

- Böhm-Bawerk, E. (1881), *Rechte und Verhältnisse vom Standpunkte der volkswirtschaftlichen Güterlehre*, Innsbruck.
- Boyd, R. / Richerson, P.J. (1985), *Culture and the Evolutionary Process*, Chicago: University of Chicago Press.
- Buchanan, J.M. / Tullock, G. (1962), *The Calculus of Consent*, Ann Arbor.
- Calabresi, G. (1961), „Some Thoughts on Risk Distribution and the Law of Torts“, *Yale Law Journal*, 70, 517-519
- Calvert, R.L. (1995), „The Rational Choice Theory of Social Institutions: Cooperation, Coordination, and Communication“, in: J.S. Banks / E.A. Hanushek (Hrsg.). *Modern Political Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Coase, R.H. (1937), „The Nature of the Firm“, *Economica*, 4, 386–405.
- Coase, R.H. (1960), „The Problem of Social Cost“, *Journal of Law and Economics*, 3, 1–44.
- Coase, R.H. (1984), „The New Institutional Economics“, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 140, 229–231.
- Coase, R.H. (1988), *The Firm, the Market, and the Law*, Chicago and London: The
- Coleman, J.S. (1990), *Foundations of Social Theory*, Cambridge, MA.
- Cook, K.S. / Emerson, R.M. (1978), „Power, Equity and Commitment in Exchange Networks“, *American Sociological Review*, 43, 712-39.
- Cooter, R. / Ulen, Th. (1988), *Law and Economics*, Glenview, IL.
- Cukierman, A. (1992), *Central Bank Strategy, Credibility, and Independence: Theory and Evidence*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Dahlman, C.J. (1979), „The Problem of Externality“, *Journal of Law and Economics*, 22, 141–162.
- DeAlessi, L. (1980), „The Economics of Property Rights: A Review of the Evidence“, *Research in Law and Economics*, 2, 1–47.
- Demsetz, H. (1969), „Information and Efficiency: Another Viewpoint“, *Journal of Law and Economics*, 12, 1–22.
- Fama, E. (1980), „Agency Problems and the Theory of the Firm“, *Journal of Political Economy*, 88, 288–307.
- Fama, E. / Jensen, M. (1983), „Separation of Ownership and Control“, *Journal of Law and Economics*, 26, 301-325.
- Foley, D.K. (1970), „Economic Equilibrium with Costly Marketing“, *Journal of Economic Theory*, 2, 276–291.
- Frank, R.H. (1990), „A Theory of Moral Sentiments“, in: Mansbridge, J.J. (ed.), *Beyond Self-Interest*, Chicago and London: University of Chicago Press, 71-96.
- Frey, B.S. / Buhofer, H. (1986), „A Market for Men or: There is no such Thing as a ‘Free Lynch’“, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 142, 739-744.
- Frey, B.S. / Buhofer, H. (1988), „Prisoners and Property Rights“, *Journal of Law and Economics*, 31, 19-46.
- Furubotn, E.G. (1989), „Organizational Economics and the Analysis of Codetermination“, *Annals of Public and Cooperative Economics*, 60, 463–474.
- Furubotn, E.G. (1991), „General Equilibrium Models, Transaction Costs, and the Concept of Efficient Allocation in a Capitalist Economy“, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 147, 662–686.
- Furubotn, E.G. / Pejovich, S. (1972), „Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature“, *Journal of Economic Literature*, 10, 1137–1162.
- Glassman, R.B. (1973), „Persistence and Loose Coupling in Living Systems“, *Behavioral Science*, 18, 83-98.

- Goldberg, V. (1976), „Regulation and Administered Contracts“, *Bell Journal of Economics*, 7, 426–452.
- Greenberg, J. (1994), „Coalition Structures“, R.J. Auman and S. Hart (Hrsg.), *Handbook of Game Theory*, Vol. 2, Elsevier Science.
- Greif, A. (1989), „Reputation and Coalitions in Medieval Trade: Evidence on the Maghribi Traders“, *Journal of Economic History*, 49, 857–882.
- Grossman, S.J. / Hart, O.D. (1986), „The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration“, *Journal of Political Economy*, 94, 691–719.
- Hardin, R. (1991), „Trusting Persons, Trusting Institutions“, in: R.J. Zeckhauser (Hrsg.), *Strategy and Choice*, MIT Press: Cambridge, MA.
- Hellwig, M. (1988), „Equity, Opportunism, and the Design of Contractual Relations: Comment“, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 144, 200–207.
- Hildenbrand, W. / Kirman, A. (1971), *Introduction to Equilibrium Analysis*, Amsterdam: North-Holland.
- Hirschman, A.O. (1969), *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, MA (deutsch: *Abwanderung und Widerspruch. Reaktionen auf Leistungsabfall bei Unternehmungen, Organisationen und Staaten*, Tübingen 1974).
- Holmstrom, B.R. (1982), „Moral Hazard in Teams“, *Bell Journal of Economics*, 13, 324–340.
- Homans, G.C. (1958), „Social Behavior as Exchange“, *American Journal of Sociology*, 62, 606–627.
- Hurwicz, L. (1973), „The Design of Mechanisms for Resource Allocation“, *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 63, 1–30.
- Jensen, M.C. / Meckling, W.H. (1976), „Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure“, *Journal of Financial Economics*, 3, 305–360, abgedruckt in Putterman (1986a), 209–229.
- Joskow, P.L. (1991), „The Role of Transaction Cost Economics in Antitrust and Public Utility Regularity Policies“, *Journal of Law, Economics & Organization*, 7, 53–83.
- Keohane, R.O. (1984), *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton.
- Klein, B. / Leffler, K.B. (1981), „The Role of Market Forces in Assuring Contractual Performance“, *Journal of Political Economy*, 89, 615–641.
- Klein, B. / Crawford, R.G. / Alchian, A.A. (1978), „Vertical Integration, Appropriable Rents, and the Competitive Contracting Process“, *Journal of Law and Economics*, 28, 297–326.
- Kranton, R.E. (1996), „The Formation of Cooperative Relationships“, *Journal of Law, Economics and Organization*, 12, 214–233.
- Kreps, D.M. (1990a), „Corporate Culture and Economic Theory“ in Alt, J.E. / Shepsle, K.A., Hrsg., *Perspectives on Positive Political Economy*, Cambridge.
- Kreps, D.M. (1990b), *A Course in Microeconomic Theory*, New York.
- Kydland, F.E. / Prescott, E.C. (1977), „Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans“, *Journal of Political Economy*, 85, 473–491.
- Levi, M. (1988), *Of Rule and Revenue*, Berkeley: University of California Press.
- Lindenberg, S. (1988), „Contractual Relations and Weak Solidarity: The Behavioral Basis of Restraints on Gain-Maximization“, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 144, 39–58.
- Macneil, J.R. (1974), „The Many Futures of Contracts“, *Southern California Review*, 47, 691–816.
- Milgrom, P. / Roberts, J. (1990), „Bargaining Costs, Influence Costs, and the Organization of Economic Activity“, in: Alt, J. / Shepsle, K. (eds.), *Perspectives on Positive Political Economy*, Cambridge: Cambridge University Press, 57–89.

- Milgrom, P.R. / North, D.C. / Weingast B.R. (1989), „The Role of Institutions in the Revival of Trade: The Law Merchant, Private Judges, and the Campagne Fairs“, *Economics and Politics*, 2, 1-23.
- Miller, G.J. (1992), *Managerial Dilemmas. The Political Economy of Hierarchy*, Cambridge
- Mitchell, W.C. (1993), „The Shape of Public Choice to Come: Some Predictions and Advice“, *Public Choice*, 77, 133-144.
- Mnookin, R.H. / Kornhauser, L. (1979), „Bargaining in the Shadow of the Law: The Case of Divorce“, *Yale Law Review*, 88, 950-97.
- Moe, T.M. (1984), „The New Economics of Organization“, *American Journal of Political Science*, 28, 739-777.
- Moe, T.M. (1991), „Politics and the Theory of Organization“, *Journal of Law, Economics and Organization*, Special Issue, 7, 106-129.
- Mueller, D.C. (1989), *Public Choice II. A revised edition of Public Choice*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Niehans, J. (1969), „Money in a Static Theory of Optimal Payment Arrangements,“ *Journal of Money, Credit and Banking*, 1, 706-726.
- North, D.C. (1978), „Structure and Performance: The Task of Economic History,“ *Journal of Economic Literature*, 16, 963-978.
- North, D.C. (1981/88), *Structure and Change in Economic History*, New York (deutsch: *Theorie des institutionellen Wandels*, Tübingen 1988).
- North, D.C. (1990/92), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge (deutsch: *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*, Tübingen 1992).
- North, D.C. (1994), „Economic Performance Through Time“, *Alfred Nobel Memorial Prize Lecture in Economic Science*, *American Economic Review*, 84, 359-368.
- North, D.C. / Davis (1971), *Institutional Change and American Economic*, Cambridge: Cambridge University Press.
- North, D.C. / Thomas, R. (1973), *The Rise of the Western World*, Cambridge: Cambridge University Press.
- North, D.C. / Weingast, B.R. (1989), „The Evolution of Institutions Governing Public Choice in 17th Century England“, *Journal of Economic History*, 49, 803-832.
- Olson, M. (1965), *The Logic of Collective Action*, Cambridge, MA (deutsch: *Die Logik des kollektiven Handelns*, Tübingen 1968, 2.Aufl.1985).
- Persson, T. / Tabellini, G. (1990), *Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*, Chur.
- Popper, K.R. (1957), *The Poverty of Historicism* (deutsch: *Das Elend des Historizismus*, Tübingen 1965, 6.Aufl. 1987).
- Posner, R.A. (1972b), *The Economic Analysis of Law*, Boston.
- Posner, R.A. (1993a), „The New Institutional Economics Meets Law and Economics“, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 149, 73-87.
- Richter, R. (1996a), „Theorie der Notenbankverfassung aus der Sicht der Neuen Institutionenökonomik“, in: *Neuere Entwicklungen in der Geldtheorie und Geldpolitik*, Festschrift für Norbert Kloten, 119-136, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- Richter, R. (1996b), „Bridging Old and New Institutional Economics: Gustav Schmoller, the Leader of the Younger German Historical School, Seen With Neoinstitutionalists' Eyes,“ *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 152, December 1996.
- Richter, R. / Furubotn, E. (1996), *Neue Institutionenökonomik. Eine Einführung und kritische Würdigung*, übersetzt von Monika Streissler, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- Rogoff, K. (1985), „The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target“, *Quarterly Journal of Economics*, 50, 1169-1189.

- Schäfer, H.-B. / Ott, C. (1995), *Lehrbuch der ökonomischen Analyse des Zivilrechts*, 2. Aufl., Berlin.
- Schanze, E. (1992), „International Investment Agreements“, University St. Petersburg (als Manuskript vervielfältigt).
- Schein, E.H: (1985), *Organizational Culture and Leadership*, Jossey-Bass Publ., London.
- Schelling, T.C. (1960), *The Strategy of Conflict*, Cambridge, MA.
- Schlicht, E. (1984), „Cognitive Dissonance in Economics“, in: H. Todt (Hrsg.), *Normengeleitetes Verhalten in den Sozialwissenschaften*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 141, Berlin: Duncker & Humblot.
- Schmoller, G.v. (1883), „Zur Methodologie der Staats- und Socialwissenschaften“, *Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich*, 7, 965–994.
- Schmoller, G.v. (1900), *Grundriß der Allgemeinen Volkswirtschaftslehre*, München.
- Schotter, A. (1981), *The Economic Theory of Social Institutions*, Cambridge.
- Schweizer, U. (1997?), „Vertragstheorie“, in: Börsch-Supan et al. (Hrsg.), *Springers Handbuch der Volkswirtschaftslehre*, Springer Verlag: Berlin.
- Selten, R. (1990), „Bounded Rationality“, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 146, 649-658.
- Shelanski, H.A. / Klein, P.G. (1995), „Empirical Research in Transaction Cost Economics: A Review and Assessment“, *Journal of Law, Economics & Organisation*, 7, 335-361.
- Shepsle, K.A. / Weingast, B.R. (1987), „The Institutional Foundations of Committee Power“, *American Political Science Review*, 81, 85–104.
- Simon, H.A. (1961), *Administrative Behavior*, 2. Aufl. New York: Macmillan. (Erste Aufl. 1947).
- Simon, H.A. (1991), „Organizations and Markets“, *Journal of Economic Perspectives*, 5 (2), 25–44.
- Spence, A.M. (1974), *Market Signalling: Information Transfer in Hiring and Related Screening Processes*, Cambridge, MA.
- Starr, J.A. / Macmillan, I.C. (1990), „Resource Cooptation via Social Contracting: Resource Acquisition Strategies for New Ventures“, *Strategic Management Journal*, 11, 79–92.
- Stiglitz, J.E. (1974), „Incentives and Risk Sharing in Sharecropping“, *Review of Economic Studies*, 41, 219–255.
- Stiglitz, J.E. (1988), *Economics of the Public Sector*, 2. Aufl., Norton & Co.: New York.
- Telser, L.G. (1980), „A Theory of Self-Enforcing Agreements“, *Journal of Business*, 53, 27–44.
- Tirole, J. (1988), *The Theory of Industrial Organization*, Cambridge, MA.
- Varian, H.R. (1993), „What Use is Economic Theory?“, Working Paper, Department of Economics, University of Michigan.
- Wallis, J.J. / North, D.C. (1988), „Measuring the Transaction Sector in the American Economy, 1870–1970“ in Engerman, S.L. / Gallman, R.E., Hrsg., *Longterm Factors in American Economic Growth (Studies in Income and Wealth, Band 51)*, Chicago, 95–161.
- Weick, K.E. (1976), „Educational Organization as Loosely Coupled Systems“, *Administrative Science Quarterly*, 21, 1 - 18.
- Weingast, B.R. (1988), „Political Institutions and Public Performance in Modern America: The Paradox of Public Policy Performance“, vervielfältigtes Manuskript, Hoover Institution, Stanford.
- Weingast, B.R. (1993), „Constitutions as Governance Structures: The Political Foundations of Secure Markets“, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 149, 286–311.
- Williamson, O.E. (1971), „The Vertical Integration of Production: Market Failure Considerations“, *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 61, 112–123.
- Williamson, O.E. (1975), *Markets and Hierarchies. Analysis and Antitrust Implications*, New York.

- Williamson, O.E. (1976), „Franchise Bidding for Natural Monopolies – in General and With Respect to CATV“, *Bell Journal of Economics*, 7, 73–104.
- Williamson, O.E. (1985/90), *The Economic Institutions of Capitalism*, New York (deutsch: *Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus*, Tübingen 1990).
- Williamson, O.E. (1988), „Corporate Finance and Corporate Governance“, *Journal of Finance*, 43, 567–591.
- Williamson, O.E. (1991), „Economic Institutions: Spontaneous and Intentional Governance“, *Journal of Law, Economics, and Organization*, 7, 159–187.

MULLAHS UND MILITÄRS - DER EINFLUß VON INTERESSEGRUPPEN AUF INSTITUTIONEN IN ENTWICKLUNGSLÄNDERN

von Ralf Brauksiepe

A. Neue Institutionenökonomik und Neue Politische Ökonomie

Unter dem Begriff der Neuen Institutionenökonomik werden zahlreiche Teilgebiete bzw. Denkansätze der ökonomischen Theorie zusammengefaßt, die für die entwicklungsökonomische Forschung von unterschiedlicher Relevanz sind. Die einzelnen Abgrenzungen erfolgen dabei nicht immer einheitlich. So läßt sich in methodologischer Hinsicht die gesamte neue Institutionenökonomik (NIÖ) auch als Teilbereich der Neuen Politischen Ökonomie (NPÖ) betrachten, denn sowohl die NIÖ als auch die NPÖ analysieren die von ihnen betrachteten Phänomene - seien es Institutionen oder politische Strukturen und Prozesse - unter der Prämisse des rationalen Verhaltens von Individuen. Hierin ist auch die Neuerung im Verhältnis von Alter zu Neuer Institutionenökonomik zu sehen, die Richter im Willen der Neuen Institutionenökonomik zur Analyse beschreibt (S. 25). Das neoklassisch geprägte Instrumentarium der modernen Wirtschaftstheorie, d.h. insbes. das Denken in Kosten- und Nutzen-Kategorien, das in Form des Eigennutzaxioms seit der Zeit der ökonomischen Klassiker breite Akzeptanz bei der Analyse von Marktstrukturen und -prozessen gefunden hat, wird hier auf Bereiche angewandt, die nach der Auffassung der (neo-)klassischen Nationalökonomie einer ökonomischen Analyse nicht zugänglich sind, sondern dem außerökonomischen Datenkranz zuzurechnen sind.

Für die NPÖ als Anwendung des Instrumentariums der modernen Wirtschaftstheorie auf politische Strukturen und Prozesse sind Institutionen im Sinne von Regeln für das Entscheiden von Individuen in sich wiederholenden mehrpersonellen Entscheidungssituationen, die soweit allgemeine Anerkennung erlangt haben, daß die Individuen bestimmte wechselseitige Verhaltenserwartungen besitzen (Schotter 1981, 145), von Belang, weil diese Institutionen einerseits die politischen Entscheidungen und Prozesse beeinflussen und andererseits auch von diesen verändert werden können. Insofern kann die NIÖ als Teilbereich bzw. Ergänzung der NPÖ angesehen werden. Überschneidungen zwischen beiden Gebieten zeigen sich auch beim Blick auf die von Richter (S. 1) angeführten grundlegenden Arbeiten zur NIÖ im Vergleich zu wegweisenden Beiträgen auf dem Gebiet der NPÖ. Neben den Werken von Arrow (1963), Downs (1968) und Niskanen (1971) sind auch die von Richter erwähnten Beiträge von Buchanan und Tullock (1962) und Olson (1968) der NPÖ zuzurechnen. In allen diesen Beiträgen wird versucht, unterschiedliche Aspekte der politisch-institutionellen Rahmenbedingungen wirtschaftlichen Handelns zu endogenisieren, indem das Handeln der Akteure unter Anwendung des individuellen Rationalkalküls modelliert wird. Während einzelne Beiträge - z.B. von Buchanan und Tullock (1962) - primär normativ ausgerichtet sind, geht es bei den meisten Beiträgen um eine positive Analyse, d.h. insbes. um die Erklärung des

Verhaltens von Akteuren und nicht zuletzt der Entstehung und Erhaltung auch ressourcenverschwendender und damit volkswirtschaftlich ineffizienter Institutionen. Da es sich bei der NPÖ in erster Linie um eine Methode handelt, können mittels dieser Methode auch Akteure modelliert werden, die nicht zu den wirtschaftlichen Gruppen im engeren Sinne zählen, aber gleichwohl maßgeblichen Einfluß auf das institutionelle Arrangement in Entwicklungsländern ausüben können, also z.B. Mullahs und Militärs. Ob und inwieweit eine solche Betrachtung bisher tatsächlich erfolgt ist, ergibt sich aus der Relevanz der NPÖ für die Analyse der (Wirtschafts-) Politik in Entwicklungsländern im Vergleich zu Industrieländern.

B. Neue Politische Ökonomie und Neue Institutionenökonomik in Industrie- und Entwicklungsländern

Die Überlegungen zur NPÖ und NIÖ sind in ihren Ursprüngen vor dem Hintergrund wirtschaftlich fortgeschrittener westlicher Industriestaaten mit i.d.R. demokratischen bzw. pluralistischen politischen Ordnungen entstanden. Die Ausgangspunkte der Kritik an der neoklassischen Theorie bestanden in deren Vernachlässigung institutioneller Aspekte in der Ökonomik bzw. in der künstlichen Trennung zwischen eigennutzorientierten Akteuren im wirtschaftlichen Bereich und gemeinwohlorientierten Akteuren im politischen Bereich, also zwischen homo oeconomicus und homo politicus. Aus heutiger Sicht kann festgehalten werden, daß die NPÖ als positive Theorie der Wirtschaftspolitik in entwickelten westlichen Demokratien weite Verbreitung und Akzeptanz gefunden hat, und daß auch die normative Theorie der Wirtschaftspolitik für Industrieländer zunehmend versucht, Gesichtspunkte der politischen Rationalität bei ihren Handlungsempfehlungen zu berücksichtigen.

Eine vergleichbare Entwicklung hat sich bisher in der entwicklungsökonomischen Literatur nicht vollzogen; hier dominiert vielmehr weiterhin die Annahme von der Trennbarkeit ökonomischer und politischer Sachverhalte, und es wird erklärt, was - unter Ausklammerung sog. außerökonomischer Einflußfaktoren - bei bestimmten Problemen das ökonomisch rationale Verhalten der entwicklungspolitischen Instanzen wäre. Eine Erklärung für die Dominanz unterschiedlicher methodologischer Herangehensweisen ist nicht nur in der durch Industrieländer geprägten Entstehungsgeschichte von NPÖ und NIÖ zu sehen; hinzu kommt der Umstand, daß sich die marktwirtschaftlich orientierte entwicklungsökonomische Literatur noch lange dem Vorwurf ausgesetzt sah, für eine Wirtschaftsordnung einzutreten, die sich aufgrund der ihr nachgesagten Verteilungswirkungen allenfalls wohlhabende Volkswirtschaften leisten könnten, so daß die Streitfrage, ob es für wirtschaftlich unterentwickelte Länder prinzipiell möglich ist, auf der Grundlage der marktwirtschaftlichen Ordnung ein stetiges und hohes Wirtschaftswachstum zu erreichen, länger als in Industrieländern die ordnungspolitische Auseinandersetzung beherrschte (Clapham 1973, 11). Nachdem diese Verteidigungsposition mit den politischen und wirtschaftlichen Umwälzungen in Osteuropa vom Ende der 1980er Jahre an weitgehend verlassen werden konnte, stellt sich nun verstärkt die Frage, welche Beiträge NIÖ und NPÖ zur Erklärung der Wirtschaftsprobleme der Entwicklungsländer leisten können.

Anhaltspunkte für solche Beiträge ergeben sich aus der üblichen groben Unterteilung der NPÖ nach den primär modellierten Akteuren in Ökonomische Theorie der Demokratie, der Bürokratie und der Verbände bzw. Interessengruppen. Gerade die demokratie- und die bürokratiethoretischen Überlegungen gehen für Industrieländer von gefestigten politischen und administrativen Strukturen, d.h. von Institutionen aus, die in Entwicklungsländern i.d.R. so nicht anzutreffen sind. Wenn Politiker und Bürokraten in Entwicklungsländern jedoch nicht auf die für Industrieländer charakteristischen institutionalisierten Handlungsrechte zurückgreifen können, so folgt daraus nicht die Irrelevanz der NPÖ für Entwicklungsländer, sondern lediglich eine gesteigerte Relevanz interessengruppentheoretischer Überlegungen, wie sie in ihrer Grundstruktur bereits bei Olson angelegt sind und ohne größere Schwierigkeiten auf Akteure in Entwicklungsländern übertragen werden können. Ohne institutionalisierte Exklusivrechte als wirtschaftspolitische Entscheidungsträger - ausgestattet mit Macht und Kompetenz - verhalten sich Politiker und Bürokraten im wesentlichen so wie andere Interessengruppen und sind folglich in ähnlicher Weise modellierbar wie Mullahs und Militärs. Der Begriff der Interessengruppen ist dabei weiter gefaßt als der ansonsten in der NPÖ häufiger verwendete Verbandsbegriff, weil er auch nicht formal organisierte Gruppen umfaßt, deren gemeinsames Merkmal darin besteht, daß sie unabhängig von der Existenz formaler Kompetenzen in der Lage sind, Macht auszuüben und so Institutionen in Entwicklungsländern zu beeinflussen. Inwieweit dieser Einfluß effizienzsteigernd für die Gesamtwirtschaft wirkt, ist dabei im Rahmen einer positiven Analyse (zunächst) nicht von Belang.

C. Macht und Effizienz - individuelle Nutzenkalküle als Ursachen für die Entstehung und den Wandel von Institutionen

Richter benennt als Hauptsatz der NIÖ die These, daß die institutionelle Struktur dazu neige, sich selbst so zu entwickeln, daß der Nettoertrag der Transaktionen maximiert wird (S. 3). Der methodologische Individualismus mit dem seinen Nutzen maximierenden Individuum als analytischer Einheit, der auch für die NPÖ kennzeichnend ist, liegt also auch diesem Hauptsatz zugrunde. Institutionen erscheinen demnach für das Individuum als Güter mit spezifischen Kosten und Nutzen. Demzufolge sind die erwarteten Wirkungen von Institutionen entscheidend für den Wunsch nach der Entstehung oder der Änderung von Institutionen bzw. anders ausgedrückt: Die erwarteten Auswirkungen von Institutionen werden zum Motiv ihrer Einführung (Gäfen 1983, 30). Der Nutzen einer institutionellen Innovation besteht dabei primär darin, daß sie Transaktionen ermöglicht, die den individuellen Nutzen stärker erhöhen als die mit der Funktionsweise der Institutionen verbundenen Transaktionskosten. Insofern ist eine solche institutionelle Innovation auch als effizienzsteigernd anzusehen; die optimistische Erwartung quasi automatisch zunehmender Effizienz institutioneller Strukturen steckt letztlich auch hinter dem zitierten Hauptsatz der NIÖ.

Trotz des bei aller notwendigen Abstraktion hohen Plausibilitätsgrades der Annahme eines individuellen Kosten-Nutzen-Kalküls bedarf es jedoch keiner entwicklungsländerspezifischen Detailkenntnisse, um den Hauptsatz der NIÖ für sich allein betrachtet aus empirischer Sicht in Zweifel zu ziehen. Nicht nur ist offenkundig in (fast) allen Entwicklungsländern eine effiziente institutionelle

Struktur nicht erreicht; selbst die postulierte Tendenz zur Entwicklung einer solchen Struktur kann häufig nicht festgestellt werden. So wird beispielsweise in vielen Entwicklungsländern nicht nur beharrlich an politisch geschaffenen wettbewerbsfeindlichen und effizienzmindernden monopolistischen Strukturen im Binnen- und Außenhandel festgehalten; in vielen Fällen werden sogar neue exklusive Lizenzen, Staatsmonopole, etc. als institutionelle Innovationen eingeführt. Unzureichende Information über grundlegende ökonomische Wirkungszusammenhänge dürfte - trotz der nicht zu vernachlässigenden Bedeutung des Informationsproblems bei komplexen Strukturen - als Ursache für die Einführung solcher Institutionen kaum in Betracht kommen. Somit stellt sich bei der Einführung neuer Institutionen die Frage nach dem *cui bono*, d.h. danach, welche Individuen auf diese Weise ihren Netto-Nutzen maximieren oder zumindest erhöhen können. Dies wiederum hängt von den jeweiligen Zielen bzw. Interessen der Individuen ab, die sich insbes. je nach dem Berufs- oder Beschäftigungsstatus des einzelnen deutlich unterscheiden können und teilweise sogar widersprechen müssen. So profitieren die Inhaber von Exklusiv-Lizenzen und die Verwalter von Staatsmonopolen unmittelbar von diesen Handlungsrechten, die nicht nur aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ineffizient sind, sondern auch einer quantitativ sehr viel größeren, aber nicht unbedingt mächtigeren Gruppe u.a. von verhinderten oder mit erhöhten Preisen konfrontierten Konsumenten Schaden zufügt. Aus interessengruppentheoretischer Sicht, d.h. aus der Perspektive der NPÖ, ist deshalb der Nutzen im Sinne des Hauptsatzes der NIÖ für das Individuum bzw. eine Interessengruppe immer mit dem Einfluß zu gewichten, den das Individuum bzw. die Gruppe auf die Wirtschaftspolitik ausüben vermag, wenn man zu einer Tendenzaussage über die Entwicklung der institutionellen Struktur kommen will. Eine Entwicklung in Richtung auf die Maximierung des Nettoertrags der Transaktionen setzt also voraus, daß diese Entwicklung dem Kosten-Nutzen-Kalkül derjenigen entspricht, die in der Lage sind, ihren Kalkül politisch durchzusetzen. Da die Modellierung jedes einzelnen Individuums in einer Volkswirtschaft unmöglich, aber auch unnötig ist, bietet es sich auch im Sinne des methodologischen Individualismus an, bestimmte Individuen - unabhängig davon, ob ein formalisierter Zusammenschluß vorliegt - zu Interessengruppen zusammenzufassen und wie einen einzelnen Akteur zu betrachten. Wesentlich für die Modellierung ist dabei, daß alle Mitglieder einer solchen Gruppe nicht nur ein gemeinsames Interesse besitzen, sondern dieses auch im jeweiligen Eigeninteresse zur Vermeidung einer kollektiven Schlechterstellung gemeinsam aktiv verfolgen und so als Interessengruppe manifest werden. Im Regelfall wird darüber hinaus nicht eine einzelne Gruppe allein die institutionelle Struktur eines (Entwicklungs-) Landes bestimmen können, sondern dazu auf die Zusammenarbeit mit anderen Gruppen angewiesen sein, so daß letztlich auch die Betrachtung von Interessengruppenkoalitionen bei der Analyse institutioneller Strukturen von Bedeutung ist. Für sie muß gelten, was Richter (S. 8) als zentrale Hypothese von North zitiert, daß nämlich neue Institutionen sich immer dann entwickeln, wenn eine gesellschaftliche Umorganisation hinreichend gewinnversprechend ist.

D. Das traditionelle Interessengruppen-Tableau und Besonderheiten in Entwicklungsländern

Während sich in bezug auf Industrieländer die Ökonomische Theorie der Demokratie insbes. mit dem Verhalten von Politikern und die Ökonomische Theorie der Bürokratie mit dem Verhalten von Bürokraten beschäftigt, konzentriert sich die Ökonomische Theorie der Interessengruppen traditionell auf die verbandlich organisierten wirtschaftlichen Anbietergruppen unter Einschluß der entsprechenden Arbeitnehmerorganisationen. So werden für den primären Sektor die landwirtschaftlichen Interessenverbände, für den sekundären Sektor insbes. Industrieverbände und für den sehr heterogenen tertiären Sektor verschiedene Verbände aus dem Dienstleistungsbereich zur Modellierung der Entstehung und des Wandels von Institutionen als Folge wirtschaftspolitischer Entscheidungen herangezogen; für die Arbeitnehmerseite werden je nach Betrachtungsgegenstand entweder die Gewerkschaftsorganisationen als Ganzes oder einzelne Branchengewerkschaften analysiert. Die Kernthese der von Olson entwickelten Logik des kollektiven Handelns besteht darin, daß sich kleine Gruppen besser organisieren lassen als große, weil große Gruppen verstärkt mit der Trittbrettfahrer-Problematik konfrontiert sind, d.h. mit dem Umstand, daß die einzelnen Gruppenmitglieder aufgrund ihres individuellen Rationalkalküls nicht bereit sind, einen Beitrag zur Erreichung des Gruppenziels zu leisten, weil dieser notwendigerweise so verschwindend gering ausfallen würde, daß er für die Erreichung des Gruppenziels nicht maßgeblich ist und auch das Ausbleiben dieses Beitrags von den anderen Gruppenmitgliedern nicht wahrgenommen wird. Demgegenüber besteht in kleinen Gruppen eine wechselseitige Reaktionsverbundenheit, aufgrund derer einzelne Mitglieder i.d.R. die Trittbrettfahrer-Position nicht einnehmen können und im Eigeninteresse auch nicht einnehmen wollen (Olson 1968, 63). Infolgedessen sind es insbes. Anbietergruppen einschließlich der Gewerkschaften als Anbieter des Faktors Arbeit, die von der Interessengruppentheorie behandelt und im Verhältnis zu i.d.R. größeren Nachfragergruppen als überlegen angesehen werden.

In Entwicklungsländern lassen sich grundsätzlich die gleichen Interessengruppen identifizieren. Eine weniger straffe verbandliche Organisation und das im Vergleich zu Industrieländern unterschiedlich starke Gewicht der einzelnen Sektoren aufgrund weniger weit entwickelter wirtschaftlicher Strukturen stellen dabei kein prinzipielles Problem für die Übertragbarkeit dieses Ansatzes dar. Von größerer Bedeutung ist die häufig fehlende institutionelle Absicherung der für Industrieländer charakteristischen Handlungsrechte von Politikern und Bürokraten, also das Recht der Machtausübung mit formalisierter Kompetenz oder, wie Richter es formuliert (S. 6), das Recht einzelner, nicht nur zu tauschen, sondern Zwang auszuüben. Zweifellos versuchen Politiker und Bürokraten in Entwicklungsländern oft mit weitaus größerem Rigorismus und mit geringerer Rücksichtnahme auf formalisierte Handlungsbeschränkungen als in Industrieländern, das Recht auf die Ausübung von Zwang durchzusetzen, und nicht immer endet dieser Versuch erfolglos. Doch wird dieses Recht regelmäßig von einflußreichen Gruppen bestritten, wie sich nicht nur anhand zahlreicher erfolgreicher oder auch erfolgloser Putschversuche und Umstürze in Entwicklungsländern zeigt. Letztlich impliziert diese mangelnde institutionelle Absicherung des politisch-bürokratischen Systems ein Vakuum, das häufig von Gruppen gefüllt wird, die keine wirtschaftlichen Gruppen im

engeren Sinne darstellen und infolgedessen im traditionellen Interessengruppen-Tableau nicht auftauchen. Eine Gruppe, die als Teil des Staatssektors in vielen Fällen dieses Vakuum füllt, bilden die Militärs. Während sie in Industrieländern i.d.R. in das politische System eingebunden und auf ihre originäre Aufgabe der Landesverteidigung beschränkt sind, spielen sie in vielen Entwicklungsländern eine eigenständige Rolle, indem sie insbes. im Eigeninteresse dort als interne Ordnungsmacht auftreten, wo Politiker und Bürokraten nicht in der Lage sind, sich selbst und die mit ihnen verbündeten Interessengruppen an der Macht zu halten. So wurden insbes. in Afrika und Lateinamerika temporäre oder dauerhafte Militär-Regime institutionalisiert, oder es kam zu einem häufigen Wechsel zwischen einer formal politischen Führung und einer offenen Militär-Regierung bei dauerhaft starkem Einfluß des Militärs als eigenständiger Interessengruppe. Neben den Militärs sind in den vergangenen Jahren insbes. in den islamisch geprägten Staaten Afrikas und Asiens religiöse Gruppen als eigenständiger politischer Faktor in Erscheinung getreten und haben in Einzelfällen den Umsturz scheinbar fest institutionalisierter politischer und wirtschaftlicher Systeme bewirkt. Diesen Gruppen kam dabei nicht nur die im Islam nicht institutionalisierte Trennung von Staat und Religion zugute; sie profitierten häufig auch von der Schwäche des formal herrschenden Staatssektors - teilweise unter Einschluß der Militärs - und der nicht zuletzt durch permanente wirtschaftliche Mißerfolge bedingten Erosion der staatlichen Institutionen. So konnten Mullahs als religiöse Führer - ähnlich wie anderswo die Militärs - neben der religiösen auch die politische Führung übernehmen. Neben Mullahs und Militärs spielen gelegentlich auch andere von der traditionellen Ökonomischen Theorie der Interessengruppen nicht oder kaum beachtete Gruppen in Entwicklungsländern beim Füllen des politischen Vakuums eine Rolle. So treten gelegentlich ethnische Gruppen an die Stelle religiöser Gruppen, insbes. wenn ein Land bereits durch ethnische Konflikte geprägt ist und die politischen Institutionen dadurch geschwächt sind; in Entwicklungsländern, die sich stark überschuldet haben oder in akute Zahlungsbilanzschwierigkeiten geraten sind, ist außerdem zumindest vorübergehend der Einfluß ausländischer Geldgeber auf die institutionelle Struktur nicht zu unterschätzen.

Will man den Einfluß von Interessengruppen auf Institutionen in Entwicklungsländern systematisch analysieren, ist zunächst für jede betrachtete Gruppe zu untersuchen, welche Ziele sie verfolgt und welche Ressourcen ihr für die Durchsetzung ihrer Ziele zur Verfügung stehen. Im Hinblick auf die Zieldimension ist dabei von unterschiedlichen Zielen innerhalb einer Gruppe abzusehen, d.h. der der Zielformulierung vorgeschaltete Prozeß der internen Willensbildung ist als abgeschlossen anzusehen. Individuen, die nach außen unterschiedliche Ziele artikulieren, sind nach Olsons Logik des kollektiven Handelns nicht Mitglieder einer gemeinsamen Interessengruppe. Wenn also z.B. Groß- und Kleinbauern in einem Entwicklungsland unterschiedliche Ziele im Hinblick auf die ländliche Eigentumsordnung besitzen, die Kleinbauern aber nicht in der Lage sind, ihre gemeinsamen Interessen zu organisieren, so treten sie als eigenständige Interessengruppe nicht in Erscheinung; zu modellieren wäre für den primären Sektor dann lediglich eine einheitliche Gruppe der Landbesitzer mit dem Ziel z.B. der Aufrechterhaltung der bestehenden ländlichen Eigentumsordnung. Wenn umgekehrt Kleinindustrielle in der Lage sind, ihre binnenwirtschaftlich ausgerichteten

Ziele unabhängig von einer exportorientierten Großindustrie zu artikulieren, ist für den Industriesektor von zwei selbständigen Interessengruppen auszugehen. Wesentlich für die interessengruppentheoretische Analyse ist die Prämisse von der Konstanz der Oberziele der Gruppen im Zeitablauf. Dies impliziert nicht notwendigerweise ein Festhalten von Gruppen an bestimmten politischen Forderungen in jeder konkreten Entscheidungssituation. So kann beispielsweise für die Gruppe der Landbesitzer im Sinne des Eigennutzaxioms das Oberziel der Landrentenmaximierung unterstellt werden. Dies schließt nicht aus, daß die Landbesitzer in Einzelfällen für moderate agrarpolitische Reformen eintreten, um so die Gefahr einer umfassenden Landreform abzuwehren. Ein solches Einlenken wäre dann aber kein Abweichen von einem konstanten Oberziel, sondern lediglich Ausdruck einer (vorübergehend) gesunkenen Ressourcenausstattung zur Durchsetzung dieses Ziels. Insofern gehört zur Prämisse einer im Zeitablauf konstanten Zielfunktion für jede Interessengruppe die Prämisse einer sich im Zeitablauf ändernden Durchsetzungsfähigkeit jeder Gruppe in Abhängigkeit von den wirtschaftlichen (Zwischen-) Ergebnissen zuvor getroffener Entscheidungen.

Will man die Ziele und Ressourcen der einzelnen Gruppen modellieren, kann man insbes. für Politiker und Bürokraten auf Erkenntnisse der Ökonomischen Theorie der Demokratie und der Bürokratie zurückgreifen und diese für Entwicklungsländer deren institutionellen Rahmen entsprechend modifizieren. So muß für Politiker in Ländern ohne Parteienkonkurrenz die für die Betrachtung von Demokratien übliche Stimmenmaximierungs-Hypothese verallgemeinert werden zur Annahme des Erhalts bzw. der Erlangung der politischen Macht, dem letztlich auch die Stimmenmaximierung in Demokratien dienen soll. Das wichtigste Mittel zur Erreichung dieses Ziels besteht - zumindest für die zu einem gegebenen Zeitpunkt herrschenden Politiker - in der Verfügungsgewalt über den staatlichen Machtapparat. Zu diesem Apparat zählen auch die Bürokraten, für die in bezug auf Demokratien i.d.R. die Budgetmaximierungs-Hypothese unterstellt wird. Diese läßt sich auf Entwicklungsländer relativ problemlos übertragen unter besonderer Berücksichtigung der hohen Bedeutung, die einzelne Positionen im Bereich der Staatsmonopole oder bei der Vergabe von Lizenzen für die Erzielung zusätzlicher Einkünfte haben. Inwieweit den Bürokraten Mittel zur Durchsetzung ihrer Ziele und insbes. zur Ausnutzung diskretionärer Entscheidungsspielräume zur Verfügung stehen, hängt insbes. von der Autorität und der Durchsetzungsfähigkeit des gesamten Staatssektors ab. Für die wirtschaftlichen Gruppen läßt sich als Zielfunktion im weitesten Sinne die konventionelle Annahme der Gewinnmaximierung unterstellen; konkreter impliziert dies z.B. für Landbesitzer die Maximierung der Rentabilität der Landbewirtschaftung und für die Industriellen die Maximierung der Rendite des investierten Kapitals. Als wichtigstes Mittel zur Durchsetzung dieser Interessen läßt sich allgemein die Verfügungsgewalt über jeweils sehr wichtige und in Entwicklungsländern i.d.R. knappe Produktionsfaktoren bezeichnen und damit auch die Möglichkeit, diese Faktoren ggf. aus dem gesamtwirtschaftlichen Produktionsprozeß zurückzuziehen. Ähnliches gilt prinzipiell - ohne detaillierte Behandlung der Frage, ob und inwieweit ein Streikrecht institutionell abgesichert ist - auch für die Arbeitnehmer und ihre Organisationen als Anbieter des Faktors Arbeit. Als deren wichtigstes Ziel kann analog zu Industrieländern die Durchsetzung eines mög-

lichst hohen Lohn- und Beschäftigungsniveaus zumindest in den formellen Sektoren der Volkswirtschaft unterstellt werden.

Bei der Modellierung von Gruppen, die nicht das Wirtschaftsleben im engeren Sinne prägen, sind die Ansätze der NPÖ ebenfalls anwendbar, weil sie sich als Methode nicht auf ökonomische Institutionen, Strukturen und Prozesse beschränken; ein Maximierungskalkül kann auch für diese Gruppen unterstellt werden. So läßt sich in Analogie zur Ökonomischen Theorie der Bürokratie annehmen, daß sich die Einzelziele von Militärs in einer Maximierung des Verteidigungsbudgets als Oberziel zusammenfassen lassen. Die Analogie zu den Bürokraten ergibt sich daraus, daß sie beide Teil des Staatssektors sind und insofern auch die Militärs an einer Stabilität der ihr Verteidigungsbudget garantierenden politischen Institutionen interessiert sind. Die besonders strenge hierarchische Organisation ermöglicht es den Militärs, sich auch als große Gruppe effektiv zu organisieren. Ihre Monopolstellung als offizieller Waffenträger des Landes verleiht der Zielfunktion der Militärs außerdem eine hohe Durchsetzungsfähigkeit und nicht zuletzt die Option, auf eine Erosion der politischen Institutionen mit einer direkten Machtübernahme zu reagieren. Mullahs und die von ihnen geführten (großen) religiösen Gruppen befinden sich demgegenüber bei oberflächlicher Betrachtung in einer ungleich schwächeren Situation. Sie verfügen i.d.R. über keine äußeren Zwangsmittel, um ihre Gefolgschaft zu organisieren und ihre Ziele durchzusetzen. Die Ziele religiöser Gruppen bestehen generell in der Erreichung möglichst einflußreicher Positionen im Staat; man könnte also vom Ziel der Einfluß-Maximierung sprechen, das sich ökonomisch insbes. im Streben nach einer Verbesserung der personellen und regionalen Einkommensverteilung zugunsten der Gruppe ausdrückt. Bei der Durchsetzung ihrer Ziele ist es aus interessengruppentheoretischer Sicht ein Charakteristikum ethnischer und religiöser Gruppen, daß sie auf Mittel zurückgreifen können, die Richter im Rahmen seiner Vorstellung des Hypothesenkastens der NIÖ mit den Stichworten der Ideologie und der Wiedergeburt der Wirtschaftssoziologie umschreibt (S. 14): Gruppensolidarität, Identifikation mit der Gruppe und Loyalität zu ihren Führern können den Zielen ethnischer und religiöser Gruppen eine hohe Durchsetzungsfähigkeit verleihen, auf die wirtschaftliche Gruppen kaum zurückgreifen können. Dabei genügt ein solches Verhalten der Gruppenmitglieder - nicht nur ihrer Führer, die von stärkerem Einfluß der Gruppe ohnehin persönlich profitieren würden - durchaus dem individuellen Rationalkalkül: Wer von der Überzeugung geleitet wird, daß Gehorsam gegenüber den Anweisungen religiöser Führer im Jenseits entsprechend hoch belohnt wird, ist auch für Aktionen mobilisierbar, zu denen sich Landbesitzer oder Industrielle aufgrund ihres Rationalkalküls von ihren Verbandsfunktionären nicht bewegen lassen. Für eine Analyse des Einflusses von Interessengruppen auf Institutionen ist es folglich ohne Belang, ob diese Gruppen sich im engeren Sinne wirtschaftlich betätigen oder nicht.

E. Wechselwirkungen zwischen Institutionen und Interessengruppen

Mit dem Einbau der interessengruppentheoretischen Analyse in ein institutionenökonomisches Modell ist es möglich, sich dem von Richter unter der Überschrift der Neuen Institutionenökonomik des Staates angesprochenen Problematik zu nähern, daß das Thema der Bildung von Interes-

sengruppenkoalitionen in der Wirtschaftstheorie noch nicht spürbar weiterentwickelt worden ist (S. 23). Im Kern geht es darum, einen Schritt über die Kritik der Institutionenökonomien an den institutionslosen Modellen der Neoklassik hinauszugehen und dem Mangel der effizienzorientierten institutionenökonomischen Modelle zu beseitigen, der darin besteht, daß es weitgehend Machtlose Modelle sind, mit denen man in Richters Worten das Wolkenkuckucksheim der Neoklassik noch gar nicht halbherzig verlassen hat (S. 17). Schließlich kann der individuelle Nutzenkalkül und der daraus abgeleitete individuelle Wunsch nach der Entstehung bzw. dem Wandel einer Institution allein diese Entstehung bzw. den Wandel noch nicht bewirken. Für die Entstehung und Durchsetzungsfähigkeit der dabei zu berücksichtigenden Interessengruppen sind Faktoren von Bedeutung, die ebenfalls als wichtige Einflußgrößen auf Kosten und Nutzen von Institutionen anzusehen sind, z.B. das Wohlstandsniveau eines Landes, relative Faktorknappheiten und der Stand des technischen Wissens (Gäfen 1983, 37). Beispielhaft ausgedrückt bedeutet dies: Ohne einen bestimmten Stand technischen Wissens ist z.B. die Entstehung einer Großindustrie nicht möglich, die ihrerseits die Basis für die Bildung einer Industriegewerkschaft darstellt; ohne eine relative Knappheit des Faktors kurzfristiges Geldkapital erlangen Geldhändler weniger politische Durchsetzungsfähigkeit, etc. (Brauksiepe 1996, 129). Institutionen und Interessengruppen werden also von den gleichen Faktoren beeinflusst, beeinflussen sich aber auch gegenseitig. Eingeführt werden nur solche Institutionen, die dem Kosten-Nutzen-Kalkül jener Interessengruppen förderlich sind, die ihre Interessen durchsetzen können. Die so geschaffenen Institutionen implizieren zunächst Beschränkungen für alle Individuen, so daß rational handelnde Individuen und Gruppen wenigstens kurzfristig versuchen, ihren Nutzen innerhalb dieser institutionellen Beschränkungen zu maximieren, bis sich die Interessengruppenkonstellation verändert. Institutionen haben insofern für politische und wirtschaftliche Strukturen stabilisierenden Charakter. Auf diese Weise - und dies wird auch vom Institutionenökonom North in seinen neueren, ansatzweise durch die Interessengruppentheorie beeinflussten Schriften so problematisiert (North 1992, 118) - können Interessengruppen entstehen und ihre Ressourcenausstattung verbessern, die von gesamtwirtschaftlich ineffizienten institutionellen Rahmenbedingungen profitieren und deshalb ein Interesse an ihrer Aufrechterhaltung haben. In diesen Zusammenhang gehören u.a. die bereits erwähnten Lizenzen und Staatsmonopole.

Zur Diskussion des Einflusses von Interessengruppen auf Institutionen et vice versa gehört die Feststellung, daß nicht alle Institutionen unmittelbar durch politische Entscheidungen geschaffen oder verändert werden können. Zum weiteren Institutionen-Begriff der ökonomischen Theorie zählen nicht nur korporative Gebilde wie z.B. Parteien, Behörden und Gewerkschaften, sondern auch normative Muster wie z.B. die Rechts- und Eigentumsordnung, aber auch Moralvorstellungen, Ideologien und religiöse Überzeugungen und Wertvorstellungen (Vanberg 1983, 61-63). Während eine Rechts- und Eigentumsordnung formal problemlos und abrupt geändert werden kann, wenn dies den Zielen einer dominierenden Interessengruppenkoalition entspricht, ist dies im Falle der genannten nicht formalisierten normativen Muster so nicht möglich. Dies bedeutet nicht, daß Moral, Ideologie und Religion als Institutionen dem Einfluß von Interessengruppen von vornherein entzogen wären. Das Verständnis von diesen normativen Mustern als Institutionen impliziert auch,

daß Entwicklungsländer, die sich i.d.R. durch weniger formalisierte Institutionen auszeichnen, der institutionenökonomischen Analyse ebenso zugänglich sind wie Industrieländer. Wie sehr auch Moralvorstellungen dem indirekten Einfluß von Interessengruppen unterliegen, läßt sich anhand der Übergangsprobleme vieler Länder auf dem Weg zu einer marktorientierten Wirtschaftsordnung deutlich machen: Wo alte autoritäre formalisierte Ordnungen verschwinden, ohne rechtzeitig durch eine funktionierende freiheitliche Rechtsordnung ersetzt werden zu können und infolgedessen Individuen die Erfahrung machen müssen, daß ihre zuvor vorhandene Ehrlichkeit im wirtschaftlichen Leben nicht (mehr) geschützt wird, wird diese Ehrlichkeit nicht von Dauer sein. Vielmehr gilt die Feststellung Richters (S. 19): Wo sich Betrug lohnt, wird betrogen. Auch dieser Umstand kann folglich das indirekte Ergebnis des Wirkens einer dominierenden Interessengruppenkoalition sein. Wirtschaftsordnungen als Gesamtheit grundlegender ökonomischer Institutionen, basierend insbes. auf einen bestimmten Planungs- und Koordinationssystem, einer Eigentumsordnung und einem bestimmten Außenwirtschaftsregime, sind insofern auch besonders geeignet, um an ihrem Wandel die Wechselwirkungen zwischen Interessengruppen und Institutionen auch in Entwicklungsländern aufzuzeigen. So läßt sich zeigen, daß die Transformation von Wirtschaftsordnungen und damit der Wandel grundlegender wirtschaftlicher Strukturen und Institutionen in Entwicklungsländern auf einem bestimmten Grundmuster beruht, das eine Abfolge ungleichgewichtiger Interessengruppenkonstellationen impliziert. Zu einem gegebenen Zeitpunkt beginnt eine solche Abfolge damit, daß es einer dominierenden Interessengruppenkoalition gelingt, im Rahmen einer bestimmten Interessengruppenkonstellation bestimmte die Institutionen veränderte wirtschaftsordnungspolitische Entscheidungen gegen andere Gruppen durchzusetzen, die dann zu bestimmten wirtschaftlichen Ergebnissen führen. Diese Ergebnisse führen über einen Rückkopplungseffekt zu Machtverschiebungen zwischen den bestehenden Interessengruppen sowie ggf. auch zum Auftreten neuer und/oder zum Verschwinden alter Gruppen. Ein geradezu klassisches auf Entwicklungsländer bezogenes Beispiel für diesen Rückkopplungseffekt liegt bei der Durchsetzung einer die binnenmarktorientierten wirtschaftlichen Gruppen begünstigenden Importsubstitutionspolitik vor, die i.d.R. als wirtschaftliches Ergebnis hohe Belastungen für den Staatshaushalt implizieren, die von einem bestimmten Zeitpunkt an ohne die Hilfe ausländischer Geldgeber nicht mehr getragen werden können. Die Auslandshilfe erfolgt regelmäßig nicht unkontingiert, sondern ist mit Forderungen nach einem wirtschaftsordnungspolitischen Kurswechsel verbunden und stärkt damit die bisher unterlegenen Gruppen, die von einem solchen institutionellen Wandel profitieren würden. Aufgrund solcher beispielhaft aufgezeigter Verschiebungen in den Handlungsmöglichkeiten können sich allmählich neue Interessengruppenkoalitionen bilden, die andere, an ihren jeweiligen Zielfunktionen orientierte wirtschaftsordnungspolitische Entscheidungen mit anderen wirtschaftlichen Ergebnissen durchsetzen können (Brauksiepe 1996, 179). Bei einer Analyse der Wirtschaftsgeschichte von Entwicklungsländern lassen sich auf diese Weise interpretierbare Prozesse grundlegenden institutionellen Wandels herausarbeiten.

Um solche Prozesse exemplarisch zu verdeutlichen, läßt sich für den Einfluß von Militärs auf Institutionen in Entwicklungsländern der Militärputsch in der Türkei - unter Einschluß der unmittelbar

vor- und nachgelagerten Ereignisse und Entwicklungen - im Jahr 1980 heranziehen. Vor dem Putsch war in der Türkei 20 Jahre lang eine indikativ geplante Importsubstitutionsindustrialisierung als Wirtschaftsordnungspolitik betrieben bzw. institutionalisiert worden, die zwischenzeitlich mit einer florierenden Kleinindustrie und der Entstehung einer wachsenden Großindustrie beachtliche wirtschaftliche Erfolge erzielt hatte, wenngleich das Land auch in dieser Zeit gelegentlich von innenpolitischen Krisen erschüttert wurde. Für die expandierende und exportorientierte private Großindustrie wurden die wirtschaftlichen Fesseln eines weitgehend vor der ausländischen Konkurrenz abgeschotteten Binnenmarktes aber allmählich zu eng, und die Kosten des Schutzes der Importsubstitutionsindustrie, insbes. die Subventionierung der ineffizienten Staatsbetriebe und die wahltaktisch motivierten Zuwendungen an die Industriearbeiter, aber auch die Subventionen an die Landbesitzer und Bauern, verursachten gravierende Inflations- und Zahlungsbilanzprobleme und damit eine steigende Abhängigkeit von ausländischen Geldgebern, die noch einmal dramatisch zunahm, als das Land im Zuge des zweiten Ölpreisschocks international kreditunwürdig und akut zahlungsunfähig wurde. So mußte die Regierung zu Beginn des Jahres 1980 mit IWF und Weltbank ein Strukturanpassungs- und Stabilisierungsprogramm abschließen, das die Zahlungsfähigkeit kurzfristig wiederherstellte, aber die Verpflichtung zum Wandel grundlegender wirtschaftsordnungspolitischer Institutionen implizierte - eine Verpflichtung, zu deren Umsetzung sich die zivile Regierung in den folgenden Monaten angesichts des zunehmend militanten Widerstandes der durch die Importsubstitutionspolitik begünstigten und bis dahin dominierenden Interessengruppenkoalition als unfähig erwies; effizienzfördernder institutioneller Wandel scheiterte also (zunächst) an der fehlenden Macht, ihn herbeizuführen. Dies änderte sich erst mit dem direkten Eingreifen der Militärs, die ihre äußere Zurückhaltung aufgaben, als sie ihr Ziel der Verteidigungsbudget-Maximierung durch die Möglichkeit des Zusammenbruchs der politischen Institutionen und die fortdauernden finanziellen Schwierigkeiten akut gefährdet sahen. Wenngleich sie die Hauptinitiatoren des Putsches waren und als einzige über die Mittel zu seiner Durchführung verfügten, führten die Militärs doch den dadurch bedingten institutionellen Wandel nicht allein, sondern in einer Koalition mit anderen Gruppen mit gleichgerichteten Interessen herbei. Dazu zählten primär die exportorientierte Großindustrie und die multilateralen ausländischen Geldgeber, die zwar den Militärputsch als solchen nicht befürworteten, aber den danach konsequent durchgesetzten grundlegenden institutionellen Wandel hin zu einer exportorientierten liberalen Wirtschaftsordnungspolitik seit langem gefordert hatten. Dieser institutionelle Wandel implizierte in den folgenden Jahren als wirtschaftliches Ergebnis mit Auslandshilfe unterstützte exportgestützte Wachstumserfolge, die politisch zum Rückzug des Militärs von der unmittelbaren politischen Machtausübung bei gleichzeitiger Einrichtung zusätzlicher Vorkehrungen zur Absicherung der grundlegenden politischen Institutionen führte. Erst durch die Bildung dieser Interessengruppenkoalition, die zum gegebenen Zeitpunkt über mehr Ressourcen zur Erreichung ihrer Ziele verfügte als konkurrierende Gruppen, kam es in diesem Fall (zwischenzeitlich) zu effizienzfördernden institutionellem Wandel.

Im Jahr vor dem Militärputsch in der Türkei wurde im Nachbarland Iran ein grundlegender institutioneller Wandel vollzogen, der als Islamische Revolution in die Geschichte eingegangen ist. Jen-

seits aller in der außerökonomischen Literatur um dieses Ereignis herum betriebenen Legendenbildung läßt sich auch dieser Prozeß in analoger Weise interessengruppentheoretisch und institutionenökonomisch analysieren bzw. interpretieren. Eine Interessengruppenkoalition um die das Schah-Regime stützenden Bürokraten und Militärs sowie die Großindustrie hatte mit ausländischer Unterstützung insbes. durch die USA zu Beginn der 1970er Jahre eine exportorientierte Industrialisierungsstrategie mit expansiver Geld- und Fiskalpolitik implementiert, die zu einer Explosion der Öleinnahmen, gleichzeitig aber auch zu infrastrukturellen Engpässen und in den Folgejahren zu Stagflation und Kapitalflucht geführt hatte und gegen Ende der 1970er Jahre zunehmende religiöse und soziale Unruhen auslöste. Diese Unruhen führten schließlich im Jahr 1979 zum Sturz einer mehrere Jahrtausende alten Monarchie im Iran und zur Ausrufung einer Islamischen Republik, in deren Gefolge ein Mullah-Regime im Iran institutionalisiert wurde. Im Vergleich zum türkischen Beispiel mag dabei zunächst überraschen, daß die Militärs trotz ihrer technisch überlegenen Ausstattung in diesem Fall zu den Verlierern eines grundlegenden institutionellen Wandels zählten. Abgesehen davon, daß die Militärs aufgrund tiefer Verunsicherung in den eigenen Reihen auf den konsequenten Einsatz ihrer Machtmittel letztlich verzichteten, ist dies mit dem Umstand zu erklären, daß die Mullahs in weitaus stärkerem Maße als alle anderen Gruppen bei der Mobilisierung ihrer Gefolgsleute auf die Ressourcen zurückgreifen konnten, die Richter (S. 14) mit Konzepten wie Gruppensolidarität, Loyalität und Motivation umschreibt. Ohne die Erwartung einer großen Zahl von Gefolgsleuten, absoluter Gehorsam gegenüber ihren religiösen Führern biete ihnen eine realistische Chance auf eine Verbesserung ihrer Lebenssituation im Diesseits und insbes. die sichere Aussicht auf ein paradiesisches Leben im Jenseits und sei insofern individuell rationales Verhalten, wären die vielen zunächst blutig bekämpften Massendemonstrationen so nicht denkbar gewesen. Trotz dieser anderen Gruppen nicht zur Verfügung stehenden Handlungsmöglichkeiten gelang den Mullahs jedoch der Umsturz nicht allein und wären die Proteste auch letztlich nicht erfolgreich gewesen, wenn sie nicht von wirtschaftlichen Gruppen unterstützt worden wären, die durch ihre Aktionen das Land auch wirtschaftlich an den Rand des Abgrunds führten. So zerstörten insbes. die Beschäftigten in der Ölindustrie und andere Industriearbeiter mit ihren Streiks die wirtschaftliche Grundlage der bis dahin dominierenden Interessengruppenkoalition; auch das Übergreifen der Unruhen auf die unter den tradierten ländlichen Institutionen leidende Landbevölkerung trug mit zur Schwächung des Regimes bei. Im Ergebnis konnte diese Interessengruppenkoalition einen Machtwechsel herbeiführen, der auch einen grundlegenden Wandel wirtschaftlicher Institutionen hin zu einer interventionistischen Wirtschaftsordnungspolitik mit Bevorzugung der Landwirtschaft und Importsubstitutionsindustrialisierung implizierte, der im Zusammenhang mit der Kriegswirtschaft im Zuge des Golfkriegs im wirtschaftlichen Ergebnis zu einem zyklischen, insgesamt rückläufigen Wachstum, einer Schrumpfung der Industrie, Budgetdefiziten und weiterer Inflation führte, weshalb gegen Ende der 1980er Jahre weitere Gruppen in diese informelle Interessengruppenkoalition aufgenommen wurden, um sie politisch zu stabilisieren. Dies ist bis heute weitgehend gelungen, hat aber einen erneuten Wandel wirtschaftlicher Institutionen herbeigeführt.

F. Fazit: Zum Erklärungswert der Neuen Institutionenökonomik und der Neuen Politischen Ökonomie für Entwicklungsländer

Wie Richter in seiner Zwischenbilanz (S. 18) ausführt, ist auch in Zukunft nicht damit zu rechnen, daß Modelle der Institutionenökonomik in allumfassender und axiomatischer Form vorliegen werden, daß aber gleichwohl Konzepte der NIÖ auf Institutionen und Organisationen allgemein anwendbar sein müßten. Ähnliches gilt auch für die NPÖ mit ihren Modellen zur Interessengruppentheorie und deren Anwendung auf Entwicklungsländer. Dies mag im Vergleich zu stärker formalisierten und empirisch leichter testbaren Modellen als nachteilig empfunden werden; die Falsifizierbarkeit einer Theorie bzw. eines Modells als entscheidendes Kriterium für seinen wissenschaftlichen Erklärungswert im Sinne des Kritischen Rationalismus ist bei den dargestellten Überlegungen zum Einfluß von Interessengruppen auf Institutionen in Entwicklungsländern jedoch gegeben. Dies folgt nicht zuletzt daraus, daß aus den dargestellten Überlegungen plausible Prognosen über die weitere wirtschaftliche Entwicklung eines (Entwicklungs-)Landes abgeleitet werden können, die sich trotz ihrer ex ante-Plausibilität ex post als unzutreffend erweisen könnten. Eine Falsifikationsmöglichkeit beruht auf dem unterstellten Wirkungszusammenhang zwischen wirtschaftsordnungspolitischen Entscheidungen und den daraus resultierenden wirtschaftlichen Ergebnissen. Da es bei der NPÖ um die Anwendung neoklassischer Ansätze auf die Politik geht, darf nicht übersehen werden, daß dieser Ansatz schon dann als falsifiziert anzusehen ist, falls die dabei unterstellten Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge nicht eintreten. Sollte also z.B. eine Abschottung vom Weltmarkt oder eine expansive Geld- und Fiskalpolitik im Gegensatz zur neoklassischen Auffassung tatsächlich zu dauerhaften Wohlfahrtsgewinnen für ein Entwicklungsland führen, würden die im dargestellten Modell unterstellten Machtverschiebungen zwischen den Interessengruppen nicht eintreten und wäre das NPÖ-Modell damit falsifiziert. Darüber hinaus wäre das Modell falsifiziert, wenn sich die unterstellten Prämissen hinsichtlich der Ziele und Ressourcen der einzelnen Interessengruppen empirisch als unzutreffend erweisen würden, wobei Angriffspunkte insbes. im Hinblick auf die Zieldimension der Prämissen vorstellbar wären. Erinnerung sei in diesem Zusammenhang daran, daß das Modell für alle Individuen und Gruppen die Verfolgung eines Rationalkalküls im Sinne des Eigennutzaxioms unterstellt und insofern Irrationalität und Altruismus als primäre Beweggründe individuellen und kollektiven Handelns ausschließt; außerdem wird die Konstanz der Ziele der einzelnen Gruppen und damit der jeweiligen Konkretisierung des Eigennutzaxioms im Zeitablauf unterstellt. Es geht also um Prämissen, die in der wirtschaftswissenschaftlichen und -politischen Diskussion nicht nur häufig bestritten werden, sondern die auch bestimmte empirisch feststellbare zukünftige Entwicklungen ausschließen würden.

Letztlich ist es ein notwendiges Wesensmerkmal jeder wissenschaftlichen Hypothese, daß sie verallgemeinert. Für die Beurteilung der Relevanz einer auf der NPÖ basierenden Interessengruppentheorie für die Erklärung der Entstehung und des Wandels von Institutionen in Entwicklungsländern ist deshalb nicht die Frage entscheidend, ob alle Individuen zu jedem Zeitpunkt auf rationale Weise danach streben, ihren Eigennutz zu maximieren. Entscheidend ist vielmehr die Plausibilität denkbarer konkurrierender Annahmen im Vergleich zu den Prämissen des methodologischen Indi-

vidualismus und des rationalen Verhaltens, d.h. insbes. die Frage, ob die Annahme plausibler ist, daß sich Individuen grundsätzlich irrational verhalten, oder daß die früher unterstellte Trennung zwischen dem eigennutzorientierten homo oeconomicus und dem gemeinwohlorientierten homo politicus eher der empirisch feststellbaren Realität entspricht als die der NPÖ zugrundeliegenden Prämissen. Ein Modell, das für Individuen willkürlich im Wechsel rationales und irrationales Verhalten sowie teilweise Eigennutz- und teilweise Gemeinwohlorientierung unterstellt, wäre tautologisch, empirisch nicht testbar, für Prognose ungeeignet und damit keine Alternative zu den hier dargestellten Überlegungen. Zweifellos bleibt der empirische Test eines solchen Modells relativ schwierig; in Tullocks etwas überspitzter Diktion setzt er wenigstens 100 Jahre Geduld voraus (Tullock 1987, 215). Dennoch ermöglicht es plausible Mustervorhersagen für wirtschaftliche Entwicklung, die zwar keinen generellen Entwicklungs-Pessimismus begründen, aber doch erklären können, woran der effizienzfördernde institutionelle Wandel in Entwicklungsländern so häufig scheitert.

LITERATURHINWEISE

- Arrow, Kenneth J. (1963) *Social Choice and Individual Values*, 2. Aufl., New York et al. (Wiley) 1963.
- Brauksiepe, Ralf (1996) *Politische Ökonomie der Transformation von Wirtschaftsordnungen in Entwicklungsländern*, Frankfurt a.M. et al. (Lang) 1996.
- Buchanan, James M. / Tullock, Gordon C. (1962) *The Calculus of Consent*, Michigan (Ann Arbor) 1962.
- Clapham, Ronald (1973) *Marktwirtschaft in Entwicklungsländern*, Freiburg i.Br. (Rombach) 1973.
- Downs, Anthony (1968) *Ökonomische Theorie der Demokratie*, Tübingen (Mohr) 1968.
- Gäfgen, Gérard (1983) *Institutioneller Wandel und ökonomische Erklärung*, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Bd. 2 (1983), S. 19-49.
- Niskanen, William A. (1971) *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago (Aldine) 1971.
- North, Douglass C. (1992) *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*, Tübingen (Mohr) 1992.
- Olson, Mancur (1968) *Die Logik des kollektiven Handelns*, Tübingen (Mohr) 1968.
- Schotter, Andrew (1981) *The Economic Theory of Social Institutions*, Cambridge et al. (Cambridge University Press) 1981.
- Tullock, Gordon C. (1987) *Autocracy*, Dordrecht (Nijhoff) 1987.
- Vanberg, Viktor (1983) *Der individualistische Ansatz zu einer Theorie der Entstehung und Entwicklung von Institutionen*, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Bd. 2 (1983), S. 50-69.

DIE BEDEUTUNG EINES FUNKTIONSFÄHIGEN ZIVILRECHTS FÜR DEN ENTWICKLUNGSPROZESS

von Hans-Bernd Schäfer

A. Problemstellung

Das Wissen um die tragende Bedeutung von Institutionen im allgemeinen und von Rechtsinstitutionen im besonderen war im 18. und 19. Jahrhundert Gemeingut für jene Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung, die mit den Weichenstellungen für die wirtschaftliche Entwicklung betraut waren. Die Meiji-Restauration in Japan führte insbesondere zu institutionellen Reformen der öffentlichen Verwaltung ebenso wie des Zivilrechts. Die ersten drei Bücher des deutschen Bürgerlichen Gesetzbuches wurden im Gefolge dieser Reformen in die japanische Rechtsordnung übernommen. Die Stein-Hardenberg'schen Reformen im Preußen des Jahres 1807 waren ein Deregulierungsprogramm großen Stils, das gleichzeitig die Herrschaft der Privatautonomie, des Vertragsrechts und des Eigentums in den wirtschaftlichen Beziehungen durchsetzte. Und nicht vergessen werden sollte, daß im 18. Jahrhundert die Physiokraten Quesnay und Turgot eine institutionenökonomische Kritik an der Erbuntertänigkeit der französischen Bauern und dem Teilpachtssystem sowie dem Adelsbesitz vortrugen, die nicht nur die institutionellen Änderungen der französischen Revolution, sondern auch jene der Stein-Hardenberg'schen Reformen gedanklich vorbereitete. Es ist begrüßenswert, wenn sich heute die Entwicklungsökonomie wieder stärker den institutionellen Entwicklungshemmnissen zuwendet. Denn über viele Jahre hinweg wurde die Ursache für geringe Wirtschaftskraft vornehmlich wachstumstheoretisch als Folge einer heimischen Sparlücke in den Entwicklungsländern analysiert. Diese eingeschränkte Sichtweise wird heute zunehmend überwunden. Dies wird durch die steigende Anzahl wirtschaftswissenschaftlicher Analysen zu den Wirkungen von Institutionen und der Rolle des Rechts im Entwicklungsprozeß belegt. Auch der Weltentwicklungsbericht 1997 über die Rolle des Staates im Entwicklungsprozeß ist dafür ein wichtiger Beleg (World Bank 1997).

Dabei ist die entwicklungspolitische Rolle des Zivilrechts im Sinne einer modernen, formalen Rechtsordnung durchaus nicht abschließend geklärt, und die Spannweite der vertretenen Auffassungen ist groß. Einerseits wird darauf hingewiesen, daß ein leistungsfähiges Rechtssystem den Bereich anonymer Markttransaktionen ausdehnt und viele Märkte überhaupt erst möglich macht (North 1990)¹, andererseits wird hervorgehoben, daß Verhalten, das auf Sitten, Moral, Vertrauen und Reputation beruht, in Märkten viel wichtiger sei als oft angenommen. Die Bedeutung des formalen Rechts und der durch sie ermöglichten anonymen Transaktionen im Schatten des Rechts werde daher wesentlich überschätzt (Ellickson 1991 und Greif 1996).

Ein ebenfalls wichtiges, aber umstrittenes Thema ist die Frage nach der Entstehung effizienter bzw. entwicklungsförderlicher formaler Rechtsnormen. Sind sie bei näherer Betrachtung das Resultat planender Voraussicht durch den parlamentarischen Gesetzgeber oder durch regelsetzende Obergerichte (top down)? Oder beruht gutes Recht auf guten Sitten, die sich spontan in der Gesellschaft

¹ Auch Max Weber (1976, 187) hat die besondere Bedeutung des formalen Zivilrechts für den Prozess der wirtschaftlichen Entwicklung hervorgehoben.

herausgebildet haben (bottom up) [Cooter 1996a]? Diese Frage ist von größter entwicklungspolitischer Tragweite. Von ihrer Beantwortung hängt ab, ob die Herausbildung rechtlicher Institutionen entwicklungspolitische Leitfunktionen übernehmen und ob mit Hilfe des Rechts die Gesellschaft verändert werden kann oder ob die Rechtsnormen eher das Ergebnis gesellschaftlicher Änderungsprozesse (Richter / Furubotn 1996, 117 ff.) sind. Davon hängt auch ab, ob die interkulturelle Transplantation von Gesetzesmaterien wie dem Konkursrecht oder dem Handelsrecht entwicklungsfördernd sein kann oder eher folgenlos bleiben muß, wenn es sich nicht in den Gesamtzusammenhang wirtschaftlicher Vorgänge in einer Gesellschaft einfügt.

B. Die ökonomische Funktion der Zivilrechtsordnung

Mein Thema erstreckt sich auf das Zivilrecht, somit jenen Bereich des Rechts, durch den privatautonome Handlungen und marktliche Transaktionen ermöglicht und erleichtert, aber auch begrenzt und reguliert werden. Die Zivilrechtsordnung umfaßt insbesondere das Recht der Verträge sowie der außervertraglichen Schuldverhältnisse (Zweigert / Kötz 1996, 314 ff.) sowie die Regeln über die Verfügungsrechte (Property Rights). Es war eine grundlegende Einsicht von Coase (1960), daß diese Regeln Markttransaktionskosten senken können. Diese Erkenntnis führte in der ökonomischen Analyse des Rechts zu einer wichtigen rechtspolitischen Forderung. Bei hohen Transaktionskosten sollte die Rechtsordnung die Regeln des Zivilrechts so gestalten, wie privatautonome Vertragsparteien sie bei Transaktionskosten von null voraussichtlich festgelegt hätten (Posner, *Economic Analysis of Law*, 12 ff.). Die rechtspolitisch wünschenswerten Regeln des Zivilrechts können in dieser Sichtweise als Quasiverträge betrachtet werden, welche die Rechtssubjekte wegen hoher Informations-, Koordinations- und Rechtsdurchsetzungskosten nicht selbst abschließen. Vielmehr bedienen sie sich dazu der Serviceleistungen des parlamentarischen Gesetzgebers und der ebenfalls Rechtsregeln setzenden und fortentwickelnden Obergerichte. Gesetzgeber und Obergerichte sind in dieser Sichtweise Beauftragte bzw. Geschäftsführer der vertragsschließenden Parteien, die deren (wegen hoher Transaktionskosten) unvollständigen Verträge vervollständigen, so daß Vertragsrisiken in einer effizienzsteigernden Weise, d.h. vorteilhaft für beide Seiten, zugeordnet werden.

Aber nicht nur die Vervollständigung vertraglicher Vereinbarungen durch Vertragsrecht, sondern auch die außervertraglichen Regeln des Deliktsrechts, etwa des Unfallrechts sind nach dieser Auffassung Quasiverträge, welche von dem Schädiger und dem Geschädigten geschlossen würden, hätten diese die Möglichkeit vor dem Schadensereignis miteinander in Kontakt zu treten. Dies gilt auch für die verschiedenen Formen der absoluten Verfügungsrechte wie Eigentum, Besitz, Pfandrechte, Nießbrauch oder gewerbliche Schutzrechte wie Patente oder Urheberrechte.

Das Zivilrecht definiert die Handlungsmöglichkeiten des Rechtsinhabers und legt die Ansprüche fest, die dieser gegenüber einem Störer seiner Rechte geltend machen kann. Es regelt zudem die Modalitäten der Übertragung derartiger Rechte auf andere. Die Zivilrechtsordnung gewährleistet außerdem den freien Zugang zu den staatlichen Zivilgerichten, sie legt die Verfahrensregeln eines Rechtsstreits fest und garantiert die Möglichkeit der Rechtsdurchsetzung durch Zwangsvollstreckung.

Die östlichen Transformationsländer haben drastisch vor Augen geführt bekommen, welches die Konsequenzen einer Marktwirtschaft ohne funktionsfähiges Zivilrecht sind und welchen Stellenwert transaktionskostensenkende Institutionen für eine Wirtschaft haben (Cooter / Ulen 1996 und Vékás 1996). In den meisten dieser Staaten ist nach 1990 die Wirtschaftsleistung drastisch um bis zu 40 Prozent zurückgegangen. In der sozialistischen Planwirtschaft war die Ressourcenallokation hierarchisch durch ein System von Anordnungen geregelt. Vereinfacht ausgedrückt war die gesam-

te Volkswirtschaft ein riesiger Betrieb, der den Weisungen der Industrieministerien und letztlich des Politbüros unterstand, und durch dessen Sanktionspotential gesteuert wurde. Dieser Befehlsmechanismus brach im Jahre 1990 zusammen. Unternehmungen und Teileinheiten der Wirtschaft waren auf sich gestellt und mußten plötzlich Leistungen für andere Wirtschaftseinheiten erstellen und empfangen ohne das Patronat eines mächtigen Parteiapparats und ohne den Schutz einer funktionsfähigen Zivilrechtsordnung. Dies erklärt zum einen den starken Rückgang der Produktion, der allerdings auch durch andere Faktoren (Auflösung der Sowjetunion, Rückgang der Rüstungsproduktion) verursacht wurde. Es erklärt zum anderen die rasche Ausbreitung von organisierter Kriminalität, die in Form von Schutzgelderpressung oder gewaltsamer Eintreibung von Forderungen einen primitiven Ersatz für die Zivilrechtsordnung bietet. Man kann prognostizieren, daß diese Strukturen mit dem Aufbau eines leistungsfähigen Rechtssystems auch wieder weitgehend verschwinden werden.

C. Die Wirkungen eines leistungsfähigen und eines defizitären Zivilrechts

Ist das materielle Zivilrecht entsprechend dem Coase-Vorschlag ausgestaltet, wird es entsprechend den technologischen und ökonomischen Änderungen fortgeschrieben und angepaßt, ist der Gang zum Gericht einfach, das Verfahren fair und schnell und die Rechtsdurchsetzung zügig, so führt dies zu vergleichsweise geringeren Kosten der Nutzung des Marktes (Transaktionskosten) und ermöglicht in vielen Fällen erst die Herausbildung solcher Märkte, die nicht auf Vertrauen und Reputation sondern auf anonymen Transaktionen basieren. Fehlen diese Bedingungen dagegen, wird die Nutzung des Marktes erschwert und die Allokationsentscheidungen müssen teilweise in anderen Institutionen, d.h. in Hierarchien und politischen Entscheidungsprozessen abgewickelt werden, in denen andere Arten von Transaktionskosten auftreten. Fehlender Verbraucherschutz kann zudem Märkte für Erfahrungsgüter entsprechend dem Akerlof'schen „Race to the Bottom“ zusammenbrechen oder erst gar nicht entstehen lassen (Akerlof 1970).

1. Erhöhte Produktionskosten bei weiterer Nutzung des Marktes ohne ausreichenden Schutz der Rechtsordnung

Wichtige Risiken der Nutzung des Marktes sind Vertragsbruch oder Verzug. Erhöhen sich beispielsweise nach Vertragsschluß die Kosten der termingerechten Leistungserstellung so stark, daß rechtzeitige Vertragserfüllung zu Verlusten führt, kommt es ohne durchsetzbare Rechtspositionen zum Verzug. Dieses Verhalten wird jedoch als Folge des Vertragsrechts dadurch unprofitabel, daß der säumige Lieferant den daraus entstehenden Schaden einschließlich des entgangenen Gewinns ersetzen muß. Die vertragsgemäße Erfüllung bleibt lohnend, selbst wenn nach Vertragsabschluß unerwartete Kostensteigerungen aufgetreten sind. Dies führt, wie hier nur an einem Beispiel gezeigt wird, zu Senkungen der Produktionskosten. In Staaten mit funktionsfähigem Zivilrecht ist es im Schatten der zivilrechtlichen Sanktionsdrohung möglich geworden, die Lagerhaltung immer weiter zu reduzieren und in vielen Fällen sogar durch eine fertigungssynchrone „just in time delivery“ zu ersetzen, wodurch Lagerhaltungskosten eingespart werden. In Entwicklungsländern finden wir dagegen oft riesige Lager, die lange Zeitspannen überbrücken, vor, weil die Lieferungen vergleichsweise unzuverlässig sind. Der notwendige Kapitalaufwand zur Erstellung der betrieblichen Leistung ist vergleichsweise höher, die Kapitalproduktivität niedriger als bei funktionsfähigem Zivilrecht.

2. Ersetzung des Marktes durch Hierarchien

Eine zweite Ausweichstrategie gegen die Wirkungen unzureichenden Vertragsrechts bei hohen Markttransaktionskosten ist die Ersetzung des Kaufs von Leistungen auf dem Markt durch die Eigenproduktion oder um es in den Worten von Coase und Williamson zu sagen: die Ersetzung des Marktes durch die Hierarchie. In den Industriestaaten ist der Wertschöpfungsanteil der Firmen am Wert des Endprodukts gering und sinkend. In Entwicklungsländern finden wir dagegen oft eine überraschende Fertigungstiefe, z.B. Maschinenfabriken mit eigener Eisengießerei, die nicht nur Motorblöcke, sondern selbst Schrauben und Muttern herstellen anstatt sie auf dem Markt zu beziehen. Innerhalb von Hierarchien fallen keine Markttransaktionskosten an, dafür aber progressiv wachsende Kontroll- und Agency-Kosten, da Arbeitseinsatz und Arbeitsqualität kontrolliert werden müssen. Vermeidet man somit teilweise die Nutzung des Marktes wegen zu unsicherer Lieferungen und Leistungen als Folge des unzulänglichen Rechtssystems, so führt der Übergang zu höherer Fertigungstiefe und damit größerer Unabhängigkeit vom Markt zu zusätzlichen hierarchie-spezifischen Kosten, die ein leistungsfähiges Zivilrecht überflüssig gemacht hätte.

3. Ersetzung von Rechtsregeln durch politische Entscheidungen

Der durch Rechtsnormen gesteuerte Markt kann auch durch politische Entscheidungen ersetzt werden. Fehlendes oder nicht funktionsfähiges Konkursrecht führt zum Beispiel gerade in Entwicklungsländern zu kostspieligen politischen Fehlentscheidungen. Die Regeln des Konkursrechts beziehen sich auf zwei Problembereiche. Zum einen legen sie fest wie das verbliebene Vermögen auf die Gesellschaftsgläubiger aufgeteilt wird und wirken damit ex post auf die Effizienz der Kreditmärkte ein (Schwartz 1989). Zum anderen legen sie das Entscheidungsverfahren fest, nachdem bestimmt wird, ob das in Konkurs geratene Unternehmen fortgeführt oder liquidiert werden soll. Aus institutionenökonomischer Sicht ist hier ein Entscheidungsverfahren zu fordern, das es für die Beteiligten vorteilhaft macht, eine Liquidation dann zu beschließen, wenn die im Unternehmen gebundenen Ressourcen außerhalb des Unternehmens einen höheren Ertrag erwirtschaften können. Andernfalls sollte es zur Fortführung des Unternehmens kommen (Schäfer / Ott 1995, 489).

Ein funktionsfähiges Konkursrecht löst dieses Problem entweder konsensual, durch vertragliche und damit marktwirtschaftliche Entscheidung oder durch eine demokratische Abstimmung der Gläubiger über die Zukunft des Unternehmens. Fehlt das Konkursrecht oder ist es funktionsunfähig, so wird ein geregeltes und nicht politisiertes Verfahren oft durch politische Entscheidungen ersetzt, die häufig nicht von wirtschaftspolitischen Erfordernissen, sondern von Partialinteressen geleitet sind. Dies ist leider der Alltag in vielen Entwicklungsländern und Transformationsstaaten. In Indien werden als Folge politischer Entscheidungen derart hohe Summen in kranke Industrien geleitet, daß man bereits von einer Krise des verstaatlichten Bankensystems spricht (Kommissionsbericht 1993). In der Volksrepublik China ist die Weiterexistenz riesiger unproduktiver und hochsubventionierter Konglomerate aus der sozialistischen Planwirtschaft eines der Hauptprobleme der Wirtschaftspolitik. Die Entscheidungen über Fortführung oder Liquidierung dieser Betriebe fallen im politischen System nach wenig durchschaubaren und jedenfalls nicht nach wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten. Daher ist die Herbeiführung eines geregelten und rechtsförmigen Verfahrens zum Ausscheiden derartiger Betriebe wichtig.

Das Beispiel des Konkursrechts weist allerdings auch auf die Grenzen einer bloßen Transplantation von Rechtsnormen in Entwicklungsländer auf. Obwohl viele Staaten Konkursordnungen, die an westlichen Beispielen orientiert sind, übernommen haben, stehen diese Regeln oft nur auf dem Papier. Kreditgeber, die den Staat zu Hilfe rufen können, haben kein Interesse daran, ein unproduktives

tives Unternehmen zu schließen. Erst wenn diese Möglichkeit versperrt ist, kann die Konkursordnung ihre wirtschaftspolitische Funktion erfüllen. Dies wiederum setzt politisch voraus, daß entlassene Arbeitnehmer nicht ins Bodenlose fallen, wenn ein großer Betrieb geschlossen wird. Effiziente Verfahren zur Schließung unproduktiver Betriebe müssen daher in einem komplexen gesellschaftlichen Prozeß generiert werden, an dessen Abschluß die Formalisierung durch das Recht steht. Es wäre daher naiv, anzunehmen, eine Reform des Konkursrechts etwa in China könne für sich genommen zur Effizienzsteigerung der chinesischen Wirtschaft führen.

4. Ersetzung des anonymen Marktes durch Vertrauensbildung, Clans, Reputation und Good-will

Ein leistungsfähiges Vertragsrecht, das dem Vertragsbrüchigen auferlegt, seinem Vertragspartner den durch seine Handlungsweise entstandenen entgangenen Gewinn zu ersetzen, löst die mit dem „Gefangenendilemma“ verbundenen Probleme der Kooperation und ermöglicht daher anonyme Markttransaktionen zwischen Personen, die sich weder kennen noch vertrauen. Je weniger leistungsfähig das Zivilrecht ist, um so mehr sind Markttransaktionen entweder auf gegenseitiges Vertrauen oder Good-will d.h. das Vertrauen des Käufers in die Leistungen des Käufers angelegt (Buscaglia 1995).

Es ist bisher nicht ausreichend geklärt, welche Effizienzverluste die Funktionsunfähigkeit des Zivilrechts, insbesondere des Vertragsrechts mit sich bringt. Das Beispiel der osteuropäischen Transformationsländer kann nicht zur Beantwortung dieser Frage herangezogen werden. Hier brach fast zu einem Stichtag ein institutioneller Mechanismus der Ressourcenallokation zusammen, ohne daß es sofort andere Mechanismen gab, die ihn hätten ersetzen können. Daher war der wirtschaftliche Einbruch nach dem Ende der Zentralverwaltungswirtschaft dramatisch. Welchen volkswirtschaftlichen Gewinn insgesamt das formale Zivilrecht in Entwicklungsländern generieren würde, ergibt sich dagegen aus dem volkswirtschaftlichen Zusatzgewinn vermehrter anonymer Markttransaktionen gegenüber dem bereits bestehenden, auf Reputation, Vertrauensbeziehungen und Zug-um-Zug-Leistungen gegründeten Markt.

Bauprozesse und Baufinanzierungsprozesse machen zum Beispiel in Deutschland einen großen Teil des Justizalltags aus, ebenso wie Zwangsversteigerungen von Grundstücken zahlungsunfähiger Eigentümer. Ohne sie wären hier die vielen unterschiedlichen Kontrakte mit Banken, Architekten und Handwerkern mit hohen Risiken auf allen Seiten verbunden, die das Volumen dieser Transaktionen absinken lassen würden. Gäbe es hier keine gesicherte rechtliche Möglichkeit, bei Vertragsstörungen die Rechtspositionen gerichtlich feststellen und durchsetzen zu lassen, würde in Deutschland der private Baumarkt wohl - zumindest für eine gewisse Zeit - schwere Einbußen erleiden. In Asien entstanden dagegen neue Hochhausstädte oft ohne wirksame formale Rechtsschutzmöglichkeiten für die Beteiligten. Ermöglicht wird dies einerseits durch Zug-um-Zug-Leistungen, andererseits über verschiedene Vertrauensbeziehungen, über Großfamilien- und Clanbeziehungen zwischen Personen, die gemeinsame Werte teilen, sich gut kennen und bei opportunistischem Verhalten harte Sanktionen im Wege der Selbsthilfe durchsetzen. Es gibt leistungsfähige Substitute für den staatlichen Rechtsschutz (Greif 1996, 239 ff.). Dieser Befund steht im Einklang mit der neuen Institutionenökonomik, die voraussagt, daß bei asymmetrischen Informationen und dem Vorliegen von Opportunismusspielräumen sich Institutionen bilden, die gleichwohl zur Kooperation führen².

² Weitere Hinweise auf die geringe Bedeutung des formalen Rechts finden sich bei Greif (1996, 242). So wird darauf hingewiesen, die kommerzielle Revolution im Norditalien des Spätmittelalters sei nicht in ein formales Rechtssystem

Dies sollte aber nicht zu der Schlußfolgerung verleiten, formales Zivilrecht führe nur zu geringfügigen Effizienzsteigerungen. Das moderne, abstrakte und formale Zivilrecht kann nicht durch traditionelle Familienbeziehungen, Clankulturen, der Vollzug des Rechts nicht durch soziale Sanktion und Selbsthilfe weitgehend ersetzt werden, auch anscheinend nicht durch die sprichwörtlichen „Asian Values“. Dies gilt besonders für jene Märkte, bei denen vertrauensvolle Kooperation von Geschäftspartnern sich auf Kosten Dritter (z.B. Minderheitsaktionäre, Einleger) verwirklichen läßt, d.h. auf den Kapital- und Kreditmärkten, sowie den im Streubesitz befindlichen Großunternehmen, jenen Märkten also, die für die fortgeschrittene ökonomische Entwicklung am wichtigsten sind.

Zudem scheinen Entwicklungsländer beim Aufbau eines weiteren Substituts für formales Zivilrecht bisher nicht besonders erfolgreich zu sein, dem Good-will- und Reputationsmechanismus. In ihm besteht die Sanktion für opportunistisches Verhalten eines Warenanbieters lediglich in der Abwanderung des Kunden³. Bei Erfahrungsgütern können die Probleme des Gefangenendilemmas, die ohne durchsetzbare Rechtspositionen entstehen, unter zwei Voraussetzungen überwunden werden. Käufe werden mehrfach getätigt und es wird vom Anbieter firmenspezifisches Kapital eingesetzt, das bei Umsatzrückgang oder Geschäftsaufgabe vernichtet wird. Dann können die Käufer durch Abwanderung dem Anbieter einen Schaden zufügen, der höher als die Prämie aus dem Opportunismus ist. Auf dieser Grundlage bilden sich stabile Vertrauensbeziehungen und komplexe Markttransaktionen werden ermöglicht (Schäfer / Ott 1995, 416).

Der Aufbau von Good-will-Positionen durch Markennamen erfordert allerdings oft erhebliche Vorleistungen, da der Anbieter des No-Name-Produkts gegen etablierte Anbieter nur mit Verkauf unter Selbstkosten in den Markt eintreten kann. Diese Vorleistungen erhält er erst später vergütet, wenn er eine eigene Good-will-Position aufgebaut hat und entsprechend seinen Preis anheben kann. Diese notwendigen und mit Verlusten verbundenen Vorleistungen wirken aber, worauf Buscaglia (1996, 2) hingewiesen hat, wie eine Markteintrittsbarriere, wenn es Budgetrestriktionen für die unbekanntenen neuen Anbieter gibt. Dann können Neuanbieter nicht gegen etablierte Firmen in den Markt konkurrieren. Der Wettbewerb wird behindert. Fehlt zusätzlich faktisch das formale Recht, das ein Äquivalent für Vertrauensbeziehungen ist, kann ein Neuanbieter dem Markt nicht betreten.

Es scheint, daß in den westlichen Industriestaaten insgesamt mehr an Reputation und Good-will generiert wird als in den Entwicklungsländern. Man müßte eigentlich das Gegenteil erwarten. Denn in Staaten mit funktionsfähigem Zivilrecht benötigt man für leistungsfähige Märkte weniger Good-will und kann sich eher auf anonyme Anbieter verlassen. Wie läßt sich dies erklären? Der Good-will Mechanismus setzt hohes firmenspezifisches Kapital voraus, das beim Marktaustritt wertlos wird. Andernfalls kann der opportunistische Anbieter, der später Kunden verliert, ohne Kosten aus dem Markt ausscheiden und in Antizipation dieser Verhaltensweise durch die Nachfrager entsteht kein Markt. Möglicherweise ist in den Industriestaaten mehr firmenspezifisches Sach- und Humankapital pro Produkteinheit eingesetzt als in Entwicklungsländern, so daß dort die Voraussetzungen für die Herausbildung von Good-will eher gegeben sind. Dort ist insgesamt die Kapitalintensität der Produktion niedriger als in den Industriestaaten. Es wird weniger Sachkapital und weniger Humankapital pro Beschäftigtem eingesetzt. Dies deutet darauf hin, daß sich Good-will in Entwick-

tem eingebettet gewesen. Siehe auch Gray (1991, 776), „Confrontational tactics, including formal litigation are generally counterproductive in cultures that depend on interpersonal relationship“.

³ So bereits Max Weber, in, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5. Aufl. 1976 [1921], S. 192 „Denn der Tauschende kann sich z.B. beim Tausch auf das der Neigung zum Bruch des Versprechens entgegenwirkende egoistische Interesse des Gegenparts an der künftigen Fortsetzung von Tauschbeziehungen mit ihm verlassen“. a.a.O. Weber erkannte allerdings noch nicht, daß die Möglichkeit des Abbruchs einer andauernden Beziehung zwar eine notwendige aber keine hinreichende Bedingung für den Good-will und die Vermeidung opportunistischen Verhaltens ist.

lungsländern schwerer als in Industriestaaten herausbilden kann. Dies hat Auswirkungen auf die Konkurrenzfähigkeit heimischer gegenüber internationalen Firmen mit hoher Reputation.

Denn eine unzureichende Zivilrechtsordnung in Verbindung mit wenig ausgeprägten heimischen Reputationsmärkten erleichtert ausländischen Firmen mit hoher Reputation den leichten Zugang zum heimischen Markt. Bei international offenen Märkten für Erfahrungsgüter haben dann heimische Hersteller einen schweren Stand gegen renommierte Auslandskonkurrenz⁴.

Ein leistungsfähiges Zivilrecht, das insbesondere auch den Konsumenten zuverlässig vor opportunistischem Verhalten von Verkäufern und Herstellern schützt, verbessert dagegen die Voraussetzungen dafür, daß sich heimische oft lokale und unbekannte Anbieter auf anonymen Märkten für Erfahrungsgüter überhaupt in Entwicklungsländern durchsetzen und gegen berühmte ausländische Marken konkurrieren können. Dies gilt besonders für das Verbraucherschutzrecht, das Käufer zum einen vor benachteiligenden Allgemeinen Geschäftsbedingungen und zum anderen vor niedriger Qualität und vor Produktgefahren schützt. Insbesondere vermittelt es den Produzenten über die Haftungsandrohung Anreize, die Haftung durch bessere Transparenz und Qualität der Leistung und des Service zu vermeiden. Damit erfüllt es die gleichen erwartungsstabilisierenden Funktionen beim Käufer wie der Reputationsmechanismus⁵.

5. Erhöhte Unfallgefahren durch unzureichenden Deliktsrechtsschutz

Das Deliktsrecht regelt jene zivilrechtlichen Ansprüche - insbesondere auf Schadensersatz -, die nicht aus einer vertraglichen Verpflichtung resultieren, insbesondere aus Unfällen. In einer vorindustriellen Gesellschaft spielt das Deliktsrecht keine besondere Rolle. Noch im 18. Jahrhundert waren scheuende Pferde in Europa eine der wichtigsten Unfallursachen. Mit der Industrialisierung, mit platzenden Dampfkesseln, entgleisenden Zügen und havarierenden Riesentankern vervielfachten sich diese Gefahren. Dies führte sowohl in den Common Law Staaten als auch in den „Civil Law“ Ländern zu einem ausgebauten System deliktsrechtlicher Haftungstatbestände. Heute sind ganz neue Gefahren hinzugekommen, die wiederum zu Reaktionen der Rechtsordnung führten, z.B. die Haftung des Betreibers von Atomanlagen oder gentechnische Anlagen. Hinzu kommt die bereits erwähnte Produkthaftung für gefährliche Produkte wie Medikamente. Es ist aus einer wirtschaftswissenschaftlichen Sichtweise heraus selbstverständlich, daß die Haftungsregeln des Deliktsrechts nicht nur der Entschädigung von Unfallopfern ex-post, sondern insbesondere der Abschreckung dienen. Der Schädiger soll im idealtypischen Fall veranlaßt werden, seinen Sicherheitsaufwand so lange zu steigern, wie eine Einheit zusätzlichen Sicherheitsaufwandes die Schäden noch um mehr als eine Einheit reduziert (Shavell 1987 und Schäfer / Ott 1993, 101 ff.).

⁴ Es ist erstaunlich, welche Produkte in Entwicklungs- und Transformationsländer sich erfolgreich verkaufen lassen, obwohl man dies von der Produktionstechnologie und den komparativen Produktionskosten her nicht erwarten würde. In Rußland Bahlsen Kekse und Salamanderschuhe und Salamanderschuhcreme, in China Haarschampoo verschiedener Marken. In Indien schrumpfte die beachtliche heimische Industrie für kalte Getränke auf einen Rest zusammen, nachdem vor einigen Jahren ausländische Marken wie Coca Cola, denen man in den siebziger Jahren die Lizenz entzogen hatte, wieder zugelassen worden waren. All diese Produkte sind Erfahrungsgüter, deren Qualität beim Kauf unbekannt sind, die bei schlechter Qualität teilweise hohe Gefahrenpotentiale in sich tragen (z.B. ätzende Reinigungsrückstände in Colaflaschen), und für die daher der Good-will der bekannten Marke wichtig ist. Es ist daher fehlerhaft, die ausgeprägte Käuferpräferenz in Entwicklungsländern für westliche Marken auf einen „Snobeffekt“ zurückzuführen. Es handelt sich vielmehr dabei um ein rationales Verhalten, solange der Kunde weder der heimischen Rechtsordnung noch der heimischen Marke vertrauen kann.

⁵ In Indien wurden 1987 sogenannte Consumer Redressal Courts eingeführt, die rasche Entscheidungen bei vereinfachtem Verfahren ermöglichen. Diese haben die Stellung des Konsumenten erheblich gestärkt und anscheinend auch die Akzeptanz anonymer Produkte aus heimischer Produktion (Prasad 1996).

Es ist ohne analytischen Aufwand offensichtlich, daß der potentielle Schädiger ohne Deliktsrecht seinen Unfallvermeidungsaufwand auf null senken wird, wenn nicht öffentlich rechtliche Sicherheitsstandards, Zulassungsvorschriften und Gebots- und Verbotsregulierungen das ausreichende Maß an Sicherheit gewährleisten können. Vom Zivilrecht geht dann jedenfalls kein Anreiz zur Vermeidung von Unfallgefahren aus. Für Entwicklungsländer bedeutet das Fehlen eines funktionsfähigen Deliktsrecht die Subventionierung gefährlicher Tätigkeiten durch die Unfallopfer. Diese führt zudem zu Substitutionsprozessen, so daß wegen der zu geringen privatwirtschaftlicher Kosten die gefährlichen Tätigkeiten gegenüber den ungefährlichen zu stark ausgeweitet werden. Die besonders schadensträchtige Chemieproduktion und gefährliche Transporte nehmen über das wirtschaftspolitisch gebotene Maß zu. Ist dieses zivilrechtliche Defizit zudem noch mit Gewerbefreiheit für Ausländer verknüpft, ziehen Entwicklungsländer diese Wirtschaftsaktivitäten aus Ländern mit scharf greifenden Haftungsregeln und entsprechender öffentlicher Sicherheitsregulierung an sich⁶.

6. Effizienzverluste durch unzureichende Kreditsicherungen

Daß fehlspezifizierte Verfügungsrechte (Property Rights) schwerwiegende wirtschaftliche Auswirkungen haben ist mittlerweile bekannt und braucht hier nicht näher ausgeführt zu werden (Richter / Furubotn 1996, 108 ff.). Allmendegüter und Güter mit freiem Zugang, das Teilpachtsystem in der Landwirtschaft sind auch in der entwicklungsökonomischen Literatur ausführlich beschrieben worden. Ich möchte hier nur auf einen Aspekt näher eingehen, der oft fehlenden Möglichkeit von Kreditsicherungen durch Grundpfandrechte. Wir haben die Konsequenzen in den neuen Bundesländern erlebt. Der Grundsatz „Rückgabe vor Entschädigung“ hat zunächst zu ungeklärten Eigentumsverhältnissen bei Grundstücken geführt, besonders bei den wertvollen Innenstadtgrundstücken. Unmittelbare Folge war die Nichtverpfändbarkeit der Grundstücke, die damit wegen fehlender Kreditsicherungsmöglichkeiten für Investitionszwecke erst einmal weitgehend brachlagen (Sinn / Sinn 1991, 72 ff.). Welchen Einfluß die rechtliche Ermöglichung von Pfandrechten haben kann lehrte ein historisches Beispiel. Nach der Verwüstung Schlesiens in den beiden schlesischen Kriegen wurde dort im Wege eines Ausnahmegesetzes die Nichtverpfändbarkeit von Adelsgütern temporär aufgehoben (Wieacker 1967, 304). Diese Ausnahmeregelung führte zu den ersten Hypothekenbanken in Preußen, einem Anschwellen des Kredits und Wiederaufbau des Landes in kurzer Zeit. Später wurde der rechtlichen Status der Adelsgüter in verpfändbares Privateigentum verändert und die chronische Unterkapitalisierung der Adelsgüter damit beseitigt.

Die Dauerkrise der indischen Agrarkreditbanken spiegelt heute das Fehlen ausreichender Kreditsicherungsmöglichkeiten in einem Entwicklungsland wieder⁷. Diese staatlichen Banken wurden eingerichtet, um den Bauern einen Zugang zum Kreditmarkt zu ermöglichen und sie unabhängiger von lokalen Geldverleihern zu machen. Diese Ziele wurden auch weitgehend erreicht. Der Erfolg der

⁶ Über Haftungsrecht und Schadensersatzansprüche können aber nicht nur Unfallgefahren vermindert, sondern auch Finanzmärkte effizienter reguliert werden. Aktienmärkte verlieren ihre Effizienz, wenn Emittenten die Anleger nicht genügend aufklären oder Insider durch Verwertung geheimen unternehmensspezifischen Wissens Gewinne zu lasten der Outsider an sich ziehen können. Haftung gegenüber Anlegern kann daher ein wichtiges Instrument der Regulierung von Kapitalmärkten sein. Ihr Fehlen treibt die Kapitalbeschaffungskosten nach oben und vermindert das Investitionsvolumen einer Volkswirtschaft.

⁷ Die Lage der indischen Agrarkreditbanken scheint typisch für viele Entwicklungsländer zu sein, wo die Geldgeber auf uneinbringlichen Forderungen sitzen und Möglichkeiten der gerichtlichen Einforderung faktisch kaum bestehen. Da die Banken oft staatlich sind, kommt es in der Regel weder zu einem Konkurs der Banken noch zu einer Kommerzialisierung der Ausleihbedingungen. Tatsächlich sind die Kredite oft nur verdeckte Transferzahlungen und dienen dem Aufbau politischer Klientelbeziehungen.

indischen Agrarpolitik und der grünen Revolution ist nicht zuletzt auf den kontinuierlichen und wachsenden Strom von kommerziellen Krediten in den landwirtschaftlichen Sektor zurückzuführen. Allerdings waren im Jahre 1993 etwa 70% aller ausgelegten Kredite notleidend. Vollstreckbare Kreditsicherheiten stehen den Banken faktisch nicht zur Verfügung. Der daraus resultierende hohe Anteil notleidender Kredite hätte bei privaten Banken zu einem Abzug der Einlagen, zur Bankenkrise und zu Konkursen geführt. In Indien werden die Agrarkreditbanken jedoch durch Zwangseinlagen der verstaatlichten Geschäftsbanken refinanziert, die einen Anteil ihrer Aktiva bei den Agrarkreditbanken halten müssen⁸. Da den Anlegern dieser Banken eine Abwanderungsmöglichkeit nicht zur Verfügung steht, kann bis heute die Krise des Agrarkredits eingedämmt werden. Wenn Indien sich aber zu einer Liberalisierung der Bankdienstleistungen entschließen und in- und ausländische Konkurrenten zulassen sollte, würde die Krise manifest werden. Denn faktisch handelt es sich bei einem Großteil der Agrarkredite ökonomisch betrachtet um Transferzahlungen, die von den Bankeneinlegern finanziert werden. Ein leistungsfähiger Agrarkreditmarkt wird dagegen um durchsetzbare Kreditsicherungen, wie sie vom Zivilrecht angeboten werden, nicht herumkommen.

7. Zum Verhältnis von Zivilrecht und Sozialrecht

Die Regeln des Zivilrechts sind oft blind hinsichtlich sozialer Notlagen. Dies ist besonders am deutschen Zivilrecht kritisiert worden. Als das Bürgerliche Gesetzbuch in Deutschland inkraft trat, wurde es sogleich Gegenstand sozialpolitisch motivierter Kritik. Es sei eine scharfe Waffe nur in der Hand des Starken und enthalte nicht einen Tropfen sozialen Öls (Wesel 1997, 445). Wie müßte das Zivilrecht beschaffen sein, damit es nicht nur Transaktionskosten senken und damit Marktlösungen ermöglicht oder simuliert, sondern zusätzlich sozialpolitische Aufgaben wahrnimmt? Es müßte, um einen Ausdruck von Calabresi aufzunehmen, nach dem „deep pocket approach“ gestaltet sein. Es müßte die wirtschaftlich stärkere Partei belasten und die Schwächere entlasten. Wenn dies geschieht, ist es zumeist mit erheblichen Wohlstandsverlusten verbunden. Jeder kennt die Warnungen, sich in armen Ländern eigenhändig ans Steuer zu setzen. Die Verwicklung in einen Unfall führt regelmäßig zur Verurteilung des reichen Ausländers zum Schadensersatz, ein typisches Beispiel für den deep pocket approach. Dieser ist aber auch in den USA erkennbar, wo aus Laien zusammengesetzte Juries oft große Firmen mit hohen Schadensersatzzahlungen belasten, was dort zu einer Haftungs- und Versicherungskrise geführt hat. Es scheint, daß die Tendenz zur Belastung der reichen Seite im Zivilrecht besonders in Gesellschaften ohne ein leistungsfähiges Sozialversicherungs- und Sozialhilfesystem verbreitet ist. Um die Jahrhundertwende führten die Gerichte in England und den USA gegen erbitterten Widerstand die verschuldensunabhängige Gefährdungshaftung des Arbeitgebers für Arbeitsunfälle ein (Zweigert / Kötz 1996, 653), weil es sozial unerträglich sei, wenn der Arbeitnehmer diese Risiken selbst tragen müßte. Ob dies eine effiziente Lösung war, sei hier dahingestellt. Es war jedenfalls bei nichtvorhandenen Versicherungsmärkten und - anders als in Deutschland - ebenfalls nicht vorhandener Sozialversicherungen für Arbeitsunfälle die einzige Möglichkeit der Schadensstreuung.

Je weniger daher eine Gesellschaft über ein ausgebautes Sozialsystem mit privater und öffentlicher Vorsorge gegen Lebensrisiken verfügt, um so eher werden dem Zivilrecht Aufgaben der Einkommensumverteilung und der Risikostreuung übertragen, für die es vergleichsweise wenig geeignet ist. Denn jede Umverteilung zugunsten sozial Schwacher führt zu Wohlstandseinbußen, die die

⁸ Zu den Agrarkreditgenossenschaften in Indien vgl. Handbook of Agriculture, Indian Council of Agricultural Research, 1984, S. 734 und insgesamt zu den Problemen des Kreditsektors, den Bericht der Kommission zur Restrukturierung des Bankwesens in Indien, abgedruckt in Central Bank of India, Monthly Bulletin, 1, 1993.

Arbeitsmotivation sowohl der Empfänger als auch der Zahler negativ beeinflusst. Dies ist unvermeidbar und gilt auch, wenn sie durch Transferleistungen erfolgt. Wird dem Zivilrecht diese Aufgabe übertragen, gesellen sich zu diesem unvermeidlichen Verlust noch weitere adverse Wirkungen in Form größerer Unfallgefahren oder ineffizienter Verträge. Das Fehlen solcher Sicherungen erklärt teilweise, warum einzelne Entwicklungsländer gar nicht den Versuch machen, ein leistungsfähiges Konkursrecht inkraft zu setzen, Grundpfandrechte zu vollstrecken⁹ oder die Deliktsrechtsregeln an dem Ziel optimaler Unfallverhütung zu orientieren. Der Aufbau eines effizienzorientierten Zivilrechts kann nur Hand in Hand gehen, mit leistungsfähigen staatlichen oder marktlichen Institutionen der Vorsorge und Risikostreuung. Es ist insofern bemerkenswert, daß gerade in Deutschland ein Bürgerliches Gesetzbuch ohne „soziales Öl“ verabschiedet wurde, einem Land nämlich, das für die damalige Zeit das vergleichsweise umfassendste System sozialer Vorsorge in Gestalt der Bismarck'schen Sozialgesetzgebung aufgebaut hatte. Auch in Entwicklungsländern werden sich über Zivilrechtsregeln gesteuerte funktionsfähige Märkte und ein an Unfallverhütung ausgerichtetes Deliktsrecht am ehesten bilden können, wenn der Vollzug des Rechts nicht zur Existenzvernichtung oder unerträglicher sozialer Härten führt.

D. Funktionsdefizite des Zivilrechts in Entwicklungsländern

Wie bereits ausgeführt, führen Funktionsdefizite im Zivilrecht zur Erhöhung der Transaktionskosten. Der Umfang der Markttransaktionen ist somit kleiner, weil anonyme Markttransaktionen erschwert sind. Märkte können entweder nicht entstehen, so daß sich die Allokation in anderen Institutionen vollzieht, oder die marktlichen Austauschbeziehungen sind von sich selbst durchsetzenden Verträgen oder von Vertrauensbeziehungen abhängig. Die Fähigkeit des Zivilrechts, Transaktionskosten zu senken und damit die Domäne marktlicher Allokation zu erweitern hängt im wesentlichen von drei Faktoren ab, der Willkürfreiheit richterlicher Entscheidungen, der Verfahrensdauer und der Effizienz des materiellen Zivilrechts.

1. Willkürfreiheit

Willkürfreiheit bedeutet die tatsächliche Orientierung richterlicher Entscheidungen an Recht und Gesetz. Die Richterschaft muß daher sowohl gegen politische Einflußnahme als auch gegen Einflußnahme der Parteien wirksam abgeschirmt sein.

Dies geschieht zunächst durch die Gewährleistung richterlicher Unabhängigkeit. Der Richter muß weisungsunabhängig, seine Entscheidung darf nur durch das Urteil eines Obergerichts revidierbar sein. Seine Zuständigkeit für einen bestimmten Fall muß sich aufgrund abstrakter Regeln ex-ante ergeben (Prinzip des gesetzlichen Richters) und darf nicht ad hoc festgelegt werden, nachdem eine Klage erhoben wird. Der Richter darf nicht gegen seinen Willen versetzt werden und muß finanziell abgesichert sein, einschließlich der Pensionsberechtigung. Dagegen wird immer wieder verstoßen. So wurden in Malta Richter eines Obergerichtes Stunden vor der Behandlung eines Falles suspendiert. In Pakistan wurden Richter auf zeitlich befristeten Stellen eingestellt, die verlängert werden konnten. In der Ukraine sind Richter von den lokalen Behörden abhängig, die für die Beschaffung von Wohnraum zuständig sind. Bei erfolgreichen Klagen gegen die Stadtverwaltung wurden Verzögerungen bei der Wohnraumbeschaffung registriert (World Bank 1997, 100).

⁹ Ich erinnere mich lebhaft an die geradezu entsetzte Reaktion eines indischen Kollegen, dem ich vorhielt, daß sich der indische Kreditmarkt ohne tatsächlich vollstreckbare Kreditsicherheiten kaum werde entwickeln können.

Die effektive Durchsetzung von Recht hängt nicht nur von den Entscheidungen der Gerichte, sondern insbesondere auch vom Verhalten der rechtsdurchsetzenden Behörden wie Grundbuchämtern oder Vollstreckungsdiensten ab. Diese müssen den unabhängigen Gerichten und nicht Verwaltungsbehörden unterstellt sein. Andernfalls hat die Verwaltung - wie etwa in Polen - einen Autonomiespielraum, um zu entscheiden, ob in bestimmten Fällen Eigentum übertragen, Pfändungsbeschlüsse durchgeführt oder Urteile zwangsvollstreckt werden. Diese Entscheidungen können politisch motiviert sein und daher die Steuerungskraft des Rechts vermindern (World Bank 1997, 100).

Korruption unter Richtern ist insbesondere in Ländern ohne eine langwährende Rechtskultur verbreitet und wird sich nur langfristig eindämmen lassen. Die Wirkungen von Korruption im Zivilrecht sind schwieriger zu analysieren als im Straf- und Verwaltungsrecht. In den beiden letztgenannten Bereichen wird der Richter von nur einer Partei bestochen, um ein ihm genehmes Urteil zu erlangen. Beim Zivilprozeß dagegen streiten zwei Parteien miteinander, und beide können den Richter bestechen, was die Analyse der Korruptionswirkungen erschwert. Angenommen, zwei Parteien streiten um einen Geldbetrag von 100 und erwarten beide mit 60prozentiger Wahrscheinlichkeit, den Prozeß zu gewinnen. Wie wird ein korrupter Richter sich verhalten? Man kann annehmen, daß er ein faires Urteil fällt, wenn er entweder gar nicht bestochen wird oder wenn beide Parteien ihm die gleiche Bestechungssumme anbieten. Ist letzteres der Fall und ist das Verhalten des Richters den Parteien bekannt, so werden beide ihm einen Betrag anbieten, um sich die Chance zu erhalten, ein faires Urteil zu bekommen. Dies wirkt sich wie eine Erhöhung der Gerichtskosten aus und wird dazu führen, daß die Gerichte nicht in Anspruch genommen werden und die Zahl der Klagen niedrig bleibt. Korruption von Zivilrichtern verursacht somit die Bestechung durch beide Parteien. Dies treibt die Kosten in die Höhe und führt daher zu einer geringeren Nachfrage nach Justizdienstleistungen. Die Wirkungen der Korruption sind daher bei Zivilgerichten andere als bei Straf- und Verwaltungsgerichten.

2. Schnelligkeit des Rechtsschutzes

Die Effektivität des Rechts hängt wesentlich von der Schnelligkeit ab, mit der Verfahren erledigt werden. Auch wenn Ansprüche verzinslich sind, mindern lange Verfahrensdauern die Effektivität des Rechts, weil Anspruchsgegner vermögenslos oder nicht habhaft gemacht werden können und die Höhe derartiger Risiken zeitabhängig ist. Die Verfahrensdauer ist in Entwicklungsländern oft vergleichsweise lang. In Brasilien und Ecuador beträgt sie durchschnittlich 1500 Tage, in Frankreich dagegen 100 Tage (World Bank 1997, 100). In mehreren Staaten Lateinamerikas hat die Verfahrensdauer zwischen 1983-1993 stark zugenommen¹⁰. Dies führte zu einer „Gerichtskrise“ (E. Buscaglia) in dem Sinne, daß die Nachfrage nach Leistungen der Zivilgerichte sich rückläufig entwickelte weil die Nutzer von Gerichten, insbesondere wenn es um geringere Streitwerte geht, auf die entsprechenden Dienstleistungen verzichteten. Entsprechend gering ist die Meinung der Bevölkerung von der Qualität der Justiz. In Lateinamerika ergibt sich aus Umfragen, daß zwischen 47 und 67 Prozent der Bevölkerung die Zivilgerichtsbarkeit als „nicht zugänglich“ betrachten (Buscaglia 1996, 8). In solchen Fällen werden Alternativen gesucht, die zum einen in einer Ausweitung privater Schiedsgerichte bestehen können aber auch in kriminellen Formen der Rechtsdurchsetzung.

¹⁰ So in Argentinien um 47.8 Prozent, in Brasilien 39.1 Prozent, in Chile um 11.1 Prozent, in Kolumbien 27.8 Prozent und in Venezuela 48.3 Prozent (Buscaglia 1996).

E. Die Anpassung des Zivilrechts in Entwicklungs- und Transformationsländern

Es ist offensichtlich, daß die Beseitigung dieser Mängel die Kosten von Markttransaktionen senkt und damit einen Beitrag zur ökonomischen Entwicklung leisten würde. Wie steht es aber mit dem Inhalt von Rechtsnormen? Ist es möglich, den Entwicklungs- und Transformationsländern Ratschläge zu geben, wie sie ihr Wirtschaftsrecht verändern sollen, um die Wirtschaft zu entwickeln? Sollte man Ihnen empfehlen, das deutsche oder englische Vertragsrecht zu übernehmen, die Kontrolle Allgemeiner Geschäftsbedingungen, die Haftung für Produktfehler, das Aktienrecht, das Handelsrecht etc. und dadurch die Rahmenordnung zu verbessern? Dies wird teilweise geradezu als Königsweg vorgeschlagen (Brenner 1990), teilweise aber auch infrage gestellt.

Die Übernahme von Teilen westlichen Zivilrechts eine weitverbreitete Praxis in Entwicklungs- und Transformationsländern ist (Cooter 1996a und 1996b). Der Code Civil wurde in die französischen Kolonien, das Common Law in die englischen Kolonien transplantiert. Das Bürgerliche Gesetzbuch oder Teile davon nach Japan, Korea, Taiwan, China und südamerikanische Staaten. Heute erleben wir eine zweite Phase der Transplantation westlichen Rechts in den Reformstaaten Osteuropas und Asiens. Dies gilt für große Bereiche des Wirtschaftsrechts wie dem Gesellschaftsrecht oder dem Konkursrecht. Insbesondere der Rechtsökonom Robert Cooter sieht derartige Bemühungen mit großer Skepsis an. Seine Kritik setzt an ein einigen grundlegenden Vorstellungen über die Funktion und die Entstehung von Rechtsnormen an. Werden leistungsfähige Normen gemacht bzw. sollten sie durch rationale Entscheidungen zentraler Entscheidungsgremien zustandekommen oder entwickeln sie sich besser in einem spontanen gesellschaftlichen Prozeß als Ergebnis sozialer Interaktion, das später in Rechtsnormen umgewandelt wird? Sind die Parlamente, welche die Gesetze verabschieden und die Richter, die Recht fortbilden die Schöpfer des Rechts oder notifizieren sie letztlich nur das, was sich bereits gesellschaftlich in Form von Sitten und Gebräuchen vorgeformt hat und verleihen ihm Rechtscharakter?

Für Cooter ist gutes Recht jenes, das bereits als spontane Ordnung vorgeformt wurde und in Form von Kaufmanns- oder Handelsbräuchen vorlag, bevor die Rechtsordnung es in rechtlich verbindliche Normen goß. Derartige spontane Ordnungen können wir in vielen Bereichen beobachten. Historisch geht das Wechselrecht in England auf bereits vorher existierende Handelsbräuche zurück. Heute erleben wir die Herausbildung von Verhaltensnormen z.B. bei den unehelichen Lebensgemeinschaften oder bei der Kommunikation im Internet. Kommt es zum Streit, so sollten Gerichte die tatsächlichen in Form von Gebräuchen erkennbaren Kooperationsbeziehungen studieren. Sie sollten zudem die Bedingungen prüfen, unter denen diese Kooperation zustande gekommen ist. Sind diese Bedingungen für beiderseitig vorteilhafte Kooperationsbeziehungen günstig, sollten Gebräuche in formales Recht übertragen werden.

Wenn diese Vorstellung richtig ist, so ergeben sich daraus zwei Konsequenzen. Erstens übernimmt das Recht im wirtschaftlichen Reformprozeß keine Führungsrolle. Es effektiviert, vergrößert und erweitert vielmehr bereits vorhandene Kooperationsstrukturen und wirkt dadurch effizienzsteigernd¹¹. Der erste und entscheidende Schritt wird aber von den Rechtssubjekten selbst im Rahmen

¹¹ Cooter bringt das Beispiel von Geschäftsbriefen, in denen Käufer im 17. Jhdt in England dem Verkäufer ankündigten, daß sie die Ware zu einem bestimmten Termin zahlen werden. Diese Schreiben wurden von den Verkäufern ihren Banken vorgelegt, die daraufhin an sie Kredite vergaben, nachdem ihnen die Forderung an den Käufer abgetreten war. Es entwickelte sich für die Nutzung derartiger Schreiben für Kreditzwecke eine Usance, wonach der Käufer bei Schlechtlieferungen des Verkäufers sein Minderungsrecht nicht gegenüber der Bank als neuer Inhaberin der Forderung geltend machte, sondern nur gegenüber dem Lieferanten. Aus dieser spontanen Entwicklung innerhalb der beteiligten Verkehrskreise wurde durch Rechtsprechung das Wechselrecht entwickelt. R.D. Cooter, Market Modernisation of Law, a.a.O.

ihrer sozialen Interaktion vollzogen. Zweitens ist das Recht einer bestimmten Kultur nicht leicht übertragbar auf andere Kulturen. Ob eine Norm entwicklungsfördernd ist, ergibt sich aus dem gesellschaftlichen Kontext, in dem sie wirksam ist. Transplantate von Rechtsregeln sind daher problematisch. Den Entwicklungsländern bleibt dann nichts anderes übrig als in einem langen und mühsamen Lernprozeß selbst jene zivil- und wirtschaftsrechtlichen Regeln zu entdecken, die für ihre Gesellschaften entwicklungsfördernd sind. Entwicklungshilfe muß sich dann auf die Aus- und Fortbildung von Richtern beziehen, die lernen sollen zu erkennen, wann es entwicklungsförderlich ist, bestimmten sozialen Kooperationsformen im Wege der Rechtsprechung Rechtscharakter zu verleihen.

Ich meine, daß Cooters Auffassung weit überzogen ist. Zum einen ist sie zu optimistisch hinsichtlich der Effizienz spontaner Ordnung. Es sei hier nur auf die große Zahl der in der Literatur diskutierten degenerierten Erscheinungen von spontaner sozialer Kooperation hingewiesen, vom Kartell bis zur Blutrache (Ott / Schäfer 1993, 285 ff.). Zweitens ist sie zu pessimistisch was die Möglichkeit rationaler Gestaltung des Rechts angeht. Gerade neuere Gesetzesmaterien wie etwa das Umwelthaftungsrecht oder das Konkursrecht werden im Hinblick auf ihre wünschenswerten sozialen Folgewirkungen gestaltet. Recht kann - jedenfalls heute - nicht nur geronnene Erfahrung von Gesellschaftsmitgliedern sein. Drittens hat das Zivilrecht in den westlichen Staaten eine lange Teststrecke sozialer Evolution und Erprobung hinter sich. Es wäre geradezu fahrlässig, diesen Erfahrungsschatz nicht für andere Staaten verfügbar zu machen und dadurch die Kosten der Generierung von Rechtsregeln zunächst einmal drastisch abzusenken. Es wäre auch nicht gerechtfertigt, anzunehmen, die wirtschaftsrechtlichen Probleme westlicher Staaten seien in eine derart andere Kultur des Geschäftslebens eingebettet, daß die gefundenen Lösungen von vornherein nicht auf Gesellschaften in Entwicklungsländern übertragbar seien. Staaten mit einem veralteten oder teilweise nicht einmal existierenden privaten Wirtschaftsrecht können nicht auf die Ergebnisse eines langwierigen Prozesses spontaner Regelbildung warten. Die Zivilrechtsordnung der Entwicklungsländer braucht einen Ausgangspunkt, der bereits das Erfahrungswissen hochentwickelter Marktwirtschaften enthält. Von diesem Ausgangspunkt herkommend können dann im Laufe der Zeit eigenständige und kulturangepaßte Lösungen durch Gesetzesänderungen und Rechtsprechung entwickelt werden.

Cooter ist skeptisch gegenüber der Transplantation von Rechtsmaterien und vermutet, diese seien im 20. Jahrhundert eine für die Rechtsentwicklung der rezipierenden Staaten weitgehend folgenlose Bemühung gewesen. Nach seiner Auffassung macht es einen entscheidenden Unterschied, ob Regeln des Rechts in der Mitte einer Rechtsordnung entstanden sind und auf Einsicht der Rechtsunterworfenen beruht und die formale Sanktion neben die soziale Sanktion bei Nichtbefolgen einer Regel tritt. Oder ob es sich um oktroyierte in ihren Zwecken und Wirkungen unverstandene Regeln handelt, deren Einhaltung, wenn überhaupt, so nur durch die formale Sanktionsdrohung erzwungen wird.

Dies kann nur empirische Forschung klären. Es gibt aber wichtige Beispiele für die erfolgreiche Adaptation einer anderen, nicht autochthonen, aber überlegenen Rechtsordnung. Es sei darauf hingewiesen, daß gerade in Deutschland eine höchst erfolgreiche Transplantation von Recht im 15. Jhd. erfolgt ist, nämlich die Rezeption des römischen Rechts, des *Jus Commune* (Wesel 1997, 340), ein Vorgang, der bis heute prägend für die deutsche Rechtsentwicklung ist. Diese Rechtsordnung wurde nicht nur aus einer anderen Kultur, sondern zudem aus einer anderen, über 1000 Jahre zurückliegenden Zeit übernommen.

Die Kritik Cooters an der Übertragung fremder Rechtsregeln und am rechtspolitischen Konstruktivismus ist überzogen. Aber sie bewahrt auch vor Naivität. Rechtsnormen, die als fremd empfunden

werden, weil sie im Gegensatz zu tiefverwurzelten Traditionen einer Rechtsgemeinschaft stehen, werden keine produktive Kraft entfalten können. Es wäre wohl falsch, wenn in den Konzepten entwicklungspolitischer Praktiker an die Stelle der ausgedienten „Savings Gap“ in Zukunft eine „Civil Law Gap“ träte, die man durch Gesetzesexporte schließen könnte. Diese können nur ein Element in dem langwierigen und umfassenden Prozeß der Herausbildung entwicklungsfördernder, transaktionskostensenkender Institutionen sein.

Es wäre ebenso falsch, allein in der Herausbildung eines - wenn auch kulturangepaßten - formalen Zivilrechts die entscheidende institutionelle Reform zur Erweiterung von funktionsfähigen Märkten in den Entwicklungsländern zu sehen. Dazu gehören vielmehr alle Institutionen, die Markttransaktionskosten senken und damit die Nutzung des Marktes verbilligen bzw. überhaupt erst ermöglichen. Dazu gehören verbesserte Aufklärung von Konsumenten, die Entwicklung und administrative Kontrolle technischer Qualitäts- und Sicherheitsstandards ebenso wie die Verbesserung der Regulierung und Selbstregulierungsfähigkeit der Kapitalmärkte und im allgemeinen die Förderung von Institutionen, die neben dem Zivilrecht geeignet sind, die Nutzung des Marktes zu erweitern (Greif 1996, 258).

Zusammenfassung

Die Normen des Zivilrechts und ihr effektiver Vollzug senken nach der ökonomischen Theorie des Rechts Markttransaktionskosten ab. Dadurch erweitern sie die Möglichkeit der Ressourcenallokation durch Märkte im Gegensatz zu anderen Institutionen wie Hierarchien. Unvorhersehbare Gerichtsentscheidungen und lange Erledigungszeiten für Rechtsstreitigkeiten machen in Entwicklungsländern die entwicklungsfördernden Eigenschaften des Privatrechts oft weitgehend wieder zunichte. Das moderne und formale Zivilrecht ist jedoch nicht die einzige Institution zur Senkung von Transaktionskosten. Vertrauen, Good-will und soziale Sanktionen in Familien und Clans können sich als leistungsfähige Substitute erweisen. Auch in Industriestaaten nehmen diese Institutionen eine Bedeutung ein, die von einigen Wissenschaftlern höher für die Funktionsfähigkeit von Märkten als die des formalen Zivilrechts eingeschätzt wird.

Die Übertragung von Rechtsnormen aus Industrie- in Entwicklungsländern senkt dort die Kosten der Generierung von Rechtsregeln und läßt diese Länder kostenlos an den Erfahrungen der westlichen Industriestaaten mit dem modernen privaten Wirtschaftsrecht partizipieren. Es ist aber nicht garantiert, daß diese Transplantate die gewünschten Wirkungen entfalten können, wenn sie nicht dem sozialen und kulturellen Umfeld des Entwicklungslandes angepaßt sind. Denn Rechtsnormen, welche neben ihrer formalen Gültigkeit auf die freiwillige Zustimmung stoßen, sind leichter durchzusetzen und erreichen eher ihre Ziele als fremdes und unverstandenes Recht. Internationale Entwicklungspolitik sollte die Stärkung von transaktionskostensenkenden Institutionen fördern. Unter ihnen ist das materielle Zivilrecht nur eine, wenn auch wichtige.

LITERATURHINWEISE

- Akerlof, G.A. (1970) The Market for "Lemons" Quality Uncertainty and the Market Mechanism, *Quarterly Journal of Economics*, 48, 1970, S. 488-500.
- Buscaglia, E. (1995) The Significance of Judicial Reform in Latin America, Paper at the 1995 Law and Economics workshop in Ghent.
- Buscaglia, E. (1996) Corruption and Judicial Reform in Latin America, *Policy Studies*, Dec. 1996, 273-85.
- Buscaglia, E. / Dakolias, M. (1996) Judicial Reform in Latin American Courts: The Experience in Argentina and Ecuador, 1996, World Bank Technical Paper No. 350, World Bank, Washington, D.C.
- Coase, R. (1960) The Problem of Social Cost, *Journal of Law & Economics*, 1, 1960.
- Cooter, R.D. (1996a) The Rule of State Law and the Rule-of-Law-State, *Economic Analysis of the Legal Foundations of Development*, in, World Bank Conference on Development, 1996, S. 191-217.
- Cooter, R.D. (1996b) The Theory of Market Modernization of Law, *International Review of Law and Economics*, June 1996, 141-72.
- Cooter, R.D. / Ulen (1996) *Law and Economics*, 2nd ed., 1996.
- Ellickson, R.L. (1991) *Order without Law. How Neighbours settle Disputes*, 1991.
- Gray, C. (1991) Legal Process and Economic Development: A Case Study of Indonesia, *World Development*, July 1991, 763-77.
- Greif, A. (1996) Contracting, Enforcement and Efficiency: Economics beyond the Law, in, World Bank Conference on Development, 1996, S. 239-255.
- North, D.C. (1990) *Institutions, Institutional Change and the Economic Performance*, 1990, Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Ott / Schäfer (1993) Emergence and Construction of Efficient Norms, *International Review of Law and Economics*, Bd. 13, 1993
- Posner, R., *Economic Analysis of Law*, 3rd ed.
- Prasad, M.P. (1996) Consumer Redressal Courts in India, Paper, Latin American Society of Law and Economics, Annual Meeting, 1996.
- Prasade, M.P., *Consumer Redressal Courts in India*.
- Richter, R. / Furobutn, E. (1996) *Neue Institutionenökonomik*, Tübingen 1996, S. 108 ff.
- Schäfer / Ott (1995) *Lehrbuch der ökonomischen Analyse des Zivilrechts*, 2. Aufl 1995, S. 416
- Schwartz, A. (1989) A Theory of Loan Priorities, *Journal of Legal Studies*, Bd. 18 (1989).
- Shavell, S. (1987) *Economic Analysis of Accident Law*, 1987.
- Sinn, G. / Sinn, H.-W. (1991) *Kaltstart - Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Einheit*, 1991
- Vékás, L. (1996) Contract in a Rapidly Changing Institutional Environment, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, March 1996, 40-54.
- Weber, M. (1976) *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1976 [1921].
- Wesel, U (1997) *Geschichte des Rechts*, 1997.
- Wettman, D.A. (1985) Should Compensation be based on Benefits?, 5 *IRLE*, 1985, 173-85.
- Wieacker (1967) *Privatrechtsgeschichte der Neuzeit*, 2. Auflage 1967.
- World Bank (1997) *World Development Report 1997*.
- Zweigert / Kötz, H. (1996) *Einführung in die Rechtsvergleichung*, 3. A., Tübingen 1996.

WAS TUN, WENN DIE TRANSPLANTATION WESTLICHEN RECHTS NICHT MÖGLICH IST? DAS BEISPIEL DER ISLAMISCHEN FINANZSYSTEME

von Roland Günther

A. Einführung

Prof. Schäfer leitete in seinem Vortrag anhand institutionenökonomischer Argumente die besondere Bedeutung eines funktionsfähigen Zivilrechts für den Entwicklungsprozeß ab. Die zentrale Frage für den entwicklungspolitischen Praktiker ist, wie man sich diese Erkenntnisse nutzbar machen kann. Ist eine Transplantation bewährten Rechts entwickelter Länder in Entwicklungsländer möglich? Prof. Schäfer hat zur Beantwortung dieser Frage überzeugend dargelegt, daß eine Transplantation in der Tat möglich und wünschenswert ist. In der Wirtschaftsgeschichte finden sich mehrere Beispiele der erfolgreichen Abwicklung eines solchen Prozesses. Die notwendige Bedingung für den Erfolg solcher Transplantationen ist aber, daß das neue Recht nicht gegen elementare kulturelle Grundlagen der es aufnehmenden Gesellschaft verstößt, wie z.B. Tradition und Religion. Diesen Gedanken möchte ich am Beispiel der Entwicklung der Islamischen Finanzsysteme vertiefen. In diesem Fall ist die Transplantation westlichen Rechts in das Entwicklungsland im Prinzip nicht möglich, da das neue Recht mit dem traditionellen, zutiefst religiös verwurzelten Recht kollidiert.

Zur Vereinfachung der Argumentation soll ein etwas idealisiertes Bild der Situation in islamischen Ländern gezeichnet werden, das eher dem Sollzustand aus Sicht der politischen Führung entspricht. Die reale Situation ist komplexer und die hier besprochenen Widersprüche treten nicht so deutlich hervor. (Siehe dazu etwa Brauksiepe 1992 für die Islamische Republik Iran.)

An diesem idealistischen Beispiel sollen zwei Aspekte deutlich werden: Zum einen, wie kompliziert aber auch wie einfallsreich substitutive Rechtsinstitutionen sein können, die den Verzicht auf das bewährte westliche Recht ermöglichen (m.a.W.: Wie eine Anpassung an das soziale und kulturelle Umfeld, von dem mein Vorredner sprach, abläuft.). Und zum anderen, wie die Resultate dieses Prozesses auch Aspekte beinhalten können, die für entwickelte Länder interessant scheinen in Bezug auf die Überprüfung ihrer eigenen Institutionen.

B. Institutionelle Ausgangssituation

Der Begriff des „Islamischen Finanzwesens“ bezeichnet die Abwicklung von Finanzgeschäften nach den Regeln des Islams. Die Volkswirtschaften islamischer Länder entwickeln sich nicht in einem Rahmen, den wir aus unserer Sicht allein als den rechtlichen Rahmen bezeichnen, sondern der zusätzlich auch organisatorische und moralische Vorschriften beinhaltet, die aus der islamischen Lehre erwachsen. Der Islam versteht sich nicht einfach als Religion, sondern als Gestaltungsform des Zusammenlebens der Menschen der Gesellschaft. Moralische und rechtliche Vorschriften der religiösen Lehre haben tiefen Einfluß auf das tägliche Leben der Gläubigen und - für unser Thema von alleiniger Bedeutung - auf die wirtschaftliche Tätigkeit. In dieser Hinsicht unterscheidet sich der Islam deutlich von der westlichen Zivilisation, die zwar stark von christlichen Werten geprägt, doch im Wesen verweltlicht ist (Ghaussy 1995, 87).

Wirtschaftliche Tätigkeit kann in islamischen Ländern nur im Rahmen der Regeln und Gesetze erfolgen, die aus der Religion erwachsen. Die Sammlung der entsprechenden Normen ist die sogenannte *Scharia*. Die *Scharia* basiert auf dem *Koran* und seiner Interpretation - der *Sunna*. Die Weiterentwicklung des Rechts erfolgt durch Auslegung des *Korans* und der *Sunna* (Iqbal 1997, 39).

Die religiösen Vorschriften gestatten im Prinzip die Allokation der volkswirtschaftlichen Ressourcen über Märkte: Der Islam erlaubt und schützt privates Eigentum und die Vertragsfreiheit und gewährleistet den Vertragsschutz. Wettbewerb und freie Preisbildung sind im Grunde genommen möglich und gestatten dem Preismechanismus, seine Koordinierungsfunktion zu entfalten (Ghaussy 1995, 87ff). Es ist aber zu beachten, daß die Freiheit der wirtschaftlichen Tätigkeit auf religiös akzeptable Märkte beschränkt ist: Geschäfte mit Alkohol oder Glücksspielen sind verboten. Islam und Marktwirtschaft sind also vereinbar. Probleme einzelner Länder lassen sich nicht in erster Linie als Folge religiöser Hindernisse erklären.

Während die genannten Rahmenbedingungen ein fruchtbares Umfeld für agrarische und industrielle Betätigung bilden können, leidet der Finanzsektor islamischer Länder unter zwei Verboten, die seine Funktionsfähigkeit wesentlich beeinträchtigen: dem Verbot spekulativer Geschäfte (also Transaktionen unter extremer Unsicherheit) und dem Verbot des Zinses. Im folgenden werde ich mich ausschließlich mit dem uns anachronistisch anmutenden Zinsverbot beschäftigen. Es stellt ein institutionelles Hindernis ersten Ranges für die Entwicklung eines funktionsfähigen Finanzmarktes dar. Die Vertragsfreiheit bei finanziellen Transaktionen wird dadurch erheblich eingeschränkt. Die Einführung eines bewährten westlichen Rechtselementes, etwa eines Bankenrechts, Kreditrechts oder von Bilanzierungsvorschriften, scheitert am Bestehen dieser tief in der Gesellschaft verwurzelten Rechtsvorschrift religiösen Ursprungs. Es tritt die extreme Version des Falles ein, den Prof. Schäfer in seinem Vortrag charakterisierte, als er sagte, daß Rechtsnormen nicht greifen können, wenn sie gegen Traditionen der Rechtsgemeinschaft verstoßen. Im Falle des Zinsverbots kann es erst gar nicht zur Implementierung des fremden Rechts kommen. Die Einführung von Kernpunkten des neuen Rechts ist von vornherein ausgeschlossen.

Als Folge dieses institutionellen Entwicklungshindernisses entstand kein funktionstüchtiger Geld- und Kreditmarkt in islamischen Ländern. Geldgeschäfte wurden zum großen Teil in unorganisierten Märkten unter Inkaufnahme hoher Transaktionskosten abgewickelt. Kurzfristige Finanztransaktionen mit hohen, knappheitsbedingten Renditen dominierten die Geschäftstätigkeit. Von der Lenkung des Produktionsfaktors Kapital in seine effizienteste Verwendung konnte keine Rede sein. Diese bedrückende Stagnation stand im Gegensatz zum relativ freien Wirken des Güterhandels. Es entstand der sogenannte „Bazaar“-Kapitalismus (Ghaussy 1995, 91).

C. Die Entwicklung der Islamischen Finanzsysteme

Die Wachstumserfolge der öl-exportierenden islamischen Länder drängten zunehmend auf eine Lösung dieses institutionellen Handicaps. Seit Mitte der 80er Jahre kann man dann die Entwicklung Islamischer Finanzsysteme beobachten. Man spricht von Systemen, da kein einheitliches islamisches System existiert, sondern nationale Unterschiede vorzufinden sind. Länder mit einem Islamischen Finanzsystem sind bspw. Saudi Arabien, Iran, Malaysia und Pakistan. Kernstück aller Systeme ist die „Zinslosigkeit“. Unter Zins wird entsprechend den islamischen Rechtsgrundlagen „jeglicher ungerechtfertigter Kapitalzuwachs bei Darlehns- oder Verkaufsgeschäften“ verstanden (Iqbal 1997, 39). Dieser ist, wie erwähnt, verboten. Erlaubt ist nach der *Scharia* aber der Profit: Gewinn aus risikobehafteter, wirtschaftlicher Tätigkeit. In dieser Unterscheidung liegt das Lösungspotential des institutionellen Problems. Der risikolos verdiente und im vorhinein in seiner

Höhe fixierte Zins bleibt verboten. Seine Funktion als Preis des überlassenen Kapitals wird von risikobehafteten und in der Höhe unbestimmten Renditen übernommen. Der Kapitalgeber beteiligt sich an der Investition des Kapitalnehmers. Fremdkapital wird durch Eigenkapital ersetzt. Es kommt zur Risikoteilung zwischen Kapitalnehmer und -geber. Beide Seiten teilen sich sowohl Gewinn als auch Verlust. Auf der Passivseite der Banken stehen als Einlagen der Sparer nicht mehr festverzinsliche Guthaben, sondern die Sparer erhalten Investmentzertifikate der Bank. Auf der Aktivseite der Geldinstitute stehen in erster Linie Beteiligungen der Bank an anderen Unternehmen im Sinne von „Joint-ventures“. Diese Form der Eigenkapitalbeteiligung (*musharaka*) ist das wichtigste Element der mittel- und langfristigen Finanzierung des Anlagevermögens von Unternehmen. Das wichtigste kurzfristige Finanzierungsinstrument sind Gewinnaufschläge (*murabaha*). Die Bank kauft Waren oder Erzeugnisse des Unternehmens und verkauft diese unter Einbehaltung eines Gewinnaufschlags weiter. 75% aller islamischen Finanztransaktionen werden über diese Form abgewickelt. Die zweitwichtigste Form der kurzfristigen Finanzierung ist das bekannte Leasing (Iqbal 1997, 40). Darüber hinaus gibt es noch eine Reihe anderer Instrumente, denen die Kopplung von realwirtschaftlichem und finanzwirtschaftlichem Geschäft gemein ist.

Fassen wir zusammen. Das institutionelle Hindernis des Verbots der Verwendung von nicht-risikobehaftetem Fremdkapital, das durch Rechtsänderung nicht aufgehoben werden kann, wird durch die verstärkte Verwendung von Eigenkapitalkomponenten umgangen.

Die daraus entstehenden Institutionen des Finanzsektors weisen gegenüber den Systemen der entwickelten Länder entsprechende Vor- und Nachteile auf:

Als Vorteil erscheint die erzwungene Aufteilung der Risiken von Investitionen bis hin zur Verlagerung auf die Gemeinschaft der Sparer. Unternehmerische Tätigkeit mag dadurch gefördert werden (etwa bei den Banken). Diesem Argument kann aus Sicht des Themas unseres Seminars entgegengehalten werden, daß wegen der nicht zu umgehenden Risikoteilung bei Kreditvergaben erhöhte Transaktionskosten aufgrund stärkerer Überwachungs- und Kontrollaktivitäten entstehen (Weltbank 1989, 108). Die von O. Williamson beschriebene „fundamentale Transformation“ läßt sich hier beobachten. Vor Abschluß des Kreditvertrages, der eigentlich ein Beteiligungsvertrag ist, lag das Risiko allein beim Kreditnehmer. Nach Abschluß trägt der Kreditgeber einen erheblichen Teil des Risikos. Sein eingebrachtes Kapital stellt eine spezifische Investition dar, denn die Wiedergewinnung des Kapitals hängt vom unternehmerischen Erfolg der Investition ab. Die Bank wird sich durch ex-ante Vorkehrungen vor opportunistischem Verhalten des Kreditnehmers schützen.

Die Liste der Nachteile bzw. noch zu lösenden Aufgaben des Islamischen Finanzwesens ist lang (siehe hierzu Iqbal 1997, 40).

- a) Noch fehlen die einheitlichen Gesetzeswerke, welche die Islamischen Finanzsysteme vollständig regeln. Insbesondere ist die Integration übernommenen westlichen Bankenrechts noch nicht gelungen.
- b) Problematisch ist die Abwicklung von Geschäftsaktivitäten islamischer Banken im nicht-islamischen Ausland, da dort nach anderen Regeln gehandelt wird.
- c) Für extrem lange Finanzierungslaufzeiten wurde bislang kein geeignetes Finanzinstrument entwickelt.
- d) Noch fehlen detaillierte Buchhaltungsverfahren und -vorschriften - ein Umstand, der die Integration der nationalen Finanzmärkte in den globalen Markt behindert.

- e) Es ist nicht gelungen, islamische Instrumente der Staatsfinanzierung zu entwickeln. Staatsschuldverschreibungen lassen sich schwer mit unternehmerischem Wagnis ausstatten (Weltbank 1989, 108).

D. Schlußwort

Die Entwicklung der Islamischen Finanzsysteme ist ein Beispiel für die Lösung eines institutionellen Problems, wenn eine Transplantation bewährten westlichen Rechts (First-best-Lösung) in Kernpunkten nicht möglich ist. Es wurde versucht deutlich zu machen, wie kompliziert die Anpassung bzw. die Herausbildung geeigneter substitutiver Institutionen ablaufen kann. Die entstehende Second-best-Lösung muß ihren Praxistest durchlaufen und zeigen, ob sie vielleicht sogar Elemente einer First-best-Lösung trägt und damit Anregungen für die Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen in entwickelten Ländern liefern kann. Sollte dies nicht der Fall sein, bleibt die spannende Frage, ob bzw. wann es zur Abschaffung der hemmenden Institution, die hier die Form einer rechtlichen Regelung annimmt, im Sinne der Theorie des institutionellen Wandels von D. North kommt; oder anders ausgedrückt: ob die Aufgabe des Zinsverbots unvermeidlich ist, um niedrigere Transaktionskosten, mehr Markttransaktionen und damit mehr Wachstum zu erreichen.

LITERATURHINWEISE

- Brauksiepe, Ralf (1992) Das Bankwesen der Islamischen Republik Iran: Konzepte , Erfahrungen und Perspektiven. Bochum: 1992 (Materialien und kleine Schriften, herausgegeben vom Institut für Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik).
- Ghaussy, A. Ghanie (1995) Islam and the social market economy, In: Economics - A Biannual Collection of Recent German Contributions to the Field of Economic Science, Vol. 52 (1995), S. 80-97.
- Iqbal, Zamir (1997) Islamische Finanzsysteme. In: Finanzierung und Entwicklung, Jg. 34, Nr. 2 (Juni 1997), S. 38-41.
- Weltbank (1989) Weltentwicklungsbericht 1989, Washington, D.C. 1989.

INSTITUTIONENÖKONOMISCHE ASPEKTE DER SOZIALEN SICHERUNG - ALLGEMEINE ANALYSE UND ERÖRTERUNG DER ÜBERTRAGBARKEIT AUF TRANSFORMATIONSLÄNDER

von Martin Diehl

A. Institutionenökonomische Aspekte von Transfersystemen

Die vorliegende Arbeit befaßt sich mit Institutionen der sozialen Sicherung und Umverteilung. ‘Soziale Sicherung’ unterscheidet sich von der reinen Individualversicherung durch das zusätzliche Element der Transfers. Sozialversicherungen ohne Umverteilungselemente entbehren einer Rechtfertigung für die Pflichtversicherung. Ihre Aufgaben könnten durch eine Versicherungspflicht bei privaten Versicherungsgesellschaften erfüllt werden. Die Aufnahme von Umverteilungsaufgaben führt zu einer geringeren Effizienz hinsichtlich der Erfüllung der Versicherungsaufgabe.

In diesem ersten Teil der Arbeit werden institutionenökonomische Probleme der Transfersysteme allgemein erörtert. Im folgenden zweiten Teil wird dagegen die Übertragbarkeit des institutionenökonomischen Ansatzes zur Analyse der Transfersysteme auf frühere sozialistische Länder untersucht.

1. Ansatzpunkte der Institutionenökonomik

Die ‘Lebenslüge’ der normativen Verteilungstheorie, welcher in der Regel bei der Rechtfertigung und manchmal auch bei der Konstruktion von Systemen der sozialen Sicherung gefolgt wird, liegt in der Abstraktion von verteilungspolitischen Realitäten, welche unter anderem von der Institutionenökonomik näher untersucht werden. Wir wissen, daß wir keine Altruisten sind. Aber in normativen Verteilungs- oder Gerechtigkeitstheorien wird uns die Zustimmung zu bestimmten Vorstellungen von altruistischem Verhalten abgerungen durch Bezugnahme auf idealtypische Welten. Ein Beispiel bietet der häufig zitierte ‘Schleier der Ungewißheit’ bei Rawls. Unter der Annahme der Existenz dieses Schleiers kommt Rawls zu der tiefen Überzeugung, wir müßten das Maximinkriterium gutheißen. Was aber verbirgt dieser Schleier? Der Schleier verbirgt die gegenwärtige und zukünftige relative und absolute Verteilungsposition der Individuen, sagt Rawls. Aber darüber hinaus verbirgt er zwei weitere wichtige Aspekte: Er verbirgt die nichtlinearen Reaktionen der Individuen auf ein verändertes institutionelles System, i.e. die Anreiz- und Rückwirkungen von Transfersystemen auf individuelles Verhalten und die Schwierigkeiten der Effizienzmessung der Transfersysteme.

Wir haben es also mit drei problematischen Grundannahmen zu tun:

- (i) Grund für Transfersysteme sind die zumindest teilweise altruistischen Motive.
- (ii) Ergebnisorientierte Effizienzmessung der Transfersysteme ist problemlos (mit geringen Kosten und hoher Exaktheit) möglich.
- (iii) Transfers werden durch perfekte Institutionen geleistet.

Die erste Annahme wird von der Institutionenökonomik nicht geteilt. Sie soll hier nicht weiter diskutiert werden. Es wurde bereits von Richter klargestellt, daß auch die Neoklassik nicht annimmt, Menschen seien keine Egoisten, sondern daß mißbräuchliches Verhalten in der Neoklassik nicht vorkommt, weil alle alles wissen und es somit verhindert werden kann (Richter 1998, 2).

Wie steht es mit der zweiten Annahme, der problemlosen Möglichkeit der ergebnisorientierten Effizienzmessung? Wenn die Effizienz von Institutionen, gleich welcher Art, problemlos meßbar wäre, bräuchte man streng genommen keine Institutionenökonomik. Was die Institutionenökonomik leistet, ist eine Messung (oder Prognose) der institutionenökonomischen Effizienz, die lediglich als Substitut zur ergebnisorientierten Effizienz gesehen werden kann. Die Institutionenökonomik führt zu Aussagen darüber, wie Institutionen extern und intern zu gestalten sind, damit Minimierung der Ineffizienz angenommen werden kann. Könnte man Ineffizienz ergebnisorientiert messen, bräuchte man die Institutionenökonomik nicht. Erst die Asymmetrie der Informationen zwischen Prinzipal und Agent, die beschränkte Rationalität der Akteure, die positiven Transaktionskosten etc. machen ergebnisorientierte Effizienzmessung problematisch und schaffen mithin die Notwendigkeit für institutionenökonomische Effizienzmessung. Sie wird in der Regel komplementär zur ergebnisorientierten Effizienzmessung angewandt und erfährt durch diese eine Unterstützung ihrer Aussagen.

2. Institutionenökonomische Probleme des Systems der sozialen Sicherung

Die Institutionen der Transfersysteme haben es - etwa im Vergleich mit Institutionen des Zivilrechts oder der Bereitstellung öffentlicher Güter - mit einer Reihe von besonderen institutionenökonomischen Problemen zu tun, die besondere Lösungen erfordern. Da, wie oben dargelegt, die Institutionenökonomik durch Möglichkeiten der ergebnisorientierten Effizienzmessung unterstützt werden kann, sollen der Vollständigkeit halber die besonderen Meßprobleme der Verteilungs- und Armutstheorie erwähnt werden.

Die Messung von Verteilungsindikatoren ist hochgradig von Werturteilen belastet, die sich u.a. beziehen auf

- Wahl der Einkommensbestandteile,
- Wahl der beziehenden Einheit,
- Zeitraum der Betrachtung,
- Wahl der Sensibilität des Verteilungsmaßes,
- Invarianz des Maßes gegenüber proportionaler oder additiver Variation ('rechte' versus 'linke' Maße) und
- Aggregation verschiedener Dimensionen der Wohlstandsmessung (z.B. via Äquivalenzziffern).

Das Problem erschwert sich zusätzlich, wenn es um Armutsmessung geht, weil schon die Festlegung der Armutslinie (absolut, relativ oder semi-relativ) nicht objektiv möglich ist. Hierbei gibt es zudem eine absolute Unmöglichkeit der Konsistenz. Ein einigermaßen plausibles Set von subjektiv festgelegten Axiomen analog zur Verteilungsmessung wird von keinem der bekannten Maße erfüllt, so daß die axiomatischen Anforderungen der Verteilungstheorie in der Armutsmessung nicht eingehalten werden können (Seidl 1988).

Angesichts dieser schwerwiegenden Meßprobleme der Armuts- und Verteilungstheorie ist die unterstützende Wirkung der ergebnisorientierten Messung für die 'Messung' der institutionenökonomischen Effizienz eher gering. Die institutionenökonomischen Kritiker von Transfersystemen müssen daher nicht selten zunächst die analytischen Schwächen der vermeintlichen Nachweise der Effizienz einer Institution des Transfersystems nachweisen, bevor ihre speziell institutionenökonomischen Argumente gehört werden.

Institutionen der Transfersysteme sehen sich einer Reihe von Problemen gegenüber, die den meisten Institutionen gemein sind: asymmetrische Informationen zwischen Prinzipal und Agent, Verschärfung desselben durch vielfach verschachtelte Prinzipal-Agent-Beziehungen, Interessendivergenzen zwischen den Beteiligten und hohe Kosten des institutionellen Wandels (hohe Fixkosten der Institution).

Darüber hinaus existieren eine Reihe von besonderen rein institutionenökonomischen Problemen in nicht-privaten Transfersystemen, die sich aus deren speziellen Aufgabenstellung ergeben. Von den besonderen Problemen der Transferinstitutionen werden die folgenden fünf erörtert:

- i) Es gibt eine inhärente Tendenz für Transfersysteme, möglichst weiter ausgebaut zu werden als andere Institutionen. Die volkswirtschaftliche Effizienz ist dadurch niedriger.
- ii) Die Neigung der direkt Beteiligten, die Ineffizienz in Transfersystemen zu mindern ist gering.
- iii) Die Möglichkeiten der Korruption sind in Transfersystemen größer als bei anderen Staatsausgaben.
- iv) Transferziele werden meist multidimensional formuliert und sind daher schwerer zu überprüfen.
- v) Legitimität der individuellen Transfers wird nicht öffentlich diskutiert.
- vi) Bei der Armutsbekämpfung, die auch Ziel der Transfersysteme ist, handelt es sich um einen Grenzbereich der Ökonomik in dem Prognosen entsprechend schwierig sind.

Zu den Problemen im Einzelnen:

Zu i) und ii): Ausbautendenz für Transfersysteme / geringe Neigung zur Minderung der Ineffizienz in Transfersystemen

Beide Probleme sind Ergebnis des Fakts, daß es für Transfers per definitione keine Gegenleistungen gibt. Dieses Faktum ist kein Problem schlechthin, hat aber bedeutsame Wirkungen. Für Institutionen besteht eine Tendenz, die institutionelle Struktur so zu entwickeln, daß der Nettoertrag der Transaktionen maximiert wird (Richter 1998, 3). Da sich institutionelle Strukturen nicht von alleine entwickeln, sondern gemäß dem methodischen Individualismus, der eine der Grundannahmen der Institutionenökonomik darstellt, von Personen entwickelt werden, ist zu fragen, um wessen Nettoertrag es sich handelt. Diesbezüglich ist für Transfersysteme zwischen direkten Beteiligten (Bürokraten in Transfereinrichtungen, Transferempfänger und deren Lobbyisten) und indirekten Beteiligten (Steuerzahler) zu unterscheiden. Die Empfänger der Transfers haben an sich keinen Grund, für eine Beschränkung oder Reduzierung der Transferzahlungen zu plädieren. Es ist plausibel anzunehmen, daß die Kosten der Transferannahme annähernd fix sind, mithin die Nettoerträge mit steigenden Transfers zunehmen. Die Nettoerträge der Bürokraten als Gruppe liegen - sieht man von der Altruismusannahme ab - in Budgetmaximierung und *fringe benefits*. Beide Arten der Nettoerträge sind positiv mit dem Umfang der Transfers korreliert. Die Nettoerträge der Steuerzahler (wieder abgesehen von Altruismus) sind entweder indirekter Natur (z.B. Versicherung gegen Umstürze) oder aufgrund der Größenverhältnisse der Gruppen leicht negativ. Die Interessendivergenz

ist innerhalb der Gruppe der direkt Beteiligten geringer als zwischen den direkt Beteiligten und den indirekt Beteiligten. In der Summe sind die direkt Beteiligten an einer Ausweitung der Transfersysteme interessiert, während es den Steuerzahler nicht unbedingt kümmern muß. Diese Asymmetrie der Interessen wirkt sich bei Transfersystemen aufgrund der fehlenden Gegenleistung stärker aus als z.B. bei Marktinstitutionen. Vom Ertrag der Empfänger (Transfers) werden in Transfersystemen nur die Transaktionskosten abgezogen. Bei Marktinstitutionen, z.B. einem Wochenmarkt, der von Gemüsehändlern benutzt wird, werden vom Ertrag des Gemüsehändlers die Transaktionskosten (z.B. Standmiete) und die Kosten der Gemüseproduktion abgezogen. Während Gemüsehändler gegebenenfalls ihre Tätigkeit aufgeben müssen, weil die Summe aus Transaktions- und Produktionskosten die Erlöse aus dem Gemüseverkauf übersteigt, ist die Aufgabe des Bezugs von Transfereinkommen für Transfereinkommensbezieher nur denkbar, wenn die Transaktionskosten extrem hoch sind. Dies ist ein Mittel zur Erhöhung der Transfereffektivität und wird als *'self-targeting'* auch vielfach angewandt. Ein Beispiel ist der Verkauf subventionierter Lebensmittel mitten in Armenvierteln, deren Besuch für Bezieher höherer Einkommen nicht zumutbar oder nicht ungefährlich ist. Von den Ausnahmen abgesehen, wo *'self-targeting'* möglich ist, heißt das, die Marge für Transfereinkommensbezieher ist größer als für die Nutzer z.B. von Marktinstitutionen und mithin dürfte auch der Druck der Transfereinkommensbezieher auf die Minderung der Ineffizienz des Transfersystems geringer sein.

Als Ergebnis des Faktums der mangelnden Gegenleistung für Transfers ergibt sich eine inhärente Tendenz der direkten Beteiligten zum Ausbau der Transfersysteme und eine geringe Neigung für Transfereinkommensbezieher, die Ineffizienz der Transfersysteme zu mindern.

Zu iii): Größere Möglichkeiten der Korruption in Transfersystemen

Es kann nicht zu Korruption auf der Ausgabenseite der Staatsfinanzen (z.B. bei einer Beschaffungsentscheidung) kommen, wenn es sich entweder um homogene Güter auf Märkten mit Wettbewerb handelt und allgemeine Richtlinien der fairen Ausschreibung für Wettbewerber einklagbar sind oder wenn keine Informationsasymmetrie zwischen Agent und Prinzipal vorliegt. Bei homogenen Gütern auf Märkten mit Wettbewerb kann jeder Kontrakt mit zu hohen Preisen durch die potentiellen Konkurrenten beanstandet werden. Genau dies ist in Transfersystemen nicht möglich; mangels Gegenleistung gibt es auch keine Konkurrenten. Daher genügt zum Entstehen von Korruption in Transfersystemen die zweite Bedingung. Dies gilt nicht, wenn die Höhe der Transfers in der Summe für alle Transfereinkommensbezieher beschränkt sind oder eine Kultur der Abwehr von Transfererschleichung existiert. In der öffentlichen Debatte läuft das gegenwärtig unter dem negativ besetzten Begriff der *'Denunziationskultur'*.

Sicher sind die absoluten Beträge, um die es bei Transfers geht, in vielen Fällen niedriger als die Beträge für Lieferungen und Leistungen an den Staat. Der relevante Vergleich muß sich jedoch auf die Nettoerträge und dabei auf die Marge derselben konzentrieren. Diesbezüglich dürften Transfersysteme auch einen hohen Anreiz zur Korruption bieten. Da zudem der investigative Anreiz für Konkurrenten fehlt, solange das Ganze nicht als Nullsummenspiel verstanden wird, ist die Annahme der größeren Anfälligkeit der Transfersysteme für Korruption gerechtfertigt.

Zu iv): Multidimensionale Formulierung der Transferziele

Dieses Faktum wurde bereits als Problem der ergebnisorientierten Effizienzmessung angeführt. Die real existierenden Transferziele in Gestalt der definierten persönlichen Notlagen oder Risiken gegen die eine soziale Sicherung den Bürger absichern muß, sind vielfältig. In den meisten Staaten behilft man sich mit der Schaffung spezieller Institutionen der sozialen Sicherung für die verschiedenen Ziele. Damit wird nicht nur die Meßbarkeit der faktischen Erreichung des wie auch immer

aggregierten Transferziels erschwert, sondern dadurch erhöht sich auch die Asymmetrie der Informationen zwischen direkt und indirekt Beteiligten. In der Steuerpolitik lautet eine pragmatische Forderung 'Besteuerung möglichst vieler verschiedener Steuertatbestände', um Möglichkeiten der Vermeidung und Hinterziehung zu verringern. In der einheitlichen Steuereintreibung kann auch tendenziell von gegenläufigen Interessen der direkt Beteiligten (Bürokraten und Steuerzahler) ausgegangen werden. In der Transferpolitik scheint das Gegenteil geboten. Die Aufspaltung des Transfersystems erhöht die Spezifität der Transaktionen und erhöht damit nach Williamson die Transaktionskosten (Williamson 1984, 202 ff.). Zudem mindert sie seine Transparenz insbesondere für indirekt Beteiligte, so daß unter der Annahme der zumindest teilweisen Interessenidentität der direkt Beteiligten die Transfereffizienz in verschachtelten Systemen geringer sein dürfte als in einheitlichen.

Zu v): Legitimität der individuellen Transfers wird nicht öffentlich diskutiert.

Während das Ergebnis von öffentlichen Ausschreibungen auch im Einzelfall veröffentlicht wird, gilt es in aller Regel als Verletzung des Persönlichkeitsrechts, individuell erhaltene Transfers öffentlich zu diskutieren. Es erfolgt öffentlich lediglich eine Diskussion der aggregierten Größen, welche für die Bewertung durch den Einzelnen wenig hilfreich sind. Daraus lassen sich dann bestenfalls Trends ableiten oder Vergleiche zu anderen Staaten ziehen. Meist ist letzteres aufgrund divergierender Transfer- und/oder Wirtschaftssysteme nur bedingt möglich. Dadurch kann es sein, daß sich ein stabil ineffizientes Transfersystem über die Jahre behauptet.

Zu vi): Schwierigkeit der Vorhersagen in der Armutsbekämpfung

Bei der Armutsbekämpfung, die auch Ziel der Transfersysteme ist, handelt es sich um einen Grenzbereich der Ökonomik, da die üblichen Annahmen für Arme noch weniger gelten als für sonstige Akteure. Die üblichen Annahmen der Nutzenmaximierung führen im Mittel zu plausiblen Vorhersagen des durchschnittlichen menschlichen Verhaltens. Für den Bereich der sogenannten absoluten Armut ergeben sich dagegen Probleme die eine rein instrumental definierte Ökonomik nicht lösen kann. Es ist z.B. anthropologisch plausibel und in der Regel auch zu beobachten, daß der Kinderwunsch auch für absolut Arme höher steht als Einkommenserzielung, Konsum oder Sparen. Die ansonsten von Ökonomen angewandten Modelle erfassen dies in der Regel nicht, wodurch die Prognose der Wirkung einer Armutsbekämpfung fehlgeleitet werden kann. Ihren rein ökonomisch meßbaren Ausdruck finden diese Probleme in sich sprunghaft verändernden Preis- oder Einkommenselastizitäten der Güternachfrage sowie des Arbeitsangebots und in inversen Nachfrage- oder Angebotsfunktionen, die meist Ausdruck von Überkompensation des Preiseffektes durch den Einkommenseffekt sind.

3. Zusammenhang zwischen effektiver Umverteilung und Transferquote

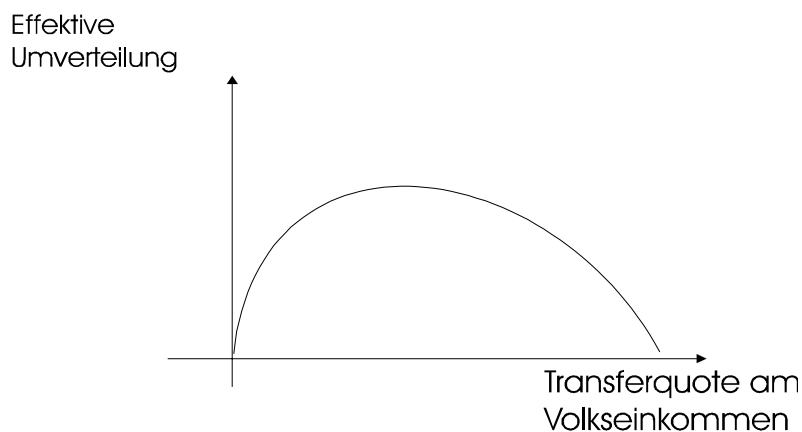
Die Wirkung der oben genannten Probleme auf die Transfereffizienz sind negativ. Die effektive Umverteilung in einer Gesellschaft in Abhängigkeit der Transferquote am Volkseinkommen könnte daher hypothetisch analog der Laffer-Kurve analog sein. Die Laffer-Kurve¹ zeigt einen invers-U-förmigen Verlauf der Staatseinnahmen in Abhängigkeit vom Steuersatz. Ein von null leicht steigender Steuersatz führt zunächst zu steigenden Staatseinnahmen. Je größer der Steuersatz aber wird, desto größer sind die zu erwartenden Gewinne aus Steuervermeidung und Hinterziehung. Durch Einsetzen dieser Aktivitäten wird die Steigung der Kurve flacher bis ein weiterer Anstieg

¹ Benannt nach Arthur Laffer, dem ehemaligen Berater des früheren Präsidenten der U.S.A., Ronald Reagan.

des Steuersatzes überhaupt keinen Zuwachs an Staatseinnahmen bringt. Schließlich wird die Kurve negativ geneigt, das heißt ein weiterer Anstieg des Steuersatzes bewirkt Vermeidungs- und Hinterziehungsaktivitäten in einem Ausmaß, das zu verringertem Gesamteinkommen führt.

Ähnlich plausibel ist auch die Annahme einer analogen Kurve für Transfers wie in der Abbildung 1 gezeigt. Zunehmendes Ausmaß der staatlichen Transferzahlungen sichert Erreichung gesellschaftlicher Ziele, die mit Mitteln der Marktwirtschaft nicht zu erreichen sind. Weiter zunehmende Transfers machen aber auch Korruption und Sabotage sowie staatliche Ineffizienz und Transfererschleichung eher möglich und wahrscheinlich. Es ist ebenso denkbar, daß bei sehr hohen Transferquoten eine weiter zunehmende Verfehlung der angestrebten gesellschaftlichen Ziele eintritt.

Abbildung 1: Effektive Umverteilung und Transferquote



Quelle: Eigene Darstellung.

Auch bei dieser Kurve läßt sich ihr Verlauf primär nur in Richtung der steigenden Transferquote interpretieren. Wird die Transferquote reduziert, heißt das nicht automatisch, daß die vorher ausfindig gemachten Möglichkeiten der Transfererschleichung bzw. der Korruption oder Sabotage ungenutzt bleiben. Eine Rückführung der Transferquote muß daher kurzfristig nicht zu einem Anstieg der effektiven Umverteilung führen, auch wenn die Transferquote sich im negativ geneigten Teil der Laffer-Kurve befinden.

Die optimale Transferquote läßt sich ohne Kenntnis der jeweiligen Landes- und Institutionenspezifika nicht a priori bestimmen. Sicherlich kann eine geschickte institutionelle Gestaltung des Transfersystems auch den landesspezifischen Verlauf der Laffer-Kurve verschieben.

4. Dezentralisierung der Transfersysteme als Lösungsstrategie

Neben den nicht-privaten Transfersystemen gibt es auch Systeme privater Transfers, die als formelle oder informelle Institutionen (z.B. Institutionen der Hilfe in besonderen Lebenslagen, wie Trauerbeistand) organisiert sein können. Private Transfers sind nicht unbedeutend, sind aber auf den Verwandtschaftsbereich sowie den Nahbereich der persönlichen Interaktion beschränkt. Die meisten der oben geschilderten institutionenökonomischen Probleme treten in privaten Transfersystemen nur gemindert oder überhaupt nicht auf. Dies läßt sich exemplarisch am Informationsproblem darstellen. Die absolute kognitive Grenze der Informationen ist bei der Beurteilung der aggregierten Transfereffektivität und -effizienz staatlicher Transfersysteme sehr niedrig. Das heißt, daß das unumstrittene Wissen über aggregierte Transfereffektivität und -effizienz staatlicher Transfersysteme, selbst bei unendlich hohen eingesetzten Ressourcen für Informationssammlung, aus den oben

beschriebenen Gründen relativ beschränkt bleibt. Für private Transfers ist die Nicht-Öffentlichkeit des Einzelfalles aufgehoben und mithin sind sie nicht auf Aggregation der Daten angewiesen. Dadurch erweitert sich der Bereich des möglichen Wissens über Transfereffektivität und -effizienz erheblich. Zudem kommt die behavioristische Grenze des Wissens in Form der rationalen Unwissenheit aufgrund der Divergenz der absoluten Nutzen bzw. Kosten zwischen Transferierenden und Transferbezieher. Diese Divergenz ist in privaten Transfersystemen erheblich kleiner. Dadurch mildert sich die Asymmetrie der Nutzen erweiterter Information über Transfereffektivität und -effizienz. Zudem kommt die psychologische Grenze in Form der begrenzten Rationalität aufgrund psychologischer Aspekte. Während die Beurteilung allgemeiner unpersönlicher Regeln für Menschen sehr schwer ist, gilt dies nicht für das Aufdecken von *'Cheating'* im persönlichen Nahbereich. Dies aufzudecken gehört nahezu zu den Spezialitäten unserer Erkenntnisfähigkeit. Diese Aspekte verdeutlichen, daß private Transfersysteme weit weniger anfällig sind für X-Ineffizienzen als staatliche.

Daraus läßt sich auch eine Forderung nach Dezentralisierung zumindest aber nach strikter Subsidiarität, i.e. Reform der Transfersysteme in Richtung eines persönlichen Nahbereichs ableiten. Nicht nur die Informationsasymmetrie wird abgebaut, sondern auch die Divergenz der Interessen und die administrativen Kosten des Systems. Zudem steigen Glaubwürdigkeit der *'exit'*-Drohung und Bereitschaft der Informationssammlung für die *'voice'*-Entscheidung.

Wie verträgt sich diese Forderung nach Dezentralisierung der Institutionen der Transfersysteme in Richtung eines persönlichen Nahbereiches mit der für das Zivilrecht von Schäfer erhobenen Forderung nach größtmöglicher Allgemeinheit, i.e. nach Willkürfreiheit zur Ausdehnung der anonymen Markttransaktionen (Schäfer 1998, 15 f.)? Analog zu Tönnies' *'Gemeinschaft und Gesellschaft'* (Tönnies 1935)² fordert Schäfer abstrakte, gleiche Regeln der Gesellschaft als Zivilrecht und verweist auf die Problematik der *'gemeinschaftlichen'* Substitute des Zivilrechts wie z.B. die Clanstruktur (Schäfer 1998, 8 f.). Warum sollte es für die Institution der sozialen Sicherung entgegengesetzt (Bewegung in Richtung auf das *'Gemeinschaftsmodell'*) sein? Die Antwort lautet, weil die Aufgabenstellung auch entgegengesetzt ist. Das Zivilrecht regelt Verträge und Schuldverhältnisse, bei denen einer Leistung eine Gegenleistung oder einer Verpflichtung ein Verschulden entgegengesetzt. Bei Transfers gibt es jedoch - sieht man von der historischen Naturrechtsbegründung ab - keine Verpflichtung und keine Gegenleistung. In der Terminologie der Marktwirtschaft macht ein potentieller Lieferant gegen die Clanstruktur geltend, daß er einen legitimen Anspruch auf Markteintritt hat. Er fordert Anonymität, i.e. die Abstraktion von den persönlichen Attributen und ausschließliche Bewertung der von ihm gebotenen Leistung. Von einem potentiellen Transfereinkommensbezieher, der keine Gegenleistung bietet, macht dagegen die leistende Gesellschaft ihr Recht auf Offenlegung der persönlichen Verhältnisse, i.e. auf Aufhebung der Anonymität geltend. Dies verdeutlicht, daß sowohl die Forderung nach Universalität im Zivilrecht als auch nach Partikularität im Sozialrecht legitim sind und ihre institutionenökonomische Rechtfertigung mithin keine Inkonsistenz bedeutet.

² Tönnies unterscheidet in diesem bahnbrechenden Werk zwischen den anonymen Regeln der Gesellschaft und den Regeln der Gemeinschaft, die den familiären sowie den persönlichen Nahbereich eines Einzelnen ausmachen. Im Verlaufe der Geschichte kam es zu einer Ausdehnung des gesellschaftlichen Bereiches. Dies kann als Vordiskussion der gegenwärtigen Debatte über Globalisierung gesehen werden.

B. Übertragbarkeit der Neuen Institutionenökonomik auf Transformationsländer

Eine wichtige Implikation der Neuen Institutionenökonomik für die Systeme der sozialen Sicherung lautet: Es lohnt sich für politische Entscheidungsträger nur bedingt, staatliche Mittel redistributiv zur Unterstützung einer kleinen Gruppe von wirklich Bedürftigen einzusetzen; es lohnt sich dagegen sehr, staatliche Mittel zur Unterstützung einer großen Wählergruppe einzusetzen und dies mit dem Gerechtigkeitsziel zu begründen. Der zweite Teil der vorliegenden Arbeit untersucht die Übertragbarkeit dieser Thesen auf vormalige Zentralplanwirtschaften in Mitteleuropa bzw. auf gegenwärtige Transformationsländer.³

1. Ansatzpunkte der Institutionenökonomik in Transformationsländern

Aus institutionenökonomischer Sicht sind Ineffizienzen in Institutionen unter Annahme des eigentzorientierten Handelns unvermeidlich. Der Grad der Ineffizienz ist abhängig von den durch die Institution gesetzten Regeln und dem Verhalten der Individuen, welche die Regeln der Institution setzen, anwenden oder unter den gesetzten Regeln ihre Interaktionen treffen müssen. Zu beurteilen sind also der politische Prozeß zur Konstitution einer Institution und die behavioristischen Auswirkungen derselben auf die in ihr Tätigen und die unter ihr interagierenden. Ersteres betrachtet externe Ursachen der Ineffizienz und kann als Demokratietheorie auf Institutionen der sozialen Sicherung angewendet werden. Letzteres zielt auf die interne Struktur und kann als Bürokratietheorie auf solche Institutionen angewendet werden. Beide Kriterien können nur zu Aussagen führen, wie Institutionen der sozialen Sicherung extern und intern zu gestalten sind, damit Minimierung der Ineffizienz angenommen werden kann. Insofern stellen sie keine echten Alternativen zur ergebnisorientierten Messung der Effizienz dar, sondern sind komplementär dazu. Sie sind auf neue Institutionen bzw. andere Staaten nur übertragbar, wenn entweder plausible Gründe für die Übertragung der Annahmen bestehen oder wenn Ineffizienzen in der Aufgabenerfüllung nachgewiesen werden können, die nicht auf Allokationsmängeln beruhen.⁴

Mithin stellt sich zunächst grundsätzlich die Frage der Übertragbarkeit der Annahmen der Institutionenökonomik auf vormalige Zentralplanwirtschaften. Kein Zweifel dürfte schon aus anthropologischen Gründen an der egoistischen Verhaltensweise auch der kommunistischen Machthaber bestehen. Jedoch läßt sich die Annahme der Wählerstimmenmaximierung nur bedingt übertragen. Kommunistische Machthaber dürften statt Unterstützung der potentiellen Wähler eher auf Unterstützung der die Partei tragenden und ideologisch heroisierten Gruppen der Bevölkerung gesetzt haben. Zudem ergibt sich bei der Übertragung der sozialpolitischen Ziele ein ideologischer Zielkonflikt: Aktive Transferpolitik - etwa redistributive Maßnahmen oder Armutsbekämpfung - kann im Sinne einer „*revealed poverty existence*“⁵, auch als Anerkenntnis einer ungerechten Primärverteilung interpretiert werden. Tatsächlich berichtet Milanovic auch über eine gesplante staatliche Einstellung gegenüber den Armen (Milanovic 1995, 4.). Einerseits kam es zu intensiver sozialer Fürsorge für die Teile der Bevölkerung, welche als Benachteiligte des vorherigen kapitalistischen Regimes gesehen wurden (z.B. ungelernete Arbeiter, Besitzlose, Analphabeten). Andererseits hatten staatliche Behörden wenig Einsehen mit den ‘systemimmanenten Armen’, denen die ‘Segnungen’

³ Die dem Autor vorliegenden Daten erlauben zum Teil nur Schlüsse auf die Situation vor der Transformation.

⁴ Es müssen also X-Ineffizienzen und nicht nur A-Ineffizienzen bestehen (Leibenstein 1966 und 1978).

⁵ Atkinson / Micklewright argumentieren analog für die Feststellung einer „*revealed poverty line*“ (Atkinson / Micklewright 1992, 187).

des Sozialismus nicht zu Wohlstand verhalfen (z. B. nicht-dauerhaft Beschäftigte, Nicht-Seßhafte, Behinderte, Alkoholiker). Sie wurden als persönliche Fehlentwicklungen abgetan, denen nicht zu helfen sei. Ein weiterer Hinweis auf die prinzipielle Übertragbarkeit obiger Thesen bietet die verzerrende Gestaltung der Stichproben bei der Erhebung der Einkommensverteilung in der UdSSR. Verschiedene Autoren erkennen in der Konstruktion der Stichproben vor der Transformation einen systematisch verzerrenden Effekt zu Lasten des Anteils der Personen mit niedrigem Einkommen.⁶ Ob dies Absicht oder Unkenntnis war, läßt sich ohne weitere Forschung nicht entscheiden, dienlich für die Zwecke der Machthaber im Sinne der Institutionenökonomik war es in jedem Fall.

Eine weitere indirekte Beweisführung ist möglich über die Analyse des Einflusses bestimmter Interessengruppen auf die Gestaltung der Systeme der sozialen Sicherung in der Transformation. Hervorzuheben ist dabei der Vergleich der Gestaltung des Rentensystems mit anderen Sozialversicherungen. Rentner stellen eine große Wählergruppe mit homogenen Interessen und viel Zeit zur Beeinflussung der politischen Willensbildung dar. Mithin darf es nicht verwundern, daß gerade die Rentner in den meisten Transformationsländern deutlich besser abgeschnitten haben als die Bezieher anderer Transfers (Cornia 1994, 599 und Milanovic 1995, 22 ff.). Auf eine differenziertere Betrachtung dieses politökonomisch eher einfachen Zusammenhanges soll im Rahmen dieser Arbeit jedoch verzichtet werden.

Die andere Bedingung der Übertragbarkeit institutionenökonomischer Argumente auf Transformationsländer ist der Nachweis der Ineffizienz der realitären Sozialpolitik gemessen an den offiziell verfolgten Zielen, ohne daß dies auf Allokationsineffizienz zurückzuführen wäre. Im folgenden wird versucht, diesen Nachweis anhand der mangelhaften Effizienz und Effektivität des Transfersystems zu erbringen. Effizienz wird dabei nicht im Sinne der Pareto-Effizienz, sondern als rein technische Effizienz verstanden. Pareto-Effizienz ist nur zu erreichen, wenn es nicht mehr möglich ist, ein Individuum besser zu stellen ohne ein anderes schlechter zu stellen. Das ist - sieht man von Altruismus ab - in Transfersystemen per definitione nicht möglich, da es bewußt um Umverteilung geht. Hier ist mit Effizienz die reine technische Effizienz im Sinne des Verhältnisses von Output zu Input gemeint. Dabei gibt es dann keinen absoluten Maßstab aber durchaus Vergleichsmöglichkeiten zu anderen Staaten.

2. Effektivität und Effizienz des Transfersystems in der Verteilungspolitik

Optimale Effektivität eines Transfersystems bedingt unter der Zielannahme einer egalitären Verteilung eine möglichst hohe Progressivität⁷ bzw. ergebnisorientiert ausgedrückt, eine Minimierung der Einkommensungleichheit (Mitchell 1991, 13 f.; Mitchell / Natsem / Gruen 1994).⁸ Man spricht von einem progressiven (regressiven) Transfersystem, wenn der durchschnittliche Anteil der Transfers am verfügbaren Einkommen mit steigendem verfügbarem Einkommen abnimmt (zunimmt). Die

⁶ Dazu trägt die ausschließliche Auswahl von Beschäftigten und die Panelstruktur bei (Atkinson / Micklewright 1992, 244; Milanovic 1996, 69 f.; Cornelius / Weder 1996, 592).

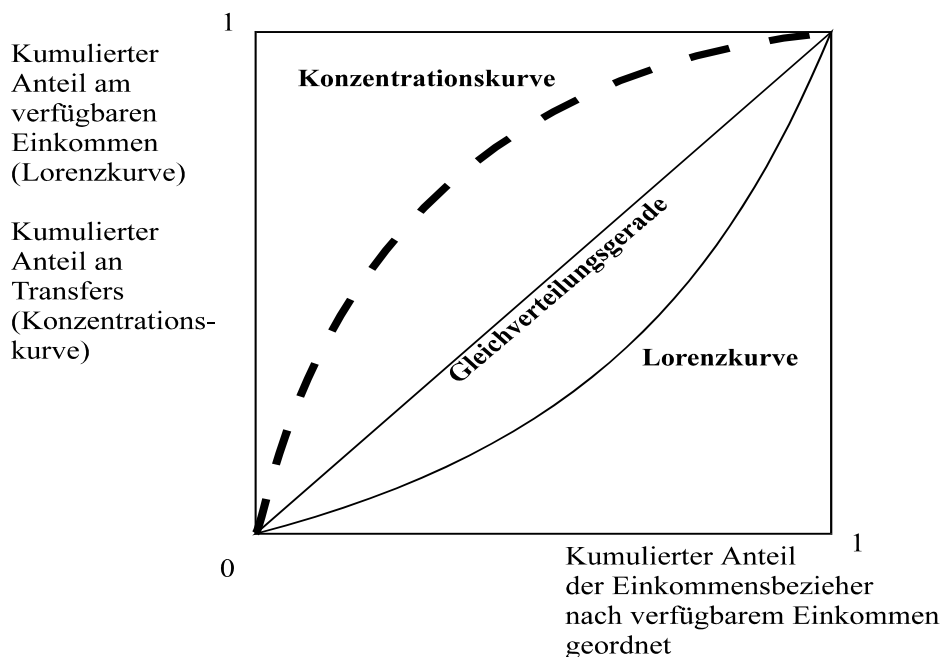
⁷ In der folgenden Betrachtung wird partialanalytisch lediglich die Progressivität der entsprechenden Systeme festgestellt. Rückwirkungen im Sinne eines „crowding out“ privater Transfers (Squire 1993, 380) werden aus Gründen der Vereinfachung nicht berücksichtigt.

⁸ Mit diesem Konzept läßt sich also messen, wie groß die Löcher in dem Eimer im berühmten „Leaky-Bucket-Experiment“ von Okun sind (Okun 1975, 91).

Progressivität eines Transfersystems kann mit Hilfe der Konzentrationskurve, dargestellt in Abbildung 2, ermittelt werden.⁹

Die Konzentrationskurve für Transfers kann in Analogie zur Lorenzkurve erklärt werden. Die Lorenzkurve zeigt den kumulierten Anteil des Einkommens, den die $i\%$ ärmsten Mitglieder der Gesellschaft erhalten. Auf der Abszisse sind die Mitglieder der Gesellschaft (in Anteilen) geordnet nach ihren verfügbaren Einkommen abgetragen. Die Ordinate zeigt dagegen den kumulierten Anteil am gesamten Volkseinkommen, den die $i\%$ ärmsten Mitglieder der Gesellschaft erhalten. Die Lorenzkurve enthält in jedem Fall die Punkte $(0;0)$ und $(1;1)$, da null Prozent der Bevölkerung auch null Prozent des Einkommens erhalten und hundert Prozent eben auch hundert Prozent. Da die Personen auf der Abszisse nach Höhe ihres verfügbaren Einkommens geordnet sind, kann die Lorenzkurve nicht oberhalb der Gleichverteilungsgeraden verlaufen. Für den Fall, daß eine absolute Gleichheit der persönlichen verfügbaren Einkommen besteht, verläuft die Lorenzkurve entlang der Gleichverteilungsgeraden $(0;0),(1;1)$. In der Regel verläuft sie aber darunter. Man berechnet die Ungleichheit der Einkommen mit dem Gini-Koeffizienten (G), der dem Verhältnis der Fläche zwischen Lorenzkurve und Gleichverteilungsgeraden zur Fläche des Dreiecks unterhalb der Gleichverteilungsgeraden markiert durch die Punkte $(0;0)$, $(1;1)$ und $(1;0)$ entspricht. Da dieses Dreieck bei einer auf eins normierten Gesamtfläche gleich ein halb ist, entspricht der Gini-Koeffizient dem Zweifachen der Fläche zwischen Lorenzkurve und Gleichverteilungsgerade. Es gilt $0 \leq G < 1$.

Abbildung 2: Lorenzkurve und Konzentrationskurve mit progressiven Transfers



Quelle: Eigene Darstellung.

Analog zur Lorenzkurve zeigt die Konzentrationskurve den kumulierten Anteil am Transfervolumen, den die $i\%$ ärmsten Mitglieder der Gesellschaft erhalten. Erhielte jeder den gleichen Betrag an Transfers, verlief die Konzentrationskurve entlang der Gleichverteilungsgeraden. Die Abszisse für Lorenz- und Konzentrationskurve ist identisch: beide Kurven werden entlang dem Anteil der jeweils $i\%$ ärmsten Personen, gemessen am verfügbaren Einkommen, abgetragen. Daher kann die

⁹ Die Konzentrationskurve geht nach Atkinson / Micklewright (1992) zurück auf Mahalanobis (1960) und wurde von Kakwani zu diesem Zweck entwickelt (Atkinson / Micklewright 1992, 147; Kakwani 1986).

Konzentrationskurve ungleich der Lorenzkurve auch oberhalb der Gleichverteilungsgeraden verlaufen. Eine Konzentrationskurve durchweg oberhalb (unterhalb) der Lorenzkurve zeigt ein progressives (regressives) Transfersystem an, weil der Anteil der Transfers am verfügbaren Einkommen für Bezieher niedriger Einkommen größer (kleiner) ist als der Anteil der Transfers am verfügbaren Einkommen für Bezieher hoher Einkommen. Eine Konzentrationskurve, die entlang der Lorenzkurve verläuft, zeigt ein proportionales Transfersystem an, da der Anteil der Transfers am verfügbaren Einkommen für alle Einkommensbezieher gleich hoch ist.

Aus der Konzentrationskurve läßt sich der Konzentrationskoeffizient (K) analog zum Gini-Koeffizienten (G) ermitteln (Atkinson / Micklewright 1992, 148).¹⁰ Der Gini-Koeffizient ermittelt sich als das Zweifache der Fläche zwischen Lorenzkurve und Gleichverteilungsgeraden. Der Konzentrationskoeffizient ermittelt sich als das Zweifache der Fläche zwischen der Konzentrationskurve und der Gleichverteilungsgeraden in dem Bereich, wo die Konzentrationskurve unterhalb der Gleichverteilungsgeraden verläuft, minus dem Zweifachen der Fläche zwischen den beiden Kurven in dem Bereich, wo die Konzentrationskurve oberhalb verläuft. Falls die Transfers pro Person mit steigendem verfügbarem Einkommen abnehmen, ist der Konzentrationskoeffizient negativ, wie in Abbildung 2 dargestellt. Negative (positive) Konzentrationskoeffizienten signalisieren einen negativen (positiven) Beitrag der Transfers zur Ungleichheit der Pro-Kopf-Einkommen an. Es gilt: $-1 < K < 1$.

Die Konzentrationskoeffizienten der Transfers in einigen mitteleuropäischen Staaten sowie einige Vergleichswerte zeigt Tabelle 1.¹¹ Es läßt sich festhalten, daß die früheren Zentralplanwirtschaften in den Jahren unmittelbar vor der Transformation eher absolut niedrige negative und zum Teil sogar positive Konzentrationskoeffizienten der Transfers aufzuweisen haben. Der extreme Wert für Jugoslawien ergibt sich primär durch die großen regionalen Unterschiede. Auch das Transfersystem war dort nach einzelnen Teilrepubliken getrennt organisiert.

Ob die Transfers aber progressiv, proportional oder regressiv sind, der durchschnittliche Anteil der Transfers am verfügbaren Einkommen also abnimmt, gleichbleibt oder zunimmt, wird mit Hilfe des Progressivitätsmaßes ermittelt. Um Progressivität zu messen, muß die Lage der Konzentrationskurve mit der entsprechenden Lorenzkurve verglichen werden. Das Maß der Progressivität von Transfers (P_{Tr}) entspricht dem Zweifachen der Fläche zwischen Konzentrations- und Lorenzkurve, in dem Bereich, wo letztere unterhalb verläuft, minus dem Zweifachen der Fläche zwischen den beiden Kurven, wenn die Lorenzkurve oberhalb verläuft (Mitchell 1991, 114 f.).¹² Kürzer formuliert: $P_{Tr} \equiv G - K$, i.e. das Maß der Progressivität der Transfers ist definiert als der Gini-Koeffizient der verfügbaren Einkommen minus dem Konzentrationskoeffizienten der Transfers. Es gilt: $(G - 1) < P_{Tr} < (G + 1)$ bzw. in absoluten Grenzen: $-1 < P_{Tr} < 2$ (Mitchell 1991, 115; Mitchell / Natsem / Gruen 1994). Da die Progressivität der Transfers mithin von dem landesspezifischen Gini-Koeffizienten abhängt, sind die absoluten Ergebnisse der einzelnen Staaten nur bedingt vergleichbar. Negative (positive) Werte für P_{Tr} zeigen Regressivität (Progressivität) des Transfersystems an.

¹⁰ Selbstverständlich läßt sich der Konzentrationskoeffizient auch analog aller aggregierten Verteilungsmaße, die strenge Lorenzkurven-Konsistenz aufweisen, ermitteln, wie Atkinsonmaß, die beiden Maße nach Theil, der Variationskoeffizient und das Maß von Dalton. Auf eine differenzierte Betrachtung der unterschiedlichen Verteilungsmaße soll im folgenden verzichtet werden.

¹¹ Die vorliegende Arbeit konzentriert sich ausschließlich auf monetäre Transfers. Den Realtransfers wird für Mitteleuropa vor der Transformation eine ähnliche relative Bedeutung zugemessen wie für Westeuropa. Eine umfassende Inzidenzanalyse erscheint hochgradig belastet von Werturteilen (Atkinson / Micklewright 1992, 18). Atkinson / Micklewright vermuten, daß zudem die Konsumentensubventionen in mitteleuropäischen Staaten Einkommensungleichheit reduzierten, jedoch seien sie noch weniger progressiv gewesen als die Realtransfers. Vgl. ebenda.

¹² Für die Berechnung der Progressivität von Steuern oder Abgaben werden die beiden Flächen mit umgedrehten Vorzeichen addiert (Mitchell 1991, 114 f.).

Eine Umverteilung, i.e. ein negativer Beitrag der Transfers zur Ungleichheit der verfügbaren Einkommen, ergibt sich dagegen, wie oben beschrieben, nur bei negativen Konzentrationskoeffizienten, also bei einem Wert für $P_{Tr} > G$, weil $K = 0$ ein Transfersystem mit identischen Pro-Kopf-Transfers beschreibt. Daraus folgt, daß es durchaus möglich ist, ein progressives Transfersystem zu haben, bei welchem die Transfers aber positiv zur Ungleichheit der verfügbaren Einkommen beitragen. Dies ist der Fall, wenn die Pro-Kopf-Transfers mit zunehmenden verfügbarem Einkommen zunehmen, aber der Anteil der Transfers am verfügbaren Einkommen mit zunehmenden verfügbaren Einkommen abnimmt.

Je näher der Wert für P_{Tr} seinem landesspezifischen Maximalwert von $G+1$ kommt, desto progressiver ist das Transfersystem. Dabei geht eine fortgesetzte Steigerung der Progressivität mit einer fortgesetzten Reduzierung des Gini-Koeffizienten des verfügbaren Einkommens, also einer Reduktion des landesspezifischen Maximalwertes für P_{Tr} einher. Zur besseren Vergleichbarkeit soll ein teilweise normiertes Progressivitätsmaß (P_{Tr}^*) eingeführt werden, das sich als der Quotient aus P_{Tr} und dem landesspezifischen maximalen Progressivitätsmaß ermittelt. Für alle Staaten gilt: $P_{Tr}^* = P_{Tr} / (G+1)$ und $(G-1)/(G+1) < P_{Tr}^* < 1$. Die Progressivität der Transfers einiger mitteleuropäischer Staaten sowie einige Vergleichswerte zeigt Tabelle 1.

Tabelle 1: *Transfereffizienz der Verteilungspolitik in verschiedenen Ländern^a*

Staat	Jahr	K	G	P_{Tr}	P_{Tr}^*	E	V
Polen	1989	-0,039	0,260	0,299	0,237	0,208	0,198
Jugoslawien	1989	0,371	0,379	0,008	0,006	0,200	0,004
CSSR	1988	0,003	0,195	0,192	0,161	0,254	0,199
Ungarn	1989	0,014	0,233	0,219	0,178	0,224	0,172
Bulgarien	1989	0,072	0,217	0,145	0,119	0,212	0,117
GB	1979	-0,197	0,264	0,461	0,365	0,204	0,296
GB	1989	-0,300	0,337	0,637	0,476	0,131	0,219
Schweden	1981	-0,198	0,197	0,395	0,330	0,383	0,555
USA	1979	-0,309	0,317	0,626	0,475	0,084	0,153
BRD	1981	-0,359	0,252	0,611	0,488	0,200	0,404
Norwegen	1979	-0,440	0,312	0,752	0,573		
Chile ^b	1987/89	0,322	0,579	0,257	0,163		

a: K = Konzentrationskoeffizient der Transfers, G = Gini-Koeffizient des Nach-Transfer-Einkommens, P_{Tr} = Progressivitätsmaß, P_{Tr}^* = normiertes Progressivitätsmaß, E = durchschnittliche Transferquote am Bruttoeinkommen, V = Maß der vertikalen Redistribution.

b: Für Chile wird K für 1987 und G für 1989 verwendet. Zeitlich übereinstimmende Werte waren in den angegebenen Quellen nicht zu finden. Der Wert für P ist mithin nicht exakt, dient auch nur Vergleichszwecken.

Quelle: Milanovic (1994), S. 181 und eigene Berechnungen nach Milanovic (1994), S. 186 sowie Deininger / Squire (1996).

Den gleichen Aussagegehalt, aber bessere Vergleichbarkeit bietet das normierte Progressivitätsmaß P_{Tr}^* .¹³ Wiederum liegen die früheren Zentralplanwirtschaften eher am unteren Ende der Werteskala, wenngleich in keinem dieser Staaten ein regressives Transfersystem existierte. Es zeigt sich, daß selbst Chile mit einem positiven Konzentrationskoeffizienten der Transfers, wegen des sehr

¹³ Das normierte Progressivitätsmaß erweist sich insbesondere als hilfreich im direkten Vergleich der Progressivität zwischen Staaten, deren allgemeine Progressivität ähnlich hoch ist (z.B. im Vergleich Chile mit Bulgarien, Ungarn und der CSSR sowie im Vergleich GB (1989), USA und BRD).

hohen Gini-Koeffizienten des verfügbaren Einkommens von 0,579 im Jahre 1989 eine ähnlich hohe Progressivität der Transfers aufweist wie Ungarn, die CSSR und höher als Bulgarien oder Jugoslawien.

Eine gegebene Progressivität der Transfers besagt noch nichts darüber, wieviel Redistribution gemessen an aggregierten Verteilungsmaßen tatsächlich stattfindet. Ein hochprogressives Transfersystem mit einem sehr niedrigen Anteil der Transfers am verfügbaren Einkommen bringt unter Umständen weniger Umverteilung hervor als Transfersysteme mit hohen durchschnittlichen Transferraten, aber geringer Progressivität. Daher wird zur Berechnung der gesamten vertikalen Redistribution (V) die durchschnittliche Transferrate am Gesamteinkommen einschließlich Transfers (E) herangezogen. Nach Kakwani gilt: $V \equiv P_{Tr} * E / (1 \pm E) G$ („ $1+E$ “ für Transfers und „ $1-E$ “ für Steuern) (Kakwani 1986, 84; Mitchell 1991, 115). Je höher V , desto höher ist die vertikale Redistribution nach Kakwani. Dabei ergibt sich $V = 0$ für ein einkommensproportionales Transfersystem mit $P_{Tr} = 0$ und $V < 0$ für ein regressives Transfersystem. Der Begriff der vertikalen Redistribution zielt in diesem Falle auf den Vergleich der Relation der Transfers zum verfügbaren Einkommen und nicht auf dem Vergleich der Pro-Kopf-Transfers zwischen Personen mit unterschiedlichem verfügbarem Einkommen. Oben wurde im Zusammenhang mit dem Konzentrationskoeffizienten von Umverteilung gesprochen, wenn die Pro-Kopf-Transfers mit steigendem verfügbarem Einkommen abnehmen. Dagegen weist das Progressivitätsmaß bereits ab $P_{Tr} > 0$ ein progressives Transfersystem aus, das gemessen am Konzentrationskoeffizienten jedoch noch einen positiven Beitrag zur Ungleichheit aufweisen kann.

Die Werte für V , soweit sie konsistent zu den Vergleichswerten zu ermitteln waren, stehen in Tabelle 1. Es zeigt sich, daß die mitteleuropäischen Länder trotz nicht unerheblicher durchschnittlicher Transferquoten in der vertikalen Redistribution eher am unteren Ende der Rangskala rangieren.

Es ist desweiteren möglich, daß trotz großer vertikaler Redistribution der Gini-Koeffizient der Nach-Transfer-Einkommen nahe dem Gini-Koeffizienten der Vor-Transfer-Einkommen liegen kann, so daß die Nettoverteilung kleiner als die vertikale Redistribution sein kann. Dies ist möglich, wenn es durch die Transfers zum Tausch von Rängen zwischen Einkommensbezieher kommt. Dieses Tauschen von Rängen („*leap-frogging*“) (H) mißt Kakwani durch den Vergleich des Gini-Koeffizienten der Nach-Transfer-Einkommen (G^*) mit dem Konzentrationskoeffizienten der Nach-Transfer-Verteilung (C_d). Letzteres ist der Gini-Koeffizient berechnet nach der Reihung der Einkommensbezieher nach den Vor-Transfer-Einkommen. Es gilt: $H \equiv (C_d - G^*) / G$. Wenn keine Ränge getauscht werden, gilt: $C_d = G^*$ und $H = 0$ (Mitchell 1991, 116). Um die Bedeutung der vertikalen Redistribution richtig einzuschätzen, wäre es erforderlich, für die betreffenden Länder zu messen, inwieweit es zum Tauschen von Rängen der Einkommensbezieher kommt. Diesbezüglich liegen dem Autor leider keine Daten vor.

Zusätzlich kann auch rein ergebnisorientiert die absolute Veränderung der Konzentrationsmaße durch Transfers, dargestellt in Tabelle 2, aufschlußreich sein. Die absolute Veränderung der Konzentrationskoeffizienten des Einkommens (hier als „ $K * 100$ “ dargestellt) durch Transfers liegt in den mitteleuropäischen Staaten im einstelligen Bereich etwa gleich auf mit dem entsprechenden Wert der USA für 1979, aber deutlich unter den Werten der transferintensiveren westlichen Industrieländer Großbritannien, BRD und Schweden. Doch nicht nur in der Transfereffektivität liegen die mitteleuropäischen Länder zurück. Bezüglich der Transfereffizienz fallen sie aufgrund höherer durchschnittlicher Transferquoten deutlich zurück. Ein Prozent Transfers bezogen auf das Nach-Transfer-Einkommen bringen in den mitteleuropäischen Ländern stets weniger als 0,41 Punkte Reduktion des mit Hundert multiplizierten Konzentrationskoeffizienten des Einkommens. Selbst

das westliche Land mit der niedrigsten Transfereffizienz (in dieser Tabelle: Schweden, 1981) erreicht noch einen Vergleichswert von 0,459.

Die vorliegenden Daten zeigen also eine mangelhafte Transfereffektivität und -effizienz der Systeme der sozialen Sicherung in Transformationsländern. Neuere Studien deuten zudem darauf hin, daß sich auch in der Transformationszeit an den grundsätzlichen Tendenzen der oben dargestellten Messungen nichts geändert hat, wenngleich bezogen auf einzelne Transfers in einzelnen Staaten sich zum Teil beachtliche Veränderungen in der Konzentration und Progressivität ergeben haben (Milanovic 1996, 119; Cornia 1994, 597).

Tabelle 2: Redistribution durch Transfers und Steuern

Konzentrationskoeffizient (K *100)	Polen 1989	Jugoslawien 1989	CSSR 1988	Ungarn 1989	Bulgarien 1989	GB 1979	GB 1989	Schweden 1981	Australien 1981/82	USA 1979	BRD 1981
1 Einkommen vor Lohnsummensteuer	33,5	38,7	26,9	30,4	24,5						
2 Einkommen nach Lohnsummensteuer	34,5	38,1	26,0	31,6	25,6	39,3	44,9	41,7	41,4	42,5	40,7
3 Gesamteinkommen [(2) + Transfers]	26,0	37,9	19,5	24,8	21,7	29,3	35,1	24,1	33,6	36,9	28,0
4 Verfügbares Einkommen [(3) - direkte Steuern]	n.a.	37,9	n.a.	23,3	n.a.	26,4	33,7	19,7	28,7	31,7	25,2
5 Δ K aufgrund											
6 Lohnsummensteuer	1,0	-0,6	-0,9	1,2	1,1						
7 Transfers	-8,5	-0,2	-6,5	-6,8	-3,9	-10,0	-9,8	-17,6	-7,8	-5,6	-12,7
8 direkte Steuern	n.a.	0,0	n.a.	1,5	n.a.	2,9	-1,4	-4,4	-4,9	-5,2	-2,8
9 Δ K pro 1% Anteil an (3)											
10 aufgrund Transfers	-40,8	-1,0	-25,7	-30,4	-18,4	-49,0	-74,8	-45,9	-79,6	-66,7	-63,5
11 aufgrund direkter Steuern				-17,6		-17,5	-6,9	-14,8	-22,6	-24,9	-11,7

n.a.: nicht verfügbar

Quelle: Milanovic (1994), Tabelle 5.

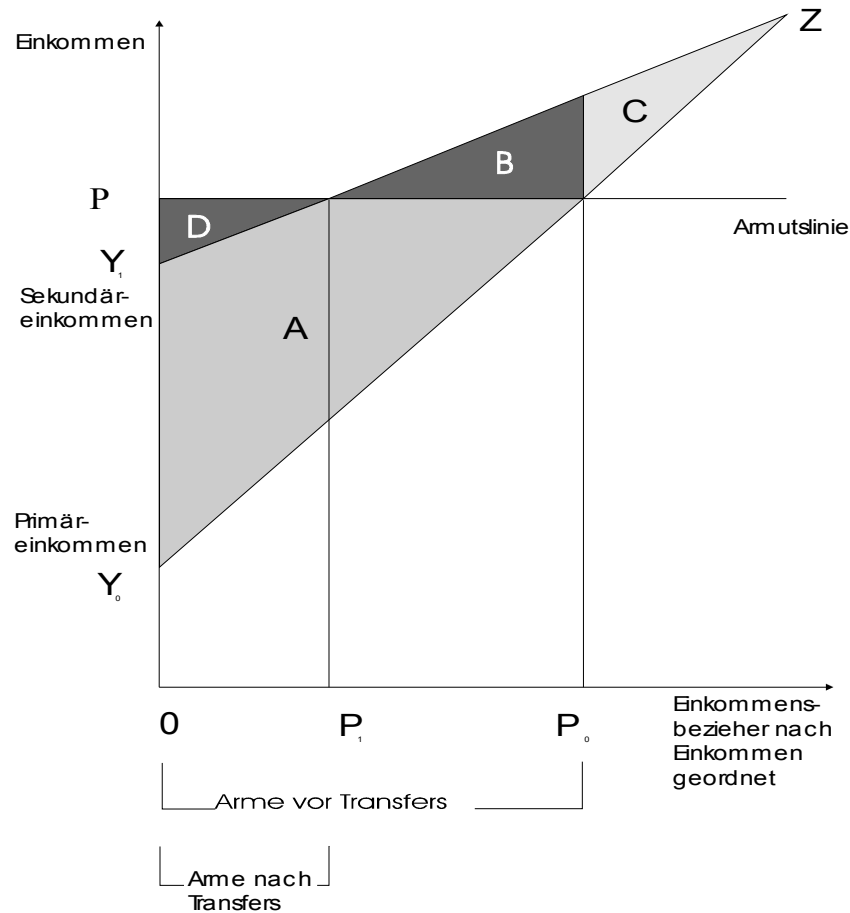
3. Effektivität und Effizienz des Transfersystems in der Armutsbekämpfung

Neben der Verringerung der Einkommensungleichheit kann auch das Ziel der Armutsbekämpfung Grundlage der Transferpolitik sein. Im folgenden wird gezeigt, wie Effektivität und Effizienz der Armutsbekämpfung gemessen werden können und welche Ergebnisse in einzelnen Ländern erzielt wurden.

Die Effektivität der Armutsbekämpfung kann durch zwei verschiedene Probleme gemildert werden: Sickerverluste („*leakage*“) und Unterversorgung („*low coverage*“). Zwischen beiden besteht offensichtlich ein Zielkonflikt. Eine wohlwollende Regierung kann vor der Wahl stehen, entweder kostenintensive Armutsbekämpfung mit einer geringen Unterversorgung und hohen Sickerverlusten oder weniger kostenintensive Armutsbekämpfung ohne Sickerverluste, aber mit ungenügender Versorgung zu betreiben (Squire 1993, 379). Daher ist neben der Effektivität auch die Effizienz des Transfersystems zu berücksichtigen.¹ Die Effizienz der Transferpolitik ermittelt sich als das Verhältnis der faktischen Reduzierung der Armut durch die Transfers relativ zu den eingesetzten Mitteln (Mitchell 1991, 14; Mitchell / Natsem / Gruen 1994). Zu diesem Zwecke kann auf Beckermans Modell der Transfereffizienz, dargestellt in Abbildung 3, zurückgegriffen werden (Beckerman 1979, 53 f.; Beckerman / Clark 1982, 50 ff.; Mitchell / Natsem / Gruen 1994, 326). Dabei werden auf der Ordinate die Einkommenshöhen und auf der Abszisse die Einkommensbezieher nach Einkommenshöhe vor der Transferzahlung abgetragen. Die Ordinatenwerte der Gerade $\overline{Y_0Z}$ zeigen die Primäreinkommen vor der Transferzahlung an, und die Ordinatenwerte der Gerade $\overline{Y_1Z}$ zeigen die Sekundäreinkommen nach der Transferzahlung an. Die durch die Strecke $\overline{OP_0}$ angezeigten Personen sind die Armen vor Transferzahlung und die durch die Strecke $\overline{OP_1}$ angezeigten Personen sind die Armen nach Transferzahlung. Es wird angenommen, daß kein Rangtausch stattfindet.

¹ In die Berechnung der Transfereffizienz der Armutsbekämpfung gehen die administrativen Kosten mangels verfügbaren Daten nicht ein.

Abbildung 3: Beckermans Modell der Transfereffizienz



Quelle: Beckerman (1979), S. 53 f.; Beckerman / Clark (1982), S. 50 ff.

Die entsprechend bezeichneten Flächen im Modell der Transfereffizienz lassen sich wie folgt interpretieren (Beckerman 1979, 53 f.; Beckerman / Clark 1982, 50 ff.; Mitchell / Natsem / Gruen 1994, 326):

$A + B + C =$ Gesamttransfers,

$A + B =$ Gesamttransfers, die den 'Armen vor Transferzahlung' zukommen,

$A + D =$ Armutsücke vor Transferzahlung und

$D =$ Armutsücke nach Transferzahlung

Ferner seien:

⇒ VEE = Vertikale Ausgabeneffizienz („*vertical expenditure efficiency*“), i.e. der Anteil der Transfers, den die 'Armen vor Transferzahlung' erhalten;
 $VEE = (A + B) / (A + B + C),$

⇒ S = „Spillover“; der Anteil der Transfers, den die 'Armen vor Transferzahlung' erhalten, der aber die Armutsücke übersteigt;
 $S = B / (A + B)$ und

⇒ PRE = Transfereffizienz bezogen auf die Reduktion der Armut („*poverty reduction efficiency*“);
 $PRE = A / (A + B + C) = (1 - S) * VEE.$

Bezüglich der drei vorgestellten Maße der Transfereffizienz der Armutsbekämpfung liegt dem Autor bislang nur eine einzige Berechnung für ein Transformationsland vor. Für Polen im Jahre 1993

werden folgende Werte angegeben (Milanovic 1994, 45):² VEE = 59 %, „*spillover*“ = 15 % und PRE = 44 %. Im Vergleich zu der Effizienz der Armutsbekämpfung via Transfers in Industrieländern erreicht Polen damit den zweithöchsten Wert, wie Tabelle 3 zeigt.

Tabelle 3: *Transfereffizienz der Armutsbekämpfung*

Staat	Effizienz der Armutsbekämpfung
Australien	50,5
Polen	44,0
USA	39,0
Schweiz	38,0
Großbritannien	37,5
BRD	36,0
Kanada	35,5
Norwegen	34,0
Frankreich	31,5
Niederlande	26,0
Schweden	23,0

Der Wert für Polen ist für 1993; der Wert für die Schweiz ist für 1982; die Werte für alle anderen Staaten sind gemittelte Werte für zwei bis drei Messungen aus den 80er Jahren basierend auf Daten der „*Luxembourg Income Studies Data Set*“.

Quelle: Mitchell / Natsem / Gruen (1994), S. 332; Milanovic (1994), S. 45.

Ein einziger Wert, zumal noch nicht einmal zeitlich übereinstimmend mit den zur Verfügung stehenden Vergleichswerten, ist wenig aussagekräftig. Polen, das auch in Bezug auf die Transfereffektivität und -effizienz in der Verteilungspolitik verglichen mit anderen mitteleuropäischen Staaten relativ gut abgeschnitten hatte, liegt im Vergleich zu Industriestaaten in der Effizienz der Armutsbekämpfung relativ weit vorne. Eine Zurückweisung der Übertragbarkeit der Thesen der Institutionenökonomik auf Transformationsländer bedeutet das freilich auch nicht, da sich Polen als einziges Transformationsland nicht signifikant absetzen kann.

Die Berechnung der Transfereffizienz in der Armutsbekämpfung steht und fällt natürlich mit der Vergleichbarkeit der gewählten Armutslinie. Dieses Fundamentalproblem der Armutsanalyse macht es sehr schwierig, vergleichende Analysen robust zu konstruieren. Daher sollte dieser einzelne Vergleich nicht überbewertet werden.

4. Fazit zur Frage der Übertragbarkeit

Mit der vorliegenden Arbeit wurden Instrumente zur Beurteilung der Transfersysteme vorgestellt und auf die realitären Systeme in einigen mitteleuropäischen Staaten angewendet. Es wurde eine mangelhafte Transfereffektivität und -effizienz nachgewiesen. Diese kann als Begründung für die Anwendbarkeit des institutionenökonomischen Ansatzes herangezogen werden, wenn sie nicht durch andere Ansätze erklärbar ist. Es bieten sich zwei weitere Erklärungen an:

- Als eine Erklärung für mangelhafte Transfereffektivität und -effizienz ist denkbar, daß alloka-tive Gründe für die Transferpolitik maßgeblich waren, mithin eine egalitäre Verteilung nicht in der Zielfunktion stand, diese aber gleichwohl von wohlwollenden Machthabern umgesetzt

² Offensichtlich interpretiert Milanovic abweichend von Mitchell „*spillover*“ als das Verhältnis der Fläche B zu der Summe der Flächen A, B und C.

wurde. Diese Erklärung erscheint eher für Marktwirtschaften plausibel, in denen der Staat die Preisbildung weitgehend frei den Märkten überläßt und via Transfers auch externe Effekte internalisieren will. In Zentralplanwirtschaften, wo Preise, Mengen und Qualität für ein Großteil der Transaktionen staatlicherseits vorgegeben waren und mithin die Internalisierung eventueller externer Effekte berücksichtigt werden konnte, ist nicht einzusehen, warum diese allokativen Gründe der Transferpolitik nicht schon in der Preisbildung und bei anderen Regulierungen berücksichtigt werden. Warum sollte bei zentralstaatlicher Regulierung des Großteils der wirtschaftlichen Transaktionen zusätzlich ein Transfersystem geschaffen werden, wenn nicht zu redistributiven Zwecken? Mithin spricht eine ordnungspolitische Plausibilität für die eingangs getroffene Zielannahme der effektiven Umverteilung in Richtung einer egalitären Gesellschaft bzw. der effektiven Armutsbekämpfung, so daß es legitim erscheint, Zentralplanwirtschaften auch an diesem Ziel zu messen.

- Eine zweite denkbare Erklärung sind Ineffizienzen aufgrund der Allokationsineffizienz. Diese kann ausgehend z.B. von unvollkommenen Faktormärkten die Kosten einer Administration erhöhen und mithin ihre Effizienz mindern. Da aber die verwendeten Effizienzmaße in keinem Falle die administrativen Kosten miteinbezogen haben, scheidet auch diese Erklärung der beobachteten mangelhaften Transfereffektivität und -effizienz aus.

Mithin verbleiben institutionenökonomische Ansätze als Erklärung der gemessenen Ineffizienzen. Zusammenfassend ergibt sich aus den präsentierten Daten eine eindrucksvolle indirekte Bestätigung der Übertragbarkeit der Institutionenökonomik auf Systeme der sozialen Sicherung im Allgemeinen sowie der eingangs genannten Thesen im Besonderen: Weder Transfereffektivität noch -effizienz erreichen in den mitteleuropäischen Staaten vor der Transformation Werte, die vermuten lassen, daß eine wirkliche Umverteilung das eigentliche Ziel des Transfersystems war. Vielmehr dürften auch dort die Machthaber das Transfersystem zu eigenen Zwecken instrumentalisiert haben. Wohlgedacht, dieser Schluß ergibt sich insbesondere aus dem Vergleich der Daten mitteleuropäischer Staaten vor der Transformation mit Daten für Industriestaaten. Daß eine effektivere und weniger ineffiziente Transferpolitik grundsätzlich möglich ist, beweisen die großen Streuungen zwischen den Staaten innerhalb der ideologischen Blöcke (man vergleiche z.B. Schweden mit Großbritannien, 1989 in Tabelle 1). Eine Nicht-Übertragbarkeit der oben genannten Thesen der Neuen Institutionenökonomik auf Zentralplanwirtschaften hätte sich in einer deutlich höheren Effektivität und Effizienz der Transferpolitik niederschlagen müssen. Die präsentierten Daten zeigen das genaue Gegenteil. Damit wäre der Weg frei, die Institutionenökonomik auch auf Systeme der sozialen Sicherung in Zentralplanwirtschaften und Transformationsländern zu übertragen. Die in Industrieländern analysierten institutionenökonomischen Fragestellungen (z.B. Informationsasymmetrie, Verfügungsrechte und öffentliche Wahlhandlungen) können auch dort erfolgversprechend angewendet werden.

LITERATURHINWEISE

- Atkinson, Anthony B. / Micklewright, J. (1992) *Economic transformation in Eastern Europe and the distribution of income*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Beckerman, Wilfred (1979) *Poverty and the Impact of Income Maintenance Programmes*. Genf: ILO.
- Beckerman, Wilfred / Clark, Stephen (1982) *Poverty and Social Security in Britain since 1961*. Oxford: Oxford University Press for The Institute for Fiscal Studies.
- Cornelius, Peter K. / Weder, Beatrice S. (1996) *Economic Transformation and Income Distribution: Some Evidence from the Baltic Countries*. In: *IMF Staff Papers*, Vol. 43, No. 3, S. 587 - 604.
- Cornia, Giovanni Andrea (1994) *Income Distribution, Poverty and Welfare in Transitional Economies: A Comparison Between Eastern Europe and China*. In: *Journal of International Development*, Vol. 6, No. 5, S. 569 - 607.
- Deininger, Klaus / Squire, Lyn (1996) *A New Data Set Measuring Income Inequality*. In: *The World Bank Economic Review*, S. 565 - 591.
- Kakwani, Nanak (1986) *Analyzing redistribution policies: A study using Australian data*. Cambridge et alibi: Cambridge University Press.
- Leibenstein, Harvey (1966) *Allocative Efficiency versus 'X-Efficiency'*. In: *American Economic Review*, Vol. 56, S. 392 - 415.
- Leibenstein, Harvey (1978) *X-Inefficiency Xists - Reply to an Xorcist*. In: *American Economic Review*, Vol. 68, S. 203 - 211.
- Milanovic, Branko (1994) *Cash Social Transfers, Direct Taxes, and Income Distribution in Late Socialism*. In: *Journal of Comparative Economics*, S. 175 - 197.
- Milanovic, Branko (1995) *Poverty, Inequality, and Social Policy in Transition Economies*. Policy Research Working Paper, No. 1530. Washington, D.C.: The World Bank.
- Milanovic, Branko (1996) *Income, Inequality, And Poverty During The Transition*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Mitchell, Deborah (1991) *Income Transfers in Ten Welfare States*. Aldershot et alibi: Avebury.
- Mitchell, Deborah / Natsem, Ann Harding / Gruen, Fred (1994) *Targeting Welfare*. In: *Economic Record*, S. 315 - 340.
- Okun, Arthur M. (1975) *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*. Washington: The Brookings Institution.
- Rawls, John (1971) *A Theory of Justice*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Richter, Rudolf (1998) *Moderne Institutionenökonomik - Ein Überblick*. Vortragsmanuskript zum Vortrag auf dem Seminar „Die Bedeutung der Neuen Institutionenökonomik für die Entwicklungsländer“, Limburg, 14. - 17. Januar 1998.
- Schäfer, Hans-Bernd (1998) *Die Bedeutung des Zivilrechts für den Entwicklungsprozeß*. Vortragsmanuskript zum Vortrag auf dem Seminar „Die Bedeutung der Neuen Institutionenökonomik für die Entwicklungsländer“, Limburg, 14. - 17. Januar 1998.
- Seidl, Christian (1988) *Poverty Measurement: A Survey*. In: Bös, Dieter; Rose, Manfred und Christian Seidl (Hrsg.) *Welfare and Efficiency in Public Economics*. Berlin et alibi: Springer Verlag, S. 71 - 147.
- Squire, Lyn (1993) *Fighting Poverty*. In: *American Economic Review - Papers and Proceedings*, S. 377 - 382.
- Tönnies, F. (1935) *Gemeinschaft und Gesellschaft: Grundbegriffe der reinen Soziologie*, 8. Auflage der Originalausgabe; hier zitiert nach der 2. unveränderten Auflage des Neudrucks. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1988.
- Williamson, Oliver E. (1984) *The Economics of Governance: Framework and Implications*. In: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 140, S. 195 - 223.

‘INSTITUTIONAL CHOICE’ UND ÖKONOMISCHE RATIONALITÄT - DAS BEISPIEL VON ‘SHARE CONTRACTS’ IM AGRARSEKTOR DER ENTWICKLUNGSLÄNDER

von Rainer Wilhelm

A. Die Fragestellung

Die ökonomische Relevanz von Institutionen ist heute weitgehend unbestritten. Die Erkenntnisse in bezug auf die ökonomische Wirkungsweise konkreter Arrangements sind jedoch vielfach noch rudimentär. Ronald H. Coase, der Wegbereiter der modernen Institutionenökonomik, hat (vor allem mit Blick auf die wirtschaftspolitische Beratung im Transformationsprozeß) den Wissensstand der Ökonomen in institutionellen Fragen folgendermaßen beschrieben: „We are still in the process of shooting off arrows to find out where the targets are.“ (Coase 1993).

Bei der Analyse von Institutionen fällt auf, daß in vielen Fällen mehrere alternative Arrangements parallel nebeneinander existieren, von denen sich offensichtlich keines „im Wettbewerb“ durchsetzen konnte. Aus wirtschaftspolitischer Sicht ist es allerdings notwendig, zwischen „gewünschten“ und „nicht-gewünschten“ Arrangements unterscheiden zu können. Dabei kann man sich sowohl an allokativen als auch an distributiven Zielen orientieren. In der Regel wird es als Ziel der normativen Institutionenökonomik angesehen, weniger effiziente durch „effizientere“ Institutionen zu substituieren. Eine solche Selektion wird als *‘institutional choice’* bezeichnet und setzt eine vergleichende Institutionenanalyse voraus.¹ In diesem Zusammenhang ist zu differenzieren zwischen einzelnen *institutionellen Arrangements* und der *institutionellen Struktur*, in die konkrete Arrangements eingebettet sind (Lin / Nugent 1992).

Die Problematik des *‘institutional choice’* stellt sich zwar insbesondere in bezug auf den Transformationsprozeß, ist aber auch in zahlreichen anderen Zusammenhängen relevant. Im folgenden wird diese Frage am Beispiel verschiedener Organisationsformen im Agrarsektor der Entwicklungsländer diskutiert. Die institutionelle Struktur im landwirtschaftlichen Bereich ist geprägt von der herrschenden Agrarverfassung.² Im Prozeß der wirtschaftlichen Entwicklung geht es u.a. darum, autochthone Formen des Bodenrechts den sich immer wieder verändernden ökonomischen und sozialen Verhältnissen anzupassen. Die bestehende Agrarverfassung wird dabei häufig als Hindernis für eine beschleunigte Entwicklung angesehen.

¹ Demgegenüber bezeichnet der Begriff des *‘institutional change’* den evolutorischen Prozeß institutioneller Veränderungen.

² Unter Agrarverfassung (*land tenure*) versteht man die Summe von gewohnheitsmäßigen oder gesetzlichen Rechten (formelle und informelle Institutionen), die Individuen oder Gruppen am Boden haben und die ihre Beziehungen zu anderen Mitgliedern der agrarischen Gesellschaft bestimmen (Hemmer 1988, 501). Die Agrarverfassung gliedert sich in die Grundbesitzverfassung, die Eigentums- und Nutzungsrechte regelt, und in die Arbeitsverfassung, die sich auf die Arbeitsverteilung und die Entlohnung bezieht.

Im folgenden werden drei unterschiedliche Vertragsformen betrachtet, die die ökonomischen Beziehungen zwischen Grundbesitzern (*landlords*) und Landarbeitern ohne Bodeneigentum (*tenants*) regeln:

- der einfache Lohnarbeitsvertrag (*wage contract*),
- der Fixpachtvertrag (*fixed rent contract*) und
- der sogenannte Teilpachtvertrag (*share contract*).³

Die empirisch zu beobachtende Koexistenz dieser Vertragsformen wäre nicht weiter erwähnenswert, gäbe es nicht jene inzwischen berühmt gewordene Passage in den „*Principles of Economics*“ von Alfred Marshall (1920), in dem dieser der Teilpacht ihre ökonomische Rationalität im Sinne von Pareto-Effizienz abspricht. Warum also hat der Teilpachtvertrag als ökonomische Institution der Agrarverfassung die letzten Jahrhunderte überlebt?

B. Das Marshall'sche Paradigma der Ineffizienz von Teilpachtverträgen

Bei der Vertragsform der Teilpacht (syn.: Teilbau) teilen sich Grundbesitzer und Pächter den Rohertrag, den der Pächter durch seinen Arbeitseinsatz auf dem ihm zur Verfügung gestellten Boden erzielen kann. Die Marshall'sche Analyse geht (teilweise implizit) von wettbewerblich organisierten Märkten und vollkommener Voraussicht aus und nimmt an, eine Überwachung der Arbeitsleistung von Pächtern bzw. Landarbeitern sei nicht notwendig (Sell 1989). In guter neoklassischer Manier wird insbesondere unterstellt, der Pächter könne seine Arbeitskraft zwischen Teilpachtvertrag und Lohnarbeitsvertrag (außerhalb des Pachtvertrages) vollständig frei aufteilen. Kosten des Vertragsabschlusses oder der Überwachung von vertraglichen Verpflichtungen fallen nicht an, weil die Informationen zwischen den Vertragspartnern symmetrisch verteilt sind und von zufälligen Ereignissen abstrahiert wird.

Unterstellt man - wie in Abbildung 1 dargestellt - eine linear fallende Grenzertragskurve der Arbeit (bei gegebener Bodenfläche) sowie einen exogen gegebenen Lohnsatz, so läßt sich der optimale Arbeitseinsatz unmittelbar grafisch ermitteln. Er liegt dort, wo der Grenzertrag des Faktors Arbeit (F_L) mit dessen Opportunitätskosten (dem Lohnsatz w , der der Strecke OC entspricht) übereinstimmt (Punkt E). Jede zusätzliche Arbeitseinheit wäre ineffizient eingesetzt, weil damit nur ein Grenzertrag erzielt werden kann, der kleiner ist als der Lohnsatz. Der optimale Arbeitseinsatz liegt folglich bei L^* .

Bei Abschluß eines *Lohnarbeitsvertrages* wird der Grundbesitzer den zu leistenden Arbeitseinsatz in Höhe von L^* vertraglich festschreiben. Der Landarbeiter erhält dann einen Lohn in Höhe von $Y = w \cdot L^*$, was der Fläche $OCEL^*$ entspricht. Der Produktionsüberschuß in Höhe der Fläche ACE steht dem Grundbesitzer als Bodenrente zu.

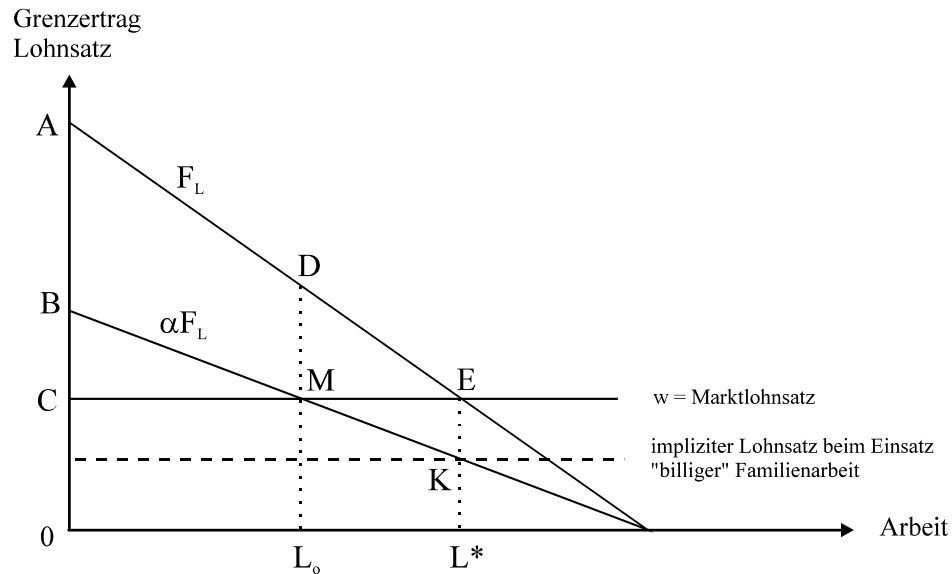
Im Falle des Abschlusses eines *Fixpachtvertrages* ist der Pächter höchstens bereit, eine Pacht zu zahlen, die durch die Fläche ACE bestimmt wird. Netto, d.h. nach Abzug der Pachtzahlung, verbleibt ihm das gleiche Einkommen, wie dem Landarbeiter, nämlich $Y = w \cdot L^*$.

Bei der *Teilpacht* kommen Grundbesitzer und Teilpächter überein, daß anstelle eines *ex ante* festgelegten Pachtbetrages, eine Aufteilung des Ertrages erfolgen soll. Der Teilpächter orientiert sich in diesem Fall nicht an der Grenzertragskurve der Arbeit (F_L), sondern an der darunter verlaufenden Kurve ($\alpha \cdot F_L$), die seinen Ertragsanteil bei alternativem Arbeitseinsatz wiedergibt. Dabei be-

³ Im landwirtschaftlichen Bereich spricht man von '*share cropping*' (frz.: '*métayage*').

zeichnet α den Anteil des Ertrages, den der Pächter für sich behalten darf. Ein rational handelnder Teilpächter wird folglich nur L_0 Arbeitseinheiten auf dem gepachteten Boden einsetzen und die ihm darüber hinaus noch zur Verfügung stehende Arbeitskraft von L^*-L_0 Einheiten auf dem Arbeitsmarkt zum Lohnsatz w anbieten. Er stellt sich im Vergleich zu den alternativen Vertragsformen besser, da sein Einkommen entsprechend der Dreiecksfläche BCM höher ausfällt. Der Grundbesitzer dagegen stellt sich in diesem Fall im Vergleich zum Lohnarbeits- oder Fixpachtvertrag schlechter. Sein Einkommen vermindert sich um die Summe der Flächen BCM+DME, so daß ihm nur eine Bodenrente in Höhe der Fläche ABMD verbleibt.

Abbildung 1: Lohnarbeit, Fixpacht und Teilpacht im Vergleich



In Punkt M gilt allerdings $\alpha \cdot F_L = w$, d.h. der Grenzertrag der Arbeit ist größer als der Lohnsatz. Es wird - gemessen am Optimum allokativer Effizienz in der neoklassischen Referenzsituation - zu wenig Arbeit eingesetzt. Das ist der Kern der sogenannten Ineffizienz-These Marshalls. Welche Gründe können nun angeführt werden, um die ökonomische Rationalität von Teilpachtverträgen zu retten?

C. Zur ökonomischen Rationalität der Teilpacht

Die vermeintliche Ineffizienz der Teilpacht basiert auf der Annahme, daß der Grundbesitzer den Pächter nicht zwingen kann, den optimalen Arbeitseinsatz von L^* zu leisten, während im Falle des Lohnarbeitsvertrages implizit von einem optimalen Arbeitseinsatz ausgegangen wird. Allerdings ist ein solcher Vergleich und mithin die Ineffizienz-Aussage in dieser Form nicht zulässig, weil eine „first best“-Lösung (Lohnarbeit ohne Überwachungskosten) einer „second best“-Lösung (Teilpacht) gegenübergestellt wird. Bei einem korrekten Vergleich kommt man zu gänzlich anderen Ergebnissen.

1. Gleichgewichtsbetrachtung

Ein über dem Marktlohn liegendes Einkommen des Pächters durch das Zusatzeinkommen von BCM stellt keine gleichgewichtige Situation dar. Zum einen besteht für potentielle Pächter ein Anreiz, mehrere Teilbauverträge nachzufragen und die Arbeitskraft auf möglichst viele Parzellen

(bspw. bei verschiedenen Grundbesitzern) zu verteilen. Zum anderen werden die Grundbesitzer eine Einkommenseinbuße gegenüber den anderen Vertragsformen kaum akzeptieren. Sie werden daher entweder keine Teilpachtverträge anbieten oder den Pachtsatz und die Größe der Parzellen so variieren, daß ihr Einkommen maximiert wird. Als Nebenbedingung gilt, daß das Einkommen des Pächters nicht unter das Alternativeinkommen $Y = w \cdot L^*$ sinken darf (Opportunitätskosten). Um dies zu erreichen muß entweder bei vertraglich fixierter Arbeitsmenge auf L^* der Pachtsatz so variiert werden, daß in Abbildung 1 die Flächen BCM und MKE übereinstimmen, oder aber es muß bei gegebenem α ein Ausgleich über die Zahlung eines Fixbetrags (im folgenden als β bezeichnet) herbeigeführt werden (Kombination aus Teil- und Fixpacht). Ein solches Optimierungskalkül führt dazu, daß im Gleichgewicht die Bodenrente pro Hektar dem Grenzprodukt des Bodens entspricht und das Grenzprodukt der Arbeit mit dem Marktlohnsatz übereinstimmt. Die Pareto-Bedingungen sind demnach erfüllt; ein effizienter Einsatz der Faktoren ist gewährleistet (Cheung 1968, 1120). Bei exklusiven und übertragbaren Eigentumsrechten sowie hinreichend geringen Transaktionskosten bestehen solange Verhandlungsanreize zwischen den potentiellen Vertragspartnern, bis ein effizienter Faktoreinsatz realisiert ist. Diese Verhandlungseffizienz stimmt mit dem Coase-Theorem und dem auf dieser Grundlage entwickelten 'Property Rights'-Ansatz überein (siehe Coase 1960).⁴

2. Risikoaufteilung

Das Ertragsrisiko in der landwirtschaftlichen Produktion ist im Vergleich zur industriellen Produktion relativ hoch. Deshalb ist anzunehmen, daß Grundbesitzer und Pächter angesichts asymmetrischer Informationsverteilung und positiver Transaktionskosten Vertragsformen präferieren, durch die das Risiko eines Produktionsausfalls gestreut wird. Bei Lohnarbeit bzw. Fixpacht trägt jeweils nur ein Vertragspartner das Risiko eines unverschuldeten Produktionsausfalls.⁵ Bei Teilpacht dagegen kommt es zu einer Risikoaufteilung entsprechend des Teilpachtsatzes.

Das Einkommen des Pächters bzw. Landarbeiters kann formal dargestellt werden als $Y = \alpha \cdot F(L) + \beta$. Bei Berücksichtigung unterschiedlicher Risikoaffinitäten der beteiligten Parteien und entsprechenden Werten der Parameter werden die in Tabelle 1 dargestellten Vertragstypen zustande kommen.

Tabelle 1: Risikoverteilung und Vertragswahl

	Ertragsanteil des Pächters	Fixbetrag	Primärer Risikoträger
Lohnarbeit	$\alpha = 0$	$\beta > 0$	Grundbesitzer
Fixpacht	$\alpha = 1$	$\beta < 0$	Pächter
Reine Teilpacht	$0 < \alpha < 1$	$\beta = 0$	- beide -

⁴ "It does not matter whether the landowner stipulates that the tenant is to invest in land and charges a lower rental percentage or whether the landowner invests in land himself and charges the tenant a higher rental percentage; the investment will be made if it leads to a higher rental annuity." (Cheung 1968, 1121).

⁵ Allerdings ist zu beachten, daß auch bei Lohnarbeit (Fixpacht) der Grundbesitzer (Pächter) nicht das gesamte Risiko trägt, sofern die Entlohnung (Pachtzahlung) bis zum Zeitpunkt nach der Ernte gestundet wird. In diesem Fall können Lohn- und Fixpachtkontrakte als implizite Kreditvereinbarungen interpretiert werden, die mit den üblichen Risiken eines Kreditausfalls verbunden sind.

Wenn von Transaktionskosten abstrahiert wird und vollständige Konkurrenzbedingungen gegeben sind, kann eine lineare Kombination aus Lohn- und Fixpachtverträgen dem Abschluß eines Teilbauvertrages bzgl. der Risikoverteilung gleichwertig sein. Da aber in der Realität unvollkommene Märkte (insbesondere für Arbeit und Versicherungen bzw. Termintransaktionen) existieren, muß man den Teilbau als Reaktion auf diesen Mangel begreifen. Er ist zwar nur eine „*second best*“-Lösung, oft jedoch die einzig verfügbare (Singh 1988, 33 ff.; Otsuka / Hayami 1988, 48).

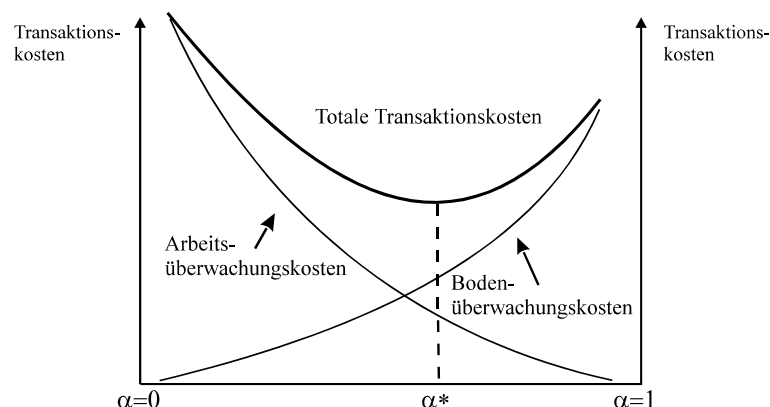
3. Das Transaktionskostenmodell

Bezieht man Transaktionskosten in die Analyse der Teilpacht ein, so läßt sich - unter Zugrundelegung einiger Annahmen - ein optimaler Wert des Anteilssatzes α endogen ermitteln. Bei diesem Wert kommt es zu einer Minimierung von Transaktionskosten. Folgende Transaktionskosten sind in diesem Zusammenhang zu beachten:

- *Arbeitsüberwachungskosten*: Sie sind im Falle des Lohnarbeitsvertrages ($\alpha = 0$) besonders hoch und fallen mit steigendem α , weil der Anreiz der Pächter, ihre Arbeitskraft aus eigenem Antrieb einzusetzen, mit α ansteigt.
- *Bodenüberwachungskosten*: Sie sind um so höher, je größer α ist, weil ein hoher Eigenanteil des Pächters dessen Anreize erhöht, die Wartung von mit dem Boden verbundenen Kapitalgütern (Zäune, Bewässerungssysteme etc.) zu vernachlässigen sowie auf den ausreichenden Einsatz von Dünger zu verzichten, was langfristig zu einem „auslaugen“ des Bodens führt.

Diese Überwachungskosten sind aus Sicht des Grundbesitzers notwendig, um Effizienzverluste zu reduzieren. Aus diesem Kalkül läßt sich jener Wert für α bestimmen, der mit einer Minimierung der Summe aus Boden- und Arbeitsüberwachungskosten einhergeht (Murrell 1983). Ein Gleichgewicht bei der Vertragswahl wird erst dann erreicht, wenn β so bestimmt wird, daß das Einkommen des Landarbeiters bei gegebenem α^* nicht unter dessen Alternativeinkommen (*reservation income*) sinkt. Das Optimum ist in Abbildung 3 grafisch dargestellt.

Abbildung 3: Das Transaktionskostenmodell



Quelle: in Anlehnung an Otsuka / Hayami (1988), S. 45.

Ein Minimum der totalen Transaktionskosten erhält man dort, wo die Steigung der Kurve der Arbeitsüberwachungskosten und die der Bodenüberwachungskosten dem Betrage nach gleich sind, also in α^* . Die Höhe der Transaktionskosten hängt primär davon ab, inwiefern ein Vertrauensverhältnis zwischen Grundbesitzer und Pächter besteht bzw. aufgebaut werden kann, durch das Anrei-

ze zu 'moral hazard' -Verhalten reduziert werden können. Wird der Vertrag aufgrund positiver Erfahrungen über viele Perioden hinweg immer wieder verlängert, so sinken auch die notwendigen Überwachungskosten. Es ist zu erwarten, daß es dann auch zu einem neuen gleichgewichtigen α^* kommt.

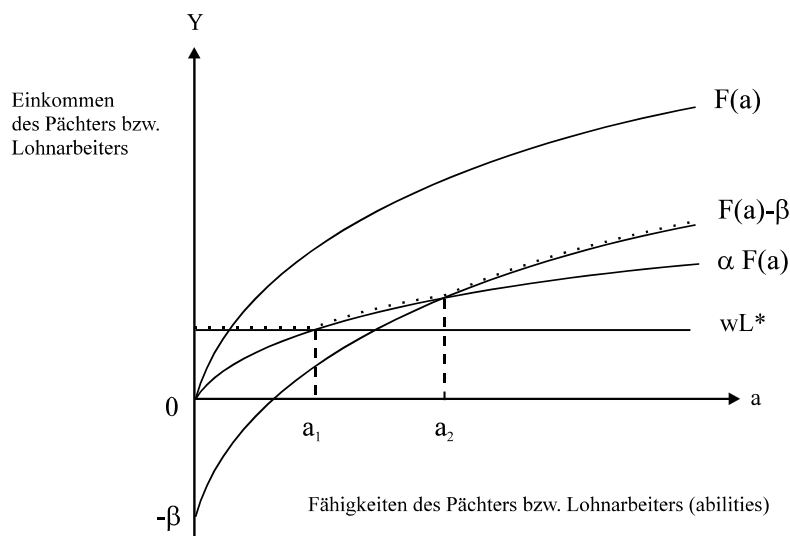
Ein Minimum der totalen Transaktionskosten ergibt sich allerdings nur für den besonderen Fall konvex verlaufender Kostenkurven. Bei anderen Kostenverläufen ist es nicht auszuschließen, daß die Situation indeterminiert ist (horizontaler Verlauf der Kurve der totalen Transaktionskosten) bzw. daß Randlösungen zustande kommen. In dem zuletzt genannten Fall ergäbe sich Lohnarbeit ($\alpha = 0$) bzw. Fixpacht ($\alpha = 1$) als unter Transaktionskostengesichtspunkten optimaler Vertragstyp.

4. Versteckte Eigenschaften und 'Self Selection'

Im allgemeinen kann man davon ausgehen, daß der Grundbesitzer die fachlichen Fähigkeiten (*abilities*) der Landarbeiter vor Vertragsabschluß nicht kennt (*hidden type*). Unterstellt man, daß letztere einen der drei o.g. Vertragstypen frei wählen können, so wird die Wahl unter Berücksichtigung der eigenen Fähigkeiten stets auf jenen Vertragstyp fallen, der zum höchstmöglichen Einkommen führt (Hallagan 1978).

In Abbildung 4 sind die Einkommensverläufe bei alternativen Vertragstypen in Abhängigkeit der fachlichen Fähigkeit (a) des Landarbeiters dargestellt. Ein Lohnarbeitsvertrag führt unabhängig von a zu einem Einkommen von $Y = w \cdot L^*$. Beim Fixpachtvertrag muß aus Sicht des Pächters vom Output $F(a)$ der Pachtbetrag β abgezogen werden, so daß ihm ein Einkommen von $Y = F(a) - \beta$ verbleibt. Teilpachtverträge schließlich führen zu einer Einkommenskurve, die entsprechend des Anteils α flacher verläuft als die Ertragskurve $F(a)$ und einem Pachteinkommen von $Y = \alpha \cdot F(a)$ entspricht.

Abbildung 4: Das 'Self Selection'-Modell



Quelle: in Anlehnung an Otsuka / Hayami (1988), S. 42.

Bei einer Fähigkeit unterhalb von a_1 wird folglich der Lohnarbeitsvertrag gewählt. Zwischen a_1 und a_2 werden Teilpachtverträge nachgefragt (die $\alpha \cdot F(a)$ -Kurve verläuft in diesem Bereich oberhalb von $w \cdot L^*$) und rechts von a_2 läßt sich mittels eines Fixpachtvertrages ein höheres Einkommen erzielen.

Allerdings wird bei dieser Betrachtung das Entscheidungskalkül des Grundbesitzers völlig ignoriert. Nur im Falle einer vollkommenen Unkenntnis des Grundbesitzers in bezug auf die fachlichen Fähigkeiten des Landarbeiters ist eine solche Betrachtung also angebracht. Und auch in dieser Situation kann der Grundbesitzer - vorausgesetzt er stellt dieselben Überlegungen an, wie sie für seinen potentiellen Vertragspartner unterstellt wurden - aus dem Nachfrageverhalten des Landarbeiters in bezug auf den Vertragstyp Rückschlüsse auf dessen fachlichen Fähigkeiten ziehen. Er wird diese Information dann im Rahmen konkreter Vertragsverhandlungen einsetzen, um „schlechte Risiken“ zu eliminieren. Konkret heißt das, er wird tendenziell dazu übergehen, Fixpachtverträge abzuschließen, bei denen er eine relativ hohe Pacht verlangt.

5. Weitere Erklärungsansätze

Teilpachtverträge legen häufig nicht nur die Höhe von α fest. In der Realität werden vielmehr weitere Faktoren berücksichtigt, insbesondere:

- vertragliche Spezifizierung der Inputfaktoren,
- Kündigungsmöglichkeit bei Ineffizienz,
- ‘*cost sharing*’,⁶
- Kredithilfen (teilweise zinslose Kredite durch den Grundbesitzer),
- fachliche Beratung des Pächters durch den Grundbesitzer oder
- Unterstützung des Grundbesitzers durch den Pächter in der kommunalen Politik.

Diese Faktoren können formal als Realisationen des fixen Betrags β interpretiert werden. Aber auch mit Marktunvollkommenheiten können Teilpachtverträge begründet werden. Zum einen kann der Landlord sich als Monopolist verhalten, zum anderen kann der Einsatz „billiger“ Familienarbeit (z.B. die Arbeitskraft von Kindern, die nicht zum Marktlohnsatz eingesetzt werden kann) die impliziten Grenzkosten der Arbeit aus der Sicht des Pächters reduzieren (siehe Abbildung 1). Hierdurch steigt der Arbeitseinsatz bei Teilpacht tendenziell an, so daß sich die vermeintliche Ineffizienz gegenüber der Fixpacht vermindert.

D. Empirische Relevanz und Wirtschaftspolitische Implikationen

Empirisch haben Pachtverträge eine besonders große Bedeutung in Asien (insbesondere im Irak und in Pakistan). Zwei Drittel der verpachteten Fläche Bangladeschs wird in der Form der Teilpacht bewirtschaftet. Auch in Indien spielt ‘*share cropping*’ eine große und sogar wachsende Rolle (Singh 1988, 25 f.), während außerhalb Asiens Pachtverträge allgemein eine geringere Bedeutung haben und vorwiegend in der Form der Fixpacht existieren. Das Ausmaß des Pachtwesens ist in offiziellen Statistiken allerdings häufig nach unten verzerrt, da es in vielen Ländern gesetzliche Beschränkungen oder Verbote in bezug auf Pachtverträge gibt (Bell 1990, 148).

Effizienzunterschiede zwischen den verschiedenen Bewirtschaftungsformen sind empirisch schwierig meßbar, da mit dem Wechsel der Bewirtschaftungsform meist auch ein anderes Individuum die Bewirtschaftung übernimmt. Eine aussagefähige Untersuchung müßte daher, um alle anderen Faktoren (Fähigkeiten, Risikoverhalten, Kreditwürdigkeit etc.) auszuschalten, Input-Output-Vergleiche

⁶ Übernimmt der Grundbesitzer genau den Anteil $(1-\alpha)$ der Aufwendungen aller variablen Faktoren, den er als Pacht vom Ertrag beansprucht, so kommt es zu einem effizienten Einsatz dieser Faktoren.

ein und desselben Individuums bei verschiedenen Bewirtschaftungsformen anstellen. Die Ergebnisse solcher Untersuchungen sind bisher allerdings nicht einheitlich (Singh 1988, 40 f.).

Eine ganz andere Problematik ergibt sich, wenn man die Herstellung unterschiedlicher landwirtschaftlicher Erzeugnisse beachtet. Otsuka / Hayami (1988) haben eine Tendenz dafür gefunden, daß bei Teilpacht vorwiegend Grundnahrungsmittel (Reis, Weizen) produziert werden, während 'landlords' auf von ihnen selbst bewirtschafteten Flächen bevorzugt hochwertige, kommerzielle Güter (Tee, Kaffee) produzieren. Unterschiedliche Produktionsfunktionen oder die Produktion verschiedener Güter bei Teil- und Fixpacht können allerdings nicht zur Stützung der Marshall'schen Ineffizienz-These herangezogen werden, die sich (bei identischer Produktionsfunktion) lediglich auf den zu geringen Einsatz des Faktors Arbeit bei Teilpacht bezog.

In einer Welt der vollständigen Konkurrenz macht es aus effizienztheoretischer Sicht keinen Unterschied, ob der Eigentümer des Faktors Boden den dazu komplementären Faktor Arbeit „mietet“, oder ob sich der besitzlose Bauer den Faktor Boden durch Kauf oder Pacht verschafft (Bell 1990, 159 f.). Da in der Realität der Entwicklungsländer jedoch viele Märkte unvollkommen sind oder gar nicht existieren (insbesondere Versicherungs- und Terminmärkte) werden solche Unvollkommenheiten zum Teil in vertraglichen Vereinbarungen (z.B. bei der Teilpacht) berücksichtigt.

Bei positiven Transaktionskosten kann eine ungleiche interpersonelle Verteilung von Eigentumsrechten am Faktor Boden, wie sie insbesondere in vielen Entwicklungsländern vorliegt, die Effizienz der Produktion beeinträchtigen. Durch Bodenreformen können demnach einerseits die Startchancen der Armen verbessert werden, indem der zur Arbeit komplementäre Produktionsfaktor zu ihren Gunsten umverteilt wird. Durch die Verminderung von Transaktionskosten kann dabei auch mit Produktionseffekten gerechnet werden - und zwar sowohl bei der Aufspaltung großer Besitztümer (Latifundien in Lateinamerika und Asien) als auch bei der Zusammenfassung von zersplittertem Bodenbesitz (Schwarzafrika). Damit eine solche Reform erfolgreich ist, sollte sie allerdings von Maßnahmen zur Bodenbewirtschaftung (Ausbildung, Beratung, Kredithilfen etc.) begleitet sein, damit die strukturellen Defizite der traditionellen Agrarverfassungen nachhaltig beseitigt werden können.

E. Fazit

Es ist zu konstatieren, daß es weder in der Theorie noch in der Praxis eindeutige Hinweise für die Ineffizienz von Teilpachtverträgen gibt. Sie können anderen Vertragstypen überlegen sein, wenn vertragliche Vereinbarungen einfach zu überwachen und durchsetzbar sind (z.B. bei einem Vertrauensverhältnis bzw. persönlichen Bindungen von Grundbesitzer und Pächter). Geht man vom gemeinsamen Interesse von Grundbesitzer und Pächter aus, ihren jeweiligen Produktionsfaktor effizient einzusetzen, so ergeben sich stets Verhandlungsanreize, durch die Ineffizienzen beseitigt werden können. Eine Beschränkung der Vertragsfreiheit kann zu Ungleichgewichten und Ineffizienzen führen, da Grundbesitzer sich diesen Regelungen so anpassen, daß sie möglichst wenig dabei verlieren.

Die Betrachtung der unterschiedlichen institutionellen Arrangements im Agrarsektor der Entwicklungsländer bezog sich allein auf die Frage der Institutionenauswahl (*institutional choice*). Sie sagt nichts über den Prozeß institutionellen Wandels (*institutional change*) aus. An diesem Beispiel einer vergleichenden Institutionenanalyse konnte jedoch verdeutlicht werden, daß die Frage nach der Effizienz einzelner institutioneller Arrangements offensichtlich alles andere als trivial ist und insbesondere die Berücksichtigung von Transaktionskosten zu neuen Implikationen führen kann.

Eine Orientierung am Referenzrahmen der neoklassischen Nulltransaktionskosten-Welt hat sich in diesem Zusammenhang als ungeeignet erwiesen.

Eine Diskriminierung zwischen einzelnen Institutionen ist nur auf Grundlage einer vergleichenden Betrachtung alternativer Arrangements möglich. Wirtschaftspolitische Empfehlungen für oder gegen konkrete Arrangements sind deshalb i.d.R. nicht *ad hoc* zu treffen, vor allem aber ist das gesamte institutionelle Umfeld zu berücksichtigen. Die Einbeziehung dynamischer Aspekte, also des institutionellen Wandels, schließlich bereitet aufgrund von Pfadabhängigkeiten kaum lösbare Probleme. Insofern verwundert es nicht, daß umfassende institutionelle Veränderungen, bspw. im Rahmen einer Transformation des Wirtschaftssystems, häufig im Stile eines „*trial and error*“-Verfahrens ablaufen.

Wirtschaftspolitische Berater, die institutionelle Reformempfehlungen in bezug auf Entwicklungs- oder Transformationsländer abgeben, sollten sich die folgenden Worte von Lin / Nugent (1992) in Erinnerung rufen: „...the idea that ‘institution matters’, on the one hand, provides us the motivation to reform inefficient institutional arrangements in an economy; on the other hand, it warns us that an institutional reform cannot be simply a transplanting of some successful arrangement in one economy to other economies without considering the functions and characteristics of other arrangements in the institutional structure of the economies. At best, such a simple transplanting will not have the expected effect. At worst, it can be disastrous.“ (Lin / Nugent 1992, 5).

LITERATURHINWEISE

- Bell, C. (1990) Reforming Property Rights in Land and Tenancy, in: The World Bank Research Observer, Vol. 5 (1990), S. 143-166.
- Cheung, S.N.S. (1968) Private Property Rights and Share Cropping, in: Journal of Political Economy, Vol. 76 (1968), S. 1107-1122.
- Coase, R.H. (1960) The Problem of Social Cost, in: The Journal of Law and Economics, Vol. 3 (1960), S. 1-44.
- Coase, R.H. (1993): Concluding Comment, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 149 (1993), March, S. 360-361.
- Eggertsson, T. (1990) Economic Behavior and Institutions, Cambridge 1990.
- Hallagan, W. (1978) Self Selection by Contractual Choice and the Theory of Share Cropping, in: Bell Journal of Economics, Vol. 9 (1978), S. 344-354.
- Hemmer, H.-R. (1988) Wirtschaftsprobleme der Entwicklungsländer: Eine Einführung, 2. Auflage, München 1988.
- Hsiao, J.C. (1975) The Theory of Share Tenancy Revisited, in: Journal of Political Economy, Vol. 83 (1975), S. 1023-1032.
- Lin, J.Y. / Nugent, J.B. (1992) Institutions and Economic Development. Proceeding of the First ADB Conference on Development Economics, ADB Headquarters, Manila, Phillipines, 12.-15. October 1992.
- Löchel, H. (1995) Institutionen, Transaktionskosten und wirtschaftliche Entwicklung - Ein Beitrag zur Neuen Institutionenökonomik und zur Theorie von Douglass C. North, Berlin 1995.
- Marshall, A. (1920) Principles of Economics, London 1920.
- Murrell, P. (1983) The Economics of Sharing: A Transaction Cost Analysis of Contractual Choice in Farming, in: Bell Journal of Economics, Vol. 14 (1983), S. 283-293.
- Otsuka, K. / Hayami, Y. (1988) Theories of Share Tenancy: A Critical Survey, in: Economic Development and Cultural Change, Vol. 37 (1988), S. 31-68.
- Sell, F.L. (1989) Zur ökonomischen Rationalität von Teilbauverträgen, in: Agrarwirtschaft, Heft 3, 1989, S. 84-91.
- Singh, I. (1988) Tenancy in South Asia, World Bank Discussion Papers, No. 32, Washington, D.C. 1988.

WIRTSCHAFTSWACHSTUM UND INSTITUTIONELLE ENTWICKLUNG

von Rainer Klump

A. Einleitung

Über die Relevanz institutioneller Regelungen für die wirtschaftliche Entwicklung kann es kaum Zweifel geben; unklar ist allerdings seit Beginn einer wachstumspolitischen Diskussion in Europa, in welcher Weise Institutionen das Wachstum beeinflussen und wie dieser Einfluß wirtschaftspolitisch am besten nutzbar gemacht werden kann. Schon das wirtschaftspolitische Programm des Merkantilismus sah eine bewußte Gestaltung staatlicher wie privater Institutionen vor, um die wirtschaftliche Entwicklung zu fördern. Die Physiokraten plädierten zwar für eine möglichst große Marktfreiheit, forderten unter Wachstumsaspekten aber gleichzeitig eine aktive Reform staatlicher Institutionen. Der klassische englische Liberalismus vertraute darauf, daß eine möglichst große wirtschaftliche Betätigungsfreiheit auch zu möglichst effizienten privaten und staatlichen Institutionen führt. Die Historischen Schulen in Deutschland setzten dagegen die Vorstellung von diskontinuierlichen Veränderungen in den institutionellen Regelungen, die zur Existenz unterschiedlicher Wirtschaftsstufen führten. Schumpeter hat einzelne Institutionen, insbesondere den Eigentümer-Unternehmer und den systematisch forschenden industriellen Großbetrieb, als Triebkräfte des Wachstums herausgestellt. In den formalen Wachstumstheorien des 20. Jahrhunderts spielten institutionelle Regelungen zunächst keine explizite Rolle. Allerdings ist inzwischen in der Wachstumstheorie das Interesse an den Institutionen als wesentlichen Wachstumsdeterminanten neu erwacht, während gleichzeitig mit der Neuen Institutionenökonomik das Verständnis für die Entstehung, die Auswirkungen und die Beeinflußbarkeit von Institutionen gewachsen ist.

In diesem Beitrag soll der Zusammenhang zwischen institutioneller und wirtschaftlicher Entwicklung zunächst aus Sicht der Institutionenökonomik und danach aus Sicht der Wachstumstheorie beleuchtet werden. Am Schnittpunkt beider Perspektiven steht dann die Frage, wie sich die Persistenz bzw. der Wandel von Institutionen erklären lassen. Zu diesem Zweck wird zunächst die Hypothese diskutiert, daß die Entwicklung von Institutionen grundsätzlich als effizient angesehen werden muß. Demgegenüber steht die Vermutung der Pfadabhängigkeit von Institutionen, nach der die Persistenz bestimmter institutioneller Arrangements entscheidende Wachstumshemmnisse begründen kann. Bei der Diskussion über exogene und endogene Aspekte institutionellen Wandels zeigt sich, daß Pfadabhängigkeiten zwar für bestimmte Arten von Institutionen auftreten können, allerdings kein grundsätzliches Hemmnis für institutionellen Wandel darstellen.

B. Institutionen und Wirtschaftswachstum: Die institutionenökonomische Perspektive

1. Arten von Institutionen

Seit Ronald Coase (1937) auf die Bedeutung von Transaktionskosten für ökonomische Handlungen aufmerksam gemacht hat, steht es außer Frage, daß bei der Analyse ökonomischer Prozesse die institutionellen Arrangements, unter denen diese stattfinden, und die damit verbundenen Transakti-

onskosten, besonders zu berücksichtigen sind. Dies gilt auch und gerade für die Analyse langfristiger ökonomischer Wachstums- und Entwicklungsprozesse. Interessanterweise ist diese Überlegung zunächst nicht in der ökonomischen Mainstream-Wachstumstheorie aufgegriffen worden, sondern es blieb der Wirtschaftsgeschichtsschreibung, genauer gesagt den Vertretern einer „New Economic History“ vorbehalten, auf die besondere Bedeutung der Institutionen für das Wirtschaftswachstum aufmerksam zu machen. Insbesondere der spätere Nobelpreisträger Douglass North (1988, 7) betonte, daß es zur Erklärung wirtschaftlicher Entwicklung neben einer Theorie des Bevölkerungswandels und einer Theorie der Vergrößerung des Wissenstandes vor allem auch einer Theorie der Institutionen bedarf. Dabei definiert er Institutionen als „die von Menschen erdachten Beschränkungen menschlicher Interaktion, ... [die] die Anreize im zwischenmenschlichen Tausch [gestalten], sei dieser politischer, gesellschaftlicher oder wirtschaftlicher Natur“ (North 1992, 3). Im weitesten Sinne sind unter Institutionen somit Regeln der sozialen Interaktion (unter Einschluß geeigneter Überwachungssysteme) zu verstehen. Indem Institutionen individuelle Handlungsmöglichkeiten beschränken, tragen sie zur Verringerung strategischer Unsicherheit bei und reduzieren damit Transaktionskosten (Vgl. hierzu auch Richter / Furubotn 1996, 7 f.).

Für die folgende Analyse empfiehlt sich eine weitere Differenzierung des Institutionenbegriffs. North (1992, 56 ff.) nimmt eine Trennung vor in informelle Handlungsbeschränkungen wie Normen, Konventionen und ethische Regeln einerseits und formelle Gesetze oder Verträge andererseits. Für den folgenden Überblick über institutionenökonomisch fundierte Wachstumstheorien wird zunächst allerdings eine andere Differenzierung verwendet. Einem Vorschlag von Lachmann (1963) folgend können innere Institutionen von äußeren Institutionen abgegrenzt werden. Zu letzteren zählen die Ordnung und Durchsetzung des Eigentums und seines Übergangs sowie die Regeln, nach denen Streitigkeiten entschieden werden, und zu ersteren zum Beispiel Märkte und Unternehmen. Es soll nun untersucht werden, in welcher Weise innere und äußere Institutionen spezifische Wachstumswirkungen entfalten können.

2. Innere Institutionen und Wirtschaftswachstum

Man kann wirtschaftliches Wachstum so erklären, daß es mit einer immer weiteren Ausbreitung der bedeutendsten inneren Institutionen, nämlich von Märkten und Unternehmen, verbunden ist. Während in der Tradition von Adam Smith (1978) vor allem die Ausdehnung von Märkten als Ursache und Wesen wirtschaftlicher Entwicklung angesehen wird, ist seit den Arbeiten von Joseph Schumpeter (1987) die Rolle von Unternehmern, aber auch von Unternehmen, als Triebkräften des Wirtschaftswachstums aufgewertet worden. Die Neue Institutionenökonomik kann beide Sichtweisen unterstützen.

Sofern Transaktionskosten des Gütertauschs existieren, fallen der Kauf- und Verkaufspreis eines Gutes auseinander. Gütertausch setzt unter diesen Bedingungen voraus, daß die Akteure nicht nur Erwartungen über die relativen Preise, sondern auch über die Höhe der Transaktionskosten bilden können (Hirshleifer 1976, 200 ff.). Solange keine Märkte existieren, also nur bilateraler Tausch möglich ist, gibt es keine allgemeinen Preissignale. Die Preise ergeben sich erst in den bilateralen Verhandlungen zwischen den Akteuren, und auch die tatsächliche Höhe der Transaktionskosten kann erst ex post bestimmt werden. Die hohen Informationskosten und die hohen Kosten der Suche nach dem richtigen Tauschpartner verhindern unter diesen Umständen, daß die Wohlfahrtsgewinne des Tausches in großem Ausmaß realisiert werden können.

Die Einrichtung von Märkten bedeutet, daß bestimmte Regeln existieren, nach denen der Gütertausch organisiert wird. Die Märkte geben dann regelmäßig Preissignale an die Wirtschaftssubjekte

ab, die mit nun relativ geringeren Transaktionskosten an den Wohlfahrtsgewinnen des Tausches partizipieren können. Die Existenz von Märkten vermindert die Transaktionskosten des Tausches selbst dann, wenn keine spezialisierten Händler tätig werden. Man kann sich vorstellen, daß die Produzenten der Güter zunächst auch als Verkäufer auftreten. Allerdings werden die noch bestehenden Transaktionskosten des Gütertauschs einen Anreiz bieten, weitere Koordinationslücken zu entdecken und zu schließen (Schmidtchen 1989, 169 ff.). Da die Akteure stets daran interessiert sind, die Summe aus Produktions- und Transaktionskosten zu minimieren (Matthews 1986, 906), kann derjenige einen Gewinn erzielen, der eine bestehende Koordinationslücke mit geringeren Transaktionskosten schließt. Auf diese Weise entstehen Märkte für Dienstleistungen; zunächst nur für einfachen Güterhandel, im weiteren Verlauf aber für immer speziellere Dienstleistungen. Auch auf den neu entstehenden Märkten gibt es wieder Koordinationslücken, die einen potentiellen Handlungsanreiz für neue Anbieter darstellen. Transaktionskosten des Markttausches können somit als ein dynamisches Phänomen verstanden werden. Indem Märkte die Tendenz besitzen, immer effizientere Koordinationsmechanismen entstehen zu lassen, tragen sie zu einer immer weiter um sich greifenden Arbeitsteilung und damit auch zu wirtschaftlichem Wachstums bei. In einer solchen Sichtweise verwischen sich die Grenzen zwischen Produktions-, Weiterverarbeitungs- und Tauschprozessen, und man kann in der Tradition von Adam Smith die zunehmende Arbeitsteilung als die Quelle wirtschaftlicher Wohlstandsmehrung ansehen, wobei das Ausmaß der Arbeitsteilung von der Marktgröße begrenzt wird.

Innerhalb von Unternehmen treten Transaktionskosten vor allem im Rahmen der Überwachung von unvollständig spezifizierten Arbeitsverträgen auf. Daher besteht für die Unternehmer ein Anreiz, die Interaktion der Angestellten ständig besser zu organisieren. Nur diejenigen Firmen, die sowohl technologisch als auch organisatorisch innovativ sind, können in der Konkurrenz am Markt bestehen. Wiederum wird die Interdependenz von (produktions-)technischem und organisatorischem Fortschritt deutlich. Senkungen der betrieblichen Kosten sind nicht nur durch Senkungen der Produktions-, sondern auch durch Senkung der Organisationskosten denkbar. Außerdem gilt: Technische Neuerungen können nur dann profitabel umgesetzt werden, wenn die Umsetzung auch effizient organisiert werden kann. Neben innerbetrieblicher Reorganisation kann auch die vertikale Integration vor- oder nachgelagerter Produktionsstufen eine effizientere Leistungserstellung ermöglichen (Williamson 1990, 96 ff.). Wenn die Transaktionskosten der externen Beziehungen eines Unternehmens zu seinen Vertragspartnern höher sind als die internen Koordinationskosten, ist Integration vorteilhaft, sofern in beiden Fällen dieselbe Technologie angewendet wird. Unternehmensinterne Koordination ersetzt dann den Koordinationsmechanismus des Marktes (Vgl. bereits Coase 1937).

Die dynamischen Effekte eines permanenten Wandels der Unternehmensorganisation und -struktur standen bereits im Zentrum von Schumpeters Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung. Die von Schumpeter (1987, 100 f.) genannten Formen der Neukombination vorhandener „Dinge und Kräfte“ schloß nicht nur Güter- und Produktinnovationen, sondern ausdrücklich auch die Erschließung neuer Absatzmärkte und neuer Rohstoffquellen sowie eine betriebliche Neuorganisation mit ein. Im Spätwerk Schumpeters steht dann sogar die Überzeugung im Vordergrund, daß Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten aufgrund besonderer Transaktionskostenvorteile am effizientesten in Großunternehmen zentralisiert werden müßten, anstatt über Märkte dezentral koordiniert zu werden (Schumpeter 1972).

3. Äußere Institutionen und Wirtschaftswachstum

Douglass North knüpft seine Theorie langfristiger wirtschaftlicher Entwicklung an die Entstehung und Veränderung einer Eigentumsordnung. Diese ist von Bedeutung, da ohne Eigentumsrechte zwar menschliche Interaktion möglich ist, aber ökonomische Transaktionen wie der Tausch von Gütern inhaltslos sind. Erst wenn eine Wahrnehmung von Eigentum seitens der Individuen existiert, kann es auch eine Bewertung des Eigentums geben. Und erst dann kann auch freiwilliger Tausch von Gütern und Eigentumsrechten zu einem Ergebnis führen, das alle am Tausch Beteiligten besser stellt. North (1988, 62 ff. und 188 ff.) selbst verweist auf die Nähe seiner Überlegungen, bei denen strukturelle Veränderungen in den Eigentumsrechten den Charakter der langfristigen Wirtschaftsentwicklung prägen, zu denen von Karl Marx. Allerdings wendet er sich entschieden gegen die marxistische Vorstellung, der Wandel der Eigentumsordnung sei alleine durch Klassenantagonismen erklärbar.

North (1988, 76 ff.) beginnt seine Erklärung der langfristigen wirtschaftlichen Entwicklung mit dem Übergang von der Welt der Jäger und Sammler zur sesshaften Landwirtschaft. Mit wachsender Bevölkerung wurde die Konkurrenz um die Nahrungsgrundlage zwischen den wandernden Horden immer größer, und die Gefahr, ein Gebiet zu überjagen, stieg. In der Folge sank das Grenzprodukt einer für die Jagd verwendeten Arbeitseinheit, während das in der Landwirtschaft zu erzielende Grenzprodukt konstant blieb. Die schlechte Ernährungslage führte dazu, daß der Anreiz, technisches Wissen über die Bodenausbeutung aufzubauen, stieg. Die Horden gingen dazu über, ein bestimmtes Gebiet für sich in Anspruch zu nehmen und gegen Übergriffe anderer Horden zu verteidigen. Es bildeten sich also spezifizierte kollektive Eigentumsrechte an Boden heraus, die bewirkten, daß dieser effizienter genutzt wurde. Norths Schlußfolgerung lautet: „Die Erste Wirtschaftliche Revolution war nicht deshalb eine Revolution, weil sie die hauptsächliche Wirtschaftstätigkeit des Menschen vom Jagen und Sammeln zur Landwirtschaft verlagerte. Sie war eine Revolution, weil dieser Übergang für den Menschen eine ganz grundlegende Verschiebung der Anreizstruktur bewirkte“ (North 1988, 93).

In ganz ähnlicher Weise sieht North dann den Auslöser und die Wirkungen der Industriellen Revolution, die für ihn die Zweite Wirtschaftliche Revolution der Menschheitsgeschichte aufgrund einer Veränderung der Eigentumsordnung darstellt (North 1988, 163 ff.). Einerseits führten die größeren Märkte zu fortschreitender Spezialisierung. Die damit einhergehende stärkere Zentralisierung von Arbeitsabläufen in größeren Organisationen, insbesondere privaten Unternehmen, ermöglichte eine bessere Kontrolle der Arbeitskräfte und begünstigte damit die Anwendung technischer Neuerungen. Das Angebot an Innovationen konnte andererseits auch dadurch zunehmen, daß es durch Patentgesetze zur Etablierung von Eigentumsrechten an Erfindungen kam, so daß sich die privaten den sozialen Erträgen aus Innovationstätigkeit annähern konnten. Die im Industriezeitalter dramatisch ansteigende Innovationsgeschwindigkeit ist also darauf zurückzuführen, daß „...durch eine Kombination von genauer spezifizierten und durchsetzbaren Eigentumsrechten mit zunehmend effizienteren und expandierenden Märkten Produktionsmittel in neue Bahnen gelenkt (wurden)“ (North 1988, 170).

Um die Transaktionskosten so niedrig zu halten, daß Gewinne aus Spezialisierung und Tausch realisiert werden können, bedarf es je nach Entwicklungsstand einer Ökonomie unterschiedlicher Institutionen. Zu Beginn der wirtschaftlichen Entwicklung konnte Tausch noch relativ leicht durch formlose Institutionen überwacht werden. Auch auf Märkten mit hinreichender Konkurrenz und geringen Informationskosten, auf denen die bei der Anbahnung von Verträgen anfallenden Transaktionskosten niedrig sind, können die ex post auftretenden Kosten allein durch den formlosen Marktmechanismus gering gehalten werden. Dieser sanktioniert opportunistisches Verhalten und

gewährleistet daher effizienten Tausch (Williamson 1990, 83). Im Verlauf der wirtschaftlichen Entwicklung entstand jedoch ein komplexes unpersönliches Tauschgefüge, so daß die unverzichtbare Sicherung der Eigentumsrechte nur noch durch eine dritte Kraft durchgesetzt werden konnte. Vor allem für sehr spezifische und seltene Transaktionen bedarf es der Überwachung durch eine formell begründete Kontrollinstanz: den Staat. Dem Staat obliegt neben dem Schutz der Bevölkerung vor Bedrohung von außen die effiziente Organisation menschlicher Interaktion, insbesondere die Überwachung der Eigentumsrechte. North (1988, 115) begründet bereits die wirtschaftliche Blüte der Antike damit, daß „die Verbesserung der Staatseinrichtungen ... von Ägypten über Persien bis Griechenland und Rom ... eine Senkung der Transaktionskosten, eine zunehmende regionale Spezialisierung und eine Vergrößerung der Märkte“ zur Folge hatte. Auch der institutionelle Rahmen, den der englische Staat seit dem 10. Jahrhundert entwickelte, erwies sich als so effizient, daß er die Basis für den ökonomischen Vorsprung schuf, den England bereits am Beginn der Industrialisierung aufwies (Jones 1993).

Allerdings ist der Einfluß des Staates auf die langfristige Wirtschaftsentwicklung ambivalent zu beurteilen, oder, wie North (1987, 425) sich ausdrückt, die Wohlstandsgewinne moderner Technologien sind weder mit noch ohne Staat zu erreichen. Verantwortlich für dieses Phänomen sind die Mechanismen des politischen Tauschs, die üblicherweise anderen als ökonomischen Effizienzregeln folgen. Die Agenten im politischen Prozeß - die Politiker - haben ständig Anreize, die Handlungsspielräume, die ihnen die Prinzipale - die Wähler - gewähren, zu ihren Gunsten auszunutzen. Zudem können sich organisierte Interessengruppen bilden, die versuchen, im politischen Prozeß durch Umverteilung der Einkommen höhere Gewinne zu erzielen als durch die Förderung höherer Effizienz in der Güterproduktion (Olson 1985, 53 ff.). Vor allem unzureichender Wettbewerb zwischen den politischen Akteuren und ihre nur zu hohen Kosten zu realisierende Kontrolle begünstigen solche Ineffizienzen. Ferner bestehen erhebliche Informationsdefizite auf Seiten der Wähler, so daß North (1992, 61) folgert, daß effiziente Märkte „in der Welt der Wirtschaft selten genug und in der Welt der Politik noch viel seltener“ sind.

C. Institutionen und Wirtschaftswachstum: Die wachstumstheoretische Perspektive

1. Entwicklungsstufen der modernen Wachstumstheorie

Etwa zeitgleich mit der Entstehung der modernen Institutionenanalyse im Beitrag von Coase (1937) setzt mit der Arbeit von Roy Harrod (1939) die Entwicklung einer formalen Theorie langfristiger wirtschaftlicher Entwicklung ein. Als Dynamisierung der keynesianischen Gleichgewichtstheorie stellt diese Theorie die Kapazitätseffekte von Investitionen zusätzlich zu ihren Nachfrageeffekten in den Vordergrund und sucht nach den Bedingungen, unter denen auch bei stetigem Wachstum der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital deren Vollbeschäftigung auf Dauer möglich ist. Der in der postkeynesianischen Wachstumstheorie vertretenen Hypothese von der prinzipiellen Instabilität des langfristigen Wachstumsgleichgewichts stellte Robert Solow (1956) mit dem Grundmodell der neoklassischen Wachstumstheorie die Vorstellung eines grundsätzlich stabilen Wachstums entgegen. Allerdings wurde in den neoklassischen Wachstumsmodellen über lange Zeit lediglich die Höhe des gleichgewichtigen Niveaus der Pro-Kopf-Produktion erklärt und analysiert. Erst mit dem Entstehen einer „neuen“ Wachstumstheorie im Anschluß an die Arbeit von Paul Romer (1986) hat sich die Erklärung und Analyse gleichgewichtiger Wachstumsraten der Pro-Kopf-Produktion auf breiter Front durchgesetzt (Maußner / Klump 1996, 233 ff.).

Im Gegensatz zu den institutionenökonomischen Erklärungsversuchen langfristiger Wirtschaftsentwicklung spielen in den formalen Ansätzen der makroökonomischen Wachstumstheorie Institutionen auf den ersten Blick überhaupt keine Rolle. Im Zentrum stehen vielmehr das Konzept der makroökonomischen Produktionsfunktion, mit dessen Hilfe die Auswirkung des kontinuierlichen Einsatzes der Produktionsfaktoren auf das gesamtwirtschaftliche Produktionsergebnis beschrieben wird, und das Konzept des technischen Fortschritts, das denjenigen Teil der Produktion zu erklären hat, der nicht auf den Einsatz von Arbeit und Kapital zurückgeführt werden kann. Da die Wachstumsrate des Arbeitseinsatzes in der Regel als exogen angesehen wird, fragt die formale Wachstumstheorie nach den Faktoren, von denen das Wachstum des Kapitaleinsatzes bzw. das Wachstum des technischen Fortschritts gesteuert wird. Sie fragt aber auch nach den Bedingungen, unter denen der Einsatz der Produktionsfaktoren im Produktionsprozeß koordiniert wird. Unter dem Aspekt der Koordinierung lassen sich dann zumindest implizit institutionelle Determinanten des Wachstums herleiten, deren Bedeutung in der formalen Wachstumstheorie üblicherweise völlig negiert wird. Dabei läßt sich zeigen, daß ein wesentlicher Unterschied zwischen den drei Stufen der formalen Wachstumstheorie – der postkeynesianischen, der traditionellen neoklassischen und der „neuen“ Wachstumstheorie – gerade auf unterschiedliche Sichtweisen der Inputkoordinierung und damit letztlich auf unterschiedliche institutionelle Strukturen zurückgeführt werden kann.

Formal kann man als einen wesentlichen Unterschied zwischen den drei Wachstumstheorien eine Eigenschaft der jeweils unterstellten Produktionsfunktion ansehen. Es handelt sich dabei um die Substitutionselastizität, die angibt, wie stark das Einsatzverhältnis der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital auf Veränderungen des Faktorpreisverhältnisses reagiert. Dem postkeynesianischen Wachstumsmodell liegt eine limitationale Produktionsfunktion zugrunde, die keinerlei Faktorsubstitution zuläßt und daher eine Substitutionselastizität von Null aufweist. Das Grundmodell der neoklassischen Wachstumstheorie basiert dagegen auf einer Produktionstechnologie mit strikt positiver (aber endlicher) Substitutionselastizität; die Existenz- und Stabilitätsbedingungen des neoklassischen Wachstumsgleichgewichts werden dann am besten erfüllt, wenn man eine Cobb-Douglas-Produktionsfunktion unterstellt, die eine Substitutionselastizität von Eins besitzt. Das Romer-Modell der „neuen“ Wachstumstheorie basiert schließlich auf einer linearen „Ak“-Produktionsfunktion, bei der Arbeit vollständig durch Kapital substituierbar ist und die Substitutionselastizität gegen Unendlich geht.

Üblicherweise werden die unterschiedlichen Grade der Substitutionselastizität rein technologisch interpretiert. Dabei wird übersehen, daß eine alternative Interpretation, die an institutionellen Regelungen ansetzt, nämlich an der Funktionsfähigkeit von Märkten im Vergleich zu den Steuerungsmöglichkeiten des Staates, nicht nur möglich ist, sondern sich geradezu anbietet, um dem unterschiedlichen Charakter der drei Wachstumstheorien gerecht zu werden (Klump 1997 und 1998). Roy Harrod hatte bereits als einen Grund für die fehlende Substituierbarkeit von Arbeit und Kapital auf die Funktionsunfähigkeit von Arbeits- und Kapitalmärkten verwiesen (Wan 1971, 20 ff.). Er dachte dabei vor allem an Lohnrigiditäten wegen Kartellbildung der Tarifparteien und an Zinsen, die dauerhaft in einer keynesianischen Liquiditätsfalle verharren. Dagegen erschien ihm der Staat eine ausreichend große Flexibilität zu besitzen, um die Funktionsmängel der privaten Märkte auszugleichen und damit die Stabilität des langfristigen Wachstums zu sichern. Das neoklassische Wachstumsmodell vertraut dagegen auf eine ausreichende Funktionsfähigkeit der Märkte für Güter, Kapital und Arbeit, um ein langfristig stabiles Wachstumsgleichgewicht auch ohne staatliche Interventionen zu garantieren. Die in der „neuen“ Wachstumstheorie unterstellte lineare Produktionstechnologie kann schließlich auch dadurch erklärt werden, daß z.B. durch außenwirtschaftliche Öffnung die Funktionsfähigkeit der Märkte derart gesteigert wird, daß die Grenzerträge der Fakto-

ren auch bei wachsendem Faktoreinsatz nicht mehr sinken müssen (Ventura 1997). Auf diese Weise wird dann ein anhaltender endogener Wachstumsprozeß möglich.

2. Institutionen in der neoklassischen Wachstumstheorie

Im Grundmodell der neoklassischen Wachstumstheorie von Solow (1956) sind institutionelle Regelungen ebensowenig explizit angesprochen wie in den wichtigsten alternativen Modellvarianten, dem intertemporalen Optimierungsmodell oder dem Modell überlappender Generationen (Vgl. hierzu Maußner / Klump 1996, 115 ff.). Allerdings lassen sich in ganz ähnlicher Weise wie bei der Interpretation des Konzeptes der Substitutionselastizität die Wachstumswirkungen verschiedener Institutionen implizit an einzelnen Parametern des neoklassischen Wachstumsmodells und deren Einfluß auf das Wachstumsgleichgewicht verdeutlichen (Klump 1995).

Bereits im neoklassischen Grundmodell wurde von Solow ein proportionaler Einkommensteuersatz eingeführt, um die Finanzierung rein konsumtiver staatlicher Ausgaben zu erfassen. Eine Zunahme des Steuersatzes reduziert damit die Rate der gesamtwirtschaftlichen Kapitalbildung und führt zu einem geringeren Wohlstandsniveau. Sieht man den Zweck der Staatstätigkeit in der Garantie der privaten Eigentumsrechte, ohne deren Existenz der Tausch auf Güter-, Kapital- und Arbeitsmärkten nicht stattfinden könnte, so läßt sich der Steuersatz auch als ein Indikator für das Niveau der Transaktionskosten zur Sicherung solcher Eigentumsrechte interpretieren. Formal führt die Einführung eines proportionalen Steuersatzes im neoklassischen Wachstumsmodell zum Auseinanderfallen von Bruttoproduktion und der Höhe des Nettoeinkommens, aus dem die Kapitalbildung gespeist wird. Dies korrespondiert zu der von North (1988) vorgenommenen Unterscheidung zwischen den technischen und den strukturellen Produktionsmöglichkeiten einer Volkswirtschaft, die sich bei positiven Transaktionskosten einstellt.

In den intertemporalen Optimierungsmodellen läßt sich der Einfluß institutioneller Regelungen auf das Wirtschaftswachstum vor allem an den Determinanten der effektiven Zeitpräferenzrate festmachen, also an demjenigen Diskontsatz, mit dem zukünftige Nutzenströme auf die Gegenwart abgezinst werden. In diesem Diskontsatz äußert sich der Zeithorizont, den ein repräsentatives Individuum bei seinen Konsum- und Sparentscheidungen zugrunde legt. Da hinter der Konzeption des repräsentativen Individuums aber eine Vielzahl sozialer Interaktionen innerhalb einer Volkswirtschaft steht, ist die effektive Zeitpräferenz keine rein „natürliche“, sondern eine von institutionellen Regelungen stark beeinflusste Größe. Dieser Einfluß zeigt sich insbesondere an der Frage, inwieweit Individuen mit einer naturgemäß begrenzten Lebenserwartung bei ihren intertemporalen Allokationsentscheidungen die Interessen zukünftiger Generationen berücksichtigen. Je stärker das Wohlergehen der Nachkommen in den heutigen Entscheidungen Berücksichtigung findet, desto höher liegt das langfristig erreichte Wohlstandsniveau. Institutionelle Arrangements, die Formen eines intergenerativen Altruismus fördern, sind insofern wachstumsfördernd. Hierzu zählen an vorderster Stelle die Institution der Familie mit ihren informellen intertemporalen Vermögenstransfermöglichkeiten, daneben aber auch die formellen Regelungen des Erbrechts, die eine Vermögensübertragung an nachfolgende Generationen auch außerhalb des Familienverbandes ermöglichen. Hierzu zählt aber auch die Entwicklung von Unternehmensrechtsformen, die die Institution Unternehmen gegenüber der Person des Unternehmers und seiner begrenzten Lebensdauer verselbständigen. Gerade Schumpeter (1987, 93 f.) hat auf die Parallelität zwischen Familie und Unternehmung unter dem Aspekt der dynastischen Perspektive hingewiesen.

Stochastische intertemporale Optimierungsmodelle verdeutlichen, daß die effektive Zeitpräferenz auch vom Ausmaß unvorhersehbarer Ereignisse in der Zukunft sowie vom Grad der herrschenden

Risikoaversion abhängt. Damit verweist das neoklassische Wachstumsmodell noch einmal nachdrücklich auf die zentrale Aufgabe von Institutionen, nämlich durch eine Reglementierung von Verhaltensweisen Unsicherheit zu reduzieren. Diejenigen Institutionen erweisen sich als besonders wachstumsfördernd, die diese Aufgabe lösen, ohne selbst zur neuen Quelle von Unsicherheit für die Allokationsentscheidungen der Wirtschaftssubjekte zu werden. Solche „institutionelle Unsicherheit“ mit negativen Wachstumswirkungen entsteht beispielsweise in erheblichem Maße durch unkoordinierten staatlichen Interventionismus (Klump / Reichel 1994). Bezüglich der Risikoaversion fördern diejenigen institutionellen Regelungen die wirtschaftliche Entwicklung, die die Bereitschaft zur Übernahme von Risiken erhöhen. Hierzu zählt beispielsweise die Entwicklung und Förderung eines effizienten Finanz- und Versicherungssystems, mit dessen Hilfe sich individuelle Risiken breit diversifizieren lassen.

3. Institutionen in der „neuen“ Wachstumstheorie

Die Entwicklung der „neuen“ Wachstumstheorie, an deren Beginn die Arbeiten von Paul Romer (1986), Robert Lucas (1988) sowie von Gene Grossman und Elhanan Helpman (1991) standen, wurde ausgelöst durch die Frage nach den Determinanten des technischen Fortschritts, dessen Geschwindigkeit damit als eine modellendogene Variable aufgefaßt wurde. Die Bedeutung von Institutionen für das Wirtschaftswachstum wird dabei in unterschiedlicher Weise thematisiert. Einerseits regt die besondere Rolle, die Externalitäten in einigen Modellen der „neuen“ Wachstumstheorie spielen, zu der Überlegung an, ob diese externen Effekte eher durch staatliches Handeln oder durch private Übereinkunft, also durch innere oder durch äußere Institutionen internalisiert werden. Zweitens hat das Auftreten multipler Wachstumsgleichgewichte mit unterschiedlichen Stabilitätseigenschaften eine Diskussion über die Rolle von Institutionen beim Überwinden von Entwicklungsschwellen ausgelöst. Drittens ist die Bedeutung von Verteilungsaspekten für den politischen Rückhalt wachstumsfördernder Institutionen herausgearbeitet worden.

Im Zusammenhang mit dem Auftreten von Externalitäten erhebt die „neue“ Wachstumstheorie den Anspruch, daß „... the determination of the underlying institutional arrangements, in which the aggregate investment and consumption decisions are made, is brought into the foreground“ (Schmitz 1989, 723). Unterstellt wird, daß die Realkapitalbildung oder die Innovationstätigkeit in einzelnen Unternehmen positive externe Effekte für andere Unternehmen generiert und damit dazu beiträgt, daß abnehmende Grenzerträge des Kapitaleinsatzes und somit ein Ende des endogenen Wachstumsprozesses verhindert werden. Angesichts der Externalität droht allerdings eine im Sinne gesamtwirtschaftlicher Effizienz suboptimale Investitions- und Innovationstätigkeit. Damit erweisen sich diejenigen Institutionen als wachstumsförderlich, die eine weitestgehende Internalisierung der positiven externen Effekte ermöglichen.

Gestützt auf die traditionelle Wohlfahrtstheorie schien die „neue“ Wachstumstheorie damit vor allem den gezielten Einsatz staatlicher Maßnahmen der Steuer- und Subventionspolitik zu befürworten. Ramser (1991) verweist auf nicht weniger als zehn unterschiedliche Maßnahmen der selektiven Industriepolitik, die sich aus entsprechenden Modellvarianten ableiten lassen. Sie reichen von der Subventionierung der Arbeitsplätze in der Forschung bis zur staatlichen Förderung der Kooperation von Unternehmen, um die Diffusion von Innovationen zu erhöhen. Eine kritische Haltung zu einer solchen Modellinterpretation ist dagegen von Weder / Grubel (1993) unter Rückgriff auf das Coase-Theorem (Coase 1960) formuliert worden. Sie verweisen darauf, daß bei vollständig spezifizierten Eigentumsrechten und relativ geringen Transaktionskosten die privaten Akteure selbst einen Anreiz haben müßten, um institutionelle Lösungen zur Internalisierung der externen Effekte zu entwickeln. Als Beispiele für konkrete Institutionen, die diesem Zweck dienen, nennen sie Unter-

nehmensverbände, strategische Allianzen von Unternehmen und die „strategischen Branchenc-luster“, die Michael Porter (1991) in den Mittelpunkt seiner unternehmensstrategischen Überlegungen gerückt hat. Es handelt sich dabei um Netzwerke von regional konzentrierten und technologisch verwandten Branchen, die sich gegenseitig bei ihren Innovationsaktivitäten befruchten. Institutioneller Nukleus der Branchenkooperation können gemeinsam betriebene Forschungs- und Weiterbildungseinrichtungen oder gemeinsam organisierte Ausstellungen und Messen sein. Gerade Branchensemessen als institutionalisierte Marktveranstaltungen, bei denen die Informationsverbreitung den reinen Gütertausch dominiert, scheinen einen immer wichtigeren Beitrag für die Diffusion von Innovationen zu spielen.

Das Auftreten multipler Gleichgewichte und deren unterschiedliche Stabilitätseigenschaften hat in der „neuen“ Wachstumstheorie zu einer Neuentdeckung der Konzepte von Wirtschaftsstufen und Entwicklungsschwellen geführt. Der Wechsel von einer Entwicklungsstufe zur nächsten erfolgt dabei nicht automatisch, sondern erst als Ergebnis bestimmter institutioneller Veränderungen oder wirtschaftspolitischer Maßnahmen. Bereits aus der traditionellen entwicklungspolitischen Diskussion bekannt ist die Vorstellung, daß es eines „Big Push“ durch gezielte staatliche Förderung mehrerer Wirtschaftssektoren bedürfe, um ein Land über eine Entwicklungsschwelle zu heben (Rosenstein-Rodan 1942). Diese Vorstellung ist von Murphy / Shleifer / Vishny (1989) in ein formales Wachstumsmodell übertragen und als Grundlage für die Rechtfertigung staatlicher Infrastrukturmaßnahmen zum Auslösen eines „Big Push“ verwendet worden. Romer (1993, 552 f.) hat darauf verwiesen, daß beispielsweise auch die Gründung bzw. die Existenz von Städten als institutionelle Voraussetzung für einen Entwicklungsschub angesehen werden kann. Wegen des engen Zusammenhangs zwischen der Entwicklung von Städten und der Entwicklung von Märkten läßt sich auch die Institution des Marktes als Auslöser nachhaltiger Entwicklungsschübe ansehen (Vgl. beispielsweise Goodfriend / McDermott 1995). Da die Spezialisierung und Arbeitsteilung auf Märkten entscheidend durch die Verwendung eines allgemeinen Tauschmittels gefördert wird, kann schließlich auch die Institutionalisierung eines effizienten Geldmediums zur Überwindung einer Entwicklungsschwelle beitragen (Borland / Yang 1992).

Schließlich bieten sich Modelle der „neuen“ Wachstumstheorie an, um die Auswirkungen von Verteilungsaspekten und politischen Abstimmungsregeln auf die wirtschaftliche Entwicklung zu analysieren (Alesina / Perotti 1994). Ausgangspunkt ist dabei die Frage, unter welchen Bedingungen mit der politischen Zustimmung für wirtschaftspolitische Maßnahmen zu rechnen ist, mit denen die Real- und Humankapitalbildung wegen ihrer positiven externen Effekte subventioniert wird. Offensichtlich wird eine solche Politik um so größere Zustimmung finden, je mehr die Entscheider von den positiven Auswirkungen profitieren und je weniger sie zur Finanzierung der Subventionen beitragen müssen. Die politische Macht der Besitzer nicht-akkumulierbarer Produktionsfaktoren, also z.B. des landwirtschaftlichen Bodens, wirkt damit regelmäßig als Hemmnis für eine wachstumsfördernde Politik, während Maßnahmen zur Umverteilung des Bodens sowie zur Förderung von Kapitalbesitz und Humankapitalbildung in breiten Schichten in Verbindung mit der Einführung demokratischer Entscheidungsregeln den politischen Rückhalt einer wachstumsfreundlichen Wirtschaftspolitik stärken sollten.

D. Persistenz und Wandel von Institutionen im Wirtschaftswachstum

1. Effizienz institutionellen Wandels

Da Institutionen die menschlichen Interaktionen regeln, kann institutioneller Wandel als Veränderung der sozialen Regelungstechnologie verstanden werden. Wie technischer Fortschritt Produktionskosten verändert, verändert institutioneller Wandel Transaktionskosten. Aus der Analogie zwischen technischem Fortschritt und institutionellem Wandel lassen sich verschiedene Ansätze für die Analyse der langfristigen institutionellen Entwicklung gewinnen. Sieht man technischen Fortschritt als eine modellendogene Größe an, die sich kontinuierlich in Abhängigkeit von verschiedenen Wachstumsdeterminanten verändert, so kann man zunächst die Frage stellen, ob der institutionelle Wandel sich denn in der Weise effizient vollzieht, daß durch permanente Veränderung der inneren und äußeren Institutionen immer die bestmögliche Verwendung der vorhandenen Produktionsfaktoren sichergestellt wird. Man kann auf der anderen Seite fragen, warum möglicherweise ein Ungleichgewicht zwischen institutioneller und wirtschaftlicher Entwicklung auftritt, das dazu führt, daß unzureichender institutioneller Wandel sich als bedeutendes Wachstumshemmnis erweist. Schließlich kann man untersuchen, in welchem Ausmaß institutioneller Wandel als exogenes oder als endogenes Phänomen zu betrachten ist.

Es liegt in der Logik einer ökonomischen Institutionenanalyse, daß man der Frage nachgehen muß, ob die Institutionen sich nicht tendenziell den langfristigen Entwicklungserfordernissen effizient anpassen, bzw. warum sie es nicht tun. Dabei empfiehlt es sich auszugehen von der Hypothese eines effizienten institutionellen Gleichgewichtszustandes, der zu jedem Zeitpunkt die bestmögliche Verwendung aller wachstumsrelevanten Produktionsfaktoren sicherstellt. Als institutionelles Gleichgewicht bezeichnet North (1992, 101 f.) eine Situation, in der es für niemanden vorteilhaft ist, Ressourcen auf eine Veränderung der Institutionen zu verwenden. Situationen institutionellen Wandels lassen dagegen einen Nettogewinn der Strukturveränderung gegenüber den damit verbundenen Kosten erwarten. Endogener institutioneller Wandel muß daher durch veränderte Nutzen-Kosten-Kalküle erklärt werden, die beispielsweise als Folge veränderter Bevölkerungswachstumsraten oder technologischer Umbrüche auftreten. Rational handelnde Individuen werden ihre Entscheidung zum Erhalt oder zur Veränderung von Institutionen aus einem Optimierungskalkül heraus treffen. Werden die Entscheidungen auch sofort umgesetzt, so folgt aus dieser Sichtweise in letzter Konsequenz, daß alle tatsächlich existierenden Institutionen als effiziente Lösungen anzusehen sind. Möglichkeiten zur effizienzerhöhenden Institutionenreform bestehen nicht, denn würde es sie geben, wären sie bereits genutzt worden (Olson 1996).

Eine solche Sichtweise ist jedoch höchst unbefriedigend, und zwar aus mehreren Gründen. Sie ignoriert zum einen, daß institutioneller Wandel selbst mit erheblichen Transaktionskosten verbunden sein kann. Immerhin sollen Institutionen durch Regelbindung Unsicherheit vermindern, so daß ständiger institutioneller Wandel durch zunehmende Verunsicherung das Wachstum tendenziell hemmt. Zweitens suggeriert das Konzept eines effizienten institutionellen Gleichgewichts, die Akteure könnten ihre Nettoverbesserungen unter alternativen institutionellen Szenarien rational vergleichen. Gerade die erheblichen Konsequenzen institutionellen Wandels sind aber nur mit erheblichen Risiken abschätzbar, so daß man viel eher von der Vorstellung ausgehen kann, die Akteure suchen lediglich nach „befriedigenden“ institutionellen Lösungen und tolerieren damit Abweichungen von einem Optimum wesentlich gelassener. Drittens muß nicht jedes institutionelle Gleichgewicht auch das Effizienzkriterium erfüllen, sondern es können Situationen auftreten, in denen selbst rational handelnde Akteure keinen Anlaß zur Veränderung von Institutionen sehen,

obwohl diese sich als ineffizient erweisen. Schließlich abstrahiert eine strikt effizienzorientierte Analyse von den mitunter erheblichen Verteilungswirkungen des institutionellen Wandels.

Aus diesen Überlegungen folgt nicht, daß Institutionen nicht auf veränderte ökonomische Rahmenbedingungen reagieren, sondern daß diese Veränderungen sich bei den unterschiedlichen Arten von Institutionen unterschiedlich und unterschiedlich schnell darstellen werden. Veränderungen des institutionellen Gleichgewichts unter strikter Beachtung von Effizienzüberlegungen wird dort zu erwarten sein, wo einerseits die Transaktionskosten der Veränderung relativ gering sind, weil dafür wiederum klare Regeln existieren, und wo andererseits die Auswirkungen der Veränderung relativ klar prognostizierbar sind. Damit verengt sich der Bereich relativ raschen institutionellen Wandels auf diejenigen inneren Institutionen, die durch explizite oder implizite private Verträge begründet werden, also insbesondere auf Veränderungen in der Organisation von Märkten und Unternehmen. Im Gegensatz zur Veränderung ethischer Regeln oder äußerer Institutionen, die immer ein größeres Kollektiv betreffen, kann institutioneller Wandel auf Märkten und in Unternehmen zunächst dezentral auftreten und sich auf ein relativ kleines Segment auswirken. Erweisen sich die gewählten Lösungen tatsächlich als effizient, sorgt der Wettbewerb für deren Diffusion über die Gesamtwirtschaft.

Die relative Anpassungsflexibilität solcher inneren Institutionen kann dazu führen, daß ihre Veränderung die notwendige Anpassung anderer Institutionen substituiert. Bestes Beispiel dafür ist das Entstehen eines informellen Wirtschaftssektors als Reaktion auf ineffiziente äußere Institutionen. Aufgrund der relativ hohen Transaktionskosten handelt es sich dabei unter Effizienzgesichtspunkten allerdings um eine eindeutige „Second Best“-Lösung.

2. Pfadabhängigkeit von Institutionen

Leipold (1996, 95) nennt als allgemeines Kennzeichen von Pfadabhängigkeiten, daß „historische Bedingungen aktuelle Entscheidungen und über diese die zukünftigen Entwicklungsrichtungen“ bestimmen. Die Handlungsmöglichkeiten der Gegenwart werden somit durch Entscheidungen in der Vergangenheit beschränkt. Eine solche Handlungsbeschränkung ist dann problematisch, wenn neben dem tatsächlich gewählten Entwicklungspfad mindestens ein potentieller weiterer Pfad existiert, der sich auf Dauer als effizienter erweist. Pfadabhängigkeiten wurden zunächst im Zusammenhang mit langfristigen technologischen Entwicklungen diskutiert. Inzwischen ist das Konzept aber auch auf die institutionelle Entwicklung übertragen worden, um die Persistenz ineffizienter institutioneller Arrangements zu erklären.

Das Konzept der Pfadabhängigkeit von Technologien wurde von Paul David (1985) eingeführt und am Beispiel der QWERTY-Tastatur der Schreibmaschine illustriert. Obwohl mit der Zeit Tastaturen entwickelt wurden, die möglicherweise schnelleres Schreiben erlaubten, setzte sich die QWERTY-Tastatur durch, weil alle Akteure aufgrund der anfänglich größeren Verbreitung erwarten mußten, daß sich diese Technologie auch langfristig durchsetzen würde (David 1985, 335). Hinzu kam, daß das Personal zum Zeitpunkt der Einführung der neuen Maschinen bereits zum größten Teil auf die QWERTY-Maschinen eingestellt war. Es war daher kurzfristig rational, die relativ billigen Maschinen an die Fähigkeiten der relativ teuren Arbeitskräfte anzupassen. Aufgrund der relativ hohen Verbreitungshäufigkeit setzte sich damit eine Technologie durch und wurde zu einem Industriestandard. David (1992, 216 ff.) kritisiert daher auch eine vereinfachende Sichtweise des technischen Wandels, nach der Entdeckungen der Grundlagenforschung immer zu unternehmerischen Innovationen werden und schließlich vollständig diffundieren. Vielmehr sei der wissen-

schaftliche und technische Fortschritt als ein Phänomen „organisierter Komplexität“ (David 1992, 218) zu begreifen, das zu sich verstärkendem und unumkehrbarem langfristigem Wandel führt.

Brian Arthur (1989) erklärt technologische Pfadabhängigkeit damit, daß sich geringe und zufällig zustande gekommene Anfangsvorteile einer Technologie langfristig gegenüber möglichen Alternativen behaupten. Verantwortlich dafür sind Lernprozesse und Netzwerkeffekte, die zu sinkenden Durchschnittskosten führen. Die historisch zufällige Anordnung der Nachfrager führt dazu, daß eine Technologie sich durchsetzt, obwohl eine andere Technologie, wenn sie im gleichen Umfang genutzt würde, viel effizienter wäre. Brezis / Krugman / Tsiddon (1993) zeigen, wohin technologische Pfadabhängigkeiten führen können, nämlich zum Wechsel der Technologieführerschaft. Eine neue Technologie ist zum Zeitpunkt ihres Bekanntwerdens für den Technologieführer verglichen mit der durch erhebliche spezifische Investitionen bei ihm perfekt angewandten, bisher modernsten Technologie unproduktiv. Wettbewerber, die sich einer relativ rückständigen Produktionstechnik bedienen, können jedoch schon mit der unausgereiften neuen Technologie Produktivitätsgewinne realisieren. Durch Lerneffekte wird die neue Technologie immer produktiver, bis schließlich die Produktivität der bisher führenden Technologie überholt werden kann. Für den bisherigen Technologieführer erweist sich nun das Aufholen wegen der zu tätigen spezifischen Investitionen als ausgesprochen kostspielig und langwierig.

Vor allem Douglass North (1991, 108 ff. und 1992, 123 ff.) hat dafür plädiert, die Beharrungstendenzen institutioneller Regelungen und damit letztlich auch den Wechsel in ökonomischen Vorrangstellungen als Pfadabhängigkeit zu interpretieren. Gerade für die äußeren Institutionen, also die Eigentumsordnung und andere Aspekte der Staatstätigkeit, sieht er in der historischen Entwicklung die Tendenz, daß zufällig eingerichtete Regelungen auch nach langer Zeit noch existieren. Die Gewöhnung an die traditionellen Institutionen wird zum Hindernis für drastische institutionelle Reformen.

Als denkbare Ursachen für die institutionelle Pfadabhängigkeit sehen Kiwit / Voigt (1995) ebenso wie North hohe spezifische Investitionen, Netzwerkeffekte sowie die kognitive Verankerung von Institutionen an. Die erste Kategorie umfaßt die spezifischen Investitionen in Human- und Sachkapital, die bei der Einrichtung der Institution anfallen und zu der die Institution während ihres Bestehens Anlaß gibt. Sofern diese Kosten den Charakter von „sunk costs“ haben, die Investitionen sich also bei einer institutionellen Veränderung vollständig entwerten, werden sie zum Reformhindernis. In diese Kategorie fallen vor allem die von North besonders betonten äußeren Institutionen. Gerade das Zusammenspiel von Politikern und organisierten Interessengruppen, das sich in vielen Bereichen staatlichen Handelns findet, läßt spezifische Investitionen entstehen, deren möglicher Verlust die betreffenden Interessengruppen zum Widerstand gegen institutionellen Wandel zwingt. Diesen Zusammenhang hat vor allem Mancur Olson (1985) in seiner Theorie der institutionellen Sklerose betont und als wesentlichen Grund für den Niedergang früher prosperierender Gemeinwesen hervorgehoben.

In die zweite Kategorie fallen die strategischen Interdependenzen, die sich bei der Etablierung einer institutionellen Regelung durch Netzwerkeffekte einstellen. Je mehr Individuen eine Regel befolgen, desto größer ist der Vorteil für jedes weitere Individuum, ebenfalls diese Regel zu befolgen. Angesichts von Netzwerkeffekten entstehen immer wieder Situationen, in denen individuelle Rationalität das Erreichen kollektiv optimaler Gleichgewichte verhindert. Typischerweise setzen Netzwerkeffekte eine kritische Masse von Nutzern voraus (Witt 1988). Unterhalb der kritischen Masse ist es für ein Individuum ineffizient, die betreffende Institution zu nutzen. Erst wenn eine genügend große Anzahl an Akteuren sich an die Regel hält, wird es individuell vorteilhaft, dies auch zu tun.

Bei hoher Ausbreitung ist das Gleichgewicht dann so stabil, daß es auch dann nicht zum Zusammenbruch des Systems kommt, wenn einige Trittbrettfahrer sich nicht den Regeln unterwerfen. Sie können dann von der stabilen Ordnung profitieren, indem sie sich gerade nicht regelkonform verhalten. Diese Art der Pfadabhängigkeit tritt typischerweise bei sozialen Konventionen auf (Kiwit / Voigt 1995, 136). Sie läßt sich veranschaulichen an der Konvention des Rechts- bzw. Linksfahrens. Schon bevor diese Regel Gesetz und damit sanktionierbar wurde, war ihre Einhaltung um so nutzbringender, je mehr Akteure sie einhielten.

Die dritte Kategorie der Pfadabhängigkeit beruht auf den kognitiven Beschränkungen der Informationsaufnahme und -verarbeitung und findet sich beispielsweise bei inneren Institutionen wie Sitten und ethischen Regeln (Kiwit / Voigt 1995, 134 ff.). Diese weisen zwar auch Eigenschaften von Netzwerkusername auf, sind aber vor allem deshalb stabil, weil sie weitestgehend unreflektiert angewandt werden. Verantwortlich dafür sind kulturell oder ideologisch vorgeprägte Wahrnehmungsmuster, die sich allenfalls sehr langfristig verändern. Mit dieser Form der Pfadabhängigkeit wird es möglich, den Einfluß kultureller Faktoren auf das Beharren bestimmter institutioneller Lösungen zu verdeutlichen. Ein kulturell tradiertes Vorverständnis über den Nutzen bestimmter institutioneller Arrangements reduziert zwar einerseits die Transaktionskosten der Informationsverarbeitung, schränkt aber den Bereich institutioneller Reformen bereits dadurch ein, daß Reformansätze nicht oder nur verzerrt wahrgenommen werden.

3. Exogener und endogener Wandel von Institutionen

Die Existenz von Pfadabhängigkeiten stellt ein mögliches, allerdings kein generelles Hindernis für institutionellen Wandel dar. Bereits die Diskussion über die Pfadabhängigkeit von Technologien hat die Grenzen des Konzeptes deutlich gemacht. So bestreiten Kiwit / Voigt (1995, 127 ff.) die von Arthur und David behauptete generelle Tendenz zur Monopolisierung von Technologien durch die Schaffung eines Standards, weil Skalenerträge neuer Technologien nicht dauerhaft sein müssen und Nachfragegruppen mit unterschiedlichen Präferenzen zu differenzierten Produkten führen. Zweitens verspricht der Übergang auf einen anderen Pfad, also das Angebot eines Konkurrenzproduktes, nicht nur Risiken, sondern auch Chancen, so daß Unternehmen auftreten, die dieses Gewinnpotential abzuschöpfen versuchen, auch wenn es mit anfänglichen Verlusten verbunden ist. Drittens dient das Konzept der Pfadabhängigkeit häufig dazu, bestimmte Technologien ex post als ineffizient zu erklären, deren Potential ex ante gar nicht abschätzbar war. Damit verbunden ist die implizite Unterstellung, der Staat könne die Effizienz zukünftiger Technologieentwicklungen realistischer abschätzen und müsse daher die Fehlentscheidungen der privaten Akteure korrigieren. Die Kritik an dem Konzept technologischer Pfadabhängigkeit kann inzwischen auch darauf verweisen, daß das von David immer wieder verwendete Beispiel der QWERTY-Tastatur nicht mehr zu überzeugen vermag, da die Existenz überlegenerer technologischer Lösungen offensichtlich nur schwer nachweisbar ist (Liebowitz / Margolis 1990).

Auch die Pfadabhängigkeit von Technologien schließt im übrigen nicht aus, sondern setzt im Gegenteil ja voraus, daß es immer wieder den Beginn neuer Technologiepfade gibt. Das Auftreten vollständig neuer Technologien, also echter Basisinnovationen, gehorcht üblicherweise keinerlei prognostizierbaren Gesetzmäßigkeiten, im Gegensatz zur Geschwindigkeit ihrer Diffusion und Weiterentwicklung. Im Anschluß an Mokyr (1990 und 1992) hat sich in der wachstumstheoretischen und der wirtschaftshistorischen Forschung inzwischen die Unterscheidung zwischen Makro- und Mikroinnovationen eingebürgert, um exogene von endogenen Bestandteilen der technologischen Entwicklung abzugrenzen (Crafts 1995).

Überträgt man diese Unterscheidung auf die Analyse des institutionellen Wandels, so lassen sie die überragende Bedeutung des institutionellen Wettbewerbs und der Lernfähigkeit von Institutionen für eine längerfristig effiziente Wirtschaftsentwicklung hervortreten. Neue Formen der Organisation von Märkten und Unternehmen, aber auch der Sicherung von Eigentumsrechten und der Ausübung von Staatsgewalt können zufällig entstehen und sich auf die Dauer als effiziente institutionelle Arrangements herausstellen. Die Kenntnis von neuen institutionellen Lösungen und ihren Ergebnissen wird nur dann von einer sozialen Gruppe zu einer anderen diffundieren und entsprechende Anpassungsreaktionen auslösen, wenn dort auch ein Zwang zur Effizienzverbesserung und die Bereitschaft zum Lernen besteht. Pfadabhängigkeiten können diesen Prozeß behindern, können ihn allerdings nicht grundsätzlich aufhalten.

Der Zwang zur Veränderung kann in einem wettbewerblichen Umfeld, in dem sich unterschiedliche Gesellschaften oder soziale Gruppen bewegen, dadurch entstehen, daß die relative Machtposition derjenigen Gesellschaft oder Gruppe sich erhöht, die besonders effiziente institutionelle Arrangements durchsetzen konnte. Der Zwang steigt noch an, wenn eine Wanderung der Produktionsfaktoren zum Ort ihrer effizientesten Verwendung einsetzen kann. Die Kosten institutioneller Persistenz müssen dann mit dem Nutzen eines institutionellen Wandels verglichen werden. Aus Sicht der neoklassischen Wachstumstheorie spielt im Rahmen eines solchen dynamischen Kosten-Nutzen-Vergleichs die Zeitpräferenzrate eine entscheidende Rolle, mit der die zukünftigen Nutzen- und Kostenströme in der Gegenwart bewertet werden (Neumann 1990, 135 ff.) Je geringer die Zeitpräferenzrate angesetzt wird, desto höher wird die Bereitschaft zum institutionellen Wandel ausfallen. Wie bereits ausgeführt, kann die Höhe der Zeitpräferenzrate in Zusammenhang mit bestimmten institutionellen Regelungen gebracht werden, die damit nicht nur unmittelbar auf die wirtschaftliche Entwicklung einwirken, sondern auch mittelbar über die Förderung des institutionellen Wandels auf das Wirtschaftswachstum Einfluß nehmen. Hierzu zählen diejenigen Institutionen, die den intergenerativen Altruismus und die individuelle Risikobereitschaft fördern. Darüber hinaus kann die Zeitpräferenzrate aber auch als ein Indikator für die generelle Einstellung einer Gesellschaft gegenüber zukünftigen Entwicklungen und Veränderungen angesehen werden. Diese Perspektive der neoklassischen Wachstumstheorie trifft sich hier mit der institutionenökonomisch fundierten Vorstellung, daß das Ausmaß der institutionellen Pfadabhängigkeit auch von kulturellen Faktoren abhängt, die die Bereitschaft zum Wandel von Wirtschaft und Gesellschaft prägen.

E. Schlußfolgerungen

Die Neue Institutionenökonomik, speziell die „New Economic History“, und die formale ökonomische Wachstumstheorie bieten komplementäre Ansätze zur Erklärung langfristiger wirtschaftlicher Entwicklung an. Während die institutionenökonomischen Ansätze der Akkumulation von Produktionsfaktoren wenig Aufmerksamkeit schenken, reduziert die Wachstumstheorie das Problem, wie denn die Produktionsfaktoren dauerhaft effizient koordiniert werden können, weitgehend auf die Annahme einer makroökonomischen Produktionsfunktion. Allerdings bieten die Eigenschaften der Produktionsfunktion ebenso wie andere Parameter der formalen Wachstumsmodelle fruchtbare Ansätze für die Berücksichtigung institutionenökonomischer Überlegungen. Substitutionselastizität, Zeitpräferenz, intergenerativer Altruismus und Risikoaversion lassen sich auf Regeln sozialer Interaktion im Sinne der Institutionenanalyse zurückführen. Mit dem Aufkommen einer „neuen“ Wachstumstheorie ist die Bedeutung von Institutionen weiter gewachsen. Dies liegt zum einen an der besonderen Rolle, die Externalitäten der Real- und Humankapitalbildung sowie der Generierung von Innovationen in zahlreichen Modellen der „neuen“ Wachstumstheorie spielen. Staatliche Interventionen oder innere Institutionen, mit denen sich externe Effekte internalisieren lassen, üben

somit erhebliche Wachstumswirkungen aus. Zum anderen sind institutionelle Arrangements dafür verantwortlich, ob angesichts multipler Wachstumsgleichgewichte mit unterschiedlichen Stabilitätseigenschaften bestimmte Entwicklungsschwellen dauerhaft überwunden werden können. Schließlich können Modelle der „neuen“ Wachstumstheorie die Zusammenhänge zwischen Verteilungsaspekten, politischen Entscheidungsmechanismen und der Wahl einer wachstumsfördernden Wirtschaftsordnung besonders deutlich machen.

Umgekehrt hat sich die Wachstumstheorie dort auf die Institutionenökonomik ausgewirkt, wo es um die Erklärung des institutionellen Wandels bzw. seiner Verhinderung geht. Daß dabei Konzepte aus der Theorie technologischer Veränderungen wie die Pfadabhängigkeit aufgegriffen werden, ist nicht erstaunlich, da technischer Fortschritt als Restgröße des neoklassischen Wachstumsmodells eben auch institutionelle Veränderungen umfaßt. Pfadabhängigkeiten, die wegen hoher spezifischer Investitionen bei der Einrichtung einer Institution, wegen des Auftretens intensiver Netzwerkeffekte oder wegen der ausgeprägten kognitiven Verankerung von Institutionen auftreten können, stellen einen möglichen, wenn auch keinen generellen Grund für die Verhinderung institutionellen Wandels dar. Wiederum in Anlehnung an die Theorie des technischen Fortschritts empfiehlt es sich, zwischen exogenem und endogenem institutionellem Wandel zu unterscheiden. Dadurch wird deutlich, daß neue institutionelle Lösungen zufällig entstehen können, daß aber ihre Ausbreitung und Weiterentwicklung erheblich von den jeweiligen Rahmenbedingungen in unterschiedlichen sozialen Gruppen abhängen. Mit einer solchen Differenzierung verlagert sich die Debatte um die Bedeutung institutioneller Pfadabhängigkeiten wieder stärker zu einer Analyse der Bedingungen für institutionellen Wettbewerb und der kulturell mitbestimmten Bereitschaft von Gesellschaften, aus dem erfolgreichen Funktionieren anderer Gesellschaften zu lernen.

Deutlich wird dabei auch, daß die Geschwindigkeit der Anpassung bei unterschiedlichen Arten von Institutionen unterschiedlich schnell sein wird. Ein besonders hohes Maß an Pfadabhängigkeit und damit an institutioneller Persistenz dürften die Sitten und ethischen Regeln aufweisen, die weitgehend unreflektiert von Generation zu Generation tradiert werden und die Grundlage besonderer Kulturunterschiede bilden. Deutlich schneller dürften sich Bestandteile der Staatsorganisation und anderer Bestandteile der äußeren Institutionen ändern, da diese zwar in das Gefüge kultureller Normen eingebunden sind, aber andererseits auch im institutionellen Wettbewerb mit der Organisation anderer sozialer Gruppen stehen. Allerdings können Pfadabhängigkeiten gerade bei diesen Institutionen zu einem wesentlichen Hemmnis für institutionellen Wandel werden. Insofern muß auch der Hauptansatzpunkt einer Wachstums- und Entwicklungspolitik in diesem Bereich, nämlich bei der Ausgestaltung der staatlichen Wirtschaftsordnung liegen. Sofern die äußeren Institutionen eine klare Sicherung privater Eigentumsrechte und Wettbewerb garantieren, dürften die zentralen privaten Organisationen, nämlich Märkte und Unternehmen, am wenigsten institutionelle Persistenz aufweisen, sondern zu den entscheidenden Triebkräften wirtschaftlicher Entwicklung werden.

LITERATURHINWEISE

- Arthur, W. Brian (1989) Competing Technologies, Increasing Returns and Lock-in by Historical Evidents, in: *Economic Journal*, Vol. 99, S. 116-131.
- Borland, Jeff / Yang, Xiaokai (1992) Specialization and a New Approach to Economic Organization and Growth, in: *American Economic Review*, Vol. 82, S. 386-391.
- Brezis, Elise S. / Krugman, Paul R. / Tsiddon, Daniel (1993) Leapfrogging in International Competition: A Theory of Cycles in National Technological Leadership, in: *American Economic Review*, Vol. 83, S. 1211-1219.
- Coase, Ronald H. (1937) The Nature of the Firm, in: *Economica*, Vol. 4, S. 386-405.
- Coase, Ronald H. (1960) The Problem of Social Cost, in: *Journal of Law and Economics*, Vol. 3, S. 1-44.
- Crafts, Nicholas F.R. (1995) Exogenous or Endogenous Growth? The Industrial Revolution Reconsidered, in: *Journal of Economic History*, Vol. 55, S. 745-72.
- David, Paul A. (1985) Clio and the Economics of QWERTY, in: *American Economic Review*, Vol. 75, S. 332-337.
- David, Paul A. (1992) Knowledge, Property and the System Dynamics of Technological Change, in: *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1992*, S. 215-248.
- Goodfriend, Marvin / McDermott, John (1995) Early Development, in: *American Economic Review*, Vol. 85, S. 116-133.
- Grossman, Gene M. / Helpman, Elhanan (1991) *Innovation and Growth in the Global Economy*, Cambridge, Ma. und London.
- Harrod, Roy F. (1939) An Essay in Dynamic Theory, in: *Economic Journal*, Vol. 49, S. 14-33.
- Hirshleifer, Jack (1976) *Price Theory and Applications*, Prentice-Hall und London.
- Jones, S.R.H. (1993) Transaction Costs, Institutional Change, and the Emergence of a Market Economy in Later Anglo-Saxon England, in: *Economic History Review*, Vol. 46, S. 658-678.
- Kiwit, Daniel / Voigt, Stefan (1995) Überlegungen zum institutionellen Wandel unter Berücksichtigung des Verhältnisses interner und externer Institutionen, in: *ORDO - Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Vol. 46, S. 117-148.
- Klump, Rainer (1995) On the Institutional Determinants of Economic Development: Lessons from a Stochastic Neoclassical Growth Model, in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft*, Vol. 46, S. 138-151.
- Klump, Rainer (1997) Elasticity of Substitution and Economic Growth: A Note on the De la Grandville Hypothesis, University of Ulm, Discussion Papers in Economics, May 1997.
- Klump, Rainer (1998) Kapitalkoeffizient, Substitutionselastizität und Wirtschaftsordnung als Determinanten der wirtschaftlichen Entwicklung, in: *Wirtschaftsordnung und wirtschaftliche Entwicklung*, Bern und Stuttgart, erscheint in Kürze.
- Klump, Rainer / Reichel, Richard (1994) Institutionelle Unsicherheit und wirtschaftliche Entwicklung, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Vol. 213, S. 441-455.
- Lachmann, Ludwig M. (1963) Wirtschaftsordnung und wirtschaftliche Institutionen, in: *ORDO - Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Vol. 14, S. 63-77.
- Liebowitz, S. J. / Margolis, Stephen E. (1990) The Fable of the Keys, in: *Journal of Law and Economics*, Vol. 33, S. 1-25.
- Leipold, Helmut (1996) Zur Pfadabhängigkeit der institutionellen Entwicklung, in: *Entstehung und Wettbewerb von Systemen*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Band 246, S. 93-115.

- Lucas, Robert E. jr. (1988) On the Mechanics of Economic Development, in: *Journal of Monetary Economics*, Vol. 22, S. 2-42.
- Matthews, R. C. O. (1986) The Economics of Institutions and the Sources of Growth, in: *Economic Journal* Vol. 96, S. 903-918.
- Maußner, Alfred / Klump, Rainer (1996) *Wachstumstheorie*, Berlin-Heidelberg-New York.
- Mokyr, Joel (1990) *The Lever of the Riches*, News York und Oxford.
- Mokyr, Joel (1992) Technological Inertia in Economic History, in: *Journal of Economic History*, Vol. 52, S. 325-338.
- Murphy, Kevin M. / Shleifer, Andrei / Vishny, Robert W. (1989) Industrialization and the Big Push, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 97, S. 1003-1026.
- Neumann, Manfred (1990) *Zukunftsperspektiven im Wandel. Lange Wellen in Wirtschaft und Politik*. Tübingen.
- North, Douglass C. (1987) Institutions, Transaction Costs and Economic Growth, in: *Economic Inquiry*, Vol. 25, S. 419-428.
- North, Douglass C. (1988) *Theorie des institutionellen Wandels: eine neue Sicht der Wirtschaftsgeschichte*, Tübingen, Original u.d.T.: *Structure and Change in Economic History*, New York 1981.
- North, Douglass C. (1991) Institutions, in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, S. 97-112.
- North, Douglass C. (1992) *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*, Tübingen, Original u.d.T.: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge u.a.O. 1990.
- Olson, Mancur (1985) *Aufstieg und Niedergang von Nationen*, Tübingen, Original u.d.T.: *The Rise and Decline of Nations*, New Haven und London 1982.
- Olson, Mancur (1996) Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations Are Rich, and Others Poor, in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 10, S. 3-24.
- Porter, Michael E. (1991) *Nationale Wettbewerbsvorteile: Erfolgreich konkurrieren auf dem Weltmarkt*, München, Original u.d.T.: *The Competitive Advantage of Nations*, New York 1990.
- Ramser, Hans Jürgen (1991) *Industriepolitik und Wachstumstheorie*, in: *Wachstumstheorie und Wachstumspolitik – Ein neuer Anlauf*, Schriftenreihe des Wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren, Bd.20, Tübingen, S. 305-327.
- Romer, Paul M. (1986) Increasing Returns and Long-run Growth, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 94, S. 1002-1037.
- Romer, Paul M. (1992) Two Strategies for Economic Development: Using Ideas and Producing Ideas, in: *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1992*, S. 63-91.
- Romer, Paul M. (1993) Idea Gaps and Object Gaps in Economic Development, in: *Journal of Monetary Economics*, Vol. 32, S. 543-573.
- Rosenstein-Rodan, P.N. (1943) Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe, in: *Economic Journal*, Vol. 53, S. 202-211.
- Schmidtchen, Dieter (1989) Evolutorische Ordnungstheorie oder: Die Transaktionskosten und das Unternehmertum, in: *ORDO - Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Vol. 40, S. 161-182.
- Schmitz, James A. jr. (1989) Imitation, Entrepreneurship, and Long-run Growth, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 97, S. 721-739.
- Schumpeter, Joseph A. (1987) *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung. Eine Untersuchung über Unternehmergewinn, Kapital, Kredit, Zins und den Konjunkturzyklus*, 7. Auflage, Berlin.
- Schumpeter, Joseph A. (1972) *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, 3. Auflage, München, Original u.d.T.: *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York 1942.

- Smith, Adam (1776) *Der Wohlstand der Nationen. Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen*, München, Original u.d.T.: *An Inquiry into the Nature and the Causes of the Wealth of Nations*, 5. Ed., London 1789.
- Solow, Robert M. (1956) *A Contribution to the Theory of Economic Growth*, in: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 70, S. 65-94.
- Ventura, Jaume (1997) *Growth and Interdependence*, in: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 62, S. 57-84.
- Wan, Henry Y. jr. (1971) *Economic Growth*, New York.
- Weder, Rolf / Grubel, Herbert G. (1993) *The New Growth Theory and Coasian Economics: Institutions to Capture Externalities*, in: *Weltwirtschaftliches Archiv*, Vol. 129, S. 488-513.
- Williamson, Oliver E. (1985) *Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus*, Tübingen, Original u.d.T.: *The Economic Institutions of Capitalism*, New York 1985.
- Witt, Ulrich (1988) *Eine individualistische Theorie der Entwicklung ökonomischer Institutionen*, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Vol. 7, S. 72-95.

INSTITUTIONENÖKONOMISCHE ANSATZPUNKTE ZUR LÖSUNG DES GLAUBWÜRDIGKEITSPROBLEMS VON WIRTSCHAFTSREFORMEN IN ENTWICKLUNGSLÄNDERN (MIT ANWENDUNGSBEZUG MEXIKO)

von Christopher Cosack

Die Umsetzung von wirtschaftlichen Reformen in Entwicklungsländern scheitert häufig an der mangelnden Glaubwürdigkeit der Reformpolitik und/oder ihrer Träger. Die wirtschaftlichen Akteure sind nicht bereit, ihr Verhalten aufgrund einer Ankündigung von Reformmaßnahmen durch die Regierung zu verändern, wenn ihr Vertrauen in ein entsprechendes Handeln der Regierung nicht ausreichend groß ist. Wird die Rücknahme einer bereits implementierten Reform für sehr wahrscheinlich gehalten, dann bleibt eine Verhaltensanpassung durch die wirtschaftlichen Akteure ebenfalls aus.

Da der Erfolg wirtschaftlicher Reformen maßgeblich von den Anpassungsleistungen der wirtschaftlichen Akteure abhängt, soll hier mittels des Transaktionskostenansatzes als Kern der Institutionenökonomik die einer Anpassungshandlung zugrundeliegende Entscheidungssituation eines Wirtschaftsakteurs bei Ankündigung einer Reformmaßnahme durch die Regierung analysiert werden. Ziel ist es, Ansatzpunkte für eine institutionelle Erweiterung von Reformprogrammen mittels des Transaktionskostenansatzes herauszuarbeiten und so den Beitrag der Institutionenökonomik zur Lösung des Glaubwürdigkeitsproblems aufzuzeigen.

Auf Veränderungen der wirtschaftlichen Ordnung - also wirtschaftliche Transformationsprozesse, läßt sich der Transaktionskostenansatz insofern anwenden, als sich die Transaktionskostentheorie im Erkenntnisobjekt mit der Transformationstheorie deckt. Dieses besteht in den Veränderungen der gesellschaftlichen, rechtlichen, politischen und wirtschaftlichen Ordnungen und wird von der Transaktionskostenökonomik institutionell erklärt.¹ Die Untersuchung soll hier auf den primär ökonomischen Teilbereich beschränkt bleiben, wobei der Wandel hin zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung betrachtet wird. Dieser umfaßt sowohl die Implementierung marktwirtschaftlicher Regeln, im weiteren Sinne des Institutionenbegriffs als marktwirtschaftliche Institutionen zu bezeichnen, als auch den Abbau staatlicher Regulierung des Wirtschaftsbereichs.

Änderungen der Regeln für wirtschaftliches Handeln korrespondieren mit einem Wandel der Verhaltensregelmäßigkeiten - Institutionen im engeren Sinne - der wirtschaftlichen Akteure. Mit von Hayek gesprochen, setzt die Rechtsordnung den Rahmen für die sich bildende Handelsordnung (von Hayek 1969). Hier soll der Wandel von Institutionen im engeren Sinne, also Veränderungen der allgemein anerkannten Verhaltensregelmäßigkeiten der Akteure, betrachtet werden.

Der Wandel von Institutionen wird in der Institutionenökonomik zumeist auf Innovationen und Lernprozesse im Laufe der Nutzung und Ausübung der Institution durch individuelle Akteure zurückgeführt und mit einer Steigerung des erzielbaren Transaktionsnutzens begründet. Demnach setzt sich eine Institution dann im evolutorischen Prozeß durch, wenn mit ihr ein höherer Transaktionsnutzen erreichbar ist.

¹ Zur Anwendung der Transaktionskostentheorie auf die Transformation von Wirtschaftsordnungen vergleiche Bohnet / Reichhardt (1993).

Anlaß für institutionellen Wandel können jedoch auch externe Anstöße, wie Gesetzesänderungen und politische Eingriffe sein. Man spricht vom Primat der Politik zur Erklärung institutionellen Wandels. Diese Form des institutionellen Wandels, also die Änderung der Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Handeln aufgrund politischen Handelns und die Anpassung des Verhaltens der wirtschaftlichen Akteure daraufhin, stehen hier im Mittelpunkt der Betrachtung. Dabei wird gezeigt, daß eine Verhaltensanpassung der wirtschaftlichen Akteure nicht nur von der Möglichkeit zur Erzielung eines höheren Transaktionsnutzens sondern insbesondere auch von gegenseitigen Verhaltenserwartungen der wirtschaftlichen und politischen Akteure abhängig ist.

Zunächst sind zwei Gruppen von Transaktionskosten zu unterscheiden. Zum einen sind das die „wirtschaftlichen“ Transaktionskosten, die als Kosten der rechtlichen Umwandlung in Abgrenzung zu den Produktionskosten (Kosten der physikalischen Umwandlung) und den Transportkosten (Kosten der räumlichen Umwandlung) bei den wirtschaftlichen Akteuren anfallen. Zum anderen werden als „politische“ Transaktionskosten die Kosten bezeichnet, die bei den politischen Akteuren als Kosten der kollektiven Willensbildung, der Entscheidungsfindung und der Durchsetzung der Entscheidungen anfallen.²

Ausgangspunkt der Institutionenökonomik ist zum einen die Erkenntnis, daß Austauschprozesse mit positiven Transaktionskosten verbunden sind. Damit begründet sich die Herausbildung von Institutionen, die die Transaktionskosten von Austauschhandlungen senken. Zum anderen, daß die Höhe der Transaktionskosten und der Transaktionsnutzen von der Ausgestaltung der institutionellen Regelungen abhängig sind. Gerade mit der Betrachtung der Ausgestaltung institutioneller Regelungen hebt sich die Institutionenökonomik vom neoklassischen Gedankenmodell ab.

Da das Wesen einer Institution in einer Verhaltensregelmäßigkeit der Akteure in sich wiederholenden Austauschhandlungen liegt, ist bei der Erklärung der Entstehung und des Wandels von Institutionen genau dieses einer Regel entsprechende Verhalten zu untersuchen. Die grundsätzliche Annahme einer Anpassung an Institutionen, die einen höheren Transaktionsnutzen generieren, wird sich bei Betrachtung des individuellen Entscheidungskalküls der Akteure nicht bestätigen.

Die Entscheidungssituation, die der Anpassung eines wirtschaftlichen Akteurs zugrundeliegt, wird anhand des individuellen Nutzenkalküls im folgenden dargestellt. Anhand der sich anschließenden Analyse wird die Bedeutung der Glaubwürdigkeit einer Reformankündigung³ für den Erfolg von Reformmaßnahmen deutlich, die Determinanten des Entscheidungskalküls der wirtschaftlichen Akteure werden aufgezeigt und die Existenz kritischer Wahrscheinlichkeiten und kritischer Häufigkeiten für das Anpassungsverhalten wird abgeleitet.

Der Nutzenkalkül wird vereinfacht, indem die Transaktionskosten und Transaktionsnutzen, die mit einer Institution verbunden sind, zu einer Nutzengröße im Sinne eines Nettonutzens zusammengefaßt werden. Im folgenden können Nutzenänderungen daher auf Änderungen sowohl der Transaktionskosten als auch des Transaktionsnutzens zurückgehen. Die Argumentation zum individuellen Anpassungsverhalten wirtschaftlicher Akteure aufgrund der Ankündigung von Regeländerungen durch die Regierung soll beispielhaft an einer Liberalisierung des Außenhandelsystems in Form einer Zollsenkung verdeutlicht werden.

Die Entscheidungssituation stellt sich zum Zeitpunkt der Ankündigung der Reform wie folgt dar. Es ergeben sich für die Regierung die beiden Handlungsalternativen, entweder die Reform wie

² Vgl. North (1990). Richter (1990) spricht in diesem Zusammenhang von Kosten der Bereitstellung und Änderung sowie Kosten der Nutzung einer Institution.

³ Einen Überblick über die Problematik der Glaubwürdigkeit von Wirtschaftsreformen geben Rodrik (1989 a,b) sowie Funke (1991).

angekündigt durchzuführen - also die Zölle zu senken - oder doch die bestehenden Regeln - Zollsätze - beizubehalten. Ein wirtschaftlicher Entscheidungsträger hat die Möglichkeit, sein Verhalten an die angekündigten Bedingungen anzupassen - zum Beispiel entsprechend Importware zu bestellen - oder an der bisherigen Planung festzuhalten.

Es ergibt sich damit folgende Matrix möglicher Ereignisse:

		Reformpolitik der Regierung	
		Durchführung (D)	Beibehaltung (B)
Wirtschaftsakteur	Anpassung (A)	I (ad)	II (ab)
	Keine Anpassung (K)	III (kd)	IV (kb)

Für den wirtschaftlichen Akteur bedeuten diese vier möglichen Ereignisse:

Feld I (ad) gibt den Nutzen bei sofortiger Anpassung aufgrund einer Reformankündigung bei erfolgreicher Reformdurchführung an. Er entspricht also dem gestiegenen Nutzen aus Transaktionen bei neuen institutionellen Rahmenbedingungen - also geringerer Zollsätze. In Feld II (ab) wird eine Anpassungsleistung erbracht, ohne daß die Reform durchgesetzt wird. Und in Feld III (kd) bleibt die Anpassungsreaktion des wirtschaftlichen Akteurs aus, wobei dagegen die Reform, wie angekündigt, durchgeführt wird. Feld IV (kb) kennzeichnet dagegen die Situation, daß weder eine Anpassung durch den wirtschaftlichen Entscheidungsträger noch eine Umsetzung der Reformen durch die politischen Träger vorgenommen wird.

Für den Nutzen eines Wirtschaftsakteurs (WA) soll damit gelten:

$$U_{WA}(ad) > U_{WA}(kd) > U_{WA}(kb) > U_{WA}(ab)$$

Für die Regierung bedeutet das Feld I eine erfolgreiche Reformdurchführung, bei der ihr der positive Nutzen entsteht, der sie zur Reformdurchführung motivierte. So kommt es in Folge der Anpassungshandlungen der wirtschaftlichen Akteure zu einer Belebung der wirtschaftlichen Aktivität - etwaige Zollmindereinnahmen (die Zollsätze sinken, die Importe steigen dagegen) können durch einen Anstieg der Steuereinnahmen überkompensiert werden. In Feld II werden Anpassungsleistungen erbracht, ohne daß eine Reform tatsächlich durchgeführt wird - im Beispiel profitiert die Regierung von steigenden Importen bei gleichen Zöllen und damit steigenden Zolleinnahmen. Darin besteht der Anreiz für die Regierung, angekündigte Reformen nicht umzusetzen. Feld III gibt einen mißlungenen Reformversuch an, da keine Anpassungsreaktion erfolgt und Feld IV spiegelt den Status Quo wider.

Die Nutzenskala der Regierung (Reg) sei damit:

$$U_{Reg}(ab) > U_{Reg}(ad) > U_{Reg}(kb) > U_{Reg}(kd)$$

mit dem Resultat, daß für einperiodiges Handeln die erfolgreiche Durchsetzung einer Reform nicht möglich ist, da diese immer an der mangelnden Glaubwürdigkeit der Regierung scheitern muß - es besteht ein Anreiz der Regierung, Feld II zu erreichen. Die Handlungsalternative der Beibehaltung der Politik (B) ist dominant gegenüber der Durchführung angekündigter Reformen (D).

Weitet man die Betrachtung auf mehrere Perioden aus, so ist zunächst zu untersuchen, wie die Akteure auf ein in der ersten Periode eingetretenes Ereignis reagieren. So scheint eine Beibehaltung des Verhaltens durch beide Akteure zum einen möglich, wenn die Reform wie angekündigt durch-

geführt wurde und sich die wirtschaftlichen Akteure auch an die Reform angepaßt haben (Feld I), zum anderen, bei beidseitig unverändertem Verhalten und einem Verharren im Status Quo (Feld IV). Tritt jedoch die Situation von Feld II ein, eine Anpassung der wirtschaftlichen Akteure bei ausbleibender Reformdurchsetzung - also keiner Zollsenkung - so werden die wirtschaftlichen Akteure zu ihrem bisherigen Verhalten, also Feld IV, zurückkehren. Ebenso führt Feld III zu einer Rücknahme des Verhaltens hier durch die Regierung, da sich eine Reform bei ausbleibender Anpassung der Individuen nicht aufrechterhalten läßt. Diese Situation führte in Mexiko 1988 sogar zu einer Spekulation gegen die Reformbemühungen mittels vorgezogenem Konsums und somit zu einer Passivierung der Leistungsbilanz und zu Devisenproblemen (International Monetary Fund 1992). Die Folge eines Eintretens des Feldes III ist also auch das Feld IV für die Folgeperiode. Feld IV stellt damit ein stabiles Gleichgewicht dar, im Gegensatz dazu ist Feld I instabil.

Für das so charakterisierte Reformszenario soll der Entscheidungskalkül eines wirtschaftlichen Akteurs für sein Anpassungsverhalten bei begrenzter Rationalität und Unsicherheit über das eintretende Ereignis modelliert werden. Dabei ist die Entscheidung abhängig von der Anzahl der in den Kalkül eingehenden Perioden, der Zeitpräferenzrate sowie der Wahrscheinlichkeit, mit der der wirtschaftliche Akteur eine Durchführung der Reformen durch die Regierung erwartet. Wenn w die Wahrscheinlichkeit der Reformdurchführung und damit $(1-w)$ die Wahrscheinlichkeit der Beibehaltung der bestehenden Regeln durch die Regierung ist, lauten für den wirtschaftlichen Akteur die Erwartungswerte der Nutzen seiner Handlungsalternativen der Anpassung (A) oder keiner Anpassung (K):

$$E(A|N,R) = w U(ad|N,R) + (1-w) U(ab|N,R)$$

$$E(K|N,R) = w U(kd|N,R) + (1-w) U(kb|N,R)$$

E Erwartungswert des Nutzens einer Handlungsalternative

U individueller Nutzen

w Wahrscheinlichkeit der Durchführung der Reform (D)

N Anzahl der Perioden

R Zeitpräferenzrate

Dabei können sich für die beiden Handlungsalternativen des Wirtschaftsakteurs gemäß der Matrix jeweils zwei Ereignisse in der ersten Periode einstellen. Für die Folgeperioden ergibt sich dann, wie eingeführt, eines der Gleichgewichte (ad) oder (kb). Die Nutzen dieser vier Ereignisse (Felder I-IV) ergeben sich mit:

$$U(ad|N,R) = ad \text{ ASF}(n,r)$$

wobei für den Abzinsungssummenfaktor (ASF) endlicher Reihen gilt:

$$\text{ASF}(n,r) = (1+r)^n - 1 / r(1+r)^n$$

für unendliche Reihen gilt:

$$\text{ASF}(\infty,r) = 1/r \quad \text{Bsp.: ASF}(4; 10\%) = 3,2; \text{ASF}(10; 5\%) = 7,7$$

$$U(ab|N,R) = ab + kb [ASF(n,r) - 1]$$

$$U(kd|N,R) = kd + kb [ASF(n,r) - 1]$$

$$U(kb|N,R) = kb \cdot ASF(n,r)$$

Für die betrachtete Entscheidungssituation mit den Alternativen angepaßten und nichtangepaßten Verhaltens kann somit eine kritische Wahrscheinlichkeit (w^*) bestimmt werden, mit der ein Entscheidungsträger die Durchsetzung der Reformen mindestens erwarten muß, um sich selbst für angepaßtes Verhalten zu entscheiden. Die kritische Wahrscheinlichkeit (w^*) ergibt sich somit aus Gleichsetzung der Erwartungswerte der beiden Handlungsalternativen des wirtschaftlichen Akteurs und Auflösung der Gleichung nach (w^*). Die subjektiv empfundene Wahrscheinlichkeit (w), mit der die Durchführung der Reformen erwartet wird, ist als feste Größe anzusehen und nur in langfristig veränderlichen Faktoren wie beispielsweise der Reputation der Regierung begründet. Sie muß mindestens den kritischen Wert (w^*) erreichen, damit sich ein wirtschaftlicher Akteur für eine Anpassungshandlung entscheidet.

$$w > w^*$$

$$w^* = (kb - ab) / (kb - ab) - (kd - kb) + (ad - kb) ASF(n,r)$$

Damit leiten sich folgende Determinanten des individuellen Anpassungsverhaltens ab:

Der Term $(kb - ab)$ gibt den individuellen Nutzen für den wirtschaftlichen Akteur aus dem Schutz vor einer Nichteinhaltung des Reformversprechens durch die Regierung an. Je höher der mögliche Verlust für den wirtschaftlichen Akteur dadurch ist, daß er sich anpaßt, desto unwahrscheinlicher wird seine Anpassung.

$(kd - kb)$ gibt dagegen den Nutzen an, den die Reformen auch einem Wirtschaftsakteur bringen, der keine Anpassungsleistung erbracht hat - bei einer Zollsenkung fallen Nutzen auch bei denjenigen an, die ihre Aktivitäten nicht ausweiten. Je höher dieser Nutzen ist, desto unwahrscheinlicher ist die Anpassung durch einen wirtschaftlichen Akteur.

In dem Ausdruck $(ad - kb) ASF(n,r)$ liegt der Wert erfolgreicher Reformen für den wirtschaftlichen Akteur. Er steigt mit wachsendem Transaktionsnutzen der neuen institutionellen Rahmenbedingungen gegenüber dem Status Quo sowie für eine steigende Anzahl der Perioden, womit folglich die Wahrscheinlichkeit für angepaßtes Verhalten steigt. Diese steigt ebenso für eine sinkende Zeitpräferenzrate.

Damit lassen sich aus obigem Term der kritischen Wahrscheinlichkeit Determinanten einer Reformpolitik ablesen, die direkt auf das Anpassungsverhalten der wirtschaftlichen Akteure ausgerichtet ist. Ziel einer Reformpolitik muß also das Absenken der kritischen Wahrscheinlichkeit sein, um damit eine breites Anpassungsverhalten der wirtschaftlichen Akteure zu erreichen. Hervorzuheben ist hier insbesondere der innerhalb des Modells aufgezeigte maßgebliche Einfluß des Zeithorizontes und der Zeitpräferenzrate auf die Entscheidungssituation. Deutlich wird damit die besondere Bedeutung einer langfristig angelegten Reformpolitik, die es vermag, den Zeithorizont zu erhöhen und die Zeitpräferenzrate zu senken.

Institutionelle Maßnahmen wie eine Selbstbindung der Politik und die internationale Einbindung eines Reformprogramms⁴ - im Falle Mexikos der Beitritt zum GATT, zur NAFTA und zur OECD - lassen sich somit in ihrer Wirkung auf die Anpassung der wirtschaftlichen Akteure beurteilen. So zeigen sich auch die Reformserfolge Mexikos zu Beginn der neunziger Jahre mit verstärkter Anpassungsleistung bei Produktion und Exporten. Interessant erscheint hier konkret auch die Betrachtung der Reform der Sozialversicherung, die in Mexiko 1997 eingeleitet wurde, und ihre Auswirkung auf Zeithorizont und Zeitpräferenzrate der wirtschaftlichen Entscheidungsträger.

Analog zu dem Modell der kritischen Wahrscheinlichkeit für die Durchsetzung des Reformvorhabens seitens der Regierung kann auch das Anpassungsverhalten der Wirtschaftsakteure für den Fall modelliert werden, daß die individuelle Entscheidung für angepaßtes Verhalten eines wirtschaftlichen Akteurs abhängig ist davon, wie sich andere Wirtschaftsakteure verhalten. Beispielsweise ist hier die Interdependenz der Entscheidungen der Importgüter weiterverarbeitenden Produzenten und der Importeure einzuordnen. Die Handlungsalternativen eines wirtschaftlichen Akteurs der Anpassung (A) und keiner Anpassung (K) treffen dann auf die entsprechenden Verhaltensweisen der Anpassung oder Nichtanpassung der anderen wirtschaftlichen Akteure. Für die Modellierung der gegenseitigen Abhängigkeit der individuellen Nutzen wird hier vereinfachend angenommen, daß den Akteuren Nutzen in gleicher Höhe entstehen. Es ergibt sich damit eine symmetrische Situation mit den zwei Handlungsalternativen der Anpassung (A) und keiner Anpassung (K).

		Wirtschaftsakteur 2	
		Anpassung (A)	Keine Anpassung (K)
Wirtschaftsakteur 1	Anpassung (A)	I (aa)	II (ak)
	Keine Anpassung (K)	III (ka)	IV (kk)

Für die Nutzen aus Transaktionen gelten dann für den wirtschaftlichen Akteur 1 (WA1):

$$U_{WA1} (aa) > U_{WA1} (ka) > U_{WA1} (kk) > U_{WA1} (ak)$$

und symmetrisch dazu für WA2:

$$U_{WA2} (aa) > U_{WA2} (ak) > U_{WA2} (kk) > U_{WA2} (ka)$$

Zu betrachten sind also Effekte von Häufigkeitsabhängigkeiten in dem Sinne, daß sich ein wirtschaftlicher Akteur erst bei Erwartung des Überschreitens einer kritischen Masse sich angepaßt verhaltender Akteure ebenso für ein solches entschließt. Aus der subjektiven Wahrscheinlichkeit (w) wird dann die erwartete Häufigkeit (h) angepaßten Verhaltens. Da angenommen wurde, daß die Akteure Nutzen in gleicher Höhe erzielen, sich also eine symmetrische Entscheidungssituation ergibt, wird die Darstellung des Entscheidungskalküls im folgenden auf den wirtschaftlichen Akteur 1 beschränkt.

Die erwarteten Nutzen aus den Handlungsalternativen der Anpassung (A) und keiner Anpassung (K) für den wirtschaftlichen Akteur 1 lauten dann:

$$E(A|H,N,R) = h U(aa|N,R) + (1-h) U(ak|N,R)$$

⁴ Zur internationalen Anbindung von Reformprogrammen vergleiche Williamson (1994).

$$E(K|H,N,R) = h U(ka|N,R) + (1-h) U(kk|N,R)$$

Die individuell erwartete Häufigkeit angepaßten Verhaltens (h) muß also den Wert h^* erreichen, damit sich ein wirtschaftlicher Akteur selbst auch für eine Anpassung entscheidet. Es ergibt sich durch Gleichsetzung der Erwartungswerte die kritische Häufigkeit (h^*):

$$h^* = (kk - ak) / (kk - ak) - (ka - kk) + (aa - kk) ASF(n,r)$$

Für eine Anpassung der wirtschaftlichen Akteure muß gelten:

$$h > h^*$$

Die Häufigkeitsabhängigkeitseffekte der Anpassungsentscheidung sind also ähnlich der Glaubwürdigkeitsproblematik der Reformpolitik. Der Wert h^* gibt dabei eine aus dem Transaktionsnutzen folgende kritische Masse an, ab der sich eine Reform selbst trägt. Zur Überwindung dieser kritischen Massen bei wirtschaftlichen Reformen spielt nicht nur die Überzeugungsarbeit politischer Agenten eine Rolle, auch Konstruktionen wie der mexikanische Solidarpakt zwischen Gewerkschaften, Unternehmen und Staat dienen dazu.

LITERATURHINWEISE

- Bohnet, A. / Reichhardt, M. (1993) Der Beitrag der Transaktionskostenökonomik zu einer Theorie der Transformation von Wirtschaftsordnungen, Jahrbuch für Nationalökonomik und Statistik, Bd. 212/3-4, S. 204 - 212.
- Funke, N. (1991) Die Glaubwürdigkeit von Wirtschaftsreformen: Bedeutung, Ursachen und Ansatzpunkte zur Lösung von Glaubwürdigkeitsproblemen, Die Weltwirtschaft, H.2, S.175 - 186.
- Hayek, F.A. von (1969) Rechtsordnung und Handlungsordnung, in: Walter Eucken Institut (Hrsg.): Freiburger Studien. Gesammelte Aufsätze, Tübingen, S. 161-198.
- IMF (1992) Mexico: The Strategy to Achieve Sustained Economic Growth, Hrg. Claudio Loser, Eliot Kalter, Occasional Paper 99, Washington D.C.
- North, D.C. (1990) Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge.
- Richter, R. (1990) Sichtweise und Fragestellungen der Neuen Institutionenökonomik, Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 110 (1990), S. 571 - 591.
- Rodrik, D. (1989a) Credibility of Trade Reform - a Policy Maker's Guide, The World Economy, 12 (1989), S. 1-16.
- Rodrik, D. (1989b) Promises, Promises: Credible Policy Reform Via Signalling, The Economic Journal, September (1989), S. 756 - 772.
- Williamson, J. (1994) The Political Economy of Policy Reform, Washington D.C.

ANSATZPUNKTE EINER INSTITUTIONENÖKONOMISCHEN ANALYSE DER ARMUT IN ENTWICKLUNGSLÄNDERN UNTER BESONDERER BERÜCKSICHTIGUNG DES INFORMELLEN SEKTORS

von Hans-Rimbert Hemmer¹

A. Charakterisierung des informellen Sektors

In vielen entwicklungspolitischen Analysen wird der informelle Sektor als die „Ökonomie der Armen“ bezeichnet. Eine Analyse der Armut in Entwicklungs- und Transformationsländern sollte sich deshalb in besonderem Maße mit der Situation des informellen Sektors in den zu untersuchenden Ländern befassen. Die Unbestimmtheit seiner Grenzen macht es allerdings schwierig, eine operationale Definition des Begriffs „informeller Sektor“ zu finden. Üblicherweise wird auf die Charakterisierung der ILO zurückgegriffen, die folgende Aspekte in den Vordergrund stellt:

- Vorhandensein geringer Eintrittsschranken
- Verwendung einheimischer (lokaler) Ressourcen
- Dominanz von Familienunternehmen
- Dominanz kleiner Betriebsgrößen
- Einsatz relativ arbeitsintensiver und angepaßter Technologien
- Erwerb der benötigten Fähigkeiten außerhalb des formellen Schulsystems
- Nutzung unregulierter und dem freien Wettbewerb unterworfenen Märkte.

Gelegentlich wird auch die Illegalität ökonomischer Aktivitäten als Abgrenzungskriterium bzw. Charakteristikum für die Zugehörigkeit von Wirtschaftssubjekten zum informellen Sektor herangezogen. Dies erscheint insofern plausibel, als illegale Aktivitäten in der Regel auf informellen Vereinbarungen beruhen. Wäre dies stets der Fall, wären also illegale Aktivitäten eine Teilmenge informeller Arrangements, könnte man Illegalität als operationale Eigenschaft von Informalität auffassen. In der Realität sind jedoch sowohl illegale formelle Arrangements als auch zahlreiche legale informelle Vereinbarungen zu finden. Die Schnittmenge zwischen Informalität und Illegalität mag zwar bedeutend sein; dies rechtfertigt jedoch keinesfalls eine inhaltliche Gleichsetzung. Vielmehr erscheint es angebracht, Unterschiede zwischen legalen und illegalen informellen Arrangements explizit herauszuarbeiten. Dies könnte Aufschlüsse darüber liefern, in welchem Ausmaß das Rechtssystem die Art wirtschaftlicher Interaktion beeinflusst. Aus analytischer Sicht stehen bei der Betrachtung von Informalität nicht in erster Linie Wirtschaftssubjekte im Mittelpunkt des Interesses, sondern vielmehr konkrete Austauschbeziehungen *zwischen* diesen Wirtschaftssubjekten. Erst bei der Ableitung konkreter entwicklungspolitischer Fördermaßnahmen erscheint es notwendig, Wirtschaftssubjekte in den Vordergrund zu stellen. Je nachdem, welche der oben genannten Kriterien zugrundegelegt werden, kann sich eine andere Zuordnung einzelner Aktivitäten zum informellen Sektor ergeben. Insofern führt letztlich die Notwendigkeit, den informellen Sektor für konkrete Analysezwecke operational zu definieren, stets zu einer Abgrenzung, die nicht ohne ein gewisses

¹ Der vorliegende Beitrag baut in starkem Maße auf einer Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Wissenschaftlichen Beirat 1996) sowie auf Hemmer (1996) auf.

Element an Willkür zu treffen ist. Gleichzeitig wird aber auch die Schwäche der obigen ILO-Charakterisierung deutlich: Sie stellt eher eine Beschreibung traditioneller Klein- und Kleinbetriebsstrukturen dar als die eines auf der Basis informeller institutioneller Arrangements agierenden Wirtschaftsbereichs dar. Die Mafia zählt sicherlich auch zum informellen Sektor, paßt aber in keines der ILO-Kriterien. Der informelle Sektor steht nicht isoliert neben dem formellen Sektor. Er ist vielmehr auf vielfältige Weise mit diesem verbunden. Insbesondere die Tatsache, daß viele Wirtschaftssubjekte sowohl einer formellen Beschäftigung (z.B. formelles Arbeitsverhältnis) nachgehen als auch informelle Tätigkeiten ausüben (z.B. handwerkliche Hilfstätigkeiten, Anbau und Vermarktung von Agrargütern), dokumentiert die Verbindungen zwischen formeller und informeller Ökonomie. Sie zeigt andererseits aber auch die Überschneidungen bzw. Redundanzen einer an Wirtschaftssubjekten statt an *-beziehungen* orientierten Klassifikation von Informalität. Der in vielen Fällen sehr kurzfristige Charakter informeller Arrangements führt zu einer latenten Instabilität ökonomischer (und sozialer) Beziehungen, die sich bspw. darin äußert, daß die Beschäftigten häufig wechselnden Tätigkeiten nachgehen. Die Notwendigkeit, sich auf sehr unterschiedliche Arbeitsvorgänge immer wieder neu einstellen zu müssen, läßt kaum Routine bei einzelnen Tätigkeiten aufkommen. Dadurch können *dynamische Skaleneffekte* nur in geringem Maße ausgeschöpft werden. Möglicherweise bleiben bei der im informellen Sektor zu beobachtenden vergleichsweise geringen Spezialisierung die sich pro Zeitperiode wiederholenden Tätigkeiten unter einer kritischen, zur Realisierung solcher Effekte notwendigen Grenze, so daß die Produktivität - im Vergleich zu einer stärker arbeitsteiligen Produktionsweise - darunter leidet. Mit der Existenz eines solchen Produktivitätsrückstandes kann auch erklärt werden, daß die Einkommen in Bereichen informeller Produktionsweisen vielfach deutlich hinter jenen im formellen Sektor zurückbleiben. Insofern stellt sich die Frage, durch welche konkreten Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit diese Einkommensunterschiede und die damit zusammenhängende, insbesondere im informellen Sektor weit verbreitete *absolute Armut* abgebaut werden können. Wesentliche Vorteile des informellen Sektors bestehen in seiner enormen Flexibilität, auf Veränderungen von Rahmenbedingungen schnell und angemessen reagieren zu können und diese Störungen als Herausforderungen zu begreifen. Neben dieser Spontaneität zeichnet er sich durch ein hohes Maß an Kreativität, eine erstaunliche Improvisations- und eine damit zusammenhängende spezifische Innovationsfähigkeit aus. Da heute weitgehend Einigkeit über die positiven Entwicklungsbeiträge und das Entwicklungspotential des informellen Sektors besteht, ist im Hinblick auf die Entwicklungszusammenarbeit nach konkreten Ansatzpunkten zur Förderung des informellen Sektors zu fragen.

In den 50er und 60er Jahren wurde der informelle Sektor von den meisten Regierungen der Entwicklungsländer bei der Konzipierung ihrer Politiken nicht explizit berücksichtigt. Dies führte dazu, daß die Angehörigen des informellen Sektors in vielfältiger Weise diskriminiert wurden. Ein Resultat dieser zum Teil noch heute fortwirkenden Diskriminierung sind die geringen Chancen vieler informell Tätiger, innerhalb dieses Sektors ein Einkommen zu erzielen, das ausreicht, ihr physisches und kulturelles Existenzminimum sowie das ihrer Familien zu sichern. Neben einer solchen politikbedingten Diskriminierung durch Regierung und öffentliche Verwaltung sind die Angehörigen des informellen Sektors auch einer ökonomischen Diskriminierung ausgesetzt: Aufgrund fehlender materieller Sicherheiten, die Grundlage einer formellen Kreditgewährung sind, bleibt ihnen der Zugang zum formellen Kreditmarkt in der Regel versagt, so daß sie kaum in der Lage sind, sich die zu ihrer Arbeitskraft komplementären Produktionsfaktoren zu tragbaren Konditionen zu beschaffen. Diese Diskriminierungen verhindern in vielen Fällen, daß die Betroffenen ihre Situation aus eigener Kraft verbessern können: Die Konstellation gleicht der eines Teufelskreises, der nur durch externe Hilfe durchbrochen werden kann.

B. Ursachen der Armut

1. Vorbemerkungen

Armut ist ein auf einem multidimensionalen Determinantensystem beruhendes Phänomen, das nicht nur auf den informellen Sektor beschränkt ist. Der informelle Sektor wird - neben der kleinbäuerlichen Landwirtschaft - lediglich als jener Bereich angesehen, in dem Armut besonders stark verbreitet ist bzw. besonders eklatant zutage tritt. Die Konzipierung erfolgversprechender Strategien und Einzelmaßnahmen zum Abbau der Armut setzt wiederum Kenntnisse über ihre Ursachen voraus, denn dauerhafte Erfolge im Kampf gegen die Armut lassen sich nur erzielen, wenn deren Ursachen beseitigt oder zumindest in ihrer Wirkungsweise eingeschränkt werden. Bezüglich der Ursachen der Armut muß wiederum zwischen der Mikroebene und der Makroebene unterschieden werden.

Bekanntlich hängen Ausmaß und Art der Armut in einem Lande entscheidend mit der Art und dem Tempo des gesamten wirtschaftlichen Entwicklungsprozesses zusammen. Da dieser Entwicklungsprozeß wiederum von der Gesamtheit aller Institutionen und Organisationen, die in einem Land wirken, bestimmt wird, sind alle Arten von wirksamen Institutionen und Organisationen in einem Lande mitbestimmend für die Armut. Insofern ist der gesamte Bereich der modernen Institutionenökonomik für eine Armutsanalyse wichtig. Dennoch kann man Prioritäten setzen. Von besonderer armutspolitischer Bedeutung erscheinen vor allem die institutionenökonomischen Teilbereiche der asymmetrischen Informationsverteilung, der Eigentums- und Vertragsrechte, der Formalität und Informalität von Regelungen sowie der Prinzipal-Agenten-Problematik. Um dies zu dokumentieren, sollen zunächst die wichtigsten Determinanten der Armut auf der Mikroebene systematisiert und ihr Zustandekommen unter besonderer Berücksichtigung der modernen Institutionenökonomik erörtert werden. Im Anschluß daran sollen die Beeinflussung dieser Determinanten durch die Makroebene aufgezeigt und einige wirtschaftspolitische Folgerungen gezogen werden, bei denen dem informellen Sektor besondere Aufmerksamkeit zuteil werden soll.

2. Ursachen der Armut auf der Mikroebene

Auf der Mikroebene lassen sich drei grundlegende Ursachengruppen der Armut voneinander unterscheiden: Armut als Folge *unzureichender Einkommen aus dem Produktionsprozeß* (= Leistungseinkommen), Armut als Folge *unzureichender Transferzahlungen* zur Kompensation ungenügender Leistungseinkommen sowie Armut als Folge eines *unzureichenden Zugangs zu kostenlos bereitgestellten Gütern*. In bezug auf alle drei Ursachengruppen kommt dabei institutionenökonomischen Erklärungsansätzen eine besondere Bedeutung zu.

a) *Armut als Folge unzureichender Leistungseinkommen*

Die Höhe der von einzelnen Personen(-gruppen) im Produktionsprozeß erwirtschafteten Leistungseinkommen und damit die Wahrscheinlichkeit von Armut hängt von der Verfügbarkeit dieser Personen(-gruppen) über produktiv nutzbare Ressourcen, vom Ausmaß der produktiven Nutzung dieser Ressourcen und von dem realen Nettoentgelt ab, den die Eigentümer dieser Ressourcen aufgrund der produktiven Nutzung der Ressourcen erhalten.

(1) Armut und Ressourceneigentum

Die Verfügbarkeit über produktiv nutzbare Ressourcen als Determinante der Leistungseinkommen wird davon bestimmt, in welchem Maße einzelne Personen(-gruppen) Eigentumsrechte an den einkommensrelevanten Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital (und zwar sowohl an Human- als auch an Sachkapital) und natürliche Ressourcen (vor allem an landwirtschaftlichen Nutzflächen sowie an gewerblich verwendbaren Standortflächen, aber auch an Wasser- und Waldnutzungsrechten etc.) haben. Bei den Eigentumsrechten unterscheidet man üblicherweise Rechte der Nutzung („*usus*“), der Einbehaltung von Erträgen („*usus fructus*“), der Veränderung von Form und Substanz („*abusus*“) und der Überlassung bzw. Veräußerung („*transfer*“). Hinzu kommt die Unterscheidung nach der Art der Spezifizierung der Eigentumsrechte in Individualeigentum, Gemeinschafts- oder Gruppeneigentum und Staatseigentum. Je mehr Personen solche Nutzungs- und Verfügungsrechte über eine Ressource haben, desto mehr sind die individuellen Eigentumsrechte ausgedünnt.² Je geringer die quantitative und/oder qualitative Ressourcenverfügbarkeit auf der Basis solcher Eigentumsrechte ausfällt, desto geringer sind die Chancen der Betroffenen, im Produktionsprozeß ein Einkommen zu erzielen, welches Armut verhindern kann.

Empirisch läßt sich nachweisen, daß die personelle Verteilung der Eigentumsrechte an den produktiv nutzbaren Ressourcen Boden, Sach- und Humankapital in den meisten Entwicklungsländern sehr ungleich ausfällt. Daraus resultiert für viele Personen(-gruppen) eine für die Erzielung hinreichend hoher Leistungseinkommen unzureichende Ressourcenausstattung. Doch warum haben die meisten Armen so wenig Ressourceneigentum? Empirisch gibt es eine Vielzahl von Erklärungen für unzureichendes Ressourceneigentum, die teilweise nur über den Rückgriff auf institutionenökonomische Überlegungen erkannt werden können. Die traditionelle neoklassische Analyse vernachlässigt diese Determinanten in einem nicht unbeträchtlichen Maße, weil sie die personelle Eigentumsverteilung in starkem Maße ausklammert. Die Defizite des Marktmechanismus im Bereich der personellen Verteilung von Eigentumsrechten sind bekannt, aber noch nicht beseitigt.³

Bei der Beantwortung der Frage nach den Ursachen der unzureichenden Ressourcenausstattung vieler Armer muß nach Ressourcenarten unterschieden werden.

(a) Arme und Landeigentum

Arme müssen das ihnen gehörende Land mitunter „gnadenlos“ ausbeuten; es gibt keine Möglichkeit, die zur Bodenerholung benötigten Bracheperioden einzuhalten oder den Verlust an Bodenproduktivität durch einen verstärkten Einsatz von Komplementärfaktoren (z.B. Wasser, Düngemittel) auszugleichen.

Der Erwerb neuer Bodenflächen entfällt, da die Armen nicht die finanziellen Möglichkeiten dazu haben. Der Bodenbesitz der Armen ist bestenfalls über Landreformen, sprich: Umverteilung von Eigentumsrechten am Boden, zu erhöhen, die jedoch oftmals von den politischen Eliten nicht gewollt sind. Simulationsrechnungen von Bourgignon / Morrisson (1990, 1113-32), die sich auf eine Querschnittsanalyse für 20 Entwicklungsländer stützen, haben zudem ergeben, daß die Landverteilung lediglich 17% der personellen Verteilungsvarianz erklärt. Diese Zahl entspricht weitgehend der des Zugangs zum Erziehungssektor und ist zudem im Zeitablauf relativ stabil. Würde man - so diese Autoren - den Landbesitz der Klein- und Kleinstbauern um 10 % erhöhen (was sicherlich

² Zur entwicklungspolitischen Relevanz der verschiedenen Typen von Eigentumsrechten vgl. Pritzl (1995, 266 ff.) sowie Clapham (1993, 15 ff.).

³ Zum Zusammenhang zwischen Marktmechanismus, Ressourcenausstattung und Armut vgl. Hemmer (1996).

eine bedeutsame Landumverteilung bedeutete), würde der Einkommensanteil der ärmsten 60 % der Haushalte um weniger als ein Prozentpunkt steigen. Dieses eher dürftige Ergebnis hängt sicherlich auch damit zusammen, daß ein beträchtlicher Anteil der ländlichen Armen aus Landlosen besteht, die von einer Bodenzuweisung an Bauern nicht profitieren würden. Würde man hingegen die Landlosen selbst zu Kleinstbauern machen, würde vermutlich in nicht unbeträchtlichem Maße das Betriebsgrößenproblem auftauchen, das vor allem für sehr kleine Bodenflächen deutliche Produktivitätsnachteile gegenüber größeren Flächen impliziert.⁴

Bei fehlenden sozialen Sicherungssystemen liegt gleichzeitig ein Defizit an Eigentumsrechten vor: nämlich am Eigentumsrecht, an Umverteilungsmaßnahmen teilzunehmen. Beim Vorliegen solcher Defizite sind Arme im Falle transitorischer Armut (z.B. nach Mißernten) häufig gezwungen, Boden zu verkaufen, d.h. einkommensrelevante Eigentumsrechte zu veräußern. Dadurch wird ihre ohnehin nicht sehr breite Ressourcenbasis weiter geschmälert, und es erhöht sich die Gefahr späterer permanenter Armut.

Da Arme i.d.R. auch Kinder armer Familien sind, haben sie häufig keine Chancen, größere Landflächen zu erben. Im Gegenteil: Da Arme meist mehr Kinder haben als reiche Familien, nimmt bei ihnen die Pro-Kopf-Bodenausstattung schneller ab; die vielen Kinder sind insofern mitverantwortlich für eine geringer werdende Pro-Kopf-Bodenausstattung. Unzureichende Informationen über den tatsächlichen ökonomischen Wert der Kinder könnten so aus institutionenökonomischer Sicht als weitere Determinante der Armut angeführt werden (Hemmer / Bohnet 1995).

Bei fehlender Rechtssicherheit ist die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, daß Armen das ihnen gehörende Land weggenommen wird und sie keine Möglichkeit haben, ihre rechtlich vorhandenen Ansprüche auch einzuklagen und zu sichern. Somit besteht ein spürbarer Unterschied zwischen der materiellen und der formell verkündeten Institution „Bodeneigentumsrecht“ für Arme. Die rechtliche Diskriminierung vieler Armengruppen ist auf vielfältige Weise möglich, und sie wird in vielen Ländern auf zum Teil sehr intelligente Weise praktiziert.

(b) Arme und Sachkapital

Zunächst gilt dasselbe Argument wie beim Landeigentum: Arme Familien haben meist mehr Kinder als reiche Familien, so daß die Gefahr einer gegenüber der vorhergehenden Generation eingeschränkten Pro-Kopf-Ausstattung von vererbtem Sachkapital deutlich größer ist.

Die Chancen einer eigenen Akkumulation von Sachkapital sind wesentlich geringer als bei reichen Familien. Bekanntlich setzt die Akkumulation von Sachkapital entweder eine eigene Ersparnisbildung oder eine Kreditfinanzierung voraus. Bei beiden Finanzierungsmöglichkeiten sind die Armen aber benachteiligt:

- Eine eigene Ersparnisbildung scheidet meist an den geringen PKE der betreffenden Familien, deren Sparfähigkeit extrem eingeschränkt ist. Ersparnisbildung würde nämlich erfordern, daß trotz eines PKE unterhalb der Armutsschwelle nicht alle Möglichkeiten der Grundbedürfnisbefriedigung genutzt werden. Dies ist aber nur in wenigen Fällen zu erwarten - bspw. dann, wenn die Betroffenen bereit sind, ein geringeres Einkommen als das offizielle Schwelleneinkommen der *poverty line* als für sie relevant zu akzeptieren, ggf. um durch eigene Anstrengungen der Armutsfalle zu entrinnen.

⁴ Da eine nicht unerhebliche Produktion von Agrargütern zur Eigenbedarfsdeckung (Subsistenzproduktion) auch in Städten, sogar in den großen Metropolen, stattfindet, kann eine unzureichende Verfügbarkeit über landwirtschaftlich nutzbare (Kleinst-) Flächen in den Städten ebenfalls als Determinante von Armut angesehen werden.

- Arme haben nur in seltenen Fällen Zugang zu externen Finanzquellen auf der Basis zumutbarer Konditionen. Die meisten Finanzinstitutionen diskriminieren die Armen, so daß sowohl ihre Sparmöglichkeiten mit positiver Realverzinsung als auch ihre Kreditaufnahmemöglichkeiten extrem eingeschränkt sind. Eine wesentliche Bestimmungsgröße dieser Finanzierungsdefizite ist in dem unzureichenden Ausbau der finanziellen Infrastruktur in den meisten Entwicklungsländern, dort vor allem in den ländlichen Gebieten, zu sehen. Diese institutionellen Defizite diskriminieren von ihrer Grundausrichtung her marginale Sparer und Kreditnachfrager, d.h. sie grenzen vielfach arme Personen(-gruppen) aus ihrem potentiellen Kundenkreis aus. In der Tat betrifft die in vielen Entwicklungsländern bestehende, zum Teil extrem ungleiche Eigentumsverteilung an produktiv nutzbaren Ressourcen auch die Zugangschancen einzelner Personen und Haushalte zum Kapitalmarkt - einem Sektor, der für die Finanzierung der Sachkapitalbildung sowie für den Erwerb von Komplementärfaktoren von entscheidender Bedeutung ist.

(c) Arme und Humankapital

Die Humankapitalbildung erfordert zweierlei:

- Den Zugang zu einem Bildungssystem, durch das solche Kenntnisse erworben werden können, die sich als einkommenssteigernd erweisen. Dies trifft aber nicht immer zu, wie bspw. die in vielen Entwicklungsländern weitverbreitete Akademiker-Arbeitslosigkeit und Armut belegen.
- Die Fähigkeit und Bereitschaft der Betroffenen (bzw. ihrer Eltern), den Auszubildenden von der benötigten Zeit und dem benötigten Aufwand her gesehen jene Möglichkeiten einzuräumen, die zum Besuch der erforderlichen Bildungseinrichtungen benötigt werden.

In bezug auf beide Voraussetzungen haben die Armen aber nur geringe Perspektiven eines hinreichenden Humankapitalerwerbs:

- Viele Arme wohnen in Gegenden, in denen keine entsprechende Bildungseinrichtung vorhanden ist. Der Besuch der nächstgünstigen Bildungseinrichtung erfordert teilweise aus der Sicht der Armen prohibitiv hohe Zugangs- bzw. Transaktionskosten. Diese Probleme werden noch verschärft, wenn es personenbezogene Erschwernisse (z.B. geschlechts-, rassen-, religionsspezifischer Art) beim Zugang zu den Bildungseinrichtungen gibt. Da in den meisten Ländern die Bereitstellung von Bildungseinrichtungen als Aufgabe des Staates interpretiert wird, wird dieser zu einem Mitverantwortlichen für Armut. Diese Gefahr ist vor allem dort besonders groß, wo sich die staatlichen Entscheidungsträger im Sinne der Theorie der „*public choice*“ stärker von ihren Eigeninteressen leiten lassen als von der Zielsetzung einer konsequenten Armutsbekämpfung.
- Vereinzelt werden Arme auf weniger geeignete Bildungsinstitutionen (häufig informeller Art) verwiesen. Die Kosten ihres Besuchs sind mitunter höher als ihre Erträge in Form besserer Chancen des Einkommenserwerbs - ihr Besuch erweist sich als armutsfördernd.
- Häufig können die zur Finanzierung von Bildungsmaßnahmen privat benötigten Geldbeträge von vielen Armen nicht aufgebracht werden, so daß ihre Chancen auf Armutsminderung zusätzlich eingeschränkt sind. Gerade die Humankapitalbildung, als deren wichtigste Determinante die Bildung gilt, wird in den neueren entwicklungstheoretischen Analysen nicht nur als Schlüsselgröße wirtschaftlichen Wachstums, sondern auch der Armutsreduzierung angesehen. Wo die Armen keinen angemessenen Zugang zu den für die Humankapitalbildung entscheidenden Sektoren Bildung und Gesundheit erhalten, kann nicht mit nachhaltigen Armutsminderungen auf

der Basis der Erzielung von Leistungseinkommen gerechnet werden. Die Chancen der Armen, aus eigener Kraft der Armutsfalle zu enttrinnen, sind folglich extrem eingeschränkt.

Arme (insbesondere extrem arme) Familien sind oft darauf angewiesen, daß alle potentiell Arbeitsfähigen zur Einkommenserzielung beitragen. Das Ergebnis ist Kinderarbeit statt Kinderausbildung; kurzfristige Armutslinderung wird durch langfristige Armutsstabilisierung und -vertiefung bezahlt (Hemmer / Steger / Wilhelm 1997).

(d) Zur Spezifizierung des unzureichenden Ressourcenbesitzes im informellen Sektor

Während die unzureichende Verfügbarkeit über landwirtschaftliche Nutzfläche vor allem im Agrarsektor eine zentrale Determinante von Armut darstellt, von der vor allem die kleinbäuerliche Landwirtschaft betroffen ist⁵, verfügen die Angehörigen des städtischen informellen Sektors häufig nicht in ausreichendem Maße über gewerbliche Standortflächen, so daß in vielen Fällen der Ort der produktiven Aktivitäten variabel ist (z.B. „fliegende Händler“, Dienstleistungen auf öffentlichen Plätzen) bzw. durch den Wohnort determiniert wird („Heimarbeit“). Letzteres verstärkt die enge Bindung zwischen Produktionsweise und Lebensform und schlägt sich, wenn Rivalität in der Nutzung von Räumlichkeiten auftritt oder generell inadäquate räumliche Rahmenbedingungen vorliegen, in einer vergleichsweise geringen Akkumulation von Sachkapital nieder. Den Angehörigen des informellen Sektors steht deshalb in erster Linie ihre eigene Arbeitskraft zur Verfügung, auf deren „Vermarktung“ sie angewiesen sind. Da die gezielte Aneignung von Humankapital durch eingeschränkte Zugangsmöglichkeiten zu formellen Bildungsinstitutionen erschwert ist, sind diese Personen(-gruppen) vielfach darauf angewiesen, sich ihre spezifischen Fähigkeiten und ihr persönliches Wissen peu à peu im Rahmen produktiver Tätigkeiten anzueignen („*training on the job*“). Dabei müssen sie auf die Erfahrungen und Erkenntnisse anderer weitgehend verzichten und sich viele Zusammenhänge selbst erarbeiten. Eine formalisierte Ausbildung besteht nur in wenigen Fällen. Die informell Ausgebildeten erhalten wiederum keine Zertifikate, die ihnen bessere Eintrittschancen in den formellen Sektor ermöglichen, so daß sie selbst bei akzeptablem Kenntnisstand keine oder bestenfalls nur gering bezahlte Tätigkeiten im formellen Sektor erreichen können.

(2) *Armut und Ressourcennutzung*

Aus der Verfügbarkeit über produktiv nutzbare Ressourcen lassen sich Einkommen nur dann erzielen, wenn diese Faktoren auch tatsächlich produktiv eingesetzt werden. Je mehr die formellen Eigentumsrechte an einzelnen Ressourcen materiell eingeschränkt werden - sei es wegen ressourcenbezogener Beschränkungen (bspw. als Folge eines unzureichenden Zugangs zu benötigten Komplementärfaktoren einschließlich öffentlicher Güter, wie es beim Fehlen grundlegender Infrastruktureinrichtungen [einschließlich der Finanzinfrastruktur] der Fall ist), sei es wegen ressourcenbesitzerbezogenen Beschränkungen (bspw. als Folge eingeschränkter materieller Durchsetzbarkeit der einzelnen Personen(-gruppen) formal gegebenen Eigentumsrechte, wie es bei fehlender Rechtssicherheit oftmals der Fall ist)-, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit von Armut. Beispiele für

⁵ Da eine nicht unerhebliche Produktion von Agrargütern zur Eigenbedarfsdeckung (Subsistenzproduktion) auch in Städten, sogar in den großen Metropolen, stattfindet, kann eine unzureichende Verfügbarkeit über landwirtschaftlich nutzbare (Kleinst-) Flächen in den Städten ebenfalls als Determinante von Armut angesehen werden.

solche Einschränkungen der Verfügungs- und Nutzungsrechte an produktiv nutzbaren Ressourcen, über die formale Eigentumsrechte zugeteilt sind, stellen rechtliche Verbote von seiten des Staates (wie beispielsweise das Verbot, bestimmte Bodenflächen landwirtschaftlich zu nutzen oder bestimmte Tätigkeiten trotz hinreichender fachlicher Qualifikation auszuüben) dar. Zu diesen Einschränkungen zählen aber auch Hindernisse, die sich aus der Machtausübung einzelner Gruppen oder Individuen den Armen gegenüber ergeben (wie bspw. Maßnahmen von Großgrundbesitzern, die Kleinbauern von ihrem Land vertreiben und dadurch die Eigentumsrechte der Kleinbauern aushebeln, ohne daß die Möglichkeit besteht, sich zur Wehr setzen zu können; zu erwähnen sind hier aber auch die Aktivitäten krimineller Gruppen in städtischen Armenvierteln, wie bspw. die Macht von Drogenbossen).

Zum anderen kann die Nutzung der Eigentumsrechte daran scheitern, daß die für die Durchführung produktiver Tätigkeiten komplementär benötigten Ressourcen grundsätzlich fehlen oder nicht zu akzeptablen Bedingungen erworben werden können. Tatsächlich setzen fast alle produktiven Tätigkeiten den gleichzeitigen Einsatz mehrerer Produktionsfaktoren voraus. Erst ihre Kombination führt zur Entstehung von Einkommen. Besteht kein bzw. kein ausreichender Zugang zu den benötigten Komplementärfaktoren (wie beispielsweise häufig im Fall fehlender Kreditaufnahmemöglichkeiten oder bei unzureichenden Beschäftigungsmöglichkeiten für Landlose sowie städtische Bevölkerungsgruppen), können die potentiell nutzbaren Ressourcen nicht eingesetzt werden: Ihr Eigentum kann Armut nicht verhindern.

Bei ungelernter Arbeit besteht die Nutzungsmöglichkeit meist nur darin, eine Lohnarbeit anzunehmen. Dies hängt aber primär von der Bereitschaft der Kapital- bzw. Bodeneigentümer ab, solche Arbeitsplätze anzubieten. Die starke Konkurrenz der Arbeitssuchenden bewirkt, daß im formellen Sektor - dem prioritären Beschäftigungsbereich - nur wenig Arbeitssuchende unterkommen. Die Masse der Arbeitssuchenden muß eine Beschäftigung im informellen Sektor annehmen, um überleben zu können. Die informellen Beschäftigungen sind insofern „reaktiv“ in bezug auf die Unmöglichkeit, einen formellen Arbeitsplatz (der eine „aktive“ Beschäftigungsform darstellt) zu erhalten. Im Prinzip stellt der größte Teil der Beschäftigung im informellen Sektor eine versteckte Arbeitslosigkeit dar.

(3) *Armut und Ressourcenentlohnung*

Werden die produktiv nutzbaren Ressourcen auch tatsächlich eingesetzt, so hängt die Höhe des Leistungseinkommens ihrer Eigentümer davon ab, welches reale Nettoentgelt sie für diese Ressourcennutzung erhalten. Im Falle selbständiger Tätigkeiten sind zur Bestimmung dieses Nettoentgelts fünf Komponenten aufzuführen: Eine *Produktivitätskomponente*, eine *Verkaufserlöskomponente*, eine *Komplementärfaktorkostenkomponente*, eine *Zwangsabgabenkomponente* und eine *Realeinkommenskomponente*.

(a) Die Produktivitätskomponente

Die Produktivitätskomponente bestimmt, welche Erträge (= physischen Produktionsergebnisse) aus dem gemeinsamen Einsatz der betrachteten und der komplementär verwendeten Ressourcen resultieren. Die Höhe dieser Produktionsergebnisse wird dabei maßgeblich von der benutzten Technologie bestimmt. Haben bestimmte Personen(-gruppen) keinen Zugang zu leistungsfähigen Technologien - wie es sowohl in der kleinbäuerlichen Landwirtschaft als auch im informellen Sektor häufig der Fall ist -, ergibt sich vielfach nur eine niedrige Ressourcenproduktivität (vor allem Arbeitspro-

duktivität): Trotz Vollbeschäftigung erzielen die betreffenden Ressourcen relativ geringe Produktionsergebnisse.⁶

(b) Die Verkaufserlöskomponente

Die *Verkaufserlöskomponente* bestimmt durch ihre monetäre Bewertung der Erträge, welche Nettoerlöse aus dem Verkauf der mit Hilfe der betrachteten sowie komplementärer Ressourcen produzierten Güter erzielt werden. Dazu müssen die Bruttoverkaufserlöse um die in ihnen enthaltenen indirekten Steuern vermindert bzw. um etwaige erhaltene Subventionen ergänzt werden, um die für die Leistungseinkommensbestimmung maßgeblichen Nettoverkaufserlöse ermitteln zu können.

In den meisten Fällen erfolgt dieser Verkauf auf Märkten.⁷ Wo personenbezogene Marktzutrittschranken und/oder asymmetrische Machtstrukturen auf der Angebots- und der Nachfrageseite der Märkte bestehen, bieten die Märkte einzelnen Personen(-gruppen) keine „fairen“ Chancen zum Einkommenserwerb und können dadurch Armut generieren. Erfahrungsgemäß werden nun in vielen Ländern bestimmte Personen(-gruppen) wie ethnische Minoritäten, Anhänger bestimmter Religionen oder Mitglieder einzelner Kasten beim Marktzutritt systematisch diskriminiert werden. Sie dürfen auf bestimmten, institutionell abgesicherten Märkten die von ihnen erzeugten Güter und Dienstleistungen nicht verkaufen: Das „*usus fructus*“ wird ihnen nicht gewährt. In anderen Fällen dürfen bestimmte Produkte auf einzelnen Märkten nicht angeboten werden, und oftmals werden einzelne Personen(-gruppen) aufgrund der unzureichenden physischen Infrastruktur am Marktzutritt gehindert. Da außerdem die Armen - im Gegensatz zur Marktgegenseite - vielfach auf den für sie maßgeblichen Märkten keine spürbare Machtposition aufbauen können, verbleibt ihnen meist nur die Position eines Optionsempfängers. Sie bewirkt nur geringe Einkommen, die oft unterhalb der Armutsgrenze liegen und daher nicht zur Grundbedürfnisbefriedigung ausreichen. Erschwerend kommt hinzu, daß die Armen vorhandene Alternativen nicht kennen; ihre Informationsdefizite sind gleichfalls mitverantwortlich für eine armutsfördernde Konstellation bei der *Markterlöskomponente*.

Wie H.-B. Schäfer in seinem Referat gezeigt hat, führt ein effizient ausgestaltetes materielles Zivilrecht zu vergleichbar geringen Kosten der Nutzung des Marktes; in vielen Fällen ermöglicht es erst die Herausbildung solcher Märkte, die nicht auf Vertrauen und Reputation beruhen, sondern auf anonymen Transaktionen basieren. Fehlen diese Bedingungen jedoch - wie in den soeben geschilderten Fällen -, wird die Nutzung des Marktes erschwert, seine Allokationsentscheidungen sind nicht notwendig effizient, und die anstehenden Transaktionen müssen teilweise über andere Institutionen, bspw. über Hierarchien oder über politische Entscheidungsprozesse, abgewickelt werden. Dort treten aber andere Arten von Transaktionskosten, insbesondere viele *Agency-Kosten* auf, die sich gleichfalls als effizienzmindern erweisen (Schäfer 1998). Die Leistungsfähigkeit solcher nicht-marktlicher Institutionen hängt ebenfalls in starkem Maße von der Machtposition der einzelnen Akteure ab; machtlosen Armen ist mit diesen nicht-marktlichen Koordinationsmechanismen oftmals genauso wenig geholfen wie mit ineffizienten Märkten. Vermutlich gibt es eine ausgeprägt „asymmetrische Nachteilsverteilung“ bei solchen ineffizienten Mechanismen, welche die Armen stärker belasten als die Bezieher mittlerer und höherer Einkommen. Die Ineffizienz der armen Per-

⁶ Das hier angesprochene Technologieargument ist im übrigen eng mit dem angesprochenen Ressourcennutzungsargument verflochten, weil es von der zugrundeliegenden Technologie abhängt, welche Komplementärfaktoren einzelne Ressourcen benötigen, um überhaupt produktiv eingesetzt werden zu können.

⁷ Deshalb wird die *Verkaufserlöskomponente* häufig auch als *Markterlöskomponente* bezeichnet.

sonen(-gruppen) zur Auswahl stehenden Koordinationsmechanismen wird damit zu einer eigenständigen Ursache, zumindest aber zu einem Verstärker von Armut.

(c) Die Komplementärfaktorkostenkomponente

Die *Komplementärfaktorkostenkomponente* bestimmt, welcher Teil der Nettoverkaufserlöse (bei Bezahlung in „cash“) oder der physischen Produktionserträge (bei Bezahlung in „kind“) an die Besitzer jener Ressourcen abzuführen ist, die komplementär zu den eigenen Ressourcen bei der Produktion sowie im Zusammenhang mit der Durchführung verkaufsbezogener ökonomischer Transaktionen (z.B. im Zusammenhang mit Transporten) eingesetzt und dafür beschafft bzw. „gemietet“ werden müssen. Die verbleibende Differenz stellt den Nettoerlös des betrachteten Produktionsfaktors dar. Insofern wird die Höhe des verbleibenden Nettoerlöses von den Konditionen bestimmt, zu denen die Komplementärfaktoren beschafft werden können. Diese Konditionen hängen bei Erwerb der Komplementärfaktoren auf Märkten in erster Linie von der quantitativen und qualitativen Struktur dieser Faktorbeschaffungsmärkte ab. Auf ihnen gibt es vergleichbare Machtasymmetrien und Informationsdefizite wie auf den Absatzmärkten und damit vergleichbare armutspolitische Folgen.

Bei Erwerb der Komplementärfaktoren außerhalb von Märkten gelten vergleichbare Einschränkungen (z.B. bestehende Machtasymmetrien zu Ungunsten der Armen) wie bei der Ermittlung der Nettoverkaufserlöse.

(d) Die Zwangsabgabenkomponente

Die *Zwangsabgabenkomponente* bestimmt, welcher Teil des solchermaßen verbleibenden Nettoerlöses der Ressourcenbesitzer in Form von Zwangsabgaben an den Staat (in erster Linie betrifft dies direkte Steuern) oder an nicht-staatliche Institutionen (z.B. in Form von „Schutzgeldzahlungen“) abgeführt werden muß. Nur der verbleibende Betrag stellt das für die Ausgabenentscheidung der Einkommensbezieher und damit für ihre Grundbedürfnisbefriedigung maßgebliche verfügbare Nettoleistungseinkommen dar. Auch hier lassen sich oftmals deutliche Diskriminierungen der meist machtlosen Armengruppen feststellen.

(e) Die Realeinkommenskomponente

Die *Realeinkommenskomponente* bestimmt, welches Realeinkommen die Nettoverkaufserlöse (bei monetärem Tausch) bzw. Erträge (bei güterwirtschaftlichem Tausch) nach Abzug der Komplementärfaktorkosten- und der Zwangsabgabenkomponente repräsentieren. Für die Bestimmung der Realeinkommenskomponente ist letztlich das gesamte System relativer Preise maßgeblich, das in einer Volkswirtschaft besteht. Je niedriger der Preis der grundbedürfnisrelevanten Güter ist, desto größer sind die Chancen, mit den erzielten monetären Erlösen über die Armutsschwelle zu kommen. Die absolut armen Bevölkerungsgruppen geben in der Regel nahezu ihr gesamtes Einkommen für den Verbrauch aus, und mindestens die Hälfte dieses Verbrauchs wird für Ernährung aufgewendet. Deshalb sind die relativen Preise der Hauptnahrungsmittel für das Ausmaß der absoluten Armut entscheidend. Oftmals versuchen Regierungen daher, die Armut dadurch zu mindern, daß sie bspw. Grundnahrungsmittel, die für die Armen von besonderer Bedeutung sind, subventionieren oder nur mit relativ niedrigen Steuersätzen belegen. Die städtischen Armen sind bei der Versorgung mit den grundbedürfnisrelevanten Gütern, insbesondere mit Nahrungsmitteln, weitgehend auf den Markt angewiesen. Wie viele der auf dem Land lebenden Armen auf den Markt angewiesen sind, hängt von ihrem Zugang zu produktivem Land ab. Typischerweise sind die „nicht

ganz Armen“ Nettoanbieter von Agrarerzeugnissen, die von höheren Preisen profitieren. Die Ärmsten der Armen verbrauchen dagegen mehr von den Hauptnahrungsmitteln als sie erzeugen, und sie sind von den Agrarlöhnen abhängig, die möglicherweise nur langsam auf Preisänderungen reagieren.

Andererseits bestimmt das System der relativen Preise aber auch die Chancen einzelner Ressourcen, im Produktionsprozeß eingesetzt zu werden. Insofern können preispolitische Interventionen, welche eine Erhöhung der Realeinkommenskomponente - beispielsweise über die Festlegung von Preisobergrenzen für strategisch wichtige Grundbedürfnisgüter (z.B. Nahrungsmittel) - bezwecken, dennoch zu einem Anstieg der Armut im betreffenden Land führen, wenn daraus ein negativer Ressourcenbeschäftigungs- beziehungsweise -entlohnungseffekt resultiert, der die armutsmindernden Wirkungen des Preisänderungseffekts überkompensiert.

Im Falle abhängig Beschäftigter mit fixierten Lohnkontrakten hängt die Einkommensposition der Betroffenen davon ab, zu welchem Lohnsatz sie eine Beschäftigung finden können (Zusammenfassung der Produktivitätskomponente, der Verkaufserlöskomponente und der Komplementärfaktor-kostenkomponente), welche direkten Steuern sowie sonstige Zwangsabgaben sie entrichten müssen (Zwangsabgabenkomponente) und welches Realeinkommen die verbleibenden Nettolöhne repräsentieren (Realeinkommenskomponente). Die Beschäftigten in der formellen Ökonomie erhalten meist relativ hohe Löhne, so daß in dieser Personengruppe meist nur wenig Arme zu finden sind. Für viele Lohnempfänger im informellen Sektor ist die erzielbare Lohnhöhe jedoch sehr niedrig; trotz zeitlicher Vollbeschäftigung sind diese Menschen absolut arm, d.h. ihr Einkommen reicht nicht zur Grundbedürfnisbefriedigung aus.

b) Armut als Folge unzureichender Transfereinkommen

In allen Ländern gibt eine Vielzahl von Personen, die noch nicht, vorübergehend nicht oder nicht mehr im Produktionsprozeß stehen (Kinder, Jugendliche, Arbeitslose, Kranke, Invalide und ältere Menschen). Diese Menschen können keine leistungsbezogenen Einkommen erhalten, so daß sie quasi ausgegrenzt werden, wenn keine Korrektur erfolgt. Neben oder anstatt der Einkommen aus dem Produktionsprozeß erhalten deshalb viele Personen(-gruppen) Transfereinkommen bzw. empfangen Transferleistungen als Ergebnis staatlicher oder privater Umverteilungsmaßnahmen. Im entwicklungspolitischen Vordergrund der zur Armutsminderung gewährten Transfereinkommen steht in der Regel die staatliche Finanzpolitik, die über ihre direkten und indirekten Wirkungen von wesentlicher Bedeutung für das Zustandekommen der sekundären personellen Einkommensverteilung ist.⁸ Viele Transferleistungen vollziehen sich jedoch auf der privaten Ebene. Der wichtigste Beitrag hierzu wird zweifellos innerhalb von Familien (insbesondere Großfamilien) erbracht. Aber auch religiöse und/oder karitative Organisationen spielen mitunter eine wesentliche Rolle.

In der Tat können unzureichende Leistungseinkommen durch staatliche und/oder private Transfer-einkommen in einem Maße kompensiert werden, welches Armut beseitigt. Sicherlich vermag ein Einkommenstransfer dem Empfänger zu helfen, aus seiner Armutssituation herauszukommen. Derartige Symptomkorrekturen stellen aber keine dauerhafte Lösung für permanente Armut in solchen Fällen dar, in denen die Betroffenen im Prinzip fähig sind, Einkommen aus produktiven Tätigkeiten zu erzielen. In vielen Ländern liegt aber diese Konstellation vor: Aus Sicht der Armen fehlkonzipierte Finanzpolitiken tragen über ihre Einnahmen- und über ihre Ausgabenseite häufig ebenso

⁸ Die Verteilungseffekte anderer staatlicher Eingriffe, bspw. einer zu weitgehenden oder (insbesondere im Umweltbereich) einer unzureichenden Regulierungspolitik, vollziehen sich unmittelbar über die Determinanten der Leistungseinkommen.

zur Armut bei wie fehlende private Transfersysteme, wie sie bspw. bei einem Fehlen bzw. für Arme aufgrund ihrer Einkommensdefizite nicht zugänglichen privaten Versicherungsmärkte der Fall ist. In die selbe Richtung geht auch der zunehmende Verfall sozialer Ausgleichsmechanismen auf familiärer Basis, der durch die in vielen Entwicklungsländern feststellbare Auflösung des traditionellen Familienverbands und seine Ablösung durch Kleinfamilien gekennzeichnet ist.

Für viele Arme erweisen sich Informationsdefizite hinsichtlich ihrer grundlegenden Rechte auf Leistungen des sozialen Sicherungssystems (vor allem in seiner staatlichen Ausprägung) als armutsverschärfend. Darüber hinaus sind für den Zugang zu staatlichen Transferleistungen oftmals Transaktionskosten aufzuwenden, die von ihrem Umfang oder ihrer Art her prohibitiv wirken können. Als Beispiel sei auf die Notwendigkeit des Ausfüllens von Antragsformularen durch evtl. Analphabeten verwiesen; ebenso fehlt oftmals das Verständnis für Fragen, die beantwortet werden müssen, aber von ihrem Anspruch her von den Befragten abgelehnt werden.

Bei privaten Transferleistungen kann es gleichfalls zu Zugangsproblemen kommen, wenn die Subordination der potentiellen Leistungsempfänger unter bestimmte informelle institutionelle Arrangements als Voraussetzung für den Leistungsbezug gilt. Als Beispiel kann hier auf religiös fundierte Transfersysteme verwiesen werden, welche die Transfergewährung von der Bereitschaft der Betroffenen abhängig machen, an bestimmten religiösen Veranstaltungen teilzunehmen. Auch hier kann es Ablehnungen durch die Betroffenen geben (bspw. bei Furcht vor einer versuchten Indoktrination in ethischer, kultureller oder religiöser Sicht), die dem Empfang privater Transferleistungen im Wege steht. Anders ausgedrückt: Möglicherweise muß der Abbau der materiellen Armut durch eine größere immaterielle Armut bezahlt werden, und es ist möglich, daß einzelne Personen(-gruppen) diese Änderung ablehnen.

Öffentliche und/oder private Transfereinkommen haben die Aufgabe, unzureichende Einkommen aus dem Leistungsprozeß zu ergänzen, um die betreffenden Personen(-gruppen) dennoch über die Armutsschwelle zu heben. Von direkten öffentlichen (formellen) Transferzahlungen können die Angehörigen des informellen Sektors gerade aufgrund ihrer Informalität allerdings kaum erreicht werden. Die offene Arbeitslosigkeit, die in den meisten Entwicklungsländern als einzige Form der Arbeitslosigkeit registriert wird, ist von ihrem Umfang her im Vergleich zur tatsächlichen Arbeitslosigkeit eher unbedeutend. Dies erklärt sich aus dem weitgehenden Fehlen wirksamer Arbeitslosenunterstützungsmaßnahmen, die eine offizielle Registrierung als arbeitslos voraussetzen. Eine solche, für die Betroffenen Transaktionskosten involvierende Registrierung erfolgt nur, wenn die daraus erwarteten Erlöse (monetärer oder nicht-monetärer Art) als höherwertig gegenüber diesen Transaktionskosten eingeschätzt werden. Dies ist in der Regel nur bei der Existenz von formellen Arbeitslosenunterstützungssystemen der Fall, die aber temporär begrenzt sind und in der entwicklungspolitischen Realität i.d.R. nur auf ehemalige formelle Arbeitskräfte angewandt werden. Von daher stehen im informellen Bereich Transfermechanismen innerhalb sozialer Gruppen (z.B. Familie, religiöse Gemeinschaften etc.) im Vordergrund, durch die in der Praxis in vielen Fällen eine Redistribution von Leistungseinkommen zugunsten Armer erfolgt. In Anwendung des Subsidiaritätsprinzips kann in solchen Fällen staatliche Redistribution nur dann hinter private Initiative zurücktreten, wenn gesichert ist, daß diese Sicherungssysteme ein quantitativ ausreichendes Einkommen zur Existenzsicherung für „Geber-“ und „Empfängerhaushalte“ bzw. deren Mitglieder⁹ erlauben.

⁹ An der Institution des Haushalts als ökonomisch relevanter Wirtschaftseinheit anzusetzen, verkennt allerdings, daß auch innerhalb von Haushalten (z.B. Großfamilien) entsprechende Umverteilungsmechanismen greifen. Der soziale Zwang, teilen zu müssen, kann bei dem einzelnen Individuum möglicherweise für das Auftreten von Armut (mit-) verantwortlich sein.

c) *Armut als Folge eines unzureichenden Zugangs zu kostenlos bereitgestellten Gütern*

Zusätzlich zu der solchermaßen bestimmten Leistungseinkommensverteilung bestimmt der Zugang (besser: die personelle Zugangsverteilung) einzelner Personen(gruppen) zu den - meist vom Staat, aber in nicht unbeträchtlichem Ausmaß auch von privaten Organisationen (z.B. Kirchen, NGO's) - kostenlos bereitgestellten Gütern und Dienstleistungen über Ausmaß und Erscheinungsform der Armut. Insbesondere die politische Machtlosigkeit der meisten Armen - Ausdruck ihrer weitgehenden Benachteiligung in vielen Lebensbereichen - läßt es zu, daß die politischen Entscheidungsträger häufig nicht eine armenorientierte, sondern eine an ihren eigenen Gruppeninteressen ausgerichtete Politik der Bereitstellung öffentlicher Güter betreiben, mit dem Ergebnis einer weiteren Verursachung von Armut auf der Mikroebene. Hier zeigt sich die Relevanz der politischen *prinzipal-agent-Problematik* sowie der Theorie der *public choice*, wonach Empfänger staatlicher „Wohltaten“ - das wären im vorliegenden Beispiel die Empfänger der vom Staat kostenlos bereitgestellten Güter - weniger nach ihrer individuellen Bedürftigkeit als danach ausgesucht werden, inwieweit sie der Karriere der jeweiligen staatlichen Entscheidungsträger förderlich sein können.

Außerdem kann es auch beim Zugang zu öffentlich bereitgestellten Gütern und Dienstleistungen die zuvor bereits erwähnten Informationsdefizite und Akzeptanzprobleme geben. Diese können bewirken, daß Arme nicht auf die bereitgestellten Güter und Dienstleistungen zurückgreifen, obwohl sie es aus objektiver Sicht könnten. Aus dieser Problematik wird erneut deutlich, wie sehr auch materielle Armut durch metaökonomische Faktoren beeinflußt wird.

3. Ursachen der Armut auf der Makroebene

In der Regel ist Armut nicht auf eine einzelne Ursache zurückzuführen. Weiterhin ist zu beachten, daß das Verhalten einzelner Gruppen und Personen zur Entstehung beziehungsweise Verfestigung von Armut beitragen kann.¹⁰ So ist es bspw. möglich, daß einzelne Personen (-gruppen) nicht bereit sind, ihre eigentlich ausreichenden potentiell nutzbaren Ressourcen im zur Armutsverhinderung erforderlichen Umfang produktiven Verwendungen zuzuführen. Einen Teil der Ressourcen kann man ja auch brach liegen lassen (z.B. Land, Arbeitskapazitäten) oder konsumieren (Sachmittel). Dann stellt sich die Frage nach den Ursachen eines solchen Verhaltens.

Die Antwort hierauf liefert der Verweis auf die Gesamtheit der bestehenden institutionellen Regelungen, die aufgrund ihres generellen entwicklungspolitischen Einflusses auch von besonderer Bedeutung für das Zustandekommen von Armut sind. Sie stellen den Makrorahmen dar, innerhalb dessen sich die Armutsdeterminanten auf der Mikroebene ergeben. Dieser Makrorahmen bestimmt in wesentlichem Umfang den Kontext, in dem die Produktionsfaktoren Arbeit, (Human- und Sach-) Kapital und natürliche Ressourcen, das technische Wissen sowie die Gesamtheit der entwicklungsrelevanten Rahmenbedingungen (einschließlich den Mustern sozialer und kultureller Organisationen sowie der politischen und institutionellen Bedingungen) zueinander stehen, innerhalb der Gesellschaft verteilt sind und sich auf der Individual- und Haushaltsebene mit ihren armutsbestimmenden Wirkungen niederschlagen.

Armut ist dann Ergebnis der *spezifischen Konstellation* einzelner Determinanten und damit abhängig vom gesamten Wirtschafts- und Gesellschaftssystem. Armut im informellen Sektor kann demnach auf endogene (inadäquate Strukturen des Subsystems „informeller Sektor“) oder exogene

¹⁰ Zwischen diesen Gruppen bestehen meist erhebliche Konflikte, die bei der Konzipierung von Strategien zur Armutsbekämpfung durch entsprechend präzise Zielgruppendefinitionen („*targeting*“) zu berücksichtigen sind.

Ursachen (sektorexterne Faktoren) zurückgeführt werden. Erfolgversprechende Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit im Hinblick auf die Reduzierung bzw. Beseitigung der absoluten Armut im informellen Sektor setzen daher zunächst eine detaillierte und vor allem einzelfallbezogene Analyse der konkreten Ursachen von Armut auf Mikro- und Makroebene voraus. Erst auf Grundlage fundierter empirischer Armutsanalysen sowie regionaler bzw. internationaler Vergleiche lassen sich konkrete Aussagen im Hinblick auf eine am Ziel der Armutsbekämpfung ausgerichtete konsistente Entwicklungspolitik ableiten.

Solche Analysen, in denen die Komplexität institutioneller Strukturen berücksichtigt wird, sind im Bereich des informellen Sektors mit seinem vielfältigen und kaum durchschaubaren Netz an sozialen Beziehungen von zentraler Bedeutung. Bedauerlicherweise sind solche Studien - trotz der von der Weltbank vorgenommenen Armutsanalysen einzelner Länder - bislang nur in Teilbereichen verfügbar, so daß hier ein konkreter Forschungsbedarf besteht.

C. Zur Konzipierung von Maßnahmen zur Armutsbekämpfung im informellen Sektor

Da sich dauerhafte Erfolge im Kampf gegen die Armut nur erzielen lassen, wenn an den Ursachen der Armut angesetzt wird, sind erfolgversprechende Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut im informellen Sektor an den konkreten Ursachen der Armut auf Mikro- und Makroebene auszurichten.

Obwohl die Armen einen teilweise erschreckenden zahlenmäßigen Umfang haben, sind sie eine marginale Gruppe - nicht nur innerhalb des gesamten gesellschaftlichen Systems, sondern auch innerhalb des informellen Sektors.¹¹ Armutsbekämpfung im informellen Sektor erfordert deshalb eine bessere Integration der Armen in das für sie maßgebliche Gesellschafts- und Wirtschaftssystem. Dies erfordert in der Regel eine spürbare Umverteilung von Ressourcen und politischer Macht zugunsten der Armen. Durch solche Systemänderungen lassen sich auf der Mikroebene neue Spielräume wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und politischer Art schaffen, die es den Armen ermöglichen, ihre Position zu verbessern. Diese Verknüpfung von Makro- und Mikroebene ist daher von zentraler Bedeutung für die Konzipierung einer erfolgversprechenden Politik der Armutsbekämpfung.

Entsprechend dieser Diagnose sollten im Mittelpunkt einer Politik der Armutsbekämpfung im informellen Sektor solche strukturellen Reformen auf der Makroebene stehen, durch die wesentliche Ursachen der Armut auf der Mikroebene beseitigt werden können. Allerdings sind derartige strukturelle Reformen gerade im Bereich des informellen Sektors in der Regel nur schwer umzusetzen, da sich dieser einer (positiven wie negativen) Beeinflussung durch öffentliche Stellen weitgehend entzieht. Außerdem ist es aus polit-ökonomischen Gründen oftmals nicht möglich, die erforderlichen strukturellen Reformen in ihrer vollen Konsequenz durchzusetzen.¹² In vielen Fällen reichen die politisch durch- und tatsächlich umsetzbaren Reformen daher nicht zu einer nachhaltigen Bekämpfung der Armut aus. Folglich müssen zusätzliche Maßnahmen ergriffen werden, welche die Armen langfristig in die Lage versetzen, ihre berechtigten Interessen politisch zu artikulieren, um an der wirtschaftlichen Entwicklung aktiv partizipieren zu können.

Hierbei sind zwei verschiedene Maßnahmenkategorien zu unterscheiden:

¹¹ Marginalität bedeutet die fehlende Partizipation der Armen an den politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Entscheidungs- und Entwicklungsprozessen.

¹² Hier sei auf die Erkenntnisse der Neuen Politischen Ökonomie verwiesen.

- Setzen Maßnahmen direkt an den Determinanten der Armut auf der Mikroebene der Zielgruppen an, um durch ihre Veränderung einen Abbau von Armut zu bewirken, so liegt *unmittelbare Armutsbekämpfung* vor. In diesem Fall sollen die Armen bereits über deren Primäreffekte von den betreffenden Maßnahmen profitieren.
- Sind die von den Primäreffekten einer Maßnahme Begünstigten nicht eindeutig identifizierbar oder nicht überwiegend Arme, so findet eine *mittelbare Armutsbekämpfung* statt, wenn Arme von den ausgelösten Sekundäreffekten profitieren. Das Ausmaß dieser Sekundäreffekte wird wiederum von den strukturellen Rahmenbedingungen auf der Makroebene bestimmt: Diese entscheiden darüber, in welchem Umfang bestimmte Maßnahmen zu den Armutsdeterminanten einzelner Zielgruppen auf der Mikroebene durchsickern.

Die Trennlinie zwischen beiden Formen der Armutsbekämpfung ist allerdings nicht immer scharf zu ziehen, und ihre jeweiligen Nettowirkungen in bezug auf die Armut fallen nicht immer eindeutig aus. Bestimmte Maßnahmen können, je nach ihrer konkreten Ausgestaltung, gleichzeitig der unmittelbaren und der mittelbaren Armutsbekämpfung zugerechnet werden; dies ist dann der Fall, wenn sie eine Gruppe von Armen unmittelbar ansprechen, während eine andere Gruppe von Armen über die von ihnen ausgelösten Sekundäreffekte erreicht wird. Ebenso besteht die Möglichkeit, daß die Primär- und Sekundäreffekte konkreter Maßnahmen sich mit unterschiedlichen Vorzeichen auf die Armut auswirken. Und schließlich ist nicht auszuschließen, daß bestimmte Maßnahmen einige Arme begünstigen, während andere Arme - jeweils unter Erfassung der Primär- und Sekundäreffekte - von ihnen benachteiligt beziehungsweise geschädigt werden. Die Unterscheidung zwischen Maßnahmen der unmittelbaren und der mittelbaren Armutsbekämpfung ist wichtig für die Identifikation der primären Handlungsebene, auf der konkrete Maßnahmen ansetzen. Für die theoretische Analyse und armutspolitische Bewertung solcher Maßnahmen sind jedoch die von ihnen tatsächlich ausgehenden Wirkungen von Bedeutung. Einzelne Maßnahmen können über zahlreiche Mechanismen wirksam sein, die zum Teil mittelbar und zum Teil unmittelbar armutsrelevant sind. Die Vielschichtigkeit der durch einzelne Maßnahmen ausgelösten mittelbaren und unmittelbaren Wirkungen läßt eine eindeutige Klassifikation der betrachteten Maßnahme insgesamt nicht zu.

Die spezifischen Charakteristika des informellen Sektors erschweren allerdings die Implementierung direkter Förderprogramme durch öffentliche Stellen, da die zu Unterstützten gerade aufgrund ihrer Informalität kaum durch (formelle) staatliche Programme bzw. Organisationen erreicht werden können. Aus diesem Grunde ist häufig die *Zwischenschaltung* von *Nicht-Regierungs-Organisationen* (NRO's) bzw. die *Unterstützung der Organisationsfähigkeit informeller Selbsthilforganisationen* eine wesentliche Voraussetzung einer erfolgreichen Armutsbekämpfung im informellen Sektor. Durch ihre lokale Ausrichtung sind solche Gruppen (Organisationen) häufig sehr viel besser als staatliche Stellen in der Lage, die dem informellen Sektor zuzurechnenden Bedürftigen gezielt zu erreichen. Allerdings weisen exogene NRO's nur graduelle Vorteile gegenüber einer direkten staatlichen Förderung auf. Da auch hier die Interaktion zwischen formellen Organisationen und informell Tätigen erforderlich ist und es außerdem innerhalb der NRO's gleichfalls zu erheblichen *prinzipal-agent-Problemen* kommen kann, sind ähnliche Probleme zu erwarten wie im Falle einer direkten Förderung durch öffentliche Stellen.

D. Zur Bedeutung von Informalität: Institutionelle Struktur und langfristige Perspektive des informellen Sektors

Eine grundsätzliche Frage im Hinblick auf die Konzeption von Maßnahmen zur Förderung des informellen Sektors darf nicht unberücksichtigt bleiben: Sollte mit der Förderung des informellen

Sektors dessen langfristige Überwindung angestrebt werden, oder erfüllt dieser Sektor (bzw. seine auf Informalität beruhenden Austauschbeziehungen) möglicherweise so bedeutende, auch für den formellen Bereich essentielle Funktionen, daß auf seine spezifischen Eigenschaften aus gesamtwirtschaftlicher oder armutsorientierter Sicht auch mittel- bis langfristig nicht verzichtet werden kann? In diesem Zusammenhang erscheint es auch lohnend, danach zu fragen, ob und gegebenenfalls welche der zahlreichen (informellen) institutionellen Arrangements, die sich innerhalb des informellen Sektors herausgebildet haben, sich auf den formellen Bereich übertragen lassen.

Informalität zeichnet sich durch Absenz von gezielter Regulierung aus. Sie ist gekennzeichnet durch Flexibilität und Inventionsfreundlichkeit und schafft Raum für Einführung/Erprobung von technischen und organisatorisch-institutionellen Innovationen. Dies gelingt nur, weil sich dieser Bereich externer Regulierungen entziehen kann. Dabei sollte jedoch nicht vergessen werden, daß eine solche Flexibilität in vielen Fällen zu Lasten der sozialen Situation von Menschen gehen kann (z.B. ausbeuterische Kinderarbeit, Schuldknechtschaft, Gesundheitsrisiken, fehlende Möglichkeiten zur sozialen Absicherung von Risiken). Trotzdem scheint die Frage nach dem wünschenswerten bzw. anzustrebenden Formalisierungsgrad (Umfang und Tiefe der Formalisierung) sozio-ökonomischer Beziehungen berechtigt und ihre Untersuchung lohnend.

Die Art und Weise, wie der formelle Bereich produziert, wird von vielen Außenstehenden als Norm zur Beurteilung des informellen Sektors angesehen. Zwar werden partielle Vorteile informeller Produktion konstatiert und gewürdigt, die Vorgehensweise entspricht jedoch stets der eines externen Betrachters, der in seiner persönlichen Entwicklung selbst durch (überwiegend formelle) Institutionen geprägt wurde. Dieser individuelle einseitige Blickwinkel - ein Indiz für unzureichende Abstraktionsfähigkeit, der sich kaum jemand entziehen kann - könnte dafür verantwortlich sein, daß einige Aspekte von Formalität von Außenstehenden als positiv eingeschätzt werden, die aus der Sicht der im informellen Sektor Tätigen durchaus nicht positiv zu bewerten sind und folglich von diesen - zurecht - in Frage gestellt werden.

Es erscheint daher lohnend, die Frage einfach umzukehren und nach den spezifischen Vorteilen des formellen Sektors gegenüber der informellen Ökonomie zu fragen: Worin liegt der (Netto-) Nutzen formeller Aktivitäten? In welchen Bereichen ist Formalität der Informalität überlegen? Welche graduellen Unterschiede gibt es zwischen formalisierten und informellen Verhaltensregeln bzw. Institutionen? Welchen Einfluß hat die Verfügbarkeit über die Ressource „Information“ auf wirtschaftliche Transaktionen? Wodurch entstehen Informationsasymmetrien, und wie werden die damit einhergehenden Probleme in der Praxis überwunden? Wie kann Formalität in diesem Zusammenhang nicht nur Handlungsmöglichkeiten einschränken, sondern auch neue Optionen individueller Entfaltung (Freiheitsgrade) schaffen?

Die Berücksichtigung positiver Transaktionskosten kann eine theoretische Basis zur Analyse spezifischer institutioneller Arrangements schaffen. Soziale, politische und wirtschaftliche Institutionen können mehr oder weniger formalisiert sein. Sie stehen in wechselseitiger Beziehung und bilden in ihrer Gesamtheit die *institutionelle Struktur* eines Gemeinwesens. Die Ökonomie ist als System interdependenter Elemente (Individuen, Organisationen, Institutionen) anzusehen, die miteinander in Aktion treten. Formalität selbst ist in dieser Perspektive Ergebnis institutioneller Entwicklung bzw. Innovation, ein statischer Ausschnitt eines (evolutionischen) Prozesses des Entstehens, des Wandels und des Vergehens von Institutionen, der maßgeblich von einer Veränderung von Transaktionskosten begleitet wird.

Insbesondere im Hinblick auf das Ziel der Armutsbekämpfung ist es notwendig, die konkrete institutionelle Struktur des informellen Sektors in ausgewählten Ländern/Regionen zu analysieren sowie Art und Umfang der aus unterschiedlichen Strukturen resultierenden Transaktionskosten zu

ermitteln. Dabei ist in jedem Einzelfall zu prüfen, ob eine Formalisierung oder eine Entformalisierung konkreter Austauschbeziehungen (Netto-)Vorteile bringt, und insbesondere, welche der beteiligten sozialen Gruppen in den Genuß dieser Vorteile kommt. Möglicherweise kommt es durch die Formalisierung bestimmter Transaktionen zu einer Senkung der aggregierten Produktions- und Transaktionskosten, was eine Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsposition impliziert. Häufig werden dadurch aber die wirtschaftlichen Interessen der Armen nicht oder nur unzureichend berücksichtigt bzw. ihre Wohlfahrt über Sekundäreffekte beeinträchtigt. Ein solcher Ansatz wäre aus Sicht einer am Ziel der Armutsbekämpfung ausgerichteten Entwicklungspolitik kaum zu rechtfertigen - es sei denn, es ist sichergestellt, daß diese negativen Verteilungswirkungen durch effektive Redistributionsmaßnahmen überkompensiert, zumindest aber neutralisiert werden. Solche distributiven Effekte in der konkreten Wirtschaftswirklichkeit zu erfassen und zu quantifizieren, dürfte sehr schwierig sein, weil die Transmissionsmechanismen von Veränderungen im komplexen Beziehungsgeflecht (Netzwerk) sozialer und ökonomischer Institutionen nicht unmittelbar zu erkennen sind. Eine erfolgversprechende Entwicklungspolitik (und -zusammenarbeit), die Armutsbekämpfung nicht als leere Worthülse, sondern als primäres Ziel begreift, kann auf entsprechende Analysen gleichwohl nicht verzichten.

LITERATURHINWEISE

- Bourgignon, F. / Morisson, C. (1990) Income Distribution, Development and Foreign Trade: A Cross-Sectional Analysis, in: *European Economic Review*, Vol. 34 (6), 1990.
- Clapham, R. (1993) Umwelt- und Ressourcenschutz durch die Gestaltung von Property Rights in Entwicklungsländern, in: Sautter, H. (Hrsg.), *Umweltschutz und Entwicklungspolitik. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge Band 226*, Berlin 1993.
- Hemmer, H.-R. (1996) Preismechanismus, Institutionen und Armut in Entwicklungsländern. *Discussion Papers in Development Economics No. 19*. Gießen 1996.
- Hemmer, H.-R. / Bohnet, F. (1995) Zur Schlüsselrolle der absoluten Armut bei der Erklärung des schnellen Bevölkerungswachstums in der Dritten Welt; in: Schäfer, H.-B. (Hrsg.), *Bevölkerungsdynamik und Grundbedürfnisse in Entwicklungsländern. Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Band 241*. Berlin 1995
- Hemmer, H.-R. / Steger, T. / Wilhelm, R. (1997) Child Labour in the Light of Recent Economic Development Trends. Working Paper, International Labour Office (ILO), International Programme on the Elimination of Child Labour (IPEC), Geneva 1997.
- Pritzl, R.F. (1993) Property Rights, Rechtsunsicherheit und Rent-Seeking in Entwicklungsländern, in: *LIST FORUM für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Band 21 (1995).
- Schäfer, H.-B. (1998) Die Bedeutung des Zivilrechts für den Entwicklungsprozeß, in diesem Band.
- Wissenschaftlicher Beirat (1996) Der informelle Sektor als Handlungsfeld armutsorientierter Entwicklungspolitik: Ansatzpunkte, Grenzen, Perspektiven. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), in: *BMZ-aktuell*, Nr. 064, März, Bonn 1996.

DIE BEDEUTUNG DES FINANZIELLEN SEKTORS FÜR DIE ARMUTSBEKÄMPFUNG

von André Wetzel

A. Charakterisierung des Finanzsektors

Eine Determinante von Armut entsteht auf der Mikroebene als Folge unzureichender Einkommen aus dem Produktionsprozeß (Hemmer 1996). Dabei ist der Finanzsektor ein wesentlicher Teilaspekt, der das Entstehen und Ansätze zur Bekämpfung von Armut erklären kann. Der Begriff 'Finanzsektor' soll hierbei alle Institutionen und Organisationen umfassen, die finanziellen Intermediationen dienen. Er beinhaltet damit das Geld- und Zahlungssystem, die Kreditmärkte mit dezentralen finanziellen Institutionen wie Banken sowie zentrale finanzielle Institutionen wie Kapitalmärkte. Von besonderem Interesse sind dabei die Kreditmärkte. Die Wahl des Finanzsektors als Teilaspekt einer Schaffung wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Rahmenbedingungen zur Erhöhung der Ressourcenverfügbarkeit einzelner Haushalte im Sinne einer wirksamen Armutsbekämpfung erfolgt aus zwei Gründen.

Zum einen ergeben sich im Finanzsektor besondere institutionenökonomische Aspekte, da auf Kreditmärkten neben dem Handel des eigentlichen Gutes auch immer Informationen und Risiken mitgehandelt werden und damit Informationsasymmetrien eine entscheidende Rolle bei allen Transaktionen spielen (Stiglitz 1993, 22 f.). Im Gegensatz zu Gütermärkten oder finanziellen Kassamärkten, wo die Anbieter eines Gutes bei Vertragsabschluß ihren Ertrag aus der Transaktion kennen und der Nettoertrag dem Preis abzüglich der Kosten entspricht, gibt es auf Kreditmärkten Abweichungen zwischen dem erwarteten Ertrag und dem zu zahlenden Preis, dem Zins, da die Rückzahlung des Kredits unsicher ist (Villanueva / Mirakhor 1990, 513). Zum anderen ist der Einfluß informeller Märkte in Entwicklungsländern von besonders großer Bedeutung. Er liegt beispielsweise in mehreren Ländern Asiens 33-70% (Ghate 1992, 860).

B. Funktionen des finanziellen Sektors

Das Ausmaß der Armut auf der Mikroebene wird beeinflusst von der Verfügbarkeit über produktive Ressourcen, dem Ausmaß der Nutzung dieser produktiven Ressourcen und dem realen Nettoentgelt für die produzierten Leistungen. Stellt man den Finanzsektor in den Mittelpunkt der Betrachtung, so läßt sich zunächst feststellen, daß durch ein funktionierendes Zahlungssystem Transaktionskosten beim Austausch von Gütern und Dienstleistungen gesenkt werden. Transaktionskosten sollen hier verstanden werden als Kosten der Einrichtung, Benutzung, Erhaltung und Veränderung der Institutionen des finanziellen Sektors, insbesondere die Kosten der Anbahnung und des Abschlusses von Verträgen (Such-, Informations- und Verhandlungskosten), sowie Kosten der Überwachung und Durchsetzung der vertraglichen Leistungen (Richter / Furubotn 1996, 51f.).

Das Zahlungssystem spart Transaktionskosten, denn:

- Eine Geldwirtschaft spart gegenüber dem Naturaltausch Suchkosten, da die doppelte Koinzidenz der Wünsche nicht gegeben sein muß. Beim Naturaltausch müssen sich immer Partner finden, die jeweils das und nachgefragte Gut anbieten können und das angebotene Gut nachfragen.

- Informationskosten werden gespart, da alle Güter in einer Recheneinheit dargestellt werden können. Die Anzahl der relativen Preise wird minimiert.
- Geld verursacht bei der Aufbewahrung keine Kosten.
- Ein funktionierendes Zahlungssystem erleichtert den Warenaustausch und ermöglicht und fördert dadurch die Arbeitsteilung innerhalb einer Volkswirtschaft und die Spezialisierung zwischen Volkswirtschaften

Die zweite und noch wichtigere Aufgabe des Finanzsektors ist die Bereitstellung des Faktors Kapital. Aufgabe des Kreditmarktes ist es dabei, diejenigen ökonomischen Einheiten, die zu sparen wünschen (i.d.R. Haushalte) mit jenen in Einklang zu bringen, die investieren möchten (i.d.R. Unternehmer). Je besser dies gelingt, desto größer wird die Verfügbarkeit eines Unternehmers oder Unternehmens über die Ressource Kapital und desto größer ist die Chance, daß Armut überwunden werden kann. In der klassischen Sichtweise ohne Berücksichtigung von Transaktionskosten stellt sich dann ein Gleichgewicht auf dem Kapitalmarkt zwischen geplantem Sparen und geplanten Investitionen ein, das den gleichgewichtigen Realzins determiniert.

Kreditmärkte werden jedoch entscheidend beeinflusst von Informationsasymmetrien und Unsicherheit. Jeder potentielle Sparer kann nicht auf Anhieb erkennen, wie es um die Zahlungsfähigkeit eines Investors, dem er sein Ersparnis anvertraut, steht und jeder Sparer besitzt weniger Informationen über die Erfolgsaussichten eines Projekts als der Investor. Selbst wenn die Informationen hier symmetrisch verteilt wären, gäbe es immer noch erhebliche Unsicherheit hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung einer Investition und damit der zukünftigen Zahlungsfähigkeit des Investors. Außerdem müssen jeder einzelne Sparer und jeder einzelne Investor erhebliche Suchkosten erbringen, um den passenden Partner zu finden. Werden finanzielle Intermediäre in diesen Prozeß eingeschaltet, so können sie dagegen folgende Funktionen erfüllen (Levine 1997, 690 f.).

Finanzintermediation spart Informationskosten. In einer direkten Beziehung muß jeder Anleger sich selbst ein Bild von den Chancen eines Investitionsprojektes machen. Können andere potentielle Anleger aus der Reaktion dieses anderen Anlegers auf die Chancen des Projektes schließen, wird die Information zum öffentlichen Gut. Aufgrund von Trittbrettfahrerverhalten kommt es dazu, daß Informationen in suboptimaler Höhe eingeholt werden und Investitionen unterbleiben oder ineffiziente Investitionen durchgeführt werden. Übernimmt ein Finanzintermediär die Informationsbeschaffung fallen nur einmal Kosten an und die Problematik des Trittbrettfahrerverhaltens tritt nur vermindert auf. Ein ähnliches Problem ergibt sich nach Durchführung einer Investition hinsichtlich der Kontrolle des Investors. Im Endeffekt führt Finanzintermediation damit zu einer Erhöhung der Effizienz von Investitionen.

Durch finanzielle Intermediation wird das Liquiditätsrisiko gesenkt, denn Kreditmärkte sind in der Lage, Anlagen, die meist einen kurzfristigen Horizont besitzen, durch Pooling in langfristige Kredite umzuwandeln.

Das Ausfallrisiko wird durch Diversifikation verringert. Im Vergleich zu einer direkten Schuldner-Gläubiger Beziehung wird dann die Gefahr, daß zurückgeforderte Anlagen nicht direkt zurückgezahlt werden können oder eine Rückzahlung aufgrund von Insolvenzen nicht möglich ist, verringert.

Finanzielle Intermediation erhöht die Sparbereitschaft, da auch kleine Beträge mit Ertrag angelegt werden können.

C. Die Bedeutung der Makroebene

Damit der Kreditmarkt diese Funktionen erfüllen kann, sind bestimmte institutionelle Regelungen festzulegen und makroökonomische Voraussetzungen zu schaffen, wobei keine klare Trennlinie der Wirkung einzelner Maßnahmen auf Mikro- und Makroebene gezogen werden kann, sondern sich die einzelnen Ebenen gegenseitig beeinflussen. So kann sich beispielsweise ein funktionierendes Bankensystem bei makroökonomischen Störungen kaum entwickeln, andererseits können Störungen des Bankensystems auch makroökonomische Probleme nach sich ziehen.¹

Basis für funktionierende finanzielle Intermediation ist die Einführung eines funktionierenden Geldwesens und Zahlungssystems. Von besonderer Bedeutung in Entwicklungsländern ist dabei das Problem der Inflation, denn eine langfristige und dauerhafte Preisniveausteigerung führt letztendlich dazu, daß die heimische Währung immer weniger genutzt wird und unproduktive Aktiva wie Gold und Devisen gehortet werden oder die Tauschwirtschaft zunimmt. Damit einher geht ein Schrumpfen des finanziellen Sektors mit der Folge einer geringeren möglichen Kapitalbildung und der Verzicht auf die produktiven Dienste des Geldes.

Weiter ist die Kontrolle des Kreditmarktes durch Aufsichtsbehörden unerlässlich und zwar unter Risikogesichtspunkten und unter Wettbewerbsaspekten. Ein besonders bedeutsames Problem ergibt sich, wenn bei unzureichender Bankenaufsicht der Staat die Zahlungsfähigkeit aller Geschäftsbanken garantiert. Dadurch kommt es dazu, daß Banken verstärkt hochriskante Kredite vergeben, die in Krisenzeiten insolvent werden können. Als Folge kann es zu einer allgemeinen Überschuldungen des formalen Bankensektors kommen. Dies kann als moral hazard Problem des Bankensektors betrachtet werden (Villanueva / Mirakhor 1990, 519 ff.).

Zusätzlich sind gesetzliche Rahmenbedingungen zu schaffen, die rechtliche Unsicherheiten beseitigen und verhindern, denn ohne einen gewissen rechtlichen Rahmen ist die Unsicherheit bei finanziellen Transaktionen zu groß, um einen effizienten Finanzsektor zu etablieren. Als besonders bedeutsam sind dabei zu nennen (Weltbank 1989, 104 ff.):

- die eindeutige Regelung von Eigentumsrechten,
- die Möglichkeit, rechtlich einklagbare Kreditsicherheiten zu schaffen verbunden mit der Möglichkeit des Schuldeninkasso,
- ein geregeltes Gesellschaftsrecht, welches Verantwortung und Haftung von Unternehmen regelt und
- Konkurs- und Sanierungsregelungen.

D. Die Situation des formellen Sektors in Entwicklungsländern und die Bedeutung des informellen Sektors

Unter den bisher dargestellten Bedingungen können Kreditmärkte ihre Funktion weitgehend erfüllen. In vielen Entwicklungsländern herrscht jedoch eine andere Lage vor, die kurz mit dem Stichwort finanzielle Repression charakterisiert ist. Vor allem, aber nicht nur, im Bereich der Armutsbekämpfung ist weiterhin der informelle Kreditsektor, der oftmals die einzige Quelle für Investitionen darstellt.

¹ Die seit 1997 andauernde Ostasienkrise wurde größtenteils durch Störungen im Bankensystem der einzelnen Länder ausgelöst, die in der Folge auch zu massiven makroökonomischen Probleme, vor allem hinsichtlich der Wechselkurspolitik, führte.

In vielen Entwicklungsländern wurde lange Zeit versucht, durch Kreditsubventionierung niedrige Nominalzinsen zu schaffen und damit Investitionen zu fördern. Bei vorliegenden Inflationsprozessen ergibt sich durch diese Politik meist ein negativer Realzins. Diese Situation führt im allgemeinen dazu, daß vermehrt unrentable Investitionen durchgeführt werden und daß durch ein hohes Lohn-Zins-Verhältnis Arbeit im formellen Sektor im Vergleich zu Kapital teurer wurde. Konsequenz war, daß Arbeitsplätze im formellen Sektor abgebaut wurden und die Arbeitsuchenden in den formellen Sektor abrutschten (Hemmer 1996). Letzenendes wurden durch diese Politik der finanziellen Repression vor allem wenig rentable, kapitalintensive Produktionsstrukturen geschaffen.

Selbst wenn keine Zinskontrollen vorliegen, tritt auf Kreditmärkten bei asymmetrischer Information der Effekt auf, daß der Zins seine Rolle als Steuerungsgröße verliert und daher neben den Zins die Kreditrationierung als Steuerungsgröße tritt. Es kommt, anders ausgedrückt, zu einem Versagen des Preismechanismus. Der Grund ist darin zu sehen, daß der Kreditgeber mit steigendem Zins damit rechnen muß, daß nur Investoren mit riskanten Projekten Kredite nachfragen, die ein entsprechend hohes Ausfallrisiko besitzen. Daher ist es für die Kreditgeber bei überschüssiger Kreditnachfrage suboptimal, die gesamte Kreditnachfrage zu bedienen bzw. den Zins zu erhöhen. Die Folge ist Kreditrationierung, die mit steigendem Zins ein immer stärkeres Ausmaß annimmt. Diese Überlegungen können erklären, daß auch bei finanzieller Liberalisierung der formellen Kreditmärkte die Armen keine Möglichkeit haben, Kredite zu erhalten, da bei Kreditrationierung vermögendere Kunden bevorzugt werden.

Im informellen Sektor gibt es aber meist nur die Möglichkeit zu sehr hohen Realzinsen Kapital über den informellen Kreditmarkt zu erhalten. Durch einen hohen Realzins, der für den Kreditgeber sowohl eine Risikoprämie als auch Monopolrenten enthalten kann, ergeben sich zwei weitere Probleme. Sichere Investitionen mit geringerem Ertrag als der hohe Zinssatz lohnen sich nicht und werden nicht durchgeführt. Das führt zu einem Anstieg des Anteils riskanter Investitionen (adverse selection). Weiter ist es wahrscheinlich, daß es nach Kreditvergabe zu einem Wechsel von einem weniger ertragreichen, aber sicheren Projekt zu einem im Erfolgsfall ertragreicheren, aber riskanteren Projekt kommt (moral hazard), wenn das riskantere Projekt dem Kreditnehmer eine höheren Erwartungswert liefert (Stiglitz / Weiss 1981, 393 ff.). Daher wird es im informellen Sektor nur zu Kreditvergabe kommen, wenn die Informationsasymmetrie verkleinert werden kann, d.h. konkret, wenn sich Kreditgeber und Kreditnehmer kennen.

Dennoch stellt der informelle Sektor für die Armen einen wichtigen Faktor der wirtschaftlichen Entwicklung dar. Er stellt die kleinen Beträge zur Verfügung, die hier benötigt werden, während für formelle Kreditmärkte diese Beträge aufgrund zu hoher Bearbeitungskosten nicht lohnend sind. Informelle Kreditmärkte sind weiterhin charakterisiert durch ein hohes Maß an Flexibilität der Kreditbedingungen wie Zins, Rückzahlungsmodalitäten und Laufzeit. Weiterhin von Bedeutung ist, daß eine materielle Kreditsicherheit in der Regel nicht verlangt wird, da sie im Allgemeinen auch nicht geleistet werden kann, sondern sich fast alle Transaktionen, aus oben dargestellten Gründen, zwischen Kreditgeber und -nehmer ausschließlich auf persönliche Erfahrungen und Beziehungen stützen.

E. Thesen

Unter Berücksichtigung der skizzierten Bedeutung und Wirkungsweise informeller und formeller Institutionen des Finanzsektors in Entwicklungsländern lassen sich als Diskussionsanregung folgende Thesen aufstellen:

- Der Finanzsektor kann, wenn er seine Funktionen erfüllt, wichtige Leistungen der Armutsbekämpfung erbringen. Aufgabe der Politik muß dabei die Schaffung stabiler Rahmenbedingungen, vor allem durch makroökonomische Stabilität, rechtliche Sicherheit und Bankenaufsicht sein. Armutsbekämpfung durch Subventionierung von Produktionsfaktoren, hier vor allem durch Zinssubventionen und Kreditprogramme, führt dagegen oft zu unproduktivem Ressourceneinsatz und damit Verschwendung. Statt finanzieller Repression soll eine Politik der vorsichtigen Liberalisierung verfolgt werden.
- Der informelle Sektor erfüllt wichtige Aufgaben, die der formelle Sektor (noch) nicht erfüllen kann. Dienen die Maßnahmen der Armutsbekämpfung der Zurückdrängung des informellen Sektors, so ist zunächst festzustellen, inwieweit der formelle dem informellen Sektor tatsächlich überlegen ist. Eine ad hoc Überlegenheit des formellen Sektors kann unter dem Gesichtspunkt der Armutsbekämpfung nicht konstatiert werden. Vielmehr ist im Einzelfall zu prüfen, ob die Eintrittsbarrieren für die Armen in den formellen Kreditmarkt so niedrig sind, daß sie die Möglichkeit der Partizipation haben. Ist dies nicht der Fall, so können Maßnahmen zur Förderung des formellen Sektors zumindest kurzfristig keinen Beitrag zur Armutsbekämpfung liefern.
- Ein wichtiger Ansatz der Armutsbekämpfung im Finanzsektor muß an der Schnittstelle zwischen informellen und formellen Sektor ansetzen und beide zunehmend integrieren und in eine Wettbewerbssituation stellen, um die jeweiligen Vorteile optimal zu nutzen. Erhalten informelle Kreditgeber Zugang zu formellen Quellen oder stehen sie im Wettbewerb mit ihnen, besteht die Möglichkeit, daß Monopolrenten in den Zinssätzen informeller Kreditgeber abgebaut werden.
- Als Beispiel für ein erfolgreiches Vorgehen zur Integration formeller und informeller Kreditmärkte seien Mikrokreditorganisationen genannt, wie z. B. die Grameen Bank in Bangladesch. Diese vergibt Kredite an eine Gruppe von Armen, die wegen des Fehlens von Sicherheiten von formellen Finanzintermediären keine Kredite bekommen könnten. Durch die Gruppenbildung entfallen Transaktionskosten für die Grameen Bank, da sich die Mitglieder der Gruppe hinsichtlich der Rückzahlung selbst überwachen (peer monitoring) und neue Mitglieder selbst auswählen (screening). Ergänzt wird die Kreditvergabe durch die Verpflichtung der Gruppenmitglieder, regelmäßige Sparbeiträge zu liefern (Hashemi 1996, 110 f.). Dieses Konzept erwies sich bisher als erfolgreich und zeigt, wie institutionenökonomische Ursachen der Armut, hier ausgelöst durch Informationsasymmetrien, durch Bildung geeigneter Institutionen überwunden werden können. ZU diskutieren wird dabei allerdings sein, ob diese Mikrokreditorganisationen ohne Subventionierung lebensfähig sind bzw. welche Kosten sie verursachen.

LITERATURHINWEISE

- Ghate, P.B. (1992) Interaction Between the Formal and Informal Financial Sectors: The Asian Experience, in: *World Development* Vol. 20, No. 6, 1992, S. 859-872.
- Hashemi, S. (1996) Building up Capacity for Banking with the Poor: The Grameen Bank in Bangladesh, in: Schneider, H. (Hrsg.), *OECD Development Centre Seminars, Microfinance for the Poor?*, Paris, 1996, S. 109-128.
- Hemmer, Hans-Rimbert (1996) Preismechanismus, Institutionen und Armut in Entwicklungsländern, *Discussion Papers in Development Economics*, Februar 1996, No. 19, Gießen.
- Levine, R. (1997) Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda, *Journal of Economic Literature* Vol. 35, Juni 1997, S. 688-726.
- Richter, R. / Furubotn, E. (1996) *Neue Institutionenökonomik*, Tübingen 1996.
- Stiglitz, J. / Weiss, A. (1981) Credit Rationing in markets with Imperfect Information, *American Economic Review* 71, Vol. 3 June 1981, S. 393-410.
- Stiglitz, J. (1993) The Role of the State in Financial Markets, In: *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1993*, Hrsg.: Bruno, M. / Pleskovic, B., Washington D.C., S. 19-52.
- Villanueva, D. / Mirakhor, A. (1990) Strategies for Financial Reforms, *IMF Staff Papers* Vol. 37, No. 3, September 1990, S. 509-536.
- Weltbank (1989) *Weltentwicklungsbericht 1989*, Washington D.C. 1989
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1996) *Der informelle Sektor als Handlungsfeld armutsorientierter Entwicklungspolitik: Ansatzpunkte, Grenzen, Perspektiven*, BMZ-aktuell, Nr. 064, März 1996, Bonn.

SEMINARTEILNEHMER

BENDER, DIETER, Prof. Dr., *Universität Bochum*
BRAUKSIEPE, RALF, Dr., *Universität Bochum*
COSACK, CHRISTOPHER, Dipl.-Volkswirt, *Universität Bochum*
DIEHL, MARTIN, Dipl.-Volkswirt, *Universität Gießen*
FROEHLING, ORTRUN, Dr., *Deutsche Entwicklungsgesellschaft, Köln*
GÜNTHER, ROLAND, Dipl.-Volkswirt, *Universität Gießen*
HEIDEBRECHT, JOACHIM, *Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt am Main*
HEMMER, HANS-RIMBERT, Prof. Dr., *Universität Gießen*
HIEMENZ, ULRICH, Dr., *OECD Development Centre, Paris*
KLUMP, RAINER, Prof. Dr., *Universität Ulm*
KÖHN, DORIS, *Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt am Main*
KROH, WOLFGANG, *Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt am Main*
LANGHAMMER, ROLF, Prof. Dr., *Institut für Weltwirtschaft, Kiel*
LEIPOLD, HELMUT, PD Dr., *Universität Marburg*
LOY, CLAUDIA, Dr., *Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt am Main*
MÜSSIG, HANS P., Dr., *Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt am Main*
NIENHAUS, VOLKER, Prof. Dr., *Universität Bochum*
OHLS, UWE, *Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt am Main*
PRITZL, RUPERT F.J., Dr., *Bayerisches Ministerium für Wirtschaft, München*
RICHTER, RUDOLF, Prof. Dr. Dr.h.c., *Universität Saarbrücken*
SCHÄFER, HANS-BERND, Prof. Dr., *Universität Hamburg*
SCHMIDT, HOLGER, Dr., *Frankfurter Allgemeine Zeitung*
SCHUSS, HEIKO, Dipl.-Volkswirt, *Universität Bochum*
STEGE, THOMAS, Dipl.-Volkswirt, *Universität Siegen*
STRANGMANN, UWE, Dr., *Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt am Main*
WETZEL, ANDRÉ, Dipl.-Volkswirt, *Universität Gießen*
WILHELM, RAINER, Dipl.-Volkswirt, *Universität Gießen*
WOLLENZIEN, THOMAS, *Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt am Main*
WOLZ, AXEL, Dr., *Universität Heidelberg*