

Chapter Title: Institutioneller Wandel und Systemtransformation — Ökonomische Erklärungsansätze und ordnungspolitische Folgerungen

Chapter Author(s): Helmut Leipold

Book Title: Anpassung durch Wandel.

Book Subtitle: Evolution und Transformation von Wirtschaftssystemen.

Book Editor(s): Hans-Jürgen Wagener

Published by: Duncker & Humblot GmbH. (1991)

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/j.ctv2jfvjn4.4>

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



This book is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0). To view a copy of this license, visit <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.



JSTOR

Duncker & Humblot GmbH is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Anpassung durch Wandel*.

Erster Teil

Zur Theorie des institutionellen Wandels

Institutioneller Wandel und Systemtransformation — Ökonomische Erklärungsansätze und ordnungspolitische Folgerungen

Von *Helmut Leipold*, Marburg

I. Einige offene Fragen der Theorie der Systemtransformation

In verschiedenen ehemals sozialistischen Ländern haben im Jahre 1989, also zweihundert Jahre nach der Französischen Revolution, dramatische Veränderungen begonnen, die einer friedlichen Revolution gleichkommen. Der Zeitpunkt und das Tempo der Umwälzungen waren für die meisten und besonders für die professionelle Gilde der Beobachter sozialistischer Systeme überraschend. Ungewißheit, ja Ratlosigkeit charakterisieren noch stärker die Auffassungen über den zukünftigen Verlauf und Ausgang der Reformentwicklung. Die sozial- und insbesondere wirtschaftswissenschaftlichen Autoritäten erscheinen sowohl bei ihren Diagnosen als auch Prognosen und Therapien zur Bewältigung des Systemwandels auf den ersten Blick überfordert zu sein. Der Eindruck drängt sich auf, daß die reale politische Entwicklung im Sozialismus die Theorie überrollt hat und auch in Zukunft dominieren wird.

Die in jüngster Zeit vermehrt vernehmbaren Klagen über das Fehlen einer interdisziplinären und empirisch gehaltvollen Theorie der Systemtransformation von sozialistischen Zentralplanwirtschaften in marktwirtschaftlich-demokratische Ordnungen und nicht zuletzt die vielen spontan initiierten Förderprogramme und Anstrengungen zur Entwicklung einer solchen Theorie bestätigen diesen Eindruck (zu den Klagen vgl. *Gutmann* 1990, *Lösch* 1990, S. 24).

Dieser Zustand ist angesichts der langen und von anerkannten Denkern geprägten Tradition wirtschaftlicher Entwicklungstheorien zumindest verwunderlich. Offensichtlich ist der Großteil dieser Theorien für die Erklärung und Prognose des Wandels in den sozialistischen Ordnungen überfordert, unbrauchbar oder widerlegt. Widerlegt sind beispielsweise die traditionellen Entwicklungstheorien in Gestalt der Stufen-, Phasen-, Formations- oder Konvergenzthesen, die ihrem Anspruch nach nicht nur auf die Klassifikation, sondern auf die Erklärung der wirtschaftlichen Entwicklung gerichtet waren. Charakteristisch war und ist dabei die Auffassung, daß die wirt-

schaftliche und institutionelle Entwicklung durch immanente Bewegungsgesetze angetrieben und determiniert werde, deren Entdeckung sowohl die Erklärung vergangener und gegenwärtiger als auch die Prognose zukünftiger Prozesse erlaube.

Die Kritik dieser Art der Entwicklungstheorien braucht an dieser Stelle nicht wiederholt zu werden (vgl. *Popper* 1971, S. 45 ff., *Eucken* 1950, S. 38 ff., *Watrin* 1966). Stellvertretend sei hier nur *Popper* (1971, S. XII) angeführt. Ausgehend von der Prämisse, daß sich das Anwachsen der wissenschaftlichen Erkenntnisse nicht vorhersagen lasse und unter der Bedingung, daß die wirtschaftliche und politische Entwicklung selbst maßgeblich durch diese Erkenntnisse beeinflusst werde, schlußfolgert er, daß eine wissenschaftliche Theorie der geschichtlichen Entwicklung als Grundlage historischer Prognosen unmöglich sei. Impliziert dieses Dictum nun auch die Unmöglichkeit einer Theorie des institutionellen Wandels im allgemeinen und der Systemtransformation im besonderen?

Diese Schlußfolgerung ist zu verneinen. Die Einwände von Popper beziehen sich lediglich auf die Auffassung, daß es zwangsläufig soziale Entwicklungen gebe, die von inhärenten ökonomischen Bewegungskräften bestimmt würden. Er bestreitet nicht die Möglichkeit, den Wandel einzelner Institutionen erklären und damit auch institutionelle Veränderungen prognostizieren oder gestalten zu können. Solche Erklärungen und Prognosen setzen jedoch möglichst allgemeine und empirisch überprüfte Gesetzesaussagen seitens spezialisierter Sozialwissenschaften voraus. So plädiert er für eine den Prinzipien der Stückwerk-Technologie verpflichtete Ordnungspolitik, die durch gesetzesmäßige, auf dem Boden des methodologischen Individualismus stehende Aussagen über die Wirkungen einzelner Institutionen auf das wirtschaftliche, politische oder sonstige soziale Verhalten zu fundieren ist (vgl. *Popper* 1971, S. 117).

Mit Bezug zu der hier zur Diskussion stehenden Frage nach der Möglichkeit und den Anforderungen einer Theorie und Politik des institutionellen Wandels im allgemeinen und der Transformation planwirtschaftlicher Systeme im besonderen ergibt sich folgendes Fazit: Eine sozialwissenschaftliche und speziell ökonomische Theorie der Institutionen, welche die Wirkungen und den Wandel von Institutionen erklärt, ist möglich und für die konkrete Transformationspolitik auch notwendig. Auch für diese Politik gilt die auf Kant zurückgehende Einsicht, wonach nichts praktischer ist als eine gute Theorie. Im folgenden soll belegt werden, daß es für die aktuelle Transformation der sozialistischen Ordnungen „gute“ Erklärungen gibt. Es mangelt nicht an leistungsfähigen Theorien weder über die Wirkungen noch über den Wandel von Institutionen. Etwas konkreter gefaßt, mangelt es vor allem nicht an Erkenntnissen über die Funktionsweise von sozialistischen Zentralplanwirtschaften, von sozialistischen Marktwirtschaften und schon gar nicht

von privatwirtschaftlichen Marktwirtschaften. Desgleichen verfügen wir über aufschlußreiche und empirisch abgesicherte Erkenntnisse über die Bedingungen des Entstehens und des Wandels von Institutionen.

Wahrscheinlich ist das beklagte Defizit darauf zurückzuführen, daß diese Theorien noch nicht im erforderlichen Ausmaß auf die aktuellen Probleme der Transformation planwirtschaftlicher Systeme bezogen und anwendungsgerecht modifiziert worden sind. Dieses Defizit läßt sich jedoch ohne großen Aufwand beheben, was im folgenden am Beispiel der ökonomischen Theorie des institutionellen Wandels demonstriert werden soll. Dazu ist zunächst eine knappe Übersicht über die Methode und die wichtigsten Hypothesen der ökonomischen Theorie des Institutionenwandels zu geben (II.). Anschließend soll dann der Beitrag dieser Theorien für die Erklärung und Gestaltung der Transformation planwirtschaftlicher Ordnungen exemplarisch untersucht werden (III.).

II. Ausgewählte Erklärungen der ökonomischen Theorie des institutionellen Wandels

1. Zur Methode der ökonomischen Institutionentheorie

Zur ökonomischen Institutionentheorie zählen verschiedene und in den letzten drei Jahrzehnten teils separat entwickelte Theoriebereiche wie z. B. die Property Rights-Theorie, die ökonomische Theorie des Rechts, die Transaktionskostenökonomie oder die ökonomische Theorie der Verfassung, die ursprünglich darauf ausgerichtet waren, das institutionelle Vakuum der neoklassischen Ökonomie aufzufüllen (vgl. *Furubotn, Richter* 1984; *Leipold* 1989, 1. u. 2). Bezüglich der Erkenntnisziele ist die Erklärung erstens der Entstehung und des Wandels von Institutionen (choice of rules) und zweitens der Wirkungen von Institutionen (choice within rules) unterscheidbar. Obwohl beide Absichten eng verbunden sind und sich gegenseitig bedingen, soll hier vorwiegend das erstgenannte Erklärungsziel interessieren.

Das ökonomische Erklärungselement kommt in der Anwendung der neoklassischen Methodik und Instrumente zum Ausdruck. Demgemäß werden sowohl Entstehung und Wandel als auch Wirkungen von Institutionen systematisch auf Kosten-Nutzen-Kalküle rational handelnder Individuen zurückgeführt und erklärt. Das individuelle Verhalten wird durch die jeweiligen Präferenzen, die Entscheidungsalternativen und die Restriktionen modelliert. Annahmegemäß wägt das ökonomisch rationale Individuum zu allen Zeiten und Orten Nutzen und Kosten der Alternativen ab und entscheidet sich innerhalb der Restriktionen für diejenige Alternative, die seinen

Präferenzen am besten entspricht. Institutionen können bei diesem Verhaltensmodell je nach dem Erklärungsziel verschieden berücksichtigt werden. Wird nach den Verhaltenswirkungen gefragt, bietet es sich an, Institutionen in Form von Restriktionen zu behandeln, die spezifische Handlungsalternativen zulassen oder aber ausschließen. Sollen dagegen die Entstehung oder der Wandel von Institutionen erklärt werden, können diese entweder als Ziel oder aber als Mittel erfaßt werden. In diesem Zusammenhang erscheinen sie als ein knappes ökonomisches Gut, dessen Bereitstellung von individuellen Nutzen-Kosten-Überlegungen bestimmt wird. Darin ist die erste und wichtigste methodische Neuerung der ökonomischen Institutionentheorie zu sehen. Die Einsicht, daß Institutionen in gleicher Weise wie andere Güter einer ökonomischen Analyse zugänglich sind und mit dem gleichen mikroökonomischen Instrumentarium analysierbar sind, hat jedenfalls die Ordnungstheorie für Ökonomen wieder interessant gemacht. Die zweite Neuerung besteht in der Einsicht, daß Institutionen unter bestimmten Bedingungen die Merkmale eines öffentlichen Gutes haben, weshalb insbesondere die Entstehung und der Wandel von Institutionen interessante Untersuchungsobjekte für die Theorie kollektiver Güter eröffnen. Gerade die mit diesem zweiten Aspekt verbundenen Methoden und Erkenntnisse sollen im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen stehen.

Die den Institutionen potentiellen Merkmale und Versuchungen eines öffentlichen Gutes ergeben sich aus den inhärenten sozialen Verflechtungen. Institutionen sind Regeln für das Verhalten von Individuen in sich wiederholenden und mehrpersonellen, also sozial interdependenten Entscheidungssituationen (vgl. *Elsner* 1987; *Schotter* 1981). Sie verdichten meist bewährte Verhaltensmuster, entlasten von der Notwendigkeit, stets neu und situationsbezogen entscheiden zu müssen, und begründen so wechselseitige Verhaltenserwartungen. Ihre soziale Funktion folgt aus der Angewiesenheit der Menschen auf Zusammenarbeit. Dabei ergeben sich stets Möglichkeiten sowohl zur wechselseitig vorteilhaften Kooperation als auch zu wechselseitigen Schädigungen. Die Ergebnisse hängen maßgeblich von der Qualität und Akzeptanz der Regeln ab. Die Akzeptanz von Regeln schränkt stets individuelle Freiheiten ein und begründet zugleich eine gewisse Sicherheit über das Verhalten anderer, im günstigsten Fall damit wechselseitiges Vertrauen, das wohl raum- und zeitunabhängig knappste Gut im menschlichen Zusammenleben. Ökonomisch interpretiert besteht der Preis der Regelbefolgung im Verzicht auf potentiell unbegrenzte Handlungsmöglichkeiten. Diesem Preis stehen jedoch die Vorteile gegenüber, die sich aus der wechselseitigen Respektierung von Regeln für alle ergeben können.

Die Abhängigkeit der individuellen Kosten und Nutzen vom Verhalten der anderen ist die Ursache dafür, daß die Entstehung und Akzeptanz von Institutionen zu öffentlichen Gütern geraten. Der Umstand, daß sich für

jedes Individuum Sondervorteile ergeben, wenn es die Regeln mißachtet, während andere sich regeltreu verhalten, begründet die für diese Güterkategorie charakteristischen Versuchungen für unmoralisches Verhalten. Wiederholte Erfahrungen dieser Art provozieren für alle Individuen Anreize, die Regeln ebenfalls zu mißachten. Insofern liegt allen spezifischen Problemen der ökonomischen Institutionentheorie im Kern das Dilemma des mangelnden gegenseitigen Vertrauens zugrunde.

Von daher ergibt sich die zentrale Frage der Theorie des institutionellen Wandels, warum rational und eigeninteressiert handelnde Individuen sich dennoch auf Regeln einigen, diese befolgen und ihr Verhalten regelkonform abstimmen. Diese Frage ist identisch mit dem grundlegenden sozialen Ordnungsproblem, das sich mit Bezug auf *Hobbes* auf das Problem reduzieren läßt, wie und weshalb im Zusammenleben der Menschen eine soziale Ordnung entstehen und damit der Kampf aller gegen alle vermieden werden kann. Die zahlreichen Antworten können auf zwei grundlegende Erklärungsmuster reduziert werden: einmal auf die Vorstellung, daß Institutionen und damit regelbezogenes Verhalten das Ergebnis bewußter ökonomischer Kalküle, Gestaltungen und Einigungen sind. Das andere Muster basiert auf der Idee, daß Institutionen das Resultat spontaner Entdeckungen und unbeabsichtigter Entwicklungen sind, die sich im Zuge evolutionärer Prozesse und als Folge positiver oder negativer Erfahrungen gleichsam herausgeschliffen und somit überlebt haben (vgl. *Vanberg* 1982). Die Analogien zwischen diesen Erklärungsmustern und der vertrauten Dichotomie der Allokation von Gütern zwischen den Polen der zentralen, bewußten Planung einerseits und der marktmäßigen, spontanen Lenkung andererseits sind unübersehbar. Es gibt weitere Gemeinsamkeiten zwischen der ökonomischen Institutionentheorie und der mikroökonomischen Allokationstheorie. Hier wie dort werden die Determinanten des Angebots und der Nachfrage von Gütern und damit auch von Institutionen untersucht (vgl. *Ruttan, Hayami* 1984; *Feeny* 1988). Methodisch bedient man sich bevorzugt der Instrumente, mit denen sich strategische Interdependenzen zwischen rationalen Akteuren modellieren lassen. Dazu eignet sich vor allem die Spieltheorie sowie die Theorie der öffentlichen Güter und der externen Effekte. Beispielhaft für die abstrakte ökonomische und weder zeit- noch raumbezogene Analyse der Entstehung und des Wandels von Institutionen sollen zunächst einige spieltheoretische Erklärungen vorgestellt werden.

2. Spieltheoretische Erklärungsansätze

Die spieltheoretische Institutionenanalyse geht von charakteristischen Interessenkonstellationen aus und fragt nach den Bedingungen, wie und welche Institutionen sich in solchen Situationen entwickeln können (vgl.

Taylor 1976; Ullmann-Margalit 1978; Schotter 1981; Axelrod 1984; Voss 1985). Die interdependenten individuellen Nutzen oder Kosten als Ausdruck der Interessen werden mit Hilfe der bekannten Auszahlungsmatrix erfaßt. Mit Blick auf den Bedingungs-zusammenhang zwischen individuellen Nutzen und Kosten und dem Zustandekommen von Regeln sind folgende charakteristische Interdependenzen unterscheidbar: erstens solche, bei denen das Bestreben einzelner nach Besserstellung auch den oder die Partner besserstellen kann, vorausgesetzt, man einigt sich auf die für alle vorteilhaften Regeln und vermeidet die unvorteilhaften; es handelt sich also um ein relativ einfaches Koordinationsproblem. Zweitens sind Konstellationen denkbar, bei denen eine wechselseitige Besserstellung zwar möglich ist, die wegen der Sondervorteile aufgrund regelinkonformen Verhaltens jedoch gefährdet ist. Diese Situation beschreibt das klassische Problem der sozialen Ordnung, das spieltheoretisch als das Gefangenendilemma bekannt ist. Drittens sind Konstellationen vorstellbar, bei denen das Streben einzelner nach Besserstellung den oder die anderen Beteiligten schlechterstellt. Hier ist eine freiwillige Einigung auf Regeln ausgeschlossen.¹ Deshalb stehen die beiden ersten Konstellationen im Mittelpunkt der spieltheoretischen Analyse der Institutionenentstehung, die im folgenden in knapper Form erläutert werden soll.

Wie angedeutet, liegt dem Koordinationsproblem eine Interessenverflechtung zwischen zwei (oder mehr) Personen zugrunde, die dadurch gekennzeichnet ist, daß es mindestens zwei von vier möglichen Entscheidungsalternativen gibt, die beide (alle) Individuen gegenüber den anderen Alternativen besserstellen. Veranschaulichen läßt sich das Problem am konkreten Beispiel des Straßenverkehrs (vgl. *Ullmann-Margalit 1977, S. 74 ff.; Vanberg 1984 und 1986*). Einigen sich entgegenkommende Verkehrsteilnehmer entweder auf Rechts- oder Linksverkehr, können sie ihr Verhalten problemlos regeln. Genereller Rechts- bzw. Linksverkehr ist eindeutig gegenüber dem regellosen Verkehr oder aber der Regel, daß jemand nach links und das entgegenkommende Fahrzeug nach rechts ausweicht, vorzuziehen. Die individuellen Vor- und Nachteile der verschiedenen Kombinationen lassen sich für zwei Personen A und B wie folgt erfassen:

		B	
		rechts	links
A	rechts	3 3	0 0
	links	0 0	2 2

¹ Vgl. *Hardin 1990*; zu weiteren spieltheoretischen Konstellationen der Regelevolution vgl. *Hirshleifer 1982, S. 13 ff.; Maynard-Smith 1982; Sudgen 1986; Voss 1985; Binmore 1990*.

Es ist ersichtlich, daß eine Einigung entweder auf Rechts- oder aber auf Linksverkehr für beide vorteilhaft ist und gegenüber den Alternativen vorzuziehen ist. Bei einer wiederholten Konfrontation mit derartigen Problemen ist es wahrscheinlich, daß die Beteiligten die für jeden vorteilhafteste Verhaltensweise herausfinden und dann als Regel verinnerlichen. Die gegenseitig nützlichen Verhaltensregeln können und werden sich daher im Falle von Koordinationsproblemen spontan entwickeln. Natürlich ist es auch vorstellbar, daß die Koordination im Wege bewußter Vereinbarungen zustande kommt oder daß spontan gewachsene Regeln oder Konventionen nachträglich formal kodifiziert werden.

Das spieltheoretische Koordinationsproblem modelliert vereinfacht die real meist sehr viel komplexeren Interessenkonstellationen. Es verdeutlicht jedoch die Bedingungen für die spontane Entstehung von Institutionen, bei denen das Prinzip der unsichtbaren Hand das adäquate Erklärungsmuster bildet. Demgemäß sind Institutionen das unbeabsichtigte Resultat einzelner und interdependenter Entscheidungen. Am Anfang steht meist eine individuelle institutionelle Neuerung, die dann von anderen Individuen freiwillig oder als Folge wettbewerblicher Prozesse übernommen und befolgt wird. Die Entstehung zahlreicher konkreter Institutionen kann nach diesem Muster erklärt werden, das besonders von liberalen Sozialwissenschaftlern als Paradigma für den Nachweis wechselseitig vorteilhafter und spontan gewachsener Regeln des sozialen Austausches präferiert wird. Insbesondere von *Hayek* (1969) hat die Bedeutung und Vorteile spontaner Ordnungen betont. Daneben existieren viele ökonomische Erklärungen spontan gewachsener Institutionen, von denen exemplarisch auf die Beiträge zur Entstehung der Eigentumsrechte von *Hume* (1974), *Demsetz* (1967) oder *Sudgen* (1986, S. 55 ff.), zur Entstehung des Geldes von *Menger* (1969) oder sogar zur Entstehung staatlicher Institutionen von *Nozick* (1976) verwiesen sei.

Eine im Vergleich zum Koordinationsproblem verzwicktere, historisch aber wahrscheinlich für die Institutionenentstehung relevantere Interessenkonstellation wird durch das Gefangenendilemma beschrieben. Zur Erläuterung sei der einfachste Fall mit zwei Individuen A und B und jeweils zwei Verhaltensalternativen unterstellt. Zur Disposition sollen die Alternativen Kooperation, d. h. Regelbefolgung, und defektes Verhalten, d. h. Regelmäßachtung, stehen. Die Ergebnisse der Strategien sind der folgenden Matrix zu entnehmen:

Diese Interessenkonstellation weist Bedingungen auf, die für die Entstehung und Akzeptanz von Institutionen besonders charakteristisch sein dürften. Die wechselseitige Regelbefolgung repräsentiert für beide Spieler den *Pareto*-optimalen Zustand. Der Umstand, daß jedes Individuum am besten fährt, wenn es allein die Regel bricht, während der oder die anderen Spieler die Regel befolgen und dadurch besonders benachteiligt werden,

		B	
		Kooperation	Defekt
A	Kooperation	3 / 3	0 / 5
	Defekt	5 / 0	1 / 1

begründet Anreize für defektes Verhalten und damit für defekte Reaktionen der anderen. Wegen dieser Anreize und der wechselseitigen Unsicherheit über das Verhalten gerät das defekte Verhalten zur dominanten Strategie. Die Verfolgung des eigenen Vorteils führt also zur kollektiven Selbstschädigung.

Bei diesen Bedingungen ist die Frage, wie und welche Institutionen überhaupt entstehen können, schwieriger zu beantworten. In dem unterstellten einfachen Beispiel kommt es jedenfalls nicht zur Herausbildung von kooperativen Verhaltensweisen und damit von entsprechenden Institutionen. Dieses Ergebnis gilt selbst für wiederholte (iterierte) Spiele. Ist den Individuen das Ende des Spiels bekannt, existieren weiterhin und insbesondere in der letzten Runde Anreize zum defekten Verhalten. Die Situation ist dennoch nicht so aussichtslos, wie es den Anschein hat.

Evidenz dafür liefern die kaum noch überschaubaren Variationen der Spielbedingungen. Bereits im Jahre 1975 zählte man mehr als 2000 Arbeiten zum Gefangenendilemma (vgl. *Ostrom* 1988, S. 104). Diese Zahl hat sich in der Zwischenzeit sicherlich mehr als verdoppelt. Wichtige, weil resumierende Aufschlüsse über die Bedingungen für die spontane Evolution kooperativer und damit regelkonformer Verhaltensstrategien haben die Untersuchungen von *Axelrod* (1984, 1986) geliefert. In dem von ihm organisierten Gefangenendilemma-Turnier erwies sich bei der Konkurrenz verschiedener Spielstrategien die „Tit for Tat“-Strategie als die erfolgreichste. Diese Strategie beruht auf der einfachen Regel, im ersten Zug Kooperation anzubieten und dann jeweils mit der Strategie zu reagieren, die der oder die anderen Spieler gewählt haben. Diese Regel regt zu kooperativem Verhalten an und schreckt defektes Verhalten ab. Sie bietet also das knappe Gut Vertrauen an und sanktioniert einen Vertrauensmißbrauch negativ. Die Überlegenheit der „Tit for Tat“-Strategie gegenüber konkurrierenden Strategien deutet die universale und für alle Sozialbeziehungen geltende Produktivität reziproker, also auch marktlicher Austauschbeziehungen an. Zugleich werden aber auch die Schwierigkeiten für deren spontane Entstehung und Geltung deutlich.

Aufgrund der Turnierergebnisse hat *Axelrod* 1984, S. 124 ff.) folgende allgemeine Bedingungen für die spontane Evolution und Geltung der Kooperation ermittelt: Die Kooperation muß erstens von mehreren Individuen, also z. B. von einer Gruppe, ausgehen und sich gruppenintern festigen. Die Individuen müssen zweitens ihre Spiel- oder Interaktionspartner beim Zusammentreffen wiedererkennen und sich an deren früheres Verhalten erinnern. Schließlich muß die Chance eines zukünftigen Zusammentreffens und damit auch die Chance zukünftiger Sanktionsmöglichkeiten hinreichend groß sein. Die strategischen Bedingungen für die Überwindung des sozialen Dilemmas und für die spontane Evolution kooperativer Verhaltensweisen sind also kurz gefaßt die Gruppengröße und die Kontinuität sozialer Beziehungen. In der folgenden Übersicht über die ökonomischen Erklärungsansätze sollen diese abstrakten Bedingungsbeziehungen konkretisiert und näher erläutert werden.

3. Ökonomische Erklärungsansätze

Die wichtigste Gemeinsamkeit der ökonomischen Erklärungsansätze mit der spieltheoretischen Analyse besteht darin, daß beide die Aufmerksamkeit auf soziale Interessenkonstellationen konzentrieren, die dem Gefangenendilemma entsprechen. Das adäquate theoretische Konzept für die ökonomische Analyse ist die Theorie kollektiver Güter. Bekanntlich sind die dem Gefangenendilemma eigenen Interessenkonstellationen und Anreize mit denen des Kollektivgutproblems identisch. Hier wie dort geht es um die effiziente Abstimmung zwischen Individual- und Kollektivinteressen. Dieses Dilemma macht den paradigmatischen Kern der neuen Institutionenökonomie aus, auf dessen Erklärung und Gestaltung der Großteil der Untersuchungen gerichtet ist.

Als mittlerweile klassischer Beitrag gilt die Arbeit von *Olson* (1968). Im Zentrum seiner „Logik des kollektiven Handelns“ steht die ökonomische Analyse des Zusammenhangs zwischen der Gruppengröße und der Bereitstellung kollektiver Güter. *Olson* unterscheidet zwischen kleinen und großen (latenten) Gruppen. In großen Gruppen ist im Unterschied zu kleinen die Vermittlung zwischen individuellen Kosten und Nutzen weitgehend entkoppelt. Da zudem einzelne Gruppenmitglieder entweder aufgrund unteilbarer Gutseigenschaften oder wegen hoher Kosten nicht von der Nutzung des Kollektivgutes ausgeschlossen werden, existieren Anreize zum Schwarzfahrer. Anders formuliert resultiert dieses Versagen aus dem Umstand, daß die ökonomischen Nutzenwirkungen des Kollektivgutes als Folge der Gruppengröße und der Anonymität nicht im hinreichenden Ausmaß als individuell verhaltenssteuerndes Motiv wirksam werden. Nach *Olson* (1968, S. 43) wird deshalb in großen Gruppen „... ein Kollektivgut sicher nicht bereitgestellt

werden; es sei denn, die Mitglieder der großen Gruppen werden durch Zwang oder irgendwelche äußeren Anreize dazu gebracht, in ihrem gemeinsamen Interesse zu handeln.“ *Olson* kommt also zu den gleichen Ergebnissen wie die spieltheoretischen Erklärungsansätze.

Das grundlegende Ordnungs- oder Sozialdilemma hat seine wichtigste Ursache im Dilemma der großen Zahl und der damit verbundenen sozialen Anonymität bzw. dem mangelnden gegenseitigen Vertrauen in regeltreues Verhalten. Dieses Dilemma behindert die spontane Herausbildung von Institutionen. Seine Überwindung erfordert gesonderte Vorkehrungen, die von *Olson* kategorial zu den Mitteln des Zwangs und äußerer, selektiver Anreize zusammengefaßt werden.

Übersetzt man den Begriff des Zwangs durch den des Staates und den Begriff der äußeren Anreize durch den der Eigentumsrechte, so sind die beiden Institutionen genannt, die im Zentrum der ökonomischen Theorie des institutionellen Wandels stehen. Der Staat verkörpert dabei eine herausgehobene Instanz, die das Monopol der legitimen physischen Zwanganwendung für sich beansprucht. Ökonomisch formuliert wird dieser Institution die Kompetenz zugewiesen, die Herstellung und Bereitstellung der Kollektivgüter zu organisieren. Da auch die Institutionen und damit die wirtschaftliche, politische oder soziale Ordnung dieser Güterkategorie zuzurechnen sind, ist für deren Zustandekommen und Wandel die Rolle des Staates zu klären.

Ein zweiter Schwerpunkt ist auf die Erklärung des Wandels von Eigentumsrechten gerichtet. Gemäß der Property Rights-Theorie werden darunter gesellschaftlich anerkannte Handlungsrechte und Verhaltensbeziehungen bezüglich der Disposition und Nutzung knapper Güter verstanden. Eigentumsrechte sind somit der analoge ökonomische Begriff zum soziologischen Verständnis der Institutionen und Normen. Die Bedeutung der Eigentumsrechte für den institutionellen Wandel ergibt sich aus der Einsicht, daß mit dieser Institution potentielle Kollektivgüter in private Güter modifiziert werden können. Die Einführung und Akzeptanz von exklusiven Eigentumsrechten verändern die Rahmenbedingungen, die ursächlich für das Gefangen-, Sozial- oder Kollektivgutdilemma konstitutiv sind. Die dadurch mögliche Transformation kollektiv organisierter Sozialbeziehungen in bilaterale Austauschbeziehungen bewirkt eine grundlegende Veränderung der Anreiz-, Bewertungs- und Kontrollbedingungen. Neben diesen wirtschaftlichen Effekten ermöglichen exklusive Eigentumsrechte überhaupt erst eine Trennung zwischen privater und öffentlich-politischer Sphäre, wodurch die Zahl der Interessenkonstellationen vom Typ des Gefangenendilemmas in der Gesellschaft insgesamt wesentlich reduziert und damit der Bedarf an staatlicher Autorität und Macht zur Lösung dieses Dilemmas begrenzt wird.

Der Staat wird dadurch nicht überflüssig. Zu seinen genuinen Aufgaben gehört die Bereitstellung von Kollektivgütern und damit auch die Bereitstellung und Kontrolle der institutionellen Rahmenbedingungen. Jedenfalls hat eine Theorie des institutionellen Wandels das Zusammenwirken von politisch-staatlichen und wirtschaftlichen Interessen und Antriebskräften zu berücksichtigen, weshalb politisch-ökonomische Erklärungsansätze gefragt sind. Dieser Bedingungs-zusammenhang kann in knapper Form am Beispiel der Eigentumsrechte und deren Zustandekommen und Wandel erläutert werden.

In den ökonomischen Erklärungen etwa von *Demsetz* (1967), *Pejovich* (1972), *Buchanan* (1984) oder *North* (1988) wird von einer sozialen Situation ausgegangen, die aufgrund fehlender oder unvollkommen anerkannter Eigentumsrechte durch unerwünschte Divergenzen zwischen individuellen und sozialen Handlungseffekten gekennzeichnet ist. Eine dem bekannten Gefangenendilemma korrespondierende Interessenkonstellation ist deshalb gegeben, weil sich die Individuen durch eine Neuordnung der Eigentumsrechte ökonomisch besserstellen könnten. Es existieren für einzelne jedoch nur schwache Anreize, diese Veränderungen zu organisieren und durchzusetzen, weil auch andere davon profitieren und weil schließlich die Einigung durch die mögliche Mißachtung der Regeln stets gefährdet ist. Die bekannte These von *Demsetz* (1967, S. 34), wonach „property rights develop to internalize externalities when the gains of internalization become larger than the cost of internalization“, mag zwar die ökonomischen Bedingungen für den institutionellen Wandel treffend beschreiben. Dabei werden jedoch die Interessen der Neuorganisation nicht hinreichend berücksichtigt. Selbst wenn in anarchischen Verhältnissen, in denen Diebstahl und dessen private Abwehr zur Tagesordnung gehören, das Interesse an gesicherten Eigentumsverhältnissen eine rationale Grundlage hat, weil sich der für Raub- oder Schutzzwecke gebundene Gütereinsatz für produktive Verwendungen freisetzen ließe, besteht noch keine Gewähr für eine freiwillige und stabile Neuordnung. Eine private Übereinkunft bleibt in großen und anonymen Gruppen stets labil. Die Privatjustiz bietet keine stabile Lösung, weil sie den stetigen Rückfall in die Anarchie provoziert. Als erfolgversprechende Alternative bietet sich die Einigung auf eine Institution an, die für den Rechts- und Eigentumsschutz zu sorgen hat und mit dem Monopol der legitimen physischen Zwangs- und Sanktionsgewalt ausgestattet wird. Dieser Schritt ist gleichbedeutend mit der Entstehung des Staates (vgl. *Buchanan* 1984).

Aber auch die Existenz und das Engagement staatlicher Organe sind noch keine Garantie für das Zustandekommen effizienter Eigentumsrechte. Die politischen Repräsentanten verfolgen eigene Interessen und unterliegen politischen Restriktionen. *North* (1988, S. 24 ff.) unterstellt in seiner historisch breit angelegten Theorie des institutionellen Wandels als wichtigstes

Interesse der politischen Führer die Maximierung der eigenen Einkommen einschließlich der Einkünfte zugunsten der sie unterstützenden Gruppe oder Klasse. Daraus sollte sich eigentlich auch das Interesse an der Durchsetzung effizienter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen ergeben, weil eine produktive Wirtschaft die Grundlage für ergiebige Einnahmen und Renten zugunsten der Herrscher ist. Dem können jedoch kosten- und machtbedingte Restriktionen entgegenstehen. Die Organisation und Eintreibung der Abgaben für den Staat sind regelmäßig mit Kosten verbunden, deren Höhe z. B. von der Qualität der bürokratischen Apparate, der Größe des Landes, der Steuermoral oder dem Stand der Kommunikations- und Kontrolltechniken abhängt. Der Herrscher wird die für ihn sicherste und ergiebigste Einnahmeform bevorzugen. Bei *North*, aber auch in der Rent Seeking-Literatur (vgl. *Tollison* 1982) spielt die Vergabe staatlicher Monopole eine wichtige Rolle als Beleg für die Persistenz ineffizienter Eigentumsstrukturen.

Als weitere restriktive Bedingung wird das Interesse der Herrscher genannt, die Machtposition und Privilegien zu erhalten. Potentielle Gefährdungen drohen vor allem entweder von anderen Staaten oder von Rivalen innerhalb des Staates. Der Herrscher wird versuchen, externe Rivalen mit militärischen Mitteln abzuschrecken und interne Rivalen durch angemessene Einkommen und Privilegien zufriedenzustellen. Beide Formen gehen zu Lasten der abgabepflichtigen Untertanen, mindern deren Leistungsbereitschaft, damit auch die wirtschaftliche Entwicklung und begründen ein revolutionäres Potential. Der Bereitschaft zu gewaltsamen revolutionären Veränderungen steht jedoch das bekannte Gefangenendilemma im Wege, das *North* (1988, S. 32) wie folgt beschreibt: „Die Kosten, die einem einzelnen im Falle eines Widerstandes gegen die Staatsgewalt erwachsen, führten zu Apathie bzw. zur Hinnahme der Vorschriften des Staates, gleichgültig wie drückend diese auch sein mochten.“

Damit ist die Grundannahme verschiedener neuer Revolutionstheorien angedeutet (vgl. *Popkin* 1979; *Weede* 1986; *Taylor* 1988). Auch hier wird das revolutionäre Dilemma als soziales Dilemma diagnostiziert. Revolutionen gegen staatliche Unterdrückung oder wirtschaftliche Ausbeutung sind deshalb selten, weil sie mit hohen individuellen Kosten und Risiken verbunden sind und weil von den potentiellen Veränderungen auch diejenigen profitieren, die sich nicht dafür engagieren. Revolutionen werden demgemäß nicht vom Klasseninteresse unterprivilegierter Gruppen, sondern am ehesten durch politische Unternehmer initiiert, die sich meist aus privilegierten Schichten rekrutieren, über Machtmittel verfügen und von persönlichen Machtinteressen geleitet werden. Wie *Popkin* (1979, 1988) am Beispiel erfolgreicher Bauernrevolutionen belegt hat, ging hier das revolutionäre Engagement von solchen politischen Führern aus, die mit Hilfe selektiver Anreize die latent unzufriedenen Bauern mobilisieren und organisieren und

zudem die wirtschaftliche und politische Schwäche staatlicher Repressionsapparate ausnutzen konnten.

Die Verstrickungen und Versuchungen des Sozialdilemmas waren und sind offensichtlich allgegenwärtig.² Zumindest drängt sich dieser Eindruck bei einer Durchsicht der ökonomischen Erklärungen des institutionellen Wandels auf, von denen hier nur einige referiert werden konnten. Aus der knappen Übersicht sollen die folgenden Gemeinsamkeiten des ökonomischen Erklärungsansatzes deutlich geworden sein: Stets werden rational handelnde Individuen als bewegende Kräfte unterstellt, deren Handeln vom Kosten-Nutzen-Kalkül geleitet wird. Als Folge etwa exogener Veränderungen wie der Produktionstechnik und damit der relativen Preise der Güter ist das Bestreben wirksam, die Institutionen an die veränderten Kosten-Nutzen-Kalküle anzupassen. Spielen sich diese Veränderungen innerhalb einer sozialen Interessenkonstellation vom Typ des Koordinationsproblems ab, sind spontane institutionelle Anpassungen und Entwicklungen möglich und wahrscheinlich. Liegt dagegen eine Konstellation vom Typ des Gefangenendilemmas vor, ist ein spontan ablaufender institutioneller Wandel zwar möglich, aber unwahrscheinlich. Denn es gilt, das soziale Dilemma zu meistern, das sich im Kern als ein Dilemma des mangelnden gegenseitigen Vertrauens und als Dilemma der großen Zahl, damit auch hoher Einigungs- und Kontrollkosten herausstellt. Dieses Hindernis läßt sich am einfachsten durch politische Autoritäten und deren Zwangs- und Sanktionsmonopol überwinden. Insofern kann in arbeitsteiligen Großgesellschaften der institutionelle Wandel ohne staatliche Autoritäten nicht bewältigt werden. Die staatliche Ordnungspolitik kann bekanntlich die wirtschaftliche Entwicklung fördern, aber auch hemmen. Staatliche Macht tendiert wie jedes Machtpotential zur Erweiterung, Verfestigung und zum Mißbrauch. Deshalb ist staatliche Macht durch gesonderte Vorkehrungen zu begrenzen. Damit sind mögliche positive und normative Folgerungen der ökonomischen Theorie des institutionellen Wandels angesprochen. Abschließend soll versucht werden, einige Folgerungen für die aktuell anstehende Aufgabe der Transformation sozialistischer Planwirtschaften in marktwirtschaftlich-demokratische Ordnungen zu ziehen.

² Auch die durch *Coase* angeregten Erklärungen der Entstehung von Märkten und Unternehmungen variieren dieses Dilemma. Beispielhaft dafür sind etwa die Unternehmestheorie von *Alchian* und *Demsetz* 1972 und die Transaktionskostenökonomie von *Williamson* 1979. Vgl. auch *Leipold* 1989, 1 u. 2.

III. Einige Folgerungen für die Transformationspolitik in sozialistischen Ländern

Die bisher referierten ökonomischen Erklärungsansätze des institutionellen Wandels weisen keinen unmittelbaren Bezug zu den sozialistischen Gesellschaftsordnungen und deren aktuellen Wandlungen auf. Aus dem fehlenden Bezug läßt sich jedoch noch nicht die mangelnde Erklärungsrelevanz dieser Theorie schlußfolgern. Diese Relevanz wäre anzunehmen, wenn die institutionellen Rahmenbedingungen in den Ländern des noch oder bisher real existierenden Sozialismus den in den ökonomischen Theorien unterstellten Bedingungen entsprechen würden. Solche strukturellen Entsprechungen lassen sich zweifelsohne aufzeigen.

Markante institutionelle Bedingungen sozialistischer Ordnungen waren oder sind das kollektive Eigentum an den Produktionsmitteln und die Zentralisation der politischen und wirtschaftlichen Machtbefugnisse in den Händen der herrschenden Partei. Beide institutionellen Bedingungen begründen Interessenkonstellationen, die dem abstrakten Muster des Gefangenendilemmas entsprechen und deren soziale Konsequenzen sich folglich mit Hilfe der ökonomischen Theorie erklären lassen sollten. Aus der Erklärung der institutionellen Auswirkungen sollten sich dann auch Aufschlüsse für die Erklärung des Wandels und damit des Scheiterns der sozialistischen Ordnungen ergeben. Die nachfolgende Analyse sowohl der eigentumsrechtlichen als auch der politischen Bedingungen ist exemplarischer Natur. Sie soll und kann lediglich die Eignung der Institutionenökonomie zur Erklärung einiger wichtiger Ursachen des institutionellen Wandels im Sozialismus aufzeigen.

Wie dargestellt ist die Struktur der Eigentumsrechte gemäß der ökonomischen Institutionentheorie von konstitutiver Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung. Das sozialistische Eigentum an den Produktionsmitteln unterscheidet sich vom privaten dadurch, daß es individuell zurechenbare und handelbare Anteile am Produktivvermögen mit entsprechenden Kompetenzen und Verantwortlichkeiten ausschließt. Das bedeutet auch den Ausschluß des privaten Unternehmertums. Gemäß dem sozialistischen Eigentumsideal sollen die wirtschaftlichen Verfügungs- und Aneignungsrechte Kollektiven zustehen, wobei der Staat oder die Betriebsbelegschaften faktisch als deren Repräsentanten in Frage kommen. Daraus ergibt sich die übliche Unterscheidung zwischen Staats- und Gruppen- bzw. Gesellschaftseigentum (vgl. *Leipold* 1983).

Im Falle des Staatseigentums bedeutet das eine Aufteilung der Eigentumsrechte zwischen staatlichen und betrieblichen Trägern, wobei die Staatsorgane sich selbst bei einer weitgehenden Dezentralisierung der Planungskompetenzen die grundlegenden Rechte der Gründung, Organisation und Kontrol-

le der Betriebe vorbehalten. Diese Verfügungsrechte sind jedoch sowohl für die staatlichen als auch für die betrieblichen Leiter weitgehend von persönlichen Aneignungsrechten und Verantwortlichkeiten entkoppelt. Deshalb sind auch auf beiden Ebenen keine Individuen auszumachen, die für die Mehrung oder Minderung des Staatsvermögens direkt verantwortlich sind und denen die Konsequenzen der Entscheidungen in Form von Gewinnen oder Verlusten zugerechnet werden können. Unter diesen Bedingungen entfaltet sich kein originäres Eigentümerbewußtsein.

Die Leiter der staatlichen Ämter oder Ministerien haben kein wirksames Interesse, daß die unterstellten Betriebe rentabilitäts- und kostenbewußt wirtschaften. Ihr Verhalten wird vielmehr von politisch-bürokratischen Interessen bestimmt. Die reichliche Budgetierung von Gütern im Planungsprozeß und deren großzügiger Einsatz fördern den politischen Einfluß und erhöhen die bürokratischen Zuständigkeiten. Der bürokratische Hang zur Größe und der Verbund zwischen behördlichen und großbetrieblichen Interessen begünstigt die Betriebskonzentration, die wiederum für zentrale Organe die Kontrollkosten reduziert und einvernehmliche paternalistische Beziehungen zwischen Behörden und Betriebsleiter garantiert. Daher gerät die Kontrolle über die Betriebs- und Wirtschaftsprozesse zu einem öffentlichen Gut. Die damit verbundenen und bekannten Versuchungen sind die tiefer liegende Ursache dafür, daß staatliche Betriebe kostenintensiv wirtschaften und eine niedrige Arbeitsproduktivität und Anpassungsbereitschaft aufweisen.

Auch der Idee des Gesellschaftseigentums, wonach die Eigentumsrechte den Beschäftigtenkollektiven zu übertragen und im Wege der Selbstverwaltung wahrzunehmen sind, wohnen immanente Anreiz- und Kontrolldefizite inne. Es ist ein Faktum, daß bei fehlenden individuellen Anteilen am Betriebsvermögen ein Interesse vorherrscht, das kollektive Vermögen im Wege hoher Gewinn- oder Einkommensausschüttungen auszuzehren. Außerdem bestehen nur schwache Anreize zur wirksamen Kontrolle der Betriebsleitung, weil an den möglichen Erträgen dieser Anstrengungen auch jene partizipieren, die sich nicht dafür engagieren. Wie beim Staatseigentum erweist sich auch beim kollektiven Betriebseigentum die Vorstellung des solidarischen Handelns von Kollektiven als Fiktion, die zur ökonomischen Ineffizienz führen muß (vgl. *Leipold* 1983).

Das reale Versagen der verschiedenen sozialistischen Systeme belegt die ökonomische Erklärung und spiegelt zugleich eine grundlegende Schwäche der originären marxistischen Theorie und der nachfolgenden politökonomischen Exegese wider. Diese Theorien unterliegen der kollektivistischen oder kommunistischen Fiktion, indem sie Kollektive als Akteure mit einheitlichem Bewußtsein oder Interesse unterstellen. Die im vorangegangenen Abschnitt erörterten Probleme und Anreize kollektiven Handelns und spe-

ziell das dabei inhärent existierende soziale Dilemma werden also ignoriert (vgl. auch *North* 1988, S. 62 ff.). Die angestrebte sozialistische Solidarität hat allenfalls in kleinen und verwandtschaftlich verbundenen Gruppen eine Entfaltungschance. Das Vorhaben, die Ideale der solidarischen Kooperation und der Geborgenheit auf die Bedingungen arbeitsteiliger Großgesellschaften mit notwendigerweise anonymen Sozialbeziehungen zu übertragen, muß scheitern. Die ökonomische Institutionentheorie kann diese Folgerung begründen. Sie ist auch imstande, die Aussichtslosigkeit sowohl der vielfältigen bisherigen Reformen zu erklären als auch vergleichbarer zukünftiger Versuche zu prognostizieren.

Die verschiedenen Reformanläufe waren bekanntlich im Kern darauf gerichtet, die Kompetenzen der zentralen Staats- und damit der Parteiorgane zu begrenzen und die der Betriebe und anderer dezentraler Wirtschaftseinheiten zu erweitern (vgl. *Hamel, Leipold* 1989). An dieser Stelle sei nur auf zwei Restriktionen der traditionellen Reformpolitik verwiesen. Eine war die bereits erörterte eigentumsrechtliche Restriktion, die durch die Wirtschaftsreformen nur unwesentlich modifiziert wurde. Selbst bei der weitergehenden Dezentralisierungspolitik, die eine Synthese von Plan und Markt anstrebte, blieb das sozialistische Eigentum die dominierende Eigentumsform. Dadurch wurden die Anreiz- und Kontrolldefizite des Staatseigentums lediglich durch die des Gruppen- oder Gesellschaftseigentums ersetzt. Die reale Reformpolitik blieb zudem stets hinter der Reformkonzeption zurück. Die Erklärung dafür liefert die bereits genannte machtpolitische Restriktion, die *North* (1988, S. 27 ff.) als einen Grund für die Persistenz ineffizienter Eigentumsrechte heraushebt.

In den sozialistischen Einparteiensystemen war die Machtstellung einzelner Parteiführer vor allem durch Rivalen aus dem Parteiapparat gefährdet. Um die Macht zu erhalten, galt es, das gewachsene Gleichgewicht der Interessen zu beachten, das durch ein subtil abgestuftes System der Privilegien und Verfügungspotentiale ökonomisch zu sichern war. Dabei waren die aufgeblähten Militär- und Staatssicherheitsapparate bevorzugt zu alimentieren. Dieses Gebot setzte daher jeder Reformpolitik unmißverständliche Grenzen. Die Interessen der etablierten und privilegierten Machtgruppen wogen im Zweifelsfall stets schwerer als die der Bevölkerung und die der Wirtschaft. Über lange Zeit war der staatliche Repressionsapparat zudem imstande, jedes Veränderungs- oder Revolutionspotential außerhalb des etablierten Machtapparates im Keim zu unterdrücken. Dabei kamen die im Gefangenendilemma angelegten Schwierigkeiten der Organisation breit angelegter revolutionärer Bewegungen zugute.

Dennoch haben ökonomische und institutionell bedingte Faktoren und Schwächen auf längere Sicht gegenüber den politischen Machtsicherungsinteressen obsiegt. Schließlich hat in Polen und Ungarn der offensichtliche

volkswirtschaftliche Bankrott ursächlich zur mehr oder minder freiwilligen Preisgabe der kommunistischen Parteienherrschaft geführt. Für die Bürger der DDR eröffnete sich dadurch die Möglichkeit zur massenhaften Abwanderung in den Westen, die den Fall des sozialistischen Herrschaftssystems beschleunigte. Die weitere Dynamik der Ereignisse in anderen sozialistischen Ländern ist bekannt.

Der nunmehr in diesen Ländern anstehende Wandel ist ein schwieriges Unterfangen, für das es bisher kein vergleichbares Vorbild zu geben scheint. Gefordert sind nicht nur die völlige Umgestaltung der rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen in Politik, Wirtschaft und anderen Teilbereichen, sondern auch das Erlernen neuer Denk- und Verhaltensmuster. Es geht also um die radikale Umwertung bestehender Werte und Strukturen.

Aus der Diagnose der institutionellen Ursachen für das wirtschaftliche Versagen ergeben sich die Ansatzpunkte für die Transformationspolitik. Sie sollte darauf gerichtet sein, die kollektiven und zentralisierten Eigentumsverhältnisse in private Eigentumsrechte zu transformieren, worin die wichtigste Bedingung für die Entfaltung der unternehmerischen Initiative und damit von wettbewerblichen Märkten, insbesondere auch von Arbeits- und Kapitalmärkten zu sehen ist. Ohne Unternehmerinitiative und wettbewerbliche Marktkräfte ist ein wirklicher wirtschaftlicher Wandel unwahrscheinlich. Beide Kräfte werden vor allem in der frühen Phase des Wandels gebraucht. Erst der wettbewerbliche Markttest kann das ganze Ausmaß an strukturellen Fehlentwicklungen realistisch offenlegen.

Einen groben Anhaltspunkt für die Größenordnung der Strukturwandlungen liefert beispielsweise der Vergleich der Beschäftigungsstruktur in West- und Ostdeutschland. Unter der hypothetischen Annahme einer Angleichung dieser Strukturen müßten in Ostdeutschland etwa in der Industrie 1,12 Mio. und in der Land- und Forstwirtschaft über 500.000 Arbeitsplätze abgebaut, im Handwerk ca. 730.000 und im Dienstleistungsbereich dagegen nahezu 1 Mio. neue Arbeitsplätze aufgebaut werden (vgl. *Leipold* 1990). Auch der Vergleich der Unternehmensgrößenstruktur indiziert einen enormen Wandlungsbedarf. In Ostdeutschland und in anderen ehemals sozialistischen Ländern steht eine ungeheure Dynamik bei der Gründung kleiner und mittlerer Unternehmen bevor, wofür neben privaten Unternehmen und westlichem Kapital vor allem auch Zeit gebraucht werden. Da der Abbau der Beschäftigten sich schneller und vorerst im größeren Umfang als der Aufbau neuer Unternehmen und deren Beschäftigungspotentiale vollziehen wird, dürfte ein beträchtlicher Umfang an Arbeitslosigkeit in der Transformationsphase unvermeidlich sein. Es ist nicht ersichtlich, wie dieser sozial schmerzhafteste Wandel ohne den Motor der Unternehmer und den Wegweiser wettbewerblicher Märkte bewältigt werden könnte. Die Wirkungsweise der Marktkräfte ist jedoch an institutionelle Vorleistungen gebunden. Wettbe-

werbliche Märkte kommen nicht spontan zustande, sondern sind bewußt zu gestalten. Als Leitlinien für die Ordnungspolitik können auch in den sozialistischen Ländern die von *Eucken* herausgestellten Prinzipien der Wettbewerbsordnung dienen (vgl. *Eucken* 1952; *Gutmann* 1990; *Peters* 1990). Wegen der Interdependenz wirtschaftlicher Prozesse ist die Zusammengehörigkeit dieser Ordnungsprinzipien zu beachten.

Die Orientierung der konkreten Transformationspolitik an einer kohärenten und marktwirtschaftlichen Prinzipien verpflichteten Konzeption ist eine notwendige Bedingung für den erfolgreichen Wandel. Damit ist der Beitrag der Ökonomen angesprochen, deren Sachverstand sowohl für die Ausarbeitung der Gesetze und Maßnahmen als auch für die Informierung der Öffentlichkeit über die volkswirtschaftlichen Zusammenhänge gefordert ist. Eine zweite Bedingung ist die möglichst konsequente Durchsetzung der ordnungspolitischen Konzeption. Für die Bewältigung dieser schwierigen Aufgabe sind politische Unternehmer gefordert, weil die marktwirtschaftliche Neuordnung innerhalb eines sozialen Interessensfeldes zu realisieren ist, das die mehrfach angesprochenen Anreize und Versuchungen des sozialen Dilemmas aufweist. Aufgrund der jahrzehntelangen negativen Erfahrungen mit der sozialistischen Mißwirtschaft wird die Einführung der Marktwirtschaft zwar mehrheitlich präferiert. Die Menschen möchten die Früchte der neuen Ordnung jedoch möglichst billig, also ohne persönliche Kosten genießen. Veränderungskosten ergeben sich beispielsweise durch

- die Sanierung der Staatshaushalte mit möglichen Subventionskürzungen,
- die Einführung von Marktpreisen mit möglichen Teuerungen,
- die Privatisierung der ineffizienten Staatsbetriebe mit möglichen Entlassungen und Stilllegungen,
- den Abbau der Bürokratie und schließlich
- durch die Umstellung auf weniger Schlendrian und härtere Leistungsanforderungen.

Damit sind nur einige Kosten genannt, die auf Einzelpersonen und Gruppen zukommen. Die den Kosten entgegenstehenden Erträge treten erst mit zeitlichem Abstand auf und lassen sich nicht personen- oder gruppenspezifisch zurechnen, weil sie einer breiten Allgemeinheit, also z. B. der Gesamtheit der Steuerzahler oder Konsumenten zugute kommen. Die Aussicht, daß im Falle einer wirtschaftlich erfolgreichen Neuordnung niemand von den Segnungen oder Erträgen ausgeschlossen werden kann, und das Bestreben, die Veränderungskosten möglichst zu vermeiden, begründen das Kernproblem jeglicher Ordnungspolitik und der Transformationspolitik im besonderen (vgl. generell zu diesem Problem *Kirsch* 1981).

Dieses Problem wird in den sozialistischen Ländern noch durch die Existenz und den Einfluß der Partei- und Staatsbürokratie verschärft. Die

Mitglieder der ehemaligen oder noch herrschenden Nomenklatura haben kein Interesse an der Einführung marktwirtschaftlicher Ordnungsbedingungen, weil sie dadurch zwangsläufig Macht und Privilegien einbüßen. Wegen des drohenden Verlustes der angestammten Positionsrenten wird diese Interessengruppe daher versuchen, marktwirtschaftliche Reformen zu verhindern oder zumindest zu unterlaufen. Die Chancen steigen in dem Maße, in dem einflußreiche Positionen in Politik und Wirtschaft erhalten bleiben. Die weitgehende Entmachtung bürokratischer Apparate und Interessen ist daher eine notwendige Vorbedingung für die politische Durchsetzung der Reformpolitik. Dieses Vorhaben setzt seinerseits eine grundlegende Umgestaltung der politischen Ordnung voraus, verlangt also die Demokratisierung der politischen Macht, die konstitutionell durch die Prinzipien der Gewaltenteilung und der Rechtsstaatlichkeit abzusichern ist.

Selbst wenn diese politischen Vorbedingungen erfüllt sind, besteht jedoch noch keine Garantie, daß die Transformation der Planwirtschaften in Marktwirtschaften erfolgreich bewältigt werden kann. Auch für demokratisch legitimierte Reformkräfte stellt sich das grundlegende Transformations- und Sozialdilemma. Wie dargelegt, wurzelt es in dem Umstand, daß die Einführung marktwirtschaftlicher Rahmenbedingungen den Charakter eines öffentlichen Gutes aufweist, dessen Bereitstellung auf die damit verbundenen Versuchungen und Defekte stößt.

Wettbewerbliche und funktionierende Märkte entstehen weder spontan noch bestehen sie automatisch. Sehr viel wahrscheinlicher ist gerade in der Übergangsphase die spontane Entstehung von Marktsurrogaten, bei denen die in der Planwirtschaft gewachsenen monopolistischen Strukturen von Insidern aufgrund spezifischer Kenntnisse und Beziehungen ausgenutzt und zu Lasten wettbewerblicher Strukturen ausgebaut werden. Wie der Beitrag von Krug (i. d. B.) demonstriert, ist die Institutionenökonomie imstande, Entstehung, Verfestigung und Wirkungen derartiger Marktsurrogate zu erklären. Insbesondere die Analyse der Wirkungen zeigt, daß mit diesen institutionellen Zwischenformen die wirtschaftlichen und sozialen Mißstände nicht grundlegend überwunden werden können.

Daraus ergeben sich Erkenntnisse und Konsequenzen für die praktische Transformationspolitik. Unbestritten sollte die Folgerung sein, daß die Bereitstellung adäquater marktwirtschaftlicher Rahmenbedingungen auf politischem Wege durchzusetzen ist. Berücksichtigt man ferner die sozialen Interessenkonstellationen der Transformationsperiode und vergleicht die Durchsetzungschancen zwischen der Alternative einer konsequent marktwirtschaftlichen Reformstrategie mit einer gradualistischen, die erforderlichen Rahmenbedingungen schrittweise herbeiführenden und auf sozialen Ausgleich bedachten Transformationsstrategie, so sprechen die besseren Argumente für die erste Alternative.

Für sie spricht einmal die in der frühen Phase der Transformationsprozesse zweifelsohne verbreitete Bereitschaft zu einem grundlegenden ordnungspolitischen Wandel. Erfahrungsgemäß flacht die Aufbruchstimmung allmählich ab, zumal wenn die Veränderungskosten spürbar werden und die erhofften schnellen wirtschaftlichen Effekte auf sich warten lassen. Die politischen Unternehmer sind daher gut beraten, wenn sie diese Gunst der Stunde Null nutzen.

Als weitere Gunst der frühen Phase des institutionellen Wandels kommt der geringe Organisationsgrad und Einfluß der Interessengruppen hinzu. Das unter der alten Ordnung gewachsene System der Interessen löst sich im Zuge der revolutionären Veränderungen weitgehend auf. Die Formierung und der Aufbau der neuen Interessenvertretungen beanspruchen Zeit, Ressourcen und neue Leitungen. Das gilt für die Interessenorganisation sowohl in Form politischer Parteien als auch in Form von Verbänden, also der verschiedenen Produzenten- oder Gewerkschaftsverbände. Der Umstand, daß die Teilinteressen noch relativ unbestimmt und die Energien zunächst auf den Ausbau entsprechender Vertretungsapparate gerichtet sind, schwächt zumindest temporär die Chance, Einfluß auf die Politik auszuüben. Für die verantwortlichen Politiker bedeutet das weniger Druck und Versuchungen, den Forderungen der organisierten Teilinteressen nach leistungsunabhängigen Ausnahmeregelungen nachzugeben. Wie *Olson* (1985, S. 99) nachgewiesen hat, sind in Ländern, deren Verteilungskoalitionen aufgelöst oder kraftlos wurden, günstige Voraussetzungen für einen institutionellen Wandel und für schnelles Wachstum gegeben, vorausgesetzt, es werden stabile und marktkonforme Ordnungsbedingungen errichtet. Dieser Zusammenhang gilt auch für die Transformationsprozesse in sozialistischen Ländern. Das erfordert jedoch, daß politische Persönlichkeiten vorhanden und bereit sind, die marktwirtschaftliche Neuordnung konsequent durchzusetzen. Eine gradualistische und halbherzige Transformationsstrategie hat demgegenüber vergleichsweise geringere Erfolgchancen, weil sie sich in den Fallstricken des sozialen Dilemmas zu verfangen droht.

Literatur

- Alchian, A. A., Demsetz, H.* (1972): Production, Information Costs and Economic Organization, in: *American Economic Review* 62, S. 777-795.
- Axelrod, R.* (1984): *The Evolution of Cooperation*, New York.
- (1986): An Evolutionary Approach to Norms, in: *American Political Science Review* 80, S. 1095-1111.
- Binmore, K.* (1990): Evolution and Utilitarianism, in: *Constitutional Political Economy* 2, S. 1-26.
- Buchanan, J. M.* (1984): *Die Grenzen der Freiheit*, Tübingen.

- Demsetz, H.* (1967): Toward a Theory of Property Rights, in: *American Economic Review* 57, S. 347-359.
- Elsner, W.* (1987): Institutionen und ökonomische Institutionentheorie, in: *WiSt* 1, S. 5-14.
- Eucken, W.* (1950): *Die Grundlagen der Nationalökonomie*, 6. Aufl., Berlin, Göttingen und Heidelberg.
- (1952): *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Bern und Tübingen.
- Feeny, D.* (1988): The Demand for and Supply of Institutional Arrangements, in: V. Ostrom, D. Feeny, H. Picht (eds.), *Rethinking Institutional Analysis and Development*, San Francisco, S. 159-212.
- Furubotn, E. G., Richter, R.* (Hrsg.) (1984): *The New Institutional Economics — A Symposium*, *Zeitschrift für die gesamte Sozialwissenschaft* 140.
- Gutmann, G.* (1990): Euckens konstituierende Prinzipien der Wirtschaftspolitik und der ordnungspolitische Wandel in den Ländern Osteuropas, in: *Zur Transformation von Wirtschaftssystemen, Arbeitsberichte zum Systemvergleich 15*, hrsg. von der Forschungsstelle zum Vergleich wirtschaftlicher Lenkungssysteme der Philipps-Universität Marburg, S. 61-69.
- Hamel, H., Leipold, H.* (1989): Perestrojka und NÖS: Funktionsprobleme der sowjetischen Wirtschaftsreform und die Erfahrungen der DDR in den sechziger Jahren, *Arbeitsberichte zum Systemvergleich 12*, hrsg. von der Forschungsstelle zum Vergleich wirtschaftlicher Lenkungssysteme der Philipps-Universität Marburg.
- Hardin, R.* (1990): Contractarianism: Wistful Thinking, in: *Constitutional Political Economy* 2, S. 35-52.
- Hayek, F. A. von* (1969): *Freiburger Studien. Gesammelte Aufsätze*, Tübingen.
- Hirshleifer, J.* (1982): Evolutionary Models in Economics and Law: Cooperation versus Conflict Strategies, in: *Research in Law and Economics* 4, S. 1-60.
- Hume, D.* (1967): *A Treatise of Human Nature*, Oxford.
- Kirsch, G.* (1981): Ordnungspolitik als Gegenstand der politischen Auseinandersetzung, in: O. Issing (Hrsg.), *Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft*, Schriften des Vereins für Socialpolitik NF 116, Berlin, S. 255-275.
- Leipold, H.* (1983): Der Einfluß von Property Rights auf hierarchische und marktliche Transaktionen in sozialistischen Wirtschaftssystemen, in: A. Schüller (Hrsg.), *Property Rights und ökonomische Theorie*, München, S. 185-218.
- (1989, 1): Neuere Ansätze zur Weiterentwicklung der Ordnungstheorie, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* 8, S. 13-29.
- (1989, 2): Das Ordnungsproblem in der ökonomischen Institutionentheorie, in: *ORDO* 40, S. 129-146.
- (1990): Die Politik der Privatisierung und Deregulierung: Lehren für die Wirtschaftsreformen im Sozialismus, in: *Zur Transformation von Wirtschaftssystemen, Arbeitsberichte zum Systemvergleich 15*, hrsg. von der Forschungsstelle zum Vergleich wirtschaftlicher Lenkungssysteme der Philipps-Universität Marburg, S. 129-156.

- Lösch, D.* (1989): Marktwirtschaft für die DDR? Chancen und Probleme der Systemtransformation, in: *Wirtschaftsdienst I*, S. 22-29.
- Maynard Smith, J.* (1982): *Evolution and the Theory of Games*, Cambridge.
- Menger, C.* (1969): Untersuchungen über die Methode der Sozialwissenschaften und der Politischen Ökonomie im besonderen, Tübingen.
- North, D. C.* (1988): *Theorie des institutionellen Wandels*, Tübingen.
- Nozick, R.* (1976): *Anarchie, Staat, Utopia*, München.
- Olson, M.* (1968): *Die Logik des kollektiven Handelns*, Tübingen.
- (1985): *Aufstieg und Niedergang von Nationen*, Tübingen.
- Ostrom, E.* (1988): Institutional Arrangements and the Commons Dilemma, in: V. Ostrom, D. Feeny, H. Picht (Hrsg.), *Rethinking Institutional Analysis and Development*, San Francisco, S. 101-139.
- Pejovich, S.* (1972): Towards an Economic Theory of the Creation and Specification of Property Rights, in: *Review of Social Economy XXX*, S. 309-325.
- Peters, H.-R.* (1990): Transformationstheorie und Ordnungspolitik, in: *WiSt 8*, S. 384-389.
- Popkin, S. L.* (1979): *The Rational Peasant: The Political Economy of Rural Society in Vietnam*, Berkeley.
- (1988): Political Entrepreneurs and Peasant Movements in Vietnam, in: M. Taylor (ed.), *Rationality and Revolution*, Cambridge.
- Popper, K. R.* (1971): *Das Elend des Historizismus*, 3. verb. Aufl., Tübingen.
- Ruttan, V. W., Hayami, J.* (1984): Toward a Theory of Induced Institutional Innovation, in: *Journal of Development Studies 20*, S. 203-223.
- Schotter, R.* (1981): *The Economic Theory of Social Institutions*, Cambridge.
- Sudgen, R.* (1986): *The Economics of Rights, Co-operation and Welfare*, Oxford.
- Taylor, M.* (1976): *Anarchy and Cooperation*, London, New York, Sydney, Toronto.
- (1988): Rationality and Revolutionary Collective Action, in: M. Taylor, ed., *Rationality and Revolution*, Cambridge, S. 63-97.
- Tollison, R.* (1982): Rent Seeking: A Survey, in: *Kyklos 35*, S. 575-602.
- Ullmann-Margalit, E.* (1978): *The Emergence of Norms*, New York.
- Vanberg, V.* (1982): *Markt und Organisation*, Tübingen.
- (1984): „Unsichtbare Hand-Erklärung“ und soziale Normen, in: H. Todt (Hrsg.), *Normgeleitetes Verhalten in den Sozialwissenschaften*, Schriften des Vereins für Socialpolitik NF 141, Berlin, S. 115-146.
- (1986): Spontaneous Market Order and Social Rules, in: *Economics and Philosophy 2*, S. 75-100.
- Voss, Th.* (1985): *Rationale Akteure und soziale Institutionen*, München.
- Watrin, Chr.* (1966): Ökonomische Entwicklungsgesetze, in: *Wirtschaftspolitische Chronik (Festgabe für A. Müller-Armack)*, S. 67-86.
- Weede, E.* (1986): *Konfliktforschung: Einführung und Überblick*, Opladen.
- Williamson, O.* (1979): Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations, in: *Journal of Law and Economics 22*, S. 233-261.