

Gäfgen, Gérard

**Working Paper**

## Institutioneller Wandel und ökonomische Erklärung

Diskussionsbeiträge - Serie A, No. 161

**Provided in Cooperation with:**

Department of Economics, University of Konstanz

*Suggested Citation:* Gäfgen, Gérard (1981) : Institutioneller Wandel und ökonomische Erklärung, Diskussionsbeiträge - Serie A, No. 161, Universität Konstanz, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Statistik, Konstanz

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/75099>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

FAKULTÄT FÜR  
WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN UND STATISTIK  
UNIVERSITÄT KONSTANZ

INSTITUTIONELLER WANDEL  
UND ÖKONOMISCHE ERKLÄRUNG

Gérard Gäfen

Serie A - Nr. 161

DISKUSSIONSBEITRÄGE

22. MRZ 1983  
Wirtschaftswissenschaft  
Kiel

D-7750 Konstanz  
Postfach 5560

22. SEP. 1981  
Wirtschaftswissenschaft  
Kiel

11. 11. 271 156

Volkswirtschaftliche Beiträge

Serie A - Nr. 161

Institutioneller Wandel  
und ökonomische Erklärung

von

Gérard Gäfgen

August 1981

Serie A: Volkswirtschaftliche Beiträge

Serie B: Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere

Serie C: Betriebswirtschaftliche Beiträge

Referat für das Symposium "Neue Politische Ökonomie"

in Münster am 28. u. 29. Sept. 1981

## I. Begriff und Bedeutung institutioneller Analyse.

Die Frage nach den notwendigen und/oder hinreichenden Bedingungen, unter denen bestimmte gesellschaftliche Institutionen entstehen oder sich verändern, ist ebenso anspruchsvoll wie praktisch bedeutsam. Anspruchsvoll ist/sie deshalb, weil ihre vollkommene Beantwortung das Kernstück einer Theorie der sozialökonomischen Entwicklung überhaupt liefern würde; denn Institutionen bilden den Rahmen, innerhalb dessen sich die Symptomatik des Wirtschaftsablaufs - Einkommenswachstum, Kapitalbildung, sektorale Differenzierung - entfaltet. Praktisch bedeutsam ist diese Frage, weil ihre Beantwortung Aussagen über die Bedingungen liefern würde, denen die Gestaltung des ordnungspolitischen Rahmens unterliegt. Damit würden Aussagen nicht nur über die Wirkungen ordnungspolitischer Alternativen gemacht, sondern auch über Möglichkeiten ihrer Realisierung oder Durchsetzung. Soll die Wirtschaftsordnung in einer Weise verändert werden, die einer Fortführung des so begonnenen Entwicklungsprozesses förderlich ist, so gründet sich eine derartige entwicklungspolitische Strategie gleichfalls auf Informationen, welche einer dynamischen Theorie der Institutionen entstammen. Da schließlich die Institutionen, welche den wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozeß steuern, mit einzubeziehen sind, kann man insgesamt als wichtigste Anwendungsgebiete einer Theorie institutionellen Wandels die Ordnungspolitik, die Entwicklungspolitik und die Theorie der Wirtschaftspolitik, insbesondere die Theorie der politisch-ökonomischen Interdependenzen, nennen.

Um zu prüfen, ob und wie solchen Ansprüchen eventuell genügt werden könnte, wollen wir im folgenden zunächst in Abschnitt II einige vorhandene Erklärungsansätze Revue passieren lassen, um daraus eine methodisch fundierte und praktisch verwendbare Vorgehensweise zu gewinnen. Diese soll dann in Abschnitt III und IV angewandt werden, um einige wichtige Einflüsse auf die Entstehung von Institutionen herauszustellen und dabei Wandlungsprozesse verschiedener Tragweite beispielhaft zu untersuchen. Unter einer Institution soll dabei ein System von Regelungen verstanden werden, welche das Verhalten in sozialen Systemen auf die Realisierung bestimmter kollektiv akzeptierter Zwecke ausrichten<sup>1)</sup>, ohne daß dabei durchgängig nach dem

Grad der Formalisierung und nach der Stärke der Institutionalisierung unterschieden werden soll. Es mag sich also etwa sowohl um Gesetze oder Satzungen als auch um Geschäftsethiken oder gängige Handelspraktiken u. dgl. handeln. Auch kann die Regelung psychisch mehr oder minder stark verankert sein in Form von internalisierten Normen (Werten); oder sie kann mit unterschiedlichem Zwang durchgesetzt werden, ihre Einhaltung also mit unterschiedlich starken positiven oder negativen Sanktionen gesichert sein. Institutionen setzen sich aus sinnvoll aufeinander bezogenen Verhaltensnormen zusammen, wobei das faktische Verhalten durch negative Sanktionierung von Devianz und positive Belohnung von Konformität oder durch Internalisierung in Form von Wertvorstellungen der Norm angenähert wird. Den Geltungsbereich von Institutionen bilden soziale Systeme, z.B. eine Wettbewerbsgesellschaft, ein Berufsstand, eine Unternehmung, in welchen konkrete Individuen oder wiederum soziale Gebilde wie Gruppen in bestimmten Rollen (Anbieter, Mitglied, Mitarbeiter) auftreten. An diese richten sich die Erwartungen normkonformen Verhaltens, welches bei Realisierung die Erfüllung der institutionellen Zwecke garantieren soll. Institutionen sind daher im allgemeinen recht komplexe Erscheinungen, und zwar umso mehr, je vielfältiger und je diffuser die Zwecke sind, denen sie dienen. Beispielsweise sind Institutionen in "primitiven" Gesellschaften besonders komplex; wir werden aber im allgemeinen von stärker spezialisierten Institutionen ausgehen, Auch soll diese grobe Charakterisierung von Institutionen, welche Feinheiten der soziologischen Begriffsbildung vernachlässigt, für unsere Zwecke genügen.

## II. Ansätze zur Erklärung institutionellen Wandels.

Ökonomisches Denken hat sich schon immer mit der Funktionsweise von ausdrücklich analysierten oder implizit vorausgesetzten Institutionen befaßt. Diese funktionelle Analyse wurde auch oft ergänzt durch eine kausalgenetische Erklärung der Entstehung von Institutionen, wie sich etwa schon bei Aristoteles nachweisen läßt<sup>2)</sup>. Bezieht letztere sich vielfach nur auf einen historisch einmaligen Vorgang, so muß dennoch auch eine solche historische Erklärung auf Gesetzmäßigkeiten oder Regelmäßigkeiten zurückgreifen. Zu Recht betont Hicks<sup>3)</sup>, daß die Einmaligkeit historischer Ereignisse sich

nicht auf alle Aspekte bezieht, so daß "normale" Transformationen eines gesellschaftlichen Zustandes in einen anderen in ihrem Kern theoretisch analysierbar sind. Um diesen theoretischen Kern und um methodische Zugänge zu seiner Erfassung geht es hier. Wir wollen dabei zwischen evolutionstheoretischen und verhaltenstheoretischen Ansätzen unterscheiden. Die ersteren sehen institutionellen Wandel als einen Aspekt der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung, die letzteren als Ergebnis der Interaktion von Individuen. Nicht, daß gesamtgesellschaftliche Vorgänge bei den individualistischen Ansätzen ohne Bedeutung wären oder daß die Ebene individuellen Verhaltens bei den eher soziologischen Auffassungen keine Rolle spielte; es geht vielmehr um das Vorherrschen eines ganzheitlichen oder individualistischen Erklärungsprinzips.

#### 1. Soziologische Ansätze: Evolutionstheorien.

##### - Institutionalismus -

Beginnen wir mit der Auffassung von Institutionen als Ergebnis gesamtgesellschaftlicher Evolution und beschränken wir uns auf moderne mit Nachdruck vertretene Auffassungen, so können wir als typische Ansätze unterscheiden: den institutionalistischen, den marxistischen und den funktionalistischen. Ausdrücklich auf die Entwicklung der Institutionen beziehen sich vor allem die Institutionalisten. Sie seien kurz charakterisiert am Beispiel von Thorstein B. Veblen. Veblen untersucht die moderne industrielle Kultur als Entwicklungsprozeß, dessen Haupttriebkraft materieller Natur sind, dessen Richtung aber unbestimmt bleibt, weil die Institutionen und Technologie gleichsam mutieren und dabei einem Selektionsprozeß ausgesetzt werden. Unsinnige dekadente Institutionen werden nur mit Verspätung durch neue ersetzt, weil sie mit Interessen von Bevölkerungsschichten verknüpft sind. Diesen stehen andere Interessen an neuen dem Fortgang der Technologie entsprechenden Institutionen gegenüber, welche sich wiederum in anderen Bevölkerungsschichten verkörpern. Damit entsteht ein sozialer Konflikt zwischen Technologie und Zeremonialismus, Drängen auf institutionelle Neugestaltung und Festhalten an tradierten Verhaltensmustern<sup>4)</sup>. Die Neoinstitutionalisten unserer Tage

halten den Anspruch dieser Theorie aufrecht; sie berufen sich dabei auf das zeitgenössische Werk von C. Ayres<sup>5)</sup>. Ayres bringt die Entwicklung einer sehr weit gefaßten Technologie, welche auch symbolische Bestandteile der Kultur mitumfaßt, in Zusammenhang mit der Natur des Menschen als handelndes Subjekt, das sich immer neuen Problemen gegenüberstellt und dafür immer neue Lösungen durch neue Kombination der bisherigen Techniken erfindet. Der Kulturdarwinismus der InstitutionalistInnen erfährt damit eine neue Begründung aus dem philosophischen Pragmatismus J. Deweys. Entwicklungsfeindliches zeremoniell erstarrtes Verhalten gründet hiernach in dem gleichen symbolischen Prozeß, der auch die Technik weitertreibt, da aus dessen früheren Stadien immer noch etablierte Institutionen vorhanden sein müssen. Abgesehen von interessanten Beiträgen zu Einzelproblemen haben die InstitutionalistInnen zu einer empirisch überprüfbar und eingriffstechnisch verwendbaren Theorie des institutionellen Wandels nur die Erkenntnis von der zentralen Rolle der technologischen Entwicklung und von der verspäteten und konfliktgeladenen Anpassung der Institutionen im Entwicklungsprozeß beigetragen. Ihr Verhältnis zur Praxis will auch kein "positivistisches" sein, sondern ergibt sich "pragmatisch" als ad hoc-Stellungnahme zu politischen Gestaltungsproblemen aufgrund von Wertungen, die sich auf den Wert von Techniken und Institutionen für das menschliche Leben beziehen wollen.

- Marxismus -

Der Marxismus hat demgegenüber eine eindeutigere Erklärung für die Entstehung von Institutionen im Rahmen der sozialökonomischen Gesamtentwicklung: Sie entspringen als Produktionsverhältnisse der sich durch die Entwicklung der Produktivkräfte ergebenden Produktionsweise und geraten in einem gewissen Stadium ihrer Entwicklung in Widerspruch zu den materiellen Grundlagen der Produktion<sup>6)</sup>. Diese Grundlagen entwickeln sich ständig weiter; beginnend mit den ersten Ansätzen zunehmender Beherrschung der Natur durch den Menschen entwickeln sich damit neue Stadien der Eigentumsbeziehungen, die mit anderen davon abhängigen Institutionen, wie Staat und Familie, verbunden sind. Zugleich bringen die Eigentumsformen als die grundlegenden Institutionen soziale Klassen und Klassengegensätze hervor,



so daß Widersprüche zwischen Klassen parallel zu solchen zwischen Produktionsgrundlagen und Eigentumsordnungen bestehen. Diese entladen sich in einer revolutionären Beseitigung der alten Produktionsverhältnisse, wodurch neue Produktionsverhältnisse geschaffen werden. Dieser Prozeß ist den Stadien und der Richtung nach determiniert. In unserem Zusammenhang ist jedoch nicht diese umstrittene Auffassung von den Gesetzen des Geschichtsablaufs von Bedeutung, sondern die endogene und nicht zufällige Entstehung und Entwicklung der Institutionen; aus den Folgeproblemen, die sie mit sich bringen, folgt ein Mechanismus ihrer Änderung in großen Entwicklungsbrüchen - was die grundlegenden Institutionen der Verfügung über Produktionsmittel angeht. Innerhalb der großen Entwicklungsstadien finden kleinere Anpassungen statt, welche die Fortentwicklung der Produktivkräfte bis zu einem gewissen Grade ermöglichen. Die grundlegenden Institutionen der Eigentumsordnung bestimmen weitgehend den Charakter der anderen Institutionen des Überbaues. So ist auch nicht der Staat der Schöpfer der Eigentumsordnung; er dient nur dazu, sie abzusichern. Was also die Auffassung einer endogenen Genese der Institutionen anbelangt, so sehen selbst die Vertreter extrem individualistischer Ansätze wie der Property-Rights-Analyse nicht umsonst gewisse Verwandtschaften mit den Analysen von Marx und Engels<sup>7)</sup>. Der historische Determinismus und die Auffassung von der Übermacht der gesellschaftlichen Kräfte über das Individuum läßt allerdings eine Analyse auf der Ebene der Beziehungen konkreter Individuen - außer bei einzelnen konkreten historischen Ereignissen - entbehrlich erscheinen. Daher fehlen allen soziologischen Auffassungen von sozialem Wandel die Transmissionskanäle, in welchen sich durch das Handeln der Menschen die Institutionen fortentwickeln, z.B. die Bildung von Interessenvereinigungen, welche Veränderungen des Unternehmensrechts propagieren und durchsetzen.

- Funktionalismus -

Fehlen gar Behauptungen über die Haupttriebkkräfte gesellschaftlicher Entwicklungen fast gänzlich, wie in der funktionalistischen Soziologie, so bleibt nur eine Art "evolutionäre Selektion" von Gesellschaften und/oder deren Institutionen übrig<sup>8)</sup>. Bei dieser Selektion bleiben Institutionen übrig, die lebenswichtige soziale Funktionen erfüllen, dysfunktionale

werden mangels Überlebensfähigkeit der an ihnen festhaltenden Sozialgebilde eliminiert. Die Entstehung der Institutionen selbst kann dabei fast beliebige Gründe haben, ebenso ihre Verbreitung, es sei denn, es handele sich um einen einfachen Imitationsprozeß. Funktionalistische Erklärungen der Existenz oder der Entstehung bestimmter gesellschaftlicher Einrichtungen sagen daher nur dann etwas über die Ursachen aus, wenn die Vorstellung von der funktionellen Bedeutung einer Institution auch Handlungsmotiv für diejenigen war, welche andere zu einem solcherart institutionalisierten Verhalten veranlaßt haben; wenn zudem dieses Verhalten für die Gesamtheiten, die es akzeptierten, einen Vorteil in der Anpassung an die äußeren Umstände bot, so daß es sich ausbreitete; und wenn schließlich die beteiligten sozialen Gebilde überhaupt so stark integriert waren, daß man von Funktionserfüllung im Hinblick auf solche Ganzheiten sprechen kann<sup>9)</sup>. Damit aber gelangt man dann zur Erklärung durch das Handeln einzelner Menschen und der Aggregation dieser Handlungsweisen, aus welcher dann das institutionalisierende Einschleifen bestimmter Verhaltens- und Reaktionsweisen resultieren kann, also zu den individualistischen Ansätzen.

## 2. Individualistische Ansätze: Verhaltenstheorien.

### - Interdependente Anpassung: Das preistheoretische Paradigma -

Ansätze dieser Art entsprechen sowohl den klassischen Traditionen der ökonomischen Theorie als auch den individualistischen Varianten anderer Sozialwissenschaften. Sie basieren auf der zentralen Annahme, daß Menschen stärker zu solchen Verhaltensweisen neigen, die sich als für ihre Bestrebungen förderlich erwiesen haben. So erklärt Coleman die Entstehung von Normen aus Handlungen rational kalkulierender Menschen, die ihre eigenen Interessen in einem Kontext verfolgen, in welchem andere Menschen das Gleiche tun<sup>10)</sup>. Soziologen dieser Richtung ziehen daraus die Konsequenz, daß man daher nur die Entstehung von Institutionen aus gegebenen historischen Ausgangssituationen ableiten kann, z.B. die Entstehung der modernen industriellen Unternehmung und der Kernfamilie aus den auf Vorteile bedachten Handlungsweisen von potentiellen Unternehmern und Arbeitern, welche die agrarische Großfamilie verlassen<sup>11)</sup>.

Kulturanthropologen der sogenannten formalistischen Richtung bedienen sich analoger Schemata, um die Entstehung und Veränderung kultureller Muster und Normen zu erklären, was unter der sogenannten substantivistischen Annahme von der völligen Kulturgebundenheit des Menschen nicht möglich wäre<sup>12)</sup>. In der Ökonomie ist das einschlägige Modell menschlichen Handelns oft zu eng interpretiert worden. Es fehlt auch an ausdrücklichen Anwendungen auf das Problem der Herausbildung von Gewohnheiten, Normen und Institutionen. Es hätte sich sonst rascher herausgestellt, daß dieses Modell Veränderungen von Verhaltensneigungen (bei sich wiederholenden Situationen) nur unvollkommen und vage als Verbesserung des Informationsstandes und dadurch entstehende Neueinschätzung von Handlungsalternativen einzubeziehen vermag. Es fehlt diesem Modell an einer expliziten Berücksichtigung dispositionaler Merkmale des Handelnden und seiner Vorgeschichte, was Vanberg denn auch als Vorzug eines verhaltenstheoretischen im Unterschied zum entscheidungslogischen (üblichen ökonomischen) Konzept herausstellt<sup>13)</sup>. Implizit sind solche Vorgänge des Lernens aus Interaktion aber zwangsläufig in ökonomischen Analysen enthalten, wenn diese die Herausbildung von habitualisierten Verhaltensweisen behandeln, z.B. in der Analyse der Entstehung eines allgemein akzeptierten Spektrums von Tauschmitteln aus einer Situation multiplen Naturaltausches<sup>14)</sup>. Die einschlägige nur diffus vorhandene Theorie wollen wir als die einer interdependenten Anpassung bezeichnen.

- Institutionelle Kontrahierung: Das gruppenökonomische Paradigma -

Allerdings existieren gleichfalls einfachere Vorstellungen der ökonomischen Theorie, wonach Institutionen aus für alle Beteiligten vorteilhaften Abmachungen entstehen können. Solch eine institutionelle Kontrahierung liegt dann nahe, wenn (1) die institutionellen Voraussetzungen für Vertragsabschlüsse gegeben sind und ferner (2) die möglichen Aktivitäten eines Individuums die Ergebnisse der Aktivitäten eines anderen merklich beeinflussen. Verhaltensweisen können dann auf Gruppenzwecke festgelegt werden, wobei sich die Verhaltenszuweisungen, die Aufnahme von Mitgliedern in die

entstehende Gruppe etc. aus dem Drohpotential der Nichtmitwirkung oder der Realisierung einer bewußt schädigenden Aktivität ergeben. Mit der Gruppe entstehen ihr zugeordnete Institutionen; verschiedene Gruppen können wiederum auf höherer Ebene interagieren, koalieren und kontrahieren und Institutionen schaffen. Dadurch werden für die Individuen ihre zulässigen Aktivitäten mit gesicherten Ergebnissen verbunden, ihre Reaktionen im Interaktionsprozeß müssen nicht mehr in gleichem Maße mühsam und angstvoll festgelegt werden (Informationsfunktion der Institutionen); Institutionen schützen vor Aktivitäten anderer, welche für das Individuum negative Folgen haben (restriktive oder Sicherungsfunktion von Institutionen); vor allem aber sparen Institutionen Ressourcen ein oder machen den Ressourceneinsatz der individuellen Aktivitäten insgesamt wirksamer (engere Effizienzfunktion von Institutionen)<sup>15</sup>). Der Wert der Institutionen bezieht sich hierbei nicht auf das soziale Gebilde - wie bei funktionalistischer Betrachtung -, sondern auf Vorteile für die Individuen, die zudem ungleich verteilt sein werden. Es mag nützlich sein, diese Vorteile zu einem Gesamtmaß zu aggregieren, wenn im Verhandlungsprozeß alternative Institutionen gegeneinander abgewogen werden sollen; unabdingbar ist ein solches Maß des Gesamtwertes der Einführung einer Institution nicht.

- Hierarchische strategische Bindung: Das spieltheoretische Paradigma -

Bei der Schaffung von Institutionen durch Vereinbarung kann man nicht einfach annehmen, daß der Verhandlungsprozeß zu eindeutigen Ergebnissen führt, da in Verhandlungen strategisches Verhalten auftreten kann, z.B. das Verbergen wahrer Präferenzen. Mancherlei Ausgangssituationen sind von Anfang an strategischer Natur, so daß Lösungen rational indeterminiert sind. Hier auf die Theorie der Spiele verweisen, heißt auf verschiedene Typen von Lösungsmengen rekurrieren, die je nach Art der Spielsituation und nach Spielregeln sowie nach zusätzlichen Annahmen abgeleitet werden können. Schon in ihren Ursprüngen bei J. v. Neumann und Oskar Morgenstern zeigte die Theorie der Spiele, daß Lösungen, vor allem Einengungen zu großer Mengen von Lösungen "standards of behavior" erfordern, so daß man geradezu als eigentliches Ziel dieser Methoden die endogene Bestimmung von Institutionen ansehen kann<sup>16</sup>). Die Schaffung solcher Verhaltensnormen

reduziert die Anzahl möglicher Aktionen, die als Reaktion auf Aktionen anderer möglich sind. Lassen die Regeln es zu, daß ein Spieler eine derartige Normierung seines Verhaltens ankündigt, so entsteht für die übrigen eine Situation mit weniger unbestimmtem Ausgang<sup>17)</sup>. Statt Reaktionen auf einzelne Aktionen zu normieren, können ganze Strategien, also mögliche Reaktionsketten, und damit Reaktionsprinzipien von einzelnen Individuen festgelegt und angekündigt werden<sup>18)</sup>. Die Institutionalisierung einer solchen Lösung verlangt allerdings zusätzlich die Festlegung der Reihenfolge, in welcher die Beteiligten ihre Bindung ankündigen dürfen. Jeder macht diese Ankündigung im Bewußtsein, daß die Nachfolgenden dann unter den so entstehenden verengten Bedingungen ihrerseits eine für sie optimale Bindung ankündigen werden. Demnach muß zusätzlich angegeben werden, wie diese Reihenfolge festgelegt wird (wiederum durch externe institutionelle Vorkehrungen oder durch vorangegangene Machtkämpfe). Die Lösung wird also durch eine übergeordnete Entscheidung gefunden und besteht in einer Rangfolge von Festlegungen, weshalb wir von einer Hierarchie strategischer Bindungen als einem dritten Zugang zur endogenen Herausbildung von Institutionen aus der Interaktion von Individuen sprechen wollen.

- Institutionelle Individualentscheidung:  
Das Property-Rights-Paradigma -

Wenn Regelungen vereinbart werden, so impliziert dies nicht nur unter Umständen ein Strategieproblem, sondern es setzt auch voraus, daß die Befugnisse zum Treffen solcher Vereinbarungen bereits abgeklärt sind. Es kann sich dabei auch um die Berechtigung zum einseitigen Erlaß gewisser Regelungen handeln; ebenso um Pflichten, Aktionen zu dulden oder Regelungen zu akzeptieren. Die Bedeutung solcher sozial anerkannter Rechte auf die Ausführung bestimmter (und damit auf die Unterlassung anderer) Handlungen wurde besonders von der Forschungsrichtung der Property-Rights-Analyse untersucht. Bezogen auf unsere Frage nach der Entstehung von Institutionen stellen derartige Eigentumsrechte einerseits Institutionen bzw. Komponenten von Institutionen dar, andererseits bilden sie den Rahmen, innerhalb dessen durch einseitige Entscheidungen Abmachungen getroffen oder einseitige Entschlüsse gefaßt werden. Dadurch werden die Rechte neu verteilt und neue Komplexe aus abgeleiteten Rechten und Pflichten, also wiederum neue Institutionen zweiter Stufe geschaffen,

etwa Vereinigungen gegründet oder sanktionierte langfristige Lieferbeziehungen etabliert. Diese Vorgänge sind nur scheinbar banale Implikationen existierender Institutionen, da je nach Zielsetzungen der Beteiligten, Verwertungsbedingungen für existierende Rechte, z.B. Marktlagen, und vor allem auch je nach den Kosten der Formulierung, Überwachung und Durchsetzung von Rechten sowie den Kosten für die Beschaffung und Verarbeitung von Informationen das Ergebnis der Nutzung bestehender Rechte sehr verschieden ausfallen kann. Rechte mögen vielleicht nur wenig wert sein oder sich nur schwach nutzen lassen. Es bedarf daher einer besonderen Analyse solcher Entscheidungen, die wir - soweit sie zur Schaffung zusätzlicher Institutionen führen und soweit der Entscheidungsprozeß nicht weiter problematisiert werden soll - einfach als institutionelle Individualentscheidungen bezeichnen wollen. Nicht der gesamte Umgang mit Rechten gehört hierher, da eine aus Tauschvorgängen resultierende neue interpersonelle Verteilung der Rechte das institutionelle Gefüge einer Gesellschaft als solches nicht verändert; so bleibt die Eigentumsordnung einer Gesellschaft an sich unverändert, auch wenn das Vermögen breiter gestreut wird. Als Ausgangspunkt für solche Entscheidungen ist aber die unterschiedliche Ausstattung von Entscheidungssubjekten mit Rechten mit ausschlaggebend für das Ergebnis, denn, was man das "Interesse" einer Person oder Gruppe an bestimmten Ergebnissen nennt, bestimmt sich ja nach deren besonderen Zielsetzungen und ihrer Ausstattung mit Ressourcen (die hier als Gesamtheiten von Rechten aufgefaßt werden). Hier wie auch bei den anderen individualistischen Ansätzen ist zu beachten, daß das Individuum für ganze soziale Kategorien steht, so daß soziale Merkmale (besondere Werthaltungen und Interessen) das Ergebnis institutioneller Entscheidungen mitbestimmen. Es soll ja erklärt werden, weshalb bestimmte standardisierte Formen von Verträgen "üblich" werden, bestimmte Varianten von Organisationsformen vorherrschen u.ä.m. Auf die Analyse-Methode, welche im wesentlichen der der Property-Rights-Schule gleichkommt<sup>19)</sup>, braucht hier nicht weiter eingegangen zu werden. Es war nur klarzustellen, daß sich hier besondere Möglichkeiten auftun, die Entstehung abgeleiteter Institutionen zu erklären.

- Institutionelle Kollektiventscheidung:  
Das Public-Choice-Paradigma -

Zusätzliche Besonderheiten ergeben sich, wenn der Entscheidungsprozeß selbst

institutionalisiert ist. Das ist der Fall bei Entscheidungen von Kollektiven, die sich naturgemäß dann auf "öffentliche Güter" beziehen. Methodisch gehören hierher die analytischen Konzeptionen der Forschungsrichtung des "public choice", wiederum mit der Einschränkung: Soweit es sich um Entscheidungen über Institutionen handelt, also vor allem Entscheidungen über das "regime", dem politische oder wirtschaftliche Vorgänge unterliegen sollen: Verfassungsentscheidungen, Wirtschaftsordnungsentscheidungen. Für Verfassungen sei auf die Abwägung von Nutzen und Kosten von Entscheidungsregeln für Kollektive verwiesen, wie sie von Buchanan und Tullock<sup>20)</sup> vorgenommen wurde. Als Beispiel für ordnungspolitische Entscheidungen kann der Beitrag von Schenk über Wahlakte gelten, in denen simultan über Institutionen auf der Makro- und solche auf der Mikroebene der Wirtschaft entschieden wird<sup>21)</sup>. Als Beitrag zu einer positiven Theorie der Entstehung von Institutionen können allerdings kaum jene Konstrukte angesehen werden, die von fiktiven "institutionsfreien" Zuständen ausgehen und daraus ableiten, auf welche grundlegenden Regelungen sich Individuen in solcher Lage einigen könnten; vielmehr sind die Beiträge der in den letzten Jahren wieder auflebenden Theorien des sozialen Kontrakts und anarchischer Rohzustände einer normativen Institutionenlehre zuzurechnen, obwohl nicht alle Vertreter dieser Richtung dem zustimmen würden<sup>22)</sup>. Empirisch werden stets schon partiell institutionalisierte Zustände bei solchen Entscheidungen vorgefunden. Es kann dann auch sinnvoll gefragt werden, wie weit solche vorgeordneten Institutionen schon die Entscheidung präjudizieren<sup>23)</sup>. Es ist zweckmäßig, solche Typen von Entscheidungen wegen ihrer zusätzlichen Besonderheiten (Entscheidungskollektiv) nicht unter den gleichen Begriff "institutionelle Entscheidungen" zu fassen, wie die Entscheidungen mit homogenem Akteur. Wir bezeichnen sie daher als institutionelle Kollektiventscheidungen. Damit ist nicht gesagt, daß diese sich nicht auf der Mikro-Ebene von Wirtschaftsgesellschaften finden ließen, z.B. Aufsichtsratsentscheidungen unter Mitbestimmung über eine Neuordnung der Ablauforganisation im Unternehmen.

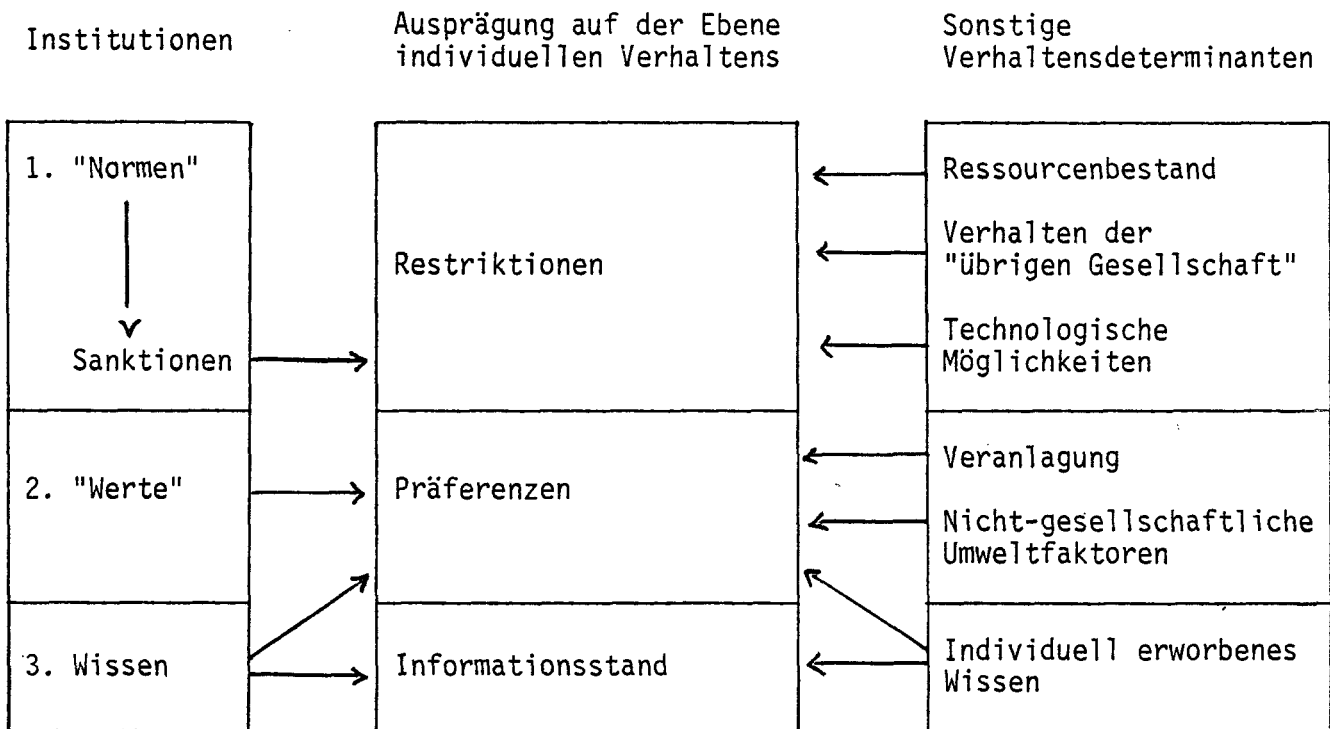
Insgesamt sind die verschiedenen analytischen Methoden des individualistischen Ansatzes, wie sich herausstellt, jeweils für bestimmte Prozesse der Institutionenbildung geeignet, die sich aus unterschiedlichen Ausgangssituationen ergeben: Situationen der großen Zahl von Marktteilnehmern,

der kleinen Zahl von potentiellen Gruppenmitgliedern mit oder ohne Möglichkeiten strategischen Verhaltens, der Einzelentscheidung oder der Kollektiventscheidung über institutionelle Alternativen. Wir haben daher auch am Situationstyp und nicht an der Methode (Eigentumsrechtsanalyse, Spieltheorie etc.) anknüpfende Bezeichnungen gewählt. Darüber wurde bewußt die Zuordnung zu einschlägigen Disziplinen vernachlässigt, obgleich etwa verhaltenstheoretische Ansätze der Soziologie und der Psychologie die für die Art der Institutionalisierung wichtige Präferenzbildung und die für die Herausbildung von Institutionen wichtigen sonstigen Lernvorgänge besser berücksichtigen als die mikroökonomische Verhaltenstheorie<sup>24)</sup>. Wir gehen hier davon aus, daß Vorgänge der Präferenzbildung grundsätzlich in eine mikroökonomische Theorie der Institutionenbildung integriert werden sollten, statt daß dies nur von Fall zu Fall (etwa bei der dynamischen Analyse von Nutzeninterdependenzen oder von Werbewirkungen) geschieht.

### III. Die ökonomischen Wirkungen bestehender Institutionen.

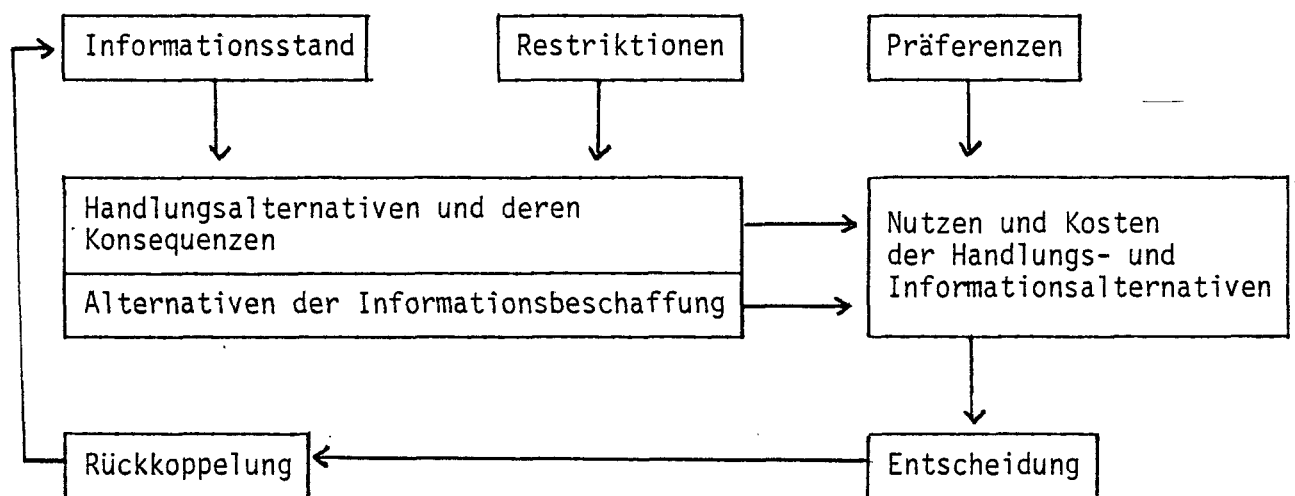
Bevor anhand der beschriebenen Ansätze der ökonomischen Theorie Hypothesen über die Entstehung von Institutionen entwickelt werden können, muß zuerst die Frage geklärt werden, welche Wirkungen von Institutionen ausgehen, und zwar aus folgenden Gründen: Wird ein Komplex von Regelungen ausgehandelt oder durch Einzelentscheidung bewußt organisiert, so geschieht dies im Hinblick auf die Auswirkungen, die man sich davon erhofft. Somit werden die Auswirkungen von Institutionen zum **M o t i v** ihrer Einführung. Durch langfristig veränderte Umstände ändern sich allerdings diese Auswirkungen; gleich, ob dies erwartet wurde oder nicht, bietet sich damit ein Anlaß, diese Institutionen wiederum zu verändern oder abzuschaffen. Auch wenn der Mechanismus der Genese von Institutionen nicht ein "institutional choice" dieser Art ist, so entsteht bei langfristiger Veränderung der Funktionsbedingungen der Institutionen doch ein Druck in Richtung auf Veränderung, der sich auf dem Wege individueller Adaptation (z.B. zunehmende Devianz) oder neuartiger Strategiebindungen dominierender Gruppen in institutionellen Wandel umzusetzen vermag. Institutionen wirken sich über ihren Einfluß auf das individuelle Verhalten ungefähr wie folgt aus, wenn man sich an die übliche Begriffsbildung der mikroökonomischen Theorie anlehnt:





Das Schema erhebt keinen Anspruch auf eine Neuformulierung ökonomischer Verhaltenstheorie, sondern illustriert nur, wie sich die Komponenten von Institutionen, die einem sozialen System zugeordnet sind, in den individuellen Verhaltensdeterminanten niederschlagen. Die Verhaltensnormierung durch Institutionen besteht erstens in der Aufrichtung von Sanktionen gegenüber inkonformem Verhalten, stellt das Verhalten also unter zusätzliche Restriktionen. Sie besteht zweitens in der Internalisierung von Werten, welche Verhaltensaspekte intrinsisch, also ohne Rücksicht auf die Konsequenzen, lohnend macht; dies drückt sich in der Bewertung von Handlungsalternativen aus, ist also Bestandteil der Präferenzen (aufgefaßt als Dispositionseigenschaften, welche die latente Vorzugswürdigkeit von Handlungsalternativen ohne Rücksicht auf deren objektive Verfügbarkeit beschreiben). Die Sozialisierung eines Individuums umfaßt aber nicht nur diese Indoktrinierung, sondern auch die gesellschaftliche Vermittlung von Standardwissen. Deshalb ist der Wissensaspekt der Institutionen als dritte Komponente mit aufgeführt, auch wenn er nicht auf der gleichen Unterscheidungsebene liegt wie die beiden anderen Komponenten.

Institutionen steuern ferner situationsabhängige Kommunikationsvorgänge, so daß auch der aktuelle Informationsstand eines Individuums durch ihre Existenz beeinflußt wird. Präferenzen sind ferner nicht nur von bloßen Wertungen abhängig, sondern enthalten auch Vorstellungen instrumenteller Art, z.B. über die Eignung von Produkten für Verwendungszwecke; somit gehen auch Informationen in sie ein. Für unsere Zwecke ist es zweckmäßig, neu auftauchende Informationen als selbständigen Einflußfaktor aufzuführen und anzunehmen, daß sie nur die Vorstellungen, die das Subjekt von den Restriktionen hat, beeinflussen. Das Problem der Entscheidung für eine Verhaltensweise muß dann stets so formuliert werden, daß neu auftauchende instrumentelle Vorstellungen das subjektive Bild der Restriktionen beeinflussen. Beispiel: Produkteigenschaften spiegeln sich nicht in den Präferenzen für Produkte, sondern in den Technologien zur Produktion höherer Güter mit Hilfe von marktgängigen Produkten<sup>25)</sup>. Die im Schema aufgeführten "sonstigen Verhaltensdeterminanten" sind etwas willkürlich zugeordnet, um hervorzuheben, daß die Institutionen nur einen Einfluß neben anderen darstellen, es sich eben nicht um den regel- und rollengebundenen homo sociologicus handelt, dessen Verhalten für institutionellen Wandel kaum Raum läßt. Die Wirkungsweise der so abgeleiteten Verhaltensdeterminanten kann man sich nun in roher Form ungefähr folgendermaßen vorstellen:



Demnach ist bei der Einführung von Institutionen zunächst zu prüfen, wie sie die Restriktionen, denen das Handeln unterliegt, verändern; dies deshalb, weil bei neuartigen Regelungen Wirkungen auf die Werthaltung der Betroffenen allenfalls langfristig auftreten und weil grundsätzlich schwer beobachtbare Faktoren wie die Präferenzordnung von Personenkategorien und ihr Informationsstand erst in zweiter Linie zur Erklärung heranzuziehen sind. Auch wenn zuerst nur die Veränderungen von Restriktionen überprüft werden, so sind dabei dennoch die typischen Präferenzen der Betroffenen zu unterstellen, etwa in Form von Zielvariablen, an denen sie ihren Erfolg zu messen geneigt sind. Zumeist sind nur so Ergebnisse anzuleiten, die genügend eindeutig ausfallen, z.B. Behauptungen über die Richtung der Veränderung bestimmter Größen in Reaktion auf eine Veränderung von Lageparametern. In den typischen Präferenzen kommt das Ergebnis der besonderen Sozialisierung bestimmter Bevölkerungsschichten oder Berufsstände zum Ausdruck, z.B. eine professionelle Ethik. Bei sehr langfristiger Betrachtung können auch Änderungen in diesen Werthaltungen berücksichtigt werden; so mag sich etwa der Grad der Internalisierung bestimmter Normen und damit die verhaltensregulierende Kraft einer Institution (der Grad ihrer "Institutionalisierung") verändert haben. Bei Änderung von Restriktionen verändern sich die expliziten oder impliziten Preise: Das Opfer, welches an bestimmten Zielvariablen gebracht werden muß, um eine Verbesserung bei anderen Zielen zu erreichen, wird größer oder kleiner; das hat eine Substitution zur Folge, bei welcher das verteuerte Ziel weniger als bisher verfolgt wird. Ein bekanntes Beispiel ist die vermehrte Verfolgung nicht-pekuniärer Ziele, wenn die Verfolgung von Einkommenszielen durch neue Regelungen erschwert wird. Bei gleichbleibenden Institutionen werden Änderungen in den Weltmarktverhältnissen (Faktor "übrige Gesellschaft") oder in der relativen Knappheit von Ressourcen zu Verhaltensweisen führen, deren Auswirkungen nicht mehr mit der ursprünglichen Zwecksetzung der Institutionen übereinstimmen. Zunehmende Bevölkerung kann so bei Gemeineigentum an Weideland infolge konkurrierender Einzelnutzung zu einer Überweidung, also zu einer Senkung der Durchschnittserträge des Bodens führen, die über die Wirksamkeit des Ertragsgesetzes noch hinausgeht - ein gleichfalls vielzitiertes Beispiel<sup>26)</sup>.

Die besondere Rolle des Informationsstandes und der Möglichkeiten der Informationsbeschaffung läßt sich relativ gut abklären, wenn Anhaltspunkte über die Informationskosten und deren Veränderung vorliegen. Negative Sanktionen (Strafandrohungen in Form möglicher staatlicher Strafverfolgung oder privater Schadenersatzforderungen) sind dann wenig wirksam, wenn die Informationen über Normverletzungen nur unter hohem Aufwand zu erlangen sind. Institutionen schlagen dann - gemessen an der Wahrscheinlichkeit devianten Verhaltens - wenig auf das faktische Verhalten durch; einzelwirtschaftlich kann das sich darin äußern, daß bestimmte Rechte wegen der hohen Kosten ihrer Durchsetzung wenig wert sind. Neue Anreize, d.h. relative Preise in Form von Vorteilen für bestimmte Verhaltensweisen, können solche institutionellen Defekte ausgleichen, z.B. kann der Inhaber von Ertragsrechten diejenigen Personen an seinen Erträgen beteiligen, die durch ihre Aktivitäten hierauf Einfluß haben (neues Institut der Ertragsbeteiligung von Mitarbeitern). Die zu untersuchenden Wirkungen sind naturgemäß sehr vielfältig; bestimmte Denkrichtungen neigen dazu, bestimmte Wirkungen in den Vordergrund zu stellen. Es fällt auf, daß sich die Property-Rights-Schule fast gänzlich auf die allokativen Wirkungen (und zwar im engeren Sinne von effizienter Ressourcennutzung) beschränkt, während die "theoretischen Neoinstitutionalisten" die direkte Zuweisung von Rechten und damit die einfachsten distributiven Effekte in den Vordergrund stellen<sup>27)</sup>. Es ist also keineswegs eine zwangsläufige Folge des hier vorgestellten Ansatzes, daß Distributions- und damit Machtaspekte vernachlässigt werden; hierzu kam es vielfach wohl nur durch die ursprüngliche Verquickung des Property-Rights-Ansatzes mit der durch Coase ausgelösten Externalitätendiskussion im Rahmen der paretianischen Wohlfahrtsökonomie. Eine ökonomische Theorie der Wirkung von Institutionen aber muß sich schon deshalb mit Verteilungsaspekten befassen, weil die Auswirkung von Institutionen von der bei Einführung der Institution vorhandenen Verteilung von Rechten (und damit von Einkommen, Vermögen und "Macht") abhängt. Man bedenke etwa die Auswirkungen von Marxens "ursprünglicher Akkumulation des Kapitals" auf den Industrialisierungsprozeß, oder die Auswirkungen der 1948 vorhandenen Vermögensverteilung auf die Entwicklung im Gefolge der Einführung der Marktwirtschaft in Westdeutschland. Schließlich kann man auch nicht an der Tatsache vorbeigehen, daß es Institutionen gibt, die vordringlich oder ausschließlich

der Umverteilung dienen - allerdings mit Nebenwirkungen auf Anreize und Produktivitätsentwicklung, die ebenfalls untersucht werden können.

#### IV. Die Entstehung und Änderung von Institutionen.

Erfaßt man die Wirkungen bestehender Institutionen, so hat man damit eine Grundlage gewonnen, um ihre Funktionalität bzw. Dysfunktionalität zu beurteilen. Dieses Urteil bezieht sich immer auf Gesichtspunkte, welche die Überlebensfähigkeit eines sozialen Gebildes charakterisieren. Gleichbleibende Funktionserfüllung kann die P e r s i s t e n z von Institutionen erklären - entweder aus unveränderten Wirkungen oder aus durch neue Umstände veränderten, aber funktionell weiterhin erwünschten Wirkungen. Im Grunde genommen erfordert also auch ein funktionalistischer Ansatz eine Wirkungsanalyse, und diese muß Verhaltenseffekte ableiten und aggregieren, um Hypothesen über gesellschaftliche Auswirkungen bilden zu können. Veränderte Umstände, unter denen Institutionen wirksam werden, führen aber auch zu funktionalen Ungleichgewichten, welche institutionelle Anpassung oder eben soziale Desintegration zur Folge haben. Diese tautologische Feststellung zeigt, daß Situationsänderungen eine notwendige, aber nicht unbedingt eine hinreichende Bedingung für den Wandel der Institutionen darstellen. Eine gesicherte Anpassung der Institutionen setzt daher voraus, daß die Situationsänderung Transmissionsmechanismen aktiviert, welche dann zur Herausbildung neuer Institutionen führen. Wir wollen daher auslösende Situationsfaktoren und Transmissionswege für institutionelle Änderungen unterscheiden.

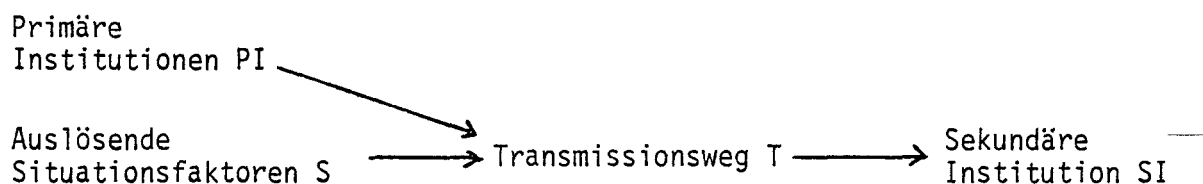
##### 1. Primäre und sekundäre Institutionen.

Ob man nur von Veränderung vorhandener Institutionen spricht oder von der Entstehung neuer Institutionen, hängt vom Ausmaß der Änderungen ab, also von einem Umschlagen der "Quantität in die Qualität". Man wird von neuen Institutionen sprechen, wenn etwa Regelungen in einem Bereich eingeführt werden, der bisher solchen Regelungen nicht unterlag (Beispiel: Ein Wirtschaftszweig wird einer neuen Regulierungsbehörde unterstellt).

Man wird von Änderungen sprechen, wenn etwa Vorschriften verschärft oder abgemildert werden, z.B. Grenzwerte für bestimmte Emissionen. Offensichtlich gibt es im Zwischenbereich zahlreiche Grenzfälle. Die Unterscheidung wäre daher ohne Belang, wenn man nicht zwei recht verschiedene Fragestellungen formulieren könnte:

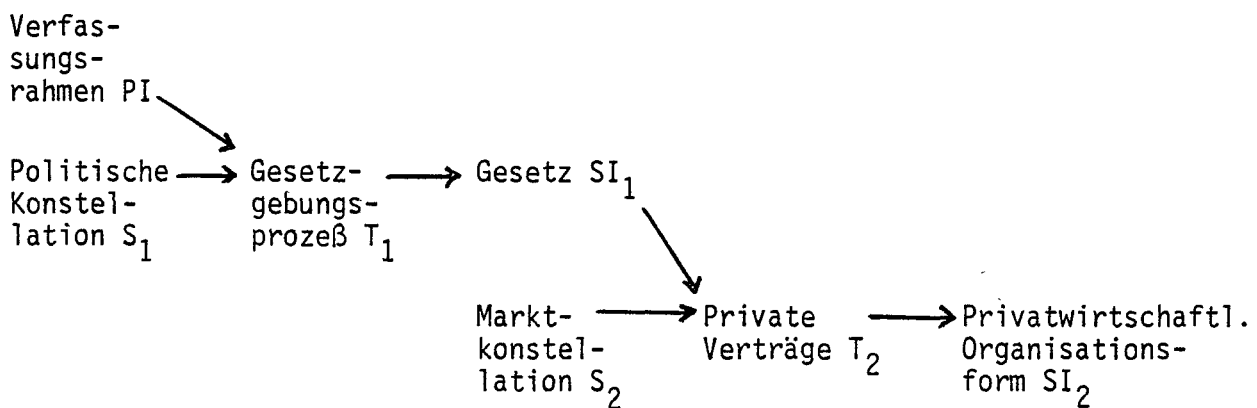
Man kann "statisch" danach fragen, unter welchen typischen Umständen denn eine bestimmte Institution überhaupt zu entstehen pflegt, oder man kann "komparativ-statisch" danach fragen, welche **Ä n d e r u n g** der institutionellen Umgebung und Transmissionsmechanismen von Situationsfaktoren bestimmte Verschiebungen im institutionellen Gefüge nach sich zieht oder solche Verschiebungen erklärt.

Die erstere Fragestellung wird eher bei besonders grundlegenden Institutionen angewandt werden, d.h. solchen, welche die ihnen nachgeordneten institutionellen Details besonders stark präjudizieren; die zweite eher bei im Vergleich zu solchen "primären" eher "sekundären" Institutionen. Hinsichtlich des primären oder sekundären Charakters von Institutionen muß zwischen der Sachfrage der Tragweite der Institutionen und ihrer Rolle im Erklärungsschema unterschieden werden. Diese Rolle kann man sich wie folgt vorstellen:



Diese Fragestellung kann sich auf mehrere Sequenzen von Institutionen beziehen, von denen die einen aus den anderen durch Hypothesen über die Transmissionswege u.dgl. hergeleitet werden. Neben solchen quasilogischen Prioritäten zwischen Institutionen gibt es auch zeitliche Prioritäten früherer institutioneller Zustände, vor allem, wenn es um historische

Erklärungen geht. Die sachliche Priorität der Institutionen größerer Tragweite ist uns bei solchen Herleitungen wohl am ehesten vertraut<sup>28)</sup>:



Die Existenz von Institutionen, welche vom Erklärungszweck her gesehen "primär" sind, wird stets vorausgesetzt werden müssen - wobei die Frage, wie weit auf logisch oder historisch besonders "ursprüngliche" Zustände und Institutionen zurückgegriffen werden kann, hier ausgeklammert sei. Nur die beiden Gruppen von Bestimmungsgründen für institutionelle Neuerungen oder zusätzliche Institutionen sollen im folgenden einigermaßen systematisch abgehandelt werden, ohne daß man sie auch nur annähernd erschöpfend auflisten könnte.

## 2. Auslösende Situationsfaktoren.

Der Klarheit halber gehen wir von der statisch-komparativen Fragestellung aus und fragen dann, welche Faktoren den "Wert" von Institutionen verändern; es sind die gleichen Faktoren, die auch den Wert potentieller neuer Institutionen beeinflussen. Unter Wert wird dabei der Nutzen verstanden, den Individuen aus dem Bestehen einer Regelung im Vergleich zu ihrer Abschaffung oder Veränderung ziehen. Für Individuen in unterschiedlicher

sozialer Lage wird dieser Nutzen nicht gleichartig sein, so daß auch gezeigt werden kann, wie Konflikte um eine Neuordnung entstehen oder sich verschärfen bzw. abschwächen. Sicher entstehen viele Institutionen durchaus gegen die Interessen eines - eventuell großen - Teils der Betroffenen. Beispiel: die Enteignung gemeinsamer Nutzungsrechte durch das "enclosure movement" in England<sup>29)</sup>. Der Nutzen einer institutionellen Innovation besteht darin, daß sie Aktivitäten, insbesondere Transaktionen (darunter auch bloße Transfers) ermöglicht, welche den Nutzen der Beteiligten stärker erhöhen als die mit der Funktionsweise der Institution verbundenen Transaktionskosten. Dieses sehr formale heuristische Prinzip ist auf Klassen von Individuen mit jeweils homogenen Interessen anzuwenden (vgl. den oben erwähnten Begriff des Interesses, S. 10); es dient nur dazu, mögliche Einflüsse auf diese Nutzen- und Kostengrößen aufzuspüren. Dabei sind zu unterscheiden: Einflüsse, welche die Wünschbarkeit einer Institution verändern, und solche, welche die mit ihr verbundenen Kosten verändern. Eine Erhöhung des durchschnittlichen Reallohnes kann z.B. durch den Nachfrageeffekt der Wohlstandserhöhung neuartige Transaktionen wie den Abschluß von Versicherungsverträgen lohnend machen; das erfordert aber neue Regelungen, die es ermöglichen, große und leistungsfähige Versicherungsunternehmen zu gründen. Höhere Reallohne verteuern aber zugleich personalintensive Dienstleistungen und damit manche Kategorien von Transaktionskosten. Das führt dazu, daß manche Regelungen nur schwer auf ihre Einhaltung hin überwacht werden können. Gerade auf den Abschluß und die Durchführung von Versicherungsverträgen, also auf das Betreiben von Versicherungsunternehmungen, trifft dieses zu, so daß dieser "Substitutionseffekt" den Nachfrageeffekt überwiegen könnte. Fortschritte in der Kommunikations- und Kontrolltechnik können aber diese Verteuerung wiederum überwinden.

Wohlstandsniveau, relative Faktorknappheiten und Stand des technischen Wissens sind somit wichtige Einflüsse auf den Nutzen von Institutionen und auf die mit ihrer Funktionsweise verbundenen Kosten. Änderungen der Faktorangebote und Güternachfragen und damit der Preisrelationen gehen aber auch auf Präferenzänderungen zurück, also Änderungen in den Werthaltungen der Bevölkerung. Diesen Faktor wird man auch deshalb heranziehen müssen, weil die Funktionsweise von Institutionen ja auch über die Inter-



nalisierung von Normen läuft: Kann man sich darauf verlassen, daß der Einzelne sich die pflegliche und damit kostenverursachende Behandlung kollektiven Eigentums zu eigen macht, so können die Strafvorschriften für die Reinhaltung von öffentlichen Einrichtungen milder ausfallen und die Organisation der Überwachung sowie der Reinigung solcher Einrichtungen kann lockerer und sparsamer gestaltet werden. Es ist ja auffallend, wie unterschiedlich das free rider-Verhalten gegenüber der Reinlichkeit von öffentlichen Plätzen und Parks in Ländern ist, die sich hinsichtlich Wohlstandsniveau, Stand der Technik und Preisgefüge recht wenig unterscheiden. Der "Wertewandel" sollte allerdings nicht vorschnell als Einflußfaktor bemüht werden, da man natürlich alles und jedes mit "veränderten Einstellungen" in Zusammenhang bringen kann. So ist die zunehmende Sauberkeit des Stadtbildes von Singapore dem aufmerksamen Beobachter leicht erklärlich; wenn er die Hinweisschilder beachtet, welche Verschmutzer mit enorm hohen Strafen bedrohen, so braucht er nicht Veränderungen im Charakter der Bevölkerung anzunehmen.

Wie bei den Wirkungen bestehender Institutionen, so ergibt sich auch ein Interesse an ihrer Veränderung aus dem Wandel der äußeren Umgebung des Sozialsystems. Durch H. Demsetz ist eine Neuinterpretation des Übergangs der Labrador-Indianer zum Individualeigentum bekannt geworden<sup>30)</sup>. Die Ausdehnung des Pelzhandels in diese Region hinein erhöhte den ökonomischen Wert von Tierpelzen und führte zu einem erhöhten Interesse an der Jagd nach Pelztieren. Bei Gemeineigentum hätte dies zu einer "Überjagung" und damit einer Abnahme des Wildbestandes geführt; das war nur vermeidbar durch überwachte Regulierung der Jagd, freiwillige "internalisierte" Zurückhaltung trotz stärkster ökonomischer Anreize oder eben durch Zuweisung exklusiver Jagdrechte an einzelne Familien. Das Beispiel zeigt zugleich, wie oft übersehen wird, die Übernahme einer Institution aus fremden Sozialsystemen. Solcher Kulturtransfer geschieht nicht durch zivilisatorische Ansteckung, sondern, weil ein verbreitetes - oder auch nur ein dominierendes - Interesse an der Übernahme von Institutionen besteht. Diese werden dabei auch in für die besondere Situation geeigneter Weise abgewandelt, gehen also durch einen transformierenden "kulturellen Horizont" hindurch, der aus den Normen, Werten, Kenntnissen, Ressourcen des aufnehmenden Sozialsystems besteht, also auf der Mikroebene aus den Präferenzen und Restriktionen,

welche die Entscheidungen der Individuen bestimmen. Wertwandel ist dann oft eher die Begleiterscheinung umfangreicher institutioneller Veränderungen als deren Ursache.

Die Trennung der verschiedenen Situationsfaktoren ist im konkreten Fall nicht einfach. Mit zunehmender Erschließung einer Region ändern sich die Knappheiten der dort vorhandenen natürlichen Ressourcen; geht dies Hand in Hand mit neuen Techniken der Nutzung solcher Ressourcen, so muß sich ein starker Druck in Richtung institutioneller Veränderung ergeben. Die zunehmende Verknappung einer Ressource macht es lohnend, Eigentumsrechte an dieser zu fordern, zu überwachen und durchzusetzen. Werden zudem Techniken verfügbar, mit deren Hilfe man andere von der Nutzung leichter ausschließen kann als bisher, so wird die Etablierung und Durchsetzung solcher Rechte nochmals attraktiver gemacht<sup>31)</sup>. Andere Institutionen werden durch die technische Entwicklung redundant. In der Bundesrepublik ist so das öffentlich-rechtliche Rundfunkmonopol bedroht, weil durch neue Techniken eine Konkurrenz vieler Programmträger möglich geworden und die Begründung aus dem natürlichen Monopol, die sich aus der Knappheit der Sendefrequenzen herleitet, hinfällig geworden ist. Man kann dies als eine Produktinnovation auffassen, welche Substitutionskonkurrenz ermöglicht. Die Entwicklung neuer Produkte wird stark von den bestehenden Regelungen beeinflusst, so vom Wettbewerbs- und Patentrecht. Wenn der Nutzen aus Patentmonopolen abnimmt und die Forschungs- und Entwicklungskosten zunehmen - infolge von Faktorpreisentwicklungen oder einem hypothetischen Mangel an Basiserfindungen - so entsteht ein Interesse an institutioneller Innovationsförderung. Es könnte etwa der Wettbewerbschutz für neuartige Produkte verstärkt werden, ihre Marktzulassung erleichtert, die Produkthaftung der Produzenten abgeschwächt werden usw. - falls dem nicht wiederum eine erhöhte Nachfrage nach Produktsicherheit entgegensteht.

Ökonomisch naheliegend ist die Wirkung veränderter Knappheiten und damit Preisrelationen. Schon hat die Verknappung der mineralischen Rohstoffe einen Grad erreicht, der Bemühungen der verschiedenen Staaten um die Spezifizierung von Eigentumsrechten am Kontinentalsockel und um eine nationale "Wirtschaftszone" in den Ozeanen hervorgerufen hat. Das Kollektiveigentum an den Ozeanen und die Freiheit der Meere entspricht nicht mehr den

ökonomischen Knappheiten. Je wichtiger die exklusive Bodennutzung für den Eigentümer wird, umso unerwünschter sind auch Nutzungsrechte, die dem entgegenstehen, z.B. das sehr alte spanische Durchzugsrecht für Schafherden. Werden solche Institutionen abgeschafft, so werden damit allerdings die bisherigen Rechtsinhaber geschädigt.

Institutioneller Wandel hat also stets auch distributive Folgen. Es ist deshalb auch möglich, daß sich verstärkende distributive Interessen zur Schaffung neuer Institutionen mit vornehmlich distributiven Funktionen führen. Zunehmende Ungleichheiten oder zunehmende Nachfrage nach sozialer Sicherheit mit zunehmendem Wohlstand führen zur Entstehung unserer bekannten sozialpolitischen Institutionen und zur redistributiven Umgestaltung anderer Einrichtungen, vor allem des Steuersystems. Der bestehende Verteilungskonflikt kann dabei abgemildert sein eben durch ein Interesse der Schichten, welche durch die neuen Transfers verlieren, an sozialem Frieden und durch intrinsisches Interesse am Wohlergehen aller Mitbürger: Einsparung an Kosten und Risiken der Eigentumssicherung, erhöhter Nutzen aus altruistischer Motivation.

### 3. Transmissionswege bei geregelten Zuständigkeiten.

Liegen auslösende Faktoren der genannten Art vor, so ergibt sich ein Druck in Richtung auf institutionelle Änderungen. Bei sekundären Institutionen recht niedriger Stufe kann die Änderung einfach durch Entscheidungen von Rechtsträgern eingeführt werden. Solche organisatorischen Wahlakte können aus vertraglichen Abmachungen (Gründung von Vereinigungen) oder aus Entscheidungen eines als Autorität zuständigen Akteurs (Unternehmensleitung) bestehen. Die institutionellen Restriktionen, zu denen eben auch die Regelung dieser Zuständigkeiten gehört, sowie die ökonomischen Nebenbedingungen, z.B. die Eigenart der herzustellenden Güter, werden dann, zusammen mit den Zielsetzungen des homogenen Akteurs oder einem Zielkompromiß bei heterogenen Akteuren, die Wahl der organisatorischen Formen bestimmen. So hat Martin<sup>32)</sup> untersucht, welche Folgen für die Organisationsform des Rundfunks die niederländische Regelung hatte, nach welcher nur nicht-gewinnorientierte Vereinigungen Senderechte erhalten können.

Die theoretischen Erwartungen, daß Mitglieder für solche Vereinigungen nur gewonnen werden können, wenn noch ein besonderes Produkt neben der öffentlichen Rundfunksendung geboten wird, und daß bei nicht-gewinnorientierten Sendern die Programme ihrer Art nach stärker streuen als bei kommerziellen Sendern, haben sich bestätigt. Bekannt ist die Nutzung von Rechtsvorschriften durch Private in einem Sinne, den der Gesetzgeber nicht beabsichtigte. So wurde die Gesellschaft mit beschränkter Haftung nicht zur Kapitalgesellschaft des kleinen Mannes, sondern oft zur Rechtsform der Holdinggesellschaft eines Konzerns. So erfanden Kreditgeber das Institut der Sicherungsübereignung unter Anwendung von eigentumsrechtlichen Vorschriften des BGB, die für ganz andere Fälle ersonnen worden waren. Selbst eine kodifizierte Rechtsordnung zeigt eine große Plastizität, welche den Spielraum für individuelle Entscheidungen über organisatorische Formen erweitert. Wirtschaftspolitisch bedeutsam sind die privaten Substitutionsformen, die bei staatlichen Auflagen und Einschränkungen der Vertragsfreiheit zustande kommen. Erschwerungen der Auflösung eines Vertragsverhältnisses (z.B. bei Miet- oder Arbeitsverträgen) bedeuten erhöhte Kosten solcher Verträge, welche gegen die Kosten alternativer Vorkehrungen abzuwägen sind: Es werden mehr Informationskosten vor Vertragsschluß aufgewendet; es wird mehr potentielles Angebot (umbauter Raum) anders genutzt (gewerbliche Nutzung, Eigennutzung); potentielle Nachfrage wird auf Substitute gerichtet (mehr Fremdbezug statt Herstellung mit eigenen Arbeitern); innerbetrieblich wird der Arbeitseinsatz flexibler gehandhabt<sup>33)</sup>.

Die Befriedigung von Bedürfnissen der Institutionalisierung geschieht — auch bei grundlegenden Institutionen durch einseitige Festlegung, wenn eine Autorität vorhanden ist (und auf den nachfolgenden Stufen entsprechende Hierarchien). Methodisch entspricht diese Zuständigkeit einer Herrschaftsinstanz dem oben auf Seite 8 f. dargestellten Modell der hierarchischen strategischen Bindung. Das Modell einer ganzen Rangfolge hierarchischer Einzelentscheidungen müßte aber, um der Realität näherzukommen, abgewandelt werden in eines mit nur wenigen hierarchischen Stufen, auf deren letzter die große Masse der Wirtschaftssubjekte, die keine autoritären Befugnisse haben, angesiedelt wäre. Autoritäre (staatliche) Entscheidungen dieser Art, bei denen die höchste

Instanz über die zu erwartenden Anpassungsentscheidungen der anderen Instanzen voll informiert ist, sind aber bei größeren und komplexeren Sozialsystemen wenig plausibel, da dort die nötigen Informationen fehlen dürften. Optimale Sanktionen gegenüber untergeordneten Stellen können dann auch nicht spezifiziert werden. Als Ausweg bietet sich ein nicht sehr scharf umrissener Zuständigkeitsbereich von "Lehnsmännern" an, der gegen bestimmte Leistungen von der übergeordneten Stufe zugewiesen wird: feudalistischer Typus von Zuständigkeiten<sup>34)</sup>. Die Rolle der zentralen Instanz wird dabei umso ausgeprägter sein, je weiter die Techniken zur Überwachung untergeordneter Instanzen und zur Ausübung physischer Gewalt entwickelt sind. Je leichter der Zentralstaat redistributive Entscheidungen durchsetzen kann, umso größer werden auch die Risiken, mit denen dezentrale feudale Rechte behaftet sind und umso mehr werden diese abgeschwächt werden in Richtung einer bloßen Amtsausübung. Das Interesse der Zentralinstanz an der Produktivität der Gesamtwirtschaft führt dann dazu, daß den Bürgern verstärkte Eigentumsrechte zugestanden werden und schließlich auch Rechte zur Kontrolle der Amtsinhaber - womit der Staat dann zu einer parlamentarischen Demokratie tendieren würde. Als Ausgangspunkt der Entstehung solcher Staatsformen und ihrer Veränderung wird oft ein kriegsähnlicher mehr oder minder anomischer Zustand mit großer persönlicher Unsicherheit und geringer Produktivität angesehen<sup>35)</sup>.

Typisch für eine staatlich eingeführte Institution ist etwa die Standardisierung der Geldeinheit durch das Münzgeld, interpretiert als eine autoritäre Gewährleistung der Tauschmittelqualität<sup>36)</sup>. Auch redistributive Einrichtungen werden oft durch staatliche Ordnungsmaßnahmen geschaffen oder doch wenigstens gestützt, z.B. durch die Regelung des Eintritts in sonst freiwillige Berufsverbände, die monopolistische Funktionen haben<sup>37)</sup>.

Umstrittener als diese einzelnen staatlichen Entscheidungen sind diejenigen Vorgänge, die zur Veränderung der staatlichen Institutionen selbst im Zusammenspiel mit technologischer, marktlicher und Bevölkerungsentwicklung geführt haben. Einzelne Schritte dieser Art, wie etwa die Liquidierung von Resten quasifeudaler Zustände durch Landreformgesetze<sup>38)</sup>, lassen sich relativ gut analysieren; jedoch große historische Sequenzen müssen

von der Variationsbreite der Einzelfakten stark abstrahieren, um zu einem Modell institutionellen Wandels zu gelangen. Nur mit solchen Vorbehalten kann beispielsweise die Entwicklung der sogenannten Westlichen Welt von ca. 1100 n. Chr. bis 1800 n. Chr. nach dem Modell von Douglas und North<sup>39)</sup> interpretiert werden. Eine "allgemeine" Theorie staatlichen und damit verbundenen eigentumsrechtlichen Wandels krankt offensichtlich daran, daß es sich kaum um repetitive Erscheinungen handelt. Auffällig ist immerhin, daß in der Entstehung und Entwicklung der antiken Stadtstaaten und ihrer wirtschaftlich-politischen Institutionen einige analoge Abfolgen konstruiert werden können<sup>40)</sup>.

Der Staat, der "institutionellen Wandel anordnet"<sup>41)</sup>, gehört einerseits als Akteur zur Umgebung, in der institutionelle Arrangements entstehen, andererseits ist er selbst ein sich wandelnder Komplex solcher Arrangements. Selbst wenn man sich nur mit der staatlichen Schaffung von Institutionen beschäftigt, muß die bestehende Staatsform berücksichtigt werden, weil sie den politischen Entscheidungsprozeß definiert, durch den die Wahl von Institutionen getroffen wird. In der parlamentarischen Demokratie mit einem gleichfalls institutionalisierten Parteiensystem vollziehen sich diese Entscheidungen auf andere Weise als im Einparteiensstaat<sup>42)</sup>. Je spezifischer die betroffenen Interessen, desto eher wird auch eine organisierte Einflußnahme auf institutionelle Entscheidungen des Staates stattfinden, zumal wenn etwa die informative Rolle von Verbänden im Gesetzgebungsprozeß informell oder ausdrücklich verankert ist. Ein Wirtschaftszweig, der Regulierungen und Auflagen unterliegt, wird auf die ihn betreffenden Normen Einfluß zu nehmen versuchen, z.B. auf den Zulassungsmodus für seine Produkte; Die Normenproduzenten (Legislative, verordnungsgebende Instanz) verfolgen bei der Befriedigung der öffentlichen Nachfrage nach Regulierungen ihre eigenen Ziele unter unvollkommener Information. Daraus ergeben sich die schon bei A. Downs beschriebenen Vorgänge<sup>43)</sup>, die sich denn auch auf institutionelle Entscheidungen im besonderen übertragen lassen und zur Erklärung historischer Fälle herangezogen werden können<sup>44)</sup>. Die Entscheidungsinstanzen haben dabei auch divergierende Interessen abzuwägen, z.B. indem sie bei potentiellen Externalitäten Haftungs- oder Entschädigungsrechte zuweisen und die Durchsetzungsbedingungen für solche Rechte verändern. Unterschiedliche Macht- und Einflußpositionen werden für den Ausgang solcher Entscheidungen bedeutsam sein, wie sich aus Untersuchungen

solcher Entscheidungsfälle immer wieder ergibt<sup>45)</sup>. Die Theorie institutionellen Wandels ist hier gleichzusetzen mit der neuen politischen Ökonomie der Gesetzgebung.

#### 4. Informelle Transmissionswege.

Ist der Entscheidungsprozeß selbst nicht institutionalisiert, so ist die Erklärungsaufgabe insofern schwieriger, als auf Abstimmungsprozesse und ähnliche Einengungen des Entscheidungsmodus nicht zurückgegriffen werden kann. Dennoch sind Erklärungen aus zunehmender Konvergenz individuellen Verhaltens und aus kollektiver Aktion möglich. Geht es um die Abschaffung einer Norm, so kann diese durch zunehmende individuelle Devianz zustande kommen. Voraussetzung hierfür ist abnehmendes Interesse an der Normbefolgung und damit an der Sanktionierung von Abweichungen: Der Nutzen, den normgerechtes Verhalten für Betroffene abwirft, kann abnehmen; oder die Kosten der Verfolgung von Abweichtlern, z.B. Kosten der Aufspürung, können zunehmen; oder der Nutzen aus normwidrigem Verhalten für die Übertreter kann zunehmen. Der Grad der Internalisierung der Norm nimmt durch das Bewußtsein, daß immer weniger Menschen daran festhalten, dann ebenfalls ab, was den Prozeß noch verstärkt, bis die Norm schließlich redundant geworden ist. Die Übergänge zur kollektiven Aktion sind fließend, da es organisierte Devianz als Mittel gewollter institutioneller Veränderungen gibt. Die Nichtbefolgung bestimmter Gesetze wird verabredet und öffentlich propagiert, bis die zuständigen Instanzen die Gesetze nicht mehr anwenden oder der Gesetzgeber sie zurücknimmt. Dieser letztere formale Akt ist nicht entscheidend, denn der Wandel ist in dem Moment eingetreten, wo Abweichungen nicht mehr oder kaum noch verfolgt werden. Werden ganze Normkomplexe von ganzen Bevölkerungsteilen nicht mehr hingenommen, weil starke redistributive Interessen sich gegen das Normgefüge organisieren, so können allerdings deviante Subkulturen mit eigenen Gewaltzentren entstehen (amerikanische "claims clubs" des 19. Jahrhunderts, sizilianische Mafia). Auf die Existenz solcher Gegen-Institutionen sei hier nur hingewiesen, weil sie für Zustände sozialer Desintegration charakteristisch sind und damit eine wichtige Quelle für die Zerstörung und die Neubildung besonders grundlegender Institutionen. Illegale Aktivitäten können die institutionelle

Umgebung, besonders die Ausstattung mit ökonomischen Ressourcen, so stark verändern, daß die gewandelte Umgebung Voraussetzungen für ganz neuartige Institutionen bietet. Hicks hat darauf aufmerksam gemacht, daß als eine der Voraussetzungen für die Institution des mit hochgradiger Arbeitsteilung verknüpften Marktes unter anderem der spezialisierte Händler angesehen werden muß, der aber sein Umschlagskapital nicht aus eben dieser Tätigkeit gewonnen haben kann, sondern eher aus vorangegangenen illegalen Aktivitäten<sup>46)</sup>.

Die positive Entsprechung zunehmender Devianz ist die zunehmende Verhaltenskonvergenz, bei welcher von der bestehenden institutionellen Umgebung ermöglichte Verhaltensweisen sich so stark häufen, daß sie schließlich als allein "normal" angesehen werden. Es entstehen Gewohnheiten (Gewohnheitsrechte) und informelle Regelungen, die schließlich auch formal zu Gesetzen erhoben werden. Die neue Norm ist aber bereits etabliert, wenn Abweichungen von der habitualisierten Verhaltensweise negative Folgen für den Abweichler nach sich ziehen. Das bekannteste Beispiel hierfür ist die Herausbildung eines Tauschmittels als "kurrenteste Ware" aus einer Situation des Naturaltausches, der auch den indirekten Tausch über die vorübergehende Inkaufnahme nicht zum Eigenverbrauch bestimmter Waren umfaßt. Dies impliziert die Haltung von Vorräten zum Zwecke des Wiedereintauschens und bei solchen Vorräten werden diejenigen Waren bevorzugt, über deren Qualität und Absatzmöglichkeiten die geringsten Unsicherheiten bestehen. Ist eine Konzentration auf solche Waren mit informationellem Vorteil einmal in Gang gekommen, so verstärken sich diese Vorteile, weil dann die Sicherheit, daß solche Waren auch von anderen angenommen werden, sich vergrößert. Dieser Vorgang läßt sich eindeutig als Maximierung des Nutzens unter budgetärer Restriktion durch jeden einzelnen Tauschpartner formulieren, wobei der Nutzen abhängt vom Erwartungswert des einzutauschenden Güterbündels, der Variabilität dieses Bündels, und der Qualitätsinformationen<sup>47)</sup>. Die Notwendigkeit dieser Art von Geldtheorie ist neuerdings wiederentdeckt worden, da die "Geldhaltung" nicht auf bestimmte Arten von Aktiva beschränkt sein muß, sondern Geldsubstitute aller Art umfassen kann. Wirft die Haltung bisher akzeptierten Geldes einen zu geringen Nutzen ab, so bilden sich andere Tauschmittel oder auch ganze Spektren von Tauschmitteln heraus (Zigarettenwährung in der



Inflation); die Vorteile der Geldhaltung müssen jedoch beträchtlich sein, da selbst bei recht hohen Inflationsraten noch keine Repudiation des Geldes einsetzt. Die Erklärung kann in Verbindung gebracht werden mit der Herausbildung spezieller Handelsfunktionen; im Zuge der Erfüllung dieser Funktionen tritt wiederum Konvergenz verschieden spezialisierter Händler auf ein allgemein akzeptiertes Tauschmedium auf, welches dann aber vor allem Nutzen als Wertaufbewahrungsmittel haben müßte (vollkommen haltbar, leicht zu speichern, zu teilen, zu verbergen)<sup>48)</sup>. Die moderne geldtheoretische Diskussion hat gezeigt, daß es hier nicht um eine banale Frage geht, sondern um das Grundproblem, wie in einer generalisierten Tauschwirtschaft Garantien für den Erhalt des Gegenwertes für hergegebene Güter institutionalisiert werden können<sup>49)</sup>. In vielen Erklärungen des Auftauchens neuer Institutionen wird dieser Prozeß der Verhaltenskonvergenz offenbar nur implizit vorausgesetzt; denn vielfach werden nur veränderte Ressourcenknappheiten und Techniken so beschrieben, als resultiere der institutionelle Wandel unmittelbar hieraus. Wenn nur die Anreize abgeleitet werden, die sich für einen Übergang zu einem neuen institutionellen Arrangement ergeben, so ist das aber schon der wichtigste Schritt, der konvergentes Verhalten initiiert. Die sogenannte neolithische Revolution, also der Übergang vom Jäger-Sammler-Dasein zur agrarischen Produktionsweise und damit zur Entstehung von partikulärem Landeigentum wurde in dieser Weise skizziert als ein Vergleich des Grenzprodukts der Arbeit in beiden Aktivitäten bei wachsender Bevölkerung in einem Beitrag von D. C. North und R. P. Thomas<sup>50)</sup>.

Charakteristisch für derartige spontane Formen der Entstehung von Institutionen ist das Fehlen eines institutionellen Unternehmers, welcher eine kollektive Aktion organisiert und den North als "action group", die eventuell nur eine Person umfaßt, bezeichnet<sup>51)</sup>. Dieser Innovator bemerkt, daß bestimmte neue organisatorische Formen für viele Interessierte einen Nutzenstrom abwerfen würden, der die Kosten der Einführung der Neuerung übersteigt. Sind keine wesentlichen Umverteilungen als Folge der Neuerung zu erwarten, so läßt sich eine Anhängerschaft für diese Reform gewinnen, womit je nach bestehendem politischem Rahmen die formelle Einführung der neuen Normen initiiert wird. Gruppen, die negativ betroffen wären, könnten durch institutionalisierte Kompensationen für die Änderung gewonnen werden. In der Ausdrucksweise der Property-Rights-Analyse werden damit redistributive zu ausschließlich "produktiven" institutionellen Arrangements, welche Informations-

kosten einsparen, Skaleneffekte ausnutzen, Risiken streuen, Externalitäten internalisieren etc.

Dabei ist zu beachten, daß mit der rationalen Überlegung des Innovators keineswegs alle redistributiven Institutionen ausgeschlossen sind, da es bei altruistischer Motivation der Aktionsgruppe auch pareto-optimale Umverteilungen gibt. Ferner besteht keine vollständige Information über die Folgen der Neuerung, vielmehr sind oft nur vage Vorstellungen vorhanden, deren Lücken durch "Ideologien" überbrückt werden. Damit besteht ein Innovationsrisiko, das für verschiedene Beteiligte unterschiedlich ausgeprägt ist oder doch unterschiedlich wahrgenommen und eingeschätzt wird. Auch in den Fällen, in denen das Pareto-Kriterium erfüllt ist, können ferner die Beteiligten ihre Zustimmung von der Einräumung von Sondervorteilen abhängig machen, vor allem wenn andere aus der Neuerung wesentlich größere Vorteile ziehen als sie selbst. Koalitionen können sich bilden, welche durch ergänzende Regelungen die Vorteile der Neuerung zu ihren Gunsten umverteilt sehen möchten. Selbst die sogenannten produktiven Institutionen bieten somit Anlaß zu Konflikten, die im Rahmen bestehender politischer Institutionen und angesichts vorhandener Drohpotentiale ausgetragen werden müssen. Nicht umsonst beziehen sich viele existierende Institutionen ausdrücklich auf die Konfliktregelung, da die Austragung von Konflikten mit hohen Kosten verbunden ist.

Man kann die Vermutung wagen, daß ein allgemein freiwilliger Konsens unter Beilegung von Konflikten sich am ehesten bei kleineren sekundären Institutionen herstellen läßt, während der Transmissionsweg einer allmählichen Verhaltenskonvergenz eher für das Auftauchen völlig neuer Institutionen typisch sein dürfte. Allerdings können diejenigen Änderungen von Situationsfaktoren, welche, solange sie nur in geringem Umfang stattfinden, nur kleinere institutionelle Änderungen bewirkten, sich schließlich so stark kumulieren, daß grundlegendere Änderungen zustande kommen. Die bis dahin zustande gekommenen vielen kleinen Schritte stellen dann eine Aushöhlung der bisherigen fundamentalen Institutionen dar und eine immer stärkere Umgehung und Abwandlung derart, daß der Schritt der grundlegenden Änderung schließlich nicht mehr so bedeutsam ist. Die hohen Kosten, großen Redistribuitionseffekte und die bewußt geschaffenen institutionellen Hemmnisse (Existenz von Verfassungen), welche der Änderung der grund-

legenden Institutionen entgegenstehen, führen dazu, daß solche Änderungen oft erst mit Verspätung vorgenommen werden. Hinzu kommt die größere Ungewißheit angesichts der weittragenden und komplexen Konsequenzen derartiger Änderungen. Es dürfte daher nach wie vor ungeklärt sein, ob angesichts dessen ein Modell plötzlicher revolutionärer Brüche solche Änderungen besser wiedergibt oder ein Modell, welches aufzeigt, daß bei ihrer Beseitigung die alten Institutionen längst ausgehöhlt waren. An einem bekannten Beispiel paraphrasiert: War die Sklaverei, als sie nach dem amerikanischen Bürgerkrieg in den Südstaaten abgeschafft wurde, schon ohnehin durch die Marktkonstellation - also durch steigende Kosten und sinkenden Nutzen der Sklavenhaltung - überholt, oder änderte ihre Abschaffung in grundlegender Weise die wirtschaftlichen Grundlagen des Südens ?

#### V. Grenzen einer Theorie institutioneller Veränderungen.

Die historischen Beispiele zeigen, daß die Frage nach einem geeigneten Erklärungsschema nicht so leicht zu beantworten ist. Vor allem müssen die Wandlungsvorgänge auf einen handhabbaren handlungstheoretischen Kontext aus Situationsfaktoren und Transmissionswegen (institutioneller Umgebung) einerseits und entstehendem neuen institutionellen Arrangement andererseits gebracht werden. Das verlangt eine starke Typisierung und Periodisierung der Vorgänge, während die historische Realität nicht solche einfache vorherrschende Typen von Institutionen und Marktlagen enthält. Es kann dabei geschehen, daß wesentliche weiterexistierende Züge einer früheren Epoche übersehen werden<sup>52)</sup>. Am ehesten sind solche Fehlerquellen zu vermeiden, wenn es sich um Änderungen nicht zu großer Tragweite handelt, welche in relativ kurzer Frist ablaufen. Es ist ein weiterer Schritt von der Wahl der organisatorischen Form durch einen Einzelunternehmer bis zur Einführung der noch dazu breit variierenden oder stellenweise fehlenden Institution der feudalen Grundherrschaft im beginnenden Mittelalter. Beides ist sicher nur schwer mit dem gleichen Instrumentarium analysierbar. Auch gibt es Zeiten des Verfalls einer Institution mit einem späteren Wiederaufleben<sup>53)</sup>. Der historischen Kontinuität wird am ehesten Rechnung getragen, wenn man das Schicksal einer grundlegenden Institution über die Zeit hin verfolgt, statt daß man sie zur Kennzeichnung ganzer Entwicklungsstufen benutzt. Die Erklärung hätte dann einzelne

Schritte des Auftauchens, des Absterbens oder der Veränderung einer solchen Institution zum Gegenstand. Sie kann dann eher mit Verfahren bewerkstelligt werden, welche sich bei empirischen Fällen von Entscheidungen zur Gestaltung sekundärer Institutionen auf verschiedenen Ebenen bewährt haben.

Die "individualistische" handlungstheoretische Erklärung steht auch in der Gefahr, im nachhinein Handlungsweisen der Beteiligten zu rationalisieren. Man kann stets genügend Dimensionen von wahrgenommenen Nutzen- und Kostenerwägungen der Akteure finden, um die Erklärung aus Präferenzen und Restriktionen sozusagen hinzubiegen. Diese Immunisierung eines Erklärungsmodus wird besonders erleichtert, wenn man den deus ex machina der Präferenzänderungen einführt. Wie gezeigt, spielt dieser Vorgang eine bedeutsame Rolle; im Einzelfall muß er jedoch durch Daten belegt werden, welche einen Wertewandel faktisch dokumentieren. Es muß darauf geachtet werden, daß man nicht nur relativ triviale Zusammenhänge in einer neuen künstlichen Sprache darstellt und somit erklärende Theorien tautologisiert, um sie gegen Einwände zu immunisieren. Die Interpretation von einer Reihe miteinander verketteter Veränderungen kann so ausgelegt werden, daß der Eindruck bestimmter Trends entsteht, beispielsweise eines Trends zur Individualisierung des Eigentums, der mit einem positiven Produktivitätstrend verbunden wird. Dabei haben wir durchaus auch gegenteilige Entwicklungen hin zu kollektiveren Eigentumsformen und zur Vermehrung externer Effekte, die damit unvermeidlich verbunden ist<sup>54)</sup>. In diesem Zusammenhang taucht auch die Frage auf, ob durch die Wahl der Perspektive nicht bestimmte institutionelle Entwicklungen in einem besonders günstigen Licht dargestellt werden. Nur wenn derartige Fallstricke vermieden werden, können Theorien institutionellen Wandels uns helfen, die Folgen ordnungs- und entwicklungspolitischer Maßnahmen besser abzuschätzen statt Vorurteile über die ausschlaggebenden Kräfte der gesellschaftlichen Entwicklung oder über die wahre Richtung des sozialen Fortschritts zu nähren.

## Fußnoten

- 1) Vgl. etwa die Definition von B. Roberts und B. R. Holden, *Theory of Social Process - An Economic Analysis*, Ames (Iowa) 1970, S. 110.
- 2) Aristoteles, *Politik*, Buch I, derselbe: *Nikomachische Ethik*, Buch V. - J. A. Schumpeter, *History of Economic Analysis*, New York 1954, S. 57 ff. wirft Aristoteles allerdings ein Ausweichen vor der analytischen Aufgabe in die historische Erklärung der Entstehung von Institutionen vor.
- 3) J. R. Hicks, *A Theory of Economic History*, London-Oxford-New York 1969, S. 3.
- 4) Diese Skizze versucht, Ideen aus verschiedenen Werken zusammenzufassen, so aus: *The Place of Science in Modern Civilization*, New York 1919, *Theory of The Leisure Class*, Wiederabdruck Boston 1973, *The Instinct of Workmanship and the State of the Industrial Arts*, New York 1914. Eine Interpretation findet sich bei L. A. Dente, *Veblen's Theory of Social Change*, (Diss. New York University), New York 1974.
- 5) Siehe besonders sein zusammenfassendes Buch: *The Theory of Economic Progress - A Study of the Fundamentals of Economic Development and Cultural Change*, Kalamazoo (Mich.) 1978. Zur Entwicklung seiner Ideen siehe W. Breit, *The Development of Clarence Ayres' Theoretical Institutionalism*, *Social Science Quarterly*, Vol. 54 (1973-74), S. 244 ff.
- 6) So K. Marx, *Kritik der politischen Ökonomie*, Marx-Engels-Werke, Band 13, Berlin 1974, S. 8 f.
- 7) So S. Pejovich, *Towards an Economic Theory of the Creation and Specification of Property Rights*, *Review of Social Economy*, Vol. 30 (1972), S. 309 ff., hier S. 316-322.
- 8) Die Bezeichnung stammt von R. Ph. Dore, *Function and Cause*, *American Sociological Review*, Jg. 1961, abgedruckt in: R. S. Denisoff u. a. (Hrsg.), *Theories and Paradigms in Contemporary Sociology*, Itasca (Ill.) 1974, S. 263 ff.
- 9) Vgl. R. Ph. Dore, a.a.O., S. 269.
- 10) J. S. Coleman, *Collective Decisions*, *Sociological Inquiry*, Vol. 34 (1964), S. 166 ff.
- 11) Das Beispiel stammt von G. C. Homans, *Bringing Man Back In*, *American Sociological Review*, Vol. 29 (1964), abgedruckt in: R. S. Denisoff u.a. (Hrsg.), a.a.O., S. 365

- 12) Eine Klärung dieser Debatte versucht A. Mayhew, Atomistic and Cultural Analyses in Economic Anthropology, in: J. Adams (Hrsg.), Institutional Economics, Boston-London 1980, S. 72 ff.
- 13) V. Vanberg, Zwei Soziologien, Tübingen 1975, S. 120 ff.
- 14) Ein einschlägiges Modell bieten K. Brunner und A. H. Meltzer, The Uses of Money: Money in the Theory of an Exchange Economy, American Economic Review, Vol. 61 (1971), S. 784 ff.; vgl. unten Abschn. IV.
- 15) Ein Prozeß dieser Art der Bildung von Gruppen und Institutionen wird beschrieben von B. Roberts und B. R. Holden, Theory of Social Process ..., a.a.O., S. 95-115.
- 16) So neuerdings E. A. Thompson und R. L. Faith, A Pure Theory of Strategic Behavior and Social Institutions, American Economic Review, Vol. 71 (1981), S. 367.
- 17) Dieser Weg zur Lösung von Konflikten durch Verhandlungen ist wohl zuerst aufgezeigt worden von Th. C. Schelling, The Strategy of Conflict, Cambridge 1963.
- 18) Als Strategie einer wirtschaftspolitischen Instanz unter Ausnutzung der sogen. Nash-Punkte ist dieses Vorgehen beschrieben worden von K. O. Faxén, Monetary and Fiscal Policy under Uncertainty, Stockholm 1957, Kap. VII. Als generelle Lösung für Spiele mit vollkommener Information wurde die Strategiebindung erst in ihren Eigenschaften untersucht durch E. A. Thompson und R. L. Faith, a.a.O.
- 19) Siehe dazu S. Pejovich, a.a.O. oder A. Alchian und H. Demsetz, The Property Rights Paradigm, Journal of Economic History-Vol. 33 (1973), S. 16 ff.
- 20) J. M. Buchanan und G. Tullock, The Calculus of Consent, An Arbor 1965.
- 21) K.-E. Schenk, Towards a Positive Theory of Economic Systems - An Institutional Choice Model, Forschungsberichte des Instituts für Außenhandel und Überseewirtschaft der Universität Hamburg Nr. 25, Dezember 1980.
- 22) So etwa nicht J. M. Buchanan, The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan, Chicago 1975. Wohl aber Harsanyi, der einen kritischen Regelungs-Utilitarismus vertritt: J. C. Harsanyi, Rational Behavior and Bargaining Equilibrium in Games and Decisions, Cambridge 1977.
- 23) Vgl. etwa B. Blankart, Grenzen der konstitutionellen Eigentums-garantie, Jahrbuch für Sozialwissenschaften, Bd. 26 (1975), S. 10 ff., sowie K.-E. Schenk, a.a.O.

- 24) Verhaltensrelevante soziale und Persönlichkeitsmerkmale tauchen in ökonomischen Untersuchungen nicht oder erst in der Phase empirischer Validierung auf, so daß ein Erklärungsdefizit entsteht. Für Beispiele devianten Verhaltens vgl. B. S. Frey und K.-D. Opp, Anomie, Nutzen und Kosten, Soziale Welt, Jg. 30 (1979), hier: S. 289. Für Wählerverhalten vgl. G. Kirchgässner, Können Ökonomie und Soziologie voneinander lernen, Kyklos, Vol. 33 (1980), hier: S. 427 ff.
- 25) Vgl. die Wirkung von Informationen bei G. J. Stigler und G. S. Becker, De Gustibus Non Est Disputandum, American Economic Review, Vol. 67 (1977), S. 76 ff.
- 26) Die rigorose formale Analyse dieses Falles stammt von S. Cheung, The Structure of a Contract and the Theory of a Non-Exclusive Resource, Journal of Law and Economics, Vol. 13 (1970), S. 49 ff.
- 27) Siehe die Studie von A. A. Schmid, Predicting the Performance of Alternative Institutions, in: W. J. Samuels and A. A. Schmid (Hrsg.), Law and Economics: An Institutional Perspective, Boston - Den Haag - London 1981, S. 76 ff. Die Bemühungen dieser Richtung zielen auf eine empirisch verwendbare Theorie der Institutionen ab, wobei Transaktionskosten, aber auch informelle Normen, berücksichtigt werden. Als ein Beispiel der Anwendungsorientierung sei verwiesen auf A. A. Schmid und R. C. Fass, Medical Cost Containment: An Empirical Application of Neo-Institutional Economic Theory, in: W. J. Samuels and A. A. Schmid (Hrsg.), a.a.O., S. 179 ff. Derartige Analysen stehen trotz der Selbstkennzeichnung dieser Schule eher dem individualistischen Ansatz institutioneller Analyse nahe.
- 28) Die Unterscheidung entspricht nicht ganz der aussagenlogisch abgeleiteten Unterscheidung, die Hutter zwischen Gesetzen, Regeln und Rechten getroffen hat. Siehe M. Hutter, Die Gestaltung von Property Rights als Mittel gesellschaftlich-wirtschaftlicher Allokation, Göttingen 1979, passim.
- 29) Das Beispiel ist bereits in die Lehrbuchliteratur eingegangen; so findet es sich bei A. A. Alchian und W. R. Allen, University Economics, 3. Aufl., London-Belmont 1974, S. 243.
- 30) H. Demsetz, Toward a Theory of Property Rights, American Economic Review, Vol. 57 (1967), S. 347 ff.
- 31) Auf die Wirkung solcher Faktoren stützt sich die Analyse von Anderson und Hill über die Entwicklung von Nutzungsrechten an Ressourcen: T. L. Anderson und P. J. Hill, The Evolution of Property Rights - A Study of the American West, Journal of Law and Economics, Vol. 18 (1975), S. 163 ff.
- 32) D. L. Martin, Legal Constraints and the Choice of Organizational Form, American Economic Review, Vol. 63 (1973), Papers and Proceedings, S. 326 ff.

- 33) Für organisatorische Folgen der Genehmigungspflicht für die Auflösung von Arbeitsverträgen siehe D. L. Martin, a.a.O., S. 329-331.
- 34) Beschrieben bei E. A. Thompson und R. L. Faith, a.a.O., S. 375-377. Siehe auch die dort angeführten historischen Studien zur Entstehung von Staatsformen.
- 35) Man denke an die umstrittene Analyse von D. C. North und R. P. Thomas, The Rise and Fall of the Manorial System: A Theoretical Model, Journal of Economic History, Vol. 31 (1971), S. 777 ff.
- 36) So J. R. Hicks, a.a.O., S. 65 f.
- 37) So D. C. North, Institutional Change and Economic Growth, Journal of Economic History, Vol. 31 (1971), hier: S. 120 f.
- 38) Siehe etwa M. B. Léons, The Political Economy of Agrarian Reform in the Bolivian Yungas, in: M. B. Léons and F. Rothstein, New Directions in Political Economy: An Approach from Anthropology, Westport - London 1979, S. 83 ff.
- 39) D. C. North and R. P. Thomas, An Economic Theory of the Growth of the Western World, The Economic History Review, second series, Vol. 33 (1970), S. 1 ff.
- 40) Als Beispiel sei verwiesen auf S. N. Eisenstadt, Cultural Orientations, Institutional Entrepreneurs, and Social Change: Comparative Analysis of Traditional Civilizations, American Journal of Sociology, Vol. 89 (1980), S. 840 ff.
- 41) K. Borchardt, der "Property-Rights-Ansatz" in der Wirtschaftsgeschichte - Zeichen für eine systematische Neuorientierung des Faches ?, in: J. Kocka (Hrsg.), Theorien in der Praxis des Historikers, Geschichte und Gesellschaft, Sonderheft 3, Göttingen 1977, S. 146.
- 42) Zu diesen Unterschieden und ihrer Auswirkung auf die Regulierung von Wirtschaftszweigen siehe K.-E. Schenk, a.a.O.
- 43) A. Downs, An Economic Theory of Democracy, New York 1957.
- 44) Eine solche Fallstudie stellt die Arbeit von Hutter dar: M. Hutter, The Change of Norms as an Optimization Strategy: The Case of Ethical Drug Manufacturers in the USA, Diskussionsbeiträge des Volkswirtschaftlichen Instituts der Universität München, Nr. 1, Juli 1980.
- 45) Vgl. die Fallstudie von Samuels über die Rechtszuweisung bei einer ansteckenden Baumkrankheit an "Verursacher" und "Geschädigte": W. S. Samuëls, Interrelations between Legal and Economic Processes, in: W. J. Samuëls und A. A. Schmid, Law and Economics, a.a.O., S. 95 ff.



- 46) J. R. Hicks, a.a.O., Kap. III.
- 47) Vorstellungen von einer solchen Entstehung des Geldes finden sich bereits bei Vertretern der historischen Schule. Die hier skizzierte moderne mikroökonomische Version stammt von K. Brunner und A. H. Meltzer, *The Uses of Money ...*, a.a.O.
- 48) Dieser Aspekt wird von Hicks, a.a.O., Kap. V besonders betont.
- 49) Viele komplizierte Annahmen über die Zahl der Tauschperioden, den Zeithorizont etc. spielen hier hinein. Daher ist das Problem zu einem der mathematischen generellen Gleichgewichtstheorie geworden. Vgl. z.B. die Erklärung aus einer Transaktionstechnologie bei M. Kurz, *Equilibrium with Transaction Cost and Money in a Single Market Exchange Economy*, *Journal of Economic Theory*, Vol. 7 (1974), S. 418 ff.
- 50) D. C. North and R. P. Thomas, *The First Economic Revolution*, *The Economic History Review*, Vol. 30 (1977), S. 229 ff.
- 51) D. C. North, *Institutional Change and Economic Growth*, a.a.O., S. 119.
- 52) Siehe die Kritik von A. Jones, *The Rise and Fall of the Manorial System: A Critical Comment*, *Journal of Economic History*, Vol. 31 (1971), S. 938 ff.
- 53) Hinsichtlich des vorübergehenden Verfalls der Geldwirtschaft im 15. Jahrhundert siehe M. M. Postan, *The Rise of a Money Economy*, *Economic History Review*, Vol. 19 (1944), S. 123 ff.
- 54) Auf diese "Einbahnstraße" hat vor allem Borchardt aufmerksam gemacht. K. Borchardt, a.a.O., S. 153.

Institutioneller Wandel und ökonomische Erklärung  
(Zusammenfassung)

- I. Erklärungen des institutionellen Wandels sind sowohl für die Ordnungs- wie für die Entwicklungspolitik von großer Bedeutung.
- II. Umso wichtiger ist es, sich die Unterschiede zwischen den verschiedenen theoretischen Ansätzen vor Augen zu führen.
  - II.1. Bei einer Überprüfung dieser Ansätze zeigt sich, daß von den ganzheitlichen Evolutionstheorien des Institutionalismus, Marxismus und des soziologischen Funktionalismus im Grunde nur der Marxismus überhaupt eine endogene Erklärung der Veränderung der Institutionen, nämlich der Produktionsverhältnisse, beinhaltet, während der Institutionalismus nur vage Grundthesen über den Zusammenhang von Technologie, Institutionalisierung und Konflikt zu bieten vermag, und der Funktionalismus allenfalls ein ausfüllbares Bezugsschema enthält.
  - II.2. Bei den individualistischen verhaltenstheoretischen Ansätzen lassen sich - wenn man davon ausgeht, daß die mikroökonomische Verhaltenstheorie durch soziologische und psychologische Erkenntnisse über Lernvorgänge und Werthaltungen angereichert wird - die folgenden modernen Paradigmen unterscheiden: Ein analog zur Preistheorie konstruiertes Modell interdependenter Anpassung läßt unbeabsichtigt Institutionen durch gegenseitige Anpassung von Wirtschaftssubjekten entstehen. Ein Modell der Gruppenbildung aus rationalen Verhandlungen läßt Institutionen aus bewußten Abmachungen in einem komplexen Einigungsprozeß entstehen. Ein Modell der hierarchischen Strategiebindung, das dem spieltheoretischen Paradigma zuzuordnen ist, läßt Institutionen aus übergeordneten Entscheidungen von Autoritäten hervorgehen, deren

Zuständigkeit zuvor in einem übergeordneten Spiel festgelegt worden ist. Ein Modell nach dem Vorbild des Property-Rights-Paradigma betont die Konstellation aus Marktlage und sozialer Umgebung einschließlich bestehender Institutionen und zeigt, wie die Individuen daraus neue Organisationsformen ableiten und auf neue Institutionalisierungen drängen. Kollektiventscheidungen, die dem Paradigma der public choice-Theorien nahe stehen, führen zu institutionellen Änderungen über Prozesse der politischen Willensbildung in einem geregelten politischen Rahmen. Diese verschiedenen verhaltenstheoretischen Ansätze widersprechen einander nicht, sondern erweisen sich eher als zur Analyse jeweils verschiedener Situationen oder Prozesse geeignete Varianten der verhaltenstheoretischen Grundkonzeption.

- III. Um Ursachen institutioneller Veränderungen aufzuspüren muß zunächst die Vorfrage geklärt werden, welches die Auswirkungen bestehender Institutionen sind. Nur dann können Institutionen auch bewußt gestaltet, also durch Einzelentscheidung oder Abmachung eingeführt oder im politischen Prozeß propagiert werden. Institutionen wirken über Restriktionen, Informationen und Präferenzen auf das Verhalten der Individuen ein, so daß sich Vorhersagen über ihre Auswirkungen durchaus formulieren lassen.
- IV.1. Die Entstehung oder Änderung von Institutionen setzt die Existenz jeweils "primärer" Institutionen voraus. Diese bilden zusammen mit den Situationsfaktoren, die die ökonomische Gesamtlage beschreiben, und mit den in dieser Lage in Gang gesetzten Mechanismen (hier Transmissionswege genannt) die "institutionelle Umgebung", welche das neue entstehende "institutionelle Arrangement" bestimmt.
- IV.2. Wichtige Situationsfaktoren, welche den Wandlungsprozeß auslösen, sind Wohlstandserhöhungen, Präferenzänderungen (soweit empirisch nachweisbar), Wandlungen der äußeren Umgebung des Sozialsystems, neue Techniken der Nutzung von Ressourcen oder

Ausnutzung institutioneller Besonderheiten, veränderte Ressourcenknappheiten und sich verschärfende Distributionsprobleme. Für die Wirksamkeit all dieser Faktoren lassen sich zahlreiche Belege in Form von Fallstudien oder historischen Beispielen anführen.

- IV.3. Als geregelte Transmissionswege, auf denen die auslösenden Faktoren auch in Richtung Veränderung wirksam werden, lassen sich anführen: Einzelentscheidungen befugter Akteure über organisatorische Formen; autoritäre staatliche Entscheidungen, die beim Entstehen alter grundlegender Institutionen bedeutsam waren; und geregelte politische Entscheidungsprozesse, vor allem solche einer pluralistischen Demokratie.
- IV.4. Als wichtige informelle Transmissionswege erweisen sich zunehmende individuelle Devianz, die schließlich Normen außer Funktion setzt; zunehmende individuelle Verhaltenskonvergenz, die theoretisch gründlich analysiert ist bei der Entstehung von Tauschmedien; und kollektive Aktionen, die durch einen institutionellen Unternehmer organisiert werden, Konsens für paretianisch effiziente ("produktive") Institutionen herzustellen versuchen, dabei aber Konflikte nicht vermeiden können, und zwar umso weniger, je stärker die institutionelle Neuerung redistributiven Charakter aufweist.
- V. Eine theoretische Erklärung institutionellen Wandels bringt besondere Schwierigkeiten der Typisierung und Abstraktion von der historischen Vielfalt mit sich. Sie ist ferner den Gefahren der tautologisierenden Deskription trivialer Zusammenhänge und der einseitigen Interpretation bestimmter Entwicklungslinien ausgesetzt.

G. Gäfgen  
Konstanz

## Institutional Change and Economic Explanation

(Summary)

- I. Explanations of institutional change are of great importance to both the choice of economic systems resp. of forms of regulation as well as to development policies.
- II. Because of these policy implications one has to consider carefully the differences of the various theoretical approaches.
  - II.1. A closer look at the integralistic theories of evolution reveals that strictly speaking only marxism comprises an endogenous explanation of changing institutions, i.e. of changing relations of production. Institutionalism offers only a vague concept of the general interdependence of technology, social institutions and social conflict, where as functionalism just proposes a frame of reference which can be used to describe concrete cases.
  - II.2. Assuming that microeconomic theories of behavior incorporate the results of the sociology and psychology of learning and the formation of attitudes we can speak of an unified approach stressing individual behavior. It comprises the following five paradigms: A model of interdependent adjustment, constructed analogously to that of price theory has originate institutions by mutual adaption of individual actions.  
A model of group formation by rational negotiations has institutions consist of conscious arrangements found in a complex process of bargaining.  
A model of hierarchical strategy commitments which corresponds to the conception of the theory of games has institutions emerge from the binding decisions of authorities whose competence has been established beforehand, in a higher-order game.

A model corresponding to the methods of property rights analysis shows how, from the economic situation and the social environment including the existing institutions, individuals derive new forms of organisations and strive for new institutionalizations.

Collective decisions as described in public choice theories lead to institutional change through decision processes governed by the rules of the political framework.

These various behavioristic approaches are not mutually exclusive; they rather turn out to be variants of the basic behavioristic approach, each suitable to the analysis of different types of processes or situations.

- III. In order to discover the causes of institutional changes first the consequences of existing institutions have to be established. Only then institutional change can be tailored to the purposes pursued and will be introduced by individual decision or agreement or propagated in a political process. Institutions influence the behavior of individuals in a predictable way by shaping the restrictions, informations, and preferences constituting the behavioral context.
- IV.1. The coming into being or change of institutions presupposes the existence of "primary" institutions. Together with situational factors describing the general economic situations and with the transmission mechanisms put to work in these situations these primary institutions constitute the institutional environment, which determines the newly emerging institutional arrangements.
- IV.2. Important situational factors which trigger the change process are: increases of per capita wealth, changes of preferences (provided their existence and their relevance can be established empirically), changes in the external environment of the social system, new techniques to utilize resources or to exploit institutional peculiarities, changing scarcities of resources, and aggravating problems of distribution. For the importance of

these factors there is abundant evidence in form of case studies or historical examples.

- IV.3. The following institutionalized mechanism of transmission by which the triggering factors may induce change, can be put forward: Individual decisions on organisational forms made by authorized actors; authoritarian state decisions which have been important for the genesis of some ancient basic institutions; constitutionally regulated political decision processes, especially those taking place under the conditions of pluralistic democracy.
- IV.4. Important informal mechanisms of transmission are: spreading of deviant behavior which eventually puts norms out of function; increasing convergence of individual behavior as has been thoroughly applied to the emergence or media of exchange; and collective activities which - initiated by an institutional entrepreneur - try to produce consensus for a "productive" institution which is efficient in paretian terms. Conflicts arising in this process of propagating change cannot be avoided and are more likely to arise the more the institutional innovation possesses redistributive features.
- V. Because of the manifold aspects of historical events the theoretical explanation of institutional change bears particular difficulties of classification and abstraction. Furthermore it is exposed to the risk of tautologous description, of explaining trivial correlations, and of biased interpretation by selecting particular lines of development.