
Stand und Entwicklung der North'schen Institutionen- ökonomie

Rezension von: Volker Caspari (Hrsg.),
Kontinuität und Wandel in der
Institutionenökonomie. Studien zur
Entwicklung der ökonomischen Theorie
XXXIII, Duncker & Humblot,
Berlin 2018, 177 Seiten, broschiert,
€ 79,90; ISBN 978-3-428-15340-4.

Die Jahrestagung 2015 des Ausschusses für die Geschichte der Wirtschaftswissenschaften des Vereins für Socialpolitik befasste sich mit dem Wandel in der auf Douglass C. North zurückgehenden Institutionenökonomie. Der vorliegende Sammelband enthält die überarbeiteten Vorträge der Tagung.

Die Institutionenökonomik drang ausgehend von originär eher mikroökonomischen Problemstellungen zu makroökonomischen Fragestellungen vor. Dieser Wandel erfolgte u. a. durch die Arbeiten von North zur langfristigen wirtschaftlichen Entwicklung von Volkswirtschaften.

Die Entstehung des modernen Kapitalismus und die erste industrielle Revolution sind nach wie vor grundlegende Themen für diese Institutionenökonomik. North verwirft die Marx'sche These, wonach die Entwicklung der Produktivkräfte für die industrielle Revolution entscheidend gewesen sei. Gemäß North hing die technische Entwicklung von der gesellschaftlichen Entwicklung ab. Diese wiederum sei maßgeblich von den ökonomischen (Eigentumsrechte etc.) und politischen Institutionen (Verfassung u. a.) be-

stimmt gewesen. Das Marx'sche Basis-Überbau-Schema von Produktivkräften und Produktionsverhältnissen wird von North also gleichsam auf den Kopf gestellt: „Der technische Wandel, den wir mit der industriellen Revolution verbinden, erforderte die vorherige Entwicklung eines Systems von Eigentumsrechten, welches die private Ertragsrate von Erfindungen und Innovationen erhöhte.“¹

In den letzten Jahren hat North, z. T. in Ko-Autorenschaft mit Kollegen, seinen institutionenökonomischen Ansatz zur Erklärung der Herausbildung kapitalistischer Institutionen zunehmend ausdifferenziert. North, Wallis und Weingast (2009) beschränken sich nicht länger auf die ökonomischen Institutionen. Sie untersuchen die Abhängigkeit ökonomischer Institutionen von der vorherrschenden politischen Ordnung und der Machtverteilung, die sich in den politischen Institutionen niederschlagen. Anhand von wenigen Länderstudien gelangen sie zu dem Ergebnis, dass eine kapitalistische Ordnung zwar in institutioneller Hinsicht nur der *Rule-of-Law* bedürfe, aber dauerhaft nur durch eine Demokratisierung der politischen Ordnung gesichert werden könne.

England, die USA und das nachrevolutionäre Frankreich gelten North und seinen Anhängern als Referenzmodelle gelungener kapitalistischer Umwälzung.

Bei näherer Prüfung bleibt allerdings nur Frankreich als repräsentativer Fall über. Denn nur dort nahm die Transformation zum Kapitalismus ihren Ausgangspunkt in einer spätabsolutistischen, altständischen Wirtschaftsordnung. Diese war auf dem Land durch die Grundherrschaft und in den Städten durch das Zunftwesen geprägt.

Wie ein Übergang zum Kapitalismus ausgehend von einer fest etablierten vorkapitalistischen Ordnung mit entsprechenden Eliteninteressen – adelige Grundbesitzer, Zünfte – erfolgen kann, stellt ja das Erklärungsziel des institutionenökonomischen Ansatzes dar.

Weder in England noch in den USA war diese Ausgangssituation – eine fest verankerte vorkapitalistische Ordnung mit zugehörigen Eliteninteressen – gegeben.

In den britischen Kolonien Nordamerikas konnte eine vorkapitalistische Wirtschaftsordnung – von einigen Ausnahmen des frühen 17. Jh.s abgesehen – gar nicht Fuß fassen. Insofern kann auch von einer Transformation vorkapitalistischer Institutionen kaum die Rede sein.

In England ging die Durchsetzung des Kapitalismus zwar mit der Auflösung vorkapitalistischer Wirtschaftsformen – insbesondere des Zunftwesens – einher und mit einer spezifischen Verbindung tradierter Herrschaftsformen mit neuen kapitalistischen Institutionen, wie im Falle der landwirtschaftlichen Einhegungen (*enclosure movement*). Aber mit den Whigs als Vertreter der Interessen des englischen Handelskapitals stand, worauf North und Weingast (1989) verweisen, bereits ein einflussreicher und durchschlagskräftiger kollektiver Akteur bereit, der ein Eigeninteresse an der Durchsetzung kapitalistischer Wirtschaftsinstitutionen besaß: v. a. am Schutz der Eigentumsrechte, der Etablierung der Herrschaft des Rechts (*Rule-of-Law*) und der Bindung der Krone an Kreditverpflichtungen. England stellt somit einen Sonderfall dar und entspricht keineswegs dem Referenzmodell kapitalistischer Transformation gemäß der North-

schen Institutionenökonomik, im Zuge deren erst eine Unternehmerklasse entsteht, die ihre Interessen artikuliert und den Transformationsprozess politisch stützt.

Die Sonderbedingungen Englands sind wesentlich für die Beantwortung der Frage, warum die erste industrielle Revolution dort ihren Ausgangspunkt nahm. Aber für das Verständnis von Transformationsprozessen in anderen Ländern oder sogar für politische Handlungsstrategien lässt sich aus dem englischen Sonderfall nur wenig lernen.

Der Fall Preußen

Wie ist mit Norths Ansatz die Wandlung Preußens in eine industriell-kapitalistische Ökonomie zu erklären? Mit dieser Frage beschäftigt sich Gerhard Wegner im vorliegenden Sammelband.

In Preußen spielte bekanntlich, ermöglicht durch die tiefe politische Krise während der Napoleonischen Kriege, ein kollektiver Akteur aus dem staatlichen Bereich, nämlich die liberale Beamtenschaft, eine entscheidende Rolle bei der Durchsetzung kapitalistischer Institutionen.

Wie wird die Institutionenökonomik North'scher Prägung der potenziellen Bedeutung des Staates als eigenständiger Akteur für die kapitalistische Transformation gerecht? North, Wallis und Weingast (2009) schenken der Möglichkeit einer systemimmanenten Überwindung entwicklungshemmender wirtschaftlicher Institutionen auf Initiative des Staates erstmals systematische Aufmerksamkeit. Die theoretische und empirische Schlüsselfrage in diesem Zusammenhang lautet: Wie gelingt es dem in einer etablierten vor-

kapitalistischen Wirtschaftsordnung und Herrschaftsform eingebetteten Staat, „die Interessen der staatstragenden Eliten (Stände) mit einer Neuorientierung auf das wirtschaftliche ‚Gemeinwohl‘ zu verbinden“? (S. 61).

Die Ansätze einer institutionenökonomischen Theorie des vorkapitalistischen Staats, die North und seine Koautoren entwickeln, kombinieren *public-choice*-theoretische Elemente des interessengeleiteten Staatshandelns und Elemente der Vertragstheorie, welche den Staat als kollektiven Vertrag dominierender Interessengruppen interpretieren: Aus der Sicht der *Public-Choice*-Theorie instrumentalisierten die herrschenden Stände (grundbesitzender Adel, Zünfte) die Macht des Staats für ihre eigenen Interessen und verschafften sich politische und wirtschaftliche Privilegien zulasten der übrigen Gesellschaftsmitglieder. Um die Renten der Machträger nicht in Gefahr zu bringen, blieb die Bevölkerungsmehrheit in ihren wirtschaftlichen Möglichkeiten also eingeschränkt. Die Vertragstheorie wiederum verweist auf die Vorteile, welche die in mehrfacher Hinsicht diskriminierten Gesellschaftsmitglieder immerhin aus einer derartigen staatlichen Ordnung zogen: v. a. auf die Schutzfunktion des Staates gegenüber Angriffen von außen und die Aufrechterhaltung von Frieden und Ordnung im Inneren und deren Stabilisierung.

Wegner fasst im empirischen Teil seines Beitrags die wirtschaftshistorische Forschung darüber zusammen, wie in Preußen im Rahmen der altständischen Ordnung unter den extremen Notstandsbedingungen der Napoleonischen Kriege nach 1806 sich der Staat von den bisherigen Machträgern (grundbesitzender Adel, Zünfte) zu lö-

sen begann und entscheidende Weichenstellungen zugunsten einer liberalen Wirtschaftsordnung erfolgten, wobei die Initiative von liberalen Spitzenbeamten ausging. Seine Überzeugungskraft sowohl gegenüber dem Monarchen als auch gegenüber den gut verankerten Interessengruppen gewann die liberale Beamenschaft aus dem Anspruch, in der Notsituation die Interessen aller gesellschaftlichen Gruppen zu berücksichtigen und mit dem Staatsinteresse – v. a. Fortbestand Preußens! – in Einklang zu bringen.

Der Autor betont, dass in Preußen zwar eine politisch einflussreiche Klasse von Handelskapitalisten fehlte, aber bereits eine Ausdifferenzierung der gesellschaftlichen Elite stattgefunden hatte und die Staatsverwaltung – begünstigt durch diese – eine hinreichende Eigenständigkeit als kollektiver Akteur mit eigener Agenda erlangt hatte, welche ihr unter den außergewöhnlichen Umständen der Jahre 1806ff die erforderliche Durchsetzungskraft für grundlegende liberale institutionelle Reformen in weiten Bereichen (Staat, Verwaltung, Soziales, Wirtschaft, Bildung u. a.) verschaffte.² „Diese (Teil-)Autonomie sollte sich schließlich als entscheidend für die Durchsetzung kapitalistischer Institutionen in Preußen erweisen“ (S. 69).

Nach der verheerenden Niederlage im Vierten Koalitionskrieg bei Jena und Auerstedt im Oktober 1806 stand nichts weniger als die Existenz des preußischen Staates auf dem Spiel. Der liberalen, der Aufklärung zugelegten Elite um Stein, Hardenberg, Humboldt u. a. war bewusst, dass die Finanzkraft des Staates und damit auch die militärische Schlagkraft mittel- und längerfristig von einer günstigen

Wirtschaftsentwicklung und einer besseren Entfaltung des ökonomischen Potenzials abhängig wären. Dafür aber bedurfte es ihrer Meinung nach der Beseitigung hemmender Wirtschaftsinstitutionen, sowohl in den Städten als auch auf dem Land.

Der königliche Berater und Minister Hardenberg verstand es, das Zeitfenster nach der militärischen Niederlage und dem Frieden von Tilsit (Juli 1807), währenddessen die liberalen Spitzenbeamten die Rückendeckung der Krone besaßen und die altständischen Gruppeninteressen (der adeligen Grundbesitzer und der Zünfte) in den Hintergrund zurücktreten mussten, für institutionelle Weichenstellungen auf eine bürgerlich-kapitalistische Wirtschaftsordnung zu nutzen. Vor allem konnten die Befürworter institutionellen Wandels gegenüber den widerstrebenden Adels- und Zunftinteressen argumentieren, dass ohne weitreichende Wirtschaftsreformen die in der Pariser Konvention von September 1808 durch Napoleon auferlegten Kriegskontributionszahlungen nicht aufzubringen wären.

Die auf wirtschaftliche Entwicklung und Hebung des Gemeinwohls ausgerichtete liberale Wirtschaftspolitik diente also vorrangig dem staatlichen Interesse nach Erschließung zusätzlicher Einnahmequellen und insgesamt höheren Steuereinnahmen. Die Finanznot und die Rivalität europäischer Mächte hielten auch nach dem Ende der Napoleonischen Kriege an, was dem liberalen Projekt fortdauernden Rückenwind von Seiten des Monarchen verschaffte.

Kernelemente der Stein-Hardenbergischen Reformen der Jahre 1807-1814 waren:

- Abschaffung der Zünfte und ein-

geschränkte Gewerbefreiheit (1810/11);

- Edikt zur Bauernbefreiung 1807: Aufhebung der Erbuntertänigkeit; Garantie der Freiheit der Person, des Besitzes, des Berufs und der Rechtsgleichheit; Beseitigung der Standesschranken für den Erwerb von Boden;
- Regulierungsedikt 1811: Ablösung der Frondienste durch die Abgabe eines Drittels des Bauernlandes an den Gutsherrn;
- Städteordnung 1811: kommunale Selbstverwaltung der Besitzbürger durch gewählte Stadtverordnete (Magistratsverfassung);
- Abschaffung der Binnenzollgrenzen (Zollgesetz 1818);
- steuerrechtliche Gleichbehandlung aller Staatsbürger;
- Verwaltungsreformen mit Trennung von Justiz und Verwaltung: Einrichtung von Fachministerien (1808); räumliche Gliederung der Verwaltung in Provinzen, Regierungsbezirke und Kreise;
- Bildungsreformen in neuhumanistischem Geist: staatliche Gymnasialordnung (1812) nach dem Prinzip der allgemeinen Bildung; Reform der Volksschule im Sinne Pestalozzis.

Nach 1815 nahm zwar der Einfluss der Adelsinteressen wieder zu, aber es kam zu keiner Umkehrung der Reformen. Dafür waren mehrere Gründe ausschlaggebend:

Erstens stand einer Rückkehr zum *Status quo ante* der anhaltende Einfluss liberaler Reformen in der Verwaltung entgegen.

Zweitens bestand infolge der weiterhin vorhandenen Rivalität der europäischen Großmächte, die sich nach dem Wiener Kongress mehr auf die wirt-

schaftliche Ebene verlagerte, fortgesetztes Interesse der Staatsspitze an der liberalen Agenda als wirtschaftlicher Modernisierungsstrategie. Vor allem sollte durch die wirtschaftliche Entwicklung der Auswanderung (insbes. nach Nordamerika) entgegengesteuert werden.

Begünstigt wurde die liberale Wirtschaftspolitik drittens durch den Umstand, dass die adeligen Agrarunternehmer (noch bis in die 1870er-Jahre) vom Freihandel profitierten.

Viertens erhielt der altpreußische Beamtenliberalismus politische Unterstützung durch die urbanen Eliten des neu gewonnenen Rheinpreußen, wo unter Napoleon schon wesentliche liberale Institutionen eingeführt worden waren, u. a. der französische „Code Civil“.

Wegner hebt hervor, dass der preußische Beamtenliberalismus konzeptuell eine Synthese von Monarchie, bürgerlicher Gesellschaft und kapitalistischen Institutionen anstrebte, aber keineswegs einen grundlegenden Wechsel der politischen Machtverhältnisse und eine fundamentale ökonomische Umwälzung im Sinne Karl Polanyis „großer Transformation“ zu einer industriekapitalistischen Gesellschaft. Die Reformer dachten also in vorindustriellen Kategorien, ihrem Verständnis nach war wirtschaftliche Entwicklung inkrementell, und der institutionelle Wandel nicht auf eine revolutionäre Umstellung der Produktionsmethoden ausgerichtet.

Die liberale Reformpolitik im Hinblick auf das Gewerbe war, so die aktuelle Einschätzung, primär auf die Förderung des ländlichen Gewerbes ausgerichtet, erleichterte letztlich aber doch die industrielle Revolution. Die Interessen der Handelnden waren also das

eine, und die unbeabsichtigten Folgen, die sich aus den neuen wirtschaftlichen Institutionen ergaben, das andere.

Extraktive und inklusive Institutionen

Der Herausgeber Volker Caspari befasst sich in seinem Spezialbeitrag mit der empirischen Haltbarkeit der in Anschluss an North und Koautoren entwickelten Thesen von Acemoglu und Robinson (2012), gemäß welchen sich infolge der kreativen Zerstörung extraktiver Institutionen und deren Ersetzung durch inklusive Institutionen wirtschaftliche Entwicklungsschübe eingetreten wären. Acemoglu und Robinson behaupten die einseitige Abhängigkeit wirtschaftlicher Institutionen von der politischen Machtverteilung in einer Gesellschaft und postulieren die Demokratisierung geradezu zur historischen Voraussetzung nachhaltiger wirtschaftlicher Entwicklung. Mit anderen Worten: Breiter und dauerhafter gesellschaftlicher Wohlstand könne nur mit inklusiven Institutionen, d. h. vor allem mit demokratischen Institutionen, einhergehen, und dies gelte überall.

Caspari macht an Beispielen deutlich, dass diese Thesen jedenfalls keine generelle Gültigkeit beanspruchen können. So wird die These von Acemoglu u. a. (2011), wonach in den linksrheinischen Regionen West- und Südwestdeutschlands die Übernahme des napoleonischen Code Civil ab 1801 zu mehr inklusiven Institutionen und infolgedessen zu einem wirtschaftlichen Entwicklungsschub geführt habe, von der deutschsprachigen historischen Forschung der letzten Jahrzehnte im Großen und Ganzen verworfen.

Weiters weist Caspari darauf hin,

dass Acemoglu u. a. der Schweiz keinerlei Beachtung schenken, obwohl dort bereits ab dem 14. Jh. basisdemokratische Institutionen (Versammlungsdemokratie) entstanden. Auch blieb die Schweiz vom Absolutismus verschont, der extraktive Institutionen bedeutete, aber auch eine gewisse politische Zentralisierung bewirkte. Infolgedessen liegt die Frage nahe, warum die Schweiz nicht früher wohlhabend war als ihre Nachbarn, wo Absolutismus herrschte und gänzlich andere Institutionen geschaffen wurden?

Abschließend konzediert Caspari, dass Acemoglu und Koautoren mit ihrem Forschungsansatz alte polit- und entwicklungsökonomische Problemstellungen wieder in der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung aufleben lassen, ohne – so seine Einschränkung – allerdings die methodische Vielfalt der älteren Ansätze zu reflektieren oder gar zu berücksichtigen.

Die Schlüsselfrage, der sich die Neue Institutionenökonomie North'scher Prägung stellen müsse, sei, wie und nach welchen Kriterien sich Institutionen ändern. „Setzen sich nur effiziente Institutionen durch oder die jeweils als gerecht empfundenen oder gar die, die den Interessen der jeweils mächtigsten gesellschaftlichen Gruppe am ehesten dienen? Diese Fragen weisen darauf hin, dass man das Feld der Ökonomik im engeren Sinne und deren methodologische Präferenzen verlassen muss und dass eine historisch-kontextuale Perspektive weiterführend sein könnte“ (S. 112). Dem ist aus der Sicht des Rezensenten nichts hinzuzufügen.

Birger P. Priddat geht der Frage nach, ob die von North initiierte Institutionenökonomie eine historische Theorie ist. Diese Frage ist nur zu berech-

tigt, denn es geht North um die Erklärung von historischen Prozessen, konkret um die Erklärung von langfristiger wirtschaftlicher Entwicklung. North gelinge es, so Priddat, mit seinem Konzept, die in der neoklassischen Wachstumstheorie abstrakt bleibenden Marktdynamiken zu konkretisieren. In diesem Zusammenhang müsse allerdings unterstellt werden, dass die Institutionen zeitlich stabil bleiben, damit sie von den Marktteilnehmern als handlungsanleitend angesehen werden können. Der Autor verweist diesbezüglich abschließend auf die gegenwärtig zu beobachtende Unsicherheit, die der in immer kürzer werdenden Abständen erfolgende Wandel von Institutionen hervorrufen kann. Er skizziert die möglichen Folgen und auch Ersatzmechanismen, die daraus hervorgehen können. Alles in allem liefert Priddat gute Argumente gegen die These, dass es sich bei Norths Institutionenökonomie um eine historische Theorie handle.

Aufgrund der Vielfalt der aufgegriffenen theoretischen Aspekte und behandelten historischen Fälle ist der Sammelband allen an Wirtschaftsgeschichte, Wirtschaftssoziologie und Institutionenökonomie Interessierten wärmstens zu empfehlen.

Michael Mesch

Anmerkungen

- ¹ North (1988) 152.
- ² Die Staatsverwaltung Preußens war in dieser Ära keinesfalls mehr ein Herrschaftsinstrument der Adelselite, wie von der DDR-Geschichtsschreibung behauptet.

Literatur

Acemoglu, Daron; Robinson, James A., Why Nations Fail. The Origins of Power,

- Prosperity, and Poverty (New York 2012).
- Acemoglu, Daron; Cantoni, D.; Johnson, S.; Robinson, James A., The Consequences of Radical Reform: The French Revolution, in: American Economic Review 101/7 (2011) 3286-3307.
- North, Douglass C., Theorie des institutionellen Wandels. Eine neue Sicht der Wirtschaftsgeschichte (Tübingen 1988).
- North, Douglass C.; Weingast, Barry R., Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England, in: Journal of Economic History 49 (1989) 803-832.
- North, Douglass C.; Wallis, J. J.; Weingast, Barry R., Violence and Social Orders. A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History (Cambridge 2009).