
Struktur und Wandel von Gesellschaftsordnungen

Rezension von: Douglas North,
John Joseph Wallis, Barry R. Weingast,
Gewalt und Gesellschaftsordnungen,
Mohr Siebeck, Tübingen 2011,
326 Seiten, € 94.

Der Nobelpreisträger Douglas North entwickelte mit der Neuen Institutionenökonomie einen der interessantesten theoretischen Ansätze der letzten Jahrzehnte. Dieser erwies sich nicht nur für den Bereich der Wirtschaftsgeschichte als außerordentlich fruchtbar, sondern ebenso für das Verständnis vieler aktueller ökonomischer Probleme, vor allem jener – um einen klassischen Begriff zu verwenden – der Politischen Ökonomie. Im vorliegenden Buch weitete er seinen Forschungsbereich beträchtlich aus, indem er versucht, Struktur und Wandel von Gesellschaftsordnungen grundlegend theoretisch zu erfassen. Dieses Projekt, welches er mit zwei gleichfalls renommierten amerikanischen Professoren realisiert hat, präsentiert nunmehr der Verlag Mohr Siebeck, der bereits mehrere Arbeiten Norths publizierte.

Die Autoren unterscheiden im Ablauf der menschlichen Geschichte drei grundlegende Gesellschaftsordnungen. Am Anfang steht die „Wildbeuterordnung“, also jene der Jäger und Sammler. Diese wird abgelöst durch die „Ordnung mit Zugangsbeschränkung“ oder den „natürlichen Staat“, welche schließlich durch „Ordnungen mit Zugangsfreiheit“ abgelöst wird.

Anhand der Wildbeuterordnung wird das Grundproblem jeder Gesellschaft, nämlich die Beschränkung von Gewalt

(daher auch der Titel des Buches) demonstriert. Innerhalb einer kleinen Gruppe regelt sich das Problem durch persönliche Beziehungen, aber schon anderen Gruppen gegenüber ergeben sich Probleme. Daher wird die Gewaltabwehr geeigneten Personen übertragen, welche dafür durch Ressourcen der Gruppe honoriert werden, wie etwa Grund und Boden oder Dienstleistungen. Solche Gruppenführer versuchen mit anderen übereinzukommen, gegenseitige Gewalt zu vermeiden, damit der Genuss ihrer Privilegien abgesichert werde: Es entsteht eine „dominante Koalition“, welche darauf achtet, dass keine anderen Gruppenmitglieder Zugang zu ihrer privilegierten Position erhalten – es bildet sich eine Aristokratie heraus.

Der natürliche Staat

Auf dieser Grundlage entwickelt sich jene Gesellschaftsordnung, welche die letzten 10.000 Jahre charakterisierte, nämlich jene der Zugangsbeschränkung – der natürliche Staat. Das Problem der Gewaltkontrolle regelt dieser gleichfalls durch die Bildung einer dominanten Koalition der Privilegierten. Die Eliten (Militärs, Priester, Politiker) kommen überein, ihre Vorrechte wechselseitig zu respektieren, wodurch ihre Renten, welche sie von der Bevölkerungsmehrheit akquirieren, nicht gefährdet werden. Dieses System vermittelt einen „doppelten Ausgleich“ durch Reduktion des Gewaltpotenzials einerseits und Sicherung der Privilegien andererseits. Die sozialen Beziehungen beruhen auf persönlichen Kontakten, auf Privilegien und Hierarchien sowie auf unsicheren Eigentumsrechten. Es handelt sich um ein Gemeinwesen ohne allgemeine Zustimmung der Be-

herrschen. Dieser Staat ist durch langsam wachsende, schockanfällige Wirtschaften gekennzeichnet. Die Zahl von Organisationen hält sich in engen Grenzen. Der öffentliche Sektor ist eher klein und zentralisiert. Natürliche Staaten erweisen sich damit als stabil, aber nicht statisch. Neue Interessengruppierungen können entstehen und das Gleichgewicht umstoßen, was sich auch in Bürgerkriegen manifestieren kann.

Gewiss vermitteln die natürlichen Staaten auch einen gewissen Schutz für die Nichtangehörigen der Eliten, aber im Rahmen eines eher auf persönlichen Beziehungen beruhenden Klientelsystems. Immer jedoch bleibt die Möglichkeit des Aufstiegs in die Elite äußerst beschränkt.

Trotz der erläuterten grundlegenden Charakteristika der natürlichen Staaten erfahren diese unter den jeweiligen historischen Gegebenheiten sehr unterschiedliche Ausprägungen. Die Autoren unterscheiden „fragile“, „elementare“ sowie „reife“ natürliche Staaten. In ersteren Gemeinwesen vermag sich der Staat angesichts innerer und äußerer Gewaltanwendung kaum zu halten (das römische Königtum), außer ihm selbst werden keine Organisationen geduldet. Die dominante Koalition erweist sich als instabil.

Elementare natürliche Staaten entwickeln dagegen zunehmend die Fähigkeit, dauerhafte organisatorische Regelungen einzurichten. Die Elite entwickelt Vorstellungen über richtiges gesellschaftliches Verhalten. Im Rahmen des Staates entwickeln sich komplexere Organisationen (die römische Republik).

Der reife natürliche Staat zeichnet sich schließlich durch dauerhafte Institutionen aus sowie die Fähigkeit, Elite-

organisationen auch außerhalb der Sphäre des Staates bestehen zu lassen. Neben dem öffentlichen entwickelt sich in zunehmendem Maße auch privates Recht, und Gerichte sorgen für dessen Durchsetzung. Es entsteht bereits eine Vielfalt privater Organisationen, wie etwa Kapitalgesellschaften.

Als reife natürliche Staaten lassen sich Frankreich und England vom 16. bis zum 18. Jahrhundert bezeichnen. Im Rahmen des Staates entstanden Körperschaften wie Gerichtshöfe, Stadtverwaltungen und Finanzbehörden. Städte erwiesen sich als zeitlich unbegrenzte Organisationen, die jedoch – in Frankreich – noch abhängig von der Zentralgewalt, dem König, blieben. In England kam es zu Machtverschiebungen in der dominanten Koalition zu den Vertretern der kommerziellen Interessen. Die Eigentumsrechte an Grund und Boden werden zunehmend sicher sowie unpersönlich.

Ordnungen mit Zugangsfreiheit

Die Gesellschaften mit Zugangsfreiheit schließlich sind durch eine dynamische politische und wirtschaftliche Entwicklung charakterisiert. Ihre innere und äußere Sicherheit wird durch eigene Polizei- und Militärorganisationen sichergestellt, die jedoch der politischen Kontrolle unterliegen; man spricht vom Gewaltmonopol des Staates. Sie verfügen über eine reiche und lebendige Zivilgesellschaft mit vielen miteinander konkurrierenden Organisationen. Alle Bürger haben das Recht, solche zu gründen oder ihnen beizutreten. Sie verfügen über einen großen und stärker dezentralisierten öffentlichen Sektor. Die sozialen Beziehungen entwickeln sich unpersönlich, auf der Basis hoher Rechtssicherheit und

gesicherten Eigentumsrechten, Fairness und Gleichheit. Alle Bürger haben, ungeachtet ihrer jeweiligen sozialen Stellung, Anspruch auf die Leistungen des Staates. Der Wettbewerb charakterisiert nicht nur das Wirtschaftssystem, sondern auch das politische. Konkurrierende politische Parteien verhindern die Schaffung von Renten. Wettbewerb sichert überdies die Dynamik des Systems.

Die Autoren greifen in diesem Zusammenhang auf Schumpeter zurück. Dessen „schöpferische Zerstörung“ repräsentiere ein wesentliches Element des Wettbewerbes. Umgekehrt lehnen sie den Ansatz Olsons sowie der *Public Choice*-Theoretiker ab, weil sie in Korporationen unter Bedingungen der Ordnungen mit Zugangsfreiheit nicht Organisationen zur Schaffung von Renten sehen, sondern in deren Konkurrenz ein wesentliches Element der Stabilität wie der Dynamik des Systems. Ein Umstand, welcher gerade durch die österreichischen Erfahrungen erhärtet würde.

Wie vollzieht sich nun der Übergang von natürlichen Staaten zu solchen mit Zugangsfreiheit? Sie müssen die „Übertrittsbedingungen“ erfüllen. Eine Voraussetzung für einen Wandel besteht darin, dass eine derartige Veränderung auch im Interesse der bisher dominierenden Eliten liegen muss. So etwa kann sich der Wandel von persönlichen zu unpersönlichen Beziehungen auch innerhalb dieser Gruppen vollziehen. Anstelle des persönlichen Aspekts treten Kategorien wie etwa der niedere Adel. Das Bestreben, die eigene Position abzusichern, führt nicht nur zu formalen Regeln, sondern auch zum Ausbau eines unabhängigen Gerichtswesens.

Eine weitere Übertrittsbedingung

liegt in der Schaffung von zeitlich unbegrenzten Organisationen im öffentlichen und privaten Bereich, also solche, die nicht durch Tod oder Ausscheiden eines Partners neu gebildet werden müssen, wie beispielsweise Kapitalgesellschaften. Letztlich geht es um die konsolidierte Kontrolle des Militärs. Es muss sichergestellt sein, dass nicht eine dominante Gruppe Gewalt einsetzt, um ihre Interessen durchzusetzen. Freilich, erfüllte Übertrittsbedingungen sind notwendig, aber nicht hinreichend für einen Übergang vom natürlichen Staat zur Ordnung mit Zugangsfreiheit. Länder an der Schwelle des Übertritts können erfolglos bleiben und in den Zustand eines natürlichen Staates zurückfallen.

Entscheidende Bedeutung für die Vollendung des Überganges zur Gesellschaft ohne Zugangsbeschränkung kommt den politischen Parteien zu. Freilich wurden diese zunächst auch von Republikanern, wie etwa in den USA, als Gefahr für eine demokratische Gesellschaft betrachtet, weil sie Interessen von Gruppen durchzusetzen beabsichtigten und damit der Korruption Vorschub leisten würden. Erst allmählich wurde klar, dass solche Organisationen weit besser in der Lage wären, den gesellschaftlichen Interessenausgleich herbeizuführen als Individuen.

Der erfolgreiche Übergang zur Gesellschaft ohne Zugangsbeschränkung vollzog sich erst im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts. Die Autoren schildern diesen Prozess sehr plastisch an der Entwicklung in England, Frankreich und den USA. Zwar gab es schon im England des 18. Jahrhunderts Wahlen, doch eingeschränkt auf einen sehr schmalen Teil der Bevölkerung, um die Privilegien der damaligen Eliten abzu-

sichern. Deren Interessen führten jedoch oft zu sehr harten Auseinandersetzungen untereinander. Die Bedeutung einer loyalen und zu respektierenden Opposition wurde erst allmählich erkannt. Die zur Absicherung der Eliten geschaffenen Institutionen führten über ihre Ausweitung letztlich zur vollkommenen Zugangsfreiheit, welche schließlich den Interessenausgleich unter der gesamten Bevölkerung durch den politischen Wettbewerb ermöglichten.

Das Pendant zu diesem politischen Prozess bildete im wirtschaftlichen Bereich das Schicksal der Aktiengesellschaften. Diese „*sociétés anonymes*“ bedeuteten grundsätzlich eine Ausweitung der wirtschaftlichen Möglichkeiten, doch wurden sie anfänglich nur sehr restriktiv zugelassen, da man einerseits Spekulationen befürchtete, andererseits der Staat oft durch Lizenzgebühren beträchtliche Einnahmen lukrierte. Auch hier wurde im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts der freie Zugang eröffnet und damit der Wettbewerb institutionalisiert. Am Ende dieser Entwicklung stand eine Gesellschaft mit vollständiger Zugangsfreiheit im politischen wie im ökonomischen Bereich, faktisch also der reife demokratische Industriestaat.

Eine neue Theorie staatlicher Ordnung

Die Arbeit der drei Autoren vermittelt zweifellos einen neuen und originellen Ansatz zur Analyse der Struktur und der Entwicklung von Gesellschaftsordnungen. Ihr Ausgangspunkt, nämlich die Regelung der Gewaltausübung, beeindruckt, weil er plausible Kausalitäten herausarbeitet, welche über reines „Machtstreben“ hinausgehen. Es

wird durch den neuen Ansatz nicht nur die historische Entwicklung erklärt, sondern ebenso die Unterschiedlichkeit der heutigen Gesellschaftsordnungen – und damit der Entwicklungspolitik ein neues Instrumentarium zur Verfügung gestellt. Ebenso gewinnt man durch die Einschätzung der Organisationen ein neues Bild über deren Bedeutung für den gesellschaftlichen Wandel wie auch in diesem Zusammenhang durch Veränderung von einer auf persönlichen Beziehungen beruhenden Sozialstruktur zu einer solchen mit unpersönlichen – das Entstehen einer „unpersönlichen Identität“. Von zentraler Bedeutung erweist sich schließlich die Zusammenführung des ökonomischen und des politischen Sektors, also die Verflechtung von Marktwirtschaft und Demokratie. Mit all dem vermittelt die Studie eine ungewöhnlich große Fülle neuer Einsichten.

Natürlich ist es im Rahmen einer Buchbesprechung nicht möglich, eine umfassende Diskussion der Arbeit zu bewerkstelligen. Es seien hier nur einige Fragen aufgeworfen, welche in der Debatte über das Buch berücksichtigt werden könnten.

Wenn die Autoren wiederholt darauf hinweisen, dass natürliche Staaten vor der Reifeperiode kaum unabhängigen Organisationen duldeten, wäre die Position der Städte im Hochmittelalter, insbesondere im Deutschen Reich, zu problematisieren. Diese agierten doch weitgehend unabhängig von der Zentralgewalt, mit eigener Gesetzgebung, eigenen Vertretungskörperschaften, Regierungen und Gerichten. Erklärt sich diese Position aus der losen Organisation des Reiches, oder waren sie Teil der „dominierenden Koalition“? Wenn Letzteres zutrifft, wie sind dann die Körperschaften innerhalb der Städ-

te zu beurteilen? Denn auch die Zünfte agierten weitgehend autonom und diese lassen sich, wenn überhaupt, nur beschränkt der dominierenden Koalition in der Stadt zurechnen. Aber selbst wenn man das tut, wie sind dann die Gesellenverbände einzuordnen, deren Mitglieder ganz sicher nicht der Oberschichte zuzuordnen wären und zeitlich unbegrenzten Organisationen angehörten, welche unpersönlichen Zugang nach dem Kriterium „Geselle“ erlaubten?

Schwierig wird es auch dort, wo die Autoren konkrete Entwicklungen aus ihren Hypothesen ableiten. So weisen sie zu wiederholten Malen darauf hin, dass sich die Gesellschaften ohne Zugangsbeschränkungen erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts im Westen voll entwickelten. Daraus – so meinen sie – lasse sich auch die um diese Zeit einsetzende Wachstumsbeschleunigung im Westen erklären. Nun könnte man diese Entwicklung auch darauf zurückführen, dass nunmehr der industrielle Sektor, mit seinem raschen Produktivitätswachstum, einen relevanten Anteil am BIP erreicht hatte, so dass seine Expansion auf das Gesamtwachstum durchschlug. Ein weiteres Problem jedoch entsteht daraus, dass sich gerade in England, dem Pionierland der Industriellen Revolution, um diese Zeit das Wachstum verlangsamte, wogegen Deutschland dramatisch aufholte. Konnte man das deutsche Kaiserreich bereits als eine Gesellschaft ohne Zugangsbeschränkungen bezeichnen?

Und diese Überlegung lässt sich verallgemeinern. Die Autoren betonen wiederholt die außerordentliche Flexibilität und Dynamik solcher Gesellschaften. Könnte es nicht sein, dass aus ökonomischer Sicht reife natürliche Staaten durchaus zureichende Bedingungen hervorbringen, um ein hohes Wirtschaftswachstum zu ermöglichen, wie viele asiatische Länder, von Singapur bis China, demonstrieren – zumindest auf Zeit.

Das Argument der Autoren, England hätte im Siebenjährigen Krieg seine Flotte länger auf See halten können, weil deren Versorgung schon über unpersönliche Kanäle erfolgte, scheint etwas gewaltsam. Dies wären nur einige Gedanken, welche durch die anregende Lektüre des Buches hervorgerufen wurden.

Was Stil und Aufbau der Arbeit anbelangt, ist zu sagen, dass diese sehr breit angelegt und damit auch redundant ist. Manche Kapitel gehen sehr ins Detail, wie etwa jenes über das englische Bodenrecht. Der Stil ist oft recht getragen, weil auch die Autoren selbst von ihrer Arbeit außerordentlich beeindruckt erscheinen. „Unsere Darstellung gehört in den größeren Zusammenhang der Mehrung menschlichen Wissens, die ihrerseits Grundvoraussetzung für die Verbesserung der materiellen Wohlfahrt der Menschen ist“ (S. 270).

Das Buch wurde von Monika Streissler, die schon mehrere Werke Norths bearbeitet hat, in gewohnter Perfektion übersetzt.

Felix Butschek