

Pia Becker, Nils Goldschmidt und Alexander Lenger

# Politische Ökonomie als kontextuale Ökonomik: Institutionen und Entwicklung zwischen Politik, Wirtschaft und Kultur

## 1. Einleitung

Trotz vieler Jahrzehnte der Entwicklungszusammenarbeit ist die Situation in vielen Ländern nach wie vor geprägt von Armut und wirtschaftlicher Unterentwicklung. Obwohl es an unterschiedlichsten Entwicklungstheorien und zahlreichen praktischen Bemühungen und Initiativen nicht mangelt, ist es bisher nicht gelungen, flächendeckend und systematisch eine positive wirtschaftliche Entwicklung herbeizuführen.<sup>1</sup> Dieser Befund – nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der Transformationsprozesse in Ostmittel- und Osteuropa sowie der aktuellen Umbrüche in Nordafrika – ist eine bleibende und tiefgreifende Herausforderung für eine moderne, praxisbezogene Politische Ökonomie.<sup>2</sup>

Die Frage nach den Gründen für Reichtum und Armut in verschiedenen Ländern ist eine klassische Forschungsfrage, die nicht nur Ökonomen, sondern auch andere Sozialwissenschaftler beschäftigt.<sup>3</sup> Dass sich auch andere Wissenschaften mit dieser Frage beschäftigen, scheint vor allem deshalb naheliegend, da Prozesse nachholender wirtschaftlicher Entwicklung nicht nur durch ökonomische Faktoren beeinflusst werden, sondern auch durch die jeweiligen politischen, rechtlichen, gesellschaftlichen und historischen Bedingungen. In der spezifischen entwicklungsökonomischen Literatur gibt es zunehmend Ansätze, die wirtschaftliche Entwicklung in diesem Zusammenspiel der verschie-

- 1 Douglass C. North / John J. Wallis / Steven B. Webb / Barry R. Weingast, »Limited Access Orders in the Developing World. A New Approach to the Problems of Development«, World Bank Publications, Policy Research Working Paper Nr. 4359 (2007); vgl. dazu exemplarisch Francis Fukuyama, *Konfuzius und Marktwirtschaft: der Konflikt der Kulturen*, München 1995; Francis Fukuyama, »Democracy and the Quality of the State« in: *Journal of Democracy* 24, Nr. 4 (2013), S. 5-16; David S. Landes, *Wohlstand und Armut der Nationen. Warum die einen reich und die anderen arm sind*. Bonn 2010; William Easterly, *The White Man's Burden. Why the West's Effort to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*. Oxford 2007.
- 2 Zum Begriff und seinen Wandlungsprozessen siehe Werner Wolfgang Halbweiss, *Politische Ökonomie. Entwicklungen und Wandlungen*, Freiburg 1982; Peter Groenewegen, »Political Economy« in: Steven N. Durlauf / Lawrence E. Blume (Hg.), *The New Palgrave. Dictionary of Economics*, Basingstoke 2008.
- 3 Vgl. Timothy Besley / Torsten Persson, *Pillars of Prosperity. The Political Economics of Development Clusters*, Princeton/Oxford 2011.

denen gesellschaftlichen Subsysteme (Wirtschaft, Politik, Recht etc.)<sup>4</sup> und Entwicklungslinien betrachten und dabei aufzeigen, wie interdependente politische und ökonomische Entscheidungen Reformen hin zu effizienteren Lösungen ermöglichen oder blockieren. Dennoch stellt ein solches Vorgehen, politische und gesellschaftliche Faktoren als zentrale Bausteine eines kohärenten Theoriedesigns mit in die ökonomische Analyse einzubeziehen, für die moderne Wirtschaftswissenschaft weiterhin die Ausnahme dar.<sup>5</sup> Im vorliegenden Beitrag werden wir herausarbeiten, dass eine solche Einbeziehung politischer und gesellschaftlicher Faktoren zwingend notwendig ist, um ein tieferes Verständnis über Prozesse nachholender Entwicklung zu bekommen. Neben den engen Interdependenzen zwischen der politischen und der ökonomischen Sphäre wollen wir mit dem Ansatz einer *kontextualen Ökonomik*<sup>6</sup> verdeutlichen, dass insbesondere nicht verallgemeinerbare Faktoren wie Kultur und die spezifische Geschichte eines Landes zwingend mit in die ökonomische Analyse über Prozesse nachholender Entwicklung einbezogen werden müssen. Dabei ist es unser Ziel aufzuzeigen, wie eine Betrachtung dieser Interdependenzen das Verständnis von nachholender wirtschaftlicher Entwicklung, aber auch von wirtschaftlichen Prozessen allgemein, erweitern und somit dem Ansatz einer global ausgerichteten Politischen Ökonomie neue Substanz geben kann.<sup>7</sup>

Der vorliegende Beitrag gliedert sich folgendermaßen: In einem ersten Schritt werden die Rolle politischer Macht und die Organisation staatlicher Gewalt in Prozessen nachholender wirtschaftlicher Entwicklung betrachtet. Beide Faktoren stellen sowohl in der politischen als auch in der wirtschaftlichen Sphäre zentrale Einflussfaktoren dar (Abschnitt 2). In einem zweiten Schritt wird das Konzept der Institutionen näher analysiert. Dabei wird insbesondere hervorgehoben, welchen Beitrag der institutionenökonomische

- 4 Vgl. Niklas Luhmann, *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*, Darmstadt [1984] 2002; Uwe Schimank, *Theorien gesellschaftlicher Differenzierung*, Wiesbaden 2007; siehe weiterführend Kapitel 3 und 4.
- 5 Vgl. dazu Daron Acemoglu / James A. Robinson, *Warum Nationen scheitern. Die Ursprünge von Macht, Wohlstand und Armut*, Frankfurt a.M. 2013, S. 173. Freilich gibt es frühere Ansätze, die genau diese Faktoren in ihre Analyse mit einbezogen haben, so z.B. die Historische Schule der Nationalökonomie, deren Überlegungen geradezu als Reflexion einer ersten Globalisierung des 19. Jahrhunderts interpretiert werden könnten; vgl. Heinz Rieter / Joachim Zweynert, »Gustav Schmoller and Globalization« in: *Schmollers Jahrbuch* 126, Nr. 2 (2006), S. 225–250.
- 6 Der Ansatz einer kontextualen Ökonomik zeichnet sich unter anderem dadurch aus, dass der Anwendungsbereich von Theorien bedingt wird durch den jeweiligen Kontext. Darüber hinaus spielt die Gesellschaft eine zentrale Rolle, da die Wirtschaft selbst in der Gesellschaft verwurzelt ist. Vgl. dazu Matthias P. Altmann, *Contextual Development Economics. A Holistic Approach to the Understanding of Economic Activity in Low-Income Countries*, New York 2011, S. 251. Siehe zum Begriff auch Nils Goldschmidt / Joachim Zweynert, »Gute alte Zauberformel. Der Begriff Ordnungspolitik ist aktueller denn je, doch die modernen Ökonomen halten ihn für überholt« in: *Süddeutsche Zeitung* vom 9./10. Mai 2009, 26.
- 7 In einem Forschungsprojekt analysieren wir derzeit in Tansania und Uganda entsprechende Entwicklungsprozesse vor dem Hintergrund der in diesem Aufsatz vorgestellten theoretischen Perspektive. Die Feldforschung wird von Pia Becker durchgeführt. Wir werden im Laufe des Textes verschiedentlich Bezüge zu dieser Forschung herstellen. Siehe bereits auch die Konkretisierungen am Beispiel von Indonesien in Roger Spranz / Alexander Lenger / Nils Goldschmidt, »The Relation between Institutional and Cultural Factors in Economic Development: The Case of Indonesia« in: *Journal of Institutional Economics* 8, Nr. 4 (2012), S. 459–488.

Ansatz zur Erklärung gesellschaftlicher Problemlagen sowie zur Interdependenz zwischen Politik und Wirtschaft leistet. Darüber hinaus wird verdeutlicht, welche Herausforderungen eine Reform oder Transplantation von Institutionen mit sich bringt (Abschnitt 3). In einem dritten Schritt wird mittels des Ansatzes einer kontextualen Ökonomik dargelegt, dass Institutionen neben den Interdependenzen mit dem politischen System auch in einen je spezifischen kulturellen Kontext eingebettet sind, dessen Analyse notwendig ist, um eine wirksame Reform von Institutionen zu ermöglichen (Abschnitt 4). Abschließend werden die wesentlichen Erkenntnisse des Beitrags zusammengefasst und ein kurzer Ausblick auf die weitere Forschung gegeben (Abschnitt 5).

## 2. Politische Macht und staatliche Gewalt als Bindeglieder zwischen politischer und ökonomischer Sphäre

Die Frage nach der Organisation von Macht in einer Gesellschaft hat bekanntlich eine lange Tradition. Thomas Hobbes' Idee des Leviathans, bei dem durch einen Gesellschaftsvertrag alle Macht an eine übergeordnete, souveräne und letztlich allmächtige Instanz übertragen wird, um die Gefährdungen eines anarchischen Naturzustands zu überkommen<sup>8</sup>, war auch für die frühe Politische Ökonomie zentral.<sup>9</sup> Die prinzipielle Idee der Machtübertragung bzw. Delegation und Begrenzung von Staatsgewalt durch einen gesellschaftlichen Vertrag findet sich bis heute in ökonomischen Ansätzen wieder, wobei insbesondere der Einfluss der Machtorganisation auf wirtschaftliche Entwicklung thematisiert wird.<sup>10</sup> So werden in einer Anarchie die Anreize zu Investition und Produktion durch die nicht vorhandene Rechtssicherheit und die Gefahr von Diebstahl massiv behindert. Da es außerhalb einer gewaltfreien Gesellschaft keine Produktion geben kann, hat jede Gesellschaft einen Anreiz diesen Zustand zu überkommen.<sup>11</sup> Darüber hinaus stellt Mancur Olson eine weitere Verbindung zwischen der Organisation der staatlichen Gewalt und der wirtschaftlichen Entwicklung fest: Jene Bedingungen, die für eine stabile Demokratie notwendig sind, sind dieselben Bedingungen, die auch eine Voraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung darstellen, wie etwa Rechtsstaatlichkeit und gesicherte

8 Thomas Hobbes, *Leviathan*, Hamburg [2004]. Zur Interpretation z.B. Wolfgang Kersting, *Die Politische Philosophie des Gesellschaftsvertrages*. Darmstadt 1996, Kap. III.

9 Exemplarisch für viele kann hier Adam Smith angeführt werden: »Handel und Gewerbe können selten sehr lange in einem Land gedeihen, das ohne geordnetes Rechtswesen ist, in dem sich die Menschen ihres Eigentums nicht sicher fühlen, in dem das Vertrauen in Verträge nicht durch das Gesetz gestärkt wird und in dem man nicht regelmäßig den Einsatz der Staatsgewalt erwarten kann, damit zahlungsfähige Schuldner auch zur Leistung gezwungen werden. Kurz, Handel und Gewerbe können selten in einem Staat blühen, in dem nicht ein gewisses Maß an Vertrauen in die von der Regierung zu gewährleistende Rechtssicherheit besteht.« Adam Smith, *Der Wohlstand der Nationen*, Horst Claus Recktenwald (Hg.), München 2013, S. 785.

10 Vgl. z.B. Mancur Olson, »Dictatorship, Democracy, and Development« in: *The American Political Science Review* 87, Nr. 3 (1993), S. 567-576; North / Wallis / Webb / Weingast, Limited Access Orders in the Developing World. A New Approach to the Problems of Development, aaO. (FN 1).

11 Siehe hierzu auch insb. James M. Buchanan, *Die Grenzen der Freiheit. Zwischen Anarchie und Leviathan*. Tübingen 1984.

Eigentumsrechte.<sup>12</sup> Zugleich ist es eine Frage von Rechtsstaatlichkeit, wie die jeweiligen staatlichen Aktivitäten an die Interessen der Gesellschaftsmitglieder zurückgebunden werden können: »Wenn die Regierung aber zum Selbstzweck wird und ein Eigenleben entwickelt, wenn sich also Leviathan voll entfaltet [im Orig.: when Leviathan lives and breathes], dann tritt ein ganzes Bündel zusätzlicher Kontrollprobleme hinzu. ›Geordnete Anarchie‹ ist weiterhin erstrebenswert, aber durch wen wird sie ›geordnet‹? Weder der Staat noch der Wilde ist edel, dieser Tatsache müssen wir uns voll bewusst sein.«<sup>13</sup>

Es ist offensichtlich, dass die mangelnde Beschränkung staatlicher Gewalt ökonomische Aktivitäten erschwert und dass die politischen Machtverhältnisse Reformen hin zu anderen – effizienteren – Institutionen positiv oder negativ beeinflussen. Der Erklärungsansatz der *Limited Access Order* von Douglass C. North, John J. Wallis, Steven B. Webb und Barry R. Weingast hat in den vergangenen Jahren die wirtschaftswissenschaftliche Diskussion hierzu wesentlich beeinflusst.<sup>14</sup> North, Wallis, Webb und Weingast gehen davon aus, dass sich gesellschaftliche Dynamiken in Entwicklungsländern grundlegend von jenen in entwickelten Ländern unterscheiden. Es ist eine notwendige Voraussetzung hin zu einer zielführenden Entwicklungspolitik, diese Unterschiede zu verstehen und in die Theorie konsistent einzubinden. Der grundlegende Unterschied zwischen den Gesellschaftsformen – so die zentrale These – ist in den verschiedenen Organisationformen staatlicher Gewalt zu finden. So kennzeichnet eine *Open Access Order* nicht nur eine wettbewerbliche Marktwirtschaft und eine Mehrparteiendemokratie, sondern auch ein stabiles staatliches Gewaltmonopol. In einer *Limited Access Order* hingegen mangelt es an einem gesicherten staatlichen Gewaltmonopol. Infolgedessen kommt den Eliten in einer *Limited Access Order* eine zentrale Rolle zu, ist doch sowohl der Zugang zum politischen als auch zum wirtschaftlichen System beschränkt. North, Wallis, Webb und Weingast sehen somit in der zentralistischen Organisationsform der staatlichen Gewalt das entscheidende Problem, das es im Entwicklungsprozess zu überkommen gilt. Entwicklungspolitische Reformen, die dieses Problem nicht berücksichtigen, werden keinen Erfolg haben.<sup>15</sup> Auch weisen sie darauf hin, dass ökonomische Entwicklungsprozesse nicht als lineare Pfade zu verstehen sind, sondern es vielmehr ver-

12 Mancur Olson, *Dictatorship, Democracy, and Development*, aaO. (FN 10), S. 572 ff. Wir werden auf die Rolle von Rechtsstaatlichkeit und gesicherten Eigentumsrechten später zurückkommen.

13 Buchanan, *Die Grenzen der Freiheit. Zwischen Anarchie und Leviathan*, aaO. (FN 11), S. XII. Auch dieses Problem werden wir an späterer Stelle nochmals thematisieren.

14 North / Wallis / Webb / Weingast, *Limited Access Orders in the Developing World. A New Approach to the Problems of Development*, aaO. (FN 1); Douglass C. North / John J. Wallis / Barry R. Weingast, *Violence and Social Order*. Cambridge 2009; vgl. dazu auch Robert Bates, »A Review of Douglass C. North, John Joseph Wallis, and Barry R. Weingast's *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*« in: *Journal of Economic Literature* 48, Nr. 3 (2010), S. 752-756; Ingo Pies, »Theoretische Grundlagen demokratischer Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. Der Ansatz von Douglass C. North« in: *Diskussionspapier 2008-8 des Lehrstuhls für Wirtschaftsethik an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg*, 2008.

15 North / Wallis / Webb / Weingast, *Limited Access Orders in the Developing World. A New Approach to the Problems of Development*, aaO. (FN 1); S. 41.

schiedene Typen von Entwicklungsstadien gibt, die sich durch die ihnen zugrundeliegende Logik selbst aufrechterhalten. Anstatt zu versuchen, Elemente einer *Open Access Order* in eine *Limited Access Order* zu transplantieren, ohne dabei die Gewaltfrage zu berücksichtigen, geht es vielmehr darum, Bedingungen zu identifizieren, die den Übergang von der einen zur anderen Ordnung ermöglichen bzw. wahrscheinlich machen. Für North, Wallis, Webb und Weingast besteht der Transformationsprozess somit aus zwei Schritten. Zunächst gilt es innerhalb der *Limited Access Order* zwischen den Eliten unpersönlichen Austausch (»impersonal exchange«) zu ermöglichen. Dafür identifizieren die Autoren drei Bedingungen: 1) Rechtsstaatliche Kontrolle für die Eliten (»rule of law«) 2) dauerhafte Organisationen, unabhängig von individuellen Netzwerken, und 3) zentralisierte Gewaltkontrolle.<sup>16</sup> In einem zweiten Schritt geht es dann darum, dass dieser unpersönliche Austausch ausgeweitet wird und allen Bürgern ein offener Zugang zu gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Systemen ermöglicht wird.<sup>17</sup> Folglich ist mit der Ausgestaltung der (staatlichen) Gewalt auch die Frage nach der Beschränkung der Macht der herrschenden Eliten verbunden, eines Leviathans, »der lebt und atmet«.

Entsprechend ist in einem nächsten Schritt konkreter auf die Schnittstelle zwischen wirtschaftspolitischen Maßnahmen, dem politischen Bereich und der Machtfrage einzugehen.

Wirtschaftspolitische Reformen, ganz egal ob in industrialisierten oder unterentwickelten Ländern, werden offensichtlich, unabhängig basisdemokratischer Impulse und parteipolitischer Konstellationen, de jure von Politikern beschlossen und in Gesetzestexte ausgestaltet bzw. umgewandelt. Reformen, die auf wirtschaftliche Entwicklung abzielen, sind folglich unmittelbar abhängig von den Gegebenheiten in der politischen Sphäre, weshalb den politischen Strukturen bei jeder Reform eine zentrale Erklärungskraft zukommt. Entsprechend erscheint es wenig hilfreich, wenn wirtschaftliche Reformen ausschließlich auf eine Korrektur von Marktversagen bzw. Marktstrukturen ausgerichtet sind. Vielmehr gilt es gleichermaßen die jeweiligen politischen Auswirkungen in den Blick zu nehmen, die durch mögliche Einkommenseffekte bewirkt werden und die zu einer Stärkung oder Schwächung von Eliten und einzelnen Interessengruppen führen können.<sup>18</sup> Um zu vermeiden, dass diese Auswirkungen im politischen Bereich die

16 North / Wallis / Webb / Weingast, *Limited Access Orders in the Developing World. A New Approach to the Problems of Development*, aaO. (FN 1), S. 21.

17 North / Wallis / Webb / Weingast, *Limited Access Orders in the Developing World. A New Approach to the Problems of Development*, aaO. (FN 1), S. 21.

Neben den Kategorien der *Limited* und *Open Access Order* behandeln North, Wallis, Webb und Weingast auch das Konzept der primitiven Jäger- und Sammlergesellschaft und unterscheiden verschiedene Formen der *Limited Access Order*. Dazu zählt die *fragile Limited Access Order*, in der der Staat nur schwer in der Lage ist, sein Gewaltmonopol aufrecht zu erhalten und sich gegen interne oder externe Gewalteinflüsse zu schützen. In einer *basic Limited Access Order* gibt es hingegen stabile staatliche Strukturen. Eine *mature Limited Access Order* unterstützt darüber hinaus auch Organisationen außerhalb des Staates. vgl. North / Wallis / Webb / Weingast, *Limited Access Orders in the Developing World. A New Approach to the Problems of Development*, aaO. (FN 1) S. 9ff.

18 Daron Acemoglu / James A. Robinson, »Economics versus Politics. Pitfalls of Policy Advice«, in: *Journal of Economic Perspectives* 27, Nr. 2 (2013), S. 173–192.

kurzfristigen positiven wirtschaftlichen Effekte übersteigen und möglicherweise eine langfristige und nachhaltige Entwicklung hemmen, ist es wichtig, die politischen Implikationen vorab zu analysieren und bei der Implementierung entsprechender Reformmaßnahmen zu berücksichtigen.<sup>19</sup>

Hierin begegnen sich die aktuelle entwicklungsökonomische Literatur und die Ordnungsökonomik in der Tradition der Freiburger Schule. Es ist die zentrale Einsicht des ordnungsökonomischen Forschungsparadigmas, dass ökonomische Prozesse signifikant durch Machtprozesse beeinflusst werden, d.h. dass Individuen mittels Privilegiensuche und Diskriminierungsmaßnahmen mit Blick auf ihre individuelle Position innerhalb der Gesellschaft (bewusst und/oder unbewusst) Einfluss auf ökonomische Verteilungs- und Produktionsergebnisse nehmen.<sup>20</sup> Gleichmaßen sind aber auch die Aushandlungsprozesse auf der Suche nach wünschenswerten Rahmenbedingungen für eine marktwirtschaftliche Ordnung durch bestehende Machtverhältnisse geprägt. Zur Realisierung einer privilegienfreien Ordnung müssen daher – so die Quintessenz einer ordnungsökonomischen Perspektive bis heute – zwei entscheidende Fragen thematisiert und beantwortet werden. Zum einen ist dies das schon für die frühe Freiburger Schule zentrale Problem der Verhinderung von Macht.<sup>21</sup> Zum anderen muss auch in wirtschaftsethischer Hinsicht die für die moderne Ordnungsökonomik so wichtige konstitutionenökonomische Überlegung diskutiert werden, dass die Mitglieder eines Gemeinwesens frei über das jeweilige soziale Arrangement zu entscheiden haben, und zwar dergestalt, dass sie sich auf eine gesellschaftliche Ordnung einigen, die im konstitutionellen Interesse aller beteiligten Individuen liegt.<sup>22</sup> In diesem Sinne nähert sich der Mainstream der Entwick-

- 19 Acemoglu / Robinson, *Economics versus Politics. Pitfalls of Policy Advice*, aaO. (FN 18), S. 174.
- 20 Vgl. z.B. Viktor Vanberg, »Nachwort: Das Forschungsprogramm der Ordnungsökonomik« in: Nils Goldschmidt / Michael Wohlgemuth (Hg.), *Grundtexte zur Freiburger Tradition der Ordnungsökonomik*. Tübingen 2008, S. 735–752.
- 21 Siehe z.B. bereits Franz Böhm, »Das Problem der privaten Macht. Ein Beitrag zur Monopolfrage« in: Nils Goldschmidt / Michael Wohlgemuth (Hg.): *Grundtexte zur Freiburger Tradition der Ordnungsökonomik*. Tübingen [1928] 2008, S. 49–67; Franz Böhm / Walter Eucken / Hans Großmann-Doerth, »Unsere Aufgabe« in: Nils Goldschmidt / Michael Wohlgemuth (Hg.), *Grundtexte zur Freiburger Tradition der Ordnungsökonomik*. Tübingen [1936] 2008, S. 21–37.
- 22 Vanberg, Nachwort: Das Forschungsprogramm der Ordnungsökonomik, aaO. (FN 20); Buchanan, *Die Grenzen der Freiheit. Zwischen Anarchie und Leviathan*, aaO. (FN 11); siehe zur Diskussion Nils Goldschmidt / Alexander Lenger, »Teilhabe und Befähigung als Schlüsselemente einer modernen Ordnungsethik« in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik* 12, Nr. 2 (2011), S. 295–313; Lars P. Feld / Ekkehard A. Köhler, »Ist die Ordnungsökonomik zukunftsfähig?« in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik* 12, Nr. 2 (2011), S. 173–195; Inga Fuchs-Goldschmidt / Nils Goldschmidt, »Wiesel oder Hermelin? Strukturelle Gerechtigkeit als Fundament einer modernen Sozialen Marktwirtschaft« in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik* 14, Nr. 1 (2013), S. 8–22.

lungsökonomik inzwischen einer Sichtweise, wie sie die Ordnungsökonomik bereits seit längerer Zeit verfolgt.<sup>23</sup>

Neben den Wechselwirkungen zwischen politischen und ökonomischen Effekten kann es auch zu einer direkten Blockade eines Reformvorhabens durch die herrschende politische Elite kommen. Daron Acemoglu und James A. Robinson stellen fest, dass es besonders häufig zu einer solchen Blockade kommt, wenn die politische Elite fürchtet, durch die Reform ihre Machtposition zu verlieren.<sup>24</sup> Da die herrschende Elite vor allem an ihrem Machterhalt interessiert ist, hat sie einen Anreiz (ökonomische und institutionelle) Reformen auch dann zu verhindern, wenn diese an für sich gesamtgesellschaftlich wohlfahrtsfördernd wären. Eine Blockade von Reformen tritt besonders häufig in Entwicklungsländern auf, da diese erstens über einen geringen politischen Wettbewerb verfügen und zweitens die politische Elite dort besonders hohe wirtschaftliche Renten erzielt, was den Anreiz zum Machterhalt erhöht. In manchen Fällen führt das Interesse am Machterhalt nicht nur zur Blockade von Reformen, sondern auch zu einem gewalttätigen Vorgehen gegenüber der Bevölkerung.<sup>25</sup> Ein solches gewalttätiges Verhalten gehört offensichtlich zu den Charakteristika einer *Limited Access Order*, in der sich die Bevölkerung selbst vor der Gewalt der machhabenden Eliten schützen muss.

Neben dem Motiv des Machthabenden kann auch die Verteilung von Macht zur Erklärung beitragen, warum bestimmte Reformen zur Überwindung ineffizienter gesellschaftlicher Arrangements in einigen Ländern nicht umgesetzt werden. So erklären Acemoglu und Robinson den Einfluss auf die wirtschaftlichen Institutionen<sup>26</sup> (und somit auf wirtschaftliche Entwicklung) über das Zusammenspiel zwischen politischen Institutionen und politischer Macht.<sup>27</sup> Wirtschaftliche Institutionen – so die Kernüberlegung – sind Kollektiventscheidungen der Gesellschaft.<sup>28</sup> Da es jedoch divergierende Präferenzen über die Ausgestaltung wirtschaftlichen Institutionen gibt, muss die politische Macht der verschiedenen Gruppen als ausschlaggebender Faktor für die Wahl zwischen verschiedenen wirtschaftlichen Institutionen angesehen werden. Bei der politischen Macht kann zwischen de jure-Macht und de facto-Macht unterschieden werden. Als de jure-Macht wird eine solche Form der Macht verstanden, die sich aus den politischen Institutionen

23 Nils Goldschmidt / Gerhard Wegner / Michael Wohlgemuth / Joachim Zweynert, »Was ist und was kann Ordnungsökonomik?« in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19.6.2009 (<http://www.faz.net/frankfurter-allgemeine-zeitung/nils-goldschmidt-gerhard-wegner-michael-wohlgemuth-joachim-zweynert-was-ist-und-was-kann-ordnungsökonomik-11182692.html?ot=de.faz.ot.www.Article.ajax>; abgerufen am 13.1.2015.).

24 Acemoglu / Robinson, *Economics versus Politics. Pitfalls of Policy Advice*, aaO. (FN 18); Gerald Roland, »The Political Economy of Transition« in: *The Journal of Economic Perspectives* 16, Nr. 1 (2002), S. 29–50.

25 Besley / Persson, *Pillars of Prosperity. The Political Economics of Development Clusters*, aaO. (FN 3).

26 Wir werden uns mit dem Konzept der Institutionen und ihrer Rolle für wirtschaftliche Entwicklung in Kapitel 3 ausführlich beschäftigen.

27 Daron Acemoglu / James A. Robinson, »The Role of Institutions in Growth and Development«, in: *Review of Economics and Institutions* 1, Nr. 2 (2010), S. 7.

28 Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge 1990, S. 4.

ableitet. Die de facto-Macht einer Gruppe entspringt hingegen aus der Verfügungsmacht über wirtschaftliche Ressourcen.<sup>29</sup> Auch hier zeigt sich, wie bei den vorherigen Ausführungen, wie wichtig es ist, bei einer wirtschaftspolitischen Reform nicht nur die gewünschten wirtschaftlichen Institutionen oder Ergebnisse zu betrachten, sondern in einer Gesamtanalyse das politische Machtgefüge mit zu berücksichtigen, da dysfunktionale wirtschaftliche Institutionen oftmals durch die bestehenden politischen Strukturen aufrechterhalten werden. Entsprechend gilt es, diese Einsicht auch für Vorschläge für strukturelle Reformen dieser Machtverhältnisse mit zu berücksichtigen. Um das Entwicklungsproblem zu lösen, muss folglich insbesondere verstanden werden, warum Länder in bestimmten ineffizienten Institutionen, d.h. unerwünschten gesellschaftlichen Arrangements feststecken, und es müssen Instrumente entwickelt und erprobt werden, die diese, die Interessen der Gesellschaftsmitglieder nur defizitär repräsentieren Regelordnungen, überkommen können.<sup>30</sup> Um sich diesem Problem zu nähern, zeigen wir in einem nächsten Schritt, wie Institutionen verstanden werden sollten, um in diesem interdependenten System zustimmungsfähige Lösungen im Sinne der Mitglieder einer Gesellschaft zu finden.

### 3. Die Rolle von Institutionen in Prozessen nachholender Entwicklung

Eine genaue Analyse von Institutionen ermöglicht es sowohl zu erklären, wie interdependente Entwicklungshindernisse zustande kommen, als auch wie eine Überwindung dieser Hindernisse möglich ist. Zudem rückt die Frage in den Mittelpunkt des Forschungsinteresses, wie Institutionen mit der Ausgestaltung politischer Macht und staatlicher Gewalt verbunden sind.

Nach North sind Institutionen »die Spielregeln einer Gesellschaft oder, förmlicher ausgedrückt, die vom Menschen erdachten Beschränkungen menschlicher Interaktion«.<sup>31</sup> Dabei lässt sich zwischen formellen und informellen Institutionen unterscheiden.<sup>32</sup> Unter formellen Institutionen werden Verträge, Gesetze und die Verfassung eines Landes verstanden.<sup>33</sup> Formelle Institutionen sind insbesondere dadurch gekennzeichnet,

29 Acemoglu / Robinson, *The Role of Institutions in Growth and Development*, aaO. (FN 27), S. 8.

Für die Auswirkungen von de jure und de facto Faktoren von Rechtsstaatlichkeit (wie z.B. gerichtliche Unabhängigkeit) auf das Wirtschaftswachstum vgl. Stephan Haggard / Lydia Tiede, »The Rule of Law and Economic Growth: Where are We?« in: *World Development* 39, Nr. 5 (2010), S. 673–685.

30 Acemoglu / Robinson, *The Role of Institutions in Growth and Development*, aaO. (FN 27), S. 28.

31 Douglass C. North, *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*, Tübingen 1992, S. 3.

32 Für eine Kritik an dieser Unterscheidung vgl. Geoffrey M. Hodgson, »What are Institutions?« in: *Journal of Economic Issues* 40, Nr. 1 (2006), S. 1–25.

33 Mathias Erlei / Martin Leschke / Dirk Sauerland, *Neue Institutionenökonomik*, Stuttgart 2007, S. 24; North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* aaO. (FN 28), S. 47.



dass sie relativ schnell wandelbar sind. Grund hierfür ist, dass sie als gesetztes Recht einer Sanktionsgewalt fungieren und von dieser – innerhalb gewisser Grenzen – geändert werden können. Wenn man vom Informationsproblem absieht, können Gesetze quasi über Nacht umgestaltet werden.<sup>34</sup> Anders ist dies bei den informellen Institutionen, deren Veränderung oder Anpassung viel Zeit bedarf.<sup>35</sup> Unter informellen Institutionen werden üblicherweise nicht-kodifizierte Handlungsmuster wie Normen, religiöse Überzeugungen, Konventionen oder Verhaltensregeln verstanden. Ein Missachten dieser informellen Regeln wird nicht von der Staatsgewalt, sondern durch die betroffenen Akteure selbst sanktioniert. Die Unterscheidung zwischen formellen und informellen Institutionen ist nicht immer als präzise und eindeutige Unterscheidung zu verstehen.<sup>36</sup> So können die Regeln einer traditionellen Stammesgemeinschaft auch als ungeschriebene Regeln ähnliche Funktionen wie formelle Institutionen übernehmen, wenn sie von einer dritten Instanz sanktioniert werden.

Für die vorliegenden Überlegungen ist relevant, dass Institutionen in einer Gesellschaft verschiedene Funktionen übernehmen. Ganz grundlegend bestimmt die Gesamtheit der Institutionen die gesellschaftliche Anreizstruktur.<sup>37</sup> Indem Institutionen die Interaktion zwischen Individuen strukturieren und somit bestimmte, gesellschaftliche unerwünschte Handlungsmöglichkeiten begrenzen und zugleich andere, bislang tendenziell von Ausbeutung betroffene Optionen erst realisierbar machen, reduzieren sie die transaktionskostenerzeugende Unsicherheit und ermöglichen Spielräume für gesellschaftliche Kooperationen.<sup>38</sup> In diesem Sinne stellen Institutionen eine wesentliche Determinante wirtschaftlicher Entwicklung dar.<sup>39</sup>

In der Literatur herrscht weitestgehend Einigkeit darüber, welche Institutionen zu wirtschaftlichem Wachstum führen.<sup>40</sup> Exemplarisch seien hier Rechtsstaatlichkeit und gesicherte Eigentumsrechte genannt.<sup>41</sup> Generell gilt, dass es für eine wirksame Imple-

34 North, Institutions, Institutional Change and Economic Performance aaO. (FN 28 ), S. 6.

35 Vgl. z.B. Gérard Roland, »Understanding Institutional Change: Fast-Moving and Slow-Moving Institutions« in: *Studies in Comparative International Development* 38, Nr. 4 (2004), S. 109-131.

36 North, Institutions, Institutional Change and Economic Performance aaO. (FN 28), S. 40ff.

37 Erlei / Leschke / Sauerland, Neue Institutionenökonomik, aaO. (FN 33), S. 551.

38 North, Institutions, Institutional Change and Economic Performance aaO. (FN 28) S. 4; vgl. auch Jack Knight, »Social Institutions and Human Cognition. Thinking About Old Questions in New Ways« in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 153, Nr. 4 (1997), S. 693-699.

39 Vgl. z.B. Acemoglu / Robinson, The Role of Institutions in Growth and Development, aaO. (FN 27); Peter J. Boettke / Alexander Fink, »Institutions First« in: *Journal of Institutional Economics* 7, Nr. 4 (2011), S. 499-504; Robert J. Barro, »Rule of Law, Democracy, and Economic Performance« in: Marc A. Miles (Hg.), 2000 Index of Economic Freedom, Washington DC 2000.

40 Vgl. z.B. Boettke / Fink, Institutions First, aaO. (FN 39); Martin Leschke, *Ökonomik der Entwicklung*, Bayreuth 2011; Dani Rodrik, »Second-Best Institutions« in: *American Economic Review* 98, Nr. 2 (2008), S. 100-104.

41 Vgl. z.B. Rodrik, Second-Best Institutions, aaO. (FN 40), S. 100; Haggard / Tiede, The Rule of Law and Economic Growth: Where are We?, aaO. (FN 29); Olson, Dictatorship, Democracy, and Development, aaO. (FN 10 ).

mentierung dieser prosperitätsfördernden Institutionen notwendig ist zu verstehen, wie institutionelle Reformen herbeigeführt werden können und inwieweit bestimmte institutionelle Arrangements wirtschaftliche Entwicklung blockieren.<sup>42</sup>

Im vorherigen Kapitel wurden die Rolle von Macht und Gewalt und das Hineinwirken dieser Kräfte in die wirtschaftliche und politische Sphäre dargestellt. Wie können diese Probleme unter Rückgriff auf Institutionen analysiert und gelöst werden? North, Wallis, Webb und Weingast weisen darauf hin, dass es nicht möglich ist, die Institutionen einer *Open Access Order* in eine *Limited Access Order* zu übertragen, da sie in einer *Limited Access Order* nicht die gleiche Wirkung erzielen können, wie unter den Mechanismen einer *Open Access Order*.<sup>43</sup> Die Kenntnis von in bestimmten Kontexten wohlstandsfördernden Institutionen – so die Quintessenz – reicht also noch nicht dazu aus, dass diese auch in anderen Kontexten zu einer wohlstandsfördernden Wirkung führen. Überdies ist die erfolgreiche Umsetzung und Transplantation von institutionellen Reformen abhängig von den jeweiligen politischen Interessenlagen. Dies liegt zum einen daran, dass institutionelle Arrangements in verschiedenen politischen Regelordnungen eine unterschiedliche Wirkung erzielen. Zum anderen blockieren bzw. ermöglichen bestimmte politische Regelordnungen – motiviert aus dem Eigeninteresse der politischen Eliten – bestimmte institutionelle Reformen. Denn prinzipiell besteht für Politiker die Gefahr, dass durch die Einführung neuer Institutionen sich ihre politische Macht reduziert. In einem solchen Fall werden sie institutionelle Reformen blockieren.<sup>44</sup>

Bei institutionellen Reformen ist, wie ausgeführt, die Interdependenz zwischen wirtschaftlichem und politischem System von hoher Relevanz. So sind die wirtschaftlichen Institutionen abhängig von den jeweiligen politischen Institutionen.<sup>45</sup> Diese enge Verbindung der politischen und der wirtschaftlichen Sphäre in entwicklungspolitischen

42 Nils Goldschmidt / Pia Becker / Alexander Lenger, »Das Zusammenspiel und die Erfassung individueller und institutioneller Bedingungen wirtschaftlicher Entwicklung« in: Thomas Apolte (Hg.), *Transfer von Institutionen*, Berlin 2014.

43 North / Wallis / Webb / Weingast, *Limited Access Orders in the Developing World. A New Approach to the Problems of Development*, aaO. (FN 1 ), S. 26 ff.

44 Daron Acemoglu / James A. Robinson, »Economic Backwardness in Political Perspective« in: *American Political Science Review* 100, Nr. 1 (2006), S. 129. Generell ist darauf hinzuweisen, dass hinter solchen Überlegungen das Konzept der Pareto-Optimalität steht, wenn davon ausgegangen wird, dass nur Maßnahmen umgesetzt werden können, die niemanden schlechter stellen. Faktisch ist ein solches Pareto-Konzept in der Praxis aber nicht ohne weiteres auf tatsächliche Konflikte anwendbar, da praktisch jede reale wirtschaftspolitische Maßnahme sowohl Gewinner als auch Verlierer erzeugt. Da ein derartiger Zustand jedoch nicht dem Kriterium der Pareto-Optimalität entspricht, müsste eine solche Maßnahme stets unterlassen werden. Somit lässt sich das Pareto-Kriterium treffend auch als »konservatives Kriterium« bezeichnen, da es zur Beibehaltung des Status quo beiträgt, unabhängig davon wie dieser Zustand beschaffen ist. Einer Entwicklungspolitik, die sich ausschließlich am Pareto-Kriterium orientiert, wären in der Realität also nahezu sämtliche Handlungsspielräume verschlossen. Vgl. Nils Goldschmidt / Alexander Lenger, »Effizienz oder Konsens? Einige prinzipielle Überlegungen zum Verhältnis zweier Grundkategorien ökonomischen Denkens« in: Detlef Aufderheide / Martin Dabrowski (Hg.), *Effizienz oder Glück? Wirtschaftsethische und moralökonomische Perspektiven der Kritik an ökonomischen Erfolgsfaktoren*, Berlin 2012, S. 53-80.

45 Acemoglu / Robinson, *The Role of Institutions in Growth and Development*, aaO. (FN 27).

Kontexten lässt sich beispielsweise an der bestehenden Form des Kapitalismus in Tansania illustrieren, der durch eine Vielzahl an Monopolen und Kartellen geprägt ist. Die früheren Staatsmonopole aus den Zeiten des Sozialismus sind heute zu großen Teilen in Besitz der politischen Eliten. Es bestehen keine formellen Institutionen (Gesetze), die die Einschränkung von Marktmacht, beispielsweise durch ein Kartellamt sicherstellen. Da die Politiker selbst von den Monopolgewinnen der Unternehmen profitieren, haben sie auch keinen Anreiz die bestehenden formellen Institutionen zu reformieren. Gleichzeitig führen die bestehenden Regelungen dazu, dass nur ein sehr kleiner Teil der Bevölkerung Zugang zum Markt hat. Der Gewinn einer institutionenökonomischen Herangehensweise liegt somit darin begründet, dass sie die Bedeutung politischer Regelordnungen hinsichtlich der Wirkung spezifischer institutioneller Arrangements als auch hinsichtlich der prinzipiellen Implementierbarkeit dieser Arrangements explizit in die ökonomische Analyse einbringt und daran anschließend Reformoptionen benennen kann, die im Idealfall zu nachhaltigem Wohlstand führen. Hierzu aber ist es notwendig, auch diejenigen Faktoren zu berücksichtigen, die das bestehende ineffiziente Institutionengefüge konstituieren bzw. aufrechterhalten. Eine direkte Reform formaler Institutionen, die eben jene Kräfte nicht berücksichtigt, wird in den meisten Fällen nicht zu den gewünschten Effekten oder sogar zu ungewollten negativen Effekten führen.<sup>46</sup> Folglich ist das gesamte Institutionengefüge in seiner Interdependenz zentral für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes. Eine Reform bestehender formaler Institutionen ist entsprechend nur unter Einbeziehung des jeweiligen, auch informellen Kontexts und der bestehenden Interdependenzen möglich.

Dass ineffiziente Institutionen bzw. institutionelle Arrangements zu Unterentwicklung bzw. Aufrechterhaltung schwacher Wirtschaftsleistung beitragen, beschreiben Acemoglu und Robinson in ihrem vielfach diskutierten Buch<sup>47</sup> »Warum Nationen scheitern«<sup>48</sup>. Acemoglu und Robinson bezeichnen solche Institutionen, die zum Scheitern von Staaten beitragen, als extraktive Institutionen, während prosperierende Staaten inklusive Institutionen aufweisen. Als inklusive – also wohlstandsfördernde Institutionen – verstehen sie Institutionen, die Sicherheit an Privateigentum, Rechtssicherheit und Vertragsfreiheit garantieren. Unter solchen inklusiven Institutionen hat eine breite Bevölkerungsschicht einen Anreiz am Markt teilzuhaben.<sup>49</sup> Die Eigenschaften extraktiver Institutionen sind gegensätzlich zu denen inklusiver Institutionen. In einem Land mit extraktiven Institutionen hat nur eine kleine gesellschaftliche Elite die Möglichkeit, Wohlstand zu erlangen, welches zulasten des Großteils der Bevölkerung geht, wie die Fälle

46 Acemoglu / Robinson, *The Role of Institutions in Growth and Development*, aaO. (FN 27), S. 12f.

47 Vgl. z.B. William Easterly / Ross Levine, »The European Origins of Economic Development« in: *NBER Working Paper*, Nr. 18162 (2012); Bentley W. MacLeod, »On Economics: A Review of *Why Nations Fail* by D. Acemoglu and J. Robinson and *Pillars of Prosperity* by T. Besley and T. Persson« in: *Journal of Economic Literature* 51, Nr. 1 (2013), S. 116-143.

48 Acemoglu / Robinson, *Warum Nationen scheitern. Die Ursprünge von Macht, Wohlstand und Armut*. aaO. (FN 5).

49 Acemoglu / Robinson, *Warum Nationen scheitern. Die Ursprünge von Macht, Wohlstand und Armut*. aaO. (FN 5), S. 105f.

von Oligarchen in osteuropäischen Ländern gut veranschaulichen.<sup>50</sup> Um dem Scheitern von Staaten entgegenzuwirken, müssen folglich die extraktiven Institutionen eines Landes in inklusive umgewandelt werden. Bei der Erlangung dieses Ziels stimmt die Ansicht von Acemoglu und Robinson mit der bereits mehrfach erwähnten These überein, dass eine reine Übertragung von wohlstandsfördernden Institutionen scheitern wird.<sup>51</sup> Vielmehr geht es zunächst darum zu verstehen, welche Kräfte die bestehenden extraktiven Institutionen aufrechterhalten. Auch eine Unterstützung von Ländern mit extraktiven Institutionen wird keine nachhaltigen Veränderungen bringen, solange keine Umwandlung der extraktiven in inklusive Institutionen gelingt.<sup>52</sup>

Hier muss eine moderne Entwicklungsökonomik ansetzen. Es gilt kritisch zu hinterfragen, wie die Transformation von extraktiven hin zu inklusiven Institutionen angestoßen werden kann. Richtet sich die Anforderung an einen Aufklärungsprozess für Politik und Bevölkerung oder sollen (Entwicklungs-)Länder per (ökonomischen) Zwang zur Anpassung ihrer Institutionen verpflichtet werden? Es ist offensichtlich, dass eine Entwicklung, die an der gesellschaftsspezifischen Wahrnehmung und Deutung von Institutionen ansetzt, Akzeptanz und Verständnis institutioneller Interdependenzen ermöglicht, einen endogenen Strukturwandel befördert und so aufgrund niedriger Transaktionskosten und höherer Legitimität nachhaltig erfolgreicher und kostengünstiger sein wird als die Verpflichtung auf bestimmte Reformprozesse.<sup>53</sup> Hierfür aber gilt es die entsprechenden Argumente und Professionalisierungsdiskurse in die sich entwickelnden Länder zu emittieren und Strukturen bereitzustellen, einen solchen Catch-Up-Prozess zu begleiten und zu unterstützen.

Die Auseinandersetzung mit der Rolle von Institutionen in Prozessen nachholender Entwicklung soll verdeutlichen, dass Institutionen eine zentrale Determinante wirtschaftlichen Wachstums darstellen. Je nach Ausgestaltung können Institutionen sowohl Wachstumshindernis als auch Wachstumsmotor sein. Eine Reform von ineffizienten Institutionen hin zu prosperitätsfördernden Institutionen erscheint aber nur dann erfolgversprechend, wenn sie mit einer umfassenden Analyse des Kontextes einhergeht, in den die Institutionen eingebettet sind. Bisher wurde dabei insbesondere auf politische Bedingungen eingegangen, die bestimmte formale Institutionen aufrechterhalten und Reformen hin zu effizienteren Lösungen verhindern. Darüber hinaus sind formale Institutionen aber auch in umfassende kulturelle und historische Kontexte eingebunden, die insbesondere das Zusammenspiel mit den informellen Institutionen betreffen. Gefordert ist also eine differenztheoretische Position, die die wirtschaftliche Entwicklung im Zusammenspiel der verschiedenen gesellschaftlichen Subsysteme betrachtet. Im Folgenden

50 Acemoglu / Robinson, Warum Nationen scheitern. Die Ursprünge von Macht, Wohlstand und Armut. aaO. (FN 5), S. 108f.

51 Acemoglu / Robinson, Warum Nationen scheitern. Die Ursprünge von Macht, Wohlstand und Armut. aaO. (FN 5), S. 525.

52 Acemoglu / Robinson, Warum Nationen scheitern. Die Ursprünge von Macht, Wohlstand und Armut. aaO. (FN 5), S. 532.

53 Die aktuellen massiven Gegenbewegungen gegenüber Reformverpflichtungen selbst in einem hochentwickelten Land wie Griechenland illustrieren die Bedeutung dieses Sachverhalts.

schlagen wir den Ansatz einer kontextualen Ökonomik vor, der einer solchen differenz-theoretischen Betrachtungsweise gerecht wird, und Phänomene nachholender wirtschaftlicher Entwicklung in ihrem jeweiligen umfassenden institutionellen Umfeld eingebettet betrachtet.

#### 4. Der Ansatz einer kontextualen Ökonomik<sup>54</sup>

Eine Betrachtung des spezifischen Kontexts eines Landes ist erforderlich, da sich Entwicklungsländer hinsichtlich ihrer historischen, kulturellen und gesellschaftlichen Entwicklungslinien von industrialisierten Ländern und somit im Bezug auf ihre Implementierungsbedingungen für wirtschaftliche Reformen substantiell unterscheiden. Die unterschiedlichen Kontexte sowie die bestehenden Eigenschaften des Institutionengefüges wurden jedoch von Entwicklungsökonomien lange Zeit ignoriert.<sup>55</sup> Mit dem Konzept einer kontextualen Ökonomik möchten wir einen Ansatz vorschlagen, der Prozesse nachholender Entwicklung in ihren jeweiligen Kontext eingebettet betrachtet. Kultur gilt so nicht als exogener, unwandelbarer Faktor, sondern wird als endogene Variable wirtschaftlicher Entwicklung angesehen. Folglich kann es keine universellen, allgemein gültigen Lösungen (»first best«) geben, sondern Politikempfehlungen müssen auf kontext-spezifischen Lösungen basieren, die unter den gegebenen Bedingungen die bestmögliche Lösung darstellen (»second best«<sup>56</sup>).<sup>57</sup>

Den kulturellen Kontext erachten wir deshalb als entscheidend, weil er den unterschiedlichen gesellschaftlichen Institutionen zugrunde liegt und diese Kontexte, wie beispielsweise den politischen oder wirtschaftlichen, grundlegend prägt.<sup>58</sup> Dabei verstehen wir Kultur als das fortlaufende Zusammenspiel von formellen Regeln und informellen Beschränkungen, das sich jeweils in der geschichtlichen Entwicklung einzelner Gesellschaften in unterschiedlicher Form herausbildet und von jedem Mitglied der Gesellschaft in seinem bzw. ihrem Prozess der Sozialisation erlernt werden muss und (potenziell) reflektiert werden kann.<sup>59</sup> Die Ausprägung der jeweiligen Institutionen einer Gesell-

54 Die nachfolgenden Überlegungen basieren auf Ideen, die wir erstmals in Goldschmidt / Becker / Lenger, Das Zusammenspiel und die Erfassung individueller und institutioneller Bedingungen wirtschaftlicher Entwicklung, aaO. (FN 42) präsentiert haben.

55 Altmann, Contextual Development Economics. A Holistic Approach to the Understanding of Economic Activity in Low-Income Countries, aaO. (FN 6 ), S. 2f.

56 Vgl. Rodrik, Second-Best Institutions, aaO. (FN 40).

57 Die hier dargestellten Unterscheidungen, sowie weitere Differenzen zwischen einer kontextualen und isolierenden Ökonomik werden dargestellt von Altmann, Contextual Development Economics. A Holistic Approach to the Understanding of Economic Activity in Low-Income Countries, aaO. (FN 6 ), S. 251.

58 Nils Goldschmidt / Bernd Remmele, »Anthropology as the Basic Science of Economic Theory: Towards a Cultural Theory of Economics« in: *Journal of Economic Methodology* 12, Nr. 3 (2005), S. 455-469; vgl. auch Gerold Blümle / Nils Goldschmidt / Rainer Klump / Bernd Schauenberg / Harro von Senger (Hg.), *Perspektiven einer kulturellen Ökonomik*, Münster 2004.

59 Spranz / Lenger / Goldschmidt, The Relation between Institutional and Cultural Factors in Economic Development: The Case of Indonesia, aaO. (FN 7 ), für die Definition von Kultur.

schaft ist folglich eingebettet in die jeweiligen kulturellen Strukturen eines Landes zu verstehen.<sup>60</sup>

Nicht nur Institutionen, sondern auch Individuen werden geprägt von ihrem jeweiligen Kontext. Der Gedanke, dass die Perspektive der Individuen durch den jeweiligen Kontext beeinflusst wird, ist von Granovetter in seinem Argument der *embeddedness* aufgegriffen worden. Damit illustriert er, wie das Individuum mit seiner Umwelt verflochten ist. Gemäß Granovetter bedeutet *embeddedness*, dass »the behaviour and institutions to be analysed are so constrained by on-going social relations that to construe them as independent is a grievous misunderstanding«<sup>61</sup>. Folglich müssen ökonomische Akteure eingebettet in ein Nexus aus sozialen Beziehungen verstanden werden, die sie umgeben und ihr wirtschaftliches Handeln strukturieren.<sup>62</sup>

Der Kontext, in den Individuen eingebettet sind, prägt auch ihre Deutungen und Sinnstrukturen über die sie umgebenden Institutionen. Der wohl bekannteste ökonomische Erklärungsansatz, der beschreibt, wie Individuen ihre Umwelt ordnen, und der gleichzeitig die Einbeziehung kultureller Faktoren ermöglicht, ist das Konzept der *shared mental models*.<sup>63</sup> Individuen nutzen mentale Modelle, um ihre Umwelt abzubilden und zu strukturieren. Dabei weisen Individuen in derselben kulturellen Sphäre ähnliche mentale Modelle auf, da mentale Modelle durch die persönlichen Erfahrungen beeinflusst werden. Da es aber keine Individuen gibt, die in ihrem Leben absolut identische Erfahrungen gemacht haben, sind mentale Modelle für jede Person einzigartig. Obwohl also mentale Modelle nicht identisch sind, prägen gemeinsame bzw. ähnliche Sozialisationsprozesse (»Enkulturation«)<sup>64</sup> ähnliche mentale Modelle und ermöglichen in der Kommunikation zwischen Individuen in vergleichbaren kulturellen Sphären einen gewissen Grad der Nähe bzw. an Annäherung. Das Konzept der mentalen Modelle ermöglicht es insbesondere historische und kulturelle Faktoren, die das Individuum in seinen Wahrnehmungen und Handlungen beeinflussen, in die Analyse mit einzubeziehen und hilft dabei, das Verhalten der Individuen angemessen zu interpretieren. Aufgrund der eigenen einzigartigen Erfahrungen und durch die gemeinsame kulturelle Basis hat jede Person letztlich eine bestimmte Art und Weise die Umwelt zu interpretieren und handelt entsprechend dieser Vorstellungsmuster.

Basierend auf diesem Verständnis der Einbettung von Institutionen in einen kulturellen Kontext können wir nun spezifische Aussagen über die Probleme wirtschaftlicher Entwicklung aus der Perspektive einer kontextualen Ökonomik treffen. In den bisherigen Abschnitten wurde bereits hinreichend ausgeführt, dass die Ausgestaltung des In-

60 Altmann, Contextual Development Economics. A Holistic Approach to the Understanding of Economic Activity in Low-Income Countries, aaO. (FN 6), S. 235.

61 Mark Granovetter, »Economic Action and Social Structure. The Problem of Embeddedness« in: *American Journal of Sociology* 91, Nr. 3 (1985), S. 482.

62 Vgl. bereits Karl Polanyi, *The Great Transformation: Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen*, Frankfurt a.M. [1944] 1997.

63 Vgl. Arthur Denzau / Douglass North, »Shared Mental Models: Ideologies and Institutions« in: *Kyklos* 47, Nr. 1 (1994), S. 3-31.

64 Günter Dux, *Historisch-genetische Theorie der Kultur*, Weilerswist 2000.

stitutionengefüges ein zentraler Baustein hin zu wirtschaftlicher Entwicklung ist. Die alleinige Einführung von formellen Institutionen oder Übertragung aus anderen Ordnungen bedeutet nicht automatisch, dass Institutionen die gleichen positiven Effekte aufweisen, wie in anderen Kontexten. Neben den bereits beschriebenen Herausforderungen – insbesondere in der Sphäre der Politik – muss darüber hinaus sichergestellt werden, dass neu implementierte Institutionen auch in ihrem neuen kulturellen Kontext verankert werden können; zumal dieser Kontext wesentlich auch die politische Sphäre mitbestimmt.

Diese Verankerung sicherzustellen, ist die zentrale Herausforderung bei der Transplantation von Institutionen. Offensichtlich ist diese Situation besonders kompliziert, da die formellen Institutionen aus anderen, zumeist westlichen Ländern stammen und in spezifische informelle Settings der »Regel-Import-Länder« eingebracht werden, die sich von den informellen Beschränkungen und kulturellen Kontexten der jeweiligen »Regel-Export-Länder« unterscheiden. Nicht wenige Berater in Entwicklungsprozessen<sup>65</sup>, die mit der Implementierung von solchen (westlichen) Institutionen betraut sind, vertreten die Auffassung, dass es für die erfolgreiche Einführung der Institutionen entscheidend ist, dass sie mit bestehenden, der Bevölkerung vertrauten Konzepten verknüpft werden.<sup>66</sup> So berichtet eine Beraterin in Uganda davon, dass sie die zu vermittelnden Institutionen an die jeweilige Zielgruppe, mit der sie zusammenarbeitet, anpasst. Vermittelt sie beispielsweise wirtschaftliche Grundregeln an Viehhirten, so »verpackt« sie diese Regeln in Geschichten, die der Alltagswelt dieser Menschen entsprechen. Ebenso passt sie die Geschichten an, wenn es sich bei der Zielgruppe um Fischer handelt. Ziel ist es, dass die neu eingeführten Institutionen mit den bestehenden Institutionen zusammenwachsen, da sie sonst »abgestoßen« werden und nicht zur gewünschten Wirkung führen.<sup>67</sup> Für dieses Zusammenwachsen ist es erforderlich, dass die Funktionsweise formeller Institutionen und der bestehenden Verhaltensmuster und Deutungsweisen sich gegenseitig unterstützen und sich nicht in ihrer Wirkungsweise entgegenstehen.<sup>68</sup> Letzteres ist beispielsweise der Fall, wenn es bestimmte religiöse Verhaltensweisen gibt, die nicht im Einklang mit den einzuführenden formellen Institutionen sind, wie das Zinsverbot für Muslime oder das Verbot von Arbeit am Sonntag, berichtet eine Beraterin in Uganda. Auf die institutionelle Sphäre bezogen bedeutet dies: Transplantationen führen nicht selten zu unerwünschten Transplantationseffekten. Bisher konzentrieren sich Studien, die sich mit diesen Effekten aus einer theoretischen Perspektive beschäftigen, weitestgehend auf die

65 Im Rahmen unserer Forschung identifizieren wir solche Personen als kulturelle Dolmetscher. Vgl. dazu Goldschmidt / Becker / Lenger, Das Zusammenspiel und die Erfassung individueller und institutioneller Bedingungen wirtschaftlicher Entwicklung, aaO. (FN 42).

66 Vgl. Joachim Zweynert, »Interests versus Culture in the Theory of Institutional Change?« in: *Journal of Institutional Economics* 5, Nr. 3 (2009), S. 352.

67 Zweynert, Interests versus Culture in the Theory of Institutional Change?, aaO. (FN 66), S. 341.

68 Vgl. Nils Goldschmidt / Joachim Zweynert, »Kulturelle Faktoren in wirtschaftlichen Transformationsprozessen. Ein Überblick.« in: Nils Goldschmidt / Joachim Zweynert (Hg.), *Die Interaktion der ökonomischen Kulturen und Institutionen im erweiterten Europa*, Hamburg/ Münster 2006, S. 19f.

jeweiligen *kollektiven* historischen und institutionellen Faktoren.<sup>69</sup> Unseres Erachtens ist jedoch darüber hinaus die Einbeziehung des spezifischen kulturellen Kontexts inklusive der individuellen Deutungsmuster in Bezug auf diesen Kontext notwendig. Die Transplantation von Institutionen wird nur dann gelingen, wenn auf politischer Ebene ein »Wille« zur Reform<sup>70</sup> da ist und gleichzeitig die eingeführten formellen Institutionen auch im Zusammenspiel mit den bestehenden informellen Institutionen ihre Wirkung innerhalb der Gesellschaft und ihrer Mitglieder entfalten können.<sup>71</sup> Dass eine alleinige Veränderung der formellen Institutionen nicht ausreichend ist, sondern diese in ihrer Wirkungsweise von den informellen Institutionen unterstützt werden müssen, zeigt das Beispiel des Dezentralisierungsprozesses in Uganda. Auch wenn die Rechte und Pflichten von Lokalpolitikern und Bürgern rechtlich festgelegt sind, so werden diese häufig von Politikern nicht eingehalten bzw. nicht von den Bürgern eingefordert. Durch das traditionelle System von Clanchefs und Königreichen sieht die Mehrzahl der Bürger Politiker als höhergestellte Personen an. Rechenschaft von Politikern einzufordern, wie es in westlichen Demokratien üblich und auch in Uganda formell vorgesehen ist, findet jedoch in den meisten Fällen nicht statt, da dies im Widerspruch zu den historisch gewachsenen informellen Institutionen steht. Eine Etablierung einer dezentral funktionierenden Demokratie allein über die formellen Institutionen ist also nicht möglich. Vielmehr müssen die bestehenden informellen Institutionen bei der Reform beachtet und mit eingebunden werden.

Eine kontextuale Betrachtungsweise ist erforderlich, da Institutionengefüge ebenso wie die zugrunde liegenden mentalen Modelle nicht universell sind, sondern einer spezifischen Analyse bedürfen. Dies bedeutet, dass eine kontextuale Ökonomik empirische Fallstudien erforderlich macht. Während die grundsätzliche Relevanz auf theoretischer Ebene verdeutlicht werden kann, so muss die Struktur des spezifischen Kontexts mit den bestehenden Institutionen und Anreizmechanismen im jeweiligen einzelnen Fall erfasst werden, um konkret Politikoptionen zu benennen. Ein weit gefasster Ansatz, der sich auf die spezifische Situation konzentriert und dabei die bestehenden Interdependenzen mit betrachtet, scheint für die Lösung des Entwicklungsproblems vielversprechender als

69 Vgl. Daniel Berkowitz / Katharina Pistor / Jean-Francois Richard, »The Transplant Effect« in: *The American Journal of Comparative Law* 51, Nr. 1 (2003), S. 163-203; Martin de Jong / Konstantinos Lalenis / Virginie Mamadouh (Hg.), *The Theory and Practice of Institutional Transplantation. Experiences with the Transfer of Policy Institutions*. Dordrecht/Boston 2002; Juan Pablo Couyoumdjian, »Are Institutional Transplants Viable? An Examination in Light of the Proposals by Jeremy Bentham« in: *Journal of Institutional Economics* 8, Nr. 4 (2012), S. 489-509; Valentin Seidler, »When do Institutional Transfers Work? The Relation between Institutions, Culture and the Transplant Effect: The Case of Borno in North-Eastern Nigeria« in: *Journal of Institutional Economics* 10, Nr. 3 (2014), S. 371-397.

70 Vgl. dazu Kapitel 2.

71 Nils Goldschmidt / Joachim Zweynert, »The Two Transitions in Central and Eastern Europe as Processes of Institutional Transplantation« in: *Journal of Economic Issues* 40, Nr. 4 (2006), S. 895-918.



verallgemeinernde Theorien, die nicht die Grenzen bzw. Vielfaltigkeit verschiedener wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Ordnungsgefüge berücksichtigen.<sup>72</sup>

### 5. Fazit

Probleme wirtschaftlicher Entwicklung sind interdependente Phänomene, die stets vor dem Hintergrund spezifischer Entwicklungsstränge analysiert werden müssen. In dem vorliegenden Beitrag haben wir aufzuzeigen versucht, warum für eine nachholende wirtschaftliche Entwicklung sowohl die politische Sphäre als auch kulturelle Kontexte relevant sind. In einem ersten Schritt haben wir dabei verdeutlicht, dass wirtschaftspolitische Reformen sowie die damit zusammenhängenden volkswirtschaftlichen Ergebnisse eng mit der Ausgestaltung staatlicher Gewalt und politischer Macht verbunden sind. Anhand des Konzepts der Institutionen kann diese Ausgestaltung systematisch beschrieben und erklärt werden.

Eine Reform hin zu effizienteren Institutionen oder eine Übertragung von wohlförderungsfördernden Institutionen in Entwicklungsländer scheitert jedoch häufig. Dies hängt mit den Machtverhältnissen in der politischen Sphäre und mit der Einbettung der Institutionen in ihren jeweiligen Kontext zusammen. Der kulturelle Kontext ist dabei entscheidend, da Kultur als »Webmuster« der Gesellschaft verstanden werden kann, das auch die individuellen Verstehens-, Deutungs- und Handlungszusammenhänge prägt. Der bestehende kulturelle Kontext erklärt somit auch, wie sich politische Regelordnungen herausbilden und warum sich entsprechende Machtstrukturen entfalten können. Für eine wirksame Reform müssen folglich neue formelle Institutionen mit dem jeweiligen Kontext verwoben werden bzw. vor dessen Hintergrund eine kontextspezifische Ausgestaltung erhalten.

Die hier angeführten Ergebnisse lassen möglicherweise auch Rückschlüsse für die Arbeit von Entwicklungsorganisationen zu, die es sich zur Aufgabe machen, praktische Lösungen für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung zu finden. Nimmt man den Ansatz einer kontextualen Ökonomik ernst, so bedeutet dies, dass in der Entwicklungszusammenarbeit kontextbezogene Programme entwickelt werden müssen, statt lediglich »bewährte« Blaupausen aus anderen Kontexten aufzugreifen. Dies bedeutet implizit aber auch, dass der Programmentwicklung in Entwicklungszusammenhängen eine eingehende Analyse des spezifischen Kontexts vorausgehen muss.

72 Eine ähnliche Diskussion wird derzeit unter dem Label »Varieties of Capitalism« geführt, wobei dort die Firma den analytische Ausgangspunkt bildet und dementsprechend verschiedenen Kapitalismusformen danach unterschieden werden, welche Formen der Firmenkoordination für das allgemeine Wirtschaftsgeschehen vorherrschend sind. Vgl. dazu Peter A. Hall / David Soskice (Hg.), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford 2001; Bruno Amable, *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford 2003; Colin Crouch, »Models of Capitalism« in: *New Political Economy* 10, Nr. 4 (2005), S. 439–456; Lucian Cernat, *Europeanization, Varieties of Capitalism and Economic Performance in Central and Eastern Europe*, New York 2006.

Hieran wird sich auch die Entwicklungsökonomik als wissenschaftliche Disziplin orientieren und messen lassen müssen. Gefordert sind empirische Fallstudien, gerade auch qualitative, um unser generelles Wissen über das Zusammenspiel zwischen Politik und Wirtschaft sowie die Einbettung von Institutionen in den jeweiligen Kontext zu erweitern. Obwohl diese Fallstudien allein keine Verallgemeinerungen zulassen, sind sie zur Erforschung der wirkenden Kräfte, zur Ableitung theoretischer Implikationen auf methodologischer Ebene und zur Entwicklung von potentiellen Lösungsansätzen für Fragen wirtschaftlicher Entwicklung sinnvoll.

Auch für die Wirtschaftswissenschaft allgemein lassen sich aus dem hier vorgeschlagenen Ansatz einer kontextualen Ökonomik einige Aufforderungen ableiten, um zu einem vertieften Verständnis über Fragen wirtschaftlicher Entwicklung zu gelangen. Wenn von Seiten der Wirtschaftswissenschaft realitätsnahe Politikempfehlungen geliefert werden sollen, dann muss sie als Wissenschaft stärker auf die interdependenten gesellschaftlichen Problemlagen eingehen, sie muss zudem eine kulturelle Sensibilität entwickeln. Dies wäre die Basis einer modernen, globalen und praxisnahen Politischen Ökonomie.

### *Zusammenfassung*

Prozesse nachholender Entwicklung werden nicht nur durch wirtschaftliche Entwicklungen beeinflusst, sondern sind eingebettet in ein Zusammenspiel von politischen, rechtlichen und kulturellen Faktoren. In der (entwicklungsökonomischen) Literatur gibt es zunehmend Ansätze, die wirtschaftliche Entwicklung im Zusammenspiel von politischen und ökonomischen Entscheidungen betrachten. So ist das Zustandekommen wirtschaftspolitischer Reformen sowie die resultierenden volkswirtschaftlichen Ergebnisse eng mit der Ausgestaltung staatlicher Gewalt und politischer Macht verbunden. Diese Ausgestaltung kann anhand des Konzeptes der Institutionen systematisch beschrieben und erklärt werden. Ausgehend von diesen Ansätzen wird verdeutlicht, welchen Beitrag eine kontextuale Ökonomik zum Verständnis von institutionellen Reformen leisten kann. Dabei wird der kulturelle Kontext als der entscheidende Kontext angesehen, da er die individuellen Deutungs- und Handlungsmuster und somit auch die Herausbildung der politischen und wirtschaftlichen Regelordnung prägt. Eine Wirtschaftswissenschaft, die realitätsnahe Politikempfehlungen liefern will, muss folglich stärker auf die interdependenten gesellschaftlichen Problemlagen eingehen und zudem eine kulturelle Sensibilität entwickeln.

### *Summary*

Processes of catch-up development are not only influenced by economic trends but are embedded in the interplay between political, legal and cultural factors. There is a growing strand of literature that considers economic development in its interaction with political and economic decision-making. Reforms in the field of economic policy as well as the

respective economic results are closely linked to the organization of violence and political power. The concept of institutions allows to describe and to explain this phenomenon more systematically. Based on these approaches the paper presents a contextual approach to economics that can further our understanding of institutional reforms. From a contextual economics' perspective, the cultural context is central because it shapes the interpretative and action patterns of individuals and thereby the formation of political and economic rules. Consequently, an economic approach which delivers practicable policy advice must consider not only these interdependencies but also develop a cultural sensitivity.

*Pia Becker / Nils Goldschmidt / Alexander Lenger, Political economy as contextual economics. Institutions and development between politics, economy and culture*



## Grundgesetz

### Bürgerkommentar

Von Christof Gramm und Stefan Ulrich Pieper

3. Auflage 2015, ca. 400 S., brosch., ca. 19,90 €

ISBN 978-3-8487-1942-6

Erscheint ca. Juni 2015

[www.nomos-shop.de/24021](http://www.nomos-shop.de/24021)

Das Grundgesetz ist die Verfassung Deutschlands, die alle angeht. Der Bürgerkommentar richtet sich an jedermann – ganz gleich ob im politischen Alltag, in der Schule oder zu Beginn des Studiums. Leicht verständlich und übersichtlich erläutern die Autoren, was das Grundgesetz für Sie als Bürger ganz praktisch bedeutet und veranschaulichen ihre Darstellung anhand von Beispielen aus dem Alltag.

»Fazit: Eine gelungene Darstellung«

Reg.-Dir. G. Haurand, DVP 5/09

Bestellen Sie jetzt telefonisch unter 07221/2104-37.

**Portofreie Buch-Bestellungen unter [www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)**

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



# Nomos