

sammenhang auftritt, abschrecken lassen soll, sondern sich klar darüber sein muß, daß das behandelte Erkenntnisobjekt oftmals gewisse Unschärfen bedingt. Die Eigenheiten des Themenfeldes „Institution“ zwingen den Beobachter — der Verfasser kann hier natürlich nur für sich selber sprechen — oft nur große, sich an der Oberfläche befindliche Teile des Erkenntnisobjektes zu erfassen. So wie oft ein Mensch durch eine Bewegung oder ein Ereignis einprägsam charakterisiert werden kann, so wird manchmal versucht, das Ganze mit Hilfe von einzelnen Segmenten, Bruchstücken und Profilen darzustellen.

Diese „Demut“ vor dem Thema „Institution“ mag aber auch gleichzeitig eine Herausforderung sein, deren Ansprüchen in diesem Journal hoffentlich genüge getan worden sind.

Ayad Al-Ani

Ayad Al-Ani DIE ROLLE VON INSTITUTIONEN IM ENTWICKLUNGS- PROZESS

Betrachtungen zu einer institutionalistischen Entwicklungsökonomie

1. Einführung

Ökonomen interpretieren Institutionen auf zweierlei Weise. Institutionen sind einmal definiert als „rules of the game“ und stellen somit die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für jegliches ökonomische Handeln dar. Institutionen können aber auch enger eingegrenzt werden, und zwar als „Organisationen“. In diesem Aufsatz sollen diese beiden Definitionen analysiert werden, wobei besonders die Schwierigkeiten dargestellt werden, die sich aus einer solchen Betrachtung mittels eines traditionellen neoklassischen Ansatzes ergeben. Weiters wird auf die Rolle von Institutionen im Entwicklungsprozeß eingegangen, wobei besonders die Ignorierung der Institutionen der Entwicklungsländer durch die Modernisierungstheorie untersucht wird. Abschließend wird der Versuch unternommen, die Thematik der Institutionen mittels des Transaktionskostenansatzes der Entwicklungsökonomie anzunähern.

2. Zur Definition des Institutionenbegriffes

Zwei verschiedene, aber verwandte Bedeutungen werden dem Wort „Institution“ zugeordnet. Die erste ist die von „rules of the game“. Die zweite ist jene der „Organisation“.¹

Die Institution ist ein zentraler Begriff in der Soziologie, der von North (1981, S. 201f.) folgendermaßen definiert wird: „Institutions are a set of rules, compliance procedures, and moral and ethical behavioral norms, designed to constraint the behavior of individuals in the interest of maximizing the wealth of principals“. Auf einer mehr handlungsorientierten Ebene formuliert Commons (1934, S. 69): „If we endeavor to find a universal principal, common to all behavior known as institutional, we may define an institution as Collective Action in Control of Individual Action.“ Welche Bedeutung Institutionen für das ökonomische System haben, wird aus dem Zitat von Ruttan und Hayami (1985, S. 95) erkennbar: „In the area of economic relations they (institutions) have a crucial role in establishing expectations about the rights to use resources in economic activities and about partitioning of income streams resulting from economic activities.“ Die hier dargestellten, sehr weit gefassten Definitionen lassen vermuten, daß die Operationalität des Begriffes „Institution“ in seiner generel-

len Bedeutung nur eine sehr eingeschränkte sein kann. Führt man sich allerdings vor Augen, daß damit beispielsweise die Beziehungen zwischen Arbeitern, Landherren, Bauern und Arbeitgebern sowie der Zugang zu Eigentumsrechten thematisiert wird, wird klar, welche fundamentalen Elemente des ökonomischen Systems angesprochen sind (vgl. Van Arkadie 1990, S. 154).

Institutionen stellen somit den Rahmen dar, innerhalb dessen sich Marktfunktionen abbilden lassen. Sie beschreiben die Umstände, unter denen sich Marktteilnehmer gegenüberstehen, sie formen ihre Erwartungen und definieren ihre Rechte. Für Ökonomen ist die Beschäftigung mit Institutionen fundamental, stehen doch der Markt und seine Funktionen im Mittelpunkt der neoklassischen Betrachtungsweise.

Die Definition von der Institution als Organisation allerdings, erfolgt aus einer ganz anderen Sichtweise. Der Ökonom definiert die Organisation in diesem Zusammenhang als eine „... area of activity within which the market does *not* coordinate the activities of the participants“ (Van Arkadie 1990, S. 155). Diese Feststellung mag auf den ersten Blick etwas überraschend anmuten und soll deshalb etwas eingehender untersucht werden.

In seinem Aufsatz „The Nature of the Firm“ (1937) beschäftigte sich Coase erstmals mit der Frage, warum Organisationen den Markt unterdrücken. Der Grund, weshalb Marktgesetze in der Organisation nur geminderte Signifikanz haben, kann mit dem Vorhandensein von Kosten, welche bei der Messung von Leistungsausgaben (qualitativer und quantitativer Art) hervorgerufen werden, erklärt werden. North (1981, S. 40) beschreibt die Loslösung von Marktkriterien bei der Bemessung von Arbeitsausgaben sehr treffend: „If it were costless to measure the output of the worker, then the market would indeed be an equally efficient constraint, the workers income would be directly tied to performance by his or her output (piecely rate) rather than by input (hourly rate). But because it is costly to measure individual performance and perfect measurement is frequently impossible (...), workers are paid by input (...).“ Weil es also ökonomisch oftmals nicht sinnvoll oder möglich ist, Marktkriterien innerhalb einer Organisation als Bemessungsgrundlage für individuelle Leistungen anzuwenden, trifft man in diesen Institutionen andere, weniger dem neoklassischen Modell zuzuordnende Ordnungsmechanismen, wie etwa Autorität, Dirigismus (Van Arkadie 1990, S. 155) und die tendenziell totalitäre Steuerung von Organisationskulturen (Sandner 1988, S. 54) an. Diese Mechanismen ermöglichen, wie Coase richtig erkannt hat, eine Minimierung der Transaktionskosten innerhalb einer Organisation und eine Einschränkung der Kosten, welche Resultat von Hinterziehungen und Unterschlagungen sind, die in diesem System aufgrund der Unterdrückung des Marktes als effizienter Allokationsmechanismus auftreten.

3. Probleme bei der Analyse von Institutionen aus neoklassischer Sicht

In dieser Arbeit sei die These vertreten, daß die Mängel des neoklassischen Analyseinstrumentariums sowie seiner Modellannahmen dazu führen, daß die Ökonomie, dem für sie so wesentlichen Thema der Institutionen noch immer relativ verschlossen gegenübersteht. Dies hat mehrere Gründe auf die nun näher einzugehen ist.

Die Annahmen der neoklassischen Ökonomie in bezug auf das Verhalten von Individuen verhindert den Zugang zu einer Analyse von Institutionen im Sinne von gesellschaftlichen Regelungen und ihrer Auswirkungen auf das ökonomische System. Das neoklassische Modell faßt das individuelle Handeln zu vereinfachten Axiomen zusammen, die als konstant und allgemein gültig angesehen werden. Das wichtigste dieser Axiome ist die Annahme, daß Individuen immer nutzenmaximierend handeln. Problematisch ist diese Annahme insofern, als daß nicht-nutzenmaximierendes Verhalten zugunsten eines wie auch immer definierten Gemeinwohls das, wie oben versucht wurde darzustellen, von den Institutionen gewährleistet werden soll, quasi als nicht existent gesehen wird. North (1981, S. 45) spricht hier zurecht von einem Dilemma der neoklassischen Staatstheorie. Denn wird zwar einerseits angenommen, daß sich Individuen einem Gemeinwohl unterordnen, indem sie nach Hobbesschen Vorstellungen Rechte und Freiheiten an regelnde Institutionen abtreten, so wird andererseits unterstellt, daß der einzelne stets in seinem eigenen besten Interesse handelt. Fordert die erste Annahme einen teilweisen Verzicht auf individuelle Nutzenmaximierung, so stellt die zweite eben dieses Verhalten als irrational dar. Zwar ist die Argumentation zulässig, daß das Vorhandensein von Institutionen auch im Interesse des einzelnen liegt, und er durch die Vernachlässigung einiger unmittelbarer Gewinnbestrebungen nicht unbedingt nutzenavers handelt. Aber nach dem Axiom der individuellen Nutzenmaximierung würden Individuen, wann immer die Kosten niedriger wären als der Nutzen, institutionelle Regeln brechen und umgehen bzw. als Trittbrettfahrer individuell vorteilhaft aber dem Gemeinwohl abträglich handeln. Institutionen wären somit nicht lebensfähig (ebd.; vgl. Schülein 1987, S. 161). Denn die dem Gemeinwohl verpflichteten Instanzen müßten enorme Kontroll- und Überwachungskosten aufbringen, um das nutzenmaximierende Individuum durch „Steuerungsmaßnahmen“ von seinem egoistischen Verhalten abzubringen. Noch schwerer würde es aber, den einzelnen zu einem Verhalten zu zwingen, das für ihn wenig gewinnbringend ist, aber als Verbundwirkung betrachtet für das Funktionieren von Institutionen von großer Wichtigkeit ist, wie etwa das Wählen von Volksvertretern.²

Allerdings zeigt das alltägliche Leben, daß Individuen keinesfalls immer individuell nutzemaximierendem Verhalten folgen. So weist North (1981, S. 46) darauf hin, daß „people do vote and they do donate blood anonymously.“ Er kommt damit zu einer Schlußfolgerung, die für unsere Betrachtung von großer Wichtigkeit ist: „Individual utility functions are simply more complicated than the simple assumptions so far incorporated in neoclassical theory.“ (ebd.). Dabei sind sich auch Ökonomen bewußt, daß es Verhaltensweisen gibt, die nicht mit den Axiomen der individuellen Nutzenmaximierung übereinstimmen. So zeigt Sen in zwei wichtige Beiträgen (1979, 1984) zwei Handlungsarten auf, die nicht mit dieser Annahme übereinstimmen. Er definiert diese als „Zuneigung“ (sympathy) und „Engagement“ (commitment).³ Zuneigung ist definiert, als der Zustand, in dem das Wohlergehen einer Person von dem Wohlergehen einer anderen Person abhängig ist (Sen 1979). Engagement ist dann gegeben, wenn die Auswahl einer Alternative dem Individuum weniger bringt, als die Wahl einer anderen Alternative, die ebenfalls zur Verfügung steht (ebd.).

Ein früher Vorstoß zu einer Erklärung von nicht nutzenmaximierendem Verhalten findet sich auch bei Commons (1934). Nach Commons sind bei der Analyse von Institutionen nicht nur (rationale) wirtschaftliche Transaktionen erkennbar, sondern

auch Handlungen, die aus Gewohnheit (customs) entstehen und sich aus der historischen Genesis der Institution ableiten lassen: „It is the social habit that creates individual habit. We do not start as isolated individuals — we start in infancy with discipline and obedience, and we continue as members of concerns already going so that conformity to repeated and duplicated practices (...) is the only way to obtain life, liberty, and property with ease, safety and consent“ (ders. 1934, S. 45). Erkennbar wird hier, wie Commons prägnant herausstreicht, wie Institutionen lebensfähig sind; nämlich dadurch, daß Kontroll- und Überwachungskosten durch ein Verhalten (custom) der Individuen gemildert werden, das nicht unbedingt ökonomisch rational sein muß. Dies deshalb, weil Commons die Errichtung von Institutionen nicht nur als Antwort auf rein technologische Sachzwänge sieht, wie z.B. economies of scale, sondern sie auch unter dem Aspekt der Harmonisierung von Interessen erkennt, welche sich sonst antagonistisch gegenüber stehen würden (1934, S. 6).

Ein halbes Jahrhundert später erfolgt ein Vorstoß zur Analyse von Institutionen in die selbe Richtung. Es wird von North (1981) und Eggertsson (1990) erkannt, daß Institutionen nur deshalb lebensfähig sind, weil Ideologien, die bestehende gesellschaftliche Regelungen legitimieren und ein System von Überzeugungen und Begriffen errichten, die den einzelnen von einem Trittbrettfahrerverhalten abhalten.⁴ Die Auswirkungen von Ideologie auf das Verhalten von Individuen in Institutionen zeigt Eggertsson anhand eines Beispiels: „Economic man is unlikely to take part in popular uprisings where his marginal contribution to the success of the revolution is technically zero, where his personal economic gains are nil or negativ, but where his chances of being killed or wounded are substantial. (...) participation under such circumstances can be explained only in terms of a commitment to moral values, to an ideology“ (1990, S. 74). Ohne die Wirkung von Ideologien wären Institutionen somit nicht lebensfähig, denn: „without a supportiv ideology, the costs of the power elite of monitoring the citizens, and the costs of the citizens monitoring each other, woul approach infinity. A society wehere everybody behaves solely in an egoistical and cold blooded fashion is not viable“ (ders. 1990, S. 75).

Ein zweiter wichtiger Grund, der verhindert, daß Institutionen anhand der Deutungsmuster der traditionellen Ökonomie dargestellt und begriffen werden können, ist die traditionelle Fixierung der Ökonomen auf das Verhältnis zwischen Mensch und Materie. Das Verhältnis zwischen Mensch und Mensch, auf das Institutionen ordnend Einfluß nehmen, wird weitgehend ausgeklammert.⁵ So gelang es den Ökonomen oft, sich aus Analysefeldern herauszuhalten, die im gesellschaftlichen Bereich angesiedelt sind und sich aufgrund ihrer Komplexität einer eleganten Analyse und Quantifizierung mit Hilfe von Gleichungen und geometrischen Darstellungen entziehen (Israel 1989, S. 3). So bemerkte Commons in diesem Zusammenhang, daß sich die traditionelle Ökonomie aus den angeführten Gründen nicht mit Themen wie etwa Ethik und Jurisprudenz beschäftigt: „in fact these were excluded, because the relations on which economic units were constructed were relations between man and nature, not between man and man. One was Ricardos relation between human labor and the resistance of natures forces; the other was Mengers relation between the quantity wanted of natures forces and the quantity available“ (1934, S. 56).

Die hier angeführten Schwachpunkte der traditionellen klassischen und neoklassischen Theorie, das Unvermögen nicht-nutzenmaximierendes Verhalten zu erklären und die oftmalige Ausblendung der Beziehungen zwischen den Individuen des

ökonomischen Systems, vermag die „Neue Politische Ökonomie“ auch nur ungenügend zu verbessern. In dieser ökonomische Theorie der Politik werden „(...) politische Institutionen und das Verhalten von Regierungen, Parteien, Wählern, staatlichen Verwaltungen explizit untersucht“ (Frey 1985, S. 5). Der Analyseschwerpunkt wird also auf das Verhältnis zwischen Mensch und Mensch gelenkt. Allerdings wird hierzu das Instrumentarium der neoklassischen Theorie verwendet (ebd.). Somit steht auch in dieser Theorie das Individuum im Mittelpunkt, das sich stets nutzenmaximierend verhält (vgl. Hillers 1978, S. 11). Zwar wird in der Betrachtung der Blick auf kollektive Gebilde nicht vermieden, aber dies geschieht nur unter der Prämisse, daß Individuen autonome Handlungseinheiten sind und immer ihrem eigenen Nutzen folgen: „Kollektiventscheidungen gibt es nicht; es gibt lediglich Entscheidungen im Kollektiv bzw. in Kollektiven“ (Kirsch 1974, S. 8). Somit kann auch die ökonomische Theorie der Politik das schon dargestellte Dilemma der neoklassischen Wirtschaftstheorie nicht auflösen, weil sie das nicht-nutzenmaximierende Verhalten, daß für das Existieren von Institutionen unabdingbar ist, ignorieren muß. Die Grenzen einer solchen Sichtweise sind nur allzu offensichtlich. So schließen sich nach Olsen (1965, 1985) Akteure Interessengruppen nur dann an, wenn diese selektive Anreize dazu bieten. Dieses Verhalten entspricht der Annahme der individuellen Nutzenmaximierung. Nicht erklärbar wird, warum Akteure Interessengruppen beitreten, wenn diese keine selektiven Anreize bereitstellen. Dies wird vielmehr oft nur dadurch verständlich, wenn man die irrationalen Verhaltensweisen von Individuen, als Folge der Auswirkungen von Ritualen und Symbolen, welche von den Eliten inszeniert werden, begreift (vgl. Edelman 1990; zur Wirkung von Ritualen und Symbolen in Organisationen vgl. Kasper 1987, S. 45ff.). In diesem Sinne erkennt auch Olson, die Beschränktheit des von ihm verwendeten Ansatzes an, indem er bemerkt, daß dieser nicht alle Arten von Gruppen erfassen kann (1965, S. 160ff.). So wirft dann auch North Olsen zurecht vor, den amerikanischen Bauernvereinigungen Instabilität zu unterstellen, weil diese keine selektiven Anreize bieten, wobei er übersieht, daß diese Organisationen in seinem Modell gar nicht existieren dürften (1981, S. 58).

Die traditionelle Theorie hat also nicht geringe Schwierigkeiten institutionelle Systeme auf gesellschaftlicher Ebene zu erfassen. Aber auch die Analyse von Institutionen, verstanden als Organisationen, bereitet Probleme. Wie schon oben dargestellt, sind die Kräfte von Angebot und Nachfrage innerhalb der Organisation nur eingeschränkt wirksam. Stattdessen werden Interaktionsformen aufgebaut, die autoritären und dirigierenden Charakter haben. Dadurch werden Strukturen eingeschliffen, die aufgrund ihres unangefochtenen Status die Transaktionskosten von organisationsinternem Handeln minimieren helfen. Im Vordergrund einer organisationsanalytischen Betrachtung stehen somit weniger ökonomische, als mehr sozialwissenschaftlich und psychologisch erfaßbare Prozesse. „The tools of neoclassical economics cannot, however, be readily used to explain behavior within organisations. Bureaucratic (or organisation) man is not different in motivation or psychology, but the incentives and constraints he faces differ from those facing the actor in the market.“ (Van Arkadie 1989, S. 155). So ist es auch verständlich, warum die ersten Organisationsmodelle und -theorien nicht von Ökonomen erstellt wurden, sondern von Technikern wie Taylor (1911), Soziologen wie Weber (1921) und Sozialpsychologen wie Mayo (1946).

4. Die Rolle von Institutionen in den Entwicklungsstrategien

In diesem Abschnitt soll untersucht werden, welchen Stellenwert Institutionen sowohl im Sinne von gesellschaftlichen Rahmenbedingungen als auch im Sinne von Organisationen in den Entwicklungsstrategien einnehmen.

Betrachtet man die Klassiker der Entwicklungstheorie wie z.B. Hirschman (1967), Lewis (1958), Rosenstein-Rodan (1958) und Nurkse (1953), so findet man nur sehr bescheidene und vage Referenzen über die Institutionen in den Entwicklungsländern.⁶ Wenn etwa auf gesellschaftliche Rahmenbedingungen Bezug genommen wird, dann geschieht dies meist unter dem Gesichtspunkt von exogenen Einflüssen, die unterdrückt und eliminiert werden müssen um rationalen ökonomischen Prozessen Platz zu machen. Erkennbar ist, daß sich die vorgefundenen Institutionen der Funktionalität eines selbstregulierenden Marktes als hinderlich und oftmals mit ihr unvereinbar darstellten. Dies gilt nicht nur für die koloniale Phase (vgl. Polanyi 1944, S. 163ff.), sondern auch für die Modernisierungstheorien der fünfziger und sechziger Jahre.

So bemerkt etwa Cochrane (1979, S. 11) in einem Rückblick über diese Theorien, daß „Two decades ago, culture was seen as an obstacle, a barrier to be overcome“. Der Modernisierungstheoretiker Huntington (1968, S. 142) etwa, stellte dann auch konsequenterweise bezüglich der Voraussetzungen für einen gelingenden Entwicklungsprozeß fest: „(...) the change or destruction of traditional forces requires the concentration of power in the agents of modernisation“.

Systematisierend versucht Hoselitz (1969, S. 26) das Verhältnis zwischen Modernisierung und traditionellen Institutionen wie folgt zu definieren: „Die Regierungen der unterentwickelten Länder sind entschlossen, die wirtschaftliche Entwicklung voranzuplanen und diese Pläne nach Kräften durchzuführen. Die sozialen und kulturellen Faktoren bestimmen daher nicht, ob es überhaupt zu Wirtschaftswachstum kommt, und auch nicht in welcher Form, sondern wie leicht und wie reibungslos die Ziele eines Entwicklungsplanes erreicht werden können und welche Kosten mit der Zielverwirklichung verbunden sind.“

Betrachtet man die Kritik an den traditionellen Institutionen im Detail, so fällt darin eine Anklage gegenüber vermeintlich irrationalen Handlungsweisen und Praktiken auf, die es in einem modernen Wirtschaftssystem nicht mehr geben dürfte. So bemerken etwa Bauer/Yamey (1957, S. 65) über die Institution der Großfamilie: „The institution of the extended family is a feature of the subsistence economy. In such a society surpluses cannot be marketed; this explains partly the readiness of the people to make gifts of their surpluses and the dictate of the custom that they should do so. (...) The extended family serves as an insurance fund, and also as an outlet for charity and generosity“. Klar erkennbar wird, daß nicht rational erklärbare Handlungsweisen, wie die der oben schon dargestellten Praktiken des Engagements und der Zuneigung dem traditionellen System zugeordnet werden; mit der klaren Zielsetzung, sie zu eliminieren (wobei sich in diesem Zusammenhang natürlich die Frage stellt, warum die Funktion der Großfamilie als Versicherung und die damit verbundenen Handlungsweisen nicht unter den gegebenen Umständen durchaus rational erscheinen?). Um eine selbstregulierende Marktwirtschaft zu errichten, müssen die gesellschaftlichen Institutionen den ökonomischen Mechanismen untertan gemacht wer-

den. Die Arbeitskraft, welche vorher in ein relativ sicheres Netz aus traditionellen Normen eingebettet war, mußte aus diesen Institutionen herausgerissen werden und als Ware auf dem Arbeitsmarkt konstituiert werden; und sei es, um den Hunger als Zwangsmittel zu benutzen: „The natives are to be forced to make a living by selling their labour. To this end their traditional institutions must be destroyed, and prevented from reforming, since as a rule, the individual in primitive society is not threatened by starvation unless the community as a whole is in a like predicament“ (Polanyi 1944, S. 163). Der Zwang zum Eintritt in den modernen Produktionssektor wurde auch deshalb nötig, weil die schlechten Bedingungen im industriellen Sektor oftmals zuwenig Anreize boten. Auch attraktive Löhne mußten zumindest in der Anfangsphase der Transformation versagen, da Profitstreben in vielen Gesellschaften unbekannt war.⁷ Der individuell nutzenmaximierende „Homo Oeconomicus“ mußte erst erschaffen werden. Das traditionelle institutionelle System wurde somit aus der Sicht der Ökonomen als eine Art exogene Störquelle begriffen, die deshalb auch nicht in das ökonomische System integriert wurde bzw. es wurden keinerlei Anpassungen der ökonomischen Funktionen an die umgebenden gesellschaftlichen Institutionen in Betracht gezogen (eine Ausnahme stellt hier sicherlich Hoselitz (1969) dar). Die traditionellen Institutionen wurden aber nicht nur von der wirtschaftlichen Modernisierung bedrängt. Mindestens genauso fatal wirkten sich die kolonialen und imperialen machtpolitischen Eingriffe auf die Institutionen der Entwicklungsländer aus. Dies wird am Phänomen des Tribalismus in Afrika ersichtlich: „Als die Europäer erstmals südlich der Sahara erschienen, waren einige afrikanische Völker sich keiner stammesgemäßen Identität als solcher bewußt. Mit der Oktroyierung kolonialer Herrschaft wurden administrative Grenzen errichtet. (...) Um ihre imperiale Autorität auf diese dezentralisierten Gesellschaften auszudehnen, errichteten sie (die Briten) häufig Stammeshierarchien. Wie zu erwarten, wurden dadurch die traditionellen Rivalitäten noch verstärkt“ (Mittelman 1973, S. 133; zit. nach Krippendorff 1986, S. 276). Für die jungen unabhängigen Staaten ergab sich nach dem Ende der Kolonisationsperiode häufig das Problem, keinerlei homogene anwendbare Institutionen zur Verfügung zu haben, wodurch sich die Notwendigkeit zum „Nationbuilding“ ergab (vgl. Nuscheler/Ziemer 1980, S. 148ff.). Welche Schwierigkeiten sich aus dieser Situation ergaben, geht sehr eindrucksvoll aus einem Geheimmemorandum hervor, daß der irakische König Faisal (1921 — 1933) unter dem Eindruck der gigantischen Probleme, welche aufgrund der post-kolonialen Strukturen entstanden, verfaßte: „In Iraq there is still — and I say this with my heart full of sorrow — no Iraqi people but unimaginable masses of human beings, devoid of any patriotic idea, imbued with religious traditions and absurdities, connected by no common tie, giving ear to evil, prone to anarchy, and perpetually ready to rise against any government whatever. Out of these masses we want to fashion a people which we would train, educate and refine (...). The immensity of efforts needed for this can be imagined“ (zit. in Batatu 1989, S. 25f.).

Folgende Schlußfolgerung über das Verhältnis zwischen Modernisierungstheorie und gesellschaftlichen Institutionen in den Entwicklungsländern kann nun getroffen werden: Nachdem die traditionelle Ökonomie die sie umgebenden Institutionen selten thematisiert, und aufgrund ihrer eingeschränkten Analysemethodik oft auch nicht thematisieren kann, setzt sie die Institutionen der entwickelten Welt als gegeben

voraus und baut darauf ein rationales Modell ökonomischen Handelns auf. Dies obwohl in den Entwicklungsländern ganz andere Institutionen und Rationalitäten vorfindbar sind. Die Rationalität der westlichen Welt wurde somit zu einer transzendentalen Rationalität erhoben, die sich gegenüber minderwertigen, weil irrationalen Denk- und Handlungsweisen durchsetzen muß.⁸ Max Weber zeigt uns aber in sehr prägnanter Weise, daß auch die Rationalität der kapitalistischen Welt weder juristischer, technischer noch ökonomischer Natur ist, sondern ideologisch und kulturell bestimmt war (vgl. Gorz 1990, S. 25): „Man kann eben — dieser einfache Satz sollte an der Spitze jeder Abhandlung stehen, die sich mit Rationalismus beschäftigt — das Leben unter höchst verschiedenen letzten Gesichtspunkten und nach sehr verschiedenen Richtungen hin 'rationalisieren'“ (Weber 1979, S. 65). Die Rationalität der traditionellen Ökonomie ist somit auch nur eine relative und keinesfalls letztgültige (was die Diskussionen über den Schutz der natürlichen Umwelt sehr gut veranschaulichen). Davon abgesehen, daß diese Rationalität, wie oben versucht wurde darzustellen, keinesfalls umfassend genug ist, um alle relevanten Handlungen und Praktiken zu erfassen, ergibt sich somit für den kritischen Betrachter die Notwendigkeit, den universellen Segen dieser Rationalität und die voreingenommene Verdammung traditioneller Institutionen in Frage zu stellen.

Das Unvermögen der neoklassischen Ökonomie, sich die gesellschaftlichen Institutionen zu einem lohnendem Analyseobjekt zu machen, erfordert letztendlich ein neues, institutionalistisches Modell der Ökonomie. (Die Darstellung eines solchen Entwurfes soll im letzten Abschnitt versucht werden.)

Eine ähnlich unbefriedigende Haltung der Entwicklungsökonomie ist gegenüber den Institutionen im Sinne von Organisationen feststellbar (vgl. Strunz 1991, in diesem Journal). Wie schon bemerkt, ist die Organisation ein System, in dem Marktmechanismen nur eingeschränkt wirksam sind. Dies führt dazu, daß sich die Volkswirtschaftslehre aus diesem Bereich weitgehend zurückzieht. Ökonomen, in deren Händen die Erstellung von Entwicklungsstrategien liegen, beschäftigen sich eher mit der Frage der effizienten Ressourcenallokation, als mit der Frage der effizienten Nutzung dieser Ressourcen (Israel 1989, S. 3). So kommt es zu dem Paradoxon, daß die Modernisierungstheorie dem Staat bzw. dem öffentlichen Sektor die Hauptlast der Entwicklungsaufgaben aufbürdet, ohne sich mit der Frage zu beschäftigen, ob die Organisationen des Staates überhaupt schon fähig sind, derartig umfangreiche Aufgaben zu erfüllen (vgl. Al-Ani 1990). Daß unter solchen Umständen die Hoffnungen, die in diese Strategien gesetzt wurden, enttäuscht werden mußten, weil der Staat überfordert war, wird deshalb nur allzu verständlich (vgl. Hemmer 1978, S. 280; Al-Ani 1990, S. 38ff.). Waren die Wirtschaftsorganisationen zwar aus dem Blickpunkt der Entwicklungsökonomie weitgehend verdrängt, so widmete die Verwaltungswissenschaft den Organisationen der Entwicklungsländer schon etwas mehr Beachtung. Allerdings wurde analog zu den Entwicklungstheorien auf der makroökonomischen Ebene auch von der Verwaltungswissenschaft auf der Ebene der staatlichen Verwaltungsbetriebe die Übernahme von in westlichen Ländern erprobten und ausgereiften Modellen befürwortet. Das geforderte Modell der Entwicklungsbürokratie entspricht dem von Max Weber (1972, S. 551ff.) beschriebenen Idealtypus einer Bürokratie, die auf objektive Regeln und rationales Handeln gegründet ist (z.B. Arbeitsteilung, Amtshierarchie, formalisierte Entscheidungsprozesse, Aktenfüh-

rung). Die Unterschiede zwischen den westlichen Verwaltungskontexten und denen der Entwicklungsländer wurden in dieser Sichtweise allerdings ignoriert (Siffin 1976, S. 66). Bei der Übertragung des westlichen Verwaltungsmodells wurde somit übersehen, daß dieses Modell lediglich die Beschreibung eines Endzustandes einer geschichtlichen Entwicklung der Industrieländer erfaßt. Es stellt deshalb kein normatives Modell einer unter allen Systembedingungen optimalen Verwaltungsstruktur dar (Illy/Kaiser 1985, S. 28).

Zusammenfassend läßt sich somit folgendes festhalten: Institutionen als gesellschaftliche Spielregeln und als Organisationen wurden in der Entwicklungsökonomie meist nicht thematisiert. Dies ist vor allem damit begründbar, daß die traditionelle Ökonomie diesen Bereichen aufgrund methodischer Rigiditäten oftmals distanziert gegenübersteht. Institutionen wurden selten analysiert, sondern meist als gegeben vorausgesetzt und somit einer genaueren Betrachtung entzogen. Bei der Übertragung der ökonomischen und organisatorischen Modelle auf die Entwicklungsländer wurden die dort vorgefundenen Institutionen als andersartig und somit irrational befunden. Da aber die kapitalistischen Ökonomiemodelle nur funktionieren können, wenn sie auf dementsprechende Institutionen zurückgreifen, wurde es nötig, die vorgefundenen Institutionen zu zerstören, um eine Ökonomie nach westlichem Vorbild zu etablieren. Ebenso kam es zur Ablösung traditioneller Institutionen durch die Errichtung moderner Staatsapparate mit entsprechenden Verwaltungssystemen, die meist nur „aufgepfropft“ und somit zu künstlichen Gebilden wurden.

Was war die Folge dieser Vorgangsweise? Ein direktes Ergebnis dieser Entwicklungspolitik war die Entstehung von „dualen institutionellen Strukturen“ die beinahe alle Aspekte des materiellen und intellektuellen Lebens charakterisieren (Abid-Jabiri 1986, S. 46). Resultat ist, daß neben den Fassaden westlich geprägter Institutionen, die traditionellen Institutionen weiterbestehen. Dieses Paradoxon wird ermöglicht, weil niemand an der Aufdeckung von Widersprüchen wirklich interessiert ist (vgl. Spittler 1981, S. 311). Vielmehr werden die Widersprüche von der manifesten Oberfläche verdrängt und abgespalten: „Vor allem muß alles, was als illegal oder inakzeptabel abgedrängt wird, aber dennoch vorhanden ist, auch im Dunkeln bleiben, was bedeutet, daß es die offiziellen Kanäle nur getarnt benutzen kann oder aber ein eigenes Netz von Verbindungen knüpfen muß“ (Schüle 1987, S. 162).

Eine kritische Betrachtung der Institutionen in den Entwicklungsländern macht deutlich, wie umfassend diese Dualisierung ist. Sie beinhaltet das Rechtssystem, wo ein friedliches Nebeneinander von elaborierten Regeln und davon abweichender Praxis festzustellen ist (Ridell/Dickerman 1986) ebenso wie das ökonomische System, für das sogar ausdrücklich eine duale Struktur gefordert wurde (Lewis 1963). Auch die Ebene der Verwaltungsorganisationen blieb hiervon nicht ausgeschlossen. Dem offiziellen Weberschen Modell steht eine informelle, aber nichtsdestotrotz gewichtige Struktur gegenüber, welche alle kontingenten Besonderheiten der Entwicklungsländer widerspiegelt und damit, nach den Maßstäben des Weberschen Modells, oftmals dysfunktional ist (vgl. Hoselitz 1969, S. 203ff.; über die Dualität in der arabischen Verwaltung: El-Tayeb 1986, S. 129f.).

5. Versuch eines institutionalistischen entwicklungsökonomischen Ansatzes

Abschließend soll der Versuch unternommen werden, auf der Basis der gewonnenen Erkenntnisse eine institutionalistische Sichtweise von Entwicklungsökonomien zu umreißen.

Die Analyse von Institutionen in den Entwicklungsländern und die Nutzbarmachung der Resultate dieser Analyse für ein ökonomisches Modell, sind kein einfaches Unterfangen: „(...) institutional facts are very complicated and cannot easily be reduced to statistical measurement; they have to be described in a less precise form, particularly in a study of general conditions in a whole country. Moreover, institutional research could not rely on the concepts of ordinary economic literature and borrowed from the study of developed countries: such concepts as income, savings, supply, demand and prices, all within markets and all within aggregate or average form“ (Myrdal 1985, S. 155).

Hier sei die Meinung vertreten, daß die Auswirkungen von Institutionen auf das ökonomische Verhalten von Individuen am besten durch einen Ansatz gewährleistet werden kann, der die ökonomischen Transaktionen von Akteuren innerhalb von Institutionen analysiert. Durch die Erfassung von Transaktionen, die ökonomisch relevante institutionelle Einflüsse widerspiegeln, kann das komplexe Thema der Institutionen analytisch erfaßt werden. Dies soll in weiterer Folge genauer erläutert werden.

Über die Definition von Transaktionen herrscht in der Literatur kein allgemeiner Konsens. Um eine möglichst breite Verwendung dieses Begriffes sicherzustellen, ist hier die eher abstrakte Definition von Williamson (1985, S. 1) zu bevorzugen: „transaction occurs when a good or service is transferred across a technologically separable interface.“ Nach Commons kann man beispielsweise drei verschiedene wesentliche Arten von Transaktionen unterscheiden:

- Geschäftstransaktionen. Darunter wird die Übertragung von Eigentumsrechten auf freiwilliger Basis verstanden (Commons 1934, S. 59).

- Managementtransaktionen. Sie umfassen die Erschaffung von Gütern durch Anweisungen von vorgesetzten Instanzen (ders. 1934, S. 68).

- Rationalisierende Transaktionen. Darunter ist die Verteilung von Lasten und Nutzen des gesellschaftlichen Produktionsprozesses durch rechtliche Instanzen zu verstehen (ebd.).

Ein wichtiges Verbindungsglied zwischen der eher produktionsprozeßorientierten, neoklassischen Ökonomie und dem institutionsorientierten Transaktionsansatz sind, die **Transaktionskosten**. Arrow (1969, S. 48) definiert die Transaktionskosten als „costs of running the economic system“. Williamson (1985, S. 18f.) erläutert den Unterschied dieser Kosten gegenüber denen, der traditionellen Ökonomie: „Such costs have to be distinguished from production costs, which is the category with which neoclassical economics analysis has been preoccupied. Transaction costs are the economic equivalent of friction in physical systems.“ Mittels dieser Kosten wird es nun möglich, das institutionelle Verhalten von Individuen darzustellen. Die Transaktionen von Individuen innerhalb von Institutionen sind mit Kosten verbunden. Diese Kosten bedingen ein bestimmtes Verhalten, daß für das Individuum zum (kostenbewußten) rationalen Verhalten wird.¹⁰ Im Transaktionskostenansatz spricht man

deshalb auch nicht von einer allgemeingültigen Rationalität, da die Gegebenheiten und damit auch die Kostenwirksamkeit der institutionellen Umwelt sehr vielfältig sind, sondern von einer bedingten (bounded) Rationalität (ders. 1985, S. 45), die von den spezifischen Gegebenheiten der relevanten Institutionen abhängig ist.

Diese bedingte Rationalität tritt, beispielsweise, in einer Reihe von Untersuchungen über das ökonomische Verhalten von Individuen in den Institutionen der Entwicklungsländer zutage, die, obwohl sie die Analysemethodik der Transaktionskosten nicht explizit verwenden, die institutionellen Einflüsse beschreibend erfassen und sie somit einer ökonomischen Analyse zugänglich machen. So bemerkt etwa Bruce (1985, S. 25) über das System der Wanderfeldbauern in Afrika, daß ohne modernisierende Technologien „shifting cultivation and tenure systems consistent with shifting cultivation are only appropriate.“ In die selbe Richtung geht auch die Erkenntnis einer Untersuchung von Kostner (1989), über die Transformation traditioneller Landwirtschaften, in der etwa bezüglich der Frage einer effizienten Ressourcenallokation in diesen Systemen, auch institutionell bedingte Werte, wie etwa Prestige, in die Zielfunktion der Akteure miteinbezogen wird. Kostner kommt, unter Verwendung des Beispiels des landwirtschaftlichen Systems des Swasilands, zu folgendem Resultat: „Wenn das Ziel (...) keine ökonomische (Ertragsmaximierung) sondern eine soziale Größe ist (Prestigemaximierung), muß ein System nicht im engeren Sinne ökonomisch (produktionstechnisch) effizient sein. Da jedoch die Produktionsfaktoren so eingesetzt werden, daß diese anderen als ökonomischen Ziele mit geringstem Aufwand erreicht werden, kann von einer „kulturell“ effizienten Ressourcenallokation dieser Betriebsform gesprochen werden“ (1989, S. 13).

Die traditionelle Theorie berücksichtigt die Transaktionskosten, welche institutionell bedingt sind, überhaupt nicht und kommt daher in ihren Modellergebnissen immer zu „idealen“ und optimalen Resultaten. In einer provokanten Arbeit zeigen Staten und Umbeck (1986), daß die Mikroökonomie, ineffiziente Modellergebnisse aufgrund der Ausblendung von Transaktionskosten nicht darstellen kann. Eggertson (1990, S. 23) schließt sich dem an und erläutert Staten und Umbecks These anhand des Modellbeispiels einer Fabrik, deren Umweltverschmutzung die Anrainer über das „Pareto-Optimum“ hinaus belästigt. Ausgehend von dieser Situation stellt er folgende Frage: „Why then don't those who suffer from pollution pay (bribe) the factory to limit pollution (...)“? The answer must be that one or more constraints are missing from the model, for example, a transaction cost of collective action or legal restraint: The model is misspecified. The equilibrium outcome in a microeconomic model is Pareto efficient by definition“ (ebd.). Mit anderen Worten: wenn Transaktionen im mikroökonomischen Modell als kostenlos angesehen werden, dann besteht kein logischer Grund dafür, daß Akteure ihre Transaktionen nicht gemäß ihren Präferenzen ausführen werden. Das Modellergebnis wird daher immer im Pareto-Optimum liegen.

Die Schwachpunkte der traditionellen Theorie könnten durch die Verwendung von Transaktionskosten als Analysemethodik gelindert werden, weil es dieser Ansatz erlaubt, jene Themenfelder anzugehen, die oben als weiße Flecken der Neoklassik identifiziert wurden, denn: „The cost of transacting makes assignment of ownership rights paramount, introduces the question of economic organization, and makes the structure of political institutions a key to the understanding of economic growth“ (ders. 1990, S. 14).

Im folgenden soll nun versucht werden, die schon genannten Transaktionen und ihre Kosten in das ökonomische Modell der Entwicklungsländer einzubringen.

Geschäftstransaktionskosten. Diese Art von Transaktionskosten sind bei der Betrachtung von Institutionen in ihrer allgemeinen Definition als gesellschaftliche Spielregeln erkennbar. Nach Eggertsson (1990, S. 15) können wir folgende Aktivitäten ausmachen, die zu Transaktionskosten dieser Art führen:

1. Die Suche nach Informationen über die Verteilung von Preisen, der Qualität von Gütern, Arbeitsinputs sowie über potentielle Käufer und Verkäufer
2. Die Ausstellung von Verträgen.
3. Überprüfung und Überwachung ob der Vertragspartner sich auch wirklich an die vereinbarte Abmachung hält.
4. Die Durchsetzung von vertraglichen Bestimmungen, wenn der Vertragspartner brüchig wird.
5. Der Schutz von Eigentumsrechten gegenüber Dritten.

Generell kann über die Signifikanz derartiger Transaktionskosten in den Entwicklungsländern gesagt werden, daß die Höhe dieser Kosten über die Durchsetzungsmöglichkeiten von marktwirtschaftlichen Regeln und Mechanismen Auskunft gibt. Je höher z. B. die Informationskosten sind, desto unwahrscheinlicher wird, daß Angebot und Nachfrage aufeinandertreffen werden können. Ebenso ist das Eingehen auf Verträge sinnlos, wenn die darin enthaltenen Abmachungen nicht durchgesetzt werden können. Mechanismen der Marktwirtschaft sind in solchen Fällen nur eingeschränkt wirksam. Multiplikator und Akzelerator als Mechanismen der Ausbreitung von Wirtschaftsimpulsen müssen sich dann nicht als Anregung auf die Produktionstätigkeit auswirken.

Managementtransaktionskosten. Dies sind Kosten, die die Leitungsaktivitäten innerhalb von Organisationen beeinflussen. Diese Transaktionskosten führen dazu, daß in der Regel der technisch mögliche Output der Organisation nicht erreicht wird. Dem Manager werden bei der Ausübung seiner Tätigkeiten (Planen, Kontrollieren, Analysieren, Bewerten, Lehren, Dirigieren), institutionell bedingte Kosten auferlegt, die sich auf den Output der Organisation belastend auswirken. Diese Art von Transaktionskosten könnten in dem von Hesse/Fürst (1985) geforderten offenen Verwaltungsmodell erfaßt werden. Die Offenheit des Verwaltungsmodells wird durch das Konzept der Verwaltungskultur gewährleistet, welches die jeweiligen relevanten Umweltfaktoren identifiziert (Geschichte, Politik, Ökonomie, Technik, Geographie etc.) und es ermöglicht, ihre Einflüsse auf das Verwaltungshandeln darstellen zu können (Kaiser/Illy 1985, S. 20).

Kosten rationalisierender Transaktionen. Hierunter sind vor allem jene Kosten zu verstehen, die den staatlichen Instanzen entstehen, wenn sie im Rahmen ihrer wirtschaftspolitischen Ordnungsvorstellungen die Lasten und Nutzen des gesamtwirtschaftlichen Produktionsprozesse verteilen. Nach Eggertsson (1990, S. 318) kann man von einer technischen Produktionsgrenze einer Volkswirtschaft ausgehen. Dieser technischen Produktionsgrenze, die durch das in der Gesellschaft vorhandenen Know-how und materiellen Ressourcen determiniert ist, steht eine strukturelle Produktionsgrenze gegenüber, die dadurch entsteht, indem aus einer Anzahl von zur Verfügung stehenden Organisationsformen jene ausgewählt werden, die Kosten minimieren und Output maximieren (zur Frage der Determination wirtschaftlicher

Prozesse durch Organisationsformen vgl. Strunz 1991, in diesem Journal). Transaktionskosten im Bereich der Durchsetzung von optimalen Organisationsformen führen nun dazu, daß in der Regel die strukturelle Produktionsgrenze unterhalb der Technischen anzusiedeln ist.

Insbesondere die folgenden Aktivitäten des Staates in den Entwicklungsländern sind mit dieser Art der Transaktionskosten verbunden:

1. Schutzmaßnahmen, die der wirtschaftspolitisch tonangebenden Staatsklasse das Überleben sichern sollen. Um den Unmut von zentralen sozialen Gruppen, die durch den Entwicklungsprozeß benachteiligt wurden, nicht zu groß werden zu lassen, befriedigt die Staatsklasse (sell-out) diese Gruppen indem sie ihnen materielle Vergünstigungen zukommen läßt (Patronage) (vgl. Huntington 1968, S. 197; Al-Ani 1990, S. 26ff.)¹¹

2. Der Aufbau staatlicher Autorität zur Durchsetzung wirtschaftspolitischer Maßnahmen.¹² Hierunter fallen nicht nur die Kosten der Sicherheitskräfte und die Kosten, die beim Aufbau und Unterhalt von unterstützenden politischen und wirtschaftlichen Organisationen entstehen, sondern auch die Kosten der Verbreitung einer legitimierenden Ideologie (Al-Ani 1990, S. 23f.). So ist etwa auch der Aufbau des Schulsystems unter dem Aspekt der Ideologieverbreitung zu sehen (North 1981, S. 51), was zur Folge hat, daß das Schulsystem mancher Entwicklungsländer unverhältnismäßig groß ist (Overschooling) (Elsenhans 1984, S. 159).

3. Die Kontrolle und Lenkung der Wirtschaft verursacht für die zuständigen Instanzen Kosten. Gerade im Zusammenhang mit Steuererhebungsaktivitäten zeigt sich häufig, daß die Entwicklungsländer, aufgrund ihrer ineffizienten Steuerverwaltung, große Reibungsverluste haben (vgl. Wagner et. al. 1983, S. 167). Das Vorhandensein von Transaktionskosten in diesem Bereich ist auch mit ein Grund dafür, daß Staatsklassen große Betriebsformen bevorzugen. Diese lassen sich besser kontrollieren als Klein- und Mittelbetriebe (Elsenhans 1985, S. 148).

4. Die Selbstprivilegierung der Staatsklasse (vgl. Elsenhans 1984, S. 118ff.; 1985, S. 138; Al-Ani 1990, S. 58ff.) führt zu einer Abzweigung von Ressourcen für unproduktive Zwecke.

Die hier sicherlich nur unvollständig angeführten Beispiele von Aktivitäten, welche mit Transaktionskosten verbunden sind, lassen erahnen, welcher Grad an Komplexität aber auch Realitätsnähe mit Hilfe des Transaktionskostenansatzes im Rahmen einer entwicklungsökonomischen Betrachtung erreicht werden kann. Hier sei die Meinung vertreten, daß die gezielte Anwendung des Transaktionskostenansatzes zu einer höheren Leistungsfähigkeit des traditionellen ökonomischen Modells führen kann und daß deshalb verstärkte Anstrengungen gemacht werden müßten, um diesen Ansatz gerade für die Entwicklungsländer, mit ihren oft andersartigen institutionellen Rahmenbedingungen und den daraus resultierenden Bedarf nach einer kontingenten institutionellen Sichtweise nutzbar zu machen.

ANMERKUNGEN

¹¹Die hier angeführten Definitionen sind vor dem Hintergrund eines problemorientierten Zuganges zu der Rolle von Institutionen im Entwicklungsprozeß zu sehen und spiegeln

deshalb auch nicht die ganze Facettenreichheit und Vielfalt des Begriffes „Institution“, etwa in der soziologischen Diskussion, wider. Eine breite dogmengeschichtliche und konzeptionelle Analyse von „Institutionen“ findet sich bei Schülein (1987).

2Der Anreiz zu wählen ergibt sich aus dem Ertrag einer bestimmten Wahlentscheidung, multipliziert mit der Wahrscheinlichkeit, daß die individuelle Stimmabgabe diese Entscheidung herbeiführen kann. Wie wohl klar erkennbar ist, ist das Resultat dieser individuellen Kosten-Nutzen-Rechnung bei einer landesweiten Wahl beispielsweise, infinitesimal klein.

3Ähnlich dazu sind auch zwei Handlungsarten auszumachen, die Polanyi in seinem klassischen Werk „The Great Transformation“ (1944) eingehend darstellte, nämlich das der „Umverteilung“ (redistribution) und das der „Gegenseitigkeit“ (reciprocity). Allerdings ordnet Polanyi diese Handlungsarten in der vorkapitalistischen Ära. Durch den Sieg der Industrialisierung und der damit verbundenen Unterjochung des traditionellen institutionellen Systems, haben diese Handlungen, so Polanyi (1944, S. 163ff.), an Bedeutung verloren.

4„Any successful ideology must overcome the free rider problem. Its fundamental aim is to energize groups to behave contrary to the simple, hedonistic individual calculus of costs and benefits.“ (North 1981, S. 53).

5Allerdings ist in letzter Zeit ein Vorrücken der traditionellen Neoklassik in Richtung der sozialwissenschaftlichen Nachbarwissenschaften festzustellen. Hirshleifer (1985) spricht in diesem Zusammenhang sogar von einem „imperialistischen Verhalten“ der Ökonomie.

6Die Tendenz der Ökonomen, Institutionen aus ihrer Analyse auszuklammern, tritt schon in Schumpeters klassischem Werk „Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung“ (1934) sehr klar zutage: „Die gegebenen sozialen Verhältnisse sind nicht von gleichem Charakter. Aber für den einzelnen Produktionsakt sind sie gerade so ein unabänderliches Datum wie die natürlichen Verhältnisse. Und deshalb auch für die wissenschaftliche Beschreibung des Produktionsvorganges, denn ihre Veränderungen liegen außerhalb der Domäne der ökonomischen Theorie. So fügen wir der Qualifikation 'bei gegebener Technik' noch die Worte hinzu 'und bei gegebener sozialer Organisation'. Bekanntlich folgen wir damit nur den herrschenden Bräuchen“ (1934, S. 13).

7„The characteristic feature of primitive society is the absence of any desire to make profits from production or exchange“ (Polanyi 1944, S. 296); vgl. auch das Beispiel der traditionellen arabischen Gesellschaft in Batatu (1989, S. 73): „The idea of profit was eventually alien to tribes“. Etwas abgeschwächt hingegen das Beispiel der Ökonomie der Trobriandinseln, in der nach Keesing (1981, S. 201f.), individuelle Gewinnbestrebungen durch die Blockierung der Einkommenszuwächse der Konkurrenten praktiziert werden.

8Prebisch (1961) spricht in diesem Zusammenhang ganz klar von einem „false universalism“ der Ökonomie.

9Die Übernahme von westlichen Verwaltungsstrukturen wurde vor allem in der Dependencia-Diskussion analysiert und kritisiert: „El carácter dependiente de los países latinoamericanos se refleja en todas las esferas. El campo de la administración pública no se ha escapado a esta tendencia“ (Gowther/Flores 1970, S. 1).

10In diesem Zusammenhang sei allerdings angemerkt, daß Individuen nicht immer kostenminimierend bzw. nutzenmaximierend handeln. Wie oben festgestellt, handeln Akteure unter dem Einfluß von Ideologien, die das Gemeinwohl über das individuelle Interesse stellen und somit Institutionen erst ermöglichen, auch durchaus „irrational“ bzw. nicht-nutzenmaximierend. Nach Eggertsson (1990, S. 74) ist dieses Verhalten aber mit dem Transaktionskostenansatz „formell konsistent“. „Individuals are then seen as having a taste for ideology, and a trait such as honesty is assumed to be substitutable at a margin for other goods, except when a moral value is given infinite weight in the preference function“ (ebd.).

11Die Auswirkungen dieser staatlichen Befriedigungsstrategie auf die strukturelle Produktionsgrenze, gehen aus dem folgendem Zitat sehr deutlich hervor: „If the wealth or income of groups with close access to alternative rulers is adversely affected by property rights, the

ruler will be threatened. Accordingly, he will agree to a property rights structure favorable to those groups, regardless of its effects upon efficiency“ (North 1981, S. 28).

12„Power is something which has to be mobilized, developed and organized. It must be created“ (Huntington 1968, S. 144).

LITERATUR

- Abid-Jabiri, Mohammed: Die Entstehung der arabischen Mentalität. Beirut: 1986. (Arabisch)
- Al-Ani, Ayad: Zur Effizienz staatlich-ökonomischen Handelns in den Entwicklungsländern. Dissertation an der Wirtschaftsuniversität Wien: 1990.
- Arrow, Kenneth: „The Organization of Economic Activity“. The Rate and Direction of Inventive Activity. The National Bureau of Economic Research (Ed.). Princeton: 1969.
- Batatu, Hanna: The Old Social Classes and the Revolutionary Movements of Iraq. Princeton: 1989.
- Bauer, Peter T. and B. S. Yamey: The Economics of Underdeveloped Countries. Cambridge: 1957.
- Bruce, John W.: Land Tenure Issues in Project Design and Strategies for Agricultural Development in Sub-Saharan Africa. Wisconsin: 1985.
- Coase, Ronald H.: The Nature of the Firm. 1937. Reprint in G. J. Stigler and K. E. Boudey: Readings in Price Theory. Homewood Ill.: 1952.
- Cochrane, Glynn: Cultural Appraisal of Development Projects. New York: 1979.
- Commons, John R.: Institutional Economics. Its Place in Political Economy. New York: 1934. Reprint: New Brunswick: 1990. (2 Bände)
- Cowther, Win y Flores Gilberto: Problemas latinoamericanos y soluciones estadounidenses en administración pública. Santiago de Chile: 1970.
- Eggertsson, Thrainn: Economic Behavior and Institutions. Cambridge: 1990.
- Elsenhans, Hartmut: Abhängiger Kapitalismus oder bürokratische Entwicklungsgesellschaft. Versuch über den Staat in der Dritten Welt. Frankfurt/Main: 1984.
- Elsenhans, Hartmut: Der periphere Staat. Zum Stand der entwicklungspolitischen Diskussion. Politische Vierteljahresschrift Nr. 16, 1985.
- El-Tayeb, Hassan: „Administrative Reform in the Arab Countries: between the Original and the Contemporary.“ Administrative Reform in the Arab World. Nassir Al-Saigh (Ed.) Amman: 1987.
- Edelman, Murray: Politik als Symbol. Frankfurt: 1989.
- Frey, Bruno: Internationale Politische Ökonomie. München: 1985.
- Fürst, Dietrich und Jens J. Hesse: Bürokratie und Unterentwicklung. Politische Vierteljahresschrift Nr. 16: 1982.
- Gorz, André: Kritik der ökonomischen Vernunft. Berlin: 1989.
- Hemmer, Hans R.: Wirtschaftsprobleme der Entwicklungsländer. München: 1978.
- Hillers, Hans U.: Ökonomische Theorie der Politik. In: Grundkurs der politischen Theorie. O. W. Gabriel (Hrsg.) Wien: 1978.
- Hirschman, Albert O.: Die Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung. Stuttgart: 1967.
- Hirshleifer, Jack: „The Domain of Economics“. American Economic Review 75, No. 16: 1985.
- Hoselitz, Bert: Wirtschaftliches Wachstum und sozialer Wandel. Berlin: 1969.
- Huntington, Samuel P.: Political Order in Changing Societies. Yale: 1968.
- Illy, Hans F. und Eugen Kaiser: „Entwicklungsverwaltung“. Wandlungen im Selbstverständnis eines Forschungsbereiches. Speyer: 1985.
- Israel, Arturo: Institutional Development. Washington D. C.: 1987.
- Kasper, Helmut: Organisationskultur. Wien: 1987.
- Keesing, John R.: Cultural Anthropology. New York: 1981.
- Kostner, Markus: Systemtheoretische Überlegungen zur Transformation traditioneller Landwirtschaften. Arbeitshefte der Wirtschaftsuniversität Wien, Nr. 48.: 1989.

Herbert Strunz

ORGANISATIONEN ALS DETERMINANTEN WIRTSCHAFTLICHER ENTWICKLUNG

I. Einleitung

Zahlreiche wie vielfältige Ansätze und Theorien der wirtschaftlichen Entwicklung beschäftigen sich mit den Ursachen dieser vielbeachteten Erscheinung. Dabei werden vor allem soziale und ökonomische, aber auch andere Einflußfaktoren definiert und untersucht. Die Bedeutung von Organisationen — verstanden als Subsysteme der Gesellschaft — als Determinanten wirtschaftlicher Entwicklung wird dabei allerdings weitgehendst vernachlässigt. Ziel dieser Arbeit ist es daher — ausgehend von einer kritischen Bestandsaufnahme der genannten Ansätze und Theorien — zu untersuchen, unter welchen Bedingungen Organisationen in der Lage sind, wirtschaftliche Entwicklung nachhaltig positiv zu beeinflussen. Dafür wird eine systemorientierte Sichtweise von Organisationen gewählt, die es ermöglicht, die im gegenständlichen Zusammenhang relevante Kontingenz zu berücksichtigen. Zunächst erfolgt eine allgemeine Bestimmung des Standortes von Organisationen in der Gesellschaft, verbunden mit einer Analyse der Rahmenbedingungen, innerhalb derer sinnvolles Handeln in Organisationen grundsätzlich erst ermöglicht wird. Nach einer Abgrenzung verschiedener Organisationsformen wird schließlich eine Bestimmung jener innerorganisatorischen Vorgänge vorgenommen, die eine optimale Erfüllung der (gesellschaftlichen) Aufgaben von Organisationen — im Sinne der Förderung wirtschaftlicher Entwicklung — gewährleisten.

II. Zum Status der Ansätze und Theorien wirtschaftlicher Entwicklung

1. Vorbemerkung

Die Frage nach den Determinanten von Entwicklung bzw. Unterentwicklung ist bereits seit langer Zeit von großem Interesse (vgl. die Genesis der ökonomischen Theorie). Deren heutige Relevanz ist aufgrund der Situation unterentwickelter Länder unbestreitbar. Darin liegt auch die Begründung für die Entstehung zahlreicher Theorien und Ansätze zur wirtschaftlichen Entwicklung in den letzten Jahrzehnten. In diesem Zusammenhang steht allerdings nicht nur (wenngleich weitgehend) der ökonomische „approach“ zur Diskussion, vielmehr ist — was durchaus auch erfolgreich — die Einbeziehung gesellschaftlicher und kultureller Aspekte nötig.

Eine geschlossene Theorie bzw. Synthese existiert jedoch bislang nicht. Zahlreiche (Partial)Theorien und Ansätze stehen unverbunden, aber — von gewissen Widersprüchen abgesehen — durchaus mit vielfältigen Bezügen zueinander und

- Kirsch, G.: Ökonomische Theorie der Politik. Düsseldorf/Tübingen: 1974.
 Krippendorff, Ekkehart: Internationale Politik. Theorie und Geschichte. Frankfurt/Main: 1986.
 Lewis, Arthur W.: Die Theorie des wirtschaftlichen Wachstums. Tübingen: 1958.
 Lewis, Arthur W.: „Economic Development with Unlimited Supplies of Labour“. The Economics of Underdevelopment. E. N. Agrawala and S. P. Singh (Eds.). New York: 1963.
 Mayo, Elton: The Human Problems of Industrialized Civilization. Boston: 1946.
 Myrdal, Gunnar: „International Inequality and Foreign Trade in Retrospect.“ Pioneers in Development. G. M. Maier and D. Seers (Eds.). Vol. 1. Washington D. C.: 1985.
 North, Douglass C.: Structure and Change in Economic History. New York: 1981.
 Nurkse, Ragnar: Problems of Capital Formation in Underdevelopment. Oxford: 1953.
 Nuscheler, Gerd und Ziemer, Klaus: Politische Herrschaft in Schwarzafrika. München: 1981.
 Olsen, Mancur: The Logic of Collective Action. Cambridge Mass.: 1965.
 Olsen, Mancur: Aufstieg und Niedergang von Nationen. Tübingen: 1985.
 Polanyi, Karl: The Great Transformation. Boston: 1944.
 Prebisch, Raúl: „The Economic Development of Latin America and its Principal Problems“. Economic Bulletin for Latin America, Vol. 7, No. 1: 1961.
 Riddell, James C. and Dickerman, Carol: Country Profiles of Land Tenure: Africa. LTC Paper No. 127. University of Wisconsin — Madison: 1986.
 Ruttan, V. W. and Hayami, Y.: Agricultural Development: an International Perspective. Baltimore: 1985.
 Rosenstein-Rodan, Paul H.: „Notes on the Theory of the Big Push“. Economic Development in Latin America. H. S. Ellich and H. C. Wallich (Eds.). London: 1961.
 Sandner, Karl: Strukturen der Führung von Mitarbeitern. Steuerung und Kontrolle beruflicher Arbeit. In: Funktionale Managementlehre. M. Hofmann und L. von Rosenstiel (Hrsg.). Berlin: 1988.
 Schumpeter, Joseph. Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung. Berlin: 1987 (1934).
 Schüle, Johann A.: Theorie der Institution. Eine dogmengeschichtliche und konzeptionelle Analyse. Opladen: 1987.
 Sen, Amartya: The Profit Motive. Delhi: 1984.
 Sen, Amartya: „Rational Fools“. Philosophy and Economic Theory. F. Hahn and M. Hollis (Eds.) Oxford: 1979.
 Siffin, William: Two Decades of Public Administration in Developing Countries. Public Administration Review, Vol. 36: 1976.
 Staten, Mike und Umbeck, John: Economic Inefficiency of Law: A logical and Empirical Impossibility. Working Paper. University of Delaware: 1986.
 Strunz, Herbert: Organisationen als Determinanten wirtschaftlicher Entwicklung. In diesem Journal.
 Spittler, Gerd: Die Struktur der Bürokratie in Afrikanischen Agrarstaaten und die Agrarpolitik. In: Staat und Entwicklung. R. Hanisch und R. Tetzlaff (Hrsg.). Frankfurt/Main: 1981.
 Taylor, Frederick W.: Shop Management. London/New York: 1903.
 Van Arkadie, Brian: „The Role of Institutions in Development.“ Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development. World Bank (Ed.). Washington D. C.: 1990.
 Wagner, Norbert (et al.): Ökonomie der Entwicklungsländer. Stuttgart: 1983.
 Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft. Tübingen: 1972 (1911).
 Weber, Max: Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus. In: Max Weber, Die protestantische Ethik. Eine Aufsatzsammlung. J. Winckelmann (Hrsg.). Gütersloh: 1979. (Bd. 1)
 Williamson, Oliver E.: The Economic Institutions of Capitalism. New York: 1985.

Ayad Al-Ani, Cottagegasse 19b, A-1180 Wien