

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 305

Erfolg und Versagen von Institutionen

Von

Thomas Apolte, Herbert Brücker, Horst Feldmann, Jens Hölscher,
Barbara Krug, Hans G. Nutzinger, Stephan Panther, Hermann Ribhegge,
Manfred Tietzel, Oliver Volckart, Hans-Jürgen Wagener,
Dirk Wentzel, Hans Willgerodt

Herausgegeben von

Thomas Eger



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 305

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 305

Erfolg und Versagen
von Institutionen



Duncker & Humblot · Berlin

Erfolg und Versagen von Institutionen

Von

Thomas Apolte, Herbert Brücker, Horst Feldmann, Jens Hölscher,
Barbara Krug, Hans G. Nutzinger, Stephan Panther, Hermann Ribhegge,
Manfred Tietzel, Oliver Volckart, Hans-Jürgen Wagener,
Dirk Wentzel, Hans Willgerodt

Herausgegeben von

Thomas Eger



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2005 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 3-428-11731-X

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☉

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Der Ausschuss für Wirtschaftssysteme und Institutionenökonomik des Vereins für Socialpolitik hielt seine 35. Jahrestagung vom 28. bis 30. September 2003 in Lörrach zum Rahmenthema „Erfolg und Versagen von Institutionen“. Der vorliegende Sammelband enthält die überarbeiteten Fassungen aller Referate sowie die schriftlichen Ausarbeitungen der Korreferate.

Besonderen Dank schulde ich Sarah Kuhn, Björn Schallock und Sina Imhof (Universität Hamburg) sowie Heike Frank (Verlag Duncker und Humblot) für ihre zuverlässige Unterstützung bei der Erstellung der endgültigen Druckvorlagen.

Hamburg, im Juli 2004

Thomas Eger

Inhaltsverzeichnis

Einleitung

Von <i>Thomas Eger</i> , Hamburg	9
--	---

Stabilität und Wandel konkurrierender Systeme der Sozialen Sicherung. Zur Entropie sozialer Sicherungssysteme

Referat von <i>Hermann Ribhegge</i> , Frankfurt (Oder)	19
Kommentar von <i>Hans G. Nutzinger</i> , Kassel	49

Pressefreiheit: Erfolg oder Misserfolg einer Institution?

Referat von <i>Manfred Tietzel</i> , Duisburg, und <i>Dirk Wentzel</i> , Pforzheim	53
Korreferat von <i>Barbara Krug</i> , Rotterdam	89

Wirtschaftspolitik und bürokratischer Wettbewerb im „Dritten Reich“, 1933 – 1939

Referat von <i>Oliver Volckart</i> , London	93
Korreferat von <i>Hans Willgerodt</i> , Köln	113

Buon governo – mal governo. Die Bedeutung guter Regierung für Wohlfahrt und Transformation

Referat von <i>Hans-Jürgen Wagener</i> , Frankfurt (Oder)	119
Korreferat von <i>Thomas Apolte</i> , Münster	141

Arbeitsmarktinstitutionen und Arbeitsmarkt-Performance in Transformationsländern

Referat von <i>Horst Feldmann</i> , Tübingen	147
Korreferat von <i>Herbert Brücker</i> , Berlin	191

Warum ist Argentinien kein reiches Land?

Referat von <i>Stephan Panther</i> , Flensburg	199
Korreferat von <i>Jens Hölscher</i> , Brighton	217

Zu den Autoren	219
----------------------	-----

Einleitung

Von *Thomas Eger*, Hamburg

Wenn Ökonomen nach Erklärungen suchen, warum Volkswirtschaften verschiedener Länder so unterschiedliche Erfolge vorzuweisen haben, widmen sie sich heute in zunehmendem Maße dem Studium der unterschiedlichen Qualität der Institutionen. Warum war es gerade Europa, das in den letzten Jahrhunderten einen unvergleichlichen wirtschaftlichen Aufschwung erlebte? Warum waren insbesondere England und die Niederlande, und nicht etwa die Großmacht Spanien, bereits sehr frühzeitig wirtschaftlich so erfolgreich? Weil sich hier Institutionen entwickelt hatten, die systematisch wachstumsfördernde Anreize setzten (*North/Thomas* 1973). Warum haben es viele Entwicklungsländer bis heute nicht geschafft, sich von Armut und Unterentwicklung zu befreien? Weil ihnen die richtigen Institutionen fehlen (*Cooter/Schäfer* 2004). Warum sind die mittel- und osteuropäischen Transformationsländer so unterschiedlich erfolgreich? Weil sie sich in der Qualität der Institutionen deutlich unterscheiden (*Roland* 2000). Warum mutierte das ehemalige Wirtschaftswunderland Deutschland zum „kranken Mann Europas“? Weil versäumt wurde, die Institutionen an die veränderten Bedingungen des Wirtschaftens anzupassen (*Sinn* 2003).

Zwar sind sich die Ökonomen heute wohl weitgehend darin einig, dass erfolgreiche Institutionen Eigentumsrechte sichern und die Menschen in die Lage versetzen sollten, sich die Erträge auf ihre Investitionen anzueignen, Verträge abzuschließen und durchzusetzen und Konflikte auf friedliche und effiziente Weise zu lösen. Wie diese Funktionen aber im einzelnen unter je spezifischen Bedingungen am besten erfüllt werden können, ist weitaus weniger klar. Hier steckt der Teufel im Detail.

Die Probleme beginnen bereits mit der Frage, wie man Institutionen überhaupt definiert. Begreift man den Wirtschaftsprozess als ein Spiel und nutzt man die moderne Spieltheorie als analytischen Rahmen, so lassen sich drei Sichtweisen von Institutionen unterscheiden (*Aoki* 2001, S. 4 ff.). Im Alltagsgebrauch werden häufig bestimmte *Spieler* wie beispielsweise Universitäten, Gerichte, Kirchen, Industrieverbände u. a. m. als Institutionen angesehen. Obwohl einige Ökonomen diese Sichtweise übernommen haben, halten die meisten einen solchen Institutionenbegriff für wenig brauchbar. Nach einer zweiten Sichtweise, die insbesondere von Douglas North vertreten wird und von vielen Vertretern der Neuen Institutionenökonomik geteilt wird, werden Institutionen mit den *Spielregeln* dieses „Wirt-

schaftsspiels“ identifiziert.¹ Hier schließt sich sofort die Frage an, wer aus welchen Motiven heraus und aufgrund welcher Handlungsmöglichkeiten diese, für die einzelnen Spieler exogenen Spielregeln bestimmt und somit für die Stabilität bzw. den Wandel der Institutionen verantwortlich ist. Einer dritten Sichtweise zufolge stellen Institutionen die *Gleichgewichtsstrategien der Spieler* in diesem Spiel dar, sie sind also endogen erklärt, als Ergebnis des Spiels, und nicht exogen als Spielregel gegeben.

Je nach dem für welche der beiden letztgenannten Sichtweisen man sich entscheidet, wird man auch ganz unterschiedliche Ansatzpunkte für institutionelle Reformen vorschlagen, um eine weniger erfolgreiche Volkswirtschaft auf Erfolgskurs zu trimmen. Sieht man Institutionen als Spielregeln, so wird man zu der Empfehlung tendieren, die Spielregeln erfolgreicher Volkswirtschaften zu identifizieren und diese in weniger erfolgreiche Volkswirtschaften zu implantieren. Betrachtet man Institutionen demgegenüber als Ergebnisse eines spezifischen Spiels, so wird man sein Augenmerk stärker darauf richten, durch welche Maßnahmen sich die Interaktionen der Spieler derart verändern lassen, dass die gewünschten Gleichgewichtsstrategien resultieren.

Wenn man sich heutzutage mit Erfolg und Versagen von Institutionen beschäftigt, so interessieren insbesondere Erfolge und Misserfolge der verschiedenen Varianten marktwirtschaftlicher Systeme, die sich in den verschiedenen Teilen der Welt etabliert haben, während die (historische) Analyse von Nicht-Markt-Institutionen eher am Rande behandelt wird. Akzeptiert man, dass Institutionen als Ergebnis der Interaktion der Spieler unter jeweils spezifischen Parameterkonstellationen zu verstehen sind, so kommt man nicht umhin, sich mit den folgenden zwei Problemen auseinanderzusetzen.

Das erste Problem ist das „Dilemma des starken Staates“, wonach eine funktionfähige Marktwirtschaft einerseits auf einen starken Staat angewiesen ist, der die Privaten untereinander vor wechselseitigen Verletzungen der Eigentumsrechte schützt und damit einen Hobbes'schen Naturzustand des „bellum omnium contra omnes“ verhindert. Andererseits ist aber auch zu verhindern, dass dieser starke Staat als Instrument der Ausbeutung der Bevölkerung missbraucht wird. *Djankov et al.* (2003) knüpfen an dieses Dilemma an und versuchen, die unterschiedlichen Institutionen in heute bestehenden Marktwirtschaften als Lösung des grundlegenden Trade-offs zwischen Unordnung und Diktatur unter jeweils spezifischen Bedingungen zu erklären.

Das zweite Problem betrifft die Frage, unter welchen Bedingungen die Übernahme der Rechtsnormen eines Staates durch einen anderen Staat („legal transplants“) tatsächlich auch zu einer Verhaltensänderung bei den Normadressaten führt. Wie *Berkowitz/Pistor/Richard* (2003) gezeigt haben, ist die Wirksamkeit „verpflanz-

¹ „Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction.“ (*North* 1990, S. 3).

ter“ Rechtsnormen entscheidend davon abhängig, dass in dem Land, welches das fremde Recht übernimmt, auch eine *Nachfrage* nach diesem Recht besteht und dass die rechtlichen Intermediäre wie Richter, Rechtsanwälte, Politiker etc. auch fähig sind, die Qualität des Rechts entsprechend der Nachfrage weiterzuentwickeln. Diesem Problem sehen sich gegenwärtig insbesondere die Transformationsländer in Mittel- und Osteuropa ausgesetzt (*Murrell 2001*).

Der vorliegende Sammelband enthält sechs Beiträge, die Erfolg und Misserfolg von Institutionen anhand von verschiedenen Beispielen diskutieren.

Hermann Ribhegge (Frankfurt/Oder) vergleicht in seinem Beitrag „Stabilität und Wandel konkurrierender Systeme der Sozialen Sicherung – zur Entropie sozialer Sicherungssysteme“ drei institutionelle Arrangements der Sozialen Sicherung: steuerfinanzierte Sicherungssysteme (wie beispielsweise den National Health Service in Großbritannien), staatliche Versicherungssysteme (wie etwa in der Bundesrepublik) und weitgehend private Versicherungssysteme, die durch staatliche Einrichtungen ergänzt werden (wie z. B. das Gesundheitswesen in den USA). Zunächst widmet sich Ribhegge dem Problem der Beurteilung von Erfolg und Versagen von Sozialreformen, und empfiehlt dabei aus verschiedenen Gründen den Ökonomen Zurückhaltung. Im Mittelpunkt dieses Beitrages steht allerdings die Frage, ob es bei Sozialen Sicherungssystemen eine Tendenz zu stabilen institutionellen Arrangements gibt. Dabei vergleicht Ribhegge drei deterministische Erklärungsansätze, die alle eine Konvergenz sozialer Sicherungssysteme implizieren: Medianwählermodelle der Neuen Politischen Ökonomie erzeugen – allerdings unter sehr restriktiven Annahmen – eine Tendenz zu einem Umverteilungsstaat; bei von Hayek sorgfältig Wettbewerben dafür, dass effiziente Sozialsysteme die weniger effizienten systematisch verdrängen, wobei allerdings eine stringente formale Analyse fehlt; andere Ökonomen wie z. B. Sinn sehen demgegenüber aufgrund von Marktversagen bei einem Wettbewerb der Sozialsysteme die Gefahr eines „race to the bottom“, was allerdings aus der Annahme folgt, dass sich der Gesetzgeber wie ein wohlwollender Diktator verhält. Aufgrund der unzureichenden theoretischen Fundierung der Konvergenzansätze stellt Ribhegge einen alternativen, nicht-deterministischen Ansatz vor, der keine Konvergenz erzeugt, sondern vielmehr die Koexistenz eines breiten Spektrums von Sozialsystemen zulässt, wie es auch weltweit beobachtet wird. Diesen Ansatz wendet er abschließend auf die Alterssicherung an und untersucht, welche Einflüsse (wie beispielsweise exogene Schocks auf den Kapitalmärkten oder die gestiegene internationale Mobilität der Bevölkerung) die Stabilität alternativer institutioneller Arrangements gefährden. Unter diesem Aspekt betrachtet er den häufig geforderten Wechsel vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren skeptisch. Abschließend postuliert Ribhegge, dass bei Sozialreformen die Frage der Gerechtigkeit gegenüber der Effizienz nicht als nachrangig betrachtet werden sollte.

Hans G. Nutzinger (Kassel) unterstützt in seinem Kommentar zwar die zentrale Aussage des Beitrages, gibt aber zu bedenken, dass die von Ribhegge gewählten Begrifflichkeiten zum Teil wenig geeignet erscheinen, den Wettbewerb der Sozial-