

Ordnung und Chaos

Trends und Brüche in der Wirtschafts-
und Sozialgeschichte

Herausgegeben von Günther Schulz

Erträge der 26. Arbeitstagung der Gesellschaft für Sozial- und
Wirtschaftsgeschichte (I. Deutscher Kongress für Wirtschafts-
geschichte) vom 11. bis 14. März 2015 in Münster



INHALT

| | |
|--|-----|
| <i>Günther Schulz</i> | |
| Ordnung und Chaos – Trends und Brüche | |
| Wirtschafts- und sozialhistorische Beiträge – Zur Einführung | 7 |
| <i>Antje Schloms</i> | |
| Soziale Ordnung der vorindustriellen Gesellschaft – | |
| Trends und Brüche in der Geschichte der Waisenfürsorge 1648 bis 1806..... | 15 |
| <i>Werner Scheltjens</i> | |
| Die politische Ökonomie der Teilungen Polens, oder der Ostseehandel | |
| neukonfiguriert – Ein Werkstattbericht | 29 |
| <i>Margrit Schulte Beerbühl</i> | |
| Coping with Chaos – Geographische Dimension und institutionelle | |
| Neuerungen während der weltweiten Spekulationsblase von 1799 | 53 |
| <i>Katharina Mühlhoff</i> | |
| Dem Tod durch Langsamkeit davonlaufen – Life History Theorie und die | |
| Evolution des Demografischen Übergangs in Baden im 19. Jahrhundert..... | 77 |
| <i>Matthias Morys</i> | |
| Der weltweite Übergang zum klassischen Goldstandard | |
| in den 1870er Jahren – Reiner Zufall oder tiefere Kräfte?..... | 95 |
| <i>Felix Selgert</i> | |
| Die Politische Ökonomie des Investorenschutzes in Deutschland, | |
| 1870–1937 | 113 |
| <i>Jochen Streb</i> | |
| Persistenz im Schumpeterschen Wettbewerb | 135 |
| <i>Erik Grimmer-Solem/Alfred Reckendrees/Gerhard Wegner/Joachim Zweynert</i> | |
| Das Konzept der „Limited and Open Access Orders“ und die politisch- | |
| ökonomische Entwicklung Deutschlands zwischen 1815 und 1933 | 153 |
| <i>Marcel Boldorf</i> | |
| Konflikte zwischen Industrieeliten und Arbeiterschaft in der | |
| europäischen Neuordnung nach dem Zweiten Weltkrieg | 169 |

| | |
|---|-----|
| <i>Gisela Hürlimann</i> | |
| Marktgerechtigkeit und Steuer(un)gerechtigkeit – Internationale Ordnungsvorstellungen und die schweizerischen Steuerwelten | 187 |
| <i>Ute Engelen/Rüdiger Gerlach/Stephanie Hagemann-Wilholt/Nina Kleinöder</i> | |
| Sozialpolitik im Wandel – Unternehmen nach 1945 zwischen Selbstverpflichtung und äußeren Zwängen | 207 |
| <i>Ole Sparenberg</i> | |
| Rohstoffpolitik und Neue Weltwirtschaftsordnung in den 1970er Jahren .. | 241 |
| Autorinnen und Autoren | 263 |



DAS KONZEPT DER „LIMITED AND OPEN ACCESS ORDERS“ UND DIE POLITISCH-ÖKONOMISCHE ENTWICKLUNG DEUTSCHLANDS ZWISCHEN 1815 UND 1933¹

*Erik Grimmer-Solem, Middletown, Connecticut/Alfred Reckendrees,
Kopenhagen/Gerhard Wegner, Erfurt/Joachim Zweynert, Witten-Herdecke*

1. EINLEITUNG

Die amerikanischen Ökonomen und Wirtschaftshistoriker Douglass North, John Wallis und Barry Weingast haben vor einigen Jahren in ihrem Buch „Violence and Social Orders“ ihre Antworten auf zwei große Fragen der Geschichte vorgestellt.² Die eine lautet, warum einige Gesellschaften in den vergangenen beiden Jahrhunderten sehr reich wurden, während andere wirtschaftlich dahinter zurück blieben, die andere, warum in einigen Staaten im 19. Jahrhundert demokratische, sich bis heute als stabil und wirtschaftlich leistungsfähig erweisende Marktwirtschaften entstanden, während in weiten Teilen der Welt privilegierte Eliten Politik und Wirtschaft beherrschen. In ihrem international viel beachteten und kritisch diskutierten³ Buch präsentieren North, Wallis und Weingast eine Interpretation der britischen, US-amerikanischen und französischen Geschichte des 19. Jahrhunderts, in dem diese beiden Phänomene unauflöslich miteinander verbunden sind,⁴ und entwi-

- 1 Die von uns durchgeführte Sektion „Violence and Social Order? The Political Economy of Germany in the 19th and 20th Centuries“ hat auf dem 1. Deutschen Kongress für Wirtschaftsgeschichte in Münster viele Gäste angezogen und kritische Kommentare evoziert, für die wir sehr dankbar sind. Wir danken auch dem Herausgeber dieses Bandes für die Gelegenheit, unsere Überlegungen hier in zusammengefasster Form vorstellen zu können.
- 2 Douglass C. North/John Joseph Wallis/Barry R. Weingast: *Violence and Social Orders. A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. New York 2009. Das Konzept wurde vor etwa zehn Jahren zunächst in Form zweier Working Papers präsentiert: Douglass C. North/John Joseph Wallis/Barry R. Weingast: *A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History* (NBER WORKING PAPER No. 12795), 2006; Douglass C. North u. a.: *Limited Access Orders in the Developing World. A New Approach to the Problems of Development* (World Bank Policy Research Working Paper 4359), 2007.
- 3 Vgl. z. B. Knick Harley: Book Review: *Violence and Social Orders*, in: *Economic History Review* 63 (2010), S. 1199–1201; Robert H. Bates: *A Review of Douglass C. North, John Joseph Wallis and Barry R. Weingast's Violence and Social Orders*, in: *Journal of Economic Literature* 48 (2010), S. 752–756; Mitja Stefancic: Book Review: *Violence and Social Orders*, in: *Review of Social Economy* 69 (2011), S. 395–398; Karim Khan: Book Review: *Violence and Social Orders*, in: *Economic Systems* 37 (2013), S. 138–140; Martin Lutz: Rezension zu: Douglass C. North/John J. Wallis/Barry R. Weingast: *Violence and Social Orders. A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. New York 2009, in: *H-Soz-Kult*, 30.10.2009 (www.hsozkult.de/publicationreview/id/rezbuecher-13431).
- 4 North/Wallis/Weingast: *Violence and Social Orders* (wie Anm. 2), S. 77–105, 213–239.

This material is under copyright. Any use outside of the narrow boundaries of copyright law is illegal and may be prosecuted.

This applies in particular to copies, translations, microfilming as well as storage and processing in electronic systems.

© Franz Steiner Verlag, Stuttgart 2019

ckeln auf dieser Basis eine allgemeine Entwicklungstheorie, mit deren Hilfe sie die in einigen westlichen Staaten im 19. Jahrhunderts erfolgte Transformation von sogenannten *natural states* bzw. *limited access orders* zu *open access orders*, die allen Bürgern gleiche Rechte und Möglichkeiten gewähren, erklären wollen (*LAO-OAO* Konzept).⁵

In dem 2013 zusammen mit Steven B. Webb veröffentlichten Buch „In the Shadow of Violence“⁶ nutzen die Autoren das Konzept, um zu belegen, warum entsprechende Transformationen in neun Staaten Asiens, Südamerikas und Afrikas entweder ausgeblieben sind oder, wie im Falle Südkoreas, erfolgten. Dieser Band ist zugleich ein ‚empirischer Test‘ der Erklärungskraft des Konzepts, das, wie der wenig bescheidene Untertitel des 2009 erschienenen Buchs („A Framework for Interpreting Recorded Human History“) anzeigt, universelle Gültigkeit beansprucht. Allerdings beschränkt sich die vertiefte Interpretation erfolgreicher Übergänge von *limited* zu *open access orders* bislang auf Großbritannien, die USA und Frankreich, während die in einigen Fällen parallel und zum größeren Teil später erfolgte Durchsetzung offener Ordnungen in anderen Staaten noch nicht in dieser Perspektive analysiert wurde. Auch auf stark wachsende Volkswirtschaften, die dem Modell auf den ersten Blick weniger zu entsprechen scheinen, zum Beispiel Deutschland oder Japan im 19. Jahrhundert und in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, ist das Konzept bislang noch nicht angewendet worden.

Wir, die Autoren dieses Beitrags, beschäftigen uns seit 2013 zusammen mit anderen Ökonomen und Wirtschaftshistorikern in intensiven Workshops mit dem Konzept der *limited and open access orders* zunächst im Kontext der politischen und ökonomischen Entwicklung Deutschlands im 19. und 20. Jahrhundert.⁷ Der deutsche Fall erscheint besonders interessant, weil die Wirtschaft hier entgegen den Annahmen des Konzepts im ausgehenden 19. und frühen 20. Jahrhundert sogar schneller gewachsen ist als die der *open access orders* Großbritannien und Frankreich. Die spannungsvolle und wechselhafte politische Vergangenheit Deutschlands erscheint uns zudem als eine interessante Herausforderung für das Konzept. Es geht uns nicht um neue empirische Studien oder eine Neuinterpretation der deutschen Geschichte. Sie ist in weiten Teilen gut untersucht. Im Zentrum steht die Frage, ob das *LAO-OAO* Konzept eine neue Perspektive auf die deutsche Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts eröffnet, oder ob sich die Vergangenheit gleichsam gegen ein solches, Allgemeingültigkeit beanspruchendes Entwicklungsmodell sperrt. Inzwischen haben wir die ersten Ergebnisse in sechs Aufsätzen in der Zeitschrift *Constitutional Political Economy* veröffentlicht.⁸ Darin argumentieren wir, dass das

5 Das Konzept wird in seinen Grundzügen im zweiten Kapitel vorgestellt.

6 Douglass C. North u. a. (Hg.): *In the Shadow of Violence. Politics, Economics, and the Problems of Development*. New York 2013.

7 An den von Joachim Zweynert und Steven Webb initiierten Workshops, die am Walter Eucken Institut in Freiburg durchgeführt wurden, waren Jan-Otmar Hesse, Nils Goldschmidt, Erik Grimmer-Solem, Stefan Kolev, Alfred Reckendrees, Jan Schnellenbach, Richard Tilly, Martin Uebele, Steven Webb, Gerhard Wegner und Joachim Zweynert beteiligt. Für finanzielle Unterstützung bedanken wir uns bei der Reinhold-Maier-Stiftung, der Fritz Thyssen Stiftung und dem Walter Eucken Institut.

8 Steven B. Webb/Joachim Zweynert: *Introduction: A New Perspective on Modern German His-*

This material is under copyright. Any use outside of the narrow boundaries of copyright law is illegal and may be prosecuted.

This applies in particular to copies, translations, microfilming as well as storage and processing in electronic systems.

© Franz Steiner Verlag, Stuttgart 2019

Modell die dynamischen Entwicklungen in den deutschen Staaten des 19. Jahrhunderts teilweise, aber nicht vollständig erfassen kann.⁹ Allerdings sind die Entwicklungen seit Beginn des 20. Jahrhunderts nicht mehr so leicht mit dem Modell in Übereinstimmung zu bringen. Die aus unserer Sicht wichtigsten Gesichtspunkte werden in Kapitel drei vorgestellt.

Die Schwierigkeit, das Entwicklungsmodell uneingeschränkt zu bekräftigen, führen wir nicht auf einen ‚deutschen Sonderweg‘ zurück, sondern auf zwei konzeptionelle Gründe, die dazu anregen, über Modifikationen und Erweiterungen des Modells nachzudenken. Dazu stellen wir erste Überlegungen am Ende dieses Beitrags kurz vor. Diese beiden Gründe sind erstens, dass die wirtschaftliche und politische Entwicklung in den deutschen Staaten nicht hinreichend im Rahmen eines isolierten Nationalstaats zu erklären ist. Das *LAO-OAO* Konzept beinhaltet jedoch keine internationalen Dimensionen. Aus unserer Sicht deutet vieles darauf hin, dass die internationale politische Ökonomie spätestens seit der ersten Globalisierung im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts nationale Entwicklungen sehr wesentlich mitbestimmt hat. Die Mechanismen sind keineswegs eindeutig, doch es könnte sein, dass die Transformation wirtschaftlich erfolgreicher *limited access orders* zu *open access orders* durch die internationale Konstellation eher behindert wurde. Der zweite konzeptionelle Grund betrifft die Reproduktionsbedingungen von *open access orders* (die sogenannte doppelte Balance von wirtschaftlicher und politischer Offenheit, siehe unten). North, Wallis und Weingast unterstreichen die Stabilität einer solchen Ordnung und argumentieren, dass noch keine *open access order* in eine *limited access order* zurückgefallen sei. Aus unserer Sicht legt das Scheitern der Weimarer Republik jedoch nahe, dass das *LAO-OAO* Konzept die Möglichkeit berücksichtigen muss, dass offene Ordnungen durch demokratische Prozesse eingeschränkt werden können.¹⁰ Auch einer der ‚Erfinder‘ des Konzepts, John Wallis, versucht, die Kriterien für die Reproduktionsbedingungen von *open access orders* genauer zu bestimmen; er sieht vor allem die Fähigkeit des Staates, divergierende Interessen durch Legitimität (anstatt durch Gewalt) zu koordinieren, als eine wesentliche Voraussetzung für die Dauerhaftigkeit offener Ordnungen an.¹¹ Neben diesen konzeptionellen

tory, in: *Constitutional Political Economy* 26 (2015), S. 1–3; Gerhard Wegner: Capitalist Transformation without Political Participation. German Capitalism in the First Half of the Nineteenth Century, in: Ebd., S. 61–86; Erik Grimmer-Solem: The Mature Limited Access Order at the Doorstep. Imperial Germany and Contemporary China in Transition, in: Ebd., S. 103–120; Alfred Reckendrees: Weimar Germany. The First Open Access Order That Failed?, in: Ebd., S. 38–60; Steven B. Webb: Becoming an Open Democratic Capitalist Society. A Twocentury Historical Perspective on Germany’s Evolving Political Economy, in: Ebd., S. 19–37; Joachim Zweynert: The Concept of Ordnungspolitik through the Lens of the Theory of Limited and Open Access Orders, in: Ebd., S. 4–18; Jan-Otmar Hesse: On the Stability of Open Access Orders. The Federal Republic of Germany since the 1960s, in: Ebd., S. 87–102.

9 Das Entwicklungsmodell wird in Kapitel 2 vorgestellt.

10 Siehe zu den konzeptionellen Herausforderungen auch Webb/Zweynert: Introduction (wie Anm. 8), S. 2.

11 John Joseph Wallis: Unveröffentlichte Keynote-Lecture, gehalten auf der 11th European Historical Economics Society Conference „Leviathan Denied: Coordination, Coercion, Rules, and the Nature of Government“, London, 6.9.2013. Ähnlich argumentieren John Joseph Wallis/Doug-

Problemen scheinen North, Wallis und Weingast der Elitendifferenzierung innerhalb von *limited access orders* zu wenig Rechnung zu tragen, wenngleich sie an vielen Stellen deren Anpassungs- und Reformfähigkeit betonen.

Im folgenden Kapitel stellen wir das Konzept der *limited and open access orders* kurz vor. Anschließend präsentieren wir die politisch-ökonomische Entwicklung Deutschlands zwischen dem Wiener Kongress und der Machtübertragung an die Nationalsozialisten in dieser Perspektive. Im abschließenden vierten Kapitel skizzieren wir die Herausforderungen, die der deutsche Fall für das Konzept darstellt, und erste Überlegungen für dessen Erweiterung.

2. DAS KONZEPT DER „LIMITED AND OPEN ACCESS ORDERS“ (LAO-OAO KONZEPT)¹²

Douglass North, John Wallis und Barry Weingast identifizieren Gewalt als das Kernproblem, das alle Gesellschaften zu bewältigen haben, und klassifizieren soziale Ordnungen anhand des Kriteriums, welcher Strategie sich die Gesellschaften zur Einhegung der Gewalt bedienen. Diese an Hobbes anknüpfende Sicht eröffnet neue Perspektiven auf die Zusammenhänge zwischen wirtschaftlichen und politischen Institutionen.¹³

Seit der neolithischen Revolution, so eine der Kernthesen des Buchs „Violence and Social Orders“, habe es weltweit im Wesentlichen zwei Ordnungsformen gegeben, *limited access orders* und *open access orders*. Der entscheidende Unterschied zwischen diesen beiden idealtypischen Ordnungsformen bestehe darin, dass nur in einer *open access order* die Staatsgewalt klar und deutlich in der Hand einer Koalition (der Regierung) liege und von ihr durchgesetzt werde. Die Zahl der Länder, in denen dies der Fall ist, sei bis heute überschaubar. *Limited access orders* hingegen seien dadurch gekennzeichnet, dass rivalisierende Gruppen um die Vorherrschaft innerhalb des Staates streiten. Gewalt werde dadurch eingehegt, dass die Gruppierungen einen Herrschaftskompromiss miteinander schließen. Die Grundlogik eines solchen „kollektiven Staats“ bestehe darin, dass innerhalb einer Gesellschaft zwei (oder mehrere) Gruppierungen vereinbaren, ihre Herrschaftsbereiche aufzuteilen, „and then to recognize each other's rights to control the land, labour resources, and trading within their sphere“¹⁴. Das Zitat macht deutlich, dass *limited access orders* (LAO) keine strikte Trennung von Politik und Wirtschaft kennen. Es bestehe vielmehr eine *double balance* zwischen den Zugangsbeschränkungen zur wirtschaftlichen und zur politischen Sphäre: Der Kompromiss zwischen den rivalisierenden Gruppierungen innerhalb der Herrschaftskoalition basiert auf privilegiertem Zugang zu ökonomischen Ressourcen (Renten) und politischer Macht sowie auf

lass C. North: Coordination and Coercion. The Nature of Rules, Governments, States and Social Dynamics, 2011 (<http://www.econ.fudan.edu.cn/userfiles/file/20111025030527136.pdf>).

12 Die folgende Zusammenfassung basiert auf North/Wallis/Weingast: Violence and Social Orders (wie Anm. 2).

13 Vgl. die in den Anmerkungen 2 und 6 genannte Literatur.

14 North/Wallis/Weingast: Violence and Social Orders (wie Anm. 2), S. 19.

This material is under copyright. Any use outside of the narrow boundaries of copyright law is illegal and may be prosecuted.

This applies in particular to copies, translations, microfilming as well as storage and processing in electronic systems.

© Franz Steiner Verlag, Stuttgart 2019

(politischen und wirtschaftlichen) Wettbewerbsbeschränkungen, die es verhindern, dass solche Machtpositionen oder Renten durch *newcomer* herausgefordert werden. Die Wettbewerbsbeschränkungen im wirtschaftlichen und im politischen Bereich bedingen und verstärken sich gegenseitig (*double balance*): Wirtschaftliche Monopole basieren auf politischer Machtkonzentration und politische Machtkonzentration auf wirtschaftlichen Monopolen. Gewalt werde in der *limited access order* dadurch eingehegt, dass jede Gruppierung den Verlust ihrer Renten fürchten müsse, sollte es zum Ausbruch offener Gewalt kommen.¹⁵

Im Unterschied dazu sei der Zugang zu wirtschaftlichen und politischen Ressourcen in *open access orders* (OAO) nicht an die Zugehörigkeit zu einer Elite geknüpft, sondern grundsätzlich für alle Bürgerinnen und Bürger offen. Ihre individuellen Rechte werden durch Rechtsstaatlichkeit garantiert. Auch hier bestehe eine *double balance* zwischen der Offenheit der wirtschaftlichen und der politischen Konkurrenz: Der politische und der wirtschaftliche Wettbewerb bedingen und verstärken sich gegenseitig. So führe politischer Wettbewerb dazu, dass wirtschaftliche Monopole keinen dauerhaften Bestand haben, weil diese durch neue politische Koalitionen schließlich beseitigt werden; wirtschaftlicher Wettbewerb führe dazu, dass es kein politisches Machtmonopol gebe, weil wirtschaftliche Organisationen schließlich durch die Schaffung neuer politischer Organisationen wieder Wettbewerb herstellen.¹⁶

In dieser auf zwei Idealtypen basierenden Theorie institutionellen Wandels unterscheiden North, Wallis und Weingast zwischen zwei Arten von polit-ökonomischen Prozessen: Entwicklungen innerhalb von LAO und Übergänge von LAO zu OAO. Für den erstgenannten Prozess konstatieren die Autoren eine Stufenfolge, die von *fragile* über *basic* zur *mature LAO* führe. Der Übergang zu einer *mature LAO* sei vor allem durch die Erweiterung der individuellen Rechte der Mitglieder der *ruling coalition* gekennzeichnet und durch die zunehmende Rolle unabhängiger Organisationen (*perpetually lived organisations*), innerhalb derer sich wirtschaftliches, politisches und zivilgesellschaftliches Engagement vollziehe.¹⁷ Doch der Übergang von einer *limited* zu einer *open access order* könne erst gelingen, wenn bestimmte *doorstep conditions* erreicht seien. Sie seien die Garantie einer *rule of law* innerhalb der Elitenkoalition, eine ausreichende Anzahl von *perpetually lived organisations* und eine konsolidierte Kontrolle über das Militär.¹⁸

So weit in der gebotenen Kürze die wesentlichen Bausteine des von North, Wallis und Weingast vorgeschlagenen Konzepts langfristiger wirtschaftlicher Entwicklung, bei dem es sich aus unserer Sicht um ein modernisierungstheoretisch aufgeladenes Konzept handelt, das sich normativ an jenen politischen und wirtschaftlichen

15 Veränderungen im politischen oder wirtschaftlichen Kräfteverhältnis würden entsprechende Veränderungen im jeweils anderen Bereich nach sich ziehen: Würde etwa eine Gruppe eine neue Einkommensquelle erschließen, so könnte sie mehr Gewaltexperten unterhalten und ihren neu gewonnenen Reichtum in verstärkte politische Macht transformieren. Zu den Charakteristika der *limited access orders* vgl. ebd., S. 32–41.

16 Zu den Charakteristika der *open access orders* vgl. ebd., S. 112–117.

17 Vgl. ebd., S. 49–62.

18 Vgl. ebd., S. 148–181.

Institutionen orientiert, die wir aus den westlichen entwickelten Ländern kennen, und das auf einer idealisierten Perspektive der historischen Entwicklungen in Großbritannien, den USA und Frankreich basiert. Dieser Interpretation würden North, Wallis und Weingast vermutlich widersprechen; so benennen sie die NS-Diktatur in Deutschland als einen Rückschritt von einer *mature* in eine *basic limited access order*.¹⁹ Doch das Einräumen möglicher ‚Rückschritte‘ ändert nichts an der grundsätzlichen Zielgerichtetheit des Entwicklungsschemas. Entscheidender ist das Problem, dass in diesem Konzept das Erreichen einer *open access order* gleichsam als das ‚Ende der Geschichte‘ erscheint: Ein Rückfall einer *open access order* in eine *limited access order* sei zwar denkbar, habe sich aber noch niemals empirisch beobachten lassen. Wir glauben, dass der ‚Fall Deutschland‘ reichlich Anlass zur Diskussion bietet.

Aus unserer Sicht trägt das *LAO-OAO* Konzept dazu bei, Zusammenhänge zwischen wirtschaftlichen und politischen Entwicklungsprozessen besser zu verstehen. Diese Interdependenz ist in den letzten Jahren zu einem zentralen Thema der Institutionenökonomie geworden. Neben North, Wallis und Weingast haben vor allem Daron Acemoglu und James A. Robinson²⁰ konzeptionelle Vorschläge zur Analyse der Wechselwirkungen gemacht. Beide Ansätze sind in den Wirtschaftswissenschaften breit diskutiert worden, doch in der Wirtschaftsgeschichte ist eine umfassende Debatte jenseits von Rezensionen bislang ausgeblieben. Uns erscheint die ‚Violence and Social Orders‘ zugrunde liegende Theorie kollektiver Akteure und ihr Versuch, die Dynamiken innerhalb von *LAO* zu erfassen, für die wirtschaftshistorische Forschung anschlussfähiger zu sein als der Ansatz von Acemoglu und Robinson, der im Stile der *Public Choice*-Theorie implizit der Konzeption des Staats als ein einheitlicher Akteur verhaftet bleibt. North, Wallis und Weingasts Überlegungen erlauben es zudem, das Problem der Ungleichzeitigkeit politischer und wirtschaftlicher Entwicklung analytisch fassen zu können. Gerade im Fall der deutschen Geschichte muss dieses Problem thematisiert werden – und aus diesem Grund ist die Interpretation der deutschen Entwicklung für das Konzept und dessen Tragfähigkeit ein wichtiger Testfall. Die deutsche Entwicklung erweist sich zudem in der Perspektive des *LAO-OAO* Konzepts als relevant für den institutionellen Wandel, der sich in heutigen ‚Schwellenländern‘ vollzieht. Ähnlich wie Deutschland im 19. und 20. Jahrhundert entwickeln sich diese Staaten in Konkurrenz zu wirtschaftlich erfolgreichen Ländern. Aufgrund dieser Parallele lässt die historische Analyse der kapitalistischen Transformation ‚verspäteter‘ Nationen Erkenntnisse erhoffen, die auch für das Verständnis der Gegenwart bedeutsam sind.²¹

19 Ebd., S. 49.

20 Vgl. insbesondere Daron Acemoglu/James A. Robinson: *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. London 2012.

21 Am 4./5.12.2015 führten wir in München zusammen mit der Munich Graduate School for Eastern and South Eastern European Studies einen internationalen Workshop durch, um die Fälle Russland, Tschechien, Bulgarien, Griechenland, Italien und Portugal zu diskutieren.

3. DIE POLITISCH-ÖKONOMISCHE ENTWICKLUNG DEUTSCHLANDS IN DER PERSPEKTIVE DES LAO-OAO KONZEPTS

Eine der zentralen Annahmen des Konzepts ist also die wechselseitige Abhängigkeit der politischen und der wirtschaftlichen Ordnungen. In einer offenen Gesellschaft sind beide Sphären durch Wettbewerbsverhältnisse strukturiert, die jeweils der Möglichkeit „schöpferischer Zerstörung“ (der Ablösung dominanter Koalitionen und Prinzipien) ausgesetzt sind. In einer solchen *OAO* kann sich keine Gruppe *dauerhafte* Monopole sichern.²² Demgegenüber ist eine *LAO* durch begrenzten politischen Zugang und ökonomische Privilegien charakterisiert. In diesem Konzept beruht die Reproduktionsfähigkeit einer offenen Wirtschaftsordnung mithin auf Demokratie und die Demokratie auf wirtschaftlichem Wettbewerb. Die deutsche Geschichte stellt für diese Vorstellung eine Herausforderung dar. Im Folgenden betrachten wir sie durch die Linse des *LAO-OAO* Konzepts.

3.1. PREUSSEN IN DER ERSTEN HÄLFTE DES 19. JAHRHUNDERTS²³

Die im Kontext der ‚Staatsbildung‘ und der Herstellung eines staatlichen Gewaltmonopols erfolgten preußischen Reformen, der weitere institutionelle Wandel sowie die wirtschaftliche Integration in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts entsprechen den zentralen Annahmen von North, Wallis und Weingast. Doch in weiten Teilen Deutschlands etablierte sich eine (relativ) freie Wirtschaftsordnung innerhalb der bestehenden, keineswegs demokratischen (oder offenen) politischen Ordnung. Vor allem in Preußen besaß nur ein Teil der Eliten relative politische Freiheit, und dennoch zeichnete Preußen eine im europäischen Maßstab ausgesprochen liberale Wirtschaftspolitik aus. Nur in wenigen Bereichen der Wirtschaft war der Zugang begrenzt (z. B. durch die Genehmigungspflicht von Kapitalgesellschaften). Aus unserer Sicht erklären drei Faktoren diesen im Rahmen des *LAO-OAO* Konzepts leicht paradoxen Befund. Sie verweisen darauf, dass auch in *limited access orders* sehr unterschiedliche Interessen miteinander konkurrieren und dass dieser Prozess dazu beitragen kann, dass sich Institutionen durchsetzen können, die wirtschaftlichen Wandel begünstigen.

Die kapitalistische Wirtschaftsordnung basierte in Preußen wesentlich auf einer sich stark emanzipierenden Staatsbürokratie, die Verfahrensgerechtigkeit und Rechtsstaatlichkeit durchsetzen konnte. Zudem befanden sich die alten Eliten der landbesitzenden Adligen sowie die neuen kaufmännischen und industriellen Eliten nicht in einem ausgeprägten Konkurrenzverhältnis. In der Perspektive des *LAO-OAO* Konzepts lassen sich der mit den preußischen Reformen einsetzende Liberalisierungsprozess und die territoriale Konsolidierung der deutschen Staaten dadurch erklären, dass die Reformer die wirtschaftliche Interessenlage der herrschenden Koalition sowie die fiskalische Notlage Preußens dazu nutzen konnten, wirtschaft-

22 North/Wallis/Weingast: *Violence and Social Orders* (wie Anm. 2), S. 24.

23 Vgl. zu diesem Abschnitt Wegner: *Capitalist Transformation* (wie Anm. 8), dort auch Hinweise auf die Literatur.

liche und politische Restriktionen zu beseitigen (Gewerbefreiheit; persönliche Freiheit; Freizügigkeit; das Recht, Grund und Boden zu erwerben; die Aufhebung der wirtschaftlichen Beschränkungen für Juden; etc.). Die alten agrarischen Eliten setzten dem institutionellen Wandel, der die Durchsetzung der kapitalistischen Produktionsweise begünstigte, kaum Widerstand entgegen, weil auch sie profitieren konnten, indem sie zu Agrarkapitalisten wurden. Die Bürokratie gewann in diesem Prozess weiter an Unabhängigkeit, und die Kontrolle des (Verwaltungs-)Staates über Wirtschaft und Militär wurde gestärkt.

Die wirtschaftlichen Freiheiten wurden vor allem in den westlichen Provinzen für neue Aktivitäten genutzt; besonders hier emanzipierten sich die Unternehmer kontinuierlich vom paternalistischen Staat. Substantielle Einschränkungen blieben in Preußen vor allem im Bergbau erhalten, in dem bis 1856 das Direktionsprinzip galt, und durch die Zulassungspflicht der Aktiengesellschaften. Noch immer bestand kein umfassendes Gewaltmonopol des Staates – so besaßen die Gutsbesitzer im Osten Preußens bis 1848 die Patrimonialgerichtsbarkeit und Polizeifunktionen –, doch der Einfluss des regionalen Adels wurde in Preußen wie in den anderen Staaten zugunsten der Monarchie und der Verwaltung weiter eingegrenzt. Verfahrensgerechtigkeit sowie Rechtsstaatlichkeit ersetzten gleichsam dem Bürgertum verweigerte politische Rechte. Ein solches neues Regime konnte von den alten adligen wie von den neuen kapitalistischen Eliten akzeptiert werden, da sie sich komplementär zueinander entwickelten, nicht im Konflikt. In den beiden Jahrzehnten nach 1848 verlieh das beschleunigte wirtschaftliche Wachstum der bestehenden politischen Ordnung Legitimität; es schuf damit zugleich die Voraussetzungen weiterer Unabhängigkeit der Wirtschaft vom Staat.

Doch in der Mitte des 19. Jahrhunderts waren die deutschen Staaten in politischer Hinsicht noch weit von einer *open access order* entfernt. Der Zugang zur politischen Macht stand nur einer kleinen Elite offen. Innerhalb dieses Rahmens hatte die kapitalistische Transformation begonnen: Die ‚dominante Koalition‘ hatte sich aufgrund rationaler ökonomischer Erwägungen gleichsam freiwillig einiger ihrer ökonomischen Privilegien entledigt und zugunsten der staatlichen Verwaltung auf politische Machtfunktionen verzichtet. Dieser Prozess wurde durch die Rivalität der deutschen Staaten begünstigt, denn es konnte kein Zweifel bestehen, dass die Wirtschaftskraft eines Staates wesentlich dessen politische Durchsetzungsfähigkeit bestimmte. Die ‚Interessen des Staates‘ lösten sich auf diese Weise tendenziell von der ihn tragenden Nobilität. In gleicher Weise optierten die meisten deutschen Fürsten für die Mitgliedschaft im Zollverein, die ihnen wirtschaftlich geboten und ihre politische Selbständigkeit nicht zu beeinträchtigen schien. Zudem beeinflusste auch der Wettbewerb mit den europäischen Staaten die preußische Politik.

Ob in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts eine verstärkte politische Repräsentanz der neuen kaufmännischen und industriellen Eliten (wie in Großbritannien) die Entwicklungen in den deutschen Staaten beschleunigt oder verstärkt hätten, ist keineswegs gewiss. Vielfach setzte die administrative Führungsschicht wirtschaftsliberale Prinzipien (beispielsweise in der Zollpolitik) gegen den Widerstand bürgerlicher Interessengruppen durch. Denn vor allem den Unternehmern ging es oft nicht um die allgemeine wirtschaftliche Freiheit, wie sie das Konzept der *limited and*

open access orders voraussetzt, sondern nur um die Ausweitung der eigenen ökonomischen Handlungsmöglichkeiten.

3.2. DAS DEUTSCHE KAISERREICH²⁴

Im Rahmen des *LAO-OAO* Konzepts muss das deutsche Kaiserreich spätestens im 20. Jahrhundert als eine reife *limited access order* begriffen werden, in der die Voraussetzungen für den Übergang zu *open access* (*doorstep conditions*) bestanden: (1.) Rechtssicherheit (*rule of law*) für die Eliten; (2.) private und öffentliche Organisationen, die unabhängig von bestimmten natürlichen Personen existieren (*perpetually lived organisations*); (3.) konsolidierte Kontrolle des Gewaltpotentials.²⁵ Allerdings legt die deutsche Geschichte die Annahme nahe, dass die wechselseitige Abhängigkeit zwischen wirtschaftlichen und politischen Freiheiten nicht so strikt sein könnte, wie die Autoren von „Violence and Social Orders“ annehmen. Denn im Kaiserreich bestand in wirtschaftlicher Hinsicht vollständige Offenheit, im politischen Bereich waren die Zugangsmöglichkeiten hingegen substantiell beschränkt. Der Übergang zu wirtschaftlicher Offenheit in (fast) allen deutschen Staaten hatte bereits im Deutschen Bund begonnen, hier verankerte das Allgemeine Deutsche Handelsgesetzbuch von 1861 liberale Prinzipien; 1870 wurde auch die freie Gründung von Aktiengesellschaften ermöglicht.

Das deutsche Kaiserreich ist ein Beispiel dafür, dass es nicht unmöglich ist, wirtschaftlichen Wandel und Wettbewerbsprinzipien einerseits mit eingeschränkt demokratischen Strukturen andererseits zu verbinden, wenn Eigentumsrechte geschützt sind, Rechtsstaatlichkeit besteht, Verträge durchgesetzt werden und zivilgesellschaftliche Strukturen sich entfalten können. Spätestens am Ende des 19. Jahrhunderts waren durch die gemeinsame Währung, Maße und Gewichte, die einheitliche Handelsgesetzgebung sowie liberale Prinzipien der Unternehmensgründung (*GmbH-Gesetz*) alle wirtschaftlichen Freiheiten einer *open access order* realisiert. Die Rechtsstaatlichkeit war fest etabliert und durch eine bemerkenswert unabhängige Justiz gesichert. Auf der Ebene des Reiches galt das allgemeine und gleiche Wahlrecht für alle Männer, und politische Parteien konnten relativ frei etabliert werden. In vielerlei Hinsicht war das Kaiserreich liberaler als seine Nachbarstaaten.

Doch handelte es sich in Deutschland nicht um eine konstitutionelle Monarchie, in der die Staatsgewalt der demokratischen Kontrolle unterlag. Die Möglichkeiten des Reichstags waren begrenzt; er konnte zwar Gesetze initiieren, aber nicht eigenständig verabschieden. Jedes Gesetz bedurfte der Zustimmung des Reichstags. Die vom Kaiser eingesetzte Regierung (Kanzler und Minister) war dem Parlament allerdings nicht verpflichtet. Eine parlamentarische Kontrolle des Militärs bestand ebenfalls nicht. In der Sprache des *LAO-OAO* Konzepts erstreckte sich die Rechtsstaatlichkeit nicht auf den Kaiser. Auch die Institutionen, die Polizei und Militär kontrollierten, waren keinem politischen Wettbewerb ausgesetzt. Doch

24 Vgl. zu diesem Abschnitt Grimmer-Solem: *Mature Limited Access* (wie Anm. 8) und Reckendrees: *Weimar Germany* (wie Anm. 8), S. 41–45, beide mit Hinweisen auf die Literatur.

25 North/Wallis/Weingast: *Violence and Social Orders* (wie Anm. 2), S. 24–26, 151.

This material is under copyright. Any use outside of the narrow boundaries of copyright law is illegal and may be prosecuted.

This applies in particular to copies, translations, microfilming as well as storage and processing in electronic systems.

© Franz Steiner Verlag, Stuttgart 2019

ungeachtet der substantiellen parlamentarischen und demokratischen Defizite hatte die institutionelle Trennung der politischen Macht zwischen Kaiser, Bundesrat, Reichskanzler und Reichstag einerseits und zwischen den Einzelstaaten des Reiches andererseits sowie die resultierende ökonomische Schwäche des Zentralstaats einen stabilen Ordnungsrahmen für wirtschaftliche Entwicklung geschaffen. Diese Struktur begünstigte auch den ökonomischen (und kulturellen) Wettbewerb zwischen den Einzelstaaten.²⁶

Legitimität erhielt das Regime zudem durch ein Bildungs- und Ausbildungssystem, das von *open access orders* als vorbildlich angesehen und kopiert wurde, durch das Sozialversicherungssystem sowie durch ausgedehnte öffentliche Dienstleistungen z. B. im Verkehrswesen, in der Gesundheitsversorgung, in der Infrastruktur (Wasser- und Abwasserversorgung). Die Verwaltung auf der staatlichen und kommunalen Ebene wurde als effizient und relativ neutral wahrgenommen. Bestechlichkeit oder Klientelismus scheinen weniger ausgebreitet gewesen zu sein als in vielen anderen Staaten, einschließlich der *open access orders*. Unter diesen Bedingungen entstand auch die Vorstellung eines positiv konnotierten deutschen ‚Sonderweges‘ oder eines ‚Dritten Weges‘:²⁷ Es war dem deutschen Kaiserreich gelungen, seine Wettbewerber in wirtschaftlicher und kultureller Hinsicht einzuholen, ohne den Weg in den Parlamentarismus zu beschreiten, der weder für Großbritannien noch für die USA politische Stabilität mit sich brachte.²⁸ Nicht besondere Instabilität oder Krisenanfälligkeit, sondern der Erste Weltkrieg und seine Folgen ließen das Regime letztendlich stürzen.

Das Kaiserreich mag als Beispiel für die Möglichkeit angesehen werden, dass internationaler Wettbewerb dazu führen kann, dass eine *open access order* den wirtschaftlichen Eliten als weniger attraktiv erscheinen mag als eine eingeschränkt offene Ordnung. Die deutsche Volkswirtschaft war unter diesen Bedingungen schneller gewachsen als ihre europäischen Konkurrenten, und den wirtschaftlichen Eliten erschien die Demokratie nach britischem Vorbild wenig verlockend. Auch ‚Zivilisationskritik‘ an der modernen demokratischen Gesellschaft artikulierte sich eher im Bildungsbürgertum als bei den alten Eliten, wie es das *LAO-OAO* Konzept annehmen würde. Wirtschaftliche Prosperität und gute Verwaltung im öffentlichen Interesse scheinen in der öffentlichen Meinung wichtiger gewesen zu sein als eine demokratische Regierungsform. Der bürokratisch-rationale Verwaltungsstaat bot den neuen wirtschaftlichen Eliten größere Freiheit und mehr Sicherheit als sie von einer unsicheren parlamentarischen Mehrheitsbeschaffung erwarteten. Sie sahen ihre Vorstellungen und Interessen innerhalb der Ordnung des Kaiserreichs gut ver-

26 Es stellt sich hier die Frage, wie die Theorie des „market preserving federalism“ (Weingast) mit dem *LAO-OAO* Konzept verbunden werden kann; vgl. Barry R. Weingast: The Economic Role of Political Institutions. Market Preserving Federalism and Economic Development, in: Journal of Law, Economics and Organisation 7 (1995), S. 1–31.

27 Vgl. mit weiterer Literatur Grimmer-Solem: Mature Limited Access (wie Anm. 8), S. 100 f.

28 Die vielfältigen politischen Krisen in Staaten, die als *OAO* gekennzeichnet werden, können und brauchen hier nicht vorgestellt werden; sie reichen vom Burenkrieg und dessen Folgen zu Verfassungskrisen sowie gravierenden Armutsproblemen oder von Gewalt und Korruption hin zu imperialistischen Exzessen.

treten. Forderungen nach einer weiteren Demokratisierung wurden in der Regel nicht unterstützt. Einerseits hatte bereits die Einführung des allgemeinen Wahlrechts im Norddeutschen Bund eher den Konservativen genützt, andererseits befürchteten viele Bürgerliche eine weitere Stärkung der Sozialdemokratie, besonders als diese zur stärksten politischen Kraft im Reichstag geworden war. Große Teile des Bürgertums fungierten daher als Bewahrer der bestehenden Ordnung.²⁹

Wesentlich für den Erfolg dieses politischen Systems war die internationale Wirtschaftsordnung, welche den politischen Konflikten des ausgehenden 19. und frühen 20. Jahrhunderts standhielt. Auch wirkten die *open access orders* Großbritanniens und Frankreich nicht immer zugunsten wirtschaftlicher und politischer Offenheit, sondern verfolgten (auch) eine nationalstaatlich orientierte Machtpolitik, die die *limited access order* des Kaiserreichs bekräftigte.

3.3. DIE WEIMARER REPUBLIK³⁰

Jeder Versuch, eine Geschichte der Weimarer Republik zu erzählen, ist der Gefahr ausgesetzt, sie auf ihre Auflösung hin zu konstruieren. Viele Schlussfolgerungen, die in der Bundesrepublik aus dem Scheitern der Republik gezogen wurden, scheinen im Rückblick deren Versagen zu erklären.³¹ Hier wird eine andere Sicht vorgeschlagen und Weimar in den Jahren von 1924 bis 1930 als eine *open access order* angesehen, ähnlich wie Frankreich, Großbritannien und die USA. Während der Weltwirtschaftskrise versprachen sich jedoch starke Interessengruppen von einer autoritären Politik einen günstigeren Ordnungsrahmen.

In ‚Weimar‘ wurden der schon im Kaiserreich realisierte offene Zugang zu wirtschaftlichen Aktivitäten sowie der wirtschaftliche Wettbewerb aufrechterhalten und um den offenen Zugang zu Politik und politischem Wettbewerb erweitert. Dabei waren die Bedingungen nach dem verlorenen Krieg, dem Revolutionsjahr 1918/19, bürgerkriegsähnlichen Zuständen und rechtsradikalem Terror in den Anfangsjahren keineswegs günstig. Die Kontrolle der Gewalt war ein zentrales Problem der jungen Republik. Doch seit 1924 wurde das staatliche Gewaltmonopol nicht mehr ernsthaft in Frage gestellt; es wurde mit der Entlassung des Generals von Seeckt (1926) gefestigt. Eine zweite Herausforderung waren die sozialen und ökonomischen Probleme, vor allem die Finanzierung der Kriegsschulden, die (im Innern) durch Inflation bewältigt wurde. Trotz dieser Schwierigkeiten und Verwerfungen stabilisierte sich die Demokratie. Seit 1920 lag der Anteil der auf die Parteien der Weimarer Koalition

29 Mehrparteiensysteme und sozialistische Orientierungen stellen eine Herausforderung für das LAO-OAO Konzept dar, in dem Interessengegensätze von Kapital und Arbeit keine nennenswerte Rolle spielen. Die Schlussfolgerungen, die wir daraus ziehen, werden im Schlussteil weiter diskutiert.

30 Vgl. zu diesem Abschnitt Reckendrees: Weimar Germany (wie Anm. 8), dort auch Hinweise auf die Literatur.

31 Die plebiszitären Elemente der Weimarer Verfassung und die Machtbefugnisse des Präsidenten fanden keinen Eingang in die Verfassung der Bundesrepublik, und die Fragmentierung des Parlaments wurde unterbunden.

entfallenden Stimmen zwischen 43 und 45 Prozent; seit 1924 verloren die Rechtsparteien deutlich an Unterstützung. Dies änderte sich erst während der Weltwirtschaftskrise.

Im Sommer 1924 waren die Revolutionswirren überstanden, die Ruhrbesetzung beendet, die Inflation überwunden, eine neue Währung eingeführt, der Dawes-Plan unterzeichnet – die Nachkriegszeit war vorbei und die Voraussetzungen für wirtschaftliche Stabilität waren gegeben, obschon schwierige wirtschaftliche Bedingungen und die durch die Kriegsfolgen verschärfte internationale Konkurrenz zu Anpassungen sowie Konzentrations- und Rationalisierungsprozessen zwangen. ‚Weimar‘ erfüllte nun die Kriterien einer *open access order*. Einschränkungen der wirtschaftlichen Freiheit waren durch demokratische Gesetze festgelegt und konnten durch politischen Wettbewerb verändert werden. Die politische Offenheit war entsprechend groß, auch wenn viele Mitglieder der bürgerlichen Parteien, insbesondere der Deutschen Volkspartei, sich eher als ‚Vernunftrepublikaner‘ verstanden. Nicht zu wenig, vielleicht eher zu viel politischer Wettbewerb und politische Fragmentierung scheinen problematisch gewesen zu sein. Beides hatte zu kostspieligen Kompromissen geführt. Doch trotz vieler Wahlen und Regierungswechsel erwies sich die tragende Koalition der Republik zwischen 1924 und 1930 als stabil. Implizit hatten sich die wirtschaftlichen Eliten und die Mehrheit der Parteien auf eine *open access order* verständigt; Politik und Wirtschaft ‚kontrollierten‘ sich in dieser Zeit weitgehend. Selbst der Konflikt zwischen Arbeit und Kapital war weitgehend moderiert. Nach 1924 akzeptierten die Gewerkschaften sogar längere Arbeitszeiten und Rationalisierung, solange die Löhne der wirtschaftlichen Entwicklung folgten und die betriebliche Mitbestimmung akzeptiert wurde. Im *LAO-OAO* Konzept wird davon ausgegangen, dass die beiden Ordnungen sich dadurch unterscheiden, dass in einer *limited access order* die Eliten durch ihre politisch privilegierte Stellung Renten kreieren können. Dies war in Weimar nicht möglich. Allerdings hatte sich die Wirtschaftsordnung in Richtung einer ‚mixed economy‘ geändert, in der Umverteilung und privatwirtschaftliche Autonomie Gegenstände des politischen Konflikts waren.

Die Kooperation von Arbeit und Kapital war ein konstituierender Faktor der Republik. In Form des Stinnes-Legien-Abkommens (1918) hatte sie die privatwirtschaftliche Ordnung gerettet, indem sie eine Nationalisierung der Schwerindustrie zu vermeiden half. In den kommenden Jahren wurden die Tarifparteien jedoch aufgrund des Systems der staatlichen Schlichtung von Tarifkonflikten aus der politischen Verantwortung entlassen. Es ließ den Staat je nach Perspektive als Gewerkschaftsstaat oder Arbeitgeberstaat erscheinen. Ein zweiter konstituierender Faktor war die Sozialpolitik, deren Ausweitung widersprüchliche Effekte hatte. Sie half, die Republik zu legitimieren (insbesondere die Jugend- und Gesundheitsfürsorge, die Kriegsversehrten- und Witwenversorgung sowie der soziale Wohnungsbau), und sie erschien den Arbeitgebern als eine Vorstufe des Sozialismus (insbesondere die 1927 eingeführte Arbeitslosenversicherung). Doch Sozialpolitik half auch, den wirtschaftlichen Wettbewerb und die „schöpferische Zerstörung“³² bestehender Strukturen politisch akzeptabel zu machen.

32 North/Wallis/Weingast: *Violence and Social Orders* (wie Anm. 2), S. 115–117, verweisen aus-

This material is under copyright. Any use outside of the narrow boundaries of copyright law is illegal and may be prosecuted.

This applies in particular to copies, translations, microfilming as well as storage and processing in electronic systems.

© Franz Steiner Verlag, Stuttgart 2019

Dennoch ist Weimar gescheitert. Ein wichtiger Grund war die außerordentliche Belastung der sozialen Ordnung durch die Weltwirtschaftskrise, die zu politischer Radikalisierung führte. Zudem waren die Handlungsspielräume des Staats durch die internationale politische Ökonomie – den Goldstandard, die Vereinbarungen im Zusammenhang des Dawes-Plans und die Reparationspflichten – eng begrenzt. Als ab 1930 weltweit *beggar-thy-neighbor politics* nationale Ressentiments verstärkten, resultierte dies nicht nur in einer weiteren Schwächung der Weltwirtschaft, sondern auch in einer Delegitimierung des politischen Systems. Zugleich stellten die wirtschaftlichen Eliten den sozialen Kompromiss der Republik in Frage, als die unternehmerischen Gewinne wegen steigender Reallohnkosten und sinkender Nachfrage schrumpften und ausblieben. Sicher waren die Löhne in ‚Weimar‘ im historischen Vergleich hoch, vielleicht sogar ‚zu hoch‘, wie Knut Borchardt argumentiert hat.³³ Doch 1918 war diese Lohnstruktur der Preis gewesen, zu dem sich Sozialdemokratie und Gewerkschaften mit dem Fortbestand der Privatwirtschaft in der Schwerindustrie einverstanden erklärt hatten. Unter den Krisenbedingungen behinderte die Politisierung der Frage der Wirtschaftsordnung (ebenso wie mangelnde internationale Kooperation) die Funktionsfähigkeit des politischen Systems. Die Regierung war bald nicht mehr in der Lage, die Verteilungskonflikte auf eine Weise zu lösen, die von allen Beteiligten akzeptiert wurde, und die politischen Institutionen besaßen keine hinreichende Integrationsfähigkeit mehr. Die Republik hatte ihre „output“ Legitimität³⁴ verloren; darunter litt die Legitimität der politischen Demokratie („input“ Legitimität). Auch die Wahrnehmung der Inflationsperiode veränderte sich, und die „goldenen Zwanziger“ Jahre erschienen vielen nun lediglich als kurze Unterbrechung einer dauerhaften Krise. Seither setzte ein wachsender Teil der Bevölkerung auf autoritäre Lösungen.

Nach Karl Dietrich Bracher fehlten der Demokratie die Demokraten;³⁵ in Bezug auf das *LAO-OAO* Konzept könnte man argumentieren, dass die doppelte Balance zwischen Politik und Wirtschaft (die wechselseitige Durchsetzung der Offenheit im jeweils anderen System) Anfang der 1930er Jahre nicht mehr wirkte. Rechte Parteien und Gruppen in unterschiedlichen politischen Organisationen versprachen sich von einer Einschränkung der Demokratie bessere wirtschaftliche Chancen. Und viele Unternehmer, die aus ihrer Sicht in der Revolution von 1918 zu viele Kompromisse mit den Gewerkschaften hatten machen müssen, sahen die Wirtschaftskrise als Chance, die kostspieligen Zugeständnisse nachhaltig zu revidieren. Dazu wünschten sie einen Regimewechsel. Anders als es das *LAO-OAO* Konzept annehmen würde, sahen die wirtschaftlichen Organisationen die Einschränkung des offenen Zugangs

drücklich auf „Schumpeter’s insights“.

- 33 Knut Borchardt: Wirtschaftliche Ursachen des Scheiterns der Weimarer Republik, in: Ders. (Hg.): Wachstum, Krisen, Handlungsspielräume der Wirtschaftspolitik. Studien zur Wirtschaftsgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts (Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft 50). Göttingen 1982, S. 183–205, und Ders.: Zwangslagen und Handlungsspielräume in der Großen Weltwirtschaftskrise der frühen dreißiger Jahre. Zur Revision eines überlieferten Geschichtsbildes, in: Ebd., S. 165–182.
- 34 Fritz W. Scharpf: *Governing in Europe. Effective and Democratic?* Oxford 1999.
- 35 Karl Dietrich Bracher: *Die Auflösung der Weimarer Republik. Eine Studie zum Problem des Machtverfalls in der Demokratie.* Düsseldorf 1984 (Erstveröffentlichung Stuttgart 1955).

This material is under copyright. Any use outside of the narrow boundaries of copyright law is illegal and may be prosecuted.

This applies in particular to copies, translations, microfilming as well as storage and processing in electronic systems.

© Franz Steiner Verlag, Stuttgart 2019

zur Politik nicht als Bedrohung an, sondern die meisten unterstützten antidemokratische Politik. Schließlich wurde die parlamentarische Demokratie durch eine parlamentarische Mehrheit abgeschafft.

4. IMPLIKATIONEN DER DEUTSCHEN GESCHICHTE FÜR DAS LAO-OAO KONZEPT

Für Historiker und Historikerinnen bringt eine Erzählung der deutschen Geschichte in der Perspektive des Konzepts von „Violence and Social Orders“ keine tiefgreifenden neuen Erkenntnisse im Sinne von „Fakten“ hervor. Doch das zugrunde liegende Modell ermöglicht es, die wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen im 19. Jahrhundert in einer vergleichenden Perspektive zu diskutieren. Dies kann auch dazu beitragen, die Vorstellung von einem „deutschen Sonderweg“ zu überwinden. *Limited access orders* sind in der Perspektive von North, Wallis und Weingast die historische Regel, nicht die Ausnahme. Die Nutzung des Konzepts lässt Dynamiken in der Wechselwirkung von Politik und Wirtschaft erkennen, die bislang nicht für einen langen Zeitraum in den Blick genommen worden sind. Sie konnten hier nur angedeutet werden; die bereits erwähnten, diesem kurzen Beitrag zugrunde liegenden Aufsätze³⁶ liefern eine umfassendere Argumentation.

Eine Erzählung der deutschen Geschichte in der Perspektive des *LAO-OAO* Konzepts ist vor allem institutionenökonomisch interessant, denn die deutsche Geschichte fügt sich nicht ohne weiteres in dieses Modell, obschon die Autoren des Konzepts ihre These mit internationalen Beispielen aus der Gegenwart und der Geschichte untermauern. Die erste Hälfte des 19. Jahrhunderts zeigt, wie unter spezifischen Bedingungen ein Liberalisierungspfad eingeschlagen werden kann, ohne dass nennenswerte politische Partizipationsrechte außerhalb der dominanten Koalition bestehen. Das Kaiserreich führt vor Augen, wie eine nahezu vollständig liberalisierte Wirtschaftsordnung (und eine hoch entwickelte Zivilgesellschaft) mit eingeschränkten Partizipationsrechten konform gehen und ein erstaunliches Maß an Stabilität bei hoher ökonomischer (und kultureller) Dynamik aufweisen kann. Die Weimarer Republik wiederum ist ein Beispiel für eine *open access order*, der es trotz weitreichender ökonomischer und politischer Handlungsmöglichkeiten an gesellschaftlicher Unterstützung ermangelt.

Wenn sich also die deutsche Geschichte gegen eine einfache Subsumption unter das Modell sperrt, so führen wir dies auf sehr weitreichende Komplexitätsreduzierungen des Modells zurück. Im Folgenden möchten wir skizzieren, welche Richtung eine Weiterentwicklung des *LAO-OAO* Konzepts einschlagen könnte, um seine Aussagekraft zu vergrößern.

Wir sehen vor allem zwei große Herausforderungen für das Konzept: (1.) Wenn sich doch politischer und wirtschaftlicher Wettbewerb (und damit auch Leistungsfähigkeit) gegenseitig bedingen und bestärken, wie kann dann der große wirtschaftliche Erfolg von *LAO* (wie dem deutschen Kaiserreich oder den sogenannten „Tiger-

36 Vgl. Anm. 8.

staaten“) erklärt werden? (2.) Der Vergleich zwischen dem Kaiserreich und der Weimarer Republik zeigt, dass wirtschaftliche sowie politische Offenheit sich vielleicht nicht immer gegenseitig bedingen und dass eventuell die Stabilitätsbedingungen von *open access orders* präzisiert werden müssen.

(1.) Ein wichtiger Schritt zur Erklärung des ersten Phänomens könnte die Einbeziehung internationaler Dimensionen sein. Das in „Violence and Social Orders“ vorgestellte Konzept betrachtet die historische Entwicklung von *limited* zu *open access orders* auf der Ebene voneinander unabhängiger nationalstaatlicher Entwicklungen. Zwar verbreiten sich Ideen, doch die politischen und wirtschaftlichen Organisationen agieren unbeeinflusst von der internationalen Politik und Wirtschaft. Falls eine solche Interpretation für die Epoche der Bildung der europäischen Nationalstaaten möglich sein sollte, so verweist die deutsche Geschichte darauf, dass damit eine stark abstrahierende und spätestens für das 20. Jahrhundert nicht mehr vertretbare Reduzierung der für wirtschaftliche und politische Entwicklung relevanten Faktoren einhergeht. So sind seit Ende des Ersten Weltkriegs internationale Organisationen Akteure in der deutschen Politik und Wirtschaft. Und bereits im späten 19. Jahrhundert hat die wirtschaftliche sowie politische Konkurrenz zwischen den Staaten internationale Koalitionen jenseits politischer und wirtschaftlicher Offenheit hervorgebracht und damit *open access* beziehungsweise *limited access orders* bekräftigt. Es könnte daher sein, dass internationale Politik die Transformation wirtschaftlich erfolgreicher *limited access orders* zu *open access orders* eher behindert als befördert hat.³⁷ Wir sind derzeit noch nicht im Stande, diese Beobachtungen zu modellieren, doch könnten internationale Dimensionen im Rahmen des Konzepts von „Violence and Social Orders“ vielleicht als Anwesenheit oder Abwesenheit äußerer Bedrohung modelliert werden, oder über den Nationalstaat hinausweisende Verflechtungen als „Empire“ Berücksichtigung finden.

Die Geschichte Deutschlands, Japans, Singapurs und vielleicht auch Chinas zeigt, dass wirtschaftliche Offenheit und Konkurrenz auch in autoritären Staaten bestehen und erheblichen Wohlstand erzeugen können. Diese Regime sind nicht unbedingt instabil, können vielleicht sogar langfristig überleben – das deutsche und das japanische Kaiserreich wurden nicht durch innere Widersprüche, sondern durch Kriege beseitigt. Demgegenüber bauen North, Wallis und Weingast implizit auf der sogenannten Hayek-Friedman These auf, nach der ein hoher Grad politischer Freiheit auch einem hohen Grad wirtschaftlicher Freiheit entsprechen muss und umgekehrt. Diese Annahme bestätigt die deutsche Geschichte nicht ohne weiteres.

(2.) „Violence and Social Orders“ lässt *open access orders* per se als stabil erscheinen. In der Logik des Modells sind Politik und Wirtschaft als eine Art Schaukel abgebildet. Wenn eine herrschende politische Koalition zu sehr in wirtschaftliche Freiheit eingreift (oder die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu sehr begrenzt), werden wirtschaftliche Organisationen andere politische Kräfte unterstützen oder neue Parteien bilden, die das politische Gleichgewicht zugunsten wirtschaftlicher Freiheit verschieben. Falls wirtschaftliche Monopole entstehen, artikulieren sich in

37 Grimmer-Solem: Mature Limited Access (wie Anm. 8) diskutiert die Parallelen zwischen dem deutschen Kaiserreich im 19. Jahrhundert und dem modernen China.

offenen politischen Systemen die benachteiligten Interessen und führen ein neues politisches sowie wirtschaftliches Gleichgewicht herbei. Die gewollte Selbstab-schaffung der politischen Offenheit durch eine Massenbewegung (wie am Ende der Weimarer Republik) sieht das *LAO-OAO* Konzept nicht vor.

Wenn man das Scheitern der Weimarer Republik als Scheitern einer *open access order* betrachten möchte, hat sich nach 1930 wirtschaftliche Offenheit nicht mehr in Unterstützung für offenen Zugang zur Politik umgesetzt, sondern eine poli-tische Mehrheit hat diesen Zugang vielmehr begrenzt. Anstatt politischen Wettbe-werb zu befördern, wie es das Modell annimmt, hätten sich dann die wirtschaftli-chen Organisationen gleichsam „entschieden“, dass die reife *limited access order* des Kaiserreichs mehr Wohlstand und Prosperität als die bestehende *open access order* hervorbringen würde. Im Rahmen des Modells bestehen zwei Möglichkeiten, diesen Befund zu interpretieren: (1.) Die Stabilitäts- oder Reproduktionsbedingun-gen von *open access orders* sind in dem Konzept nicht hinreichend spezifiziert. (2.) Die Hypothese, dass die Weimarer Republik für wenige Jahre eine *open access order* gewesen sei, ist falsch (weil keine *double balance* von wirtschaftlicher und politischer Offenheit bestand).

Unsere Überlegungen verweisen auf die erste Möglichkeit. Demokratische Prozesse müssen keineswegs immer Stabilität hervorbringen, sondern können auch destabilisierend auf die politische wie die ökonomische Ordnung wirken. Soll eine *open access order* stabil bleiben, müssen die Gruppen ihre Verteilungskonflikte so bewältigen, dass die Funktionsfähigkeit der wirtschaftlichen und der politischen Ordnung gewahrt bleibt. Allerdings unterliegen die Gruppen in einer *open access order* keineswegs automatisch einer Verhaltensdisposition, die diesem Ziel ent-spricht. Sie können durchaus politische Macht für Gruppeninteressen einsetzen und die *open access order* gefährden. Dies verweist darauf, dass einer *open access order* bestimmte Verhaltensnormen (informelle Institutionen) zugrunde liegen dürften, die den Organisationen Selbstrestriktionen auferlegen, zum Beispiel den Verzicht, Minderheiten ihrer Rechte zu berauben. Eine realitätsnähere Modifikation des Kon-zepts wird beschreiben müssen, wie divergierende Interessen durch Legitimität statt durch staatliche Gewalt koordiniert werden können. Denn es kommt nicht nur da-rauf an, *wer* politische Macht ausübt, worauf das Konzept von „Violence and Social Orders“ abstellt, sondern auch *wie* diese Macht ausgeübt wird.

Ein besonderes Problem stellt sich vermutlich für neue *open access orders*, in denen die Willensbildungs- und Aushandlungsprozesse noch nicht eingeübt sind und eine enttäuschende ökonomische Performanz der Ordnung selbst (und nicht ihren Akteuren) zugerechnet wird. Denn eine soziale Ordnung, dies zeigt die posi-tive Wahrnehmung des Kaiserreichs in der Weimarer Zeit, legitimiert sich nicht (allein) durch Verfahren, sondern auch durch ihre wirtschaftlichen und sozialen Ergebnisse. Wir denken, dass Erweiterungen und Anpassungen des *LAO-OAO* Kon-zepts möglich sind und dass es sich lohnt, dessen Gedanken weiter zu entwickeln, um politische sowie wirtschaftliche Dynamiken in ihrer komplexen Interdependenz analytisch zu erfassen.

AUTORINNEN UND AUTOREN

Marcel Boldorf

Prof. Dr. Marcel Boldorf, Professor für Deutsche Geschichte und Kultur an der Faculté des Langues der Universität Lyon 2.

Ute Engelen

Dr. Ute Engelen, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Geschichtliche Landeskunde an der Universität Mainz e. V.

Rüdiger Gerlach

Dr. Rüdiger Gerlach, Unternehmer in Berlin.

Erik Grimmer-Solem

Prof. Dr. Erik Grimmer-Solem, Professor in den Departments of History and German Studies der Wesleyan University.

Stephanie Hagemann-Wilholt

Dr. Stephanie Hagemann-Wilholt, Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Technischen Informationsbibliothek Hannover.

Gisela Hürlimann

Dr. Gisela Hürlimann, Oberassistentin am Lehrstuhl für Technikgeschichte der ETH Zürich.

Nina Kleinöder

Dr. Nina Kleinöder, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Wirtschafts- und Sozialgeschichte der Philipps-Universität Marburg.

Matthias Morys

Dr. Matthias Morys, Senior Lecturer am Department of Economics and Related Studies der University of York.

Katharina Mühlhoff

Dr. Katharina Mühlhoff, Visiting Professor, Universidad Carlos III de Madrid, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Historia Económica.

Alfred Reckendrees

Prof. Dr. Alfred Reckendrees, Associate Professor am Department for Management, Politics and Philosophy der Copenhagen Business School.

Autorinnen und Autoren

Werner Scheltjens

Dr. Werner Scheltjens, Wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte des Historischen Seminars der Universität Leipzig.

Antje Schloms

Dr. Antje Schloms, Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Stadtarchiv Mühlhausen/Thüringen.

Margrit Schulte Beerbühl

Prof. Dr. Margrit Schulte Beerbühl, apl. Professorin für Neuere Geschichte am Institut für Geschichtswissenschaften der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

Günther Schulz

Prof. Dr. Günther Schulz, Professor em. für Verfassungs-, Sozial- und Wirtschaftsgeschichte des Instituts für Geschichtswissenschaft der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.

Felix Selgert

Dr. Felix Selgert, Akademischer Rat an der Abteilung Verfassungs-, Sozial- und Wirtschaftsgeschichte des Instituts für Geschichtswissenschaft der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.

Ole Sparenberg

Dr. Ole Sparenberg, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institute of History des Karlsruhe Institute of Technology (KIT).

Jochen Streb

Prof. Dr. Jochen Streb, Professor für Wirtschaftsgeschichte an der Abteilung Volkswirtschaftslehre der Universität Mannheim.

Gerhard Wegner

Prof. Dr. Gerhard Wegner, Professor für Institutionenökonomie und Wirtschaftspolitik an der Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Erfurt.

Joachim Zweynert

Prof. Dr. Joachim Zweynert, Professor für Internationale Politische Ökonomie an der Fakultät für Wirtschaftswissenschaft der Universität Witten/Herdecke.

