Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 209

Wirtschaftspolitische Reformen in Entwicklungsländern

Von

Hartmut Elsenhans, Oskar Gans, Rolf J. Langhammer,
Hans-Peter Nissen, Kurt von Rabenau, Ulrich Peter Ritter,
Rasul Shams, Friedrich L. Sell, Peter P. Waller, Dieter Weiss

Herausgegeben von Hermann Sautter

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 209

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 209

Wirtschaftspolitische Reformen in Entwicklungsländern

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wirtschaftspolitische Reformen in Entwicklungsländern

Von

Hartmut Elsenhans, Oskar Gans, Rolf J. Langhammer,
Hans-Peter Nissen, Kurt von Rabenau, Ulrich Peter Ritter,
Rasul Shams, Friedrich L. Sell, Peter P. Waller, Dieter Weiss

Herausgegeben von Hermann Sautter

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Wirtschaftspolitische Reformen in Entwicklungsländern / von Hartmut Elsenhans . . . Hrsg. von Hermann Sautter. – Berlin: Duncker und Humblot, 1991
(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ; N. F., Bd. 209)
ISBN 3-428-07235-9
NE: Elsenhans, Hartmut; Sautter, Hermann [Hrsg.]; Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins . . .

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten
© 1991 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41
Satz: Hagedornsatz, Berlin 46
Druck: Color-Druck Dorfi GmbH, Berlin 49
Printed in Germany

ISSN 0505-2777
ISBN 3-428-07235-9

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Inhaltsverzeichnis

Einführung

Von *Hermann Sautter,* Frankfurt/Main 7

Wechselkurspolitische Reformen in Venezuela

Von *Hans-Peter Nissen,* Paderborn 15

Korreferat zum Referat von Hans-Peter Nissen

Von *Friedrich L. Sell,* Gießen 39

Landwirtschaftliche Preispolitik. Ergebnisse der Reformen am Beispiel des Reismarktes in Madagaskar und des Kakaomarktes in Ghana

Von *Kurt von Rabenau,* Frankfurt/Main 47

Reforming the Economic System of Bangladesh: Main Fields of Action

By *Oskar Gans,* Heidelberg 71

Korreferat zum Referat von Oskar Gans

Von *Hartmut Elsenhans,* Konstanz 109

Hemmnisse der wirtschaftspolitischen Reformpolitik in Entwicklungsländern

Von *Rasul Shams,* Hamburg 135

Einführender Diskussionsbeitrag zum Referat von Rasul Shams

Von *Rolf J. Langhammer,* Kiel 155

Überlegungen zu einer Theorie wirtschaftspolitischer Reformen anhand ausgewählter Beispiele

Von *Ulrich Peter Ritter,* Frankfurt/Main 161

Internationale Unterstützung des Reformprozesses in Entwicklungsländern im Rahmen von Auflagenpolitik und Politikdialog — das Beispiel patrimonialer Regime in Afrika

Von *Peter P. Waller,* Berlin 191

Korreferat zum Referat von Peter P. Waller

Von *Dieter Weiss,* Berlin 213

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Einführung

Die Diskussion über wirtschaftspolitische Reformen steht derzeit im Zeichen der Bemühungen Osteuropas, die Restbestände des „realen Sozialismus" zu überwinden und zu marktwirtschaftlichen Lenkungsmethoden überzugehen. Die hoch gesteckten Erwartungen der Anfangszeit sind inzwischen einer realistischen Einschätzung gewichen. Ein Blick auf die Reformerfahrungen der Entwicklungsländer hätte von Anfang an eine größere Zurückhaltung nahegelegt. Nicht erst seit 1988/89 wird in Entwicklungsländern mit Änderungen des ökonomischen Anreiz-, Entscheidungs- und Informationssystems experimentiert. Die Ergebnisse blieben in vielen Fällen bescheiden. Es zeigte sich, daß Funktionsverbesserungen in der Ökonomie schwer durchzusetzen sind, wenn in Gesellschaft und Politik vieles beim Alten bleibt, und daß Änderungen im gesellschaftlichen und politischen System ihre Zeit brauchen. Mit schnell eintretenden Erfolgen ist daher selten zu rechnen. Wer Reformbemühungen nicht mit unerfüllbaren Erwartungen belasten will, tut also gut daran, die Erfahrungen der Entwicklungsländer zu beachten.

Der Ausschuß „Entwicklungsländer" der Deutschen Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Verein für Socialpolitik) hat sich auf seiner in Berlin abgehaltenen Jahrestagung 1990 mit den wirtschaftlichen Reformprozessen in Entwicklungsländern befaßt. Zur Diskussion standen Erfahrungen mit begrenzten Reformprojekten (Devisenmarkt, landwirtschaftliche Preispolitik), der Reformbedarf eines ganzen Landes, die vom politischen System ausgehenden Restriktionen einer Reformpolitik, die Interdependenz von gesellschaftlichen, ökonomischen und politischen Funktionsverbesserungen und die Möglichkeit einer internationalen Unterstützung von nationalen Reformprozessen. Beginnend mit den auf Einzelmärkten gemachten Erfahrungen weitete sich also die Diskussion aus auf die Frage nach der gesamtwirtschaftlichen, politischen, gesellschaftlichen und internationalen Dimension des Reformprozesses. Bemühungen um die „richtige" Definition des Reformbegriffs haben dabei keine Rolle gespielt. Wie *Ritter* in seinem Beitrag erwähnt, kommt dieser Begriff im Stichwortverzeichnis gängiger wirtschaftswissenschaftlicher Nachschlagewerke überhaupt nicht vor. Eine Begriffsbestimmung, die einen großen Teil der während der Tagung geführten Diskussionen abdeckt, könnte lauten: Wirtschaftspolitische Reformen sind ein bewußt in Gang gesetzter Prozeß institutioneller Änderungen, die auf eine Funktionsverbesserung des wirtschaftlichen Systems abzielen.

Möglichkeiten einer solchen Funktionsverbesserung bestehen in vielen Ländern im Bereich der *Wechselkurspolitik.* Häufig ist die nationale Währung über-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bewertet, und die daraus resultierenden Zahlungsbilanzprobleme versucht man mit einem Rationierungs- und Fragmentierungssystem auf dem Devisenmarkt in den Griff zu bekommen. Aus Effizienzgesichtspunkten spricht nichts für dieses System. Gleichwohl kann es als Übergangslösung von festen zu flexiblen Wechselkursen eine „second-best"-Option darstellen, meint *Nissen* in seinem Beitrag über die Wechselkurspolitik Venezuelas. Dieses Land hatte etwa 20 Jahre lang seine Währung an den US-Dollar gebunden. Als Anfang der 80er Jahre die Währungsreserven der Zentralbank drastisch zurückgingen und eine weitere Kreditaufnahme im Ausland nicht mehr möglich war, blieb eine Abwertung unvermeidlich. Sie wurde in Stufen vorgenommen, und dabei wurde versucht, durch eine Wechselkursspaltung unerwünschte Inflationseffekte zu vermeiden. Ein weiteres Ziel der seit 1983 praktizierten Politik multipler Wechselkurse war die Maximierung der Staatseinnahmen.

Nissen zeichnet anhand von Partialmodellen das Vorgehen der währungspolitischen Behörden nach. Er geht dabei auf die Schwierigkeiten ein, die Teilmärkte voneinander abzugrenzen und eine Arbitrage zu vermeiden, den richtigen Zeitpunkt für eine Abwertung zu finden und das richtige Ausmaß der Abwertungsschritte zu bestimmen. In aller Regel sind die währungspolitischen Instanzen mit dieser Aufgabe überfordert. Auch Venezuela macht davon keine Ausnahme, überblickt man die erratischen Aufwertungs- und Abwertungssprünge, die eine Strategie der Exportdiversifizierung der Importsubstitution behindert haben. Gleichwohl kommt *Nissen* zu dem Ergebnis, daß in den Jahren 1983-1985 das System multipler Wechselkurse „relativ feinstimmig gesteuert wurde" und daß es gelungen sei, die Ziele der Inflationsbekämpfung, des Zahlungsbilanzausgleichs und der Erhöhung der Staatseinnahmen zu realisieren. Den eigentlichen Vorteil der von Venezuela praktizierten Politik multipler Wechselkurse mit einem freien Restmarkt sieht er aber in den *Lerneffekten,* die bei allen Beteiligten eingetreten seien, und die den Übergang zu einem System des flexiblen Kurses, das ab 1989 praktiziert wurde, erleichtert hätten.

Diese Bewertung regt zum Widerspruch an. *Sell* formuliert einige Einwände. Eine Politik multipler Wechselkurse, die am Ziel einer ausgeglichenen Zahlungsbilanz bzw. konstanter Devisenreserven orientiert ist, kann durchaus im Widerspruch zum Einnahmenziel des Staates stehen. Alternative Berechnungen für Venezuela kommen zum Ergebnis, daß dies tatsächlich der Fall war. Die Beantwortung der Frage, ob eine Politik multipler Wechselkurse ein geeigneter oder gar ein notwendiger Zwischenschritt auf dem Wege von einer festen zu einer flexiblen Wechselkurspolitik ist, macht streng genommen die Bestimmung einer Referenzsituation notwendig. Dabei kann entweder ein mit Venezuela vergleichbares Land herangezogen werden, das die Flexibilisierung ohne Zwischenschritte vollzogen hat, oder es kann die venezulanische Entwicklung ohne diesen Schritt simuliert werden. Ein Vergleich dieser Art wird bei *Nissen* nicht durchgeführt, so daß die Antwort auf die gestellte Frage letztlich offen bleibt. Ob nun sinnvoller Zwischenschritt oder unnötige Verzögerung: Einig

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sind sich *Sell* und *Nissen* jedenfalls in dem Urteil, daß der *Grenznutzen* eines Systems multipler Wechselkurse im Zeitablauf *abnimmt.*

Der naheliegende Grund für die von Venezuela betriebene Politik multipler Wechselkurse ist freilich nicht in irgendwelchen Nutzenabwägungen, sondern in der schlichten Tatsache zu sehen, daß nach 20jähriger Gewöhnung an einen festen Dollar-Kurs der abrupte Übergang zu flexiblen Kursen politisch nicht durchsetzbar erschien. Die Freigabe des „Preises aller Preise" stieß in der Bevölkerung auf erhebliche psychische Barrieren. Hier zeigt sich also, daß die Funktionsverbesserung ökonomischer Prozesse immer auch einen gesellschaftlichen und politischen Vorgang darstellt. Es ist deshalb nicht zu erwarten, daß wirtschaftspolitische Reformprozesse nach den Theoremen ökonomischer Lehrbücher ablaufen.

Damit ist auch nicht bei der Reform der *landwirtschaftlichen Preispolitik* in afrikanischen Ländern zu rechnen, obwohl gerade hier unter dem Einfluß von Weltbank und Internationalem Währungsfond eine erstaunliche ökonomische Rigorosität praktiziert worden ist. *Von Rabenau* befaßt sich mit Preisreformen am Beispiel des Reismarktes in Madagaskar und des Kakaomarktes in Ghana. *Madagaskar* hat nach einem linksgerichteten Militärputsch im Jahre 1972 den Reismarkt verstaatlicht. Regulierte Preise, eine überbewertete Währung und eine ineffiziente Arbeitsweise der staatlichen Vermarktungs- und Verarbeitungsinstitutionen führten zu Produktions- und Exportrückgängen, zu steigenden Importen und zu einem wachsenden staatlichen Haushaltsdefizit. Die städtische Bevölkerung wurde durch diese Politik begünstigt, die ländliche benachteiligt: ein Beispiel des für viele Entwicklungsländer typischen „urban bias". Die nach 1983 durchgeführten *Reformmaßnahmen* bestanden u. a. in der Freigabe der Produzenten- und der Konsumentenpreise, der Aufhebung des staatlichen Verarbeitungs- und Vermarktungsmonopols und in der Liberalisierung des Devisenmarkts. Das entspricht durchaus den Rezepten der Allokationstheorie. Die *Ergebnisse* freilich sind für eine Lehrbuchillustration nicht ganz so geeignet. Zwar verminderten sich die Importe, das staatliche Haushaltsdefizit und die Realeinkommen der städtischen Bevölkerung (was durchaus auf der Linie der eingeschlagenen Politik lag), aber die Reisproduktion erhöhte sich kaum, und die Auslandsverschuldung stieg durch die aufgenommenen Strukturanpassungsdarlehen so stark an, daß sie gegenwärtig — nach Ansicht *von Rabenaus* — die Schuldendienstfähigkeit des Landes überfordert. Offenbar ist für eine nennenswerte Erhöhung der Reisproduktion mehr notwendig als eine Bereinigung verzerrter Preisrelationen und eine Deregulierung des Reismarktes.

Eine Politik zum Nachteil der ländlichen Bevölkerung betrieb auch *Ghana.* Die Regierung behielt trotz vergleichsweise hoher inländischer Inflationsraten lange Zeit einen festen Wechselkurs bei. Die staatliche Preisregulierung ließ den realen Produzentenpreis kontinuierlich sinken, bis die Kakaobauern schließlich nur noch einen Anteil von 2% des fob-Preises für Kakao erzielten (zum Wechselkurs auf dem Parallelmarkt gerechnet). Die Nutznießer dieser

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Politik waren vor allem Bürokraten und Politiker, die über die Vergabe von Importlizenzen zum offiziellen Wechselkurs entscheiden konnten. Der drastische Rückgang der Kakaoproduktion und der Verlust der führenden Weltmarktposition Ghanas auf dem Kakaomarkt erzwangen eine Reform, die auch hier vor allem in der Preisliberalisierung, einer Freigabe des Wechselkurses und in einer Effizienzsteigerung der staatlichen Vermarktungseinrichtungen bestand (wobei allerdings die Monopolstellung des Staates auf diesem Markt beibehalten wurde). Die Erfolge dieser Maßnahmen können sich sehen lassen: Es kam zu einem deutlichen Anstieg der Kakaoproduktion, einer Erhöhung der Exporterlöse, der staatlichen Einnahmen und vermutlich auch der Realeinkommen der Kakaobauern. Der Vermarktungsgrad der Kakaoproduktion ist in Ghana offenbar höher als derjenige der Reisproduktion in Madagaskar, so daß positive Preisanreize eher durchschlugen, und die Kakaobauern besaßen in Ghana möglicherweise auch mehr Vertrauen in dauerhaft günstige Rahmenbedingungen ihres Marktes, als dies bei den Reisbauern in Madagaskar der Fall war.

Die Beispiele dieser beiden afrikanischen Länder zeigen, wie eng verflochten einzelne Reformmaßnahmen sind. *Gans* gibt in seinem Beitrag über *Bangladesh* einen Überblick über den gesamten wirtschaftlichen Reformbedarf eines Landes. Das Steuersystem ist weit davon entfernt, den Kriterien der gesamtwirtschaftlichen Allokationseffizienz zu genügen. Auf den formalen Finanzmärkten gibt es wenig Wettbewerb; sie sind stark reguliert und bieten den Angehörigen des informellen Sektors kaum eine Zugangsmöglichkeit. Das Land praktiziert ein System dualer Wechselkurse, wobei allerdings Bemühungen um eine Vereinheitlichung und Flexibilisierung erkennbar sind. Eine Vielzahl tarifärer und nicht-tarifärer Handelshindernisse sorgt für ein hohes Kostenniveau der inländischen Industrie; Ausfuhren sind teilweise nur durch ein aufwendiges Verfahren der Exportsubventionierung möglich. Das Angebot öffentlicher Dienstleistungen ist notorisch ineffizient und verursacht hohe Haushaltsdefizite. Kurz: Die Diagnose ergibt das Bild einer überregulierten Ökonomie und eines schwachen Staates. Schwerwiegende ordnungspolitische Defizite paaren sich mit einem ablaufspolitischen Aktionismus, der zahllose Möglichkeiten zum „rent seeking" bietet, von denen ausgiebig Gebrauch gemacht wird. Im Blick auf die Reformchancen äußert sich *Gans* zurückhaltend. Nicht nur die immensen politischen Widerstände sind dabei zu berücksichtigen, sondern auch die „non-existence of an entrepreneurial culture". Gelänge es, eine wirksame wirtschaftspolitische Reform in diesem Land durchzuführen, dann wäre vermutlich das Entwicklungsproblem als solches schon gelöst.

Aus politikwissenschaftlicher Sicht ergänzt *Elsenhans* diese Diagnose. Die Hauptthese seines Beitrags lautet: Die Forderung nach einer Deregulierung der Wirtschaft von Bangladesh übersieht, daß mit einer derartigen Maßnahme die schwerwiegenden Verteilungsprobleme des Landes noch nicht gelöst werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dazu ist ein Kaufkrafttransfer zugunsten der Armen notwendig, der nicht ohne ein gewisses Maß an staatlicher Planung auskommt. Im Grunde geht es *Elsenhans* um die angemessene Kombination von Effizienzsteigerung und sozialem Ausgleich, einem alten Problem, für dessen Lösung sich auch aus dem Studium der Verhältnisse von Bangladesh keine wesentlich neuen Erkenntnisse ergeben.

Auf Verteilungsprobleme geht auch *Shams* ein, doch er stellt sie in einen größeren Zusammenhang. Mit jeder Reformmaßnahme entstehen *Verteilungswirkungen.* Sie können infolge der Unwägbarkeiten des Reformprozesses und der vorhandenen Informationslücken von den Betroffenen nicht aufgrund objektiver Berechnungen, sondern nur anhand subjektiver Schätzungen beurteilt werden. Daraus ergeben sich Unsicherheiten, die das Aushandeln von Kompromissen erschweren. Davon abgesehen bestehen vergleichsweise gute Chancen für verteilungspolitische Kompromisse, wenn sich eine Gesellschaft auf bestimmte Regeln zur institutionalisierten Konfliktaustragung geeinigt hat. *Shams* interpretiert diesen Fall unter Rückgriff auf die Theorie vom *Gesellschaftsvertrag.* Die Einigung auf friedliche, institutionalisierte Konfliktaustragungsmodi verringert sozusagen die sozialen „Transaktionskosten" einer wirtschaftspolitischen Reform.

Ein Grundproblem vieler Entwicklungsländer sieht *Shams* darin, daß es einen derartigen Gesellschaftsvertrag nicht gibt. Die Machtausübung des Staates ist nicht an Regeln gebunden. Das macht es rivalisierenden Interessengruppen leicht, um den Besitz der staatlichen Macht zu kämpfen, mit der sie versuchen können, ihre Verteilungsinteressen durchzusetzen (*Shams* geht in diesem Zusammenhang auf den Ansatz *Olsons* ein). Drei Konfigurationen von Interessengruppen werden unterschieden: Es gibt ein Machtmonopol einer einzelnen Gruppe („*afrikanisches* Modell"), die Macht liegt in der Hand einer Koalition mehrerer Gruppen („*ostasiatisches* Modell"), und es existieren mehrere gleich starke Gruppen, die miteinander rivalisieren und sich gegenseitig an der Machtausübung hindern („*lateinamerikanisches* Modell"). Über den Nutzen einer Zuordnung dieser politökonomischen Typen auf einzelne geographische Regionen mag man streiten. Unstrittig ist dagegen, daß insbesondere im dritten Fall eine Reform kaum möglich ist. Jede der beteiligten Gruppen besitzt genügend Macht, um eine Übernahme von Anpassungslasten zu verhindern, aber nicht Macht genug, um andere Gruppen zur Kostenübernahme zu zwingen.

Daß eine Patt-Situation dieser Art zur reformpolitischen Handlungsunfähigkeit einer Regierung führt, wurde in der Diskussion nicht bestritten. Im Hinblick auf die Tragfähigkeit des von *Shams* entwickelten Analyseschemas wurden jedoch einige Zweifel laut. *Langhammer* meint beispielsweise in seinem einleitenden Diskussionsbeitrag, neben der gesellschaftsinternen Konfliktregelung („Gesellschaftsvertrag") sei für die Reformfähigkeit eines Landes auch die Fähigkeit zur angemessenen Reaktion auf externe Herausforderungen ent-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

scheidend, und darüber hinaus würde die Reformmöglichkeit auch konditioniert durch die Größe des Binnenmarktes und durch den Entwicklungsstand eines Landes.

Bezieht *Shams* die Handlungsmöglichkeit des Staates in die Diskussion ökonomischer Reformprozesse ein, so geht *Ritter* noch einen Schritt weiter. Er versucht, Erkenntnisse der *Organisationspsychologie* und der *Organisationsentwicklungstheorie* für die Analyse von Reformprozessen nutzbar zu machen. Danach können die folgenden für einen Reformprozeß bedeutsamen Elemente unterschieden werden: die Begründung des Reformziels mit dessen Funktion für die Existenzerhaltung eines sozialen Systems; die Identifizierung einer Autorität, die zur Führung im Reformprozeß in der Lage ist; die Schaffung „haltgebender Strukturen", die Ängste abbauen, übertriebene Erwartungen korrigieren und Vertrauen wecken. Nach einem anderen Ansatz, dem des „kritischen Pfades", ist der erfolgversprechende Weg einer Reform dadurch gekennzeichnet, daß erstens neue Handlungsorientierungen in Erscheinung treten („Vision"), zweitens eine genügend große Zahl von Gesellschaftsmitgliedern die dieser Handlungsorientierung entsprechende Kompetenz erwerben (Ausbildung), drittens bestehende Rollen von den neu qualifizierten Personen besetzt werden, und viertens das institutionelle Gefüge den neuen Zielsetzungen angepaßt wird. Eine Reform, die beim letzten Schritt ansetzt, die übrigen Schritte aber ausläßt, wird nach den Erkenntnissen der Organisationsentwicklungstheorie kaum erfolgreich sein können.

Genau dies scheint das Problem vieler wirtschaftspolitischer Reformen gewesen zu sein. Sie beschränkten sich auf institutionelle Änderungen, vermochten es aber nicht, durch Propagierung einer „Vision" Energien freizusetzen und die zur Durchsetzung der Reformen erforderlichen Qualifikationen zu vermitteln. Wie *Ritter* am Beispiel der VR Chinas, Argentiniens, Brasiliens und Spaniens zeigt, gelang es diesen Ländern auch nur in begrenztem Maße, das Reformziel verständlich zu machen, Ängste zu überwinden, Vertrauen zu wekken und politische Autoritäten zu präsentieren, von denen die Bevölkerung die Führung im Reformprozeß erwarten konnte. Mit diesen Ansätzen lassen sich also Determinanten der Reformprozesse erhellen, die im Denken der Ökonomen üblicherweise nur als „Randdaten" vorkommen.

Mit der politökonomischen Problematik des Reformprozesses beschäftigt sich auch *Waller*. Er fragt nach der Notwendigkeit und der Berechtigung einer *internationalen Unterstützung des Reformprozesses* in Entwicklungsländern, und er verdeutlicht seine Gedanken am Beispiel der patrimonialen Regime in Afrika. Ausgangspunkt seiner Überlegungen ist die Feststellung, daß mehr als die Hälfte der schwarzafrikanischen Länder seit Beginn der 80er Jahre tiefgreifende Strukturreformen durchgeführt hat, die mit großen sozialen Härten verbunden waren, daß aber bisher nur bescheidene und vor allem von Land zu Land sehr unterschiedliche Erfolge erzielt wurden. Die entscheidende Ursache für die ausbleibenden Erfolge sieht *Waller* im fehlenden politischen Willen,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Reformprogramme durchzuführen, da sie den Eigeninteressen der herrschenden Eliten entgegengesetzt seien.

Daraus ergibt sich die Frage, ob Druck und Anreiz von außen den Reformwillen stärken können. *Waller* bejaht diese Frage. Er hält dieses Vorgehen auch für legitim, weil nicht im Widerspruch zur Souveränität der Staaten stehend, die ohnehin keine Volkssouveränität, sondern eine vom internationalen Staatensystem entliehene Souveränität sei. Da durch den internationalen Schutz bestehender Grenzen der Außendruck auf die Eliten in Richtung auf eine Entwicklungsorientierung vermindert worden sei, erscheine es legitim, diesen Druck durch eine Auflagenpolitik und durch den Politikdialog wiederherzustellen.

Die *Notwendigkeit* eines verstärkten Außendrucks wird an der Struktur des patrimonialen Staates verdeutlicht. Mit diesem von Max Weber geprägten Begriff werden klientelistische Beziehungen zwischen Staatsführung und den sie tragenden Gruppen, eine fehlende Regelbindung sowie eine fehlende Kontrolle der Machtausübung beschrieben. Die Führer eines so gekennzeichneten Staates setzen mit einer Beseitigung der Lenkungsinstrumente, die ihnen die Vergabe von Renten an die jeweilige Klientel erlauben — also mit einer marktwirtschaftlichen Reform — ihre eigene Existenz aufs Spiel. An einer ernsthaften wirtschaftspolitischen Reform können sie deshalb nicht interessiert sein. Nur Druck von außen kann sie dazu veranlassen. Dieser Druck muß sich auch auf die Überwindung des Patrimonialismus selbst und auf den Aufbau demokratischer Strukturen erstrecken. Als Mittel dazu empfiehlt *Waller* eine Politik der ex-post Konditionalität der Entwicklungshilfe, die gezielte Förderung von Selbsthilfegruppen, Bauernorganisationen usw. sowie den Politikdialog.

Weiss ist in seinem Korreferat skeptisch hinsichtlich der Möglichkeiten, auf diese Weise den Patrimonialismus zu Reformen zwingen zu können. Er stellt die rhetorische Frage: „Reichen 200 Mio. DM, oder auch fünfmal 200 Mio. DM, um ein reziprozitär aufgebautes Werte- und Verhaltensgefüge traditionaler Klientelsysteme durch den freiheitlichen Geist der griechischen Polis oder die lutheranische Disziplin preußischen Staatsdienstes zu substituieren"? Die Aufgabe ist in der Tat umfassender, als daß sie durch neue Projekttypen und durch eine politische Konditionalität in der Entwicklungszusammenarbeit gelöst werden könnte. Es geht um nicht weniger als um einen Kulturwandel, um eine Selbsttransformation sozialer Systeme, worauf *Ritter* mit seinen Verweisen auf die Organisationsentwicklungstheorie und *Shams* mit seinem Hinweis auf die politökonomischen Interdependenzen des Reformprozesses aufmerksam machen. *Gans* bestätigt dies implizit mit seiner Diagnose des umfassenden Reformbedarfs in Bangladesh. Wo das, was aus westlicher Perspektive mit „Korruption" bezeichnet wird, zur selbstverständlichen Erfüllung sozialer Pflichten und zur normalen Überlebensstrategie gehört, wird man kaum mit raschen Erfolgen bei dem Aufbau einer unbestechlichen und leistungsfähigen Verwaltung rechnen können, die die Voraussetzung für eine effiziente Marktökonomie bildet. „Nüchternheit in unserer Entwicklungshilfe-Community" ist

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

deshalb angesagt, meint *Weiss,* die „Grenzen der Machbarkeit" seien anzuerkennen.

Davon abgesehen sind auch *andere Formen* der internationalen Einwirkung vorstellbar: diplomatischer Druck, handelspolitische Sanktionen, eine kritische internationale Öffentlichkeit, die stärkere Nutzung einschlägiger UN-Gremien und die Aktivierung regionaler Organisationen und ihres Dialogs untereinander, wie etwa dem zwischen der EG und den afrikanischen Staaten. Die Lomé-Konvention bietet dafür einige Möglichkeiten. *Weiss* plädiert in diesem Zusammenhang für eine Intensivierung der Beziehungen zwischen den Europäischen Gemeinschaften und der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) und meint, daß die Wiederbelebung des regionalen Kooperationsgedankens, die nicht zuletzt durch „Europa 1992" angeregt worden ist, auch zunehmend interkontinentale Kooperationsmuster einschließen dürfte.

Damit wird freilich auch die Frage nach dem Reformwillen der westlichen *Industrieländer* gestellt. Sie bestimmen zu einem großen Teil die externen Bedingungen, unter denen die Reformprozesse der Entwicklungsländer ablaufen — wie etwa die Preisschwankungen auf den Weltagrarmärkten, für die der Agrarprotektionismus der Industrieländer mitverantwortlich ist, oder die begrenzten Absatzchancen für gewerbliche Erzeugnisse, die ebenfalls auf den Protektionismus der Industrieländer zurückgehen. Eine Handelsliberalisierung und eine Reform der Agrarpolitik der Industrieländer könnten für viele Entwicklungsländer die externen Bedingungen für interne Reformprozesse verbessern.

Vermutlich wird das Thema „wirtschaftspolitische Reformen" noch lange auf der Tagesordnung stehen, in Industrieländern ebenso wie in Entwicklungsländern, wobei in den letzteren der Reformdruck größer und die Reformchance vermutlich geringer ist als in den ersteren. Es wird also noch hinreichend Gelegenheit geben, sich mit den Erfolgsbedingungen, Merkmalen und Wirkungen von Reformprozessen auseinanderzusetzen. Der Herausgeber hofft, mit der Herausgabe des Bandes die Diskussion zu diesem Thema anregen zu können. Er dankt den Referenten, Korreferenten und Diskussionsteilnehmern für die Mühe, der sie sich bei der Überarbeitung ihrer Beiträge unterzogen haben, Frau Christine Meßmer für die Anfertigung eines Typoskripts und dem Verlag für die Ermöglichung dieser Publikation.

Frankfurt / Main, März 1991 *Hermann Sautter*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wechselkurspolitische Reformen in Venezuela

Von *Hans-Peter Nissen,* Paderborn

A. Multiple Wechselkurse in Entwicklungsländern

Das Thema multipler Wechselkurse hatte in der Entwicklungsländer-Diskussion der sechziger Jahre eine Hochkonjunktur; in der aktuellen Literatur nimmt es einen vergleichsweise marginalen Platz ein. Die wirtschaftstheoretischen Implikationen sowie die wirtschaftspolitischen Konsequenzen eines Systems multipler Wechselkurse scheinen hinreichend bekannt zu sein. Das *wissenschaftliche Urteil* lautet übereinstimmend: ein fester Einheitskurs oder ein flexibler Wechselkurs ist einem System multipler Wechselkurse vorzuziehen! Der Internationale Währungsfond hat die Anwendung multipler Wechselkurse ausdrücklich von seiner Zustimmung abhängig gemacht; dennoch stieg die Zahl der Entwicklungsländer, die ein multiples Wechselkurssystem praktizierten, bis 1988 auf 40 Länder, mit einem regionalen Schwerpunkt in Lateinamerika (siehe Schaubild 1). Eine Reihe dieser Länder praktiziert lediglich ein duales Wechselkurssystem (d. h. sie spalten Kapitalbilanz- und Leistungsbilanztransaktionen), die Mehrheit allerdings spaltet allein die Leistungsbilanztransaktionen in zwei, drei oder mehr Wechselkurse.[1]

Venezuela ist eines dieser Länder. Es führte 1983 ein System multipler Wechselkurse ein und beendete diese Politik im Jahre 1989. Die wechselkurspolitischen Reformen transformierten das System des starr fixierten Wechselkurses gegenüber dem US-$ in ein System flexibler Wechselkursanbindung. Im Zentrum dieses Transformationsprozesses stand die Durchgangsphase eines Systems multipler Wechselkurse. Diese Phase steht auch im Zentrum dieses Aufsatzes, und zwar unter den Gesichtspunkten

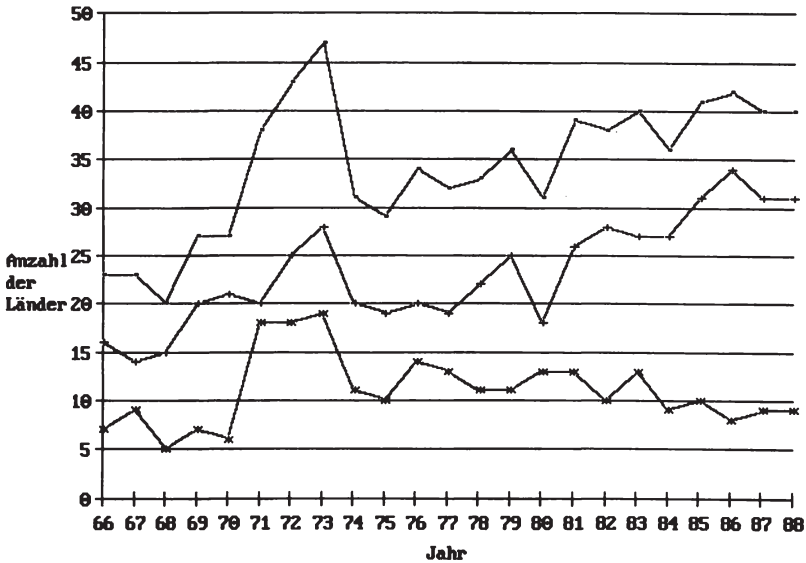
— der wechselkurspolitischen Steuerung

— und der transitorischen Bedeutung als Reformabschnitt.

---

[1] Für die grundlegenden Implikationen vergleiche: *Collins,* Susan M.: Multiple Exchange Rates, Capital Controls, and Commercial Policy, in: Dornbusch, Rudiger u. a.: *The Open Economy:* Tools for Policymakers in Devoloping Countries, World Bank, 1988, S. 128-164; *Dornbusch,* Rudiger: Multiple Exchange Rates for Commercial Transactions, Cambridge, Mass.: MIT; 1985; *Adams,* Charles, *Greenwood,* Jeremy: Dual Exchange Rate Systems and Capital Controls: An Investigation, in: *Journal of International Economics,* Vol. 18, 1985, S. 43-64; *Lanyi,* Anthony: Separate Markets for Capital and Current Transactions, in: *IMF Staff Papers,* Vol. 22, No. 3, 1975, S. 714-749.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



— · — MWK in Entwicklungsländern (Gesamt)
-+- „Reine" MWK in Entwicklungsländern
-*- Duale WK in Entwicklungsländern

Quelle: IMF, Annual Report on Exchange Arrangements and Restrictions, 1967-1989

Schaubild 1: Entwicklung der Anwendung multipler Wechselkurse

Die wechselkurspolitische Steuerung wird anhand von *drei* makroökonomischen (Partial-)*Modellen* reflektiert und mit dem zugehörigen empirischen Erscheinungsbild Venezuelas konfrontiert. Insbesondere geht es dabei um folgende drei Probleme:

— Wechselkursspaltung unter der Nebenbedingung der Konstanz eines Basisgüterkorbes (in Preisen und Mengen) (Modell 1);

— Stufenflexible Anpassung eines Systems multipler Wechselkurse unter der Nebenbedingung inländischer Inflation und steigendem freien Wechselkurs (Modell 2);

— Wechselkursspaltung unter der Nebenbedingung der Maximierung der Staatseinnahmen (Modell 3).

Der letzte Abschnitt reflektiert die Frage, inwieweit die Einführung eines Systems multipler Wechselkurse eine geeignete Zwischenstufe sein kann beim Übergang von festen zu flexiblen Wechselkursen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

B. Das System multipler Wechselkurse Venezuelas von 1983-1989

I. Wirtschafts- und währungspolitische Rahmenbedingungen

Als Venezuela am 18. 2. 1983 ein multiples Wechselkurssystem einführte, nahm es Abschied von einer fast 20 Jahre währenden unverändert festen Wechselkursanbindung an den US-$. Welche Gründe führten zu diesem Wechsel in der Wechselkurspolitik?

Mit einer großdimensionierten, *grundstofforientierten Industrialisierung* (Eisen, Stahl, Aluminium) durch staatseigene Unternehmen versuchte Venezuela in den 70er Jahren, die unverhofft erhöhte Erdölrente real umzusetzen. Doch seit 1979 stagnierte die venezolanische Wirtschaft. Die (vor allem private) *Investitionstätigkeit* ging drastisch zurück. Die Währungsreserven erreichten bei der Banco Central 1982 mit 10 Mrd. US-$ zwar nominal ihren historisch höchsten Stand, doch unter Berücksichtigung von Bewertungs- und Umschichtungsmanipulationen ereignete sich von 1981 auf 1982 der höchste *Reserveverlust* innerhalb nur eines Jahres von über 8 Mrd. US-$. Privates Kapital verließ in großen Mengen das Land, die Importe nahmen überdimensional zu (vor allem auch für Luxusgüter und Auslandsreisen), die Leistungsbilanz und der *Staatshaushalt* wurden defizitär. Die Fähigkeit, den Schuldendienst auf die ca. 34 Mrd. US-$ Auslandsschulden leisten zu können, sank und wurde nach Ausbruch der Mexiko-Krise (Aug. 1982) von den internationalen Banken so eingeschätzt, daß sie Venezuela kein „fresh money" über weitere Kredite zur Verfügung stellten. Die Kreditfähigkeit Venezuelas nahm ab und der Wechselkurs war schließlich nicht mehr länger zu halten. Er wurde durch ein System zweifach gespaltener Wechselkurse mit einer frei flexiblen Spitze abgelöst.[2]

Der bisherige Kurs von 4,30 Bs/US-$ galt zunächst weiterhin für essentielle Importe (wie z. B. Weizen, Milchpulver, pharmazeutische Produkte) sowie für den Schuldendienst auf öffentliche Schulden und vom Staat anerkannte private Schulden. Auch wurden die Transferzahlungen an venezolanische Studenten, die im Ausland studierten, zunächst noch zu diesem Kurs umgetauscht. Die Exporterlöse aus Erdöl und Eisenerz (staatliche Unternehmen) mußten ebenfalls zu diesem Kurs abgerechnet werden. Der abgewertete und abgespaltene Wechselkurs von 6,— Bs/US-$ galt für die Mehrheit der übrigen Importe,[3] soweit sie nicht auf den freien Markt verwiesen wurden. Ab 1984 galt dieser Kurs auch für den Umtausch der aus dem Ölexport resultierenden Dollarerlöse.

Dieses System veränderte sich mehrfach im Laufe der Zeit: Zum einen wurden die einzelnen Wechselkurse *gestaffelt abgewertet,* zum anderen wurden

---

[2] Vgl. *Nissen,* H.-P.: Wechselkurspolitik in den Wechseljahren, in: Nachrichten der *Deutsch-Venezolanischen* Gesellschaft, Jg. IV, Nr. 1, März 1986, S. 44-48.

[3] Die Spezifizierung erfolgte vom staatlichen Amt für Devisenzuteilung *RECADI* (Regimen de Cambios Diferenciales).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sowohl die Transaktionsarten als auch die wertmäßigen Transaktionsvolumina, die auf die einzelnen Wechselkurse entfielen, *neu definiert* (siehe Tabelle 1). Diese Veränderungen galten prinzipiell für Importe und Exporte. Insbesondere wurden auch die Wechselkurse, zu denen die Erdölexporterlöse umgetauscht wurden, mehrfach abgewertet. Der private Sektor konnte hingegen die von ihm erwirtschafteten Dollarerlöse auf dem freien Devisenmarkt anbieten.

Die wirtschaftspolitische *Zielsetzung* dieser Politik richtete sich zunächst ausdrücklich auf die Verbesserung der Zahlungsbilanz (durch Zurückdrängen der Importe) und auf ein Vermeiden bzw. auf zeitliches Strecken von abwertungsbedingten Preissteigerungen, insbesondere bezogen auf den Basiswarenkorb für die breite Masse der Bevölkerung. Im Laufe der Anwendung dieser Politik kamen weitere Ziele hinzu: Verbesserung der Staatseinnahmen, Diversifizierung der Produktionsstruktur (insbesondere der exportorientierten Sektoren).

Folgende *Variable* zeigen sich in ihrem Verlauf signifikant unterschiedlich, wenn sie nach dem Zeitraum des multiplen Wechselkurssystems und des festen Wechselkurses diskriminiert werden: Staatshaushalt, Inflationsrate, Währungsreserve und realer Wechselkurs. Die weitere Untersuchung wird sich auf diese Variablen im multiplen Wechselkurssystem konzentrieren.

In der Analyse Venezuelas sind folgende *Besonderheiten* von großem Gewicht:

— Die Exporterlöse bestehen im Durchschnitt der 70er Jahre zu 90-95% aus Erdölexporten und zu 2-3% aus Eisen und Aluminium. Die exportierenden Unternehmen gehören sämtlich zum staatlichen Sektor.

— Beim Angebot an Devisen hält der Staat faktisch eine Monopolstellung.

— 65 v.H. der laufenden Staatseinnahmen stammen aus der Besteuerung der Exporterlöse / Gewinnausschüttung der staatseigenen Unternehmungen.

— 1986 gingen die Erdölexporte um 50% zurück, wodurch das Dollarangebot drastisch sank.

Tabelle 1

a) Wechselkursstruktur 1983-1989

Bs/$	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
4,30	×	×	×	×	—	—	—	—
6,00	—	×	×	×	—	—	—	—
7,50	—	—	×	×	×	×	×	—
14,50	—	—	—	—	×	×	×	—
flexibel	—	×	×	×	×	×	×	×

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

b) Importgewichtete Wechselkursstrutur in v.H.

Bs/$	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
4,30	100%	75%	34%	8%	—	—	—	—
6,00	—	18%	8%	6%	—	—	—	—
7,50	—	—	53%	80%	88%	18%	9%	—
14,50	—	—	—	—	6%	72%	81%	—
flexibel	—	7%	5%	6%	6%	10%	10%	100%
Durchschn. Wechselkurs	4,30	5,0	6,6	7,5	8,7	14,5	15,6	42,95*

* Dezember 1989

Quelle: Informe Económico, Banco Central de Venezuela, verschiedene Jahrgänge und eigene Berechnungen.

II. Die Politik der Wechselkursspaltung

Das System multipler Wechselkurse ist vergleichbar mit dem Modell *stufenflexibler* Wechselkurse. Der Unterschied liegt darin, daß es mehrere (mindestens zwei) verschiedene Wechselkurse für unterschiedliche Devisentransaktionen gibt. Die Gemeinsamkeit besteht darin, daß diese einzelnen Kurse von Zeit zu Zeit verändert werden, in Entwicklungsländern heißt das i.d.R., daß sie abgewertet werden. Das grundsätzliche Problem der Stufenflexibilität ist unabhängig davon, ob nur ein fester Wechselkurs oder ob ein System fester, multipler Wechselkurse stufenflexibel variiert wird. Es besteht in folgendem: Eine (stufen)flexible Anpassung des/der Wechselkurse(s) wird immer dann erforderlich, wenn der gleichgewichtige nominale Wechselkurs sich dauerhaft vom festen Wechselkurs entfernt. Die Gründe dafür können in tatsächlichen oder erwarteten Inflationsratendifferenzen, Zinssatzdifferenzen oder allgemein in (erwarteten) Wachstumsdifferenzen liegen.

In Venezuela stagnierte die wirtschaftliche Entwicklung seit 1979 mit Wachstumsraten um Null v.H. Eine deutlich höhere Realverzinsung im Ausland führte zu einer Zunahme des privaten Kapitalexports und die Preissteigerungen des Inlands führten zu einer Zunahme von Güterimporten und Dienstleistungsimporten. So verzeichnete z.B. 1982 die Reiseverkehrsbilanz ein Defizit von 2,5 Mrd. US-$, wodurch allein 15% der gesamten Exporterlöse aufgezehrt wurden. Angesichts dieser Entwicklungen ergab sich aus dem Festhalten an dem ursprünglich durchaus gleichwertigen Wechselkurs von 4,30 Bs/US-$ eine zunehmende Überbewertung der inländischen Währung.

In dieser Situation und unter der Erwartung, daß dieser Wechselkurs nicht mehr dauerhaft von der Zentralbank verteidigt werden konnte, erhöhten sich die Kapitalexporte und verstärkten ihrerseits den Druck auf eine Abwertung. Inländische Unternehmen tilgten z.T. vorzeitig ihre Schulden und nahmen keine neuen Auslandskredite auf. Desgleichen sorgte die Überbewertung dafür,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

daß Kapitalanlagen durch Ausländer aus Wechselkursgründen unterblieben. Zum einen waren ausländische Anleger verunsichert über die zukünftige Wechselkurspolitik (Devisenkontrollen), zum anderen wirkte sich eine Abwertung negativ auf die transferierbaren Gewinne aus. Die Kapitalimporte sanken. Die gemeinsamen Defizite von Kapital- und Leistungsbilanz 1982 konnten nur durch einen drastischen Rückgang in den Währungsreserven ausgeglichen werden. Eine solche Politik ist unter keinen Umständen ad infinitum fortzusetzen. Vielmehr erzwang sie eine *Abwertung.* Die Entscheidung, mit der Abwertung eine Wechselkursspaltung zu verbinden, hatte zum Ziel[4]

— die im Ausland verschuldete Privatwirtschaft nicht über eine abrupte Verteuerung ihrer Schuldendienstleistungen zu ruinieren,

— die Konsumenten vor allem im Grundnahrungsmittelbereich vor steigenden Inflationsraten zu schützen,

— die Importe (insbesondere von Luxusgütern) stark zu reduzieren und die nicht-traditionellen Exporte zu fördern und dadurch die Leistungsbilanz zu verbessern,

— die Staatseinnahmen zu steigern und das Haushaltsdefizit abzubauen.

Am 28. Februar 1983, dem „Schwarzen Freitag" Venezuelas, war es soweit: Der „Preis aller Preise", der seit Jahrzehnten fixierte Wechselkurs zwischen Dollar und Bolivar, wurde aufgegeben und zunächst durch einen offiziellen und einen präferentiellen Wechselkurs ersetzt.

An einem *Modell* (siehe Schaubild 2) soll zunächst das Problem der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger illustriert werden, die gespaltenen Kurse richtig zu setzen: Es ist das in der Volkswirtschaftstheorie bekannte Problem der *materiellen Preisdifferenzierung.* Das gleiche Gut (US-$) wird verschiedenen Nachfragern zu unterschiedlichen Preisen (Wechselkursen) angeboten. Die Marktsegmente müssen klar voneinander differenziert werden können und die Möglichkeit von Transfers sollte gering (idealitär gleich Null) sein. Venezuela definierte bei Einführung des multiplen Wechselkurssystems einen Teilmarkt als Markt für Basisgüter (in dem auch die Nachfrage nach US-$ zum Zwecke des Schuldendienstes auf Auslandsschulden enthalten war) und einen Teilmarkt für „normale" Importe, wobei ausgesprochene Luxusgüterimporte auf einen zugelassenen freien Parallelmarkt verwiesen werden, auf dem sich ein flexibler Wechselkurs bildete. Da die Basisgüterimporte keine Verteuerung erfahren sollten, stellte sich die Frage nach der Höhe des auf dem Markt für die übrigen Importe zu setzenden Wechselkurses.

Das *Angebot* an Devisen ist in Venezuela durch die Erdölexporterlöse extern vorgegeben und *vollkommen unelastisch* in bezug auf den Wechselkurs. In der

[4] Vgl. auch Echevarria, Oscar A.: Deuda ... Crisis Cambiaria, Causas y Correctivos, Caracas, 1986, S. 72ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ausgangslage galt auf den Teilmärkten wie auf dem integrierten Devisenmarkt der einheitliche Gleichgewichtswechselkurs W_0^*. Die aus den genannten Gründen erfolgte Steigerung der Nachfrage nach Luxusgütern, normalen Importen und Kapitalexporten (Kapitalflucht) erhöhte die Devisennachfrage auf dem Markt II bei dem herrschenden Wechselkurs um ΔN. In dieser Höhe entstand auf dem integrierten Devisenmarkt ein Nachfrageüberhang, der zu dem Zahlungsdefizit und zum Abfluß von Währungsreserven führte. Eine einheitliche Abwertung auf W_1^* hätte den Devisenmarkt wieder ins Gleichgewicht gebracht und hätte auf beiden Teilmärkten zu Preissteigerungen geführt, mit der unterschiedlichen Konsequenz, daß auf dem Basisgütermarkt die Basisgüterimporte um $\Delta_I N$ zurückgegangen wären, während auf dem Markt II (Normalimporte und gewisse Luxusgüter) trotz Wechselkurserhöhung eine (im Vergleich zur Ausgangslage) um $\Delta_{II} N$ gestiegene Nachfrage befriedigt worden wäre. Genau diese galt es wirtschaftspolitisch zu verhindern: Der Basisgüterkorb sollte preis- und mengenstabil bleiben, der Luxus- und Normalgütermarkt sollte mengenreduziert werden, höchstens mengenstabil bleiben.

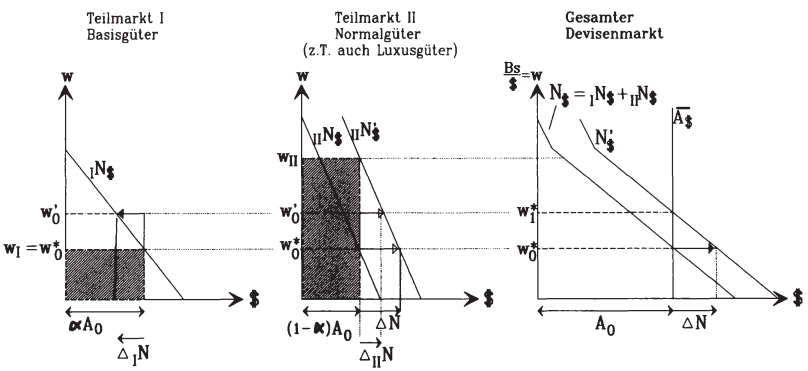


Schaubild 2: Modell 1: Wechselkursspaltung bei Konstanz des Basisgütermarktes

Auf dem Teilmarkt I wurde mithin der Wechselkurs und die angebotene Dollarmenge ($\alpha \cdot A_0$) konstant gehalten. Auf dem Teilmarkt II wurde lediglich der zur Verfügung gestellte Dollarbetrag auf dem Niveau $(1-\alpha)\, A_0$ beibehalten und der Wechselkurs gemäß der konjekturalen Dollar-Nachfragefunktion — deren empirischen Verlauf aber den wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern nicht genau bekannt war — auf W_{II} heraufgesetzt. Auf beiden Teilmärkten herrscht mithin Gleichgewicht bei unterschiedlichen Kursen.

Unter diesen Annahmen ist dann der Wechselkurs zu berechnen, zu dem die Exporterlöse umgetauscht werden müssen (W_x), ohne daß das Staatsbudget von Devisenmarkteinflüssen tangiert wird. Der für die Dollarexporterlöse zu zahlende Gegenwert in Bolivares muß in diesem Fall den Einnahmen aus dem Verkauf der Dollar auf den beiden Teilmärkten entsprechen. Mithin gilt:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(1) Die Situation in der Ausgangslage:

$$W_0^* \cdot \alpha A_0 + W_0^* (1-\alpha) A_0 = W_0^* \cdot A_0$$

(2) Die Bedingung nach der Abspaltung:

$$W_I \cdot \alpha A_0 + W_{II} (1-\alpha) A_0 = W_x \cdot A_0$$

(3)
$$W_I \cdot \alpha + W_{II} (1-\alpha) = W_x$$ [5]
$$(0 < \alpha < 1)$$

Venezuela hat die Wechselkurse so gesetzt, daß in den ersten drei Jahren (1983-1985) des mutliplen Wechselkurssystems Devisenüberschüsse erzielt wurden, die die Währungsreserven erhöhten (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2

Devisenmärkte in Mrd. $

	1983		1984		1985		1986		1987		1988	
Wechselkurs	E$	A$	E$	A$	E$	A$	E$	A$	E$	A$	E$	A$
4,30	16,2	12,5	2,4	5,0	—	1,6	—	1,0	—	0,8	—	0,2
6,0	0,4	1,0	13,3	2,4	13,5	1,3	—	—	—	—	—	—
7,5	—	—	1,0	7,1	1,3	10,0	9,4	11,7	5,0	6,6	—	4,0
14,5	—	—	—	—	—	—	—	—	7,5	5,2	13,1	11,2
$\sum$	16,6	13,5	16,7	14,5	14,8	12,9	9,7	12,7	12,5	12,6	13,1	15,4
Nettointerventionen Freimarkt	−1,7		−0,8		−0,7		−0,9		−0,6		−0,4	
Saldo	+1,4		+1,4		+1,2		−3,9		−0,7		−2,7	
Währungsreserven* AB	9,8		11,1		12,5		13,8		9,8		9,4	
Währungsreserven* EB	11,1		12,5		13,8		9,8		9,4		6,7	

* unter Berücksichtigung von Netto-Berichtigungen
E$ = Einnahmen in US-Dollar
A$ = Ausgaben in US-Dollar
AB = Anfangsbestand
EB = Endbestand
Quelle: Informe Económico, Banco Central de Venezuela, verschiedene Jahrgänge.

[5] Unter der vereinfachten Annahme, daß der ursprüngliche Gleichgewichtskurs $W_0 = 4$ Bs / US-$, das Marktsegment $\alpha = \frac{1}{2}$ und der auf dem Teilmarkt II gesetzte Wechselkurs $W_{II} = 6$ Bs / US-$ betrage, gilt für den Wechselkurs, zu dem die Exporte abgerechnet werden: $W_x = 4 \cdot \frac{1}{2} + 6\frac{1}{2} = 5$, wobei W_I und W_{II} die Nachfragefunktion der jeweiligen Teilmärkte für die entsprechenden Dollarquoten erfüllen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es ist gelungen, die Nachfrage nach *Importen* durch die wechselkurspolitische Besteuerung insgesamt stark zu *reduzieren.* Allein die Reiseverkehrsausgaben sanken von 1982 auf 1983 um knapp 2 Mrd. US-$ (vgl. Tabelle 3). Sie waren als Luxusgut auf den freien Devisenmarkt angewiesen, auf dem bereits im März 1983 (also unmittelbar nach Einführung des Systems multipler Wechselkurse) der Wechselkurs auf 9,— Bs/US-$ hochschnellte und Ende 1985 bei knapp 15 Bs/US-$ lag. Aber auch die Normalimporte gingen zurück, wobei die Basisgüter weiterhin im alten Umfang importiert werden konnten.

Nach dem Einbruch des Erdölpreises im Jahre 1986 (von 26 US-$ pro barrel 1985 auf 12 US-$ pro barrel 1986) sanken die Exporterlöse aus Erdöl um 5,3 Mrd. US-$ innerhalb eines Jahres. Dieser *Exportrückgang* ist gleichbedeutend mit einem entsprechenden Rückgang des Angebots an Dollar auf dem Devisenmarkt (modelltheoretisch mit einer parallelen Linksverschiebung der vollkommen unelastischen Angebotskurve). Dieser neuen Lage konnte auf folgende Weise begegnet werden:

— Solange es unklar war, ob der Preis- und Erlösrückgang bei Erdöl nur ein kurzfristiger, vorübergehender Einbruch oder eine längerfristige, strukturelle Veränderung darstellte, konnte die Angebotslücke durch Einsatz von Währungsreserven geschlossen werden.

— Solange Währungsreserven eingesetzt werden konnten, entfiel der Zwang, den Teilmärkten neue Dollarquoten (gemäß des reduzierten Angebots) zuzuordnen und damit erneut abzuwerten.

Das Wechselkurssystem wurde erst im Dezember 1986 neu strukturiert, nachdem bereits ein Verlust von 4 Mrd. US-$ an Währungsreserven eingetreten war.[6] Dadurch konnte zwar die Inflationsrate auf dem Niveau des Vorjahres gehalten werden (11,64%), aber 1987 schlug dann die im Dezember 1986 vorgenommene Abwertung voll auf die Preisentwicklung durch. Doch gelang es, für das Jahr 1987 wiederum eine fast ausgeglichene Zahlungsbilanz zu erreichen und den Abfluß von Währungsreserven auf lediglich 700 Mio. US-$ zu begrenzen. Die gestaffelte Abwertung brachte den offiziellen Wechselkurs von 7,50 Bs/US-$ auf 14,50 Bs/US-$ (was einer Abwertung von knapp 110% entspricht) und beließ den Präferenzdollar auf 7,50 Bs/US-$. Die Erwartungen weiterer Abwertungen und Preissteigerungen brachten den freien Wechselkurs in die Höhe (siehe Schaubild 3). Schon 1988 stieg das Zahlungsbilanzdefizit erneut und knapp 3 Mrd. US-$ flossen an Währungsreserven ab, wodurch die operationalen Reserven der Zentralbank auf die als kritisch empfundene Größe von lediglich 2 Mrd. US-$ absanken.

Nach dieser Neustrukturierung blieb das Wechselkurssystem ab Dezember 1986 unverändert und damit starr, um die weiteren Auswirkungen der binnen-

---

[6] Vgl. *Quintero,* Hugo R.: La Balanza de Pagos y la Reorganizacion del Sistema Cambiario, in: Revista, Banco Central de Venezuela, Vol. 2, No. 1, 1987, S. 299-342.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wirtschaftlichen Entwicklung auf den Devisenmarkt abzufedern bzw. um auf die binnenwirtschaftliche Entwicklung (Preissteigerungen) positiv Einfluß zu nehmen. Bei wirtschaftlichen Wachstumsraten von 3% und einer Inflationsrate von 40% entstand auf den Devisenteilmärkten ein wachsender *Nachfrageüberhang,* der durch den Rückgang an Deviseneinnahmen noch verschärft wurde. Aus politischen Gründen (Ende 1988 war Wahl, Anfang 1989 trat die neue Regierung an) wurden keine wechselkurspolitischen Entscheidungen getroffen.

Die Wechselkursspaltung fixierte sowohl den Wechselkurs auf den Teilmärkten als auch die Quoten der auf den Teilmärkten angebotenen Dollarmengen. Das praktische Problem, die konjekturale Wechselkurs-Dollar-Funktion nicht genau zu kennen, wurde „praktisch" gelöst: Die jeweils überschießende Dollar-Nachfrage konnte und mußte auf den freien Devisenmarkt ausweichen. Der Wechselkurs auf dem freien Markt konnte als Indikator für die richtige Wechselkurssetzung und Quotierung dienen.

Tabelle 3

a) Exporte in Mrd. US-$

	Nicht-Öl-Exporte				Öl-Exporte	Anteil am Gesamtexport	Exporte insgesamt Summe
	Privater Sektor	Anteil an Nicht-Öl-Exporten	Öffentlicher Sektor	Anteil an Nicht-Öl Exporten			
1982	0,246	29%	0,611	71%	15,8	96%	16,5
1983	0,365	33%	0,727	67%	13,8	93%	14,8
1984	0,503	43%	0,670	57%	14,8	93%	16,0
1985	0,532	45%	0,784	55%	12,9	91%	14,2
1986	0,777	49%	0,805	51%	7,6	83%	9,1
1987	0,570	36%	1,000	64%	9,0	85%	10,6
1988	0,670	32%	1,406	68%	8,2	80%	10,2

b) Importe, Exporte und Leistungsbilanz in Mrd. US-$

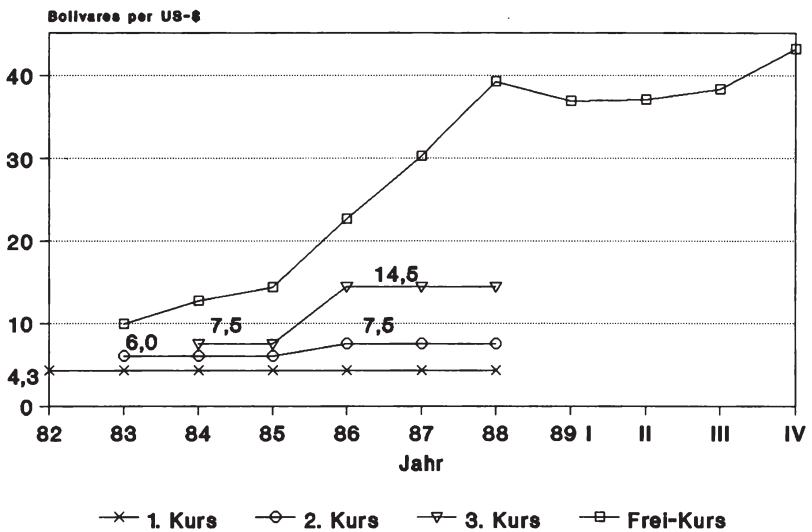
	Importe	Öl	Exporte	Leistungsbilanz
1982	13,6	15,8	16,5	−4,2
1983	6,4	13,8	14,8	+4,4
1984	7,3	14,8	16,0	+5,4
1985	7,4	12,9	14,2	+2,9
1986	7,8	7,6	9,1	−2,0
1987	8,2	9,0	10,6	−0,2
1988	11,6	8,2	10,2	−4,7

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

c) Reiseverkehrsbilanz in Mrd. US-$

	Ausgaben	Einnahmen
1982	2,8	0,31
1983	0,95	0,31
1984	1,0	0,36
1985	0,55	0,42
1986	0,54	0,47
1987	0,56	0,53

Quelle: Informe Económico, Banco Central de Venezuela, verschiede Jahrgänge und eigene Berechnungen.



Quelle: International Monetary Fund: International Financial Statistics, 1989

Schaubild 3: Venezuela, Wechselkurse (Periodenenden)

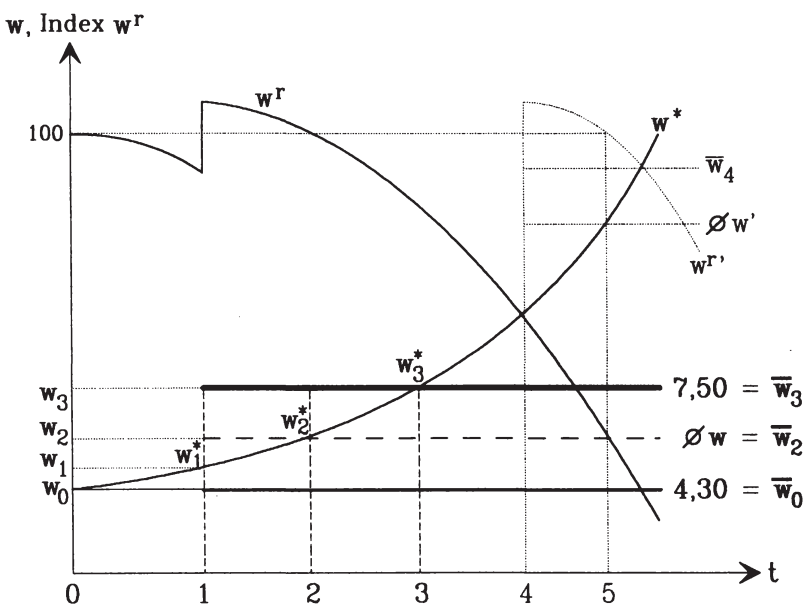
III. Veränderungen des multiplen Wechselkurssystems in der Zeit

Ein multiples Wechselkurssystem unterliegt im Zeitablauf ähnlichen Bedingungen wie sie im System der sogenannten Stufenflexibilität à la Bretton Woods auftraten. Bei anhaltender inländischer Inflationsrate, die die der Handelspartner übersteigt, und einem permanenten Nachfragedruck auf dem Devisenmarkt, entsteht bei dem fixierten Wechselkurs ein Nachfrageüberhang. Der *fixierte nominale Wechselkurs* wird zunehmend stärker *überbewertet.* Mit stufenflexiblen Abwertungen muß der Pfad des (hypothetischen) Gleichgewichts-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wechselkurses von Zeit zu Zeit wieder erreicht werden. Ein System multipler Wechselkurse hat dieses Bewegungsgesetz der Stufenflexibilität zu beachten.[7] An einem *Modell* sollen die Zusammenhänge illustriert werden (siehe Schaubild 4):

Der Wechselkurs W_0 war im Zeitpunkt t_0 identisch mit dem Gleichgewichtswechselkurs W_0^*. Bis zum Zeitpunkt t_1 stellte sich dann eine Überbewertung in Höhe der Differenz $W_1 - W_0$ ein. Der Wechselkurs wird gespalten in zwei Kurse: W_0 bleibt als Präferenzrate für „essentials" bestehen, W_3 wird der offizielle Kurs und gilt für alle übrigen Importe, wobei bestimmte Luxusgüter (aber auch die Nachfrage nach als „normal" eingestuften Importgütern, die das zugeteilte Devisenkontingent übersteigt) auf den freien Devisenmarkt verwiesen werden. Das Angebot auf diesem Markt resultiert aus den Devisenerlösen nicht-traditionaler Exporte des privaten sowie staatlichen Sektors und wird via



w^r = realer Wechselkurs
w^* = nominaler Gleichgewichtswechselkurs
$\overline{w}$ = fixierte Wechselkurse im multiplen Wechselkurssystem
$\emptyset w$ = durchschnittlicher Wechselkurs
t = Zeit

Schaubild 4: Modell 2: Stufenflexibilität multipler Wechselkurse

[7] Zum „Bewegungsnetz" der Stufenflexibilität vgl. *Nissen,* H.-P.: Zur Politik flexibler Wechselkurse in Entwicklungsländern, Berlin, 1975, S. 85ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Marktinterventionen von der Zentralbank ergänzt. Über den freien Markt wurden zwischen 5 und 10 v. H. der Devisentransaktionen abgewickelt. Modelltheoretisch soll dieser Teilmarkt bei der Konstruktion des Gleichgewichtspfades W^* unberücksichtigt bleiben. Der Durchschnittskurs $\overline{W}_2$ ist dann der mit den jeweiligen Importanteilen gewichtete Mittelwert von Präferenzkurs und offiziellen Kurs.

In bezug auf den gewichteten Mittelkurs erfahren alle Importgüter, die zum offiziellen Kurs $\overline{W}_3$ abgerechnet werden müssen, eine Besteuerung in Höhe $\overline{W}_3 - \overline{W}_2$ vom Zeitpunkt t_1 an (der Einführung der Wechselkursspaltung). Für die Importe, die zum Präferenzkurs abgerechnet werden, gilt eine entsprechende Subventionierung der Differenz $\overline{W}_2 - \overline{W}_0$. Entsprechendes würde für die zu diesen Wechselkursen abzurechnenden Exporterlöse gelten, nur mit umgekehrten Vorzeichen. Hieraus ergibt sich ein nominales Restriktionsgefüge, das über die gesamte Laufzeit dieser Spaltung anhält.

Real gesehen erfolgt in t_1 eine Abwertung im Umfang $W_2 - W_1$. Dadurch ist es dem Land möglich, erneut Währungsreserven zu akkumulieren. Im Zeitpunkt t_2 herrscht in dem Sinne Gleichgewicht, als der Gleichgewichtskurs W^* mit dem gewichteten Durchschnittskurs $\overline{W}_2$ zusammenfällt: der Devisenmarkt ist ausgeglichen. Von jetzt ab wird die Zahlungsbilanzsituation mit zunehmender realer Überbewertung des durchschnittlichen Wechselkurses defizitär. Vom Zeitpunkt t_3 ab wird selbst der offizielle Wechselkurs $\overline{W}_3$ wieder überbewertet, d. h. sämtliche Importe werden real subventioniert (die Exporte real besteuert).

Zur Vermeidung eines erneuten Defizits ab dem Zeitpunkt t_2 können drei Maßnahmen eingesetzt werden:

— Die *Warenkörbe,* die zu $\overline{W}_0$ und $\overline{W}_3$ abgerechnet werden, können *verändert* werden, sprich: Güter, für die der Präferenzkurs galt, können in die Kategorie des offiziellen Kurses $\overline{W}_3$ transferiert werden. Dadurch steigt der mit den nachgefragten Dollar-(Güter-)mengen gewichtete durchschnittliche Wechselkurs. (Bei einer Umschichtung sämtlicher Präferenzgüter würde im Extremfall nur noch $\overline{W}_3$ gelten, wodurch auch der maximale Zeithorizont des Erfolges dieser Maßnahme markiert wäre, nämlich der Zeitpunkt t_3).

— Ein *weiterer Wechselkurs* $\overline{W}_4 > \overline{W}_3$ kann *abgespalten* werden, der Güter des bisher offiziellen Kurses $\overline{W}_3$ (aber natürlich auch solche des Präferenzkurses $\overline{W}_0$) aufnehmen müßte. Auch dadurch steigt der durchschnittliche Wechselkurs (im Modell angenommen auf $\emptyset\ W'$).

— Die bestehenden Kurse können *gemeinsam abgewertet* werden, wobei die Abwertungssätze auch differenziert ausgestaltet werden können.

Diese Maßnahmen, die auch miteinander kombiniert zum Einsatz kommen können (eine Politik, die in Venezuela tatsächlich verfolgt wurde), sind gleichbedeutend mit einer realen Abwertung. Nur wenn die Steuerung so erfolgt, daß der gewichtete Durchschnittskurs des multiplen Wechselkurssystems ($\emptyset\ W$)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

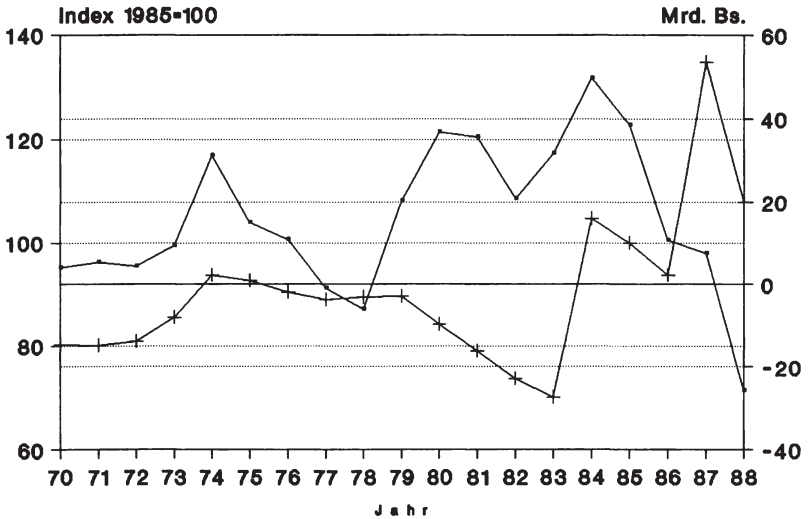
möglichst nah entlang des Verlaufs des Gleichgewichtskurses (W^*) gesteuert wird, der reale Wechselkurs also in einer engen Schwankungsbreite stabil gehalten wird, kann die Volkswirtschaft weitgehend von Schocks freigehalten werden, die normalerweise bei multipler Stufenflexibilität auftreten. Einen Schock erfahren die Wirtschaftssubjekte immer dann, wenn sich der reale Wechselkurs für sie sprunghaft ändert. Sprunghaft verändert sich der reale Wechselkurs, wenn mit dem Einsatz der oben beschriebenen Maßnahmen zu lange gewartet wird, was zur Konsequenz hat, daß sie dann nur noch überdimensioniert wirkungsvoll eingesetzt werden können. Dies wäre z. B. im Zeitpunkt 4 der Fall, wenn das System parallel abgewertet wird: z. B. der bisherige Kurs von 7,50 auf 14,50 und der Kurs 4,30 auf 7,50 angehoben wird, wobei der neue, gewichtete Durchschnittskurs deutlich oberhalb des fiktiven Gleichgewichtskurses zu liegen käme, was eine reale Abwertung signalisiert. Der reale Wechselkurs wäre erst im Zeitpunkt 5 auf sein ursprüngliches Niveau zum Zeitpunkt 0 zurückgefallen.

Der *reale Wechselkurs* Venezuelas verläuft absolut *modellgerecht:* Ab Ende der siebziger Jahre wertete der Bolivar real laufend auf. Mit Einführung des multiplen Wechselkurssystems erfolgte ein großer Abwertungssprung, der sich 1986 mit der Anpassung der Wechselkursstruktur wiederholte. Erst mit dem Übergang auf ein flexibles System 1989 dürfte sich dieser „Sägezahnverlauf" begradigen (siehe Schaubild 5).

Ein solcher Bewegungsverlauf ist geeignet, sowohl eine Entwicklungsstrategie der *Exportdiversifizierung* als auch der *Importsubstitution* zu *konterkarieren:* Eine Importsubstitutionsstrategie wäre (zumindest in der Aufbauphase) nur dann erfolgreich, wenn dieser Sektor längerfristig mit einem eher unterbewerteten Wechselkurs rechnen kann. Das ist zwar (mit abnehmender Tendenz) im Zeitraum 1-3 der Fall, doch danach gerät selbst der offizielle Wechselkurs (7,50) wieder in die überbewertete Zone, wodurch die Importe dieser Güter günstiger werden als die Eigenproduktion. Eine günstigere wechselkurspolitische Flankierung der Importsubstitution ist dann gegeben, wenn der offizielle Importkurs so gesteuert wird, daß er stets unterbewertet bleibt, d. h. er müßte im Modell zum Zeitpunkt 3 erneut abgewertet werden. Eine zusätzliche Förderung würde diese Strategie erfahren, wenn notwendige (industrielle oder landwirtschaftliche) inputs über den Präferenzkurs importiert werden dürften.

Auch für die privaten Exporteure gilt, daß sie Wachstum und Diversifikation nicht unter der Nebenbedingung eines überbewerteten Wechselkurses leisten können. Ebenfalls unverträglich sind für sie die „Bocksprünge" der Wechselkurse von einem über- zu einem unterbewerteten Kurs (wie er etwa zum Zeitpunkt 4 auftritt), da der Aufbau von Exportstrukturen nicht sprunghaft, sondern nur kontinuierlich erfolgen kann. Gänzlich unverträglich in bezug auf eine Exportförderung wäre die Kombination eines „multiplen Abwertungssprungs" und dem Festhalten der Umtauschpflicht der Exporterlöse zum überbewerteten Präferenzkurs.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



—•— HB im Mrd. Bs. —+— Wkr Index 1985-100

Quelle: International Monetary Fund: International Financial Statistics, 1989 (Datenbasis), eigene Berechnungen.

Schaubild 5: Venezuela, realer Wechselkurs und Handelsbilanz

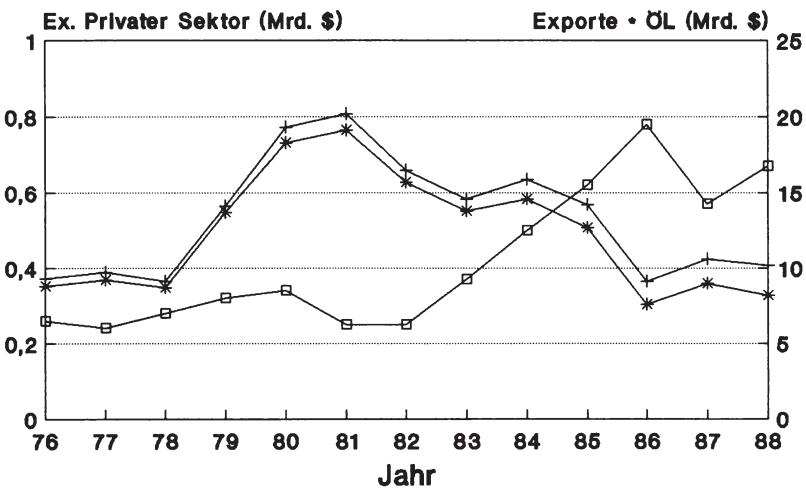
In Venezuela ist der die Exporterlöse des Landes dominierende Erdölsektor zum einen in staatlicher Hand, zum anderen produziert er mit extrem hoher Rentabilität. Dieser Tatbestand ermöglicht es, die Dollarexporterlöse dieses Sektors zu einem relativ niedrigen Kurs umzutauschen, ohne daß das Angebot an Dollars auf dem Devisenmarkt sinkt. Da der Ölpreis vom Weltmarkt und die Exportmenge von der OPEC vorgegeben sind, ist das Dollarangebot (bis zur Rentabilitätsschwelle der Ölindustrie) extern gegeben und damit vollkommen unelastisch.

Der Staat konnte es sich mithin leisten, den privaten Exportsektor nicht zur Finanzierung der Importsubventionen heranzuziehen. Um ihn darüber hinaus keinerlei Unter-/Überbewertungsschocks auszusetzen, durfte der *private Sektor* seine Exporterlöse auf dem *freien Markt* anbieten, dessen Kurse stets deutlich höher notierten als der offizielle Wechselkurs. Folgerichtig expandierte dieser Sektor mit hohen Wachstumsraten. Im Dezember 1986 wurde mit Einführung einer neuen multiplen Wechselkursstruktur diese Bestimmung wieder aufgehoben. Statt zum freien Wechselkurs mußten die Exporteure zum offiziellen Kurs tauschen. Das Resultat zeigte sich sofort mit einem über 20%igen Rückgang der privaten Exporte 1987, woraufhin diese Entscheidung revidiert wurde (vgl. Schaubild 6).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auch konnte der staatliche *Nicht-Erdöl-Exportsektor* (hauptsächlich Aluminium) beim offiziellen (unterbewerteten) Wechselkurs kräftig expandieren. Nahrungsmittel und andere landwirtschaftliche Produkte konnten erfolgreich substituiert werden, nachdem sie sukzessive aus dem Präferenzkurs herausgenommen wurden.

Bei der Einführung des Systems multipler Wechselkurse am 18. 2. 1983 hielt Venezuela an dem bisherigen Wechselkurs $W_0 = 4{,}30$ Bs / US-$ fest, der weiterhin für essentielle Importe galt (aber auch für den privaten und öffentlichen Schuldendienst). Auch wurden die Exporterlöse aus Erdöl- und Eisenerzexporten nach wie vor zu diesem Wechselkurs abgerechnet. Der abgespaltene Wechselkurs von 6,— Bs / US-$ galt für alle anderen Güter mit der Ausnahme von Luxusgüterimporten, die auf den Parallelmarkt bzw. freien Devisenmarkt verwiesen wurden.



+ Gesamtexporte ✳ Öl ⊟ Privater Sektor

Quelle: International Monetary Fund: International Financial Statistics, 1989.

Schaubild 6: Venezuela, Exporte

Dieses Anfangsschema war wirkungsvoll: Die Leistungsbilanz verbesserte sich von 1982 auf 1983 von −4,2 Mrd. US-$ auf +4,4 Mrd. US-$, trotz eines Rückgangs der Exporterlöse um 1,3 Mrd. US-$. Der enorme *Importrückgang,* der diesen Leistungsbilanzumschwung ermöglichte (die Importe sanken von 13,6 Mrd. US-$ auf 6,4 Mrd. US-$ und in der Reiseverkehrbilanz gingen die Ausgaben um knapp 2 Mrd. US-$ zurück), geht mit Sicherheit auf das eingeführte Wechselkurssystem zurück, wenngleich noch andere Einflußfaktoren hinzukamen:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Das Importvolumen wurde 1982 seitens der Importeure aufgebläht, die eine Abwertung antizipierten und rechtzeitig auf Vorrat importierten. So gab es trotz der Halbierung der Importe 1983 keinerlei Versorgungsengpässe in der Industrie oder beim Konsum.

— Das Bruttoinlandsprodukt sank real um 5 v. H., wodurch die einkommensinduzierten Importe abnahmen. Zu dieser Rezession trug der öffentliche Sektor durch einen Überschuß in seiner konsolidierten Bilanz bei.

Da die Preissteigerung mit 7,5% sehr moderat ausfiel, wurde das erste Jahr der Anwendung eines multiplen Wechselkurssystems insgesamt positiv gewertet.

1984 erfolgte eine *weitere Wechselkursabspaltung,* verbunden mit einer Verschiebung der Importgewichte zu Lasten des neuen offiziellen Wechselkurses von 7,50 Bs/US-$ (siehe Tabelle 1b). Diese Wechselkursstruktur wurde auch 1985 beibehalten, allerdings wurden die Gewichte der einzelnen Kategorien noch einmal kräftig verändert. Das Ergebnis war, daß auch in den Jahren 1984-1985 ein Zahlungsbilanzüberschuß die Währungsreserven ansteigen ließ. Die Steigerungsraten der Konsumgüterpreise blieben mit 12% und 11% noch vergleichsweise moderat. Zu beiden Entwicklungen trug die Tatsache bei, daß der konsolidierte öffentliche Sektor 1984 und 1985 einen Überschuß von 5,1% und 4,6% des BIP erzielte, wodurch u.a. die Wachstumsrate 1984 mit −1,1% negativ wurde und 1985 mit +0,3% praktisch stagnierte.[8]

1986 war das Jahr des massiven *Erdölpreiseinbruchs.* Das Wechselkurssystem blieb dennoch praktisch während des gesamten Jahres unverändert. Erst im Dezember wurde mit einer neuen Struktur (Präferenzrate 7,50 Bs/US-$ und offzielle Rate 14,50 Bs/US-$) mit einer fast 100%igen Abwertung reagiert. Diese Maßnahmen konnten daher erst 1987 wirksam werden. Im laufenden Jahr 1986 wurde die Leistungsbilanz defizitär und die Währungsreserven reduzierten sich um 4 Mrd. US-$. Andererseits sorgte der öffentliche Sektor durch eine defizitäre Budgetpolitik gerade im Krisenjahr für eine expansive Wirtschaftsentwicklung: Das BIP stieg erstmals seit 1979 an, und zwar gleich um real 5,2%! Dieses reale Wachstum konnte 1987 auf 7% gesteigert werden und blieb auch 1988 mit 3% im positiven Bereich. Wechselkurspolitik, expansive Fiskalpolitik und Geldpolitik sorgten gemeinsam für eine Inflationsrate (Großhandelspreise) von knapp 46% 1987, die sich bereits 1988 wieder auf 20% zurückbildete.

Eine erneute wechselkurspolitische Anpassung unterblieb während des Wahljahres 1988. Wirtschafts- und Währungspolitik waren paralysiert. Die Leistungsbilanz erreichte mit minus 4,7 Mrd. US-$ ihr höchstes Jahresdefizit und die operationalen Währungsreserven erreichten ihren niedrigsten Stand mit

[8] Vgl. auch *Fajardo,* Victor, *Lacabana,* Miquel: Desequilibrio externo y politicas economicas de ajuste, in: Nissen, H.-P., Mommer, B.: Adios a la Bonanza, Crisis de la distribución del ingreso en Venezuela, Caracas, 1989, S. 95-122.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dem „kritischen Minimum" von 2 Mrd. US-$. Der freie Wechselkurs schoß auf 40 Bs/US-$ in die Höhe. Die Ende 1988 neu gewählte Regierung reaktivierte das multiple Wechselkurssystem nicht mehr, sondern entschloß sich, dieses im Februar 1989 zugunsten eines *einheitlichen, flexiblen Wechselkurses* aufzugeben.

Insgesamt läßt sich sagen, daß das Wechselkurssystem in den Jahren 1983-85 *relativ feinstimmig gesteuert* wurde und damit die realwirtschaftlichen Strategien erfolgreich flankierte sowie das Zahlungsbilanz- und Einnahmeziel des Fiskus realisierte. Auch konnten (mit Ausnahme 1987) die Inflationsraten unter Druck und relativ niedrig gehalten werden. 1986 wurde mit einer Wechselkursanpassung viel zu lange gewartet und 1988 wurde die Wechselkurspolitik praktisch ganz eingestellt.

IV. Fiskus und multiple Wechselkurse

Ein System multipler Wechselkurse ist auch für den Fiskus von Bedeutung hinsichtlich der Einkommenserzielung. Zur *Maximierung der Wechselkursgewinne* kann der Staat eine parallele Mini-Max-Strategie verfolgen: d.h. er muß versuchen, den Gegenwert in inländischen Währungseinheiten für die angekauften Devisen (Dollar) aus Exporterlösen möglichst gering zu halten und die Einnahmen aus dem Verkauf der Devisen an die Nachfrager (Importeure) zu maximieren.[9]

— Die maximalen Einnahmen (in inländischen Währungseinheiten) sind dann zu realisieren, wenn es gelingt, die Nachfrager in *Teilmärkte* mit unterschiedlichen Elastizitäten zu *separieren*. Der (bei integrierten Märkten) ursprünglich einheitliche Wechselkurs W_0 wird dann derart gespalten, daß auf dem Teilmarkt mit hoher Nachfrageelastizität ein niedriger und auf dem Teilmarkt mit geringer Nachfrageelastizität ein hoher Wechselkurs festgesetzt wird.
  Wenn das Angebot an Devisen vollkommen unelastisch ist (was in Venezuela der Fall ist), muß dieses Dollarangebot auf die beiden Teilmärkte I und II so verteilt werden, daß die *Grenzerlöse* des Fiskus (in Bs) beim Verkauf der Dollar an die Importeure auf allen Teilmärkten *identisch* sind (siehe Schaubild 7). Die Höhe der gespaltenen Wechselkurse bestimmt sich dann aus den zugrundeliegenden Nachfragefunktionen und ihren Elastizitäten.

— Die minimalen Ausgaben des Staates in inländischen Währungseinheiten (für den Ankauf der aus Exporterlösen resultierenden Dollar) ergeben sich dann, wenn der *Wechselkurs* (bei dem unterstellten vollkommen unelastischen Dollarangebot) auf die *Grenzkosten der „Dollarproduzenten"* fixiert

[9] Vgl. auch *Zambrano,* Sequin L., *Munoz,* Rafael, *Rufort,* Matias, *Chi-Yi,* Chen: Balanza de Pagos y Gestion Fiscal 1988-89, Caracas 1988 und Velazques Efraim J.: Devaluación, ahorro publico y actividad económica, in: Nissen, H.-P., Mommer, B.: Adios a la Bonanza, Crisis de la distribucion del ingreso en Venezuela, Caracas, 1989, S. 41-62.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wird. Diese Möglichkeit verliert ihre Bedeutung, wenn der Staat gleichzeitig Eigentümer der exportierenden Unternehmen ist (was in Venezuela ab 1976 mit der Verstaatlichung der Erdölgesellschaften zutrifft). In diesem Fall würden die Minderausgaben des Staates bzw. der Zentralbank beim Ankauf der Devisen (von den staatseigenen Unternehmen) durch die Mindergewinne dieser Unternehmen (die dem Staat zuflössen) kompensiert werden. Mit anderen Worten: ein hoher Wechselkurs für die Exporterlöse erhöht die staatlichen Gewinne aus dem Ölexport, aber senkt die Wechselkursgewinne und umgekehrt. Aus diesem Grunde sind für eine reale Besteuerung nur die Transaktionen zwischen öffentlichen und privaten Sektor relevant, d.h. im konkreten Fall nur die Differenzierung der Nachfrage nach Elastizitäten.[10]

Venezuela hat *keine* Politik der *Einnahmenmaximierung* betrieben, bei der die Nachfrageseite nach ihren Elastizitäten zu segmentieren gewesen wäre. Vielmehr wurden bestimmten Teilmärkten (essentielle und andere Importe) Dollarquoten zugeteilt (siehe Modell 1), und Luxusimporte wurden auf den freien Markt verwiesen. Die segmentierten Teilmärkte wiesen zwar unterschiedliche Elastizitäten auf, doch waren diese Unterschiede nicht das Entscheidungskriterium der Segmentierung. Dennoch wurde versucht, die Wechselkurspolitik auch zur Sanierung des Staatshaushalts einzusetzen.

In den Jahren 1983-87 bewegten sich die Wechselkursgewinne des Staates zwischen 10 und 16,5% der laufenden Staatseinnahmen (vgl. Tabelle 4). Diese resultierten allein aus der Differenzierung der Nachfrageseite. 1988 wirkte sich die Heraufsetzung des Wechselkurses für Erdölexporte auf 14,50 Bs/US-$ voll aus, so daß die Erlöse und der Überschuß der staatlichen Petroleumgesellschaft PDVSA in Bs stark anstiegen. Da dieser Kurs aber auch für die meisten Importe galt, konnten keine Wechselkursgewinne anfallen. Der Staat schöpfte die Erlöse der staatlichen PDVSA zu 66% ab und kompensierte damit seinen Wechselkursgewinnrückgang.[11]

Für den Staat ist es i.d.R. einfacher, das Wechselkurssystem für Einnahmezwecke zu instrumentalisieren, als z.B. ein effizienteres Steuersystem (mit möglicherweise progressiven Einkommenssteuersätzen) durchzusetzen. Zum einen trifft die Steuererhöhung alle Steuerpflichtigen (und nicht nur Devisenanbieter und -nachfrager), zum anderen ist die Implementierung eines effizienten Steuersystems ungleich zeitaufwendiger als die Einführung eines entsprechenden Wechselkurssystems, wie die Erfahrung in Venezuela lehrt. Bei welchem System der durch Korruption hervorgerufene Einnahmeschwund höher ausfällt, ist schwer abzuschätzen. Diese „Funktionsschwäche" ist prinzipiell bei allen diskretionären Staatseingriffen gegeben. Der Staat konnte in der Anfangsphase des multiplen Wechselkurssystems seinen *Haushalt* dank wechselkursbe-

[10] Vgl. auch *Collins,* Susan M., S. 137ff. und *Velásquez,* Efraim, S. 48ff.

[11] Banco Central de Venezuela, Informe Económico, 1988, S. 51ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 4

Staatseinnahmen

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
1) Laufende Staatseinnahmen	71,8	99,2	107,9	101,0	150,9	160,0
2) Wechselkursgewinne	10,0	14,3	11,1	16,7	24,7	2,2
3) Erdöleinnahmen	40,5	60,6	62,1	42,9	66,1	91,4
4) Wechselkursbedingte Erdöleinnahmen	—	16,1	2,4	9,3	25,1	21,9
5) Einnahmen von der Zentralbank	1,4	3,4	6,2	5,9	5,1	2,5
Prozentualer Anteil 2):1) in v.H.	14	14,4	10,3	16,5	16,5	1,4
Prozentualer Anteil {2)+4)}:1) in v.H.	14	30,6	12,5	25,7	33,0	15,0

Quelle: Informe Económico, Banco Central de Venezuela, verschiedene Jahrgänge und eigene Berechnungen.

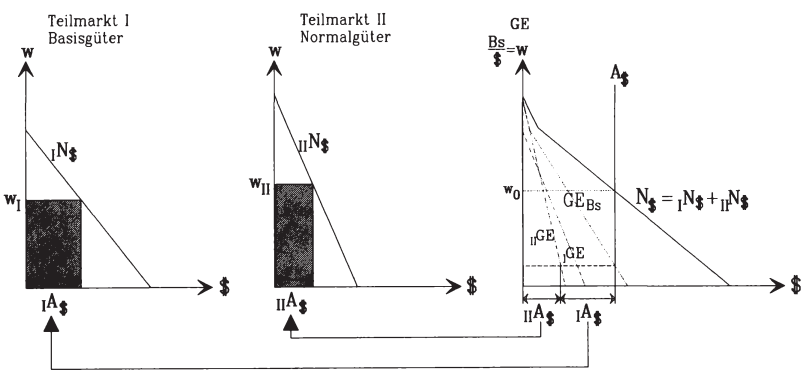


Schaubild 7: Modell 3: Wechselkursspaltung bei Einnahmenmaximierung des Fiskus

dingter Zusatzeinnahmen schnell *konsolidieren* und Überschüsse erzielen. Diese wirkten für sich genommen zwar kontraktiv, aber auch preisstabilisierend.

C. Von festen über multiple zu flexiblen Wechselkursen

Als Venezuela Anfang 1983 die Wechselkurspolitik vom festen Wechselkurs auf multiple Wechselkurse umstellte, stand es unter dem Anpassungsdruck einer defizitären Zahlungsbilanz und einer anhaltenden Kapitalflucht sowie

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

steigender Inflationsraten und Haushaltsdefizite. Als sich Venezuela Anfang 1989 von dem System multipler Wechselkurse verabschiedete, sahen die Rahmenbedingungen fast identisch aus. Mithin stellt sich die Frage, ob es überhaupt sinnvoll war, dieses System für eine relativ kurze Zeitperiode einzuführen.[12]

Der *Lebenszyklus* dieses Systems war ganz offensichtlich durch eine Phase positiver Erträge gekennzeichnet, wobei die *Grenzerträge* jedoch *abnahmen* und schließlich negativ wurden und beim Zustand der vorangegangenen Politik fester Wechselkurse endeten. Dennoch erfolgte keine Rückkehr zur alten Wechselkurspolitik fester Anbindung, sondern ein Übergang auf eine größere Wechselkursflexibilisierung. Kann die Politik multipler Wechselkurse also ein geeigneter oder gar notwendiger Zwischenschritt auf dem Wege von einer festen zu einer flexiblen Wechselkurspolitik sein? Oder warum ging man nicht schon 1982 auf flexible Wechselkurse über?

Wie gezeigt wurde, gelang es in der ersten Phase multipler Wechselkurspolitik, Zahlungsbilanzziele, Budgetziele, Inflationsziele und Industrialisierungsziele zu erreichen oder zumindest positiv zu flankieren. Die *Wechselkurssteuerung* erfolgte relativ *sensibel* entlang des „gleichgewichtigen" Kursverlaufs durch:

— Verschiebungen der Güterkategorien zwischen Präferenzkurs und offiziellem Kurs,

— zusätzliche Wechselkursspaltungen,

— Abwertungen des gesamten Systems,

— Legalisierung des Parallelmarktes als freiem Devisenmarkt mit unterstützenden Interventionen der Zentralbank.

Diese letzte Maßnahme gestattete es, stets einen *Referenzkurs* zur Verfügung zu haben, der auch als Indikator für die Entwicklungsrichtung des Gleichgewichtskurses angesehen werden konnte. Interventionen der Zentralbank auf dem freien Markt sorgten für eine Glättung des Wechselkursverlaufs (insbesondere in den Jahren 1984-85) und für zusätzliche Wechselkursgewinne, da es sich um Devisentransaktionen zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor handelte.

Der größte *Vorteil* des *freien Marktes* bestand aber zweifellos in der Tatsache, daß diejenige Devisennachfrage, die zu dem quotierten Präferenzkurs oder zum offiziellen Kurs nicht (mehr) befriedigt werden konnte, auf dem freien Markt ein Ventil fand und realisiert werden konnte, wenngleich bei einem erheblich höheren Kursniveau. Für die Importeure ergaben sich daraus keine realen Restriktionen, sie hatten lediglich ihre Kosten mit gemischten Wechselkursen

[12] Vgl. *Zambrano,* Sequin L., *Chang,* Salvador: Alternativas de Politica Cambiaria, Caracas, 1988.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zu kalkulieren. Die privaten Exporteure kamen in den Genuß überhöhter Wechselkurse.

Die für die Wechselkursreformpolitik *wichtigste Konsequenz* aus der Kombination eines Systems fester Wechselkurse mit einer frei flexiblen Spitze besteht in folgenden Punkten:

— Es entwickelt sich im Kern ein Devisenmarkt, der sich einen entsprechenden institutionellen Rahmen schafft und den Marktteilnehmern Spielräume und Erfahrungen ermöglicht.

— Der Devisenmarkt wächst quantitativ in dem Umfang, wie die Zentralbank Transaktionen aus den Präferenzmärkten auf den Devisenmarkt verweist.

— Die Zentralbank lernt auf freien Märkten zu intervenieren.

Sind die institutionellen Voraussetzungen geschaffen und empirische Erfahrungen gesammelt, ist der Schritt in Richtung größerer Flexibilität kleiner geworden. Parallel dazu zeigt die Kosten/Nutzen-Betrachtung multipler Wechselkurse einen sukzessiven *Rückgang des Nutzen* und eine starke *Zunahme der Kosten.* Dies ist dann der Fall, wenn die fixierten Kurse zu weit voneinander abweichen oder insgesamt zu große Diskrepanzen zum frei flexiblen Wechselkurs auftreten.

Politisch ungewollte Arbitrage, überfakturierte Importrechnungen, unterfakturierte Exportrechnungen, zunehmende Korruption bei der Devisenvergabebehörde stellen *steigende Systemkosten* dar. Diese Konsequenzen sind nur zu verhindern (bzw. zu minimieren), wenn das System möglichst eng entlang des Gleichgewichtskurses gesteuert wird, die Wechselkurse also so gespalten werden, daß sie den Gleichgewichtspfad umrahmen: der offizielle Wechselkurs sollte also leicht unter-, der Präferenzkurs leicht überbewertet sein, und diese Struktur müßte mit vorhersehbarer Kontinuität für die Wirtschaftssubjekte erkennbar sein.

Interessanterweise reagierte das System „feinsinniger", als es um das Abfedern intern verursachter Nachfrageschwankungen auf dem Devisenmarkt ging (bis 1986). Auf den extern vorgegebenen Schock eines (strukturellen) Angebotsrückgangs wurde nur sehr verzögert reagiert, was aus der grundsätzlichen Problematik resultiert, zukünftige Preisentwicklungen nicht genau prognostizieren zu können: Kurzfristig bestand Unsicherheit, ob der Preiseinbruch für Erdöl konjunkturelle oder strukturelle Ursachen hatte und welchen Verlauf infolgedessen der (hypothetische) Gleichgewichtswechselkurs nehmen wird. Angesichts dieses Problems empfiehlt sich schließlich doch der Übergang zu größerer, aber dennoch gesteuerter Flexibilität.[13]

---

[13] Vgl. auch *Nissen,* H.-P.: Zur Politik flexibler Wechselkurse in Entwicklungsländern, Berlin 1975 und *Nissen,* H.-P., *Behling,* K.: Auswirkungen des Systems flexibler Wechselkurse auf die Entwicklungsländer, München, Köln, London 1981.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Summary: Reforms in the exchange rate policy of Venezuela

During the 1980's Venezuela carried out a reform program which after decades of fixed exchange rates, led through different phases to a flexible exchange rate system. The main feature of this transformation-process was a system of multiple exchange rates which was implemented in 1983 and terminated in 1989. Within this relatively short period of time the system experienced a number of changes. In the beginning positive effects regarding the balance of payments, the budget, and inflation could be accomplished. Later on the system became more rigid (partly for political reasons).

Against the background of the Venezuelan experience this paper on one hand examines how a system of multiple exchange rates works and, on the other hand, shows its macroeconomic implications. Three modells are used for a partial analysis and each of them is confronted with respective empirical data from Venezuela. It is shown that the creation of preferred exchange rate for basic food imports could indeed avoid social hardship. The same held true for the debt service so that a collapse of the private-sector economy due to illiquidity was avoided. The gains by the Treasury, however, were accompanied by corresponding losses in other parts of the public sector. This was due to the concentration of the foreign exchange supply in the hands of the public oil sector.

Another crucial aspect of the multiple exchange rate system employed by Venezuela was the legalized free exchange market for excess demand for foreign exchange. The foreign exchange supply on this market originated primarily from non-traditional exports and was supplemented by additional foreign exchange from the central bank. This market became the core of the ensuing free exchange market. Furthermore, the economic activities under a flexible exchange rate system of both individuals and developing institutions (stock exchange, foreign exchange market) could be practiced under real life conditions.

As a result of this process, the way to a unified, flexible exchange rate was prepared and eventually completed, easier than it would have been possible without the intermediate stage of a multiple exchange rate system. This is not mitigated by the fact that the eventual transition was not totally voluntary but the consequence of external pressure (by the IMF).

Literaturverzeichnis

Adams, Charles, *Greenwood,* Jeremy: Dual Exchange Rate Systems and Capital Controls: An Investigation, in: *Journal of International Economics,* Vol. 18, 1985, S. 43-64.

Banco Central de Venezuela: Informe Económico, verschiedene Jahrgänge.

Bhagwati, Jagdish N.: The Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes, Cambridge, Mass., USA, 1978.

Collins, Susan M.: Multiple Exchange Rates, Capital Controls, and Commercial Policy, in: Dornbusch, Rudiger u. a.: *The Open Economy:* Tools for Policymakers in Developing Countries, World Bank, 1988, S. 128-164.

Dornbusch, Rudiger: Multiple Exchange Rates for Commercial Transactions, Cambridge, Mass.: MIT, 1985.

Dornbusch, R., *Helmers,* F., *Leslie,* C. H.: *The Open Economy,* Oxford, 1988.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Echevarria, Oscar A.: Deuda . . . Crisis Cambiaria, Causas y Correctivos, Caracas, 1986.

Edwards, Sebastian: Exchange Controls, Devaluation, and Real Exchange Rates: The Latin American Experience, in: *Economic Development and Cultural Change,* 1989, S. 457-494.

Fajardo, Victor C., *Lacabana,* Miguel: Desequilibrio externo y politicas economicas de ajuste, in: Nissen, H.-P., Mommer, B.: Adios al la Bonanza, Crisis de la distribución del ingreso en Venezuela, Caracas, 1989, S. 95-122.

Gómez, E., *Ross,* M.: La Factibilidad de una Tasa de Cambio Establecida a Partir del Sector no Petrolero de la EconomiaVernezolana, in: Revista del Banco Central de Venezuela, Heft 3, 1986, S. 43-66.

International Monetary Fund: International Financial Statistics, verschied. Jahrgänge.

— Exchange Arrangements and Exchange Restrictions, verschied. Jahrgänge.

— Theoretical Aspects of the Design of Fund-Supported Adjustment Programs, *IMF Occasional Paper* 55, 1987.

Lanyi, Anthony: Separate Markets for Capital and Current Transactions, in: *IMF Staff Papers,* Vol. 22, No. 3, 1975, S. 714-749.

Leslie, F., *Helmers,* C. H.: The Real Exchange Rate, in: Dornbusch u. a.: The Open Economy, Oxford, 1988, S. 10-36.

Lizondo, J. S.: Unifying Multiple Exchange Rates, in: *Finance and Development,* Vol. 22, 1985, S. 23-24.

Nissen, H.-P.: Zur Politik flexibler Wechselkurse in Entwicklungsländern, Berlin, 1975.

— Wechselkurspolitik in den Wechseljahren, in: Nachrichten der *Deutsch-Venezolanischen* Gesellschaft, Jg. IV, Nr. 1 März 1986, S. 44-48.

Nissen, H.-P., *Behling,* K.: Auswirkungen des Systems flexibler Wechselkurse auf die Entwicklungsländer, München, Köln, London 1981.

Quintero, Hugo R.: La Balanza de Pagos y la Reorganizacion del Sistema Cambiario, in: Revista Banco Central de Venezuela, Vol. 2, No. 1, S. 299-342.

Velazquez, Efraim J.: Devaluación, ahorro publico y actividad económica, in: Nissen, H.-P., Mommer, B.: Adios a la Bonanza Crisis de la distribucion del ingreso en Venezuela, Caracas, 1989, S. 41-62.

World Bank: Weltentwicklungsbericht, verschied. Jahrgänge.

Zambrano, Sequin L., *Chang,* Salvador: Alternativas de Politica Cambiaria, Caracas, 1988.

Zambrano, Sequin L., *Munoz,* Rafael, *Rufort,* Matias, *Chi-Yi,* Chen: Balanza de Pagos y Gestion Fiscal 1988-89, Caracas, 1988.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Korreferat zum Referat von Hans-Peter Nissen

„Wechselkurspolitische Reformen in Venezuela"

Von *Friedrich L. Sell,* Gießen

Die wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Thema multipler, insbesondere dualer Wechselkurse hat, wenn ich es recht sehe, in den letzten Jahren neuen Auftrieb erfahren,[1] nachdem wesentliche Grundsatzbeiträge in den 70er Jahren (Barattieri / Ragazzi 1971, Fleming 1974, Lanyi 1975 sowie Flood 1978) zu den theoretischen Aspekten und praktischen Implementierungsproblemen erschienen waren.

In der gegenwärtigen Diskussion lassen sich meines Erachtens drei Hauptstränge ausmachen:

(1) Wie reagieren die Finanzkurse — als Teil eines dualen Wechselkurssystems — auf (nicht) antizipierte Geldmengenveränderungen (Lai / Chu / Chang 1989, Aizenmann 1985)? Dabei kann in der Analyse der Vorschlag von Tony Lanyi (1975, S. 716) berücksichtigt werden, daß die jeweiligen Zentralbanken eine sogenannte „neutrale Interventionspolitik" verfolgen, bei der Überschüsse (Defizite) aus der Handelsbilanz auf dem (freien) Finanzdevisenmarkt angeboten (nachgefragt) werden, so daß Reserveänderungen ausbleiben und keinen Einfluß auf das inländische Geldangebot haben. Sobald die Zentralbank eine expansive Geldpolitik in Gang setzt, werden rationale Wirtschaftssubjekte einen Anstieg (Abwertung) des Finanzkurses erwarten. Dadurch ausgelöste Käufe ausländischer Bonds führen die Abwertung selbst herbei. Die eingetretene Abwertung hat allerdings auch die Konsequenz, daß sich die Bewertung des Geldvermögens ändert (real = nominal, da die Güterpreise in der ganz kurzen Frist träge sind). Bei einer Höherbewertung wird es zu einer Mehrnachfrage nach handelbaren und nicht-handelbaren Gütern kommen. Die Folge sind nun Preisanstiege bei den nicht-handelbaren Gütern und ein Handelsbilanzdefizit, das von der Notenbank bei weiter abwertendem Finanzkurs durch Intervention auf dem Finanzmarkt ausgeglichen werden kann. Daher argumentieren Lai, Chu und Chang, daß der Finanzkurs unter diesen Bedingungen zunächst zum Under- und nicht zum Overshooting neigt (dieselben 1989, S. 243).

---

[1] So veröffentlichten die „Cuadernos Económicos de ICE" (Barcelona) 1989 ein ganzes Heft (Nr. 41) zum Problemkreis dualer bzw. multipler Wechselkurse.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(2) Welche gesamtwirtschaftlichen Effekte sind zu erwarten, wenn duale Devisenmärkte nur unvollständig getrennt werden können, also sogenannte „cross-transactions" auftreten? Abwertungen des Handelskurses und/oder Senkungen von Staatsausgaben haben unterschiedliche Wirkungen, je nachdem, ob vollständige oder unvollständige Segmentierung unterstellt werden kann (Bhandari/Végh 1990, Bhandari/Decaluwe 1986). So wird beispielsweise eine markante Anhebung des Handelskurses zu einer (im Vergleich dazu) relativen Aufwertung des Finanzkurses führen. Mit anderen Worten: Devisen sind am Finanzdevisenmarkt mit einem Abschlag (discount) erhältlich. Dies regt Exporteure dazu an, ihre Erlöse *überzufakturieren.* Die nicht verdienten Devisen erwerben sie am freien Finanzmarkt solange, wie ein Abschlag besteht. Ihr Nachfrageverhalten sorgt andererseits selbst dafür, daß der Diskont allmählich verschwindet. In dem Maße, wie sich nun der Ab- (wieder) in einen Aufschlag umkehrt, werden sich auch die Fehlfakturierungspraktiken im Außenhandel wandeln: sobald nämlich der Finanzkurs gegenüber dem Handelskurs wieder eine Prämie aufweist, ist *Unterfakturierung* der Exporterlöse angezeigt (Bhandari/Végh 1990, S. 164f.). Bei vollständiger Segmentierung garantiert der freie Finanzkurs einen ausgeglichenen Kapitalverkehrssaldo, bei unvollständiger Segmentierung führt der Finanzkurs hingegen zu einem Ausgleich zwischen offenen Kapitalimporten, offenen Kapitalexporten und verdeckten Kapitalströmen (Bhandari/Decaluwe 1987, Guidotti 1988).[2]

(3) Wie sind die Kosten und Nutzen einer Vereinheitlichung dualer bzw. multipler Devisenmärkte einzuschätzen? „Die Vereinheitlichung der Devisenmärkte durch einen allmählichen Transfer von Transaktionen von einem Markt auf den anderen beeinflußt die Devisenbilanz und die Unterschiede zwischen den Wechselkursen. Beispielsweise reduziert ein Transfer von Importen vom offiziellen zum freien Markt die Nachfrage nach Devisen auf dem offiziellen Markt und erhöht die Nachfrage nach Devisen auf dem freien Markt. Im Ergebnis verbessert sich die Gesamtzahlungsbilanz, doch am freien Devisenmarkt wird die inländische Währung abgewertet und erhöht so die Differenz zwischen den beiden Wechselkursen" (Lizondo 1985, S. 37). Macht es einen Unterschied für die Entwicklung der Zahlungsbilanz, ob ein neuer, einheitlicher Kurs floatet oder einem Crawling-Peg-System folgt? Diesen Fragen ist vor allem José S. Lizondo (1985, 1987, 1987a) nachgegangen, während Kharas und Pinto (1989) sowie Pinto (1990) den freien Kurs als den parallelen Schwarzmarktkurs interpretieren und die Liberalisierung des Devisenmarktes in Verbindung mit Floating auf mögliche inflationäre Effekte hin untersuchen. Beiden Ansätzen ist

[2] Die Fehlfakturierung von Ex- und Importen ist eine Funktion der Spanne zwischen Handels- und Finanzkurs. Bei einer Prämie des Finanzkurses gegenüber dem Handelskurs ist es rational, als Exporteur (Importeur) unter-(über-)zufakturieren. Im Ausland zurückbehaltene Exporterlöse können dann zum günstigeren Finanzkurs als „disguised capital inflow" (*Guidotti* 1988, S. 801) ins Land zurückfließen. Wenn nicht, so sind die ausgewiesenen Kapitalexporte zu niedrig, bei den Inländern findet eine unsichtbare Akkumulation von Auslandsforderungen statt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gemeinsam, daß nur die Vereinheitlichung von Wechselkursen — sofern der neue Kurs kein fester, an den US-Dollar gebundener ist — als Wechselkursreform im *engeren Sinne* ausgelegt wird.

So gesehen analysiert das Referat von H.-P. Nissen Wechselkursreformen im *weiteren Sinne,* nämlich den *Übergang* von der Dollarbindung zu multiplen Kursen und die *verschiedenen Phasen* multipler Wechselkurse in Venezuela zwischen 1983 und 1989, nicht jedoch die Vereinheitlichung des Wechselkurses in Verbindung mit einem Floating im Jahr 1989.[3]

Als Erfolgskriterien für die Phase(n) multipler Wechselkurse im Vergleich zum vorausgegangenen festen Kurssystem sieht Nissen den *Staatshaushalt,* die *Inflationsrate,* die *Entwicklung der Währungsreserven* und des *realen Wechselkurses.*

Die genannten Variablen hängen direkt mit dem sogenannten *„Sustainability-Problem"* multipler Wechselkurse zusammen: Die verschiedenen fixierten Wechselkurse und / oder die jeweilige Zuordnung von Import- / Exportgütern zu diesen sind immer dann zu variieren,[4] wenn sich signifikante *Reserverückgänge* und / oder erhöhte *Budgetdefizite* einstellen. Letzeres ist wiederum in der Regel mit einem Anstieg der *Inflationsrate*[5] und einer *Aufwertung des realen Wechselkurses* verbunden (Collins 1988, S. 138 f.).

Nissen beschreibt in seinem *ersten* graphischen Modell (Schaubild 2), einer *makroökonomischen Partialanalyse,* ein denkbares Entscheidungskalkül der venezolanischen Zentralbank auf dem Handelsdevisenmarkt mit Hilfe des Modells der Marktspaltung bzw. Preisdifferenzierung:[6] „Der für die Dollarexporterlöse zu zahlende Gegenwert in Bolivares" soll den Bolivares-Einnahmen aus dem Verkauf der Dollar auf den beiden Teilmärkten entsprechen. Gesucht ist jener Export-Wechselkurs, der diese Zielvorgabe erfüllt.

Zur Lösung dieses Problems, die zu einem wechselkursneutralen Budget[7] führt, ist es aber u. a. erforderlich, daß die Zentralbank die konjekturale Nachfragefunktion nach Luxusgüterimporten sowie mögliche Verschiebungen der-

---

[3] Problematisch ist, daß Nissen in seiner Einleitung den Übergang vom festen Einheitskurs zum multiplen Wechselkurs selbst wohlfahrtsmindernd und demnach als Anti-Reform bezeichnet. Dann aber könnte streng genommen nur die „Phasen-Analyse" (s. o.) als Reformanalyse gelten. Auch die Maßnahmen im Dezember 1986, die zu einer Diskriminierung der privaten Exporte führten, können wohl kaum als Wechselkursreform gelten!

[4] Dies nennt *Nissen* die „Stufenflexibilität multipler Wechselkurse".

[5] Da i. d. R. zunehmend auf die Inflationssteuer als „Einnahmequelle" zurückgegriffen wird.

[6] Bei zwei Teilmärkten.

[7] Ausgeglichen im Hinblick auf den Saldo von Exporteinnahmengegenwert und Importausgabengegenwert in Bolivares. Dem entspricht i. d. R. nicht eine Konstanz der offiziellen Devisenreserven (s. u.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

selben antizipiert. Wie eigentlich immer in Marktprozessen, ist eine Behörde mit dieser Aufgabe überfordert.

Gemessen an den Devisenüberschüssen gelang es Venezuela offenbar drei Jahre lang (1983 - 85) recht gut, das *Reserve-*, nicht aber unbedingt das *Budgetproblem* (s. o.) zu lösen: Beziffert man den effektiven Steuersatz aufgrund von Wechselkursspaltung als positive Differenz zwischen gewogenem Durchschnittskurs für Importe und gewogenem Durchschnittskurs für Exporte, so fallen bei ausgeglichener Handelsbilanz zu den Importausgaben (in US-Dollar) proportionale Einnahmenüberschüsse (in Bs) an:[8] Wie das venezolanische Beispiel zeigt, können eine ausgeglichene Zahlungsbilanz bzw. konstante Devisenreserven im Hinblick auf das Budgetziel durchaus einer Situation mit Reserveeinnahmen überlegen sein.[9] Die Untersuchung von Collins (1988) stellt daher im Gegensatz zu Nissen fest, daß 1983 - 1985 das *Einnahmenziel* des Fiskus in Venezuela verfehlt wurde, obwohl Zahlungsbilanzüberschüsse erzielt wurden.

In einem *zweiten* graphischen *Modell* (Schaubild 4) analysiert Nissen das multiple Wechselkurssystem unter dem Gesichtspunkt der Abweichungen zwischen dem gewichteten Durchschnittswechselkurs[10] (einschl. des Kurses für Erdölexporte?) von jenem Kurs, der zu einer ausgeglichenen *Handelsbilanz* führt. Offensichtlich (vgl. Schaubild 5) interpretiert Nissen diesen Gleichgewichts- als jenen nominalen Wechselkurs, der das Inflationsgefälle zwischen In- und Ausland gerade ausgleicht, mithin den *realen Wechselkurs* im Sinne der Kaufkraftparitäten stabilisiert.

---

[8] (1) $\overline{w}_M \cdot M - \overline{w}_X \cdot X = E\dot{U}$ (Einnahmeüberschuß in Bs)
(2) $M - X = 0$ (Ausgeglichene Handels- bzw. Zahlungsbilanz)
(2) in (1) ergibt (1a) $\overline{w}_M \cdot M - \overline{w}_X \cdot M = E\dot{U}$
(1b) $M(\overline{w}_M - \overline{w}_X) = E\dot{U}$
Dagegen ergibt sich für:
(2a) $M + H = X$ (Handels- bzw. Zahlungsbilanzüberschuß)
(1c) $(\overline{w}_M - \overline{w}_X)\, M - w_X \cdot H = E\dot{U}^*$
Im allgemeinen wird aber für $\overline{w}_M > \overline{w}_X$
(3) $E\dot{U}^* < E\dot{U}$ sein.

[9] Beispielsweise wurde 1984 (ohne Interventionen) in Venezuela ein Zahlungsbilanzüberschuß von 2,76 Mrd. US-Dollar erwirtschaftet. Bei einem (gewogenen) Durchschnittskurs für Importe von 6,15 Bs per Dollar und einem (gewogenen) Durchschnittskurs für Exporte von 5,83 Bs per Dollar ergaben sich 89,094 Mrd. Bs als Gegenwert zu den Importausgaben (Bs-Zuflüsse) und 97,290 Mrd. Bs als Gegenwert zu den Exporterlösen (Bs-Abflüsse). Der Saldo aus Bs-Ab / Zuflüssen war mithin negativ (9,196 Mrd. Bs). Wäre die Zahlungsbilanz (ohne Interventionen) ausgeglichen gewesen, so hätte sich ein positiver Saldo von 5,175 Mrd. Bs. eingestellt (Collins 1988, S. 138).

[10] Tabelle 1 und spätere Erläuterungen lassen erkennen, daß Importgewichte für die Berechnung des Durchschnittswechselkurses herangezogen wurden. Aus Tabelle 1 wird allerdings nicht deutlich, wie der „*reale* Wechselkurs für Importe" zustande kommt (Hervorherbung durch den Verfasser).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diese Vorgehensweise ist zwar theoretisch nicht allererste Wahl, da sich für Importnachfrage- und Exportangebotsfunktionen der reale Wechselkurs im Sinne des australischen Außenhandelsmodells (als Verhältnis der Preise für gehandelte zu den Preisen nicht-gehandelter Güter) als besserer Bestimmungsgrund erwiesen hat (Sell 1988, S. 646), in der Praxis aber selten zu umgehen: für die wenigsten Entwicklungsländer stehen separate Preisindices für gehandelte und nicht-gehandelte Güter zur Verfügung. Auch haben Bijan Aghevli und Peter Montiel (1990, S. 11) kürzlich gezeigt, daß die relativen Preise gehandelter / nicht-gehandelter Güter sich immer dann proportional zu den relativen Konsumgüterpreisen verhalten, wenn man unterstellt, daß sich die Preise gehandelter Güter gleichgerichtet zu den ausländischen Konsumgüterpreisen entwickeln.[11]

Mit dem *dritten* graphischen *Modell* (Schaubild 7) in dem Referat von H.-P. Nissen habe ich in zweifacher Hinsicht Schwierigkeiten: *Einmal* sagt Nissen selbst, daß die Segmentierung der Nachfrage entsprechend der neoklassischen Regel „Ausgleich der partiellen Grenzumsätze"[12] im Falle Venezuelas empirisch keine Relevanz besitzt. *Zum anderen* besteht ein gewisser Widerspruch zum früheren, *ersten* graphischen *Modell:* Die Verhaltensannahmen „Ausgleich des Budgets bei Wechselkursspaltung" und „Maximierung der Wechselkursgewinne" bzw. der „Nettoeinnahmen bei Wechselkursspaltung" können wohl kaum gleichzeitig gelten!

Gegen Ende seines Referats stellt Nissen die — gerade im Hinblick auf den Titel seines Referats — überaus wichtige Frage: „Ist die Politik multipler Wechselkurse ein ... geeigneter oder gar notwendiger Zwischenschritt auf dem Wege von einer festen zu einer flexiblen Wechselkurspolitik?"

Methodisch setzt die Beantwortung dieser Frage im Grunde genommen eine Referenzsituation voraus, bei der entweder ein mit Venezuela vergleichbares Land die Flexibilisierung des Wechselkurses ohne Zwischenschritt vollzog oder die venezolanische Entwicklung bei einem hypothetischen direkten Übergang zum Floaten im Jahr 1983 simuliert wird.[13]

---

[11] In Log-linearer Schreibweise ist der reale effektive Wechselkurs *(re)* die Differenz zwischen dem nominalen effektiven Wechselkurs *(ne)* vermindert um die relative Preisentwicklung im Aus- bzw. Inland $(rp = fp - dp)$:
(4) $re = ne - rp$
Sowohl *ne* als auch *fp* sind mit bilateralen Handelsgewichten gewogene Durchschnitte. Wenn die inländische Preisentwicklung *(dp)* ein gewogenes Mittel der Preisentwicklung für handelbare *(tp)* und nicht-handelbare Güter ist *(np),*
(5) $dp = u \cdot np + (1 - u) \cdot tp$ und unterstellt wird, daß $fp = tp$, dann ist
(6) $rp = fp - dp = tp - tp + utp - unp = u\,(tp - np)$
Vgl. Aghevli / Montiel 1990, S. 10f.

[12] Die jeweiligen Grenzumsatzkurven auf den Teilmärkten sind in der Graphik nicht enthalten; es ist nicht ganz klar, ob die gestrichelten Linien auf dem Gesamtmarkt mit diesen im Zusammenhang stehen.

[13] Beide Vorgehensweisen „verlangen" modelltheoretisch eine makroökonomische Totalanalyse; Nissens graphische Modelle sind jedoch durchweg Partialanalysen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hierauf gibt das Referat eigentlich keine schlüssige Antwort; wohl wird aber aufgezeigt, wie lange und in welchem Ausmaß Venezuela die verschiedenen, mit multiplen Wechselkursen verbundenen Aspekte des „Sustainability-Problems" gelöst hat.

Nissens aus den Erfahrungen Venezuelas gezogene Lehre lautet, daß die abhehmenden Grenznutzen eines Systems multipler Wechselkurse die Flexibilisierung (und Vereinheitlichung) der Paritäten gewissermaßen herbeizwingen[14] und daß die abnehmenden Grenznutzen letztlich damit zusammenhängen, den Verlauf des gleichgewichtigen Wechselkurses nicht oder nur unzureichend als Behörde vorhersehen zu können.

Aus der Sicht der Wohlfahrtsökonomie kann man es — in Anlehnung an Dornbusch — auch so formulieren: Der zunehmende Transfer von Gütern, für die bisher der Präferenzkurs galt, in Kategorien höherer Wechselkurse und / oder die Abspaltung neuer Wechselkurse, sind nicht notwendigerweise dazu angetan, die Fehlallokation von Ressourcen zu reduzieren. Eben dies zu zeigen, war ja das Verdienst der Theorie des Second Best (Dornbusch 1988, S. 198).

Summary: Comment on Nissen's paper

The presentation of Nissen is related to the ongoing discussion about multiple exchange rates. There are three main lines of argumentation in the discussion: How do exchange rates for financial transactions react on (non-)anticipated changes in money supply? Which are the effects of „cross-transactions" in a dual exchange rate system? What are the costs and benefits of unifying dual or multiple exchange rates? Nissen's paper deals with another problem: the change from a fixed unitary exchange rate to a system of multiple rates. He evaluates this system considering different criteria: public revenues, monetary stability, the central bank's reserve position, real exchange rates. In this comment it is shown that there may be conflicts between these criteria. Moreover, any judgement should be based on a comparison between the actual policy and a hypothetical one without multiple exchange rates.

Literaturverzeichnis

Aghevli, B. / *Montiel,* P. J.: Exchange Rate Policies in Developing Countries. Paper presented at the Second International Monetary Conference, Berlin, Mai 1990.

Aizenman, J.: Adjustment of Monetary Policy and Devaluation under Two-Tier and Fixed Exchange Rate Regimes. In: Journal of Development Economics, Vol. 18, No. 1, 1985, S. 153-169.

[14] Es ist in diesem Zusammenhang aber nicht plausibel, das Auftreten von „ungewollter Arbitrage" zu konstatieren. Wann je wäre Arbitrage ungewollt gewesen?

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Barattieri, V. / *Ragazzi,* G.: An Analysis of the Two-Tier Foreign Exchange Market. In: Banca Nazionale del Lavoro, Quarterly Review, Nr. 99, 1971, S. 354-372.

Bhandari, J.S. / *Decaluwe,* B.: A Framework for the Analysis of Legal und Fraudulent Trade Transactions in „Parallel" Exchange Markets. In: Weltwirtschaftliches Archiv, Vol. 122, Nr. 2, 1986, S. 233-253.

— — A Stochastic Model of Incomplete Separation Between Commercial and Financial Exchange Markets. In: Journal of International Economics, Vol. 23, 1987, S. 25-55.

Bhandari, J.S. / *Végh,* C.A.: Dual Exchange Markets Under Incomplete Separation. In: IMF-Staff Papers, Vol. 37, Nr. 1, März 1990, S. 146-167.

Collins, S.M.: Multiple Exchange Rates, Capital Controls, and Commercial Policy. In: R. Dornbusch / F.L.C.H. Helmers (Hrsg.), The Open Economy, Oxford University Press 1988, S. 128-164.

Dornbusch, R.: Open Economy Macroeconomics, New York, 1980.

— Special Exchange Rates for Capital Account Transactions. In: derselbe, Exchange Rates and Inflation, Cambridge / London 1988, S. 177-210.

Fleming, J.M.: Dual Exchange Markets and Other Remedies for Disruptive Capital Flows. In: IMF-Staff Papers, Vol. 21, 1974, S. 1-27.

Flood, R.P.: Exchange Rate Expectations in Dual Exchange Markets. In: Journal of International Economics, Vol. 8, 1978, S. 65-77.

Guidotti, P.E.: Insulation Properties Under Dual Exchange Rates. In: Canadian Journal of Economics, Vol. XXI, No. 4, 1988, S. 799-826.

Kharas, H. / *Pinto,* B.: Exchange Rate Rules, Black Market Premia and Fiscal Deficits: The Bolivian Hyperinflation. In: Review of Economic Studies, Vol. 56, 1989, S. 435-448.

Lai, C.-C. / *Chu,* Y.-P. / *Chang,* W.-Y.: Exchange Rate Dynamics Under Dual Exchange Rates: The Case of Neutral Intervention Policy. In: The Manchester School, Vol. LVII, No. 3, Sept. 1989, S. 235-247.

Lanyi, A.: Separate Exchange Markets for Capital und Current Transactions. In: IMF-Staff Papers, Vol. 22, 1975, S. 714-749.

Lizondo, J.S.: Multiple Wechselkurse. Die praktischen Probleme einer Vereinheitlichung. In: Finanzierung & Entwicklung, 22. Jhrg., Nr. 4, 1985, S. 23-24, S. 37.

— Exchange Rate Differential and Balance of Payments under Dual Exchange Markets. In: Journal of Development Economics, Vol. 26, 1987, S. 37-53.

— Unification of Dual Exchange Rates. In: Journal of International Economics, Vol. 23, 1987a, S. 57-77.

Nissen, H.-P.: Wechselkurspolitische Reformen in Venezuela. Referat für die Jahrestagung „Wirtschaftliche Reformen in Entwicklungsländern" des Ausschusses „Entwicklungsländer" der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Verein für Socialpolitik) in Berlin vom 14.-16. 6. 1990.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Pinto, B.: Unification of Official and Black Market Exchange Rates in Sub-Saharan Africa. Monetarism in the Tropics? Paper presented at the Second International Monetary Conference, Berlin, Mai 1990.

Sell, F.L.: „True Exposure": The Analysis of Trade Liberalization in a General Equilibrium Framework, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Band 124, Heft 4/1988, S. 635-652.

Versch. Verf., Régimenes Cambiarios Exóticos. In: Cuadernos Económicos de ICE, Nr. 41, 1989/1.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Landwirtschaftliche Preispolitik. Ergebnisse der Reformen am Beispiel des Reismarktes in Madagaskar und des Kakaomarktes in Ghana

Von *Kurt von Rabenau,* Frankfurt/M.

A. Einführung

Struktur- und Sektoranpassungsdarlehen der Weltbank sowie Darlehen des Weltwährungsfonds zur Wiederherstellung der internen und externen Stabilität in den Mitgliedsländern haben in den achtziger Jahren eine große Bedeutung erlangt. In den Jahren 1988 und 1989 betrug der Anteil der Anpassungsdarlehen am gesamten Ausleihvolumen der Weltbank 25 bzw. 27 v. H.

Aus dem zweiten Auswertungsbericht über Anpassungsdarlehen der Weltbank[1] geht hervor, daß mit der überwiegenden Anzahl (rd. drei Viertel) der Strukturanpassungsdarlehen unter anderem *landwirtschaftliche Reformen* unterstützt worden sind bzw. werden und daß rd. ein Drittel der Sektoranpassungsdarlehen ganz oder teilweise den Landwirtschaftssektor betreffen. In diesem Bereich geht es, wie wir an den beiden gewählten Beispielen noch sehen werden, vor allem um Preisliberalisierung, Abschaffung von Marktmonopolen, Abschaffung von Subventionen, Rückzug des Staates aus Tätigkeiten, die von privaten Unternehmen effizienter durchgeführt werden können, sowie Erhöhung der Effizienz staatlich erbrachter Dienstleistungen.

Im vorliegenden Referat werden die Reformergebnisse an den Beispielen des madagassischen Reismarktes und des ghanaischen Kakaomarktes dargestellt. Die *Auswahl* orientierte sich dabei

— an der *Datenverfügbarkeit* (d. h. v. a., daß die wesentlichen Reformen schon vor einigen Jahren durchgeführt worden sein müssen) sowie

— an der *Wichtigkeit des Subsektors* für das betreffende Land.

Wie u. a. die Auswertungsberichte der Weltbank über realisierte Strukturanpassungsprogramme darlegen, ist die Ex-Post-Bewertung von Reformprogrammen (wie auch die anderer Vorhaben) wegen der Zurechenbarkeit der durchgeführten Maßnahmen auf die Zielgrößen äußerst schwierig. Aus diesem Grunde konzentriert sich der Verfasser im vorliegenden Referat auf die Beschreibung

[1] World Bank, Report on Adjustment Lending II: Policies for the Recovery of Growth, 26. 03. 1990, S. 42.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Vor-Reform-Entwicklung, die Reformmaßnahmen selber und der Nach-Reform-Entwicklung. Die abgegebene Bewertung ist als vorläufig und subjektiv anzusehen.

B. Reform des madagassischen Reismarktes

Reis ist das wichtigste Grundnahrungsmittel in Madagaskar. Der Pro-Kopf-Verbrauch zählt mit 300-400 g pro Tag zu den höchsten der Welt. Es wird geschätzt, daß 80-90% der Erwerbspersonen in der Landwirtschaft tätig sind, darunter 70% im Reisanbau. Rd. 1,2 Mio. ha — das entspricht etwa 50% der gesamten Anbaufläche — werden mit Reis bepflanzt. Etwa 70% dieser Fläche werden in Bewässerungseinheiten unter 500 ha, 20% in Einheiten zwischen 500 und 5000 ha und 10% in Einheiten über 5000 ha von Kleinbauern bewirtschaftet. Nur rd. 20% des gesamten Reises wurden Ende der achtziger Jahre über das Händlernetz vermarktet.

I. Die Vor-Reform-Entwicklung bis 1982

Die Reisproduktion Madagaskars nahm zwischen 1960, dem Jahr der Erlangung der Unabhängigkeit, und 1977 sowohl aufgrund der Expansion der Flächen (bis 1977) als auch der Zunahme der Flächenproduktivität (bis 1969) bei steigendem realen Produzentenpreis (bis 1976) kräftig zu. In den Folgejahren bis 1982 stagnierte sie (Tabelle 1).

Madagaskar war bis 1970 ein *Nettoexporteur* von Reis (durchschnittliche Exportquote zwischen 1960 und 1970: 3%). Vor allem aufgrund der immer stärkeren Überbewertung des madagassischen Franc, der 1973 aus dem Währungsverbund mit Frankreich herausgelöst wurde, nahmen die Reisimporte rapide zu, während die Exporte schon 1973 auf ein bedeutungsloses Niveau absanken und nach 1980 gänzlich aufhörten. Die Importe stiegen von 96000 t im Jahr 1973 auf ein Maximum von 351000 t im Jahr 1982. Der letztere Wert entsprach rd. 30% des heimischen Konsums und rd. 83% der vom Staat vermarkteten Menge (Tabelle 2).

Seit 1960, dem Jahr der Unabhängigkeitserklärung, bis 1972 wurde in Madagaskar ein System staatlicher Mindestankaufpreise für Paddy und Höchstverkaufspreise für Reis praktiziert, bei dem Handel, Verarbeitung, Lagerung und Transport überwiegend in privater Hand lagen. Da bei geringer Inflation die Produzentenpreise auskömmlich und die Spanne zwischen Mindestankaufspreis und Höchstverkaufspreis genügend Raum für Verarbeitungs-, Lagerungs- und Verteilungsaktivitäten ließen, funktionierte dieses System.

Ein Jahr nach dem linksgerichteten Militärputsch im Jahre 1972 wurde der *Reismarkt verstaatlicht.* Dies betraf die gesamte Kette von Ankauf über Verarbeitung, Lagerung, Transport bis hin zur Verteilung in den Einzelhandelsge-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schäften. Von diesen Maßnahmen wurden allerdings nur rd. 10-15% der heimischen Paddyproduktion erfaßt, da der weit größere Teil entweder direkt oder durch den nicht kontrollierten Einzelhandel an Konsumenten verkauft oder — meist als ungeschälter Naturreis — von Bauern selbst konsumiert wurde. Außerdem monopolisierte der Staat den Reisimport sowie den Verkauf von Inputs für den Reisanbau.

Tabelle 1

Madagaskar: Paddy-Produktion, Reisexport und -import 1960-1989

	Produktion (1000 t)	Anbaufläche (1000 ha)	Flächen-produktivität (t/ha)	Reisexport (1000 t)	Reisimport (1000 t)
1960	1229	782	1,57	15	0
1961	1263	766	1,65	13	0
1962	1330	799	1,66	25	0
1963	1377	826	1,67	22	2
1964	1520	854	1,78	25	4
1965	1445	849	1,70	10	70
1966	1603	883	1,82	18	13
1967	1706	901	1,89	36	0
1968	1873	913	2,05	65	1
1969	1858	913	2,04	52	43
1970	1865	935	1,99	68	20
1971	1873	943	1,99	36	61
1972	1687	1008	1,67	26	49
1973	1730	1055	1,64	6	96
1974	1844	1134	1,63	7	129
1975	1972	1078	1,83	5	64
1976	2043	1064	1,92	4	72
1977	2067	1175	1,76	2	95
1978	1922	1133	1,70	1	153
1979	2045	1158	1,77	1	156
1980	2109	1178	1,79	1	177
1981	2012	1186	1,70	0	193
1982	1970	1188	1,66	0	351
1983	2147	1188	1,81	0	179
1984	2131	1170	1,83	0	112
1985	2060	1181	1,74	0	106
1986	2116	1187	1,78	0	162
1987	2178	n.v.	n.v.	0	94
1988	2149	n.v.	n.v.	0	31
1989	2380	n.v.	n.v.	0	89

Quelle: Ministére de la Production Agricole et de la Reforme Agraire (MPARA), Bilan du Sous Secteur Rizicole de 1983 á 1986 et Perspectives, Antananarivo, Mai 1987, Annex 3 sowie MPARA, Bilan-Diagnostic du Plan Quinquennal 1986-1990, Antananarivo, 1990, S. 35.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tab. 2: **Madagaskar: Reisproduktion, Vermarktung, Importe in 1000 t, 1974-1986**

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Heimische Paddy-Produktion (Reisäquivalent)[a])	1844 (1001)	1972 (1070)	2043 (1109)	2067 (1122)	1922 (1043)	2045 (1110)	2109 (1145)	2012 (1092)	1970 (1069)	2147 (1165)	2131 (1156)	2060 (1112)	2116 (1143)
Staatliche Paddy-Ankäufe (Reisäquivalent)[b])	233 (156)	241 (161)	223 (149)	187 (125)	141 (94)	234 (157)	235 (157)	121 (81)	107 (72)	106 (71)	111 (74)	88 (59)	82 (55)
Reisimport	122	59	68	93	152	155	176	193	351	184	112	106	162
Staatliche Reisverkäufe	278	220	217	218	246	312	333	274	423	255	186	165	217
Staatliche Paddy-Ankäufe in v.H. der heim. Paddyproduktion	13	12	11	9	7	11	11	6	5	5	5	4	4
Staatliche Reisverkäufe in v.H. der Summe von Reisproduktion und -import	25	20	18	18	21	25	25	21	30	19	15	14	17

Quelle: IMF, Madagascar — Recent Economic Developments, 1987, a.a.O., S. 91.

[a]) Das implizit angenommene, im internationalen Maßstab sehr niedrige Gewichtsverhältnis von Reis zu Paddy beträgt hier 0,54. Dies entspricht auch den Angaben von MPARA, Bilan du Sous Secteur ..., Annex 3 und ist auf die geringe Reisausbeute der madagassischen Reisschälereien zurückzuführen. In späteren Publikationen geht MPARA für die Jahre 1986-1989 von einem landesweiten Gewichtsverhältnis von rd. 0,62 aus.

[b]) Das Gewichtsverhältnis von Reis zu Paddy beträgt 0,67. Dieser höhere Wert bezieht sich nur auf staatlich verarbeiteten Paddy. Er liegt — wegen der besseren Verarbeitungsbedingungen — höher als der nationale Durchschnittswert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 3

Madagaskar: Nominale und reale Produzentenpreise für Paddy in Franc Malgache (FMG), 1961-1989

Jahr	Mindest-Produzentenpreis f. Paddy[a]) (FMG/kg)	Index des Mindest-Produzentenpreises		Tatsächlicher Produzenten preis[c]), [d]) (FMG/kg)	Index des tats. Produzentenpreises	
		nominal (1975 = 100)	real (1975 = 100)		nominal (1975 = 100)	real (1975 = 100)
1961	8,0	27	54			
1962	9,0	30	59			
1963	9,0	30	58			
1964	11,0	37	67			
1965	11,0	37	64			
1966	12,6	42	71			
1967	13,0	43	73			
1968	13,4	45	74			
1969	13,6	45	73			
1970	14,2	47	74			
1971	15,0	50	74			
1972	15,0	50	74			
1973	15,0	50	66			
1974	25,0	83	90			
1975	30,0	100	100			
1976	35,0	117	111			
1977	35,0	117	108			
1987	35,0	117	101			
1979	38,0	127	96			
1980	43,0	143	92			
1981	47,0	157	77			
1982	60,0	200	75	74	247	92
1983	65,0	217	68	91	303	95
1984	75,0	250	71	101	337	96
1985	83,0	277	71	145	483	125
1986	100,0	334	73	222	740	167
1987	135,0[b])	450	88	200	667	131
1988	135,0	450	70	176	587	91
1989	n.v.			253	843	120

Quelle: MPARA, Bilan de Sous Secteur Rizicole ..., a.a.O., Annex 2 und MPARA, Bilan-Dialgnostic ..., a.a.O., S. 38.

[a]) Schon 1982 überschritt der tatsächliche Produzentenpreis den Mindestproduzentenpreis.; [b]) ab September 1987; [c]) landesweiter Durchschnittspreis.

[d]) Im FZ-Reisobjekt Betsiboka (ca. 375 km Luftlinie von der Hauptstadt entfernt) gezahlte Produzentenpreise:

	Index nominal	Index real
1986: 150-200 (mittlerer Preis 175)	583	131
1987: 108-162 (kaum Ankäufe)	—	—
1988: 213-240 (mittlerer Preis 217)	723	112
1989: 215-243 (mittlerer Preis 229)	763	108

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In den Jahren 1974, 1975 und 1976 wurde der staatlich garantierte Ankaufspreis von Paddy zwar kräftig erhöht (Tabelle 3), allerdings zehrte die 1979 sprunghaft ansteigende Inflation diese Preissteigerung wieder auf, so daß das reale Niveau bis 1982 deutlich absank. Die *negative Produzentenpreisentwicklung* und das aufgrund Devisenmangels immer spärlicher werdende Konsumgüterangebot dürften die Hauptursachen für die unbefriedigende Produktionsentwicklung zwischen 1977 und 1982 gewesen sein.

Der Konsumentenpreis wurde 1974 fast verdoppelt, allerdings 1977 wieder etwas zurückgenommen und bis 1979 konstant gehalten (Tabelle 4). Durch die Rücknahme im Jahr 1977 und die gleichzeitige Anhebung des Produzentenprei-

Tabelle 4

Madagaskar: Nominale und reale Einzelhandelspreise für Reis, 1970-1989

Jahr	Offizieller Preis[a]) FMG/kg	Index des offiziellen Preises		Freier Marktpreis[b]) FMG/kg	Index des freien Marktpreises		Relation aus staatl. Reisverkaufspreis und Produzentenmindestpreis für Paddy
		nominal (1975 = 100)	real (1975 = 100)		nominal (1975 = 100)	real (1975 = 100)	
1970	34	52	84				2,39
1971	34	52	80				2,26
1972	34	52	73				2,26
1973	38	58	77				2,53
1974	62	95	103				2,48
1975	65	100	100				2,17
1976	65	100	95				1,85
1977	55	85	78				1,57
1978	55	85	73				1,57
1979	55	85	64				1,45
1980	60	92	59				1,40
1981	75	115	57				1,60
1982	140	215	81				2,33
1983	142	218	68	216	332	104	2,18 (2,37)[c])
1984	190	292	83	265	408	116	2,53 (2,62)
1985	228	350	90	375	577	149	2,75 (2,59)
1986	253	389	88	521	802	181	2,53 (2,35)
1987	297	457	89	407	625	122	2,20 (2,04)
1988	375	577	89	461	709	110	2,78 (2,62)
1989	n.v.			549	845	120	(2,17)

Quelle: Offizieller Preis: IMF, Madagascar-Recent Economic Developments, 1987, a.a.O., S. 92 und IMF, Madagascar-Staff Report, a.a.O., S. 17, Freier Marktpreis 1983-1986: MPARA Bilan du Sous Secteur ..., a.a.O., S. 52; 1987-1989: MPARA, Bilan-Diagnostic ..., a.a.O., S. 39.

[a]) Ab 1983 ist dies der Preis der staatlichen Reisverkäufe zu subventionierten Preisen (vgl. Tabelle 6).

[b]) Landesweiter Durchschnittspreis.

[c]) Relation aus freien Preisen in Klammern.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ses unterschritt die Relation zwischen Verkaufspreis von Reis und Ankaufspreis von Paddy den Wert Zwei, der nicht ausreicht, um Transport-, Verarbeitungs- und Lagerungskosten abzudecken.[2] Dieser Zustand hielt bis 1981 an, da die Regierung sich gezwungen sah, einerseits die *Konsumentenpreise* in den Städten niedrig zu halten, andererseits den Bauern ausreichende Produktionsanreize zu bieten. Erst 1982 stieg die Relation aufgrund einer Verdoppelung des Verbraucherpreises auf 2,33 an.

Aufgrund der unzureichenden Marge sowie einer ineffizienten Arbeitsweise verursachten die *staatlichen Vermarktungs- und Verarbeitungsinstitutionen,* die zwischen 1974 und 1986 rd. 4-13 v.H. der Paddy-Ernte aufkauften (vgl. Tabelle 2), hohe *Defizite.* Außerdem wirkte sich die Festsetzung von zeitlich nicht differenzierten Ankaufs- bzw. Verkaufspreisen negativ auf deren Betriebsergebnis aus, da die Reislagerung weder für den Erzeuger noch für den Konsumenten interessant war und vom Staat übernommen werden mußte. Ferner wurde die frühere Reisverarbeitung durch viele kleine, über das Land verteilte private Reisschälereien teilweise durch große Mühlen in zentralen Orten ersetzt, wodurch zusätzliche Transportkosten anfielen.

Wie das Landwirtschaftsministerium im Jahre 1987 rückblickend feststellt,[3] bewirkten die beschriebenen Maßnahmen einschließlich der Reisimporte zwar eine preisgünstigere Reisversorgung der städtischen Zentren, nicht aber der abgelegenen, auf Reislieferungen angewiesenen entfernteren Regionen. In den letzteren Gebieten überschritten die tatsächlichen Reispreise die offiziellen Verkaufspreise erheblich.

II. Die Reformen seit 1983

Die Reformen lassen sich in sechs Teile gliedern:

1. Freigabe der Produzenten- und Konsumentenpreise

Im Rahmen eines vom Internationalen Währungsfonds unterstützten Stabilisierungsprogramms wurden zunächst im Jahre 1982 die Produzentenpreise um 28% und die Konsumentenpreise um 87% erhöht. Die eigentliche Reform erfolgte im Mai und Juni 1983, und zwar wurde mit Ausnahme von zwei Hauptanbaugebieten die *Preisfixierung* auf Produzenten- und Konsumentenebene faktisch *aufgehoben.* 1985 galt die Preisliberalisierung landesweit. Gegenwärtig existiert keine Konsumentenpreisbegrenzung mehr. Der noch immer beste-

[2] Allein das Gewichtsverhältnis zwischen Paddy und Reis beträgt in Madagaskar gemäß älteren Angaben des Landwirtschaftsministeriums 1,85 und gemäß jüngeren 1,61 (vgl. Tabelle 2).

[3] Ministére de la Production Agricole et de la Reforme Agraire, Bilan du Sous Secteur Rizicole de 1983-1986 et Perspectives, Antananarivo, Mai 1987, S. 17.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hende Mindestankaufspreis für Paddy ist aufgrund seiner geringen Höhe bedeutungslos geworden.

2. Aufhebung des staatlichen Vermarktungs- und Verarbeitungsmonopols und Rückzug des Staates aus unwirtschaftlicher Verarbeitung

Die Aufhebung wurde zusammen mit der Preisliberalisierung 1983 und 1985 durchgeführt. Seit 1987 ist auch ein privater Reisimport möglich (Importzoll 10 v. H.). Im Rahmen der Unterstützung eines landwirtschaftlichen Sektoranpassungsprogrammes durch die Weltbank (1986) hat sich die madagassische Regierung verpflichtet, die Zuschüsse zu den parastaatlichen landwirtschaftlichen Handelsunternehmen 1986 um ein Drittel und bis 1988 sukzessive auf Null zu reduzieren.

3. Aufhebung der Subventionierung von landwirtschaftlichen Inputs

Dieses ebenfalls im Rahmen des o. g. Sektoranpassungsprogramms vereinbarte Maßnahmenbündel ist bis 1989 durchgeführt worden.

4. Einführung eines staatlichen Reismanagement-Programms

Im Rahmen der Verhandlungen der Weltbank mit der madagassischen Regierung wurde 1985/86 die Etablierung eines Reismanagement-Programms mit folgenden Zielsetzungen vereinbart:

— *Verkauf* von Reis durch staatliche Stellen zu *subventionierten Preisen,* wobei Mengen und Verkaufspreise gemeinsam mit der Weltbank festgelegt werden.

— *Reisimporte* zum Zweck der internen Preisstabilisierung.

— *Reisverteilung* in Katastrophengebiete. Mengenfestlegung in Absprache mit der Weltbank.

Der Verkauf von Reis zu Vorzugspreisen (Preise: Tabelle 6) wurde seit Mitte 1987 aufgrund der mit der Abwertung des madagassischen Franc gestiegenen Beschaffungskosten reduziert. Über den quantitativen Umfang dieser Komponente liegen keine Informationen vor. Der Verkauf zum Zweck der Preisstabilisierung stieg in den Jahren 1987-1989 von 20000 auf 70000 t p. a. an, soll aber gemäß einer Ankündigung des Landwirtschaftsministeriums zukünftig wieder reduziert werden.

Der dritten Komponente kommt nur eine untergeordnete Bedeutung zu.

Hinzu kommen zwei Reformbereiche, die alle Wirtschaftssektoren — auch den Reismarkt — beeinflussen:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

5. *Preisstabilisierende Maßnahmen*

Ebenfalls im Rahmen der IMF- aber auch der Weltbankprogramme ist eine Vielzahl von Maßnahmen zur Reduzierung der Inflation ergriffen worden. Die Erfolge waren allerdings u. a. wegen der durch Abwertungen induzierten Inflationsschübe noch unbefriedigend. Die Infaltionsrate betrug 1987 rd. 15%, 1988 rd. 27% und 1989 rd. 9% (Tabelle 5).

Tabelle 5

Madagaskar: Konsumentenpreisindex und Wechselkurs, 1975-1989

Jahr	Konsumentenpreisindex (1975 = 100)	Anstieg gegenüber Vorjahr in %	Durchschnittl. period. Wechselkurs (FMG / US-$)	Parallelmarktwechselkurs am Jahresende (FMG / US-$)	Index des offiziellen Wechselkurses (1975 = 100)	Anstieg gegenüber Vorjahr in %
1975	100,0		214,3		100,0	
1976	105,0	5,0	238,9		111,5	11,5
1977	108,1	3,0	245,7		114,7	2,9
1978	115,1	6,5	225,7	284	105,3	−8,2
1979	131,4	14,1	212,7	228	99,3	−5,7
1980	155,4	18,3	211,3	265	98,6	−0,7
1981	203,1	30,7	271,7	384	126,8	28,6
1982	267,4	31,7	349,7	700	163,2	28,7
1983	319,0	19,3	430,4	884	200,8	23,0
1984	350,8	10,0	576,6	880	269,1	34,0
1985	387,6	10,5	662,5	692	309,1	14,9
1986	443,8	14,5	676,3	815	315,6	2,1
1987	510,5	15,0	1069,2	n. v.	498,9	58,1
1988	646,3	26,6	1407,1	n. v.	656,6	31,6
1989	704,5	9,0	1603,4	n. v.	748,2	14,0

Quelle: IMF, International Financial Statistics, div. Jahrgänge. Preisanstieg 1988: World-Bank, Madagascar, Public Expenditure, Adjustment and Growth, 20. 12. 1989 und Country Briefs, Vol. 1, 10. 6. 1990. Parallelmarktwechselkurse: World Currency Yearbook 1985 und 1986/87.

6. *Liberalisierung des Devisenmarktes*

Im Rahmen mehrerer IMF-Programme wurde die Anfang der siebziger Jahre stark überbewertete Währung mehrere Male kräftig abgewertet und in kleineren zeitlichen Abständen durch Maßgabe der eigenen Preissteigerungsrate und der der Handelspartner angepaßt. Dadurch wurde das Ausmaß der Überbewertung zwischen 1980 und 1989 stark reduziert, so daß der Parallelmarkt gegenwärtig (1990) bedeutungslos geworden ist. Dieser Prozeß ging mit Importerleichterungen und der Vergrößerung des Warenangebotes in Madagaskar einher (Tabelle 5).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

III. Die Entwicklung seit 1983

Es soll die Entwicklung von 6 verschiedenen Bereichen dargestellt werden, auf die sich die Reformen — neben anderen Faktoren — ausgewirkt haben.

1. Reisproduktion und Inlandsverfügbarkeit

Die Paddy-Produktion bewegte sich zwischen 1983 und 1989 in einer Bandbreite zwischen 2,1 und 2,4 Mio. t. Das durchschnittliche Produktionsergebnis lag nicht sehr viel höher als das zwischen 1976 und 1982 (Zunahme rd. 7 v. H.). Das Ernteergebnis von 1988 wurde durch eine Trockenheit Ende 1987 / Anfang 1988 beeinträchtigt, wodurch die erhofften Produktionsmengen nicht realisiert wurden. Im Folgejahr fiel die Ernte mit knapp 2,4 Mio. t dagegen überdurchschnittlich hoch aus. Insgesamt haben die *Produzenten* bis 1989 zwar positiv, aber *nicht sehr ausgeprägt* auf die Preisanreize reagiert (Tabelle 1). Der durchschlagendste Erfolg der Reformbemühungen lag in der Reduzierung der *Importe.* Während die Reisimporte im Spitzenjahr 1982 rd. 351000 t betrugen, konnten sie im Durchschnitt der Jahre 1987-1989 auf ein Niveau von 60000-70000 t p. a. reduziert werden. Aufgrund der verminderten Importe ist der jahresdurchschnittliche nationale Reiskonsum zwischen 1983 und 1989 in etwa konstant geblieben und der Pro-Kopf-Konsum gesunken.

2. Erzeugerpreise und bäuerliche Einkommen

Nach einer Phase des Niedergangs stiegen die realen Produzentenpreise schon im Jahr vor der ersten Liberalisierung des Reismarktes deutlich an und erreichten im Durchschnitt der folgenden Jahre bis 1989 ein beträchtlich höheres Niveau als zwischen 1975 und 1981. Der nach wie vor existierende garantierte Mindestankaufspreis lag seit einschl. 1982 stets unter dem freien Marktpreis für Paddy und hat damit seine frühere Bedeutung als tatsächlicher Ankaufspreis verloren. Es ist außerdem darauf hinzuweisen, daß die *Produzentenpreise* sowohl von Jahr zu Jahr als auch im Jahresverlauf *stark variiert* haben. Die Schwankungen sind in den Jahren 1988 und 1989 jedoch zurückgegangen (Tabelle 3). Insgesamt gesehen dürften die *Einkommen der Reisfarmer,* deren Ausgaben für Vorleistungen nur rd. ein Viertel der Verkaufserlöse ausmachen, aufgrund der überdurchschnittlichen Preissteigerungen für Paddy überdurchschnittlich *gestiegen* sein.

3. Konsumentenpreise und nicht-landwirtschaftliche Einkommen

Der durchschnittliche jährliche Konsumentenpreis ist seit der Freigabe 1983 / 1985 zunächst bis 1986 stark angestiegen, und zwar stärker als der durchschnittliche Produzentenpreis (Tabelle 3 und 4). Dies ist auf die Anpassungsschwierigkeiten zurückzuführen, die mit der Aufhebung des staatlichen Vermarktungsmonopols für zwei zuvor von der Liberalisierung ausgenommene große Reisan-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

baugebiete entstanden sind. In den Folgejahren fiel der reale Konsumentenpreis wieder. Auch die Relation zwischen Einzelhandelspreis für Reis und Produzentenpreis für Paddy schrumpfte (Durchschnittswert für die Jahre 1987-1989: 2,28). Durch den zunehmenden Wettbewerb ist offensichtlich die Spanne für Transport, Verarbeitung und Lagerung deutlich reduziert worden.

Auch für den *Vebraucher* brachte die Reform im Gegensatz zu früher einen *fluktuierenden Reispreis* mit sich. Die Relationen von Höchst- und Niedrigstpreis betrugen in den Anpassungsjahren 1985 und 1986 2,23 bzw. 1,78, was auch unter Berücksichtigung der Inflation als unvertretbar hoch einzuschätzen ist. In den Jahren 1987 und 1988 betrugen diese Relationen immerhin noch 1,61 bzw. 1,54 (Tabelle 6). Hier zeigt sich ein Problem, das durch die Schaffung von mehr Markttransparenz und durch die Stärkung des Wettbewerbs gelöst werden könnte.

Aufgrund des im Vergleich zu den Lebenshaltungskosten überdurchschnittlich gestiegenen Reispreises dürften die Realeinkommen der Nicht-Reisbauern, insbesondere der städtischen Bevölkerung, tendenziell spürbar zurückgegangen sein.

4. Beschäftigung

Über die Beschäftigungsauswirkungen liegen keine konkreten Angaben vor. Für die Reisbauern wurden Beschäftigungsanreize geschaffen, die vermutlich zu einer Mehrbeschäftigung geführt haben bzw. führen werden. Außerdem wurde durch die Abschaffung des staatlichen Handels- und Verarbeitungsmonopols die Beschäftigung im privaten Handels-, Transport- und Verarbeitungsbereich gefördert. Die Leidtragenden sind die aus staatlichen und parastaatlichen Organisationen entlassenen Bediensteten, die im privaten Bereich keine passende Stellung gefunden haben. Aufgrund der fehlenden Datenbasis lassen sich die Beschäftigungswirkungen nicht zusammenfassend beurteilen.

5. Defizit des Staates

Das Defizit des Staates ist durch die Liberalisierungspolitik zurückgegangen, da die im Reisgeschäft tätigen defizitären parastaatlichen Unternehmen entweder aufgelöst worden sind oder ihre Defizite reduziert haben.

6. Verschuldung des Staates

Die Verschuldung des Staates ist durch die Darlehen zur Wiederherstellung der internen und externen Stabilität bzw. der landwirtschaftlichen Strukturanpassung gestiegen. Ende 1989 summierten sich die vom IMF erhaltenen, zumeist zu Marktkonditionen zu verzinsenden Kredite auf US-$ 165 Mio. Das landwirtschaftliche Anpassungsdarlehen der Weltbank (zu IDA-Konditionen) von 1986 belief sich auf US-$ 60 Mio. Bezogen auf die Rückführung der Überbe-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 6

Madagaskar: Einzelhandelspreise für Reis einfacher Qualität, 1983–1988 in FMG / kg

	Freier Markt	Staatliche Verkäufe [a])		Freier Markt	Staatliche Verkäufe [a])
1983			**1984**		
Januar	—	140,0	Januar	299,6	165,0
Februar	—	140,0	Februar	296,8	165,0
März	—	140,0	März	323,1	180,0
April	—	140,0	April	268,5	180,0
Mai	—	140,0	Mai	245,0	180,0
Juni	—	140,0	Juni	245,0	193,0
Juli	—	140,0	Juli	248,9	200,0
August	210,0	140,0	August	274,1	200,0
September	210,0	140,0	September	315,0	200,0
Oktober	245,0	140,0	Oktober	326,6	201,7
November	270,2	147,5	November	350,0	200,0
Dezember	318,9	160,0	Dezember	350,0	215,0
1985			**1986**		
Januar	326,6	215,0	Januar	710,5	240,0
Februar	395,5	215,0	Februar	738,5	240,0
März	420,0	215,0	März	658,0	240,0
April	355,6	215,0	April	462,0	240,0
Mai	297,5	215,0	Mai	413,0	240,0
Juni	315,0	215,0	Juni	455,0	240,0
Juli	320,0	215,0	Juli	493,5	249,0
August	385,0	240,0	August	549,5	265,0
September	455,0	240,0	September	560,0	265,0
Oktober	465,0	240,0	Oktober	577,5	265,0
November	525,0	240,0	November	525,0	265,0
Dezember	665,3	240,0	Dezember	525,0	265,0
1987			**1988**		
Januar	507,5	265,0	Januar	455,0	375,0
Februar	490,0	265,0	Februar	437,0	375,0
März	455,0	265,0	März	437,5	375,0
April	395,5	265,0	April	420,0	375,0
Mai	318,5	265,0	Mai	455,0	375,0
Juni	318,5	265,0	Juni	420,0	375,0
Juli	315,0	294,0	Juli	437,5	375,0
August	315,0	300,0	August	427,0	375,0
September	350,0	310,0	September	437,5	375,0
Oktober	388,5	345,0	Oktober	479,5	375,0
November	437,5	355,0	November	469,5	375,0
Dezember	448,0	375,0	Dezember	647,5	375,0

Quelle: IMF, Madagascar-Recent Economic Developments, 13. 02. 1987, S. 99 und IMF, Madagascar-Staff Report, Statistical Annex, S. 17, IMF, Madagascar-Recent Economic Developments, 13. 11. 1989, S. 79.

[a]) Verkäufe zu subventionierten Preisen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wertung der Währung sowie der staatlichen Haushaltsdefizite aus landwirtschaftlichen Aktivitäten hält der Verfasser die hierfür eingegangenen Rückzahlungsverpflichtungen für vertretbar. Es ist jedoch nicht zu übersehen, daß die gesamte Verschuldung Madagaskars, die seit 1983 unter anderem auch durch Anpassungsdarlehen für andere Sektoren noch stark angewachsen ist, die *Rückzahlungsfähigkeit* des Landes *überfordert.*[4]

IV. Bewertung und Schlußfolgerungen

Madagaskar, das nach Ansicht von Landwirtschaftsexperten einen komparativen Kostenvorteil bei der Reisproduktion besitzt, hat durch die neuen Rahmenbedingungen die Importe zurückgedrängt. Außerdem wurden durch die Rückführung der staatlichen Defizite und der wertmäßigen Reisimporte die Bemühungen um interne und externe Stabilität unterstützt. Bisher ist es allerdings noch *nicht* gelungen, die *Reisproduktion* in wünschenswertem Umfang (z.B. mit der Rate des Bevölkerungswachstums) zu *steigern,* was nicht zuletzt darauf zurückzuführen sein dürfte, daß die frühere staatliche Reismarktregulierung und damit auch die Liberalisierung nur einen kleinen Teil der heimischen Produktion erfaßt hat. Die mit dem Liberalisierungsprozeß einhergegangene zusätzliche Verschuldung ist als akzeptabel anzusehen. Trotz der Nachteile für die städtische Bevölkerung bewertet der Verfasser das Reformprogramm der Reismarktliberalisierung insgesamt als politiv.

C. Reform des ghanaischen Kakaomarktes

Landwirtschaft einschl. Forstwirtschaft ist der weitaus wichtigste Sektor Ghanas. Hier sind rd. 60 v.H. aller Arbeitskräfte beschäftigt. Sie erzeugen rd. 50 v.H. des Bruttoinlandprodukts.

Innerhalb der Landwirtschaft ist Kakao der wichtigste Subsketor. Er trug 1987 mit 9 v.H. zum Bruttoinlandsprodukt, 56 v.H. zu den Warenexporten und 26 v.H. zu den Einnahmen des Staates bei. Rund ein Drittel des kultivierten Landes enfällt auf Kakaopflanzungen. Die Anzahl der Eigentümer wird auf 265000 geschätzt. Ihr durchschnittliches Alter liegt mit 55-65 Jahren sehr hoch, was vor allem auf die Abwanderung der jungen Generation in die Städte zurückzuführen ist. Die meisten Eigentümer besitzen zwei oder mehrere örtlich getrennte Pflanzungen und beschäftigen zu deren Bewirtschaftung teilweise Pächter. Einschließlich der Landlosen sind rd. 0,5 Millionen Familien im Kakao-Sektor tätig, rd. ein Drittel aller landwirtschaftlichen Haushalte.

---

[4] Madagaskar schuldete 1981, 1982, 1984, 1985, 1986 und 1988 Teile seiner Zahlungsverpflichtungen um. Siehe Weltbank, World Debt Tables 1989/90, Bd. 1, S. 66.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

I. Die Vor-Reform-Entwicklung bis 1982

Arthur Lewis bemerkte 1958:

„the trouble with Ghana's agriculture is not that we have too much cocoa, but that we do not have enough of other things. What we seek is not a substitute for cocoa in the cocoa belt but ways of making the rest of the country more productive."[5]

Damals (1960) war Ghana mit einer Produktion von rd. 320000 t und einem Weltmarktanteil von knapp einem Drittel der *Welt größter Kakaoproduzent.* Seit etwa 1970 erlebte Ghana einen Rückgang nicht nur in der Kakaoproduktion, sondern auch in vielen anderen Wirtschaftsbereichen. Von 1969/70/71 bis 1982/83 sank die Kakaoproduktion von 430000 t auf 178000 t, also auf rd. 40 v.H. und der Weltmarktanteil bei steigender Weltnachfrage von 29 v.H. auf 11 v.H. (Tabelle 7). Dieser Rückgang war im wesentlichen durch die sinkenden realen Erzeugerpreise und die qualitative Abnahme der Kaufkraft des Cedis (im Laufe der 70er Jahre und Anfang der 80er Jahre wurden in den Geschäften und auf den Märkten immer weniger Importwaren angeboten) verursacht. Die Regierung hielt trotz Inflationsraten bis zu 120 v.H. p.a. an festen Wechselkursparitäten fest. Dadurch stieg die Differenz zwischen Parallelmarkt- und offiziellem Wechselkurs von 1975 bis 1982 von 75 v.H. bis auf mehr als das Zwanzigfache des offiziellen Wechselkurses an (Tabelle 9).

Der nominale Erzeugerpreis stieg im Betrachtungszeitraum (1974/75-1982/83) zwar um das Einundzwanzigfache, aber aufgrund der noch höheren Inflation *sank* der *reale Erzeugerpreis* schon 1976/77 auf rd. 40 v.H. und betrug für das Produktionsjahr 1982/83 nur noch rd. 26 v.H. des Ausgangsniveaus (Tabelle 8). Kein Wunder, daß die Produktionsanstrengungen der zumeist kleinen Kakaofarmer drastisch nachließen:

— Die *Anbaufläche nahm ab.* Farmen wurden verlassen oder durch Feuer zerstört. Kakaobäume wurden durch andere Kulturen ersetzt.

— Die *Kakaokulturen* wurden *mangelhaft gepflegt* und geerntet. Diese Aktivitäten wurden im Laufe der Zeit immer stärker von der staatlichen Beratungsgesellschaft gegen geringe Gebühren übernommen.

— Die von Krankheiten befallenen und/oder älteren Bestände wurden *nicht* durch neue Hochertragssorten *ersetzt.*

In den Grenzregionen wurden Teile der Kakaoernte in die Elfenbeinküste und nach Togo geschmuggelt, weil dort die Preise auf Basis des Parallelmarktwechselkurses in einzelnen Jahren um ein Vielfaches höher waren. Eine Weltbankschätzung gibt für die Ernte 1984/85 eine geschmuggelte Menge in der Größenordnung von 20000-40000 t an.[6]

---

[5] „Diversifiying Ghana's Agriculture", Bulletin of Ghana Geographical Association, No. 2, 1958. Zitiert nach World Bank, Ghana — Towards Structural Adjustment, 07. 10. 1985, S. 45.

[6] World Bank, Ghana: Agricultural Sector Review, 06. 08. 1985, S. XIV.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 7

Ghana: Entwicklung des Weltkakaomarktes 1970-1989

Jahr[a]) (1. Okt.-30. Sept.)	Kakaobohnenproduktion (1000 t)			Preis US-Cents pro kg (1985=100)	MUV-Index[b]) (1985=100)	Preisindex für Kakao real[c]) (1985=100)
	Welt (1)	Ghana (2)	Anteil Ghanas (3)	(4)	(5)	(6)
1969/71	1508	430	28,5	70,5[d])	36,3[d])	86
1974/75	1551	382	24,6	124,5	65,5	84
1975/76	1500	401	26,7	204,5	66,4	137
1976/77	1349	329	24,4	378,9	73,0	230
1977/78	1506	271	18,0	340,2	84,0	180
1978/79	1516	265	17,5	329,2	95,1	154
1979/80	1672	296	17,7	260,3	104,3	111
1980/81	1694	258	15,2	207,7	104,9	88
1981/82	1732	225	13,0	174,2	103,4	75
1982/83	1579	178	11,3	211,9	100,7	93
1983/84	1503	159	10,6	239,6	99,0	107
1984/85	1960	175	8,9	225,5	100,0	100
1985/86	1964	219	11,2	206,8	117,4	78
1986/87	2012	228	11,3	199,6	128,7	69
1987/88	2215	188	8,5	158,5	138,1	51
1988/89	2,442	301	12,3	124,1	137,6	40
1989/90	2384[e])	293[e])	12,3[e])	122,9[f])	n.v.	

Quelle: (1), (2) ab 1978/79 und (4): International Cocoa Organization, London, Quarterly Bulletin of Cocoa Statistics, div. Jg.; (1), (2): Handbuch der Landwirtschaft und Ernährung in den Entwicklungsländern, Berlin und Gießen 1989, S. 437; (1) und (2): 1974/75-1977/78: Weltbank, Ghana: Policies and Issues of Structural Adjustment, 30. März 1987, S. 142; (5) World Bank, Revision of Commodity Prices Forecast, 25. 10. 1989.

[a]) Weltmarktpreis: Durchschnitt von 1. Jan.-31. Dezember des jeweils letztgenannten Jahres der Produktionsperiode.
[b]) Manufacturing Unit Value Index.
[c]) Aus den Werten der Spalten (4) und (5) gebildet.
[d]) Durchschnitt der Werte von 1969, 70 und 71.
[e]) Schätzung.
[f]) Januar-Juli 1990.

Die interne und externe Vermarktung von Kakao wird ausschließlich von der staatlichen Gesellschaft COCOBOD wahrgenommen, die sich in Untergesellschaften für Kakaoforschung, Beratung, Dienstleistungen und Inputversorgung, Ankauf und Transport u. a. gliedert. Der Kaufpreis für Kakao wird in heimischer Währung jeweils für eine Erneteperiode fest vorgegeben.

Die Verteilung der staatlichen Verkaufserlöse zwischen den Kakaofarmern einerseits und COCOBOD und Finanzministerium andererseits zeigt Tabelle 8. Danach ergibt sich, daß auf Basis des offiziellen Wechselkurses zwischen 1974/75 und 1979/80 der Anteil der Bauern am fob-Preis zwischen 13 v. H.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tab. 8: **Ghana: Anreize für Kakaofarmer 1974/75-1988/89**

	1974/75[a]	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89
(1) Aufkäufe durch GCB (1000 t)	373	394	319	271	265	296	258	225	178	159	175	219	228	188	301
(2) Produzentenpreis [b, c, d] (Cedis/t)	561	602	758	1333	2489	3603	3644	10628	12000	20000	30000	56000	855000	140000	175000
(3) Index Produzentenpreis (1975 = 100)	100	107	135	238	444	642	650	1894	2139	3565	5348	10089	15241	24955	31194
(4) Index des realen Produzentenpreises (1975/100)	100	68	39	40	48	46	22	52	26	31	43	64	70	87	87
(5) fob-Preis (Cedis/t, Basis: offiz. Wechselkurs)	1688	1526	2596	10399	11986	10043	4679	4726	30175	83723	96077	183676	229865	344826	n.v.
(6) Produzentenpreis in v.H. des fob-Preises offiz. Wechselkurs	33	39	29	13	21	36	78	225	40	24	31	31	37	41	
(7) Produzentenpreis in v.H. des fob-Preis (Parallelmarktkurs)	19	15	4	2	3	6	8	10	11	11	17	21	31	32	

Quelle: (1), (2) und (5): World Bank, Ghana: Structural Adjustment for Growth, 23. 01. 1989, S. 154; (4) errechnet mit Konsumentenpreisindex von Tabelle 9; (7) errechnet als Abschlag auf (6): Wechselkurse von Tabelle 9.

[a]) Produktionsjahr vom 1. Oktober-30. September.
[b]) 1982/83-1986/87 schließen nur Haupternte ein.
[c]) 1986/87: ohne Bonus von 500 Cedis/t, der im September 1988 gezahlt worden ist.
[d]) 1987/88: ohne Bonus von 10000 Cedis/t.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tab. 9: **Ghana: Konsumentenpreisindex und Wechselkurs, 1975-1989**

Jahr	Konsumenten-preisindex (1975 = 100)	Anstieg gegenüber Vorjahr in %	Durchschnittl. offiz. period. Wechselkurs (Cedis / US-$)	Durchschnittl. period. Parallel-marktwechselkurs (Cedis / US-$)	Index des offiziellen Wechselkurses (1975 = 100)	Anstieg gegenüber Vorjahr in %
1975	100[a]	—	1,15	1,99	100	—
1976	158[a]	58	1,15	2,91	100	0
1977	344	118	1,15	9,20	100	0
1978	596	73	1,51	8,96	131	31
1979	920	54	2,75	16,71	239	82
1980	1381	50	2,75	15,86	239	0
1981	2991	117	2,75	26,25	239	0
1982	3658	22	2,75	61,67	239	0
1983	8152	123	20,00	75,58	1739	628
1984	11378	40	35,99	76,50	3130	80
1985	12559	10	54,37	96,66	4728	51
1986	15644	25	89,20	131,25	7757	64
1987	21873	40	153,73	185,00	13368	72
1988	28732	31	202,35	260,00[b]	17596	32
1989	36732	25	270,00	350,00[b]	23478	33

Quelle: Konsumentenpreisindex: IMF, Ghana: Recent Economic Developments, 27. 10 1989, S. 94 und IMF, Int. Financial Stat., Aug. 1990; Weltbank, Ghana: Policies and Issues of Structural Adjustment, 30. 03. 1987, S. 156 und World Bank, Ghana: Agricultural Sector Review, 06. 08. 1985, S. 60; Wechselkurse: IMF, International Financial Statistics, div. Jg.; Parallelmarktwechselkurse: World Currency Yearbook 1984 und 1986/87; IMF, Ghana — Recent Economic Development, 27. 10. 1989, S. 60a und World Bank, Ghana: Progress of the Second Structural Adjustment Credit, 17. 07. 1990, S. 4.

[a] Geschätzt nach dem ländlichen Konsumentenpreisindex.
[b] Seit April 1988 gibt es neben dem Auktionssystem staatlich lizensierte Wechselstuben, die den unerlaubten Parallelmarkt zum Erliegen gebracht haben. Die Werte für 1988 und 1989 geben den durchschnittlichen Ankaufskurs (gerundet) für US-$ durch die Wechselstuben wieder.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(1977/78) und 39 v.H. (1975/76) variierte. In der Periode 1980/81 stieg der Anteil aufgrund des Rückgangs des Exportpreises bei gleichbleibendem Produzentenpreis auf 78 v.H. und 1981/82 vor allem aufgrund der Verdreifachung des Ankaufspreises bei gleichbleibendem Exportpreis auf 225 v.H. an. Wie schon erwähnt, erhielten die *Bauern* für ihr Exportprodukt einen Preis in einer immer extremer überbewerteten Währung. In US-$ zum Parallelmarktkurs gerechnet *sank* ihr *Anteil* von 19 v.H. in 1974/75 auf 2 v.H. in 1977/78 und stieg danach langsam auf einen immer noch äußerst niedrigen Wert von 11 v.H. im Erntejahr 1982/83.

II. Die Reformen zwischen 1983 und 1989

Im April 1983 verabschiedete die im Dezember 1981 an die Macht gekommene Militärregierung ein Reformprogramm, daß den wirtschaftlichen Abwärtstrend seit 1970 stoppen und einen Aufschwung einleiten sollte. Hauptelemente dieses Programms waren Preisliberalisierung, Sanierung des Staatshaushaltes und Anregung privater Investitionen. Dieses Reformprogramm ist in der Zwischenzeit fortgeschrieben und weiter ausgearbeitet worden. Es wurde durch den Internationalen Währungsfonds, die Weltbank und viele andere Geber, darunter auch die deutsche Bundesregierung, unterstützt.

Bezüglich des Kakaosubsektors sind vor allem drei Reformmaßnahmenbündel zu nennen, mit denen die Kakaoproduktion gesteigert und die Beschäftigung in diesem Sektor erhöht werden sollten. Wichtig ist außerdem die Reform der allgemeinen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen.

1. Erhöhung des Anteils der Kakaofarmer am Kakaoexportpreis

Wie Tabelle 8 zeigt, ist der reale Produzentenpreis seit 1982/83 kontinuierlich erhöht worden. Dasselbe gilt für den Anteil am Produzentenpreis, der 1987/88 immerhin 41 v.H. (auf offizieller Auktionskursbasis) und 32 v.H. (auf Basis des Wechselstubenkurses) betrug. Um die Bauern zur Pflege ihrer Kulturen anzuregen, wird der Preis jeweils 6 Monate vor der gegen November einsetzenden Ernte fixiert. Falls der von der COCOBOD tatsächlich erzielte Preis den für die Berechnung des Produzentenpreises zugrundegelegten Referenzpreis überschreitet, erhält der Bauer einen *Bonus* in Höhe von 60 v.H. der Differenz. Die ghanaische Regierung sah sich 1988 nicht in der Lage, den Produzentenpreis für die Ernte 1988/89 über die prognostizierte Inflationsrate hinausgehend zu erhöhen, da der *nominale* Weltmarktpreis seit 1982/83 mit Ausnahme eines Jahres kontinuierlich gefallen war.[7] Während des ersten Quartals 1990 wurde der tiefste Stand seit 1975 erreicht.[8]

---

[7] Auch die International Cocoa Organization konnte das Sinken des Weltmarktpreises unter die Interventionsgrenze von 100 US-Cents pro lb nicht verhindern, da ihr maximal möglicher buffer Stock (250000 t) hierzu nicht ausreichend war.

[8] Im zweiten Quartal 1990 hat sich der Preis allerdings wieder deutlich erhöht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Reduzierung der Tätigkeitsfelder und der Beschäftigtenanzahl von COCOBOD bei Beibehaltung des staatlichen Vermarktungsmonopols

Die ghanaische Regierung hielt es angesichts der vielfältigen Strukturreformen für sinnvoll, das staatliche Vermarktungsmonopol beizubehalten, anstatt die Vermarktung in private Hände zu legen. Durch einen Beschäftigungsabbau bei COCOBOD und durch das Abstoßen einiger unwirtschaftlicher Tätigkeitsbereiche sollen allerdings die Vermarktungskosten von früher rd. 30 v.H. auf zukünftig rd. 15 v.H. des Produzentenpreises gesenkt werden.

Bisher sind folgende wichtige *Maßnahmen* ergriffen worden:

— Die Verantwortung (und damit auch die Kosten) für Bau und Unterhaltung von landwirtschaftlichen Wegen wurde dem Ministry of Roads and Highways übergeben.

— Von ursprünglich 92 von COCOBOD betriebenen Kakao- und Kaffeeplantagen wurden 52 veräußert. Über die restlichen 40 soll nach Vorliegen von Studien entschieden werden.

— Der Abtransport der Kakaobohnen wurde zu über 90 v.H. privaten Spediteuren übertragen.

— Bis Ende Dezember 1985 wurden neben 25000 nur auf den Gehaltslisten existierenden Arbeitskräften rd. 16000, 1987 weitere 12000 und 1988 noch einmal 2500 (rd. 6 v.H.) tatsächlich existierende Arbeitskräfte entlassen. Dabei handelt es sich teilweise auch um Arbeiter auf den veräußerten Plantagen.

3. Abbau der Subventionen für landwirtschaftliche Inputs

Nach Angaben des Internationalen Währungsfonds[9] sind die Subventionen für die wichtigsten Inputs, nämlich Düngemittel, Insektizide und Sprühgeräte, reduziert worden. Außerdem sind Schritte unternommen worden, die Vermarktung von Düngemitteln zu privatisieren.

4. Preisstabilisierende Maßnahmen

Diese Maßnahmen betreffen vor allem das Einnahmen- und Ausgabenverhalten des Staates sowie die Rahmenbedingungen des Geld- und Kapitalmarktes. Als Ergebnis ist festzustellen, daß die *Inflationsraten* zwischen 1984 und 1989 im Durchschnitt deutlich *niedriger* lagen als zwischen 1976 und 1984, aber mit Werten zwischen 10 und 40 v.H. p.a. immer noch als wachstumshemmend angesehen werden müssen. Die Inflationsbekämpfung wurde durch die in der Vergangenheit durchgeführten Abwertungen, die jeweils inflationäre Anpassungsprozesse ausgelöst haben, erschwert.

---

[9] IMF, Ghana — Recent Economic Developments, 27. 10. 1989, S. 7 u. 8.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

5. Liberalisierung des Devisenmarktes

Als erste Maßnahme des Reformprogramms wurde der Wechselkurs im April 1983 von 2,75 auf 24,69 Cedis / US-$ — d. h. um das Achtfache — erhöht. Weitere Abwertungen folgten. Ab September 1986 wurden wöchentliche *Devisenauktionen* durchgeführt und die Verwendungsmöglichkeiten der ersteigerten Devisen immer mehr erweitert. Ab Februar 1988 erlaubte der ghanaische Staat die Eröffnung von Wechselstuben und erteilte ab 1. April Lizenzen zu deren Betrieb. Ende Juni 1989 existierten mehr als 140 Wechselstuben. Hierdurch wurde der Parallelmarkt legalisiert. Im Zuge der Freigabe der Wechselkurse wurden die Devisen- und Außenhandelsrestriktionen mehr und mehr abgebaut. Mitte 1989 waren lediglich einige Dienstleistungstransaktionen und Schenkungen eingeschränkt.

III. Die Entwicklung seit 1983

Die Reform hat sich — neben anderen Faktoren — vor allem auf folgende 5 Bereiche ausgewirkt:

1. Kakaoproduktion, Deviseneinnahmen

Trotz des Gegensteuerns der Regierung nahm die Kakaoproduktion im Produktionsjahr 1983 / 84 noch weiter ab — und zwar auf einen historischen Tiefststand von 159 000 t. Anschließend nahm die Produktion kontinuierlich zu und erreichte — nach einem wetterbedingten Einbruch im Produktionsjahr 1987 / 88 — im folgenden Jahr mit 301 000 t ein Spitzenergebnis. Dies dürfte vor allem auf die *gestiegenen Erzeugerpreise,* aber auch auf das *wiedergewonnene Vertrauen* der Kakaofarmer zu den verbesserten Rahmenbedingungen des Kakaosektors und der gesamten Wirtschaft zurückzuführen sein. Nicht zuletzt ist diese Entwicklung auch durch einige Entwicklungsprojekte in diesem Bereich, z. B. das Cocoa Rehabilitation Project der Weltbank im Jahre 1987, unterstützt worden.

Die (nominalen) *Deviseneinnahmen* aus dem Export von Kakaobohnen und -produkten *erhöhten* sich zwischen 1983 und 1986 von US-$ 269 Mio. auf US-$ 504 Mio. (um 87 v. H.) und nahmen bis 1989 vor allem aufgrund des Preisrückgangs auf US-$ 392 ab (um 22 v. H.).[10] Trotz der ungünstigen Preisentwicklung konnte Ghana also seine Deviseneinnahmen aus Kakaoexporten deutlich steigern. Der Kakaoexportanteil an den gesamten Warenexporten betrug 1989 noch rd. 47 v. H.

---

[10] IMF, Ghana — Recent Economic Developments, 27. 10. 1989, S. 120 und World Bank, Country Briefs, Africa Region, 02. 07. 1990, S. 148.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. *Einkommen der Farmer*

Die Einnahmen der Farmer nahmen zwischen 1982/83 und 1988/89 auf konstanter Preisbasis drastisch zu, da sich die Produzentenpreise real verdreifachten (Tabelle 8) und sich die Produktion um 70 v.H. erhöhte (Tabelle 7). Dem standen zwar erhöhte Aufwendungen für die Pflege und Neuanlage der Kulturen sowie Preissteigerungen für Inputs gegenüber, die jedoch im Durchschnitt nicht mit einer höheren Rate als die Einnahmen gestiegen sein dürften. Es ist deshalb anzunehmen, daß die Haushaltseinkommen kräftig zugenommen haben.

3. *Beschäftigung*

Angesichts der Tatsache, daß rd. 0,5 Millionen Haushalte im Kakaosektor arbeiten und — wie oben erwähnt — zwischen 1982/83 und 1988/89 rd. 70 v.H. mehr Kakaobohnen produziert haben, dürfte die Beschäftigung in diesem Sektor — auch unter Berüksichtigung der Entlassungen bei COCOBOD — *zugenommen* haben. Erhebungen hierüber liegen nicht vor.

4. *Einnahmen des Staates*

Die Staatseinnahmen aus Exportsteuern stiegen seit 1982/83 kontinuierlich an und erreichten 1986/87 mit einer Relation von 4,1 v.H. vom Bruttoinlandsprodukt einen *Höchststand.* Für 1987/88 schätzt der Weltwährungsfonds aufgrund der rückläufigen Ernte sowie des rückläufigen Weltmarktpreises das Exportsteueraufkommen lediglich auf 1,7 v.H. des BIP.[11]

5. *Verschuldung des Staates*

Die Verschuldung des Staates hat durch die Stabilisierungsdarlehen des Weltwährungsfonds und die Strukturanpassungsdarlehen der Weltbank und anderer Geber stark zugenommen. Allein die Schulden beim Weltwährungsfonds stiegen von Ende 1982 bis März 1990 von 129 Mio. auf 902 Mio. US-$. Mitte 1989 belief sich die Verschuldung aus Strukturanpassungs- und Programmdarlehen der Weltbank auf rd. 400 Mio. US-$. Hinzu kommen Zahlungsverpflichtungen aus Strukturanpassungsdarlehen von anderen Gebern.

Aufgrund der Vielfalt der durchgeführten Reformen, die sich neben dem Kakaosektor auf viele andere Sektoren beziehen, läßt sich die Frage, ob der Nachteil der zusätzlichen Verschuldung durch die positiven Ergebnisse der Reformen aufgewogen wird, im Rahmen dieses Referates nicht erörtern.

---

[11] IMF, Ghana — Recent Economic Developments, 27. 10. 1989, S. 85.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

IV. Bewertung und Schlußfolgerungen

Hinsichtlich der *Produktions- und Deviseneffekte* war das Strukturanpassungsprogramm *erfolgreich.* Die Preisanreize verbunden mit den durch Importwaren vergrößerten Kaufmöglichkeiten haben die Produktion erheblich steigen lassen. Trotz der seit 1983 / 84 sinkenden Weltmarktpreise sind die Deviseneinnahmen aus Kakaoexporten seit 1983 stark angewachsen. Auch die *Beschäftigungs- und Einkommenswirkungen* sind *positiv* zu beurteilen. Der Devisenmarkt ist weitgehend liberalisiert worden. Allerdings sind die jährlichen Preissteigerungen hinsichtlich des Wachstumszieles immer noch als unangemessen hoch einzustufen. Der Verschuldungseffekt kann — wie dargelegt — hier nicht beurteilt werden. Insgesamt bewertet der Verfasser die Wirkungen des Strukturanpassungsprogramms auf den Kakaomarkt als positiv.

Die zukünftige Aufgabe wird wie schon in der Vergangenheit darin liegen, das Exportgüterangebot Ghanas zu *verbreitern,* um die Abhängigkeit von Änderungen des Weltmarktpreises für Kakao zu reduzieren. Im exportorientierten Landwirtschaftssektor bieten sich hierfür, wie die Weltbank festgestellt hat,[12] vor allem andere Baumfrüchte wie Palmöl, Gummi und Kokosnußprodukte an. Hinsichtlich der Stärkung und Diversifizierung der Verarbeitenden Industrie kommt es vor allem darauf an, durch eine Fortsetzung der Stabilisierungs- und Liberalisierungspolitik günstige Voraussetzungen für private Investoren zu schaffen.

Summary: Agricultural price policy. The results of reforms in the Madagascan rice and the Ghanaian cocoa markets

This articles tries to assess the impact of structural adjustment programs (SAP's) on the Madagascan rice and the Ghanian cocoa markets. It

— describes the development of these markets during the pre-reform years,

— outlines the respective policy measures of the SAP's

— analyses the development during structural adjustment (1983-1989/90), and

— cautiously evaluates the results.

In *Ghana,* the production response of producers was tremendous. Though nominal world market prices sharply declined between 1984 and 1990, the total impact on the country's foreign exchange receipts has been satisfactory.

The results of SAP's on the *Madagascan* rice market are mixed. The production response has been positive but very weak. This may be explanied by the very small (though increasing) part of the marketed production. The main benefits are the reductions of rice imports and of the deficits of parastatals dealing with rice marketing, transporting and milling as well as input supply.

[12] Vgl. World Bank, Ghana: Agricultural Sector Review, 06. 08. 1985, S. 9ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Literaturverzeichnis

Madagaskar

Berg, Elliot: The Liberalization of Rice Marketing in Madagascar, World Development, Bd. 17, 1989, S. 719-728.

Caisse Centrale de Coopération Economique: Rapport Final d'une Mission de Reflexion sur le Secteur Rizicole Malgache, Janvier 1986.

Hugon, Philippe: The impact of Adjustment Policy in Madagascar, Institute of Develepment Studies, Sussex, IDS Bulletin 1988, S. 43-50.

International Monetary Fund: Madagascar — Recent Economic Developments, 13. 02. 1987.

— Madagascar — Staff Report for the 1988 Article IV Consultation and Request for Stand-By Arrangement, 21. 07. 1988.

— Madagascar — Recent Economic Developments, 13. 11. 1989.

Ministére de la Production Agricole et de la Reforme Agraire: Bilan du Sous Secteur Rizicole de 1983-1986 et Perspectives, Antananarivo, Mai 1987.

— Bilan —Diagnostic du Plan Quinquennal 1986-1990, Antananarivo, 1990.

Szal, Richard: Is there an Agrarian Crisis in Madagascar? International Labour Review, Bd. 127, 1988, S. 735-760.

World Bank: Report and Recommendation of the President of IDA Supporting an Agricultural Sector Adjustment Operation, 08. 04. 1986.

— Madagascar — Release of the Second Tranche of the Agricultural Sector Adjustment Credit, 28. 04. 1989.

— Madagascar — Public Expenditure, Adjustment and Growth, 20. 02. 1989.

— Country Briefs, Volume 1, Africa Region, 02. 07. 1990.

Ghana

Chrisitan, W. F. Kweku: Financing Cocoa Projects in Ghana, in: Recurrent Consts and Agricultural Development, Hrsg. John Howell, London, 1986, S. 182-189.

The Economist Intelligence Unit: Ghana, Country Profile 1989-90, London, 1989.

International Monetary Fund: Ghana, Recent Economic Developments, 27. 10 1989.

Tabatabai, Hamid: Agricultural Decline and Access to Food in Ghana, International Labour Review, Bd. 127, 1988, S. 703-734.

World Bank: Ghana, Agricultural Sector Review, 06. 08. 1985.

— Ghana, Towards Structural Adjustment, 07. 10. 1985.

— Ghana, Policies and Issues of Structural Adjustment, 30. 03. 1987.

— Staff Appraisal Report, Ghana, Cocoa Rehabilitation project, 19. 10. 1987.

— Ghana, Structural Adjustment for Growth, 23. 01. 1989.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Country Briefs, Volume 1, Africa Region, 02. 07. 1990.

— Ghana, Progress of the Second Structural Adjustment Credit, 17. 07. 1990.

Länderübergreifende Literatur

World Bank: Report on Adjustment Lending II: Policies for Recovery of Growth, 26. 03. 1990.

— World Debt Tables 1989/90, (1990).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Reforming the Economic System of Bangladesh: Main Fields of Action

By *Oskar Gans,* Heidelberg

The main objective of this paper is to identify those areas of macroeconomic and industrial policy in Bangladesh in which deregulation may play a potentially fruitful role. Emphasis is placed on the coordination of market and fiscal mechanisms. Based upon this critical review of present policy, some proposals for policy reform are drawn up and areas for future research are identified (see for a more comprehensive version: *Gans,* O.: Bangladesh, 1990).

A. Tax System

I. Optimal Taxation

(1) The "modern" theory of optimal taxation orientated towards *welfare economics* is aimed at the minimization of welfare losses ("excess burden") which are brought about by taxation. The schemes derived and discussed here, are, in particular, optimal systems (with respect to efficiency or / and distribution) of sales taxes, as well as optimal combinations of sales and income taxes (see *e.g. Rose, Wiegard,* 1983; *Wiegard,* 1987).

(2) If only the *efficiency goal* is to be achieved and if the only tax form that can be implemented is a *sales tax,* then the demand for uniform tax rates can only be justified under restrictive conditions (homotheticity of the utility function in the taxed goods and weak separability in the taxed and untaxed goods or perfect inelasticity of labour supply; see *e.g. Sandmo,* 1981, pp. 37-54). As, in reality, these conditions are not fulfilled, principles indicating the direction of the differentiation of tax rates have been searched for. These considerations gave rise to the well-known inverse-elasticity-rule and the leisure complementary rule (see *e.g. Krause-Junk, v. Oehsen,* 1982, p. 712 ff.). If *distributive* norms are taken into consideration, we obtain the rather uncomfortable result that commodity groups, which according to efficiency criteria should be taxed high (low), are to be taxed low (high) according to the distributive norms (*ibid.,* p. 716 ff.). In other words, with the distributive norms assuming increasing emphasis, taxation brings about higher losses in efficiency.

(3) A possible measure to compensate for this "trade off" is the introduction of another tax, such as an *income tax.* Unfortunately, there seems to be a "trade

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

off" between efficiency and distribution for the income tax as well, if the reaction of "poor" households to income changes is relatively inelastic with respect to their labour supply. Yet, we can show that by combining the two types of taxes, the newly gained degrees of freedom allow for a reduction in efficiency losses.

(4) Income taxes, however, discriminate not only between labour and leisure, but also between consumption and savings. At present there are, once again, intensive discussions as to the degree to which the two above-mentioned discriminations could be reduced by replacing income tax by an *individually* shaped *expenditure tax* (in contrast to the "indirect" value-added tax; see *e.g. Rose,* 1987). We cannot go into detail here, but it should be mentioned that an expenditure tax was charged both in India (from 1958 to 1962 and from 1964 to 1966) and in Sri Lanka (from 1959 to 1962 and from 1976 to 1977) (*Eigner,* 1959; *Kaldor,* 1967; *Prakasch,* 1958; *Prest,* 1985; *Zumstein,* 1977). The fact these experiments failed should, however, not lead us to jump to conclusions.

(5) Finally, we should also mention the *land tax,* which is of potential importance for developing countries. From the viewpoint of the theory of optimal taxation this tax is quite attractive (*Eshag,* 1983; *Newbery,* 1987):

— Land supply is relatively *inelastic,* so that only minor efficiency losses are expected.

— The land tax can, in principle, be used as an instrument ro *redistribute* income and wealth.

— The land tax may even have the effect of *increasing efficiency* via incentives for more intensive production.

Yet, we can observe a remarkable loss in importance the land tax has been suffering in the developing countries over the last decades.

(6) As a conclusion we can state that the discussion on an optimally organized tax system finally could not shake the older position of public finance according to which an *"acceptable" tax system* should particularly rest on two cornerstones (see *e.g. Haller,* 1957, p. 261ff.):

— a turnover tax in the form of a *value added tax* and

— an individually shaped *income tax.*

Nevertheless, the discussion outlined above was fruitful and still is, especially for two reasons: on the one hand, the two "cornerstones" have been established with the help of the theory of optimal taxation and on the other, this theory has sharpened our awareness for tax-induced distortions and the subsequent economic costs. As a result, this approach will also help us analyzing and evaluating tax forms which have not yet been mentioned.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

II. Basic Principles of a Tax Reform

1. Revenue and Revenue Structure of the Central Government

(1) *Government income* in Bangladesh accounted for 9.4% of the GDP in 1987 (*World Bank,* 1987, p. 17). Although international cross-section analyses do not reveal a particularly close relationship between per capita GDP and overall *tax ratio,* we may well state that the overall tax ratio in Bangladesh is comparably low — even if we take into consideration the low per capita income.

In 1987, tax revenues and those from similar sources covered about 57% of total *government expenditure (ibid.).*

(2) As far as our considerations are concerned, the *tax structure* is of particular importance. Table 1 gives a rough picture.

Table 1

Shares (in %) of Various Types of Taxes in Total Tax Revenues in Bangladesh (Budget 1986/87)

Types of Taxes			
Production, consumption and distribution taxes		84	
	Custom duties		40
	Sales taxes		16
	Excise duties		24
	Stamp taxes		3
	Motor vehi. taxes		0,4
Taxes on income		13,6	
Land revenue tax		1,4	
Other taxes and duties		1,1	

Calculations on the basis of: *World Bank,* 1987, p. 230.

What is obvious is the dominance of indirect taxes (84%) which are to a considerable degree accounted for by import levies contributing 56% to total tax revenues. The fact that income taxes do only make up a small part of total revenues — even in comparison with the whole group of developing countries[1] — can roughly be explained by both the low per capita income and the low degree of urbanization.

2. Actual Structure vs. Optimal Taxation

(1) Compared with the *principles* of the theory of optimal taxation, the tax structure of Bangladesh does not present a very promising picture: the income

[1] India: 18.4; Pakistan: 15.6; Thailand: 19.8; Philippines: 24.0 (1971-81).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tax only plays a minor role, and the land tax hardly any. A sales tax in form of a value-added tax does not exist at all.

(2) Taking into account *adminisitrative* restrictions and / or expenses, it is understandable that the value-added tax is not the dominant indirect tax; in most developing countries the effectivity and / or efficiency of such a tax is apparently low.

An acceptable alternative would be a *sales tax* at the stage of *final* consumption. In fact, the following taxes are raised in Bangladesh:

— a sales tax on imports and

— an excise tax.

The latter is raised at the *production level* and — accounting for 24% of total tax revenue (table 1) — is one of the "efficient" taxes. Compared with a sales tax at the consumption level, the *excise tax,* however, reveals some disadvantages (*cf. Lim,* 1980, p. 163 ff.):

— *Economic ectivity:* There is the incentive to shift as many activities as possible from the production to the wholesale level. Potential cost savings by means of vertical integration may not be realized.

— *Equity:* Items of common usage, whose value-added share at the retail stage is often very small, are charged to a relatively high degree.

— *Fiscal effectivity:* In comparison with the sales tax at the retail level, the tax base is relatively small.

Administrative difficulties and high collection expenses as regards the retail tax, however, seem to overcompensate the above-mentioned disadvantages of the excise tax, with the result that raising taxes at the production stage has to be accepted as the second-best or third-best solution. In fact, the *retail tax* does not play a major part in the developing countries (*ibid.,* p. 165).

(3) The *administrative* advantages of *import levies* are well known; on the other hand, there is sufficient proof of the serious *distortions* arising from widely varying protection rates. A tax reform, therefore also has to be aimed at reducing these distortions, an objective that, in view of a revenue contribution of 56%, might not be easy to achieve. An export promotion policy aimed at partly counteracting the distortionary effects of import protection can only make a modest contribution in solving this conflict (*cf.* section D).

(4) Quantitative analyses for the incidence of total indirect taxes in Bangladesh indicate that the different sectors are affected to varying degrees and that they are, moreover, slightly *regressive* (*Choudhury,* 1987, pp. 21 and 35).

(5) The revenue from *income taxes* first of all suffers from the fact that more than 90% of total population are not at all covered by direct taxes. The subsystem of direct taxes is also weakened to a considerable degree by both tax evasion and relatively low tax rates.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

The exemption from tax liability *(tax holidays)* and the *write-off facilities* aimed at promoting investment hardly seem to be effective. Our talks with the business community suggest the conclusion that tax concessions leave investment decisions almost untouched[2] (a fact that can easily be explained), although the tax savings — with investment being realized anyway — is appreciated. Due to the assumed general ineffectivity of tax relieves, other *redundancy* problems, such as may emerge from the crowding out of other new or already existing enterprises by competitors with preferential treatment, probably won't play any major role.

3. The Potentiality of Reforms

(1) The most urgent step to take seems to be correcting the incentive system by means of *dismantling the system of levies linked with foreign trade.* The following measures may contribute to achieve this aim:

— shifting the tax base from the sales accruing from foreign trade to those derived from domestic trade;

— replacing import quotas by import duties (*cf.* section D);

— enlarging the tax base in the field of direct taxes (including the land tax);

— a thorough thinning of the tax exemption system;

— cost oriented prices of public utilities (*cf.* section F).

It can be doubted that, due to the existing restrictions, these partial steps alone can bring about a satisfactory solution. We suppose that more profound reforms are necessary, in order not to have foreign trade protection being determined predominantly by fiscal considerations (*cf.* section G).

(2) To a limited degree, the revenue of taxes having less distorting effects can also be increased by means of *technical* and *administrative* improvements. According to estimates by senior tax officials, the potential which could be exhausted with the help of simple measures (incentives for tax collectors, "cross check" of information by "computerization") accounts for 40% of the income tax and 20% of the excise tax.

B. Financial Market

I. Financial Market Reforms in Developing Countries

(1) Empirical studies suggest that financial conditions do affect economic growth. This positive relationship seems to be mainly the result of improved *efficiency* with which savings are allocated among alternative projects. The

[2] This is particularly true for investment in remote underdeveloped regions.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

impact that financial conditions exert on the *volume* of saving is probably of minor importance only. Moreover, empirical evidence supports the *Mc Kinnon-Shaw* model that predicts an improved performance of the economy due to financial *liberalization (Fry,* 1988, pp. 153-154).

(2) On the other hand, one has to keep in mind that a success of liberalization measures cannot be guaranteed. There should, *inter alia,* be considered the following *obstacles:*

— If the *curb market* is more efficient than the official banking system and if households substitute deposits in banks for curb-market loans in consequence of increased deposit rates of interest, a liberalization program may worsen the efficiency of financial intermediation (*ibid.,* p. 106).

— Existing financial *institutions* and *market structure* matter also: "In particular, cartelized or highly concentrated banking systems have not responded as anticipated to the abolition of interest rate ceilings. Bank associations simply assume responsibility for establishing appropriate interest rates for their members when governments relinquish this function" (*ibid.,* p. 261).

— It has been shown that even an *unregulated* banking system will impose credit rationing. A lender may find it more profitable to ration credit by selective quantitative measures than by raising the interest rate. This can be a rational behaviour if *information costs* of distinguishing between the risk characteristics of different borrowers is prohibitively high (*ibid.,* p. 248 ff.).

II. The Banking System

1. Institutional Framework and Structure

(1) *Banking* in Bangladesh is roughly marked by the following characteristics (see *e.g.* World Bank, 1987, p. 77):

— *Interest rate levels* as well as *interest rate structures* are fixed by the central bank. This applies for the deposit as well as the credit side.

— It has been easy to obtain *refinancing* by the central bank.

— Banks have hardly been *liable* for projects they support.

— In many instances banks have not had the *autonomy* to select their clients.

The government has taken on the position that the banking system is an instrument to channel funds into priority sectors. This has caused the banks to be subject to restricted competition.

(2) The banking system *can* be reformed, as illustrated by some lending institutions in Bangladesh operating quite successfully. One of them is MIDAS (MICRO INDUSTRIES DEVELOPMENT ASSISTANCE SOCIETY).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. *Credit Policy of Banks*

There has been a significant change since 1980. Although the rates of inflation ran more than 11% in the early 80s, real interest rates on deposits have become positive. Indeed, the differences between nominal interest rates and inflation rates are still quite moderate (around 2%). But this should be seen against the background of the 70s when real interest rates on deposits were negative nearly throughout the whole period.

3. *Reforming the Banking System*

It is necessary to liberalize the entire banking system by at least introducing the following measures:

— Reorganize banks as *autonomous* bodies (decentralization of decision-making).

— Enhance competition by minimizing the government's regulations of *interest rates.*

These reforms should, however, be implemented gradually because Bangladeshi banks have not been exposed to a competitive environment and technical skill is scarce. In addition, more room should be given to special lending agencies in rural areas[3].

III. Role of the Central Bank (Bangladesh Bank)

1. *The Basic Concept of Monetary Control*

The main *lever of monetary policy* can be identified by using a broad outline of the balance sheet of the consolidated banking sector (central bank and commercial banks):

$$\begin{array}{rl} M2 = & \text{Net domestic credit} \\ + & \text{Other assets (net of liabilities)} \\ + & \text{Net foreign assets} \end{array} \left.\vphantom{\begin{array}{l}a\\a\end{array}}\right\} \text{net domestic assets}$$

The following *procedure* is being applied (*Sahrabuddin,* p. 6ff.):

— Determination of the intended monetary expansion on the basis of expected values of GDP (growth rate), income velocity of money and the rate of inflation.

— Projection of changes in "other" and "net foreign assets".

— Determination of the permissible expansion in domestic credit.

Indeed, in Bangladesh the control of *domestic credit* is the main lever of monetary policy.

[3] There is some evidence for relatively high saving rates in rural areas.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Therefore, from the viewpoint of the theory of monetary policy,

— money in the broad sense (M2) can be interpreted as the *target variable,*

— domestic credit has to assume the role of a *monetary indicator.*

2. *Instruments of Monetary Policy*

The Bangladesh Bank has relied mostly on *selective credit controls* in the past. Close linkages between the scheduled banks on the one hand and the Bangladesh Bank on the other are special features of monetary policy.

Obviously, the Bangladesh bank has relied heavily on *direct* measures to control money supply. A reorganization of the banking system aiming at giving banks the status of autonomous bodies has to be accompanied by a reform of monetary policy directed towards more *indirect* control measures.

3. *Effectiveness of Monetary Policy*

Effectiveness of monetary policy can be investigated on three different levels, *i. e.* by looking at

— the monetary indicator (domestic credit);

— the monetary target (M2);

— the economic goal (rate of inflation).

Control of *domestic credit* was rather ineffective, as measured by the degree of deviation between target and actual values in the past 12 years (1976/77-1987/88). Deviations were large in all but three periods (1981/82, 1985/86; 1987/88).

Although *broad money* (M2) can be controlled only *indirectly* by the Central Bank, actual values have, for many years, been much closer to the target values than in the case of domestic credit. This relatively good performance can be explained quite easily: errors with respect to actual and target values of domestic credit have been compensated for by projection errors with respect to "foreign and other assets".

Between 1982/83 and 1987/88 the actual *inflation rate* was lower than the expected rate in all periods, with only one exception (1987/88), but deviations between actual and expected rates were relatively small. Actual rates were around 10 per cent (*ibid.,* p. 22ff.).

C. Foreign Exchange Market

I. Exchange Rate Rules for Developing Countries: Some Short Remarks

There are two basic principles of exchange rate policy which have been followed by many developing counties (including Bangladesh), *i. e.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— currency devaluation under a *crawling peg* regime combined with

— *basket* orientation.

The first principle refers to currency devaluation "at frequent intervals by relatively small amounts" (*Dornbusch,* 1988, p. 102). If this policy is directed towards equalising international inflation differentials it amounts to fixing the *real exchange rate.* Basket orientation means, that reference is made to the weigted average inflation of the major trading partners and competitors (*ibid.,* p. 103).

II. The Exchange Rate System

(1) Bangladesh has a *dual* exchange rate system. Besides the official exchange rate, a multiplicity of exchange rates on the secondary "market" exists. Both parts of the exchange rate system are "official" as all rates are "legal" and administered by the government. Nevertheless, the government sees to it that exchange rates, especially on the secondary market, are not being set independently from demand for and supply of foreign exchange.

(2) The *official exchange rate* (OER) reflects an overevaluation of the domestic currency if compared with the rates of the secondary market; therefore, the OER is favourable for those buying (*e.g.* importers) and unfavourable for those selling (*e.g.* exporters) foreign exchange. *Government imports* and *non-government imports financed by foreign aid* are transacted at the OER. On the *export* side, only few items fall into this category, such as raw jute and wet blue leather.

(3) The most important constituent of the *secondary market* is the so-called *wage earners scheme* (WES). In fact, remittances of Bangladesh citizens working abroad are transacted at a more favourable rate.

For *importers* this rate is relatively unfavourable. All *non*-government imports not directly financed by foreign aid are transacted at this rate.

There are special regulations for *exports,* which is why we speak about a multiplicity and not about the existence of just two exchange rates.

The following two-step procedure is applied to different categories of exports:

— *First:* Buying of foreign exchange at the relatively unfavourable official rate.

— *Second:* Granting a benefit of 0.58 Tk/$ at the most (October 1989).[4]

This system is called *"export performance benefit scheme"* (XPB). It has been differentiated with respect to three categories of export goods:

[4] The maximum benefit equals the difference between the WES rate and the OER. The WES rate was 33Tk/$ in October 1989, i.e. the maximum benefit was not more than 1,75% of this rate.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Category 1: 100% of the premium ("benefit")

— Category 2: 70% of the premium

— Category 3: 40% of the premium

The export performance benefit scheme may in effect be considered an *export subsidy system.* Government officials accept this interpretation, but point out an important advantage of XPB. As long as the benefits are not considered export subsidies by international agencies (GATT) and/or trading partners, international trade retaliation measures are not to be expected.

(4) A *black market* exists but it plays a rather insignificant role. Indeed, there is a demand for foreign exchange which is not available on the official "markets", but observers report only small profit margins for black market suppliers of foreign exchange.

III. Exchange Rate Policy

(1) The official exchange rate is to some extent pegged to a basket of currencies of major trading partners. Depreciation of the *nominal* exchange rate has led to changes in the real effective exchange rate (REER) in different direction[5] (table 2).

Table 2

Real Effective Exchange Rate 1980-86 (1980 = 100)

Year	80	82	83	84	85	86
	100	83,8	84,4	91,7	89,4	78,8

Source: World Bank, 1987, p. 8.

In fact, the authorities regard the real effective exchange rate as a target variable; a deterioration in the competitive situation of the domestic supply of export and import-competing commodities due to an insufficient adaptation of the nominal exchange rate to diverging international inflation rate shall be prevented.

(2) Though the official and the WES rate have constantly been converging in the first half of the 1980s, the *export premium system* had not at all lost in importance. On the one hand, an increasing quantity of export products satisfied the conditions of this programme and on the other, the average utilization rate of the maximum premium had constantly been on the increase (*Stern, Mallon, Hutcheson,* 1988, p. 1425). These kinds of compensations, which finally led to an

[5] For calculating the real effective exchange rate the indirect method of quoting foreign exchange is being applied ($/Tk), i.e. an increase (decrease) indicates an appreciation (depreciation) of the domestic currency.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

approximately constant share of the premium payments in the export value (1979/80: 7.8%; 1984/85: 7.6%), will probably have to be ruled out. During the last third of the 1980s the difference between the official and the WES rate dropped to such an extent that in October 1989 it amounted to only 1.75% of the official exchange rate (1979/80: 24%, 1984/85: 12.8%).[6]

(3) We consider it at least rash to celebrate the observable tendency towards the *unification* of exchange rates as a success *per se* of an economic policy supposedly directed towards deregulation. First of all we should take into account that the distortions in the exchange rate system represent only one component — and, moreover, one with only minor importance — of an incentive structure, which on the whole seems to be seriously distorted (see sections E and F). This leads us to the conclusion that a reform of the exchange rate system has to be *embedded* in a considerably more *comprehensive reform strategy.*

On the other hand, one may question the rationale of discriminating between private and government imports (*e.g.* cereals, fertilizers and capital goods for government promoted projects). In order to revise this discrimination, however, it is not necessary to eliminate the dual exchange rate system, which *tends to correct the existing distortions* in favour of exports.

D. Foreign Trade

I. Foreign Trade and Economic Development: Some Short Remarks

Many empirical studies support the view that *trade orientation* has been an important factor in explaining growth differences among developing countries. "It is further apparent that income increments have been achieved with substantially less capital investment when governments have followed a consistent policy of export orientation" (*Balassa,* 1982, p. 55).

For our further analyses it is important to know that economic performance seems to have been largely the result of the *incentive system* applied. "Planning and programming played little role in the process" (*ibid.,* p. 59).

II. Foreign Trade Structure

(1) At US-$ 711 million, the export value in 1982 accounted for just 28% of the import value (US-$ 2533 million). In the 1980s, the export revenues, however, increased at a much higher rate than the import expenses, so that the export-import relation could also increase to a well 41% until 1988 (exports: US-$ 1231 million; imports: US-$ 2987).

[6] In the exceptional year of 1982/83 the difference between the official and the WES rate dropped to 1.4% of the official rate. As a result, the share of the premium payments in the export value dropped to 0.8%.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Table 3

Commodity Structure of Exports (1981, 1988)

	Value (US-$ million)		Share of Exports	
	FY81	FY88[a)]	FY81	FY88
In Current Prices				
Traditional Exports	583	568	82.0	46.1
Raw Jute	119	81	16.7	6.6
Jute Goods	366	301	51.5	24.4
Tea	41	39	5.8	3.2
Leather	57	147	8.0	11.9
Non-Traditional Exports	128	663	18.0	53.9
Fish and Shrimp	40	145	5.6	11.8
Ready-Made Garments	3	434	0.4	35.3
Other	85	84	12.0	6.8
Total Exports	711	1231	100.0	100.0
	Annual Growth (%)		FY81-88 Average	
In Constant Prices				
Total Exports	11.4	7.9	7.7	
Traditional Exports	4.5	−7.4	0.8	
Non-Traditonal Exports	59.1	29.5	28.9	
Memo Item:				
Export Price Index (FY81 = 100)	100.0	108.0		

Source: Planning Commission, Bangladesh Bank and staff estimates.
[a)] Staff estimate.

(2) Table 3 shows that the increase in total *exports* (annual growth rate at constant prices: 7.7%) was exclusively achieved by an expansion of the so-called *non-traditional* exports (annual growth rate at constant prices: 28.9%). The non-traditional exports have in the meantime become more important than the traditional exports; the most remarkable increase in importance can be noted in the garment industry (from 0.4% to 35.3%).

(3) The increase in total *imports* is dominated by an expansion of imports in the food sector. The import value of inputs even decreased in absolute terms.

III. Foreign Trade Regulations

(1) The *protective structure* of the trade system is mainly characterized by

— a high level of import tariffs;

— widely varying tariff rates;

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Table 4

Commodity Structure of Imports (1981, 1988)

	Value (US-$ million)		% of Imports	
	FY81	FY88[a)]	FY81	FY88
In Current Prices				
Capital Goods	889	774	27.2	25.9
Food	342	626	13.5	21.0
Foodgrains	250	489	9.9	16.4
Edible Oil	92	137	3.6	4.6
Major Intermediate Goods	781	514	30.8	17.2
Petroleum	503	272	19.9	9.1
Fertilizer	104	46	4.1	1.5
Raw Cotton, Yarn	141	136	5.6	4.6
Cement	33	60	1.3	2.0
Other[b)]	721	1073	28.5	35.9
Total Imports	2533	2987	100.0	100.0
(Non-Food Imports)	2191	2361	86.5	79.0
			Growth Rate FY81-88	
In Constant Prices — Indices (FY81-100)				
Capital Goods	100.0	86.7	−2.0	
Food	100.0	300.0	17.0	
Intermediate Goods	100.0	106.3	0.9	
(Petroleum)	100.0	99.6	−0.1	
Other	100.0	118.8	1.6	
Total Imports	100.0	130.7	3.9	
(Excluding Food)	100.0	104.3	0.6	
Memo Item:				
Import Price Index	100.0	90.2		

Source: Planning Commission, Bangladesh Bank and staff estimate.
[a)] Staff estimate.
[b)] Consumer and other intermediate goods not separately shown.

— quantitative restrictions;

— a system of differentiated exchange rates (*cf.* section C).

(World Bank, 1987, p. 111)

(2) If we relate the sum of the actual tariff and sales tax revenues to the corresponding import values of the specific product groups, we obtain the following picture:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Consumption goods:	40.4%
Raw materials:	36.8%
Capital goods:	27.4%
All goods:	35.0%

The level of import tariffs seems to be hardly dramatic and their variations not at all so. As is to be expected, this picture, however, changes considerably if the commodity groups are subdivided further (table 5).

In compiling this table, the authors had the following aim in mind: the demonstration of the combined influence of redundancy, smuggling, special regulations, quantitative restrictions etc. We do not want to go into detail here. What we can note, however, is that table 5 only takes into account *output* protection; for further protection estimates we point out to section E.

(3) There are some *reform efforts* to be recognized: in the area of *quantitative restrictions* the government introduced a limited negative list for the financial year of 1986, which, in 1987, was reduced again. Moreover, in 1986, the *number of different tariff rates* was reduced from 24 to 14. In addition, a three-year programme (1988-90) has been set up directed towards the restriction of *tariff intervals* as regards textiles as well as steel and engineering (from 25%-100% and/or 2.5%-200% to 10%-75% respectively; *cf.* World Bank, 1987, p. 63).

(4) There are attempts to mitigate the *anti-export-bias* by compensating measures:

— Most of the exporters are allowed to sell their foreign exchange in the *secondary market (cf.* section C).

— Exporters are given access to imported inputs through bonded warehouses *("bonded warehouse scheme").*

— Exporters are allowed duty-free imports on the basis of a *drawback scheme.*

Businessmen voiced harsh criticism concerning the institutions regulating duty-free imports. The *"bonded warehouse scheme"* is said to be hardly available for the great majority of exporters. In fact, only the garment industry would profit from this scheme, as this sector mainly imports fabrics based on cotton.

The *"duty exemption and draw-back-cell"* is described to be understaffed and extremely ineffective. In fact, the administrative procedure is quite complicated because it must be secured that the imported inputs are actually used in the production process and that they are not sold in the open market. This is why customs drawbacks are granted not only on the basis of submitted import bills, but are derived from, *inter alia,* production estimates. Such procedures certainly are open to arbitrariness and corruption.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Table 5

Nominal Rates of Protection for Selected Industries (percent)

	Statutory	Observed
1. Textiles and garments		
Cotton yarn	67	17 to 33
Specialized yarn	67 to 85	49 to 76
Gray cotton shirting	155	80
Gray polyester shirting	155	100
Gray polyester suiting	155	100
Men's shirts (blended)	385	180
Men's trousers (blended)	385	160
2. Agro-industries		
Jute goods	0	0
Packet tea	155	14
Sugar	245	48
Canned pineapple juice	245	60
Vegetable ghee	85	80
Soybean oil	20	20
Cigarettes	505	−33
3. Rubber products		
Bicycle tier: 2-ply	145	53 to 512
4-ply	145	148 to 892
Bicycle Tube	145	13 to 125
Sandals	205	354
4. Pulp, paper and board		
Pulp	37	18 to 37
Paper	145	40 to 45
Newsprint	105	31
Duplex board	145	82
Packaging materials	145	61
5. Basic steel		
M.S. billet	85	70
Shipbreaking products	50	22
M.S. rods using:		
a) CSM billet	115	90
b) Imported billet	115	90
c) Ship scrap	115	90
M.S. heavy plater	73	73 to 115
M.S. thin plate	73	73 to 115
CGI sheet	85	81

Without time giving.
(Stern, Mallon, Hutcheson, 1988, p. 1430).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

IV. Discriminations

(1) According to a World Bank report (World Bank, 1987, p. 63) there are discriminations to be recognized in the *small and cottage industry*. This discrimination includes import quotas (for inputs), which are accessible exclusively to industrial but not to commercial enterprises. In this way, the small entrepreneurs are hampered in their efforts to purchase — indirectly via commercial enterprises — foreign inputs. This regulation is said to have induced the creation of firms with the sole aim of taking advantage of import quotas.

(2) Referring to *Masum* (*Masum,* 1989, p. 62ff.) we present an estimation of the burden of import levies in the *textile industry* and in the *handloom sector,* taking into account the various technologies. The relative tax burden per yard of fabrics assumes the following proportions:

Textile industry (based on imported raw cotton):
Tk 1.70 per yard of fabric

Handloom sector (based on imported yarn):
Tk 20.06 per yard of fabric

Handloom sector (based on local yarn):
Tk 3.90[7]

On the one hand, we can observe a *"horizontal"* discrimination in the handloom sector amounting to Tk 20.06-Tk 1.70 per yard of fabric. Yet, we have to qualify this observation by pointing out that these distortions take full effect only when the processing of raw cotton into yarn (of equal quality) in the domestic textile industry is realized at costs per unit of output not exceeding import prices (net of import levies) of yarn.

The handloom sector is also charged considerably when they are processing yarn of the highly protected textile industry (*"vertical"* discrimination). In this context serious problems are emerging, since on the one hand, the handloom sector is challenged by keen competition due to Indian contraband goods and on the other, the producers of handloom products are dependent on input suppliers whose efficiency is beyond their control.

The relatively successful *garment producers* are in a position to dissociate themselves from the domestic textile industry. In fact, the garment sector has the possibility to import high quality semi-finished products and can — unlike most other sectors — obviously rely on the support provided by an effective duty exemption procedure.

It may be assumed that, due to the inefficiency of the domestic textile industry, a considerable *potential of vertical integration* is not utilized, as regards both the handloom sector (supply of yarn) and — although connected with more problems — the textile industry (supply of semi-finished products).

[7] Implicit burden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

V. The Potentiality of Reforms

(1) The rationalization of the *tariff system* requires both the reduction of tariff levels as well as narrowing the tariff intervals. The latter can be realized, in general, without violating the defined fiscal objectives, while a noticeable reduction in tariff levels — at least in the short and medium term — is in conflict with budget requirements. Similarly, a general system of export subsidies opposing the export bias might not be very helpful because the public expenditure would neutralize a considerable amount of the revenues obtained from import levies.

Thus, we can formulate the following *short and medium term recommendations:*

— *harmonization* of the tariff structure;

— *elimination of bureaucratic barriers* impeding exportation.

In the context of such an approach, it will hardly be possible to dispense with selective export promotion measures.

In the *long run,* the main objective is to reform the public revenue system in order to create leeways for the reduction of tariff levels.

(2) In the medium term, however, it should also be possible to *eliminate import quotas* as far as possible. Yet, the political opposition against such reform measures must not be ignored. On the one hand, entrepreneurs from protected sectors of industry are very much in favour of quantitative import restrictions because these provide a greater security than non-prohibitive tariffs. What is, however, even more important is the fact that import licences are a central instrument to be used for preferential treatment and corruption, so that the elimination of these licences would mean violating the substantial interests of politicians, bureaucrats and the entrepreneurial groups attached.

Quotas are violating the goals of economic efficiency *and* equity. Moreover, they affect the revenue earning capacity of the treasury. Consequently, the abolition of quotas should be a matter of prime concern.

VI. A Footnote on the Chittagong Export Processing Zone (CEPZ)

The task of drawing up a sufficiently reliable evaluation on the basis of a short visit to the CEPZ is like trying to square the circle. Due to the fact that there was (and is) no preparatory work available, we have chosen a "pragmatic" approach; on the basis of experiences from other EPZ institutions, pre-assumptions are to be made as to in how far — using the results obtained from interviews and general impressions — similar results can be expected from the CEPZ.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1. "Enclave Approach": Theoretical Concept and Results

(1) Referring to *Corden* we can identify the cost and benefit components relevant for an EPZ enclave (*Warr,* 1989, p. 76ff.). As far as the EPZ institutions of Indonesia, Malaysia and the Philippines are concerned, we are going to summarize the most remarkable results now (*ibid.,* p. 81ff.):

Benefits

— In three countries, *employment* accounts for more than half of the gross benefits: 66% in Korea, 69% in Malaysia and 85% in the Philippines.

— Only in Indonesia are *taxes* of major importance.

Yet we have to take into consideration here, that the benefit (and cost) components include *"foreign exchange earnings",* which — referring to the value of one unit of foreign exchange (dollar) — results from the difference between the official and the shadow exchange rate. The host country can realize these earnings because the foreign EPZ firms must convert foreign exchange into domestic currency at the *official* exchange rate in order to meet their domestic obligations. By separating these earnings from the benefit (and cost) components we obtain the following result:

— The benefits from the *"foreign exchange earnings"* represent the most important source of revenue[8] in Korea and the Philippines (56% and 62% of gross benefits, respectively), and the second most important in Malaysia (40% of gross benefits). For Indonesia, the foreign exchange earnings are reported to be zero.

Another thing to note is that, although tax revenues take the priority position in Indonesia, 90% of these are said to be "unofficial" ("Outcome of rent-seeking behaviour by government officials"; *ibid.,* p. 84). In fact, the net present value of the domestic EPZ turns negative, if this tax category is eliminated.

Costs

— Huge infrastructure costs and subsidies exist in Korea and the Philippines (49% and 135%(!) of gross benefits, respectively).

— The subsidization of electricity alone accounts for 22% of gross benefits.

— Administrative costs are most important in Indonesia (41% of gross benefits). Though they are less important in the Philippines, Korea and Malaysia (16%, 12% and 2%, respectively), they are still high in comparison with the percentages of taxes and "other revenues" (8%, 13% and 4%, respectively).

A final remark should be added: the cost-benefit-analysis does not take into account possible positive external effects in the form of *on-the-job training* or *technology transfer.*

---

[8] As the shadow exchange rates can only be estimated roughly (see e. g. *Gans,* 1990 a, p. 46ff. and *Gans, Marggraf,* 1990, p. 82ff. and 97ff.), estimation errors will apparently have quite a considerable influence on the cost-benefit-analysis.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. *Characteristics of the CEPZ*

(1) In our view, the CEPZ can, indeed, be compared with the EPZs of the four Asian countries mentioned above. In particular, the enclave concept was confirmed by our interview partners: The EPZ was classified as a "state within the state" (including labour relations).

The *enclave character* is underlined by the fact that the foreign firms almost exclusively use imported raw materials and semi-finished products[9]. This attitude is understandable if we take into consideration that the export oriented *domestic* textile industry mainly relies on foreign suppliers.

(2) As the *net* benefits arising in the EPZs of the four Asian countries are, to a considerable degree, influenced by infrastructure subsidies, administration costs and tax revenues, these items should also be paid attention to when evaluating the CEPZ.

The *infrastructure* system seemed to be well-functioning. This fact, however, rarely suggests low costs — taking into consideration the complaints made by *domestic* entrepreneurs (*cf.* E and F); the size of the presumed subsidy element, however, we know nothing about.

The amount of *administrative* costs is another item we can only speculate on. We do not have any information on the causes of the enormous administrative costs in the Philippines. If these are due to high expenses for a "secondary administration" (*e.g.* offices, cars etc. for board members living in the capital), then in Bangladesh this might also come true.[10] This supposition is suggested by more or less direct allusions made by some interview partners in the CEPZ.

They, however, did not give exact figures concerning *tax revenues.* Yet, we received the important hint that, after the period of tax exemption will have terminated, new negotiations are to be expected, which foreign firms would regularly use for voicing the threat of withdrawing their enterprises.

In general, the interview results do not present a particularly optimistic picture. In view of the *"world-wide EPZ competition"* our partners pointed out — although very vaguely — generally unfavourable conditions for the host countries[11]. Bangladesh in particular is seen to be found at the end of the scale: "What does Bangladesh really qualify if *e.g.* compared with Malaysia?"

---

[9] Here costs for the host country may arise, which have not been mentioned so far: We were told about illegal sales of duty-free imported semi-finished products!

[10] Cynics may raise the objection that a cost-benefit-analysis which is only efficiency oriented will be able to credit all "inofficial tax revenues" as well as parts of the administration costs as "revenues". For on the one hand, it is indeed irrelevant *who* will obtain the revenues (excluding foreigners), and on the other, official cars and air-conditioned offices are beneficial facilities.

[11] These problems may well be compared with those having arisen with respect to the GTZ consulting project in Bolivia concerning a "mining code" acceptable to foreign investors. Cf.: *Gans,* 1988, p. 30ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(3) Even a positive net present value of a cost-benefit-analysis for one specific project (CEPZ) does not have any meaning for the *relative* advantages of these measures. We have to insist on the fact that foreign investments can possibly be attracted in a more cost-efficient way by using *alternative measures,* which apart from deregulations, first and foremost are based on a reliable economic policy.

E. Industry

I. Investment and Production Licensing in Developing Countries

The main *objectives* of investment and production control which are often mentioned are:

— channelling funds into priority sectors;

— protecting small enterprises;

— controlling monopolies (*cf. Guisinger,* 1980, p. 193 ff.).

Apart from the fundamental problems of bureaucratic control (blocking of market mechanisms; asymmetrical effects in favour of deterrence and against positive incentives) we should point out above all the disadvantages in the form of *delays* and *uncertainties* resulting not least from the discretionary character of the measures and the ensuing powerful position gained by the bureaucracies.

Seen from the viewpoint of some *politicians* and *administrators* however, controls in the form of licensing may well have attractive qualities (*ibid.,* p. 205):

— swift and sure impacts;

— apparent social benefits (while social costs remain hidden);

— no burden on the public budget;

— participation in rent-seeking.

The different *licensing* procedures in Bangladesh can be classified by the degree of government intervention (Ministry of Industries, 1986). When *evaluating* these regulations experts often benevolently indicated the "changes into the right direction" (see *e.g.* World Bank, 1987, p. 65):

— A change away from quantitative investment targets for priority sectors towards an *indicative* investment schedule. (The financial institutions regarded these targets — although they proved to be unrealistic — as convenient substitutes for careful project appraisal. Consequently, it was easy to shift the responsibility to the government).

— The reservation of industries for the *public sector* has been limited.

— There is only a "short" *negative list* of discouraged industries. The remaining 125 out of 144 sectors are said to be "free". As regards these sectors no formal

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

licensing procedure is required, if the entrepreneur relies on his own resources.

— *Sanctioning power* has been shifted from the National Committee for Industrial Development to the commercial banks and development finance institutions. As a result, there has been a significant increase in "licensing thresholds".

— The "licensing threshold" of 50% (import-content) is relatively high; formerly it was 20%.

As regards references to following sections, we can already say that "improvements" in the form of "changes into the right direction" will be anything but satisfactory.

II. Industrial Performance: A Regulation or an Entrepreneurial Problem?

1. The Inefficiency of Government Assistance

(1) We can base our estimations of the scope and structure of government assistance and burdens on a quantitative analysis, which has been elaborated by means of the ERA concept[12] (Effective Rate of Assistance) (table 6).

It is most evident from these figures that there is a *heavy bias* in favour of import-competing industries and against exports. At the same time, we can note a policy-bias against the private sector (with the possible exception of jute processing).

(2) In addition, we can state the following relationships:

— Between investment activities, total factor productivity and production efficiency on the one hand, and the size of the ERAs on the other, we can note negative or zero correlation coefficients.[13]

— Sectors with a reasonably good performance (handloom sector; a few export industries), did not receive any assistance or even got negative ERAs.

Yet, we must not overinterprete these results:

— Regression analyses alone do not say anything about *causality*. Thus, we may presume that high ERAs frequently result from inefficiencies.[14]

— The ERAs cannot reveal *administrative* impediments (cf. section E I.).

— Simple regression analyses of the kind mentioned above do not at all cover the most important *economic* forces, i. e. those which are not directly policy determined.

---

[12] The ERA concept is just an extension of the ERP ("Effective Rate of Protection") approach.

[13] Taken from some material used in a seminar by Prof. *Sahota* (HID); we do not have any information on the quantitative approaches.

[14] There possibly exist interrelations of both directions intensifying each other.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Table 6

ERAs for Major Export Industries and Major Import-substitution Industries (1989)

Group of Industries	Effective Assistance (%)
A. Import Substitution Group	
1. Steel & billets, etc.	
M. S. billets, etc.	Infinite
M. S. rods	280–411
TV (black & white)	280
Electric motors, etc.	31-53
2. Chemicals, etc.	
Acids	142–366
Sanitary wares	435
Paper and rubber products	Infinite
3. Agro-based	
Sugar	407
Edible oils	978
Cigarettes	-47
4. Textiles	
Cotton yarn	113-513
Nylon yarn	181
Woven fabrics	115-213
Clothing	197-318
Handloom: Statutory	153
Actual (due to smuggling)	Negative
B. Export Group	
Readymade garments	25
Finished leather	73
Frozen fish	-16
Glycerine	9
Ceramic tableware	7
PVC pipes	8
PVC cables	Negative
Textile fabrics	1
Jelly, ketchup, pineapple juice	-2 to 4
silk fabrics	16
Cotton vests	19
Nylon socks	11
Raw jute	Negative
Jute good	Negative
Fertilizer (nitrogenous)	Negative

Source: TIP[15], Planning Commission *(Abdur Rab* author) (1989) Table II.2. Similar results in: HIID/ESEPP[16] Project.
(Note: "infinite" points to negative value added)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

The reasonably good performance of the *garment industry* partly seems to support these objections. The first thing we noted was that the duty-free import of inputs is not charged with *administrative* impediments worth mentioning (cf. section D). Moreover, this sector is characterized by a cumulation of relatively positive *economic* conditions. From various talks we can extract the following main features:

— Labour intensity is high.

— The great majority of the labour force are women[17].

— Efficient production is possible in small enterprises requiring only modest amounts of fixed assets and working capital.

— As an addition to the third item: the capital required for buildings can be kept low, as in many cases it is sufficient to rent a floor within a building.

— Management is said to be easy.

This is not to say that all of the public promotion systems are inefficient. In Bangladesh, however, it is quite obvious that the *extent* of assistance given to some industries on the one hand creates and/or preserves *inefficiencies* and on the other, diverts resources from actually or potentially dynamic sectors.

2. Government Failure vs. Market Failure

(1) The following table presenting the opinions of *private entrepreneurs* on the one hand, and of *government officials* on the other, has been prepared by the ESEPP-Project and serves as an excellent starting point for our discussion:

Table 7

The Two Faces of Industrial Problems

Private Entrepreneur Face	Government Official Face
1. *Bureaucratic sloth and lack of professional support* discourages investment.	1. Investors have illusion of making "big bucks" overnight from an individual project. They lack ingenuity, foresight, and seek to be *pampered.* They do not do their homework adequately and properly, *not even in filling in application* forms, and when deficiencies in those are brought to their attention they complain of delays and indifference on the part of sanctioning agencies.

[15] Trade and Industrial Policy (TIP) Reform Programme.

[16] Harvard Institute for International Development/Employment and Small Enterprise Policy Planning.

[17] Female workers are described as "more motivated". One reason for this, so we were told, is the "unattractive existence as a housewife in this country."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. *Lack of infrastructure* discourages investment in backward areas.	2. *Tax incentives* for setting up factories in underdeveloped areas are generous.
3. *Corruption, bribery* at every stage; pre-sanction, post-sanction makes projects too costly to operate.	3. *Private entrepreneurs are to be blamed for widespread corruption.* They attempt to bribe government officials to evade taxes, enjoy monopoly rights, break the queue to get ahead of others, and so forth. It takes two to tango.
4. It is a *daunting task to complete formalities to be eligible for various governmental tax* incentives.	4. *Tax evasion and other secretive practices* discourage investors from "opening their books" to public officials that may be necessary to be eligible for fiscal benefits from the government.
5. *Getting project proposals prepared* through government or public agency-approved consulting firms is another type of government statutes that aggravates corruption.	5. Entrepreneurs are too naive and short-sighted to appreciate the *need of a feasibility study and R. & D.*
6. *NGOs usually are more helpfull to small and cottage industries* than is BSCIC (Bangladesh Small and Cottage Industry Corporation).	6. BSCIC has played a positive role in the growth of small and cottage industries.
7. *Privatisation of utility companies,* such as *telephone* and *power* would eliminate much of the inefficiency and corruption.	7. Privatisation of utility companies, and hence the *creation of private monopolies,* would have deleterious economic and social ramifications.
8. *NIP82 and RIP86* were a step in the right direction; *the problem lies with implementation.*	8. Bangladeshi *investors seek* quick money and *often do not have sound projects.* When things go wrong because of investors' mistakes or misfortune, government becomes the scapegoat.
9. *Protection:* Bans or high tariffs on products are *desirable* to protect nascent industries.	9. Government has provided generous assistance to the *first-generation* industrialists. But the infant industries scarcely grow up!
10. *Smugglers make more money than traders; traders more than manufacturers.* That is a major reason for the stagnation of investment in industry.	10. Government can increase its surveillance and enforcement, but cannot root out smuggling entirely.
11. *Union* leadership from *outside* the plant is creating many problems.	11. *Labour leaders* support leadership from *outside* the plant. It allows bargaining without fear of repression.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

12. Labour only has a charter of rights; it should also have a charter of *duties.*	12. Small enterprises are scarcely affected by labour laws. As for large enterprises, labour problems will be dwarfed when they start growing and increasing their productivity.
13. Industrial sickness is caused mainly by *lack of demand.*	13. Industrial sickness is caused mainly by *high costs* of production and *low productivity,* and not necessarily by low demand.
From an *economist's* point of view bans and high tariffs are the root cause for smuggling, as are licenses for too many activities and the over-regulated economy in general for rent-seeking and rent-sharing (corruption).	

In our view, there are four central conclusions to be drawn from this table:

— In most cases government *permission,* tax or duty *exemptions* and *loans* are connected with high costs, which might even be prohibitive (points 1, 3, 4 and 5/left-hand side).

— The provision of *infrastructure,* being a "classical" area of government activity, is inadequate (points 2 and 7/left-hand side).

— Private activities are biased towards *rent-seeking* (positions 1, 2, 4 and 8/right-hand side). This, in turn, creates a demand for assistance (points 8 and 9/left-hand side).

— *Labour relations* are underdeveloped (points 11 and 12/both sides).

These four basic statements are backed by the interviews we made.

(2) Thus, the priority task seems to be not the withdrawal of the state, but rather the *restructuring* of its activities, i.e. reducing the far-reaching interventions and activities in the commercial, credit and tax system on the one side and laying much more stress on creating an improved infrastructure (cf. section F) as well as a reliable legal and institutional framework.

Yet, it would be an illusion to think that the simple reduction of the interventionist state were sufficient for a satisfactory economic development. Of course, *entrepreneurs* and a well-trained *management* are necessary if the new chances opening up are to be taken advantage of. In this respect, however, it is not sufficient just to increase the supply of trained personal (graduates in business administration, technicians etc.). At the annual meeting of the "ALUMNI ASSOC."[18] the author was most strongly advised to recognize that the main problem was not the limited *training capacities,* but rather the *inadequate understanding* of the domestic entrepreneurs[19] as regards the fact that modern enterprises have to be led in a different way than traditional firms in the commercial sector.

[18] Bangladeshi association of business administration.

[19] Those younger seminar participants who were introduced as the "best graduates" — without exception — were employed by "multinationals".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

F. Physical Infrastructure

In this section we consider the following selected areas:

— transport sector: road transport, railways, water transport;

— power sector: electricity;

— telecommunications.

I. The Theory of Public Regulation

(1) A need for public regulations with a high degree of government intervention (control of prices, market accessibility and capacity; public enterprises) is mainly justified by *sub-additive* and/or *irreversible* cost structures (see e.g. *Kruse,* 1985, p. 27). Since it is frequently claimed that the cost structures of suppliers of (some) infrastructural services are characterized by the above-mentioned features, we are going to make some explanatory remarks here.

(2a) The result of sub-additive cost structures, which in turn are based on economies of scale (sufficient condition), is the *natural monopoly.* This statement alone, however, does not justify the need for public regulation, as free and costless access to the market may lead to allocative and technical efficiency even if there are only *potential* competitors (concept of the "contestable market"; *ibid.,* p. 29).

(2b) The result of *industry*-irreversible cost structures is the so-called *cut-throat competition,* which, for example, is linked to the means of transport not being dependent on rails (water and road transport). We speak of *industry*-irreversibility, if this irreversibility is caused by investment goods, which cannot exclusively be used for the supply of a regionally limited market (*ibid.,* p. 29ff.). If this is *not* the case, we speak of *market*-irreversibility (example: housing). Yet, neither industry- nor market-irreversibility alone can justify the application of public regulation measures.

(2c) The *candidates* for a policy of public regulation — regardless of how this may be organized in practice — can be found in those industrial sectors that combine the features of sub-additivity *and* market-irreversibility as well (*ibid.,* p. 31ff.).

(3) According to (2c), of the above-mentioned areas of physical infrastructure, the following sectors are classified as qualifying for "the very core" of public regulation (cf. *Kaufer,* 1985, p. 12):

— railways;

— electricity;

— telecommunications.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Part of these subsectors of transport (railways), utilities (electricity) and communications (telecommunications) are the *rail* and/or *distribution networks,* which are characterized by a marked *decline of marginal unit costs* in the case of increased capacity utilization (sub-additivity). Another feature is that of a high degree of market-irreversibility; the position of the entrepreneur operating in the market is described as *"resistant" (Kruse,* 1985, p. 31).

Road and water transport enterprises, in general, are not responsible for establishing their own traffic networks; the only typical feature of these sectors are industry-irreversible capital goods.

A comparison of the two groups of enterprises supplying infrastructural services underlines a fact that is of utmost importance for economic policy: in general, it is *not enterprises as a whole,* which are characterized by high degrees of market-irreversibility and sharp declines of marginal unit costs. As a result, breaking up of existing corporate structures and applying very specific policy measures to the emerging subsectors are indeed a possible strategy.

II. The Potentiality of Deregulation

In the following we are going to analyze one sector after the other, taking into consideration — if it seems adequate — a few experiences of the World Bank (*Roth,* 1987).

1. Road Transport

(1) One *public enterprise* (BRTC: "Bangladesh Road Transport Corporation") supplies transport services. Yet, the market shares of this enterprise are only small: according to oral reports from experts, the BRTC owns 5 - 6% of total busses[20] and only a little more than 2% of total trucks.

The opinion of the local experts consulted is clear: they regard the BRTC as superfluous and recommend its complete abolition. The tenacious life of the BRTC is explained by the fact that government commissions (such as imports of busses and trucks) are a profitable source of rent-seeking for the "officials".

(2) The private truck and bus traffic is *licensed:* Licences for specific regions are issued by the "Bangladesh Transport Authority" (BAT). The economic rationality of such a policy may be doubted (argument of the "cut-throat competition", see e. g. *Strosberg,* 1985, p. 113 ff.). It seems to be not very legitimate either to refer to practices pursued in highly developed industrial countries: "The evidence from a variety of cities in developing countries clearly indicates that urban public transport can be competitively provided by the private sector, that the regulation of fares and entry is likely to do more harm than goods, and that there is no reason why progressive developing countries should continue to

[20] There are no bus enterprises run by the municipalities.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

follow practices that arose in Western countries under entirely different conditions." (*Roth,* 1987, p. 228).

(3) We cannot present a detailed analysis of the role government plays in transport (cf. with respect to urban traffic: *ibid.,* p. 227 ff.). The *main function of the government,* i. e. the planning and implementation of an operative road network, seems to have been fulfilled only insufficiently by the Bangladesh government.

2. *Water Transport*

(1) One *public enterprise* (BIWTC: "Bangladesh Inland Water Transport Corporation"), according to experts, handles 12 - 15 % of freight and less than 10 % of passengers. The opinion on this enterprise is just the same as the one on BRTC (cf. section F. II. 1 [1]). Thus, the same consequences are demanded: BIWTC is to be dissolved completely!

(2) It is certainly the *main task of the government* to keep the waterways operative. Due to the fact that the inland waterways are by far the most important component of the transport system, this task is of the utmost importance. Yet, in this sector as well, government activities seem to be rather insufficient.

3. *Railways*

(1) The state of the *public enterprise* "Bangladesh Railways" (BR) is unanimously described as "desolate". As a result from the talks with (local) experts and government officials the following main problems crystallized:

— "High costs: More than one-third of all workers have to be dismissed" (local experts).

— "Low operational standard" (local experts).

— "Low collection rates: People prefer to pay a smaller amount to the officer directly" (local experts).

This diagnosis is also confirmed by official papers.

(2) As the railway system is part of "the very core" of public regulation policy, the question arises as to what is the appropriate *regulation model.* The following two examples may be regarded as two possible forms of organization: a. the "German model" in the form of public enterprises or b. the "American model" as a link-up between private enterprises and public regulation authorities *(Müller, Vogelsang,* 1979, p. 19; *Kaufer,* 1981, p. V ff.). Apart from the fact that for lack of information we cannot delve into a more profound discussion, this question seems to be irrelevant for Bangladesh anyway, as the capital necessary for privatisation is not available.

One could, however, imagine the transfer of BR into a largely *autonomous enterprise* with private management. Proposals of this kind are definitely wel-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

comed. According to (local) experts this is a promising model only if the government is willing and able to reestablish and guarantee law and order in the railway sector.

4. Energy (Electricity)

(1) There are two *public enterprises,* which are responsible for the energy supply in Bangladesh:

— The *"Power Development Board"* (PDB) is responsible for the generation and transmission, as well as for the distribution of electricity outside rural areas (with some exceptions).

— The *"Rural Electricity Board"* (REB) is responsible for the distribution in the rural sector.

The PDB is a semi-autonomous body and takes part in tariff as well as investment policy. 25% of investment is self-financed (goal: 40%), the rest is accounted for by the government budget.

Tariffs are fixed at the cabinet level. The following institutions are involved: Ministry of Energy and Minerals, Ministry of Planning, Ministry of Finance, PDB.

Investment activities are the result of a planning process that is carried out interactively between the Ministry of Planning (goals, strategies), the PDB (preparation of projects) and the Ministry of Energy and Minerals (inspection, approval).

(2) The *result* of the government directed energy sector is given an assessment (by local experts) similar to that of Bangladesh Railways. First of all "inefficiencies on all stages" (generation, transmission, distribution) are pointed out. As always, particular emphasis is put — even in the press — on the high "system losses".

Dishonesty and corruption are said to be widespread. One can note striking parallels between the energy and the transport sector: on the one hand, many clients pay directly to the employees ("connections without meters"), and on the other, the government commissions provide the possibility of rent-seeking, since the capital intensive power sector requires equipment with a high import content.

Yet, revenues exceed (financial) costs. The reason for this seems to be that part of the costs are directly covered by the government budget.

(4) Just as is the case with the railway sector and telecommunications, it is possible to justify *public regulation* requirements for the power sector. This is why, once again, it is only the kind and degree of government regulations that can be put up for discussion.

Though the actual measures to be applied in the framework of a regulation policy in the power sector is not discussed in this paper, we should nevertheless

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

point out a few basic statements that result from the theory of public regulation: regulation requirements can be justified for the *transmission* and *distribution* of electricity, but not for its *generation* (see e.g. *Kruse,* 1985, p. 39; *Roth,* 1987, p. 68 ff.). This result presents a striking contrast to the present discussion in Bangladesh: indeed, there are plans to initiate attempts as regards the privatisation of *distribution* in the Dhaka division. Yet there is no contradiction to our theoretical considerations, as privatisation and public regulation do not exclude each other, all the more so, since privatisation is to be regarded as a constituting factor of the "American model".

The motives for privatisation of distribution may be found in the fact that people expect the above-mentioned measures to render higher revenues.

5. *Telecommunications*[21]

(1) The *complaints* our interview partners voiced about telecommunications were similar to those about the railway and power sectors and concentrated on allocative inefficiencies ("long queues"), technical inefficiencies ("bad maintenance"; "different technical systems — Belgian, German, Finnish — incur high costs") and corruption ("Government commissions are a source of rent-seeking"). In contrast to the power sector, clients of the telephone corporation reported that the employees received direct payments far *beyond* official tariffs, thus — by means of threats ("disconnections") — siphoning off the consumer surplus.

(2) The *reform proposals* are aimed at autonomous management. The *private sector* "should participate" (local expert). In fact, private enterprises are operating in those areas for which no requirement for public regulation can be justified: telephones can be purchased in the open market ("terminal market")!

6. *Some Remarks on Public Pricing Policies*

The *World Bank* Report *(World Bank,* 1987, p. 116 ff.) offers an interesting analysis of public pricing policies: on the basis of the comparison of actual and "efficiency prices", the *subsidy element* is estimated for each of the various sectors. We cannot delve into methodical problems here. Similarly, it is not very useful either, to discuss the economic rationality of subsidies as an instrument of economic policy without having made diagnoses on each specific sector. In this context we will only point out two important arguments:

— Cost-oriented tariffs are hardly acceptable, if their introduction is not accompanied by *cost decreasing reform measures:* "Otherwise customers would be simply charged for the incompetence of public corporations" (local expert).

[21] See e.g. *Müller,* 1987, p. 133 ff.; *Roth,* 1985, p. 158 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Public pricing policies may be ambiguously used as an *alibi:* "Public pricing is a field where government can demonstrate their willingness to reform without touching the main source" (local expert).

G. Summary and Conclusions

I. First Basic Features of the Economic System: Import-based Taxes and Inefficient Financial Markets

(1) There is a heavy reliance of the government on *import-based taxes* (customs duties plus sales taxes) which in the first instance leads to:

— a bias in favour of import-competing industries;

— a bias in favour of capital-intensive technologies;

— a bias against export-oriented industries and agriculture;

— a bias against small-scale and cottage industries.

The government attempts to *partially* offset disincentives. It has created a *complicated* system of export promotion, e.g.

— via the exchange rate system (XPB benefits);

— via the fiscal system (e.g. duty exemptions).

(2) Most *financial institutions* seem to have been acting like government agencies rather than autonomous and accountable banks. An extremely low recovery rate and a large number of defaulters have been reported. This indicates a considerable degree of misallocation of capital. Banks have been an integral part of the intervention system, thus having contributed to all distortions mentioned above.

Conclusions

Government interventions have created a compound of the *fiscal system, trade policy* and the *capital market.* If each of these systems is to perform its inherent function properly, this compound has to be dissolved:

— By means of reduction and rationalization of *import taxation,* i.e. economic policy should aim at disconnecting the government budget from trade policy as far as possible. There might be some arguments in favour of protection. But these should be separated from fiscal considerations.

— A lower degree of *import protection* together with a concomitant devaluation of the domestic currency will create an economic environment more conducive to export industries and agriculture. This, in turn will facilitate the *deregulation of the overly complex export promotion system,* although this is no argument against a straightforward and well-designed export promotion system.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— There is — at least in the short run — no alternative tax (incl. a value added tax) available to fully compensate for revenue losses due to decreased import taxation. Nevertheless, to balance the government budget seems not to be an unfeasible task. Considering the limited potential of those measures mentioned above (chapter A. II. 3)[22], this could possibly not be accomplished without *redirecting activities from the development budget to the private sector!* Indeed, this would imply a redirection of macroeconomic flows.

— Within the framework of a liberalized economic system the *capital market* would have to perform new and more ambitious tasks, namely to transform higher disposable private income[23] into available funds and to channel capital into most productive uses.

Indeed, there is a pitfall built in our proposals: non-productive uses of increased private income would affect domestic capital formation. This potential danger has to be met by an improved economic, political and social environment.

II. Second Basic Features of the Economic System: Cumbersome Public Administration and "Non-existence of an Entrepreneurial Culture"

There are considerable frictions dominating the *interplay* between public administration and entrepreneurs (incl. farmers). From the *entrepreneurs'* point of view, government sanctioning, tax or duty exemptions and loan approval often involve prohibitive "transaction costs" i. e. corruption, while the provision of infrastructural services is generally inadequate or lacking. In many cases the lack of sound infrastructural facilities makes investment impossible. The *government* side, on the other hand, complains that profit expectations among entrepreneurs are exorbitant and that risk-avoidance is overly important to private decision making.

III. Third Basic Feature of the Economic System: "Soft State"

A majority of our interview partners regard bad *labour relations* as one of the most important obstacles to entrepreneurial long-term planning. Most of them emphasized that labour problems should not be analysed in isolation, but have to be seen as an indicator reflecting *weaknesses of the political and the juridical system as a whole.* Moreover, it is argued that these weaknesses might possibly be more important than some of the *technical* arguments economists have elaborated so far.

---

[22] But one should also take into account that a devaluation of the domestic currency would increase the financial profitability of the export-oriented jute industry leading to reduced subsidy requirements.

[23] Mainly due to lower taxation.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

IV. Fourth Basic Feature of the Economic System: Rent-seeking

One should be aware of the fact that the Bangladeshi economy is to a large extent fuelled by foreign aid flows and administered by a highly interventionist system. This does not only generate misallocation and inefficiencies, but also offers plentiful lucrative opportunities for *rent-seeking activities.* Literature and interviews suggest the following main sources:

— non-repayment of loans;

— sanctioning procedures for the private sector;

— trade regulations;

— government commissioning.

Rent-seeking has to be regarded as a serious problem. These activities divert *scarce resources* from productive purposes, have *unequalising* effects on income distribution, contribute to uncertainties and, above all, *destroy confidence* which is so much needed for sustained development.

Summary: Reforming the Economic System of Bangladesh: Main Fields of Action

In this paper those areas of macroeconomic and industrial policy are identified in which deregulation may play a potentially fruitful role. Those areas are:

— tax system

— financial market

— foreign exchange market

— foreign trade

— industrial policy

— physical infrastructure.

The main problems in these areas are the high amount of misallocation and inefficiencies and the welfare losses caused by numerous rent-seeking activities, which are the outcome of a weak political and juridical system.

References

Alam, K. (1989): "Development of Capital Market" in: Keynote Paper (Alumni: Day-89' Seminar, Sonorgoan Hotel. Dhaka.

Atkinson, A. B. (1981): "Optimale Besteuerung und die Kontroverse: direkte vs. indirekte Steuern" in: M. Rose, H. D. Wenzel, W. Wiegard (Eds.), Optimale Finanzpolitik. Stuttgart, New York.

Balassa, B. (1982): Development Strategies in Semi-industrial Economies. Baltimore and London.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Binnenbrück, H.H. (1985): "Zur Deregulierung im Güterkraftverkehr" (Korreferat) in: Arbeitsgemeinschaft Deutscher Wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (ADWF) (Ed.), Deregulierung als ordnungs- und prozeßpolitische Aufgabe. Berlin.

Chowdhury, O.H. (1987): Incidence of Indirect Taxation in Bangladesh: 1984/85. BIDS study. Dhaka.

Cody, J., H. *Hughes,* D. *Wall* (Eds.) (1980): Policies for Industrial Progress in Developing Countries. New York etc.

Dornbusch, R. (1988): "Overvaluation and Trade Balance" in: R. Dornbusch, F.L.C. Helmers (Eds.), The Open Economy. New York etc.

Eigner, R.M. (1959): "Indian Income, Wealth and Expenditure Taxes: Integration and Administration" in: L.E. Thompson, E.C. Brown (Eds.), National Tax Journal. Harrisburg.

EPZ (1986): Investment Opportunity in Bangladesh. Dhaka.

EPZ: Banking and Financing.

EPZ: Informations for Investors.

EPZ: Labour and Industrial Relations.

EPZ: Utility Services.

Eshag, E. (1983): Fiscal and Monetary Policies and Problems in Developing Countries. Cambridge etc.

Fischer, B. (1986): Sparkapital in Entwicklungsländern. Engpässe und Reformansätze. München, Köln, London.

Fry, M.J. (1988): Money, Interest and Banking in Economic Development. Baltimore and London.

Gans, O. (1988): Macro-economic and Macro-econometric Analysis of the Bolivian Economy, FIA-Berichte 88/1. Heidelberg.

— (1990a): Schwerpunkte der Projekt- und Programmplanung: Betriebswirtschaftliche ("financial") und volkswirtschaftliche ("economic") Investitionsrechnung, O. Gans, I. Evers (Hrsg.), Handbuch der volkswirtschaftlichen Beratung. Baden-Baden.

Gans, O., R. *Marggraf* (1990): Wirtschaftstheoretische Grundlagen der Kosten-Nutzen-Analyse, O. Gans, I. Evers (Eds.), Handbuch der volkswirtschaftlichen Beratung. Baden-Baden.

Gans, O.: Bangladesh (1990): A Critical Review of Present Macroeconomic and Industrial Policy, GTZ (Ed.), Towards an Improved Environment for Private Sector Development in Bangladesh. An Interdisciplinary Approach to Policy Assessment. Eschborn.

Ghafur, A., O.H. *Chowdhury* (1988): Financing Public Sector Development Expenditure in Selected Countries. Bangladesh (ADB). Manila.

Guisinger, S.E. (1980): "Direct Controls in the Private Sector" in: J. Cody, H. Hughes, D. Wall (Eds.), Policies For Industrial Progress In Developing Countries, New York etc.

Haller, H. (1957): Finanzpolitik. Tübingen, Zürich.

Hasnath, S.A. (1987): "The Practice and Effect of Development Planning in Bangladesh" in: Public Administration and Development. Vol. 7, pp. 59-75.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hoch, J. (1985): "Regulierung und Deregulierung im Verkehrswesen" in: ADWF (Ed.), Deregulierung als ordnungs- und prozeßpolitische Aufgabe. Berlin.

IFC (1988): Foreign Investment in Bangladesh, (Unpublished). Dhaka.

Islam Bank LTD. (1989): Annual Report 1988. Dhaka.

Islam, S. (1987): "Monetary Policy in a Developing Country: The Case of Bangladesh" in: The Indian Economic Journal, Vol. 35, pp. 38-47.

Kaldor, N. (1967): "Tax Reform in India" in: R.M. Bird, U. Oldman (Eds.), Readings on Taxation in Developing Countries. Baltimore.

Kaufer, E. (1981): Theorie der öffentlichen Regulierung. München.

— (1985): "Theoretische Grundlagen der Regulierung" in: ADWF (Ed.), Deregulierung als ordnungs- und prozeßpolitische Aufgabe. Berlin.

Krause-Junk, G., J.H. v. *Oehsen* (1982): Besteuerung, optimale, Handbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 9. Stuttgart etc.

Kruse, J. (1985): "Normative Bestimmung des Regulierungsbereichs" in: ADWF (Ed.), Deregulierung als ordnungs- und prozeßpolitische Aufgabe. Berlin.

Kurz, R. (1985): "Entwicklung und gegenwärtiger Stand der Deregulierungsdiskussion" in: ADWF (Ed.), Deregulierung als ordnungs- und prozeßpolitische Aufgabe. Berlin.

Lim, D. (1980): "Taxation Policies" in: J. Cody, H. Hughes, D. Wall (Eds.), Policies For Industrial Progress In Developing Countries, New York etc.

Lucia, R.J. de, H.D. *Jacoby:* Energy Planning for Developing Countries: A study of Bangladesh.

Masum, M. (1988): Mobilization of Domestic Resources in Colombo Plan Countries: Problems and Prospects. Special Topic Paper (External Resources Division / Ministry of Planning). Dhaka.

— (1989): Macro Policies and Alleviation of Rural Poverty. Dhaka.

McKinnon, R.I. (1984): "Financial Policies" in: J. Cody, H. Hughes, D. Wall (Eds.), Policies For Industrial Progress In Developing Countries. New York etc.

Midas (1989): MIDAS Profile. Dhaka.

Ministry of Finance (Gov. of the People's Republic of Bangladesh): Summary of Recommendations of the Report of the National Commission on Money, Banking and Credit. Dhaka.

Ministry of Industries (Gov. of the People's Republik of Bangladesh) (1986): Industrial Policy — 1986. Dhaka.

Ministry of Law and Justice (1986): The Bangladesh Export Processing Zones Authority Act, 1980 (Act No XXXVI of 1980). Dhaka.

Müller, J. (1985): "Möglichkeiten für Entregulierung im Telekommunikationsbereich" in: ADWF (Ed.), Deregulierung als ordnungs- und prozeßpolitische Aufgabe. Berlin.

Müller, J., I. *Vogelsang* (1979): "Regulierung öffentlicher Unternehmen in den USA" in: Schriftenreihe Gemeinwirtschaft Nr. 35. Köln, Frankfurt/M.

Nasko, H. (1985): "Möglichkeiten und Grenzen der Deregulierung im Telekommunikationsbereich" (Korreferat aus der Sicht der Industrie) in: ADWF (Ed.), Deregulierung als ordnungs- und prozeßpolitische Aufgabe. Berlin.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Newbery, D. (1987): "Agricultural Taxation: The Main Issues" in: D. Newbery, N. Stern (Eds.), The Theory of Taxation for Developing Countries. New York etc.

Osmani, S.R., S. *Jahan* (1986): "Pricing and Subsidy Policy for the Public Sector Jute Manufacturing Industry of Bangladesh" in: BIDS Research Report No. 46. Dhaka.

Planning Commission (1985): The Third Five Year Plan 1985-90. Dhaka.

Prakash, O. (1958): An Indian View of the Expenditure Tax, The Manchester School of Economic and Social Studies, Vol. 26. Manchester.

Prest, A.R. (1985): Public Finance in Developing Countries. London.

Rab, A. (1985): Export Performance and Prospects and Government Policy to Promote Exports in Bangladesh, Doc. TIP-MU-G.4. (Unpublished).

Ritchie, L., D. *Menegakis,* K.M. *Sakuawatullah* (1987): Report on Private Sector Development in Bangladesh (AID/A.D. Little).

Rose, M. (1987): "Plädoyer für eine konsumorientierte Steuerreform" in: R. Henn (Ed.), Technologie, Wachstum und Beschäftigung (commemorative publication for Lothar Späth). Berlin etc.

Rose, M., W. *Wiegard* (1983): "Zur optimalen Struktur öffentlicher Einnahmen unter Effizienz- und Distributionsaspekten" in: D. Pohmer (Ed.), Zur optimalen Besteuerung. Berlin.

Roth, G. (1987): The Private Provision of Public Services in Developing Countries. New York etc.

Sahrabuddin: Experience of Monetary Policy since Independence. Unpublished.

Sandmo, A.B. (1981): "Optimale Besteuerung — Eine Einführung in die Literatur" in: M. Rose, H.D. Wenzel, W. Wiegard (Eds.), Optimale Finanzpolitik. Stuttgart, New York.

Schön, H. (1985): "Möglichkeiten und Grenzen der Deregulierung in der Telekommunikation" in: ADWF (Ed.), Deregulierung als ordnungs- und prozeßpolitische Aufgabe. Berlin.

Shamsuzzaman, A.F.M. (Ed.) (1989): Bangladesh. Trade & Industry Directory 1989. Dhaka.

Stern, J.J., R.D. *Mallon,* T.L. *Hutcheson* (1988): "Foreign-Exchange Regimes and Industrial Growth in Bangladesh" in: World Development, Vol. 16, pp. 1419-1439.

Storsberg, G. (1985): "Regulierung und Deregulierung im Verkehrswesen" in: ADWF (Ed.), Deregulierung als ordnungs- und prozeßpolitische Aufgabe. Berlin.

The Economist Intelligence Unit (1989): Bangladesh. Country Report No. 2. London.

TIP (1987): Overview of Industrial Assistance Policy in Bangladesh and Recommendations for Reform, Doc. TIP-EPSU/MU-H-Part I (Unpublished). Dhaka.

— (1989): Overview of Trade and Industry Policy Reform. Recommendations and their Macroeconomic Implications in Bangladesh, Doc. TIP-MU-H-Part II (Unpublished). Dhaka.

UNDP (1988): Agricultural Sector Report.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

UNIDO (1989): Bangladesh. Strengthening the Indigenous Base for Industrial Growth. Industrial Development Review Series. Vienna.

Virmani, A. (1984): Evaluation of Financial Policy. Credit Allocation in Bangladesh, World Bank Staff Working Paper No. 672. Washington.

Warr, P. G. (1989): "Export Processing Zones: The Economics of Enclave Manufacturing" in: Research Observer (The World Bank), Vol. 4 No. 1, pp. 65-87.

Wiegard, W. (1987): "Was brachte — oder bringt — die Optimalsteuertheorie" in: B. Rahmann, U. Roloff (Ed.), Beschäftigungspolitik zwischen Abgabenwiderstand und Ausgabenwachstum. Regensburg.

World Bank (1987): Bangladesh. Promoting Higher Growth and Human Development. A World Bank Country Study. Washington.

World Bank (1989): Bangladesh: Public Expenditure Review. Public Resource Management during the Fourth Five-Year Plan, FY 91-95, Report No. 7545-BD.

Zumstein, P. (1977): Die Ausgabensteuer. Volkswirtschaftliche Begründung und praktische Durchführbarkeit. Diessenhofen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Korreferat zum Referat von O. Gans

"Reforming the Economic System of Bangladesh: Main Fields of Action"

Von *Hartmut Elsenhans,* Konstanz

Ausgangspunkt der Forderung nach Deregulierung der Wirtschaft in Bangladesh ist die allgemeine und keineswegs nur auf Bangladesh bezogene Enttäuschung über den „Entwicklungsstaat", den die westliche Theorie der Modernisierung, ausgehend von Rosenstein — Rodan,[1] gefordert hatte, und der sich unabhängig von dieser theoretischen Position in der Folge der Weltwirtschaftskrise der 30er Jahre allenthalben in der Dritten Welt entwickelt hat. Dieser „Staatsinterventionismus" ist zwar durch die politische Unabhängigkeit der Länder Asiens und Afrikas nach dem Zweiten Weltkrieg begünstigt worden, setzte aber auch hier schon vorher ein. Mit der *Krise des Entwicklungsstaats* ergibt sich deshalb nicht zwangsläufig die Überlegenheit deregulierter Wirtschaften in der Dritten Welt; deregulierte Wirtschaften haben vor dem Auftauchen des Entwicklungsstaates keineswegs jene dynamischen Tendenzen aufgewiesen, die die Vertreter von Deregulierung heute von einer Eindämmung des Staates erwarten. In Bangladesh wird dieser Zusammenhang besonders deutlich, weil es sich hier nicht um eine Wirtschaft handelt, die durch einen besonders hohen Anteil des Staates an der Produktion, auch nicht an der industriellen Produktion, gekennzeichnet wäre.[2] Zwar werden Positionen in „Staat" und „Verwaltung" — Einrichtungen, die nur formal den so bezeichneten Einrichtungen in entwickelten kapitalistischen Industrieländern entsprechen — in Bangladesh zur Plünderung der Wirtschaft benutzt, doch noch nicht einmal im Rahmen der für den Entwicklungsstaat eher kennzeichnenden ineffizienten Allokation von Resourcen in einem staatlichen „produzierenden" Sektor. Der eher schwache Staatssektor, der überwiegend durch Verstaatlichung von „Feindeigentum" nach der Unabhängigkeit von Pakistan 1971 entstand, ist schon seit Beginn der 80er Jahre weitgehend privatisiert.

In Bezug auf Bangladesh kann die *Frage* nur lauten, warum *trotz* des allmählichen Rückzuges des Staates aus der Produktion und *trotz* recht ansehnlicher

---

[1] *Rosenstein-Rodan,* P.N.: „Problems of Industrialization of Eastern and South Eastern Europe", in: Economic Journal, 210, 1943.

[2] *Yusuf,* Faziul H.: Nationalisation of Industries in Bangladesh. Dhaka: National Institute of Local Government, 1985, S. 30-31.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Präsenz der westlichen Agenturen für wirtschaftliche Kooperation weiterhin die Entfaltung der *Marktkräfte* nicht zu Wachstum sondern zu *Vergeudung* führt.

A. Mit dem Begriff der Deregulierung werden nicht alle Voraussetzungen marktwirtschaftlich gesteuerter (kapitalistischer) Wachstumsprozesse benannt

Die Forderung nach Deregulierung erwächst aus dem Scheitern der staatlichen Wirtschaftspolitik allgemein in den meisten Ländern der Dritten Welt und auch in Bangladesh. In der Literatur lassen sich folgende drei Erklärungen für dieses Scheitern unterscheiden.

— Strenge Marktwirtschaftler können auf die *fehlende Allokationseffizienz* in den Formen falscher Investitionsentscheidungen (falsche Technologiewahl, falsche Wahl der Sektoren) und fehlender X-Effizienz durch fehlende Konkurrenz verweisen. Daraus folgt die Empfehlung, der Staat müsse sich aus der Wirtschaft zurückziehen, und zwar jede „Art" von Staat, unabhängig von den wirtschaftspolitischen Zielsetzungen, die er verfolgen mag.[3]

— Die neue *„soziokulturelle" Schule* der Kritik des Staats in der Dritten Welt argumentiert, übrigens in Anlehnung an den marxistischen Klassiker der Entwicklungstheorie Paul Baran,[4] daß der in den Ländern der Dritten Welt vorfindbare Staat aufgrund der gesellschaftlichen Umgebung, in die er eingebettet ist, nicht die Zielsetzung wirtschaftlicher Entwicklung verfolgen kann.[5] Die große Bedeutung der Familie und daher des Nepotismus und der persönlichen Herrschaft, das Fehlen einer „ehrlichen" Administration und die Dominanz von Patronage- und Klientelbeziehungen verhinderten die Formulierung und erst recht die Implementierung an sich möglicher Strategien der geplanten wirtschaftlichen Entwicklung. Weil die gesellschaftlichen Strukturen entgegen der Theorie der politischen Modernisierung nicht durch uneigennützige, weil nach westlichen Normen ausgebildete Beamte und Offiziere verändert werden könnten, sei letztlich nur die Zerstörung dieser Verhaltensmuster durch Zerschlagung der entsprechenden Apparate in der Folge der Dominanz von Marktkonkurrenz für die Eliten möglich.

---

[3] *Bauer,* Peter T.: Reality and Rhetoric. Studies in the Economics of Development. London, 1984, S. 45f. *Bauer,* Peter T.: Equality, the Third World and Economic Delusion. Cambridge, Mass., 1981, S. 104f. *Leibenstein,* Harvey: General X-Efficiency Theory and Economic Development. New York, 1978. *Leibenstein,* Harvey: Beyond Economic Man: A New Foundation for Microeconomics. London, 1976, S. 35.

[4] *Baran,* Paul A.: „On the Political Economy of Backwardness", in: Manchester School of Economic and Social Studies, 1, 1952, S. 80f.

[5] *Kennedy,* Paul: African Capitalism: The Struggle for Ascendency. Cambridge, 1988, S. 80. *Sandbrook,* Richard: „Personnalisation du pouvoir et stagnation capitaliste", in: Politique africaine, 26, 1987, S. 17. *Hyden,* Goran: No Shortcuts to Progress: African Development Management in Perspective. London, 1983, S. 181.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Eine dritte Erklärung, die ich aufgrund meiner Analyse der von *Staatsklassen* dominierten bürokratischen Entwicklungsgesellschaften[6] vorbringe, leugnet die Tendenzen zu Nepotismus, Vergeudung, Patronage, Klientelismus und Bereicherung in Verwaltung und Staat der Dritten Welt nicht. Sie übernimmt auch die These einer fehlenden X-Effizienz der ersten Erklärung. Die Expansion des Staats und die kritisierten Verhaltensweisen sowie die Notwendigkeit einer staatlichen Lenkung von Investitionen sind jedoch in struktureller Heterogenität (definiert als — in Weltmarktpreisen gemessen — sektoralen Produktivitätsdifferenzen)[7] begründet. Strukturelle Heterogenität ist dabei das wesentliche Kennzeichen unterentwickelter Wirtschaften. Kurzfristig könnte sie nur über drastische Abwertungen beseitigt werden, durch die die hohen Produktivitäten in wenigen weltmarktorientierten Sektoren auf das Niveau der Grenzproduktivität von Arbeit bei Vollbeschäftigung in den betreffenden Wirtschaften sinken würden. Geringe Preiselastizitäten der Nachfrage bei Exportgütern führen genau so wie (bei struktureller Heterogenität zwangsläufig) niedrige Elastizitäten der Produktion und des Exports neuer Produkte in Bezug auf den Wechselkurs zu Devisenverlusten. Sie sind deshalb in Gesellschaften, in denen das bescheidene Maß von Investitionen und der hohe Konsum der politisch herrschenden Staatsklassen und ihrer Verbündeten von den Devisenerlösen abhängen, nicht durchführbar. Die mit dem Projekt einer allgemeinen Deregulierung verbundenen politischen Widerstände sind also größer als im Fall einer mit selektiver Deregulierung verbundenen veränderten wirtschaftspolitischen Zielsetzung, die geeignet ist, die an der Macht befindlichen Staatsklassen zu spalten und Unterstützung von den Unterprivilegierten zu mobilisieren, weil schon kurzfristig befriedigende Wachstumsraten durch verstärkte Nutzung vorhandener Resourcen zu erreichen sind.

Die von *Weltbank* und *Weltwährungsfonds* vorgeschlagenen Programme[8] zur strukturellen Anpassung zielen auf Reduktion der Importe (und damit der Han-

---

[6] *Elsenhans,* Hartmut: Abhängiger Kapitalismus oder bürokratische Entwicklungsgesellschaft. Versuch über den Staat in der Dritten Welt. Frankfurt, 1981. *Elsenhans,* Hartmut: „Die Staatsklasse/Staatsbourgeoisie in den unterentwickelten Ländern zwischen Privilegierung und Legitimationszwang", in: Verfassung und Recht in Übersee, 1, 1977. *Elsenhans,* Hartmut: „Zur Rolle der Staatsklasse bei der Überwindung von Unterentwicklung", in: Schmidt, Alfred (Hrsg.): Strategien gegen Unterentwicklung. Zwischen Weltmarkt und Eigenständigkeit. Frankfurt, 1976, S. 250-265. *Elsenhans,* Hartmut: „Capitalisme d'Etat ou société bureaucratique de développement", in: Etudes internationales, 1, 1982. *Elsenhans,* Hartmut: „Rente, strukturelle Heterogenität und Staat: Entwicklungsperspektiven der Staatsklasse in der Dritten Welt", in: Journal für Entwicklungspolitik, 4, 1986. *Ashoff,* Guido: „Rent-Seeking: A New Concept in the Economic Theory of Politics and the Debate on Development Theory", in: Economics, 40, 1989, S. 20-25, 30-35.

[7] *Elsenhans* 1981, S. 45.

[8] *Streeten,* Paul: „Structural Adjustment: A Survey of the Issues and Options", in: World Development, 12, 1987, S. 1469-1482. *Shams,* Razul: „The World Bank's Structural

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

delsbilanzdefizite), auf Effizienzsteigerung durch Begrenzung des Konsums und auf Stärkung des Unternehmerprofits (in der Folge der Deregulierung) als der Form der Aneignung des wirtschaftlichen Mehrprodukts, bei der die produktive Investition eher als von staatlichen Budgeteinnahmen erwartet werden kann. Um eine falsche Kontroverse zu vermeiden, sei hier betont, daß in vielen Fällen die geforderten Maßnahmen (z.B. Verminderung der unproduktiven Personalausgaben in der Verwaltung) unstrittig sind.

An vier Problembereichen will ich jedoch zeigen, daß die *Programme* zu *undifferenziert* sind und der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Realität in der Dritten Welt zu wenig Rechnung tragen, um die erhofften Erfolge zu zeitigen. Sie werden deshalb nicht zu dynamischen Marktwirtschaften führen, sondern zur Herrschaft der außerhalb des Staatsapparats zentralisierten Oligarchien, die der Herausbildung bürokratischer Entwicklungsgesellschaften in der Dritten Welt historisch vorhergingen. Diese Argumentation gründet sich auf meiner Analyse der gesellschaftlichen Voraussetzungen der kapitalistischen Produktionsweise. Sie unterscheidet sich von der vorherrschenden dadurch, daß sie — neben den üblichen Voraussetzungen, wie der Existenz von Märkten für Güter und Produktionsfaktoren, Rechtssicherheit, usw. — auf die Notwendigkeit eines Kräfteverhältnisses zwischen Mehrprodukt aneignenden Klassen und „arbeitenden" Klassen abhebt, bei dem das Mehrprodukt nur noch als Profit (und nicht mehr in anderen Formen) angeeignet werden kann und damit von Nettoinvestitionen abhängt.[9] Die Rentabilität von Nettoinvestitionen hängt von der Expansion der Massennachfrage nach standardisierten, einfachen und mit Maschinen produzierten Gütern ab.

Mit dieser keynesianischen Auffassung ist nicht gemeint, daß der Staat in den Industrieländern eine ausreichende Nachfrage durch die von Keynes vorgeschlagenen Instrumente gesichert habe. Die steigenden Masseneinkommen wurden vielmehr durch gesellschaftliche Kämpfe im wesentlichen über Reallohnsteigerungen durchgesetzt. Dieser Weg ist wegen der fehlenden „Flexibili-

---

Adjustment Loans: A Critique", in: Intereconomics, 5, 1988, S. 208-211. *Körner,* P./*Maas,* G.: Im Teufelskreis der Verschuldung. Der Internationale Währungsfond und die Dritte Welt. Hamburg, 1984, S. 193 ff. *Stewart,* Frances: „Should Conditionality Change?", in: Kjell, Havnevik J.: the IMF and the World Bank in Africa. Uppsala: Scandinavian Institute of African Studies, 1987, S. 35.

[9] *Elsenhans,* Hartmut: „Grundlagen der Entwicklung der kapitalistischen Weltwirtschaft", in: Senghaas, Dieter (Hrsg.): Kapitalistische Weltökonomie. Kontroversen über ihren Ursprung und ihre Entwicklungsdynamik. Frankfurt, 1979. *Elsenhans,* Hartmut: „Rising Mass Incomes as a Condition of Capitalist Growth: Implications for the World Economy", in: International Organization, 1, 1983. *Elsenhans,* Hartmut: „Egalitarisme social comme condition du développement économique", in: Les Cahiers du CREA, 7, 1987. *Elsenhans,* Hartmut: „Der Mythos der Kapitalintensität und die notwendig falsche Technologiewahl der Entwicklungsländer", in: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Technik und internationale Entwicklung. Baden-Baden, 1986, S. 267-274.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tät" in den heute unterentwickelten Ländern nur begrenzt möglich,[10] insbesondere wegen des Fehlens einer lokalen Investitionsgüterproduktion. Für die Industrieländer gilt die hohe Bedeutung des Massenkonsums für die Entwicklung von Maschinen (z. B. Revolutionierung des Maschinenbaus durch Massenproduktion von Fahrrad und Nähmaschine)[11] und ihre Spezialisierung (je größer die Serien, desto eher produktivitätssteigernde Sondermaschinen).[12] In unterentwickelten Ländern hat die hohe Importintensität des Konsums der Bezieher höherer Einkommen (kleine Serien, komplizierte Technologie) zur Folge, daß die Entwicklung einer lokalen Maschinenproduktion noch mehr von einer egalitären Verteilung abhängt, insbesondere weil dies den sogenannten informellen Sektor anregt und verstärkt Markt zuläßt.

Aus dieser Analyse, die hier nicht weiter vorgetragen werden soll, leite ich ab, daß

— die *Deregulierung* in strukturell heterogenen Wirtschaften *nur begrenzt* zur *Stärkung des Profits* gegenüber anderen Formen der Aneignung von Mehrprodukt führen kann,

— die *Entlastung* der *staatlichen Wirtschaftspolitik* durch Rückzug auf Instrumente der Globalsteuerung *nur bedingt möglich* ist,

— die Automatik einer Tendenz zum politischen *Aufstieg von Unterschichten* über den Wachstumsprozeß *begrenzt* ist (in dessen Folge eine wachstumsfördernde Verteilung erreicht würde),

— die *Absorbtion der Arbeitskräfte* im modernen Sektor *nicht erreicht* werden kann.

In einer keynesianischen makroökonomischen Betrachtung hängt die Realisierung der Profite von der kaufkräftigen Nachfrage ab. Diese kann dauerhaft nicht durch die bloße Erhöhung der Unternehmernachfrage nach Investitionsgütern gestärkt werden.[13] Positive Profitraten als Folge von Nettoinvestitionen sind Folgen der Einkommenseffekte aufgrund der Produktion von Investitionsgütern. Sofern zutrifft, daß zumindest bei moderner Technologie, wie sie für

---

[10] *Bitar,* Sergio: Transición, socialismo y democracia. La experiencia chilena C. de Mexico, 1979, S. 259. *Müller-Plantenberg,* Urs/*Hinkelammert,* Franz: „Condiciones y consecuencias de una política de redistribución de ingresos", in: Cuadernos de la realidad nacional, 2, 1973, S. 225. *Sideri,* Sandro: „Introduction", in: Sideri, Sandro (Hrsg.): Chile 1970-73: Economic Development and its International Setting. Self-Criticism of the Unidad Popular Government Policy. Den Haag, 1979, S. XIII-XXIII.

[11] *Mommertz,* Karl Heinz: Vom Bohren, Drehen und Fräsen. Zur Kulturgeschichte von Werkzeugmaschinen. München, 1979, S. 121.

[12] *Freyberg,* Thomas von: Industrielle Rationalisierung in der Weimarer Republik. Frankfurt, 1989, S. 59. *Barth,* Ernst: Entwicklungslinien der deutschen Maschinenbauindustrie von 1870-1914. Berlin, 1973, S. 63. *Schlesinger,* Georg: „Die amerikanischen Werkzeugmaschinenausstellungen in New Haven und Boston", in: Werkstattgeschichte, 1, 1925, S. 48.

[13] *Elsenhans* 1986, Mythos, S. 271-273.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den Konsum moderner Konsumgüter für die Nachfrage aus hohen Einkommen benötigt wird, Länder der Dritten Welt komparative Kostennachteile und deshalb bei Wechselkursen, die ihre Produktivität in ihren Hauptexportsektoren widerspiegeln, auch absolute Kostennachteile haben, muß gelten, daß *bloße Deregulierung nicht* zu *vermehrter Investitionsgüterproduktion* führt. Die Profite der Unternehmen können nur insoweit steigen, als Profite bei Exporten nicht mehr vom Staat angeeignet werden. Steigende Profitraten in den etablierten Exportsektoren bei niedrigen Profitraten in den importsubstituierenden oder in möglichen neuen Exportsektoren müssen zur Produktionsausweitung in den alten Exportsektoren führen. Sind die Preiselastizitäten niedrig, tritt Preisverfall usw. ein, gegen den sich die privaten Unternehmer und mit ihnen der Staat durch Exportkontrollen oder andere Interventionsmechanismen zu schützen suchen. Hier sei ausdrücklich auf die staatliche Regulierung in erfolgreichen exportorientierten Wirtschaften wie Singapur oder Hong Kong verwiesen,[14] Sie belegen, daß selbst bei hohem Engagement für Marktwirtschaft in den Exportsektoren Renten verteidigt werden.

Die Instrumente der *Globalsteuerung,* nämlich Finanz- und Geldpolitik, setzen für ihre Wirksamkeit eine heimische Investitionsgüterproduktion oder die Integration in eine regionale Wirtschaft voraus, in der Veränderungen in den lokalen Faktorkosten zu rascher Anpassung des Arbeitsplatzgebots führen. Die Geldpolitik wirkt durch Verteuerung der Finanzierung von Investitionen nicht allein auf deren Höhe, sondern auch auf die Höhe der Investitionsgüterproduktion und damit auf die Arbeitsmärkte. Zwar lassen sich über die Geldpolitik in strukturell heterogenen Wirtschaften inflationäre Tendenzen begrenzen, nicht aber die Investitionstätigkeit anregen. Diese hängt vom Zugang nicht primär zu Krediten, sondern zu Devisen ab. Entscheidend ist dann eine Deregulierung des Zugangs zu Devisen. Solange die Nachfrage nach Devisen (aufgrund der mit importierter Technologie gegenüber Konkurrenten möglichen Produktivitätssteigerungen und den dadurch erzielbaren Gewinnen) höher als das über Exporte und Hilfe erwirtschaftete Angebot an Devisen ist, und dies ist bei Überbewertung der lokalen Produktionsfaktoren (und damit der Währung) der Fall, ist die Folge die staatliche Rationierung von Devisen. Die Fiskalpolitik kann nur dann wirksam zur Erhöhung der Nachfrage eingesetzt werden, wenn die wachsende Nachfrage (bei sinkenden Wechselkursen) in wachsendem Umfang aus lokaler Produktion befriedigt werden kann. Wenn die Ausweitung der Kapazitäten von Investitionsgüterimporten abhängt, verpuffen alle expansiven Effekte der Fiskalpolitik. *Geld- und Fiskalpolitik* können unter den Bedingungen struktureller Heterogenität nur in Richtung auf *Kontraktion* wirken, ohne daß dadurch die Möglichkeit eröffnet würde, daß Unternehmer vermehrt investierten. Nicht von der Deregulierung, sondern lediglich von der Freisetzung

[14] *Morkre,* Morris E.: „Rent-Seeking and Hongkong's Textile Quota System", in: The Developing Economies, 1, 1979. *Holtgrave,* Wilfried: Industrialisierung in Singapur. Chancen und Risiken industrieorientierter Spezialisierung. Frankfurt, 1987, S. 70-78.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

von bisher im Staatsapparat „ineffizient" verwendeten Resourcen zugunsten der Unternehmer ist eine Erhöhung des Arbeitsplatzangebots zu erwarten.

Das in meiner Analyse der gesellschaftlichen Voraussetzungen des kapitalistischen Wachstumsprozesses angesprochene *Kräfteverhältnis zwischen den sozialen Klassen* wird in kapitalistischen Wirtschaften im ökonomischen Zyklus aufgrund der lokalen Produktion von Investitionsgütern regelmäßig selbst im Fall konjunkturell bedingter Arbeitslosigkeit wiederhergestellt. Diese häufig als Kennzeichen des Kapitalismus kritisierte hohe Zyklizität der Investitionsgüternachfrage war ein wichtiges Element für die langfristige politische Absicherung des kapitalistischen Wachstums. Investitionen setzen zwar mittel- und langfristig steigende Reallöhne voraus. Wenn solche Realeinkommenssteigerungen und damit verbundene Markterweiterung nicht stattfinden, wird die Investitionstätigkeit erlahmen mit möglicherweise negativen Nettoinvestitionen. Ist die Investitionsgüterproduktion internalisiert, dann wird zu irgendeinem Zeitpunkt wegen des physischen und technischen Veraltens abhängig vom Kapitalkoeffizienten und vom technischen Fortschritt ein Investitionsgüterboom einsetzen. Obwohl nur in Technologien investiert wird, die über ihre Lebenszeit die Gesamtnachfrage nach Arbeit im Verhältnis zum zukünftigen Produktionsausstoß gegenüber bekannten Technologien vermindern, führt ihre zeitliche Konzentration im Konjunkturzyklus zu Vollbeschäftigung und zur Stärkung der Verhandlungsmacht der Arbeiter. Verbunden mit der für die Arbeiter günstigen Nominallohnillusion (im Unterschied zu den Preisen kommen in Konjunkturkrisen während des 19. Jahrhunderts starre Nominallöhne vor)[15] liegt hier ein wesentlicher Mechanismus für die im 19. Jahrhundert zu beobachtende Absicherung wachsender Absatzmärkte innerhalb der kapitalistischen Systeme. Solange eine lokale Investitionsgüterproduktion nicht konkurrenzfähig ist, kann auf diesen Mechanismus zur Sicherung einer wachstumsfördernden Einkommensentwicklung nicht gerechnet werden. Im Kapitalismus sind Profit und Massenkonsum „solidarisch". Die Arbeiter können steigende Reallöhne nur soweit durchsetzen, als der Produktionsapparat ein wachsendes Konsumtionsniveau erlaubt. Die Unternehmer können im Hinblick auf Absatzerwartungen abhängig von der Geldpolitik eine Veränderung der Einkommensverteilung durchsetzen, insoweit sie ihre Nettoinvestitionen erhöhen. In struktureller Heterogenität stellt die Steigerung des Konsums nur eine Verminderung der für Investitionen verfügbaren Devisen dar.

Die Beträge, die realistischerweise für Investitionen im Fall von Deregulierung zu erwarten sind, werden nicht ausreichen, um alle verfügbaren Arbeits-

---

[15] *Keynes,* John M.: „Relative Movements of Real Wages and Output", in: Economic Journal, 193, 1939, S. 35. *Habakkuk,* Hrothgar J.: „Fluctuations and Growth in the 19th Century", in: Robertson, H. M./Kooy, M. (Hrsg.): Studies in Economics and Economic History. London, 1972, S. 275. *Rosenberg,* Hans: Die Weltwirtschaftskrise von 1857-1859. Stuttgart, 1934, S. 185. *Richardson,* Henry: „Real Wage Movements", in: Economic Journal, 195, 1939, S. 431, 441.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kräfte zu beschäftigen. Deshalb ist auf ein letztes, durch Deregulierung nicht zu beeinflussendes Problem zu verweisen. Beim Übergang zu kapitalistischen Produktionsverhältnissen/Marktsteuerung sind viele Wirtschaften, insbesondere natürlich auch die ostbengalische, durch eine niedrige durchschnittliche Produktivität der Arbeit gekennzeichnet. In den Arbeitsüberschußtheorien[16] wird angenommen, daß im Fall einer Grenzproduktivität von Arbeit im traditionellen Sektor nahe an Null die Investoren im modernen Sektor mit dauerhaft billiger Arbeitskraft allmählich durch Investitionen den modernen Sektor ausweiten. Das Fehlen einer ausreichenden Nachfrage und die Abhängigkeit der Investitionen von Devisen haben aber zur Folge, daß sich diese Dynamik nicht entfalten kann, sondern hohe *Unternehmereinkommen konsumtiv* entweder aufgrund von Monopolsituationen der Unternehmer oder durch staatliche Abschöpfung verwendet werden. Entfaltet hat sich dagegen die andere in den Arbeitsüberschußtheorien mitformulierte Tendenz[17] zu zunehmender *Freisetzung von Arbeit.* Wenn die durchschnittliche Produktivität der Arbeit niedrig ist, kann die Grenzproduktivität von Arbeit geringer sein als der Wert des für die Subsistenz des Arbeiters notwendigen Warenkorbs. Arbeitskräfte werden freigesetzt. Die Reallöhne der Beschäftigten bleiben niedrig. Zwar wäre denkbar, aufgrund der hohen Gewinne in einzelnen produktiven Produktionszweigen Investitionen für die Erhöhung der Produktivität der Grenzarbeiten zu tätigen,[18] doch fehlen hierfür wegen der niedrigen Realeinkommen entsprechende Absatzmöglichkeiten. Die im frühkapitalistischen England gefundene Lösung bestand in einer Verminderung des für Investitionen verfügbaren Mehrprodukts zugunsten der Subvention der Arbeitskräfte, deren Produkt geringer als der Minimallohn war (Armengesetz).[19] Selbst dort, wo über die grüne Revolution auch — vergleichbar der englischen Entwicklung während der industriellen Revolution — in Südasien das Beschäftigungsangebot in der Landwirtschaft wächst, verhindert das überreichliche Angebot von Arbeitskräften den Anstieg

---

[16] *Lewis,* William A.: „Economic Development with Unlimited Supply of Labour", in: Manchester School of Economic and Social Studies, 4, 1954, S. 174-190. *Fei,* John C.H./*Ranis,* Gustav: Development of a Labor Surplus Economy. Theory and Policy. Homewood, Ill., 1964, S. 30-35.

[17] *Georgescu-Roegen,* Nicholas: „Economic Theory and Agrarian Economics", in: Oxford Economic Papers, 1, 1960, S. 32-40.

[18] *Cooper,* Charles: „Sectoral Capital Intensities", in: Stewart, Frances/James, Jeffrey (Hrsg.): The Economics of New Technology in Developing Countries. London, 1982, S. 28. *Shetty,* Majur Ch.: Small-Scale and Household Industries in a Developing Economy. A Study of Their Rational Structure and Operative Conditions. Bombay, 1963, S. 43. *Tripathy,* R.N.: „Criteria for the Choice of Investment Projects in Development Planning", in: Indian Journal of Economics, 176, 1964, S. 69ff. *Sen,* Amartya K.: „Some Notes on the Choice of Capital Intensity in Development Planning", in: Quarterly Journal of Economics, 4, 1957. *Galenson,* Walter/*Leibenstein,* Harvey: „Investment Criteria, Productivity and Economic Development", in: Quarterly Journal of Economics, 3, 1955, S. 358ff.

[19] *Elsenhans,* Hartmut: „Englisches Poor Law und egalitäre Agrarreform in der Dritten Welt. Einige Aspekte der Theorie, daß Wachstum historisch die Erweiterung des Massenmarktes erfordert", in: Verfassung und Recht in Übersee, 4, 1980.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Realeinkommen und Vollbeschäftigung.[20] Da unter dieser Voraussetzung die Einkommen der privaten Haushalte nach Zufallswahrscheinlichkeit (zumindest in anderen unterentwickelten Ländern) mit der Zahl der arbeitsfähigen Haushaltsmitglieder steigen, ergibt sich die mikroökonomisch rationale Strategie der Wahl einer hohen Kinderzahl.[21]

Der für kapitalistische Wirtschaften kennzeichnende Mechanismus des *Wachstums* aufgrund der Verbesserung der Lebenssituation der Massen kann deshalb *nicht allein* von den Formen der *Regulierung* der Wirtschaft erwartet werden. Das sich industrialisierende Europa unterschied sich von der heutigen Dritten Welt nicht durch die Höhe des für Investitionen verfügbaren Surplus (der nicht nur in den tributären Produktionsweisen Asiens und Lateinamerikas, sondern auch in den gemeinschaftlichen Produktionsweisen Afrikas beträchtlich war),[22] noch durch die Durchsetzung von „property rights",[23] die zumindest in Asien durchaus bestanden, sondern durch die Orientierung eines beträchtlichen Teils der Produktion auf Massenkonsum.[24]

---

[20] *Breman,* Jan: Of Peasants, Migrants and Paupers. Rural Labour Circulation and Capitalist Production in West-India. Neu Dehli, 1985, S. 445.

[21] *Boukhobza,* M'hammed: Ruptures et transformations sociales en Algerie. Algier, 1989, S. 403-405.

[22] *Chaponnière,* Jean-Raphaël: La puce et le riz: Croissance dans le sudest asiatique. Paris, 1985, S. 30. *Jacobs,* Norman: Patrimonial Interpretation of Indian Society. Contemporary Structure and Historical Foundations. Neu Dehli, 1989, S. 36. *Davey,* Brian: The Economic Development of India. Nottingham, 1975, S. 30. *Monnier,* Laurent: „Note sur les structures politiques de l'Ancien Royaume de Kong avant l'arrivée des Portugais", in: Genève-Afrique, 1, 1966, S. 20. *Koponen,* Juhani: People and Production in Late Precolonial Tanzania. History and Structures. Helsinki: Finnish Society for Development Studies, 1988, S. 388f.

[23] *Jacobs* 1989, S. 36. *Saletore,* R. N.: Early Indian Economic History. London: Curzon Press, 1975, S. 467-479. *Goody,* Jack: Technology, Tradition and the State in Africa. London: Oxford University Press, 1971, S. 51. *Issawi,* Charles: The Economic History of the Middle East 1800-1914. Chicago: University of Chicago Press, 1966, S. 9.

[24] *Flinn,* M. W.: „Trends in Real Wages 1750-1850", in: Economic History Review, 3, 1975, S. 409. *Botham,* F. W./*Hunt,* E. H.: „Wages in Britain During the Industrial Revolution", in: Economic History Review, 3, 1987, S. 380-399. *Tunzelmann,* S. N.: „Trends in Real Wages 1750-1850 — Revisited", in: Economic History Review, 1, 1979, S. 33-49. Zu Deutschland: *Engelsing,* Rolf: „Probleme der Lebenshaltung in Deutschland im 18. und 19. Jahrhundert", in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 2, 1970. *Abel,* Wilhelm: Stufen der Ernährung. Göttingen, 1981, S. 68. *Howard,* Earl Dean: The Cause and Extent of the Research Industrial Progress of Germany. Cambridge, 1907, S. 9. Zu den USA: *Williamson,* Jeffrey G.: „American Prices and Urban Inequality", in: Journal of Economic History, 2, 1976, S. 333. *Lebergott,* Stanley: „Wage Trends 1800-1900" in: Parker, William (Hrsg.): Trends in the American Economy in the Nineteenth Century. Studies in Income and Wealth. Princeton, N. J., 1960, S. 493. *Rothbarth,* Erwin: „Causes of the Superior Efficiency of USA Industry as Compared with British Industry", in: Economic Journal, 233, 1946. Vgl. dagegen zu Asien und Afrika: *Moreland,* William H.: The Agrarian System of Moslem India: a Historical Essay with Appendices. Neu Dehli, 1968, S. 202-207. *Moosvi,* Shireen: „Share of the Nobility in the Revenues of Akbar's Empire 1595-96", in: The Indian Economic and Social History Review, 3, 1980, S. 341. *Raychaud-*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

B. Die Problematik des Gleichgewichtswechselkurses

Bangladesh's Wirtschaft wird durch westliche Entwicklungshilfe an der Erreichung von Vollbeschäftigung eher behindert als gefördert, solange deren Kanalisierung in Projekte zur Befriedigung von Massenbedürfnissen innerhalb eines darauf gerichteten wirtschaftspolitischen Rahmens nicht gelingt. In Bangladesh wird die Behinderung der Diversifizierung der Wirtschaft, die in der These struktureller Heterogenität und damit zu hoher „Gleichgewichtswechselkurse" behauptet wird, durch westliche Hilfe verschärft. Streitpunkt zwischen einer die strukturelle Heterogenität nicht einbeziehenden Betrachtung und der hier vorgelegten Analyse ist die Bestimmung des Gleichgewichtwechselkurses. Im Gleichgewicht erscheint der Wechselkurs zunächst, wenn der auf freien Devisenmärkten sich bildende Kurs vom staatlich gesetzten nicht abweicht. Die Annäherung des administrierten Kurses an den Schwarzmarktkurs und dadurch auch dessen Veränderung sind die üblichen Maßnahmen. Bei Arbeitslosigkeit ist allderdings auch dieser Wechselkurs zu hoch, da ein Ungleichgewicht zwischen angebotener und nachgefragter Arbeitskraft offensichtlich besteht. Das notwendige Auftreten dieses Ungleichgewichts ergibt sich aufgrund struktureller Heterogenität als Auseinanderklaffen sektoraler Faktorproduktivitäten.

Bei *struktureller Heterogenität* treten notwendig Renten auf, nämlich unterschiedliche Einkommen für gleiche Faktormengen bei unterschiedlichen Verwendungen. Es läßt sich zeigen, daß dies Folge des Verzichts auf Abwertungen ist, bei denen die Grenzanbieter von Arbeit bei neuen Exportprodukten oder binnenmarktorientierten Branchen wettbewerbsfähig würden,[25] bei denen aber — angesichts geringer Preiselastizitäten für Exportprodukte auf dem Weltmarkt und einer geringen Elastizität der Produktion in bezug auf den Wechselkurs — die Devisenerlöse abnehmen müßten. Dies ist wiederum Folge der in struktureller Heterogenität begründeten geringen Anpassungsfähigkeit unterentwickelter Wirtschaften an veränderte Nachfragestrukturen.

Im Fall von Bangladesh führt *westliche Hilfe* im Umfang von 9,3% des BSP (1987) dazu, daß der Wechselkurs über dem Niveau liegt, das sich ohne Hilfe

---

huri, Tapan: „Mughal India", in: Habib, Irfan/Raychaudhuri, Tapan (Hrsg.): India — Economic Conditions. Cambridge, 1982, S. 266. *Iliffe,* John: The African Poor: a History. Cambridge, 1987, S. 249.

[25] *Elsenhans,* Hartmut: „Handlungsspielräume für reformistische Entwicklungstrategien", in: Evers, Hans-Dieter/Senghaas, Dieter/Wienholtz, Huberta (Hrsg.): Auf dem Weg zu einer Neuen Weltwirtschaftsordnung? Bedingungen und Grenzen für eine eigenständige Entwicklung. Baden-Baden, 1983, S. 143-147. *Elsenhans,* Hartmut: Egalitarisme social et critique des modes de production dans la périphérie au lieu d'antiimpérialisme et critique des rapports économiques entre le Centre et la Périphérie. Paris: Université de Paris, Institut d'Etudes du Développement Economique et Social, 1981, S. 58-63. *Elsenhans,* Hartmut: „Zu reich für alternative Entwicklungsstrategien — Das Dilemma der Dritten Welt", in: Schweizerische Zeitschrift für Soziologie, 1, 1986, S. 155-161.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

herausbilden würde. Alle Unternehmer beklagen sich deshalb über das im Verhältnis zu Indien hohe Kostenniveau in Bangladesh, das nur Folge einer *Überbewertung* des ostbengalischen Taka gegenüber der indischen Rupie ist. Der Außenwert des ostbengalischen Taka, der denjenigen nützt, die direkt oder indirekt über Entwicklungshilfe alimentiert werden, ist ein nachhaltiges Instrument zur Behinderung der Klein- und Mittelindustrie innerhalb und außerhalb des formellen Sektors, die mit indischen Industrieprodukten konkurriert. Die Deregulierung bei zu hohem Wechselkurs hat zur Folge, daß eine Minderheit von Bangladeshis im Verhältnis zu indischen Konsumenten einen kostengünstigeren Zugang zu westlichen Konsumgütern hat, die sie nach Indien gegen im Verhältnis zu ostbengalischen Produkten billigeren Massenkonsumgütern für den bengalischen Markt tauscht.

Die Überhöhung des ostbengalischen Wechselkurses kann in Analogie zur Situation einer Wirtschaft mit einer Rohstoffrente erklärt werden. Bangladesh hat zwar nicht Öl, kann aber ein immaterielles Gut verkaufen, nämlich Anteilscheine für Gewissensbefriedigung. Westliche Länder erwerben diese Anteilsscheine, indem sie Hilfszahlungen über öffentliche oder private Entwicklungsagenturen nach Bangladesh schicken. Wie im Fall einer Ölrente führt der Wechselkurs, der sich aufgrund dieses im Verhältnis zum Rest der Wirtschaft hochproduktiven Exportsektors bildet, zur *„Dutch disease"*. Diese „Dutch disease" in Bangladesh ist so ausgeprägt, daß die mit Förderung der Privatindustrie betrauten Instanzen (Planungsministerium, Planungskommission, usw.) die durch den hohen Wechselkurs benachteiligten Produzenten im sogenannten informellen Sektor gar nicht kennen. Es fehlen Studien über den im Verhältnis zu anderen Ländern, sowohl in Dhaka als auch auf dem Land durchaus ansehnlichen informellen Sektor in der Metallbearbeitung, die für die Diversifizierung von großer Wichtigkeit ist.[26] Die vorgezeigte private Industrie gehört zum formellen Sektor und scheint sich wenig von der Ausweitung des internen Massenmarkts zu versprechen, sondern von Importlizenzen, von der Exportförderung oder von versteckten Einkommensübertragungen zu leben.

Da die private Industrie in vielen Branchen beim derzeitigen Wechselkurs nicht wettbewerbsfähig ist, kann eine real existierende private Industrie im formellen Sektor gar nicht anders als von solchen Zusatzeinkommen leben.

---

[26] *Haque,* Shamsul/*Hussain,* Zahid: Cottage Industries of Bangladesh. Potential for Development. Dhaka, 1984. *Qadir,* S.A.: Social Science Research in Bangladesh. Dhaka, 1987, S. 83ff. *Bakht,* Zaid: Appropriate Technology in the Rural Industries Sector of Bangladesh. Dhaka, 1987, S. 9ff. *Virmani,* Arvind: Evaluation of Financial Policy. Credit Allocation in Bangladesh. Washington, 1984, S. 27ff. *Hossain,* Mahabab: Credit for the Rural Poor. The Grameen Bank in Bangladesh. Dhaka, 1984, S. 121.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

C. Deregulierung bei Fortdauer der Entwicklungshilfe erfordert Planung

Die Entwicklungshilfe an Bangladesh entspricht der Überlegung, daß es in diesem Land Armut gibt. Ökonomisch wirkt sie nur solange nicht als kostensteigernde Rente, wie sie denen zugute kommt, die wegen ihrer geringen Produktivität sowieso nicht für die Beschäftigung infrage kommen. Die Subventionierung der Armen, die aufgrund ihrer geringen Produktivität gar nicht beschäftigt werden (Grenzprodukt niedriger als Subsistenzkosten), erhöht solange die Reallöhne nicht, wie diese Armen dabei nur Einnahmen in Höhe der Subsistenzkosten erzielen. Die heutige Verteilung der Hilfe an solche Arbeitskräfte, die schon einen Subsistenzlohn erzielen, erhöht dagegen die Arbeitskosten. Entscheidend für die Nutzung der Rente ist.

— ihre Durchschleusung zu den Armen

— ein Wechselkurs, der nicht gegen die etwas weniger armen, für produktive Beschäftigung infrage kommenden Bevölkerungsteile diskriminiert.

Das Ziel der stärkeren Entfaltung der Privatwirtschaft kann nur gelingen, wenn durch die Entwicklungshilfe nicht falsche Signale für private Unternehmer in potentiell oder aktuell produzierenden Bereichen gesetzt werden. Dies kann nur gelingen, wenn die *Entwickungshilfe* über nicht marktförmige Regulatoren, z. B. den Staat, aber auch die NGOs zu jenem Teil der Bevölkerung direkt als *Einkommensübertragung* oder indirekt als *Verbesserung der Voraussetzungen der Produktion* durchsickert, der unter der Falle einer Grenzproduktivität leidet, die niedriger als das Minimaleinkommen ist.

Daraus ergibt sich, daß in der ostbengalischen Wirtschaft *Privatisierung* und *Deregulierung* zwar zum Ziel haben müssen, den produzierenden privaten Sektor vor staatlichen Eingriffen zu schützen, *gleichzeitig* im Fall der Fortdauer der Hilfe verbunden werden müssen mit einer *effektiven Regulierung des Prozesses der Allokation der Hilfe.*

Soll mit der Hilfe das Ziel verfolgt werden, die Armut zu bekämpfen, die durch eine im Verhältnis zum Minimaleinkommen zu niedrige Grenzproduktivität entsteht, so ist als Orientierung für die Verwendung von Hilfe das Kriterium des investiven Charakters von Leistungen unwichtig. Investitionen werden bei Hilfe präferiert, weil nach den Gegebenheiten von kapitalistischen Industrieländern Investitionen Arbeitsplätze und damit Einkommen schaffen. Im Fall der charakterisierten Armutsfalle entsteht durch die herkömmliche Hilfe folgendes Problem: es werden Investitionen angeregt für die Befriedigung einer Nachfrage, für die es schon Kapazitäten gibt oder für die die Ausweitung der Kapazitäten nicht wünschenswert ist, während es nicht zur Ausweitung der Nachfrage bei den Armutsgruppen kommt und deshalb auch nicht zu Investitionen bei der Herstellung von Gütern, die die Armen nachfragen. Eine *Kombination* von *Einkommensübertragungen* mit Programmen zur *Förderung von*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kleinindustrien auf dem Lande würde erst die Rentabilität und das Wachstum solcher Sektoren mit seinen hohen Beschäftigungseffekten ermöglichen. Die Parallele zu den englischen Armengesetzen wird hier deutlich.

Eine solche Kanalisierung der Rente läßt sich nicht über die Ordnungspolitik allein erreichen. Ordnungspolitik muß verbunden werden mit einem *Rahmenplan,* der die Zielsetzungen über Konsumtionsniveau, Konsumstruktur und Beschäftigungsniveau der Armutsbevölkerung spezifiziert, um die Aufteilung der Hilfe in konsumtive und investive Verwendungen zu erlauben. Wesentlich ist dabei, daß der zu erwartende Konsum aus den *Einkommensübertragungen* an die Armen zur Vermehrung der Arbeitsplätze, zur Nachfrage nach einfachen Investitionsgütern (zu spezifizieren nach der Art), zur Nachfrage nach Vorprodukten und damit letztlich zu weiteren Nachfrageeffekten mit der Folge der allmählichen Absorbtion der Armutsbevölkerung führt. Auch für Bangladesh gilt, daß eine Konzentration der Nachfrage auf die Bezieher niedriger Einkommen hohe Dynamisierungseffekte auf jene Klein- und Mittelindustrie hätte, für die Qualifikationen und Technologien lokal verfügbar sind.[27]

Eine für diese Zielsetzung kohärente Planung kann vom Staatsapparat in Bangladesh nicht erwartet werden. Das Einströmen der Hilfe hat zu ähnlichen Strukturen geführt wie die Verfügung über eine Rente. Schon bei der Einwerbung der Mittel ist nicht die Einbindung von Projekten in die Veränderung der ostbengalischen Wirtschaft entscheidend, sondern die Höhe der Mittel. Die „External Resources Division" ist deshalb nach Gebergruppen organisiert. Die Beamten müssen die Präferenzen der Geber kennen und berücksichtigen, um möglichst viele Gelder zu erhalten, nicht aber die ökonomische Zweckmäßigkeit der Projekte beurteilen. Auf den übrigen Ebenen läßt sich das aus der Theorie der Staatsklassen übliche Verhalten der Maximierung von Einfluß, Prestige und Einkommen beobachten, durch die die ökonomische Rationalität von Wirtschaftsentwicklungsplänen zerschlagen wird.[28] Für Bangladesh läßt sich hinzufügen, daß die westliche Präferenz für Deregulierung zur Folge hat, daß dieser bürokratische Kampf um Gelder schon ohne Bezug auf wirtschaftliche Oberziele, die in Wirtschaftsentwicklungsplänen formuliert wären, durchgeführt wird. Versuche zur Koordination dienen leider nicht der Formulierung solcher Oberziele, sondern der Durchsetzung partikulärer Interessen von Ein-

---

[27] *Haque/Hussain* 1984, S. 1. *Qadir* 1987, S. 63. *Alamgir,* Mohieddin K.: Development Strategy for Bangladesh. Dhaka: Center for Social Studies, 1980, S. 426f. *Vylder,* Stefan de: Agriculture in Chains. Bangladesh: A Case Study in Contradictions and Constraints. London, 1982, S. 122. Bangladesh — Country Study and Norvegian Aid Review. Fantoft: Chr. Michelsen Insitute, 1986, S. 132.

[28] *O'Donnell,* Charles P.: Bangladesh. Biography of a Muslim Nation. London, 1984, S. 265. *Islam,* Nurul: Development Planning in Bangladesh. A Study in Political Economy. Dhaka, 1979, S. 236. *Hasnath,* Syed A.: „The Practice and Effect of Development Planning in Bangladesh", in: Public Administration and Development, 1, 1987, S. 62-68. *Ahamed,* Emajuddin: „Dominant Bureaucratic Elites in Bangladesh", in: Khan, Mohammad/Zafarullah, Habib: Politics and Bureaucracy in a New Nation. Dhaka, 1980, S. 167.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zelapparaten (z.B. Sektorministerien) und deren Klientelen. Die Forderung nach Deregulierung kann dieses Verhalten dann nicht verändern, wenn, wie gezeigt, das Ausmaß der Hilfe ein gewisses Maß von Nichtmarktökonomie erfordert. Im Diskurs in und über Bangladesh führt das hier gezeigte *Dilemma,* daß nämlich *einerseits Nichtmarktregulierung notwendig,* unter den obwaltenden Bedingungen aber *nicht* einmal mit einem *minimalen Grad der Kohärenz möglich ist,* zu einer Diskussion über die Träger und deren Entwicklungsorientierung. In der von den Anhängern der Deregulierung vorgetragenen Kritik wird dem Staatsapparat nicht seine falsche Entwicklungspolitik, sondern seine Bestechlikeit vorgeworfen, bei der er dann schlecht gegenüber den NGOs abschneidet.

D. Zu den Grenzen der NGOs im Rahmen einer Deregulierungspolitik

Im Zusammenhang mit ihrer Forderung nach Deregulierung setzen die westlichen Geber zunehmend auf die NGOs als Träger der von ihnen finanzierten Entwicklungsmaßnahmen. Das Wachstum der NGOs in Bangladesh (inzwischen mehrere Tausend, je nach Definition der Größe) ist atemberaubend.[29] Sie entsprechen aber nicht unbedingt dem allgemein optimistischen Bild, das die westlichen Beobachter zeichnen. Durch die Korrektur dieses Bildes möchte ich nicht die Verdienste der NGOs schmälern. Es ist ihnen gelungen, die ländlichen Armen politisch zu mobilisieren und ihr Selbstvertrauen zu stärken. In einer ländlichen Gesellschaft, deren wesentliches Kennzeichen der sehr niedrige Grad der Solidarität auf den Dörfern ist,[30] darf dies nicht unterschätzt werden.

Entgegen der allgemeinen Auffassung sind erfolgreiche NGOs in Bangladesh *nicht* aus *spontaner Assoziation* oder aufgrund der schöpferischen Fähigkeit zur Selbstorganisation der ländlichen Armen entstanden. Sie werden auch nicht von diesen ländlichen Armen geleitet. Sie sind in Bangladesh deshalb im Vergleich zum Rest der Dritten Welt sehr rasch gewachsen, weil auf dem Lande

---

[29] *Blair,* Harry W.: „Participation, Public Policy, Political Economy and Development in Rural Bangladesh 1958-1985", in: World Development, 12, 1985, S. 1242. *Chadha,* Skylark: Managing Projects in Bangladesh. A Scenario Analysis of Institutional Environment for Development Projects. Dhaka, 1989, S. 201. *Alamgir,* Farooque: „NGOs: Lack Direction and Engaged in Unhealthy Competition and Duplization", in: Courier, 24, 1989.

[30] *Boyce,* James/*Hartmann,* Betsy: A Quiet Violence, London, 1983, S. 205. *Khan,* Shakeeb A.: The State and Village Society. The Political Economy of Agricultural Development in Bangladesh. Dhaka, 1989, S. 53. *Jansen,* Eirik G.: Rural Bangladesh: Competition for Scarce Ressources. Dhaka, 1987, S. 3. *Siddiqui,* Kamal: The Political Economy of Rural Poverty in Bangladesh. Dhaka, 1982, S. 211-218. *Chowdhury,* Anwarullah: Agrarian Social Relations and Development in Bangladesh. Neu Dehli, 1982, S. XIII. *Spinatsch,* Markus: Boda: Ein Dorf am Rande der Welt. Saarbrücken, 1984, S. 135.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

praktisch keine effiziente staatliche Verwaltung existiert.[31] Bis zu einem gewissen Umfang sind sie das Ergebnis der Bereitschaft von Verwaltung und Staat, den ländlichen Sektor durch ein sehr leichtes administratives Netz zu steuern, das die Macht der etablierten etwas „Reicheren" akzeptiert. In Bangladesh stehen den NGOs die Rollen der traditionellen Bauernadministration von Regierungen anders als im Rest der Dritten Welt offen.

Die Hauptbasis der NGOs kann an ihrer Hauptaktivität aufgezeigt werden. Grameen Bank, Proshika und BRAC, um nur drei der Großen zu nennen, sind auf die Kreditgewährung spezialisiert.[32] Sie verlangen zwar keine Sicherheiten. Die Bauern müssen aber ihre Ernten in den Lagerhäusern dieser Organisationen einlagern. Wenn sie sich weigern, ihre Kredite zurückzuzahlen, wird ihre Ernte beschlagnahmt. Diese Organisationen *ähneln* auf erstaunliche Weise *staatlichen Institutionen der Bauernpolitik,* wie sie aus der Kolonialzeit bekannt sind. Wie diese betrachten sie die Rückzahlung des Kredits als überragendes Ziel.[33]

Die NGOs stehen auch nicht im Wettbewerb mit den Institutionen der Regierung, noch versuchen sie deren Einfluß zu mindern. Selbst Proshika, die als eher „links" gilt, sieht gute Beziehungen mit lokalen und zentralen Verwaltungseinheiten als wichtig an. Wenn lokale Gegner ungesetzliche Aktionen gegen lokale Gruppen von Proshika durchführen, nutzt die Proshika ihre Kontakte zu lokalen oder zentralen administrativen Einheiten. Sie berichtet den zuständigen Distriktgouverneuren monatlich über ihre Aktivitäten. Veränderungen in der Personalpolitik auf höchster Ebene sind für die Organisation wichtig, weil sie unter den höchsten Amtsträgern einige kennt, die ihr günstig gesonnen sind. BRAC nutzt ihre Kontakte mit der Regierung regelmäßig und betont, daß viele ihrer Mitglieder frühere Beamte sind, die die Organisation vor administrativen Übergriffen beschützt haben. Das Führungspersonal der meisten NGOs scheint aus Mitgliedern der Beamtenschaft rekrutiert zu sein.

Die *Verwaltung* und die *NGOs* bieten *vergleichbare Karrieremöglichkeiten.* Ein Beamter hat die ökonomische Grundüberlegung der Zugehörigkeit zum öffent-

---

[31] *Siddiqui* 1982, S. 255. *Jahangir,* B.K.: „Nature of Class Struggle in Bangladesh", in: *Ahamed,* Emajuddin: Bangladesh Politics. Dhaka, 1980, S. 70. *O'Donnell* 1984, S. 266f. *Huque,* Ahmed S.: „The Politics of Local Government – Reform in Bangladesh", in: Public Administration and Development, 3, 1985, S. 216. *Shawkat Ali,* A.M.: Politics and Land System in Bangladesh. Dhaka, 1986, S. 11. *Khan* 1989, S. 142.

[32] *Ahmed,* Razia S.: Financing the Rural Poor. Obstacles and Realities. Dhaka, 1983, S. 114. *Hoque,* Muzammel/*Ahmed,* Zia: A Review of Microenterprise Credit Programmes in Bangladesh. Columbus, Ohio, 1989. *Ray,* Jayanta K.: To Chase a Miracle: A Study of the Grameen Bank of Bangladesh. Dhaka, 1987, S. 216. *Hossain* 1984, S. 3-15, 297.

[33] *Elsenhans,* Hartmut: Frankreichs Algerienkrieg 1954-1962. Entkolonisierungsversuch einer kapitalistischen Metropole. Zum Zusammenbruch der Kolonialreiche. München, 1974, S. 556-557. *Beaudoux,* Etienne/*Nieuwkerk,* Marc: Groupements paysans d'Afrique. Dossier pour l'action. Paris, 1985. *Meister,* Albert: La participation pour le développement. Paris, 1977, S. 17ff., 55-59.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lichen Dienst wie folgt beschrieben: „Wenn man hier für einige Zeit tätig ist, erhält man die Kontakte, die einen für Consulting-Unternehmen interessant machen. Solche Firmen brauchen diese Kontakte mit der Verwaltung, um ihr Geschäft erfolgreich durchzuführen. Eine andere - zugegebenermaßen zweitbeste Möglichkeit - ist der Eintritt in eine NGO. Wenn man für beide Arten von Institutionen nicht ausreichend qualifiziert ist, wird der Druck sehr groß, die Türöffnerpositionen innerhalb der Verwaltung für Bestechungsgelder zu nutzen."

NGOs weigern sich, die Einkommen ihres Führungspersonals auf das Niveau der Beamten vergleichbarer Qualifikation abzusenken. Obwohl offizielle Untersuchungen behaupten, daß die Gehälter bei NGOs niedriger als die in der Verwaltung sind, haben Mitglieder von NGOs das Gegenteil behauptet.[34]

Politische Parteien versuchen ihre Mitgliederschaft zu vergrößern, indem sie eigene NGOs gründen. NGO-Aktivitäten werden so zu einem ökonomischen und politischen Geschäft.[35] Gesetzwidrige Praktiken der Bereicherung zugunsten der Führungsmitglieder von NGOs wurden von weniger bekannten unter ihnen berichtet.

NGOs sind im besten Fall *Bürokratien,* die *innovativer* und *schöpferischer* sind als die etablierte Verwaltung, wie die folgenden zwei Zitate einer Untersuchung zeigen, die der Grameen Bank (GB) nahesteht:

> „the GB has established a bureaucracy which is relevant to the removal of rural poverty from Bangladesh. This capability by itself may not necessarily ensure the survival and growth of the GB unless its operations can meet its costs. The costs are unavoidably high, because, firstly, GB employees have to supervise the utilisation of loans closely, and, secondly, for the sake of equity, an individual can secure small loans".[36]

> „Unlike conventional state bureaucracy, the BG bureaucracy is a creative and responsive bureaucracy. It has, therefore, extended due recognition to the search of the rural poor for home and honour".[37]

NGOs zeigen, daß es eine Alternative zu ausschließlich durch ausländische Hilfe finanzierte Maßnahmen gibt. Arme Leute können Ersparnisse aufbringen; diese können mobilisiert werden.[38] Auch die Auslandshilfe, die für solche

---

[34] Zahlen von „Association of Development Agencies of Bangladesh" 1989 aufgrund einer Studie von Kamal Siddiqui, Khandker Azad Ahmed und Jamshed Ahmed in bengalisch.

[35] The New Nation, 4. Oktober 1989, S. 8.

[36] *Ray* 1987, S. 114.

[37] *Ray* 1987, S. 216.

[38] *Qadir* 1987, S. 93. League of Nations: Industrialisation and Foreign Trade. Genf, 1945, S. 70. *Lampman,* Robert: „Recent Thought on Egalitarianism", in: Quarterly Journal of Economics, 2, 1957, S. 254. *Anell,* Lars: „Growth, Resource Distribution and Aid Planning", in: Bandt, Jacques de/Mándi, Peter/Seers, Dudley: European Studies in

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Strategien notwendig ist, führt nicht notwendigerweise zu den negativen Folgen des „rent-seeking" (doch gilt dies auch für die Rente allgemein, wenn sie intelligent benutzt wird.[39]

NGOs weisen diese Kennzeichen auf, weil sie der ausländischen Beiträge nicht sicher sind und deshalb ihr Image der Effizienz und Ehrbarkeit wahren müssen. Sie sind deshalb auch Organisationen geworden, in denen sich städtische Bangladeshis engagieren, die die derzeitigen Praktiken der Verwaltung verabscheuen.

Allerdings würde der Versuch, den größeren Teil der Auslandshilfe durch die NGOs zu kanalisieren, notwendigerweise dazu führen, daß sie ihre eigenen Standards weniger gut aufrecht erhalten können.

NGOs werden laufend wie jede Bürokratie durch Tendenzen zur *Selbstprivilegierung* gefährdet, weil die Aneignung ihrer Einkommen nicht die Aneignung von Einkommen von denen erfordert, an die sie sich wenden. Anders als Organisationen von Arbeiterklassen, deren Mitglieder über eigene Einkommen verfügen und die im Fall der bürokratischen Entartung der Organisation Konkurrenzorganisationen ohne gravierende ökonomische Nachteile gründen können, tauschen die Zielgruppen von NGOs mit der Organisation kleine Beiträge gegen große Leistungen. NGOs können, solange sie sich nicht von ihrer Basis lösen, dem Ziel dienen, Massenkonsum in der Form von Armutslinderung und in Form massenorientierter arbeitsintensiver Maßnahmen zu fördern, sie sind aber wegen der genannten Restriktionen nicht in der Lage, das ganze Volumen der westlichen Hilfe zu kanalisieren.

Sie sind durch denselben Mechanismus bedroht, wie reformorientierte Segmente von Staatsklassen: weil sie mehr an Resourcen an ihre Mitglieder geben, als diese verdienen könnten, wenn sie bei Maßnahmen nicht mitspielen, können sie diese Mitglieder, die sie für das Einwerben weiterer Resourcen brauchen, mit *klientelistischen Maßnahmen* an sich binden.[40] Deshalb können sie die Tendenz entwickeln, für, aber nur noch formal mit den Zielgruppen zu arbeiten. Ob die dann verfolgten Zielsetzungen dem Aufbau eines dezentral über

---

Development. New Trends in European Development Studies. London, 1980, S. 153. *Nijhawan,* Inder P.: „Vicious Circle of Poverty and Saving Rates in Less Developed Countries: A Case Study of India", in: Indian Journal of Economics, 221, 1975, S. 199-217. *Byerlee,* Derek/*Eicher,* Carl K./*Liedholm,* Carl/*Spencer,* Dunstan S.C.: „Employment-Output Conflicts, Factor-Price Distortions, and Choice of Technique: Empiral Results from Sierra Leone", in: Economic Development and Cultural Change, 2, 1983, S. 334.

[39] *Benachenhou,* Abdellatif: „Le renversement de la problématique ricardienne des coûts comparés dans la théorie économique contemporaine", in: Revue algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques, 4, 1971, S. 916-929.

[40] *Qadir* 1987, S. 62. *Wood,* Geoffrey: „Plunder without Danger: Avoiding Responsibility in Rural Works and Administration", in: IDS-Bulletin, 4, 1988, S. 62f. *Khan* 1989, S. 102, *Björkman,* James W.: Politics of Administrative Alienation in India's Rural Development Programmes. New Dehli, 1979, S. 225.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Märkte gesteuerten Zusammenhangs zwischen Steigerung der Einkommen der Arbeit und Steigerung der armutsorientierten Produktion und der damit verbundenen Erhöhung der produktiven Beschäftigung dient, ist nicht sicher.

E. Die Grenzen der Projektauswahl für die Einschränkung staatlicher Vergeudung

Die westlichen Geber rechtfertigen ihre Hilfe für NGOs häufig mit dem Argument, daß dadurch wenigstens die staatliche Mißwirtschaft beschränkt würde. Zwar soll diese Annahme nicht grundsätzlich bestritten werden; sie muß jedoch relativiert werden. Zahlungen auch an NGOs alimentieren des Budget und steigern den Verteilungsspielraum der Staatsklasse. Da die betreffenden Organisationen Personal mit einem im Vergleich zu den Armen hohen Konsum und hoher Importneigung beschäftigen, ist durch die Ausweitung der hier gezahlten Einkommen ein Anwachsen der Einnahmen aus Zöllen und Verbrauchssteuern zu erwarten (und auch noch aus direkten Steuern, falls solche erhoben werden).

Auch wenn die Hoffnung gehegt werden kann, daß durch direkte Zuweisung der Hilfsgelder an NGOs die staatliche Mißwirtschaft begrenzt wird, stärken selbst solche Zahlungen über die Besteuerung der Begünstigten den Staat. Solange im Import-Export-Geschäft entwicklungspolitisch motivierte Sonderbehandlungen von Exporteuren und Importmonopolen stattfinden, wird durch diese Gelder auch die private Aneignung über den Staatsapparat (Mißbrauch bei Lizenzvergabe) alimentiert. An irgendeiner Stelle werden alle Hilfszahlungen entweder von Staatsbeamten, von Personal der NGOs oder von anderen Begünstigten wieder für Importe ausgegeben. Schon im Fall niedriger Importzölle von 100% würde im Fall Bangladesh mit einer Staatsquote von 10,9% und einer Hilfsquote von 9,3% das staatliche Budget zu 42,6% von ausländischen Hilfszahlungen direkt oder indirekt abhängen.

Selbst wenn *alle Projekte* armutsorientiert sind, *alimentieren* sie nachhaltig das *Einkommen der Staatsklasse.* Solange Hilfe gewährt wird, kann deshalb bei aller wünschenswerten Kanalisierung der Gelder an die Zielgruppen unter Umgehung des Staatsapparats auf eine Beeinflussung der vom Staat durchgeführten Wirtschaftspolitik nicht verzichtet werden.

Tatsächlich ist anzunehmen, daß die ostbengalische Staatsklasse — wie auch in anderen Ländern — nicht darauf verzichtet, auf ihre Rolle als Türöffner für die den Armen zugedachte westliche Hilfe zu verzichten. Da der Westen den Armen helfen will, über die die ostbengalische Staatsklasse völkerrechtlich Souveränität ausübt, kann sie auf das Exportgut, das der Westen kaufen will, nämlich ein gutes Gewissen, eine Exportsteuer in der Form von Gebühren für den Zugang zu den Armen erheben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Daraus folgt, daß unabhängig von der Qualität der Projekte die Hilfe die Staatsklasse mit Geld versorgt, weil auch gutgemeinte Projekte nur dann erfolgreich sein können, wenn die Bemühungen um die hier als entscheidend angesehene Förderung der Produktion und des Konsums der in der „Armutsfalle" gefangenen Bevölkerung nicht gleichzeitig durch die staatliche Wirtschaftspolitik konterkarriert werden. Diese kann den Kreis der in der Armutsfalle behafteten Bevölkerung durch die Marginalisierung potentieller Produzenten, z. B. in der Folge eines überhöhten Wechselkurses, anheben.[41] Auch die gute Auswahl der Projekte enthebt nicht der Verpflichtung, auf die Wirtschaftspolitik der Staatsklassen Einfluß zu nehmen, wozu die bloße Deregulierung nicht reicht, weil bei ihr die Kanalisierung von Hilfe/Rente zu den Armen nicht gelingt.

F. Zur Utopie der Durchschleusung der Rente zu den Armen — ein Bericht aus dem 21. Jahrhundert

Wird Deregulierung mit der Fortdauer von Hilfe verbunden, dann kann sie grundsätzlich nur partiell sein, es sei denn, daß auf die Durchführung investiver Projekte verzichtet und alle Hilfe den von der Armutsfalle Betroffenen zugute käme. Ich will diesen Fall durchspielen, auch wenn mir klar ist, daß eine solche Lösung allein wegen der Geberinteressen unwahrscheinlich ist, weil sie die Existenz aller Durchführungsorganisationen bedroht.

Unterstellt, daß die Geber sich einigen würden auf eine Art von *Warengeld,* das im Fall Bangladesh das spezifische Gewicht von Wasser hätte und nur arbeitsintensiv *aufgesammelt* werden könnte. Die Geber würden weiterhin ankündigen, dieses Geld in Dhaka und einigen wenigen anderen Orten zu einem Umrechnungssatz umzutauschen, bei dem der normale Sammelertrag ungefähr einem Einkommen in Höhe der Kosten der Befriedigung der materiellen Grundbedürfnisse entspräche, das die Ärmsten unter den noch Land besitzenden Bauern erzielten. Man brächte dieses Geld in Säcke und würfe es von Hubschraubern in entfernten Gegenden des Landes ab.

Die Arbeitslosen und Unterbeschäftigten machen sich nun auf, dieses Geld einzusammeln. Produktiv Beschäftigte würden angesichts der geringen Erträge der Sammelwirtschaft auf ihre bisherigen Erwerbsquellen nicht verzichten. Die neue Gruppe der Sammler *tauscht* das eingesammelte Geld unter den Bedingungen freier Konkurrenz mit Anbietern von Waren gegen einen *Warenkorb,* der angesichts des Umtauschsatzes den „Reproduktionskosten" der Arbeit entspricht. Dieser Warenkorb wird vor allem Nahrungsmittel und einfache

[41] Vgl. dazu *Brecher,* Richard A.: „Minimum Wage Rates and the Pure Theory of International Trade", in: Quarterly Journal of Economics, 1, 1974, S. 98-116. *White,* Lawrence J.: „The Evidence of Appropriate Factor Proportions for Manufacturing in Less Developed Countries", in: Economic Development and Cultural Change, 1, 1978, S. 53f. *Berg,* Elliot: „The World Bank's Strategy", in: Ravenhill, John (Hrsg.): Africa in Economic Crisis. Basingstoke, 1986, S. 47.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gewerbliche Produkte umfassen. Die Sammler äußern Nachfrage nach den Produkten der Landwirtschaft und des informellen Sektors. Die Bauern und gewerblichen Kleinproduzenten erhöhen die Nachfrage nach Arbeit. Selbstverständlich werden sie erst ihre Familienmitglieder und Freunde einsetzen, doch führt auch dies zur Verknappung des Arbeitsangebots. Die Arbeitseinkommen werden durch die in der Sammlung der Warengelder erzielbaren Einkommen nach unten relativ starr. Zur Erhöhung ihrer Einkommen werden die gewerblichen Produzenten und die Bauern *Innovationen* vornehmen und investieren. Ist der Wechselkurs der Produktivität bei der Herstellung „angepaßter" Technologie angemessen, dann wird durch diese *Investitionen* die Arbeitskräftenachfrage im Lande gestärkt. Mit dem Rückgang der Marginalisierten kann allmählich der Umfang des verteilten Geldes vermindert werden. Im Fall des vorübergehenden Anstiegs der Kosten des Warenkorbs infolge der Steigerung der Grenzkosten der Nahrungsmittelproduktion kann der Umfang des verteilten Geldes erhöht werden. Insgesamt wäre ein solcher Anstieg der Grenzkosten für die angestrebte Strategie positiv, weil hier pro zusätzlicher Ausbringung mehr ländliche, für diese Aufgabe angepaßt „ausgebildete" Arbeitskraft eingesetzt werden müßte.

Der *Konsumanstieg der Armen* ist angestrebt; er kann nicht als Vergeudung betrachtet werden. Durch die neue Nachfrage werden genau jene Investitionen rentabel, die armutsorientierte Entwicklungsprojekte fördern wollen. Die Kosten der Projektauswahl durch Geber, Durchführungsorganisationen, NGOs etc. und damit auch die Kosten dieses Personals entfallen. Sie treten als Suchkosten einer sich entwickelnden Klasse gewerblicher und agrarischer Kleinunternehmer auf. Da sie hier Lernkosten bei der Herausbildung von Kleinunternehmen sind, sind sie entwicklungspolitische Investitionen. Beratungsdienste können die bisherigen Geber auf kommerzieller Basis anbieten. Sofern sie zur Einkommenssteigerung der Beratenden beitragen, werden sie wahrgenommen. TZ-Institutionen werden durch die Adressaten über den Markt dazu angehalten, genau die Lösungen anzubieten, bei denen die zu Beratenden die höchsten faktorpreisgerechten Steigerungen des Ertrags erwarten.

Die in der Armutsfalle gefangene Bevölkerung wird durch den künstlichen Aufbau einer Sammlerökonomie auf ein Einkommensniveau angehoben, bei dem die *Befriedigung von Grundbedürfnissen gesichert ist.* Die Zusammensetzung der Gesamtnachfrage ändert sich, weil nahezu alle früher durch ausländische Hilfe direkt und indirekt alimentierten mittleren und höheren Einkommen entfallen. Die *Multiplikatorwirkung* der so entstehenden Nachfrage ist groß. Auch wenn die Hilfe zunächst nur für Konsum gegeben wird, entwickelt sie dadurch die Investitionen, daß die Produzenten, die über „Aktiva" verfügen, zur Erhöhung ihrer eigenen Einkommen neue Investitionsgüter nachfragen, mit deren Hilfe sie die wachsende Nachfrage mit sinkenden Kosten befriedigen können, um einer Entwertung ihrer Aktiva gegenzuwirken. Daß es solche Tech-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nologien gibt, zeigt die ganze Diskussion über angepaßte Technologie.[42] Durchführungsorganisationen der TZ können die Suchkosten der lokalen Unternehmen durch Beratungsangebote senken. Über das Wachstum der Produktivität in einer arbeitsintensiven Produktion für Massenkonsum und angesichts der durch die Sammlerökonomie gewährleisteten Minimaleinkommen kann die Ausweitung von Investitionen, Investitionsgüterproduktion und Massenkonsum erwartet werden.

Da die Hilfe in der Form eines international konvertierbaren Warengeldes gezahlt wird, das wegen der Eintauschverpflichtung des Gebers de facto wie eine neue „weltmarktfähige" natürliche Ressource wirkt, gehen von dieser Form der Hilfe *keine inflationären Spannungen* aus.

Selbstverständlich kann eingewandt werden, hier handle es sich um eine reichlich künstliche Ökonomie. Ist aber nicht die vom Markt abgekoppelte, über komplizierte Berechnungen von Schattenpreisen und Nutzen ermittelte Investitionsentscheidung eine ähnlich künstliche Wirtschaft in der Dritten Welt? Wenn Staatsinterventionismus möglichst marktkonform sein soll, dann entspricht die hier vorgeschlagene Utopie sehr viel mehr einer marktwirtschaftlichen Lösung als alle derzeit praktizierte Deregulierungspolitik.

Solange die westliche Hilfe nicht durch über Investitionen vermittelte Vollbeschäftigung oder Kaufkraftübertragung den Ärmsten dadurch zugute kommt, daß die Masseneinkommen steigen, muß stellvertretend für die Armen — weil diese sich nicht als Käufer auf Märkten manifestieren können und damit Angebote von Unternehmern und deren Technologiewahl sanktionieren — durch Auswahl von Projekten gehandelt werden. Hier handeln andere stellvertretend für die Armen.

Im Vorschlag des Einsammelns von Warengeld entsteht künstlich eine Industrie, in der die Armen genauso produzieren, als ob in diesen Regionen die Natur Gold oder Edelsteine angeschwemmt hätte, so daß sie auch nicht Sozialhilfeempfänger und unselbständig werden.

Eine solche Hilfe ist auch billiger als die derzeit geleistete. Wollte man das Einkommen des ärmsten Fünftels der Haushalte in Bangladesh verdoppeln, dann wäre gerade 60% der derzeitigen Hilfe notwendig.[43]

G. Versuch einer Schlußfolgerung

Deregulierung zielt auf eine erhöhte Effizienz der Hilfsgelder. Ihr liegt die Annahme zugrunde, daß Vollbeschäftigung über den Markt bei produktivitäts-

[42] Bangladesh Small and Cottage Industry Corporation: Industrial Profiles on Small Industries Sector. Dhaka: BSCIC, 1981 und Id.: Industrial Profiles on Small Industries Sector Bd. 2. Dhaka: BSCIC, 1986 gibt alle Investitionsgüter auf der Grundlage der Preise indischer Lieferanten an.

[43] Zahlen aus: World Development Report 1989. World Bank, 1989, S. 202, 222.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

angemessenen Lohnsätzen erzielt wird und Unternehmer über die Suche nach rentablen Produkten und rentablen Produktionsverfahren die kaufkräftige Nachfrage mit geringstem Aufwand befriedigen. Entwicklungshilfe wird geleistet, weil in einer unterentwickelten Wirtschaft diese Folgen von Privatinitiative nicht erreicht wurden.

Entwicklungshilfe wirkt wie eine *Rente.* Sie schafft grundsätzlich Einkommen für Arbeitskräfte, die in anderen Beschäftigungen weniger Einkommen erzielten. Damit erhöht sie direkt und indirekt über die Einkommen der Produzenten, die eine zusätzliche Nachfrage aufgrund ihrer erhöhten Einkommen artikulieren, die Faktoreinkommen der Beschäftigten. Sie beeinträchtigt damit die Wettbewerbsfähigkeit des schon vorhandenen Produktionssektors gegenüber ausländischen Produzenten. Eine solche Erhöhung ist nur dort vertretbar, wo die Produktivität von Arbeit niedriger als die Minimaleinkommen ist. Ein solches Durchsickern der Hilfe zu den in dieser Armutsfalle gefangenen Bevölkerungsgruppen ist angesichts der notwendigen Formen der Abwicklung der Hilfe derzeit nicht zu erwarten, unbeschadet der Uneigennützigkeit des Personals der Durchführungsorganisationen und der Qualität der meisten Projekte. Hilfe würde sich demnach nur für die derzeit kritisierten Großprojekte (Unteilbarkeiten, damit zu hoher Kapitalbedarf im Verhältnis zur möglichen Konzentration der lokalen Ersparnis) und als Subventionierung der Armen rechtfertigen, und müßte angesichts der wenigen ökonomisch/ökologisch sinnvollen Großprojekte und angesichts der Schwierigkeiten der Erreichung der in der Armutsfalle gefangenen Bevölkerung drastisch eingeschränkt werden.

Unter der Voraussetzung einer drastischen Einschränkung von Hilfe würde die Staatsklasse sich Resourcen durch direkte Ausbeutung der Produzenten beschaffen müssen. Inwieweit das möglich ist, ohne auf Widerstand dann vor allem privater Unternehmer zu stoßen, soll hier nicht diskutiert werden. Immerhin sind die Demokratisierungsbemühungen in der Dritten Welt in den 80er Jahren auch Ausdruck des Wegfalls der Renten, wie dies sogar offen von den Regierungen zugestanden wird.[44] Auch sind die islamischen fundamentalistischen Bewegungen nur dort erfolgreich, wo sie den Bazar gegen den ausbeuterischen Entwicklungsstaat mobilisieren können. Sie sind hier ähnlich den frühbürgerlichen Revolutionen und ihrer Opposition gegenüber dem absolutistischen Staat.[45]

Der Wegfall der Hilfe würde die Möglichkeiten zur Aneignung von Renten wegen struktureller Heterogenität nicht beseitigen. Deregulierung durch Ein-

---

[44] So der algerische Finanzminister Hidouci, zit. in Révolution africaine, 24. Mai 1990, S. 47.

[45] *Arjomand,* Said Amir: The Turban for the Crown. The Islamic Revolution in Iran. New York, 1988, 106-111. *Fischer,* Michael J.: „Islam and the Revolt of the Petite Bourgeoisie", in: Daedalus, 111, 1982, S. 110-115. *Sivers,* Peter von: „Work, Leisure and Religion: the Social Roots of the Revival of Fundamentalist Islam in North Africa", in: Gellner, Ernest (Hrsg.): Islam et politique au Maghreb. Paris, 1981, S. 363-369.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schränkung des Staats wird zu Formen der Zentralisierung außerhalb des Staatsapparats führen, auf der Grundlage von Wirtschaftssektoren, in denen über Angebotsbeschränkung Erlössteigerungen zu erzielen sind. Es handelt sich hier um wenig dynamische, etablierte, wenn nicht notwendigerweise traditionelle Exportsektoren, in denen die Erlöse über Produktionssteigerungen nicht mehr nachhaltig vergrößert werden können. Es ist offensichtlich, daß dies ungefähr der Situation vor der Weltwirtschaftskrise der 30er Jahre entspricht, wo die entsprechenden gesellschaftlichen Gruppen als „Oligarchien" oder „Exportoligarchien" bezeichnet wurden.[46] Diese Struktur entspricht nicht der erhofften dynamischen Marktwirtschaft.

Wenn Renten nicht beseitigt werden können und auf weitere Entwicklungshilfe auch nicht verzichtet werden kann, dann muß *Deregulierung* mit einer *Planung der Lenkung von Renten und Hilfe* auf die Bedürfnisse der in der Armutsfalle gefangenen Bevölkerung verbunden sein. Sorgfältige Projekt- und Trägerwahl sind dazu mikroökonomisch wichtig. Sie entheben aber nicht der Aufgabe, durch *Förderung armutsorientierter Produktion* und „angemessener" Technologie die produktive Beschäftigung der bislang in der Armutsfalle gefangenen Bevölkerung zu steigern, um die für kapitalistische Wirtschaften konstitutiven Mechanismen erst in Gang zu setzten.

Deregulierung kann damit einer begrenzten *Planung* nicht entraten. Diese Planung kann dann in erträglichen Grenzen gehalten werden, wenn sie ausschließlich mehr oder weniger sinnvolle Projekte zur Beschäftigung der in der Armutsfalle gefangenen Bevölkerung fördert und dabei die notwendig beim Auftauchen dieser neuen Massennachfrage auftretenden Engpässe in der Produktion von Vorprodukten und Investitionsgütern identifiziert, um durch kurzfristig wirksame Programme zur Verminderung von Engpässen die Anpassung des produktiven Sektors an diagnostizierte Veränderungen der Nachfrage zu erleichtern. Dies setzt über unsere heutige Konjunkturbeobachtung hinausgehende Formen der Wirtschaftsbeobachtung voraus.

Deregulierung wird damit Teil einer durch Verteilungsziele bestimmten Politik, die in die Sozialstrukturen eingreift und damit politische Interessen berührt. Sie ist auch in der gängigen Definition nicht neutral gegenüber politischen Interessen. In der gängigen Definition fordert sie die Stärkung des privaten Profits gegenüber der über den Staat angeeigneten Rente. Dieser Konflikt ist in Zeiten knapper Ressourcen durchzustehen, weil diejenigen, die wenigstens grundsätzlich die Begrenzung von Vergeudung fordern, auch diejenigen sind, die die notwendigen Mittel bereitstellen müssen. Da im Ergebnis die

[46] *Levin,* Jonathan V.: The Export Economies. Their Patterns of Development in Historical Perspective. Cambridge, 1960. *Veliz,* Claudio: Centralismo, Nacionalismo e Integración. Budapest: Academia Ciencias Hungara. Centro de Investigaciones Afroasiaticas, 1969, S. 4f. *Bauer,* Arnold J.: Chilean Rural Society from the Spanish Conquest to 1930. Cambridge, 1975, S. 45. *Kaplan,* Marcos: Estado y sociedad en América Latina. Oaxaca, 1984, S. 29f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Möglichkeit zur Aneignung von Renten nicht beseitigt, sondern auf neue Eingriffsmöglichkeiten verschoben wird, die vielleicht sogar der Entwicklung förderlicher sein mögen als alte, gibt es auch innerhalb der Staatsklassen Gruppen, die an dieser Art der Deregulierung interessiert sind. In der von mir vorgeschlagenen Form der Deregulierung mit Umverteilung profitieren weder der heute ins Auge gefaßte Sektor der Privatindustrie noch jener Teil der Staatsklasse, der selbst auf Privatisierung setzt. Die hier vorgeschlagene Deregulierung beseitigt weitgehend durch Abwertung die im Importgeschäft angeeigneten Renten. Sie macht erhebliche Teile der „Mittelklasse" und „reformorientierten Segmente" der Staatsklasse überflüssig, die in armutsorientierten Projekten ihre Einkommen erzielen, und setzt auf die private Initiative von kleinen Unternehmern in Stadt und Land, die wegen der fehlenden Rentabilität von armutsorientierter Produktion derzeit nicht über die ökonomischen Ressourcen verfügen, aufgrund derer sie sich auch politisch zu Wort melden könnten. Indem dieser Sektor rentabel gemacht wird, und alle Hilfsmaßnahmen vor allem der Beseitigung von Engpässen dienen, die er bei seinem Wachsen vorfindet, wird sich durch eine solche Strategie eine *dezentralisierte* (in ihrem sozialen Habitus aber vom Westen sehr verschiedene) *Klasse von Kleinunternehmern* bilden, die bei tendenzieller Vollbeschäftigung den sozialen Forderungen einer zunehmend konfliktfähigen Arbeiterbewegung gegenüberstehen wird. Beide werden ihren Verteilungskonflikt dadurch lösen, daß sie die Privilegierungsinteressen der Staatsklasse eindämmen.

Die von der Deregulierung erwartete Dynamisierung von Wirtschaften, wie der Bangladeshs, kann nur dann erreicht werden, wenn erkannt wird, daß marktwirtschaftliche Steuerung nicht nur einen ordnungspolitischen Rahmen der formalen Regelung der Zugriffsrechte, sondern einen gesellschaftspolitischen Rahmen der Einkommensverteilung fordert, der im übrigen ihre historische Überlegenheit begründet hat.

Summary: Comment on Gans' paper

In this paper, an attempt is made to apply Keynesian imbalance principles to the problem of deregulation, based on a case study on Bangladesh. It is argued that in a structurally heterogeneous economy which is characterized by dependency on equipment imports, major elements required for the smooth functioning of market mechanisms are absent. Especially, fiscal policy and monetary policy cannot influence total demand through their effect on equipment production. As well, the relaunching of the business cycle after protracted depression through the replacement of physically worn out or technically obsolete machinery will not lead to an increase in the level of employment with additional multiplier effects. This major mechanism of redistribution of power which operates in capitalist developed countries is therefore lacking.

Structural defects are associated with the emergence of rent, which requires non-market forms of allocation and which is closely associated to aid. As rent/aid lead to high

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

equilibrium exchange rates, they discourage diversification and require planning and limits to deregulation.

It is therefore argued, that because of the misallocation of aid/rent in the actual project implementation process, the simple support to purchasing power for the marginalized population is preferable.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hemmnisse der wirtschaftspolitischen Reformpolitik in Entwicklungsländern

Von *Rasul Shams,* Hamburg

A. Vorbemerkung

Aus den Erfahrungen der 80er Jahre lassen sich zwei wesentliche Schlußfolgerungen formulieren, die den Ausgangspunkt für die folgenden Überlegungen bilden. Zum einen kann festgestellt werden, daß grundlegende wirtschaftspolitische *Reformen* in den Entwicklungsländern *notwendig sind,* wenn in diesen Ländern ein stabiler Wachstumspfad beschritten werden soll. Zum anderen läßt sich kaum übersehen, daß die Fähigkeit, solche Reformen durchzuführen, in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich ausgeprägt ist und ihre *Verwirklichung* in den meisten Fällen auf schwerwiegende *Hindernisse* stößt. Der Einsicht in die Notwendigkeit tiefgreifender, vor allem struktureller Reformen, steht die Ernüchterung im Hinblick auf deren Machbarkeit gegenüber.

Grundsätzlich lassen sich zwei Typen von *Reformhemmnissen* unterscheiden. Im *ersten* Fall besteht zwar ein tragender Konsens über die Reformen, ihre Durchführung wird aber durch das *Fehlen ökonomischer und institutioneller Voraussetzungen* behindert, das oft das Ergebnis vergangener Wirtschaftspolitik ist. Im *zweiten* Falle existieren zwar die eben genannten Voraussetzungen, über die notwendigen Reformen kann jedoch wegen ihrer verteilungspolitischen Folgen *kein Konsens* erzielt werden. In der entwicklungspolitischen Praxis tauchen natürlich beide Typen von Hemmnissen gleichzeitig auf. Gerade aus diesem Grunde ist eine deutliche Unterscheidung zwischen ihnen notwendig, um mögliche Fehlurteile, die sich aus der Einengung der Perspektive auf eine der beiden Typen von Hemmnissen ergeben könnten, zu vermeiden. So können Ökonomen, die sich in der Regel auf den ersten Typ von Hemmnissen beschränken, zu einem ganz anderen Ergebnis bezogen auf Timing und Sequencing von einzelnen Reformschritten kommen, als Politikwissenschaftler, bei denen die Sicherung von Reformkoalitionen im Vordergrund steht. Notwendig wäre jedoch eine gemeinsame Perspektive, die beide Typen von Hemmnissen einschließen würde.

Im folgenden wird zunächst die Perspektive eines politisch unaufgeklärten Ökonomen eingenommen und anhand des System-Modells des politischen Entscheidungsprozesses nach den Hemmnissen für wirtschaftspolitische Reformen gefragt (B). Danach steht der Charakter verteilungspolitischer Kon-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

flikte, die durch wirtschaftspolitische Reformen ausgelöst werden, im Mittelpunkt der Ausführungen (C und D). Ausgehend von der Theorie des kollektiven Handels werden drei idealtypische Modelle der Konfliktregulierung entwickelt, die die generell auftretenden, politischen Hemmnisse der Reformpolitik in einzelnen ‚Typen' von Entwicklungsländern zu analysieren erlauben (E).

Auf der in dieser Diskussion gewählten Abstraktionsebene stehen einzelne wirtschaftspolitische Reformen nicht im Vordergrund. Gemeint sind mit Reformen im folgenden in erster Linie *strukturelle Reformen,* die die allokative Effizienz der Gesamtwirtschaft verbessern helfen sollen. Beispiele hierfür sind Reform der Staatsfinanzen, des Wechselkursregimes und der Verwaltung, die Liberalisierung der Finanz- und Gütermärkte sowie des Außenhandels und die Privatisierung von Staatsbetrieben. Solche Reformen bildeten den Kernbereich der strukturellen Anpassungsprogramme der 80er Jahre und werden wohl auch in den 90er Jahren in vielen Entwicklungsländern auf der Tagesordnung stehen.

B. Fehlende ökonomische und institutionelle Voraussetzungen als Hemmnis für wirtschaftspolitische Reformen

Im Schaubild 1 ist der Prozeß wirtschaftspolitischer Reformen gemäß dem System-Modell abgebildet worden.[1] Die einzelnen Stufen im Modell reflektieren im Grunde genommen die *iterative Vorgehensweise* eines rationalen Akteurs, die auf die staatliche Reformtätigkeit übertragen wird. Der Prozeß beginnt mit der Aggregation von individuellen Präferenzen (Interessen) über bestimmte Reformziele und führt über die Erarbeitung und Bewertung aller relevanten Alternativen zur Realisierung der betreffenden Reformen hin zur Auswahl der günstigsten Strategien. In diesem Bewertungs- und Auswahlprozeß wird auch über die Finanzierung der Reformen entschieden. Da jedoch der Finanzierung der Reformen, d.h. vor allem der Bereitstellung der hierzu notwendigen Devisen, in den Entwicklungsländern eine besondere Bedeutung zukommt, wurde sie im Schaubild 1 als eine eigenständige Stufe aufgenommen.

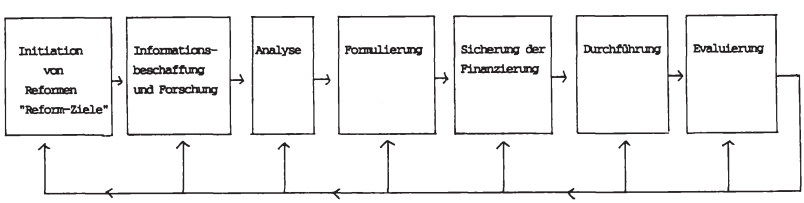


Schaubild 1: Prozeß wirtschaftlicher Reformen im System-Modell

[1] Zu diesen und alternativen Modellen des Entscheidungsprozesses vgl. *Whiteley,* S. 11ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Nach der Durchführung der Reformen erfolgt aufgrund der erzielten Ergebnisse eine Evaluierung, die zu weiteren Maßnahmen auf den vorangehenden Stufen führen kann.

Ein Blick auf das Schaubild 1 genügt, um festzustellen, daß der Reformprozeß in den Entwicklungsländern beträchtliche *Defizite* aufweist. An dieser Stelle sollen die sich aus dem Reformprozeß ergebenden Verteilungskonflikte außer acht gelassen werden. Wir gehen mithin davon aus, daß die Aggregation der Präferenzen — wie immer sie auch stattfindet — zu einem Konsens über die Durchführung von bestimmten wirtschaftspolitischen Reformen geführt hat. Daß dies eine heroische Annahme darstellt, beruht nicht nur auf der später zu diskutierenden fehlenden Leistungsfähigkeit der politischen Systeme der Entwicklungsländer. Hinzu kommt, daß in der Regel erst eine Krisensituation, die durch hohe Zahlungsbilanzdefizite, hohe Budgetdefizite und eine hohe Inflationsrate gekennzeichnet ist, den Auftakt für wirtschaftspolitische Reformen abgibt. In einer solchen Situation ist der Handlungszwang sehr hoch, so daß der Konsensfindungsprozeß sich leicht auf die nachfolgenden Stufen, insbesondere auf die Implementationsphase, verlagern kann. So können Reformen beschlossen werden, die sich jedoch später als undurchführbar erweisen.

Trotz des hier unterstellten politischen Konsenses können Reformen auf beträchtliche *Hemmnisse* stoßen, da z. B. wegen einer fehlenden Infrastruktur die beiden Phasen der Informationsbeschaffung und Forschung bzw. der Analyse und Bewertung von Alternativen vollständig ausfallen oder nur unzureichend durchgeführt werden. Normalerweise wird dieser Mangel durch die technische Hilfe der Industrieländer und internationaler Finanzorganisationen teilweise behoben. Einige Defizite bleiben bestehen. So ist die Anfertigung notwendiger Studien oft Bestandteil von strukturellen Anpassungsprogrammen, da aufgrund fehlender Informationen häufig keine ausreichende Grundlage für die Anpassungsmaßnahmen existiert. Da solche Studien sehr zeitraubend sind, werden Reformen in den betreffenden Bereichen stark verzögert und die Durchführung komplementärer Maßnahmen in anderen Bereichen lange behindert.

Ein noch schwieriger zu überwindendes Problem stellt die Sicherung der *analytischen Konsistenz des Gesamtprogramms* dar. Eine falsche Abfolge oder ein falsches Timing von Maßnahmen kann ebenso wie die Vernachlässigung von Zusammenhängen zwischen einzelnen Reformbereichen zu unerwünschten Effekten führen und Reformen diskreditieren.[2] Gerade bei umfassenden Reformpaketen steigen die Anforderungen im Hinblick auf die Berücksichti-

[2] So wurden in vielen Programmen die Zusammenhänge zwischen Wechselkursflexibilisierung, finanzieller Liberalisierung und Auslandsschuldendienst kaum berücksichtigt. Ähnliches gilt auch für die Zusammenhänge zwischen finanzieller Liberalisierung und Wettbewerbsstrukturen im Bankensystem.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gung von Wechselwirkungen einzelner Programmteile rapide an.[3] Ähnliches gilt auch, wenn Angebotselastizitäten, z. B. bei Exporten oder in der landwirtschaftlichen Produktion, aufgrund fehlender Information und optimistischer Erwartungen überschätzt werden.

Bei der *Finanzierung* von Reformen können in doppelter Hinsicht Probleme auftreten. Die Finanzierung kann von vornherein für einen gegebenen Anpassungszeitraum nicht ausreichend sein oder sich nachträglich aufgrund unerwarteter externer Schocks als unzureichend erweisen. Auch die internationalen Finanzorganisationen sind in dieser Hinsicht nicht immer in der Lage bzw. flexibel genug, rechtzeitig Abhilfe zu schaffen, was die Aufrechterhaltung des Reformprozesses leicht in Frage stellen kann.

Ein konsistent formuliertes Programm, dessen Finanzierung sichergestellt worden ist, kann auch in der *Durchführungsphase* auf entscheidende Hemmnisse stoßen. Fehlende verwaltungsmäßige Kapazität, Flexibilität und Koordination können die Durchführung von Reformen stark behindern oder gar unmöglich machen. So werden Zollreformen ohne eine entsprechende Reform der Zollverwaltung den Verwaltungsapparat in der Regel stark überfordern oder die Einführung einer Mehrwertsteuer wird dort Probleme aufwerfen, wo die Ausstellung von Rechnungen nicht üblich ist.

Am schwerwiegendsten erweist sich jedoch die *fehlende Koordination.* So sind oft die Zuständigkeiten über sehr verschiedene Verwaltungseinheiten verteilt, die kaum miteinander verbunden sind und sich daher gegenseitig blockieren können. Engpässe und Schwächen in einzelnen Bereichen können andere Einheiten lahmlegen. Leicht kann es auch zu Vergeudung von Ressourcen kommen, weil spezialisierte Einheiten nicht einbezogen und ihre Dienste nicht in Anspruch genomment werden. Aus diesen und ähnlichen Gründen hat die institutionelle Dimension im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen eine immer stärkere Beachtung gefunden.[4]

Eine *Evaluierung* der Ergebnisse von Reformen findet in vielen Fällen durch die Entwicklungsländer selbst nicht statt. Auch diese Aufgabe wird zumeist von den entsprechenden Abteilungen der internationalen Finanzorganisationen wahrgenommen. Ein eingebauter Korrekturmechanismus fehlt daher, und die erforderlichen Korrekturen müssen im Rahmen neuer Konditionen von außen an die Entwicklungsländer herangetragen werden.

Wenn nun die eingangs gemachte Annahme des politischen Konsens aufgegeben wird, so können sich viele der oben genannten Hemmnisse durchaus als Ausdruck *verteilungspolitischer Auseinandersetzungen* interpretieren lassen. So

[3] Beispielsweise führt die Abschaffung von Exportsteuern aus Exportförderungsgründen zu einer Erhöhung der Budgetdefizite. Ebenfalls zieht eine Abwertung, die aus Exportförderungsgründen oft notwendig ist, einen Inflationsschub nach sich und erhöht den Schuldendienst.

[4] Vgl. dazu *Lamb.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kann z. B. die mangelnde Koordination in der Verwaltung auf das Fehlen entsprechender Institutionen beruhen oder auch Ausdruck verteilungspolitischer Interessenkonflikte sein.[5] Auch wenn dies nicht der Fall sein sollte, schaffen verteilungspolitische Auseinandersetzungen zusätzliche Hemmnisse, die die Formulierung und Durchführung von wirtschaftspolitischen Reformen stark beeinflussen können. Welche Formen solche Hemmnisse annehmen können, kann durch eine Analyse der Regulierungsmechanismen verteilungspolitischer Konflikte in den Entwicklungsländern herausgearbeitet werden.

C. Verteilungspolitische Wirkungen von wirtschaftspolitischen Reformen

Wirtschaftspolitische Reformen tangieren direkt oder indirekt die Wohlfahrtslage von Gruppen und Individuen, da sie die relativen Preise auf den Güter- und Faktormärkten verändern. Bei der Bewertung von Reformmaßnahmen gemäß Schaubild 1 müßten im Grunde genommen auch diese *Verteilungswirkungen* von alternativen Maßnahmen miteinander verglichen werden. Eine erste Schwierigkeit besteht bereits darin, daß eine genaue *Messung* dieser Verteilungseffekte kaum möglich ist.[6] Nicht nur das Datenproblem stellt hier ein Hindernis dar, sondern ebenso die fehlende Eindeutigkeit verteilungspolitischer Wirkungen, so daß die Messung je nach den gemachten Annahmen zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führen kann.[7] Auch die Isolierung verteilungspolitischer Wirkungen von Reformmaßnahmen von den reformunabhängigen Entwicklungen dürfte kaum möglich sein. Die hierzu erforderlichen generellen Gleichgewichtsmodelle wären zu komplex, um für praktische Zwecke brauchbar zu sein.

Die Unmöglichkeit einer exakten Feststellung der Verteilungswirkungen von Reformmaßnahmen erschwert in beträchtlichem Ausmaß eine rationale Auseinandersetzung über die Wünschbarkeit von Reformen. Die Reformmaßnahmen können von den Betroffenen daher nicht aufgrund objektiver Berechnungen, sondern nur anhand einer *subjektiven Schätzung der Folgen* für die eigene ökonomische Lage beurteilt werden. Die Veränderung der ökonomischen Lage der Betroffenen nach Durchführung von Reformen ist jedoch nicht nur das Ergebnis der Auswirkungen von Reformmaßnahmen. Sie umfaßt u. U. auch:

---

[5] Eine solche Interpretation wird durch die oft gemachte Erfahrung unterstützt, daß institutionelle Reformen kurzfristig erfolgreich, aber auf längere Sicht enttäuschend gewesen sind. Vgl. *Lamb,* S. 21.

[6] An Versuchen, hierzu Methoden herauszuarbeiten, hat es allerdings nicht gefehlt. Vgl. *Kanbur.*

[7] Bereits die Verteilungswirkungen einer Abwertung lassen sich theoretisch kaum bestimmen. Sie erweisen sich als sehr komplex und unsicher. Vgl. *Demery/Addison.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— die noch weiter andauernde Wirkung der alten Wirtschaftspolitik, die durch die Reform abgelöst wurde und

— die Wirkung von unerwarteten äußeren Schocks, die im gleichen Zeitraum auftreten können.

Die Betroffenen werden in der Regel kaum zwischen diesen unterschiedlichen Wirkungen unterscheiden können und daher aller Wahrscheinlichkeit nach ihre Lage eindeutig als durch die Reformmaßnahme determiniert betrachten. Erschwerend kommt hinzu, daß die Einstellung der Betroffenen zu einer Reformmaßnahme weit stärker durch deren *unmittelbaren Effekt* (impact-Effekt) bestimmt wird als durch Wirkungen, die nach einer individuellen Anpassung an die neuen Rahmenbedingungen auftreten würden, die durch die Reform entstanden sind. Für den Beschäftigten eines staatlichen Unternehmens, der z. B. als Folge der Sanierung entlassen würde, ist der Verlust des gegenwärtigen Arbeitsplatzes von weit höherem Gewicht als der Gewinn eines Arbeitsplatzes, der z. B. als Folge der Exportförderungspolitik neu entstehen würde. Dies ist nicht nur auf die individuellen Anpassungskosten zurückzuführen, die in Kauf genommen werden müßten. Wichtig in diesem Zusammenhang ist auch die Erfahrung, daß Individuen den Verlust eines bestimmten Einkommens höher gewichten als den Erwerb eines neuen Einkommens in derselben Höhe.[8]

Unabhängig von der Art und Weise der verteilungspolitischen Konfliktregulierung kann bereits die Tatsache fehlender Information über die Verteilungswirkungen von Reformmaßnahmen deren Akzeptanz erschweren. Eine bessere Aufklärung über die Verteilungswirkungen sowie Anpassungshilfen dürften daher die Akzeptanz von Reformen positiv beeinflussen.

D. Verteilungskonflikte und wirtschaftspolitische Reformen

Im folgenden wird unterstellt, daß die Wirtschaftssubjekte über die Verteilungswirkungen von Reformen vollständig informiert sind. Ferner wird davon ausgegangen, daß die Durchführung von Reformen im betreffenden Entwicklungsland aus Effizienzgründen gemäß der Kompensationsregel eindeutig zu befürworten ist.[9] Da Reformen jedoch die *Verteilung verändern,* können sie aufgrund individueller Interessenlagen auf beträchtlichen Widerstand stoßen. Ein reibungsloser Reformprozeß setzt voraus, daß ein kooperatives Verhalten seitens aller Betroffenen sichergestellt wird. Partikularinteressen würden dann mehr oder weniger dem kollektiven Interesse untergeordnet, so daß Verteilungskonflikte an Schärfe verlieren können.

---

[8] Vgl. *Baldwin,* S. 123 f.

[9] Reformen können auch aufgrund von Veränderungen sozialer Einstellungen gerechtfertigt sein (reine verteilungspolitisch motivierte Reformen). Vgl. *Bromley.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

I. Verteilungskonflikte, Reformpolitik und die Theorie des kollektiven Handelns

Die Frage, ob ein solches kooperatives Verhalten trotz individueller Interessenorientierung möglich ist, wird von der Theorie des kollektiven Handelns untersucht. Im Hinblick auf die Fragestellung dieser Arbeit kommt es in erster Linie auf die Anwendung dieser Theorie auf die Beziehungen zwischen Staat und Interessengruppen an.[10] Auf den ersten Blick ist das Ergebnis eindeutig. Die Aktivität von Interessengruppen *mindert* die gesamtwirtschaftliche *Effizienz.* In der Gruppentheorie von Olson ebenso wie in der Theorie des Rent-Seeking erweist sich die Wirtschaftspolitik als eine Arena für die Konkurrenz um Sozialproduktanteile. Nach Olson beruhen Unterschiede in Wachstum und ökonomischer Leistungsfähigkeit zwischen den einzelnen Volkswirtschaften auf der Anzahl und der Macht von sog. „Verteilungskoalitionen".[11] Hoch kartellisierte Gesellschaften verlieren an ökonomischer Leistungsfähigkeit, weisen eine hohe soziale Ungleichheit auf und sind politisch instabil.

Zu ähnlich negativen Ergebnissen kommt auch die *Rent-Seeking-Theorie.*[12] Sie stellt eine enorme Vergeudung von Ressourcen fest, die durch Monopole, Kartelle und Interessengruppen von produktiven Tätigkeiten abgezogen und dazu verwendet werden, sich durch politische Einflußnahme Sondervorteile in Form von künstlich geschaffenen Transfers (Renten) zu verschaffen. Eine allgemeine Theorie des Rent-Seeking wurde bereits zur Erklärung von Unterentwicklung schlechthin herangezogen.[13]

Da ökonomische Ineffizienz in diesen Ansätzen auf die Aktivität von Interessengruppen zurückgeführt wird, dürften auch wirtschaftspolitische Reformen, die eine Erhöhung der Effizienz zum Ziel haben, in erster Linie auf eine Einschränkung solcher Aktivitäten hinauslaufen. Gerade aus diesem Grunde würden sie dort kaum durchzusetzen sein, wo mächtige Interessengruppen agieren bzw. Rent-Seeking allgemein verbreitet ist. Der Staat käme dementsprechend auch als Träger von Reformen kaum in Frage, da er entweder als Vermittler zwischen den Gruppen zu passiver Reaktion verurteilt oder als Anbieter von Renten selber in diese Aktivitäten involviert wäre.

---

[10] Zu einem Überblick über die Fragestellungen dieser Theorie vgl. *Nabli/Nugent,* S. 1337ff.

[11] Vgl. *Olson* (I) und (II).

[12] Zu einem Überblick vgl. *Tollison.* Seit seiner Anwendung auf das Monopol hat die Theorie Erweiterungen erfahren, die später von Bhagwati im Konzept der „Directly Unproductive, Profit-Seeking (DUP) Activities" zusammengefaßt wurden. Vgl. *Bhagwati.*

[13] Vgl. *Weede.* Angesichts der Vagheit des Konzeptes bleibt dieser empirische Anspruch jedoch mehr als fragwürdig. Zu einer Kritik des Konzeptes im Kontext der Entwicklungsländer vgl. *Lipton,* S. 1562ff. Zu einer allgemeinen Kritik des Konzeptes vgl. *Ricketts* und *Dilorenzo.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Empirisch läßt sich allerdings ein eindeutiger, negativer Zusammenhang zwischen Aktivitäten von Interessengruppen und der Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft nicht feststellen. In der Tat weisen direkte Tests des Zusammenhanges zwischen beiden Variablen eher auf das Gegenteil hin.[14] Neuere vergleichende Untersuchungen der Industrieländer zeigen zudem, daß korporatistisch organisierte Demokratien mit einem hohen Grad an Abstimmung zwischen Interessengruppen und Regierung sich in der instabilen Weltwirtschaft nach 1973 am anpassungsfähigsten erwiesen haben.[15]

An theoretischen Erklärungen für eine die Effizienz nicht beeinträchtigende oder gar produktivitätsfördernde Wirkung der Aktivität von Interessengruppen mangelt es nicht. Neben gesellschaftlichen Kosten, die in oben genannten Ansätzen einseitig hervorgehoben werden, stiftet die Aktivität von *Interessengruppen* auch gesellschaftlichen *Nutzen.* Dieser Nutzen umfaßt die Bereitstellung von Information, die Kanalisierung von Konflikten und die Teilnahme an der inhaltlichen Abstimmung gesellschaftlicher Entscheidungen.[16] Der *Nettoeffekt* hängt entscheidend davon ab, wie die verbandliche Einflußnahme durch die vorhandenen institutionellen Bedingungen gesteuert bzw. aufgefangen wird. Theoretisch ist es möglich, durch die Variation der Nutzen und Kosten in Abhängigkeit von der Stärke der Verbandsaktivität und anderer institutioneller Variablen den allokationsoptimalen Verbandseinfluß zu bestimmen und anhand wichtiger Determinanten die institutionellen Bedingungen entsprechend auszugestalten.[17] Inwiefern eventuell negative Effekte überwiegen, hängt somit von den jeweiligen institutionellen Rahmenbedingungen ab.

Nicht also die Anzahl und Stärke von Gruppen, sondern auch und insbesondere der *institutionelle Kontext,* in dem sie agieren, bestimmt deren Wirkung auf die ökonomische Leistungsfähigkeit eines Landes.[18] Ein kooperatives Verhalten ist also bei Aufrechterhaltung der Annahme der Verfolgung des Eigennutzes dann möglich, wenn ein entsprechender institutioneller Kontext vorliegt.

---

[14] So fand Rogowski *positive* Rangordnungskorrelationen zwischen einem von Headey und Schmitter entwickelten Index von Korporatismus und der durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts für 15 europäische und nordamerikanische Industrieländer. Vgl. *Rogowski,* S. 310. Olson untermauerte seine Hypothesen mit indirekten Tests, indem er Alter, Stabilität und Fehlen totalitärer Episoden als Indikatoren für die Aktivität von Interessengruppen nutzte. Zu einer ausführlichen Kritik an Olson vgl. *Rogowski,* S. 301ff. Ähnlich benutzt auch Weede indirekte Indikatoren wie Preisverzerrungsindices und Alter von Demokratien als Indiz für Rent-Seeking. Vgl. *Weede.*

[15] Vgl. *Hicks.*

[16] Vgl. *Vieler,* S. 138ff.

[17] Vgl. *Vieler,* S. 168ff.

[18] Olson sah die Fälle, die im Gegensatz zu seiner Hypothese standen (Schweden, Norwegen) als Ausnahmen an und führte sie auf die Tatsache zurück, daß in diesen Ländern die „Verteilungskoalitionen" einen sehr großen Teil jedes Sektors bzw. der Gesamtbevölkerung umfassen und daher an der Erhöhung der Produktivität interessiert sein müßten. Vgl. *Olson* (II), S. 47ff. und 89ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

II. Verteilungskonflikte, wirtschaftspolitische Reformen und die vertragstheoretische Interpretation der Demokratie

Einen theoretischen Ausgangspunkt zur Erörterung des institutionellen Kontextes von Verteilungskonflikten bietet die vertragstheoretische Interpretation der Demokratie. Danach stellt die Demokratie eine Optimierungslösung für ein immanent ökonomisches Problem dar.[19] Kollektives Handeln wird von den Wirtschaftssubjekten dann als legitim betrachtet, wenn alle Bürger eines Staates bzw. alle Mitglieder einer Gruppe die zur Diskussion stehenden Entscheidungen billigen. Eine Einstimmigkeitsregel verursacht jedoch hohe Kosten, die einmal für die Konsensfindung entstehen, zum anderen in Form unterbliebener kollektiver Entscheidungen (Unterversorgung mit Kollektivgütern) anfallen. Das Abgehen von der Einstimmigkeitsregel verursacht jedoch durch die Verletzung der Interessen derjenigen, die überstimmt werden, ebenfalls Kosten.[20] Eine *Minimierung der Gesamtkosten* erfolgt, wenn das Abgehen von der Einstimmigkeitsregel unter *bestimmten Bedingungen* stattfindet. Zu diesen Bedingungen zählen die Sicherung von Grundrechten für alle Bürger bzw. Gruppenmitglieder, Einräumung gleicher Einfluß-, Mitwirkungs- und Kontrollrechte und Gewährleistung eines Mindestniveaus der Versorgung mit Gütern und Diensten.[21] Es wird also ein Gesellschaftsvertrag geschlossen, der eine Reihe aufeinander abgestimmter Schutzvorkehrungen ins Leben ruft, die Diskriminierungen verhindern, die durch das Abgehen von der Einstimmigkeitsregel möglich werden.

Im *Gesellschaftsvertrag* sind die Spielregeln festgelegt.[22] Dem Staat fällt die Aufgabe zu, unter Einhaltung dieser Spielregeln die Eigentumsrechte zu definieren, sie durchzusetzen und veränderten Rahmenbedingungen anzupassen. Die hieraus sich ergebende Verteilungsordnung ist somit nicht ein für allemal festgelegt, sondern wird immer wieder neu verhandelt. Mögliche Konflikte werden unter Einhaltung der geltenden Spielregeln *laufend* reguliert. Dadurch bleibt die Gesellschaft flexibel und wandlungsfähig. Dies ist insofern relevant, als die Veränderung von Präferenzen und die Entwicklung neuer Technologien immer wieder eine Neudefinition bestehender bzw. die Einführung neuer Eigentumsrechte erfordern. Auch nicht pareto-optimale Veränderungen von

---

[19] Zum folgenden vgl. *Homann* (I) und (II).

[20] Die Überstimmten können mit innerer und äußerer Migration, mit Anpassung oder mit Gewaltanwendung reagieren. Die Kosten können entsprechend in einer abnehmenden Produktivität bzw. im Verlust und in der Verschwendung von Ressourcen zum Ausdruck kommen.

[21] Vgl. *Homann* (I), S. 20.

[22] „In dieser Konzeption ist der Gesellschaftsvertrag zu verstehen als ein tatsächlich durchgeführter, aber doch nicht real durchgeführter Vertrag. Es handelt sich um ein Gedankenexperiment, bei dem Regelungen dann als legitim betrachtet und unterstützt werden, wenn sie aus einem ursprünglichen Vertrag hervorgegangen sein könnten, der Unterstützung gefunden hätte." *Vieler,* S. 36.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eigentumsrechten werden grundsätzlich möglich, was zur Sicherung der sozialen Stabilität beiträgt.[23]

Diese im Interesse des sozialen Friedens und der Anpassungsfähigkeit hingenommene *Offenheit der Verteilungsordnung* in Grenzen, die durch den Gesellschaftsvertrag definiert werden, hat allerdings den Nachteil, daß sie dazu anregt, zur Sicherung von Sondervorteilen Einfluß auszuüben. Rent-Seeking ist also möglich. Zugleich gibt es allerdings die Möglichkeit, institutionelle Regelungen zur Steuerung von Rent-Seeking (Verbändepolitik) im Vertrag aufzunehmen.

Auch Verteilungskonflikte aufgrund wirtschaftspolitischer Reformen sind nicht ausgeschlossen. Durch Reformen werden Eigentumsrechte neu definiert. Diese Neudefinition erfolgt im Rahmen eines *Verhandlungsprozesses,* der den Benachteiligten im weitesten Sinne eine *Kompensation* ermöglicht. Diese Kompensation muß nicht unbedingt in einer geldmäßigen Gegenleistung bestehen, sondern kann u. U. auch zu anderweitigen Kompromissen und Entschädigungen führen, die durch die Mehrdimensionalität der Politik ermöglicht werden.[24] Im Extremfall kann eine solche Kompensation darin bestehen, bei zukünftigen Verteilungskonflikten ebenfalls mit einem Nachgeben anderer Gruppen zu eigenen Gunsten rechnen zu können.

Die vertragstheoretische Interpretation der Demokratie zeigt also, daß die *individuelle* Rationalität nicht unbedingt in einem unversöhnlichen Gegensatz zur *gesamtgesellschaftlichen Rationalität* stehen muß. Eine rationale Wirtschaftspolitik muß zwar Abstriche in Kauf nehmen. Rent-Seeking und Verteilungskonflikte könnten jedoch so gesteuert werden, daß die ökonomische Effizienz nicht darunter leiden muß.

Für unsere Fragestellung ergeben sich aus der bisherigen Diskussion wichtige *Schlußfolgerungen.* Es ist zunächst davon auszugehen, daß die Existenz und die Qualität eines Gesellschaftsvertrages darüber entscheiden, inwiefern Verteilungskonflikte sich als Hemmnis für wirtschaftspolitische Reformen erweisen. Dabei ist nicht allein die formale Existenz demokratischer Institutionen relevant, sondern die Frage, inwieweit diese Institutionen tatsächlich funktionieren, d. h. den Wirtschaftssubjekten die Erfahrung eines auf Kompromiß basierenden Konsenses auch ermöglichen können. Der Gesellschaftvertrag in diesem Sinne ist also in erster Linie in der Perzeption und in den Erfahrungen der Wirtschaftssubjekte verankert und findet seine reale Ausfüllung in der Verfassung und in allen darauf basierenden Institutionen.[25]

---

[23] Vgl. *Vieler,* S. 37.

[24] Mehrdimensionalität bedeutet, daß Nachteile in einem Bereich durch eventuelle Vorteile in anderen Bereichen ausgeglichen werden können. In diesem Sinn kann die Wirtschaftspolitik als Teil der Gesamtpolitik in diese Mehrdimensionalität einbezogen werden. Zum Begriff Mehrdimensionalität vgl. *Homann* (I), S. 22 und die dort angegebene Literatur.

[25] So verstanden bleiben auch Forderungen nach der institutionellen Bindung des Staates in den Entwicklungsländern (Vorschriften zur Einschränkung des diskritionären

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Untersuchung der Relevanz von Verteilungskonflikten als Hemmnis für wirtschaftspolitische Reformen führt uns somit zu der Frage nach der Existenz und der Qualität von Gesellschaftsverträgen in den Entwicklungsländern.

E. Verteilungskonflikte als Hemmnis für wirtschaftspolitische Reformen in den Entwicklungsländern

Der Gesellschaftsvertrag im demokratie-theoretischen Sinne kann durchaus historisch-evolutionär interpretiert werden. Er beruht letzten Endes auf der Überzeugung der Individuen und Gruppen, daß eine kompromißlose Durchsetzung der eigenen Interessen auf lange Sicht gerade diese Interessen gefährdet. Bezogen auf Austragungsmechanismen von Konflikten in den Entwicklungsländern wird im folgenden davon ausgegangen, daß in diesen Ländern ein *Gesellschaftsvertrag* im demokratie-theoretischen Sinne *nicht existiert.* Dieser Sachverhalt führt unmittelbar zu zwei wichtigen Schlußfolgerungen:

— Das Fehlen eines Gesellschaftsvertrages impliziert, daß der *Staat* in seinem Verhalten *keinen Einschränkungen* unterliegt, die sich aus einem solchen Vertrag ergeben. Die Politiker und die Bürokratie können unter diesen Umständen ihre Macht, Eigentumsrechte zu definieren und sie durchzusetzen, voll zum eigenen Vorteil einsetzen. Wieweit sie hierbei gehen, hängt allein von ihrem Rationalkalkül (Herrschaftssicherung) ab, das keinerlei institutionellen Nebenbedingungen gehorchen muß.

— Es entsteht eine starke Konkurrenz um die *Eroberung der Staatsmacht.*[26] Wegen des Fehlens jeglicher Beschränkungen der Machtausübung des Staates bei der Definition von Eigentumsrechten wird seine Kontrolle zu einer lohnenden Investition. Gruppen, die den Staat kontrollieren, werden daher ihre Definitionsmacht dazu einsetzen, unter Sicherung ihrer Herrschaft möglichst hohe „Renditen" zu erzielen.

Das Fehlen eines Gesellschaftsvertrages im obigen Sinne bedeutet also, daß *Kompromiß* und *Kompensation* institutionell nicht abgesichert sind und eventuell nur dann zur Geltung kommen können, wenn sie als Instrumente der Herrschaftssicherung von den Gruppen in Erwägung gezogen werden, die den Staat kontrollieren.

Um diesen Sachverhalt besonders herauszustellen, wird im folgenden zwischen *strategischen* Gruppen und *Interessen*gruppen unterschieden. Als strategisch werden jene Gruppen bezeichnet, die in einem Zustand ohne Gesell-

---

Spielraums der Regierungen, Unabhängigkeit der Zentralbank) ohne Adressaten, solange dies nicht von den tragenden Gruppen in der Gesellschaft als notwendig und unausweichlich *eingesehen* und *empfunden* wird.

[26] Dies erklärt auch die Beobachtung, daß politische Parteien in den Entwicklungsländern in der Regel nicht der Aggregation von Interessen dienen, sondern vielmehr Instrumente der staatlichen Kontrolle darstellen, einzig der Eroberung der Macht für ihre Führer verpflichtet sind oder als unerwünscht kurzerhand verboten werden. Vgl. *Grindle,* S. 16.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schaftsvertrag die Staatsmacht ausüben oder diese als Gegenmacht jederzeit herausfordern können. Interessengruppen sind dagegen solche Gruppen, die unter Rahmenbedingungen agieren, die durch einen Gesellschaftsvertrag oder durch strategische Gruppen vorgegeben sind, die sich an der Macht befinden.[27] Nach dieser Definition existieren in den Industrieländern nur Interessengruppen, während in den Entwicklungsländern strategische Gruppen ebenso anzutreffen sind wie Interessengruppen.[28]

Aus der *Existenz strategischer Gruppen* in den Entwicklungsländern folgt ganz allgemein, daß sich in diesen Ländern die Durchsetzung von Reformen als weit schwieriger erweist als in den Industrieländern. Die im einzelnen auftretenden Probleme können nur dann analysiert werden, wenn die Konfiguration der Gruppen jeweils näher bestimmt wird. Zu diesem Zweck wird im folgenden zwischen *drei Konfigurationen* unterschieden:

— eine *einzige strategische Gruppe,* bestehend aus z. T. heterogenen administrativen Eliten, kontrolliert den Staat und die übrigen organisierten und nichtorganisierten Interessengruppen;

— eine *Koalition strategischer Gruppen,* bestehend aus Politikern, Bürokratie und Industriellen kontrolliert den Staat und kooptiert andere Interessengruppen;

— es existieren *mehrere gleich starke strategische Gruppen,* die nicht durch eine Koalition miteinander verbunden sind. Sie rivalisieren miteinander um die Staatsmacht ebenso wie um die Unterstützung durch übrige Interessengruppen.

Diese drei Konfigurationen können in der angegebenen Reihenfolge als das *afrikanische,* das *ostasiatische* und das *lateinamerikanische* Modell bezeichnet werden. Diese Bezeichnungen sollen nur andeuten, daß die betreffende Konfiguration der Lage in der jeweiligen Region am ehesten entspricht. Es ist keineswegs ausgeschlossen, daß jede der Konfigurationen jeweils auch in bestimmten Ländern der anderen beiden Regionen auftreten könnte. Möglich ist auch, daß in manchen Ländern Konfigurationen vorliegen, die im Rahmen dieser Modelle nicht erfaßt werden können.

Die drei Modelle unterscheiden sich hinsichtlich der Durchsetzbarkeit wirtschaftspolitischer Reformen.

---

[27] Diese Unterscheidung deckt sich nicht vollständig mit der von Evers vorgenommenen Unterscheidung zwischen „strategischen" und „ungesicherten" Gruppen. Vgl. *Evers.* Während ungesicherte Gruppen unter Interessengruppen subsumiert werden können, wird bei Evers keine klare Unterscheidung zwischen strategischen Gruppen und Interessengruppen vorgenommen.

[28] In meinen eigenen Schriften wurde der Begriff „Interessengruppe" sehr umfassend definiert, um auch die hier als strategisch bezeichneten Gruppen einzubeziehen. Vgl. *Shams* (I) und (II). Vor dem Hintergrund des hier entwickelten theoretischen Verständnisses scheint jedoch eine Unterscheidung zwischen den beiden Begriffen analytisch angemessener als eine erweiterte Fassung des Interessengruppenbegriffs.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

I. Das afrikanische Modell

Dieses Modell repräsentiert den Fall der reinen *„Staatsillusion"*. Staatlichkeit im juristischen Sinne (Völkerrecht) und die Existenz einer staatlichen Infrastruktur (Administration, Pläne, Budgets etc.) werden in diesem Falle als Indiz *empirischer* Staatlichkeit angesehen.[29] Tatsächlich handelt es sich jedoch um die Herrschaft einer strategischen Gruppe, die weder eine bestimmte Klasse vertritt, noch gesamtgesellschaftliche Interessen verkörpert, sondern vielmehr die formale staatliche Organisation zu dem Zweck einsetzt, persönliche Interessen ihrer z. T. heterogenen Eliten angehörenden Mitglieder durchzusetzen. Hier ist der „Staat" nicht der Zuteiler von Renten, sondern selbst der wichtigste Rent-Seeker. Die Definition und Durchsetzung von Eigentumsrechten, d. h. letzten Endes die staatliche Aktivität, dient diesem Zweck.

Die Beziehungen zwischen der strategischen Gruppe und den anderen Gruppen sind in diesem Modell nicht von vornherein definiert. Sie entwickeln sich in Abhängigkeit von spezifischen historischen Gegebenheiten (Kolonialgeschichte etc.) und der internen Struktur der strategischen Gruppe. *Zwei* empirisch wichtige *Varianten* sollen im folgenden näher betrachtet werden. In der ersten Variante wird die Gesellschaft der strikten Kontrolle der strategischen Gruppe unterworfen. Mit politisch-ideologischen, administrativen und eventuell auch militärischen Mitteln werden anderweitige Gruppeninteressen neutralisiert und kanalisiert *(bürokratisch-zentralistische Variante)*.[30] Die Dominanz der strategischen Gruppe gegenüber anderen Gruppen ist sichtbar und kommt in ihrer Exklusivität und ihrer Trennung von der übrigen Gesellschaft zum Ausdruck.

Eine andere Möglichkeit besteht darin, die direkte Kontrolle der Gesellschaft durch kontinuierliche Verhandlungen zu ersetzen, deren Gegenstand den Austausch ökonomischer Begünstigungen und Ressourcen gegen politische Loyalität bildet. Die strategische Gruppe tritt in diesem Fall mit Führern anderer Gruppierungen in Verhandlungen, um ihre eigene Machtposition abzusichern. Die Beziehungen zwischen dem Staat und den gesellschaftlichen Gruppen werden über geeignete Mittelsmänner gestaltet und erhalten einen informellen und persönlichen Charakter (die Variante des *hegemonialen Austausches)*.

In beiden Varianten dürften ökonomische Reformen auf Widerstände stoßen. Da Reformen die Staatsaktivität beschränken bzw. neu ordnen, tangieren sie in der *bürokratisch-zentralistischen Variante* direkt die Interessen der staatstragenden strategischen Gruppe. Der Staat selbst steht daher in dieser Variante solchen Reformen im Wege. Reformen können hier aber auch durch Überlebensstrategien anderer Interessengruppen wirkungslos bleiben. Wegen der

---

[29] Zur Unterscheidung zwischen „juristischem" und „empirischem" Staat vgl. *Jackson/Rosberg*.

[30] Zu diesen Bezeichnungen vgl. *Rothchild/Foley*, S. 248 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dominanz des Staates bleibt anderen Gruppen nur die Möglichkeit übrig, entweder sich dem Zugriff des Staates durch Rückzug auf Subsistenz, Schwarzmärkte und informelle Kreisläufe zu entziehen oder der Durchsetzung eigener Interessen durch Beteiligung an Staatsaktivitäten Raum zu verschaffen.[31] Diese Beteiligung nimmt sehr oft die Form von Rent-Seeking und Korruption an.

In der Variante des *hegemonialen Austausches* können Reformen das bereits erzielte Gleichgewicht von Interessen stören. Reformen können jedoch in diesem Fall grundsätzlich durch Initiierung von Neuverhandlungen in Angriff genommen werden. Da ein neues Gleichgewicht von Interessen erzielt werden muß, sind jedoch oft Abstriche notwendig. Es existiert also in dieser Variante eine — wenn auch partielle — Reformfähigkeit, deren Ausmaß a priori nicht bestimmt werden kann.

Als Beispiele für bürokratisch-zentralistische Varianten können Tansania und Guinea genannt werden. Die Variante des hegemonialen Austausches wird am besten durch Kenia und die Elfenbeinküste repräsentiert.

II. Das ostasiatische Modell

Das ostasiatische Modell liefert ein funktionales Äquivalent zu korporatistischen Strukturen in Industrieländern unter der Bedingung eines fehlenden Gesellschaftsvertrages. Das Spezifische an diesem Modell besteht in der sehr *engen pragmatischen Kooperation* zwischen Regierung, Administration und den Industriellen. Das Fehlen eines Gesellschaftsvertrages führt dazu, daß andere wichtige Gruppen, wie z.B. Industriearbeiterschaft und Bauernschaft, nicht direkt an dieser Kooperation beteiligt, sondern mehr oder weniger autoritär in sie eingebunden werden.

In der aggregierten Präferenzfunktion dieser Koalition von strategischen Gruppen unter der Führung von Politikern gewinnen das *Wachstum* und die *Effizienz* eine entscheidende Bedeutung. Verteilungspolitische Zielsetzungen werden ihnen untergeordnet. Wegen der raschen Erhöhung der Produktivität und der rapiden Zunahme der Beschäftigung verlieren verteilungspolitische Konflikte allerdings an Schärfe und lassen sich daher auch leichter regulieren als es sonst der Fall wäre.

Sofern sie sich aus *wachstumspolitischen* Gründen als notwendig erweisen, werden wirtschaftspolitische *Reformen* im ostasiatischen Modell rechtzeitig und aus eigener Initiative konzipiert und durchgeführt. Rent-Seeking und reformbedingte Verteilungskonflikte existieren auch hier. Sie stellen jedoch insofern keine entscheidenden Hemmnisse dar, als unter Bedingungen einer engen Kooperation innerhalb der strategischen Koalition und einer zentralistischen

[31] Zu den Überlebenstrategien der „incorporation" und des „disengagement" vgl. *Azarya,* S. 6ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Entscheidungsstruktur der Primat der Wachstumspolitik sich immer wieder von neuem durchsetzt.[32]

Die besondere Konfiguration von strategischen Gruppen in diesem Modell sichert insbesondere eine hohe Flexibilität im Hinblick auf *institutionelle Reformen.*[33] Dies erlaubt eine Anpassung der Eigentumsrechte an veränderte Bedingungen und mithin eine rasche und grundlegende Reaktion auf ökonomische Krisensituationen.

III. Das lateinamerikanische Modell

Im lateinamerikanischen Modell wird die Herstellung eines gesamtgesellschaftlichen Konsens durch die Existenz mehrerer gleichstarker strategischer Gruppen (Gewerkschaften, Industrieverbände, Großgrundbesitzer und Militär) verhindert. Eine gesamtgesellschaftliche Kooperation zwischen diesen Gruppen, die jeweils auf den Schutz ihrer eigenen Interessen ausgerichtet sind, findet nicht statt. Möglich sind nur *zeitweilige Bündnisse* zwischen Teilgruppen, die der *Abwehr* der übrigen strategischen Gruppen dienen. Der Hauptinhalt der Politik besteht daher in der Herstellung von überlebensfähigen Koalitionen. Regierungen sind daher permanent und oft mit wenig Erfolg mit der Sicherung ihrer Überlebensfähigkeit beschäftigt.

Unter den eben genannten Umständen dient die Wirtschaftspolitik der jeweiligen Regierung der Sicherung ihres *Überlebens.* Staatsausgaben werden nicht nur zum Zweck der Unterstützung der eigenen Anhängerschaft, sondern auch zur Gewinnung potentieller oppositioneller Gruppen instrumentalisiert. In Abhängigkeit von der anzustrebenden Koalition verändert sich die Ausgabenstruktur daher sehr rasch.[34]

Das Problem wirtschaftspolitischer Reformen besteht in diesem Modell keineswegs darin, daß sie überhaupt nicht in Angriff genommen werden können. Hierzu bestehen durchaus Chancen, da auch reformorientierte Koalitionen u. U. an die Macht kommen können. Das entscheidende Problem ist vielmehr, daß solche Koalitionen zur Sicherung der Unterstützung ihrer Anhänger von ihren eigenen Programmen über kurz oder lang abweichen müssen. Des weiteren stoßen die von den jeweiligen Administrationen in Isolation formulierten Reformprogramme auf den erbitterten und offenen Widerstand benachteiligter strategischer Gruppen und müssen aufgegeben oder wesentlich modifiziert werden.[35]

---

[32] Die Liberalisierung von Importkontrollen und Zollsenkungen erfolgte z. B. in Südkorea nicht gradlinig, sondern mit Schwankungen. Vgl. *Ranis,* S. 1450.

[33] Vgl. *Ranis.*

[34] Vgl. *Ames.*

[35] Zur Unregierbarkeit lateinamerikanischer Länder in diesem Sinne vgl. *Amadeo/Banuri.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das notwendige *Minimum* an gesamtgesellschaftlicher *Kooperation* zwischen den einzelnen Gruppen kommt in diesem Modell *nicht zustande.* Während der Gesellschaftsvertrag im afrikanischen Modell durch harte bzw. weiche Formen der Kontrolle und im ostasiatischen Modell durch eine intensive Kooperation wichtiger strategischer Gruppen ersetzt wird, fehlt im lateinamerikanischen Modell jeglicher Ersatzmechanismus. Das Ergebnis ist ein hoher Grad an politischer und ökonomischer Instabilität.

F. Gruppenkonfiguration, Zahlungsbilanzkrise und Reformpolitik

Die eben behandelten idealtypischen Modelle dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, daß sich die Gruppenkonfigurationen in einzelnen Entwicklungsländern stark voneinander unterscheiden. Es ist daher kaum möglich, für alle Entwicklungsländer ein einheitliches Schema der Gruppenbildung zu benutzen.

Wichtig ist auch die Tatsache, daß die *Gruppenkonfiguration* in ein und demselben Land im Zeitverlauf *variabel* ist. Dies folgt nicht nur daraus, daß sich die sozioökonomische Struktur im Entwicklungsprozeß differenziert. Vielmehr ist auch die Zahlungsbilanzkrise, die in der Regel den Auftakt für wirtschaftspolitische Reformen abgibt, in dieser Hinsicht von Bedeutung. Sie schränkt infolge der Devisenknappheit die Handlungsfähigkeit strategischer Gruppen ein und stört dadurch das Gleichgewicht von Interessen.

Darüber hinaus können *externe Schocks,* die oft der Krise vorausgehen, den strategischen Gruppen ihre Machtbasis entziehen.[36] In der Krise verschlechtern sich ebenfalls die Lebensbedingungen nicht-strategischer Gruppen. Auch ihren Überlebensstrategien wird dadurch die Grundlage entzogen.

Insgesamt entsteht somit aus dem Zwang zur Überwindung der *Zahlungsbilanzkrise* häufig ein starker *Druck zur Veränderung,* der u.U. auch zu einem Regimewechsel führen kann. Insofern schafft die Zahlungsbilanzkrise u.U. günstige Bedingungen für Reformen. Das Fehlen eines Gesellschaftsvertrages führt jedoch dazu, daß eine Einigung über die Verteilung der Anpassungskosten nicht ohne weiteres erzielt werden kann. Es kommt daher zu Verteilungskonflikten, deren Austragung stark durch die jeweilige Gruppenkonfiguration und deren Veränderungen im Zuge der Zahlungsbilanzkrise determiniert wird.

Andererseits muß der höhere Bedarf an Devisen durch *Auslandskredite* gedeckt werden, die nur unter Einhaltung bestimmter Bedingungen zu erhalten sind (Konditionalität). Die Regierung des betreffenden Entwicklungslandes steht also nicht nur vor der Aufgabe, den strategischen Interessen im Inland

[36] So führte der Kollaps der Zinnpreise seit 1985 in Bolivien zu einer Erosion der Machtbasis der Minenarbeitergewerkschaften, was die Bedingungen für eine Reformpolitik wesentlich verbesserte. Vgl. *Shams* (III).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Rechnung zu tragen, sondern ist auch zugleich gefordert, die *internationalen Finanzorganisationen* zufriedenzustellen. Auch das Verhalten dieser Organisationen beeinflußt somit die Art und Weise der Konfliktaustragung und somit das Schicksal von Reformprogrammen im jeweiligen Entwicklungsland.

Internationale Finanzorganisationen können die Bereitschaft zu Reformen durch die Unterstützung derjenigen Gruppen fördern, die Reformen befürworten oder von ihnen profitieren. Andererseits können sie auch die Reformbereitschaft beeinträchtigen. So wird etwa das Insistieren auf *kurzfristig* zu erfüllende Leistungskriterien in der Variante des hegemonialen Austausches des afrikanischen Modells den für diese Variante spezifischen Konfliktregulierungsmechanismus außer Kraft setzen, weil dessen *zeitraubende Prozeduren* der Neuverhandlung des Austausches von Begünstigungen gegen Loyalität verhindert werden.

Allerdings wird auch die Politik internationaler Finanzorganisationen im Kontext von Interessen formuliert, die sich als Hemmnis für wirtschaftspolitische Reformen erweisen können. So könnte z. B. eine politische Analyse die Verweigerung der Hilfeleistung in manchen Fällen begründet erscheinen lassen, der Druck seitens bestimmter Mitgliedsländer aus geopolitischen Gründen oder seitens der Mitarbeiter internationaler Organisationen aus bürokratischen Interessen heraus die letzteren jedoch zur Hilfeleistung veranlassen. Dadurch kann leicht die Entstehung reformorientierter Koalitionen im betreffenden Land verhindert und das Scheitern der beschlossenen Reformen vorprogrammiert werden.

Die Vielzahl von Akteuren mit ihren Ausstattungen an Machtressourcen, strategischen Kontrollvariablen und Strategien läßt somit ein komplexes „Spiel" entstehen, dessen Ausgang ohne weitergehende Annahmen kaum analysiert werden kann. Genauere Informationen über Chancen und Risiken spezifischer Reformen können daher nur in konkreten Fällen anhand einer ausführlichen politökonomischen Analyse gewonnen werden.

G. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Hemmnisse für wirtschaftspolitische Reformen ergeben sich entweder aus dem *Fehlen* notwendiger *ökonomisch-institutioneller Voraussetzungen* oder aus einem *Mangel an Konsens* über ihre Durchführung. Entscheidend für die Frage nach der Art und dem Ausmaß der sich aus Verteilungseffekten ergebenden Hemmnisse sind die Existenz und die Qualität eines Gesellschaftsvertrages im demokratie-theoretischen Sinn. Ein solcher *Gesellschaftsvertrag fehlt* in der Regel in den Entwicklungsländern. Für die Analyse der Konfliktregulierungsmechanismen gewinnt daher die jeweils vorherrschende Gruppenkonfiguration eine entscheidende Bedeutung. Um diesen Sachverhalt herauszuarbeiten, wurden drei idealtypische Modelle vorgestellt und ihre

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

unterschiedlichen Implikationen im Hinblick auf die Durchsetzbarkeit wirtschaftspolitischer Reformen aufgezeigt. Eine Reformpolitik dürfte in denjenigen Ländern am schwierigsten durchzusetzen sein, wo beide Typen von Hemmnissen, wie z.B. in vielen afrikanischen Ländern südlich der Sahara, kumuliert auftreten.

Die Situation in einzelnen Entwicklungsländern weicht allerdings mehr oder weniger stark von den hier dargestellten idealtypischen Modellen ab, so daß in konkreten Fällen für jedes Land eine *genaue Untersuchung* der vorherrschenden Gruppenkonfiguration vorgenommen werden muß. Die Reformpolitik wird dadurch kompliziert, daß nicht nur der spezifische Interessenkonstellation im jeweiligen Entwicklungsland Rechnung getragen werden muß, sondern auch den von den internationalen Organisationen gestellten Bedingungen.

Theoretisch kann auch nicht ausgeschlossen werden, daß die Erfahrung *wiederholter ökonomischer Krisen* und des Mißerfolgs und der Mißwirtschaft einander ablösender Regierungen in einzelnen Entwicklungsländern eine Situation entstehen läßt, in der die Bedingungen für einen Gesellschaftsvertrag reif werden. Dies würde dann eintreten, wenn die relevanten strategischen Gruppen die Erfahrung machen würden, daß langfristig die Kosten einer nicht kooperativen Strategie infolge der Verschwendung von Ressourcen und fehlender Effizienz ihren Nutzen weit übersteigen.

Auch dieser langfristige Prozeß kann durch Hilfe von außen gefördert oder behindert werden. Seine Förderung erfordert allerdings ein hohes Maß an politischer Sensibilität und an intimer Kenntnis der politischen Verhältnisse in den Entwicklungsländern.

Summary: Obstacles to economic reforms in DCs

The paper discusses obstacles to economic reforms in developing countries. Two kinds of impediments are identified. First of all many problems arise because necessary economic and institutional preconditions do not exist. But more important is the lack of political institutions for a peaceful settlement of distributional conflicts. The theory of democracy is used as a reference to throw light on these deficiencies of the political systems of developing countries. In order to unterstand the functioning of these systems a distinction is made between strategical and interest groups. Depending on the interrelations between such groups and the government three different models are presented and their implications for the implementation of reforms are discussed.

As demonstrated the capacity to carry out reforms differs very much form country to country. The complexity of the reform process is even further increased by the fact that the models discussed so far cannot cover the full range of configurations possible in developing countries. Apart from that, international finance organizations must be treated as independent interest groups which can support reforms. But they can also hamper reforms in case they do not take care of the specific pattern of conflict resolution in the respective developing countries.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Literatur

Amadeo, Edward J./Banuri, Tariq: Policy, Governance, and the Management of Conflict, Departmento De Economia, Universidade Católica de Rio de Janeiro, Texto para Discussao, No. 216, 1989.

Ames, Barry: Political Survival, Politicians and Public Policy in Latin America, Berkeley, Los Angeles, London, 1987.

Azarya, Victor: Reordering State-Society Relations: Incorporation and Disengagement, in: Rothchild/Chazan: S. 3-31.

Baldwin, Robert E.: The Political Economy of Trade Policy, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 3, No. 4, 1989, S. 119-135.

Bates, Robert H. (ed.): Toward a Political Economy of Development, A Rational Choice Perspective, Berkeley, Los Angeles, London, 1988.

Bhagwati, Jagdish N.: Directly Unproductive, Profit-Seeking (DUP) Activities, in: Journal of Political Economy, Vol. 90, No. 5, 1982, S. 988-1002.

Boettcher, Erik/*Herder-Dornreich,* P./*Schenk,* K.-E. (Hrsg.) (I): Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, 1. Band, Tübingen, 1982.

— (II) : Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, 4. Band, Tübingen, 1985.

Bromley, Daniel W.: Economic Interests and Institutions, The Conceptual Foundations of Public Policy, New York, Oxford, 1989.

Carter, G.M./*O'Meara,* P. (eds.): African Independence, Bloomington, London u.a., 1985.

Demery, Lionel/*Addison,* Tony: Stabilization Policy and Income Distribution in Developing Countries, in: World Development, Vol. 15, No. 12, 1987, S. 1483-1498.

Dilorenzo, Thomas J.: Property Rights, Information Costs, and the Economics of Rent-Seeking, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE), Vol. 144, 1988, S. 318-332.

Evers, Hans-Dieter: Sequential Patterns of Strategic Group Formation and Political Change in South East Asia, Arbeitspapier Nr. 14, FSP Entwicklungssoziologie, Universität Bielefeld, Bielefeld, 1982.

Grindle, Merilee S.: Policy Content and Context in Implementation, in: Grindle, Merilee S. (ed.), Politics and Policy Implementation in the Third World, Princeton, New Jersey, 1980, S. 3-34.

Hicks, Alexander: National Collective Action and Economic Performance: A Review Article, in: International Studies Quarterly, Vol. 32, No. 2, 1988, S. 131-153.

Homann, Karl (I): Zum Problem rationaler Politik in demokratischen Gesellschaften, in: Boettcher, Herder-Dornreich, Schenk (I), S. 11-38.

— (II): Legitimation und Verfassungsstaat, Vertragstheoretische Interpretation der Demokratie, in: Boettcher, Herder-Dornreich, Schenk (II), S. 48-72.

Jackson, Robert H./Rosberg, Carl G.: The Marginality of African States, in: Carter/O'Meara, S. 45-70.

Kanbur, Ravi S.M.: Structural Adjustment, Macroeconomic Adjustment and Poverty: A Methodology for Analysis, in: World Development, Vol. 15, No. 12, 1987, S. 1515-1526.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Lamb, Geoffrey: Managing Economoc Policy Change, Institutional Dimensions, World Bank Discussions Paper, No. 14, Washington, D.C., 1987.

Lipton, Michael: Agriculture, Rural People, the State and the Surplus in Some Asian Countries: Thoughts on Some Implications of Three Recent Approaches in Social Sciences, in: World Development, Vol. 17., No. 10, 1989, S. 1553-1571.

Nabil, Mustapha K./*Nugent,* Jeffrey B.: The New Institutional Economics and Its Applicability to Development, in: World Development, Vol. 17, No. 9, 1989, S. 1333-1347.

Olson, Mancur (I): The Logic of Collective Action, Cambridge (Mass.), 1965.

— (II): The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities, New Haven, London, 1982.

Ranis, Gustav: The Role of Institutions in Transition Growth: The East Asian Newly Industrializing Countries, in: World Development, Vol. 17, No. 9, 1989, S. 1443-1453.

Ricketts, Martin: Rent-Seeking, Entrepreneurship, Subjectivism, and Property Rights, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE), Vol. 143, 1987, S. 457-466.

Rogowski, Ronald: Structure, Growth, and Power: Three Rationalist Accounts, in: Bates, S. 300-330.

Rothchild, Donald/*Foley,* Michael W.: African States and the Politics of Inclusive Coalitions, in: Rothchild/Chazan (eds.), S. 233-264.

Rothchild, Donald/*Chazan,* Naomi (eds.): The Precarios Balance, State and Society in Africa, Boulder and London, 1988.

Shams, Rasul (I): Interessengruppen und entwicklungspolitische Entscheidungen, Berichte aus dem Weltwirtschaftlichen Colloquium der Universität Bremen, Nr. 12, Bremen, 1987.

— (II): Adjustment Policy and Interest Groups, in: INTERECONOMICS, Vol. 23, No. 2, 1988, S. 91-94.

— (III): Adjustment Constraints in Developing Countries, A Comparative Study, in: INTERECONOMICS, Vol. 24, No. 2, 1989, S. 71-78.

Tollison, Robert D.: Rent-Seeking: A Survey, in: Kyklos, Vol. 35, 1982, Fasc. 4, S. 575-602.

Vieler, Alexander: Interessen, Gruppen und Demokratie, Tübingen, 1986.

Weede, Erich: Warum bleiben arme Leute arm?, Rent-Seeking und Dependenz als Erklärungsansätze für die Armut in der Dritten Welt, in: Politische Vierteljahresschrift, 26. Jg., Heft 3, 1985, S. 270-286.

Whiteley, Paul: Political Control of the Macroeconomy: The Political Economy of Public Policy Making, London, Beverly Hills, New Delhi, 1986.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Einführender Diskussionsbeitrag zum Referat von Rasul Shams

„Hemmnisse der wirtschaftspolitischen Reformpolitik in Entwicklungsländern"

Von *Rolf J. Langhammer,* Kiel

Herr Shams unternimmt den wichtigen Versuch, generelle Aussagen zu den politökonomisch begründeten Hemmnissen von Liberalisierungsprozessen in Entwicklungsländern, bzw. drei geographisch definierten Unterkategorien von Ländern zu treffen.

Mit vielen seiner Thesen stimme ich überein, meine jedoch, daß sie wegen ihres hohen Grades an *Verallgemeinerung* nicht nur entwicklungsländerspezifisch sind.

Ein Beispiel für diesen Grad ist Schaubild 1 (s. S. 136). Es könnte für Industrie- wie Entwicklungsländer gelten, für Einzelpersonen wie für Institutionen, und sagt nichts aus über die Ausgangsbedingungen von Reformen, über das Entwicklungsniveau und seinen Einfluß, über die Träger der Reformen beziehungsweise über externe Bindungen und andere Restriktionen.

Zu meinen *Einzelpunkten*:

1. Der ökonomische *Kern* der Argumentationskette erscheint mir *nicht immer schlüssig.* Dies mag daran liegen, daß der Begriff „Reform" verdeckt, ob es sich um Liberalisierung, d. h. den Abbau von künstlichen Marktzugangsbarrieren, um Privatisierung, d. h. den Abbau staatlicher Aktivitäten im Produktions- und Distributionsprozeß, oder um eine rationalere Wirtschaftspolitik handelt, die Liberalisierungs- und Privatisierungsniveaus unverändert läßt, aber ziel-mittel-konsistent ist.

Einige Behauptungen sähe ich gerne deutlicher begründet, beispielsweise die über die Bedeutung von *Informationsengpässen* als Hindernis für Reformen. Reformen sind zukunftsgerichtet und werden stets unter Unsicherheit eingeleitet, nicht zuletzt deshalb, weil zukunftsgerichtete Informationen unbekannt und vergangenheitsbezogene Informationen problemirrelevant sein mögen. Ein optimaler Informationsstand kann nicht fixiert werden, und von daher ist die Aussage, man verfüge über zuwenig Informationen als Basis für Reformen, aus meiner Sicht genauso richtig (oder falsch) wie die, man verfüge über zuviel

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Informationen. Zudem gilt wohl auch für Informationen und die Kosten ihrer Beschaffung ein ertragsgesetzlicher Verlauf.

Eine weitere *Gegenthese* betrifft die Frage der Ungewißheit von *Verteilungswirkungen* und den Grad an Reformwiderstand, den Herr Shams aus dieser Ungewißheit postuliert. Vielen Betroffenen von Reformen dürften die Verteilungswirkungen, beispielsweise von wechselkurspolitischen Reformen, zumindest in ihrer Richtung wohl bekannt sein und sie in ihrem Widerstand bestärken, während diejenigen, die sich über diese Wirkungen für ihre Einkommensposition im unklaren sind, bereit sein könnten, eine Reform mitzutragen. Eine dritte Gegenthese betrifft die Frage der *Zeitpräferenzrate* von denjenigen, die durch den Abbau von Faktorprotektion betroffen sind. Herr Shams unterstellt grundsätzlich eine hohe Zeitpräferenzrate und damit ein Verharren in der status quo Position. Wahrscheinlicher aber ist, daß es sehr unterschiedliche Zeitpräferenzraten bei verschiedenen Gruppen (einschließlich der Regierung selbst) gibt und daß es a priori offen bleibt, welche Gruppe mit welcher Zeitpräferenzrate den Ausschlag gibt (siehe hierzu Lal, 1987, S 285). Der Zeithorizont sollte dabei nicht unberücksichtigt bleiben. Wird eine Reform im Sinne eines umfassenden Liberalisierungsprogramms eingeleitet und durchgehalten, so steigt die Wahrscheinlichkeit, daß die Zeitpräferenzen sinken und die Liberalisierungsgewinner die politische Oberhand gewinnen. Ceteris paribus Anmerkungen würde ich bei Thesen wie der machen, daß eine Abwertung inflationär wirkt (Fußnote 3). Eine erfolgreiche Reformpolitik wird Wechselkurskorrekturen mit Budgetdisziplin und restriktiver Geldpolitik kombinieren.

2. Ich vermisse an manchen Stellen in Herrn Shams' Papier eine Bewertung der *Ausgangssituation* und der *Dauer von Liberalisierungsprozessen*. Manche Passagen vermitteln den Eindruck, als befänden sich Entwicklungsländer in statu nascendi, in dem vorurteilslos über Gesellschaftsverträge und den optimalen Reformpfad diskutiert werden könnte.

In den meisten Fällen befanden sich Entwicklungsländer jedoch in tiefgreifenden Krisen, und Regierungen wurden nicht durch Einsicht in die Vorteilhaftigkeit von Reformen, sondern durch Verlust der Machtposition, d. h. der ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen, zur Marktöffnung gezwungen. In einigen Fällen wurden Reformen in Normalzeiten eingeleitet, als keine unmittelbare Krisensituation vorlag. Dieser Unterschied ist wichtig, wenn man die jüngsten Weltbank-Untersuchungen über die unterschiedliche Intensität und Dauer von Liberalisierungsprozessen zu Rate zieht (Michaely, Papageorgiou; Choksi, 1991). In ihren mehr als 30 untersuchten Liberalisierungsepisoden wird der Ausgangssituation immer große Bedeutung beigemessen (je krisenhafter, desto radikaler waren die Reformen und desto länger wurden diese durchgehalten).

3. Ein *niedriges Entwicklungsniveau* und ein *enger Binnenmarkt* sollten als verzögerndes Element für die Wirksamkeit von Reformen nicht unterschätzt werden. Beide Faktoren sind wichtige Hemmnisse bereits am Start. Mag es in klei-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

neren Niedrigeinkommensländern noch so gute Gesellschaftsverträge oder (deren Substitute) geben, es führt kein Weg daran vorbei, daß Angebotselastizitäten länger niedrig bleiben als in anderen Ländern mit höherem Einkommensniveau, daß externe Engpässe bindender sind als anderswo, daß die Reformmanagementkapazitäten erheblich kleiner sind und daß die statischen Einkommenseffekte (die immer gering sind) eben länger die dynamischen Allokationseffekte überwiegen. Diese Probleme sind im voraus bekannt und halten Regierungen mit hoher Zeitpräferenzrate so lange von Reformen ab, wie sie Zugang zu einem Angebot an externen oder internen Ressourcen unter dem Marktzins haben. Solche Ressourcen sind daher nicht nur ein Mittel zur Beseitigung von Hemmnissen wie Herr Shams argumentiert, sondern auch ein Mittel zur Verhinderung von Reformen. Herr Shams konzidiert dies am Ende seines Papiers, und das Widersprüchliche zwischen beiden Aussagen löst sich dadurch, daß er auf das timing des Zuflusses an öffentlichen Ressourcen abhebt.

So gesehen sind Hemmnisse im Reformprozeß wohl kein spezifisch schwarzafrikanisches Problem, sondern eher ein Niedrigeinkommensproblem und daher auch nicht ausschließlich, wie Herr Shams nahelegt, auf die hegemonialen bzw. zentralistisch-bürokratischen Strukturen zurückzuführen. Im übrigen können möglicherweise gerade in Ländern mit hegemonialen Austauschsystemen Reformen besonders leicht ohne große Widerstände durchgesetzt werden.

4. Dies führt mich zu dem Teil von Herrn Shams' Papier mit konkretem Entwicklungsländerbezug, in dem er die *Klassifikation* nach drei *geographischen Kategorien* (afrikanischen, ostasiatischen und lateinamerikanischen; wo bleibt die arabische Kategorie?) trifft. Zugegeben, diese Einteilung ist plakativ und hat Appeal, verführt sie doch zur Bewertung: „hoffnungslos", „erfolgreich" und „schwierig". Herr Shams räumt jedoch auch gleichzeitig ein, daß ein derartiges Schubfachdenken irreführend sein kann und dem Einzelfall nicht gerecht wird. Die Philippinen gehören danach sicherlich nicht zu Ostasien, Chile nicht zu Lateinamerika und Zimbabwe nicht zu Afrika.

Was die schwarzafrikanische Variante anlangt, so kann ich vielem, was Herr Shams an politischen Bedingungen diskutiert, zustimmen, jedoch wird sich im *Einzelfall* die Unterscheidung zwischen bürokratisch-zentralistischer Variante und hegemonialem Austausch *kaum durchhalten* lassen. Die Beispiele Tansania, Guinea, vielleicht auch Benin stehen schlicht für sozialistische Experimente mit katastrophalem Ausgang, Kenia und die Elfenbeinküste für relativ gemischte Systeme mit einer hohen Bedeutung von ‚expatriates' („white settler economy" in Kenia und administrative Eliten in der Elfenbeinküste). Die bedeutung der nicht-afrikanischen Ausländer im besonderen und die externen Bindungen im allgemeinen (Franc Zone in Westafrika) sind wichtige Faktoren im Prozeß des Interessenausgleichs von Gruppen. Die Existenz derartiger ‚Expatriate'-Gruppen (oft wirtschaftliche Leistungsträger und gute Besteuerungsquellen) ist m. E. wichtiger für die Durchsetzung von Reformen bzw. die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eindämmung exzessiven Staatsinterventionismus', als es im Referat von Herrn Shams zum Ausdruck kommt.

Das ostasiatische Modell würde ich dahingehend modifizieren, daß Wachstumskoalitionen dort leichter und schneller zu schmieden waren, wo der Marktöffnungsgrad und die ausländischen Bindungen traditionell hoch waren (also in den Stadtstaaten und Taiwan), wo keine Verteilungsziele zugunsten ethnischer Gruppen Eingang in die Wirtschaftspolitik fanden (also in Thailand im Gegensatz zu Malaysia und Indonesien) und wo die Geldpolitik nicht zum Gegenstand von Tagespolitik wurde.

5. Die *Schlußfolgerung*: Herr Shams legt großes Gewicht auf einen *Gesellschaftsvertrag*, also eine Kodifizierung der Arbeitsteilung und Verantwortlichkeiten zwischen Gruppen mit Verfassungsrang. Wer einen solchen Vertrag hat oder ein entsprechendes Substitut, dämmt rent-seeking Aktivitäten ein und hat es in der Reformpolitik leichter. So meine Interpretation der Shamsschen These. Vor dem Hintergrund zunehmender Globalisierung der Weltwirtschaft und globaler oder regionaler Herausforderungen erscheint mir dieser Vorschlag zu eng, d.h. zu *einzelstaatlich*. Würde ein Vertrag auf regionaler Ebene geschlossen (und damit internationale öffentliche Güter produzieren), würde er schnell zu einem Wettbewerb von politischen Systemen führen und einzelne Staaten von der politischen Karte tilgen. Dieser Gefahr sind sich insbesondere die Regierungen kleiner Niedrigeinkommensländer bewußt, und daher gibt es auch keine Fortschritte im Hinblick auf regionale Kooperation. Ich bin auch noch aus einem anderen Grunde skeptisch. Ein Gesellschaftsvertrag garantiert keine vertragskonforme Wirklichkeit (am wenigsten in Entwicklungsländern ohne „legalistische" Tradition), und auch politisch aufgeklärte Ökonomen mit einem hohen Maß an politischer Sensibilität, die Herr Shams den meisten Technokraten wohl abspricht, werden daran nichts ändern. Die Frage ist: Wie kann die künstliche Segmentierung politischer und ökonomischer Märkte in Entwicklungsländern von außen so abgebaut werden, daß Preissignale an der Basis ankommen und entsprechend umgesetzt werden? Ich sehe drei Wege, die gleichzeitig beschritten werden. Erstens, durch konsequente Marktöffnungspolitik in Industriestaaten und Osteuropa. Die Schockwellen, die der Umbruch in Osteuropa in Schwarzafrika bewirkt, einschließlich angeblich hoffnungsloser Fälle wie Benin, Guinea Bissau und Mosambik, zeigen, daß die Botschaft, man befände sich auch politisch in einem globalen Wettbewerb, zunehmend verstanden wird. Zweitens, durch Förderung regionaler Kooperation (wohlgemerkt, nicht Integration) dort (und nur dort), wo durch die Förderung Bildungs- und Informationsbarrieren abgebaut und gegenseitige Abhängigkeit in regionalen Verbundsystemen aufgebaut werden können. Drittens, auf einzelstaatlicher Ebene durch massive Prämien für diejenigen Staaten, die Liberalisierung nicht nur in „letters of intent" ankündigen und erste Schritte unternehmen, sondern auch ganze Reformpakete über längere Zeiträume implementieren und durchhalten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zu warten, bis alles über die sich beständig wandelnden politischen Bedingungen und die Hemmnisse in Entwicklungsländern bekannt ist, hieße auf den Sankt Nimmerleins-Tag zu warten.

Literatur

Lal, Depek (1987): The Political Economy of Liberalization. The World Bank Economic Review, Vol. 1, No. 2, S. 273-279.

Michaely, Michael; *Papageorgiou,* Demetris: Choksi, Armeane M (Eds.) (1991): Liberalizing Foreign Trade. Lessons of Experience in the Developing World, Vol. 7, Cambridge / Mass.

Summary: Comment on Sham's paper

The main arguments in Sham's paper are accepted, but some critical points are raised: the approach is too general to clarify the specific situation of DCs, there is no evaluation of the pre-reform situation, low income levels and small domestic market should be considered as reform-impeding factors, the value of defining geographical categories is dubious, external challenges in a globalizing economy should be taken into consideration.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Überlegungen zu einer Theorie wirtschaftspolitischer Reformen anhand ausgewählter Beispiele

Von *Ulrich Peter Ritter*, Frankfurt/M.

A. Einleitung

Was sind Reformen? — Gibt es eine Theorie wirtschaftspolitischer Reformen, an der man sich in der Praxis orientieren kann? Meine These hier lautet, daß es, abgesehen von weitgehend unbefriedigenden Theoriefragmenten, keine Theorie gibt. Als solche Theoriefragmente kann man beispielsweise verstehen:

1. Die *Depressionstheorie* oder populärer: „Es muß erst schlechter werden bevor es besser werden kann." In der Psychologie impliziert die Depressionstheorie, daß der Betroffene die Depression zulassen muß. Erst durch Zulassen dieses Zustands — im tiefsten Tal — kann es ihm gelingen, alle seine Kräfte zu mobilisieren, um so aus der Depression herauszukommen.
2. Die Theorie des *„Primer Tiro"*. Das aus dem Bereich der Jagd kommende Modell besagt, daß es mit Reformen wie mit dem Blattschuß beim Hirsch sei: wenn man das Tier beim ersten Schuß nur verwundet, sinken die Chancen eines Erfolgs rapide. Eine ähnliche Logik liegt der Schocktherapie zugrunde: Der Handlungszwang unter völlig unerwarteten veränderten Bedingungen erzeugt das erwünschte Verhalten.

Das Thema „Reformen" scheint für Entwicklungsökonomen nur eine immer wieder erhobene Forderung gewesen zu sein, selten aber Gegenstand wissenschaftlicher Auseinandersetzung. — Ausnahmen bestätigen die Regel (ich denke an das Buch von Albert O. Hirschman: Journeys Toward Progress). Diese Vermutung stützt sich auf meine Literaturrecherchen. So kommen in dem Registerband des Handwörterbuchs der Wirtschaftswissenschaften die Begriffe „Reform" bzw. „Wirtschaftsreform" schlichtweg nicht vor. Dagegen scheint die Faszination von Phänomenen wie „Revolution" (82 Hinweise) und „Entwicklung" (ca. 320 Hinweise) wesentlich größer zu sein. Ähnlich unbefriedigend verlief die Literaturrecherche bei einer Datenbank, die ich im Zusammenhang mit diesem Referat durchgeführt habe. Das Stichwort „Reform" fehlt ebenso in Woll's Wirtschaftslexikon wie im New Palgrave. In Gablers Wirtschaftslexikon trifft man hingegen wenigstens zwei Eintragungen: Unter dem Begriff „Reform" finden wir den Verweis auf „Politik schrittweiser Reformen". Dort (Spalte 214) lesen wir: „Politik schrittweiser Reformen, wirtschaftspolitische

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Handlungsmaxime, die verlangt, Reformvorstellungen nicht holistisch, sondern in dem wirtschaftspolitischen Lenkungswissen angepaßten Teilreformen anzustreben — Vgl. auch Wirtschaftspolitik." Auch hier handelt es sich um ein Konzept, das nicht von Ökonomen stammt. Karl R. Popper (1965, 1984) hat es immer wieder allen Utopisten und Reformern entgegengehalten. In den Artikeln über Wirtschaftspolitik und wirtschaftspolitisches Lenkungswissen werden Reformen nicht behandelt. Allerdings finden wir dort den Satz (Spalte 2768): „Wie begrenzt und eingeschränkt prognosefähig das verfügbare Steuerungswissen ist, wurde u.a. bei Globalsteuerungsversuchen erkennbar".

Das Thema „Wirtschaftliche und soziale Reformen in Entwicklungsländern" steht auf der Tagesordnung, seit über Entwicklungsländerprobleme diskutiert wird. Das Postulat nach der Durchführung derartiger Reformen erreichte sicher einen ersten Höhepunkt mit Präsident Kennedy's Allianz für den Fortschritt. Wenn es dennoch auch heute noch *keine eigentliche Reformtheorie* gibt, so liegt das sicher daran, daß Ökonomen anhand ihres methodischen Instrumentariums viel besser dazu in der Lage sind, bestehende Situationen zu beschreiben, zu erklären und zu kritisieren sowie wünschbare Situationen zu konstruieren, als den Weg von einer gegebenen Situation A zu einer gewünschten Situation B zu beschreiben. Hier sind wir häufig nur im Nachhinein in der Lage anzugeben, warum bestimmte Maßnahmen gescheitert sind, warum sie nicht den gewünschten Erfolg gebracht oder warum andere Maßnahmen besonders gut eingeschlagen haben. Mit unseren Empfehlungen zum Prozeßablauf der Reformen haben wir jedoch wenig Glück. Grund genug, den Blick über die Grenzen des Fachs hinaus zu erweitern.

Die Suche nach Ansatzpunkten und die Entwicklung einer Theorie der Reformen beginnt allerdings nicht beim Punkte Null. Elemente und Anregungen müssen aus verschiedenen Bereichen aufgegriffen werden. In den Diskussionen dieses Ausschusses haben die ökonomische Theorie der Politik, die Vertragstheorie, die Institutionenökonomik, die Organisationstheorie und die neue Mikroökonomik, die Property Rights Theorie, die Agency Theory wie auch die Familienökonomik Erwähnung gefunden. Immer wieder wurde auch auf die politologischen, soziologischen und kulturwissenschaftlichen Bezüge hingewiesen. In meinem Beitrag möchte ich zur Grenzgängerei in Richtung *Organisationspsychologie* und *Organisationsentwicklung* einladen sowie zu einem Ausflug in das evolutionssystemische Paradigma, das meinem Denken zugrunde liegt.

Ich verstehe ihn als eine Aufforderung und Einladung zum Mitdenken und Mitdiskutieren. Ausgangspunkt der Überlegungen ist die Ratlosigkeit von Ökonomen im Hinblick auf die Beantwortung der Frage, wie erfolgreiche Reformen einzuleiten und durchzuführen seien.

Ich habe mein Referat so aufgebaut, daß ich zunächst versuche, die Aufgaben einer Reformtheorie darzustellen und einige begriffliche Klärungen zu geben. Dann skizziere ich einige Fälle von Reformversuchen aus der jüngsten Zeit, was

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

in knapper Form geschehen soll. Im vierten Teil geht es um die Suche nach Reformtheorien. Ich prüfe zwei Ansätze der Organisationstheorie bzw. Organisationsentwicklung daraufhin, ob sie sich als erste Ansatzpunkte für eine Reformtheorie eignen. Im Schlußteil stelle ich den Bezug zwischen Theorien und den geschilderten Fällen her.

B. Ausgangsüberlegungen: Aufgaben einer Reformtheorie und Reformbegriffe

In Abschnitt C werde ich die wirtschaftspolitischen Reformen in China, Argentinien, Brasilien und Spanien beschreiben. Diese Beispiele lassen Ähnlichkeiten und Unterschiede, Gemeinsamkeiten, Erfolge und Mißerfolge sichtbar werden. Wenn man von diesen Beschreibungen zu Verallgemeinerungen und politische Empfehlungen kommen will, braucht man eine Theorie wirtschaftspolitischer Reformen. Die Aufgaben einer solchen Theorie sind:

— Erfolge bzw. Mißerfolge von reformpolitischen Maßnahmen zu erklären,

— Handlungsspielräume auszumachen,

— den Blick für strategische Variablen zu schärfen,

— Reformkonzepte und effiziente Reformstrategien zu entwickeln und

— Alternativen aufzuzeigen und zu bewerten.

Bevor wir uns den Fallstudien und theoretischen Überlegungen zuwenden, die als Ausgangspunkt für die Entwicklung einer solchen Theorie dienen könnten, sind einige begriffliche Klärungen erforderlich.

Was sind Reformen? Wie verhält sich der Begriff „Wirtschaftspolitische Reform" oder „Wirtschaftsreform" zu anderen Begriffen, die sich auf einen Wandel des Gesellschaftssystems beziehen?

Bei Reformen geht es um einen Wandel, eine *Transformation* bzw. Umgestaltung von Wirtschaftssystemen. Grundsätzlich kann eine solche Transformation chaotisch, unbestimmt bzw. mehrdeutig oder aber gerichtet erfolgen.[1] Während *Evolution* die Umgestaltung im Wege natürlicher bzw. nicht intentionaler Prozesse wie z. B. Versuch und Irrtum bzw. Mutation, Variation und Selektion bzw. gesellschaftliches Lernen impliziert, sind Reforme gerichtete Umgestaltungen, die von gesellschaftlichen Gruppen im Hinblick auf die Realisierung von Zielen angestrebt und durchgesetzt werden. Diese Begriffsbestimmung schließt nicht aus, daß Reformen auch ein Mittel der Evolution sind bzw. sein können. Die mit *Reformen* intendierte Umgestaltung soll eine Verbesserung

[1] In der ordoliberalen Theorie scheint sich eine andere Begriffsverwendung durchzusetzen: Transformation bedeutet hier Übergang von einem Systemtyp (z. B. Planwirtschaft) zu einem anderen (z. B. Marktwirtschaft).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bewirken, zumindest aus der Sicht der Reformer und der diese unterstützenden Gesellschaftsmitglieder.

Auch bei *Revolutionen* handelt es sich um absichtsvolle Umgestaltungen. Der Unterschied liegt hier in dem Weg, wie sie erreicht werden. Revolutionen zielen auf eine radikale, häufig auch gewaltsame Umgestaltung von unten ab und werden durch von der Macht ausgeschlossene Bevölkerungsgruppen unter Umgehung der legalen politischen Mechanismen durchgesetzt. Reformen dagegen sollen ihre Zielsetzung auf legalem Wege erreichen.

Ökonomische Reformen beziehen sich auf den Aspekt der Gesellschaft, der die Produktion, Allokation und Distribution von Gütern und Dienstleistungen und die sie regulierenden Institutionen umfaßt.

Der Begriff „Verbesserung", der im Reformbegriff implizit enthalten ist, ist nicht wertneutral. Aus der Sicht der Reformer stellt jede von ihnen gewünschte Umgestaltung eine Verbesserung dar. Die Zielsetzungen können jedoch unterschiedlich sein. So spricht man von *„systemüberwindenden"* Reformen, wenn ein bestehendes System durch einen anderen Typ eines Wirtschafts bzw. Gesellschaftssystem ersetzt werden soll (z. B. ein kapitalistisches durch ein sozialistisches oder kommunistisches oder umgekehrt). Von *„systemerhaltenden"* Reformen spricht man, wenn die Reformmaßnahmen darauf abzielen, die Kräfte, die auf die Umgestaltung eines Wirtschafts- bzw. Gesellschaftssystems drängen, zu neutralisieren, um eine sich abzeichnende Entwicklung zu bremsen bzw. zu verhindern. Die Bismarck'schen Sozialreformen werden z. B. häufig als „systemerhaltende" Maßnahmen bezeichnet.

Wenn wir uns im folgenden mit wirtschaftspolitischen Reformen befassen, sollen die politischen Zwecke der Systemerhaltung bzw. Systemüberwindung ausgeklammert werden. Betrachtet werden Reformen, die auf einen zielgerichteten Wandel von Organisationen und Institutionen mit dem Zweck einer Verbesserung der Ökonomischen Leistungsfähigkeit und/oder der Gerechtigkeit des bestehenden Wirtschaftssystems abzielen. Im Hinblick auf den politischen Zweck wäre hier von *„systementwickelnden"* Reformen zu sprechen.

Bei den folgenden Fallstudien werden ökonomische Reformen dargestellt. Im Falle Chinas kann man von einer systemerhaltenden Reform sprechen. Nach Absicht der Reformer diente die Wirtschaftsreform dem Schutz des politischen Systems. Die Reformen in Spanien und Brasilien sind systementwickelnd. Für Argentinien ist diese Frage (noch) nicht zu beantworten.

Im Falle Chinas ging es um die Einführung eines neuen Typs von Wirtschaftssystem, der sozialistischen Marktwirtschaft, in den drei anderen Ländern um die Modernisierung der bestehenden kapitalistischen Wirtschaftssysteme.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

C. Fallstudien

I. Fallstudie 1: China

Worin bestanden die chinesischen Reformen und wie lassen sie sich charakterisieren? Allgemeine Charakteristika waren:

1. Das Fehlen einer allgemein akzeptierten Vision. Niemand wußte, wie das Endprodukt der Reformen aussehen würde und wohin die Reise gehen sollte. Der sogenannte „Chinesische Weg zum Sozialismus" war lediglich eine Legitimationsformel für die jeweilige Politik, nicht jedoch Leitidee oder gar Programm.
2. Der Gegensatz zwischen dem Pragmatismus der Reformer und dem Dogmatismus der Konservativen, gegen die ein ständiger Kampf von Nöten war, der mit wechselndem Erfolg verlief.
3. Die Beschränkung der Reformen auf den wirtschaftlichen Bereich. Soweit ich weiß, wurden zu keinem Zeitpunkt offiziell Reformen in Richtung auf eine Demokratisierung hin diskutiert. Ebenso wenig stand eine Aufgabe des Machtmonopols der kommunistischen Partei zur Debatte. Angestrebt wurde Perestroika ohne Glasnost. Faktisch allerdings fand sehr wohl eine gewisse politische Öffnung und Machtumverteilung statt. Dies schlug sich in größerer Meinungsfreiheit und Meinungsvielfalt im privaten Gespräch wie auch in der Presse, in einer gewissen Dezentralisierung der Macht, in der zunehmenden Öffnung für das Ausland und in der Entstehung eines Arbeitsmarktes für Andersdenkende nieder.[2]

In den zehn Jahren der erfolgreichen chinesischen Reformen von 1978 bis 1988 lagen die Schwerpunkte in den folgenden sechs Bereichen (Kosta 1987):

1. Die Reform der Eigentumsrechte durch Quasi-Privatisierung in der Landwirtschaft und die Zulassung von Kleinbetrieben im gewerblichen und im Dienstleistungssektor.
2. Die Erhöhung der Selbständigkeit der Industriebetriebe (Dezentralisierung) verbunden mit einem Abbau der Führungsrolle der Partei in der Wirtschaft.
3. In einigen Bereichen die Einführung der Steuerung durch den Marktmechanismus, wobei dem Plan (nur) eine komplementäre Rolle zukam.
4. Die Etablierung eines neuen Preissystems mit vier Typen von Preisen, die von Preisen, die völlig dem Spiel von Nachfrage und Angebot überlassen sind (z. B. für Produktionen, die über die Ablieferungsquoten hinausgehen)

[2] So konnten BürgerInnen, die bei Staat und/oder Partei unliebsam aufgefallen waren, in Privatbetrieben Unterschlupf finden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

über kontrollierte, über in Grenzen schwankende bis zu völlig fixierten Preisen reichten.[3]

5. Der Umbau des Lohn- und Abgaben- bzw. Steuersystems zur Erhöhung des Anreizes für Mehranstrengungen und Wettbewerb. Bei den Löhnen bedeutete dies eine Erhöhung des Anteils der Prämien im Verhältnis zum Grundlohn,[4] bei den Abgaben die Ersetzung der Gewinnabführung durch die Einkommenssteuer.
6. Die Strategie der offenen Tür, die zu einer enormen Erhöhung des Außenhandels und der Auslandsinvestitionen führte.

Nimmt man die Wachstumsraten des Bruttosozialprodukts als Indikator für erfolgreiche wirtschaftspolitische Reformen, dann ist die Reform in der Volksrepublik China in der Zeit von Dezember 1978 - September 1988 bzw. 4. Juni 1989 eines der wenigen Beispiele für zumindest *partiell erfolgreiche wirtschaftspolitische Reformen* in sozialistischen Ländern. Allein in der Zeit von 1980 bis 1987 hat sich das reale Pro-Kopf-Einkommen in der Volksrepublik China nahezu verdoppelt (Bohnet 1989, S. 29). Die Wachstumsraten des Volkseinkommens betrugen 1980 real 6,4 v. H., 1989 13,1 V. H. und 1988 17,4 v. H. (Ebenda, S. 7). In manchen Bereichen war die Entwicklung noch spektakulärer, so z. B. bei der Entwicklung der ausländischen Investitionen und der Ex- und Importe (Ritter/Griep 1990).

Was hatte die *Rücknahme von Reformen* ausgelöst? In zahlreichen Bereichen drohte die Entwicklung der Regierung aus dem Ruder zu laufen. Erste Warnzeichen waren die Panikkäufe im August 1988. Veranlaßt waren sie durch Gerüchte über eine unmittelbar bevorstehende Preisreform und die überall sichtbaren inflationären Tendenzen. Das Leerkaufen der Läden innerhalb kürzester Frist und die Auflösung aller Sparguthaben stellten für die Regierung einen Schock dar, der sie zum Umdenken bewegte. Neben diesem unmittelbaren Anlaß bestand schon seit einiger Zeit eine zunehmende Unzufriedenheit in Bevölkerung und Partei mit der wirtschaftlichen Entwicklung, eine Unzufriedenheit, die letztlich in die Äußerungen der Studentenbewegungen mündete. Kritisiert wurden vor allem:

— Die hohe Inflationsrate bei gleichzeitig unzureichendem Einkommensausgleich für eine immer größere Gruppe der Bevölkerung.
— Das Chaos bzw. wie die Chinesen sagen „die Unordnung" in den Wirtschaftsprozessen, verbunden mit Korruption und Beamtenschieberei. Die Parole

[3] 1988 betrug der Anteil der freien Marktpreise bei landwirtschaftlichen Produkten und Nebenprodukten 65 v. H., bei industriellen Konsumgütern 55 v. H. und bei Rohstoffen und Kapitalgütern 40 v. H. (*Scharping* 1989, S. 4).

[4] Der Anteil des Grundlohns am Einkommen der Arbeiter in den Staatsbetrieben sank von 73,0 v. H. 1980 auf 63,5 v. H. 1988, der Anteil der Prämien stieg im gleichen Zeitraum von 9,1 auf 14,7 v. H. (*Bohnet* 1989, S. 30).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

„Enrichessez-vous" — „Bereichert Euch", schien alle Chinesen erfaßt zu haben. Jegliche Hemmung vor Bestechung schien verschwunden zu sein. Geschäftsmoral und Vertragstreue tendierten gegen Null.

— Die zunehmende Ungerechtigkeit in der Einkommensverteilung bei gleichzeitigem Anstieg des Bevölkerungsanteils derjenigen, deren Realeinkommen seit 1988 gesunken ist. Die Einkommensverteilung entwickelte sich vor allen Dingen zugunsten derjenigen, die entweder legal oder illegal Geschäfte machen konnten, wobei sich die Grenzen zwischen beiden immer mehr verwischten.

Begleitet wurde diese Entwicklung von einem Verfall der Staatsmacht, der Macht der Partei und insbesondere der Zentrale.

Im Hintergrund standen weitere große ökonomische Probleme, wie z. B. Defizite im wirtschaftspolitischen Regulierungspotential und strukturelle *Ungleichgewichte:* Diese kamen vor allem in Überinvestitionen im gewerblichen und im Dienstleistungssektor zum Ausdruck. Dem standen Unterinvestitionen in den Sektoren Energie, Infrastruktur, Landwirtschaft und Bergbau gegenüber. Die gesamtwirtschaftliche Investitionsquote von über 30 v. H. im Jahre 1988 wird als um ein Drittel zu hoch angesehen (Scharping, 1989, S. 4). Die Geldmenge war 1986 um 23,3 v. H., 1988 um 46,7 v. H. gewachsen, ohne daß die Zentralbank imstande gewesen wäre, diese maßgeblich zu beeinflussen (Zan Pa und Zhou Lin, 1989, S. 3). Mitte 1988 waren die Schwierigkeiten und Probleme so stark angewachsen, daß die Weiterführung der Reformen verschoben und die Rücknahme von Reformmaßnahmen erwogen wurde. Nach dem sogenannten „Ereignis", wie die Chinesen sagen, also dem Massaker vom 4. Juni 1989, kann man trotz gegenteiliger Beteuerung der Regierung von einem gewissen Abbremsen der Reform, wenn nicht gar von einem Stillstand sprechen.

II. Fallstudie 2: Brasilien und Argentinien

Bei aller Unterschiedlichkeit dieser beiden Länder haben sie doch genügend Ähnlichkeiten, um einen Vergleich interessant erscheinen zu lassen. Nennen möchte ich hier vor allen Dingen gewisse *Gemeinsamkeiten* in der *politischen Tradition* (Caudillismo und Präsidialsystem), in der jüngsten Geschichte (Militärdiktaturen in Argentinien von 1976 bis 1983, in Brasilien von 1964 bis 1984) und in der *Wirtschaftspolitik* (Beschleunigung der Inflationsraten, gescheiterte Währungsreformen: Plan Austral 14. 6. 1985 in Argentinien, Plan Cruzado vom 28. 2. 1986 in Brasilien).

Große Ähnlichkeiten bestehen auch im Hinblick auf die *Wirtschaftsordnung.* In beiden Fällen handelt es sich um interventionistische kapitalistische Staaten mit stark neo-merkantilistischen Zügen (Patrimonialstaat). Bei der staatlichen Steuerung spielen Zölle, Kontingente, Subventionen, Preis- und Lohnkontrollen sowie Reglementierungen (Gesetze und Dekrete) eine große Rolle. In beiden Staaten hatten bzw. haben wir es mit „strong states and weak governments" zu tun. D. h. dem Staat steht ein breites Maßnahmenspektrum zur Verfügung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bei dem Einsatz dieser Instrumente betreibt er jedoch keine zielgerichtete oder prinzipiengeleitete Wirtschaftspolitik. Die Regierung ist vielmehr Spielball politischer Pressionen und Ereignisse. Ich möchte diese Aussage ausdrücklich nicht auf die demokratische Phase der letzten Jahre beschränken. Sie gilt weitgehend auch für die vorherige Zeit der Militärdiktaturen.

Große Gemeinsamkeiten bestehen auch im Hinblick auf die *Zielsetzung der Reformprogramme*, die die Regierungen dieser beiden Länder 1990 zu implentieren suchen: Privatisierung staatlicher Unternehmen, Abbau von Subventionen und Zöllen, „Staatsreform" und Verwaltungsreform, Deregulierung der Märkte und Liberalisierung des Preissystems.

Auch im Hinblick auf die *Ausgangslage* bestanden zwischen beiden Ländern große Ähnlichkeiten: Hyperinflation, offensichtlich aussichtslose Lage im Hinblick auf die Verschuldungssituation trotz hoher Handelsbilanzüberschüsse einerseits; andererseits die Machtübernahme durch demokratisch gewählte Präsidenten, die Reformen versprachen. In Argentinien trat der gewählte Präsident Menem nach dem vorzeitigen Rücktritt Alfonsins sein Amt Mitte 1989 an, in Brasilien übernahm Präsident Fernando Collor de Mello sein Amt im März 1990. Beide Präsidenten genossen für die Durchführung radikaler Reformen einen sehr großen Vertrauensvorschuß bei der Bevölkerung.

Mit dieser Aufzählung erschöpfen sich die Gemeinsamkeiten. Während man in Brasilien von Wirtschaftsreformen in Verbindung mit politischen Reformen sprechen kann, handelt es sich in *Argentinien* lediglich um wirtschaftliche Reformen. In Argentinien knüpfte das politische System der Alfonsin-Aera unmittelbar an die Zeit vor der Militärdiktatur an. Die Verfassung von 1956 wurde wieder in Kraft gesetzt. Die alten Parteien blieben bestehen, zum großen Teil mit den gleichen Führungspersönlichkeiten. Der Justicialismo, also die Peronisten, wenngleich gespalten in einen linken und rechten Flügel, blieben die beherrschende Kraft im Lande, trotz vorübergehender Wahlsiege der Radikalen.

Demgegenüber fand in *Brasilien*, auch wenn im Ausland und im Lande selbst vielfach ironisiert und belacht, ein echter Demokratisierungs- und Lernprozeß statt. Es bildeten sich neue Parteien und es entwickelte sich eine politische Diskussionskultur in Verbindung mit der Differenzierung der Medien, den Auseinandersetzungen, Skandalen und Debatten um die zweijährige verfassungsgebende Versammlung und die Präsidentschaftswahlen selbst, bei der die Zahl der Kandidaten von zeitweise mehr als 18 allmählich auf ein vernünftiges Maß reduziert wurde.

Krasse Unterschiede gab es im Hinblick auf die *Reformstrategie.* Während die argentinische Vorgehensweise der immer am Rande der totalen Krise und nationalen Katastrophe argumentierenden Regierung im nachhinein von Menem als „Social Engineering" bezeichnet wird, praktizierte der brasilianische Präsident vom Tage seiner Amtseinsetzung eine Schocktherapie, bei der er, wie

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

er bei seinem Amtsantritt sagte, den Inflations-Tiger mit einem Blattschuß lähmen wollte.

Dabei erscheint mir zum gegenwärtigen Zeitpunkt der brasilianische Weg aussichtsreicher. Es ist aber nicht auszuschließen, daß letztendlich auch die Argentinier Erfolg haben werden. Schließlich ist auch das Scheitern der Reformen in beiden Ländern in Betracht zu ziehen.

III. Fallstudie 3: Spanien

Spanien weist manche Ähnlichkeit mit Brasilien und Argentinien auf. Auch hier ging es um die Ablösung einer autoritären Regierung durch die Demokratie und die Liberalisierung und Modernisierung eines verkrusteten Wirtschaftssystems bürokratisch-merkantilistischer Prägung.

Am 20. November 1975 starb Franco nach fast 40jähriger Diktatur. In seinem politischen Testament setzte er den König von Spanien, Juan Carlos de Bourbòn als seinen Erben und Nachlaßverwalter ein. Der damals 37jährige König verstand es, die offene Konfrontation zwischen dem linken Lager und den Faschisten zu vermeiden und mit Hilfe des ehrgeizigen und schlauen Ministerpräsidenten Adolfo Suarez bis zu den Wahlen im Sommer 1977 die politische Reform durchzusetzen. Am 22. Juli 1977 eröffnete der König das neu gewählte Parlament einer konstitutionellen Monarchie. Der Ständestaat des Falangismus gehörte der Vergangenheit an.

Ähnlich wie Brasilien hat Spanien in den 60er Jahren einen ungeheueren wirtschaftlichen Aufschwung erlebt, der allerdings nur begrenzt mit einem entsprechenden Ausbau der Infrastruktur und der Modernisierung der Industriestruktur verbunden war. Abgesehen von der liberalen Epoche unter Ullastres (1953 - 1965) war Spanien ähnlich wie Brasilien und Argentinien ein Patrimonialstaat mit einem Wirtschaftssystem, das stark neo-merkantilistische Züge trug. Die Industriestruktur, die sich im Schutz von hohen Zöllen und Importverboten entwickelte, war in der EG nicht wettbewerbsfähig.

Die spanische ist die einzige der hier behandelten Reformen, die heute schon als *erfolgreich* bezeichnet werden kann. Das läßt sich z. B. daran ablesen, daß seit Mitte der 80er Jahre das Wachstum des Bruttosozialprodukts jährlich 13 Prozent beträgt. Die Arbeitslosigkeit ist zwar kaum gesunken. Die Beschäftigung stieg jedoch bis Ende 1988 um acht Prozent. Die jährliche Inflationsrate lag im Juni auf das Jahr umgerechnet bei 4,8 Prozent gegenüber 24,5 v. H. 1977 und 14,4 v. H. 1982 (OECD 1989). Viel weniger in Spanien, sehr wohl aber in Moskau und Polen, Ungarn und Bulgarien wird der Übergang Spaniens von der Diktatur zur Demokratie als Modell und Beispiel betrachtet (Mauersberger, 1989).

Was ist es, das die spanischen Reformmaßnahmen so bemerkenswert erscheinen läßt?

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

IV. Der Erfolg der Reformmaßnahmen

Was die Reformmaßnahmen betrifft, so läßt sich einmal ein Standardprogramm erkennen, das Spanien ebenso wie Argentinien und Brasilien realisiert hat. Daneben lassen sich zusätzliche, in Tabelle 1 aufgeführte unterstützende Reformmaßnahmen benennen, bei denen sich große Unterschiede zeigen.

Das *Standardprogramm* umfaßt folgende Maßnahmen:

— Inflationsabbau

— Wechselkursstabilisierung

— Abbau des Staatsdefizits

— Subventionsabbau

— Abbau der Bürokratie, Verwaltungsreform

— Außenhandelsliberalisierung

— Privatisierung von Staatsbetrieben

— Deregulierung, Abbau administrativer Bevormundung

Einschränkend muß allerdings gesagt werden: Die Ähnlichkeit besteht im Konzept, nicht im Detail. Zum Teil sind die entsprechenden Maßnahmen in Brasilien und Argentinien erst verkündet, zum Teil nur im Ansatz realisiert. Außerdem umfaßt der betrachtete Zeitabschnitt der Reformpolitik für Spanien fast eine Dekade, für Brasilien und Argentinien dagegen nur wenige Monate. Auch hinkt der Vergleich insofern, als die Inflationsrate in Spanien beim Einsatz der Reformen zwar hoch war, sie war jedoch nicht vergleichbar mit den Inflationsraten der beiden anderen Länder, die auf einem Grat zwischen Hyperinflation und Hyperrezession wandeln.

Werfen wir nun einen Blick auf Tabelle 1. Hier werden die *Unterschiede* zwischen der spanischen und den bisherigen brasilianischen und argentinischen Reformkonzepten deutlich. Lassen sich die bisher betrachteten Maßnahmen unter dem Titel „Beseitigung von Mißständen und Befreiung von Individuen und Wirtschaft aus administrativer Bevormundung" zusammenfassen, so hat Spanien die eher passiven, die wirtschaftliche Dynamik ermöglichenden Maßnahmen durch ein aktives Dynamisierungsprogramm ergänzt, das sowohl die Ausgangsbedingungen für Privatinvestitionen verbessert, wie auch die strukturellen Defizite angeht. Begleitet wird dies durch Verbesserungen im Bereich des Bildungs- und Gesundheitswesens.

Allerdings hat der brasilianische Präsident drei positive Akzente gesetzt, die ihm zwar nicht die Zustimmung der Oligarchie, wohl aber weiter Kreise der Bevölkerung sichern. Das ist erstens das Ziel der Inflationsdämpfung selbst, denn unter der Inflation leiden, wie den Brasilianern allmählich bewußt geworden ist, die armen sowie die unteren und mittleren Einkommensklassen wesentlich stärker als die oberen. Zum zweiten hat er größere soziale, politische

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1

Reformmaßnahmen

	Argentinien	Brasilien	Spanien
Wettbewerbspolitik	–	–	x
Infrastruktur	–	–	x
Berufsausbildung	–	–	x
Investitionsklima	–	–	x
Industrielle Rekonversion (int. Wettbewerbsfähigkeit)	–	–	x
Managementausbildung	–	–	x
Steuerpolitik	–	x	x
Umweltpolitik	–	x	x

x: trifft zu –: trifft nicht zu

und wirtschaftliche Gerechtigkeit versprochen und dies sowohl bei seinen inflationsdämpfenden Maßnahmen wie bei der Steuerpolitik deutlich gemacht. Schließlich hat er auch mit der Umweltpolitik einen positiven Akzent gesetzt.

D. Organisationsentwicklung und Organisationstheorie als theoretische Ansätze für eine Reformtheorie

Bei der Theorie der Organisationsentwicklung handelt es sich um eine Disziplin, die sich auf die Organisations- und Sozialsychologie, die Organisationssoziologie und die Psychoanalyse stützt. Sie sucht nach Möglichkeiten für die Steigerung der Effektivität und Lernfähigkeit von Organisationen, um deren Überleben zu sichern bzw. um den Wandel in Organisationen zu bewerkstelligen, wie Mirvis (1988) schreibt. Es handelt sich also um Fragestellungen bzw. Probleme, die sich auch für ökonomische Systeme stellen.

Sie kann nach meinem Dafürhalten einer Reformtheorie Ansatzpunkte liefern, weil sie

1. sich mit der Funktionsweise von Organisationen und Institutionen und deren Reaktion auf Veränderungen befaßt und
2. ausdrücklich die Transformation von Organisationen, die dabei auftretenden Prozesse, die kritischen Variablen und die Veränderungsstrategien untersucht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Um die Möglichkeiten dieser Perspektive aufzuzeigen, stelle ich im folgenden zwei Modelle vor: den organisationsdynamischen Ansatz (Tavistock) und den „Kritischen Pfad". Diese beiden Ansätze können insofern als sich gegenseitig ergänzend angesehen werden, als der Tavistock-Ansatz auf die intrapsychische und interpersonelle Dynamik organisationellen Wandels und ihres Zusammenhangs abstellt und die psychischen Erfordernisse für Veränderungsprozesse herausarbeitet. Demgegenüber hebt der „kritische Pfad" strategische Überlegungen hervor.

Im folgenden werden diese Konzepte vorgestellt, bevor sie dann in Abschnitt E auf die Fallbeispiele angewendet werden.

I. Dynamik und Wandel von Organisationen im Tavistock-Ansatz

Dieser Ansatz (Trist 1963, Menzies 1988, Miller/Rice 1976, de Board 1978) untersucht den Systemwandel als Interaktionsprozeß von Arbeitsebene und phantasmatischer (Jaques, 1955) Ebene (Ängste, Phantasien, Mythen, Projektionen, Widerstände, Machtstreben, Größenwahn, Herrschsucht, Neid) von Personen, Gruppen und Organisationen.[5] Letztere werden als soziotechnische Sytseme verstanden, bei denen sich technische und soziale Systeme gegenseitig bedingen. Für das Management derartiger offener Systeme sind folgende Elemente von strategischer Bedeutung:

— Primäraufgabe

— Autorität und Führung

— System und Systemgrenzen

— Rollen

— Haltgebender Rahmen (Containment.)

Im Gegensatz zum herkömmlichen (institutionellen) Managementbegriff wird hier „Management" nicht als Management von Personen, sondern funktional als Management von Aufgaben verstanden. Die aufgabenbezogenen Tätigkeiten und Entscheidungen liegen in der Verantwortung und Kompetenz der zwecks Aufgabenbewältigung geschaffenen Subsysteme.

An dem Tavistock-Ansatz erscheinen mit zwei Aspekte als für die Reformtheorie unentbehrlich:

1. Die ausdrückliche Berücksichtigung psychischer Vorgänge bei der Analyse sozialer Prozesse.

---

[5] Interessant ist, wie eine Forschungsgruppe im Umfeld des Travistock-Instituts, die sich selbst OPUS: „Organization for Promoting Understanding in Society" nennt und die in ihrer Anfangszeit sehr stark auf die rationalen ökonomischen Prozesse abgestellt hatte, im Laufe des Bestehens sukzessive die Bedeutung psychischer und psychotischer Prozesse in der Gesellschaft erkannte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Die Fokussierung auf Primäraufgabe, Autorität und Führung, Grenzen, Rollen und Containment.

Was ist damit gemeint? Psychische Prozesse liefern Energien für Systemtransformationen. Diese Energien können den Reformprozeß vorwärts treiben, ihn aber auch behindern. Widerstände sind häufig das Ergebnis intuitiver Vorbehalte, weil man sich kognitiv und emotional überfordert und verunsichert fühlt. Da es bei Reformmaßnahmen meist auch um die Umverteilung von Macht und Ressourcen geht, haben diese Vorbehalte durchaus eine reale Basis. Zur produktiven Verarbeitung dieser Ängste, Phantasien und Befürchtungen bedarf es eines Rahmens, der in chaotischen Zuständen einen Rückhalt bietet. Diesen Rahmen steckt ab:

1. Primäraufgabe

Das Bewußtsein der *Primäraufgabe* muß in den Köpfen der Betroffenen so deutlich sein, daß sie ihre Handlungen daran ausrichten und auch die Handlungen anderer entsprechend interpretieren können. Die Primäraufgabe ist die Arbeit, die getan werden muß, damit das System überlebt. Dies ist kein normativer Begriff. Dennoch kann man sagen, daß das Überleben eines Systems gefährdet ist, wenn sich Führer und Gefolge in der Definition der Primäraufgabe nicht einig sind und daß eine nicht adäquate Definition der Primäraufgabe dazu führt, daß sich Desorganisation und Irrationalität breit machen (Miller/Rice, S. 62ff.). Diese Primäraufgabe verkörpert den Sinn bzw. die Funktion einer Organisation; sie rechtfertigt ihre Existenz. Die erfolgreiche Bearbeitung der Primäraufgabe sichert ihr Überleben. Für die Personen in einer Organisation stellt die Bestimmung der Primäraufgabe ein Mittel dar, bei veränderten Umständen und bei Ungewißheit ihre Aufgaben, Rollen und Aktivitäten zu klären, zu interpretieren und zu definieren (Lawrence 1985, S. 236).

2. Autorität, Führung und Grenzmanagement

Der Begriff *„Autorität"* besagt, daß eine Person bereit und in der Lage ist, die Verantwortung zu übernehmen, die ihr in ihrer Rolle zukommt. Sie stellt eine Kombination dar aus persönlicher Autorität und der durch die Institution bzw. die Organisation legitimierten und zugewiesenen Autorität. Die zugewiesene Autorität beinhaltet die im Rahmen der Rolle wahrzunehmenden Aufgaben. Dazu ist die für die Wahrnehmung der Aufgabe benötigte Kompetenz erforderlich.

Führung ist die Wahrnehmung von Autorität zur Realisierung von Leistungen, die innerhalb des Systems bzw. Subsystems zu erbringen sind, damit dieses seine Primäraufgabe und die hierzu notwendigen Modal- bzw. Sekundäraufgaben wahrnehmen kann. Das heißt u. a. das Ausrichten der eigenen Handlungen an der Primäraufgabe, die Sicherung des Bewußtseins der Primäraufgabe bei den Mitgliedern der Organisation bzw. des Systems, die Bereitstellung von

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ressourcen, ein gutes Grenzmanagement und das Anbieten von Containment, d. h. von Rahmenbedingungen, innerhalb derer die „Geführten" Raum haben, ihre Aufgabe wahrnehmen zu können. Führung heißt aber auch klar umrissene Delegation von Autorität, damit angemessene Entscheidungen getroffen und implementiert werden können.

Mit dem Begriff *„Grenzen"* ist die imaginäre Trennung zwischen Innen und Außen gemeint. Sie impliziert eine Reihe von Fragen wie z. B.: Was gehört dazu und was nicht? Wer ist Mitglied und wer nicht? Was ist vorstellbar und was nicht? Was ist erlaubt und was ist nicht erlaubt?

Der Begriff impliziert Normen und Rechte, aber auch Sanktionen, welche die Einhaltung der Grenzen sicherstellen sollen. Es geht auch um die Abgrenzung der Rechte und Pflichten von Individuen, Körperschaften und Gemeinwesen. Grenzen legen fest, wo Zuständigkeitsgebiete beginnen und enden. Durch Grenzen werden Rahmenbedingungen hergestellt, die einerseits Routinehandlungen, andererseits aber auch autonome Entscheidungen und Handlungen im Sinne der Primäraufgabe ermöglichen.

Gutes *Grenzmanagement* bedeutet einerseits die Sicherung der Verbindlichkeit und die Einhaltung der Grenzen, andererseits aber auch deren Überprüfung und gegebenenfalls Veränderung, wenn sich die Anforderungen verändern. Ex definitione sind Reformen mit einer Redefinition der Grenzen, ihrer Neubestimmung in einem Prozeß von Neuaushandeln und Versuch und Irrtum verbunden.

3. Haltgebende Strukturen (Containment)

Man kann die beschriebenen Funktionen auch als psychischen Rahmen, als Sicherheit, Stabilität und Rückhalt gewährendes Behältnis (container) bezeichnen. Allerdings muß man sich diese als ein Behältnis vorstellen, das gleichzeitig stabil und elastisch, nachgiebig und haltgebend wirkt. Mit dem Begriff „containment" ist die Funktion bzw. das psychische Resultat gemeint, das sich aus dem Zusammenwirken der genannten Funktionen ergibt (Bion, 1985, Lazar, 1990). Es handelt sich um einen Rahmen, in dem primitive Prozesse und Phantasien wie paranoische Wahrnehmungen, Spaltungen, Regressionen, Idealisierungen und Entwertungen aufgenommen und entschärft werden können und in dem z. B. immer wieder auch eine Realitätsprüfung stattfindet, damit omnipotente Phantasien nicht die Oberhand behalten. Containment hat immer auch etwas mit dem Aufheben von Spaltungen, mit Integration und Benennung des Schwierigen zu tun. Es nimmt die primitiven Phantasien und Ängste ernst, ohne sie aber manipulativ auszunutzen, zu beschwichtigen oder anzuheizen.

Ein solches Containment kann von einer Regierung, einem funktionierenden öffentlich-intellektuellen Diskurs und lebendigen sozialen Strukturen geleistet werden. Das Wichtige ist jedoch immer, daß an die Stelle primitiver Phantasien, die durch Handlung zu Spannungsentlastung drängen, benennbare

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gefühle und denkendes Wahrnehmen treten — ohne den Begriff des Denkens macht der Begriff des Containment keinen Sinn![6]

Wie die Untersuchung von Organisationen zeigt, handelt es sich um eine Leistung, die immer wieder neu und fortlaufend zu erbringen ist, wenn eine Organisation effektiv im Sinne der Primäraufgabe arbeiten soll. Das Bild, das sich hier aufdrängt, ist ein Rahmen, der eher einer Seifenblase ähnlich ist als einer aus festen Materialien gefügten Struktur. Ein solches Containment muß auch eine Regierung anbieten, die mit einer gewissen Aussicht auf Erfolg Reformen durchführen will und verhindern möchte, daß das Land dabei im Chaos versinkt.

II. Das Erfordernis einer Vision und das Modell des kritischen Pfades

Die neueste Literatur zur Organisationsentwicklung (OE) betont die Notwendigkeit der Existenz einer *Vision*. Auch Beer (1990) mißt ihr eine große Bedeutung bei, und zwar sowohl als Ausgangspunkt von OE-Maßnahmen wie auch bei deren Durchführung. Naisbitt (1985, S. 20ff.) bezeichnet als Vision „ein neues Gefühl für die Richtung, in die sich eine Organisation entwickeln soll". Es wirkt als Katalysator und organisierendes Prinzip für das Handeln der Menschen in Organisationen. Die Vision stellt das Verbindungsglied zwischen Traum und Aktion dar und dient dazu, Unterstützung zu gewinnen und eine Verbindung zwischen den Zielen der Individuen und der Organisation herzustellen. Die Vision übt also ähnlich wie die Primäraufgabe eine Koordinations- und Motivationsfunktion aus, unterscheidet sich von dieser jedoch darin, daß sie nicht am gegenwärtigen, sondern am zukünftigen Bestand des Systems orientiert ist; sie ist weniger konkret und detailliert.

Wie aber soll eine Vision umgesetzt werden? Auf diese Frage versucht Beer (1988, 1990) mit seinem Modell des *kritischen Pfades* eine Antwort zu geben. Es geht davon aus, daß der Organisationswandel Veränderungen auf der Mikro- und der Makroebene von Organisationen impliziert. Diese Veränderungen betreffen einmal die Struktur bzw. die formalen Aspekte und zum anderen die informalen Aspekte. Sie lassen sich in einer Vier-Felder- Matrix folgendermaßen darstellen (vgl. Schaubild).

Die Zahlen benennen die Reihenfolge der Veränderungsschritte. Interventionen auf der Mikro-Ebene beziehen sich auf Individuen; Makro- Interventionen zielen auf das Gesamtsystem bzw. Subsysteme ab. Formale Interventionen haben kontaktbezogene bzw. strukturelle Veränderungen zum Ziel; informale

[6] Es ist nicht unproblematisch, diesen von Bion analog zu der Zweierbeziehung Mutter-Säugling geprägten, sich auf die Etablierung des Denkens und die Symbolisierung von Erfahrungen beziehenden Begriff auf gesellschaftliche Prozesse zu übertragen. Die hier gewählte Formulierung verdanke ich dem Münchner Psychotherapeuten Dr. *Mathias Lohmer.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

	Formaler Aspekt	Informaler Aspekt
Mikro-Ebene	**(3) Stellenbesetzung:** Rekrutierung, Auswechseln bzw. Neueinstellen von Personen; Nachfolgeregelungen; Ausstattung.	**(2) Kompetenzerwerb:** Aus-/Weiterbildungsmaßnahmen; Trainings
Makro-Ebene	**(4) Strukturveränderungen:** Veränderungen von Regeln; Organisationsformen etc.	**(1) Neue Handlungsorientierungen:** Neu-Definition von Rollen, Verantwortungen, Beziehungen

Schaubild: Der Kritische Pfad

Interventionen beziehen sich auf die Qualifikation von Individuen und auf die Gestaltung der interpersonellen Beziehungen.

So kann ein *Unternehmen* versuchen, sein Zurückfallen auf den Absatzmärkten dadurch wett zu machen, daß es einen neuen Vorstandsvorsitzenden sucht oder aber die Leiter bestimmter Abteilungen wie z. B. „Produktion" oder „Marketing" auswechselt (Feld 3: Stellenbesetzung). Es kann aber auch eine Unternehmungsberatungsfirma einladen, die die Organisationsstruktur des Unternehmens verändert. Sie ordnet bestehende Stellen anderen Abteilungen zu, vergrößert oder verkleinert Abteilungen, richtet neue Abteilungen ein ect. (Feld 4: Strukturveränderung). Eine dritte Möglichkeit bestünde darin, die leitenden Angestellten auf Fortbildungskurse zu schicken bzw. Weiterbildungsmaßnahmen im Betrieb einzuleiten (Feld 2: Kompetenzerwerb). Es können aber auch neue Handlungsorientierungen angestrebt werden, indem eine für die gesamte Unternehmung richtungsweisende neue Konzeption erarbeitet und die Verantwortungen, Rollen und Beziehungen so gestaltet werden, daß tragfähige Lösungen für die Probleme unter Einbeziehung der Betroffenen entstehen (Feld 1: Handlungsorientierung).

Grundsätzlich sind Veränderungen in allen vier Bereichen erforderlich. Sie können jedoch nicht gleichzeitig vorgenommen werden. Deshalb ist zu fragen, wo am besten der Anfang gemacht wird, und in welcher Reihenfolge die Maßnahmen aufeinander folgen sollen.

In der Praxis der Organisationsentwicklung gibt es Beispiele für die unterschiedlichsten Vorgehensweisen. Häufig setzen Reformen im formalen Bereich ein: Es werden neue Personen, häufig Führungskräfte, eingestellt, Stellen gestrichen oder neu geschaffen, also Veränderungen auf der Mikro-Ebene durchgeführt. Oder aber man beginnt auf der Makro-Ebene: Es kommt — häufig auf Vorschlag einer Unternehmungsberatungsfirma — zu einer Reorganisa-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tion. Diesen „harten" Strategien stehen die im informalen Bereich ansetzenden Strategien gegenüber (soft systems approach). Hier stoßen auf Kompetenzerwerb gerichtete Maßnahmen ins Leere, wenn sie nicht für die Betroffenen in ihrer Zielsetzung einsichtig sind.

Bei einem Vergleich der Reformstrategien großer, multinationaler Unternehmungen kommt Beer (1988) zu dem Schluß, daß ein *kritischer*, d. h. im Hinblick auf die Sequenzierung der Maßnahmen *optimaler Pfad* von den Stationen eins über zwei nach drei und vier verläuft.

Läßt sich ein kritischer Pfad auch für eine *Reformtheorie* entwickeln und könnten sich Parallelen und Analogien nachweisen lassen? Für alle vier Felder der Matrix lassen sich Beispiele aus dem Bereich gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und politischer Reformen benennen. So haben wir zahlreiche Beispiele für Reformen, die mit Strukturveränderungen begannen und dann stecken geblieben sind bzw. zu kontraproduktiven Verhaltensweisen führten statt zu der gewünschten Verhaltensänderung. Die Reformen wurden unterlaufen. Auch für den Beginn in Feld drei gibt es Beispiele. Politische Veränderungen führten lediglich zu einem Austausch der Eliten statt zu echten Reformen. Die neuen Eliten zeigten ähnliches Verhalten, nachdem sie die Macht erlangt hatten. Die ursprünglichen Reformprogramme waren vergessen. Auch Reformen, die mit Maßnahmen im Bereich des Kompetenzerwerbs (Feld 2) ansetzten, verpufften häufig wirkungslos, statt den erwünschten Prozeß in Gang zu setzen. Dagegen ist die Wirksamkeit von Reformen, die im Bereich eins, also bei den neuen Handlungsorientierungen ansetzten, historisch dokumentiert. Ich erinnere hier nur an die Untersuchungen von Max Weber (1934) und Werner Sombart (1916; 1987). Sie beschreiben die neuen Handlungsorientierungen, die den Kapitalismus ermöglichten.

Es fehlen heute noch empirische Untersuchungen, die in ähnlicher Form wie Beer den kritischen Pfad auch für gesellschaftliche Reformen untersuchen. Die genannten Hinweise lassen jedoch vermuten, daß es hier Parallelen und ähnliche Mechanismen gibt.

III. „Piecemeal engineering" und „Social processing"

Popper (1965, S. 51ff.) stellt der holistischen Planung bzw. der utopischen Technik sein Konzept sozialer Stückwerk-Technik (piecemeal engineering) gegenüber. Er will damit der *Komplexität* evolutionärer Systeme und Prozesse Rechnung tragen: Die Ziele und Maßnahmen müssen selbst einen kontinuierlichen Wandel erfahren, wenn sie nicht kontraproduktiv werden sollen. So erhält der ursprünglich negativ gefärbte Begriff „piecemeal = Stück- bzw. Flickwerk" eine positive Konnotation. Es wird nicht versucht, die sich wandelnde Realität in ein konstruiertes Schema zu pressen und damit Freiheit, Humanität, Individualität und Lebendigkeit einzuschränken, um einen gedachten Idealzustand

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zu realisieren. Das bunte und lebendige Flickenmuster stellt vielmehr den gewünschten Endzustand dar und nicht eine klassische Ornamentik.

Irreführend erscheint allerdings der Begriff des „engineering". Dieser impliziert, daß die Sozialingenieure selbst die Handelnden sind, die aufgrund ihrer hochentwickelten Kenntnisse über die Funktionsweise sozialer Systeme die Reform durchführen.

Popper ist sich der Ambivalenz dieses Begriffs durchaus bewußt und erwähnt ausdrücklich die Hayek'sche (1935) Kritik an dieser Vorstellung. Trotzdem hält er daran fest. In seinem Buch „Objektive Erkenntnis" (1984, S. 239ff.) entwikkelt er Ideen über eine „plastische" im Gegensatz zu einer „gußeisernen" Steuerung von evolutionären Systemen, die Freiheit und Steuerung zu verbinden sucht. Diese Ideen entsprechen weitgehend sowohl dem, was wir über die Evolution sozialer Systeme wissen, wie auch dem Paradigma der Organisationsentwicklung.

Das Bild des Sozialingenieurs impliziert den Gotteskomplex (Richter, 1979), d. h. den Glauben an die „Machbarkeit" von Reformen. Diese selbst erscheinen nicht als offene sondern als geschlossene Prozesse. Das aber ist es nicht, was Popper vorschwebt. Ich schlage deshalb vor, von *„Social processing"* zu sprechen: Reformen als gerichteter Wandel, bei dem die Entwicklung und Konsensbildung über Ziele und Mittel der Reform selbst Bestandteil des Reformprozesses sind. Reformpolitiker sind hier nicht Umsetzer vorgegebener Ziele sondern Katalysatoren und Moderatoren eines Prozesses „sozialer Verarbeitung". Dieser setzt auf individueller wie auf gesellschaftlicher Ebene eine Neugestaltung von Werten, Rollen und Beziehungen voraus, die sich in einem Prozeß der Meinungsbildung, Diskussion und des Aushandelns vollzieht.

E. Exemplarische Anwendung von Konzepten der Organisationsentwicklung

Ich werde im folgenden versuchen, einige theoretische Konzepte der Organisationsentwicklung auf die Reformen in China, Argentinien, Brasilien und Spanien anzuwenden. Ich kann dies nur gewissermaßen als Illustration in exemplarischer Form tun, um die Mäglichkeiten dieses Ansatzes aufzuzeigen. Ich beginne mit dem Tavistock-Ansatz, den ich skizziert habe und beschränke mich auf die drei Konzepte „Primäraufgabe und Vision", „Autorität, Führung und Grenzmanagement" und „Containment".

I. Primäraufgabe und Vision

Im Tavistock-Ansatz haben Deutlichkeit und *Klarheit der Primäraufgabe* die Funktion, die Richtung anzugeben und als Kriterium für alle Handlungen und Entscheidungen zu dienen. Die Aufgabenstellung muß allen bewußt gemacht werden. Sie muß den Organisationsmitgliedern die Möglichkeit geben, sich

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

damit zu identifizieren. Sie dient als Meßlatte für Erreichtes und ermöglicht Orientierung und Handlungskoordination. Wenn die Primäraufgabe aus den Augen verloren wird, kommt es zu Wildwuchs statt zur Aufgabenorientierung. Die Ziele sind unklar. Die Primäraufgabe der Reformer ist die angemessene Durchführung der Reform.

Im Wort Reform steckt der Begriff des Wiederformens und es muß klar sein, im Hinblick worauf eine solche Neuformierung erfolgen soll und nicht nur, wovon man Abschied nimmt. Es sollen nun die vier Beispiele im Hinblick auf die Gerichtetheit der Primäraufgabe untersucht werden.

Für *China* läßt sich feststellen: Es fehlte eine allgemeine Vision. Niemand wollte darüber nachdenken, wie das Endprodukt der Reformen aussehen würde und wohin die Reise gehen sollte, weil das im Konflikt mit der herrschenden Denkweise war. Der sogenannte „chinesische Weg zum Sozialismus" war lediglich eine Legitimationsformel für die jeweilige Politik, nicht jedoch Leitidee oder gar Vision. Deshalb war auch die chinesische Entwicklung von einer allgemeinen Orientierungslosigkeit geleitet. Die Formel – „Bereichert Euch" wurde allerdings sehr wohl verstanden. Letztlich führte das Fehlen einer allgemeinen Vision dazu, daß jeder tat, was er wollte, daß jeder politische Führer seine eigene Interpretation des chinesischen Wegs seinen Handlungen zugrunde legte, und daß Auseinandersetzungen und Streit über die gemeinsame Vision nicht geführt wurden. Die Folge war die bekannte Orientierungslosigkeit und „Unordnung", die die chinesische Entwicklung zunehmend kennzeichnete.

Wie sieht es nun in *Argentinien* aus? Es scheint, daß der Wahlkämpfer Carlos Menem den Eindruck erweckte, er besäße eine Vision. Er erreichte, daß die Bevölkerung an ihn und seine Fähigkeit, seine Vision umzusetzen, glaubte. Es stellte sich jedoch sehr bald heraus, daß die Idee der „Revolución Productiva" eine Leerformel war. Die vom Präsidenten nach Amtsübernahme initiierte Politik stand in krassem Gegensatz zu den Erwartungen, die er erweckt hatte. Letztlich erwies sich diese Leerformel als ebenso irritierend wie die chinesische. Während allerdings die chinesische „Vision" Kontinuität vorgaukelte, täuschte die argentinische Veränderung vor.

Im Vergleich zu der „Rattenfänger"-Taktik Menems macht das Programmm des brasilianischen Präsidenten Fernando Collor de Mello einen seriösen Eindruck. Der Plan *„Novo Brazil"*, den er in ersten Zügen in seinem Wahlkampf entwickelte, ließ bereits die Konturen der angestrebten Entwicklung erkennen. Auch ließ er im Gegensatz zu Menem keinen Zweifel daran, daß für den Fall seiner Wahl mit durchschlagenden Veränderungen zu rechnen sei, und daß seine Wahl bedeuten würde, daß das Volk den Gürtel enger schnallen müsse. Wie bereits erwähnt, fällt allerdings bei der Darstellung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen in den ersten Verlautbarungen nach seinem Amtsantritt auf, daß (ebenso wie im Fall Argentiniens) Maßnahmen überwiegen, die auf die Abschaffung von Mißständen abzielen. Der in die Zukunft weisende „visionäre" Aspekt der Primäraufgabe ist unterentwickelt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die konkreteste, aber gleichzeitig visionärste Definition der Primäraufgabe unter den betrachteten vier Ländern hatte und hat ganz sicher *Spanien*. Schon in der verfassungsgebenden Versammlung war klar, daß Spanien die volle Mitgliedschaft in der EG anstreben würde. Die Herstellung der Wettbewerbsfähigkeit der spanischen Wirtschaft und die Schaffung der Voraussetzungen für den EG-Beitritt waren für alle Parteien und Regierungen richtungsweisend und führten schließlich zum Erfolg. In mancher Hinsicht hatte diese Primäraufgabe die gleiche energiestiftende und handlungskoordinierende Funktion wie das Ziel des Wiederaufbaus der Bundesrepublik in den 50er Jahren.

II. Autorität, Führung und Grenzmanagement

In der *VR China* ist die Frage nach der Qualität und Wirksamkeit von *Autorität und Führung* nicht eindeutig zu beantworten. Die Person Deng Xiaoping und die ihm zuerkannte Autorität sowie die nach außen als relativ geschlossene Einheit auftretenden Machtblöcke von Partei und Militär verhinderten zweifellos, daß die Unsicherheiten im ökonomischen Bereich zu einem Verfall des politisch-sozialen Grenzmanagements führten. Das Fehlen von Autorität und Führung im ökonomischen Bereich gefährdete jedoch letzlich die politische Stabilität. Es setzte damit nicht nur der wirksamen Fortführung der ökonomischen Reform ein Ende, sondern stoppte auch die Reformimpulse, die von der ökonomischen Reform auf eine Reform des politischen Systems abzielten.

Für *Argentinien* ist der Mangel an Autorität und Führung eindeutig festzustellen. Die ersten Monate nach seinem Amtsantritt Mitte Juli 1989 schien Menem die ihm übertragene Rolle annehmen zu wollen und zu können. Binnen kürzester Frist verspielte er jedoch das Vertrauen durch eine richtungslose Schaukelpolitik sowie durch politische und persönliche Skandale. Bei meinem Aufenthalt im Frühjahr 1990 konnte ich feststellen, daß die demoralisierende Wirkung des Autoritätsverfalls an der Staatsspitze bis in die Familien reichte.

Wie wirkten sich diese Mängel auf die „Grenzen" und deren Management aus?

Drei Fragen spielen eine Rolle:

1. Welche Sicherheit gewähren die Grenzen?
2. Wie deutlich sind die Grenzziehungen? und
3. Wie ernsthaft ist das Grenzmanagement?

Untersuchen wir nun unsere Fälle auf die Frage der Deutlichkeit und Sicherheit der Grenzen und der Ernsthaftigkeit des Grenzmanagements. Im Falle Chinas ist der allmähliche Abbau und schließlich Verfall der Grenzen ganz eindeutig einer der Auslösefaktoren für das Abbrechen der Reform gewesen. Die Versuche, ein neues Rechts- und Steuerwesen aufzubauen, die Dezentralisierung in geordnete Bahnen zu lenken und neue Normen und Werte zu installie-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ren, waren viel zu zaghaft und noch nicht Gegenstand von gesellschaftlichem Konsens. Die daraus folgende Verunsicherung führte zu einem völlig unzuverlässigen Grenzmanagement und zu „Wildwuchs" in vielen Teilen der Gesellschaft. Da die gesellschaftlichen Grenzen unsicher waren, fehlten auch den Individuen die handlungsleitenden Orientierungen.

Eine ähnlich starke Unklarheit der Grenzen und eine Verunsicherung von Staatsbediensteten und Bevölkerung über die ihnen zur Verfügung stehenden Handlungsspielräume läßt sich in Argentinien feststellen. Hier ist sie allerdings Ergebnis nicht eines Abbaus von alten Grenzen, sondern erstens einer erratischen und voluntaristischen Politik, die die Grenzen in kurzen Zeiträumen hin- und herschiebt, und zweitens des Fehlens eines ernsthaften, d. h. auch Sanktionen ergreifenden Grenzmanagements. Hier geht der Staat gewissermaßen mit schlechtem Beispiel voran. So haben z. B. weder der Präsident noch das Parlament noch die Polizei ihre Telefonrechnungen bezahlt!

Ganz anders dagegen die Situation in Spanien und Brasilien. Die spanischen Ministerpräsidenten Adolfo Suarez und später Felipe Gonzales haben keinen Zweifel an ihren Zielsetzungen und an ihrer Fähigkeit aufkommen lassen, diese auch umzusetzen.

Auch in Brasilien scheint der Präsident Collor und seine Regierung die Bedeutung von Autorität, Führung und einem ernsthaften Grenzmanagement sehr wohl verstanden zu haben. Vom Tage der Amtsübernahme an machte Collor klar, daß er willens ist, zu regieren und die Gesetze durchzusetzen. So ging er gegen Steuersünder radikal vor und begann, überall ungerechtfertigte Privilegien abzubauen. Vielleicht hat er sich dabei von dem spanischen Vorbild leiten lassen. Auch in Spanien war das Steuerwesen von Privilegien durchlöchert und die Steuermoral denkbar schlecht. Eine der ersten Taten von Philippe Gonzalez war es, am Beispiel eines großen Unternehmens ein Exempel zu statuieren. Der Abbau der verkrusteten Privilegienwirtschaft in Spanien war eines der schwierigsten Vorhaben der Regierungen seit Francos Tod. Das gute Grenzmanagement war sicherlich ein wesentliches Element für das Gelingen der spanischen Reformen.

III. Containment (Haltgebende Strukturen)

Dieser Begriff ist in erster Linie inter- und intrapsychisch gemeint. Jede Reform ist mit Ungleichgewichten und mit einem gewissen Maß an Chaos verbunden. Zuständigkeiten müssen verändert, Macht muß neu verteilt, Beziehungen müssen neu definiert werden. Diese Unsicherheit und Unbequemlichkeit, verbunden mit Ängsten, Schmerzen und Turbulenzen, versuchen die Menschen zu vermeiden und zu umgehen.

Für effektive Reformen ist jedoch das Aushalten und Bearbeiten dieser Turbulenzen erforderlich. Hierzu bedarf es eines *haltgebenden Rahmens*, der die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hoffnung gibt, daß das entscheidende und handelnde Individuum unterstützt und nicht geopfert wird, wenn es ernsthaft an der Reform arbeitet.

Die Funktion der haltgebenden Strukturen besteht also darin, daß sie es den Individuen erlauben, Risiken einzugehen und Konflikte auszutragen. Dies „Containment" setzt produktive Energien frei, die anderenfalls dazu verwendet würden, Angst abzuwehren und Risiken zu vermeiden.

Wodurch aber wird ein solches Klima erreicht? Zum einen durch die bereits erwähnte Arbeit an der Primäraufgabe und durch das Grenzmanagement. Darüber hinaus aber ist auch ein Vertrauen in die Stetigkeit und Aufgabenorientierung der Politik und der Politiker erforderlich. Dagegen wirken rasche Wechsel der politischen Orientierungen verunsichernd und hemmend. Betrachten wir auch hier wieder die vier Länder.

Trotz des Fehlens sowohl einer Vision wie auch eines guten Grenzmanagements gab es in *China* gewisse haltgebende Rahmenbedingungen durch die kommunistische Partei und deren Führer. Ohne dieses Element wäre die Entwicklung zweifellos chaotischer verlaufen. Allerdings ist es nicht gelungen, außerhalb der Parteigremien Instrumente für die Austragung gesellschaftlicher Konflikte und für die Herstellung von Konsens einzurichten.

Dagegen fehlt ein Containment in *Argentinien* gänzlich. Dementsprechend katastrophal ist der Vertrauensverlust nicht nur in den Präsidenten und seine Partei, sondern auch in die Politik, ja sogar in das eigene Land und seine Fähigkeit, aus eigener Kraft jemals aus der Krise herauszukommen.

In geradezu erschütternder Weise wurde mir das bei den Vorträgen klar, die ich im März 1990 in Argentinien über das Thema „Die Revolution in der DDR und ihre Auswirkungen auf die Bundesrepublik und Lateinamerika" gehalten habe. Die Bedeutung der Sozial- und Wirtschaftsunion, wie sie sich damals darstellte, versuchte ich an dem Beispiel eines fiktiven Planes „Argentinien 2000" zu verdeutlichen. In diesem Beispiel hatten sich die Vereinigten Staaten bereit erklärt, alle argentinischen Schulden zu tilgen, die Infrastruktur und die Industrie zu modernisieren und die Inflation abzuschaffen. Dafür sollte Argentinien als 51. Staat in die Vereinigten Staaten eintreten.

Statt des erwarteten Protestgeschreis dieser geschichtsbewußten und einst so stolzen Argentinier, deren Nation einmal die achtreichste der Welt gewesen war, erhielt ich jetzt zur Antwort: „Wir glauben, das ist das beste, was uns passieren könnte. Irgendein anderer Staat muß uns aus der Tinte heraushelfen. Aus eigener Kraft schaffen wir es nicht." Das war nicht nur die Reaktion von Intellektuellen, sondern auch von Taxifahrern und Wolleinkäufern für internationale Konzerne. Aus dem im übrigen leeren internationalen Flughafen von Buenos Aires standen die längsten Schlangen vor den Fluglinien, die billige Studentenflüge nach Europa anboten: Die Jugend verläßt das sinkende Schiff. Mein Eindruck im März 1990: Argentinien ist eine depressive und völlig desillusionierte Nation ohne jeglichen Glauben in die eigene Kraft.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wodurch unterscheidet sich nun die Situation Argentiniens von derjenigen *Brasiliens*? Von den wirtschaftlichen Daten her gesehen war die Situation dort keineswegs günstiger. Die Frage, ob es hier ein Containment geben wird oder nicht, ist gegenwärtig noch offen. Zwar hat die Regierung verstanden, den Eindruck zu vermitteln, daß sie eine Vision hat, daß sie das Grenzmanagement ernst nimmt, und daß sie eine stetige Politik verfolgen wird. Auch scheint sie noch ein gutes Maß an Vertrauen zu genießen. Auf die Frage, für wen man bei der Wiederholung der Stichwahl seine Stimme abgeben würde, erhielt der Gewerkschaftsfüherer Lula in einer Meinungsumfrage im Mai 1990 nur 25 Prozent der Stimmen, Collor dagegen 75 Prozent. Die Zukunft muß zeigen, inwieweit die Regierung der unglückseligen Verbindung von linken Gewerkschaften und rechten Teilen der Unternehmerschaft Widerstand leisten kann bzw. sich dieser gegenüber durchsetzen und die Standfestigkeit aufrechterhalten kann, die sie zu Beginn der Regierungszeit gezeigt hat. Nur wenn es Präsident Collor gelingt, eine gewisse Stetigkeit der Politik beizubehalten und das Vertrauen zu erhalten bzw. wieder zu gewinnen, hat er irgendeine Aussicht auf Erfolg, zumal ihm eine sichere politische Basis bei den Parteien, Verbänden und Bundesstaaten fehlt.

Wie sah es nun in *Spanien* mit der Frage des Containments aus? Auch hier stand es mehrfach auf der Kippe. Die Tätigkeit der baskischen Widerstandsorganisation und anderer regionaler Gruppen, der Zwist zwischen Regierung und Gewerkschaften sowie die Putschversuche der Falangisten, der Militärs und anderer Gruppierungen stellten die Regierung und die neu gewonnene Demokratie mehrfach auf die Probe. Die Zusammenarbeit von Krone und den jeweiligen Regierungen sowie die Ausrichtung des Handelns auf die gemeinsame Vision eines im Rahmen der EG prosperierenden Spaniens bildeten jedoch eine Basis, die zunächst die Durchführung politischer und später auch wirtschaftlicher Reformen ermöglichte. Spanien ist ein Beispiel dafür, daß es im Rahmen von Reformprozessen erforderlich ist, Konflikte zu ertragen und auszutragen. Dabei heben Spanier immer einen Aspekt hervor, der die Austragung der Konflikte ermöglichte: die demokratische Legitimierung der Regierung und der *gewählten* politischen Vertreter in anderen Gremien, Organisationen und Institutionen. Containment durch demokratische Legitimation ist das, was im Franco-Regime (ebenso wie in der VR China) fehlte.

IV. Social Processing (soziale Verarbeitung)

Eine die Reform unterstützende, also Widerstände überwindende und nicht diese aufbauende soziale Verarbeitung setzt Meinungsfreiheit, demokratische Institutionen und ein gut ausgebautes Pressewesen voraus. Diese Voraussetzungen waren sowohl in Argentinien wie auch in Brasilien und Spanien gegeben. Die erforderlichen Prozesse des sozialen Lernens und der Konsensbildung konnten jedoch nur in Spanien und Brasilien, nicht jedoch in Argentinien stattfinden, da die Regierung die in Tabelle 2 dargestellten Leistungen nicht erbrin-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gen konnte. In China fehlten die erforderlichen Voraussetzungen für eine öffentliche Diskussion. Allerdings führt die ökonomische Reform allmählich auch zu einer größeren Meinungsvielfalt. Statt diese als Unterstützung der Lernprozesse im Sinne ihrer Reform zu nutzen, sah die Partei darin jedoch eine Gefährdung ihrer Macht und legte alles darauf an, sie zu unterbinden.

F. Fazit

In den vorstehenden Beispielen habe ich zu zeigen versucht, daß es im Zusammenhang mit einer Reformtheorie sinnvoll ist, daß Ökonomen Grenzgängerei betreiben. Anleihen aus der Politologie, Soziologie und Psychologie im Hinblick auf die Entwicklung von Organisationen können uns helfen, den Reformprozeß besser zu verstehen und zu steuern.[7]

„Müssen Ökonomen Diktaturen lieben?" Diese Frage wurde in den letzten Jahren in verschiedenen Ausschüssen und Tagungen diskutiert. So wurde z. B. die Euckensche These von der *Interdependenz der Ordnung* für China bejaht. Eine Marktwirtschaft muß durch eine Demokratie im politischen Bereich ergänzt werden. Sie wurde jedoch für Afrika, Asien und Lateinamerika in Frage gestellt. Autoritäre Regimes können eben leichter den Weg von A nach B bestreiten, indem sie politische Widerstände und Reibungen bei der Realisierung des gewünschten Zustandes unterdrücken. Die Tatsache, daß letztlich solche autoritären Lösungen doch scheitern, wird häufig vergessen.

Was hat uns die Grenzgängerei gebracht? Vergleicht man Tabelle 1 (Reformmaßnahmen) mit Tabelle 2 (Reformstrategie), so wird der Beitrag der Organisationsentwicklung deutlich. Argentinien, Brasilien und Spanien haben, wie in Abschnitt C gezeigt wurde, das dem gegenwärtigen wirtschaftlichen Denken entsprechende Standardprogramm von Maßnahmen ergriffen. Dennoch ist das Scheitern der Reformen in Argentinien kaum noch zu bezweifeln, während der Erfolg eher in Brasilien möglich erscheint. Offensichtlich hat Spanien neben diesem Standardprogramm noch eine große Vielzahl anderer wirtschaftsfördernder Maßnahmen ergriffen, die von der Wettbewerbspolitik über eine Verbesserung des Investitionsklimas bis zur Berufs- und Managementausbildung reichen, Maßnahmen, für die in den beiden anderen Ländern noch die Mittel und die Zeit fehlten. Ohne Zweifel werden diese als nächste Schritte erforderlich sein, wenn die Reformen den gewünschten langfristigen wirtschaftlichen Aufschwung bringen sollen.

Es wurde jedoch auch deutlich, daß sich der *Unterschied* der Erfolgsaussichten der brasilianischen und argentinischen Reformen nicht dadurch erklären läßt, daß Argentinien bisher noch keine steuerpolitischen Maßnahmen ergrif-

---

[7] Für zahlreiche Hinweise und Anregungen danke ich Kolleginnen und Kollegen aus dem Ausschuß wie aus MundO (Menschen und Organisationen) e. V., einer Vereinigung von Organisationsentwicklern.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2

Reformstrategie

	China	Argentinien	Brasilien	Spanien
Primäraufgabe Vision	≈	≈	○	●
Autorität, Führung und Grenzmanagement	≈	–	●	○
Haltgebende Strukturen (Containment)	○	–	○	○
Social Processing	–	○	●	●

–: fehlt ≈: undeutlich
○: ausreichend ●: befriedigend

fen hat, von den in Brasilien unter dem Druck der Weltöffentlichkeit eingeführten umweltpolitischen Maßnahmen ganz zu schweigen. Dagegen zeigt Tabelle 2, daß der unglückliche Verlauf der argentinischen Reformbestrebungen in erster Linie darauf zurückzuführen ist, daß es an Autorität und Führung mangelte, daß das Grenzmanagement unzureichend war und es deshalb an einem Containment fehlte. Auch waren Vision und Primäraufgabe der Reform undeutlich. Zwar sind in Argentinien die Bedingungen für ein „social processing" nach Abbau der Militärdiktatur günstig. Bei Fehlen der Vision und unsicherer Führung werden aber ein ausgebautes Pressewesen und die Möglichkeit zu formeller und informeller politischer Diskussion nicht zur Herstellung eines arbeitsfähigen Konsenses, sondern zur Zersplitterung führen. Für China, das wegen seiner völlig anderen Ausgangssituation nicht in Tabelle 1 aufgenommen werden konnte, zeigt Tabelle 2 Ähnlichkeiten mit Argentinien. Allerdings wird auch deutlich, daß hier die Situation in Bezug auf das Containment besser, in Bezug auf das social processing schlechter ist.

Welche Schlüsse lassen sich aus diesen Überlegungen für die effiziente Gestaltung von Reformprozessen ziehen?

Aus den Ausführungen über die Notwendigkeit von Visionen und über den Tavistock-Ansatz ergibt sich, daß eine wirksame Reformpolitik

— ihre Vision deutlich machen und die Reformmaßnahmen an der Primäraufgabe und nicht an Personen bzw. Parteiinteressen orientieren muß;

— Autorität, Führung und ein deutliches Grenzmanagement wahrnehmen und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— ein Containment für die Ängste, Befürchtungen und Unsicherheiten anbieten muß, indem sie einen vertrauensbildenden Rahmen für prozessuale Abläufe anbietet.

Aus dem *Kritischen Pfad* Beers lassen sich Warnungen ableiten, wie z.B. „Reformer sollen sich nicht auf formale (gesetzliche) Veränderungen (Feld 4) beschränken. Die Bevölkerung bzw. die Wähler sollen sich allein von dem Wechsel der Führung (Feld 3) nicht zu viel versprechen. Letztlich sind die neuen Handlungsorientierungen ausschlaggebend (Feld 1). Diese aber sind Ergebnis der reformerischen Handelns und dessen sozialer Verarbeitung."

Wenn Reformen wirksam sein sollen, müssen sie *Energien freisetzen*, nicht vernichten. Von oben durchgedrückte Reformen, die auf den Konsens bzw. die mehrheitliche Unterstützung glauben verzichten zu können, führen dazu, daß die Energien der Menschen fehlgeleitet werden: Sie versuchen, die Maßnahmen zu umgehen und zu unterlaufen oder aber den offenen Widerstand gegen die Reform zu organisieren. Dadurch kann es dazu kommen, daß die mit der Reform beabsichtigten Ziele nicht erreicht, ja sogar diesen Zielen entgegengesetzte Ergebnisse erzielt werden.

Wenn aber ein solcher gesellschaftlicher Konsens erforderlich ist, müssen auch die politischen Möglichkeiten für eine Konsensbildung geschaffen werden. Dazu bedarf es einerseits der Garantie der Meinungsfreiheit, ohne die offene Diskussionen nicht möglich sind, und andererseits der Möglichkeit, daß solche Diskussionen auch tatsächlich stattfinden können: Voraussetzung dafür sind die Garantie der Presse- und Vereinigungsfreiheit und die Schaffung demokratischer Institutionen. Vielleicht läßt sich auch so der Euckensche Satz von der Interdependenz der Ordnungen interpretieren: Wirtschaftsreformen sind ohne politische Reformen nicht effizient.

Summary: Towards a theory of economic reforms using selected examples

Development economists have never tired of requesting reforms of the social and economic systems of the countries under inspection. However, they have been hesitant in developing strategies for implementation of such reforms since they lack an adequate theory for overall reforms. The task of such a theory would be to explain successes and failures of reform measures, to indicate alternatives, to develop concepts and efficient strategies of reform, to define fields of possible activities and to sharpen our vision for critical variables.

In search of analytical tools for the analysis of reform the author turns to another discipline, organisational development theory, for which the dynamics and instrumentation of organisational change is the central object of study. To apply these tools to economic reform, he presents four cases: The *PR China, Argentina, Brazil and Spain*. Three approaches of organisation development to the dynamics of change in organisations are presented: The Tavistock model, the idea of a vision coupled with the model of the critical path, and the concepts of piecemeal engeneering and social processing.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In the last part of his essay the author applies some of the concepts from these approaches to the cases presented: The concept of *primary task* and *vision*, the concept of *authority, leadership and boundary management*, the concept of *containment* and the concept of *social processing*. He comes to the conclusion, that the application of these concepts to the economics of reform is helpful. An efficient reform policy should clarify its vision and orient the measures of reform towards the primary task rather than to persons or party interests. Leadership and authority as well as competent boundary management must be provided by the government as well as containment for the fears and uncertainties involved in such a process. Not only in organisation development but also in the reform of economic and political systems there is a *critical path* which shows, that a new orientation for social and economic activities is the most important variable, while formal changes and the exchange of political leadership in themselves are inconclusive in their outcome. The *social processing* of reform goals and reform measurements must complement other reform activities to free social energies for the success of economic reforms and prevent these energies from being mislead into resisting and undercutting reform measures.

Bibliographie

Beer, Michael: Organization, Change and Development. A. Systems View, Santa Monica, Cal. 1980.

The Critical Path for Change: Keys to Success and Failure in Six Companies, in: Kilman, R.H., Covin, T.J. (Hrsg.): Corporate Transformation, Jossey-Bass Inc. 1988, S. 17-45.

The Critical Path to Corporate Renewal, Boston 1990.

BfAI: (Bundesstelle für Außenhandelsinformation): Brasilien-Wirtschaftsdokumentation, Deutsch-Brasilianische Gemischte Kommission für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Köln, Oktober 1987.

Brasilien, Wirtschaftsentwicklung 1988/1989, Köln, Juli 1989.

Bion, Wilfred: Container and contained, in: Arthur Colman and Geller, Marvin H.: Group Relations Reader 2, S. 127-133.

Board, Robert de: The Psychoanalysis of Organizations. A Psychoanalytic Approach to Behaviour in Groups and Organizations, Tavistock Publications, London 1978.

Bohnet, Arnim u.a.: Chinas Wirtschaftspolitik am Scheideweg, Berichte zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik Chinas 1, März 1989.

Bruce, Peter: Spain's anti-inflation policy pays dividends, Financial Times, 13.6. 1990, S. 2.

Bruneau, Thomas C. a. *Faucher*, Philippe (eds,.): Authoritarian Capitalism: Brazil's Contemporary Economic and Political Development, Boulder 1981.

Colman, Arthur D. a. *Bexton*, Harold: Group Relations Reader 1, A.K. Rice Institute, Washington 1976.

Colman, Arthur D. a. *Geller*, Marvin H.: Group Relations Reader 2, A.K. Rice Institute, Washington 1985.

Dornbusch, Rüdiger; *Fischer*, Stanley: Stopping Hyperinflations Past and Present; in: Weltwirtschaftliches Archiv, 1986, H. 1, S. 1-47.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Erickson, Paul: State Entrepreneurship, Energy Policy, and the Political Order in Brazil, in: Bruneau, Thomas a. Faucher, Philippe (eds.): Authoritarian Capitalism: Brazil's Contemporary Economic and Political Development, Boulder 1981, S. 141-177.

Gablers Wirtschafts-Lexikon, 12. Aufl., Wiesbaden 1988.

Gámir, Luis: Contra el paro y la crisis en España, Madrid, 1985.

García Echevarría, Santiago: Política Económica Para Una Crisis, Madrid 1983.

Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Registerband, Stuttgart- Tübingen, 1982.

Hayek, Friedrich A.: Collectivist Economic Planning, London, 1935.

Hirschman, Albert O.: Journeys Toward Progress, New York 1956.

Hunt, Raimond G.: On the Work itself: Observations Concerning Relations between Tasks and Organizational Processes, in: Miller, Eric J. (Ed.): Task and Organization, S. 99-119.

Jaques, Eliot: Social Systems as a Defense against Persecutory and Depressive Anxiety, in: Klein, Melanie u. a. (Hrsg.), New Directions in Psychoanalysis, London 1955, Tavistock Publications.

Kosta, Jiri: The Chinese Economic Reform: Progress, Results and Prospects, in: Gey, Peter u. a. (Hrsg.), Crisis and Reform in Socialist Economies, West View Special Studies in International Economics, Boulder, Colorado, 1987, S. 145- 171.

Lawrence, W. Gordon (Hrsg.): Exploring Individual and Organizational Boundaries, Chichester 1979.

Lawrence, W. Gordon: Management development ... Some ideals, images and realities, in: Colman a. Geller, Group Relations Reader 2, S. 231-240.

Lazar, Ross Allen: Supervision ist unmöglich: Bions Modell des „Container und Contained", in: Pühl, Harald (Hrsg.), Handbuch der Supervision. Beratung und Reflexion in Ausbildung, Beruf und Organisation, Berlin 1990, S. 370-394.

Mauersberger, Volker: Das sanfte Harakiri. Ein Modell für die Reformer im Osten: Wie Spanien den gefahrvollen Übergang von vierzigjähriger Diktatur zur Demokratie bewältigte, in: Die ZEIT Nr. 52, 22. 12. 1989, S. 33-34.

Menzies Lyth, Isabell: Containing Anxiety in Institutions. Selected Essays, Bd. I, London 1988.

Miller, Eric J. (Ed.): Task and Organization, Chichester 1976.

Miller, Eric J. a. *Rice*, A. K.: Selections from „Systems of Organization", in: Colman a. Bexton, Group Relations Reader 1, S. 43-68.

Mirvis, Philip H.: Organiazion development: Part I – An evolutionary perspective, in: Pasmore and Woodmann, Research in organizational change and development, S. 1-58.

Naisbitt, John a. Aburdene, Patricia: Re-inventing the corporation, New York 1985.

OECD: Economic Survey 1988/1989, Paris 1989.

Pasmore, William A. K.; *Woodman*, Richard W.: Research in organizational change and development, Bd. 2, Greenwich, Connecticut 1988.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Popper, Karl R.: Objektive Erkenntnis. Ein evolutionärer Entwurf, Hamburg 1984.

ders.: Das Elend des Historizismus, Tübingen 1965.

Preston, Paul: Spanien, der Kampf um die Demokratie, Rheda/Wiedenbrück 1987.

Probst, Gilbert J.B.: Selbstorganisation. Ordnungsprozesse in sozialen Systemen aus ganzheitlicher Sicht, Berlin-Hamburg 1987.

Richter, Horst E.: Der Gotteskomplex, Hamburg 1979.

Ritter, Ulrich Peter/*Griep*, Peter: Zwischen Commerz und Politik. — Die Entwicklung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen den USA und der VR China, in: Osteuropa Wirtschaft, 35. Jg. 1/1990, S. 63-72.

Sangmeister, Hartmut: Der Cruzado-Plan – eine Zwischenbilanz, Anspruch und Wirklichkeit des brasilianischen Stabilitätsprogramms; Institut für Iberoamerikakunde, Lateinamerika, Analysen, Daten, Dokumentation Nr. 9, Hamburg, 1987.

Scharping, Thomas: Reforming China's Economic System: Problems and Solutions, in: China's Contempory Economic Reforms as a Development Stratey, International Symposium, Duisburg 14.6. 1989.

Schröder, Susanne: Die Anpassungspolitik in Argentinien seit 1985 vor dem Hintergrund der Auslandsverschuldung und des Demokratisierungsprozesses, Schriften zu Regional- und Verkehrsproblemen in Industrie- und Entwicklungsländern, Bd. 42, Berlin 1990.

Senge, Peter/*Kiefer*, Charles: Metanoic organizations: New experiments in organizational design, unveröffentlichtes Manuskript, zit. bei Naisbitt und Aburdene, S. 24ff.

Sombart, Werner: Der moderne Kapitalismus, 2., neubearbeitete Aufl., München u. Leipzig 1916, Nachdruck München, Mai 1987.

Tertsch, Hermann: Spanien, ein Modell für die Länder Osteuropas, Handelsblatt, Nr. 96, 18./19.5. 1990, Signatur der Zeit, S. 1.

Trabert, Franz-Georg: Die politische Transformation Spaniens nach Franco, Franfurt 1985.

Trist, E.L. u.a.: Organizational Choice, Reprint Garlant Publishing, New York- London 1987, 1. Aufl., Tavistock-Instutute of Human Relations 1963.

Uricoechea, Fernando: The Patrimonial Foundations of the Brazilian Bureaucratic State, Berkeley 1980.

Weber, Max: Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus, Tübingen 1934.

Zhan, Pan a. *Zhou*, Lin: Advancing the Chinese Economy in the Readjustment, China's Contemporary Economic Reforms as a Development Strategy, International Symposium, Duisburg, 15.6. 1989.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Internationale Unterstützung des Reformprozesses in Entwicklungsländern im Rahmen von Auflagenpolitik und Politikdialog — Das Beispiel patrimonialer Regime in Afrika

Von *Peter P. Waller,* Berlin

"The elite and the growing ranks of aspirants in many of the Sub-Saharan countries have acquired and enjoy consumption patterns far out of line with the productive capacities of these economies. Often employed in large public sectors and supported by the public wage bill, or alternatively deriving "rent" incomes from largely illegal activities, corruption, smuggling and so on, their lifestyles thwart development prospects by draining public resources, lowering overall savings and investment rates, and by imposing unsustainable demands for foreign exchange."

Erster Entwurf des Weltbankberichtes „Towards Sustainable Growth with Equity in Sub-Saharan Africa" Dezember 1988, S. 6

"In a poor country money is a wonderful, thick hedge which separates you from everything else. Through that hedge you do not see creeping poverty, you do not smell the stench of misery, you have money; that means you have wings. You are the bird of paradise everyone admires."

R. Kapuscinski, The Emperor — Downfall of an Autocrat, New York 1983

A. Einführung

Die Wirtschaftskrise Schwarzafrikas seit Beginn der 80er Jahre hat mehr als die Hälfte der Länder gezwungen, mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank *Strukturanpassungsprogramme* (SAP) durchzuführen, die auf eine tiefgreifende Veränderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen abzielen: Abwertung der Währung, Reduzierung der Haushaltsdefizite, Erhöhung der Agrarpreise, Einschränkung der Staatstätigkeit. Die Erfolge dieser, mit enormen sozialen Härten verbundenen Programme waren nach einigen Untersuchungen der Weltbank bisher insgesamt sehr bescheiden, vor allem aber auch von Land zu Land sehr unterschiedlich.[1] Der wichtigste Grund dafür,

[1] So betrug die Wachstumsrate des BSP im Zeitraum von 1985-1987 für Länder mit SAP 2,8%, für Länder ohne SAP 2,7%. Vgl. World Bank/UNDP, Africa's Adjustment and Growth in the 1980s, Washington, D.C. 1989, S. 30.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

daß es trotz der Strukturveränderungen nicht zu einem breiten wirtschaftlichen Wachstumsprozeß gekommen ist, liegt sicher bei den sich weiter verschlechternden weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, auf die die Länder keinen Einfluß haben. Bei ständig fallenden Terms of Trade, massiver Abnahme des Kapitalzuflusses und steigender Verschuldung können auch gut konzipierte und durchgeführte Anpassungsprogramme nicht zum Erfolg führen.

Als Grund für die sehr *unterschiedlichen Ergebnisse* bei einzelnen Ländern wird in Berichten der Weltbank häufig die mangelnde „politische Umsetzung" der Programme genannt,[2] während der IWF mehrere Länder für nicht mehr kreditwürdig erklärt hat, weil sie ihren Rückzahlungsverpflichtungen nicht nachgekommen sind. Meist wird die mangelnde Fähigkeit von Regierungen, SAPs durchzuführen, mit schwachen Institutionen und fehlender Management-Kapazität begründet. Viel entscheidender ist jedoch, daß es in Afrika eine Reihe von Regierungen gibt, die gar *nicht den politischen Willen haben,* Reformprogramme umzusetzen, da sie ihren Eigeninteressen zuwiderlaufen. Warum sollte ein Staatschef die von der Weltbank geforderte Sanierung des parastaatlichen Sektors betreiben, wenn er selbst an den Gesellschaften maßgeblich beteiligt ist und seine wichtigste private Einkommensquelle verlieren würde?

Die Wirtschaftskrise Schwarzafrikas basiert auf einer *politischen Krise,* die durch die sich verschlechternden weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu Beginn der 80er Jahre auf sehr drastische Weise aufgedeckt wurde. Dementsprechend können notwendige wirtschaftliche Reformen wie Privatisierung von Staatsbetrieben oder Rehabilitierung des Steuersystems nur mangelhaft umgesetzt werden, da sie auf den Widerstand des politischen Systems stoßen. So setzte sich in den letzten Jahren immer stärker die Erkenntnis durch, daß wirtschaftliche Strukturanpassung auch eine politische Strukturanpassung erfordert.

In den neuesten Berichten der UN-Wirtschaftskommission für Afrika (ECA) und der Weltbank zur Situation in Afrika wird zum ersten Mal explizit der allgemeine *Mangel an demokratischen Strukturen* als Hemmnis für Entwicklung beklagt[3] und auf die Notwendigkeit von politischen Reformen und der Bekämpfung von Korruption auf allen gesellschaftlichen Ebenen hingewiesen.[4] Konse-

---

[2] Als ein wichtiger Grund für das schwache Abschneiden der Länder Sub-Sahara Afrikas werden in einem Evaluierungsbericht der Weltbank neben den weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen auch mangelndes „commitment of government" angegeben. Vgl. World Bank, Adjustment Lending. Ten Years of Experience, in: The World Bank Research News, Bd. 8, Nr. 3, März 1989. Generell zu Erfahrungen bei der Umsetzung von SAPs: *P. Waller/W. Zehender,* Erfolgsfaktoren für Strukturanpassung in westafrikanischen Ländern, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin 1989.

[3] UN-ECA, African Alternative Framework to Structural Adjustment Programmes for Socio-Economic Recovery and Transformation (AAF-SAP), Addis Abeba 1989, S. 7.

[4] The World Bank, Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth. A Long-Term Perspective Study, Washington, D.C. 1989, S. 6.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

quenzen in Richtung einer Unterstützung der politischen Reformen von außen durch Einbeziehung politischer Kriterien in die Auflagenpolitik und den Politik-Dialog werden von den internationalen Organisationen nicht gezogen und können von ihnen auch nicht gezogen werden. Allerdings schlägt die Weltbank vor, stärker zu einer „ex-post"-Konditionalität überzugehen, d. h. finanzielle Zusagen stärker an die erfolgreiche Implementierung von Anpassungsmaßnahmen in der Vergangenheit zu binden, womit dann indirekt auch politische Reformen mit eingeschlossen sind.[5]

Diesen Vorschlag hat der Parlamentarische Staatssekretär im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ), Hans-Peter Repnik, in einer Rede zur Eröffnung eines Symposiums mit Vertretern der Weltbank am 19. 2. 1990 aufgegriffen und betont, daß es Ziel der Bundesregierung sei, das System der Mittelaufteilung auf einzelne Länder zu flexibilisieren und besonders solche Länder zu unterstützen, die sich wirtschaftlichen und vor allem auch politischen Reformen öffnen.

Die aus den Erfahrungen mit der Strukturanpassung in der Dritten Welt entstandene Tendenz zur politischen Konditionalität wurde wesentlich verstärkt durch die revolutionären *Umwälzungen* in *Osteuropa,* die ja gerade die enge Verzahnung von politischen und wirtschaftlichen Reformen aller Welt vor Augen führten. Hinzu kommt, daß der Sturz der autoritären Einparteienregime in Osteuropa auch direkt die Bevölkerung in vielen afrikanischen Ländern zu Massenprotesten für mehr Demokratie und gegen die Korruption der Eliten veranlaßte und daß diese Protestbewegungen nicht ohne Wirkung auf afrikanische Regime blieben. Damit ist nun die Frage an die Geberländer, wie sie mit der politischen Konditionalität umgehen wollen, definitiv gestellt. Wichtig ist dabei auch, daß durch den dramatischen Abbau des die gesamte Nachkriegszeit beherrschenden Ost-West Konfliktes überhaupt erst die Chance gegeben ist, daß Einmischung von außen aus entwicklungspolitischem Interesse erfolgt und nicht zur Stärkung des einen oder des anderen Lagers.

In der folgenden Untersuchung sollen nun vier entscheidende, mit der internationalen Unterstützung des politischen Reformprozesses in Entwicklungsländern verbundene Fragen behandelt werden:

1. Ist eine Unterstützung politischer Reformen von außen völkerrechtlich und politisch *legitim?* (darf man sich einmischen?)
2. Ist eine Unterstützung politischer Reformen von außen *notwendig?* (soll man sich einmischen?)
3. Mit *welchen Instrumenten* können politische Reformen von außen unterstützt werden? (wie kann man sich einmischen?)
4. Welche *Konsequenzen* ergeben sich für die Geber?

---

[5] Ebenda, S. 14.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

B. Die Legitimierung der Unterstützung politischer Reformen von außen

Es steht außer Zweifel, daß trotz des Grundsatzes der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten die Geberländer mit ihrer Entwicklungshilfe zumindest indirekt die wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse der Nehmerländer ganz massiv beeinflußt haben. Während aber im Bereich der Wirtschaft die Einmischung im letzten Jahrzehnt im Rahmen der Strukturanpassung auch offiziell bis in die letzten Details von Investitionen oder die Reorganisation von Staatsbetrieben vorangetrieben und von den Empfängerländern auch nolens-volens akzeptiert wurde, war es im Bereich der *Politik* üblich, den Mantel einer *Pseudo-Höflichkeit* auszubreiten, weil man sich nicht in die inneren Angelegenheiten eines Landes einmischen möchte.

Die Adressaten der *Auflagenpolitik* und des *Politik-Dialogs* sind die Regierungen der Empfängerländer, also souveräne Entscheidungsträger. Während der Politik-Dialog eine Form von Einflußnahme darstellt, die primär auf der Kraft des Arguments beruht, bildet die Auflagenpolitik demgegenüber eine härtere Form der Einflußnahme: Die Geber gewähren ihre Hilfe nur dann, wenn das Empfängerland bereit ist, bestimmte Auflagen zu erfüllen (ex ante-Konditionalität) oder bestimmte Reformen durchgeführt hat (ex post-Konditionalität). In der Praxis treten die beiden Formen der entwicklungspolitischen Einmischung jedoch meist in Verbindung auf, der Ratschlag eines Gebers wird kaum unabhängig von seinem Hilfepotential und den damit verbundenen Konditionen gewertet werden.[6]

Dem Ziel der Geber, über eine Konditionierung ihrer Hilfe Einfluß auf die Politiken und Strukturen der Empfängerländer auszuüben, steht das Recht dieser Länder auf Respektierung ihrer *Souveränität* entgegen. Formal sind politische und wirtschaftspolitische Auflagen aus völkerrechtlicher Sicht unproblematisch, wenn sie vom Empfängerland akzeptiert werden. Nur in Fällen, in denen Auflagen mit unzulässigem Druck oder durch Anwendung von Gewalt durchgesetzt werden, kann sich das betroffene Land auf das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge berufen, das derartige (ungleiche) Verträge zwischen Staaten für nichtig erklärt.[7] Welche Auflagen allerdings geeignet sind, souveränitätsbeeinträchtigend zu wirken, bzw. von welchem Punkt an äußerer Druck so gravierend ist, daß er die Nichtigkeit des Vertrages nach sich zieht, läßt das Wiener Übereinkommen offen.

Damit rückt die Frage der politischen Legitimation für die Einmischung von außen in den Vordergrund. Während lange Zeit in der wissenschaftlichen Diskussion jegliche Einmischung von außen im Interesse der Menschen in der

---

[6] *D. Radke,* Auflagenpolitik und Politik-Dialog in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit, Berlin 1985, S. II.

[7] Ebenda

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dritten Welt als Imperialismus gebrandmarkt wurde, setzt sich nun die Erkenntnis durch, daß die meisten Regime in Afrika ihre *Legitimation* nicht aus der Zustimmung der eigenen Bevölkerung, sondern in erster Linie aus dem *internationalen Staatensystem* beziehen. Sowohl das 1945 geschaffene System der Vereinten Nationen als auch die Grundsätze der Organisation für afrikanische Einheit ergeben einen Mechanismus des Schutzes von Herrschern, gleichgültig mit welchen Mitteln diese auch an die Macht gelangt sein mögen.[8] Tetzlaff unterscheidet dementsprechend zwischen *Volkssouveränität* und *Elitensouveränität.*[9]

Das UN-System hat in der *Deklaration der Menschenrechte* von 1948 und in den UN-Pakten über politische und wirtschaftliche Menschenrechte *Marksteine* errichtet, an denen sich Souveränität legitimieren muß. Maßstab für die Beurteilung der Legitimität einer Einmischung von außen auf das politische System eines völkerrechtlich souveränen Staates müßte dementsprechend die antizipierte Wirkung der geplanten Maßnahmen auf die Grundrechte der Bevölkerung und die Entwicklungsperspektive der Gesellschaft sein.

Die weitgehend als Leihgabe des internationalen Staatensystems definierte Eliten-Souveränität hat auch eine negative Auswirkung auf die Entwicklungs-Motivation von Eliten. Vor dem Inkrafttreten des territorialen Schutzmechanismus des UN-Systems liefen wenig entwicklungsorientierte Eliten Gefahr, im Konkurrenzkampf sich modernisierender Staaten wirtschaftlich und damit auch militärisch zurückzufallen und von erfolgreichen Nachbarn dominiert zu werden oder gar ihre Souveränität zu verlieren.[10] Was aber haben die Herrscher in Sierra Leone zu befürchten, wenn sie sich durch den Diamantenschmuggel bereichern, die Wirtschaft des Landes jedoch weiter bergab geht?

Es ist keine Frage, daß sich das UN-System der Unverletzbarkeit der Grenzen insbesondere in Afrika bewährt hat und viele Konflikte zwischen den Staaten verhindert hat. Da es aber den *Außendruck* auf die Eliten in Richtung Entwicklungsorientierung drastisch *vermindert* hat, erscheint es politisch legitim, diesen Außendruck über die internationale Entwicklungszusammenarbeit durch Auflagenpolitik und Politikdialog *wiederherzustellen.*

C. Die Notwendigkeit der Unterstützung politischer Reformen von außen

Die Notwendigkeit zur Unterstützung politischer Reformprozesse von außen ergibt sich im Falle Afrikas aus folgender Argumentationskette:

---

[8] *R. Tetzlaff,* Nationale Souveränität in Gefahr? Kritische Betrachtungen über den Verlust eines kostbaren Gutes der Dritten Welt angesichts der Verschuldungskrise, in: Peripherie 33/34, 1988, S. 30.

[9] Ebenda, S. 23.

[10] *R. Jackson/G. Rosberg,* Sovereignity and Underdevelopment: Juridical Statehood in the African Crisis, in: The Journal of Modern African Studies, Nr. 24, März 1986, S. 1-31.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(1) Die Entwicklungsblockade Afrikas, der Widerstand gegen Wirtschaftsreformen ist im wesentlichen auf das für Afrika typische politische System, den Patrimonialismus zurückzuführen.

(2) Die Transformation des patrimonialen Staates in Richtung Demokratie erfordert sowohl *wirtschaftspolitische* Reformen „von oben" wie *politische* Reformen „von unten".

(3) Diese wirtschaftlichen und politischen Reformen haben nur dann eine Chance auf Erfolg, wenn sie von *außen unterstützt* werden.

I. Wirtschaftsreformen in Afrika und patrimonialer Staat

1. Der patrimoniale Staat in Afrika

Die Wirtschaftskrise in Afrika wurde durch die dramatische Verschlechterung der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen Ende der 70er Jahre ausgelöst, die wesentliche Ursache war jedoch schon viel früher angelegt: die Wirtschaftspolitik des *„urban bias"*, die in Afrika im Interesse der Eliten betrieben wurde.[11] Diese Politik überhöhter Wechselkurse, niedriger Agrarpreise und eines aufgeblähten Staatsapparates war nicht schlicht „falsch", sondern sie war durchaus vorteilhaft für die privilegierten Schichten der Länder, konnte allerdings auf Dauer nur unter günstigen weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen oder mit massiver Hilfe des Auslands finanziert werden.

Die politische Basis für die Strategie des „urban bias" ist in Afrika ein System, das in Anlehnung an einen von dem Soziologen Max Weber für prämoderne europäische und orientalische Staaten geprägten Begriff als *„Patrimonialismus"* bezeichnet wird.[12] Wesentliche Elemente dieses Systems sind: (1) Die Macht im Staate ist personalisiert, meist um einen präsidentiellen oder militärischen Führer; (2) Die Macht des Staatsführers beruht auf klientelistischen Beziehungen zu den das Regime tragenden strategischen Gruppen. Die Basis der Patronage ist der Staat, der die wichtigste Quelle für sozialen Aufstieg, Status und Reich-

[11] Zu Beispielen für die Politik des „urban bias" in Westafrika vgl. *P. Waller,* Die politische Dimension der Strukturanpassung: Fallstudie westafrikanische Länder, Berlin 1989, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

[12] *M. Weber,* Wirtschaft und Gesellschaft, Köln und Berlin 1964, S. 742 ff. Unter den zahlreichen neueren Analysen des Patrimonialismus in Afrika seien genannt: *T. Callaghi,* The State as Lame Leviathan: The Patrimonial Administrative State in Africa; in: Z. Ergas (Hrsg.), The African State in Transition, London 1987, S. 87-117 und *R. Sandbrook,* The Politics of Africa's Economic Stagnation, Cambridge 1985. Verschiedentlich wird der patrimoniale Staat auch als „personal rule" *(R. Jackson/C. Rosberg,* Personal Rule in Black Africa, Los Angeles 1982) oder als „administrativ-hegemoniales Regime" (*N. Chazan et al.,* Politics and Society in Contemporary Africa, Boulder 1988, S. 133 ff.) bezeichnet. Der patrimoniale Staat kann auch als die für Afrika typische Unterform der „Bürokratischen Entwicklungsgesellschaft" (*H. Elsenhans,* Abhängiger Kapitalismus oder bürokratische Entwicklungsgesellschaft, Frankfurt 1981) bezeichnet werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tum darstellt und über den „Renten" erzielt werden, d. h. Einkommen, die unter marktwirtschaftlichen Bedingungen nicht anfallen würden.[13] (3) Der Staatsführer ist trotz formal bestehender Gesetze nicht an diese gebunden, es herrschen Rechtsunsicherheit und Repression, eine echte Kontrolle (accountability) findet nicht statt. Das patrimoniale System findet sich sowohl in Einparteien-Staaten wie Militärdiktaturen oder auch formal demokratischen Regimen.

Patrimoniale Regime erfüllen in Übergangszeiten, wenn traditionelle Bindungen schwächer und neue Strukturen noch nicht institutionalisiert sind, eine positive Funktion des „nation-building", indem die Einbindung verschiedener ethnisch-religiöser Gruppen und sozialer Klassen in die neuen postkolonialen Systeme begünstigt wird.

Die wirtschaftlichen Nachteile patrimonialer Systeme sind andererseits so gravierend, daß sie ein wesentliches Hindernis für die Entwicklung eines Landes darstellen. Ein wesentliches Hindernis ist die *Korruption,* d. h. die Erlangung persönlicher materieller Vorteile aus einem öffentlichen Amt. Basis ist die Schaffung von Renteneinkommen über Vergabe von Lizenzen, Nichtbezahlen von Steuern oder Krediten, Schmuggel, Bestechungsgelder für Staatsaufträge und Entwicklungsprojekte etc. In Extremfällen (Kleptokratien) erreicht die Korruption allein der Staatsführung erhebliche Anteile am Staatshaushalt oder an der Höhe der gesamten Auslandsschulden (Zaire, Sierra Leone).[14]

Für das Ausmaß der Korruption ist die formale Regierungsform — Militärdiktatur oder Parteien-Demokratie — weitgehend unbedeutend. So bediente sich in *Ghana* die demokratisch gewählte Regierung Busia ziemlich hemmungslos des Staatsapparates, um ihren Parteianhängern gute Posten zu verschaffen. Busia selbst, der über die Bestechung bei der Wahl von Ashanti-Chiefs eine wissenschaftliche Arbeit veröffentlicht hatte, wurde später von einer Untersuchungskommission nachgewiesen, daß er sich im Amt erheblich bereichert hatte.

---

[13] Zum Konzept des rentenorientierten Staates vgl. *G. Ashoff,* Rent-Seeking: Zur Relevanz eines relativ neuen Konzeptes in der ökonomischen Theorie der Politik und der entwicklungstheoretischen Diskussion, in: Vierteljahresberichte, Nr. 112, Juni 1988, s. 103-125 und *H. Elsenhans,* Warum Eliten nicht anders handeln (können), in: Entwicklung und Zusammenarbeit, H. 3, 1989, s. 10-11, der die Entstehung der Rente weniger auf das politische System, sondern auf Weltmarktstrukturen zurückführt.

[14] Beispiele für das enorme Ausmaß der Korruption in Afrika sind in der Literatur sehr zahlreich vorhanden. Hier seien nur drei Länder genannt. Zaire: *P. Körner,* Zaire. Verschuldungskrise und IWF-Intervention in einer afrikanischen Kleptokratie, Hamburg 1988; Togo: *R. Gerster,* How to ruin a country: the case of Togo, in: ifda-dossier 71, Mai/Juni 1989, S. 25-36; Sierra Leone: *J. Fearon,* International Financial Institutions and Economic Policy Reform in Sub-Saharan Africa, in: The Journal of Modern African Studies, Nr. 26, H. 1, 1988, S. 113-137. Ergas schätzt den Verlust Afrikas durch Korruption und Kapitalflucht in der Nachkriegszeit auf 600-750 Mrd. US$. Vgl. *Z. Ergas,* In Search of Development in Africa, in: Z. Ergas, (Hrsg.), The African State in Transition, London 1987, S. 321.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Als Erklärung für das extreme Ausmaß der *Korruption* in westafrikanischen Gesellschaften muß auf die traditionellen Verpflichtungen hingewiesen werden, die jeder Inhaber einer gehobenen Position gegenüber seiner umfangreichen Großfamilie hat und der er sich nicht entziehen kann. Dementsprechend gilt Korruption, soweit sie der Befriedigung von familiären Ansprüchen dient, auch nicht als verwerflich. Sie soll deshalb auch nicht aus moralischen Gründen verurteilt sondern in ihren verheerenden *Folgen* für die *Entwicklung eines Landes* gesehen werden.

Ein weiteres Hindernis für wirtschaftliche Entwicklung ist die *Patronage.* Allokationsentscheidungen oder Besetzung von Posten werden nicht in erster Linie nach sachlichen Gesichtspunkten sondern nach klientelistischen Beziehungen vorgenommen. Da ständig neue Aspiranten und Gruppen in das System eingebunden werden müssen, ist die rasche Ausweitung des öffentlichen Sektors unvermeidbar und übersteigt schnell die interne Finanzierbarkeit.

Patrimoniale Systeme fördern die *Passivität* der Bevölkerung. Sie verfestigen die Vorstellung vom Staat als des Lieferanten für privates Einkommen aber sie tun wenig, um die produktive Basis des Staates zu verbreitern. Obwohl Handel und Industrie, zumindest was die größeren Unternehmen anbelangt, sehr eng in die klientelistischen Beziehungen eingebunden sein können und damit eine gewisse Sicherheit besitzen, schaffen patrimoniale Systeme insgesamt *nicht* die *Rechtssicherheit* und die *„Moralökonomie“*,[15] die für eine funktionierende Marktwirtschaft unerläßlich sind.

Patrimoniale Systeme sind also ökonomisch höchst *ineffizient,* da durch Korruption und Patronage erhebliche Mittel fehlgeleitet werden. Durch die Wirtschaftspolitik des „urban bias“ kommt es zu einer wachsenden *Diskrepanz* zwischen den *Ansprüchen* der von diesem System profitierenden Eliten und der *Leistungsfähigkeit des produktiven Sektors,* die früher oder später zum finanziellen Zusammenbruch des Systems führen muß, falls es nicht auf Dauer von außen gestützt wird (z.B. durch Entwicklungshilfe). Wirtschaftspolitische Reformen im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen, wie Abwertung der Landeswährung, Reduzierung des staatlichen Sektors oder Reform des Steuersystems widersprechen den fundamentalen Interessen der Eliten und treffen auf ihren erbitterten Widerstand. Dies soll in drei Beispielen verdeutlicht werden.

2. Der Widerstand des patrimonialen Staates gegen Wirtschaftsreformen

In *Ghana* war in den 70er Jahren die Vergabe von Importlizenzen auf Grund des überhöhten Wechselkurses die wichtigste Quelle für Renteneinkommen

[15] Zur Notwendigkeit der Moralökonomie als Basis für das Funktionieren der Warenökonomie, der Sicherung von Marktvertrauen vgl. *G. Elwert,* Märkte, Käuflichkeit und Moralökonomie, in: B. Lutz (Hrsg.), Soziologie und gesellschaftliche Entwicklung. Frankfurt/New York 1985, S. 509-519.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einer kleinen Schicht von Militärs und Politikern sowie einflußreichen Händlern und Staatsbediensteten. So erteilte der ghanaische Staatschef General Acheampong, der auch gleichzeitig Finanzminister war, höchstpersönlich Importlizenzen gegen Schmiergelder an befreundete Händler. Diese konnten begehrte Konsumgüter zum offiziellen Kurs billig einführen und dann bis zum zehnfachen Preis auf dem Schwarzmarkt verkaufen.[16] Während sich so die Führungsschicht in großem Stil bereicherte, wurde die Klientel über Posten im Staatsapparat befriedigt und die übrige städtische Bevölkerung bis hin zu den Armen durch niedrige Nahrungsmittel- und Konsumgüterpreise in das patrimoniale System eingebunden.

Es verwundert deshalb nicht, daß in Ghana wie in anderen Ländern die Forderung des IWF nach Abwertung der Währung auf erbitterten Widerstand aller städtischen Gruppen stieß und zu einer Frage der nationalen Souveränität hochstilisiert wurde, daß vollzogene oder drohende Abwertungen zu Militärputschen führten und eine massive Abwertung des ghanaischen Cedi erst unter einer Revolutionsregierung möglich war, die die Bekämpfung der Korruption auf ihre Fahnen geschrieben hatte. Außerdem war das Land auf dem Tiefpunkt seiner ökonomischen Entwicklung angelangt, so daß keine Alternative zu dem Paket des IWF bestand.

Als Beispiel für die Widerstände gegen die Privatisierung von Staatsbetrieben und die Liberalisierung von Importen sei der Fall der *togoischen SONACOM* genannt. Nach langwierigen Verhandlungen mit der Weltbank akzeptierte es die Regierung schließlich, daß die staatliche SONACOM zwar nicht privatisiert wurde, aber das Importmonopol für eine Reihe von Gütern aufgeben mußte. Anstatt den Import aber nun zu liberalisieren, überraschte die Regierung die Weltbank mit einem Dekret, das sieben Privatfirmen die Lizenz zum Import erteilte, wobei Gründe für die Auswahl dieser bestimmten Firmen nicht erkennbar waren. Vielmehr mußte man davon ausgehen, daß diese Firmen den lizenzvergebenden Funktionären die höchsten „Renten" zugesichert hatten.

Das dritte Beispiel bezieht sich auf einen besonders sensiblen Bereich im patrimonialen System, die Erhebung von Steuern. In der Republik *Niger* waren die Steuereinnahmen von 1985 bis 1988 während der Laufzeit eines Strukturanpassungsprogramms ständig zurückgegangen, so daß die Regierung in ihrer Not auf die Idee kam, die Entwicklungshilfe zu besteuern. Der Grund war, daß der moderne formale Sektor durch die Weltmarktsituation in finanziellen Schwierigkeiten war, während der informelle Handelssektor — die Elhadjis — keine Steuern bezahlte. Auf Grund des massiven Drucks der internationalen Organisationen führte die Regierung eine dreiprozentige Importsteuer auf die Importe dieses Sektors ein, womit jedoch nur ein kleiner Teil

[16] *T. Siebold,* Ghana 1957-1987. Entwicklung und Rückentwicklung, Verschuldung und IWF-Intervention, Hamburg 1988, S. 157.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dessen an Steuer erhoben wurde, was die Elhadjis hätten bezahlen müssen, wenn sie nach den gleichen Kriterien besteuert worden wären wie der moderne formale Sektor.

Der Grund dafür, daß die Regierung von den Elhadjis keine Steuern eintreiben konnte, lag in der politischen Struktur des Landes. Die Elhadjis, obwohl zur Mehrheits-Ethnie der Haussa gehörend, waren nicht an der Regierung beteiligt, leisteten aber erhebliche „nicht-fiskalische" Beiträge an die herrschende Elite. Als Ausgleich hierfür weigerten sie sich, Steuern zu zahlen, und sie konnten von der Regierung auch nicht dazu gezwungen werden.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß der patrimoniale Staat unter dem Druck der Verhältnisse und der internationalen Finanzsituation zwar Wirtschaftsreformen durchführt, bei ihrer Implementation jedoch an politische Grenzen stößt. Es besteht immer die Gefahr, daß die aufgezwungenen Reformen wieder rückgängig gemacht werden, sobald bessere Rahmenbedingungen entstehen und der Außendruck nachläßt.

II. Die Überwindung des patrimonialen Systems

1. Die Ziele der Transformation

Über das Ziel der im Anpassungsprozeß erforderlichen Wirtschaftsreformen hat sich seit dem Beginn der 80er Jahre, als sich im Lagos-Plan und im Weltbankansatz zwei unterschiedliche Strategieansätze zur Überwindung der Krise gegenüberstanden, ein weitgehender *Konsens* in der offiziellen Diskussion herausgebildet.[17] Unterschiedliche Auffassungen gibt es insbesondere über das Reformtempo, über die Berücksichtigung sozialer Auswirkungen und über die Forcierung der Exportorientierung, nicht jedoch über die Zielrichtung auf eine sozial abgefederte Marktwirtschaft.

Ein ähnlicher Konsens beginnt sich nun auch für die *Zielrichtung* der politischen Reformen herauszubilden, nämlich ein Staat, in dem die Grundelemente der Demokratie, Respekt vor Menschenrechten, Partizipation auf allen institutionellen Ebenen, politischer Wettbewerb und Kontrolle der politischen Macht verwirklicht sind.[18] Lange Zeit hat die Idee von der „Entwicklungsdiktatur" eine klare Zielrichtung auf mehr Demokratie verhindert. Die durchgehend negativen Erfahrungen — zumindest in Afrika — mit autoritären Regimen haben jedoch gerade auch bei den häufig eher anti-westlich orientierten afrikanischen Intellektuellen einen Meinungsumschwung hin zum *demokratischen Staat*

---

[17] *J. Ravenhill,* Adjustment with Growth. A Fragile Consensus, in: The Journal of Modern African Studies, Bd. 26, 1988, H. 2, S. 179-210; *P. Waller,* Die Wirtschaftskrise Schwarzafrikas und die Strategien zu ihrer Überwindung, in: Europa-Archiv, Bd. 39, 1984, H. 6, s. 187-194.

[18] *R. Tetzlaff,* Demokratie und politische Wahlen in Afrika, in: R. Hofmeier (Hrsg.), Afrika Jahrbuch 1988, S. 42-54.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

westlicher Prägung bewirkt.[19] Die scheinbar „altbackene" Demokratie[20] mit Menschenrechten und einem Mehrparteiensystem wurde jedoch nicht nur von den Intellektuellen wiederentdeckt, sondern auch — ausgelöst von den Revolutionen in Osteuropa — zunehmend von den Demonstranten in Benin, Cote d'Ivoire, Gabun und vielen anderen Ländern Afrikas gefordert.

Die Einführung der Demokratie in Afrika ist zwar bisher mit wenigen Ausnahmen ein eklatanter Mißerfolg gewesen: In nur wenigen kleinen Ländern (Botswana, Mauritius) hat die spätkoloniale Import-Demokratie überlebt und nirgendwo hat eine geregelte Machtübertragung an die Oppostion stattgefunden.[21] Mit dem Verschwinden des Ost-West-Konfliktes hat sich jedoch eine wichtige *Voraussetzung* für Demokratien, die Herausbildung eines *gesellschaftlichen Grundkonsens,* wesentlich *verbessert.* Es wird für die Regime an der Macht immer schwerer, Opponenten als Kommunisten oder Konterrevolutionäre zu denunzieren und für ihre Unterdrückung auch noch Unterstützung aus dem Ausland zu bekommen.

Andererseits muß beim Übergang zu demokratischen Strukturen damit gerechnet werden, daß — ähnlich wie bei Glasnost und Perestroika in der Sowjetunion — die im Patrimonialsystem meist geschickt ausbalancierten ethnischen Konflikte offen ausbrechen. Entscheidend wird es deshalb sein, ob der politische Reformprozeß von nachhaltigen Verbesserungen der wirtschaftlichen Lage der Bevölkerung begleitet sein wird und damit die Brisanz der ethnischen Probleme reduziert wird.

2. *Ansätze zur Transformation*

Die wichtigsten Ansätze zur Überwindung des patrimonialen Systems sind wirtschaftliche Reformen, die eine faktische Reduzierung von Renten und Patronage bewirken sowie politische Reformen, die über gesellschaftliche Kontrolle patrimonialistische Strukturen verhindern.

---

[19] Zur allgemeinen Debatte über Entwicklung und Demokratie vgl. *J. Rüland/N. Werz,* Von der „Entwicklungsdiktatur" zu den Diktaturen ohne Entwicklung, in: F. Nuscheler (Hrsg.), Dritte Welt Forschung, PVS-Sonderheft Nr. 16, 1985, S. 211-232.
Zur afrikanischen Diskussion vgl. *P. Anyang Nyong'o, P. (Hrsg.),* Popular Struggles for Democracy in Africa, London 1987 und *W. O. Oyugi/A. Gitonga (Hrsg.),* Democratic Theory and Practice in Africa, Nairobi 1987, insbsondere die Diskussion zwischen T. Mkandawire und Peter Anyang im CODESRIA Bulletin, in der vor allem die Vorschläge amerikanischer Politologen nach „verantwortlicher persönlicher Herrschaft" (decent, responsive personal rule) oder „bürokratischem Autoritarismus" scharf kritisiert werden; vgl. *T. Mkandawire,* Comments on Democracy and Political Instability, in: CODESRIA Bulletin, Bd. 1, 1989, S. 11-14.

[20] *F. Ansprenger,* Entdeckung der „altbackenen" Demokratie. Über die politischen Systeme Afrikas, in: Das Parlament, Nr. 33-34, 15./22. August 1987.

[21] Botswana und Mauritius gehören in Afrika zu den Ländern mit den höchsten Wachstumsraten des Pro-Kopf-Einkommens von 1965-1987: Botswana 8,9%, Mauritius 3,2%. World Bank, World Development Report 1989, Tab. 1.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die im Rahmen der Strukturanpassung durchzuführenden wirtschaftspolitischen Reformen wie Währungsabwertungen, Reduzierung der Defizite in den Staatshaushalten und Privatisierung von Staatsbetrieben sind ein wesentlicher Faktor zur Eliminierung von Renteneinkommen (beispielsweise über Importlizenzen). Insgesamt hat sich der *Spielraum* für die *Selbstprivilegierung* in vielen Ländern bereits *drastisch verringert;* eine qualitative Veränderung des patrimonialen Systems findet bereits statt.

Ein weiterer strukturverändernder Aspekt der wirtschaftspolitischen Reformen besteht in der *Rationalisierung der Verwaltung.* Durch die Konzentration des öffentlichen Sektors auf seine zentralen Aufgaben, durch Einsparung von überflüssigen Stellen und tendenziell besserer Bezahlung der verbleibenden Staatsdiener besteht nicht nur die Chance, daß die Verwaltung ihre Aufgaben effizienter erfüllen kann, sondern daß auch die Transformation vom „patrimonialen Amt", in dem private und öffentliche Sphäre nicht getrennt sind, zu einer „bürokratischen" Verwaltung gelingt.[22]

Andererseits wurden diese Reformen ohne politischen Diskussionsprozeß „von oben" durchgesetzt, aufkommende Proteste der hart betroffenen städtischen Gruppen, sogenannte „IWF Revolten" wurden häufig mit verstärkter Repression beantwortet. Während sich aber die Proteste der bisher privilegierten Gruppen zunächst vor allem gegen die Politik von IWF und Weltbank richteten, gelten die *Demonstrationen* nach der Wende in Osteuropa den *patrimonialen Systemen* selbst, werden Abschaffung der Korruption und Demokratie gefordert. Damit scheinen die wirtschaftspolitischen Reformen entgegen vielen anderslautenden Befürchtungen[23] doch eher ein Faktor der Systemveränderung als der Systemstabilisierung zu sein.

Da wirtschaftspolitische Reformen, die nicht im Interesse der Eliten sind, bei veränderten Rahmenbedingungen wieder rückgängig gemacht werden können oder trotz formaler Zustimmung der Regierung häufig von der Administration unterlaufen werden, sind zur Überwindung des patrimonialen Systems strukturelle Veränderungen in Richtung des Aufbaus von Gegenmacht und Kontrolle von unten unabdingbar. Reformen liegen im Interesse der armen Mehrheit der Bevölkerung, also vor allem der *ländlichen Bevölkerung,* die ja die Leidtragende der Selbstprivilegierung der städtischen Eliten ist. Nur durch die *Stärkung* des *politischen Einflusses* dieser Mehrheit können deshalb die Eliten auf Dauer gezwungen werden, Reformen durchzuhalten und mehr für die Entwicklung der gesamten Bevölkerung zu tun.

Die politische Organisierung der ländlichen Bevölkerung ist jedoch außerordentlich schwierig; realistischer dürfte das Zustandekommen von *Koalitionen*

---

[22] *M. Weber,* Wirtschaft und Gesellschaft, S. 759.

[23] *G. Lachenmann,* Anmerkungen zu den gesellschaftlichen Aspekten der Strukturkrise in Afrika, Berlin 1987, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

reformwilliger Segmente der Staatsklasse[24] mit traditionellen oder mit gewählten Repräsentanten der Landbevölkerung sein, wie es das PNDC Regime von Rawlings in Ghana zu praktizieren versucht.[25] Problematisch ist, daß etablierte ländliche Selbsthilfeorganisationen gerade durch den Rückzug des Staates im Rahmen der Strukturanpassung mit neuen Aufgaben, wie Versorgung der Bauern mit Inputs, so überfordert werden, daß sie ihrer politischen Funktion nicht mehr gerecht werden können.[26]

Wichtig für die Verstärkung gesellschaftlicher Kontrolle ist das Entstehen und die Stärkung von Interessengruppen, die nicht selbst Teil der Staatsklasse sind.[27] Das *Problem* ist, daß durch den Strukturanpassungsprozeß gerade die bisher privilegierten städtischen Gruppen, häufig vertreten durch Gewerkschaften, zumindest kurz- bis mittelfristig wirtschaftliche Einbußen hinnehmen müssen und sie deshalb gegen die wirtschaftlichen Reformmaßnahmen agieren. Viele Regierungen versuchen den *Konflikt* durch verstärkte Repression gegen Gewerkschaften und Studenten zu lösen, was jedoch für den *Demokratiesierungsprozeß kontraproduktiv* ist. Es gibt jedoch auch Beispiele von Interessengruppen, die in den notwendigen Anpassungsprozeß eingebunden werden konnten, ohne daß sie ihre Unabhängigkeit und Kontrollfunktion verloren.[28]

Politische Reformen wie freie Bildung von Interessengruppen, freie Presse, Mehrparteiensystem etc. können jedoch ohne wirtschaftspolitische Reformen, die zur Austrocknung des Pfründesystems führen, nicht von Dauer sein. Die Schwäche bisheriger Demokratieversuche in Afrika lag gerade darin, daß die Einführung einzelner demokratischer Prinzipien (freie Wahlen z. B. in Ghana) bei weiterbestehendem Patrimonialismus erfolgte und somit das Parteiensystem zu einer bsonders kostspieligen Form von Patrimonialismus verkam.

Die gegenwärtige Situation in Afrika, gekennzeichnet durch tiefgreifende Wirtschaftsreformen und politische Forderungen nach mehr Demokratie, scheint somit für eine *Überwindung des Patrimonialismus* zumindest in einigen fortgeschrittenen Ländern *günstig* zu sein, wenn dieser Prozeß von außen nachhaltig unterstützt und nicht wie häufig konterkariert wird.

---

[24] *H. Elsenhans,* Zur Theorie und Praxis bürokratischer Entwicklungsgesellschaften, in: Papier zur Tagung des Ausschusses „Entwicklungsländer" des Vereins für Socialpolitik vom 26.11.-28.11. 1988 in Bochum, S. 37.

[25] *N. Chazan,* Planning Democracy in Africa: A comparative Perspective on Nigeria and Ghana, in: Policy Sciences, Nr. 22, 1989, S. 325-357.

[26] *G. Lachenmann et al.,* Bauernorganisation und Selbsthilfebewegung im Senegal: Die Stärkung der mittleren Ebene im Strukturwandel, Berlin 1990, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

[27] *R. Shams,* Adjustment Policy and Interest Groups in Developing Countries, in: Intereconomics, März/April 1988, S. 91-94.

[28] Die Beispiele beziehen sich allerdings nicht auf Afrika, sondern auf Costa Rica und die Dominikanische Republik; vgl. *K. Stenzel,* The Politics of Adjustment in Small Democracies: A Look at two Success Stories in Latin America, in: Vierteljahresberichte, Nr. 108, Juni 1987, S. 147.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

III. Die Notwendigkeit der Unterstützung politischer Reformen von außen

Wirtschaftliche und politische Reformen zur Überwindung des Patrimonialismus müssen in erster Linie von der *Bevölkerung* der afrikanischen Länder *selbst* durchgesetzt werden, wie das historisch in anderen Teilen der Welt ja auch der Fall war. Der Übergang von patrimonialen zu kapitalistisch-demokratischen Staaten ist jedoch in Afrika durch eine Reihe von äußeren Faktoren wesentlich erschwert und kann deshalb auch nur durch Unterstützung von außen gelingen.[29]

Die autoritäre Herrschaft wurde Afrika bereits in der *Kolonialzeit* tief eingepflanzt. Politik verlief von oben nach unten, Afrikaner durften gehorchen und als Subalternbeamte nach unten die eigenen Leute treten. Erst in letzter Minute exportierten die Kolonialmächte das Wahlrecht und andere Formalien der Demokratie nach Afrika, Formalien, die von den Herrschern nach Erlangung der Unabhängigkeit meist rituell beibehalten, aber schnell ihrer Funktion beraubt wurden.[30]

Die dann folgenden Einmischungen von außen in Form von Wirtschaftsbeziehungen, Militärhilfe und Entwicklungszusammenarbeit haben ebenfalls nicht die Demokratisierung gefördert, sondern zunächst die sich herausbildenden patrimonialen Systeme gestärkt. Ein nicht unerheblicher Teil der Renteneinkommen der Eliten entstammte den Geschäftsbeziehungen mit den Industrieländern.[31]

Aber auch die *Entwicklungszusammenarbeit* stärkte, soweit sie nicht direkt an benachteiligte Gruppen ging, das patrimoniale System. Insbesondere kapitalintensive Großprojekte, deren Ausführung privaten Firmen übertragen werden mußte, führten zu erheblichen Renteneinkommen für die entscheidenden Staatsbediensteten. Vor allem aber die vielen, mit der Hilfe verbundenen Vergünstigungen vom Landrover bis zum Training in Europa mußten die bestehenden Strukturen verfestigen, auch wenn sie inhaltlich durchaus begründet waren. Langfristig allerdings wurde gerade durch die Bildungsinvestitionen und den Kontakt zum Ausland die Basis für strukturelle Reformen geschaffen.

Während es mittlerweile ziemlich klar ist, daß die wirtschaftlichen Reformen im Rahmen der Strukturanpassung ohne Druck von außen kaum zustande gekommen wären und viele Länder noch viel tiefer in die Krise gestürzt wären,

---

[29] Eine Reihe von Autoren hält diesen historischen Übergang nicht für wahrscheinlich, so beispielsweise Elsenhans; vgl. *H. Elsenhans,* Der periphere Staat: Zum Stand der entwicklungstheoretischen Diskussion, in: F. Nuscheler (Hrsg.), Dritte Welt Forschung, PVS-Sonderheft Nr. 16, 1985, S. 150.

[30] *F. Ansprenger,* Entdeckung der „altbackenen" Demokratie.

[31] In Togo wurden auf einem öffentlichen Kongreß der Staatspartei die Kommission mit 10-20% des Wertes der Investitionen beziffert; *C. Toulabor,* Le Togo sous Eyadema, Paris 1986, S. 258; *R. Gerster,* How to ruin a country.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ist die Notwendigkeit der Unterstützung politischer Reformen von außen noch nicht allgemein akzeptiert. Da jedoch jegliche Entwicklungszusammenarbeit politische Reformen entweder behindert oder unterstützt, ist die Ausrichtung der Hilfe auf die Förderung von *politischen Reformen,* also der Überwindung des patrimonialen Systens, *unumgänglich.*

Aus den aufgezeigten Ansätzen zur Überwindung des Patrimonialismus in Afrika ergibt sich, daß durch Entwicklungshilfe Selbsthilfegruppen, der *dritte Sektor* (Verbände, Interessengruppen) sowie der marktgesteuerte klein- und mittelbetriebliche Sektor *gestärkt* werden sollten, Projekte die in irgendeiner Weise zu Renteneinkommen für die Eliten führen, jedoch unterlassen werden sollten. Hilfe, die direkt dem Staat zugute kommt, muß dann konsequenterweise mit wirtschaftlichen und politischen Konditionen verbunden werden. Eine wichtige Stoßrichtung der Einmischung von außen müßte es sein, den für die Demokratisierung eher *negativen Auswirkungen der Strukturanpassung* (z. B. Schwächung von Interessengruppen, verstärkte Repression) *gegenzusteuern,* um somit den politischen Strukturwandel nicht durch den wirtschaftlichen zu blockieren.

Die Transformation patrimonialer Systeme bedeutet nicht die Abschaffung der Staatsklasse, sondern ihren Übergang von der Renten- zur Entwicklungsorientierung. Die Geschichte zeigt jedoch, daß entwicklungsorientierte Eliten meist nur durch massiven — und von ihnen auch so wahrgenommenen — Konkurrenzdruck von innen oder von außen entstanden sind.[32] So haben in der Nachkriegszeit gerade geteilte Länder wie Südkorea und Taiwan, die sich in einem intensiven Konkurrenzkampf mit dem anderen Teilstaat fühlten, hohe wirtschaftliche Wachstumsraten erzielen können.

D. Instrumente zur Unterstützung politischer Reformen

I. Die politische ex-post Konditionalität

Da die afrikanischen Länder auf Entwicklungshilfe in starkem Maße angewiesen sind und andere außenpolitische Instrumente zumindest von seiten der Bundesrepublik Deutschland nicht in Betracht gezogen werden, verbleibt die Entwicklungszusammenarbeit als Instrument der Einflußnahme auf politische Strukturen in den Empfängerländern. Ein erster Ansatzpunkt ist die Bestimmung der Höhe der für einzelne Länder vorgesehenen Mittel, also die Einbeziehung von *Kriterien* über die gegenwärtige *politische Struktur* in die Entscheidung über die *Länderquote* in der Rahmenplanung eines Gebers.

Ein erster Schritt, neben Performance-Kriterien für die bisherige Entwicklungshilfe auch Kriterien für ökonomische, administrative und politische Rah-

[32] „Von Staatsklassen dauerhaft der Weber'schen Ethik entsprechendes Verhalten zu erwarten, wäre unrealistisch." *H. Elsenhans,* Der periphere Staat, S. 146.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

menbedingungen zu entwickeln, wurde von der bundesdeutschen Entwicklungshilfe-Verwaltung in Angriff genommen. Hierbei sollen das Ausmaß der Korruption, Menschenrechtsverletzungen, Rüstungsausgaben und demokratische Strukturen in die Beurteilung einbezogen werden. Fraglich ist allerdings, ob für diese und andere Strukturmerkmale überhaupt für alle Länder verbindliche Meßgrößen entwickelt werden können. Sinnvoller erscheint hier eine tiefergehende Analyse des politischen Systems eines Landes zur Beantwortung der Frage, ob ein Mehr oder ein Weniger an Hilfezusagen das geeignete Signal für die Regierung des Nehmerlandes darstellt, einen politischen Reformprozeß einzuleiten oder konsequent fortzuführen.

Eine Konsequenz der verstärkten *ex-post Konditionalität* wäre jedenfalls, daß der Vorgang der Rahmenplanung wesentlich intensiver vorbereitet werden müßte und insgesamt ein erheblich verstärktes Gewicht innerhalb des ministeriellen Planungsablaufes bekommen müßte. In der Vergangenheit war zudem die in jeder Verwaltung anzutreffende Tendenz vorherrschend, daß jeder Referent oder Abteilungsleiter für „sein Land" bzw. „seine Ländergruppe" im ressortinternen Verteilungskampf versuchte, möglichst viel herauszuholen, da sein Ansehen nicht zuletzt von diesen „Erfolgen" abhing. In Zukunft müßte die Qualität der politischen Analyse im Vordergrund stehen, auch oder gerade wenn dies zu der Empfehlung der Reduzierung von Hilfe für ein bestimmtes Land führt. Andererseits muß darauf geachtet werden, daß eine stärkere Flexibilisierung der Länderquoten nicht einfach als Vorwand für die Reduzierung der bilateralen Hilfe insgesamt verwendet wird. Bei der Auswahl von Pilot-Ländern, auf die eine ex-post Konditionalität angewendet werden könnte, müßte darauf geachtetet werden, daß sowohl positive wie negative Fälle repräsentiert sind.

An konkreten Fällen für die Anwendung der ex-post Konditionalität sind in der EZ der Bundesrepublik bisher zwei Fälle bekannt geworden: im Falle Sudan sind die Zahlungen eingestellt worden, im Falle Benin sind zur Unterstützung des tiefgreifenden Reformprozesses die Mittel erheblich aufgestockt worden. Die Weltbank hat einen für Zaire vorgesehenen Strukturkredit über 100 Mio $ wegen „fundamentaler politischer Differenzen" mit Präsident Mobutu vorerst auf Eis gelegt. Die Bank wirft der Regierung vor, sie gebe zu wenig für die Förderung des Erziehungs- und Gesundheitswesens aus, während der Großteil der Staatsausgaben auf das Budget des Präsidenten, den Schuldendienst und die Verteidigung entfalle. Obwohl der Strukturkredit wegen der Differenzen über die Ausgabenprioritäten blockiert bleibt, laufen die Projektkredite der Weltbank weiter.

II. Gezielter Einsatz der Hilfe-Instrumente

Der Einsatz der ex-post Konditionalität kann in Empfängerländern, in denen die Hilfe eines großen Gebers einen erheblichen Teil der Staatsausgaben finan-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ziert, ein wichtiges politisches Signal darstellen und die Handlungsfähigkeit eines patrimonialen Regimes beträchtlich reduzieren. Schließlich werden in einer Reihe von afrikanischen Staaten bereits sämtliche öffentlichen Investitionen über Entwicklungshilfe finanziert.

Gezielter auf politische Reformen kann ein Geber jedoch durch die *Auswahl der Hilfe-Instrumente* einwirken. Befindet sich ein Land bereits im Übergang von einem patrimonialen zu einem mehr demokratischen System, so kann dieser Prozeß durch den verstärkten Einsatz von Strukturhilfe als Ko-Finanzierung eines Strukturanpassungsdarlehens der Weltbank wesentlich unterstützt werden. Dabei könnte kurzfristig sogar ein Zurückfahren oder Einfrieren der Projekthilfe in Kauf genommen werden.

In reformunwilligen Ländern andererseits müßten Strukturhilfe oder andere Formen der *nicht projektgebundenen Hilfe* (z. B. Warenhilfe) völlig *eingestellt* werden, da diese Instrumente tendenziell die bestehenden Regime stärken und damit den Übergang von patrimonialen zu mehr demokratischen Systemen behindern. Hier sollte versucht werden, über Projekthilfe den Aufbau von lokalen Kräften wie Selbsthilfegruppen, Bauernorganisationen, Gewerkschaften etc. zu unterstützen. Im letzten Jahrzehnt ist eine breite Palette dieser zielgruppenorientierten Hilfeformen entwickelt worden, von der ländlichen Regionalentwicklung bis zur Förderung des informellen Sektors. Es liegen durchaus Erfahrungen vor, die zeigen, wie verhindert werden kann, daß die patrimonialen Eliten diese Projekte blockieren oder für ihre Zwecke instrumentalisieren.

In reformunwilligen Ländern sollten konsequent kapitalintensive Großprojekte, die direkt oder indirekt (z. B. über Auftragsvergabe) den Eliten zugute kommen, vermieden werden. Hier gerät die politische Konditionalität, zumindest in wirtschaftlich interessanten Ländern der Dritten Welt, in Konflikt mit außenwirtschaftlichen Zielen des Geberlandes. Da in Afrika, insbesondere in den kleineren Ländern, diese außenwirtschaftlichen Interessen der Geberländer jedoch sehr stark zurückgegangen sind, dürfte der Einführung der politischen Konditionalität hier nichts entgegenstehen.

III. Politik-Dialog

Der bilaterale Polit-Dialog erscheint zur Durchsetzung der politischen Konditionalität nur begrenzt geeignet, da ein bilateraler Geber nur einen kleinen Teil des für ein Nehmerland zur Verfügung stehenden Hilfevolumens repräsentiert und unterschiedliche Tendenzen der verschiedenen bilateralen Geber die Bemühungen um die Unterstützung des Reformprozesses zunichte machen würden. Deshalb sollten politische Konditionen ex ante nur in Abstimmung mit anderen bi- und multilateralen Gebern in den Aid-Groups aufgestellt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Voraussetzung für die Umsetzung politischer Konditionen ist somit ihre Akzeptierung durch das Nehmerland und die *Bereitschaft* wichtiger *Geber* zur Zusammenarbeit. Diese Voraussetzungen sind umso eher vorhanden, je geringer das wirtschaftliche und politische Eigeninteresse der Geber gegenüber dem Nehmerland ist und je schwächer die Stellung der Regierung der Nehmerländer durch die Krise geworden ist. Da im Gegensatz zur wirtschaftlichen Konditionalität IWF und Weltbank bei der politischen Konditionalität nicht die Führung übernehmen können, ist es notwendig, daß ein bilateraler Geber diese Rolle übernimmt.

Ein Beispiel für diese Konstellation aus jüngster Zeit ist das westafrikanische Land *Benin*. Das Regime des Präsidenten Kérékou, ein klassisches patrimoniales System, das sich als marxistisch-leninistisch bezeichnete, versuchte bereits seit 1982, mit IWF und Weltbank ein Strukturanpassungsabkommen zu vereinbaren, konnte jedoch die verlangten Einsparungen im Staatshaushalt, insbesondere im Personalbereich, zunächst nicht umsetzen. Als Ende 1989 die Bediensteten im öffentlichen Bereich einen umfassenden Streik organisierten, nachdem ihre Gehälter seit Monaten nicht mehr bezahlt worden waren, und, beeinflußt durch die Ereignisse in Osteuropa, immer vernehmlicher Forderungen nach einem Mehrparteiensystem und Abschaffung der Korruption laut wurden, war das Regime so geschwächt, daß es, um die überlebensnotwendige finanzielle Unterstützung der Geber zu erhalten, deren politische Konditionen, die mit den Forderungen der Demonstranten übereinstimmten, akzeptieren mußte.

Da die wichtigsten Geber in dem kleinen Land Benin keine Sonderinteressen verfolgten, kam es zu einer intensiven Abstimmung unter Führung des französischen Botschafters und zu einem quasi permanenten Polit-Dialog mit dem Präsidenten. Durch die klare Haltung der Geber war die militärische „Rettung" des patrimonialen Systems nicht mehr möglich, da sie in den absoluten Staatsbankrott geführt hätte. Der Präsident mußte, um wenigstens seine eigene Position zu retten, das gesamte Kabinett entlassen, einen Nationalkongreß aller gesellschaftlichen Gruppen zulassen und dessen Beschlüsse, u. a. Pressefreiheit und Abhaltung freier Wahlen, akzeptieren. Die Bundesregierung ist bereit, das nun anlaufende Strukturanpassungsprogramm kurzfristig in überdurchschnittlichem Umfang mitzufinanzieren. Inwieweit es im Rahmen eines demokratischeren Systems nun gelingt, die schwierigen wirtschaftlichen und ethnisch-politischen Probleme des Landes besser als im Rahmen des alten Systems zu lösen, ist natürlich noch völlig offen.

E. Konsequenzen für die Geber

Aus der Analyse des patrimonialen Systems und der Zielsetzung des effektiven Einsatzes von Entwicklungshilfe wurde die Notwendigkeit von politischen Reformen in den Empfängerländern und von internationaler Unterstützung dieser Reformen abgeleitet. Dies hat jedoch auch erhebliche *Konsequenzen für*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Geber, so daß sich fragen läßt, ob es überhaupt im Interesse der Geberländer liegen kann, ihre außenpolitischen Beziehungen zu den Entwicklungsländern mit entwicklungspolitisch motivierten Auflagen zu belasten und die damit verbundenen zusätzlichen Anforderungen in Kauf zu nehmen. Hier werden genannt:[33]

— eine zusätzliche fachliche Qualifikation der Hilfeverwaltungen (insbesondere im Bereich der polit-ökonomischen Analyse);

— eine wesentlich intensiver angelegte Abstimmung der nationalen Hilfepolitiken;

— die Bereitschaft, die eigenen Politiken, soweit sie die Beziehungen zu den Empfängerländern beeinflussen, in den Politik-Dialog einzubeziehen, und

— die Erhöhung des eigenen finanziellen Engagements.

Geht man davon aus, daß sich die Anwendung der politischen Konditionalität auf absehbare Zeit auf kleinere, wirtschaftlich wenig bedeutende Länder insbesondere in Afrika beschränken wird, so erscheinen die genannten Anforderungen durchaus vertretbar. Dann wird sich die Frage nach der Erhöhung der Hilfe-Zusagen kaum stellen, da positiven Fällen, die zusätzliche Mittel erfordern, negative, in denen das finanzielle Engagement reduziert werden sollte, gegenüberstehen. Einer *intensiveren Koordination der Hilfepolitik* stehen in diesen Ländern keine massiven Eigeninteressen entgegen und die Notwendigkeit, eigene Politiken der Industrieländer, insbesondere Protektionspolitiken in industriellen Bereichen, einzubeziehen, steht bei dem angesprochenen Ländertyp, insbesondere den afrikanischen AKP-Ländern, ebenfalls nicht im Vordergrund. Schließlich wird sich die Notwendigkeit der *zusätzlichen fachlichen Qualifikation* der Hilfeverwaltungen in Grenzen halten, wenn die politische Konditionalität in enger Abstimmung und damit auch Arbeitsteilung mit den übrigen Gebern erfolgen soll. Somit scheint das Interesse der Geberländer, ihre Hilfeleistungen möglichst effektiv einzusetzen und durch die Unterstützung politischer Reformen sowohl den wirtschaftlichen wie den politischen Entwicklungsprozeß zu fördern, die zusätzlichen Anforderungen und politischen Risiken zu rechtfertigen.

Eine wesentliche Konsequenz aus der Befürwortung von Hilfe durch Einmischung ist allerdings die verstärkte Legitimierung aller Maßnahmen auf Geberseite durch eine *verstärkte parlamentarische Kontrolle* der bilateralen Politiken und eine verstärkte Rechenschaftspflicht der multilateralen Akteure gegenüber der Öffentlichkeit der Industrie- wie Entwicklungsländer. Diese Tendenz ist seit dem Jahrestreffen von IWF und Weltbank 1988 in Berlin tatsächlich auch festzustellen und ist auf die Haltung insbesondere der Weltbank im Bereich der Strukturanpassung und des Umweltschutzes nicht ohne Wirkung geblieben, hat allerdings bisher noch keine institutionelle Absicherung erfahren.

---

[33] *D. Radke,* Auflagenpolitik und Politik-Dialog, S. 81ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Summary: International Support for the Process of Reform in Developing Countries through Conditionality and Policy Dialogue – the Case of Patrimonial Regimes in Africa

Structural adjustment programmes in Africa have so far had limited success, and this mainly for two reasons: such external factors as the terms of trade deteriorated during the 1980s, and internal political structures were not conducive to the necessary reforms. Patrimonial states in particular, characterized as they are by personal rule, clientelism, patronage and repression, lack the political will for such political reforms as the privatization of parastatals and the restructuring of tax systems. As these patrimonial regimes have received strong support from outside in the past (through development aid in many cases), international support will be needed if they are to be transformed into more democratic, pluralistic societies.

The legitimacy of international support for political reform in developing countries is provided by the UN system. While this system guarantees the sovereignty of all manner of national regimes, whatever their internal legitimacy, it has also compiled a catalogue of civil and political rights, which most countries have solemnly accepted and formally ratified. The linking of development aid to greater respect for human rights cannot therefore be rejected on the grounds that it conflicts with the principle of non-interference in the internal affairs of sovereign states.

A major approach to support for processes of political reform is ex post conditionality: the amount of aid earmarked for a given country may be increased if political reforms are under way and decreased if the human rights situation deteriorates. Another approach is to adjust the mix of aid instruments to the nature of the political system: reform-minded countries might receive a large proportion of their aid in the form of nonproject aid, i.e. structural adjustment loans, commodity aid and even budget aid, whereas aid to countries not inclined to undertake reforms would be limited to projects which were of direct benefit to the poor and strengthened population groups who were independent of the government. A third approach is to enhance the policy dialogue between donor and recipient countries through a major improvement of aid coordination among donors. This presupposes a trend towards greater development orientation of the donors' aid policies, which is not unrealistic now that the East-West conflict is over. Another consequence of political conditionality is increased democratic control of donors' policies by their parliaments and by public opinion.

Literaturverzeichnis

Ansprenger, F.: Entdeckung der „altbackenen" Demokratie. Über die politischen Systeme Africas, in: Das Parlament, Nr.33-34, 15./22. August 1987.

Anyang Nyong'o, P. (Hrsg.): Popular Struggles for Democracy in Africa, London 1987.

Ashoff, G.: Rent-Seeking: Zur Relevanz eines relativ neuen Konzepts in der ökonomischen Theorie der Politik und der entwicklungstheoretischen Diskussion, in: Vierteljahresberichte, Nr. 112, Juni 1988, S. 103-125.

Callaghi, T.: The State as Lame Leviathan: The Partrimonial Administrative State in Africa, in: Z. Ergas (Hrsg.), The African State in Transition, London 1987, S. 87-117.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Chazan, N.: Planning Democracy in Africa: A comparative perspective on Nigeria and Ghana, in: Policy Sciences, Nr. 22, 1989, S. 325-357.

Chazan, N./R. *Mortimer*/J. *Ravenhill*/D. *Rothchild:* Politics and Society in Contemporary Africa, Boulder 1988.

Elsenhans, H.: Abhängiger Kapitalismus oder bürokratische Entwicklungsgesellschaft, Frankfurt 1981.

— Der periphere Staat: Zum Stand der entwicklungstheoretischen Diskussion, in: F. Nuscheler (Hrsg.), Dritte Welt Forschung, PVS-Sonderheft Nr. 16, 1985, S. 135-156.

— Zur Theorie und Praxis bürokratischer Entwicklungsgesellschaften. Papier zur Tagung des Ausschusses „Entwicklungsländer" vom 26.11.-28.11.1987 in Bochum.

— Warum Eliten nicht anders handeln (können),in: Entwicklung und Zusammenarbeit, H. 3, 1989, S. 10-11.

Elwert, G.: Märkte, Käuflichkeit und Moralökonomie, in: B. Lutz (Hrsg.), Soziologie und gesellschaftliche Entwicklung. Verhandlungen des 22. Deutschen Soziologentages in Dortmund 1984, Frankfurt/New York 1985, S. 509-519.

Ergas, Z.: In Search of Development in Africa, in: Ergas, Z. (Hrsg.), The African State in Transition, London 1987, S. 295-329.

Ergas, Z. (Hrsg.): The African State in Transition, London 1987.

Fearon, J.: International Financial Institutions and Economic Policy Reform in Sub-Saharan Africa, in: The Journal of Modern African Studies, Nr. 26, 1, 1988, S. 113-137.

Gerster, R.: How to ruin a country: the case of Togo, in: ifda-dossier Nr. 71, Mai/Juni 1989, S. 25-36.

Jackson, R./C. *Rosberg:* Personal Rule in Black Africa, Los Angeles 1982.

— Sovereignity and Underdevelopment: Juridical Statehood in the African Crisis, in: The Journal of Modern African Studies, Nr. 24, März 1986, S. 1-31.

Kanti Dey, H.: The Genesis and Spread of Economic Corruption: A Microtheoretic Interpretation, in: World Development, vol 17, No. 14, 1989, pp. 503-511.

Körner, P.: Zaire. Verschuldungskrise und IWF-Intervention in einer afrikanischen Kleptokratie, Hamburg 1988.

Lachenmann, G.: Anmerkungen zu den gesellschaftlichen Aspekten der Strukturkrise in Afrika, Berlin 1987, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

— et. al., Bauernorganisation und Selbsthilfebewegung im Senegal : Die Stärkung der mittleren Ebene im Strukturwandel, Berlin 1990, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

Leffler, U.: Konzepte und Praxis der Trägeranalyse, Berlin 1990, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

Mkandawire, T.: Comments on Democracy and Political Instability, in: CODESRIA Bulletin, Bd. 1, 1989, S. 11-14.

Nelson, J.: Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment, Washington, D.C. 1989, Overseas Development Council.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Oyugi, W. O./A. *Gitonga* (eds.): Democratic Theory and Practice in Africa, Nairobi 1987.

Radke, D.: Auflagenpolitik und Politik-Dialog in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit, Berlin 1985, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

Ravenhill, J.: Adjustment with Growth. A Fragile Consensus, in: The Journal of Modern African Studies, Bd. 26, 1988, H. 2, S. 179-210.

Rüland, J./N. *Werz:* Von der „Entwicklungsdiktatur" zu den Diktaturen ohne Entwicklung, in: F. Nuscheler (Hrsg.), Dritte Welt Forschung, PVS-Sonderheft Nr. 16, 1985, S. 211-232.

Sandbrook, R.: The Politics of Africa's Economic Stagnation, Cambridge 1985.

Shams, R.: Adjustment Policy and Interest Groups in Developing Countries, in: Intereconomics, März/April 1988, S. 91-94.

Siebold, Th.: Ghana 1957-1987. Entwicklung und Rückentwicklung, Verschuldung und IWF-Intervention, Hamburg 1988.

Stenzel, K.: The Politics of Adjustment in Small Democracies: A look at two Success Stories in Latin America, in: Vierteljahresberichte, No. 108, Juni 1987, S. 145-152.

Tetzlaff, R.: Nationale Souveränität in Gefahr? Kritische Betrachtungen über den Verlust eines kostbaren Gutes der Dritten Welt angesichts der Verschuldungskrise, in: Peripherie 33/34, 1988, S. 23-39.

— Demokratie und politische Wahlen in Afrika, in: R. Hofmeier (Hrsg.), Afrika Jahrbuch 1988, Opladen 1989, S. 42-54.

Toulabor, C.: Le Togo sous Eyadema, Paris 1986.

United Nations Economic Commission for Africa: African Alternative Framework to Structural Adjustment Programmes for Socio-Economic Recovery and Transformation (AAF-SAP), Addis Abeba 1989.

Waller, P.: Die Wirtschaftskrise Schwarzafrikas und die Strategien zu ihrer Überwindung, in: Europa Archiv, Bd. 39, 1984, H. 6, S. 187-194.

— Die politische Dimension der Strukturanpassung: Fallstudie westafrikanische Länder, Berlin 1989, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

Waller, P./W. *Zehender:* Erfolgsfaktoren für Strukturanpassung in westafrikanischen Ländern, Berlin 1989, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

Weber, M.: Wirtschaft und Gesellschaft, Köln und Berlin 1964.

The World Bank, Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth. A Long-Term Perspective Study, Washington, D.C. 1989.

— Adjustment Lending. Ten Years of Experience, in: The World Bank Research News, Bd. 8, Nr. 3, März 1989.

— World Development Report 1989, Washington, D.C., 1989.

The World Bank/UNDP, Africa's Adjustment and Growth in the 1980s, Washington, D.C. 1989.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Korreferat zum Referat von Peter P. Waller

„Internationale Unterstützung des Reformprozesses in Entwicklungsländern im Rahmen von Auflagenpolitik und Politik-Dialog — Das Beispiel patrimonialer Regime in Afrika"

Von *Dieter Weiss*, Berlin

A. Zum Spannungsfeld von Souveränität und Menschenrechten

Waller hat eine zunehmend in das öffentliche Bewußtsein tretende zentrale Werte-Problematik der Entwicklungspolitik angeschnitten: das Spannungsfeld von Souveränität und Menschenrechten. Souveränität als Befreiung von kolonialer Herrschaft war in Afrika der Schlüsselbegriff der 50er und 60er Jahre, wobei freilich nur wenige Absolventen westlicher Universitäten in der Lage waren, den aus europäischer Geschichte hervorgewachsenen modernen Staatsbegriff zu verstehen, geschweige denn in die eigenen Sprachstrukturen und historisch-sozialen Erfahrungskontekte zu übersetzen.

Von *daula* war da zum Beispiel die Rede, dem Terminus der arabischen Gegenwartssprache für Staat. Von der Wortwurzel her meint er „periodisch wechseln", „abgelöst werden", „im Umschwung sein", „Überlegenheit verleihen", „siegreich machen", später synonym mit „Dynastie". Was hat letztere mit dem modernen westlichen Staatsbegriff zu tun, mit der Institution des Staatsdienstes oder gar der Vorstellung des Souveräns als *erstem Diener* seines Staates? Den Begriff der „Republik" versucht man zu übersetzen mit *gumhuriya*, mit den Assoziationen *gamhara* „sammeln", „zusammenscharen", *tagamhara* „sich versammeln", „sich zusammenrotten", *gumhur* „die Volksmenge", „die Masse", „das Publikum", seit Ende des 18. Jh. benutzt zur Beschreibung des alle überkommenen arabischen politischen Lebensformen irritierenden republikanischen Frankreich.

Tatsächlich ging und geht es um die Beteiligung vorstaatlicher Solidargemeinschaften an den staatlichen Pfründen, um die Rotation der Vergabe von Ämtern und Privilegien — also durchaus im Einklang mit dem ursprünglichen arabischen Wortsinn periodischen Wechsels —, um klientelistische Beziehungen im Rahmen von Patronage-Strukturen. Letztere dominieren die politischen Systeme unabhängig von ihren in einzelnen Segmenten modernistischen Erscheinungsformen. Es handelt sich um Beziehungen unter Reziprozität, bei denen über Bande von Familie, Freundschaft oder Ehre die Zuteilung von Sicherheit und von Zugang zu Einkommen und Macht geregelt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Staatliche Souveränität und Menschenrechte stehen in einem Spannungsverhältnis zueinander.[1] Menschenrechte wurden dem Staat abgerungen. Vielfach verletzt er sie und wehrt mit dem Hinweis auf die „heilige Kuh" nationaler Souveränität Versuche ab, den Menschenrechten innerhalb seines Territoriums Gehör zu verschaffen — von der diskreten Diplomatie[2] über den weniger diskreten Politikdialog bis zur Mobilisierung der internationalen Öffentlichkeit[3], etwa durch Amnesty International.

Im „sozialistischen Lager" wurde dies anders gesehen:

> „Die unbedingte Achtung der Souveränität der Staaten stellt zugleich die Voraussetzung für den friedlichen Wettstreit von Staaten unterschiedlicher Gesellschaftsordnung dar."[4] „Es gibt keine den Staaten vorgegebenen, über der Souveränität der Staaten schwebenden oder sie überbrückenden Menschenrechte. Solche ideologischen Vernebelungen haben seit je dem bürgerlichen Menschenrechtsverständnis und damit den kapitalistischen Herrschaftsinteressen gedient."[5]

Im westlich-liberalen Freiheitsverständnis haben Menschenrechte Vorrang vor nationaler Souveränität[6]. Mit diesem Vorverständnis fordert auch Waller „Hilfe durch Einmischung"[7] im Namen der Menschenrechte, die im Sinne von Trumans Point Four Program Freiheit von Not einschließen.

Der Begriff der Menschenrechte erwächst nach judaisch-christlicher Sicht aus dem transzendentalen Grund der menschlichen Person mit ihrer Verantwortung vor einem personal gedachten schöpferischen Prinzip. Der Person wird Entscheidungsfreiheit und ein Kanon unverzichtbarer Rechte zugesprochen. In Europa verdichten sich diese Vorstellungen zum Naturrecht[8]. Aus diesem Boden erwachsen die späteren Marktsteine politischer Emanzipation: 1215 die Magna Charta, 1689 die Bill of Rights, 1776 die Amerikanische Unabhängigkeitserklärung, 1789 die Losungen der Französischen Revolution, 1948 die Allgemeine Erlärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen und ihre späteren Ergänzungen.[9]

Im Rahmen der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) verkündeten 1963 zwei Drittel der afrikanischen Staaten[10] ihre eigene Charta. In der Präam-

---

[1] Vgl. *Ermacora* (1974), S. 545-546.

[2] Vgl. *Blumenwitz* (1987), S. 9-10.

[3] Vgl. *Delupis* (1974), S. 130.

[4] *Meister*, (1981), S. 7.

[5] Ebd., S. 89.

[6] Vgl. *Verdross/Simma* (1984), S. 300-303.

[7] *Waller* (1989).

[8] *Dietze* (1972), S. 10. *Iwe* (1986), S. 87.

[9] UN (1974), S. 11f.

[10] Sie wurde unterschrieben von Algerien, Äthiopien, Burundi, Dahomey, Elfenbeinküste, Gabun, Ghana, Guinea, Kamerun, Kongo (Brazzaville), Kongo (Leopoldville), Liberia, Libyen, Madagaskar, Mali, Marokko, Mauretanien, Niger, Nigeria, Obervolta,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bel heißt es — schon mit einer deutlichen Akzentverlagerung von der Freiheit der Person zur Freiheit der Völker, von der Freiheit des Individuums zur Souveränität der neuen Staaten[11]:

> „We, the Heads of African and Malagasy States and Governments assembled in the City of Addis Abeba, Ethiopia; Convinced that it is the inalienable right of all people to control their own destiny; Conscious of the fact that freedom, equality, justice and dignity are essential objectives for the achievement of the African peoples; Dedicated to the general progress of Africa; Persuaded that the Charter of the United Nations and the Universal Declaration of Human Rights, to the principles of which we reaffirm our adherence, provide a solid foundation for peaceful and positive co-operation among States."[12]

Wir sehen die Ansätze der Verfälschung des Grundgedankens der Menschenrechte teils durch den Einfluß der eingangs zitierten kommunistischen Doktrin und teils durch das Unverständnis für die Idee der Freiheit der Person. Menschenrechte — Rechte des unverwechselbaren Individuums (auch dies ein in der europäischen Geschichte seit dem frühen Griechenland in langen und schmerzhaften Ablösungsprozessen von kollektiven Geborgenheiten errungenes Konzept) — werden uminterpretiert und damit pervertiert zu Rechten von Völkern, also von Kollektiven, denen unter dem Signum der Unverletzlichkeit der Souveränität eine der Person übergeordnete höhere Qualität und Einsicht zugebilligt wird.[13]

Souveränität bedeutet, keinen Herren über sich zu haben, die letzte und höchste universale Entscheidungsgewalt innerhalb eines bestimmten territorialen Bereichs auszuüben.[14] Der Souveränitätsbegriff wird in Frankreich um 1567 von Jean Bodin zur Legitimierung königlicher Zentralgewalt gegenüber dem rebellischen Adel formuliert. Seine erste große Kodifizierung erfährt er im Westfälischen Frieden von 1648.[15] Im 17. und 18. Jh. taucht bei Locke und Rousseau die Idee der *Volks*souveränität auf, die sich dann in der Amerikanischen Unabhängigkeitserklärung von 1776 niederschlägt. Für die Autoren der Französischen Verfassung von 1791 gehört die Souveränität zur Nation.[16] Diese Fassung hat sich durchgesetzt. Ihre Spielräume für Willkür versuchte man im

---

Ruanda, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Tansania, Togo, Tschad, Tunesien, Uganda, Vereinigte Arabische Republik, Zentralafrikanische Republik; *Iwe*, S. 134-135.

[11] Angesichts des Grundsatzes der Endgültigkeit afrikanischer Staatsgrenzen nach der Entkolonialisierung ist Souveränität der Staaten nicht gleichzusetzen mit dem Selbstbestimmungsrecht der Völker; *Ermacora* (1983), S. 193f.

[12] Zit. n. *Iwe*, S. 134. Vgl. zu afrikanischen Konzepten des Staates: *Chazan/Mortimer/Ravenhill/Rothchild* (1988), S. 36f.

[13] Vgl. *von Münch* (1982), S. 19.

[14] *Leibholz* (1967), S. 377.

[15] *Reese* (1988), S. 145. *Diekmann* (1965), S. 32.

[16] *Falk*, S. 35, *Dietze*, S. 24f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

20. Jh. durch internationale Rechtskonventionen einzuengen, bekanntlich mit begrenztem Erfolg.

Die der Wallerschen Position zugrundeliegende Frage ist also, inwieweit dem sich herausbildenden neuen internationalen Bewußtsein der Menschenrechte eine höhere Wertigkeit zukommt als der Souveränität der Staaten.

B. Interventionspolitiken zur Zurückdrängung von Souveränitätsansprüchen?

Seit der zweiten Hälfte des 20. Jh. beginnt sich der Staatsbegriff aufzulösen. Allen Ideologien des 20. Jahrhunderts ist gemeinsam, daß sie das nationalstaatliche Denken transzendieren.[17] Es bilden sich supranationale Gebilde heraus. Konzepte wie „National"-Ökonomie, nationale Wirtschaftspolitik werden zunehmend obsolet angesichts multinationaler Unternehmen, transnationaler Netzwerke und ökologischer Interdependenzen.

In vielen Ländern Afrikas sehen sich die ländlichen Bevölkerungen gezwungen, kreative Überlebensstrategien nach dem Kollaps staatlicher Strukturen zu entwickeln[18]. Legitimationskrisen erschüttern nicht nur die Staatenwelt Osteuropas und lassen allenthalben kulturelle, ethnische und religiöse Erneuerungsbewegungen entstehen.

Es gilt, Souveränitätsanspruch und -mißbrauch der Staaten zugunsten der Menschenrechte zurückzudrängen. Dies kann nur auf der Grundlage einer international akzeptablen Legitimität, nach Lage der Dinge im Rahmen der UN und ihrer Durchsetzungsmechanismen[19] geschehen, deren Stärkung als Aufgabe vor uns steht. Eine der wichtigsten und wirksamsten Instrumente ist Herstellung von Öffentlichkeit, weil sie auf ein sensibilisiertes weltweites Bewußtsein trifft, welches sich wieder stärker naturrechtlichen Sichtweisen zuneigt.[20] Interventionen von *Staaten* zugunsten von Menschenrechten in *anderen Staaten* bleiben fragwürdig.[21] In der Praxis der Vergangenheit haben westliche

---

[17] *Leibholz*, S. 383.

[18] *Schultz* (1990), S. 9f. *Trenk* (1987), S. 407f. *Trenk* (1990), S. 25-27.

[19] Vgl. *Carey* (1970), S. 169-176. *Leibholz* (1967), S. 384.

[20] Vgl. *Falk*, S. 40-41: „Certain rights inhere in human nature and should be respected by all organized societies... To the extent that human rights rest on a moral imperative, their status is both prior to and independent of their formal acceptance by a government... The naturalist case is an appeal to the conscience of the rulers... It is the essential ground for claiming that human rights are universally valid." Vgl. auch *Simma* (1987), S. 82. *Nincic* (1970), S. 322f.

[21] Vgl. dazu *Falk*, S. 35: „Noninterference with the dynamics of self-determination is the most solid external contribution foreign governments can make to the promotion of human rights.... But what of antirepressive interference?... States are by and large oriented around selfish ends of power, wealth, and prestige; they are not reliably enough committed to human rights to be endowed with interventionary discretion, at least in the absence of a global community mandate that would shift supranationalist logic".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Geberländer auch in Fällen extremer Verstöße gegen elementare Menschenrechte wie in Uganda von eigenen Interventionen abgesehen — allerdings diejenige Tansanias geduldet.[22]

Für die internationale menschliche Gemeinschaft wäre von der institutionellen Logik her die UN-Vollversammlung als quasi-demokratisch-parlamentarisches Gremium die plausibelste Arena. Nur wird sie in ihrer heutigen Zusammensetzung von Regierungen dominiert, für die der Primat staatlicher Souveränität gilt. Das Erscheinungsbild wird geprägt durch starke Rhetorik bei selektiver moralischer Wahrnehmung, etwa im Schweigen vor den Massenmorden in Ruanda, Burundi, Kambodscha, Uganda oder China. Änderungen sind längerfristig wohl nur über eine internationale Bewußtseinsentwicklung zu erwarten. Es mag ein gutes weiteres Jahrzehnt in Anspruch nehmen, bis der UN-Vollversammlung politischer Wille, Legitimität und Mandat zur Durchsetzung von Menschenrechten zuwachsen. In der Zwischenzeit bleibt als nächsttiefere Rückfallposition unterhalb der UN-Vollversammlung und oberhalb der einzelnen Staaten die Ebene regionaler und supranationaler Zusammenschlüsse. Die Europäische Gemeinschaft ist hier am weitesten. Ihre Menschenrechtskonvention und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, der von jedermann auch gegen den eigenen Staat anrufbar ist, schaffen einen tragfähigen institutionellen Rahmen in Verknüpfung mit der Bereitschaft der Regierungen der Mitgliedstaaten, sich der Jurisdiktion zu unterwerfen.

Aus europäischer Sicht und in bezug auf Afrika hätten wir es also zu tun mit der OAU, oder für Nordwestafrika mit der Union des Vereinigten Maghreb (Libyen, Tunesien, Algerien, Marokko, Mauretanien). Es würde sich die Aufgabe stellen, auf der Ebene der EG Druckmechanismen für die Durchsetzung von Menschenrechten in afrikanischen Ländern zu entwickeln. Wäre ihr Adressat längerfristig die OAU im Sinne einer Etablierung und Abstützung neuer Formen von regionalen Selbstdisziplinierungsprozessen?

Ein solcher Prozeß wäre mit Sicherheit mühsam, längerfristig aber möglicherweise tragfähiger („sustainable") im Prozeß einer Bewußtseinstransformation und einer Selbstorganisation von Eigenkräften als der zunächst praktikabler erscheinende und vielleicht zu rascheren unmittelbaren, aber nicht notwendigerweise verläßlicheren Wirkungen führende Einsatz der Entwicklungshilfe als Druckmittel. Bilaterale, aber auch multilateral abgestimmte Interventionspolitiken lassen erhebliche Widerstände von allen Seiten erwarten. Instru-

[22] *Falk*, S. 43: „In Third World settings, especially Africa, the noninterventionist features of statist logic are generally given precedence over naturalist claims because of the fear that such claims could generate warfare and new patterns of imperial abuse disguised by a regional variant of hegemonial logic. Given this sensitivity about hegemonial behavior in the Third World, it is necessary to organize interventionary missions of this sort with wide community support if possible. The difficulty of doing this effectively even in extreme cases suggests the vitality of statist logic, or put differently, the political weakness of naturalist logic standing on its own."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mente, die eine kurzfristige Eingriffs-Effizienz über ein bis zwei *Jahre* bewirken mögen, könnten die längerfristige Akzeptanz über ein bis zwei *Jahrzehnte* beeinträchtigen.

C. Spielräume des Politik-Dialogs

Versuchen wir, vor diesem konzeptionellen Hintergrund eine „Hilfe durch Einmischung" einzuordnen. Waller konstatiert zutreffend den schwachen politischen Willen zur Reform auf allen Ebenen von den wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen bis zur Projektidentifizierung, der Politikenformulierung und ihrer Implementation. Die betroffenen Bevölkerungen werden sich, wie eine Reihe neuerer wirtschaftsanthropologischer Studien u. a. an der FU Berlin zeigen[23], dieser Sachlage zunehmend illosionslos bewußt und entwickeln Überlebensstrategien zwischen Markt und Subsistenz. Pradervand hat auf dem „grassroot level" quer durch Afrika geradezu „La victoire du courage"[24], eine Rückkehr der Hoffnung diagnostiziert, und zwar paradoxerweise als Frucht der Einsicht in den Dörfern, daß von außen keine Hilfe mehr zu erwarten ist, weder von der fernen eigenen Hauptstadt noch über die weitgehend über das Antragsprinzip agierenden Geber. Eben diese Entillusionierung revitalisiert Selbstsicherheit und Selbstvertrauen inmitten traumatischer Umbrüche.

Es ist Teil des internationalen Konsensus geworden, daß sich Menschenrechte in demokratischen Strukturen artikulieren sollten und daß politische Demokratisierungsprozesse wirtschaftliche Entwicklung begleiten müssen. In gleicher Weise hat sich der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit geäußert und dabei auf die Kriterien „Rechtssicherheit", „Gewährung individueller und kollektiver Grundrechte", „Öffentlichkeit" und „Partizipation" abgestellt.[25]

Waller fragt: „darf" und „soll" man sich einmischen?[26] Mit Waller bin ich der Auffassung, daß die UN-Charta der Menschenrechte „Markensteine errichtet (hat), an denen sich Souveränität legitimieren muß". Nicht schlüssig erscheint mir indessen sein Gedanke, daß es politisch legitim erscheine, den durch das Prinzip der Unverletzlichkeit afrikanischer Staatsgrenzen gesunkenen Außendruck auf die Eliten in Richtung auf Entwicklungsorientierung über Hilfe und Auflagenpolitik wiederherzustellen. Auch zweifle ich an Wallers Aussage, wirtschaftliche und politische Reform hätten „nur dann eine Chance auf Erfolg, wenn sie von außen unterstützt werden". Aus verschiedenen Gründen neige

---

[23] *Schultz*, S. 11.

[24] *Pradervand* (1988), S. 3f.

[25] Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit (1990), S. 11f.

[26] Vgl. dazu auch *Simma*, S. 74f. *von Münch*, S. 224.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ich eher zum Gegenteil: Müssen nicht gerade politische Reformen aus dem inneren Bewußtseinszustand einer Gesellschaft heraus erwachsen und erkämpft werden? Auch auf diesem Feld scheint das Paradigma der *Selbstorganisation* zu greifen.[27] Die Reformen in Osteuropa deuten in die gleiche Richtung.

Mitzubedenken sind bei jeder strategischen Zielformulierung die Zielerreichungsmöglichkeiten: hier *erstens* der Interventions*wille* und die Möglichkeit, dafür innenpolitische Unterstützung in den Geberländern zu mobilisieren, und *zweitens* die Interventions*mittel* und ihre Eingriffseffizienz. Im Hinblick auf realistische Ziele politischer Reformen stellt sich beispielsweise die Frage: Reichen 200 Mio DM, oder auch fünfmal 200 Mio DM, um ein auf Reziprozität aufgebautes Werte- und Verhaltensgefüge traditionaler Klientel-Systeme durch den freiheitlichen Geist der griechischen Polis oder die lutheranische Disziplin preußischen Staatsdienstes zu substituieren? Existiert doch, wie Waller zutreffend hervorhebt, der patrimoniale Staat — eine nach Pawelka nicht mehr ganz zutreffende theoretische Katagorie[28] — „in Einparteienstaaten und Militärdiktaturen ebenso wie in formal demokratischen Regimen", und auch in letzteren eben, weil das Konzept der Demokratie ohne seine geistigen Wurzeln einer fremden Welt implantiert und von dieser bislang abgestoßen wurde.

Für die elementare Ebene materieller Überlebenssicherung stellt ja auch Waller fest, daß Korruption nicht als verwerflich gelte. Warum sollte sie es auch. Der Terminus an sich signalisiert das interkulturelle Mißverständnis, welches schon dort beginnt, wo unterstellt wird, daß die „Entwicklung eines *Landes*" dort eine relevante gedankliche Kategorie darstellt.[29] Nicht zustimmen möchte ich in diesem Zusammenhang Wallers Wertung und verschiedenen darin implizierten Aussagen, daß partimoniale Regime „in Übergangszeiten, wenn traditionelle Bindungen schwächer und neue Strukturen noch nicht institutionalisiert sind, eine positive Funktion des „nation building" (erfüllen), indem die Einbindung verschiedener ethnisch- religiöser Gruppen und sozialer Klassen in die neuen postkolonialen Systeme begünstigt wird".

Andererseits teile ich nicht Wallers Optimismus, daß kleptokratische Regime früher oder später kollabieren *müssen*, wenn sie nicht auf Dauer von außen finanziell gestützt werden. Die Ausbeutung kann sich auf weniger komfortablem Niveau fortsetzen. Dies wäre Ausdruck sozio-kultureller Kontinuität. Dagegenzusetzen wäre sozio-kulturelle, also primär bewußtseinsmäßige Transformation. Diese aber vollzieht sich doch kaum über mehr oder weniger punktuelle Hilfe-Interventionen, sondern primär über breitenwirksame Bildungsprozesse.

---

[27] *Weiss* (1988a), S. 274.

[28] *Pawelka* (1988), S. 22f. Vgl. *Jackson/Rosberg* (1982), S. 14f.

[29] *Weiss* (1988b), S. 594.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wallers Hinweis, daß nach Aufhebung brutaler Unterdrückungsmechanismen alte ethnische Konflikte wieder offen ausbrechen könnten, ist ernstzunehmen. Die Phänomene im südlichen Sudan und seinen Nachbarregionen bieten dazu reichhaltiges Anschauungsmaterial im Spannungsfeld von ökologischem Druck, klimatisch erzwungenen Wanderungen, kollabierenden Herden, austrocknenden Böden sowie der Ubiquität von automatischen Waffen als fast „freien Gütern", die dem früheren, eher „sportlichen" Zuschnitt von Viehdiebstählen eine neue Dimension gegeben haben, und um die herum sich aus zerschlagenen Ethnien marodierende neue „Quasi-Stämme" bilden.[30]

Zurück zu Wallers Hauptthese von der Notwendigkeit politischer Intervention. Waller setzt auf den „Aufbau von Gegenmacht und Kontrolle von unten", auf „Stärkung des politischen Einflusses der ländlichen Bevölkerung". Entwicklungshilfe solle Selbsthilfegruppen, Verbände, Interessengruppen, marktgesteuerte Klein- und Mittelbetriebe stärken. Wirtschaftspolitische Reformen sollen das Pfründesystem austrocknen und den Weg zu „politischen Reformen, freier Presse, Mehrparteiensystemen" stabilisieren. Wie hat man sich einen entsprechenden Demokratisierungsmechanismus vorzustellen, der sich von der bisherigen Erfolgsquote u.a. unserer Politischen Stiftungen unterscheidet?

In instrumenteller Hinsicht erscheint mir Wallers Aussage zu verengt, daß nur „die Entwicklungshilfe als Instrument der Einflußnahme auf die politischen Strukturen (verbleibe)". Andere Instrumente sind vorstellbar. Man denke z.B. an den wachsenden Einfluß internationaler Öffentlichkeit, an handelspolitische Sanktionen und — da wir uns ja ohnehin in einem hochpolitisierten Feld bewegen — auch an klassische außenpolitische Demarchen, u.U. unter Einbeziehung und weit stärkerer Nutzung einschlägiger UN-Gremien bis hin zu einem längerfristig neu zu konstellierenden Weltsicherheitsrat. Welche konzeptionellen Ansätze wären denkbar hinsichtlich erweiterter außenpolitischer Koordinierungs- und Druckmechanismen auf der Ebene der EG und zwischen EG und OAU?

Zu den von Waller geforderten Performance-Kriterien hat der Wissenschaftliche Beirat Vorschläge unterbreitet.[31] Ich teile Wallers generelle Sicht, daß tiefergehende, substantielle Analysen der politischen Systeme von Ländern erforderlich sind, die aber — auch hier stimme ich Waller zu — die analytischen Kapazitäten der deutschen Hilfe-Administration im weiteren Sinne überfordern dürften, sofern man sich mit einer größeren Zahl von Ländern auseinandersetzen will.

Die Enttabuisierung politischer Vergabekriterien wäre in jedem Falle ein Schritt zu heilsamer Nüchternheit in unserer Entwicklungshilfe-Community. Die zitierten Länderbeispiele Sudan, Benin und Zaire geben zu Hoffnungen

[30] Vgl. *Streck* (1982), S. 97-98.

[31] Wissenschaftlicher Beirat (1990), S. 16f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anlaß. In der Tat dürfte die Signalwirkung politischer Konditionalität schon im Vorfeld der Anwendung Wirkungen zeitigen. Wallers instrumentale Vorschläge zur Ausgestaltung von Hilfsformen sind in sich interessant, abstrahieren indessen von der politischen Dimension der Implementierbarkeit auf *Nehmer*seite, aber auch — wie partiell von Waller angesprochen — auf *Geber*seite. Ein bilateraler Politik-Dialog — so auch Waller — erscheint überfordert; das Zusammenwirken mit anderen bi- und multilateralen Gebern ist essentiell.

Zentral ist Wallers Betonung der Unausweichlichkeit der *politischen Dimension* eines solchen Unterfangens, die mithin nicht von IMF und Weltbank vertreten werden kann. Waller will die politische Führungsrolle von Fall zu Fall einem bilateralen Geber zuweisen. Im zitierten Fall Benins übernahm sie Frankreich — wenn ich richtig sehe nicht nur als bilateraler Geber, sondern auch im Kontext einer sich herausbildenden *gemeinsamen EG-Außenpolitik.* Politische Interventionen bedürfen — wie eingangs betont — einer breiten Legitimationsbasis. Dies spricht dafür, die Möglichkeiten auszuschöpfen, die im Rahmen einer noch nicht voll entfalteten EG-Außenpolitik latent angelegt sind.

Ich fände es in einer längerfristigen Perspektive auch anregend, über eine Intensivierung der EG-OAU-Beziehungen nachzudenken. Ungeachtet ihres derzeitigen Zustands bietet die OAU ebenfalls latent angelegte Kooperations- und Koordinationsstrukturen, die wir früher oder später angesichts des unaufhaltsamen Aneinanderrückens wachsender Bevölkerungen und wachsender Krisenpotentiale werden aktivieren müssen. Überall sehen wir, nicht zuletzt angeregt durch „Europa 1992" und die Perspektive eines erweiterten Europäischen Hauses, Wiederbelebungen des in den vergangenen Jahrzehnten desavouierten regionalen Kooperationsgedankens, der zunehmend auch interkontinentale Kooperationsmuster einschließen dürfte. Was Afrika anbetrifft, so wird der geballte Problemdruck aus Ökonomie, Ökologie, Bevölkerungswachstum und Wanderungen spätestens gegen Ende dieses Jahrzehnts solche Kooperationsmuster erzwingen.

D. Schlußfolgerungen

— Es spricht einiges dafür, das Bewußtsein für regionale Eigenverantwortlichkeiten zu stärken.

— Es geht um Anerkennung der Grenzen der Machbarkeit.

— Generell stellt sich für unsere Hilfekonzeptionen die Entlastung von uneinlösbaren Ansprüchen,

— die Rückkehr zum Gedanken der Eigenverantwortlichkeit der Entwicklungsländer

— und die Konzentration auf Instrumente und Aktionsfelder, die uns verfügbar und zugänglich sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Jede Antwort auf die von Waller thematisierte Frage muß versuchen, ihrer in einem Referat immer nur unvollkommen abbildbaren Komplexität Rechnung zu tragen. Jede Antwort impliziert notwendigerweise Wertungen und Gewichtungen einer Vielzahl von Systemelementen. Wallers Grundforderung dürfte auf erhebliche Implementationsprobleme vor Ort und auch auf Grenzen der Akzeptanz in der deutschen Innenpolitik stoßen.

— Für mich bleibt deshalb ein Kernsatz Wallers: „Wirtschaftliche und politische Reformen ... müssen in erster Linie von der Bevölkerung der afrikanischen Länder selbst durchgesetzt werden".

— Offensichtlich geschieht dies nicht schnell genug. Ich sehe deshalb die Notwendigkeit der Entwicklung hin zu einer Kontinentalisierung außenpolitischer Strukturen mit der Perspektive einer langfristigen Tragfähigkeit in einer unausweichlich zusammenwachsenden Global Community unter bewußtem Verzicht auf kurzfristige Effizienzgesichtspunkte und in bewußter Akzeptanz der damit verbundenen Kosten.

Wallers Beitrag konfrontiert große Teile unserer Drittwelt-Rhetorik mit harten Alternativen. Ich begrüße seine Provokation.

Summary: Comment on Waller's paper

Waller's paper implicitly refers to the latent tension between sovereignty and human rights. There is a growing international awareness that certain rights inhere in human nature and should be respected by all governments. There has been a tendency to reinterpret *human* rights as rights of *nations*, thus abusing the concept of sovereignty to deny basic rights and the fulfillment of basic needs in many African countries after independence. Waller argues for political and social liberties as a precondition for development and suggests interference by means of policy dialogue. Interference, however, must be based on an internationally accepted legitimacy, preferably within the arena of the UN. So far, the UN General Assembly has been hesitating to globally enforce human rights and democratic reforms. Their implementation may only be expected in the longer run as a result of a change in international consciousness.

Meanwhile, the level of regional and supranational organizations may gain importance, e.g. the OAU, the new Maghreb Union, and the EC. Bargaining processes on this level appear to be less effective in terms of short-term project and program decisions, but to be more sustainable in a medium perspective than a bilateral policy dialogue, and may help to support a process of self-organization among African countries themselves. Changes in consciousness tend to evolve in a broadly based educational process and can hardly be influenced by punctual aid interventions. The rising perception of imminent crisis (economic stagnation, ecological deterioration, population explosion, intercontinental migration) may lead to a newly emerging pattern of *continental* co-operation.

The call is for regional self-reliance and responsibility. Donors face the limited impact of aid measures on socio-cultural processes. Concepts of foreign assistance ought to be unburdened of unrealistic targets and should focus on instruments and fields of action that are available and accessible. Economic and political reforms have to be enforced primarily by the African people themselves.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Literatur

Blumenwitz, Dieter (1987): Zum Problem der völkerrechtlichen Verknüpfung von Wirtschaftsleistungen mit humanitären Gegenleistungen dargestellt am Beispiel der deutsch-polnischen Vereinbarungen vom 9. Oktober 1975, in: Blumenwitz, Dieter/ Gottfried Zieger (Hrsg.), Menschenrechte und wirtschaftliche Gegenleistungen. Aspekte ihrer völkerrechtlichen Verknüpfungen. Köln, (9-28).

Carey, John (1970): UN Protection of Civil and Political Rights. New York 1970.

Chazan, Naomi/Robert *Mortimer*/John *Ravenhill*/Donald *Rotchild* (1988): Politics and Society in Africa. Basingstoke.

Delupis, Ingrid (1974): International Law and the Independent State. Glasgow.

Diekmann, Fritz (1965): Der Westfälische Friede und die Reichsverfassung, in: Forschungen und Studien zur Geschichte des Westfälischen Friedens. Vorträge bei dem Colloquium französischer und deutscher Historiker vom 28. April- 30. April 1963 in Münster. Münster.

Dietze, Gottfried (1972): Bedeutungswandel der Menschenrechte. Karlsruhe.

Ermacora, Felix (1974): Menschenrechte in der sich wandelnden Welt, Bd. 1: Historische Entwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Wien.

— (1983): Menschenrechte in der sich wandelnden Welt, Bd. 2: Theorie und Praxis. Die Verwirklichung der Menschenrechte in Afrika und im Nahen Osten. Wien.

Falk, Richard (1981): Human Rights and State Sovereignty. New York, London.

Iwe, Nwachukwuike S. S. (1986): The History and Contents of Human Rights. A. Study of the History and Interpretation of Human Rights. New York, Bern, Frankfurt/Main.

Jackson, Robert H./Carl G. *Rosberg* (1982): Personal Rule in Black Africa. Berkeley, Los Angeles, London.

Leibholz, Gerhard (1967): Die Zukunft der nationalstaatlichen Souveränität im 20. Jahrhundert, in: Hofmann, Hanns Hubert (Hrsg.), Die Entstehung des modernen souveränen Staates. Köln, Berlin, (377-385).

Meister, Roland (1981): Studie zur Souveränität. Eine Kritik bürgerlicher Theorien. Berlin.

von Münch, Ingo (1982): Völkerrecht. Berlin, New York.

Nincic, Djura (1970): The Problem of Sovereignty in the Charter and Practice of the United Nations. Den Haag.

Pawelka, Peter (1988): Herrschaft und Entwicklung im Nahen Osten: Ägypten. Heidelberg.

Pradervand, Pierre (1988): Afrique Noire: La Victoire du Courage, in: IFDA Dossier 64, (3-12).

Reese, Armin (1988): Pax sit Christiania. Die westfälischen Friedensverhandlungen als europäisches Ereignis. Düsseldorf.

Schultz, Ulrike (1990): Die Last der Arbeit und der Traum vom Reichtum. Frauengruppen in Kenia zwischen gegenseitiger Hilfe und betriebswirtschaftlichem Kalkül. Dis-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kussionspapier Nr. 1, Fachgebiet Volkswirtschaft des Vorderen Orients an der FU Berlin, hrsg. von Marin Trenk und Dieter Weiss.

Simma, Bruno (1987): Menschenrechtspolitik mit wirtschaftlichen Mitteln: ihr völkerrechtlicher Rahmen, in: Blumenwitz, Dieter/Gottfried Zieger (Hrsg.), Menschenrechte und wirtschaftliche Gegenleistungen. Aspekte ihrer völkerrechtlichen Verknüpfungen. Köln, (73-90).

Streck, Bernhard (1982): Gewehr und Speer – bewaffnete Macht in der Republik Sudan, in: Michel, Karl Markus/Tilman Spengler (Hrsg.), Kursbuch 67: Militär, (88-98).

Trenk, Martin (1987): Die dörflichen Geldverleiher im Orient. Neubewertung in der entwicklungstheoretischen Diskussion, in: ORIENT, H. 3, (407-419).

— (1990): „Dein Reichtum ist dein Ruin" – Afrikanische Unternehmer und wirtschaftliche Entwicklung, Ergebnisse und Perspektiven der Unternehmerforschung. Diskussionspapier Nr. 2, Fachgebiet Volkswirtschaft des Vorderen Orients an der FU Berlin, hrsg. von Marin Trenk und Dieter Weiss.

United Nations (1974): United Nations Action in the Field of Human Rights. New York, UN Publication E. 74. XIV, 2.

Verdross, Alfred/Bruno *Simma* (1984): Universelles Völkerrecht, Theorie und Praxis. Berlin.

Waller, Peter P. (1989): Hilfe durch Einmischung, in: Die Zeit, Nr. 47 v. 17.11. 1989.

Weiss, Dieter (1988a): Theoretische Grundlagen wirtschaftspolitischer Beratung in Entwicklungsländern im Wandel weltwirtschaftlicher Rahmenbedingungen, in: Vierteljahresberichte 43, (265-277).

— (1988b): Arabische Wirtschaftspolitik im Lichte der Systemtheorie von Ibn Khaldun, in: Havemann, Axel/Baber Johansen (Hrsg.), Gegenwart als Geschichte. Islamwissenschaftliche Studien. Fritz Steppat zum 65. Geburtstag. Die Welt des Islam, Bd. 28, (585-606).

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit (1990), Grundsätze für die Entwicklungszusammenarbeit in den 90er Jahren: Notwendige Rahmenbedingungen. Bonn.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47235-2 | Generated on 2025-09-12 20:02:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/