Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 186

Zur Analyse von Institutionen im Entwicklungsprozeß und in der internationalen Zusammenarbeit

Von

Michael Bohnet, Ronald Clapham, Uwe Corsepius, Malcolm H. Dunn, Hartmut Elsenhans, Manfred Feldsieper, Heinz-Günter Geis, Wilhelm Hankel, Stephan Kinnemann, Manfred Nitsch, Rasul Shams, Christian Uhlig, Wolfgang Veit, Dieter Weiss

Herausgegeben von

Heiko Körner

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
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 186

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
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 186

Zur Analyse von Institutionen im Entwicklungsprozeß und in der internationalen Zusammenarbeit

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zur Analyse von Institutionen im Entwicklungsprozeß und in der internationalen Zusammenarbeit

Von

Michael Bohnet, Ronald Clapham, Uwe Corsepius, Malcolm H. Dunn, Hartmut Elsenhans, Manfred Feldsieper, Heinz-Günter Geis, Wilhelm Hankel, Stephan Kinnemann, Manfred Nitsch, Rasul Shams, Christian Uhlig, Wolfgang Veit, Dieter Weiss

Herausgegeben von Heiko Körner

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Zur Analyse von Institutionen im Entwicklungsprozess und in der internationalen Zusammenarbeit / von Michael Bohnet ...
Hrsg. von Heiko Körner. – Berlin: Duncker u. Humblot, 1989
(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften; N. F., Bd. 186)
ISBN 3-428-06663-4
NE: Bohnet, Michael [Mitverf.]; Körner, Heiko [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
© 1989 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41
Satz: Hagedornsatz, Berlin 46
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61
Printed in Germany

ISSN 0505-2777
ISBN 3-428-06663-4

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vorwort des Herausgebers

Im dreißigsten Jahr seines Bestehens, vom 26. bis zum 28. November 1987, fand die Jahrestagung des Ausschusses Entwicklungsländer der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften/Verein für Socialpolitik im Institut für Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik der Ruhr-Universität Bochum statt.[1] Unter der allgemeinen Thematik „Zur Analyse von Institutionen im Entwicklungsprozeß und in der internationalen Zusammenarbeit" wurde hier ein Aspekt der Entwicklungsproblematik ins Blickfeld der Analyse gerückt, dessen grundsätzliche Bedeutung bereits auf den vorhergehenden Jahrestagungen aufgefallen war: Sowohl auf den Jahrestagungen 1982 in Loccum und 1983 in Kiel, wo die Finanzkrise und die Verschuldungsproblematik der Entwicklungsländer diskutiert worden waren, als auch auf den Tagungen 1985 und 1986 in Frankfurt und Heidelberg, die dem Problemkomplex der ländlichen Entwicklung in der Dritten Welt gewidmet waren, ist deutlich geworden, daß viele Schwierigkeiten der Entwicklungsländer nur dann nachhaltig behoben werden können, wenn die für das Funktionieren der gesamtwirtschaftlichen und einzelwirtschaftlichen Prozesse relevanten Institutionen funktionsfähig sind. Es hatte sich auch immer wieder gezeigt, daß die kritische Aufmerksamkeit nicht allein auf die Gegebenheiten in den Entwicklungsländern selbst konzentriert werden darf. Der Mißerfolg mancher entwicklungspolitischer Ansätze erklärt sich nicht nur — wie auf der Berliner Jahrestagung von 1984 herausgearbeitet — aus den Schwierigkeiten der hier angewandten Entwicklungspolitikkonzeptionen; er beruht zum guten Teil auch darauf, daß die institutionelle Ausgestaltung der Entwicklungszusammenarbeit seitens der Geberländer unzweckmäßig ist.

Die Bedeutung sozio-ökonomischer Institutionen für den wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozeß im Kontext der Industrieländer wird seit längerer Zeit unter dem Rubrum „Neue Politische Ökonomie" diskutiert. So liegt es nahe, diesen Erklärungsansatz auch für die Analyse entwicklungspolitischer Entscheidungen heranzuziehen. Der Frage nach der Leistungsfähigkeit der „Neuen Politischen Ökonomie" bei der Erklärung entsprechender Prozesse in Entwicklungsländern geht im ersten Teil der hier abgedruckten, überarbeiteten Tagungsbeiträge R. Clapham nach unter dem Titel „Erklärungsansätze der Neuen Politischen Ökonomie für entwicklungspolitische Entscheidungen". Sein Ergebnis ist, daß diese Erklärungsansätze für die Analyse entwicklungspolitischer Entscheidungen bislang nur partiell im Hin-

[1] Ein Bericht über die Jubiläumsveranstaltung des Ausschusses am 26. November 1987 auf Wasserschloß Kemnade bei Bochum findet sich in B. *Wilkens:* Ausschuß Entwicklungsländer. In: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 108. Jahrg. (1988), S. 329 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

blick auf einzelne Phänomene besonders der Außenhandelspolitik herangezogen worden sind. Grundsätzlich ist zudem festzustellen, daß sie wohl auch zur Analyse von Entscheidungen sowohl in autoritär als auch in eher demokratisch strukturierten Politiksystemen der Dritten Welt nur bedingt geeignet sind, weil hier bestimmte, für Entwicklungsländer typische Strukturen und Verhaltensweisen wenn überhaupt, dann nur partiell berücksichtigt werden. Sollen entwicklungspolitische Entscheidungen einer Regierung generell analysiert werden, muß die theoretische Grundlagenarbeit in dieser Hinsicht noch verbessert werden, wobei allerdings zu beachten ist, daß Leistungsgrenzen der Wirtschaftswissenschaft stets dann überschritten werden, wenn allein mit ihrer Hilfe umfassende soziale Prozesse erklärt werden sollen.

Den Beitrag der „Neuen Politischen Ökonomie" zur Erklärung entwicklungspolitischer Entscheidungen und gesellschaftlicher Entwicklungsprozesse sucht M. Nitsch in seinem „Vom Nutzen des institutionalistischen Ansatzes für die Entwicklungsökonomie" überschriebenen Korreferat dadurch einzuschätzen, daß er sie mit den Erklärungsansätzen der von ihm sog. „alten" Politischen Ökonomie (vertreten etwa durch den nordamerikanischen Institutionalismus, durch die marxistische Regulierungsschule, die nordamerikanische „radical economics" und nicht zuletzt durch den eklektischen Institutionalismus von A. O. Hirschman) konfrontiert. Sieger und Besiegte gehen aus dieser Idealkonkurrenz um die bessere Erklärungsleistung nicht hervor. Denn die Problemkomplexe, auf deren Erklärung sich die Konkurrenten beziehen, sind auf unterschiedlichen Aggregationsebenen angesiedelt: Beschäftigt sich die „alte" Politische Ökonomie sozusagen mit der gesellschaftlichen „Grobstruktur", in die die entwicklungsrelevanten Institutionen eingebunden sind, so analysiert die „neue" die „Detailstruktur" von Institutionen im Lichte der Interessen der je einzelnen Handlungsträger. Praktische Erfahrungen bei der Analyse partieller Abläufe im Entwicklungsprozeß weisen allerdings darauf hin, daß die mikroanalytischen Ansätze des „neuen" Institutionalismus eine wertvolle Ergänzung der älteren, global orientierten Erklärungsansätze darstellen können. Beide Ansätze erscheinen demnach als methodische Komplemente, die gemeinsam zur Erklärung der Prozesse des institutionellen Wandels im Problemfeld zwischen gesamtgesellschaftlichen und -wirtschaftlichen Entwicklungsprozessen und den mikroökonomischen Allokationsvorgängen beitragen können.

Nicht nur die Verhaltensweisen der Regierungen, Administrationen und Entwicklungsbürokratien in der Dritten Welt, sondern auch die entsprechenden Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit der Industrieländer sind außerordentlich schwer zu erfassen und zu analysieren. Dies scheint besonders angesichts des seit Mitte der siebziger Jahre aufgrund der tiefgreifenden Umstrukturierungen in der Weltwirtschaft sprunghaft angewachsenen entwicklungspolitischen Beratungsbedarfes als besonders gravierend. Denn der Erfolg der nun von den Entwicklungsländern geforderten Strukturanpassung hängt nicht nur vom Umfang der monetären Hilfe, sondern auch von der Qualität des Politikdialoges zwischen Geberländern und Nehmerländern ab. Auch die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Institutionen der finanziellen und technischen Zusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland werden in dieser Hinsicht vor neue, schwierige Herausforderungen gestellt.

Im zweiten Teil dieses Bandes greift D. Weiss unter dem Thema „Volkswirtschaftliche Bratung und Politikdialog – die institutionelle Dimension" dieses Problem auf und diskutiert besonders die institutionellen und personellen Anforderungen, die sich hieraus ergeben: Die volkswirtschaftliche Beratung wird bei der Unterstützung der im Hinblick auf den weltwirtschaftlichen Strukturwandel dringend gebotenen Anpassungen in den Entwicklungsländern zunehmend vor die vollkommen neue Aufgabe der Durchführung eines „Politikdialoges" zwischen Geber- und Nehmerinstitutionen gestellt, der durch die herkömmlichen, auf technische Beratung, Übertragung von Planungswissen und Programmimplementierung spezialisierten Berater der technischen und finanziellen Zusammenarbeit nicht geleistet werden kann. Deshalb seien die mit der Entwicklungszusammenarbeit befaßten Personen und Institutionen der Bundesrepublik heute in vieler Hinsicht überfordert. Organisatorische und personelle Konsequenzen erscheinen im Lichte dieser Betrachtung als unabdingbar.

Im Korreferat von M. Feldsieper wird die durch Weiß behauptete ungenügende Effizienz der entwicklungspolitischen Beratung durch bundesdeutsche Institutionen vor dem Erfahrungshintergrund eigener Beratungstätigkeit auf das nachdrücklichste untermauert. Reformen der politisch-administrativen Konstruktion und der institutionellen Gepflogenheiten im Bereich besonders der Technischen Zusammenarbeit erscheinen in diesem Lichte als unabdingbar. Auch im anschließenden Korreferat von M. Bohnet wird nicht verschwiegen, daß beim Zusammenspiel der wichtigen wirtschafts- und entwicklungspolitischen Instanzen der Geber- und der Nehmerländer gravierende Probleme bestehen, und daß sich spezialisierte Einzelberater oder Beraterteams in dieser Hinsicht oft in einer schwierigen Lage befinden. Dennoch sind im Rahmen der gegebenen, durch die budgetären und administrativen Bedingungen des staatlichen Handelns geprägten, Randbedingungen und Entwicklungszusammenarbeit die gewünschten institutionellen Reformen nur sehr schwer zu verwirklichen — was allerdings eine bessere Koordination zwischen der Ebene der Zielfindung und der Ebene des Mitteleinsatzes nicht ausschließen muß. Das dritte Korreferat von St. Kinnemann zeigt am Beispiel der finanziellen Zusammenarbeit, daß die ausschließliche Konzentration der Reformdebatte auf die bilaterale Politikberatung wenig produktiv ist, wenn sie die zunehmend internationale Dimension der Politikberatung und des Politikdialogs nicht berücksichtigt. Wenn die Problematik der Entwicklungsländer heute weitgehend durch weltwirtschaftliche Faktoren geprägt ist, muß sich auch die Entwicklungszusammenarbeit und -beratung auf bilateraler Ebene in den multilateralen Politikdialog (der Weltbank, des Weltwährungsfonds und der Europäischen Gemeinschaften) einfügen. Nur in diesem Rahmen können Versuche zur Verbesserung der Arbeit der nationalen Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit einen sinnvollen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Beitrag zur Politikberatung und zum Poltikdialog mit den Nehmerländern leisten.

Wenn institutionelle und personelle Reformen zur Verbesserung der Entwicklungszusammenarbeit der Industrieländer unbedingt notwendig sind — darüber bestand im Verlaufe der Diskussion Einigkeit, wenn auch Einzelheiten, etwa der von Weiss vorgeschlagene Aufbau eines „Berater-Corps" durchaus umstritten blieben —, so stellt sich demgegenüber doch auch die Frage, ob nicht die internen Strukturen der Entwicklungsländer entsprechend verändert werden müssen. Denn es versteht sich von selbst, daß Strukturanpassung und beschleunigte Entwicklung nicht nur von der Qualität der Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit der Industrieländer abhängen. Dem Verhalten und der Strukturierung der entsprechenden Politikträger in den Ländern der Dritten Welt kommt ebenfalls eine wesentliche Bedeutung zu.

Diesem Problemkomplex widmet sich H. Elsenhans mit seiner im dritten Teil dieses Tagungsbandes abgedruckten Arbeit „Zur Theorie und Praxis bürokratischer Entwicklungsgesellschaften". Ausgangspunkt seiner Analyse ist das Konzept der „Staatsklasse", die in der Regel zur unproduktiven Verwendung der von ihr angeeigneten Ressourcen neigt und damit wirtschaftlichen Fortschritt hemmt. Die Tätigkeit der staatlichen Institutionen der Entwicklungsländer wird — so lautet Elsenhans' These — unter der Herrschaft einer bürokratisch organisierten Führungsschicht zugunsten der partiellen Interessen des „Führungspersonals" und der hiermit verbundenen privaten Interessenten manipuliert, und das umso mehr, je stärker strukturelle Defizite und Inflexibilitäten die Abschöpfung von Renten zu einer wesentlichen Quelle der Finanzierung staatlicher Aktivitäten werden lassen. Unter solchen Bedingungen muß die Möglichkeit einer rationalen, situationsadäquaten Entwicklungspolitik skeptisch beurteilt werden. Spekulationen über eine Beseitigung solcher „Staatsklassen" müssen unter gegebenen Bedingungen jedoch als Ausfluß rigoristischen Wunschdenkens erscheinen. Relevant ist hingegen die Frage nach Möglichkeiten der Begrenzung von Ineffizienz und Ressourcenvergeudung durch Stärkung der reformorientierten Segmente innerhalb der „Staatsklasse" durch eine angemessene Ausgestaltung der Entwicklungszusammenarbeit.

In einem Korreferat zu Elsenhans beschäftigt sich R. Shams mit den problematischen Aspekten der hier vorgetragenen Theorie der „bürokratischen Entwicklungsgesellschaft": Der Unterschied zwischen der gesellschaftlichen Lage in den Entwicklungsländern und der in den Industrieländern sei nicht so gravierend, daß eine neue Theorie zur Erklärung des Handelns von Interessengruppen in den Staaten der Dritten Welt notwendig wäre. Zudem lenkt eine solche allgemeine Theorie vom Studium jeweils länderspezifischer Konstellationen ab. Und schließlich begründet eine solche Theorie eine Verengung auf den rein nationalstaatlichen Kontext, während doch gerade die Interaktion zwischen nationalen Interessengruppen und denen der Industrieländer bzw. der internationalen Organisationen in vielen Fällen den Entwicklungsprozeß

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einzelner Länder maßgeblich prägen. Auch Chr. Uhlig verweist bei eher grundsätzlicher Akzeptation der von Elsenhans geprägten Thesen auf bestimmte Verengungen. Insbesondere meldet er den Zweifel an der Unterstellung an, daß gegenüber der in einem Entwicklungsland dominierenden Staatsklasse die Bildung von gesellschaftlicher „Gegenmacht" nicht möglich sei. Die Erfahrungen, die in dieser Hinsicht aus der wirtschaftlichen Entwicklung der alten Industrieländer (z. B. durch die Arbeiten der deutschen Historischen Schule) übermittelt sind, legen hier eine differenzierte Betrachtung nahe.

Der Bericht über die an Referat und Korreferate folgende Arbeitsgruppendiskussion von M. H. Dunn belegt zum einen, daß die Reformfähigkeit und damit die Reformmöglichkeit der staatlichen Institutionen auf der Grundlage der vorgeschlagenen Erklärungsansätze recht unterschiedlich eingeschätzt wurde. Es zeigte sich in der Diskussion aber auch der Nutzen einer interdisziplinären Auseinandersetzung, in der nicht nur unterschiedliche Wissenschaftssprachen im Dialog kommensurabel gemacht werden müssen, sondern in der aus der Konfrontation verschiedener Paradigmata auch Chancen für die Erklärung so schwieriger Problemkomplexe, wie die Staatstätigkeit in den Ländern der Dritten Welt, eröffnet werden.

Neben der entwicklungspolitischen Leistungsfähigkeit staatlicher Institutionen und der Gruppen und Personen, die sich in solchen Institutionen organisierten, kommt einem weiteren Bereich des institutionellen Gefüges der Entwicklungsländer eine für den wirtschaftlichen Fortschritt dieser Länder entscheidende Bedeutung zu: Es hängt von der Existenz und von der Funktionsfähigkeit der Kapitalmärkte und der Finanzinstitutionen ab, inwieweit die Entwicklungsländer die zum wirtschaftlichen Aufbau und strukturellen Umbau erforderlichen finanziellen Ressourcen mobilisieren und so kanalisieren können, daß die bestmögliche Verwendung im Hinblick auf die gegebenen wirtschafts- und entwicklungspolitischen Ziele gesichert wird.

Warum es bislang in den meisten Entwicklungsländern nicht zur Herausbildung eines eigenständigen, leistungsfähigen Finanzsystems gekommen ist, sucht W. Hankel in seiner, im vierten und abschließenden Teil dieses Buches wiedergegebenen Arbeit „Kapitalmärkte und Finanzinstitutionen im Entwicklungsprozeß" zu erklären: Im Rahmen dogmengeschichtlicher und wirtschaftshistorischer Betrachtungen leitet er die These ab, daß die Ursache der festgestellten Schwäche der Kapitalmärkte und der Finanzsysteme in den Entwicklungsländern darin zu suchen sei, daß es an einer „monetären Entwicklungstheorie" für die Dritte Welt mangelt. Die wachstums- und entwicklungsnotwendige Transformation der Wirtschaftsgesellschaft durch Geld, Kredit und Banken, die in der Wirtschaftsgeschichte Europas eine selbstverständliche Voraussetzung der Industrialisierung war, ist deshalb in den Entwicklungsländern nicht eingetreten mit dem Ergebnis, daß Wachstum und Entwicklung dort notwendig von ausländischer Finanzierung abhängig geblieben sind. Möglichkeiten zur Stärkung des Selbstfinanzierungspotentials durch den Aufbau

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

leistungsfähiger autochthoner Finanzinstitutionen sieht Hankel einerseits in der Rückdrängung des Zugriffs der Staaten auf das Finanzsystem durch den Übergang vom (via Inflation) zentralbankfinanzierten zum steuerfinanzierten Budget sowie (hilfsweise) durch die Realwertsicherung von Kapitalverträgen, und andererseits in einer Politik, die die „Kreditimportkonkurrenz" seitens der internationalen Geld- und Kapitalmarktzentren durch eine (im Sinne des Listschen Erziehungsschutzes konzipierte) zeitweilige Protektion der heimischen Kapitalmärkte abwehrt. Hierdurch könne auch zugleich zur Lösung der Verschuldungskrise mancher Länder der Dritten Welt beigetragen werden.

Das Korreferat von U. Corsepius ergänzt die von Hankel vorgetragenen Ideen insoweit, als auf die grundsätzliche Bedeutung der monetären Stabilisierung für jegliche Reform des finanziellen Sektors in Entwicklungsländern hingewiesen wird. Kritisch wird hingegen die Forderung nach Steuererhöhungen und Kapitalmarktregulierungen betrachtet. Denn es sei keineswegs bewiesen, daß das internationale Finanzsystem die Entwicklung heimischer Bankensysteme und damit die Mobilisierung von Ersparnis aus inneren Quellen behindert. Dies könne vielmehr auch eine Folge der in vielen Entwicklungsländern bereits bestehenden Regulierung zum Schutze nationaler Kapitalmärkte sein, die den Wettbewerb und damit auch die Leistungsfähigkeit der nationalen Institutionen vermindern.

Im zweiten, zu Hankel vorgetragenen Korreferat warnt H.-G. Geis vor einer einseitigen Konzentration der Überlegungen auf makroökonomische und mikroökonomische Erklärungsansätze. Wenn die bisherigen Vorschläge zur Reform der Finanzinstitutionen in Entwicklungsländern so wenig praktische Relevanz zeigten, dann deshalb, weil vernachlässigt würde, daß Finanzmärkte als Geflecht von interdependenten und interaktiven Institutionen zu interpretieren sind, die sich in vieler Hinsicht von „normalen" Märkten unterscheiden. Finanzmärkte funktionieren nur, wenn es zur Reduzierung der hier typischen informations- und verhaltensbedingten Risiken durch private und/oder öffentliche Regulierung bzw. durch die Generalisierung angemessener nichtfinanzieller Hilfsinstitutionen und Verhaltensweisen kommt. Weil dies vernachlässigt worden sei, sei es zunächst zur Implantation unangepaßter Finanzinstitutionen in der Dritten Welt gekommen, deren Versagen heute wiederum durch oft vorschnell konzipierte und deshalb kontraproduktive Deregulierungsempfehlungen korrigiert werden solle. Wesentlich sei hingegen — und damit kommt Geis wieder auf die Gesamtthematik dieses Bandes zurück — die Berücksichtigung institutioneller Reformen und die Durchsetzung von angemessenen Regulierungen und Verhaltensweisen, wenn Kapitalmärkte und finanzielle Institutionen in Entwicklungsländern modernisiert werden sollen.

Der von W. Veit verfaßte Bericht über die an das Hauptreferat und die Korreferate anschließende Arbeitsgruppendiskussion zeigt, daß einerseits die eher makroökonomisch-ordnungspolitische Betrachtung im Mittelpunkt des Interesses stand, andererseits aber die institutionelle Aktivierung besonders des

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ländlichen Kreditwesens in Entwicklungsländern als dringlich zu lösendes Problem diskutiert wurde. Hier wurden auf der Basis vorliegender Erfahrungen Probleme angesprochen, die sich aus der praktischen Umsetzung der Empfehlung ergeben, das ländliche Kreditwesen durch schrittweise Vernetzung der vorhandenen Einheiten leistungsfähiger zu machen: Zielgruppenorientierung, der Ausgleich von Chancen und Risiken zwischen den im Kreditsystem auftretenden Akteuren und schließlich die Herstellung stabiler monetärer Rahmenbedingungen erwiesen sich in dieser Hinsicht als wesentliche Elemente einer institutionell orientierten Reformpolitik.

Die Einführung des Herausgebers kann nicht zum Ende kommen, ohne allen Mitgliedern des Ausschusses für das große Engagement zu danken, mit dem sie dem Vorsitzenden bei der Vorbereitung und Durchführung der Bochumer Tagung zur Seite gestanden haben. Besonderer Dank gilt allen jenen, die die — oft mühevolle — Arbeit auf sich genommen haben, Referate vorzubereiten und für den Abdruck herzurichten. Dank gebührt auch den Mitarbeitern im Institut für Volkswirtschaftslehre der Technischen Hochschule Darmstadt, Dr. M. H. Dunn, Dr. R. Schubert, und Dipl.-Wirtsch. Ing. B. Wilkens für die Unterstützung des Herausgebers.

Schließlich sei an den ersten Vorsitzenden des Ausschusses Entwicklungsländer, Rudolf Stucken, mit einem Zitat aus der von ihm zur Edition des ersten Tagungsbandes verfaßten Einleitung erinnert. Er stellte damals fest: „Dieser Ausschuß hat sich die Aufgabe gestellt, die wissenschaftliche Behandlung der Probleme der Entwicklungsländer ... in der Bundesrepublik voranzutreiben und ihr so einen Platz im wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Studium zu sichern.[2] Es ist zu hoffen, daß der 1957 gegründete Ausschuß auch dreißig Jahre danach diesem Anspruch gerecht wird. Ob diese Hoffnung getrogen hat, werden am besten die Leser beurteilen können, denen dieser Band hiermit vorgelegt wird.

Darmstadt, im Juli 1988 *Heiko Körner*

[2] R. *Stucken:* Vorwort: In: R. *Meimberg,* H. *Jürgensen:* Probleme der Finanzierung von Investitionen in Entwicklungsländern. Hrsg. von R. *Stucken.* Schr. d. VfSocPol., N.F.16, Berlin 1959, S. 5.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Inhaltsverzeichnis

A. Zur theoretischen Fundierung

Erklärungsansätze der Neuen Politischen Ökonomie für entwicklungspolitische Entscheidungen

Von *Ronald Clapham,* Siegen 17

Vom Nutzen des institutionalistischen Ansatzes für die Entwicklungsökonomie. Korreferat zum Vortrag von Ronald Clapham

Von *Manfred Nitsch,* Berlin 37

B. Volkswirtschaftliche Beratung und Politikdialog

Volkswirtschaftliche Beratung und Politikdialog – Die institutionelle Dimension

Von *Dieter Weiss,* Berlin 53

Anmerkungen zum Vortrag von Dieter Weiss

Von *Manfred Feldsieper,* Köln 77

Korreferat zum Vortrag von Dieter Weiss

Von *Michael Bohnet,* Bonn 87

Korreferat zum Vortrag von Dieter Weiss

Von *Stephan Kinnemann,* Frankfurt 97

C. Die Rolle des Staates im Entwicklungsprozeß

Zur Theorie und Praxis bürokratischer Entwicklungsgesellschaften

Von *Hartmut Elsenhans,* Konstanz 109

Korreferat zum Vortrag von Hartmut Elsenhans

Von *Rasul Shams,* Bremen/Hamburg 141

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Korreferat zum Vortrag von Hartmut Elsenhans

Von *Christian Uhlig,* Bochum 153

Bericht über die Diskussion zum Thema
Zur Theorie und Praxis bürokratischer Entwicklungsgesellschaften

Von *Malcolm H. Dunn,* Darmstadt 161

D. Kapitalmärkte und Finanzinstitutionen im Entwicklungsprozeß

Kapitalmärkte und Finanzinstitutionen im Entwicklungsprozeß

Von *Wilhelm Hankel,* Königswinter/Frankfurt 169

Sparkapitalmobilisierung in Entwicklungsländern
Korreferat zu dem Vortrag von Wilhelm Hankel

Von *Uwe Corsepius,* Kiel 203

Kapitalmärkte und finanzielle Institutionen in Entwicklungsländern
Korreferat zum Vortrag von Wilhelm Hankel

Von *Heinz-Günter Geis,* Berlin 215

Außen- oder binnenorientierte Integration von Kapitalmärkten in Entwicklungsländern:
Ein Diskussionsbericht

Von *Wolfgang Veit,* Heidelberg 229

Die Autoren 235

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

A. Zur theoretischen Fundierung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Erklärungsansätze der Neuen Politischen Ökonomie für entwicklungspolitische Entscheidungen

Von *Ronald Clapham,* Siegen

I. Die Problemstellung

Regierungen in Entwicklungsländern treffen in der Allokations-, Distributions- und Stabilisierungspolitik häufig Entscheidungen, die nicht den Anforderungen einer gemeinwohlorientierten Entwicklungspolitik entsprechen. Welche Erklärungen gibt es für diese Verhaltensweise? Wenn man Antworten auf diese — ja keineswegs neue — Frage in der Literatur zur Entwicklungsländerforschung sucht, stößt man auf sehr große Erklärungslücken.

Es zeigt sich nämlich, daß in der inzwischen umfangreichen Literatur zu Entwicklungsproblemen Arbeiten dominieren, in denen das Subjekt der Entwicklungspolitik, die Entscheidungs- bzw. Durchführungsinstanz, nicht analysiert wird. Diese Leerstelle wird zwar häufig überdeckt mit allgemeinen Aussagen über die verschiedenen Träger der Entwicklungspolitik und deren mögliche Zusammenarbeit. Es ist aber — wie vielfach in der Theorie der Wirtschaftspolitik — kein spezifischer Adressat angesprochen, „vielmehr bleibt dieser fiktiv und damit die Durchführbarkeit von Gestaltungsvorstellungen der theoretischen Wirtschaftspolitik in der politischen Praxis ungeklärt" (Gäfgen 1976, S. 123).

Diese Begrenzung des Untersuchungsobjektes findet man in deutschen Lehrbüchern zu Entwicklungstheorie und -politik, wobei zwei Argumentationsrichtungen auftreten. Man unterstellt einerseits „gesamtwirtschaftlich rational handelnde Regierungen" und erklärt, was demnach bei bestimmten Problemen das ökonomisch rationale Verhalten der entwicklungspolitischen Instanzen wäre (Hemmer 1978). Andererseits wird eine a priori Bewertung sogenannter außerökonomischer Einflußfaktoren (z. B. institutionelle Bedingungen, Einstellung zur Leistung und zur Risikobereitschaft) auf Wachstum und wirtschaftliche Entwicklung vorgenommen, indem sie als nicht entscheidende Bestimmungsgrößen klassifiziert werden („Ihr Einfluß ist und bleibt für mich indirekter Art", Timmermann 1982, S. 13). In dem nicht als Lehrbuch, sondern als Informationskompendium konzipierten achtbändigen „Handbuch der Dritten Welt" (Nohlen/Nuscheler 1982) wird bei den gesamtgesellschaftlichen und entwicklungspolitisch relevanten Struktur- und Prozeßanalysen das Regierungs- und Bürokratieverhalten ebenfalls nicht behandelt.

Für beide Argumentationsrichtungen in der Lehrbuchliteratur lassen sich wichtige Gründe finden. In den Arbeiten über die wirtschaftstheoretischen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Grundlagen der Entwicklungspolitik steht die Klärung im Vordergrund, ob die Wirtschaftsprobleme der Entwicklungsländer im Rahmen der „traditionellen" ökonomischen Theorie zu erfassen sind und welche wirtschaftlichen Konsequenzen alternative entwicklungspolitische Maßnahmen haben. Die Nichtberücksichtigung außerökonomischer Faktoren ist methodisch sinnvoll und führt zu neuen wirtschaftswissenschaftlichen Einsichten, wenn der Schwerpunkt der Analyse bei den häufig noch nicht oder noch kontrovers erklärten ökonomischen Zusammenhängen im Verlauf des Wachstumsprozesses liegt.

Erst in den letzten Jahren sind einige wenige theoretische und empirische wirtschaftswissenschaftliche Beiträge erschienen, die die Regierung in Entwicklungsländern nicht länger als einen Entscheidungsträger unterstellen, der stets den gesamtwirtschaftlichen Wohlstand zu maximieren sucht. Die Arbeiten gehen auf verschiedene Ansätze der Neuen Politischen Ökonomie (NPÖ) zurück, die kollektive politische Entscheidungsprozesse innerhalb gegebener Verfassungsregeln und ökonomischer Restriktionen analysiert. Dabei versucht man mit Hilfe des wirtschaftswissenschaftlichen Instrumentariums die wechselseitigen, dynamischen Beziehungen zwischen Wirtschaft und Politik zu erfassen. Die Anwendung dieser Überlegungen auf das Sachgebiet der Entwicklungspolitik ist ein wichtiger Versuch, das tatsächliche entwicklungspolitisch relevante Verhalten von Regierungen und staatlichen Verwaltungen in Entwicklungs- und Industrieländern sowie von internationalen Organisationen (z. B. IWF, Weltbank) zu erklären. Die explizite Einbeziehung des entwicklungspolitischen Entscheidungsträgers ist ein Beitrag, um die Durchführbarkeit von entwicklungspolitischen Gestaltungsvorschlägen in der politischen Praxis zu verbessern. Außerdem wird damit auch der zutreffenden Kritik an vielen institutionell naiven ökonomischen Studien (Solow 1985, S. 329) begegnet.

Im folgenden wird zunächst dargelegt, welche der Ansätze der NPÖ überwiegend verwendet werden und welche Erklärungsmängel hier bestehen (Abschnitt II). Dann wird eine Erweiterung der Analyse vorgeschlagen, die in der NPÖ bisher nicht beachtete funktionale Zusammenhänge zwischen Gesellschaftsordnung, Methodologie und Wirtschaftspolitik berücksichtigt (Abschnitt III).

II. Erklärungsansätze der Ökonomischen Theorie der Politik und deren Mängel

Die zur Neuen Politischen Ökonomie zählenden Erklärungsansätze beruhen auf einem Forschungsprogramm mit folgenden Merkmalen (Kirsch 1983, S. 9):

— methodologischer Individualismus
(soziale Phänomene sind immer als das Resultat der Entscheidungen, Handlungen und Einstellungen von Individuen zu verstehen; das Individuum ist die zu beobachtende Handlungseinheit);

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— rationales Verhalten der Individuen
(die individuellen Akteure nehmen rationale Wahlentscheidungen vor und reagieren so auf Veränderungen der Handlungsbedingungen) und

— Anwendung des Austauschmodells auf soziale Beziehungen
(soziale Beziehungen werden als Tausch von Leistungen und Gegenleistungen betrachtet).

Auf diesen Grundlagen versucht die NPÖ als Ökonomische Theorie der Politik das Verhalten von Politikern in parlamentarischen Demokratien zu analysieren und die Interaktion zwischen Wirtschaft und Politik aufzuzeigen und zu erklären. In der Ausprägung als Ökonomische Theorie der Bürokratie ist sie darauf gerichtet, das Verhalten der Staatsverwaltung zu erfassen.

Im folgenden konzentrieren wir uns auf die Erklärungsansätze für das Verhalten des wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgers — Regierung bzw. Politiker — eines Entwicklungslandes. Die Behandlung auch nur der wichtigsten Erklärungsansätze zum entwicklungspolitisch relevanten Verhalten von staatlichen Bürokratien auf verschiedenen Ebenen würde eine eigene Untersuchung erfordern.

Die Ökonomische Theorie der Politik geht davon aus, daß Regierungen die Maximierung des eigenen Nutzens verfolgen. Die positiven wie negativen Incentives für das Verhalten des politischen Entscheidungsträgers werden durch die existierenden institutionellen Bedingungen geschaffen. Deren Identifizierung und Operationalisierung bleiben dabei häufig unbefriedigend — darauf wird später noch eingegangen —, meist wird der Begriff „Institution" in sehr umfassender Weise verwendet (als Entscheidungsmechanismus und andere explizite und implizite Regeln oder als Organisation; Frey 1985, S. 160).

Nach der Hypothese vom rationalen Verhalten des individuellen Entscheidungsträgers und der Annahme eines Handlungsspielraumes reagiert dieser auf Incentives mit Handlungen in systematischer und daher vorhersagbarer Weise. Verhaltensänderungen werden hier nicht auf Veränderungen von Präferenzen, sondern auf veränderte Incentives, die den Handlungsspielraum mehr oder weniger einschränken, zurückgeführt. Der individualistische Ansatz wird auf Gruppen von Individuen übertragen (die Regierung, die Bürokratie, die Interessengruppe), da Homogenität innerhalb der Aggregate angenommen wird. Das Regierungsverhalten kann dann mit Hilfe des Modells der Nutzenmaximierung unter Nebenbedingungen beschrieben werden. Man unterscheidet drei verschiedene Arten von Nebenbedingungen (Luckenbach 1986, S. 271-272):

— administrativ-legale Nebenbedingungen, d.h. Restriktionen durch das Verhalten der Staatsverwaltung und die Existenz von Gesetzen; letztere legen u.a. fest, wodurch und wofür der politische Akteur legitimiert ist (Legitimationsverfahren und Legitimationsbereich);

— wirtschaftliche Nebenbedingungen, d.h. Restriktionen u.a. durch Budgets, Zahlungsbilanz und Wirkungsweise wirtschaftspolitischer Instrumente;

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— politische Nebenbedingungen, d.h. Restriktionen durch Wahlen (Ansatzpunkt für die wählerbezogene Erklärung des Regierungsverhaltens) oder durch Abhängigkeit von wichtigen Interessengruppen (Ansatzpunkt für die interessengruppenbezogene Erklärung des Regierungsverhaltens).

In der Entwicklungsländerforschung sind die wirtschaftspolitischen Entscheidungen der Regierung bisher nicht unter Anwendung des Demokratiemodells der NPÖ erklärt worden. Eine Verwendung des *wählerbezogenen Erklärungsansatzes* (Modell des Parteienwettbewerbs, das explizite politische Willensbekundung der Wähler unterstellt) war in der Literatur nicht feststellbar. Erklärbar ist dies aus der Tatsache, daß gut funktionierende repräsentative Demokratien in Entwicklungsländern bisher nicht bzw. nicht über längere Zeit hinweg bestanden und somit kein durch den Parteienwettbewerb ausgelöster Leistungsdruck für die Entwicklungspolitik zu beobachten war. Die Wählerbeweglichkeit als die wohl wichtigste Determinante des Leistungsdrucks für die Regierung in der repräsentativen Demokratie (Zohlnhöfer 1980, S. 86) ist hier (noch) nicht wirksam.

Die methodischen Konzepte der wenigen bisher vorliegenden theoretischen und empirischen Arbeiten zum Regierungsverhalten in Entwicklungsländern verwenden überwiegend den *Interessengruppen-Erklärungsansatz*. Im Unterschied zu marxistisch orientierten Ansätzen wird nicht von einer durch das kapitalistische System dauerhaft bedingten Interessengruppenbildung der Kapitalseite zu Lasten der Arbeitnehmerseite ausgegangen, sondern Interessengruppen werden von allen am Wirtschaftsprozeß Beteiligten organisiert, wobei auch Koalitionen von Kapitalgeber- und Arbeitnehmerinteressen zu Lasten Dritter auftreten. Der Interessengruppen-Ansatz der NPÖ kann als positiver Beitrag der Theorie des rent-seeking eingeordnet werden, da er das Verhalten von politischen Akteuren innerhalb der gegebenen Institutionen im Hinblick auf Entscheidungen erklärt, die zur Entstehung oder zur Veränderung von „Renten" für Interessengruppen führen (Tollison 1982, S. 588ff.).

Im folgenden soll dargelegt werden, auf welche *Sachgebiete* der Entwicklungspolitik die theoretischen und empirischen Studien aus Sicht der Ökonomischen Theorie der Politik bisher überwiegend angewendet werden (1) und welche *methodischen Mängel* dabei feststellbar sind (2).

1. Kasuistische Erklärungen in eng begrenzten Sachgebieten

Es sind keine Studien bekannt, in denen für ein Entwicklungsland zusammenfassend die von der Regierung vertretene Entwicklungsstrategie nach den Ansätzen der NPÖ unter ökonomischen und politischen Aspekten beschrieben, analysiert, zu theoretischen Antworten geführt und diese empirisch überprüft worden sind. Vielmehr herrscht sowohl in der theoretischen wie in der empirischen Forschung eine kasuistische Arbeitsweise vor, bei der Teilgebiete der Entwicklungspolitik mit sehr unterschiedlicher Intensität erfaßt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Man kann in der Entwicklungsländerforschung vier große Sachgebiete unterscheiden:

(1) Wachstum und Strukturwandel
(2) Grundbedürfnisse und Einkommensverteilung
(3) Internationale Wirtschaftsbeziehungen
(4) Entwicklungshilfe (internationaler Ressourcentransfer).

Für die ersten beiden Sachgebiete sind — bis auf einen Beitrag zu Interessengruppen und Anpassungspolitik aufgrund von Auflagen des IWF und der Weltbank (Holthus/Shams 1987) — keine theoretischen oder empirischen Arbeiten in der Sichtweise der NPÖ bekannt. Die meisten Studien betreffen kommerzielle und finanzielle internationale Wirtschaftsbeziehungen, was dem traditionellen Schwerpunkt der Politischen Ökonomie entspricht, die von Anfang an Beziehungen zwischen Außenwirtschaftspolitik und Außenpolitik analysiert hat.

Ein besonderer Schwerpunkt ist die Handelspolitik. Hier findet man Untersuchungen zu einigen entwicklungspolitischen Teilstrategien, zum Beispiel der nur auf internen Gründen beruhenden Erklärung von Entstehung und Wechsel der Politik der Importsubstitution und der Exportdiversifizierung (Weiher 1982; Amelung 1987).

Meistens werden allerdings lediglich einzelne Maßnahmen in einigen entwicklungspolitischen Sachgebieten untersucht. So gehen Findlay/Wellisz (1986) der Frage nach, welche Faktoren — bei fehlenden institutionellen Restriktionen — in einem Entwicklungsland bestimmen, welches Instrument des Handelsprotektionismus (Zoll, Quote, freiwillige Exportbeschränkung, Festlegung eines inländischen Produktionsanteils) angewendet wird. Sie unterscheiden einen Schutzeffekt und einen Einnahmeeffekt protektionistischer Maßnahmen. Ihre Schlußfolgerungen sind, daß bei interner Steueraufbringung eine einnahme-orientierte Regierung mit protektionssuchenden neuen Industrien kooperiert und hohe Zölle einführt. Hier wird also isoliert eine Aussage über die Form der Handelsbeschränkung entwickelt.

Einige neuere Arbeiten in der Perspektive der Ökonomischen Theorie der Bürokratie sind dem vierten Sachbereich zuzuordnen; sie behandeln die Entwicklungshilfe der westlichen Industrieländer (Frey 1985), der USA (Weck-Hannemann/Frey 1987) und der Bundesrepublik Deutschland (Dicke/Stehn 1987), die Rolle der Weltbank (Frey 1984) und die Nahrungsmittelhilfe (Cathie 1982).

In der Entwicklungsländer-Literatur fehlen bisher Untersuchungen über die Interdependenz von makroökonomischen Ergebnissen (Wachstumsrate, Inflationsrate, Arbeitslosenquote), politischer Unterstützung durch Wähler (z. B. begrenzt auf die städtische Bevölkerung) und makroökonomischer Politik. Viele Arbeiten sind noch als Sammlung und Systematisierung von Informationen im Vorfeld von (möglichen) Studien aus Sicht der NPÖ aufzufassen. Das gilt zum

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Beispiel für die Übersicht über Regulierungen in Indien, die rent-seeking fördern (Mohammad/Whalley 1984), für die Beschreibung von Regierungseingriffen in die Leitung staatlicher Industrieunternehmen (Weltbank 1983, S. 88ff.; Ayub/Hegstad 1987) und für die Ermittlung sozialer und politischer Zielsetzungen von staatseigenen Unternehmen (Fertig/Kebschull 1985, S. 41ff.).

2. Methodische Schwächen bei der Analyse des Regierungsverhaltens in demokratischen und autoritären Entwicklungsländern

Die vorliegenden theoretischen und empirischen Arbeiten zum Regierungsverhalten in Entwicklungsländern konzentrieren sich auf Länder mit demokratischem politischen System. Die Erklärung des Regierungsverhaltens in autoritären Systemen (insbesondere Einparteiensystem, Militärregime) ist bislang stark vernachlässigt worden.

Die Anwendung des traditionellen Modells organisierter Interessengruppen auf Entwicklungsländer mit demokratischem System ist aus verschiedenen Gründen problematisch. Nach Lehmbruch (1986, S. 113) ist es ein Vektor-Summen-Modell der Politik: „. . . interest groups exert influence (or 'pressure') that could be represented as a vector. Any vector was unidirectional. Groups were viewed as discrete, 'atomistic' units, and the influence vector as additive." Für Entwicklungsländerstudien sind jedoch von größerer Relevanz neuere Überlegungen, die eine Modifikation dieses Ansatzes in zwei Punkten vorschlagen (Lehmbruch 1986, S. 116ff. und 120ff.):

— Erstens geht es um die Berücksichtigung der erhöhten Entscheidungskompetenz der Staatsverwaltung hinsichtlich Interventionen in den Wirtschaftsprozeß, wie es sich z. B. am administrativen Protektionismus zeigt, was den Übergang vom traditionellen „legislative politics model" zum „bureaucratic politics model" nahelegt, in dem der Einfluß von Interessengruppen auf die Staatsbürokratie erfaßt wird.

— Zweitens muß man die variable Gestaltung von Interessenorganisationen mit charakteristischen Formen der Interaktion mit der Regierung berücksichtigen, also den Übergang vom Konzept des additiven Interesseneinflusses zum Konzept eines Interessensystems, das jeweils charakterisiert wird durch den dominierenden Organisationstyp der Interessengruppen und durch die Art der Beziehung zur Regierung.

Außerdem ist problematisch, daß in den interessengruppen-orientierten Fallstudien ein politisch-ökonomisches Modell verwendet wird, das ursprünglich für die institutionellen Bedingungen der parlamentarisch-demokratischen Industriegesellschaft formuliert worden ist, nämlich formal durch die Verfassung garantierte und materiell genutzte Koalitionsfreiheit, Existenz mehrerer wirtschaftlicher Interessengruppen mit relativ hoher Organisationsfähigkeit und Durchsetzungsmacht, Parteienwettbewerb, Einfluß der Interessengruppen auf die Regierung (Wahlstimmen und andere Formen der Unterstützung). Eine

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Modifikation des Ansatzes unter Berücksichtigung besonderer administrativ-legaler, wirtschaftlicher und politischer Nebenbedingungen in Entwicklungsländern erfolgt in der Regel auch in neueren Untersuchungen nicht. Dies kann an einem Beispiel erläutert werden.

In dem Beitrag von Amelung (1987) wird der Übergang zu einer Politik der verstärkten Importsubstitution in Brasilien in den Jahren 1973 bis 1975 durch den Einfluß von Interessengruppen erklärt. Es gelingt auf der Grundlage einer multiplen Regressionsschätzung der Nachweis eines positiven Zusammenhanges zwischen der Höhe des Außenhandelsschutzes einzelner Branchen (gemessen an deren effektivem Protektionsniveau) und der Stärke der branchenbezogenen Interessengruppen (ausgedrückt durch die Höhe der sektoralen und regionalen Konzentration dieser Interessen). Eine Verringerung des Protektionsniveaus ist bei hoher Konzentration der Zulieferer der geschützten Branche feststellbar (S. 168ff.). Diese Ermittlung des quantitativen Ausmaßes von Interesseneinflüssen geht weit über die bisher vorherrschenden plausiblen Aussagen eines Einflusses von Interessengruppen — so zum Beispiel noch bei Weiher (1982) — hinaus.

Das verwendete Erklärungsmodell selbst enthält allerdings keine Aussagen über die politisch-institutionellen Bedingungen Brasiliens, obwohl im Text zunächst die für ein Entwicklungsland wichtigen Interessengruppen Kapitaleigner, Landbesitzer, Gewerkschaften, städtische Bevölkerung, Staatsbürokratie und Militär angeführt, Hinweise auf Koalition und Opposition gegeben und der Einfluß des Stadt-Land-Gefälles erwähnt werden. Die Nichtberücksichtigung dieser Faktoren wird lediglich zum Teil mit geringem Einfluß (Gewerkschaften) und fehlender Quantifizierbarkeit (Einfluß der städtischen Bevölkerung und der Bürokratie) begründet. Außerdem werden nur nationale Gründe für den Protektionismus behandelt, die für die Regierung ebenfalls relevanten internationalen Rahmenbedingungen bleiben unberücksichtigt (Frey/Buhofer 1986).

In *Entwicklungsländern mit Demokratien* sind Art und Bedeutung der „Institutionen", die das Verhalten der entwicklungspolitischen Entscheidungsträger beeinflussen, häufig anders als in der repräsentativen Demokratie der Industrieländer , dem Referenzfall des politisch-ökonomischen Grundmodells. Zunächst müßte auch geklärt werden, welche „Institutionen" zu berücksichtigen sind. Wichtige wirtschaftliche Institutionen sind die Regelungen, die das Entscheidungs-, Motivations-, Koordinations- und Kontrollsystem der Volkswirtschaft betreffen. Unterschiede in den politisch-institutionellen Bedingungen gibt es durch die Zahl der zugelassenen politischen Parteien, in der Freiheit der Meinungsäußerung, in der Gleichbehandlung im politischen Wettbewerb, in der zeitlichen Regelmäßigkeit der Wahlen, in der Beachtung der Formen institutioneller Gewaltenteilung und in der rechtsstaatlichen Legitimität. Häufig führt die geringe politische Institutionalisierung auch zu speziellen Verfahren wirtschaftspolitischer Entscheidungen, z. B. zu informellen Absprachen oder regelrechten Paktsystemen (z. B. Sozialpakt) zwischen der Regierung und einzelnen wirt-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schaftlichen Interessenorganisationen oder sozialen Gruppen (Werz 1986, S. 162).

Zu beachten ist auch, daß in Entwicklungsländern die an wirtschaftspolitischen Entscheidungen Beteiligten relativ hohe Informationskosten wegen der noch mangelhaften Kommunikationsmöglichkeiten haben. Politische Institutionen und Entscheidungsregeln unterliegen häufiger kurzfristigen Veränderungen, so daß man bei der Analyse des Regierungsverhaltens über mehrere Jahre hinweg kaum von stabilen rechtlichen und administrativen Bedingungen ausgehen kann.

Das in den Entwicklungsländerstudien verwendete Interessengruppen-Modell basiert jedenfalls auf einem sehr einfachen politisch-ökonomischen Grundmodell, das wichtige Einflüsse auf das Regierungsverhalten nicht erfaßt. Wie in der Literatur bereits in bezug auf Industrieländerstudien der NPÖ kritisiert (Frey/Schneider 1981, S. 24), gibt es folgende Erklärungslücken:

— Wichtige entwicklungspolitische Entscheidungsträger (z. B. Gewerkschaften, Staatsverwaltung) sind oft im Modell nicht enthalten;

— internationale Einflüsse auf den wirtschaftspolitischen Handlungsspielraum werden in dem Modell nicht erfaßt (z. B. Ressourcentransfer durch Weltbank, wirtschaftspolitische Auflagen des IWF, Entwicklungshilfe von Industrieländern, ferner die unterschiedlich starke außenwirtschaftliche Integration der Entwicklungsländer aufgrund institutioneller Bedingungen, wie Freihandelszone, bilaterale Wirtschaftsabkommen u. a.);

— der Einfluß föderaler Institutionen, die in einem Staat meist für erhebliche öffentliche Ausgaben zuständig sind, ist nicht berücksichtigt;

— substitutive und komplementäre Handlungsmöglichkeiten der Regierung bleiben außer Betracht, wenn aufgrund der kasuistischen Studien nur ein einzelner entwicklungsrelevanter Politikbereich untersucht wird.

Insgesamt ist festzustellen, daß es bisher bei den politisch-ökonomischen Ansätzen zur Erklärung von entwicklungsrelevanten Regierungsentscheidungen an der Formulierung expliziter Hypothesen, die funktionale Relationen in der Wirtschaft reflektieren, mangelt. Sie müßten auch die institutionellen Besonderheiten demokratisch organisierter Entwicklungsländer und internationale Einflußgrößen erfassen.

Ein bisher nicht auf das Regierungsverhalten in Entwicklungsländern angewendeter Ansatz könnte in Richtung des von Peters (1986, 1987) vorgeschlagenen politisch-ökonomischen Modells mit mesoökonomischen Variablen liegen. Es hat den Vorzug, bei mittleren Aggregaten (z. B. Gruppen, Branchen und Regionen) anzusetzen und die in Entwicklungsländern besonders wichtigen strukturpolitischen Entscheidungen auf unterer Ebene (lokal, regional, Fachbeamte) wie aber auch die auf höherer Ebene (gesamtwirtschaftlich, Parlament, Regierung) zu erfassen. In dem Modell wird ein Markt für Strukturhilfen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

angenommen, die vor allem in Form von Wettbewerbsbeschränkungen zugunsten bestimmter Wirtschaftszweige oder Gruppen, aber auch als Branchensubventionen und Steuervergünstigungen von den strukturpolitischen Entscheidungsträgern angeboten und von Interessengruppen nachgefragt werden.

Theoretische und empirische Lücken gibt es hinsichtlich der Erklärung des entwicklungspolitischen Regierungsverhaltens in *autoritären Systemen* (insbesondere Einparteiensysteme, Militärregime). In der politischen Landschaft der Dritten Welt sind parlamentarische Demokratien in der Minderzahl. Eine Aufteilung der Entwicklungsländer nach lediglich formalen politischen Kriterien ergibt für Anfang der 80er Jahre folgende zahlenmäßige Verteilung auf verschiedene Systemtypen (Werz 1986, S. 159):

— Präsidial-Demokratien und parlamentarische Demokratien (32),
— Einparteiensysteme (33),
— Militärregime (23),
— personalisierte bzw. Familien-Diktatur (5),
— Monarchien und Scheichtümer (13),
— kommunistische Systeme (7).

Nur in Entwicklungsländern mit kommunistischer Gesellschaftsordnung handelt es sich um die Verbindung von autoritären politischen Systemen und zentral geplanter Wirtschaft. In den anderen nichtdemokratischen Ländern der Dritten Welt hat man es mit einem Mischsystem zu tun: mehr oder weniger autoritäres politisches System mit mehr oder weniger Marktwirtschaft. Für diese Mischsysteme sind keine *speziell* auf das entwicklungspolitische Verhalten der Regierung ausgerichtete Untersuchungen bekannt.

Zum wirtschaftlichen Verhalten von autoritären Regierungen im *allgemeinen* gibt es einzelne theoretische Arbeiten, die als Ausgangspunkt für Hypothesen über entwicklungspolitisches Verhalten verwendet werden könnten. *Beispielhaft sei auf drei mögliche Ansätze hingewiesen,* die vom allgemeinen bis zum speziellen entwicklungspolitischen Handeln reichen: Hypothesen zur Repressions- bzw. Reformpolitik, Hypothesen zur Allokationsentscheidung und eine Hypothese zu Interessenkoalitionen.

Tullock (1974) hat die Faktoren untersucht, welche die individuelle Entscheidung darüber bestimmen, ob man gegenüber einer existierenden Regierung mit Auflehnung, Unterstützung oder Resignation reagiert. Seine These ist, daß Individuen an einem kollektiven Kampf gegen (oder für) ein politisches Regime aus Gründen privater Nutzenschätzung teilnehmen. Für die Masse der individuell Betroffenen ist es schwierig, eine Koalition gegen ein autoritäres Regime zu bilden, außerdem kann dieses durch Repressionen oder Reformen bei den am stärksten unpopulären Lebensumständen die Bildung von Koalitionen verhindern. Damit hätte man einen ersten Erklärungsansatz für repressives oder reformerisches Verhalten einer autoritären Regierung. Weiterführend ist hierzu kürzlich ein von Bloch (1986) veröffentlichter Beitrag, in dem er versucht, einen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Analyserahmen für die wirtschaftlichen Entscheidungen einer autoritären Regierung, die nicht der einzige wirtschaftliche Akteur ist, zu entwickeln. Der Autor betont, daß Regierungen in nicht-demokratischen Systemen anders als unter demokratischen Regeln reagieren, aber der Verhaltensunterschied nicht so grundsätzlich ist, daß autoritäre Regierungen von den in der Gesellschaft vorhandenen Vorstellungen und Wünschen völlig unabhängig handeln können. Es wird unterstellt, die Regierung maximiere ihre Nutzenfunktion, welche die Argumente wohlfahrtsmehrende Politik (ausgedrückt durch wohlfahrtsschaffende Güter) und repressive Politik (ausgedrückt durch Güter, die interne und externe Sicherheit für die Regierung schaffen) enthält. Die Restriktion sind die Produktionsmöglichkeiten, d.h., die Regierung kontrolliert insgesamt die volkswirtschaftlichen Ressourcen und nicht nur das Budget. Die Nutzenfunktion der Bevölkerung enthält gleichfalls die genannten beiden Güterarten, wobei unterstellt wird, sie bevorzuge die wohlfahrtsmehrenden Güter. Im Modell wird als weitere Restriktion für das Regierungsverhalten der Wohlfahrtsverlust (deprivation) der Bevölkerung eingeführt, der bei Produktion von Gütern für die repressive Politik entstehen würde. Bei steigendem Wohlfahrtsverlust — und den damit verbundenen sozialen Unruhen — wird die autoritäre Regierung zwecks Machterhaltung ihre ursprüngliche nutzenmaximierende Entscheidung über die Ressourcenallokation revidieren. Den Überlegungen von Tullock und Bloch folgend, könnte man z.B. erklären, warum eine autoritäre Regierung zu produktionssteigernden Reformen in der Agrarpolitik übergeht.

Für die Erklärung von Allokationsentscheidungen in autoritären Systemen in Entwicklungsländern könnte die von Schenk (1978) vorgestellte Ökonomische Theorie der bürokratisch organisierten Produktion (oder Politische Ökonomik der Produktionsorganisation) herangezogen werden. Danach setzt die Politik Rahmenbedingungen für das Operieren der Bürokratie in der Wirtschaft. Extremfälle sind „Regiepluralismus", d.h. Wettbewerb um die bestmögliche Verwendung von Ressourcen (*horizontaler* Wettbewerb zwischen Wirtschafts- und Verwaltungszweigen und wettbewerbliche Organisation des *vertikalen* Aufstiegs), und „Regiemonopol", wo der politische Wettbewerb um Regiepositionen ausgeschaltet und die Inputs bewirtschaftet sind.

Autoritäre Regierungen können ihre Macht sichern, wenn sie Unterstützung von Interessengruppen erhalten. Daher kann man beobachtbare entwicklungspolitische Maßnahmen unter diesem Aspekt prüfen. Für diese Analyse stellen Findlay/Wellisz (1983) ein einfaches politisch-ökonomisches Modell zur Erklärung der Zollpolitik in der „bürokratisch-autoritären" Wirtschaft eines Entwicklungslandes vor. Die Regierung produziert ein öffentliches Gut durch den Einsatz von Produktionsfaktoren, die vom privaten Sektor erworben werden, der seinerseits ein arbeitsintensives exportfähiges Gut und ein kapitalintensives importfähiges Gut herstellt; einzige Einnahmequelle des Staates ist ein Zoll. Der Umfang der Produktion des öffentlichen Gutes wird durch die Absicht bestimmt, die „funktionale" Berechtigung des politischen Systems nachzuweisen. Die Autoren zeigen auf, daß ein „bürokratisch-autoritäres" System dazu

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

neigt, eine Koalition mit dem kapitalintensiven Produktionssektor einzugehen und eine Zollpolitik zu Lasten des arbeitsintensiven Sektors zu praktizieren. Dies ist zwar eine Einzelaussage bezogen auf ein Instrument der Entwicklungspolitik, aber sie ließe sich als spezielle Aussage in einem allgemeinen Erklärungsrahmen interpretieren, der aus den oben genannten Ansätzen von Tullock, Bloch und Schenk entwickelt werden könnte.

III. Erweiterung des Erklärungsansatzes auf die funktionalen Beziehungen zwischen Gesellschaftsordnung, Wissenschaftstheorie und Entwicklungspolitik

Schwerpunkt meiner Kritik an der Leistungsfähigkeit der Ökonomischen Theorie der Politik für die Erklärung des wirtschaftsrelevanten Regierungsverhaltens in Entwicklungsländern ist, daß sie sehr wichtige funktionale Beziehungen zwischen Gesellschaftsordnung, Methoden der wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnisgewinnung und Wirtschaftspolitik unberücksichtigt läßt. Insofern liegt bisher nur ein begrenzter Analyseansatz vor.

Übernimmt man die in der Theorie der Wirtschaftspolitik verwendete Unterscheidung von Planung und Realisierung wirtschaftspolitischer Aktionen (Luckenbach 1986, S. 221ff.), zeigt sich nämlich folgendes: Im politisch-ökonomischen Grundmodell des Regierungsverhaltens wird in einer Nebenbedingung die Wirkungsweise wirtschaftspolitischer Instrumente berücksichtigt, wobei man offensichtlich unterstellt, daß positives Wissen über die relevanten Ziel-Mittel-Zusammenhänge besteht. Die Regierung realisiert auf dieser Grundlage ein Aktionsprogramm, das zur Nutzenmaximierung eben dieser Regierung führt. Entsprechend diesem Argumentationsmuster entscheidet sich beispielsweise die Regierung Brasiliens für Importsubstitutionspolitik, um einflußreiche Industrieverbände zu begünstigen (Amelung 1987), oder sie schützt Industrien entsprechend deren Interessenlage einmal durch Zölle und ein anderes Mal durch Quoten (Cassing/Hillman 1985).

Es wird damit nicht nur unterstellt, daß der politische Entscheidungsträger über die vielfältigen Wirkungszusammenhänge zwischen wirtschaftspolitischen Instrumenten und Zielen informiert ist, ihm somit das sachlich bestehende wirtschaftspolitische „Entscheidungsfeld" (Streit 1982, S. 250) bekannt ist. Außerdem wird offensichtlich unterstellt, daß die für die politische Zielfunktion als geeignet erkannte Maßnahme zum richtigen Zeitpunkt und ohne Verzerrungen durch die Durchführungsinstanzen angewendet wird. Probleme der Erkennungs-, Entscheidungs-, Durchführungs- und Wirkungslags werden nicht behandelt.

Zu fragen ist, ob man den Analyseansatz der Ökonomischen Theorie der Politik nicht erweitern müßte. Bislang setzt die Analyse erst in der Phase der Realisierung wirtschaftspolitischer Aktionen an, d.h., sie befaßt sich mit dem Verhalten der Akteure unter den für diese Phase relevanten institutionellen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bedingungen. Es wird vorgeschlagen, die Analyse *auf die Phase der Planung wirtschaftspolitischer Maßnahmen und für diese Phase relevanten institutionellen Bedingungen* auszudehnen. Im Vorfeld wirtschaftspolitischer Aktionen erfolgen wichtige Entscheidungen hinsichtlich der Ziele und Instrumente. Außerdem soll versucht werden, *allgemeine Aussagen* über das wirtschaftspolitische Entscheidungsfeld zu entwickeln, das für eine Regierung im demokratischen und im autoritären Gesellschaftssystem besteht. Damit wäre auch ein Beitrag geleistet, um die Erklärungslücke der Ökonomischen Theorie der Politik für das Regierungsverhalten in autoritären Systemen zu verringern.

Aufgegriffen wird im folgenden ein kürzlich in der Theorie der Wirtschaftspolitik vorgetragener Ansatz, der die funktionalen Beziehungen zwischen Wirtschaftspolitik, Methodologie und Gesellschaftsordnung herausarbeitet (Ramb 1986, 1987). Nach Ramb (1986) ist es zur Ermittlung der wirtschaftspolitischen Handlungsmöglichkeiten notwendig, das Verhältnis zwischen Wirtschaftspolitik, Methodologie und Gesellschaftsordnung zu klären. „Jede Variante der Wirtschaftspolitik beruht in ihrer theoretischen Grundlage auf einer bestimmten Methodologie, während jede Festlegung der Methodologie die Variationsbreite der durch sie begründeten wirtschaftspolitischen Theorie bestimmt" (S. 448). Zusätzlich ist zu berücksichtigen, „daß auch starke Interdependenzen zwischen der Methodologie und der Gesellschaftsordnung bestehen — nicht nur indirekt und a posteriori über die praktizierte Wirtschaftspolitik, sondern häufig auch direkt und a priori durch die praktizierte Wissenschaftspolitik . . . —" (S. 448).

Der *Kerngedanke* ist, daß das wirtschaftspolitische Entscheidungsfeld der Regierung abhängig vom Typ der politischen Organisation der Gesellschaft entsteht. Der Entscheidungsspielraum wird geprägt durch die jeweils spezifische Art und Weise, wie es zu Behauptungen über direkte und indirekte Ziel-Mittel-Zusammenhänge und die Aufstellung von Zielen und Instrumenten kommt. Nach Ramb (1986, S. 191 ff.) kann man die Möglichkeiten getrennt für prinzipielle Typen gesellschaftlicher Systeme analysieren. Unter Bezug auf die politische Realität in Entwicklungsländern befassen wir uns im folgenden mit zwei Typen:

— dem despotischen (oder diktatorischen) Gesellschaftssystem und
— dem demokratischen Gesellschaftssystem.

Unsere Frage lautet also: *Welchen Einfluß hat der Typ des Gesellschaftssystems auf das entwicklungspolitische Entscheidungsfeld des politischen Akteurs?*

1. Entwicklungspolitisches Entscheidungsfeld im diktatorischen System

In einer diktatorisch organisierten Gesellschaft werden die entwicklungspolitischen Möglichkeiten der Regierung weniger durch das Legitimationsverfahren als vielmehr durch den Umfang des Legitimationsbereiches in personeller, zeitlicher, räumlicher, theoretischer und funktioneller Sicht gekennzeichnet. Dennoch ist das Zustandekommen der Legimitation nicht ohne Bedeutung, insbesondere unter zeitlichen Aspekten. Das Legitimationsverfahren läßt sich

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nach der Form der Willensbekundung charakterisieren, nach welcher der aktive Träger der Politik von den passiven Trägern ausgewählt wird (Ramb 1987, S. 85-88). Danach kann man bei möglicher Willensbekundung unterscheiden:

— explizite Verfahren
  (Losverfahren, Akklamation, Wahlverfahren verschiedener Art) und
— implizite Verfahren
  (Duldung des aktiven Trägers der Politik aufgrund von Gewalt oder Gleichgültigkeit).

Diktatorische Herrschaft kann als Ergebnis expliziter Willensbekundung zeitlich legitimiert sein (z. B. verfassungsmäßig vorgesehene Diktatur vorübergehender Art aufgrund einer Notsituation). Zeitlich unbegrenzte bzw. für die Lebenszeit des politischen Führers vorgesehene Diktatur basiert meist auf impliziter Willensbekundung der passiven Träger. Die Errichtung diktatorischer Systeme auf militärischer Grundlage durch Putsch oder Staatsstreich ist nur bei impliziter Willensbekundung möglich.

Befassen wir uns mit der Bedeutung des Umfanges des Legitimationsbereiches. Die theoretischen Grundlagen der diktatorischen Entwicklungspolitik werden bereits durch das vertretene wissenschaftstheoretische Konzept geprägt. Es gibt verschiedene Möglichkeiten, sozialwissenschaftliche Erkenntnistheorien in Hauptrichtungen zu gliedern (Kromphardt/Clever/Klippert 1979). Wir übernehmen hier eine in der Literatur häufig verwendete Einteilung (Ramb 1987, S. 64):

— rationalistische Methodologie;
— empirische Methodologie;
— synthetische Methodologie (Synthese der beiden philosophisch begründeten Positionen Rationalismus und Empirismus);
— pluralistische Methodologie (Ablehnung der Dominanz einer bestimmten Methodologie).

Jedes dieser vier methodologischen Konzepte kann als wissenschaftstheoretische Grundlage der Theorie der Entwicklungspolitik gewählt werden; die Entscheidung ist die subjektive Auswahl des Trägers der Politik. Da dem Diktator die freie Wahl methodologischer Konzepte offensteht, könnte man ihn generell als Vertreter des pluralistischen Methodologiekonzeptes einstufen. Im allgemeinen sind es jedoch rein subjektivistische Wissenschaftsmethoden (z. B. persönliche Erfahrungen, Intuition bzw. Inspiration und Vision der politischen Führung), die angewendet werden (Ramb 1987, S. 195). Ferner bestehen systemimmanente Restriktionen: Wissenschaftstheoretische Konzepte, die eine objektive Überprüfung der vertretenen diktatorischen Begründung der Ziel-Mittel-Zusammenhänge ermöglichen würden, bleiben in der Regel ausgeklammert. Solche Ansätze sind allenfalls partiell gestattet, wenn die politische Machtposition sehr gut abgesichert ist. Folglich kann der vom Diktator behauptete Ziel-Mittel-Zusammenhang — gewissermaßen gefahrlos — auf einer Ideologie mit dominierendem Anspruch beruhen (Ramb 1986, S. 444).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bei Auswahl der entwicklungspolitischen Ziele kann der Diktator grundsätzlich sämtliche denkbaren Möglichkeiten beachten. Jedoch ist nicht der Typ des „wohlwollenden Diktators", der den Wohlstand aller Individuen bzw. der Gesellschaft erhöhen will, zu unterstellen, sondern der seinen eigenen Nutzen maximierende Diktator, der unter der politischen Nebenbedingung der Beibehaltung bzw. Verbesserung der Legitimationsgrundlage handelt. Dadurch kommt es eher zu einer sehr einseitigen Auswahl der Ziele und Unterziele (z. B. Dominanz von Zielen nicht-ökonomischer Art, Vorzug für Industrialisierung mittels kapitalintensiver Großanlagen).

Hinsichtlich der entwicklungspolitischen Mittel im diktatorischen System ist zweierlei festzustellen. *Erstens* ist das positive Wissen über Ziel-Mittel-Zusammenhänge stark eingeschränkt, weil

— der Zielkatalog diktatorisch begrenzt und
— die wissenschaftstheoretische Ausrichtung in bestimmter Weise festgelegt sind.

Eine exakte Kenntnis der direkten und indirekten Ziel-Mittel-Zusammenhänge ist nicht unbedingt notwendig, „da wegen des weitgehenden Fehlens von Mittelrestriktionen Ungenauigkeiten der Zielerreichung mit einer verstärkten Variation des Mitteleinsatzes korrigiert werden können" (Ramb 1987, S. 196-197).

Zweitens existiert bei den praktischen Möglichkeiten der Entwicklungspolitik ein erheblicher Handlungsspielraum. Es kann die direkte Form der Zielerreichung verstärkt angewendet werden (z. B. staatliche Preisfestsetzung zur Inflationsbekämpfung). Außerdem gibt es keine institutionalisierte unabhängige Überprüfung der Effizienz staatlicher Wirtschaftspolitik, so daß ungeeignete Maßnahmen nicht schnell genug entdeckt werden. Die Grenzen der diktatorischen Entwicklungspolitik sind technischer und politischer Natur. Technische Restriktionen (natürliche Ressourcen, Sach- und Humankapital) bilden die natürlichen Grenzen, das für die Bevölkerung noch erträgliche Maß an Zwang und Unfreiheit die politischen Grenzen dieser Politik.

Im diktatorischen Gesellschaftssystem ist der *Typ des entwicklungspolitischen Entscheidungsfeldes* damit durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

— Begründungen von ökonomischen Ziel-Mittel-Zusammenhängen beruhen auf einer Ideologie mit dominierendem Gültigkeitsanspruch;
— entwicklungspolitische Ziele und Unterziele sind wegen des umfassenden Legitimationsbereiches der Regierung einseitig ausgewählt und beschränkt;
— das positive Wissen über Ziel-Mittel-Zusammenhänge ist wegen der Beschränkung des wissenschaftstheoretischen Ansatzes und der Zielrestriktionen sehr begrenzt;
— bei der praktischen Entwicklungspolitik gibt es einen erheblichen Handlungsspielraum, vorzugsweise werden Instrumente mit direkter Zielwirkung angewendet;

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— das Fehlen einer institutionalisierten unabhängigen Erfolgskontrolle erschwert Lerneffekte für entwicklungspolitische Entscheidungen.

Empirisch feststellbare entwicklungspolitische Regierungsentscheidungen in autoritären Systemen lassen sich nach diesem Typ des Entscheidungsfeldes vom Ansatz her erklären. Dazu nur wenige Beispiele: So ist die Nichtbeachtung bzw. die Unkenntnis von instrumentellen und institutionellen Möglichkeiten auf seiten der Regierung die Folge von Beschränkungen der Wissenschaftstheorie und der Zieldiskussion. Die starke Präferenz für prozeßpolitische Maßnahmen der Entwicklungspolitik ist das Ergebnis eines funktionell kaum beschränkten Legitimationsbereiches des Trägers der Politik. Das lange Festhalten an Maßnahmen mit einem geringen Zielerreichungsgrad erklärt sich aus der fehlenden (oder schwachen) Kontrolle der Regierungsentscheidungen durch Wähler und Marktteilnehmer sowie durch andere Mechanismen (z. B. institutionalisierte Konkurrenz von nicht-staatlichen Wirtschaftsforschungsinstituten).

2. Entwicklungspolitisches Entscheidungsfeld im demokratischen System

In der demokratisch organisierten Gesellschaft wirken viele der Betroffenen — im Grenzfall sogar alle — am entwicklungspolitischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozeß direkt und indirekt mit; Entscheidungen werden mit Mehrheit getroffen. „Die Mehrheitsfähigkeit, die dann ein generelles Charakteristikum der einzelnen wirtschaftspolitischen Strukturelemente darstellt, wird damit zum zentralen Kriterium bei der theoretischen und praktischen Abgrenzung der wirtschaftspolitischen Möglichkeiten in einer demokratischen Gesellschaft“ (Ramb 1987, S. 214).

Die Legitimation der Regierung durch Wahlen in festgelegten Intervallen hat Auswirkungen auf den Umfang des Legitimationsbereiches. Zunächst sollen wieder die Konsequenzen des demokratischen Typs eines gesellschaftlichen Systems für die Auswahl des wissenschaftstheoretischen Konzeptes ermittelt werden. Da das Konzept mehrheitsfähig sein muß, folgt notwendigerweise die Entscheidung für eine methodologische Richtung, welche die strengste der z. Zt. bekannten Formen für ein objektiv überprüfbares wissenschaftliches Arbeiten ist. Nur dadurch ist nämlich für die Gesellschaft zu erreichen, möglichst viele Einwände gegen die wissenschaftliche Erklärung von Ziel-Mittel-Beziehungen von vornherein zu vermeiden. Dieser Zusammenhang erklärt die weitgehende Anerkennung der synthetischen Methodologie des kritischen Rationalismus in westlichen demokratischen Gesellschaften (Ramb 1987, S. 215).

Die Zustimmung der Mehrheit zu diesem wissenschaftstheoretischen Konzept bewirkt allerdings eine wichtige Beschränkung. „Die Einengung der wissenschaftlichen Theorien durch die rationalen und empirischen Schranken, verbunden mit der Relativierung der Objektivität der Überprüfung auf die Frage der Mehrheitsfähigkeit der Zustimmung, führt zu einer ersten Einschränkung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der wirtschaftspolitischen Möglichkeiten aus theoretischer Sicht" (Ramb 1987, S. 215). So sind als theoretische Grundlage für die Entwicklungspolitik zu einem bestimmten Zeitpunkt nur wenige — bisher nicht verworfene — Theorien akzeptiert. Außerdem ist mit deren Modifizierung oder Ablösung zu rechnen, wenn neue theoretische und empirische Erkenntnisse gewonnen werden.

Bei der Auswahl der Formulierung der entwicklungspolitischen Ziele ist von einem breiten Möglichkeitsbereich auszugehen. Welche Ziele ausgewählt und wie die Zielvariablen im einzelnen operationalisiert werden, wird von Veränderungen der Mehrheitsverhältnisse fortlaufend beeinflußt. Damit ist der theoretische Zielbereich größer als im diktatorischen System. Da aber im demokratischen Gesellschaftssystem ein verstärkter Zwang zur rationalen Begründung der Entwicklungspolitik besteht, wird man von erheblichen Einschränkungen bei der Zielformulierung ausgehen müssen (Ramb 1986, S. 446).

Einerseits besteht aufgrund wechselnder Mehrheitsverhältnisse ein großer Zielbereich (Ausweitung des Zielkataloges), andererseits wird der wirtschaftspolitische Möglichkeitsbereich (Wissen über Ziel-Mittel-Zusammenhänge) durch die oben genannten wissenschaftstheoretischen Bedingungen eingeschränkt.

Bei der praktischen Entwicklungspolitik kann man bei wechselnden Mehrheitsverhältnissen grundsätzlich eine große Vielfalt von Maßnahmen unterstellen. Zu beachten ist, daß die konkrete instrumentelle Ausgestaltung und deren praktische Anwendung verändert wird — häufig auch kurzfristig —, wenn der ursprüngliche theoretische Begründungszusammenhang modifiziert oder aufgegeben werden muß.

Da Auswahl und Anwendung von entwicklungspolitischen Maßnahmen mehrheitsabhängig sind, können Veränderungen der Mehrheitsverhältnisse zu einem Maßnahmenwechsel führen, u.a. auch dann, wenn die beabsichtigten Wirkungen der ursprünglichen Maßnahmen noch gar nicht eingetreten sind. Allerdings hat der von Abstimmungsmehrheiten induzierte Maßnahmenwechsel den Vorteil, daß sowohl neue als auch — wieder — traditionelle Instrumente der Entwicklungspolitik eingesetzt werden, insgesamt also der entwicklungspolitische Möglichkeitsbereich nicht reduziert, sondern offengehalten wird.

Im demokratischen Gesellschaftssystem ist der *Typ des entwicklungspolitischen Entscheidungsfeldes* somit durch folgende Merkmale charakterisiert:

— Der Anspruch auf zutreffende Erklärung von ökonomischen Ziel-Mittel-Zusammenhängen wird mit Hilfe objektiv nachprüfbarer wissenschaftlicher Verfahren begründet;

— entwicklungspolitische Ober- und Unterziele der Regierung unterliegen einem verstärkten Zwang zur rationalen Begründung, um mehrheitsfähig zu sein;

— die theoretisch erkannten Möglichkeiten der Entwicklungspolitik sind — im Vergleich zum diktatorischen System — ausgeweitet;

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— der praktische Instrumenteneinsatz wird durch die Anwendung des trial-and-error-Prinzips beschränkt, aber durch politischen Mehrheitswechsel für neue und traditionelle Ansätze ständig offengehalten;

— institutionalisierte unabhängige Erfolgskontrollen bewirken Lerneffekte für entwicklungspolitische Entscheidungen.

Tatsächliches Regierungsverhalten in demokratisch organisierten Entwicklungsländern ließe sich nach diesem Typ des Entscheidungsfeldes vom Ansatz her erklären. Beispielhaft angeführt seien die Veränderung von außenhandelspolitischen Strategien oder die geänderte Priorität für Industrie- oder Agrarpolitik beim Wechsel der politischen Mehrheit sowie die öffentliche politische Diskussion um entwicklungspolitische Ziele, Zielprioritäten, Maßnahmen und Institutionen.

Die verschiedenen Ansätze der Ökonomischen Theorie der Politik versuchen mit der Frage, wie tatsächliche entwicklungspolitische Entscheidungen einer Regierung zu erklären sind, den Anwendungsbereich der Theorie der Entwicklungspolitik auszudehnen. Dies erfordert vorrangig, die theoretische Grundlagenarbeit zu verbessern. Dabei wird man immer wieder auf eine Hauptschwierigkeit stoßen. Man kann zwar nachweisbar mit dem Instrumentarium der Wirtschaftstheorie politische Entscheidungsprozesse analysieren, aber die tatsächlichen Politikentscheidungen sind damit nicht vollständig zu erklären. Es gibt Leistungsgrenzen der Wirtschaftswissenschaft, wenn sie in verschiedenen sozialwissenschaftlichen Bereichen angewendet wird. „Each of our expansionist invasions has typically encountered an initial phase of easy successes, where postulating rational self-interested behavior in a new field of application has yielded sudden sharp results . . . But then comes a second phase, when doubts begin to emerge. In the partially conquered new territories some of the evidence persists in remaining intractable, difficult to square with the postulate of rational self-interested behavior. In politics these include the fact of voting, the willingness to provide public goods, the grip of ideology" (Hirshleifer 1985, S. 54).

Summary

The New Political Economy Approach to Government Decisions in Development Policy

Observable economic policy decisions of governments in Third World countries have until now found only very few systematic explanations. The New Political Economy is a new way of analysis, which assumes that the governments strive for their own utility-maximization; they are, however, hindered by administrative, legal, economical, and political restrictions. In this analysis the explanations of government decisions are based mostly on the traditional interests groups model. The critics of this new analytical approach argue that until now only casuistic explanations, limited to certain subjects have been

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

presented, that the interest group model applied is not adjusted to the political conditions of developing countries, that behavior of non-democratic governments has been neglected, and that there are some considerable methodical weaknesses in the analysis of government behavior in developing countries with democratic as well as autocratic political structures. The New Political Economy approach can be improved by taking into consideration the functional dependencies between political system, methodology, and economic policy. It can be shown that the type of a political system influences the decision making sphere of politicians. A country's political structure, due to the methodology concepts accepted and applied within it, will lead to a special selection of goals and means of implementation for its development policy.

Literatur

Amelung, T. (1987): Zum Einfluß von Interessengruppen auf die Wirtschaftspolitik in Entwicklungsländern, in: Die Weltwirtschaft, Heft 1, S. 158-171.

Ayub, M. A. und *Hegstad*, S. O. (1987): Management of Public Industrial Enterprises, in: Research Observer, Vol. 2, S. 79-101.

Bloch, P. C. (1986): The Politico-Economic Behavior of Authoritarian Governments, in: Public Choice, Vol. 51, S. 117-128.

Cassing, J. H. und *Hillman*, A. L. (1985): Political Influence Motives and the Choice between Tariffs and Quotas, in: Journal of International Economics, Vol. 19, S. 279-290.

Cathie, J. (1982): The Political Economy of Food Aid, Chippenham.

Dicke, H. und *Stehn*, J. (1987): Bestimmungsgründe der deutschen Entwicklungspolitik, in: Die Weltwirtschaft, Heft 1, S. 172-182.

Fertig, K. und *Kebschull*, D. (1985): Die Auswirkungen von Eigenanstrengungen auf den Entwicklungsprozeß (Forschungsberichte des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Bd. 70), München.

Findlay, R. und *Wellisz*, S. (1983): Some Aspects of the Political Economy of Trade Restrictions, in: Kyklos, Vol. 36, S. 469-481.

— —(1986): Tariffs, Quotas and Domestic-Content Protection: Some Political Economy Considerations, in: Public Choice, Vol. 50, S. 221-242.

Frey, B. S. (1984): The Functions of Governments and Intergovernmental Organizations in the International Resource Transfer — The Case of the World Bank, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 120, S. 702-719.

— (1985): Internationale Politische Ökonomie, München.

— und *Buhofer*, H. (1986): Integration and Protectionism: A Comparative Institutional Analysis, in: Außenwirtschaft, 41. Jg., S. 329-350.

— und *Schneider*, F. (1981): Recent Research on Empirical Politico-Economic Models, in: *Hibbs*, D. A. und *Fassbender*, H. (Hrsg.), Contemporary Political Economy, Amsterdam, S. 11-27.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gäfgen, G. (1976): Politische Ökonomie und Lehre von der Wirtschaftspolitik: Zur Realisierbarkeit wirtschaftspolitischer Vorschläge, in: *Körner*, H., *Meyer-Dohm*, P., *Tuchtfeld*, E., *Uhlig*, Ch. (Hrsg.), Wirtschaftspolitik — Wissenschaft und politische Aufgabe, Bern/Stuttgart, S. 123-143.

Hemmer, H.-R. (1978): Wirtschaftsprobleme der Entwicklungsländer. Eine Einführung, München.

Hirshleifer, J. (1985): The Expanding Domain of Economics, in: American Economic Review, Vol. 75, S. 53-68.

Holthus, M. und *Shams*, R. (1987): Anpassungspolitik und Interessengruppen in Entwicklungsländern, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 32. Jahr, S. 275-289.

Kirsch, G. (1983): Neue Politische Ökonomie, 2., neubearb. und erw. Auflage, Düsseldorf.

Kromphardt, J., *Clever*, P. und *Klippert*, H. (1979): Methoden der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Eine wissenschaftskritische Einführung, Wiesbaden.

Lehmbruch, G. (1986): Interest Groups, Government, and the Politics of Protectionism, in: Außenwirtschaft, 41. Jg., S. 273-302.

Luckenbach, H. (1986): Theoretische Grundlagen der Wirtschaftspolitik, München.

Mohammad, S. und *Whalley*, J. (1984): Rent Seeking in India: Its Costs and Policy Significance, in: Kyklos, Vol. 37, S. 387-413.

Nohlen, D. und *Nuscheler*, F. (Hrsg.) (1982): Handbuch der Dritten Welt, Bd. 1: Unterentwicklung und Entwicklung: Theorien — Strategien — Indikatoren, völlig überarb. und erw. Auflage, Hamburg.

Peters, H.-R. (1986): Mesoökonomie und Neue Politische Ökonomie, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 5, S. 155-175.

— (1987): Einführung in die Theorie der Wirtschaftssysteme, München.

Ramb, B.-Th. (1986): Wirtschaftspolitik — Methodologie — Gesellschaftsordnung, in: Europäische Zeitschrift für Politische Ökonomie 2/3, S. 435-450.

— (1987): Grundlagen der Wirtschaftspolitik, München.

Schenk, K.-E. (1978): Ökonomische Theorie der bürokratisch organisierten Produktion, in: *Helmstädter*, E. (Hrsg.), Neuere Entwicklungen in den Wirtschaftswissenschaften, Berlin, S. 591-608.

Solow, R. M. (1985): Economic History and Economics, in: American Economic Review, Vol. 75, S. 328-331.

Streit, M. E. (1982): Theorie der Wirtschaftspolitik, 2., überarb. und erw. Auflage, Düsseldorf.

Timmermann, V. (1982): Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik, Göttingen.

Tollison, R. D. (1982): Rent Seeking: A Survey, in: Kyklos, Vol. 35, S. 575-602.

Tullock, G. (1974): The Social Dilemma: The Economics of War and Revolution, Blacksburg (Va.).

Weck-Hannemann, H. und *Frey*, B. S. (1987): Was erklärt die Entwicklungshilfe?, in: Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 203, S. 101-122.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Weiher, D. (1982): Außenwirtschaftsstrategien und politische Systeme in Entwicklungsländern — Dargestellt am Beispiel Lateinamerikas, in: *Schenk*, K.-H. (Hrsg.), Studien zur Politischen Ökonomie, Stuttgart, S. 147-166.

Weltbank (1983): Weltentwicklungsbericht 1983, Washington.

Werz, N. (1986): Erst Modernisierung — dann Demokratie?, in: *Oberndörfer*, D. und *Hauf*, Th. (Hrsg.), Entwicklungspolitik, Stuttgart, S. 153-176.

Zohlnhöfer, W. (1980): Das Steuerungspotential des Parteienwettbewerbs im Bereich staatlicher Wirtschaftspolitik, in: *Boettcher*, E., *Herder-Dorneich*, Ph., *Schenk*, K.-E. (Hrsg.), Neue Politische Ökonomie als Ordnungstheorie, Tübingen, S. 82-102.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vom Nutzen des institutionalistischen Ansatzes für die Entwicklungsökonomie

Korreferat zum Vortrag von Ronald Clapham „Erklärungsansätze der Neuen Politischen Ökonomie für entwicklungspolitische Entscheidungen"

Von *Manfred Nitsch,* Berlin

I. Zu den Begriffen „Institution" und „Neue Politische Ökonomie"

In den letzten Jahren hat es, wie Clapham richtig betont, einen raschen und erfolgreichen Vormarsch der auf dem Postulat des individuellen rationalen Eigeninteresses beruhenden Analysen jenseits der Grenzen der traditionellen, neoklassisch geprägten Wirtschaftswissenschaft gegeben. Und es ist auch dem Hirshleifer-Zitat bei Clapham zuzustimmen, daß man sich jetzt in einer „zweiten Phase" (Hirshleifer 1985, S. 54) befinde, in welcher man sich mit der „Persistenz" von Phänomenen auseinandersetzen müsse, welche sich nicht so leicht dem erwähnten Postulat zuordnen ließen. Hirshleifer hält in dem zitierten Aufsatz die zweite Phase für wissenschaftlich besonders interessant, weil hier die neuen und die alten Ansätze miteinander konkurrierten und die Tragfähigkeit des Neuen sich erweisen müßte.

Dieser Anregung folgend, sollen im folgenden alter und neuer Institutionalismus bzw. alte und neue Politische Ökonomie auf ihre konkurrierenden und ihre komplementären Beiträge zur Erklärung von Entwicklung und Unterentwicklung sowie von entwicklungspolitischen Entscheidungen hin untersucht werden. Dazu sind zunächst einige begriffliche Vorklärungen notwendig, dann wird in groben Zügen die historische Dimension der „alten" und der „neuen" Verwendung dieser Begriffe skizziert, um im weiteren die These von der zwar nicht totalen, aber doch recht weitgehenden Komplementarität von „alt" und „neu" zu entwickeln und sie schließlich anhand von Beispielen zu belegen.

Der in unserem Tagungsthema zentrale Begriff „Institution" ist in den Wirtschaftswissenschaften nicht eindeutig definiert. Man entfernt sich aber weder allzuweit von der Umgangssprache, noch vom derzeit relevanten Spektrum der wissenschaftlichen Verwendung des Wortes, wenn man die Begriffsbestimmung von Elsner zugrunde legt: „Eine Institution ist eine *Regel* für das Entscheiden von Individuen in sich *wiederholenden mehrpersonellen* Entscheidungssituationen, die soweit *allgemeine Anerkennung* erlangt hat, daß die Individuen bestimmte *wechselseitige Verhaltenserwartungen* besitzen" (Elsner 1987, S. 5; Hervorhebungen vom Autor).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die sogenannte „Neue Institutionelle Ökonomie" (vgl. Coase 1984, Furubotn/Richter 1984, Langlois 1986, Schmidt 1979, Schotter 1981, Williamson 1985 und 1986) beschäftigt sich also mit dem Entstehen und dem Wandel von über einen gewissen Zeitraum hin geltenden Entscheidungsregeln auch und gerade jenseits von Märkten; es geht um juristische Regelungen, Bürokratien (vgl. Kühne 1978, Niskanen 1968 und 1979), Verbände, sonstige Organisationen und schließlich auch um staatliches Regierungshandeln (vgl. das bahnbrechende Werk von Downs 1957). Die „Neue Politische Ökonomie" (NPÖ) sollte deshalb als Bestandteil dieses neo-institutionalistischen Ansatzes gesehen werden, wie dies auch bei Clapham unter Berufung auf Solow (1985, S. 329) geschieht. Man sollte dann jedoch die NPÖ auch als *allgemeine* ökonomische Theorie der Politik verstehen und sie nicht auf „das Verhalten von Politikern in parlamentarischen Demokratien" (Clapham 1988, Ziff. 2) reduzieren, — selbst wenn die meisten explizit unter dem Stichwort „NPÖ" durchgeführten Untersuchungen sich auf parlamentarische Demokratien in Industrieländern beziehen. Clapham selbst hält ja auch diese Definition nicht durch, sondern behandelt ausdrücklich auch Diktaturen sowie die „Ökonomische Theorie der Bürokratie" unter der NPÖ-Überschrift; — dennoch spiegelt die Fixierung des NPÖ-Ansatzes auf westlich-parlamentarische Demokratien mehr wider als ein Versehen, zeigt sie doch die Schwäche des der NPÖ unterliegenden methodologischen Individualismus bei der Analyse kompletter Gesellschaftsformationen, und zwar insbesondere von solchen politisch-ökonomischen Gemeinwesen, in denen das Prinzip „one man one vote" noch nicht einmal alle vier Jahre zum Tragen kommt. Insofern liefert Claphams Papier auch durch seinen ungewollten Anschauungsunterricht über Defizite und Grenzen der NPÖ einen geeigneten Einstieg in die kritische Theorie- und Methodendiskussion.

II. Geschichtlicher Rückblick und Stand der gegenwärtigen Diskussion

Eine historische Rückblende soll zunächst einmal verdeutlichen, was in diesem Zusammenhang das Attribut „neu" signalisiert. Anders als im Deutschen, wo der Begriff „Institution" recht farblos ist, bedeutet „institutional analysis" oder „institutionalism" im Amerikanischen seit Thorstein Veblens „Theorie der feinen Leute — eine ökonomische Untersuchung der Institutionen" (1899) fundamentale Gesellschaftskritik und Frontstellung gegen die in der Regel apologetische, also die herrschenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturen verteidigende und rechtfertigende, orthodoxe Markttheorie der Neoklassik (vgl. zu „Notwendigkeit und Grenzen des Institutionalismus" Riese 1975, S. 47). Bis zu einem gewissen Grade bildet der „alte" Institutionalismus von Veblen bis Galbraith (1952 und 1958) das US-amerikanische Pendant zu den europäischen Spielarten des Marxismus, des nichtmarxistischen Sozialismus und des Historismus, soweit gesellschaftskritisch (vgl. Bronfenbrenner 1985). Im Verhältnis zu Lateinamerika läßt sich eine weitgehende Übereinstimmung mit

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dem dort in den 1950er und 1960er Jahren vorherrschenden, maßgeblich von Prebisch geprägten „Strukturalismus" konstatieren (vgl. Street 1967).

In den 1960er Jahren erfolgt gleichzeitig mit der mathematischen Vervollkommnung der walrasianischen Gleichgewichtsökonomie und der paretianischen Wohlfahrtsökonomie durch Arrow und Debreu im Zuge der Studentenbewegung ein Wiederaufleben der klassischen „Politischen Ökonomie" (von vielen Konservativen, aber auch von Linken häufig eng verstanden als marxistische Polit-Ökonomie), die in den USA eine Symbiose mit dem radikal-egalitär-bürgerlichen Institutionalismus unter dem Etikett „radical economics" eingeht. Von links her sieht es so aus, als hätte sich die Orthodoxie in eine esoterische Welt der vollkommenen Märkte ohne Raum und Zeit zurückgezogen und die Erklärung und Gestaltung der Realität den Keynesianern mit ihrem Optimismus gegenüber der Institution „Staat" oder gar den marxistischen Linken mit ihrem Anspruch auf Erklärung der „Totalität" von Wirtschaft, Gesellschaft und Geschichte überlassen.

Die „Gegenrevolution" läßt jedoch nicht lange auf sich warten: Die Orthodoxie verallgemeinert ihr Instrumentarium, z. B. durch die Ausdehnung des Kapitalbegriffs auf das Humankapital, die Erweiterung des Gutsbegriffs auf Information und auf Verfügungsrechte („property rights"), die Berücksichtigung von Ungewißheit, Risiko und Transaktionskosten (vgl. Williamson 1985 und 1986) und die Anwendung der Maximierungsregel auf die Politik im Rahmen der „Neuen Politischen Ökonomie". Außerdem beginnt die Spieltheorie ihren Siegeszug durch die Sozialwissenschaften, und das „Prisoners' Dilemma" wird zum Standardmodell für den Beweis der Nützlichkeit von Institutionen im Sinne von Entscheidungsregeln (vgl. Elsner 1987, S. 6; Shubik 1982 und 1984 und Schotter 1981). Gleichzeitig entwickelt die „Public-Choice"-Schule eine Theorie bürokratischen Verhaltens, bei dem der „public man" als Politiker, Bürokrat, Richter, etc. mit einem ähnlichen, nämlich persönlich-individuell maximierenden Verhaltenskalkül analysiert wird wie der „private man" als Unternehmer oder Verbraucher (vgl. Buchanan 1983 und 1986). Damit wird der „Datenkranz" der neoklassischen Marktökonomie wieder endogenisiert und das Wissenschaftsprogramm der Volkswirtschaftslehre aus der Verengung auf „economics" herausgeführt auf das breitere Feld der „political economy" (Buchanan 1982).

Die „New Institutional Economics" haben den sozialreformerischen oder gar revolutionären Elan der „alten" Institutionalisten abgelegt und gehen von der Mikroebene her die Institutionen eher affirmativ an. Auch in der Betriebswirtschaftslehre, die sich mit ihrem Wissenschaftsanspruch lange schwer getan hatte, weil ihr der Brückenschlag zwischen den theoretisierenden Kunstlehren der Praktiker und den abstrakten Modellen der neoklassischen Mikroökonomen nicht gelungen war, wird dieser neue Ansatz aufgenommen, — jedenfalls von einer wichtigen Gruppe von Betriebswirten. Sie erschließen sich mit der Berücksichtigung von asymmetrischer Information zwischen „principal" und „agent", von Unsicherheit, Transaktionskosten, etc. einen sehr vielversprechen-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den theoretischen Zugriff zum praktischen Wirtschaftsleben, insbesondere den Institutionen auf den Arbeits- und Finanzmärkten (vgl. Schneider 1987, Schmidt 1979 und 1981, Krahnen 1985, Spremann 1985).

Im Bereich der „Mesoökonomie" (Peters 1986) zwischen Mikro- und Makroebene ist der institutionalistische Ansatz auch sehr erfolgreich und vielversprechend. Bei seinem Vorstoß auf die Makroebene bleibt er jedoch bei einigen wenigen Modellen stehen, die zudem häufig — da ist Clapham zuzustimmen — als „Neue Politische Ökonomie" auf Bilderbuch-Demokratien zugeschnitten sind und als Grundlagen für eine Gesellschaftstheorie dürftig bleiben. Andererseits gibt es auch die Kritik, daß nicht auf Demokratien zugeschnittene Public-Choice-Modelle normativ auf eine Abwertung des Mehrheitsprinzips hinauslaufen würden (Müller-Plantenberg 1982).

Die neoklassischen Mikroökonomen sind nicht die Einzigen, die sich in den letzten Jahren verstärkt den Institutionen zugewandt haben. Auch bei den Vertretern der „alten" Politischen Ökonomie keynesianischer und marxistischer Prägung, also von der Makroebene her, gibt es eine deutliche Hinwendung zur detaillierten Beschäftigung mit Institutionen und institutionellem Wandel. Die anfänglich häufig recht pauschale Charakterisierung des „Bürgerlichen Staates" als „abgeleitet" aus den Bedürfnissen der Kapitalakkumulation gibt genaueren empirischen und theoretischen Analysen Raum (vgl. Evers 1977, Hanisch/Tetzlaff 1981, Elsenhans 1981 und 1988).

Als einer der ersten Entwicklungstheoretiker nimmt Hirschman (1963) die frühen Ansätze der Public-Choice- und der Spieltheorie auf und bringt sie u. a. in seine brilliante Analyse der Landreformpolitik in Kolumbien, der Regionalpolitik in Brasilien und der Antiinflationspolitik in Chile ein. Hirschman ist es auch, der 1977 den Begriff „Mikro-Marxismus" für diejenigen Analysen von institutionellen Strukturen einführt, welche den Anspruch auf Erfassung der Dialektik von Produktivkraftentwicklung und Produktionsverhältnissen, von Basis und Überbau erheben und auf eine Klassenanalyse abstellen, aber weit unterhalb der Schwelle der Ablösung von epochebestimmenden Produktionsweisen wie etwa des Übergangs vom Feudalismus zum Kapitalismus bleiben und sich mit der Kontrastierung von Kaffee vs. Zucker oder Erdöl vs. Bananen als Hauptexportgut begnügen. Ich möchte an dieser Stelle auf die Diskussion in diesem Ausschuß über den Dependencia-Ansatz verweisen, in der ich auf Hirschman und andere, eher aus der Makroebene, vom Weltmarkt her, argumentierende Autoren eingegangen bin (vgl. Nitsch 1986a, Sautter 1986).

Nicht nur ein von keiner Schule so recht zu vereinnahmender heterodoxer Theoretiker wie Hirschman stellt, wie ich meine mit großem Erfolg, in dem Zwischenfeld unterhalb der großen, gesellschaftsphilosophischen Entwürfe und oberhalb der mikroökonomischen Allokationslogik seine Analysen an, — auch die sich als eindeutig marxistisch verstehenden Vertreter des „Régulation"-Ansatzes in Frankreich begeben sich auf den Pfad der differenzierten Analyse von institutionellen Unterschieden in kapitalistischen Gesellschaften (vgl.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Aglietta 1979, Lipietz 1985 und, auf Entwicklungsländer bezogen, Hurtienne 1986), wobei die jeweils konkrete gesellschaftliche Regulierung in ihrer Gesamtheit als „Trouvaille", also als nicht deterministisch ableitbare, sondern als konkret historisch entstandene und von einer Vielfalt von Faktoren abhängige Konstellation, deklariert wird. Auch die ökonomische Anthropologie bzw. die Ethnologie und die Entwicklungssoziologie werfen die Frage nach der institutionellen „Einbettung der Wirtschaft" (Elwert 1987) neu auf.

Wenn Clapham meint, in der Entwicklungsländerliteratur „fehlen bisher Untersuchungen über die Interdependenz von makroökonomischen Ergebnissen ..., politischer Unterstützung durch Wähler ... und makroökonomischer Politik" (Ziff. II. 1), und wenn er konstatiert, „(die) Erklärung des Regierungsverhaltens in autoritären Systemen (insbesondere Einparteiensysteme, Militärregime) ist bislang stark vernachlässigt worden" (Ziff. II. 2), dann ignoriert er die Bestände ganzer Bibliotheken, die dazu unter Verwendung der „alten" Politischen Ökonomie geschrieben worden sind, ebenso wie die Versuche, alte Fragen an die Wirtschaftsgeschichte und die Entwicklungstheorie neu zu formulieren (vgl. North 1988, Röpke 1983). Andererseits kritisiert Clapham an der NPÖ, „daß sie sehr wichtige funktionale Beziehungen zwischen Gesellschaftsordnung, Methoden der wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnisgewinnung und Wirtschaftspolitik unberücksichtigt läßt" (Ziff. III), wobei er selbst argumentiert, in einem despotischen (oder diktatorischen) Gesellschaftssystem würde hinsichtlich der wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnisgewinnung ein „pluralistisches Methodologiekonzept" (Ziff. III. 1) zu erwarten sein, während im demokratischen System die „synthetische Methodologie des kritischen Rationalismus" (Ziff. III. 2) weitgehend anerkannt sei.

Abgesehen von der wenig überzeugenden Begrifflichkeit und der geradezu grotesken Überschätzung der Bedeutung formaler wirtschaftswissenschaftlicher Politikberatung in der Begründung der eigenen Position gegenüber der NPÖ, geht Claphams Kritik m. E. deshalb an den Grundpostulaten und den Ergebnissen der „neuen" (wie der „alten") institutionellen/politischen Ökonomie vorbei, weil letztlich doch die „gesamtwirtschaftlich rational handelnde Regierung" und der „wohlwollende Diktator", die doch wohl gesamtwirtschaftlich gemeinte, uneingeschränkt „rationale Begründung" von Wirtschaftspolitik und das „objektiv überprüfbare wissenschaftliche Arbeiten" sein Denken über Wirtschaftspolitik beherrschen. Er vollzieht den Buchananschen Schritt von „economics" zu „political economy", von der Wohlfahrtstheorie zur Public-Choice-Theorie, nicht nach, so daß er noch nicht einmal die von Hirshleifer apostrophierten leichten Siege der Ökonomie bei der Invasion in das Gebiet der Politik in der ersten Phase würdigt, geschweige denn die Schwierigkeiten der zweiten Phase reflektiert, wenn das Kernterritorium des invadierten Gebietes berührt wird. Auf dieses umstrittene Terrain wollen wir uns im folgenden begeben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

III. Konkurrenz oder Komplementarität von „alter" und „neuer" Politischer Ökonomie?

Wenn sich Vertreter der „alten" und der „neuen" institutionellen/politischen Ökonomie bei demselben Gegenstand begegnen, gibt es in der Regel Mißtrauen und Mißverständnisse, und möglicherweise auch unversöhnliche wissenschaftliche Standpunkte. Das gilt beim Konflikt zwischen „alten" Institutionalisten und solchen Markttheoretikern, die sich vom Individium her „neu" an die Institutionen herantasten und aus deren Existenz auf ihre Überlebenswürdigkeit und Pareto-Optimalität zu schließen geneigt sind, insofern, als, wie eingangs ausgeführt, die „Alten" eher zur Kritik und die „Neuen" eher zur Apologie neigen. Umgekehrt ist es bei der Auseinandersetzung zwischen „alten" Politischen Ökonomen und überzeugten „Marktwirtschaftlern", welche mit ihrem „neuen" Instrumentarium damit beschäftigt sind, den überlebten, verkrusteten, pareto-suboptimalen Charakter von Institutionen herauszuarbeiten (vgl. Olson 1982) und der „Deregulierung" das Wort zu reden (vgl. den Überblick bei Matthews 1986). Hier sind die „Neuen" in der Offensive, und die „Alten" tendieren dazu, staatliche Strukturen gegen Privatisierungstendenzen zu verteidigen. Ein wichtiger Schlüsselbegriff ist dabei die „Rente".

Insbesondere die Entwicklungsländer werden häufig als „rent-seeking societies" begriffen, also als Gesellschaften, in denen Institutionen vorherrschen, welche den Einflußreichen und Mächtigen „Renten" im Sinne von unverdienten Einkommen verschaffen, wogegen nur mehr Markt helfen könne (vgl. den klassischen Artikel der späteren Vizepräsidentin der Weltbank Krueger 1974 sowie Weede 1985 und 1986 und zur Kritik G. Simonis 1986). Wie Elsenhans (1988) und Ashof (1988) herausarbeiten, geht diese, die Effizienz beeinträchtigende, unverdiente „Privilegienrente" (wie ich diesen Typ von Rente nennen möchte) begrifflich bei Weede und anderen „Marktwirtschaftlern" leicht durcheinander mit der „Bergwerksrente" von Ricardo, also der Differentialrente, die, etwa beim Erdöl, ein Land sich aus dem Rohstoffexport dann aneignen kann, wenn die Produktionskosten unter den Weltmarktpreisen liegen und das Land ausreichend Macht besitzt, um die private Aneignung der Rente, etwa durch die transnationalen Ölgesellschaften, zu verhindern.

Hält man beide Rentenbegriffe auseinander, dann läßt sich der Ansatz der „alten" Politischen Ökonomie, der unter „Rente" in erster Linie die Bergwerksrente verstanden und den Kampf um diese Rente thematisiert hat, durchaus mit der „neuen" Politischen Ökonomie mit ihrer Schräglage zugunsten der Interpretation von unverdienten Einkommen als Privilegienrenten verbinden. Selbst und gerade wenn in der Realität eine „Gemengelage" vorzufinden ist, bei welcher beispielsweise die nationale staatliche Ölgesellschaft versucht, die ihr zufließende Bergwerksrente als Privilegienrente im eigenen Unternehmen zu behalten und nicht an das Finanzministerium abzuführen, kann die Differenzierung zwischen beiden Typen von Renten dazu beitragen, institutionelle Regelungen zu finden,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die dem Land die Bergwerksrente zukommen lassen, ohne einen unproduktiven Privilegien-Wasserkopf bei der staatlichen Ölgesellschaft zu schaffen.

Meiner Meinung nach kann der Streit zwischen „alten" und „neuen" Institutionalisten also für die Erkenntnis durchaus fruchtbar werden. Demnach erschließt sich der Charakter einer Institution möglicherweise sogar erst richtig aus dem Herangehen von beiden Seiten:

Das „Animal" Institution ist einerseits von der Grobstruktur der Gesellschaftsformation geprägt, die ihm eine „Nische" oder eine Funktion zuweist und zu deren Analyse die „alte" Politische Ökonomie keynesianischer, marxistischer oder auch orthodox-ordnungspolitischer Provenienz durchaus noch dient, ja sogar m. E. unverzichtbar ist. Ich erinnere noch einmal für die Entwicklungsökonomie an mein Plädoyer für einen aktualisierten und aufgeklärten Dependencia-Ansatz. Andererseits findet die Institution nach der obigen Definition von Elsner als Entscheidungsregel in „sich wiederholenden mehrpersonellen Entscheidungssituationen" nur dann „allgemeine Anerkennung", wenn sie unter den für die Individuen gegebenen Rahmenbedingungen den Interessen der Betroffenen entgegenkommt oder zumindest früher einmal entsprochen hat. Für diese Feinstruktur der Regelung ist die „neue" Institutionelle Ökonomie als analytisches Instrument m. E. ausgezeichnet geeignet.

Mir ist bewußt, daß die Exponenten der „alten" wie der „neuen" institutionellen/politischen Ökonomie ihren Totalanspruch nicht von heute auf morgen aufgeben werden, möchte aber aus der Entwicklungsländerforschung noch einige Beispiele zur Illustration meiner These vorstellen.

IV. Beispiele

Das Rätsel von der Verbreitung der Teilpacht: Stiglitz (1986; vgl. auch Quibria/*Rashid (1984)* kann mit seinem neo-institutionalistischen Paradigma der „unvollkommenen Information" zwar einen Schlüssel zur Erklärung der weiten Verbreitung der Teilpacht in einer Vielzahl von ländlichen Regionen der Welt gegen die Alternativen „Lohnarbeit" und „Pacht mit fixem Geldbetrag" liefern, und er hat recht, wenn er der Ausbeutungs-Hypothese, die er als Alternative heranzieht und kritisiert, vorwirft, sie könne die genaue Struktur der ländlichen Institutionen nicht erklären („The exploitation hypothesis ... fails to explain the detailed structure of rural organization ...", S. 261), aber er kann mit seinem Instrumentarium nicht erklären, warum der eine Partner in dem Vertragsverhältnis das Land besitzt und der andere nicht, und letzterer auch keine Chance hat, sich auf eigenem Land niederzulassen. Insofern ist sein Anspruch, „*The* New Development Economics" zu vertreten, überzogen. Die Grobstruktur wird m. E. ganz gut von den gesamtgesellschaftlichen bzw. -ökonomischen Modellen, also beispielsweise von der „alten" Politischen Ökonomie des Bodeneigentums beim Übergang vom Feudalismus zum Kapitalismus, abgebildet, während die „*detailed* structure" tatsächlich besser (oder:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

überhaupt nur) mit dem Instrumentarium der von der Markttheorie herkommenden „neuen" Politischen Ökonomen, Institutionalisten und Public-Choice-Vertretern analysiert werden kann.

Die Verwaltung von Unterentwicklung: Die in vielen Entwicklungsländern übliche Verwaltungsstruktur und das Verwaltungshandeln lassen sich mit Hilfe des von beiden Seiten simultan ansetzenden Vorgehens auf relativ elegante Weise erklären. Die Hoheitsverwaltung (als Erbe der Kolonialverwaltung) mag zwar mehr oder weniger demokratisiert und dezentralisiert sein, aber die Leistungsverwaltung bleibt zentralisiert — und international refinanziert. Sie wird kontrolliert von einer privilegierten, aber durchaus unter Legitimationszwang stehenden Staatsbürokratie, die Züge einer Klasse („Staatsklasse") annehmen kann (vgl. Elsenhans 1981 und 1988). Infrastrukturinvestionen, aber auch direkte Produktionsförderungsprogramme erreichen, radarstrahlähnlich, mal diese, mal jene Lokalität, so daß Warteschlangen induziert und extrem inegalitäre gesellschaftliche Strukturen bei stellenweise und zeitweilig durchaus massiver Modernisierung der Produktionsapparte konserviert werden (vgl. zur Stabilisierung von ländlicher Unterentwicklung Nitsch 1982 und 1985, und zur Problematik der „Förderung" des städtischen „informellen Sektors" Krahnen/Nitsch 1987).

Die Dynamik von Staatsunternehmen: Das Problem der Staatsunternehmen läßt sich auch weder von „oben" noch von „unten" allein in den Griff bekommen. Die in den letzten Jahren vorgelegten Analysen gehen, soweit sie gut und weiterführend sind, zumindest implizit von dem Doppelcharakter dieser Institutionen als Instrumenten politischer Machtausübung durch Politiker und Interessengruppen und als Betriebe mit recht hochgradiger Autonomie und speziellen Verhaltensmustern aus. Reformvorstellungen etwa der Weltbank (1983) und von Aharoni (1982) und Altmann (1984) beruhen auf einer Anerkennung dieser institutionellen Doppelrolle. Unsere Analyse des brasilianischen Biotreibstoffprogramms (Borges u. a. 1984) wird auch erst dadurch „rund", daß die „alte" Politische Ökonomie der Sektoren Zucker, Auto und Treibstoff mit der Allokationslogik nach dem Weltmarktkalkül und der administrativen Logik der beteiligten Staatsunternehmen und Bürokratien verbunden wird.

Entwicklungsfinanzierung: Wie oben angemerkt, ist die neo-institutionalistische Ökonomie im Hinblick auf die Finanzbeziehungen besonders weit ausgebaut, so daß es naheliegt, auch in der Entwicklungsfinanzierung mit diesem Ansatz zu arbeiten. Die Ergebnisse der Forschung und der praktischen Projektarbeiten, an denen ich selbst beteiligt war, machen mir Mut zu weiteren Aktivitäten auf diesem Gebiet (vgl. Schmidt 1985, Krahnen/Nitsch 1987 und Geis u. a. 1983, zusammenfassend Nitsch 1987), obwohl ich meinen allgemeinen Entwicklungshilfepessimismus nicht verhehlen möchte (vgl. Erler 1985, Nitsch 1986 b). Öffentliche Entwicklungsbanken sind in der Regel von der Grobstruktur her eingebunden in dieselben Strukturen wie andere Staatsunternehmen; zusätzlich haben sie mit den Spezifika von Banken zu leben, und sie müssen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

überdies noch als „Einfüllstutzen" für externe Hilfe dienen; — ein weitgespannter Fächer von Funktionen, der leicht zu Negativkombinationen führt, wenn ihm nicht durch die Feinstruktur „maßgeschneidert" in der Organisation und im Anreizsystem Rechnung getragen wird. Leitlinie ist dabei, daß in der Konzeption für die Bank bzw. für einzelne Programme oder Projekte die Grob- wie die Feinstruktur nicht nur analytisch, sondern auch entwicklungspolitisch, betriebswirtschaftlich und organisatorisch ernst genommen werden, so daß der „public man" innerhalb der geförderten Institution seinem Eigeninteresse zum Wohle des Ganzen nachgehen kann und nichts Übermenschlich-Heroisches von ihm erwartet werden muß, um das Projekt zum Erfolg zu führen.

Sicher würde es zu weit gehen, die Erfolge und Mißerfolge der alten und der neuen politischen und allgemein institutionellen Ökonomie hier im Hinblick auf die Entwicklungsökonomie vollständig bilanzieren zu wollen. Aber wenn ich die Studien von Hirschman zur Wirtschaftspolitik, die allgemeinen entwicklungstheoretischen Überlegungen von Olson, die Rent-seeking-Debatte, die Analysen von Pachtsystemen, Verwaltungen, Finanzinstitutionen und Entwicklungshilfeorganisationen Revue passieren lasse, dann muß ich zumindest für meine eigene wissenschaftliche Arbeit feststellen, daß die „neuen" mikroökonomischen Ansätze für mich wertvolle Ergänzungen zur „alten" Politischen Ökonomie darstellen.

Dagegen bleiben die Ergebnisse m. E. jeweils dürftig, wenn von den Grobstrukturen her unmittelbar die institutionelle Feingliederung „abgeleitet" bzw. aus dem individuellen Eigeninteresse zu rasch auf die Gesamtgesellschaft und die nationale Politik geschlossen wird.

Summary

Assessing The Usefulness of The Institutionalist Approach to Development Economics

Whereas the „old" institutionalists of the Veblen tradition were, as a rule, highly critical of formal orthodox economics, the „new institutional" and „new political" economists have grown out of the neoclassical school and begun to invade the field of politics, using now the methodology of individual self-interest instead of Paretian welfare theory.

The question is asked, whether the „old", classical political economy including Marx' Critique of it, is compatible with this „new" institutionalist political economy based on modern micro-economics. The answer is „yes", in the sense that the *overall* structure of the social formation and the economic problem to be investigated or handled should be seen at through the eyes of the „old" political economy, and that the *detailed* structure of the institutional set-up, its incentive system and its dynamics are fruitfully dealt with in terms of the „new" institutionalist approach. It is argued that deductive reasoning from overall political economy principles to individual institutions and regulations tends to

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

give just as poor results as building elaborate political models on purely individualistic grounds.

This thesis is illustrated by examples from development economics, projects, and policies. It is suggested that there is evidently no strict complementarity between the „old" and the „new", since the middle ground of institutions is invaded both from the macro level where the „old" political economy has its strongholds, and from the micro level where the „new" institutionalists are on firm ground. However, in view of the high complexity and dynamics of institution building and institutional reform in developing countries, it is worthwhile to try a combination of both approaches in practical field research and policy-advice.

Literatur

Aglietta, M.: A Theory of Capitalist Regulation, London: NLB, 1979.

Aharoni, Yair: State-Owned Enterprise: An Agent Without A Principal, in: Jones, Leroy P. (Hg.): Public Enterprise in Less-Developed Countries, Cambridge 1982, S. 67-76.

Altmann, Jörn: State-Owned Enterprises, National Budgets and External Debts. Observations from Latin American Examples, in: Vierteljahresberichte (Vjb. FES), Nr. 98, 1984, S. 407-420.

Ashoff, Guido: Rent-Seeking: Zur Relevanz eines relativ neuen Konzeptes in der ökonomischen Theorie der Politik und der entwicklungstheoretischen Diskussion, in: Vierteljahresberichte (Vjb. FES), Nr. 112, 1988, S. 103-125.

Borges, Uta/*Freitag,* Heiko/*Hurtienne,* Thomas/*Nitsch,* Manfred: PROALCOOL. Analyse und Evaluierung des brasilianischen Biotreibstoffprogramms, Saarbrücken-Fort Lauderdale: Breitenbach, 1984.

Bronfenbrenner, Martin: Early American Leaders — Institutional and Critical Traditions, in: American Economic Review, Vol. 75, No. 6, 1985, S. 13-27.

Buchanan, James M.: The Related but Distinct „Sciences" of Economics and of Political Economy (1982), in: Ders. (1986), S. 28-39.

— Liberty, Market, and State (1983), in: Ders. (1986), S. 3-7.

— Liberty, Market, and State. Political Economy in the 1980's, Brighton: Wheatsheaf/Harvester, 1986.

Clapham, Ronald: Erklärungsansätze der Neuen Politischen Ökonomie für entwicklungspolitische Entscheidungen, 1989 (in diesem Band).

Coase, Ronald H.: The New Institutional Economics, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 140, Nr. 1, 1984, S. 229-231.

Downs, Anthony: An Economic Theory of Democracy, New York 1957; deutsch: Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen: Mohr (Siebeck), 1968.

Elsenhans, Hartmut: Abhängiger Kapitalismus oder bürokratische Entwicklungsgesellschaft, Frankfurt/New York: Campus, 1981.

— Zur Theorie und Praxis bürokratischer Entwicklungsgesellschaften, 1989 (in diesem Band).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Elsner, Wolfram: Institutionen und ökonomische Institutionentheorie: Begriffe, Fragestellungen, theoriegeschichtliche Ansätze, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiST), H. 1, Januar 1987, S. 5-14.

Elwert, Georg: Ausdehnung der Käuflichkeit und Einbettung der Wirtschaft: Markt und Moralökonomie, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie (i. E.), 1987.

Erler, Brigitte: Tödliche Hilfe. Bericht von meiner letzten Dienstreise in Sachen Entwicklungshilfe, Freiburg: Dreisam, 1985.

Evers, Tilman: Bürgerliche Herrschaft in der Dritten Welt. Zur Theorie des Staates in ökonomisch unterentwickelten Gesellschaftsformationen, Köln/Frankfurt: EVA, 1977.

Furubotn, Eirik G./*Richter*, Rudolf: The New Institutional Economics. Symposium June 6-10, 1983, Mettlach/Saar. Editorial Preface, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 140, Nr. 1, 1984, S. 1-6.

Galbraith, John K.: American Capitalism: The Concept of Countervailing Power, New York 1952; deutsch: Der amerikanische Kapitalismus im Gleichgewicht der Wirtschaftskräfte, Stuttgart—Wien—Zürich: Wal er, 1956.

— The Affluent Society, New York 1958; deutsch: Gesellschaft im Überfluß, München/Zürich: Droemer/Knaur, 1959.

Geis, Heinz-G./*Nitsch*, Manfred/*Portocarrero*, Felipe/*Zeitinger*, Claus-Peter: Studie über die Errichtung der Städtischen Sparkasse Piura, Peru, Frankfurt: IPC, 1983 (im Auftrag der GTZ; unveröff.).

Hanisch, Rolf/*Tetzlaff*, Rainer (Hg.): Staat und Entwicklung. Studien zum Verhältnis von Herrschaft und Gesellschaft in Entwicklungsländern, Frankfurt/New York: Campus, 1981.

Hirschman, Albert O.: Journeys Toward Progress. Studies of Economic Policy-Making in Latin America, New York: Twentieth Century Fund, 1963.

— The Strategy of Economic Development, New Haven: Yale University Press, 1958; deutsch: Die Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung, Stuttgart: Fischer, 1967.

— The Social and Political Matrix of Inflation: Elaborations on the Latin American Experience (1978), in: Ders. (1981), S. 177—207.

— A Generalized Linkage Approach to Development, with Special Reference to Staples (1977), in: Ders. (1981), S. 59-97.

— Essays in Trespassing. Economics to Politics and Beyond, Cambridge u. a.: Cambridge University Press, 1981.

Hirshleifer, Jack: The Expanding Domain of Economics, in: American Economic Review, Vol. 75, No. 6, 1985, S. 53-68.

Hurtienne, Thomas: Fordismus, Entwicklungstheorie und Dritte Welt, in: Peripherie, Nr. 22/23, 1986, S. 60-110.

Krahnen, Jan P.: Kapitalmarkt und Kreditbank. Untersuchungen zu einer mikroökonomischen Theorie der Bankunternehmung, Berlin: Duncker & Humblot, 1985.

Krahnen, Jan P./*Nitsch*, Manfred: Kredit und informeller Sektor, Berlin/Frankfurt: IPC, 1987 (im Auftrag der GTZ; unveröff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Krueger, Anne O.: The Political Economy of the Rent-Seeking Society, in: American Economic Review, Vol. 64, No. 3, 1974, S. 291-303.

Kühne, Karl: Zur ökonomischen Theorie der Bürokratie, in: Helmstädter, Ernst (Hg.): Neuere Entwicklungen in den Wirtschaftswissenschaften, Berlin: Duncker & Humblot, 1978, S. 609-632.

Langlois, Richard N.: The New Institutional Economics: An Introductory Essay, in: Ders. (Hg.): Economics as a Process. Essays in the New Institutional Economics, Cambridge: Cambridge University Press, 1986, S. 1-25.

Lipietz, A.: Mirages et miracles, Paris 1985.

Matthews, R. C. O.: The Economics of Institutions and the Sources of Growth, in: The Economic Journal, Vol. 96, 1986, S. 903-918.

Müller-Plantenberg, Urs.: Mehrheit und Minderheiten zwischen Macht und Markt. Die Abwertung des Mehrheitsprinzips in der Theorie des Public Choice, in: Leviathan, H. 3, 1982, S. 239-253.

Niskanen, W. A.: Non-Market Decision-Making, in: American Economic Review, Vol. 58, 1968, S. 293 ff.

— Ein ökonomisches Modell der Bürokratie, in: Pommerehne, W./Frey, B. (Hg.): Ökonomische Theorie der Politik, Zürich 1979, S. 349-368.

Nitsch, Manfred: Bauern zwischen Selbsthilfe und internationalen Förderungsprogrammen zur Integrierten Ländlichen Entwicklung. Erfahrungen aus Kolumbien, Berlin 1982 (Manuskript).

— Politisch-administrative Bedingungen von ländlicher Unterentwicklung und Entwicklung, in: Klennert, K. (Redaktion): Wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Probleme der landwirtschaftlich/ländlichen Entwicklung in den Tropen und Subtropen. Aktualisierung und Orientierung der Forschungsaktivitäten in der Bundesrepublik Deutschland, Teil 1: Politisch-ökonomische Probleme, Feldafing: Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung, Zentralstelle für Ernährung und Landwirtschaft/Arbeitsgruppe tropische und subtropische Agrarforschung, 1985, S. 149-166.

— Die Fruchtbarkeit des Dependencia-Ansatzes für die Analyse von Entwicklung und Unterentwicklung, in: Simonis, Udo E. (Hg.): Entwicklungstheorie — Entwicklungspraxis. Eine kritische Bilanzierung, Berlin: Duncker & Humblot, 1986 a, S. 229-263; englisch: Assessing the Usefulness of The Dependency Approach, in: Economics, Vol. 33, 1986, S.68-97.

— „Tödliche Hilfe"? Zur Modifikation der Außenwirtschafts- und Entwicklungstheorie durch die Einbeziehung des Verhaltens von Entwicklungsbürokratien, in: Schmid-Schönbein, Thomas u.a. (Hg.): Entwicklungsländer und Weltmarkt. Ökonomie und Gesellschaft, Jahrbuch 4, Frankfurt/New York: Campus, 1986 b, S. 69-111.

— Glaspaläste und Unterentwicklung: Entwicklungsbanken in der Diskussion, in: Schwefel, Detlef (Hg.): Soziale Wirkungen von Projekten in der Dritten Welt, Baden-Baden: Nomos, 1987, S. 169-189.

North, Douglass C.: Theorie des institutionellen Wandels. Eine neue Sicht der Wirtschaftsgeschichte, Tübingen: Mohr (Siebeck), 1988.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Olson, Mancur: The Rise and Decline of Nations, New Haven: Yale University Press, 1982; deutsch: Aufstieg und Niedergang von Nationen, Tübingen: Mohr (Siebeck), 1985.

Peters, Hans-Rudolf: Mesoökonomie und Neue Politische Ökonomie, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 5, 1986, S. 155-173.

Pischke, J. D. von/*Heffernan,* Peter J./*Adams,* Dale W.: The Political Economy of Specialized Farm Credit Institutions in Low-Income Countries, Washington 1981 (World Bank Staff Working Paper No. 446).

Quibria, M. G./*Rashid,* S.: The Puzzle of Sharecropping: A Survey of Theories, in: World Development, Vol. 12, No. 2, 1984, S. 103-114.

Riese, Hajo: Wohlfahrt und Wirtschaftspolitik, Reinbeck: Rowohlt, 1975, Entwicklungsstrategie und ökonomische Theorie — Anmerkungen zu einem vernachlässigten Thema, in: Schmid-Schönbein, Thomas u.a. (Hg.): Entwicklungsländer und Weltmarkt. Ökonomie und Gesellschaft. Jahrbuch 4, Frankfurt/New York: Campus, 1986, S. 157-196.

Röpke, Jochen: Handlungsrechte und wirtschaftliche Entwicklung, in: Schüler, Alfred (Hg.): Property Rights und ökonomische Theorie, München 1983, S. 111-144.

Schmidt, Reinhard H.: Die Rolle von Informationen und Institutionen auf Finanzmärkten, Frankfurt 1979 (unveröff. Habilitationsschrift).

— Ein neo-institutionalistischer Ansatz der Finanzierungstheorie, in: Rühli, E./Thommen, J. P. (Hg.): Unternehmensführung aus finanz- und bankwirtschaftlicher Sicht, Stuttgart 1981, S. 135-154.

— unter Mitarbeit von Gerhard Dedorath: Kreditversorgung von Kleinbetrieben über Zwischenträger. Endbericht und empirische Befunde aus Kamerun, Kenia und Sambia, Frankfurt: Interdisziplinäre Projekt Consult, 1985 (im Auftrag der GTZ).

Sautter, Hermann: Entwicklung durch Weltmarktassoziation — Unterentwicklung durch Disoziation? Ein Rückblick auf die Dependenztheorie, in: Simonis, Udo (Hg.): Entwicklungstheorie — Entwicklungspraxis. Eine kritische Bilanzierung, Berlin: Duncker & Humblot, 1986, S. 265-299.

Schneider, Dieter: Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 3. neu bearbeitete und erweiterte Auflage, München/Wien: Oldenbourg, 1987.

Schotter, Andrew: The Economic Theory of Social Institutions, New York/Cambridge u.a.: Cambridge University Press, 1981.

Shubik, Martin: Game Theory in the Social Sciences. Concepts and Solutions, Cambridge, Mass./London: MIT, 1982.

— A Game-Theoretic Approach to Political Economy, Vol. 2 of Game Theory in the Social Sciences, Cambridge, Mass./London: MIT, 1984.

Simonis, Georg: Rent-Seeking — eine neue Theorie der Unterentwicklung? in: Politische Vierteljahresschrift, H. 1, 1986, S. 100-109.

Solow, Robert M.: Economic History and Economics, in: American Economic Review, Vol. 75, No. 2, 1985, S. 328-331.

Spremann, Klaus: Finanzierung, München: Oldenbourg, 1985.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Stiglitz, Joseph E.: The New Development Economics, in: World Development, Vol. 14, No. 2, 1986, S. 257-265.

Street, James H.: The Latin American „Structuralists" and the Institutionalists: Convergence in Development Theory, in: Journal of Economic Issues, Nos. 1-2, 1967, S. 44-62.

Veblen, Thorstein: The Theory of the Leisure Class (1899); deutsch: Theorie der feinen Leute. Eine ökonomische Untersuchung der Institutionen, Köln/Berlin: Kiepenheuer & Witsch, o. J.

Weede, Erich: Warum bleiben arme Leute arm? Rent-Seeking und Dependenz als Erklärungsansätze für die Armut in der Dritten Welt, in: Politische Vierteljahresschrift, H. 3, 1985, S. 270-286.

— Die kapitalistische Marktwirtschaft als Entwicklungsmotor. Antwort auf Simonis, in: Politische Vierteljahresschrift, H. 1, 1986, S. 109-114.

Weltbank: Weltentwicklungsbericht 1983, Washington 1983.

Williamson, Oliver E.: The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting, New York/London: Free Press, 1985.

— Economic Organization. Firms, Markets and Policy Control, New York: New York University Press, 1986.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

B. Volkswirtschaftliche Beratung und Politikdialog

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Volkswirtschaftliche Beratung und Politikdialog — Die institutionelle Dimension

Von *Dieter Weiss,* Berlin

I. Der konzeptionelle Hintergrund

Entwicklungspolitik wurde seit ihren Frühphasen von volkswirtschaftlicher Beratung begleitet, die von den in den fünfziger und sechziger Jahren vorherrschenden Konzepten einer optimistisch getönten Sozialtechnologie geprägt war.

Der operationale entwicklungspolitische Instrumentenkasten war im wesentlichen ökonomisch geprägt. Er wurde entwickelt, vertreten und verbreitet durch den seit den fünfziger Jahren entstehenden Typus des Entwicklungsökonomen im stimulierenden Feld zwischen Wissenschaft und Politikberatung. Vier konzeptionelle Hauptströmungen waren in diesen Prozeß eingeflossen: 1. die wachstumstheoretischen Ansätze seit den vierziger Jahren (Harrod, Domar); 2. die Ansätze der linearen Programmierung, des Operations Research und der Aktivitätsanalyse (Koopmans, Dantzig) aus dem Zweiten Weltkrieg; 3. die osteuropäischen Planungserfahrungen seit den dreißiger Jahren; 4. schließlich die planwirtschaftlichen Ansätze in nichtkommunistischen Ländern, insbesondere in Holland (Centraal Planbureau), Frankreich (Commissariat Général au Plan) und Norwegen seit Ende der vierziger Jahre, basierend auf dem Konzept einer quantitativen Wirtschaftspolitik (Tinbergen, Frisch).

Das vor diesem Hintergrund formulierte Planungsinstrumentarium stieß auf die intensive Nachfrage einer wachsenden Zahl unabhängig gewordener Staaten und differenzierte sich im Dialog von Theorie und Praxis rasch aus. In ideologischer Hinsicht kam es der generellen Tendenz entgegen, mit der politischen Dominanz der früheren westlichen Kolonialmächte zugleich deren überwiegend marktwirtschaftliche Orientierung abzuwerfen. Soweit das Planungsinstrumentarium nicht unmittelbar auf sozialistischen Konzepten (Materialbilanzen etc.) basierte und von osteuropäischen Beratern eingeführt wurde, interpretierte man es als prinzipiell wertneutrale Technologie. Damit wurde es auch in politischen Steuerungsinstanzen marktwirtschaftlich und von Fall zu Fall extrem planungsfeindlich orientierter Geberländer akzeptierbar. Innerhalb ihrer Regierungssysteme etablierten sich staatliche Entwicklungsagenturen oder Kooperationsministerien, die ungeachtet gelegentlicher interner Zusammenstöße neue Konzepte und administrative Routinen etablierten. Über eine rasch expandierende internationale Literatur gewann das neue Tätigkeitsfeld zugleich an wissenschaftlicher Respektabilität.[1]

[1] Vgl. für den deutschsprachigen Bereich *Kade* (1964), *Kruse-Rodenacker* (1964), *Knall* (1969).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

II. Die Herausbildung des organisatorisch-institutionellen Rahmens[2]

Die deutsche Entwicklungspolitik hatte sich — nach einem Vorspiel im Bereich der Technischen Hilfe seit Mitte der fünfziger Jahre, die im Auswärtigen Amt ressortierte — ab 1960 mit substantiellen Kapitalhilfebeiträgen konsolidiert, deren Administrierung während der ersten Jahre das Bundeswirtschaftsministerium für sich in Anspruch nahm. Die damit verbundene erhebliche Expansion der deutschen finanziellen Leistungen war nicht zuletzt eine Reaktion auf die amerikanischen Forderungen nach einem „burden sharing".[3] Das dem Koalitionsproporz von 1961 entsprungene Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) blieb zunächst ohne nennenswerte Zuständigkeiten. Der rasch wachsende internationale Stellenwert der Entwicklungspolitik schuf ein Umfeld, in dem das BMZ in den Folgejahren ein sich gegenseitig stützendes Netz von Vorfeld-Organisationen und Zuwendungsempfängern aufbauen[4] und öffentliche Zustimmung mobilisieren konnte. Das neue administrative Gefüge, das Instrumentarium entwicklungspolitischer Handlungsempfehlungen und das zunächst kleine, aber rasch wachsende Corps der Entwicklungsexperten bildeten eine interdependente Struktur. Innerhalb dieser war der Einfluß externer volkswirtschaftlicher Berater erheblich, waren sie doch Träger des instrumentalen Wissens und wichtige Interaktionspartner der zunächst kleinen und lernfähigen Organisationen sowohl auf Seiten der Geber- als auch der Nehmerländer. Jedoch wurde bald deutlich, daß führende Vertreter der

---

[2] Bekanntlich werden im deutschen wie im angelsächsischen Sprachgebrauch der entwicklungspolitischen Praxis die Termini „Organisation" und „Institution" nahezu synonym benutzt; vgl. „institution building"; z. B. auch *Cochrane* (1986). In der theoretischen Literatur zum Institutionalismus und Neo-Institutionalismus findet sich ein weites Spektrum von Definitionen, beginnend bei *Veblens* Institutionen als vorherrschende geistige Einstellungen, Denkgewohnheiten, Lebensanschauungen und Verhaltensweisen; *Veblen* (1919), S. 225. Vgl. *Mitchel* (1949), S. 221; *Hutchison* (1984), S. 20. Im folgenden wird die in der Literatur der Neuen Politischen Ökonomie vorherrschende Definition übernommen, wonach unter einer Institution ein System von Regelungen verstanden wird, welche das Verhalten in sozialen Systemen auf die Realisierung bestimmter kollektiv akzeptierter Zwecke ausrichten; *Gäfgen* (1983), S. 19-20. Regelungen vollziehen sich überwiegend innerhalb eines organisatorischen Rahmens; *North* (1984), S. 8.

[3] Winfried *Böll,* einer der Entwicklungspolitiker der ersten Stunde und zeitweilig Ministerialdirektor im BMZ, beschrieb das Umfeld der Gründerjahre: „ Wir kamen nach dem Zweiten Weltkrieg an die Entwicklungspolitik, wie wir an die Wiederbewaffnung gekommen waren, nämlich in erster Linie als Ergebnis des Ost-West-Konfliktes... Wir traten frühzeitig in die Konsortien zur wirtschaftlichen Unterstützung Indiens, Pakistans, des Iran und der Türkei ein. Sehr bald kamen eigene außenpolitische Interessen im Rahmen des Ost-West-Konfliktes hinzu, das Bestreben, die Bundesrepublik als legitimen Vertreter Deutschlands anzuerkennen und die spätere DDR auszuschließen. Diese, Hallstein-Doktrin genannte, Zielsetzung war eine zeitlang erfolgreich und bescherte uns vor allem das Prinzip, jedem, der mit uns auf entwicklungspolitischem Gebiet zusammenarbeiten wollte, Zusammenarbeit zu gewähren, ja manchmal sogar anzutragen." *Böll* (1979), S. 285-286.

[4] Vgl. zur Geschichte der Organisation der Technischen Zusammenarbeit *Taake, Thurmann* (1968).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

neuen Profession in Beratungsfunktionen scheiterten — ein wiederkehrendes Phänomen, das seinen wissenschaftlichen Niederschlag u.a. in Seers' vielzitiertem Artikel „Why Visiting Economists Fail"[5] fand.

Drei Dekaden erfolgreicher oder fehlgeschlagener Entwicklungspolitiken sind extensiv dokumentiert.[6] Bei aller Heterogenität der Entwicklungspfade und Ergebnisse läßt sich als weitgehend durchgängiges Phänomen die quantitative Expansion der bürokratischen Apparate sowohl auf der Geber- als auch auf der Nehmerseite konstatieren. Damit gingen Stellenwert und Einfluß volkswirtschaftlicher Beratung durch prominente Vertreter des akademischen Milieus zurück. Nach der Frühphase der klassischen Fünfjahrespläne vom indischen, pakistanischen oder ägyptischen Typus der fünfziger bis sechziger Jahre gingen nachhaltige Anstöße auf die Konzipierung von Makropolitiken kaum noch von internationalen Beratern aus. Das expandierende Feld der Organisationen nahm seine neuen Zuständigkeiten inhaltlich zunehmend selbst wahr. Indessen erfolgte eine Ausdifferenzierung der Beratungsleistungen auf der Projektebene, in geringerem Maße auf der Regionalebene.

III. Volkswirtschaftliche Beratung als Teil der deutschen Technischen Zusammenarbeit

1. Die Standardform

Die Etablierung volkswirtschaftlicher Beratung als Element der Angebotspalette deutscher Technischer Zusammenarbeit (TZ)[7] entwickelte sich in diesem internationalen Umfeld administrativer Routinisierung, wo nicht mehr wie in den Frühphasen große Namen und Entwürfe, sondern unspektakulärer Professionalismus und unauffällige, aber wirksame Implementationsorientierung gefragt waren. Mehrere Tagungen der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) haben den Wandel des Selbstverständnisses dokumentiert.[8] Den Nehmerländern ging es dabei um vieles jenseits volkswirtschaftlichen Sachverstandes: Um deutsche personelle und politische Präsenz, um Offenhaltung von Informationskanälen zwischen Geber- und Nehmerbürokratien, um die Möglichkeit informeller Adjustierung zwischen den eigenen Projektwunschlisten und den Vergabekriterien der Geberseite im Wandel der entwicklungspolitischen Konzeptionen, um den ausländischen Berater als neutralen Katalysator angesichts interner Konflikte zwischen politisch/ethnisch/religiösen Gruppierungen, oder von Fall zu Fall auch um die durch ein ausländisches Beraterteam abgestützte Alibifunktion für internes politisches Handeln oder Nichthandeln.

---

[5] *Seers* (1962).

[6] Vgl. beispielsweise *Taake* (1986).

[7] Die Beratungsaktivitäten der Politischen Stiftungen werden im folgenden nicht berücksichtigt: vgl. GTZ (1979), S. 35.

[8] Vgl. GTZ (1979), GTZ (1983), GTZ (1984), GTZ (1987).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der deutschen Seite ging es vor allem um den Aufbau leistungsfähiger Trägerstrukturen im Nehmerland, um die Erarbeitung operationaler Problemlösungen, Programme und Strategien, um die Verbesserung der Kooperationsroutinen (Projektidentifizierung; Abstimmung mit anderen Gebern; Abkürzung von Vorbereitungs- und Durchführungsphasen; Intensivierung formeller und informeller Informationsflüsse zwischen Nehmer und Geber) sowie um deutsche politische Präsenz in wichtigen Nehmerländern — in Übereinstimmung mit den Interessen des Partnerlandes, einen möglicherweise wirksamen weiteren Zugang zu hilfe-relevanten deutschen Entscheidungsgremien zu etablieren.[9] Inhaltlich standen selten neue konzeptionelle Blaupausen zur Diskussion. Überwiegend ging es um eine Strategie der kleinen Schritte in Richtung auf ein Mehr an ökonomischer Vernunft innerhalb sozio-politischer Beschränkungen.

Der Stellenwert der volkswirtschaftlichen Berater im Gesamtrepertoire der deutschen TZ blieb immer relativ klein, etwa im Vergleich zu den großen Blöcken landwirtschaftlicher, gewerblicher oder infrastruktureller Hilfsmaßnahmen.

Derzeit liegt die Zahl volkswirtschaftlicher Beraterprojekte in der Größenordnung von vier Dutzend mit einem regionalen Schwerpunkt dort, wo konzeptionelle und institutionelle Schwächen am deutlichsten zutage treten, nämlich in Schwarzafrika. Die Aktivitäten reichen von der Hilfe bei der Formulierung von mehrjährigen Entwicklungsplänen, von Fall zu Fall unter Verwendung gesamtwirtschaftlicher Konsistenz-Modelle, über die Unterstützung bei der Implementation von Umschuldungs- und Sanierungsprogrammen, die Konzipierung von Sektorpolitiken, den Aufbau computergestützter Projektevaluierungssysteme bis zur Koordination deutscher Hilfsmaßnahmen vor Ort. Ein wichtiger Aspekt ist immer auch der Versuch, die administrativen Planungs- und Managementkapazitäten des Nehmerlandes zu stärken.

Dieses Gefüge, dessen geräuschlose Handhabung an politisch sensitiven Punkten der Nehmeradministration großer fachlicher und menschlicher Umsicht bedarf, sieht sich seit einiger Zeit einem neuen entwicklungspolitischen Phänomen ausgesetzt, dem sog. Politikdialog.

2. Die politisch hochrangige Beratung

Seit Mitte der siebziger Jahre war unübersehbar geworden, daß viele der konzeptionellen Ansätze und ihrer instrumentalen Ausformungen obsolet geworden waren. Die den vorherrschenden Planungsmethoden inhärenten Rigiditäten — ganz abgesehen von den bürokratischen Eigengesetzlichkeiten der diese Planungsmethoden handhabenden Organisationen und den Eigeninteressen politischer Gruppierungen — standen den erforderlich gewordenen Strukturanpassungen entgegen. Zwei frühere theoretische Grundüberlegungen

[9] W. E. *Fischer* (1979), S. 36-38.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wurden erschüttert, nämlich 1. daß es möglich sei, zukünftige Entwicklungspfade relativ genau zu prognostizieren, und 2. diese mit mathematischen Planungsmodellen im Hinblick auf wünschenswerte Lösungen konsistent zu formulieren und zu optimieren.

Die Praxis war schon seit Anfang der sechziger Jahre durch eine zunehmende Desillusionierung angesichts der vielfach unbefriedigenden Ergebnisse charakterisiert. In den Turbulenzen der siebziger Jahre (Zusammenbruch des Währungssystems von Bretton-Woods; Erdölpreissteigerungen und weltweite Rezession; Zwang zu strukturellen Anpassungspolitiken) wurde unübersehbar, daß die früheren Planungsansätze theoretisch und praktisch unhaltbar geworden waren. Die Zukunft erwies sich als nicht hinreichend prognostizierbar, und Entwicklungsprogramme waren meist schon nach kurzer Zeit von der Realität überholt. Die externen Rahmenbedingungen verändern sich zu schnell, und die zunehmende interne Komplexität politisch-administrativer Entscheidungsprozesse in Verknüpfung mit wachsenden Partizipationsansprüchen der diversen gesellschaftlichen Gruppen mit gestiegener Artikulationskompetenz blieb außerhalb der Modellwelt einfacher linearer Gleichungssysteme.[10]
Angesichts solcher Lernprozesse gewannen zwei Einsichten an Boden:[11] 1. Die Zunahme quantitativen Wachstums und interner Systemkomplexität im Sinne der Anzahl der mitwirkenden Akteure und der Dichte ihrer Interaktionsbeziehungen erzwingt eine Verlagerung makroökonomischer Managementstile von direkten Lenkungsmechanismen zu indirekten Anreiz-Systemen. 2. Unabweisbar wird zugleich eine tendenziell zunehmende Integration in die Weltwirtschaft, verbunden mit der Kenntnisnahme von internationalen Knappheitsrelationen und Opportunitätskosten auf der Input- und Outputseite, der Anpassung an internationale technologische Niveaus, weltmarktübliche Qualitätsstandards etc..

Politisch-administrative Führungskader mit traditioneller Binnenorientierung sahen sich den damit verknüpften Anforderungen an Lernfähigkeit, Flexibilität und Adaptationsvermögen vielfach nicht gewachsen. Statt personell und statistisch aufwendiger Mehrjahrespläne organisierte sich Entwicklungspolitik wieder stärker über die Jährlichkeit des öffentlichen Haushalts (Annual Plan = Annual Budget) und seine finanzpolitische Disziplinierungsfunktion. Leistungsfähige Entwicklungsverwaltungen verknüpften dies mit einer mittelfristigen, aber eher qualitativen strategischen Perspektive, welche die Notwendigkeit rascher Anpassungen an eventuelle Veränderungen des Umfeldes im Blick behielt.

Diverse Einbrüche kamen von der Flanke internationaler Preisbewegungen, ökologischer Krisen, militärischer Konfrontationen und binnenwirtschaftlicher Strukturanpassungsprobleme mit ihren hohen sozialen und politischen Kosten

[10] *Taake* (1974).

[11] *Weiss* (1981).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

angesichts der anhaltenden Bevölkerungsexplosion. Multilaterale Organisationen und bilaterale Geber drängten auf angemessene Rahmenbedingungen und Steuerungsmechanismen, insbesondere auf die Beseitigung administrativer Preisverzerrungen.[12]

Die anstehenden internen Strukturanpassungsprozesse erwiesen sich erwartungsgemäß in denjenigen Ländern als besonders schwierig, die in der Vergangenheit auf den Aufbau großer administrativer Komplexe und staatseigener Betriebe mit den ihnen eigenen Strukturschwächen gesetzt hatten. Forderungen nach flexibler Anpassung an veränderte binnen- und außenwirtschaftliche Gegebenheiten stießen auf heftige interne Widerstände. Realistischerweise plädierte man oft für Übergangslösungen; eben diese aber stellten besonders hohe Anforderungen — oft Überforderungen — an das Management des Übergangs[13] einschließlich grundlegender Kursänderungen auf höchster politischer Ebene.

Hier sind politisch hochrangige Berater gefragt. *Alex Möller* und Mitarbeiter formulierten 1977 ein wirtschafts- und finanzpolitisches Sanierungsprogramm für Ägypten im Zuge der Westöffnung unter Präsident *Sadat*.[14] *Leisler-Kiep* fungierte 1979 als Vermittler zwischen der Türkei, den westlichen Gläubigern, dem IMF und der Weltbank anläßlich der türkischen Verschuldungskrise.[15] *Karl Schiller* und Mitarbeiter stellten General *Zia ul-Haq* von Pakistan 1980 währungs- und zahlungspolitische Erfahrungen zur Verfügung. *Josef Ertl* und *Otmar Emminger* boten Präsidentin *Aquino* nach dem Machtwechsel auf den Philippinen 1986 ihre Erfahrungen und ihre guten Dienste an.[16] *Hans Matthöfer* agierte 1987 in Peru in einer Berater- und Vermittlerrolle im Rahmen eines Strukturanpassungs- und Stabilisierungsprogrammes.

Wir haben es hier mit einem neuartigen Typus des „Elder Statesman"-Beraters zu tun, den die Bundesrepublik Deutschland aus ihrem personellen Reservoir von Politikern mit erheblicher administrativer Führungserfahrung bereitstellt, wobei durchaus auch die gerade *nicht* regierende parteipolitische Couleur geeignet sein kann, das erforderliche Vertrauenspotential einzubringen. Das Beratungsprofil schließt essentiell das vertrauliche Gespräch gestandener politischer Profis unter vier Augen ein, die mit den relevanten Überlegungen bezüglich der jeweils opportunen Mischung von Gestaltungsmaxime und Machterhaltungsmaxime im Kampf um politisches Überleben glaubhaft vertraut sind. Zugleich sind sie in der Lage, die vertrauliche Informations- und Vermittlungsfunktion zu amtierenden Funktionsträgern in Geberregierungen und multilateralen Organisationen zu übernehmen. In unmittelbarem Kontakt mit der Führungsspitze eines Entwicklungslandes kann wirtschaftspolitisch

[12] *Radke, Taake* (1983).

[13] *Weiss* (1986), S. 4, *Weiss* (1988), S. 272f.

[14] *Möller, Billerbeck, Heimpel, Hillebrand, Taake, Weiss* (1980).

[15] *Wolff* (1987), S. 70.

[16] *Ertl, Otzen, Peters* (1986). *Müller, Zehender* (1986).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hochrangige Beratung verknüpft werden mit der Stärkung eines grundlegenden Konsensus über die Qualität der bilateralen oder multilateralen politischen Beziehungen. Insofern ist volkswirtschaftliche Beratung dieses Typs zugleich eine wesentliche Komponente eines Politikdialogs, dessen Gestaltungsspielräume[17] und dessen institutionelle Einbettung sich erst in Umrissen abzeichnen.

IV. Konzeptionelle Elemente des Politikdialogs und mögliche Konsequenzen für das institutionelle Gefüge volkswirtschaftlicher Beratung

1. Konzeptionelle Elemente

Die Differenzierungsprozesse innerhalb der Entwicklungsländer während der letzten drei Dekaden schließen das Scheitern entwicklungspolitischer Bemühungen in einer großen Zahl von Hilfeempfängerländern insbesondere des LLDC-Typus ein. Der Forderungskatalog bezüglich der Abhilfen reicht von Ernährungssicherungspolitiken über industrielle und landwirtschaftliche Rehabilitationsmaßnahmen, Umschuldungs- und Sanierungsprogramme, Umweltschutzpolitiken bis zu Flüchtlingshilfen.

Das Spektrum läßt erkennen, daß es um grundlegende Umorientierungen geht, welche nicht allein in einfachen Rezepten wie „Deregulierung" oder „mehr Markt" faßbar sind. Unstrittig geht es immer auch um alte Grundfragen ökonomischen Handelns angesichts von Knappheit: also um effiziente Ressourcenallokation unter Berücksichtigung realer volkswirtschaftlicher Kosten und Erträge und um Freisetzung kreativer Intelligenz einer Vielzahl von Akteuren, die sich einem zentralistischen Steuerungszugriff immer stärker entzogen haben, nicht zuletzt aufgrund der internen sozialen Differenzierungsprozesse und der generellen Zunahme von politischen Mitspracheforderungen im Zuge gestiegener Bildungsniveaus.

Offenbar geht es um die Erarbeitung länderspezifischer strategischer Perspektiven auf mittlere Sicht. Diese müssen eine flexible Anpassung an veränderliche Umwelten einschließen, die damit steigenden sozio-politischen Streß-Belastungen in einen tragfähigen nationalen Konsensus einbinden, entwicklungsfördernde makroökonomische Rahmenbedingungen anbieten, funktionsfähige und administrativ tendenziell eher verkleinerte Steuerungskapazitäten schaffen, die Fähigkeit zur Formulierung und Implementierung von Projekten, Programmen und Politiken stärken sowie die damit verbundenen Koordinations- und Konsultationsprozesse etablieren. All dies erfordert eine grundlegende Veränderung der in den Stagnationsländern vorherrschenden Managementstile.

Die quantitative Dimension und die politische, ökonomische und auch ökologische Virulenz der aufgestauten Probleme ließen seit Anfang der achtziger Jahre herkömmliche diplomatische Rücksichtnahmen in den Hintergrund

[17] Vgl. insb. *Radke* (1985).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

treten, zumal auch Entwicklungsländer — etwa im Rahmen der Organisation für Afrikanische Einheit — zunehmend zu selbstkritischen Bestandsaufnahmen bereit waren. Internationale Geberorganisationen und größere bilaterale Geber begannen, mehr oder weniger offen und in unterschiedlicher Intensität auf eine Umorientierung der bisherigen Wirtschaftspolitiken in denjenigen Entwicklungsländern zu drängen,[18] die befriedigende Entwicklungspolitiken offensichtlich nicht zu implementieren vermocht hatten und dabei weiterhin westliche und internationale Hilfe forderten.

Bundesminister Warnke formulierte das Problem wie folgt:

> „Einzelne Maßnahmen der Entwicklungshilfe können nur Erfolg haben, wenn die Entwicklungsländer Rahmenbedingungen sicherstellen, die es erlauben, Einfallsreichtum und Einsatzbereitschaft der Menschen zum Motor der Entwicklung zu machen. Die Gestaltung der Rahmenbedingungen für wirtschaftliche und soziale Entwicklung ist die Aufgabe und Verantwortung der souveränen Staaten der Dritten Welt. Einfluß nehmen können wir hier nur in Form des Gesprächs. Das Gespräch ist gleichzeitig der Weg, auf dem die Länder der Dritten Welt uns ihre Vorstellungen über eine erfolgreiche Entwicklungspolitik vermitteln können.
>
> Ziel dieses Gesprächs, des sogenannten Politikdialogs, ist deshalb, Übereinstimmung herbeizuführen über die entscheidenden Entwicklungsengpässe und -hemmnisse sowie geeignete Entwicklungs- und, wo erforderlich, Anpassungspolitiken. Gleichzeitig dient der Politikdialog dazu, die Vorstellungen des Partnerlandes in die entwicklungspolitischen Zielsetzungen der Bundesregierung mit einzubeziehen."[19]

An anderen Stellen heißt es: „Die Bedeutung marktwirtschaftlicher Elemente erkennen heute immer mehr Entwicklungsländer."[20] „Dezentrale Steuerungsmechanismen sind auch in den Ländern der Dritten Welt die beste Grundlage für wirtschaftliche Entwicklung."[21] Als Beispiele für den Politikdialog werden genannt: die Freigabe zu niedrig festgesetzter Agrarpreise in Mali, die Unterstützung des Strukturanpassungsprogramms von Weltbank und IWF in Zaire, die Einführung von Beratungsmaßnahmen zur Geburtenkontrolle in Ruanda, sowie als Negativbeispiel der Widerstand gegen solche Beratungsmaßnahmen in Burundi.[22]

> „Die drei Länderbeispiele stehen für drei mögliche Ziele des Politikdialoges: Einwirkung auf allgemeine ordnungspolitische Rahmenbedingungen, Unterstützung von Sanierungs- und Strukturanpassungsprogrammen von IWF und Weltbank sowie Einwirkung auf einzelne Politikbereiche.
>
> In allen drei Fällen gilt: Der Umfang der uns zur Verfügung stehenden Mittel und die Intensität des Dialogs bedingen einander. Dort, wo wir absolut oder relativ zu den Bedürfnissen des Landes nur einen geringen Betrag zur Verfügung stellen können, sind

---

[18] Vgl. zum Souveränitätsproblem *Radke* (1985), S. 11-22; *Cassen* et al. (1986), S. 69 f.

[19] *Warnke* (1986), S. 84.

[20] Ebenda.

[21] Ebenda, S. 82.

[22] Ebenda, S. 84-85.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

unsere Einwirkungsmöglichkeiten naturgemäß begrenzt... Es ist deshalb kein Zufall, wenn meine drei Beispiele zum Politikdialog alle in Afrika angesiedelt sind."[23]

„Finanzielle Mittel sind Voraussetzung für einen wirksamen Politikdialog. Umgekehrt sind Erfolge im Politikdialog aber auch ein Kriterium für den Einsatz unserer Hilfe. Durch unsere Entwicklungspolitik wollen wir vor allem jene Länder fördern, die bereit sind, die Rahmenbedingungen für ihre Entwicklung zu verbessern... Ein unabhängig voneinander geführter Politikdialog verschiedener Geber mit demselben Land mindert die Wirksamkeit der Zusammenarbeit aller Beteiligten...

Wir betrachten deshalb eine thematisch breit angelegte Abstimmung der Geber als wesentliche Voraussetzung für eine wirksame Entwicklungspolitik. Im Mittelpunkt der Abstimmung muß dabei das Empfängerland stehen, denn die Geberkoordination soll für das Enwicklungsland kein gemeinsames Diktat, sondern eine Verbesserung der Wirksamkeit der Hilfe bringen. Dazu gehört es, daß die Koordination dort stattfindet, wo die Probleme zu lösen sind, nämlich vor Ort, im Entwicklungsland."[24]

Der parlamentarische Staatssekretär im BMZ faßte das Konzept wie folgt zusammen:

„Der Begriff „Politikdialog" läßt sich daher nach dem heutigen Stand der Erfahrungen der Bundesregierung wie folgt definieren: Er ist ein offenes, kontinuierliches Gespräch mit dem Ziel, Übereinstimmung herbeizuführen über
— die entscheidenden Entwicklungsengpässe und -hemmnisse sowie
— geeignete Entwicklungs- und, wo erforderlich, Anpassungspolitiken.

Gleichzeitig dient der Politikdialog dazu, die Vorstellungen des Partnerlandes in die entwicklungspolitischen Zielsetzungen der Bundesregierung mit einzubeziehen."[25]

---

[23] Ebenda, S. 85-86.

[24] Ebenda, S. 86. Vgl. Grundlinien der Entwicklungspolitik der Bundesregierung. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit. Bonn April 1986, S. 24; „Die Bundesregierung spricht mit Entwicklungsländern über Rahmenbedingungen ihrer Entwicklung. Ziel dieses Politikdialogs ist eine Übereinstimmung beider Seiten über
— die entscheidenden Entwicklungsengpässe und -hemmnisse,
— geeignete Entwicklungs- und Anpassungspolitiken sowie
— die entsprechenden Programme der Zusammenarbeit.
Der Politikdialog konzentriert sich auf besonders wichtige Fragen der Entwicklungszusammenarbeit. Er dient auch dazu, die Vorstellungen des Partnerlandes in die entwicklungspolitischen Zielsetzungen der Bundesregierung mit einzubeziehen. Inhalt und Form der Zusammenarbeit orientieren sich daran, wie durch Politikdialog und durch Nutzung gemeinsamer Erfahrungen die Rahmenbedingungen für eine wirksame Zusammenarbeit sichergestellt werden können. Seine Intensität wird immer auch durch das zur Verfügung stehende Hilfevolumen bestimmt. Auf multilateraler Ebene unterstützt die Bundesregierung den Politikdialog zwischen Entwicklungsländern und internationalen Organisationen wie der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds." Vgl. auch Sechster Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Bonn März 1985, S. 36 mit weitgehend gleichen Formulierungen.

[25] GTZ (1987), S. 2-3. Vgl. auch die Definition von *Cassen* et al. (1986), S. 69: „The term 'policy dialogue' describes exchanges between aid donors and recipients about the domestic policy framework, influencing the outcome of an aid transfer and the behavior of the economy as a whole."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Formulierungen lassen erkennen, daß sensitive Aspekte der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit angesprochen sind. Zudem stellt sich das grundsätzliche Problem begrenzter Steuerungsmöglichkeit ökonomischer Entwicklungsprozesse mit Hilfe des bestehenden entwicklungspolitischen Instrumentariums und der Eigendynamik gesellschaftspolitischer und sozio-kultureller Systemkomponenten. „Beide Beschränkungen lassen es ratsam erscheinen, das entwicklungspolitische Instrumentarium nur mit großer Behutsamkeit in Richtung einer stärkeren Konditionierung der Hilfe fortzuentwickeln."[26]

Zudem stellt der Politikdialog hohe fachliche Anforderungen an die Hilfeverwaltungen der Geber jenseits der hier vorherrschenden Beschäftigung mit der Projektebene. De facto besitzt keines der DAC-Mitglieder eine Entwicklungshilfe-Administration, die aus dem Stand heraus in der Lage wäre, für ein Dutzend Problemländer komplexe makro- und sektorstrategische Probleme in fachpolitischer und länderspezifischer Hinsicht auf dem international üblichen professionellen Standard zu diskutieren.

2. Organisatorische Elemente

Seitens der Bundesregierung wird der Politikdialog im wesentlichen im Rahmen der bilateralen Verhandlungen und Koordinationsgespräche über Entwicklungshilfe mit dem jeweiligen Empfängerland geführt (BMZ, sonstige beteiligte Ressorts, Deutsche Botschaft, Vorfeldorganisationen der deutschen Entwicklungspolitik). Die immer wieder geforderte internationale Koordination der Geber vorzugsweise im und mit dem Nehmerland bleibt nicht zuletzt wegen divergierender Interessenlagen der Geber und ihrer unterschiedlichen administrativen Entscheidungsprozeduren sekundär, soweit es sich nicht um große internationale Sanierungsprogramme unter Führung von IWF und Weltbank handelt.[27]

In diesem institutionellen Gefüge operiert der volkswirtschaftliche Berater, und zwar in direktem Auftrag der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), oder bei Zwischenschaltung einer Consultingfirma (Auftragnehmerin der GTZ) als Firmenmitarbeiter, oder aber als „Elder Statesman"-Berater mit unmittelbarem politischen Auftrag der Bundesregierung, von Fall zu Fall unter Einschaltung der GTZ als technischer Abwicklungsorganisation. Die unterschiedliche politisch-administrative Ansiedlung der Berater findet ihren Niederschlag in entsprechend unterschiedlichen Erscheinungsbildern bezüglich des Procedere und der Ergebnisse.[28]

Für den „Elder Statesman"-Berater sind diese nur in einigen Fällen belegt. Besser dokumentiert ist der volkswirtschaftliche Beratungstypus auf der techni-

[26] Ebenda, S. 81.

[27] Vgl. beispielhaft *Wolff* (1987).

[28] Vgl. dazu die ersten Evaluierungen volkswirtschaftlicher Beraterprojekte: *Hübener, Taake* (1970). *Taake, Weiss* (1970).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schen Ebene im Rahmen der üblichen TZ-Projekte. Sein relatives Gewicht im gesamten Instrumentarium der deutschen Entwicklungspolitik könnte zunehmen, sofern er inhaltlich und institutionell in den Kontext des Politikdialogs eingebunden wird. Die Voraussetzungen dafür müßten erst geschaffen werden. Dies gilt in mehrfacher Hinsicht: bezüglich des Persönlichkeitsprofils und des professionellen Selbstverständnisses, des institutionellen Erfahrungshintergrundes und des damit verknüpften Kanons internalisierter Werte, Verhaltensmuster und Loyalitäten sowie der verfügbaren formellen und informellen Beziehungen, ferner bezüglich der Konstruktion der politisch-administrativen Ansiedlung im Entwicklungsland, der generellen konzeptionellen Orientierung und der vorrangigen inhaltlichen Schwerpunkte.

Einige aus der Praxis synthetisierte Beispiele mögen die angesprochene Problematik verdeutlichen:

Land A

Das deutsche volkswirtschaftliche Beraterteam gehört einer Consultingfirma an. Die Berater sind fachlich kompetent, hochmotiviert und haben sich eine Vertrauensposition erarbeitet, die es ihnen erlaubt, auf zentrale Policy-Fragen entscheidenden Einfluß zu nehmen. Sie verstehen sich primär als Berater des Gastlandes, nicht der Bonner Administration. Eine stärkere Einbindung in die Gestaltung grundlegender strategischer Positionen der deutschen Entwicklungspolitik gegenüber dem Gastland würden sie als Loyalitätskonflikt und als Schwächung ihrer Position im Gastland betrachten. Keiner der Berater kommt aus dem Kernbereich der deutschen Entwicklungshilfe-Organisationen (im folg. verstanden als BMZ, andere Bonner Ressorts, KfW, GTZ, DIE, DEG, DSE, DED) und verfügt deshalb auch nicht über kurze, informelle Kanäle und Loyalitätsbeziehungen dorthin. Die Informationsflüsse zwischen dem Beratungsteam vor Ort und den zuständigen Bonner Referenten sind langwierig und gelegentlich auch durch Mißverständnisse belastet. Die formelle Mehrstufigkeit BMZ — GTZ — Consultingfirma — Team vor Ort mit den jeweiligen Eigeninteressen trägt dazu bei, daß das seitens des BMZ politisch wirklich Gewollte, aber nicht immer eindeutig Präzisierbare mangels eines gemeinsamen Vorverständnisses bei den Beratern nicht immer verstanden wird, andererseits überragende fachliche Leistungen des Teams für die Politikenformulierung des Gastlandes in Bonn nicht immer erkannt bzw. voll anerkannt werden. Es fehlt der gemeinsame institutionelle Erfahrungshintergrund als Basis eines gegenseitigen Verständnisses für „schwache Signale". Eine Einbeziehung des Teams in einen Politikdialog, der möglicherweise auf weitgehende Politikenreformen im Gastland drängen würde, wäre aus allen genannten Gründen schwierig.

Land B

Der Berater wurde direkt von der GTZ entsandt. Er verfügt über keine Erfahrungen in deutschen entwicklungspolitischen Kernorganisationen (i. o. S.). In seinem Selbstverständnis ist er ein Vermittler quantitativer Planungsmethodologie. Seine Schwächen liegen im Bereich der Projekt-, Programm- und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Politikenformulierung mangels einschlägiger beruflicher Erfahrungen in inhaltlicher und institutioneller Hinsicht. Fortschritte in mathematischem Modelldetail weist er in seiner Projektberichterstattung als entwicklungspolitische Erfolge aus. Dessenungeachtet genießt er bei der Gastregierung ein erhebliches Prestige als hochqualifizierter „Modellbauer" (wie er sich selbst bezeichnet), weil diese primär an der Etablierung eines gesamtwirtschaftlichen Konsistenzmodells interessiert ist und von einem solchen quasi magische Wirkungen erhofft. Insofern ist der Berater gut an das Millieu der Empfängerseite angepaßt, trägt damit aber zugleich dazu bei, eine Konzeption der dortigen Führung auszuformulieren, die nicht primär auf implementationsorientierte Projekte und Programme abstellt. Die Informationsflüsse zur deutschen Entwicklungshilfe-Administration sind durch solche Mißverständnisse bezüglich einer sinnvollen Aufgabenstellung gekennzeichnet. Das Standing des Beraters gegenüber anderen deutschen Außenvertretungen im Gastland ist entsprechend schwach. Eine Einbindung in einen Politikdialog wäre vom Persönlichkeitsprofil, vom Selbstverständnis und vom Erfahrungshintergrund des Beraters her nicht vorstellbar.

Land C

Der Berater wurde von einer Kernorganisation der deutschen Entwicklungspolitik beurlaubt. Er kennt somit deren artikulierte und unartikulierte Zielvorstellungen, Spielräume, Beschränkungen, Verhaltensregeln und Sanktionsmechanismen. In Zweifelsfragen kann er als Insider jederzeit sein formelles und informelles Beziehungsnetz zu Angehörigen der Kernorganisationen aktivieren, insbesondere wenn es um Ansatzpunkte für neue und interessante Projekt-, Programm- und Policy-Optionen im Grenzbreich bisheriger Bandbreiten des entwicklungspolitischen Grundkonsensus in deutschen Kernorganisationen geht. Fachliche Kompetenz, Loyalität, Grundübereinstimmung mit den Zielen und Vertrautheit mit den Verfahrensformen der deutschen Entwicklungspolitik stehen außer Frage. Sein Beratungsoutput ist bezüglich der Inhalte und Methoden strikt policy- und implementationsorientiert, mit entsprechend hoher unmittelbarer entwicklungspolitischer Wirksamkeit. Die Informationsflüsse zur deutschen Entwicklungshilfe-Administration sind effizient, vielfach in Form rascher informeller Abstimmungen, unabhängig von bzw. parallel zu den standardisierten Formen der TZ-Projektberichterstattung. Von daher wären die wesentlichen Voraussetzungen für eine Einbindung in den Politikdialog gegeben. Der Berater weist aber darauf hin, daß eine solche Einbindung Loyalitätskonflikte für ihn bringen und das Vertrauenskapital gefährden könnte, das ihm im Gastland zugewachsen ist.

Land D

Der Berater agiert in einem Land, das durch ein weitgehendes Fehlen konstruktiver Wirtschafts- und Sozialpolitiken gekennzeichnet ist. Vielschichtige historisch gewachsene, inkonsistente und durch keinerlei innere Logik begründete administrative Rahmenbedingungen und willkürliche ad hoc-Eingriffe sind Ansatzpunkte extremer Korruptionsphänomene. Die Administration des Nehmerlandes verteidigt ihre Spielräume für entsprechend willkürliche

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Abschöpfungsprozesse. Auflagenpolitiken westlicher Geber und internationaler Organisationen zur Schaffung entwicklungskonformer Rahmenbedingungen dürfen als gescheitert gelten. In diesem Umfeld hat der Berater de facto nur eine Beobachterfunktion, welche er kompetent ausfüllt. Seine Einsichten in die internen politisch-administrativen Wirkungsgefüge gelten für durchreisende Delegationen auch anderer Geber als Fundgrube. Die Informationsflüsse zur deutschen Entwicklungshilfe-Administration sind dennoch nicht voll befriedigend, weil dem Berater die Hintergrundkenntnis der deutschen Kernorganisationen fehlt und zudem die Zwischenschaltung einer Consultingfirma die Unmittelbarkeit der Berichterstattung zusätzlich beeinträchtigt. Für die Einbindung in einen Politikdialog würde sich wiederum das Handicap der mangelnden Vertrautheit mit den Policy-Spielräumen und Verfahrens-Usancen der deutschen entwicklungspolitischen Organisationen stellen.

Land E

Der Berater ist von einer Kernorganisation der deutschen Entwicklungspolitik beurlaubt. Seine wesentliche Funktion besteht in der Koordination der deutschen Hilfe vor Ort. Er leistet Hilfestellung bei der Identifizierung und Abwicklung deutscher Projekte. Sein Einfluß auf die grundlegenden wirtschaftspolitischen Gestaltungsfragen des Nehmerlandes ist gering und von der Aufgabenstellung her auch gar nicht intendiert. Es fehlt die Einbettung in die administrativen Strukturen des Gastlandes. Der Berater gilt als „verlängerter Arm" der deutschen Hilfeorganisationen;dies deckt sich mit seinem eigenen Selbstverständnis und den Erwartungen der entsendenden Stellen. Die Einbeziehung in den Politikdialog wäre mit dem Rollenverständnis des Beraters vereinbar. Es fehlt indessen die intensive Einbindung in wirtschaftspolitische Informations- und Entscheidungsprozesse des Gastlandes und die Möglichkeit einer Mitwirkung und Einflußnahme auf diese.

Land F

Der Berater ist von einer entwicklungspolitischen Vorfeldorganisation beurlaubt und mit dem Gefüge der Kernorganisationen vertraut. Er agiert primär auf der außenwirtschaftlichen Flanke einschließlich der Identifizierung von Absatzmärkten in der Bundesrepublik Deutschland und der EG. Er ist in fachlicher und administrativer Hinsicht mit generellen wirtschaftspolitischen Fragen des Nehmerlandes nicht befaßt. Entsprechend begrenzt wären die Möglichkeiten einer Einbindung in den Politikdialog.

Land G

Der Berater ist von einer Kernorganisation beurlaubt und berät die politische Führungsspitze des Landes bezüglich genereller Strategiefragen. Er gehört den höheren Rängen der Entsenderorganisation an und verfügt sowohl über das fachliche Potential als auch über den politischen Erfahrungshintergrund, um strategische Spielräume und Optionen kompetent abzuschätzen. Zugleich ist er mit den Geberperspektiven vertraut und damit in der Lage, seinen Gesprächspartnern im Gastland glaubhaft die deutschen konzeptionellen Hilfeüberlegun-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gen zu vermitteln und zur Vereinbarkeit von Wünschen des Gastlandes mit dem deutschen Hilfe-Instrumentarium beizutragen, was nicht zuletzt einen menschlichen Vertrauensfundus aufgrund eines entsprechenden Persönlichkeitsprofils voraussetzt. Seine Funktion besteht also weniger in einer Know-how-Vermittlung bezüglich technischer Planungsinstrumente oder in einer Unterstützung bei der Ausformulierung regionaler oder sektoraler Fachpolitiken als in der generellen Strategieberatung[29] bezüglich grundlegender wirtschafts- und sozialpolitischer Konzepte sowie in der Hilfestellung und den guten Diensten bei der Mobilisierung ausländischer Ressourcen für deren Realisierung. Hier findet de facto Politikdialog als permanenter Interaktionsprozeß statt.

3. Versuch einer Rollentypologie

Die vorgestellten Fälle lassen das derzeitige Spektrum volkswirtschaftlicher Beratung und ihre unterschiedliche Nähe und Disposition zu einer intensiveren Einbindung in einen Politikdialog erkennen. Die vorherrschende Aufgabenstellung und das traditionelle Rollenverständnis volkswirtschaftlicher Berater sind auf eine solche Aufgabe nicht angelegt.[30]

Es stellt sich die Frage, welcher Typus bzw. welche jeweilige Mischung von Fall zu Fall zukünftig seitens der deutschen Entwicklungspolitik als erforderlich und politisch gewollt betrachtet wird und im Nehmerland als akzeptabel erscheint. Für die derzeitige Praxis lassen sich stark vereinfacht folgende Varianten identifizieren:

a) Der Typus des technokratischen, sich *bewußt apolitisch* gebenden *„Know-how-Vermittlers"*. Seine politische Präsenzfunktion wird oft besonders stark sein, wenn er *nicht* in laufende sonstige Aufgaben der deutschen Entwicklungspolitik eingebunden wird. Dieser Typus dominiert im Selbstverständnis der Berater selbst, die auf die Gefahr von Loyalitätskonflikten bei anderen entwicklungspolitischen Aufgabenzuweisungen innerhalb des deutschen Informations- und Interessennetzes hinweisen. Diese Sichtweise deckt

[29] Vgl. dazu auch die Erfahrungen von *Theuerkauf* (1982) im Rahmen der Beratung des senegalesischen Staatspräsidenten *Senghor*.

[30] So heißt es im Abschlußbericht über einen Erfahrungsaustausch von 1979: „Im Verlauf der Tagung wurde die Bezeichnung „technokratischer Missionar" für den Regierungsberater geprägt, um damit die dualistische Rolle des Beraters (Entwicklungsland contra Industrieland) zu verdeutlichen. Daraus resultierte die Forderung, daß der Regierungsberater seine Tätigkeit vorrangig autozentriert, d. h. im Sinne einer nach innen — in das Entwicklungsland — gerichteten Funktion zu sehen habe und nicht etwa deutsche oder andere ausländische Kapital- und Industrieinteressen schwergewichtig zu vertreten habe. Der Regierungsberater verfolgt primär die Interessen des Entwicklungslandes. Demgemäß ist der Kurzbegriff zur Kennzeichnung der Beraterrolle abzuwandeln. Der „technokratische Missionar" wird zum „technokratischen Pfadfinder"; vgl. *Thiemann* (1979), S. 41. Zur Problematik eines neuen politischen Rollenverständnisses, der ggfs. veränderten inhaltlichen Aufgabenstellungen und der Loyalitätsproblematik der Berater vgl. GTZ (1983), S. 121 f.; GTZ (1984), S. 12 f., S. 101 f.; GTZ (1987), S. 33 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sich auch teilweise, aber nicht immer mit derjenigen der Deutschen Botschaften.

b) Gegentypus zu einem effizienten Fachberater (vorzugsweise mit starker Akzentuierung einfacher und praktikabler Planungsansätze in der üblicherweise erforderlichen geschickten Verknüpfung von Projektebene mit sektor- und makropolitischen Strategiekomponenten) ist der *„Modellbauer"*, dessen analytischen Bemühungen wegen eines mangelnden Verständnisses für die Notwendigkeit operationaler Politikenformulierungen und ihrer Ausfüllung durch konkrete Maßnahmen üblicherweise ohne Folgen bleiben — was von Fall zu Fall durchaus im Sinne des Nehmerlandes sein kann.

c) Der Typus des *„Koordinators"* der deutschen Hilfe vor Ort im Sinne von Projektfindung und Projektdurchführung, von Fall zu Fall in Abstimmung mit anderen Gebern oder auch in Konkurrenz zu ihnen auf der Suche nach geeigneten Ansatzpunkten für Hilfe unter dem Druck des *„Mittelabflusses"*[31]. Er versteht sich häufig als Pragmatiker. Dabei kommen die Komponenten der Policy-Orientierung in der Regel zu kurz, allein schon von der enormen zeitlichen Belastung im administrativen Gefüge des Nehmerlandes her.

d) Der Typus des *„entwicklungspolitischen Beraters und Vermittlers"* mit Informationsfunktionen nach beiden Seiten für die Gestaltung der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit auf der Grundlage einer entsprechend ähnlich-gerichteten Interessenlage des Nehmerlandes. Eine entscheidende Komponente ist hier die frühzeitige informelle Abklärung der beiderseitigen Vorstellungen bezüglich der Kooperationsformen und -inhalte.

e) Der Typus des *„politischen Beobachters"* auf schwierigem entwicklungspolitischem Terrain, wo Entwicklungsvorhaben des Nehmerlandes nicht vorankommen und wirtschaftspolitische Empfehlungen oder Auflagen internationaler Geber nur zähflüssig implementiert werden. Der volkswirtschaftliche Berater ist hier faktisch ohne entwicklungs*fach*politische Beratungsfunktion, indessen wichtiger Ansprechpartner für Geberinstitutionen u.a. bei der Identifizierung von Projekten und Programmen, die ungeachtet aller Schwierigkeiten noch als vertretbar erscheinen. In krassen Fällen führt er den umsichtigen Umgang mit dem Chaos vor.

f) Als neuer Typus zeichnet sich derjenige des *„Kommissars"* im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen mit erheblichen politischen Druckkomponenten seitens der Geber ab. Eine solche Funktion ist bereits von Fall zu Fall im Rahmen von multilateral verordneten Auflagenpolitiken in der Figur des Resident Representative erkennbar. Möglicherweise werden zukünftig auch bilaterale Geber stärker als bisher in solche Strukturanpassungsprogramme einbezogen (etwa im Rahmen der EG). Es bedarf einer eingehenden konzeptionellen Klärung, wie sich die deutsche Entwicklungspolitik künftig

[31] Vgl. *Wiesebach, Buch* (1980).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

in solchen Situationen verhalten sollte und wie sie die damit ggfs. verknüpften Fragen einer personalpolitischen Präsenz zu gestalten gedenkt.

4. Institutionelle Konsequenzen

Die zentralen personalpolitischen Aspekte auf diesem entwicklungspolitischen Aktivitätsfeld sind nicht losgelöst von der organisatorischen Einbindung und den institutionellen Regelungen zu handhaben. Die organisatorische Konstruktion der deutschen TZ ist jedoch von ihrer administrativen Geschichte und von den inhaltlich vorherrschenden Tätigkeitsbereichen her nicht auf die hier diskutierte Aufgabenstellung angelegt. Die Möglichkeit einer kontinuierlichen ministeriell-politischen Steuerung der volkswirtschaftlichen Berater mit unmittelbarer Weisungsbefugnis durch das BMZ (evtl. im Konzert mit anderen Bonner Ressorts) wird durch die jetzige Regelung eingeengt, in der die Berater im einem privatrechtlichen Vertragsverhältnis zur GTZ stehen, die ihrerseits die Rechtsreform einer GmbH hat.

Zudem spiegelt der Generalvertrag zwischen BMZ und GTZ vom 1. April 1975 ein (schon Mitte der siebziger Jahre überholtes) lineares Planungsverständnis, wonach man es für möglich hält, im ersten Schritt Ziele festzulegen, die in einem klar trennbaren zweiten Schritt durchzuführen sind. Dabei wird nicht berücksichtigt, daß realistische Ziele nicht ohne Auslotung der konkreten Zielerreichungsmöglichkeiten sinnvoll formulierbar sind, also ein iterativer Prozeß zwischen Zielebene und Mittel/Durchführungsebene erforderlich ist, bzw. daß vernünftige Ziele vielfach erst im Prozeß der Projektimplementation deutlich werden. Das im Generalvertrag festgeschriebene Verfahren beeinträchtigt einen solchen iterativen Rücklauf, zumal die GTZ die Bestimmungen des Generalvertrages im Sinne einer weitgehenden Unabhängigkeit von Eingriffen seitens des BMZ nach Erteilung des Projektdurchführungsauftrags auslegt:

> „Im Rahmen dieser Zusammenarbeit beauftragt die Bundesregierung die GTZ mit der eigenverantwortlichen Prüfung und Durchführung von Projekten und Programmen. Die GTZ plant, steuert und überwacht diese Maßnahmen fachlich" (§ 1, Abs. 2). „Der BMZ teilt der GTZ seine Vorgaben für jede Maßnahme nach Ziel, Art, Dauer und Umfang mit und fordert sie zur Prüfung und Erstellung einer Durchführungsplanung auf" (§ 4, Abs. 1). „Der BMZ erteilt der GTZ auf der Grundlage von Nummer 2 Aufträge (§ 4, Abs. 3). Die GTZ bestätigt dem BMZ die ihr nach Nummer 3 erteilten Aufträge und führt diese organisatorisch und eigenverantwortlich als Träger durch" (§ 4, Abs. 4).[32]

Ebensowenig sind die etablierten Verfahrensabläufe für den TZ-Projekttypus „volkswirtschaftlicher Berater" herkömmlicher Ausrichtung auf die Anforderungen einer politisch sensitiven Einflußnahme im Rahmen eines Politikdialoges

[32] Nach § 4, Abs. 5 kann der BMZ „von seinen Aufträgen aus entwicklungspolitischen oder sonstigen wichtigen Gründen jederzeit zurücktreten, diese aufheben oder ändern". De facto sollte aber im Verständnis vom BMZ wie GTZ normalerweise kein Durchgriff des BMZ auf die Durchführungsebene erfolgen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

angelegt: Antrag des Entwicklungslandes; Stellungnahme der Deutschen Botschaft; Überprüfung durch AA und BMZ; fachliche Vorabstellungnahme der GTZ bezüglich der Konzeption und der personellen und sachlichen Möglichkeiten; bei positivem Ergebnis der Vorabstellungnahme der GTZ Ausarbeitung eines Angebots zur Projektprüfung der GTZ und Vorlage an das BMZ; Auftrag des BMZ zur Projektprüfung an die GTZ; Projektprüfung durch die GTZ unter Heranziehung eines Gutachters; Erstellung des Prüfungsberichts durch die GTZ; bei positivem Ergebnis Angebot zur Projektdurchführung seitens der GTZ; Projektdurchführungsauftrag des BMZ an die GTZ. In der herkömmlichen Konstruktion liegt also die Steuerungsfunktion in der Durchführungsphase bei der GTZ.[33]

Das Verfahren folgt der Linie des Generalvertrages, wobei im unartikulierten Gestaltungsspielraum zwischen politischem Gestaltungsauftrag des BMZ einschließlich der politischen Steuerungs- und Kontrollfunktionen einerseits und der technischen Durchführungsverantwortung der GTZ andererseits organisatorische Eigeninteressen und persönliche Motivationen auf beide Seiten — von Referat zu Referat und von Projekt zu Projekt unterschiedliche — Spielregeln etablieren, und zwar tendenziell zugunsten eines großen Freiraumes für die GTZ.

---

[33] *Fischer, Jäge* (1979) beschrieben das Verfahren wie folgt: „Der Projektsprecher ist verantwortlich für die Erbringung aller Personal- und Sachleistungen und deren finanzielle und technische Abwicklung gegenüber dem BMZ und gegenüber der Partnerorganisation im Entwicklungsland. Der Projektsprecher steuert und überwacht die Beratungsmaßnahmen in der Regel durch Projektbesuche und durch die Überprüfung und Analyse der eingesandten Projektfortschrittsberichte. Der Projektsprecher erstellt regelmäßig Berichte für das BMZ über den Stand und die Ergebnisse der durchgeführten Maßnahmen. Nach Beendigung des Projekts erstellt der Projektsprecher einen Schlußbericht für das BMZ über die Ergebnisse des Projekts.

Die fachlich-konzeptionelle Vorbereitung und Steuerung des Projekts gehört zu den anspruchsvollen Aufgaben des Projektsprechers. Hinzu kommt die verantwortliche Koordinierung aller Aktivitäten sowohl innerhalb der GTZ als auch nach außen, z. B. gegenüber dem BMZ, dem Partner im Entwicklungsland und den eingesetzten Fachkräften" (S. 224). „Die Projektsteuerung und Projektkontrolle erfolgt in der Regel mit Hilfe der Projektfortschrittsberichte der Auslandsmitarbeiter und durch Dienstreisen des Projektsprechers" (S. 227).

In den letzten Jahren ist die Durchführungsverantwortung stärker auf den sog. Ansprechpartner (Projektleiter bzw. Einzelberater) vor Ort verlagert worden. Der Projektsprecher ist vor allem für Konzeption und Planung verantwortlich; in der Durchführungsphase soll er das Projekt kontrollieren und steuern. Die Projektfortschrittsberichte werden im neuen Verfahren nicht mehr vom Projektsprecher, sondern vom Ansprechpartner erstellt, dann vom Projektsprecher abgenommen, mit der fachlichen Stellungnahme der GTZ versehen und an das BMZ weitergeleitet.

Projektsteuerung und insbesondere auch Konzeptionierung von Verlängerungsphasen und/oder Änderungen von Zielen und Mitteleinsatz erfolgen überwiegend durch sog. Projektfortschrittskontrollen der GTZ; in der Regel wird dafür ein Gutachter entsandt, gelegentlich noch zusätzlich eine Fachkraft zur Durchführung einer sog. zielorientierten Projektplanung (ZOPP); in der Schlußphase tritt der Projektsprecher hinzu, insb. auch für die erforderlichen Abstimmungen mit dem Nehmerland.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Generell sind hochpolitische Entscheidungen bezüglich des Personals, seiner institutionellen Einbindung im Nehmer- und im Geberland sowie der inhaltlichen Aufgaben in Abhängigkeit von der Entwicklung des dialogischen Prozesses nicht an eine technische Durchführungsorganisation delegierbar, die die ihr erteilten Aufträge „organisatorisch und fachlich eigenverantwortlich" durchführt[34]. Es handelt sich um ministerielle Aufgaben.

Aus der Sicht der Transaktionskostenökonomie bei hoher Unsicherheit geht es um die Reduktion von Such-, Informations-, Einigungs-, Entscheidungs-, Anpassungs- und Kontrollkosten[35] von Eingriffen in ein sensitives politisches Beziehungsgefüge angesichts eines schwierigen Balance-Akts zwischen der Einflußnahme auf entwicklungsadäquate Rahmenbedingungen einerseits und der Erhaltung außenpolitischen Goodwills andererseits. Durch die Rekrutierung volkswirtschaftlicher Berater aus entwicklungspolitischen Kernorganisationen würden sich eine Reihe von Problemen reduzieren: Auswahl geeigneter Kandidaten; ihre fachliche Vorbereitung; ihre Einstimmung auf das institutionelle Milieu und die generellen politischen Vorstellungen der deutschen Entwicklungspolitik bezüglich wünschenswerter Wirkungen eines Politikdialogs, die im einzelnen ex ante gar nicht im Sinne von Terms of Reference spezifizierbar sind. Mühsame Informationsprozesse und rechtlich schwierige, mehrstufige Weisungsverhältnisse (Projektdurchführungsauftrag des BMZ an die GTZ; Auftragsvergabe der GTZ an Unterauftragnehmer wie Consultingfirmen; firmeninterne Abhängigkeiten der Mitarbeiter) und die in der Praxis kaum lösbaren Schwierigkeiten der Projektsteuerung und der Readjustierung von Zielvorstellungen und zweckdienlichen Mitteln mit entsprechenden Anpassungsproblemen hinsichtlich der Verträge mit den Consultingfirmen bzw. den Einzelberatern[36] werden damit vereinfacht. Eine Definition der relevanten Aspekte der jeweiligen Problemlage für den Dialog mit einem Entwicklungsland ist vorab in Form von Terms of Reference gar nicht möglich. Andererseits schafft die Offenhaltung des Aufgabenspektrums eine Reihe von Problemen[37]. Hinzu kommt der Aspekt einer relevanten Berichterstattung jenseits von standardisierten Schemata sowie der Aspekt der Vertraulichkeit in Verknüpfung mit dem Aspekt der Loyalität bezüglich einer deutschen Interessenpolitik und des damit befaßten politisch-administrativen Gefüges — in der Bundesrepublik Deutschland ein durch die jüngere deutsche Geschichte bedingtes Problem besonderer Art, etwa im Vergleich zu anderen Geberländern. Angesichts der möglicherweise hohen politischen Kosten und der beträchtlichen Risiken einer Einflußpolitik über den Politikdialog erscheint es als erforderlich, die Berater in den offenen

---

[34] § 4, Abs. 4, Generalvertrag.

[35] Vgl. *Blankart* (1980), S. 200 f., *Dahlman* (1975), S. 141 f., *Leipold* (1984), S. 260., *Windsperger* (1983), S. 200 f.

[36] Vgl. *Williamson* (1979), (S. 250-251). *Blankart, Pommerehne, Schneider* (1984), S. 226f.

[37] *Weiss* (1973).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

oder stillschweigenden Werte-, Ziel- und Verfahrenskonsensus und die Sanktionsmechanismen einzubinden, die sich innerhalb der entwicklungspolitischen Kernorganisationen herausgebildet haben. Solche institutionellen Mechanismen greifen nicht wirksam genug innerhalb der herkömmlichen Vertragsformen zwischen der GTZ und ihren Unterauftragnehmern. Es dürfte deshalb sinnvoll sein, die bisher dominierende institutionelle Alternative „Consulting-Markt" um Elemente der instiutionellen Alternative „administrative Hierarchie" zu ergänzen[38].

5. Personalpolitische Konsequenzen

Wenn volkswirtschaftliche Berater im Politikdialog eine fundierte Insider-Kenntnis des institutionellen Feldes der deutschen Entwicklungspolitik, ihres gewachsenen konzeptionellen Hintergrundes, ihrer Spielräume, Ziele und Beschränkungen, ihrer administrativen Strukturen, ihrer Leistungsfähigkeit und deren Grenzen benötigen, dann stellen sich entsprechende Fragen für die Personalpolitik.

— Essentiell erscheint eine *qualifizierte Personalrekrutierung*. Schon in der bisherigen Praxis ist diese aus vielfältigen Gründen nicht immer befriedigend gelungen.

— Zur unabdingbaren Qualifikation gehört die *Vertrautheit mit dem institutionellen Millieu* der deutschen Entwicklungspolitik, vorzugsweise vor dem Erfahrungshintergrund einer mehrjährigen Mitarbeit in ihren Kernorganisationen.

— Das *politische Standing* des Beraters vor Ort gegenüber den Nehmerorganisationen bedarf eines für letztere eindeutig erkennbaren Vertrauensverhältnisses zwischen dem Berater und den deutschen Regierungsorganisationen, da der Politikdialog ex definitione unterschiedliche entwicklungspolitische Konzepte und damit bilaterale Konfliktpotentiale ansprechen soll.

— Angesichts der rasch veränderlichen politischen Umfelder im Nehmerland bedarf der volkswirtschaftliche Berater eines erheblichen *Gestaltungs-Freiraums* bei voller inhaltlicher und politischer Deckung durch das BMZ und die deutsche Botschaft. Ein solcher Vertrauensvorschuß ist notwendigerweise verknüpft mit einer hohen Qualifikation und einer Einbindung in das Feld deutscher EZ-Organisationen, deren offene oder verdeckte Sanktionsmechanismen üblicherweise auf die Einhaltung professioneller Standards hinwirken.

— Es stellt sich die Aufgabe, ein entsprechendes personelles Potential zu aktivieren. Der Aufbau eines *Berater-Corps* bedarf eingehender Überlegungen und hätte erhebliche administrative Konsequenzen. Als wichtige Elemente zeichnen sich ab: ein zeitlich begrenzter Einsatz (bis zu 3 Jahren)

[38] Vgl. dazu auch *Leipold* (1984), S. 261. *Schenk* (1982), S. 2 f. *Downs* (1967), S. 37.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

unter Beurlaubung seitens einer EZ-Organisation; ein hoher Status; das volle Vertrauen seitens der zuständigen Referatsleiter, der politischen Leitung des BMZ und der Deutschen Botschaft; erhebliche Freiräume in der Gestaltung der Aufgaben vor Ort; eine entsprechend hervorgehobene Stellung im Einsatzland, u.a. bezüglich anderer Außenvertretungen der deutschen Entwicklungspolitik vor Ort; das Recht der direkten Berichterstattung an das BMZ[39]; eine Modifizierung der bisherigen inhaltlichen Weisungsabhängigkeit von der GTZ; nicht zuletzt eine Straffung diverser Abwicklungsroutinen der GTZ.

— Da es sich um eine analytisch hochqualifizierte, nichtstandardisierte und kaum routinisierbare Funktion handelt, ist die *Verknüpfung mit einem* entsprechend qualifizierten *analytischen Potential* eines im Bereich von neuen Konzeptionsentwicklungen und der Entwicklung von Policy-Optionen im Projekt-, Programm- und Makrobereich erfahrenen wissenschaftlichen Instituts wünschenswert.

Die hochpolitische Natur einer in den Politikdialog eingebundenen volkswirtschaftlichen Beratung bedarf — anders als der heute dominierende Typus *fach*technischer Beratung — einer entsprechenden *politisch-administrativen Konstruktion* bezüglich der Kompetenzen für personelle Selektion, inhaltliche Vorbereitung, Steuerung und Betreuung vor Ort, regelmäßige Konsultationen in Bonn und Rückgliederung in das organisatorische Gefüge der Kernorganisation — ggf. in Vorbereitung eines folgenden Einsatzes des Beraters in einem anderen Land nach einer angemessenen „Auffrischungs"-Phase.

Eine solche Konstellation wäre neu. Sie erfordert den Einsatz politischen Willens gegen den Widerstand etablierter Strukturen und Kompetenzabgrenzungen. Sie entspräche indessen den zunehmenden Anforderungen und Erwartungen, die an die entwicklungspolitische Präsenz der Bundesrepublik Deutschland als einem führenden Mitglied der EG im Konzert mit anderen wichtigen multilateralen und bilateralen Gebern in den nächsten Jahren gestellt werden dürften.

Es stellt sich die Frage, ob die Bundesrepublik Deutschland über einen genügend tragfähigen sozialen Konsensus verfügt,[40] um die innen- und außenpolitischen Kosten einer aktiveren Rolle bei der Gestaltung der internationalen Beziehungen in der nächsten Dekade zu tragen. Ein solcher Beitrag wird indessen nicht zuletzt von vielen Entwicklungsländern erwartet,[41] die sich davon eine ausgleichende Wirkung auf die Machtpotentiale größerer Mitakteure im Netz der internationalen Beziehungen erhoffen.

---

[39] Vgl. dazu GTZ (1984), S. 10 f., S. 101 f.

[40] Vgl. *Kirsch* (1983), S. 117, 125.

[41] *Weiss* (1984), S. 623.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Summary

Economic Advisory Services and Policy Dialogue — The Institutional Dimension

Economic advisory services have been linked with development policies from the very beginning. The early Five Year Plans of India, Pakistan and Egypt were greatly influenced by prominent international consultants (Tinbergen, Frisch, and others). The establishment of development agencies and aid bureaucracies created the professional adviser as an expert career. In recent years a new type of elder statesman adviser has emerged as part of the political process of high-level policy coordination handling debt crises and structural adjustment programs. The new term „policy dialogue" refers to an exchange of views between aid donors and recipient countries on a suitable policy framework for development. German economic advisers within the Federal Republic's technical assistance program so far do not participate in this process. Instead, they act in different roles on the technical consultancy level, such as transmitters of planning know-how for the design and implementation of projects, programs and policies; as model builders; as coordinators of German aid; as mediators between German aid concepts and recipients' needs; and — in difficult environments — sometimes as policy observers.

Literatur

Blankart, C. B. (1980), Über die relative Effizienz von Markt und Bürokratie aus der Sicht der Vertragstheorie, in: Boettcher E., P. Herder-Dorneich, K.-E. Schenk (Hrsg.), Neue Politische Ökonomie als Ordnungstheorie. Tübingen.

Blankart, C. B., W. W. *Pommerehne*, F. *Schneider* (1984), Warum nicht reprivatisieren? In: Ansprüche, Eigentums- und Verfügungsrechte. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 140, S. 221-246.

Böll, W. (1979), Überlegungen zu den zukünftigen Beziehungen zwischen Industrie- und Entwickungsländern, in: GTZ (1979), S. 285-313.

Cassen, R. et al. (1986), Does Aid Work? Report to an Intergovernmental Task Force. Oxford.

Cochrane, G. (1986), Reforming National Institutions for Economic Development. Boulder, London.

Dahlmann, C. J. (1975), The Problem of Externality, in: The Journal of Law and Economics, Vol. 22, S. 141-162.

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) (Hrsg.) (1979), Technische Zusammenarbeit in der Entwicklungsplanung. Aufgaben, Erfahrungen und Probleme deutscher Regierungsberater. Dokumentation einer GTZ-Fachtagung vom 24. 11. 1979 bis 5. 12. 1979 in Wölfersheim. Eschborn.

— (1983), Gesamtwirtschaftliche Planung und Beratung. Materialien der GTZ-Fachtagung „Methodik und Organisation der Entwicklungsplanung" vom 15. 11. 1981 bis 27. 11. 1981 in Wachtberg-Niederbachem. Eschborn.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— (1984), Überlegungen zur entwicklungspolitischen Konzeption der Bundesregierung mit Erfahrungsberichten über Methodik und praktische Anwendung quantitativer Methoden bei der Beurteilung von Entwicklungsprojekten. Dokumentation einer gemeinsamen Tagung von BMZ und GTZ für Regierungs- und Entwicklungsbankenberater vom 21. 11. 1983 bis 29. 11. 1983 in Mayschloß a. d. Ahr. Eschborn.

— (1987), Neue Akzente der volkswirtschaftlichen Regierungsberatung. Dokumentation einer gemeinsamen Tagung von BMZ und GTZ im Dezember 1985. Eschborn.

Downs, A. (1967), Inside Bureaucracy, Boston.

Ertl, J., U. *Otzen*, R. *Peters* (1986), Landwirtschaftliche Kooperation mit den Philippinen. Berlin, Bonn.

Fischer, D., B. E. *Jäge* (1979), Projektdurchführung, in: GTZ (1979), S. 217-228.

Fischer, W. E. (1979), Regierungsberater in Entwicklungsländern, in: GTZ (1979), S. 35-38.

Gäfgen, G. (1983), Institutioneller Wandel und ökonomische Erklärung, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, 2. Band. Tübingen S. 19-49.

Hübener, A., H.-H. *Taake* (1970), Erfassung und Darstellung von Beratungstätigkeiten der deutschen volkswirtschaftlichen Beratergruppe in Kabul/Afghanistan. Bonn, Berlin.

Hutchison, T. W. (1984), Institutional Economics Old and New, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 140. Band. S. 20-29.

Kade, G. (1964), Wachstumsmodelle, Input-Output-Analyse und Entwicklungsprogrammierung, in: Konjunkturpolitik H. 1.

Kirsch, G. (1983), Haben Zusammenschlüsse eine Biographie? In: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, 2. Band. Tübingen, S. 102-134.

Knall, B. (1969), Grundsätze und Methoden der Entwicklungsprogrammierung. Wiesbaden.

Kruse-Rodenacker, A. (Hrsg.) (1964), Grundfragen der Entwicklungsplanung. Berlin.

Leipold, H. (1984), Die Kombinatsreform in der DDR im Lichte der Transaktionskostenökonomie, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, 3. Band. Tübingen, S. 252-267.

Mitchell, W. C. (1949), Lecture Notes on Types of Economic Theory, Vol. II. New York.

Möller, A., K. *Billerbeck*, Ch. *Heimpel*, W. *Hillebrand*, H.-H. *Taake*, D. *Weiss* (1980), Vorschläge zur Lösung der wichtigsten strukturellen, ökonomischen und finanzwirtschaftlichen Probleme Ägyptens. Gutachten für den Präsidenten der Arabischen Republik Ägypten, Anwar El Sadat. Düsseldorf.

Müller, U., W. *Zehender* (1986), Wirtschaftliche Kooperation mit den Philippinen. Berlin, Frankfurt.

North, D. C. (1984), Transaction Costs, Institutions and Economic History, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 140. Band S. 7-17.

Radke, D. (1985), Auflagenpolitik und Politikdialog in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit. DIE Berlin.

Radke, D., H.-H. *Taake* (1983), Financial Crisis Management in Egypt and Turkey, in: Journal of World Trade Law, Vol. 17, S. 325-336.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schenk, K.-E. (1982), „Institutional Choice" und Transaktionsökonomik — Perspektiven der systemanalytischen und industrieökonomischen Anwendung, in: K.-E. Schenk (Hrsg.), Studien zur politischen Ökonomie, Stuttgart, New York.

Seers, D. (1962), Why Visiting Economists Fail, in: The Journal of Political Economy, Vol. 70, No. 4, S. 325-338.

Taake, H.-H. (1974), Politische Planungs- und administrative Entscheidungsprozesse bei der Aufstellung und Durchführung von Entwicklungsplänen. Berlin.

Taake, H.-H. (1986), Beitrag in: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Entwicklungspolitik — Bilanz und Perspektiven. Öffentliche Anhörung des Bundestagsausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Bonn, S. 207-236.

Taake, H.-H., U. *Thurmann* (1968), Verbesserungsmöglichkeiten der organisatorischen und informatorischen Beziehungen zwischen BMZ, anderen Bundesressorts, BAW und GAWI bei der Abwicklung von Projekten der Technischen Hilfe im engeren Sinne. Bonn, Berlin.

Taake, H.-H., D. *Weiss* (1970), Erfassung, Darstellung und Bewertung der Aktivitäten der deutschen volkswirtschaftlichen Beratergruppe in Sambia. Bonn, Berlin.

Theuerkauf, G. (1982), Verwaltungsförderung als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit, Erfahrungen eines deutschen Regierungsberaters im Senegal, in: Jahrbuch für Afrikanisches Recht, Bd. 3, Heidelberg, S. 175-188.

Thiemann, H. (1979), Statement zur GTZ-Fachtagung „Technische Zusammenarbeit in der Entwicklungsplanung — Aufgaben, Erfahrungen und Probleme deutscher Regierungsberater", in: GTZ (1979), S. 39-41.

Veblen, T. (1919), The Place of Science in Civilization. New York.

Warnke, J. (1986), Auf gutem Kurs — Neuorientierung der deutschen Entwicklungspolitik. Herford.

Weiss, D. (1973), Regionalplanung in unterentwickelten Gebieten aus der Sicht der wissenschaftlichen Beratung, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 187, Heft 5.

— (1981), Some Reflections on Outward-looking Economic Management in a Turbulent International Environment, in: L'Egypte Contemporaine, Revue Trimestrielle de la Société Egyptienne d'Economie Politique, de Statistique et de Législation, Kairo, No. 385.

— (1984), Verhandlungsprozesse im Nord-Süd-Dialog, Rückblick und Ausblick, in: Europa-Archiv, Folge 20.

— (1986), Anpassung als permanenter Prozeß. Elemente einer konzeptionellen Neuorientierung bei der Formulierung von Entwicklungsstrategien, in: Entwicklung und Zusammenarbeit H. 2.

— (1988), Theoretische Grundlagen wirtschaftspolitischer Planung in Entwicklungsländern im Wandel weltwirtschaftlicher Rahmenbedingungen, in: Vierteljahresberichte 113, S. 265-277.

Wiesebach, H. P., W. *Buch* (1980), Planungsverfahren und Mittelabfluß bei der bilateralen deutschen finanziellen Zusammenarbeit. DIE Berlin.

Williamson, O. E. (1979), Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations, in: Journal of Law and Economics, Vol. 22 (2). S. 233-261.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Windsperger, J. (1983), Transaktionskosten in der Theorie der Firma, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft 9, S. 889-903.

Wolff, P. (1987), Stabilisierungspolitik und Strukturanpassung in der Türkei 1980-1985. Die Rolle von IWF und Weltbank in einem außengestützten Anpassungsprozeß. DIE Berlin.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Volkswirtschaftliche Beratung und Politikdialog — Die institutionelle Dimension

Anmerkungen zum Vortrag von Dieter Weiss

Von *Manfred Feldsieper,* Köln/Beijing

I. Vorbemerkung

Für die folgenden Ausführungen soll von Annahmen und Grundüberlegungen ausgegangen werden, die auch implicit und explicit den Ausführungen von Weiss zugrunde liegen. Aufgrund dieser Annahmen kann Weiss zeigen, daß die Effizienz der volkswirtschaftlichen Politikberatung im Rahmen der deutschen Entwicklungshilfe derzeit völlig ungenügend ist. Er fordert infolgedessen deren radikale institutionelle Veränderung und Verbesserung.

Diese Schlußfolgerungen werden vom Korreferenten aufgrund seiner praktischen Erfahrungen in der volkswirtschaftlichen Politikberatung in Entwicklungsländern im Rahmen der deutschen Entwicklungshilfe voll geteilt. Ebenso sind die Verbesserungsvorschläge von Weiss alle sehr angemessen und begründet. Sie würden, wenn angenommen und durchgeführt, zu einer Steigerung der Effizienz der volkswirtschaftlichen Politikberatung durch deutsche Experten in Entwicklungsländern beitragen und auch die Chancen, durch eine Politikberatung tatsächlich etwas zu bewirken, wesentlich verbessern.

Schließlich werden die wichtigsten Punkte, die aus der Sicht des Korreferenten zur Verbesserung der volkswirtschaftlichen Politikberatung und des Politikdialogs in und mit Entwicklungsländern erforderlich sind, gezielt aufgeführt. (Sie finden sich bei Weiss nicht in dieser Geschlossenheit). Die Reihenfolge der Reformpunkte gibt den Grad der Dringlichkeit wieder, den sie nach Meinung des Korreferenten haben.

II. Sinn und Zweck wirtschaftspolitischer Beratung in Entwicklungsländern

Eine ganze Reihe von Entwicklungsländern, vornehmlich in Afrika, aber auch in Asien, müssen wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Reformen größeren Ausmaßes in den kommenden Jahren durchführen und tragfähige Institutionen und Verwaltungsstrukturen aufbauen, wenn es dort überhaupt zu angemessenem Wirtschaftswachstum und einer dauerhaften Steigerung des realen Pro-Kopf-Einkommens kommen soll. Das tragfähige Fundament für ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum hat (wirtschafts-)ordnungspolitische Dimensionen. In

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einer Reihe von Ländern hat sich dies bereits herumgesprochen; in anderen Ländern werden die Politiker auch noch aufwachen, wenn erst die erstaunlichen und dauerhaften Erfolge der chinesischen Wirtschaftsreformmaßnahmen deutlicher sichtbar werden.

Viele Entwicklungsländer, insbesondere in Afrika, sind wegen fehlender ökonomisch hervorragend geschulter Fachleute aus eigener Kraft nicht in der Lage, solche Reformen in die Wege zu leiten. Sie brauchen auf dem dornenreichen Wege ihrer ökonomischen Reformpolitik über einen längeren Zeitraum zumindest die fachliche Beratung und Unterstützung *hoch qualifizierter* volkswirtschaftlicher Berater von außen, wenn auch natürlich die politischen Anstöße zu den Reformen, der Wille dazu und deren Durchsetzung letztlich nur von den politisch Verantwortlichen in den Entwicklungsländern selbst kommen können.

Die Bundesrepublik Deutschland als eine der größten Welthandelsnationen und als ein Land, das über bilaterale und multilaterale Kanäle jährlich mehrere Milliarden an sogenannter Entwicklungshilfe leistet, muß ein großes Interesse daran haben, daß diese Entwicklungshilfe nicht einfach versickert, wie das ja in der Vergangenheit des öfteren zu beobachten war, sondern daß sie zum Wirtschaftswachstum der Entwicklungsländer auch möglichst viel beiträgt. Ohne eine angemessene wirtschaftsordnungspolitische Basis wird es zu einem dauerhaften Wachstum aus eigenem Antrieb in vielen der bisherigen Entwicklungsländer nicht kommen. Abschreckende Beispiele, wie Entwicklungsländer von der sogenannten Entwicklungshilfe im Laufe der 70er und 80er Jahre immer abhängiger geworden sind, wenn sie überhaupt überleben wollen, gibt es vor allem in Afrika inzwischen genug. Entwicklungshilfe ist damit de facto vielfach zu einer Art internationaler Sozialhilfe geworden, deren Entzug für die betroffenen Länder kurzfristig katastrophale Folgen hätte. Entwicklungshilfe im landläufigen Sinne wollte und will ihrer Intention nach aber gar nicht Sozialhilfe sein. Entwicklungshilfe, wollte sie denn gute Sozialhilfe sein oder werden, müßte ganz anders aussehen. Dies ist aber hier nicht Thema.

Als bedeutendstes Welthandelsland und zweitgrößte Entwicklungshilfegebernation kann der Bundesrepublik Deutschland aus wohlverstandenem politschen und ökonomischen Eigeninteresse nicht daran gelegen sein, daß die Reformbemühungen und die Reformmaßnahmen, zu denen sich einige Entwicklungsländer bereits aufgerafft haben und zu denen andere wohl oder übel auch werden greifen müssen, nur allein von Experten der internationalen Organisationen (IWF, Weltbank, UNO-Organisationen) oder von amerikanischen Experten des US AID ausgetüftelt, vorgetragen und in die Wege geleitet werden. Zum einen dürften die Wünsche und Vorstellungen dieser Organisationen nicht immer mit denen der politisch gestaltenden und verantwortlichen Instanzen in der Bundesrepublik Deutschland übereinstimmen; zum anderen treten diese Experten und Berater den Entwicklungsländern zumeist von außen, letztlich als Repräsentanten der Geberseite gegenüber, sind also selten in die Administration der Entwicklungsländer integriert. (Dies gilt natürlich vornehmlich für die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Experten des IWF, der Weltbank und von US AID). Und drittens gibt es gerade in der Bundesrepublik Deutschland Experten, die aufgrund ihrer ökonomischen Vorbildung und ihres Umfeldes — integriert in die Administration eines Entwicklungslandes an strategisch wichtiger Stelle — beachtliche Hilfestellung bei der Ausarbeitung und Implementation wirtschaftspolitischer Reformmaßnahmen leisten könnten.

Weiss stellt zu Recht fest, „der Stellenwert der volkswirtschaftlichen Berater im Gesamtrepertoire der deutschen TZ blieb immer relativ klein" (S. 56). Insoweit sich diese Aussage auf Ausgabenquanten bezieht, wird dies auch in Zukunft so bleiben. Gute Berater, selbst wenn sie sehr viel kosten sollten, sind aber immer noch viel billiger als die vielen technischen Entwicklungshilfeprojekte oder die Kapitalhilfe.

Selbst wenn also der quantitative Rahmen für volkswirtschaftliche Beratungsprojekte im Rahmen der Entwicklungshilfe auch in Zukunft recht bescheiden bleiben sollte, so sagt das noch gar nichts über deren im einzelnen gar nicht meßbaren qualitativen Nutzen aus. Die externen, längerfristigen Effekte sind wie bei allen wirtschaftsordnungspolitischen Maßnahmen sehr beachtlich und ex ante zumeist nicht einmal in der ungefähren Größenordnung abschätzbar.

Voraussetzung dafür ist aber, daß sich diese qualitativen, längerfristigen Wirkungen der volkswirtschaftlichen Beratung — im Rahmen eines Politikdialoges — überhaupt entfalten können, ist die Erkenntnis der für die Entwicklungshilfe in der Bundesrepublik Deutschland verantwortlichen Instanzen — und damit ist in diesem Zusammenhang ganz konkret das BMZ gemeint —, daß es sich bei der volkswirtschaftlichen Politikberatung, so wie sie von *Weiss* dargestellt und auch von mir so verstanden wird, um keine Form der Entwicklungshilfe handelt, die in die bisher gängigen Formen der TZ und der FZ hineinpassen würde oder aber in sie hineingepreßt werden könnte und die infolgedessen von den dafür bereits zuständigen Institutionen — quasi nebenbei — auch noch betrieben werden könnte.

III. Ungenügende Effizienz der bisherigen Politikberatung durch deutsche Institutionen

Völlig zutreffend stellt Weiss — in seiner eher zum understatement neigenden Ausdrucksweise — daher fest: „Die organisatorische Konstruktion der deutschen TZ ist jedoch von ihrer administrativen Geschichte und von den inhaltlich vorherrschenden Tätigkeitsbereichen her nicht auf die hier diskutierte Aufgabenstellung angelegt" (S. 68). Deutlicher gesagt, heißt dies, die deutschen Institutionen, die TZ betreiben, sind für die Aufgaben der wirtschaftspolitischen Beratung in Entwicklungsländern im Prinzip nicht geeignet.

Wirtschaftspolitische Beratung, und vor allem eine solche, die auf ökonomische Reformmaßnahmen, ordnungspolitische Aspekte und auf Institutionen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(institution building) ausgerichtet sein soll, ist eine entwicklungspolitische Aufgabe „sui generis". Soll sie von deutschen Beratern im Rahmen der Entwicklungshilfe durchgeführt werden können, so müssen dafür eigenständige institutionelle Voraussetzungen in der Bundesrepublik Deutschland geschaffen werden.

Weiss beschreibt recht eindrucksvoll und plastisch (S. 62-66), in welch einem schwierigen Geflecht institutioneller Einbindungen und Beziehungen gegenwärtig volkswirtschaftliche Berater operieren, die im Auftrage der deutschen Entwicklungshilfe in Entwicklungsländern tätig sind; und er gibt anschließend einen treffenden Überblick über die in der Praxis vorkommenden „Beratertypen".

Was aus alledem hervorgeht und was der Korreferent aus eigener, leidvoller Erfahrung nur bestätigen kann, ist die Tatsache, daß die entwicklungspolitische Spitze und Zentrale in der Bundesrepublik Deutschland (BMZ), von der eigentlich — vielleicht unterstützt durch die Wissenschaft — Anregungen und Ideen zur Konzeption, Durchführung und Koordination eines Politikdialoges mit den Entwicklungsländern bei deren Bemühen um wirtschaftsordnungspolitische Reformmaßnahmen ausgehen und kontrolliert werden sollten, Ansatzpunkte zu einer Gestaltung und Konkretisierung eines sinnvollen Politikdialoges bisher noch nicht geliefert hat, abgesehen vielleicht von „Sonntagsreden" allgemeiner Art der politisch verantwortlichen Persönlichkeiten.

Aber selbst wenn solche konkreten und operationalisierten Konzepte für den Politikdialog als sogenannte „Schubladenprojekte" vorhanden sein sollten, so würde es die derzeitige institutionelle Ausgestaltung und Durchführung der Entwicklungshilfe in der Bundesrepublik Deutschland den politisch federführenden und verantwortlichen Institutionen (BMZ) nicht erlauben, ein solches Konzept auch durchzusetzen und zu verwirklichen, geschweige denn zu gewährleisten, daß eine erfolgreiche Arbeit zur Konkretisierung und Durchführung von Politikdialog durch wirtschaftspolitisch hochqualifizierte Berater vor Ort in Entwicklungsländern geleitet werden kann.

Dieses Ministerium besitzt im Konfliktfalle nämlich keine Durchgriffsmöglichkeit auf die ausführenden Institutionen der deutschen Entwicklungshilfe. Weiss schildert diesen gravierenden und zentralen Mangel ausführlich (S. 68). Es ist ein schwerwiegender Geburtsfehler, der verhindern wird, daß wirtschaftspolitische Beratung durch Experten im Rahmen der deutschen Entwicklungshilfe jemals in „ausgewachsene" Fußstapfen wird treten können.

Statt durch einen vom BMZ, als der politisch verantwortlichen und gestaltenden Institution, zu initiierenden, zu überwachenden und zu koordinierenden Politikdialog wird die tatsächliche wirtschaftspolitische Beratung in Entwicklungsländern bestimmt von wirrem Durcheinander gegebenenfalls völlig gegensätzlicher Konzeptionen weitestgehend unabhängiger entwicklungspolitischer Institutionen und den kaum kontrollierten Anschauungen und „Privatpoliti-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ken" diverser „desk officer" (bei der GTZ Projektsprecher genannt) in diesen Institutionen.

In einzelnen Fällen muß das BMZ hilflos zuschauen, wie eine wirtschaftspolitische Beratung betrieben wird, die den Grundsätzen der politischen Spitze des Hauses gegebenenfalls zuwiderläuft; in anderen Fällen muß es erleben, daß eine solche Beratung — die ganz in seinem Sinne ist und zumindest seine stillschweigende Billigung findet, wiewohl dieses Ministerium offen und nach außen wegen der nicht sinnvollen und angemessenen Zuständigkeiten dies nicht äußern kann — untergraben und zu Fall gebracht wird, weil in einem ausführenden Organ der Entwicklungshilfe, etwa der GTZ, völlig andere Beurteilungsmaßstäbe vorzuherrschen scheinen.

Soll volkswirtschaftliche Beratung in und für Entwicklungsländer im Rahmen der deutschen Entwicklungshilfepolitik überhaupt einen Sinn haben und in Zukunft erfolgreicher verlaufen — schnelle Erfolge und Wirkungen lassen sich überhaupt nicht erwarten, jedenfalls auf keinen Fall in dem üblichen Zeitrahmen, der für sogenannte TZ-Projekte maßgebend ist —, so sind die nachstehenden Reformmaßnahmen, die auch von Weiss gesehen und angesprochen werden, unausweichlich. Können sie nicht verwirklicht werden, so wäre es vernünftiger, wenn sich die deutsche Seite von der wirtschaftspolitischen Beratungstätigkeit mit Hilfe deutscher Experten in Entwicklungsländern zurückziehen würde. Sie könnte diese Aufgabe den dafür jedenfalls institutionell besser gerüsteten internationalen Organisationen (IWF, Weltbank) oder der amerikanischen Entwicklungshilfeorganisation US AID überlassen, wiewohl gerade in Konkurrenz zur letztgenannten Organisation Beratung durch deutsche Experten, sofern sie auf einer institutionell adäquaten Basis erfolgen sollte, vergleichsweise gut abschneiden und auch von den Entwicklungsländern geschätzt werden dürfte.

IV. Notwendige Reformen zur Steigerung der Effizienz der deutschen Politikberatung

Die Durchführung der wirtschaftspolitischen Beratungstätigkeit in Entwicklungsländern muß so schnell wie möglich aus der Zuständigkeit der GTZ genommen und in einer organisatorisch verselbständigten und klar abgegrenzten, aber weisungsgebundenen institutionellen Ausgestaltung der für die Entwicklungshilfe, ihre Richtlinien und die tatsächliche Ausgestaltung des Politikdialoges verantwortlichen Instanz, dem BMZ, zugeordnet werden. Die Aufgaben des volkswirtschaftlichen Beraters in Entwicklungsländern sind ministeriell-politischer Art (Weiss, S. 70), vergleichbar den Aufgaben, die hohe Ministerialbeamte in Bonn und anderen Hauptstädten der Welt wahrnehmen. Weiss ist also voll zuzustimmen, wenn er feststellt: „Die hochpolitische Natur einer in den Politikdialog eingebundenen volkswirtschaftlichen Beratung bedarf — anders als der heute dominierende Typus *fach*technischer Beratung — einer entsprechenden *politisch-administrativen Konstruktion* ..." (S. 72).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Aber nicht nur weil die Polikberatung in Entwicklungsländern ein prononciertes Politikelement enthält, ist eine institutionelle Verlagerung dringend geboten; sie ist auch erforderlich, weil die GTZ als Organisation schlicht inkompetent ist, anspruchsvolle Politikberatung effektiv und sinnvoll durchzuführen.

Weiss schildert die institutionellen Gepflogenheiten und die Details von Politikberatungsprojekten durch die GTZ ausführlich; er hebt insbesondere die dominante Stellung des sogenannten Projektsprechers hervor (S. 69). Die Mängel des Verfahrens, einschließlich des vollständigen Mangels an Flexibilität, werden auch für einen Außenstehenden dadurch gut erkennbar[1], so daß sich nähere Erörterungen erübrigen.

Einige kurze Anmerkungen zur fatalen Rolle des sogenannten Projektsprechers der GTZ sind aber wegen seiner herausragenden Bedeutung unvermeidbar. Diese Rolle ist im übrigen nicht nur auf wirtschaftspolitische Beratungsprojekte beschränkt, sondern kann sich bei praktisch allen Projekten der TZ bemerkbar machen.

Administrativ ist die Ebene der Projektsprecher die unterste; de facto ist aber die normale Hierarchie von Organisationen bei der GTZ dadurch auf den Kopf gestellt, daß diese Projektsprecher, wie Weiss zu Recht darlegt (S. 69), die entscheidende und verantwortliche Rolle für die Projektdurchführung übernehmen. Eine höherrangige Kontrolle hat nur eine untergeordnete Bedeutung. Die Ebene der Projektsprecher ist aber aufs Ganze gesehen nun mit vergleichsweise jüngeren Personen besetzt, die am Anfang ihrer Karriere stehen und teilweise erst kurz aus den Hörsälen unserer Universitäten entlassen worden sind. Projektsprecher der GTZ sind daher oftmals weniger qualifiziert und erfahren als die für die Durchführung von volkswirtschaftlichen Beratungsprojekten (oder sonstigen TZ-Projekten) verantwortlichen Projektleiter in den Entwicklungsländern. Obwohl also die Projektsprecher der GTZ in vielen Fällen erst am Anfang ihrer beruflichen Laufbahn stehen und in den meisten Fällen weniger qualifiziert sind als Projektleiter, denen die Durchführung der Projekte vor Ort anvertraut ist, gehört *die fachlich-konzeptionelle Vorbereitung und Steuerung des Projektes zu den anspruchsvollen Aufgaben des Projektsprechers* (entspr. Weiss, S. 69). Daß eine solche Konzeption, nach der in der Regel Minderqualifizierte Höherqualifizierte steuern sollen und wollen, fehlerhaft ist, liegt auf der Hand. Daß es unter solchen Umständen nicht eben gerade die besten und qualifiziertesten Experten sind, die es zur Durchführung von Entwicklungshilfeprojekten in die Entwicklungsländer drängt oder dort hält, ist kaum verwunderlich und ein äußerst bedauerlicher Zustand für die deutsche TZ im allgemeinen und nicht nur für die volkswirtschaftlichen Beratungspro-

[1] Als ein noch vergleichbar „harmloses" Indiz für die völlige Inflexibilität der Organisationsstruktur der GTZ sei auf die Tatsache hingewiesen, daß für Projekte der GTZ an sog. Consulting-Firmen ein einziges durchstandardisiertes und *nur* ein solches Berichtsschema verwendet werden darf. Jedem volkswirtschaftliche geschulten Politikberater müssen sich die Haare sträuben, wenn er sich bei seiner völlig anders gearteten Aufgabe in dieses Prokrustesbett der Berichterstattung gezwängt sieht, das für die Mehrzahl der technischen Entwicklungshilfeprojekte noch einen gewissen Sinn haben mag, für eine Berichterstattung im Rahmen eines Politikdialogs mit und in den Entwicklungsländern aber völlig ungeeignet ist. (Siehe dazu auch die Bemerkungen von *Weiss* S. 70).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

jekte im besonderen. Diesen unhaltbaren Zustand gilt es durch eine institutionell-administrative Änderung möglichst rasch zu beseitigen.

Beratungsfirmen (consultings) sind aus der längerfristigen volkswirtschaftlichen Politikberatung herauszuhalten. Solche Firmen werden oft eingeschaltet, weil die Entwicklungshilfeorganisationen selbst oft nicht über ausreichend qualifiziertes Personal verfügen, das in der Lage wäre, hochrangige wirtschaftspolitische Beratungsaufgaben in Entwicklungsländern durchzuführen.

Bei der volkswirtschaftlichen Beratung handelt es sich aber, wie bereits gesagt, um eine hoheitlich-ministerielle Aufgabe, insbesondere dann, wenn der Berater in die Administration des Entwicklungslandes eingegliedert und nicht nur ein „externes" Gutachten erstellt werden soll. Zur Durchführung solcher Aufgaben sind Beratungsfirmen und ihre Mitglieder ungeeignet.

Im Entwicklungsgeschäft tätige Beratungsfirmen sind auf Gewinn ausgerichtete Unternehmen, die ihr Produkt verkaufen und ihre Kunden zufrieden stellen müssen, wenn sie Anschlußaufträge haben oder neue Aufträge erzielen wollen. Die Wünsche der Kunden sind daher im Zweifelsfall maßgebend. Kunden, und das heißt kaufkräftige Zahler, sind aber die nationalen Entwicklungshilfeorganisationen der Geberländer (GTZ, KfW usw.) oder die internationalen Organisationen der Entwicklungshilfe. Gegen deren Interessen zu handeln und sich deren Wünschen nicht zu fügen, muß unter Umständen mit Absatzeinbußen und Verlusten erkauft werden. Deshalb müssen im Zweifel und im Konfliktfalle die Interessen des zu beratenden Entwicklungslandes, das ja diese Beratung zumeist nicht bezahlt, hintangestellt werden. (Allenfalls auf dem Umwege, daß ein solches Entwicklungsland gegebenenfalls zu einem Hilfeantrag bewogen werden kann, bei dessen Annahme das Beratungsunternehmen in dem jeweiligen Geberlande möglicherweise in den Genuß neuer Aufträge käme, können die Interessen des beratenden Entwicklungslandes vielleicht mit einfließen). Dies ist die unabänderliche Marktlogik der in hartem Wettbewerb um knappe Entwicklungshilfemittel miteinander stehenden Beratungsfirmen, wenn sie überleben wollen.

Damit einseitige Nützlichkeitserwägungen aber bei ministeriell-hoheitlichen Aufgaben nicht eine ausschlaggebende Rolle spielen, hat sich gerade die Konzeption eines unabhängigen Beamtentums entwickelt, das aufgrund seiner garantierten (finanziellen) Unabhängigkeit auf Sachinteressen aufbauende und nicht durch wirtschaftliche Parteiinteressen begründete Entscheidungen treffen und Ratschläge geben soll. (Von einem solchen Status sind aber die volkswirtschaftlichen Politikberater im Rahmen der deutschen Entwicklungshilfe noch weit entfernt).

Effiziente und qualifizierte volkswirtschaftliche Politikberatung durch deutsche Experten in Entwicklungsländern setzt ein hohes Maß an Unabhängigkeit für diese Experten voraus. Weiss spricht diesen Punkt ebenfalls sehr deutlich an (S. 70f.). Unabhängig sein, heißt nicht, völlig autonom oder ungebunden sein.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die primäre Loyalität des Beraters muß zweifellos dem beratenden Entwicklungsland gehören, in dessen Interesse er tätig sein soll. Dies gilt natürlich ganz besonders, wenn der Berater in irgendeiner Form Teil der Administration des Entwicklungslandes ist. Diese Loyalitätsausrichtung bringt zweifellos ein Konfliktpotential mit sich. Denn die Interessen seiner Entsenderorganisation und seines Entsenderlandes müssen nicht immer mit den wohlverstandenen und wohlbegründeten Interessen des Entwicklungslandes, in dem der volkswirtschaftliche Politikberater tätig ist, übereinstimmen. Dann hat er Position zu beziehen; für diesen Konfliktfall braucht er Unabhängigkeit. Gegenwärtig haben die Experten, die im Rahmen der deutschen Entwicklungshilfe im Auftrage des BMZ und der GTZ volkswirtschaftliche Beratungsaufgaben wahrnehmen, eine solche Unabhängigkeit nicht. Im Konfliktfalle werden sie arbeitslos. Man muß ihnen nicht einmal kündigen, da es das viel subtilere Mittel der Verweigerung der Vertragsverlängerung gibt. Nur Experten, die anderweitig abgesichert sind, wie Hochschullehrer auf Lebenszeit beispielsweise, können es sich leisten, in Konflikt zu geraten und haben dann im Prinzip die Möglichkeit, ohne Preisgabe ihres fachlichen und menschlichen Ethos' einen solchen Loyalitätskonflikt ohne Existenzprobleme zu bestehen.

Selbstverständlich ist natürlich auch ein Mindestmaß an Loyalität des Beraters gegenüber der deutschen Seite unabdingbar. Sie ist es schließlich, die ihn entsendet und die ihm, wie Weiss zurecht betont, sein politisches Standing verschafft, das für seine Beratungsaufgabe ganz maßgebend ist. Denn Konflikte mit dem beratenden Entwicklungsland sind ja keineswegs auszuschließen, sondern eher sehr wahrscheinlich. Insbesondere wenn es um die Beratung bei wirtschaftspolitischen Reformmaßnahmen geht, gibt es natürlich wie in jedem Land Kräfte, denen solche Reformen widerstreben und die nichs unversucht lassen werden, Berater, die sie mit ihnen nicht ganz genehmen Reformen identifizieren, zu Fall zu bringen. In solchen Fällen kann ein Berater ohne vollständige Rückendeckung der entwicklungspolitischen Instanz, die ihn entsendet, nicht agieren, „überleben" und vielleicht noch einigermaßen sinnvolle Arbeit leisten. Dieser unbedingt erforderliche Rückhalt darf aber nicht als Vorwand für einen kleinlichen Druck auf den Berater dienen sowie zu Gängelei und Bevormundung führen.

Patentlösungen für die vorstehend beschriebene Problematik gibt es nicht. Das dürfte der wichtigste Grund dafür sein, daß die Erfolgsaussichten von Politikberatungsprojekten in Entwicklungsländern im allgemeinen und im Durchschnitt ziemlich gering sein und bleiben dürften. Weiss führt zwar einige wichtige Punkte an (S. 71-72), wie diese eigentlich zwangsläufigen Konflikte entschärft werden könnten. Er fordert *von* den Beratern hohe Qualifizierung, Vertrautheit mit dem institutionellen Milieu der deutschen Entwicklungshilfepolitik; er fordert *für* die Berater Gestaltungsfreiraum, einen großen Vertrauensvorschuß und eine arbeitsrechtliche Absicherung nach deren Rückkehr.

All dies ist sicher sehr wichtig, aber nicht ausreichend, wenn das grundsätzliche Verständnis der deutschen Entwicklungshilfeadministration nicht gegeben

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ist, was volkswirtschaftliche Politikberatung in Entwicklungsländern eigentlich soll und vielleicht erreichen kann.

An dieser Stelle gibt es den vielleicht einzigen Punkt eines geringfügigen Dissenses mit den Ausführungen von Weiss. Es wäre wohl nicht gut und eher zu beklagen, wenn künftig volkswirtschaftliche Politikberater für Entwicklungsländer nur aus den Kerninstitutionen der deutschen Entwicklungshilfe kommen sollten. Ganz abgesehen davon, daß diese Institutionen derzeit nicht über ausreichend qualifiziertes Personal verfügen, das für eine solche Tätigkeit einsetzbar und bereit ist, würde damit der schon heute viel zu starken „Inzucht" auf diesem Gebiet weiter Vorschub geleistet.

Das Feld für potentielle volkswirtschaftliche Politikberater in Entwicklungsländern kann vielmehr weiter gesteckt werden: Fachkräfte aus den Wirtschafts- und Finanzministerien des Bundes und der Länder, der Bundesbank und anderer wirtschaftspolitisch relevanter Institutionen, sowie, last not least, engagierte und zu empirischen Erfahrungen bereite Hochschullehrer der Wirtschaftswissenschaften müssen ebenfalls einbezogen werden. Denn alle diese Personen sind bei entsprechendem Engagement und entsprechender Rückendeckung aus Bonn aufgrund ihrer Qualifikationen in der Lage, dem Politikdialog mit Entwicklungsländern im Rahmen einer wirtschaftspolitischen Beratungstätigkeit eine fachkundige Fundierung zu geben.

Abschließend kann ich feststellen, daß ich mich bei der Diagnose der derzeitigen institutionellen Schwachstellen in der volkswirtschaftlichen Politikberatung in Entwicklungsländern im Rahmen der deutschen Entwicklungshilfe praktisch in allen Punkten in vollständiger sachlicher Übereinstimmung mit den Ausführungen von Weiss befinde. Es bliebe zu hoffen, daß die für die Entwicklungspolitik, und damit auch für die Politkberatung in Entwicklungsländern, zuständige politische Institution in der Bundesrepublik Deutschland, das BMZ, noch genügend Lernfähigkeit besitzen möge, um aus dem einmütigen Votum der Experten die entsprechenden Konsequenzen zu ziehen.

Economic Advisory Services and Policy Dialoque — The Institutional Dimension — Comment

Developing countries willing to untertake economical and political reforms frequently lack the expertise necessary to make the reforms work, and therefore must be assisted by foreign advisors. The Federal Republic of Germany is one of the countries dispatching such advisors to aid reform in the developing world, but its present advisory programme is hampered by its organisational structure and is likely to fail unless institutional changes are enacted. Of these necessary changes, the most important are:

— The programme should be taken out of the hands of the GTZ, which is presently conducting it. For one thing, the political nature of the advisors' task necessitates a closer link to the Ministry for International Development

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

than is possible via the GTZ. For another, the GTZ chiefly conducts projects usually related to technical aid, and the GTZ's institutional structure is keyed to that. At the GTZ, the chief control and responsibility for every individual project rests with a junior desk officer, whose experience and qualification often are less than that of the advisors the GTZ sends out.

— Consulting companies should be kept out of the advisory programme. These profit-oriented companies tend to orient themselves towards the wishes of the sender paying them, rather than towards the interest of the country they are supposed to advise.

— The advisors must be given a high amount of independence. In the case of conflicting interests between the country they advise and the Federal Republic of Germany they must be able to take the advised countries' side without suffering personal disadvantages. Under the present system of frequently renewed short-term contracts, such an independence does not exist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Volkswirtschaftliche Beratung und Politikdialog — Die institutionelle Dimension

Korreferat zum Vortrag von Dieter Weiss

Von *Michael Bohnet,* Bonn

Volkswirtschaftliche Beratung in Entwicklungsländern richtet sich auf die Nervenstränge des politischen Systems. Da der unmittelbare Adressat politische Institutionen des Entwicklungslandes sind, ist eine rein technokratische Beratung nicht möglich.[1] Weiss hat in einem großem Wurf die institutionelle Dimension der volkswirtschaftlichen Beratung und des Politikdialogs beleuchtet. Mit wesentlichen Aussagen seines Papiers stimme ich überein. Ich möchte in meinem Korreferat die weißen Felder im Weiss'schen Entwurf aufzeigen, also auf Bereiche eingehen, die mir bei ihm zu fehlen scheinen. Des weiteren möchte ich einige neuralgische Punkte herausstellen, bei denen ich mit Weiss nicht übereinstimme. Ich werde meine Ausführungen in Antworten auf acht Fragen kleiden.

I. Ist die volkswirtschaftliche Beratung eigentlich quantitativ von Relevanz?

Weiss betont die quantitative Expansion der bürokratischen Apparate sowohl auf der Geber- als auch auf der Nehmerseite. Damit wären Stellenwert und Einfluß der volkswirtschaftlichen Beratung von außen zurückgegangen, da das expandierende Feld der Organisationen seine neuen Zuständigkeiten inhaltlich selbst wahrnehme. Die Fakten sprechen dagegen. In den letzten 20 Jahren ist die Zahl der volkswirtschaftlichen Berater aus Industrieländern in den Entwicklungsländern ständig gestiegen, auf derzeit knapp 1000 Personen im Rahmen der bilateralen und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit (davon arbeiten etwa 50 im Auftrag der Bundesregierung). Diese 1000 Personen bilden ein kleines, aber elitäres Segment des Heeres der sogenannten Experten, das derzeit rd. 90000 umfaßt. Der externe Einfluß steigt also, er nimmt nicht ab.

---

[1] *D. Oberndörfer:* Thesen zur Verwaltungsforschung und Verwaltungshilfe, in: *D. Oberndörfer (Hrsg.);* Verwaltung und Politik in der Dritten Welt, Berlin 1981, S. 15.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

II. Werden Informations- und Entscheidungssysteme in Entwicklungsländern bedroht?

Die Tätigkeit der Berater ist heikel. Einheimische Fachkräfte empfinden die Einstellung von volkswirtschaftlichen Beratern vielfach als Bedrohung ihrer eigenen Position und Aufgabenbereiche. Sie fürchten die Steuerung und Überwachung. Ein Afrikaner hat vor kurzem das Berater-Paradoxon so definiert: „Der volkswirtschaftliche Berater macht mir Arbeit und nimmt sie mir gleichzeitig weg." Jeder ausländische Berater wirkt zunächst einmal belastend, nicht helfend. Andererseits darf nicht übersehen werden, daß der Berater im Entwicklungsland nur tätig ist, weil das Entwicklungsland eine Beratung im Rahmen von Regierungsverhandlungen angefordert hat. Häufig begrüßen es Spitzenleute in den Entwicklungsländern, wenn von Ausländern den politischen Instanzen Sachverhalte[2] ins Stammbuch geschrieben und Entscheidungsvorschläge unterbreitet werden, die sie selbst aus politischen Gründen nicht aussprechen können. Berater haben gleichsam die Funktion zollfrei importierter Narren. Viele Regierungen hoffen, daß Berater Innovationen entwickeln, wobei viele Minister eher an der Publizität der Ankündigungen interessiert sind als an der konkreten Umsetzung der Innovationen[3], denn auch Politiker in Entwicklungsländern wälzen nicht gern den Stein, sondern reden lieber über den Stein, da sie dadurch wesentlich häufiger in der Regionalpresse stehen.

III. In welchem Umfeld arbeiten die Berater?

Staatsmacht in Entwicklungsländern droht stets an den Rändern von traditionellen Herrschaftsstrukturen (Stammesherrschaften, Kasten, ständische Strukturen) zu versickern oder sich im Loyalitätskonflikt, den sie auslöst, aufzureiben. Die Regierungsfunktionen werden in Entwicklungsländern keineswegs vornehmlich vom Kabinett als dem primär bestimmenden Machtträger wahrgenommen, sondern in dem politischen System der Dritten Welt hat die Verwaltung einen hohen und unmittelbaren Anteil an den Regierungsfunktionen übernommen. Der Übergang im Bereich zwischen eigentlich politischen Entscheidungen und dem ihm zugeordneten Verwaltungsapparat ist häufig fließend (so gehören in Afrika nur rund 1/5 der Minister dem Parlament oder politischen Parteien an). Man kann in Entwicklungsländern deshalb nicht von der Differenzierung politischer und administrativer Rollen westlicher Prägung ausgehen[4]. Wegen der Unterentwicklung der politischen Parteien ist vielfach die

---

[2] *D. Oberndörfer: a.a.O., S. 23.*

[3] *D. Fürst* und *J. H. Hesse:* Bürokratie und Unterentwicklung, in: *J. H. Hesse* (Hrsg.): Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft, Sonderheft 13 der Politischen Vierteljahresschrift 1982, S. 325.

[4] *K. König:* Entwicklungspolitik und internationale Verwaltungsbeziehungen aus der Sicht von Aus- und Fortbildung, in: *K. König* (Hrsg.). Öffentliche Verwaltung und Entwicklungspolitik, Baden-Baden, 1986, S. 327.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verwaltung das einzige organisatorische Instrument, mit dem die Staatsführung politische Programme zur „Mobilisierung der Bevölkerung für Entwicklungsaufgaben" umsetzen kann. Politik und Verwaltung sind in den Entwicklungsländern in hohem Maße verflochten[5].

Da die Entwicklungsverwaltung noch schwach ist, kann sie häufig Hilfsangebote von außen nicht sachgemäß verarbeiten (begrenzte Absorptionsfähigkeit). Die Geber legen den Empfängern eine Reihe von Vorschriften für die Rechnungslegung und die Verwendung der ihnen zur Verfügung gestellten Mittel auf, die häufig eine „institutionelle Überlastung" hervorrufen. Es wird zusätzlicher Institutionenbedarf induziert, aber nicht gedeckt. Im Endeffekt können diese Faktoren bewirken, daß der öffentliche Dienst in seinen Grundfunktionen immer leistungsschwächer oder gar funktionsunfähig wird. Die wachsende Zahl von Entwicklungsprojekten hat das dispositive Leistungsvermögen der Regierungen starken Belastungen ausgesetzt. Letztlich handelt es sich um ein politisches Paradoxon: Einerseits ist der Staat in Entwicklungsländern aufgrund seiner ressourcenbedingten Macht diejenige planende Instanz, die als einzige Entwicklung initiieren kann und auf die sich die entwicklungspolitischen Erwartungen konzentrieren[6], andererseits ist er aber auch der politische Ort, an dem sich die verschiedenartigen Hindernisse für eine gesamtgesellschaftliche Entwicklung bündeln. In diesem Umfeld von Staat und Verwaltung arbeiten die volkswirtschaftlichen Berater.

IV. Sind die Grundbedingungen für volkswirtschaftliche Beratung und Politikdialog erfüllt?

Geber- und Nehmerseite sind sich darüber im klaren, daß es sich bei der volkswirtschaftlichen Beratung nicht um eine apolitische Aufgabe handelt. Ohne einen eindeutigen inhaltlichen Konsensus zwischen Geber und Nehmer über den tatsächlichen Beratungsbedarf und den konkreten Beratungsinhalt, einschließlich der sich daraus möglicherweise ergebenden Konsequenzen und des entsprechenden Konfliktpotentials, kann ein Beratungsprojekt nur schwerlich Erfolg haben. Diesbezügliche Konfliktvermeidungsstrategien durch bewußt vage gehaltene Formulierungen in Regierungsabkommen — wie häufig praktiziert — sind kontraproduktiv. Bei aller Unterschiedlichkeit der jeweiligen wirtschaftspolitischen Konzeptionen muß die Schnittmenge gemeinsamer Vorstellungen hinreichend groß sein, um eine sinnvolle Zusammenarbeit zu gewährleisten. Bei antagonistischen Positionen ohne Bereitschaft zur Modifikation bleibt der volkswirtschaftliche Berater ein einsamer Rufer in der Wüste.

---

[5] *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit:* Sektorpapier „Verwaltungsförderung", Bonn, 1983, S. 3.

[6] *R. Hanisch, R. Tetzlaff:* Der Staat in Entwicklungsländern als Gegenstand sozialwissenschaftlicher Forschung, in: *R. Hanisch, R. Tetzlaff* (Hrsg.): Staat und Entwicklung, Frankfurt, 1981, S. 280.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Reform der staatlichen Wirtschaftspolitik in den Entwicklungsländern wird zur zentralen Aufgabe der volkswirtschaftlichen Beratung und des Politikdialogs erklärt. Deshalb verlangt ein Politikdialog über wirtschaftliche und soziale Fragen der Entwicklungsländer auf der Geberseite nicht nur das Verständnis für kurz- oder mittelfristig nicht veränderbare innenpolitische und sozio-kulturelle Entwicklungsbarrieren, sondern auch eine Abwägung des wirtschaftlich Gebotenen mit dem politisch Zumutbaren und sozial Tragbaren. Politikdialog muß aber auch heißen: Reden über die Politik der Industrieländer, z. B. im Bereich des Agrarprotektionismus. Bisher gibt es wenig Anzeichen, daß die Wünsche der Entwicklungsländer, in den Politikdialog all die Geberpolitiken einzubeziehen, die für die eigene Entwicklung hemmend sind, letztlich von den Industrieländern akzeptiert werden. Dies schwächt die Position der volkswirtschaftlichen Berater.

V. Welches sind gegenwärtig die konkreten Beratungsinhalte?

Die Kernpunkte der Beratung richten sich auf die Maßnamen im Rahmen der IWF-Stabilisierungsprogramme und der Weltbank-Strukturanpassungsprogramme. Dies sind:

Erstens eine Reduzierung des Geldmengenwachstums und die Beschränkung der Kreditaufnahme des öffentlichen Sektors, um die inländische Inflation zu bekämpfen;

Zweitens die Festlegung einer Obergrenze für den Umfang der Auslandskredite, die das Land innerhalb einer festgesetzten Frist während der IWF-Anpassungsperiode aufnehmen darf (einschließlich der Begrenzung der kurzfristigen Schulden);

Drittens eine Begrenzung der Staatsausgaben sowie Steuererhöhungen, um die Budgetdefizite zu vermindern;

Viertens die Abwertung der einheimischen Währung, um Handelsbilanzdefizite abzubauen;

Fünftens die Reform der Anreizstrukturen, d.h. die Wiederherstellung marktgerechter Faktor- und Güterpreise — dazu zählen die Abschaffung von Preiskontrollen und Subventionen, die Freigabe staatlich fixierter Nahrungsmittelpreise, die Aufhebung von Zinsfestschreibungen und die Lockerung staatlicher Mindestlohnvorschriften;

Sechstens die Durchführung institutioneller Reformen, z. B. im Bereich der Steuerpolitik, der Privatisierung öffentlicher Unternehmen, der Umschuldungspolitik und der Privatisierung landwirtschaftlicher Beratungsdienste.

Die Stabilisierungsprogramme unterliegen einer vierfachen Kritik in den Entwicklungsländern: zu starke Importdrosselung, lediglich Beseitigung kurzfristiger Engpässe, Nichtberücksichtigung der Militärausgaben und Lastenverteilung einseitig auf den Schultern der städtischen Armen. Hier setzen weitere Aufgaben der volkswirtschaftlichen Berater an. Das Ziel heißt: „Anpassung mit Wachstum“ nicht „Anpassung mit Wachstumsverlusten“.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die deutsche Entwicklungspolitik verfügt seit etwa einem Jahr über das neue Instrument der Strukturhilfe. Strukturhilfe dient der Finanzierung wichtiger Importe der Entwicklungsländer, ist somit allgemeine oder sektorbezogene Warenhilfe, jedoch geknüpft an die Durchführung wirtschaftlicher Reformprogramme auf Makro- und auf Sektorebene. Die Kreditauszahlung in mehreren Tranchen wird an die Erreichung der jeweils für bestimmte Termine vereinbarten Reformschritte gekoppelt. Strukturhilfe dieser Art wurde bisher an Tunesien, Ghana und Malawi gegeben. Sie dient der Unterstützung der Strukturanpassungsprogramme der Weltbank. Dabei ist wichtig: Wenn auch die Programme von IWF und Weltbank formal nicht gegenseitig bedingt sind, so ist es doch praktisch unvorstellbar, ein Strukturanpassungsprogramm weiterzuführen, wenn ein IWF-Stabilisierungsprogramm sich nicht realisieren ließ. Als Erfahrungsschatz der Berater gilt: Je tiefer die Reformmaßnahmen dringen, umso schwieriger wird die innenpolitische Konsensbildung. Die Anforderungen an die Qualität eines Reformprogramms geraten daher unabweislich in Konflikt mit dem Zeitdruck des Finanzierungsbedarfs.

Neben den makroökonomischen Beratern arbeiten eine Vielzahl von volkswirtschaftlichen Sektorberatern in den Ministerien für Landwirtschaft, Industrie, Verkehr, Gesundheit, Bildung und Regionalplanung, jeweils angesiedelt auf den oberen Rängen der entsprechenden Ministerialbürokratie. Als Beispiel sei die Beratung bei der Konzeption von Dezentralisierungsprogrammen erwähnt. Die angestrebte Dezentralisierung in Entwicklungsländern vollzieht sich üblicherweise in drei Formen[7]:

Erstens in Form der Entflechtung, d.h. der Übertragung von Mittel- und Entscheidungsbefugnissen von der Regierungszentrale auf andere Zweige der Zentralregierung;

Zweitens in Form der Abtretung von Befugnissen auf autonome Regierungsstellen wie Stadtkreise und Kommunalbehörden, und

Drittens in Form der Delegation von Befugnissen an Einrichtungen außerhalb der regulären Verwaltungsstrukturen, etwa an öffentliche Unternehmen, regionale Entwicklungsbehörden oder auch nicht-staatlichen Stellen wie landwirtschaftliche Genossenschaften.

Hinzu kommt in jüngster Zeit die Beratung bei der Schaffung von Freiräumen für Selbsthilfebewegungen im nicht-monetären Sektor. Es ist z.B. erklärte Aufgabe der deutschen volkswirtschaftlichen Berater, verstärkt Selbsthilfebewegungen zu stützen. Positive Ansätze gibt es z.B. in Burkina Faso, Lesotho und der Dominikanischen Republik. Auch die Weltbank und der IWF sind offenbar bereit, Anpassungsmaßnahmen sozial orientiert zu entschärfen und Demokratisierungs- und Dezentralisierungsbestrebungen durch Selbsthilfegruppen zu fördern.

---

[7] *Weltbank:* Weltentwicklungsbericht 1983, Washington 1983, S. 143.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

VI. Welche Probleme ergeben sich bei der Beratungsarbeit?

Es gelingt in den Entwicklungsländern selten, die Entwicklungsplanung mit der politischen Budgetplanung abzustimmen. Insbesondere die Planungs- und Finanzministerien arbeiten oft nicht zusammen. In den meisten Entwicklungsländern fehlen die erforderlichen institutionellen Voraussetzungen, um die kurzfristige Finanzplanung mit der längerfristigen wirtschaftspolitischen Analyse sowie mit der Investitionsplanung abzustimmen. Nur eins von zehn Entwicklungsländern verfügt über eine mehrjährige Finanzplanung. Ferner haben sich die Planungsbehörden in aller Regel vorrangig auf neue Projekte konzentriert, statt das Augenmerk auf die Fertigstellung halbverwirklichter Vorhaben und die Finanzierung des Instandhaltungsbedarfs bereits abgeschlossener Vorhaben zu richten.

Die Verbesserung des Zusammenspiels der wichtigsten wirtschaftlichen Instanzen ist dringend erforderlich, doch stößt gerade hier die volkswirtschaftliche Beratung in den Entwicklungsländern auf gravierende Schwierigkeiten. Die Interaktionen zwischen den Ministerien stellen einen heiklen politischen Prozeß dar, da sie den eigentlichen Kern des Entscheidungsprozesses berühren. Die Aufteilung der Finanz- und Planungsfunktionen auf die verschiedenen Ministerien, die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen dem laufenden Budget und dem Investitionsbudget und die Existenz außeretatmäßiger Fonds ist oft das Ergebnis ausgewogener politischer und ethnischer Machtaufteilungen, an denen nicht gerüttelt werden darf, ohne nicht das ganze politische System zum Einsturz zu bringen.

Bei der Beratung stellen sich auch ganz praktische Probleme. Die Projektrealität in den Ländern hat deutlich gezeigt, daß Einzelberater (Einzelkämpfer) aufgrund der weitreichenden, unterschiedlichen Arbeitsgebiete nicht in der Lage sind, das notwendige Fachwissen abzudecken. Auch kann dem Einzelberater die Möglichkeit zur fachlichen Diskussion fehlen, aus der er Anstöße und kritische Hinweise für seine Arbeit gewinnen könnte. Als Minimum zeichnet sich die Kombination eines Makro-Ökonomen mit mindestens einem Sektorfachmann ab, der den jeweils wichtigsten volkswirtschaftlichen Sektor abdeckt und einen weiteren Sektor überblicken kann.

Ein Beratungsobjekt kann — paradoxerweise — selbst dazu beitragen, daß der eigentliche Projektzweck beeinträchtigt wird: Löst es gestellte Aufgaben erfolgreich, so übt dies eine Sogwirkung derart aus, daß der Minister dazu neigt, dem Projekt ständig neue Aufgaben zu übertragen. Organisationsmäßig wächst es damit mehr und mehr aus der prinzipiell wünschenswerten Stabsstellenfunktion in eine Linienfunktion hinein, die es immer schwieriger werden läßt, Raum für eigene Initiativen zu bewahren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

VII. Was hat volkswirtschaftliche Beratung bewirkt?

Der Einfluß der Beratung auf die Veränderung der üblichen wirtschaftlichen und sozialen Indikatoren (Wachstum, Beschäftigung, Inflation, Zahlungsbilanz, Verschuldung, Einkommensverteilung etc.) ist nur schwer mit der wünschenswerten Stringenz nachzuvollziehen bzw. gar zu quantifizieren. Dies beruht einmal darauf, daß sich in dieser Hinsicht oft verschiedenste Einflußfaktoren überlagern und in ihrer Wirkung nicht voneinander zu trennen sind. Beispielsweise kann nicht nachgewiesen werden, ob eine vom Berater empfohlene Maßnahme, die zu einem späteren Zeitpunkt bei Verhandlungen mit dem IWF bzw. der Weltbank auch von dort vorgeschlagen wird, auf eine höhere Akzeptanz stößt, als es ohne die vorangegangene Beratung geschehen wäre, oder ob sie nur aufgrund des Drucks potentieller Kapitalgeber angenommen wird. Dennoch lassen sich einige Ergebnisse grob skizzieren. Die Erfahrungen zeigen, daß Beratung bei der umfassenden Entwicklungsplanung in den sechziger und siebziger Jahren weitgehend unwirksam geblieben ist. Oft wächst über die Pläne das Gras des dienstlichen Vergessens. Ende der siebziger Anfang der achtziger Jahre verlor die Beratung bei der formalen Planung durch die Verwerfungen der Weltwirtschaft weiter an Bedeutung. Man kann fast sagen, daß heute das Vertrauen in die Nichterfüllung von Plänen eine verhältnismäßig verläßliche Grundlage für politische Entscheidungen darstellt.

Waren somit die Pläne vielfach wirkungslos, so war der eigentliche Planungsprozeß hingegen durchaus nützlich. Er eröffnete die Möglichkeit, verschiedene staatliche Stellen an einem Tisch zusammen zu bringen, um über die nationale Entwicklung auch öffentlich nachzudenken und zu diskutieren. Der Planungsprozeß hat der Politik häufig die Aufgabe erleichtert, die Unterstützung der Öffentlichkeit für Entwicklungsprogramme zu gewinnen. In einigen Fällen läßt sich der Beratungserfolg genau nachweisen, z. B. anhand der Zahlungsbilanz und der Verschuldungsstatistik. In Burundi gelang es der Beratergruppe, die politische Führung des Landes 2 Jahre vor dem konkreten Eintritt eines Zahlungsbilanzproblems auf die zu erwartende Situation aufmerksam zu machen und — in der Geschichte des IWF ein einmaliger Fall — den Staatspräsidenten dazu zu bewegen, von sich aus vor Eintritt des Krisenfalls den IWF um Konsultationen zu bitten. In Ruanda gelang es dem Berater, die Regierung davon zu überzeugen, angebotene Darlehen der Weltbank und anderer Geber nicht anzunehmen, um die Verschuldungssituation überhaupt nicht auftreten zu lassen. Ruanda gehört zu den wenigen Ländern, die weder IWF-Stabilisierungsprogramme noch Weltbank-Strukturanpassungsprogramme benötigen.

Eine Überprüfung der Ergebnisse der Beratung bei der Einführung von IWF-unterstützten Stabilisierungsprogrammen in etwa 60 Entwicklungsländern ergibt folgendes Bild:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Erstens, die Länder konnten sowohl kurzfristig (ein Jahr nach Programmbeginn) als auch längerfristig (Drei-Jahres-Vergleichsperiode) ihre Zahlungsbilanzsituation verbessern.

Zweitens, nur in einem Drittel der Länder konnte die Inflation vermindert werden.

Drittens, das Wachstum des realen Bruttosozialprodukts ist durch Anpassungsprogramme kurzfristig vermindert worden, längerfristig läßt sich kein klarer Trend feststellen (eher negativ war die Entwicklung bei lateinamerikanischen und afrikanischen Ländern).

Viertens, der Lebensstandard der Bevölkerung wird durch die Anpassungsprogramme vor allem kurzfristig erheblich eingeschränkt, längerfristig jedoch nur geringfügig gemindert (wobei insbesondere die städtischen Massen negativ betroffen sind, während die ländlichen Regionen durch die Freigabe der Agrarpreise eher begünstigt werden).

Als Fazit läßt sich festhalten, daß die Stabilisierungsprogramme des IWF, gemessen an ihren selbstgesteckten Zielen, nur bedingt erfolgreich waren. Insbesondere die Erfolge in bezug auf die Inflationsbekämpfung waren enttäuschend. Dies ist vor allem auf das Scheitern der fiskalischen Programmelemente zurückzuführen; besonders die Kreditfinanzierung der öffentlichen Haushalte konnte nicht programmgemäß eingeschränkt werden.

Trotz einiger partieller Erfolge der volkswirtschaftlichen Beratung bin ich mit Blick auf die Zukunft eher pessimistisch. Große Segmente der Bevölkerung in der Dritten Welt befinden sich im Umbruch und in einem Fermentierungsprozeß bei verzweifelter Orientierungslosigkeit. Die durch die Wirtschaftskrise und den Kulturkonflikt ausgelöste Identitätskrise in der Dritten Welt wird sich bis zum Ende dieses Jahrtausends weiter verschärfen. Es steht zu befürchten, daß in den neunziger Jahren der Atem der volkswirtschaftlichen Berater nicht mehr weit reichen wird.

VIII. Sind die Weiss'sche Rollentypologie und seine institutionellen Empfehlungen realistisch?

Der Rollentypologie von Weiss stimme ich ausdrücklich zu. In der Praxis dominiert der Typus des „Koordinators der deutschen Hilfe vor Ort", der aufgrund des Jährlichkeitsprinzips des deutschen Haushaltsrechts unter dem fast unerträglichen Druck des Mittelabflusses steht. Es wäre einmal an der Zeit, den Einfluß des Jährlichkeitsprinzips auf die Vergeudung öffentlicher Steuergelder für Entwicklungshilfezwecke zu untersuchen. Das Jährlichkeitsprinzip deformiert die Denk- und Motivationsstrukturen der Titelverwalter in verhängnisvoller Weise; das „Windhundrennen" im November/Dezember ist einer rationalen Projektplanung abträglich. Auch würde es sich lohnen, einmal dem Zusammenhang zwischen Jährlichkeitsprinzip und Staatsquote nachzugehen.

Neben dem Koordinator gewinnt in der Praxis der „Kommissar" an Bedeutung, vor allem in Afrika.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Den institutionellen Konsequenzen von Weiss für die Steuerung der deutschen volkswirtschaftlichen Berater stimme ich nicht zu. Ich halte es konkret nicht für machbar, die Tätigkeit der volkswirtschaftlichen Berater direkt durch das Ministerium zu steuern. Der von Weiss geförderte iterative Prozeß zwischen Ziel-Ebene und Mittel-Durchführungsebene ist auch bei der Steuerung durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau und die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit möglich. Ich stimme Weiss zu, wenn er volkswirtschaftliche Berater fordert, die das institutionelle Milieu kennen, aber sie nur aus entwicklungspolitischen Kernorganisationen zu rekrutieren, hielte ich für einen Fehler. Eine Verengung des Blickfeldes wäre die Folge. Man braucht beim heiklen Politikdialog nicht zuvörderst Personen, die aus der Enge der Exekutive kommen, sondern vor allem Menschen, die auch noch die Weite des Himmels erblicken.

Summary

Economic Advisory Services and Policy Dialogue — the Institutional Dimension — Comment

The activity of economic consultants working in underdeveloped countries is faced with numerous practical problems. One of them is the missing acceptance of advisory activities on the part of the local experts who fear to loose their influence and position. A further problem is the insufficient coordination of development planning and state budgeting. In fact, only few of the LDC's enact a long-sighted financial planning. Other obstacles refer to the sending countries. For example, the political institutions of the industrialized countries show little understanding that sociocultural hindrances must be accepted as unchangeable at least in the short run. These and other obstacles reduce the efficiency of advisory activities. To match these problems it seems necessary to improve the knowledge of the institutional and social environment of the LDCs. It is suggested that the consultants should not be recruited from developmental organisations only, to avoid informational restrictions.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Volkwirtschaftliche Beratung und Politikdialog — Die institutionelle Dimension

Korreferat zum Vortrag von Dieter Weiss

Von *Stephan Kinnemann,* Frankfurt

Institutionelle Fragen der Politikberatung und des Politikdialogs werden vor allem im Zusammenhang mit der GTZ, also der Technischen Zusammenarbeit und mit dem BMZ diskutiert. Ich bin deshalb dankbar, hier Erfahrungen und Einsichten aus der Sicht der Finanziellen Zusammenarbeit vortragen zu dürfen und möchte mit einigen Anmerkungen zum Begriffsverständnis beginnen.

I.

Die von der Leitung des BMZ verwandte, bei Weiss zitierte Definition von Politikberatung und Politikdialog stimmt nachdenklich: Was bedeutet es, wenn als Ziel eines Politikdialogs „Die Übereinstimmung über die entscheidenden Entwicklungsengpässe und -hemmnisse (der Entwicklungsländer) sowie geeignete Entwicklungs- und Anpassungspolitiken" (des Entwicklungsländes) definiert wird? Warum geht es nur um ihre Anpassung? Was heißt es, wenn im gleichen Zusammenhang Politikdialog als die „perfekte Beherrschung der Kunst" bezeichnet wird, „andere unaufdringlich zu überzeugen", deutlicher: „Einflußnahme" bzw. „Eingriffe in die Souveränität" (des Entwicklungslandes) auszuüben einer „wohlverstandenen deutschen Interessenpolitik"? Wie ist schließlich zu verstehen, daß „der Umfang der dem BMZ zur Verfügung stehenden Mittel und die Intensität des Dialogs einander bedingen" und — so könnte man fortfahren — demnach nicht die Kunst der Überzeugung?

Widerspricht dies alles nicht essentiell dem Inhalt eines Dialogs, der doch letztlich einen auf gemeinsame Erkenntnis gerichteten, zweiseitigen Prozeß von Denken, Sprechen und schließlich auch Handeln meint? In der Tat: Die aus der Definition abgeleiteten Forderungen belegen es: Von der fundierten Kenntnis des „institutionellen Milieus der deutschen Entwicklungspolitik" als „unabdingbarer Qualifikation" des Personals für den Dialog bis hin zur kontinuierlichen ministeriell-politischen Steuerung des Politikberaters durch das BMZ, verbunden mit unmittelbarer Weisungsbefugnis (im wohlverstandenen deutschen Interesse: Also je nach Regierungskoalition in Bonn? ließe sich polemisch fragen).

Nun wird kein Gutwilliger den Vertretern dieser Auffassung unzulässige Einmischung in die inneren Verhältnisse der Entwicklungsländer vorwerfen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Doch ist nicht eines unserer generellen Probleme mit der sogenannten Dritten Welt auch hier unser westlich-zentriertes Verständnis (oder soll man sagen Un-Verständnis?), das sowohl bei der Analyse als auch vor allem bei den Lösungsansätzen stets die Probleme des anderen, nicht jedoch die eigenen sieht? Konkreter: Sind es nicht unsere eigene Interessengebundenheit und unsere mangelnde Respektierung der Belange der Partner, die eine dialogische Haltung mit den Entwicklungsländern oft nicht entstehen lassen? Die die Verantwortlichkeiten des „Nordens" ausblenden, wenn es um Rahmenbedingungen der Entwicklung des „Südens" geht und um die dabei erforderlichen Anpassungsmaßnahmen des „Nordens"? Können wir mit einer Haltung Politikdialog betreiben, die Erkenntnis und Opferbereitschaft nur von einer Seite verlangt und durchsetzt, während es für die andere Seite bei klingenden Worten bleibt? Ich denke, Politikberatung und Politikdialog bedürfen eines anders akzentuierten Grundverständnisses.

Die Ursachen dafür, daß die Erfolge des bisherigen Politikdialogs und der dabei durchgesetzten Anpassungsmaßnahmen in vielen Entwicklungsländern eher gering sind, sind vielfältig:

(1) Unser eigener ökonomisch-technokratischer Glaube an das Wissen über Kausalzusammenhänge einer Volkswirtschaft und deren Beeinflußbarkeit: Die Krise der volkswirtschaftlichen Beratung ist nicht allein eine Krise der Entwicklungsländer, sondern wesentlich auch eine der volkswirtschaftlichen Disziplin.

(2) Die gelegentlich anpassungsunwilligen, auf Stabilisierung des eigenen Systems bedachten Eliten in den Entwicklungsländern.

(3) Plötzlich sich verändernde weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen, die selbst ein behutsames Anpassungskonzept schnell obsolet werden lassen können.

Dies und anderes ist unbestritten. Mir scheint indessen ein weiterer wichtiger Grund oft übersehen zu werden: Die mangelnde Motivation vieler staatlicher Entscheidungsträger in den Entwicklungsländern und zumindest der aufgeklärten Teile ihrer Bevölkerung zum Politikdialog, hervorgerufen unter anderem durch das fehlende Vertrauen in die Sinnhaftigkeit eines derartigen Dialogs angesichts seiner konkreten derzeitigen Ausprägung.

Dieses Vertrauensdefizit besteht nicht so sehr wegen mangelnder Einsicht in die zugrundeliegenden elementaren ökonomischen Sachverhalte und Handlungsnotwendigkeiten: Dies ökonomische Wissen ist inzwischen in weit mehr Staaten vorhanden, als wir gelegentlich annehmen. Das Defizit besteht vielmehr wesentlich wegen der Zweifel an der Aufrichtigkeit der Industrieländer beim Politikdialog. Es sind Zweifel an der Unabhängigkeit von primär eigenen wirtschaftspolitischen Zielen und Interessen derer, die den Politikdialog für die Industrieländer führen, seien es Angehörige deutscher Ministerien oder multilateraler Institutionen wie des IWF. Das Defizit besteht auch wegen der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Erkenntnis, daß der Dialog zumeist ein Monolog ist — um das in Entwicklungsländern oft gebrauchte Wort vom Politikdiktat zu vermeiden — in dem die Selbstverpflichtung der Industrieländer, ihre konkreten Beiträge zu Problemlösungen (etwa im Bereich der Handelspolitik), immer wieder ausbleiben. Und es besteht sicher auch, weil die Industrieländer Einschnitte von den Entwicklungsländern verlangen, die dort für ganze Bevölkerungsteile (und damit in der Rückkoppelung auch für die betroffene Regierung) lebensbedrohende Auswirkungen haben. Um wieviel überzeugender wäre ein Dialog für die Entwicklungsländer, in dessen Folge es auf beide Seiten zu — schmerzhaften — Anpassungsmaßnahmen käme! Es erscheint wenig hilfreich, von den Entwicklungsländern neues Denken zu verlangen und dabei zu vergessen, daß, wie es der Bundespräsident anläßlich seiner Rede zum vierzigsten Jahrestag des Marshallplans sagte, „Neues Denken zuerst eine Forderung an uns selbst (ist)".

Vor diesem Hintergrund definieren sich Politikberatung und Politikdialog in einem größerem Zusammenhang, in dem es weder darum gehen kann, deutsche Interessenpolitik zu betreiben, noch einem Entwicklungsland Grundzüge einer nationalistischen „beggar my neigbour-Politik" zu empfehlen. Politikberatung ist mithin frei von Eigeninteressen des Beraters, ist auf das Wohl des Empfängerlandes als Teil einer sich wirtschaftlich langfristig integrierenden Welt gerichtet. Sie ist also uneigennützig — wenngleich vermutet werden darf, daß diese Haltung langfristig auch den Industrieländern Nutzen bringen wird. Sie ordnet sich schließlich in ein Verständnis von Beratung als „Hilfe zur Selbsthilfe" ein: Den beratenen Entscheidungsträgern steht es frei, dem Rat zu folgen.

Konkret richtet sich Politikberatung auf verschiedene Ebenen aus: Im Zentrum steht zumindest derzeit die Berücksichtigung weltwirtschaftlicher Rahmenbedingungen für das zu beratende Land: Zumindest kurz- und mittelfristig sind ja aus der Sicht der Entwicklungsländer kaum wesentliche strukturelle Veränderungen zu erwarten. Damit stellt sich die Frage nach der angemessenen Berücksichtigung derartiger Daten bei wirtschaftspolitischen Konzeptionen und Anpassungserfordernissen. Diese gesamtwirtschaftliche Ebene kann durchaus auch konstitutive Fragen der Wirtschaftsverfassung, wie etwa die des öffentlichen und privaten Eigentums sowie der Art der Lenkungsmaßnahmen umfassen. Bei fortschreitender Disaggregation richtet sich Politikberatung auf sektor- und subsektorpolitische Fragen und damit auch auf Probleme aus dem Projektumfeld der Entwicklungszusammenarbeit.

Vor diesem Hintergrund ist Politikberatung zum Beispiel gerichtet auf die „Verbesserung der wirtschaftspolitischen Planungs-, Entscheidungs- und Durchführungskapazität der beratenden Administration". Wesentliche Inhalte sind demnach: Die sachgerechte Analyse, die Offenlegung von Politikoptionen einschließlich ihrer Auswirkungen, die Unterbreitung konkreter Entscheidungsvorschläge und — besonders bedeutsam — die handlungsorientierte Begleitung der Entscheidungsträger in der Umsetzungsphase.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Politikdialog demgegenüber, verstanden als symmetrischer Dialog, impliziert nicht nur das Mitspracherecht des Entwicklungslandes an den Themen des Politikdialogs, sondern auch die Verpflichtung der Teilnehmer, Ergebnisse in ihrem jeweiligen Entscheidungsbereich umzusetzen. Überspitzt formuliert handelt es sich um ergebnis- und umsetzungsorientierte „gegenseitige Politikberatung". Politikdialog ist insofern notwendigerweise zwischenstaatlich, wobei der Begriff „Staat" sich auch durch „Staatenorganisation" ersetzen läßt. In ihn fließen, anders als bei der Politikberatung, stets auch nationale Interessen ein, was jedoch — Symmetrie vorausgesetzt — weniger problematisch ist.

Die Problematik der heutigen Situation, in der große Teile des Politikdialogs z. B. von multinationalen Institutionen, an der Spitze IWF und Weltbank, übernommen werden, besteht darin, daß beide Institutionen zwar erheblichen Einfluß auf die Entwicklungsländer haben, über die Bereitstellung des erforderlichen Kapitals die für notwendig erachteten Politikreformen durchzusetzen, jedoch faktisch keinerlei Einfluß gegenüber den Industrieländern, um die etwa vom IWF dort für notwendig erachteten Politikreformen durchzusetzen. Die erforderliche Symmetrie ist damit nicht gegeben.

Eine Verbindung zwischen Politikberatung und Politikdialog ist unter anderem auch darin zu sehen, daß Politikberatung die fachliche Kompetenz in den Entwicklungsländern stärken könnte, einen (symmetrischen) Politikdialog zu führen.

II.

Nach diesen grundsätzlichen Anmerkungen nun zu den Erfahrungen aus dem Bereich der Finanziellen Zusammenarbeit. Das Selbstverständnis der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) als Entwicklungsbank und ihre Zielsetzung, entwicklungspolitisch erfolgreiche Projekte zu finanzieren, führen zu einer Mitverantwortung für den Erfolg der Projekte. In der praktischen Arbeit sind erfolgreiche Projekte ohne hinreichende sektorale oder subsektorale Rahmenbedingungen nur selten möglich. Das Interesse der KfW an allen Fragen des Projektumfelds und damit an wirtschaftspolitischen Fragen i. w. S. ist deshalb offenkundig. Wir sind demzufolge fast zwangsläufig sowohl in der Politikberatung als auch im Bereich des Politikdialogs mit unterschiedlichen Schwerpunkten direkt oder indirekt tätig.

1. Politikberatung

Im Gegensatz zur GTZ fördert und finanziert die KfW keine Politikberatung i. e. S., etwa durch die Entsendung von Regierungsberatern. Das Ausmaß der „technischen Hilfe" jedoch, die KfW-Mitarbeiter oder von der KfW finanzierte Sachverständige heute leisten, ist erheblich. Es reicht vom technisch-administrativen Bereich (z. B. Fragen der Projektträgerorganisation) bis hin zu sektorpoliti-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schen Zielen im Projektumfeld, deren Diskussion immer im Vordergrund steht. Die Tarifierung öffentlicher Güter ist ein Beispiel dafür, wie die KfW versucht, ihren Partnern falsch verstandene „Sozialpolitik" und deren Auswirkungen zu verdeutlichen: Von der Erhaltung der Investition über die Belastung des nationalen Budgets mit Subventionen bis hin zur Verschuldungsfrage. Die Einbeziehung privater Vermarktungsbetriebe des Landhandels und die Reduzierung staatlicher Eingriffe in die Preisgestaltung von Agrarerzeugnissen sind Beispiele für das Bestreben, die Sinnhaftigkeit dezentraler Lenkungsmechanismen anhand praktischer Beispiele zu exemplifizieren. Der Einfluß derartiger kontinuierlicher, praxisbezogener Diskussionen auf längerfristige Lernprozesse im Entwicklungsland darf nicht unterschätzt werden. Es handelt sich um Politikberatung im weiteren Sinne, dessen Akzeptanz in vielen Fällen erfreulich groß ist.

Angesprochen ist damit natürlich auch der gesamte Bereich projektbezogener Auflagen in der Finanziellen Zusammenarbeit. Selbst wenn dabei das entwicklungspolitische Interesse des Empfängerlandes immer im Vordergrund steht, ist hier sicher ein Grenzbereich der Politikberatung erreicht, da die Finanzierungsentscheidung der Bundesregierung an die Erfüllung derartiger Auflagen gebunden ist.

2. Politikdialog

Es liegt in der Natur des hier verwandten Begriffsverständnisses, daß die KfW keinen eigenständigen Politikdialog führt, sondern im wesentlichen vorbereitende Aktivitäten für das BMZ übernimmt. Regierungsverhandlungen, internationale Gebertreffen und Länderkonzepte sind einige Stichworte. Seit Anfang 1987 gibt es außerdem mit der Strukturhilfe eine Form der Beteiligung am Politikdialog der Weltbank mit Hilfe von Strukturanpassungsmaßnahmen.

2.1. Regierungsverhandlungen und Gebertreffen

Bei der Vorbereitung und Durchführung von (bilateralen) Regierungsverhandlungen und (multilateralen) Gebertreffen berät die Kreditanstalt das BMZ in entwicklungspolitischen wie auch in volkswirtschaftlichen Fragen, z. B. ordnungs- oder prozeßpolitischer Art. Diese „interne (deutsche) Politikberatung" soll aus der Sicht des BMZ dessen Grundlage für einen angestrebten Politikdialog mit dem betreffenden Entwicklungsland verbessern. Die Beteiligung der KfW an den Regierungsverhandlungen eröffnet dem BMZ zudem die Möglichkeit einer schnellen und fachkompetenten Rückkoppelung bei Einzelfragen. Im Vordergrund stehen dabei Probleme der Umsetzung bestimmter Entscheidungen und sektorpolitische Fragen, z. B. Ägyptens nachhaltige Weigerung, reale Steigerungen der nationalen Stromtarife vorzunehmen, die schließlich zu einem Rückzug der deutschen FZ aus der Finanzierung neuer Vorhaben zur Ausweitung der Erzeugungskapazität führte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Offenkundig ist, daß damit zwar zumeist Themen aus dem Tätigkeitsbereich der deutschen FZ im Vordergrund stehen, doch ist ihre Kompatibilität mit grundsätzlichen entwicklungspolitischen Zielen des Entwicklungslandes selten strittig.

2.2 Länderkonzepte

Über den vorgenannten Bereich hinaus unterstützt die KfW das BMZ auch bei der länderbezogenen Grundsatzarbeit. Ein neuer Schwerpunkt wird dabei ihre Beteiligung an der Erstellung der vom BMZ geplanten Länderkonzepte sein. Diese sollen die mittelfristige Grundlage für die Zusammenarbeit der Bundesregierung mit einem Entwicklungsland sein, für den Politikdialog und für die Koordinierung mit anderen Gebern.

Die KfW erarbeitet zu jedem Länderkonzept eine volkswirtschaftliche Kurzanalyse, die einen komprimierten Überblick über die gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen sowie Entwicklungspotentiale und -engpässe darstellt. Umweltschutz, Bildungswesen, Selbsthilfepotential, Verschuldungssituation und ordnungspolitische Fragen sind einige der Schwerpunkte, die auch bei Politikdialogen eine Rolle spielen. Die Beiträge enthalten zudem Anregungen für den zukünftigen Mitteleinsatz der FZ für prioritäre Sektoren, Regionen und Projekte, die in das vom BMZ erstellte Länderkonzept eingearbeitet werden können.

2.3 Strukturhilfen

Das von IWF und Weltbank entwickelte Instrument der structural adjustment facility braucht in diesem Kreis nicht mehr dargestellt werden. Mit seiner Ausrichtung auf sektor- und /oder gesamtwirtschaftliche Veränderungen von Rahmenbedingungen stellt es ein praktisches Ergebnis des Politikdialogs traditioneller Prägung dar, in dem aus der Sicht der Entwicklungsländer — pointiert formuliert — erforderliche Anpassungsmaßnahmen der Industrieländer durch einen Mitteltransfer „substituiert" werden.

Ohne näher auf die kontroverse öffentliche Diskussion des Instrumentes einzugehen, sei festgestellt, daß es im Grundsatz positiv zu bewerten ist, wenn Industrieländer die erforderlichen ökonomischen Anpassungsmaßnahmen im Entwicklungsland finanziell „abfedern". Niemand wird realistischerweise von einem Entwicklungsland kurzfristige und für viele Menschen außerordentlich schmerzhafte Änderungen der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen allein durch die Überzeugungskraft unserer Worte erwarten. Die Bundesregierung hat nicht zuletzt deshalb 1986 die Beteiligung der deutschen FZ an derartigen Strukturanpassungsmaßnahmen ab 1987 beschlossen, die zunächst in Kofinanzierung mit der Weltbank durchgeführt werden sollen.

Die Kreditanstalt betreut inzwischen fünf Vorhaben, sämtlich in Afrika: Tunesien, Ghana, Malawi, Zaire und Niger. Das Gesamtvolumen ist derzeit mit

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

knapp 90 Mio DM noch gering. Abgesehen von Tunesien, wo sektorpolitische Ziele für die Landwirtschaft im Vordergrund stehen, handelt es sich im übrigen um die Unterstützung eher gesamtwirtschaftlich ausgerichteter Anpassungsprogramme mit den bekannten Maßnahme-Katalogen. In Absprache mit dem BMZ prüft die KfW die Förderungswürdigkeit dieser Strukturhilfen bis auf weiteres auf der Basis von Weltbankberichten. Dem Aspekt der Sozialverträglichkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen kommt besondere Bedeutung zu.

Mit der Beteiligung an den Strukturhilfen begibt die Kreditanstalt sich — aus meiner persönlichen Sicht — auf ein nicht unproblematisches Terrain. Unsere oben angesprochenen Formen der Politikberatung i. w. S., das heißt im Projektumfeld, genießen in den Entwicklungsländern zumeist einen guten Ruf. Dies nicht allein wegen der eingebrachten fachlichen Kompetenz, sondern auch wegen der Sachbezogenheit der Diskussion und wegen des Fehlens eigener, z. B. nationaler Interessen in vielen Fragen.

Mit der Strukturhilfe drohen wir zunehmend dieses Gebiet zu verlassen: Insbesondere Forderungen wie die nach Privatisierung öffentlicher Unternehmen sowie nach schneller und umfassender Liberalisierung des Außenhandels sind nicht nur ökonomisch schwieriger zu begründen, sondern sie führen Entwicklungsländer naturgemäß zu Gegenforderungen, z. B. nach dem Abbau des Protektionismus, einer verantwortungsbewußteren Haushaltspolitik — etwa in den USA —, der Förderung des binnenwirtschaftlichen Strukturwandels in den Industrieländern usw. Diese Forderungen können weder die Weltbank noch wir unseren Auftraggebern gegenüber durchsetzen. Das eingangs dargestellte Vertrauensdefizit könnte damit auch uns treffen, unsere bisher erworbene Glaubwürdigkeit als unabhängiger Ratgeber und objektiver Sachwalter der Interessen der Entwicklungsländer erschüttern und damit unser Selbstverständnis als Entwicklungsbank berühren. Dies gilt vor allem, wenn der Boden eher systemübergreifender Fragen wie z. B. effizienter Lenkungsmechanismen verlassen wird und konstitutive Bestandteile unserer eigenen Wirtschafts- und Gesellschaftsverfassung, wie das Privateigentum, in die Diskussion eingebracht werden. Meine Besorgnis gilt trotz der Tatsache, daß die Weltbank-Programme inhaltlich und in der zeitlichen Abfolge der zu ergreifenden Maßnahmen etwas weniger „anspruchsvoll" sind als die Vorläufer beim IWF.

III.

Welche Schlußfolgerungen lassen sich aus dem Gesagten ziehen?

1. Mir scheint — abweichend von der von Weiss vorgetragenen These —, daß erhebliche Zweifel an einer generellen Notwendigkeit zur stärkeren deutschen (wie im übrigen auch jeder anderen nationalen) bilateralen Beteiligung an Politikberatung und Politikdialog angebracht sind. Hierfür ist nicht nur die zunehmende Vielfalt der Beteiligten bei den internationalen Beratungsversuchen maßgeblich, die eher Verwirrung denn Klarheit in den Entwick-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lungsländern stiftet, sondern bezogen auf die Bundesrepublik auch ihre im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft reduzierte nationale Souveränität bei der Entscheidung über eigene wirtschafts- und handelspolitische Fragen (insbesondere im Bereich der Außenwirtschaft). Einer gemeinsamen Haltung z. B. der Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft ist darum der Vorzug zu geben.

2. Der Politikdialog sollte deshalb, im Gegensatz zu der von Weiss vertretenen Auffassung, eher von internationalen Institutionen — wie dem Währungsfonds und der Weltbank — oder auch von der Europäischen Gemeinschaft — z. B. mit den AKP-Staaten — geführt werden.

3. Wesentliche Voraussetzungen für einen erfolgversprechenden Dialog sind u. a.:

   — Herstellung eines symmetrischen Dialoges, in den Entwicklungsländer gleichberechtigt Themen einbringen;
   — Industrieländer stellen ihre Bereitschaft zu eigenen Anpassungsmaßnahmen praktisch unter Beweis;
   — Übergang zum Denken in längeren Zeiträumen bei Entwicklungsprozessen und hinsichtlich von Anpassungsmaßnahmen, da es sich stets auch um die Veränderung mentaler Verhaltensweisen handelt und nicht nur um technokratische Maßnahmen im polit-ökonomischen Bereich.

4. Die in den Entwicklungsländern kurz- und mittelfristig benötigten Finanz-Volumina legen es nahe, daß sich die Bundesregierung im Rahmen der FZ auch in Zukunft an Strukturhilfen o. ä. Instrumenten beteiligt — unter Berücksichtigung der genannten Voraussetzungen.

5. Ein derart skizzierter Weg würde langfristig die Wirksamkeit der eigenen entwicklungspolitischen Anstrengungen der Entwicklungsländer wie auch der Hilfemaßnahmen bilateraler und multilateraler Geber nachhaltig erhöhen.

6. Grundvoraussetzung für den skizzierten Weg ist, daß sich beide Partner gegenseitig ernst nehmen und respektieren. Dies ist angesichts der realen politischen Verhältnisse in manchen Entwicklungsländern (jedoch nicht nur dort) vielleicht nicht immer leicht, im Interesse der betroffenen Menschen letztendlich aber unverzichtbar.

7. Es ist gewiß kein Anflug von Schwärmerei, wenn man davon ausgeht, daß ein derartiger Dialog auch eine langfristig friedensstiftende Kraft entfalten könnte.

8. Das Gesagte verdeutlicht schließlich, daß nationale Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit — wie die Kreditanstalt für Wiederaufbau als deutsche Entwicklungsbank — eine bedeutsame komplementäre Funktion bei Politikberatung und Politikdialog haben und diese auch in Zukunft erfüllen sollten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Summary

Economic Advisory Services and Policy Dialoque — The Institutional Dimension — Comment

A critical analysis of the conception of political counselling and political dialogues as presented by Weiss reveals that such intervening — governed by one-sided interests — in the process of a developing country cannot lead to a genuine dialogue. One the contrary, such interventions are essentially responsible for the criticism by many developing countries of the present forms of e.g. the political dialogue. With this in mind the above terms do require a modified definition. Accordingly, political counselling should be focussed — in each case free of the counsellor's own interests — upon the welfare of the receiving country which is part of a world that is gradually integrating economically. Political dialogue shall be defined as a symmetrical dialogue, comprising the co-determination right of the developing country with regard to the topics of the dialogue, however, also comprisising the obligation of all participants to transform the results within their spheres of influence.

A description of the actual involvement of KfW, the German development bank, in the present forms of political counselling and political dialogues shows the direct sand indirect functions it has taken over on behalf of the Ministry of Economic Co-operation. KfW's involvement in the new form of financing of structural assistance is hereby critically reflected, since a lack of symmetry in the dialogue could lead to a loss of credibility at the expense of the development bank. In the résumé — contrary to Weiss — the necessity is pointed out to involve the international institutions more deeply in political counselling and political dialogues. The readiness of the industrialised countries to transform the results of such dialogues also in their own spheres of influence is of decisive significance.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

C. Die Rolle des Staates im Entwicklungsprozeß

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zur Theorie und Praxis bürokratischer Entwicklungsgesellschaften

Von *Hartmut Elsenhans*, Konstanz

I. Vorbemerkung

Im Vordergrund meines Beitrags steht die Tragfähigkeit meiner Interpretation der von Staatsklassen dominierten bürokratischen Entwicklungsgesellschaften in der heutigen Dritten Welt für die Interdisziplinarität der Entwicklungstheorie und für die Praxeologie der Entwicklungspolitik.[1] Dieser Ansatz ist nominalistisch: Ich behaupte nicht, daß andere Ansätze falsch sind, sondern nur, daß sie weniger ergiebig sind. Die Frage erübrigt sich damit, inwieweit alle Gesellschaften der Dritten Welt diesem Typus zuzuordnen sind. Manche mögen stärker als andere Kennzeichen kapitalistischer Ökonomien aufweisen. Solange allerdings das Verhalten ihrer dominanten Klassen dem im folgenden beschriebenen Muster entspricht, ist das unerheblich. Ich bestreite auch nicht, daß Optimierungsverhalten von Akteuren mit der Einführung von Analogien aus der Theorie unvollkommener Konkurrenz in die Analyse politischer Interaktionsprozesse beschrieben werden kann.[2] Solche in den Sozialwissenschaften längst üblichen Ansätze aus der strukturell-funktionalistischen und der kyberne-

---

[1] Der Ansatz ist dargestellt in: Hartmut *Elsenhans*, „Zur Rolle der Staatsklasse bei der Überwindung von Unterentwicklung", in Alfred Schmidt, Hg., Strategien gegen Unterentwicklung, Zwischen Weltmarkt und Eigenständigkeit (Frankfurt: Campus, 1976) pp. 250-265. *Ders.*, „Die Staatsklasse/Staatsbourgeoisie in den unterentwickelten Ländern zwischen Privilegierung und Legitimationszwang", Verfassung und Recht in Übersee 10, 1 (Januar-März 1977) pp. 21-42. *Ders.*, Abhängiger Kapitalismus oder bürokratische Entwicklungsgesellschaft, Versuch über den Staat in der Dritten Welt (Frankfurt: Campus, 1981). *Ders.*, „Capitalisme d'Etat ou société bureaucratique de développement" Etudes internationales 13, 1 (März 1982) pp. 3-22. *Ders.*, „Der staatliche Sektor in den Entwicklunggesellschaften, Instrument oder Hindernis für Entwicklungsprozesse, Schafft der Staat in der Dritten Welt Arbeitsplätze oder vergeudet er nur Einkommen," in Arbeitslosigkeit als Schicksal, Beschäftigungsprobleme in der Dritten Welt (Stuttgart: Bonn Aktuell, 1983) pp. 255-294. *Ders.*, „Der periphere Staat, Zum Stand der entwicklungstheoretischen Diskussion", Politische Vierteljahresschrift 26, Sonderheft 16 (1985) pp. 135-156. *Ders.*, „Staat", in Dieter Nohlen, Hg., Dritte Welt, Pipers Wörterbuch zur Politik Bd. 6 (München/Zürich: Piper, 1987) pp. 551-560. *Ders.*, „Ist der Begriff Verwaltung auf Entwicklungsländer anwendbar", in Adrienne Windhoff-Héritier, Hg., Verwaltung und ihre Umwelt, Festschrift für Thomas Ellwein (Opladen: Westdeutscher Verlag, 1987) pp. 194-211. *Roland Sturm*, „Staatsklasse", in Dieter Nohlen, Lexikon Dritte Welt (Reinbek: Rowohlt, 1984) pp. 532-533.

[2] Philipp *Herder Dornreich*, Konkurrenzdemokratie, Verhandlungsdemokratie, Politische Strategien der Gegenwart (Stuttgart: Kohlhammer, 1979).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tischen Schule[3] erklären aber gerade nicht, weshalb Strukturen entstehen, in denen bestimmte Ziele Gegenstand für Optimierungsstrategien werden. Eine Abkehr vom „homo oeconomicus" ist noch nicht erfolgt, wenn nichtökonomische Ziele als Gegenstand von Optimierungsstrategien zugelassen werden, sondern erst dann, wenn erklärt wird, welche Strukturen zur Folge haben, daß solche Ziele verfolgt werden und weshalb die Verfolgung solcher Ziele solche Strukturen reproduziert.

Ich gehe weiter davon aus, daß folgende Problembereiche hier keiner eingehenden Erörterung bedürfen:

1. Die Dominanz des „Staates" in der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Entwicklung in den Ländern der Dritten Welt, die vielfältige Formen annimmt und durch den (hohen) Anteil des Staates an den Investitionen, der Produktion von Gütern (v.a. in der Industrie), dem Eigentum an modernen Produktionsanlagen usw. nur unzureichend beschrieben wird.

2. Die Notwendigkeit eines interdisziplinären Ansatzes, der die von den verschiedenen Disziplinen analysierten Teilsysteme in ihren spezifischen Strukturmerkmalen in die Analyse einbezieht.[4]

3. Die gleichzeitige Eingliederung solcher Gesellschaften in das internationale System, ein kapitalistisches Weltsystem, und ihre relative Autonomie bedingen sich wechselseitig. Eine Diskussion über Abhängigkeit ist insofern fruchtlos, als diese Abhängigkeit zwar besteht, aber gleichzeitig für die Überwindung von Unterentwicklung genutzt werden kann, auch wenn sie solche Entwicklungsstrategien behindern mag.

II. Zu einigen Definitionen.

Für meine Erklärung sind folgende Begriffe zentral: Produktionsweise, strukturelle Heterogenität, Rente und Staat. Ich muß hier allerdings auf die

---

[3] Karl W. *Deutsch*, The Nerves of Government, Models of Political Communication and Control (New York/London: The Free Press, Collier — Mac Millan, 1966). Amitai *Etzioni*, The Active Society: A Theory of Societal and Political Processes (London: Collier — Mac Millan, 1968).

[4] Es geht im Kern darum, ob die Bildung von Idealtypen mit „typischer" Konfiguration von Strukturen in „Teilsystemen" erkenntnisfördernd ist oder nicht. Man kann dies an folgendem Zitat illustrieren (Helmut *Leipold*, Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme im Vergleich (Stuttgart: Gustav Fischer, 1976) p. 77): „Eine realistische Markttheorie hat daher nicht vom Gegensatz zwischen Markt und einzelwirtschaftlicher Planung bzw. von der irrealen Trennung zwischen „Marktsystem" und „Plansystem", sondern vom einheitlichen Marktsystem auszugehen. Innerhalb des Marktsystems ist die allgegenwärtige Tendenz zu beobachten, Machtpositionen aufzubauen und damit wettbewerbliche Prozesse abzubauen". Genau die Möglichkeit, diesen Abbau zu verhindern, stellt eine essentielle Bedingung für die Genese und Reproduktion kapitalistischer Systeme dar, die mit den ökonomischen Auswirkungen auf die Gesellschaftsstruktur und den Erwartungen sozialer Klassen aufs engste verknüpft ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Herleitung des notwendigen Entstehens von Renten in technisch rückständigen Ländern[5] genauso verzichten wie auf eine Erörterung meiner Interpretation des Entstehens des Kapitalismus aus relativ hohen und steigenden Masseneinkommen[6], die selbstverständlich die Erklärung von Krisen aus unzureichenden Masseneinkommen einschließt[7].

Ein gesellschaftlich-ökonomisches System — das ist mit dem Begriff *Produktionsweise* gemeint — ist hinreichend definiert, wenn folgende Problembereiche und ihre Interaktion definiert sind:

— Wer erzwingt Mehrarbeit mit welchen Mitteln, d.h. wer steuert in welchen Formen den Prozeß der gesellschaftlichen Arbeit?

— Wie wird über die Verwendung des gesellschaftlichen Mehrprodukts entschieden? Dazu gehört auch die Analyse der inneren Struktur und der Interaktionsformen der herrschenden Klasse, die Mehrprodukt aneignet und alloziert.

— Welche makroökonomischen Folgen ergeben sich aufgrund der Verwendung des Mehrprodukts?

— Wie wird die Stabilität des Systems durch die herrschende Klasse abgesichert? Dazu gehören Fragen wie Patronagebeziehungen, Klientelsysteme, Glaubensinhalte über die Legitimität von Verhaltensweisen — gemeinhin inzwischen als Ideologie bezeichnet —, Partizipations- und Organisationsmöglichkeiten für nichtprivilegierte Klassen.

Eine solche Theorie enthält notwendig zwei Arten von Aussagen:

— Aussagen über mikroökonomische und mikrosoziale Entscheidungs-, Interaktions- und Allokationsprozesse. Warum verhalten sich Individuen nicht in einer völlig zufälligen Weise? Dazu müssen einerseits bestimmte mikrosoziale und mikroökonomische Situationen, die Verhaltensparameter darstellen, mit einem hohen Grad

[5] Hartmut *Elsenhans*, „Der Mythos der Kapitalintensität und die notwendig falsche Technologiewahl der Entwicklungsländer", in Beate Kohler-Koch, Hg., Technik und internationale Politik (Baden-Baden: Nomos, 1986) pp. 267-319. *Ders.*, „Rente, sous-développement et Etat dans le Tiers Monde", Cahiers du CREAD (Algier) 5, 1(Januar-März 1986) pp. 5-52.

[6] Hartmut *Elsenhans*, „Ausbeutung und Unterentwicklung, Zur Entstehung des kapitalistischen Weltsystems", Sozialwissenschaftliche Informationen für Unterricht und Studium 5, 4 (Oktober 1976) pp. 100-107. *Ders.*, „Klassenkämpfe, Zur Geschichte von Entwicklung und Unterentwicklung", in José Linhard/Klaus Voll, Hg., Weltmacht und Entwicklungsländer (Rheinstetten: Schindele 1976) pp. 31-65. *Ders.*, „Grundlagen der Entwicklung der kapitalistischen Weltwirtschaft", in Dieter Senghaas, Hg., Kapitalistische Weltökonomie, Kontroversen um ihren Ursprung und ihre Entwicklungsdynamik (Frankfurt: Suhrkamp, 1979) pp. 103-148. *Ders.*, „Rising Mass Incomes as a Condition of Capitalist Growth, Implications for Today's World Economy", International Organization 37, (Winter 1983) pp. 1-39. *Ders.*, „Egalité et développement, L'expérience européenne et le monde sous-développé d'aujourd'hui", Cultures et développement 15, 2 (1983) pp. 187-215.

[7] Hartmut *Elsenhans*, „Gesellschaftsreform und Wirtschaftswachstum", Forum DS, Zeitschrift für Theorie und Praxis des demokratischen Sozialismus 4, 8 (1979) pp. 136-150. *Ders.*, „Protektionismus oder neue Entwicklungspolitik", in Heinrich Mäding, Hg., Sparpolitik, Ökonomische und politische Spielräume (Opladen: Westdeutscher Verlag, 1983) pp. 123-151.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

an Regelmäßigkeit wiederkehrend auftreten. Dazu müssen andererseits Wahrnehmungs- und Bewertungsmuster von den Individuen verinnerlicht werden, so daß sie die durch solche Situationen gesetzten Parameter auf eine nicht zufällige, sondern dem betreffenden Typ von Gesellschaft zuzuordnende Weise interpretieren. Verhalten kann dann aufgrund von Situationen vorhergesagt werden. Umgekehrt kann das Entstehen neuer Situationen aufgrund von Verhalten vorhergesagt werden. Beides ermöglicht über die Aggregation von Verhaltens- und Situationsmustern die Prognose gesellschaftlicher Strukturen und makroökonomischer Prozesse.

— Aussagen über makroökonomische Prozesse, insbesondere über die Möglichkeit von stationären oder homöostatischen Gleichgewichten und Anpassungsvorgängen und über gesellschaftliche Strukturen, insbesondere über die durch solche Strukturen bestimmten Konfliktbereiche und typischen Formen der Austragung von Konflikten.

Unter *struktureller Heterogenität*[8] verstehe ich abweichend von Córdova[9] nicht die Koexistenz unterschiedlicher Produktionsweisen, sondern das Auseinanderfallen von Faktorproduktivitäten nach Produktionszweigen oder gar einzelnen Produktionsschritten. Unterschiedliche Produktivitäten nach Produktionszweigen und -schritten widersprechen der Lehrbuchökonomie: Zwar kann hiernach das Wachstum der Produktivität, gemessen am physischen Output, unterschiedlich sein; der für kapitalistische Wirtschaften geltende Ausgleichsmechanismus, durch den hohes Produktivitätswachstum in einer Branche zu überdurchschnittlichen Profitraten führt, so daß Kapital, und damit auch Arbeit, von diesen Produktionszweigen angezogen wird, hat jedoch zur Folge, daß über Veränderungen der Preisrelationen die Gesamtfaktorproduktivität überall ausgeglichen wird. Wenn hingegen Rückstände in den Faktorproduktivitäten nach Branchen in den unterentwickelten Ländern gegenüber den Produktivitäten in den Industrieländern nicht ausgeglichen werden, so ist dies darauf zurückzuführen, daß das Preisgefüge auf dem Weltmarkt die Faktorproduktivitäten in den Entwicklungsländern überhaupt nicht widerspiegelt. Solange also im Hinblick auf die Rentabilität von Investitionen, insbesondere von Investitionsgüterimporten, das Weltmarktpreisgefüge die Grundlage für die Evaluierung bildet, wird auch im Fall einer Abschottung des Binnenmarktes die Faktorproduktivität in verschiedenen Verwendungen dauerhaft unterschiedlich sein.

Die Folgen der so abgeleiteten und definierten strukturellen Heterogenität sind zum einen

— das Auftreten von Renten, und zum anderen
— die Inflexibilität der Allokationsstrukturen der hiervon betroffenen Volkswirtschaften.

---

[8] Dieter *Nohlen*/Roland *Sturm*, „Über das Konzept der strukturellen Heterogenität", in Dieter Nohlen/Franz Nuscheler, Hg., Handbuch der Dritten Welt, Bd. 1, Unterentwicklung und Entwicklung, Theorien, Strategien, Indikatoren (Hamburg: Hoffmann & Campe, 1982) pp. 95-100.

[9] Armado *Córdova*, Strukturelle Heterogenität und wirtschaftliches Wachstum (Frankfurt: Suhrkamp, 1973) p. 63.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Strukturelle Heterogenität setzt also die Dominanz des Weltmarkts voraus und ergibt durch das Auftreten von Renten und die Inflexibilität strukturell heterogener Wirtschaften Handlungsspielräume für den Staat, der Mehrprodukt erzeugen, aneignen und investieren kann, das im Fall vollständiger Konkurrenz nicht produziert worden wäre (Verzicht auf Beschäftigung von Produktionsfaktoren), nicht angeeignet worden wäre (z. B. durch die Preisbildung bei Exporten) oder nicht investiert worden wäre (z. B. durch Kapitalexport aus Entwicklungsländern in kapitalistische Industrieländer).

Die Kategorie der *Rente* ist eine wesentliche Brücke für das Verständnis der Behinderung der „Durchkapitalisierung" rückständiger Gesellschaften auf dem Weg ihrer Eingliederung in das kapitalistische Weltsystem. Dabei verstehe ich unter Rente jedes unter den oben dargelegten Bedingungen struktureller Heterogenität entstandene, dauerhaft auftretende Einkommen, das nicht für die Entlohnung der im Produktionsprozeß beschäftigten Produktionsfaktoren zu Marktpreisen notwendig ist. Renten treten auf, wenn die Faktorproduktivitäten nicht einheitlich sind. Die Bodenrente bei Rohstoffexporten ist nur ein Sonderfall. Ich bin jedoch nicht an der Form der Entstehung, sondern vor allem an der Form der Verwendung von Renten interessiert. Wenn erhebliche Teile des Bruttosozialprodukts als Renten angeeignet werden, sind die Auswirkungen der relativen Freiheit der Verwendung von Rente und das Fehlen der Notwendigkeit der rentablen, nämlich Profite erzeugenden Investition von Rente für die Fortdauer dieses Einkommens auf wirtschaftliches Verhalten, politische Strukturen, soziale Interaktionsmuster und Kommunikationsformen wichtig. Da sich nämlich — entsprechend meiner Interpretation der Genese kapitalistischer Gesellschaften und der Bedingungen für kapitalistische Wachstumsprozesse — nicht ergibt, daß Marktmechanismen notwendig zu Wachstum führen, hat auch die Aneignung von Renten nicht notwendig Wachstumsverluste zur Folge. Entscheidend ist vielmehr, *wie Renten im Hinblick auf die Schaffung wachstumsfördernder Strukturen über nichtökonomische Prozesse alloziert werden* und welche Mechanismen eine solche wachstumsfördernde Verwendung begünstigen.

Renten behindern die Herausbildung des für kapitalistische Wachstumsprozesse nach meinem Ansatz entscheidenden Mechanismus: steigende Masseneinkommen schaffen Anreize für Innovationen und Investitionen. Das Auftreten von Renten in technologisch rückständigen Gesellschaften — von mir als notwendige Folge der Struktur des technischen Fortschritts in den fortgeschrittenen kapitalistischen Gesellschaften erklärt — behindert kapitalistische Entwicklung auch in jenen Gesellschaften der Dritten Welt, in denen der „normale Differenzierungsprozeß" zu Produktionsweisen tributären Typs[10] mit — wachs-

[10] Hervorzuheben wären: Ferenc *Tökei*, „Some Contentious Issues in the Interpretation of the Asiatic Mode of Production", Journal of Contemporary Asia 12, 3 (Juli-September 1982) pp. 294-303. Peter *Junge*, Asiatische Produktionsweise und Staatsentstehung in Klassengesellschaften mit Gemeineigentum (Bremen: Veröffentlichungen aus dem

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tumshemmender — stark inegalitärer Einkommensverteilung noch nicht stattgefunden hat.

Renten treten beim Export aus unterentwickelten Ländern in verschiedenen Formen auf. Die gängigste Form sind überhöhte Wechselkurse. Wechselkurse können nicht allgemein überhöht sein — einige Produkte können ja exportiert werden —, sondern sind zu hoch, um über eine Diversifizierung der Exporte und eine verbreiterte Importsubstitution Vollbeschäftigung zu erreichen. Die in überhöhten Wechselkursen versteckte Rente[11] erhöht die Kaufkraft der die Exportgüter kontrollierenden Gruppen. Eine Abwertung verbunden mit einer Besteuerung der beim alten Wechselkurs schon wettbewerbsfähigen Güter würde die Rente sichtbar machen. Über Produktionsausweitung in neuen Exportindustrien und importsubstituierenden Industrien würde neben Umverteilungsprozessen zwischen Exportgüterproduzenten und Staat das materielle Gegenstück zu dieser finanziellen Ressource entstehen.

Renten aus Produktionskostendifferenzen bei Rohstoffen aufgrund der natürlichen Produktionsbedingungen, Differentialrenten, müssen hier nicht weiter erläutert werden. Sie sind aber letztlich auch durch die ungleiche Entwicklung im Weltmaßstab mitbestimmt, weil zunächst die günstigen reichen Lager in der Nähe der Industriestandorte abgebaut wurden. Die Dritte Welt ist von Gott nicht mit besseren Rohstofflagern ausgestattet worden, sondern hat anders als die Industrieländer ihre guten Lager noch nicht erschöpft. Während in den Industrieländern bergbauliche Rohstoffe auf dem gesamtem Territorium abgebaut werden, zeigt ein Blick auf die Landkarte, daß Rohstofflager in den meisten Entwicklungsländern verkehrsgünstig zu den Exporthäfen liegen, also das Ressourcenpotential noch gar nicht völlig erforscht ist.

Übersee-Museum Bremen, 1980). Eine sehr schöne frühe Darstellung des Übergangs zur tributären Produktionsweise findet sich bei Ibn *Khaldun*, Discours sur l'histoire universelle, Al-Muqqadima, Traduction nouvelle, préface et notes par Vincent Monteil (Paris: Sindbad, 1967) Bd. 1, p. 354 f.: „Le souverain ne peut régner qu'avec l'appui de son clan, c'est là son groupe d'agnats, qui l'aide dans ses entreprises. Il se sert d'eux pour combattre les rebelles. Il puise dans leurs rangs pour occuper les postes officiels, désigner les vizirs et les collecteurs d'impots. Ils l'aident à régner, participent au gouvernement et à toutes les affaires importantes. C'est, au moins, le cas, pendant la première phase de la dynastie. A l'approche de la seconde, le souverain se montre indépendant de son peuple, confisque la gloire à son profit et en eloigne son peuple de ses propres mains. En conséquence, ses propres agnats deviennent ses ennemis. Pour les écarter du pouvoir, ou de la prise du pouvoir il faut au roi d'autres amis, des étrangers, qu'il peut utiliser contre les siens et qui deviendront ses amis — des amis plus amis que quiconque".

[11] Hartmut *Elsenhans*, „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 in Transfert de technologie et développement: Un débat, Bd. 1, (Paris: IEDES/EADI, 1980) pp. 57-60. Nicholas *Kaldor*, „Dual Exchange Rates and Economic Development", Economic Bulletin for Latin America 7, 2, (November 1964) p. 220, hat deshalb eine Abwertung mit gleichzeitiger Einführung von Exportsteuern gefordert. Ebenso Albert O. *Hirschman*, „The Political Economy of Import Substituting Industrialization in Latin America", Quarterly Journal of Economics 82, 1 (Februar 1986), p. 27.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bei agrarischen Rohstoffen, die die Dritte Welt allein anbaut, können die Preise nicht auf das Niveau der Produktionskosten in den Industrieländern angehoben werden. Bei Treibhausproduktion von Kaffee, Kakao würden diese Produkte keine Abnehmer finden. Exportsteuern auf diese Produkte sind möglich aufgrund der Verbraucherrente und einer geringen Preiselastizität der Nachfrage.

Renten können aber auch beim Export verarbeiteter Produkte angeeignet werden, wenn z.B. die Produktivität beim Einsatz wenig qualifizierter billiger Arbeit in einzelnen Produktionszweigen relativ hoch ist im Vergleich zum Einsatz qualifizierter Arbeit in technologisch anspruchsvolleren Betrieben. So hat Singapur die wenig qualifikationsintensiven Exportbetriebe mit Steuern belegt, aus denen die Kosten der Qualifikation von Arbeitskräften für technologisch anspruchsvollere Produktionen subventioniert wird.[12] Ähnlich versteigert Hongkong die ihm zugeteilten Exportquoten.[13] Arbeiter in den freien Produktionszonen der Volksrepublik China erhalten nur Bruchteile der Arbeitskosten, die den ausländischen Unternehmen berechnet werden.[14]

Die Aneignung von Renten setzt Produktionsbeschränkung voraus. Im Gegensatz zu einer kapitalistischen Produktionsweise dürfen die Unternehmen die Produktion nicht bis zu dem Punkt ausweiten, wo die Produzenten neuer Güter für den Weltmarkt oder den Binnenmarkt auf den Faktormärkten wettbewerbsfähig würden. Strukturelle Heterogenität kann nur entstehen, wenn zentralisierte herrschende Klassen die vollständige Durchsetzung der freien Konkurrenz verhindern. Ich sehe in den Oligarchien des 19. und des ersten Drittels des 20. Jahrhunderts über Familienbande zentralisierte Klassen. Die heute vorherrschende Form zentralisierter herrschender Klassen sind die Staatsklassen bürokratischer Entwicklungsgesellschaften. Der Kampf um die Rente ist ihre Form der Teilhabe am Produktivitätsfortschritt des Westens, da dieser Renten nicht bezahlen könnte, wenn nicht über Produktivitätsfortschritte in der Export- und in der binnenmarktorientierten Produktion die Opportunitätskosten für die Produktion der aus der Dritten Welt importierten Güter höher wären als deren Tausch gegen Exportprodukte, und wenn keine Kaufkraft für die Bezahlung durch Rentenaneignung überhöhter Preise für Dritte-Welt-Produkte vorhanden wäre.

Im Gegensatz zur Erklärung von Unterentwicklung durch Ausbeutung und/oder „ungleichen Tausch" ist auf außenwirtschaftlichem Gebiet das Paradox festzuhalten, daß unterentwickelte Länder durch zu gute Preise für wenige Exportgüter an der Überwindung Unterentwicklung gehindert werden

---

[12] Wilhelm F. *Holtgrave,* Industrialisierung in Singapur, Chancen und Risiken industrieorientierter Spezialisierung (Frankfurt: Campus, 1987) p. 169.

[13] Morris E. *Morkre,* „Rent-seeking and Hong-Kong's Textile Quota System, The Developing Economies 17, 1 (März 1979) pp. 110-118.

[14] Michel *Chossudovsky,* „China's Manpower Exports", Economic and Political Weekly 27, 3 (16th January 1982) pp. 63-64.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mit der Folge, daß wegen der geringen Produktivitätssteigerung in den übrigen Wirtschaftssektoren langfristig sich die Terms-of-Trade verschlechtern.[15]

Beim Befund der Abhängigkeit bürokratischer Entwicklungsgesellschaften und ihrer Staatsklassen von Renten muß geklärt werden, warum diese zentralisierten Klassen nicht durch zentralisierte fragmentierte Unternehmerklassen entmachtet werden, die weniger an der Erlössteigerung durch die hohen Preise als an Gewinnsteigerung durch Mengen interessiert sind. Dies hängt mit der niedrigen Nachfrageelastizität für Produkte der Dritten Welt mit hohen komparativen Kostenvorteilen und der geringen Produktionselastizität bei sinkenden Wechselkursen für Länder der Dritten Welt zusammen. Produktionszweige, in denen Entwicklungsländer geringe Kostennachteile haben, sind bekanntlich Rohstoffe und eher ausgereifte Produkte mit geringer Nachfrageelastizität. Abwertungen werden hier nicht zu Erlössteigerungen führen. Hohe Produktivitätsdifferenzen — wie im Befund struktureller Heterogenität — haben zur Folge, daß die Diversifizierung der Produktion durch spontane Importsubstitution oder neue Exportgüter erst bei hohen Abwertungssätzen erfolgt. Bei niedrigen Werten der Nachfrageelastizität und der Produktionselastiziäten, wie sie für Entwicklungsländer charakteristisch sind, werden durch Abwertung die Deviseneinnahmen sogar sinken.

Strukturelle Heterogenität ist Folge einer Weigerung der Eliten der Dritten Welt, hohe Abwertungssätze hinzunehmen, die ihre Fähigkeit zum Import moderner Produkte begrenzen würden. Die damit verbundene Möglichkeit und Tendenz zur Aneignung von Renten, zunächst zumindest über überhöhte Wechselkurse, verhindert Vollbeschäftigung. Gesellschaftliche Ungleichheit nimmt durch diese partielle Eingliederung in die kapitalistische Weltwirtschaft zu. Ein innerer Massenmarkt entsteht nicht und liegt auch nicht im unmittelbaren Interesse der herrschenden Klassen. Zur Aneignung von Renten (und zur Durchsetzung von Außenwirtschaftspolitiken, bei denen strukturelle Heterogenität fortdauert) müssen sich die herrschenden Klassen zentralisieren. Der Zugang zu finanziellen Ressourcen hängt von der Zugehörigkeit zu diesen zentralisierten Klassen ab, und nicht von der Wettbewerbsfähigkeit auf Konkurrenzmärkten. Das verhindert die Herausbildung einer dezentralisierten einheimischen Unternehmerklasse genauso wie die geringe Entwicklung lokaler Massenmärkte für die Produkte, die mit lokal produzierter Technologie hergestellt werden können, einerseits wegen der Enge dieser Märkte, andererseits wegen der hohen Kostennachteile des Einsatzes wenig leistungsfähiger und in der Herstellung teurer lokal produzierter Technologie.

[15] Hartmut *Elsenhans*, „Zu reich für alternative Entwicklungsstrategien, Das Dilemma der Dritten Welt", Schweizerische Zeitschrift für Soziologie 12, 1 (Jule 1986) pp. 155-172. Frederick E. *Clairmonte*, „Prebisch and UNCTAD — The Unravelled Myths", Raw Materials Report 5, 2 (1987), p. 16: Viele Gesellschaften der Dritten Welt galten bis zum Ende des 2. Weltkriegs als reich: „Riche comme un Argentin was the epithet brandished by the French to synthesize the dimensions of that national wealth albeit higly unequally distributed".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In inflexiblen Wirtschaften, die durch strukturelle Heterogenität gekennzeichnet sind, *bestimmen die Produktionsmöglichkeiten weitgehend die Einkommensverteilung.*[16] Für eine Umstrukturierung des Konsums reicht eine bloße Umverteilung der Geldeinkommen nicht aus. Entscheidend ist die Umstrukturierung des Produktionsapparats. Im Gegensatz zu einer keynesianischen Unterbeschäftigungssituation in entwickelten Industrieländern hat das Brachliegen von Kapazitäten in unterentwickelten Wirtschaften eine besondere Form.[17] Arbeitszeit ist zwar verfügbar, doch kann sie nur genutzt werden, wenn durch planvollen Aufbau einer lokalen Produktionsmittelproduktion die Ausweitung der Beschäftigung mit lokal hergestellten Produktionsmitteln erreicht wird, so daß die Belastung der Handelsbilanz in Grenzen gehalten wird.[18]

Die Verfügbarkeit von Arbeitszeit und Rente bei gleichzeitiger Zurückhaltung privater Unternehmer gegenüber Investitionen, deren Rentabilität davon abhängt, daß andere Unternehmer komplementäre Investitionen tätigen oder daß aufgrund staatlicher verteilungspolitischer Maßnahmen nach Produktionsaufnahme entsprechende Märkte entstehen, erfordert eine staatliche Koordination der Investitionen. Dies wurde schon durch die spätkoloniale Reformpolitik, die seit den dreißiger Jahren Planung in den Kolonien einführte, unter Beweis gestellt.[19] Hier liegt die innergesellschaftliche Basis für die Ausweitung des staatlichen Sektors und die Herausbildung einer zentralisierten, Mehrprodukt aneignenden Klasse.

Die Verfügung über Renten ist die ökonomische Basis für die Ausweitung des „Staates" in der Dritten Welt. Die Aneignung von Renten ist gleichzeitig nur möglich durch die Abgrenzung der Volkswirtschaften unterentwickelter Länder vom Weltmarkt, evtl. sogar durch Zusammenwirken verschiedener bürokratischer Entwicklungsgesellschaften (z. B. OPEC). Selbstverständlich sind deshalb solche Staaten vom Weltmarkt abhängig. Sie modifizieren allerdings die vom

---

[16] Franz Urs *Hinkelammert,* „Condiciones y consecuencias de una politica de redistribución de ingresos", Cuadernos de la realidad nacional 16, 2 (April 1973) pp. 223-225.

[17] Joan *Robinson,* Aspects of Development and Underdevelopment (Cambridge: Cambridge University Press, 1979) p. 32. Gabriel Ardant, „Financial and Economic Infrastructure of Modern States and Nations", in Charles Tilly, Hg., The Formation of National States in Western Europe (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1975) p. 239. Carlo *Benetti,* „L'accumulation dans les pays capitalistes sous-développés (Paris: Anthropos, 1974) p. 324.

[18] Hartmut *Elsenhans,* „Die Überwindung von Unterentwicklung durch Massenproduktion für Massenbedarf — Weiterentwicklung eines Ansatzes", in Nohlen/Nuscheler 1983, op. cit., pp. 152-182. *Ders.,* „Die Überwindung von Unterentwicklung", in Dieter Nohlen/Franz Nuscheler, Handbuch der Dritten Welt, Bd. 1, Theorien und Indikatoren der Unterentwicklung und Entwicklung (Hamburg: Hoffman & Campe, 1974) pp. 162-189, *Ders.,* „Le développement autocentré contradictoire", Cahiers du CREAD (Algier) 3, 3 (Juli-September 1984) pp. 4-47.

[19] Hartmut *Elsenhans,* „Frankreichs Algerienkrieg 1954-1962, Entkolonisierungsversuch einer kapitalistischen Metropole, Zum Zusammenbruch der Kolonialreiche", (München: Hanser, 1974) pp. 595-601.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Weltmarkt ausgehenden Tendenzen bei der Preisbildung für Exportgüter und bei der internationalen Spezialisierung. Damit grenzen sie ihre Volkswirtschaften unabhängig von der Bedeutung unterschiedlicher Regulierungsmechanismen innerhalb dieser vom Weltmarkt ab.

Das Personal, das die Rente aneignet und über ihre Verwendung entscheidet nenne ich Staatsklasse. Die Analogie zum Staat in den industrialisierten kapitalistischen Ländern, der durch die Verwendung des Begriffs Staat für ähnliche Strukturen in der Dritten Welt nahegelegt wird, ist allerdings irreführend. Die Verwendung eines anderen Begriffs wäre in der derzeitigen Dikussion wenig zweckmäßig. Ich verstehe unter dem Begriff Staat hier nur insoweit gleichartige Institutionen in Industrie- und Entwicklungsländern, als es sich um hierarchisch strukturierte Apparate handelt, die über ein Territorium Souveränitätsrechte gegen Gebietsfremde, ein Monopol von legaler Gewalt (und nicht notwendig legitimer Gewalt) und Abgabenansprüche verfügen. Im Unterschied zu kapitalistischen Ländern ist eine Trennung von Staat und bürgerlicher Gesellschaft nicht möglich. Der Staat interveniert mit einer Vielzahl von Einzelmaßnahmen und übernimmt eine umfassende Verantwortung für die wirtschaftliche Entwicklung. Durch die wirtschaftliche Konzentration des Mehrprodukts in den Händen des Staates wird der Staatsapparat zur Hauptarena des Kampfs sozialer Gruppen um Konsumtionsfonds und um Investitionsfonds.[20] Deshalb wird dieser Staat zugunsten von Einzelinteressen seines Führungspersonals und zugunsten privater Einzelinteressen manipuliert und erscheint so als weicher Staat. Er läßt gleichwohl nicht die Entfaltung privater marktorientierter Initiative in einem staatsfreien Bereich zu, in dem Investitionsverhalten und Produktionsentscheidungen privater Wirtschaftssubjekte durch Konkurrenzfähigkeit auf Wettbewerbsmärkten und die Auseinandersetzung über gesellschaftliche und politische Zielvorstellungen im Rahmen einer weitgehend staatsfreien bürgerlichen Gesellschaft sanktioniert werden. Deshalb ist der Staat in diesen Gesellschaften dominant, unabhängig davon, ob er aufgrund seiner Durchsetzungsfähigkeit — gemessen an von ihm aufgestellten „Entwicklungszielen" und „Plänen" — als „stark" oder „weich" zu betrachten ist.

III. Der widersprüchliche Charakter der Staatsklassen

Hauptkennzeichen von Staatsklassen ist ihre Zentralisierung durch einen nach Amtshierarchien organisierten Apparat. Man ist Mitglied der Staatsklasse, weil man ein Amt hat. Mehrprodukt wird durch politische oder verwaltungsför-

[20] Robert *Jackson*/Carl G. *Rosberg*, Personal Rule in Black Africa, Prince, Autocrat, Prophet, Tyrant (Berkely et al.: University of California Press, 1982), 316 p.: „State power in African countries has been the major arena of priviledge — the religious, business and other arenas provide fewer opportunities and it has been accessible to ambitions of humble origin. The political capital of social standing and wealth has been useful but not essential to partake in the game or to win; personal strength, prowess, and popularity have been more important".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mige Mechanismen, nicht aber über Wettbewerbsfähigkeit auf Märkten angeeignet. Über die Verwendung des Mehrprodukts wird durch politisches oder verwaltungsförmiges Handeln entschieden. Rentabilität als Eigenschaft einer Investition, in Zukunft auf Märkten die Erzielung von Profiten zu sichern, spielt eine untergeordnete Rolle.

Deshalb können Staatsklassen langfristig angelegte Programme der Umstrukturierung des Produktionsapparats auch dann durchführen, wenn die Rentabilität von Einzelmaßnahmen erst durch komplementäre Investitionen oder spätere Steigerungen der Masseneinkommen erreicht wird. Staatsklassen sind deshalb für die Überwindung von Unterentwicklung eine historische Chance, weil sie sonst nichtinvestierte Ressourcen für eine langfristige Umstrukturierung der Produktionsapparate einsetzen können.

Es gibt allerdings keine Mechanismen, die die Staatsklasse zwingen, angeeignetes Mehrprodukt für die Überwindung von Unterentwicklung einzusetzen. Mit der Ausschaltung des Marktmechanismus wenigstens in dem weiten Bereich, in dem eine Rente verfügbar und der Finanzierungsspielraum noch nicht durch Konsum der Staatsklassen, durch für Wirtschaftswachstum unproduktive Finanzierung von Klientelbeziehungen und durch Prestigeobjekte erschöpft ist, fehlt der Zwang zur möglichst produktionssteigernden Verwendung der Rente/des Mehrprodukts. Materielle Armut breiter Bevölkerungsgruppen übt nur über sehr viele Vermittlungen einen Zwang auf die Staatsklasse aus, Mehrprodukt produktiv zu verwenden. Durch die Möglichkeit der Vergeudung von Ressourcen bis zur Erschöpfung der Finanzierungsspielräume stellen Staatsklassen daher zugleich eine reale Gefahr für die Überwindung von Unterentwicklung dar. Welche der beiden Tendenzen sich durchsetzt, hängt von den Präferenzen der Staatsklassen ab. Diese werden von der Interpretation des Entwicklungsproblems durch die Staatsklassen, von den Rivalitäten innerhalb der Staatsklassen und von ihren Beziehungen zu anderen Klassen bestimmt.

Aufgrund ihrer inneren Struktur neigen die Staatsklassen zu einer Vergeudung von Ressourcen. Staatsklassen sind in Segmente aufgespalten. Die Segmente rivalisieren miteinander um Ansehen, Einkommen und Einfluß. Sie schließen dazu Koalitionen mit anderen Segmenten und Angehörigen anderer gesellschaftlicher Gruppen außerhalb der jeweiligen Staatsklassen.

Solche *Segmentierungen* stellen nicht den Begriff „Staatsklasse" in Frage. Segmente können zwar ganz unterschiedliche Wirtschaftspolitiken verfolgen. Gemeinsam — und im Hinblick auf den Begriff Staatsklasse konstitutiv — sind ihre Unabhängigkeit vom Markt, die zentralisierte Aneignung und Zuweisung des Mehrprodukts und die Dominanz gegenüber gesellschaftlicher Gruppen, die ihre Existenz anderen Einkommensquellen verdanken. Solche Segmente innerhalb von Staatsklassen bilden sich aufgrund der verschiedensten gemeinsamen Erfahrungen einzelner Mitglieder. Am einfachsten ist der Fall, wo Apparate ihre Eigeninteressen und damit die Interessen ihrer Mitglieder verteidigen: Einzelne Behörden, einzelne Dienste (die Armee, die Partei oder einzelne Ministerien).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Segmente können sich auch quer zu formalen Organisationen bilden: Gemeinsame ethnische Zugehörigkeit in ethnisch-heterogenen „Staatsvölkern", Absolvierung der gleichen Ausbildungsinstitutionen, gemeinsame politische Optionen (Technokraten vs. Bürokraten, Anhänger vorrangiger Industrialisierung gegen Anhänger der Entwicklung der Landwirtschaft), gemeinsame Lebenserlebnisse (Generation der Befreiungskriege vs. neue Technokraten). Da es keine vereinbarten Mechanismen für institutionalisierten Machtwechsel gibt, sieht jedes Mitglied der Staatsklasse in der Zugehörigkeit zu einem Segment die wichtigste Garantie für eine langfristige Zugehörigkeit zur Staatsklasse. Segmente tendieren zur Versäulung und sichern durch Kooptation neuer Mitglieder und Abgrenzung gegenüber anderen Segmenten ihre Existenz. Segmente rivalisieren deshalb aufgrund überholter Konfliktkonstellationen. Neue Probleme führen nur unter großen Schwierigkeiten zu neuen Koalitionen. Die Fähigkeit zur Bewältigung neuer Fragestellungen ist deshalb eher gering. Die Analyse der Geschichte von Segmenten wird wichtig zur Erklärung heutiger Konfliktkonstellationen. Hier ist ein wichtiger Ansatz für die Erklärung unterschiedlicher konkreter Wirtschaftspolitiken.

Rivalisierende Segmente können sich untereinander relativ leicht über die Erhöhung ihrer Einkommen, ihrer Einflußmöglichkeiten und ihres Ansehens dadurch einigen, daß jedes Segment zusätzliche Ressourcen für unproduktive Zwecke der Erweiterung der Stellen für neue Mitglieder, der Finanzierung seiner Klienten und für die Erhöhung seiner Einkommen erhält, als daß einige wenige Segmente zu Lasten anderer wachsen. Die Folge ist die Erschöpfung des Finanzierungsspielraums durch Aufblähung der „Verwaltung" auf allen Ebenen und die Zunahme der Privilegien der Staatsklassen. Im Gegensatz dazu sind einzelne Segmente durchaus auf Entwicklungsziele verpflichtet. Dies kann nicht ausschließlich aus ihrer Anbindung an wirtschaftliche Interessengruppen erklärt werden.

Die vorrangige Betrachtung aller Ressourcen unter dem Gesichtspunkt der Stärkung der Einkommen, des Einflusses und des Ansehens von Segmenten hat zur Folge, daß die Staatsklassen in sich konsistente Entwicklungspläne kaum formulieren. Sie verstärken diese Ungleichgewichte noch bei der Durchführung der Pläne. Die entscheidende Ressource für Investitionen sind die Deviseneinnahmen, also die Rente, nicht aber materielle Ressourcen im Land, deren Mobilisierung auf Widerstände der Betroffenen stoßen könnte. Entwicklungsziele werden in den Planungen vor allem und oft ausschließlich als Investionspläne formuliert.[21] Um die finanziellen Ressourcen rivalisieren die verschiedenen

[21] Ali Al-Amin *Mazrui,* Africa's International Relations, The Diplomacy of Dependency and Change (London/Boulder, Col.: Heinemann/Westview Press, 1977). Albert *Waterston,* Development Planning, Lessons of Experience (Baltimore: John Hopkins, 1965) pp. 365-366. *World Bank,* Accelerated Development in Subsaharan Africa. An Agenda for Africa (Washington D. C.: Weltbank, 1981), p. 33. Brian van Arkadie, „Planning, Plans and Planned Economies", in E. Philip Morgan, Hg., The Administration of Change in Africa, Essays in the Theory and Practice of Development Administration in

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Segmente. Erhöhte Mittelzuweisungen an einzelne Segmente erhöhen deren Finanzierungsspielraum für nichtinvestive Zwecke. Ein Wachstum der Investitionen im Bereich der Kontrolle eines Segments vergrößert dessen Macht und Ansehen. Auseinandersetzungen um Investitionen sind daher stets politisch.[22]

Ungleichgewichte müssen schon auf der Ebene der Investitionspläne auftreten. Um Projekte durchzusetzen — und nur die Aufnahme, selten die Weiterführung eines Projekts ist schwierig — wird das Kosten-Nutzen-Verhältnis bewußt niedrig angesetzt.[23] Zu erwartende Schwierigkeiten bei der Verwirklichung werden heruntergespielt. Die erwartete Produktion wird überoptimistisch hoch angegeben. Auf der Ebene der Ausführung werden dann vielleicht die Ausgabenziele erreicht. Mit den getätigten Ausgaben werden aber die Projekte nicht im programmierten Umfang verwirklicht. Es entstehen zusätzliche Kosten. Mit dem Hinweis auf Schwierigkeiten erzwingen die betroffenen Segmente in der Folge zusätzliche Haushaltsmittel, um die einmal angefangenen Projekte fertigzustellen. In den Plänen genannte Produktionsziele werden erst recht nicht erreicht.

Eine unterentwickelte Wirtschaft ist dadurch gekennzeichnet, daß die für die Diversifizierung des Produktionsapparats notwendigen Investitionsgüter und Vorprodukte nicht nur knapp sind — wie in jeder Ökonomie —, sondern oft nur unter sehr hohen Kosten und sogar nur aus dem Ausland beschafft werden

---

Africa (New York, London: Dunellen, 1974), 167. Dennis L. *Dresang,* The Zambia Civil Service, Entrepreneuralism and Development Administration (Nairobi: East African Publishing House, 1975), p. 112.

[22] Vgl. Abdelmajid *Bouzidi,* „L'entreprise publique et l'Etat en Algérie", Revue du CENEAP 1, 1 (März 1985), p. 6, zitiert ein Zirkularschreiben des algerischen Industrie- und Energieministers an die seiner Aufsicht unterstellten sozialistischen Unternehmen: „J'ai constaté que des projets industriels ayant été définis et retenus par le ministère de l'industrie et de l'énergie n'ont pas reçu de suite au sein de certaines entreprises sous prétexte qu'ils ne figuraient pas dans la nomenclature des projets édictés par le secrétariat d'Etat à la planification (SEP). Des sanctions seront prises contre ceux qui dicident d'abandonner un projet du fait qu'il ne figure pas dans la nomenclature établi par la SEP". Vgl. auch Malcom *Gillis*/G. *Jenkins*/D. *Lessard,* Public Enterprise Finance, Towards a Synthesis (Cambridge, Mass.: Harvard Institute for International Development, Discussion Paper Nr. 16, 1980), pp. 18-20. Thomas J. *Trebat,* „Public Enterprises in Brazil and Mexico, A Comparison of Origins and Performance", in T. C. Bruneau/Philippe Faucher, Hg., Authoritarian Capitalism, Brazil's Contemporary Economic and Political Development (Boulder, Col.: Westview Press, 1981) pp. 41-58. Toyin *Falola*/Julius *Ihonvbere,* The Rise and Fall of Nigeria's Second Republic, 1979-1985 (London: ZED, 1985) p. 3. Jean Claude *Garcia-Zamor,* Public Participation in Development Planning and Management-Cases from Africa and Asia (Boulder, Col.: Westview Press, 1985) p. 3. Goran Hyden, „Basic Civil Service Characteristics", in Goran Hyden/Robert H. Jackson/John Okumu, Hg., Development Administration, The Kenyan Experience (Nairobi: Oxford University Press, 1970) p. 8. Deepak *Lal,* „Industrial Priorities in India", in UNIDO, Industrial Priorities in Developing Countries, The Selection Process in Brazil, India, Mexico, Republic of Korea and Turkey (Wien: UNIDO, 1979) p. 39.

[23] „A l'origine des projets industriels, les prévisions sont toujours optimistes... Les plans de production ne sont pas atteints", Révolution africaine (30. Mai 1979) p. 19.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

können. In einem geplanten Entwicklungsprozeß können zudem die von Engpässen betroffenen Unternehmer Güter — so vorhanden — am Markt nicht mit den Angebot beschaffen, höhere Preise zu zahlen. Ziel der Planung ist ja gerade auch, Unternehmen, denen im Rahmen der Planung Monopolpositionen (z. B. durch den Import von Ausrüstungen, zu denen Konkurrenten und neue Marktteilnehmer keinen Zugang haben) eingeräumt wurden, Preisüberwälzungsspielräume beim Kampf um knappe Ressourcen zu nehmen. Knappheit an essentiellen Inputs muß aber zwangsläufig auftreten, wenn Produktions- und Effizienzziele nicht eingehalten werden. Die Zuweisung knapper Rohstoffe, Vorprodukte und Investitionsgüter erfolgt durch Aushandlungsprozesse innerhalb der Staatsklasse. Für einen Behördenleiter ist bei dieser Zuweisung die Frage wenig interessant, welche zusätzliche Wertschöpfung mit einem knappen Gut von den rivalisierenden Unternehmen erzielt werden kann. Wichtiger ist, ob mit dieser Zuweisung eigene oder befreundete Segmente gestärkt werden, von denen später wieder Vorteile erwartet werden können. Dies erschwert die Erreichung ursprünglich durchaus geplanter Komplementaritäten im Produktionsapparat.

Wenn in Plänen festgelegte Fristen für die Fertigstellung von Anlagen, Produktionsziele und Zulieferungen im Regelfall nicht erreicht werden, werden die Unternehmen Strategien verfolgen, die den Produktionsapparat weiter desintegrieren.[24] Betrachten wir zunächst die Entscheidungslage, die sich für das Management eines im Aufbau befindlichen Staatsunternehmens ergibt. Aus den bei der Projektauswahl wirksamen Mechanismen ergibt sich, daß rasch Schwierigkeiten bei der Projektdurchführung auftreten, die zu Kostensteigerungen und Fristverzögerungen führen. Nehmen wir an, daß das Management noch idealistisch an den offiziellen Diskurs der Staatsklasse glaubt und unerfahren ist. Man wird sich dann über Verzögerungen grämen und in Angst vor Sanktionen leben. Um zu sehen, mit welchen Problemen für die eigene Karriere zu rechnen ist, wird man Erkundigungen über ähnliche Projekte einziehen. Deren Ergebnis dürfte Beruhigung erzeugen: Überall treten die gleichen Probleme auf. Sanktionen sind gar nicht zu erwarten, wenn nicht gegen Vorschriften verstoßen wurde, weil niemand die gesetzten Fristen einhalten kann. Allerdings wird kein Manager mehr glauben, daß er auf in Plänen festgelegte Verpflichtungen rechnen kann. In der Folge wird er versuchen, den Zeitraum zu verlängern, während dessen er benötigte Vorprodukte aus dem Ausland beziehen kann, und innerhalb seines Unternehmens Produktionskapazitäten für dringend benötigte Vorprodukte aufzubauen. Anstelle des angestrebten Aufbaus eines mit sich verflochtenen Produktionsapparats steigt die Abhängigkeit vom Weltmarkt. Die Produktionskosten nehmen aufgrund suboptimaler Kapazitäten und geringer Kapazitätsauslastung zu.

[24] Zum Beispiel Algerien: G. *Boutaleb,* „Les dangers de l'extraversion", Révolution africaine (13. März 1981), p. 33-34. Lynn *Krieger-Mytelka,* Regional Development in a Global Economy, The Multinational Corporation, Technology and Andean Integration (New Haven/London: Yale University Press, 1979) pp. 135-137.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wegen des höheren Leistungs-Kosten-Verhältnisses ausländischer Technologie vor allem bei einem durch Renten überhöhten Wechselkurs verstärkt sich die Abhängigkeit vom Weltmarkt. Zwar zeigen auch die von uns untersuchten Programme zur Förderung von privaten Klein- und Mittelunternehmen in Algerien, Sambia, Senegal, Peru und Ecuador[25], daß nicht nur Staatsbetriebe ausländische Technologie einheimischer vorziehen. Gleichwohl haben Staatsklassen eine ausgeprägte Tendenz zur systematischen Bevorzugung ausländischer Technologie, solange die Rente deren Import zuläßt.[26]

Eine von Staatsklassen geplante Industrialisierung wird von *drei Denkmustern* beeinflußt. Im Denkmuster von Ingenieuren ist die jeweils modernste Technologie die beste, weil Ingenieure hier den höchsten Wissensvorsprung haben und zudem glauben, mit solcher Technologie am raschesten gegenüber den führenden Industrieländern aufholen zu können.[27] Die politisch Verantwortlichen erwarten sich aufgrund ihrer Denkmuster von modernster Technologie die höchsten Produktionssteigerungen bei gleichzeitig geringst möglichem Konfliktniveau im Verhältnis zur lokalen Arbeiterschaft, weil mit modernster Technologie relativ wenige Arbeiter mobilisiert werden müssen, denen dann gute Arbeitsbedingungen gewährt werden können.[28] Der Einsatz importierter moderner Technologie erlaubt weiterhin, Mißerfolge bei der Einhaltung von

[25] Es handelt sich um Feldforschungen in Großalgier, Dakar, Sambia, Ecuador und Peru. Vgl.: Hartmut *Elsenhans*, Harald *Fuhr*, Elmar *Kleiner*, Vaincre le sous-développement par la production de masse pour la consommation des masses, Recherches empiriques sur l'impact de changements de structures économiques et sociales sur l'emploi, les revenus en devises et la croissance à l'example de l'Algérie (Konstanz: Projektantrag, 1983). Bericht des Teilprojekts Al/Nord-Süd-Projekt, in Sonderforschungsbericht 221, Verwaltung im Wandel, Wissenschaftlicher Arbeits- und Ergebnisbericht für die Finanzierungsperiode 1985-87 (Konstanz: Universität Konstanz, 1987) pp. 15-34.

[26] William C. *Thiesenhusen*, „What Changing Technology Implies for Agrarian Reform", Land Economics 50. 1 (Februar 1974) p. 41. Eno J. Usoro, „Government Policies, Politics and Industrial Development Strategy, Nigeria 1947-1974", Nigerian Journal of Economic and Social Studies 16, 2 (1974) p. 253. Lawrence J. *White*, „The Evidence of Appropriate Factor Proportions for Manufacturing in Less Developed Countries", Economic Development and Cultural Change 27, 1 (Oktober 1978) p. 53. Raul *Prebisch*, Change and Development, Latin America's Great Task, Report Submitted to the Interamerican Bank (New York: Praeger, 1971) p. 8. Jürgen B. *Donges*, „The Third World Demand for a New International Economic Order, Governmental Surveillance Versus Market Decision-Taking in Trade and Investment", Kyklos 30, 2 (1977) 254 p.

[27] Oli *Hawrylyshyn*, „Capital Intensity Biases in Developing Country Technical Choice", Journal of Development Economies 5, 3 (September 1978) pp. 215-231. *Ders.*, „Non-Economic Biases Towards Capital Intensive Techniques in Less Developed Countries", Zeitschrift für Nationalökonomie 37, 1/2 (1977), pp. 123-149. J. W. *Garmany*, „Technology and Employment in Developing Countries", Journal of Modern African Studies 16, 4 (1978) p. 554. Louis T. *Wells*, „Economic Man and, Choice and Technology in a Low Wage Country", Public Policy 21, 3 (1973) p. 332.

[28] Louis *Emmerij*/Daram *Ghai*, „The World Employment Conference: A Preliminary Assessment", Meeting Basic Needs, Strategies for Eradicating Mass Poverty and Unemployment, Conclusions of the World Employment Conference 1976 (Genf: ILO, 1977) p. 12.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Fristen und Produktionszielen dem ausländischen Partner anzulasten und im Namen der nationalen Solidarität gegenüber ausländischen Ausbeutern Kritik an der Staatsklasse zu unterdrücken. Ausländische Technologie hat außerdem großes Prestige. Betriebe, die mit modernster Technologie arbeiten, wirken wie früher Pyramiden und Tempel als Symbole der Legitimität von Staatsklassen.[29] Prestigebedürfnis, das Ziel der Aufrechterhaltung sozialer Kontrolle und eine an Technik statt an Wirtschaftlichkeit orientierte Bewertung von Produktionsverfahren erhöhen die Importabhängigkeit bürokratischer Entwicklungsgesellschaften.[30]

Die Zurückdrängung von Staatsunternehmen durch eine verstärkte Förderung der privaten Unternehmen, vor allem der Klein- und Mittelunternehmen, wirkt dieser Tendenz nur begrenzt entgegen. Wesentliches Förderungsinstrument für den Staat in bürokratischen Entwicklungsgesellschaften sind finanzielle Vergünstigungen für Investoren. Sofern keine lokalen Kapazitäten für Ausrüstungsgüter vorhanden sind[31], umfassen solche Förderungsprogramme stets Finanzierungsmodelle für den Import von Ausrüstungen. Alle Maßnahmen zur Förderung einzelner Unternehmen — im Unterschied zur Verbesserung ihrer Rentabilität durch wachsende Absatzmärkte und größere Verfügbarkeit lokal hergestellter Vorprodukte und Ausrüstungsgüter — wirken sich letztlich in einer Verbilligung der Kapitalkosten aus. Mehrere Folgen ergeben sich daraus:

— Klein- und Mittelunternehmen haben ihre Kostenvorteile nicht beim Kapitaleinsatz. Die Verbilligung von Kapital kann nur dann zum Wachstum von Produktion und Investition führen, wenn solche Betriebe auf relativ kapitalintensive Verfahren umsteigen.

— Angesichts knapper Devisen führen Importlizenzen für Ausrüstungen zu staatlicher Produktionsplanung auch im privaten Bereich. Im Fall überhöhter Wechselkurse verschafft das Recht, Ausrüstungsgüter zum offiziellen Wechselkurs zu importieren, dem Begünstigten eine Teilhabe an der Rente, deren Umfang begrenzt ist. Der Staat kann nicht zulassen, daß mit der Rente der Aufbau überflüssiger Kapazitäten bezuschußt wird. Investitionen sind nicht mehr das private Risiko des Unternehmers, sondern vorrangig Risiko des Staates, der sich gegen Verluste durch Lizensierungssysteme und Marktabschottung sichert. Private Unternehmen operieren nicht mehr auf freien Märkten, sondern werden von staatlichen Vergünstigungen abhängig, die sie

[29] Robert B. *Seidman*, The State, Law and Development (London: Croom Helm, 1978) p. 263. Myron Weiner, „The Politics of South Asia", in Gabriel A. Almond/James S. Coleman, Hg., The Politics of Developing Areas (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1960), p. 243. William I. *Jones*, Socialist Mali and Her Neighbors (Washington: Connecticut Press, 1976) p. 253.

[30] Gordon C. *Winston*, „The Appeal of Inappropriate Technologies, Self-Inflicted Wages, Ethnic Pride and Corruption", World Development 7, 8/9 (August/September 1979) pp. 835-845.

[31] Dazu berichtet Calestens *Juna*, „Market Restructuring and Technology Acquisition, Power Alcohol in Kenya and Zimbabwe", Development and Change 16, 1 (Januar 1985) p. 55, über wichtige Unterschiede im Verhalten der Planer als Folge unterschiedlicher Entwicklungsstände der Investitionsgüterindustrien.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

durch Pflege ihrer Beziehungen zu für sie wichtige und ihnen eher wohlgesonnene Segmente der Staatsklasse abzusichern und zu erweitern trachten.

— Die Wettbewerbsposition privater Unternehmen hängt dann von ihrer Aufnahme in solche Förderungsprogramme ab. Etablierte Unternehmer versuchen, den Zugang zu diesen zu begrenzen. Die Folge ist, daß die in der offiziellen Begründung gelobten Vorteile der Dynamisierung kleiner und kleinster marktorientierter Unternehmen gar nicht erreicht werden können. Vielmehr besteht die Gefahr, daß der geförderte private Sektor die Mängel öffentlicher und privater Unternehmen, ohne deren jeweilige Vorzüge zu besitzen, in sich vereint.

Entscheidend für die aufgeführten Tendenzen zur Vergeudung ist also nicht das staatliche Eigentum an Produktionsmitteln, sondern die Rente. Erst wenn der durch Renten geschaffene Finanzierungsspielraum der Staatsklasse erschöpft ist, können Tendenzen zu einer stärkeren Mobilisierung lokaler Ressourcen durch marktorientierte private und öffentliche Unternehmen an Gewicht gewinnen.

IV. Die Dominanz von Staatsklassen: Patronagesysteme

Auf makrosozialer Ebene wird *der ineffiziente Gebrauch der Rente* abgesichert durch die Dominanz der Staatsklasse. Die Staatsklassen verfügen über organisatorische Vorsprünge gegenüber allen übrigen Klassen. Sie kontrollieren durch den Staatsapparat und dessen formalrechtliche Kompetenzen alle Instanzen, die legal Entscheidungen größerer Bedeutung fällen dürfen. Ohne dem staatlichen Zugriff entzogene Eigentums- und Partizipationsrechte (i. S. der verfassungsmäßig abgesicherten Beteiligung an Willensbildungsprozessen) können nahezu alle Entscheidungen nichtstaatlicher Institutionen von den Staatsklassen umgestoßen werden.

Staatsklassen hindern andere Klassen an der kollektiven horizontalen Organisation ihrer Interessen. Dies gilt schon für den Bereich der Unternehmer: Multinationale Unternehmen verfügen aufgrund der Entwicklung des politischen Kräfteverhältnisses zwischen dem Westen und dem Süden bei ihren Heimatregierungen nicht mehr über den Rückhalt, um im Fall eskalierender Konflikte das Gewalt- und Rechtssetzungsmonopol der Staatsklassen in den jeweiligen „Staatsgebieten" durch äußere Gewalt, z. B. militärische Intervention oder verdeckten Krieg, zu unterlaufen. Sie versuchen deshalb durch enge Kooperation mit Segmenten von Staatsklassen die Bedingungen für gewinnbringende Produktion zu verbessern oder zu erhalten.[32] Dasselbe gilt für

[32] Peter B. *Evans*, Dependent Development, The Alliance of Multinational, State and Local Capital in Brazil (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1979) p. 276ff. Guillermo *O'Donell*/Delfina *Link*, Dependencia y autonomia (Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1973) p. 212. L. G. *Franko*, Use of Minority and 50-50 Joint Ventures by US Multinationals as an Indicator of Trends in „New Forms of Industrial Investment" (Paris: OECD, 1982) p. 4. Björn *Beckman*, „Imperialism and the National Bourgeoisie", Review of

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nationale Unternehmer, die, ohne die Existenz von Massenmärkten, von staatlichen Regulierungen abhängen.[33] Im Regelfall sind die Organisationen der städtischen Arbeiter von den Staatsklassen dadurch entmachtet worden, daß ihre Führungen in die Staatsklassen kooptiert wurden:[34] z. T. wurde dies sogar zu Recht mit dem Hinweis auf die gegenüber den Arbeitslosen in den Städten und gegenüber der Landbevölkerung privilegierte Situation der im modernen Sektor Beschäftigten gerechtfertigt. Sobald traditionelle Großgrundbesitzer — oft durchaus im Interesse der Förderung des Wirtschaftswachstums — durch Agrarreformen entmachtet wurden, haben die Staatsklassen rasch Organisationen zur Kontrolle der Landbevölkerung eingeführt. Solche Organisationen haben häufig ein Monopol bei der Lieferung von Vorprodukten und Ausrüstungsgütern. Sie benutzen dabei lokale Genossenschaften, mit deren Hilfe die Masse der Landbevölkerung von der Staatsklasse abhängig wird.[35] Ist die

---

African Political Economy 22 (Oktober - Dezember 1981) p. 17. David G. *Becker*, The New Bourgeoisie and the Limits of Dependency: Mining, Class, and Power in „Revolutionary" Peru (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1983) p. 326.

[33] Rehman *Sobhan*, Public Enterprises and the Nature of the State. The Case of South Asia (Dhaka: Centre for Social Studies, 1983) p. 58. Jorge I. *Dominguez*, „Business Nationalism, Latin American National Business Attitudes and Behavior Towards Multinational Enterprises", in Jorge I. Dominguez, Hg., Economic Issues and Political Conflict: US-Latin American Relations (London et al.: Buttersworth, 1981) p. 57. John R. *Freeman*, „State Entrepreneurship and Dependent Development", American Journal of Political Science 26, 1 (Februar 1982) p. 94. John L. S. *Girling*, America and the Third World, Revolution and Intervention (London: Routledge & Kegan Paul, 1980) p. 31. James F. *Petras*, Politics and Social Forces in Chilean Development (Berkeley/Los Angeles: University of California Press, 1969) p. 66. Renate *Rott*, Kleinbauern im Transformationsprozeß des Agrarsektors (Saarbrücken: Breitenbach, 1978) p. 37.

[34] Werner *Würtele*, Auf dem Weg zu einer authentischen Gewerkschaftsbewegung in Brasilien, Grenzen und Chancen der Entwicklung starker, unabhängiger und repräsentativer Gewerkschaften im peripheren Kapitalismus (Heidelberg: Esprint, 1982) p. 54. Barbara *Töpper*, Kapitalakkumulation und politische Herrschaft in Kolumbien (Baden-Baden: Nomos, 1985) p. 555. Klaus *Ziemer*, Demokratisierung in Westafrika, Die politischen Systeme von Senegal, Elfenbeinküste und Togo nach zwei Jahrzehnten Unabhängigkeit (Paderborn: Ferdinand Schöningh, 1984) p. 48. Kevin J. *Middlebrook*, The Political Economy of Mexican Organized Labour, 1940-1978 (Cambridge, Mass: Harvard University Dissertation, 1981) pp. 386-395. Michael *Domitra*, Die Rolle der Gewerkschaften im mexikanischen Herrschaftssystem, Ein Beitrag zur Theorie der Gewerkschaften in Entwicklungsländern (Bonn: Neue Gesellschaft, 1975) p. 287. Issa G. *Shivji*, Class Struggles in Tanzania (London: Heinemann, 1976) p. 132. Guido *di Tella*, Argentina under Perón 1973-76, The Nations's Experience with a Labour-based Government (London: Macmillan, 1983) p. 132.

[35] Goran *Hyden*, Beyond Ujamaa in Tanzania, Underdevelopment and an Uncaptured Peasantry (London: Heinemann, 1980) p. 140. Goran *Hyden*, No Short Cuts to Progress, African Development Management in Perspective (London: Heinemann, 1983) p. 70. Tamás *Bauer*/Basil S. *Yamey*, Markets, Market Control and Marketing Reform, Selected Papers (London: Weidenfeld & Nicholson, 1968) p. 61. Robert M. *Price*, Society and Bureaucracy in Contemporary Ghana (Los Angeles: University of California Press, 1975) p. 8. George D. E. *Philip*, The Rise and Fall of the Peruvian Military Radicals 1968-1976 (London: Athlone Press, 1978) p. 129.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

politische Unabhängigkeit erreicht, wird bei der Übernahme des kolonialen Staatsapparats — auf revolutionärem wie auf friedlichem Weg — die bisher Masseninteressen zumindest verbal vertretende Partei zu einem Instrument der Kontrolle der Massen.[36] Nach unten verstärkt sie ihr Patronagesystem. Im Verhältnis zum Staatsapparat kommt es häufig sogar zu einer formalen Verschmelzung. Dabei erkennen die einflußreicheren Persönlichkeiten rasch, daß die entscheidenden Posten für die Vermehrung von Ansehen, Einfluß und Einkommen in dem Teil des politischen Systems angesiedelt sind, in dem die Rente verteilt wird, nämlich in Regierung und Verwaltung und nicht in den Massenorganisationen oder der Partei.

Finanziert wird dieses Herrschaftssystem aus der Rente und aus den internen Ressourcen, die die Staatsklassen aufgrund der anfänglichen Verfügung über die Rente durch ihren Herrschaftsapparat zusätzlich mobilisieren können. Staatsklassen zerstören alle potentiellen autonomen Organisationen und errichten dabei Netzwerke funktionaler und territorialer Organisation, durch die Abgrenzung von Gesellschaft unmöglich wird. Sie errichten so ein politisches System, das den Forderungen der Theoretiker des „antisubversiven" Kriegs nahekommt[37], und das gesellschaftliche Integration über Konsensus durch staatlich geführte Integration über Klientelbildung ersetzt.

Ansatzpunkt für die horizontale Organisation von Gruppen mit gleichen Interessen sind im übrigen durch die Existenz der Rente schwer zu finden. Die Privilegierung der Arbeiter im modernen (und im öffentlichen) Sektor der städtischen Industrie ist nur eine Erscheinungsform des verbreiteten Problems, daß Monopolrenten von Unternehmen teilweise an die Beschäftigten weitergegeben werden. Einzelne Unternehmen eignen sich unter dem Vorwand von Lernkosten Gewinne dadurch an, daß sie im Gegensatz zu Mitbewerbern aufgrund von Förderungsprogrammen über moderne Technologie verfügen, geschützte Märkte haben, oder bei der Zulieferung von Produkten und/oder Ersatzteilen bevorzugt werden. Sie verteilen angesichts der Unzufriedenheit

---

[36] Henry *Bienen*, „One Party Systems in Africa", in Samuel Huntington/Clement H. Moore, Authoritarian Politics in Modern Society, The Dynamics of Established One-Party System (New York/London: Basic Book, 1971) p. 110. Clement Henry *Moore*, „Mass Party Regimes in Africa", in Herbert J. Spiro, Africa, The Primacy of Politics (New York: Random House, 1966) p. 107. Samuel P. *Huntington*, Political Order in Changing Societies (New Haven/London: Yale University Press, 1968) p. 411. Claude *Ake*, „Explanatory Notes on the Political Economy of Africa", Jornal of Modern African Studies 14, 1 (1976) p. 13. Raymond *Apthorpe*, „African Rural Development Planning and the Conception the Human Factor", Journal of Development Studies (Juli 1970) p. 149. Julius M. *Waiguchu*, „The Politics of Nation-Building in Kenya, A Study of Bureaucratic Elitism", in E. P. Morgan op. cit., 1974, p. 202. Michael A. *Cohen*, Urban Policy and Political Conflict in Africa. A Study of the Ivory Coast (Chicago/London: University of Chicago Press, 1974) p. 18. Mahmood *Mamdani*, Politics and Class Formation in Uganda (London: Heinemann, 1976) p. 273.

[37] Claude *Delmas*, La guerre révolutionaire (Paris: Presses Universitaires de France, 1965) pp. 22ff. Roger *Trinquier*, La guerre moderne (Paris: La Table ronde, 1961) pp. 51ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

unter den Belegschaften diese teilweise, und zwar nicht unbedingt in der Form höherer Löhne. Der staatlichen Aufsicht, die dies zu unterbinden versuchen mag, besser entzogen sind Konzessionen beim Produktionsrhythmus, die Duldung von Abwesenheit vom Arbeitsplatz für unbedingt notwendige Behörden- und Einkaufsgänge (die die materielle Wohlfahrt der Begünstigten erheblich verbessern können), schwer in ihrer Notwendigkeit bestreitbare Sozialprogramme (Kinderkrippen, Firmenwohnungen etc.). Wegen der unterschiedlichen Zugangskosten für die Unternehmen im Vergleich zu privaten Haushalten zu solchen Gütern und der häufig allgemein zutreffenden Güterknappheit werden Arbeitnehmer solche Formen der Entlohnung einer Steigerung der Geldlöhne vorziehen.

In einer kapitalistischen Wirtschaft mögen Arbeiter nicht nur mit ihrer materiellen Lage unzufrieden gewesen sein.[38] Bei der Herauslösung aus traditionellen Bindungen wurde der Verlust an Selbstwert, Achtung und Geborgenheit im sich industrialisierenden Europa wie in der heutigen Dritten Welt wahrscheinlich auf ähnliche Weise als größere Entbehrung erlebt als materielles Elend. Der Unterschied liegt jedoch im folgenden: Gegenüber miteinander konkurrierenden Unternehmen konnten unzufriedene Arbeiter nur solche Veränderungen durchsetzen, die alle Betriebe in gleichem Maße erkennbar trafen. In einer kapitalistischen Konkurrenzgesellschaft ist ein Unternehmen gezwungen, wachsende Geldlöhne durch Steigerung der Arbeitsproduktivität aufzufangen. Es stößt dabei auf eine wachsende Gesamtnachfrage. Weder müssen Unternehmen in bürokratischen Entwicklungsgesellschaften die Arbeitsproduktivität erhöhen, noch stoßen sie notwendig auf eine wachsende Nachfrage[39].

V. Die Ubiquität der Rente: Zur Kommunikation in bürokratischen Entwicklungsgesellschaften

Die Rente prägt alle Bereiche bürokratischer Entwicklungsgesellschaften. Sie erzeugt und stabilisiert Interaktionsformen, durch die die Herrschaft der Staatsklassen befestigt wird. Schon erwähnt wurde, daß Staatsklassen die horizontale Organisation der mit ihnen konfligierenden gesellschaftlichen Klassen zu verhindern trachten. Dies hat zur Folge, daß institutionell abgesicherte Gegenöffentlichkeiten nicht entstehen können. Darüber hinaus wird der freie Fluß von Information durch folgende Elemente eingeschränkt:

---

[38] z. B. E. P. *Thompson,* The Making of the English Working Class (Harmondsworth: Penguin, 1968) p. 213.

[39] Zur großen Bedeutung von Arbeitszeit und Nominallöhnen: Walter *Steglich,* „Eine Streiktabelle für Deutschland 1864-1880", Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte, 2 (1960) pp. 235-282. C. R. *Dobson,* Masters and Journey Men, A Prehistory of Industrial Relations (London/Totowa, N. J. Rowman & Littlefield, 1980) pp. 28-29.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Das Monopol der Staatsklassen auf die veröffentlichte Meinung;
— die „Geheimnistuerei" der Staatsklassen im allgemeinen;
— die Benutzung von Information als Ressource im Kampf zwischen Segmenten der Staatsklasse;
— die Priorität des Kriteriums Zumutbarkeit gegenüber den Kriterien Genauigkeit, Umfassendheit und Korrektheit von Information; und
— die Zurückhaltung von Unterprivilegierten bei der Kommunikation über ihre Situation.

Die Kontrolle von Informationen und Kommunikationskanälen entspricht selbstverständlich dem Herrschaftsanspruch von Staatsklassen. Es wäre aber falsch, wenn das Informations- und Kommunikationswesen in bürokratischen Entwicklungsgesellschaften lediglich als Folge diktatorischer oder autoritärer Regierungsformen verstanden würde, was es auch ist. Im Unterschied zu traditionellen tributären Produktionsweisen verfügen Staatsklassen bürokratischer Entwicklungsgesellschaften nicht über eine „religiös", d. h. in traditionellen Wertemustern abgesicherte Legitimität. Sie verstehen sich häufig sogar als Veränderer dieser traditionellen Strukturen und brauchen deshalb eine neue Legitimität. Gesellschaftlicher Fortschritt, wenn als von außen herangetragen empfunden, liefert keine Grundlage für Zwangsmaßnahmen. Im Unterschied zu modernen „totalitären" Diktaturen verfügen Staatsklassen bürokratischer Entwicklungsgesellschaften trotz ihrer Politik der Bildung von Klientelen auch durch Massenorganisationen nicht über starke Parteien und deren Zweigorganisationen, durch die große Teile der Bevölkerung kontrolliert werden könnten. Zwar verfügen Staatsklassen über breitgefächerte Möglichkeiten zur Unterdrückung von Protesten, wie Folter, Todesschwadronen etc., doch zeigt die Erfahrung, daß mit solchen Mitteln die Herrschaft einer Staatsklasse nicht dauerhaft abgesichert werden kann. Entscheidend ist deshalb die passive Hinnahme von Herrschaft der Staatsklasse durch die Betroffenen.

Um die passive Hinnahme ansonsten ungesicherter Herrschaft zu erzwingen, sind Staatsklassen darauf bedacht, *das Gesicht zu wahren*. Durch die Existenz der Rente werden in bürokratischen Entwicklungsgesellschaften besondere Verhaltens- und Kommunikationsmuster eingeübt. Sie sind noch wenig untersucht, im Unterschied zu der Periode der Entkolonisierung, in der wichtige Arbeiten zum Verhalten der Kolonisierten entstanden sind — z. B. durch Fanon, Memmi, Mannoni.[40] Gleichwohl stellt die Erfahrung aus der Feldforschung[41] und der Entwicklungszusammenarbeit eine bisher nicht aufgearbeitete wichtige Quelle dar, die heute nur in der Form erschlossen ist, daß wir bei der Ausbildung unserer

[40] Frantz *Fanon*, Les damnés de la terre (Paris: Maspéro, 1961). Dominique O. *Mannoni*, Psychologie de la colonisation (Paris: Seuil, 1950). Albert *Memmi*, Portrait du colonisé (Corréa: Buchet/Castel, 1957).

[41] Harald *Fuhr*, Bauern und Parteifunktionäre, Eine Untersuchung zur politischen Dynamik des peruanischen Agrarsektors, 1969-1981 (Saarbrücken: Breitenbach, 1987) pp. 22-31.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Feldforscher und in zunehmendem Maße auch unserer Entwicklungshelfer darüber Erfahrungen mitteilen. Die Angst vor Gesichtsverlust wurde von den europäischen Entdeckern ausführlich als Kennzeichen des Verhaltens ihrer asiatischen Verhandlungspartner beschrieben. Sie scheint mir nicht als Folge eines besonderen kulturellen Erbes, sondern der Struktur von Kommunikation und Information in tributären Produktionsweisen, die ähnlich in bürokratischen Entwicklungsgesellschaften anzutreffen sind.

Angst vor Gesichtsverlust kann nur dann eine gesellschaftliche Kommunikation bestimmen, wenn das verlorene Gesicht nicht durch reale Erfolge zurückgebracht werden kann. Der erfolgreiche Geschäftsmann gewinnt sein Gesicht wieder, auch wenn er vorher in der Achtung seiner Mitmenschen gefallen war. Angst vor Gesichtsverlust setzt voraus, daß soziale Positionen primär aufgrund der Einschätzung von seiten der Mitmenschen verteilt werden. Dann muß jeder versuchen, Informationen über sich selbst zu kontrollieren. Daraus ergibt sich per Kollusion aller eine Tendenz, Kommunikationswege zu kontrollieren. Das Monopol der Staatsklasse über die veröffentlichte Meinung — das auch, aber nicht nur Element von Diktaturen ist — dient dann dem Zweck, die *Kommunikation überhaupt kontrollierbar zu machen:* Ohne freie Presse zirkuliert Information langsam. Informationen können dosiert einzelnen Mitgliedern der Staatsklasse zugespielt werden. Gerüchte können lanciert werden.

Die *„Geheimnistuerei"*[42] der Staatsklasse ist ein weiteres Element bei der Aufrechterhaltung des Gesichtes. Der Prozeß der wirtschaftlichen Entwicklung wird zur Legitimation benutzt. Weil gesetzte Entwicklungsziele aber nicht erreicht werden, wird auf die großen Schwierigkeiten, die sich aus dem Zustand der Unterentwicklung ergeben, verwiesen. Um die Diskrepanz zwischen Zielen und Ergebnissen zu verringern, wird versucht, zusätzliche Mittel aus dem Mehrprodukt für eigene Zwecke erhalten. Deshalb werden alle dem Grundsatz folgen, möglichst wenig Informationen über alle Aspekte zu geben, aufgrund derer Schwierigkeiten und Erfolge real abgeschätzt werden könnten. Jedes andere Unternehmen, jede vorgesetzte und jede unterstellte Behörde, die nicht

[42] Robert B. *Seidman,* The State, Law and Development (London: Croom Helm, 1978) pp. 430-432. Nelson *Kasfir,* The Shrinking Political Arena. Participation and Ethnicity in African Politics, with a Case Study of Uganda (Berkeley/Los Angeles/London: University of California Press, 1976), p. 263. Claus *Leggewie,* „Algerien", in Udo Steinbach/Rolf Hofmeier/Mathias Schönborn, Hg., Politisches Lexikon Nahost (München: C. H. Beck, 1979), p. 53. Julio *Cotler,* „ The New Mode of Political Domination in Peru", in Abraham F. Lowenthal, Hg., The Peruvian Experiment, Continuity and Change Under Military Rule (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1975) p. 51. Merilee Serill *Grindle,* „Policy Change in an Authoritarian Regime, Mexico Under Echeverria", Journal of Inter-American Studies and World Affairs 19, 4 (November 1977), p. 550. Jon R. *Morris,* „The Transferability of Western Management Concepts and Programs, an East African Perspective", in Laurence D. Stifel/Joseph E. Black/James S. Coleman, Hg., Education and Training for Public Sector Management in Developing Countries (New York: Rockefeller Foundation, 1977), p. 79. P. *Chiedo Asiodu* „The Civil Service: An Insider's View" in O. Oyediran (Hg.) Nigerian Government under Military Rule, 1966-1979 (London: MacMillan, 1979) p. 83.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ins eigene Segment einbezogen ist, könnte zu irgendeinem auch nur hypothetischen späteren Zeitpunkt solche Informationen in einem völlig unvorhersehbaren Zusammenhang benutzen. Daraus ergibt sich die Geheimnistuerei der Staatsklasse nicht nur gegenüber einer gar nicht existierenden „öffentlichen" Meinung, sondern in ihren internen Transaktionen.

Die Folge ist, daß Information zu einer Ressource in der Auseinandersetzung zwischen den verschiedenen Segmenten der Staatsklasse wird. Dies kann anhand des Berichtswesens aufgezeigt werden. Staatliche Unternehmen in bürokratischen Entwicklungsgesellschaften berichten meist falsch über ihre finanzielle Situation und andere Probleme, wie die zu erwartende Verzögerung von Projekten.[43] Dabei können Schwierigkeiten sowohl übertrieben als auch verharmlost werden. Dies hängt davon ab, wie die Sender der Information die Reaktion der Empfänger einschätzen. Ihr Ziel sind zusätzliche Ressourcen oder Nachsicht vorgesetzter Instanzen. Wie Empfänger auf Nachrichten über Mißerfolge reagieren — zusätzliche Stützung oder Sanktionen — hängt wiederum von einem Bündel von Einschätzungen der Empfänger ab. In der Folge wird die Interpretation von Meldungen von einzelnen Betriebsführungen zum Gegenstand politischer Verhandlungen zwischen den Segmenten der Staatsklassen. Für diese Verhandlungen ist die Kenntnis der Beziehungen zwischen Segmenten und Personen entscheidend. Diese Beziehungen sind deshalb gut gehütete Geheimnisse, über die alle Segmente möglichst umfassende Informationen suchen. Es entwickelt sich ein kostspieliger Kampf um Geheimhaltung und Offenlegung, der ohne den Finanzierungsspielraum der Rente unmöglich wäre.

Ist einmal das Ergebnis eigener Handlungen von diesen entkoppelt, dann können Interpretationen dieser Handlungen nur schwer über Sachzusammenhänge korrigiert werden. Jeder Mißerfolg kann entschuldigt, jeder Erfolg als Bedrohung statt als Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung gewertet werden. Als Folge ergibt sich die Tendenz, jedes Risiko zu vermeiden, um sich stets auf Präzedenzfälle zu beziehen. Obwohl die Staatsklasse unternehmerische Aufgaben erfüllen soll, entwickelt sie dem Bild des Unternehmers geradezu entgegengesetzte Handlungsprinzipien.

Politisch verursachte Zähflüssigkeit der Kommunikation und Unsicherheit des Status (weil ja nicht Handlungen, sondern deren weitgehend beliebige Interpretation durch andere wichtig sind) haben zur Folge, daß die Staatsklasse weder informiert handeln kann noch aus ihrer Mitte ohne große Anstrengungen Neuerungen in Gang setzen kann.

Dieses hat wiederum zur Folge, daß mit der wachsenden Bedeutung des Vermuteten und Spekulierten die Bedeutung des Eindrucks, den ein Sender

[43] Abdellatif *Benachenhou,* Planification et développement en Algérie 1962-1980, (Algier: OPU, 1980) p. 76. Aran *Schloss,* Transportation and Development in Nepal, An Inquiry into the Dynamics of Development Administration and Development Policy (Berkeley: Doctoral Thesis, University of California, 1977) p. 91.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

macht, zunimmt. Wer durch Handlungen überzeugen kann, braucht Gesichtsverlust nicht zu scheuen. Wenn dagegen Interpretationen von Handlungen über den Verbleib in der Staatsklasse entscheiden, muß jeder in jedem Augenblick darauf bedacht sein, sein Gesicht zu wahren.

Viele Menschen aus dem Westen bewundern bei Besuchen in den Ländern der Dritten Welt den behutsamen Umgang der Menschen untereinander. Ich neige zu der Annahme, daß die Beobachtung richtig, aber ihre Interpretation als Zeichen von Humanität einseitig ist. Die Psychologie teilt uns mit ihrer Konzentration auf gesellschaftstypische Pathologien der Industrieländer wenig über Interaktionsformen in „traditionellen" Gesellschaften mit. Wir wissen nicht, ob der behutsame Umgang der Menschen untereinander nicht Ausdruck großer Ängste ist. Wir können es vermuten und daraus schließen, daß kapitalistische Konkurrenzgesellschaften ihre Mitglieder gegen diese Ängste zwingen, genau, umfassend und korrekt zu kommunizieren. Auf der Grundlage der Unbestechlichkeit des Marktes — also der Anonymität, der Unmöglichkeit, die Interpretation eigener Handlungen von seiten anderer durch Beziehungen zu beeinflussen — sind kapitalistische Unternehmer gezwungen, auf den Wert des „Nichtverletztwerdens" zugunsten der Genauigkeit, Korrektheit und Umfassendheit von Information zu verzichten. Solche Kommunikation ist dann ein Sonderfall und Ergebnis einer eher zufälligen gesellschaftlichen Entwicklung, die zur Herausbildung der bürgerlichen Gesellschaft und des bürgerlichen Individuums geführt hat. Sie kann nicht durch Vorbild und Erziehung auf andere gesellschaftliche Strukturen übertragen werden, in denen die mikrosozialen Zwänge des Konkurrenzmechanismus nicht für breite Bevölkerungsgruppen wirksam sind. Hier liegt meines Erachtens der wesentliche Mangel der Maßnahmen zur Verwaltungsförderung in der Dritten Welt.

Die Angst vor Gesichtsverlust bestimmt soziale Interaktionsmuster. Da alle in der Kommunikation sich Gesichtsverluste ersparen, machen wenige die Erfahrung von Mißerfolgen. Mißerfolge zu bewältigen wird daher nicht gelernt. Die Folge ist eine große Vorsicht gegenüber risikoreich erscheinenden Engagements. Kritik der Verhältnisse möglichst im Rahmen umfassender Theorien, die für Mißerfolge auswärtige Kräfte verantwortlich machen, bringt weniger Risiko als eigene Aktionen. Die große Begeisterung für das Theoretisieren über Imperialismus und Abhängigkeit, die das intellektuelle Klima in vielen Ländern der Dritten Welt prägt, hat hier eine wichtige Grundlage.[44]

Dieses Verhalten findet eine Parallele im Verhalten der Unterprivilegierten. Die Abhängigkeit der individuellen wirtschaftlichen Lage von betriebsspezifischen Situationen, von Beziehungen auf den vielfältigsten Niveaus, ja von Beziehungen von Freunden und Verwandten, erzwingt zwangsläufig ein Verhalten, bei dem die gesamte wirtschaftliche und soziale Situation auch gegenüber Gleichgestellten als privat abgeschirmt wird. Dies erschwert einen Zusam-

[44] Hartmut *Elsenhans*, „Dependencia, Unterentwicklung und der Staat in der Dritten Welt", Politische Vierteljahresschrift 27, 2 (Juni 1986) pp. 149-151.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

menschluß aufgrund ähnlicher wirtschaftlicher und sozialer Lage gerade deshalb, weil Kommunikation darüber nicht angestrebt wird. Weil man für eigene Vorteile gute Beziehungen braucht, verbreitet man Wissen über die vielfältigen kleinen Schiebungen nicht. Man würde zudem durch solche Informationen als unzuverlässig erscheinen, was dann nachteilig sein wird, wenn man selbst in den Genuß solcher Vorteile gelangen könnte. Da die über Kontakte erreichbare Beteiligung an den Segnungen der Rente mögliche Vorteile aufgrund eigener Leistung oder eigenen Besitzes weit übersteigt gewinnt die oft aufwendige Pflege von Kontakten überragende Bedeutung. Der Respekt vor der Verletzbarkeit von Kommunikationspartnern wird zur wichtigsten Regel in der Kommunikation. Man erfährt wenig, versichert sich aber gleichzeitig der Hochachtung.

Die beschriebenen Kommunikationsmuster entwickeln sich auf der Grundlage des Kampfs um die Rente. Mit dem Grad, zu dem breitere Bevölkerungsgruppen an der Rente über Patronagesysteme und Klientelbeziehungen teilnehmen, wächst die Verbreitung solcher Kommunikationsmuster. Sie existieren zwar auch in vorkapitalistischen Gesellschaften und damit auch in den Gesellschaften, die bürokratischen Entwicklungsgesellschaften in der heutigen Dritten Welt vorangegangen sind. Dies ergibt sich schon aus der Überlegung, daß der „europäische" Entwicklungsweg ein zufälliger Sonderfall ist. Ihre Verbreitung in bürokratischen Entwicklungsgesellschaften kann jedoch nicht als Fortdauer eines kulturellen Erbes interpretiert werden. Der Druck von Unterschichten nach materieller Besserstellung hat zur Genese des Kapitalismus — neben der Erweiterung der Märkte für maschinell (mit Kapitalgütern) produzierte einfache Produkte und derRentabilität der Ersetzung von direkter Arbeit durch Maschinen — dadurch beigetragen, daß sich die Privilegierten nur noch das für Investitionen notwendige Mehrprodukt aneignen konnten. Da Gewinne für Investitionen notwendig und wiederum Realeinkommenszuwächse nur möglich sind, wenn ein durch Investitionen wachsendes Produktionspotential ein wachsendes Güterangebot erlaubt, ließen sich Gewinne in Höhe der getätigten Investitionen nicht mehr umverteilen. Eine solche Beseitigung aller nicht für Wachstum notwendigen Formen von Mehrprodukt ist aber in strukturell heterogenen Wirtschaften, in denen Renten zwangsläufig auftreten, nicht möglich. Hier äußert sich der Verteilungskonflikt als Kampf um die Rente, die zur Dominanz vertikaler Interaktion gegenüber horizontaler Interaktion führt. Gleichzeitig zeigt sich, daß *die Rente eine entscheidende Blockierung im Übergang zum Kapitalismus* darstellt.

Das Verschwinden der Rente und der mit ihr verbundene Interaktionsformen würde voraussetzen, daß Staatsklassen die Rente, gestützt auf Massenkonsum, für den Aufbau einer lokalen technologischen Basis investierten und dadurch die Voraussetzungen für eine flexible Anpassung des Produktionsapparats an eine bloß über allgemeine Realeinkommenssteigerungen der Unterschichten steigende Nachfrage schüfen. Diese Vorraussetzung ist identisch mit der Bedingung, daß Unterentwicklung schon überwunden ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

VI. Bürokratische Entwicklungsgesellschaften als Partner im internationalen System

Die Probleme der Dritten Welt und der in ihr vorherrschenden bürokratischen Entwicklungsgesellschaften wurden für die westliche Sozial- und Wirtschaftswissenschaft bedeutsam, als diese Länder zum Problem für die internationale Gemeinschaft wurden.

Mit der Gewährung der Unabhängigkeit erlangten die nationalen Bewegungen des Südens die Fähigkeit, über Außenwirtschaftskontrollen Renten anzueignen und den schon in der spätkolonialen Phase expandierenden Staat[45] zu übernehmen und weiter auszuweiten. Mit dem Hinweis auf ihre ökonomische Schwäche und auf die dadurch fortdauernde Gefahr der Machtübernahme durch radikalere, eher prosowjetische (oder gar prochinesische) Bewegungen konnte der Transfer von Ressourcen aus dem Norden in den Süden organisiert werden.

Durch die später erfolgende verstärkte Eingliederung der Dritten Welt in die internationale Arbeitsteilung wird das Problem der Armut im Süden eine Bedrohung für die Aufrechterhaltung grundlegender Funktionsbedingungen des westlichen Kapitalismus.[46] Diese Bedrohung wird zunächst allerdings nur vermittelt über humanitäre Einstellungen wahrgenommen.

Seit den fünfziger Jahren sind die Länder der Dritten Welt integraler Bestandteil des internationalen Staatensystems, seit den Siebzigern gefährden sie die Aufrechterhaltung einer freien Weltwirtschaft dadurch, daß sie in für Vollbeschäftigung in den kapitalistischen Industrieländern wichtigen Industriezweigen wettbewerbsfähig werden, weil sie nun an der Bestimmung der „gesellschaftlich notwendigen" Kosten der Produktion in den betreffenden

---

[45] Asaf *Hussain*, „Elites and Political Development in Pakistan", The Developing Economies 14, 3. (Sept. 1976), p. 227. J. Forbes *Munro*, Africa and the International Economy 1800-1960, An Introduction to the Modern Economic History of Africa South of the Sahara (London/Totowa, N. J.: Dent & Sons/Rowman & Littlefield, 1976) pp. 156f. Donald K. *Emmerson*, Indonesia's Elite, Political Culture and Cultural Politics (Ithaca, N. Y./London: Cornell University Press, 1976) p. 41. S. C. *Dube*, „Burocracy and Nation Building in Transitional Societies", in Jason L. Finkle/Richard W. Gable, Political Development and Social Change (New York: John Wiley, 1966) p. 405. C. *Coquery-Vidrovitch*, „The Colonial Economy of the Former French, Belgian and Portuguese Zones, 1914-35", in A. Adu Boahen, Hg., Africa under Colonial Domination (Paris et al.: UNESCO, 1985) p. 380.

[46] Hartmut *Elsenhans*, „Absorbing Global Surplus Labour", The Annals of the American of Academy of Political and Social Science, 492 (Juli 1987) pp. 124-135. *Ders.*, „Abkopplungsmodelle, Südliche Sichtweisen", in Fritz Franzmeyer/Hans J. Petersen (Hg.), Neuorientierung in den Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Entwicklungsländern (Berlin: Duncker & Humblot, 1984) pp. 89-108. *Ders.*, „Social Consequences of the NIEO, Structural Change in the Pheriphery as a Precondition for Continual Reforms in the Center", in Egbert Jahn/Yoshikazu Sakamotu, Hg., Elements of World Instability, Armaments, Communication, Food, International Division of Labour (Frankfurt: Campus, 1981) pp. 86-95.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Industriezweigen und darüber vermittelt an der Bestimmung der Arbeitseinkommen in den kapitalistischen Industrieländern mitwirken.

Aufgrund dieser neuen Stellung im internationalen Staatensystem und in der Weltwirtschaft haben die Staatsklassen des Südens zwar begrenzte, aber bislang in der Geschichte unbekannte Möglichkeiten, wirtschaftliche Zugeständnisse von wirtschaftlich fortgeschritteneren Ländern zu erzwingen.

Im Mittelpunkt der Forderungen des Südens steht die Erhöhung der Rente. Höhere Rohstoffpreise, mehr Entwicklungshilfe, Regelungen für das Verhalten der transnationalen Unternehmen oder die Erhöhung der internationalen Liquidität zielen letztlich auf die Erhöhung der Einnahmen der Regierungen der Dritten Welt ab.

Die zentrale Rolle des Kampfs um die Rente führt zu wachsendem Nationalismus. Die Aneignung von Renten hängt von der Kontrolle über ein Staatsgebiet ab, das als abgeschlossener Wirtschaftsraum außenwirtschaftlichen Kontrollen unterworfen werden kann. Nach außen wird die Aneignung von Renten mit der Beschuldigung gerechtfertigt, die bürokratischen Entwicklungsgesellschaften seien von den westlichen Industrieländern und ihren multinationalen Unternehmen ausgebeutet worden und (nur) deshalb unterentwickelt. Zudem erscheint in der Dritten Welt Kapitalismus lediglich als Marktsteuerung zugunsten des Profits oder gar — aufgrund der hohen Konzentration der Nachfrager auf den Rohstoffmärkten und bei der Kommerzialisierung von einfachen Industrieprodukten als monopolistische Veranstaltung.[47] Kapitalismus erfährt in der Dritten Welt eine so negative Bewertung, daß sogar die ganz und gar unkapitalistischen Staatsklassen wegen ihrer Privilegien als kapitalistisch beschimpft werden.

Mit antikapitalistischen Parolen entwickelt sich eine verbale West-Süd Konfrontation, an der sowohl eher prowestliche als auch eher antiwestliche Staatsklassen in der Dritten Welt teilnehmen, und zwar unabhängig von der relativen Bedeutung ihrer ökonomischen Beziehungen mit dem Westen. Diese Konfrontation ist gerade bei einem hohen Grad der wirtschaftlichen Verflechtung mit dem Westen für die jeweiligen Staatsklassen funktional, weil in ihr die Forderung nach Erhöhung der Renteneinkommen gestützt wird.

Solange die Partner im Süden bürokratische Entwicklungsgesellschaften und deren Staatsklassen sind, denen die Umlenkung der Rente für die Errichtung einer lokalen technologischen Basis zur Versorgung wachsender interner Massenmärkte nicht gelingt, wird die Intensivierung der West-Süd-Wirtschaftsbeziehungen nicht zu einer weniger konfliktträchtigen Weltwirtschaft führen. Selbst die Öffnung des Zugangs zu den westlichen Märkten für verarbeitete Produkte wird diese Konstellation nicht verändern, weil die davon zu erwartende Steigerung der Nachfrage nach Arbeitskräften im Süden nicht zu Vollbeschäf-

[47] Heiko *Körner*, „Die Folgen kolonialer Herrschaft", Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 119, 3 (1963) p. 473.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tigung führt, auch wenn in einzelnen Ländern durchaus eine nachhaltige Verminderung der Arbeitslosigkeit erreicht werden mag.

Der Rückgang der Renten in der Krise und die damit verbundene Notwendigkeit, interne Ressourcen zu mobilisieren, wird nur in den Schwellenländern, die eine nennenswerte industrielle Basis entwickelt haben, Wachstum auf der Grundlage stärker nach innen gerichteter interindustrieller Verpflechtungen erlauben. Insofern ist der Abbau staatlicher Reglementierungen, der hier Marktkräfte freisetzt, nicht abzulehnen. Wo aber solche „Verpflechtungsindustrien", nämlich eine lokale technologische Basis fehlen, wird auch eine Rücknahme des Staatsinterventionalismus nicht dazu führen, daß die Marktkräfte zu Wirtschaftswachstum beitragen.

Es ist deshalb davon auszugehen, daß die Länder des Südens weiterhin vor allem auf die Erhöhung der Renten setzen. Sie mögen diese Forderung angesichts ihrer Schwäche in der Krise zurückstellen oder weniger lautstark äußern, aber doch nur, weil sie sich in dieser Kräftekonstellation über Hilfe, Direktinvestitionen, Kredite und Umschuldungen rentenähnliche, aber leichter durchzusetzende Transferzahlungen erhoffen.

Solche *Transferzahlungen* sind genauso wie Renten ambivalent[48]: Es gibt keine ökonomischen, sozialen oder politischen Automatismen, die die Verwendung dieser Ressourcen für die Überwindung von Unterentwicklung erzwängen. Sie stellen einerseits Finanzierungsquellen für produktivitätssteigernde und beschäftigungswirksame Investitionen dar, demotivieren aber möglicherweise Eigenanstrengungen. Dies gilt selbst für den Fall, daß die Sparraten aus dem Inlandseinkommen hoch sind. Viele aus solchem Sparen finanzierte Projekte können ineffizient sein oder produzieren Güter, durch die der interne Massenmarkt nicht wächst.

Im Konflikt mit den Staatsklassen des Süden hat der Westen allerdings kein eindeutiges Interesse an der Verminderung der Transfers bzw. der Renten.[49] Sein Ziel müßte vielmehr sein, Transferzahlungen an gesellschaftlichen und ökonomischen Strukturwandel zu binden. Genau dieser Ausweitung des Begriffs „Globalität" für die West-Süd-Verhandlungen widersetzen sich aber die Staatsklassen des Südens. Der Westen müßte fordern „Reformen für Ressourcen" — „Ressourcen für Reformen", hat aber angesichts seines bisherigen Verhaltens an Glaubwürdigkeit verloren. Zu fragen ist, mit wem im Westen und im Süden ein solches Verhandlungspaket geschnürt werden kann.

---

[48] Rehman *Sobhan*, The Crisis of External Depedence, The Political Economy of Foreign Aid to Bangladesh (London: ZED, 1985) p. 30.

[49] Hartmut *Elsenhans*, „Eine neue Entwicklungspolitik als Kernstück einer keynesianischen Wiederbelebung der Weltwirtschaft", Vierteljahresberichte — Problems of International Co-operation, 101 (September 1985) pp. 215-230.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

VII. Die Transformationschancen bürokratischer Entwicklungsgesellschaften

Auch wenn ich selbst mit meinen Beiträgen über die Staatsklassen in bürokratischen Entwicklungsgesellschaften zur Kritik des Mythos des Entwicklungsstaats beigetragen habe, möchte ich nachhaltig meine These unterstreichen, daß die Staatsklassen des Südens ambivalent sind. Sie vergeuden Ressourcen. Sie haben aber auch Entwicklungserfolge vorzuweisen. Sie können außerdem nicht einfach abgeschafft werden. Statt einer fruchtlosen Debatte um ordnungspolitische Prinzipien ist nur die Frage interessant, wie innerhalb der in rivalisierende Segmente aufgespaltenen Staatsklassen die eher reformbereiten Segmente gestützt werden können.

Aus der Tatsache, daß Segmente Koalitionen mit sozialen Gruppen außerhalb der Staatsklasse bilden, um ihren Einfluß, ihr Ansehen und ihr Einkommen zu vergrößern, ergibt sich, daß einzelne Segmente solche Koalitionen nur noch mit Unterpriviligierten bilden können, weil alle anderen möglichen Partner schon durch andere Segmente gebunden sind. Dazu reicht, daß eine genügend große Zahl von Segmenten vorhanden ist. Segmente, die Unterschichtinteressen zu vertreten suchen, haben häufig eher weniger Privilegien, wie z. B. die Hauptleute oder die außerhalb der Hauptstadt tätigen Distriktverwalter. Häufig kennen sie die Probleme vor Ort. Genauso ist aber möglich, daß eher zentrale Segmente die Vergeudung durch die eigene Staatsklasse zu beschneiden suchen, um die Stabilität des Herrschaftssystems zu sichern.

Kein Segment wird eine Reformpolitik initiieren, wenn die Überzeugung vorherrscht, diese könne gar nicht verwirklicht werden. Die Chancen für die Verwirklichung von Reformen steigen, wenn der Produktionsapparat auf neue Nachfragen von seiten der Unterschichten mit eher geringen Anstrengungen umgestellt werden kann. Daraus ergibt sich eine *erste Regel für das Verhalten des Westens:* In der täglichen Entwicklungszusammenarbeit sollte solchen Projekten der Vorrang gegeben werden, mit denen Produkte hergestellt werden können, für die die Nachfrage im Fall steigender Realeinkommen der Massen zunimmt. Es ist nicht notwendig, daß das einzelne Projekt heute für diese Zielsetzung konzipiert ist. Es genügt, daß im Fall steigender Masseneinkommen das Projekt in Produktionsprozesse eingegliedert werden kann, die Massenkonsumgüter herstellen. Dazu gehört die Steigerung der Bodenerträge und grundlegende Fähigkeiten in der Metallbearbeitung. Nahezu jedes Werkzeug und jede Maschine ist ein Ensemble bearbeiteter Metallstücke. Wer gießen, schmieden und drehen kann, kann auch einfache Maschinen herstellen, mit denen einfache Konsumgüter mit wachsender Arbeitsproduktivität durch die Masse der heute arbeitslosen oder unterbeschäftigten Produzenten hergestellt werden können.

Falls sich Segmente von einer Reformpolitik zusätzliche externe Ressourcen versprechen können, werden sie eher für eine solche Politik optieren. Sie werden sich mit einer solchen Politik dann auch eher durchsetzen können, weil andere

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Segmente sich ihnen wegen der erwarteten außenwirtschaftlichen Vorteile anschließen. Dies führt zur *zweiten* vorzuschlagenden *Verhaltensregel*: Auf der Ebene des West-Süd-Dialogs sollte der Westen seine Bereitschaft zur Einräumung außenwirtschaftlicher Vorteile für die Entwicklungsländer an die Forderung knüpfen, daß die Staatsklassen im Süden Reformen zugunsten einer Steigerung der Masseneinkommen durchführen.

Bei den Reformen, die die westlichen Industrieländer heute zur Überwindung von Unterentwicklung vorschlagen, steht die Liberalisierung der Wirtschaft und die Zurückdrängung des staatlichen Sektors im Vordergrund. Unbestreitbar hat der Staat in der Dritten Welt die private Initiative behindert und für Massenkonsum und Investitionen sonst verfügbare Ressourcen vergeudet. Eine undifferenzierte Kritik an den Liberalisierungsforderungen ist deshalb unglaubwürdig. Allerdings wird die Zurückdrängung des staatlichen Einflusses in den Ländern der Dritten Welt nicht automatisch zu steigenden Masseneinkommen und Wettbewerbsmärkten führen. Das Ausmaß der Unterbeschäftigung ist zu groß. Bei gegebenem Niveau der Ausstattung mit Ausrüstungsgütern und der (Un-)möglichkeit, lokal Ausrüstungsgüter auch einfacher Art herzustellen, befinden sich die meisten Entwicklungsländer noch in einer Situation, in der die Grenzproduktivität bei Vollbeschäftigung unter den Subsistenzlohn sinkt. Die englischen Armengesetze[50] zeigen, daß auch in Europa in einer solchen Situation staatliche Einkommenspolitik notwendig war. *Georgescu-Roegen* hat zudem nachgewiesen[51], daß in einer solchen Situation der Marktmechanismus nicht zu Vollbeschäftigung führt.

Mehr Marktwirtschaft kann in einzelnen Teilbereichen, z. B. bei der Förderung von Klein- und Mittelindustrie oder bei der Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion Erfolge begünstigen. Sind die Böden ungleich verteilt, dann profitieren aber von höheren Agrarpreisen vor allem obere Einkommensbezieher, die möglicherweise Waren nachfragen, die eher kapitalintensiv mit hoher Importquote hergestellt oder sogar importiert werden. Klein- und Mittelbetriebe werden nicht nur durch staatliche Reglementierung behindert, sondern durch geringe Nachfrage, weil ihre potentiellen Kunden, die unteren Einkommensschichten in Stadt und Land, arm sind. Mehr Marktwirtschaft führt auch nicht zur lokalen Produktion einfacher Ausrüstungen, durch die neue Arbeitsplätze unabhängig von der Exportfähigkeit geschaffen werden können. Eine undifferenzierte Liberalisierung ist genausowenig wünschenswert wie ein undifferenziertes Wachstum des Staates. Vielmehr sollten die Bereiche des Staatsinterventionismus mit dem Ziel beschränkt werden, dort Marktsteuerung zuzulassen, wo die Produzenten von sich aus wachstumsfördernde Entscheidungen treffen, um staatliche Interventionen mit hoher Effizienz dort zu erlauben, wo sie notwendig

[50] Hartmut *Elsenhans*, „Englisches Poor Law und egalitäre Agrarreform in der Dritten Welt", Verfassung und Recht in Übersee 13, 4 (Oktober/Dezember 1980) pp. 283-293.

[51] Nicholas *Georgescu-Roegen*, „Economic Theory and Agrarian Economics", Oxford Economic Papers 12, 2 (Februar 1960) p. 33.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sind. Das bedeutet nicht, daß der Staat nur die Rahmenbedingungen für private Initiative schaffen sollte. Die für die Überwindung von Unterentwicklung notwendige Umstrukturierung des Produktionsapparats erfordert auch punktuelle Eingriffe und den Aufbau von Staatsbetrieben.

Die Beschneidung der mit der Dominanz von Staatsklassen verbundenen Vergeudung ist deshalb mit bloßer Liberalisierung nicht zu erreichen. Notwendig ist die Umsteuerung der Produktionsapparate im Süden auf Massenkonsum. Nur dann kann der Marktmechanismus dauerhaft Wachstum fördern, wenn Unternehmer lokal gefertigte Ausrüstungen nachfragen und die Beschäftigung ohne Belastung der Handelsbilanz steigern. Durch die dann mögliche Tendenz zur Vollbeschäftigung können dann die Arbeitseinkommen über die Nachfrage nach Arbeit (auch) entsprechend den Erwartungen der Anhänger einer liberalen Marktwirtschaft steigen. In diesem Prozeß werden die westlichen Industrieländer noch für lange Zeit mit Staatsklassen in der Dritten Welt zusammenarbeiten müssen. Spekulationen über deren Beseitigung sind deshalb unzeitgemäß. Relevant ist vielmehr nur die Frage nach den Möglichkeiten der Begrenzung von Vergeudung und der Stärkung reformorientierter Segmente von Staatsklassen.

Summary

The Bureaucratic Development Society: Theoretical and Empirical Aspects

A new type of society is emerging in the Third World, in which the major part of economic surplus is controlled by centralized ruling classes. These State-classes are organized on the basis of their control of bureaucratic machineries, by which they appropriate and allocate surplus and in the framework of which they compete for influence, prestige and income. Their existence is due to the emergence of rent as a result of the specific conditions for economic integration into the international economic system, offered to Third World countries. These conditions precisely block the transition to capitalism in these societies. State-classes who dominante such bureaucratic development societies have contradictory behavioural patterns and may contribute to overcoming underdevelopment. Their spontaneous tendencies to self-privileging, to planning primarily on the basis of spending plans, to establishing relations of clientship and patronage with other classes thus preventing class struggle along horizontal lines, and the imprecise character and verticality of communication constitute rather heavy obstacles to development, which are analysed in detail.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zur Theorie und Praxis bürokratischer Entwicklungsgesellschaften

Korreferat zum Vortrag von Hartmut Elsenhans

Von *Rasul Shams,* Bremen/Hamburg

I. Einleitung

Die Theorie der bürokratischen Entwicklungsgesellschaft stellt einen umfassenden Versuch zur Erklärung der Funktionsweise der Gesellschaften der Dritten Welt dar. In wirtschaftspolitischer Hinsicht bietet sie eine spezifische Interpretation der Staatstätigkeit in den Entwicklungsländern an. Die Qualität der Staatstätigkeit kann zweifellos mit verschiedenen Ansätzen analysiert werden. Die Wirtschaftswissenschaft verfügt mit der Theorie der Interessengruppen über einen m. E. auch für die Analyse der Staatstätigkeit in den Entwicklungsländern leistungsfähigen Ansatz, der viele von der Theorie der bürokratischen Gesellschaft hervorgehobene Zusammenhänge mit weniger theoretischem Aufwand und zugleich weniger eingeschränkten Aussagen erklären kann.

Ich möchte im folgenden daher, mich auf die Einschätzung der Qualität der staatlichen Entwicklungspolitik beschränkend, auf einige problematische Aspekte der Theorie der bürokratischen Entwicklungsgesellschaft hinweisen und so die von mir präferierte Interpretation auf der Grundlage der Theorie der Interessengruppen herausarbeiten.

Kennzeichnend für die bürokratische Entwicklungsgesellschaft ist die Existenz einer zumindest in der Theorie gegenüber anderen Klassen abgrenzbaren segmentierten Staatsklasse, die sich mittels administrativer Mittel Renten aneignet. Sie unterliegen keiner Kontrolle durch den Markt oder andere gesellschaftliche Gruppen. An Selbstpriviligierung interessiert, gehen ihre einzelnen Segmente mit den Führungsgruppen anderer gesellschaftlicher Klassen vertikale Klientelbeziehungen ein. Der Staatsinterventionismus, der der Reproduktion der Staatsklasse dient, ist durch ökonomische Ineffizienz und Korruption gekennzeichnet.

Ausgehend von der Theorie der Interessengruppen können folgende, sich aus der eben kurz skizzierten Theorie ergebenden, Zusammenhänge problematisiert werden:

1. Im Hinblick auf die Determinanten der Staatstätigkeit werden die Unterschiede zwischen modernen kapitalistischen Ländern und den Ländern der Dritten Welt als so gravierend betrachtet, daß zu ihrer Erklärung die Aufstellung einer gesonderten Theorie als notwendig erachtet wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Die Staatsklassenanalyse hebt auf die Gemeinsamkeiten in den staatlichen Strukturen in der Dritten Welt ab. Entwicklungspolitisch relevante Unterschiede zwischen ihnen werden dadurch in den Hintergrund geschoben.
3. Konflikte innerhalb der Dritten Welt werden nur aus den Eigenschaften der Staatsklassen als Aneigner von Renten abgeleitet. Die Relevanz der Nord-Süd-Beziehungen wird in diesem Zusammenhang auf den ideologisch motivierten Antikapitalismus der Staatsklassen reduziert.
4. Die horizontale Organisierung von Interessen wird als kaum durchführbar betrachtet. Ihr Fehlen wird auf die Rente und vertikale Kooptation anderer Gruppen durch Staatsklassen zurückgeführt.

Gemäß der Theorie der Interessengruppen brauchen im Hinblick auf die Determinanten der staatlichen Wirtschaftstätigkeit zwischen den Staaten der Dritten Welt und den entwickelten kapitalistischen Gesellschaften keine grundsätzlichen Unterschiede gemacht werden. Trotz wesentlicher Unterschiede im Hinblick auf Form und Inhalt wird die Staatstätigkeit in beiden Fällen durch Gruppeninteressen determiniert.

Üblicherweise wird davon ausgegangen, und das ist implizit auch bei Elsenhans so, daß der Staat in den entwickelten kapitalistischen Gesellschaften mit Hilfe einer rational handelnden Bürokratie weberianischen Typs bestimmte, aus den Reproduktionserfordernissen herrührende, ihm passiv zufallende Funktionen erfüllt. Dies ist die Vorstellung der traditionellen Theorie der Wirtschaftspolitik, die von Buchanan mit Hilfe des Bildes eines *wohlwollenden Despoten* umschrieben wird. Im Gegensatz zu dieser Vorstellung beharrt der Public-Choice-Ansatz zu Recht auf Selbst-Interesse der Politiker und der Bürokratie, als dem wesentlichen Bestimmungsgrund wirtschaftspolitischer Entscheidungen. Die Theorie der Interessengruppen geht noch weiter, indem sie sich nicht auf freiwillige Interaktionen beschränkt, sondern auch den Einsatz von Machtmitteln in der Analyse einbezieht.[1]

II. Die Theorie der Interessengruppen als alternativer Ansatz

In jeder Gesellschaft ist zwischen verschiedenen sozioökonomischen Gruppen einschließlich Politikern und der Bürokratie zu unterscheiden, die in die Politik investieren, um eigenen Interessen zur Durchsetzung zu verhelfen. Dies ist ein rationales Verhalten, da solche Investitionen die Nettoeinkommensposition der jeweiligen Gruppe in der Regel vergrößern. Die politischen Ressourcen sind jedoch sehr unterschiedlich verteilt. Hierzu gehören der Zugang zur Information genauso wie die Organisationsfähigkeit, die Verfügbarkeit über ökonomische Ressourcen oder die Fähigkeit, Koalitionen zustande zu bringen und durch alle

[1] Vgl. ausführlich M. *Holthus*, R. *Shams:* Anpassungspolitik und Interessengruppen in Entwicklungsländern, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 32. Jahr (1987), S. 276ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

erdenklichen Maßnahmen, einschließlich Bestechung und Bedrohung, sich Unterstützung zu sichern.

Die praktische Wirtschaftspolitik ist somit Ausdruck eines Gleichgewichts von Interessen verschiedener sozioökonomischer Gruppen. Dabei hängen die Eigenschaften dieses Gleichgewichts entscheidend von der Fähigkeit einzelner Gruppen ab, in ihrem Interesse auf die Politik Einfluß auszuüben. Jedem so definierten Gleichgewicht entspricht eine bestimmte Allokation der Ressourcen und somit eine bestimmte Akkumulationsrate und -struktur.

Übertragen auf die Entwicklungsländer müssen die hier verwendeten Konzepte entsprechend angemessen interpretiert werden. Dies gilt z. B. für den Begriff der *sozioökonomischen Gruppe*. Die ethnische Zugehörigkeit kann z. B. zu einem entscheidenden Faktor bei der Konstitution von Interessen werden. Die verfügbaren politischen Ressourcen sind zudem in Staaten der Dritten Welt andere als in entwickelten kapitalistischen Gesellschaften. Unterschiede bestehen vor allem im Hinblick auf die Existenz institutionell abgesicherten Zugangs zur Politik, Einsatz von Machtmitteln und die Mobilisierung traditioneller gesellschaftlicher Abhängigkeiten. All dies ändert jedoch nichts daran, daß hier wie dort die Politik durch konkurrierende Gruppeninteressen bestimmt wird, auch wenn die jeweiligen Gleichgewichtspunkte angesichts der eben aufgezählten Unterschiede entsprechend anders bestimmt sind und entsprechend sehr unterschiedliche Akkumulationsstrukturen hervorbringen.

Entscheidend im Hinblick auf die Staatstätigkeit und deren entwicklungspolitische Adäquanz ist nun die in jedem Land zu einem bestimmten Zeitpunkt je nach seinen spezifischen historisch-gesellschaftlichen Bedingungen vorzufindende Konstellation von Interessen. So herrscht in Mexiko eine politische Bürokratie, zu der alle wesentlichen sozioökonomischen Gruppen über institutionalisierte Kanäle Zugang haben. Verhandlungen ermöglichen eine durchaus konfliktreiche Suche nach einem Gleichgewicht von unterschiedlichen Interessen.[2]

In Südkorea dagegen sind Gewerkschaften und Bauernorganisationen reine Instrumente zur Durchsetzung ökonomisch-politischer Interessen einer quasimilitärischen Bürokratie, die allerdings aus historisch nachvollziehbaren Gründen diese ihre Interessen in der Verfolgung einer rigorosen Wachstumspolitik verwirklicht sieht. In Pakistan herrscht ein militär-bürokratischer Apparat, der mit Großgrundbesitzern, Großkaufleuten und Großindustriellen in einer Interessenallianz steht. Die Gesellschaft ist durch eine starke Gruppenkonfrontation gekennzeichnet, die sich von Zeit zu Zeit in politischen Aufständen entlädt.

---

[2] R. *Shams:* Interessengruppen und entwicklungspolitische Entscheidungen, Berichte aus dem weltwirtschaftlichen Colloqium der Universität Bremen, Nr. 12, Bremen, September 1987.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

III. Unterschiedliche Implikationen beider Theorien

Die unterschiedliche Bedeutung dieser verschiedenen Konstellationen im Hinblick auf die Überwindung von Unterentwicklung dürfte kaum zu bestreiten sein. Die Theorie der bürokratischen Entwicklungsgesellschaft erkennt dies auch an. Entscheidend wäre jedoch, die entwicklungspolitischen Implikationen unterschiedlicher Interessenkoalitionen in den Vordergrund der Analyse zu rücken. Stattdessen verleitet sie mit der Zusammenfassung von empirisch kaum abgrenzbaren und durch widersprüchliche Interessen gekennzeichneten Gruppen zu einer für alle Entwicklungsländer gleichermaßen gültigen Kategorie der Staatsklasse den Betrachter leicht dazu, solche Unterschiede völlig zu übersehen bzw. sie als irrelevant zu behandeln.

Die weiter oben vertretene Position, daß die Theorie des wohlwollenden Despoten gerade auch im Hinblick auf die Formulierung und Durchführung wirtschaftspolitischer Entscheidungen in den Industrieländern eine nicht angemessene Vorstellung darstellt, impliziert auch, daß die Entwicklungshilfe und die Entwicklungspolitik des Nordens ebenfalls durch Gruppeninteressen beeinflußt werden. Auch die Politik internationaler Organisationen, wie die des IWF und der Weltbank, kann nicht nur als Ausdruck eines rein rationalen, an Diagnose und Therapie orientierten Diskurses betrachtet werden. Die Ergebnisse wissenschaftlicher Diskussion sind — abgesehen von der Frage der Wertfreiheit — eine der verschiedenenEinflußgrößen, die am ehesten dort zur Geltung kommt, wo sie von politisch relevanten Interessengruppen aufgegriffen und zur Stärkung der eigenen Position instrumentell eingesetzt wird.[3]

Aus dem eben Gesagten folgt, daß die Staatstätigkeit in Staaten der Dritten Welt ohne Einbeziehung der Interessen des Nordens und internationaler Organisationen nicht adäquat erklärt werden kann. Diese Interessen haben direkten Einfluß auf die Gruppenkonstellation in den jeweiligen Ländern, indem sie die Position bestimmter Gruppen stärken und diese mit zusätzlichen Machtressourcen ausstatten können. Der Norden ist somit nicht ein Opfer der Rentensucht der Staatsklassen der Dritten Welt. Er muß vielmehr als eine aktive Gruppe mit eigenständigen Interessen behandelt werden.

Im Hinblick auf Entwicklungschancen in der Dritten Welt sieht die Theorie bürokratischer Entwicklungsgesellschaften die Existenz von Rente und vertikaler Kooptation anderer Gruppen als Ursachen für die kaum zu verwirklichende horizontale Organisierung von Interessen an. Wie die Untersuchungen von Bianchi zeigen, sind in Staaten der Dritten Welt sehr heterogene Formen von Interessenorganisationen anzutreffen.[4] Trotz permanenter Versuche der Koop-

[3] So wäre es kaum möglich, die Evolution der IWF-Politik, wie z. B. die Einführung immer neuer Fazilitäten, mit Konsequenzen für die Größe und Dauer der gewährten Kredite ohne Rekurs auf das politische Kräftespiel zwischen den Beteiligten — IL, EL, der Bürokratie dieser Organisationen und indirekt auch den Geschäftsbanken — adäquat zu erklären.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tation konnten pluralistische Organisationsformen nie beseitigt werden. Vielmehr brachten staatliche Versuche der Kooptation sehr oft Gegenbewegungen hervor, die die Bildung horizontaler Organisationen förderten.

Die Realität der Dritten Welt ist durch politische Instabilität und Konflikte aller Art gekennzeichnet, die sich bis zu Systemkonflikten und Staatszusammenbrüchen ausweiten können. Sie weisen auf grundlegende Interessenkonflikte mit sehr unterschiedlichen Folgen hin, deren entwicklungspolitische Implikationen jeweils näher untersucht werden müßten.

Allgemein ausgedrückt hängen die Entwicklungschancen in Staaten der Dritten Welt entscheidend von der jeweils herrschenden Interessenkoalition und deren Veränderung im Zeitablauf ab. Ausgelöst wird die Veränderung solcher Konstellationen durch:

erstens, weltwirtschaftliche Veränderungen, die über die Verfügbarkeit von Devisen die Rahmenbedingungen für staatliche Handlungen beeinflussen;

zweitens, die Krise des jeweiligen, der betreffenden Konstellation entsprechenden Entwicklungsmodells, und

drittens, die Entstehung neuer sozioökonomischer Gruppen im Zuge des Entwicklungsprozesses.

Ökonomische Krisen, seien sie weltwirtschaftlicher oder binnenwirtschaftlicher Art, führen zu einer Verschiebung der Position der einzelnen Gruppen in ihrem Verhältnis zueinander. Sie verändern den Umfang und die Struktur der, den einzelnen Gruppen zur Verfügung stehenden, politisch einsetzbaren Ressourcen. Das alte Gleichgewicht der Interessen wird dadurch gestört. Ähnliches bewirkt auch die Entstehung neuer Gruppen im Zuge des Industrialisierungsprozesses. In einem durchaus konfliktreichen Prozeß kommt es zu Anpassungsprozessen und zur Entstehung neuer Interessenkonstellationen. Die entwicklungspolitischen Implikationen solcher veränderter Konstellationen können a priori allerdings kaum bestimmt werden.

IV. Gruppenkonflikte oder Staatsklasse: Die Türkei als Beispiel

Das eben Gesagte möchte ich im folgenden am Beispiel der Türkei näher erläutern.[5] Die politökonomische Entwicklung in der Türkei kann als Ergebnis der Auseinandersetzung zwischen Koalitionen von strategischen Gruppen, d. h. der Bürokratie, dem Militär und der Intelligenzia einerseits und den Großgrundbesitzern, kommerziellen und industriellen Interessen andererseits interpretiert werden (vgl. Schaubild 1). In den ersten drei Dekaden seit 1921 wurde eine

[4] Vgl. R. *Bianchi:* Interest groups politics in the third world, in: Third World Quarterly, Vol. 8, No. 2, 1986, S. 507ff.

[5] Vgl. ausführlich R. *Shams:* Anpassungskonflikte und Interessengruppen in der Türkei, HWWA-Report Nr. 74, Hamburg 1988.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wirtschaftspolitik betrieben, die alle diese Gruppen gleichermaßen begünstigte. In ökonomischer Hinsicht herrschten Grundeigentümer- und kommerzielle Interessen (im folgenden GK-Gruppen) vor. Die politische Macht lag in Händen der Republikanischen Volkspartei (RVP), die als einzige existierende Partei ihre Mitglieder überwiegend aus der Armee, der Bürokratie und den Reihen der Intellektuellen (im folgenden ABI-Gruppen) rekrutierte. Ende der vierziger Jahre wuchsen jedoch die Gegensätze zwischen diesen beiden Gruppierungen. Die Entstehung eines mächtigen staatlichen Industriesektors hatte bereits in den dreißiger Jahren zu einer Stärkung der Position der ABI-Gruppen geführt. Ihre Landreformpläne, die ihnen die Unterstützung der Bauern u. U. gesichert hätten, machte Großgrundbesitzer zu ihren Gegnern. Die Abwertung von 1946 ärgerte zudem die mächtigen Importeure aus Istanbul. Verbot von Streiks und niedrige Stützpreise für landwirtschaftliche Produkte entfremdeten darüber hinaus die Arbeiter und Bauern von den ABI-Gruppen.

Die liberale Politik der, von den GK-Gruppen beherrschten, Demokratischen Partei (DP) in den fünfziger Jahren begünstigte eindeutig kommerzielle und privatwirtschaftliche Interessen. In dieser Zeit entstand eine private Industrie, die allerdings erst zu Beginn der siebziger Jahre die Bedeutung erlangte, die die staatliche Industrie bereits besaß. Die Bürokratie wurde ganz bewußt von der DP bekämpft. Die inflationäre Politik der fünfziger Jahre führte zudem zu einem starken Verlust der Kaufkraft gerade der ABI-Gruppen.

Die als Folge der Inflation entstandene außenwirtschaftliche Krise erzwang eine Importsubstitutionspolitik, die ab 1960 zur offiziellen Politik erhoben und nach der Machtübernahme des Militärs zu einer breiten Allianz aller relevanten sozioökonomischen Gruppen führte.

Im Gegensatz zu den Erfahrungen vieler Entwicklungsländer führte die Importsubstitutionsstrategie der sechziger und siebziger Jahre in der Türkei zu einer fühlbaren Steigerung der Realeinkommen der Arbeiter und Bauern. Ermöglicht wurde dies durch hohe landwirtschaftliche Stützpreise, billige Kredite und subventionierte Inputs für die Landwirtschaft und hohe Reallöhne. Die Ursache für diese Politik lag vor allem in der Konkurrenz der Parteien um Stimmen, die zur Entwicklung und Pflege von Klientelbeziehungen führte. Entscheidend im Falle der Arbeiterschaft war auch ihre organisatorische Stärke.

Die große Allianz schuf infolge steigender Masseneinkommen einen wachsenden und vor Auslandskonkurrenz geschützten Markt, der zur Entwicklung eines florierenden kleinindustriellen Sektors führte. Der Preis hierfür war jedoch eine zunehmende Inflation infolge steigender Budgetdefizite und der weltwirtschaftlichen Wachstumsschwäche.

In den sechziger Jahren hatte eine Konzentrationswelle bereits zur Entstehung privater Industriekonglomerate geführt. In den siebziger Jahren führte die Großindustrie, als eine politisch sich ihrer Bedeutung bewußten Gruppe, an mehreren Fronten Auseinandersetzungen um die Gestaltung der Wirtschaftspolitik. Im Hinblick auf die auf Handelskredite orientierte Politik der Geschäfts-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zeitraum	*Wirschaftsstruktur*	*dominierende Gruppen, Gewinner*[1]			*unterlegene Gruppen, Verlierer*[1]	
30er 40er	Landwirtschaft und Außenhandel Staatl. Industriesektor	Großgrundbesitzer Großimporteure	Militär Bürokratie Intelligenz		Industriearbeiter Bauern	
50er	Entstehung einer privaten Industrie	Großgrundbesitzer Großimporteure	Bauern		Militär Bürokratie Intelligenz	Industrie- arbeiter
60er	Florierende Kleinindustrie Zunehmende Konzentration	Großgrundbesitzer Großimporteure	Bürokratie Militär Intelligenz	Industrielle Industriearbeiter Bauern		
70er	Großindustrie Konglomerate	Großgrundbesitzer Großimporteure	Kleinindustrie Gewerkschaften Bauern		Großindustrie Militär Bürokratie	
80er	Entstehung einer Exportindustrie	Großindustrie Militär	Großimporteure und -Exporteure		Großgrundbesitzer Bauern Industriearbeiter Kleinindustrie Bürokratie	

[1] Ein Kasten bezeichnet eine informelle interessenpolitische Koalition

Schaubild 1: *Türkei: Ökonomische Entwicklung und die Konstellation der Interessengruppen*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

banken, die Wechselkurspolitik und die Zoll- und Exportförderungspolitik geriet die Großindustrie im Gegensatz zu kommerziellen Interessen und zu den Interessen der Mittel- und Kleinindustrie. Die Auseinandersetzungen um die Besteuerung der Landwirtschaft und das landwirtschaftliche Stützpreissystem führten zu Interessengegensätzen zwischen der Landwirtschaft und der Großindustrie. Zu allen diesen Fragen entwickelte die Großindustrie eigene Vorstellungen, die eine geschlossene Gesamtkonzeption darstellten.

Mit der Zuspitzung der Krise Ende der siebziger Jahre stiegen die Chancen für die Verwirklichung der ökonomischen Konzeption der Großindustrie zunehmend. Sie war die einzige sozioökonomische Gruppe mit einem alternativen Programm zur Importsubstitutionsstrategie, das praktisch mit den Empfehlungen des IWF und der Weltbank identisch war und somit eine Unterstützung dieser Institutionen, für die Umorientierung der Wirtschaftspolitik garantieren konnte.

Die Konzeption der Großindustrie fand auch die Unterstützung des Militärs, das inzwischen ebenfalls großindustrielle Interessen verfolgte, seit es sich in den sechziger Jahren Industriekonglomerate (OYAK) geschaffen hatte. In politischer Hinsicht erwies sich die Importsubstitutionsstrategie somit auch für das Militär zunehmend als problemtisch, da sie in regelmäßigen Abständen zu ökonomischen Krisen führte, die politische Krisen auslösten und dadurch die Staatsautorität in Frage stellten.

Das Anpassungs- und Liberalisierungsprogramm der achtziger Jahre führte zu einem radikalen Wandel der Entwicklungsstrategie. Es wurde von einer ebenso radikalen Neustrukturierung der Gruppenkonfiguration begleitet. Während Großindustrie und Militär als dominierende Gruppen identifiziert werden können, verlieren Arbeiter und Bauern ihre bisherige Position. Auch die Lage der Bürokratie, die bereits in den sechziger und siebziger Jahren über eine sehr schwache Position verfügte, hat sich verschlechtert.

Die von der neuen Gruppenkonfiguration getragene Liberalisierungspolitik hat in der Türkei die akute Krise überwinden helfen und durch entscheidende, strukturelle Reformen die Grundlagen für einen exportgeleiteten Wachstumsprozeß eingeleitet (vgl. Tabelle 1). Sie stößt jedoch in ökonomischer wie in politischer Hinsicht auf bedeutende Hindernisse. Großindustrielle Interessen und wahltaktische Überlegungen haben bisher die Kontrolle der Inflation in Frage gestellt. Wachsende Auslandsverschuldung und Protektionismus in Industrieländern gefährden weiterhin die Zahlungsbilanz. In politischer Hinsicht nimmt die Konfliktbereitschaft benachteiligter Gruppen, vor allem der Industriearbeiter zu.

Wie das Beispiel der Türkei zeigt, hilft es kaum, anhand der Kategorie der Staatsklasse dort eine strikte Trennung zwischen einer dominanten und nicht dominierenden Klassen zu ziehen. Entscheidend sind die realen Auseinandersetzungen und ihre entwicklungspolitischen Implikationen. Die Importsubstitutionsstrategie ist z. B. je nach der herrschenden Interessenkonstellation mit einer

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1
Türkei: Ausgewählte ökonomische Indikatoren

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986[a]
	Prozentuale Veränderung									
Reales BSP	3,9	2,9	−0,4	−1,1	4,1	4,5	3,3	5,9	5,1	8,0
Reale Investitionen										
Privat	−1,5	− 6,1	−11,6	−17,3	−8,7	5,5	4,7	8,7	7,8	13,8
Öffentlich	[b]	−13,7	4,7	− 3,7	9,4	2,2	1,9	3,3	16,0	13,7
BSP Deflator	24,5	43,8	71,1	105,7	41,9	27,2	28,0	49,9	43,6	30,6
	in Mrd. US $									
Exporte	1,8	2,3	2,3	2,9	4,7	5,9	5,9	7,4	8,3	7,5
Leistungsbilanzsaldo	−3,1	−1,3	−1,4	−3,4	−1,9	−0,9	−1,9	−1,4	−1,0	−1,5
Auslandsverschuldung	11,3	14,7	15,8	16,2	16,8	17,6	18,3	21,2	25,3	31,2
Schuldendienstrate (als v. H. der Devisen-einnahmen)	23,3	26,2	23,5	24,0	22,4	25,2	28,0	24,8	29,3	44,0
	in Mrd. TL									
Budgetdefizit	39,4	47,8	42,0	165,0	117,0	115,0	298,0	944,0	787,0	1 257,0

[a] vorläufige Werte
[b] nicht verfügbar

Quellen: OECD, Economic Surveys: Turkey, 1982/83, 1983/84, 1985/86, 1986/87.
IMF-Survey, May 18, 1987, Tabelle S. 153.
The Central Bank of the Republik of Turkey, 1981, Annual Report.

Stagnation bzw. dem Rückgang der Masseneinkommen genauso vereinbar, wie mit ihrer Steigerung. In beiden Fällen sind Krisen möglich, die sehr unterschiedliche entwicklungspolitische Implikationen haben können. Es dürfte kaum möglich sein, all die unterschiedlichen Erfahrungen in der Dritten Welt aus bestimmten Eigenschaften von Staatsklassen abzuleiten. Notwendig ist vielmehr, je nach realen Gegebenheiten in einzelnen Ländern und den jeweiligen weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, ihre unterschiedlichen Entwicklungspotentiale zu analysieren.

Die Aussage, daß die Entwicklungschancen jedes Landes in Abhängigkeit von den dort entstandenen und vorherrschenden Interessenkonstellationen unterschiedlich zu beurteilen sind, sollte nicht zu der Annahme verleiten, allgemeine Aussagen über die entwicklungspolitische Qualität staatlicher Tätigkeit wären nicht möglich. Sie dürfte am ehesten dort gewährleistet sein, wo die Monopolisierung der Staatstätigkeit durch Interessen einiger weniger Gruppen verhindert wird. Bei einer solchen Monopolisierung wird jede ökonomische Strategie zu einer ökonomisch und/oder politisch kaum tragbaren Lösung führen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auf Märkte und Wettbewerb können die Staaten der Dritten Welt bereits aus Effizienzgründen nicht verzichten. Entscheidend ist jedoch, daß die gegenwärtige Liberalisierungspolitik auch politische Reformen einschließt, die allen Gruppen einen institutionell abgesicherten Zugang zur Politik ermöglichen. Der Prozeß der Liberalisierung sollte daher von der Entwicklung demokratisch kontrollierter und unabhängiger Gewerkschaften, Industrieverbänden, Bauernorganisationen und politischer Parteien begleitet werden.

Ich fasse zusammen:

1. Im Hinblick auf die Determinanten der Staatstätigkeit sind die Unterschiede zwischen modernen, kapitalistischen Ländern und Staaten der Dritten Welt nicht so gravierend, daß sie die Aufstellung einer gesonderten Theorie rechtfertigen würden. Die Theorie der Interessengruppen, adäquat auf die Verhältnisse in der Dritten Welt angepaßt, reicht zu diesem Zweck aus.
2. In den Staaten der Dritten Welt sind sehr unterschiedliche Interessenkonstellationen vorzufinden. Die Staatsklassenanalyse führt zu einer Unterschätzung ihrer unterschiedlichen entwicklungspolitischen Implikationen.
3. Notwendig zum Verständnis der Staatstätigkeit ist nicht nur die Interessenkonstellation innerhalb der Staaten der Dritten Welt. Auch das interessentheoretisch begründete Verhalten des Nordens und internationaler Organisationen gegenüber diesen Staaten muß berücksichtigt werden.
4. Rente und vertikale Kooptation anderer Gruppen sind zwar Hindernisse bei der horizontalen Organisierung von Interessen. Sie können sie jedoch nicht verhindern.
5. Politische Reformen sind notwendig. Erst diese ermöglichen einen Erfolg ökonomischer Strategien einschließlich einer Steigerung des Einkommens der Massen.

Anhand dieser Ergebnisse komme ich somit insgesamt zu einer weit offeneren und sehr stark am Einzelfall orientierten Einschätzung der Transformationschancen der Entwicklungsländer.

Summary

The Bureaucratic Development Society: Theoretical and empirical Aspects — A critical Comment

The theory of bureaucratic developmental society offers a specific interpretation of state activities in developing countries. As an alternative, the traditional theory of interest groups can be used for the same purpose. Comparing both theories it can be shown that the theory of interest groups can explain clearly many features of state activities emphasized by the theory of bureaucratic

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

developmental society without relying on cumbersome theoretical constructions such as a state class. According to the theory of interest groups state activity is formed by the influence the different existing groups exercise on government policies in order to preserve their respective interests. In contrast to the theory of bureaucratic developmental society it emphasizes not only the similarities but also the differences between developing countries; regarding north-south relations it not only points to the anticapitalism of the elite in developing countries but also draws attention to the interest-relatedness of the development policies of industrialized countries. At the same time the theory of interest groups does not exclude the possibility of the horizontal organisation of the underprivileged classes in developing countries. In this way it offers a more open and optimistic interpretation of the development potential in third World countries than the theory of bureaucratic developmental society.

Literaturverzeichnis

Bianchi, R.: Interest groups politics in the third world, in: Third World Quarterly, Vol. 8 No. 2, 1986, S. 507ff.

Holthus, M.; *Shams*, R.: Anpassungspolitik und Interessengruppen in Entwicklungsländern, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 32. Jahr, 1987, S. 276ff.

Shams, R.: Interessengruppen und entwicklungspolitische Entscheidungen, Berichte aus dem weltwirtschaftlichen Colloquium der Universtät Bremen, Nr. 12, Bremen, September 1987.

Shams, R.: Anpassungskonflikte und Interessengruppen in der Türkei, HWWA-Report Nr. 74, Hamburg 1988.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zur Theorie und Praxis bürokratischer Entwicklungsgesellschaften

Korreferat zum Vortrag von Hartmut Elsenhans

Von *Christian Uhlig*, Bochum

I.

Mit seiner Analyse des Verhaltens der Staatsklassen in Entwicklungsländern in ihrer Eigenschaft als Agenten des Entwicklungsprozesses bietet Elsenhans einen stimulierenden Beitrag zur Entwicklungsforschung. Dabei ist der interdisziplinäre Ansatz besonders bemerkenswert. Auf der Grundlage einer Untersuchung ökonomischer und sozialer Faktoren wird ein Erklärungsmuster politökonomischer Entscheidungsweisen von bürokratischen Entwicklungsgesellschaften zu formulieren versucht.

II.

Mit dem herausgearbeiteten Erklärungsmuster wird den optimistischen Erwartungen über einen möglichen Entwicklungsverlauf, wie sie aus modernisierungstheoretischen Vorstellungen resultieren, eine Absage erteilt. Denn nach Elsenhans ist aufgrund der gegebenen gesellschaftlichen Strukturen nicht zu erwarten, daß der Staat in Entwicklungsländern lediglich ordnungspolitisch die sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen setzen sowie durch Verbesserungen der Infrastruktur (z. B. durch die Vermittlung von besserem know-how oder eine spezielle Förderung unternehmerischer Aktivitäten und die Stärkung der Organisation der zuständigen Verwaltungsinstitutionen) darauf hinwirken kann, daß quasi automatisch ein befriedigender Ablauf des Entwicklungsprozesses erreicht wird. Aber auch direktere Eingriffe des Staates in den wirtschaftlichen Ablauf durch Programmierung oder eigenständige staatliche Wirtschaftsaktivität werden wegen der inhärenten Effizienzmängel skeptisch beurteilt. Nach Elsenhans stehen dem erwarteten positiven Verlauf des Prozesses nämlich bestimmte strukturelle Gegebenheiten entgegen, z. B. das Fehlen einer unabhängigen Unternehmerklasse, von funktionierenden Märkten oder technisch-organisatorischem Wissen sowie von ausreichender Kontrolle im staatlichen Bereich, der politisch und bürokratisch das dominante Element darstellt.

Es wird allerdings auch gezeigt, daß das naive Vertrauen auf die Effizienz sozialistisch-zentralverwaltungswirtschaftlicher Lösungen ohne Fundierung ist. Es bleibt nämlich offen, ob in einem solchen System einmal der organisatorische

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sachverstand ausreicht, vor allem aber, ob die verantwortlichen Staatsklassen, also die den politischen und bürokratischen Entscheidungsprozeß tragenden Schichten — die Nomenklatura —, tatsächlich einen Entwicklungsweg verfolgen, der den Wohlfahrtserwartungen der großen Masse entspricht. Elsenhans zeigt vielmehr die nicht zu übersehende Gefahr auf, daß die herrschenden Staatsklassen sich mehr an der Erzielung und Erhaltung persönlicher oder klassenbezogener Renten als am Gemeinwohl orientieren.

III.

Die Rentenentstehung erklärt Elsenhans mit dem in den Ländern der Dritten Welt bestehenden Phänomen der strukturellen Heterogenität. In der Tat sind diese Länder stark mit dem kapitalistischen Weltmarkt verflochten. Dieser ist durch die konkurrenzmäßig erzwungene Anwendung des technischen Fortschritts geprägt und befindet sich damit in einem ständigen dynamischen Prozeß. Die strukturell noch unterentwickelten Ökonomien der Entwicklungsländer werden aber durch die Konkurrenzsituation mit den Industrieländern in eine Situation gedrängt, in der es zu unterschiedlichen Differenzen der Produktivität im Vergleich zu den führenden Industrieländern in verschiedenen Produktionszweigen und Produktlinien kommt. Dadurch entsteht strukturelle Heterogenität, weil der Mechanismus zur Angleichung der Preisrelationen der Produktionsfaktoren aufgrund fehlender Anpassungsflexibilität des Systems nicht funktioniert. Damit wird die Entstehung von Renten möglich. Diese können durch bewußte Interventionen der Bürokratie in Marktprozesse, z. B. beim Export aufgrund überhöhter Wechselkurse oder durch Besteuerung des Exports verarbeiteter Güter o. ä., erzielt werden.

Rente setzt wirtschaftlich Produktionsbeschränkung voraus. Diese Situation kann dann möglich sein, „wenn zentralisierte herrschende Klassen die vollständige Durchsetzung der freien Konkurrenz verhindern" und damit monopolartige Zustände enstehen lassen können. Das ist besonders dann der Fall, wenn diese die staatlichen Funktionen okkupierenden Klassen ihre zentrale Macht deshalb erhalten können, weil sie nicht durch fragmentierte, dezentralisierte Unternehmerklassen konkurrenziert und damit entmachtet werden. Diese wiederum können sich wegen der geringen Produktionselastizität der Wirtschaft in der Dritten Welt und des fehlenden Massenkonsums im Lande nicht entfalten. Die bestehenden oder neu entstehenden Gruppen orientieren sich vielmehr an dem von der herrschenden Klasse vorgegebenen System der Quotierungen, Zulassungen und Gebote und ordnen sich damit in das dominante Herrschaftssystem ein. Aufgrund der eingeschränkten Markt- und damit auch politischen Macht der einheimischen Bourgeoisie bleibt die zentralisierte Bürokratiekaste das bestimmende Element in einer solchen strukturell nicht ausgeformten Gesellschaft.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

IV.

Entwicklungspolitisch ist das Argument Elsenhans' wesentlich, daß die bürokratischen Staatsklassen „für die Überwindung der Unterentwicklung eine historische Chance und eine Gefahr" darstellen. Die Chance liegt darin, daß die herrschende Elite längerfristig orientierte, strukturverbessernde Investitionen durchsetzt, weil das direkte Interesse an kurzfristiger Rentabilität, an das der private Sektor gebunden ist, nicht besteht. Die Gefahren werden damit begründet, daß „keine Mechanismen, die die Staatsklassen zwingen, angeeignetes Mehrprodukt für die Überwindung von Unterentwicklung einzusetzen", vorhanden sind. Durch die „Ausschaltung des Marktmechanismus . . . fehlt der Zwang zur möglichst produktionssteigernden Verwendung der Rente." (S. 119). Die Richtung der Investitionen wird von den Präferenzen der Staatsklasse, der Interpretation des Entwicklungsproblems, den bestehenden Rivalitäten innerhalb der Staatsklasse und von den Beziehungen zu anderen Klassen bestimmt. Nach Meinung von Elsenhans neigen die Staatsklassen in solchen Situationen „zu einer Vergeudung der Ressourcen", weil keine gesellschaftliche Kontrolle oder Konkurrenz durch andere nichtstaatliche Gruppen existiert. Aufgrund des Machtanspruches der herrschenden Klasse als auch der Marktstruktur kann ein pluralistisch ausgewogenes System der „checks and balances" nicht entstehen.

V.

Eine internationale Zusammenarbeit mit diesen Staatsklassen hängt nach Elsenhans davon ab, wie ihre Aktivitäten im nationalen Entwicklungsprozeß einzuschätzen sind. Generell müßten die Industrieländer allerdings ein Interesse haben, die Binnenmärkte der Länder des Südens zu erweitern und dort Lohnsteigerungen anzuregen, die den lokalen Konsum erhöhen, so daß schließlich die wachsende und sich diversifizierende Produktion dieser Länder weitgehend auf deren eigene Märkte gelenkt wird. Nur dann können die Länder des Nordens hoffen, die Rentabilität ihrer eigenen Investitionen zu sichern. Zum anderen würden durch die Verbreiterung der wirtschaftlichen Aktivitäten in den Ländern der Dritten Welt die Entscheidungsmöglichkeiten der wirtschaftlich aktiven Gruppen, besonders der unternehmerischen Bourgeoisie, aber auch der Gewerkschaften, verbessert. Damit würden der gesellschaftliche Prozeß der Machtdezentralisierung im Sinne einer Pluralisierung der Gesellschaft gefördert und folglich die Möglichkeiten zur Erzielung von Renten eingeschränkt.

VI.

Der besondere Beitrag von Elsenhans zur Interpretation des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungsprozesses liegt in der Einbeziehung des polit-ökonomischen Strukturhintergrundes in Entwicklungsländern in seine

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Analyse. Er zeigt die wirtschaftlichen Bedingungen für die Enstehung von bürokratischen Staatsklassen auf. Diese können aufgrund ihrer gesellschaftlichen Marktmacht die wirtschaftlichen Abläufe nach ihren Interessen bestimmen. Sie sind häufig keineswegs uneigennützig, sondern an Nutzenkalkülen der persönlichen oder klassengebundenen Renten- und Machterhaltung orientiert. Dabei ist nicht gewährleistet, daß diese Kalküle auch dem gesamtgesellschaftlichen Nutzenoptimum entsprechen. Der Ansatz weist also enge Beziehungen zu der Diskussion um eine Theorie der Bürokratie auf, wie sie z. B. von Niskanen formuliert wird[1].

Die Berücksichtigung solcher strukturellen Gegebenheiten im Entwicklungsprozeß erleichtert die Erklärung, warum in vielen konkreten Fällen sogenannte rational formulierte Entwicklungsprogramme und entsprechende Beratung letztlich zu entwicklungspolitischen Mißerfolgen geführt haben. Die Schlußfolgerung ist, daß vorausschauende Politik nur bei Kenntnis der sozio-ökonomischen Strukturen möglich und erfolgreich sein wird.

VII.

Allerdings müssen einige Feststellungen Elsenhans' in Frage gestellt werden.

So kann die Auffassung nicht unwidersprochen bleiben, daß vor der Beschäftigung mit den Entwicklungsländern in der wissenschaftlichen Literatur die Meinung wenig anzutreffen sei, die Wirtschaftspolitik des Staates könne das Wachstum fördern. (Diese Kritik bezieht sich auf die Manuskriptfassung des Elsenhans' Vortrags.) Gerade im Bereich der deutschen wissenschaftlichen Volkswirtschaftspolitik im 19. Jahrhundert, so bei K. H. Rau, Gustav Schmoller, Albert Schäffle oder bei Adolph Wagner, dem „großen Theoretiker des Interventionismus" (Schmölders), bis hin zu den Vertretern der Gemeinwirtschaftslehre wie Ritschl, wurde der Staatstätigkeit für die Beförderung von Wachstum und Entwicklung große Bedeutung zugemessen[2]. Adolph Wagner, der das „Gesetz der wachsenden Staatsthätigkeit" formulierte, hob hervor, daß allein der Staat imstande sei, „in Generationen zu denken", und unterstrich auch dessen Aufgabe, unterentwickelte Landesteile besonders zu unterstützen[3]. Wie Kühne schreibt, war es geradezu „die Grundthese der Väter der ‚dualistischen' Gemeinwirtschaftstheorie, vor allem Albert Schäffles und Adoph Wagners, daß die Gemeinwirtschaft im weitesten Sinne erst die Voraussetzungen für die

[1] *Niskanen* stellt dazu fest: „... der Anfang aller Weisheit für eine (positive) Theorie der Bürokratie (liegt) in der Erkenntnis, daß Bürokraten Menschen sind, die zumindest nicht ausschließlich durch das Gemeinwohl oder die Staatsinteressen motiviert werden." W. A. *Niskanen:* Ein ökonomisches Modell der Bürokratie, in: W. W. *Pommerehne* und B. S. *Frey* (Hrsg.): Ökonomische Theorie der Politik, Berlin und Heidelberg 1979, S. 357.

[2] Vgl. dazu H. *Ritschl:* Gemeinwirtschaft und kapitalistische Marktwirtschaft, Tübingen 1931 sowie *ders.:* Marktwirtschaft und Gemeinwirtschaft, Frankfurt/M. 1973.

[3] G. *Schmölders:* Geschichte der Volkswirtschaftslehre. Überblick und Leseproben, Reinbek 1961, S. 61.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Entwicklung des Wirtschaftslebens überhaupt schafft"[4]. Und er fährt fort: „Tatsächlich steht denn auch am Anfang jedes 'take-off' bzw. Starts in den Wachstumsprozeß erhebliche staatliche Initiative, die ganz besonders stark im Frankreich des Colbertismus, in allen diesem nacheifernden merkantilistischen Staaten, so im Preußen des 19. Jahrhunderts und im Japan der Meiji-Ära, zum Tragen gekommen ist". Der faktische Staatsanteil am Wirtschaftsprozeß war denn auch im kaiserlichen Deutschland bis zum ersten Weltkrieg — und übrigens auch danach — beachtlich hoch[5].

Auch in der frühen deutschen entwicklungspolitischen Diskussion findet sich diese positive Beurteilung der Rolle des Staates als aktiver Akteur zu Beginn der Entwicklung bei den Autoren, die ein offenes Verhältnis gegenüber einer rationalen Kombination von Markt und Staat im Wirtschaftsprozeß im Sinne eines instrumentalen Entscheidungsansatzes hatten, wie z. B. bei Salin, Predöhl oder Karl Schiller, wieder. Dementsprechend wurde gerade in Entwicklungsländern aufgrund der gegebenen Strukturen dem Staat eine wichtige Initialfunktion zur Realisierung von autonomen Investitionen zugebilligt[6].

VIII.

Grundsätzlich ist zu fragen, ob manche der Ableitungen Elsenhans' bezüglich der Rolle des Staates in den Ländern der Dritten Welt zu verallgemeinern sind. Elsenhans stellt z. B. der These des in der Literatur so beschriebenen manipulierbaren „weichen" Staates die Behauptung entgegen, daß dennoch dieser Staat „auch in seiner Schwäche nicht die Entfaltung privater marktorientierter Initiative in einem staatsfreien Bereich zu(läßt)" (S. 118). Das ist dann auch die Begründung dafür, daß sich in solchen Ländern eine staatsfreie bürgerliche, geschweige denn eine pluralistisch orientierte Gesellschaft nicht entwickeln kann. Das wiederum hat entsprechende negative Folgen für den Aufbau kontrollierender Gegenmachtpositionen in der Gesellschaft. Halten diese generalisierenden Feststellungen einer Überprüfung in der Realität stand?

Es läßt sich durchaus eine größere Zahl von Entwicklungsländern nennen, in denen es beträchtliche Ansätze zur Bildung privatwirtschaftlicher und/oder gesellschaftlicher Gruppen gibt, die auch zur Formulierung von Gegenmachtpositionen in der Lage sind. Einige lateinamerikanische Länder, wie Argentinien und Brasilien, aber auch Indien, Ägypten, Malaysia, die Philippinen und selbst

[4] K. *Kühne:* Wachstum und Gemeinwirtschaft, Frankfurt/M. 1976, S. 36f.

[5] Vgl. G. *Stolper,* K. *Häuser,* K. *Borchardt:* Deutsche Wirtschaft seit 1870, Tübingen 1964, S. 48f.

[6] Vgl. K. *Schiller:* Möglichkeiten einer rationalen Entwicklungspolitik, in: Wirtschaftsdienst, Okt. 1964, S. 417ff.; Zur Wachstumsproblematik der Entwicklungsländer (1960), in: *ders.:* Der Ökonom und die Gesellschaft, Stuttgart 1964, S. 202ff.; dazu auch Chr. *Uhlig:* Zur Wirtschaftsordnungspolitik in Entwicklungsländern, in: H. *Körner,* P. *Meyer-Dohm,* E. *Tuchtfeldt,* Chr. *Uhlig* (Hrsg.): Wirtschaftspolitik — Wissenschaft und politische Aufgabe (Festschrift Karl Schiller), Bern und Stuttgart 1976, S. 535ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Nigeria, Simbabwe oder Taiwan und Süd-Korea wären hier zu nennen. Hier finden sich auch ernstzunehmende andere soziale Gruppen, wie Gewerkschaften oder sonstige Verbände, mit denen sich die Staatsmacht auseinandersetzen muß. Es ist allerdings nicht zu leugnen, daß die Machtposition des Staates und der ihn führenden Klasse auch in diesen Ländern stark ist. Dennoch erscheint die Position konkurrierender Gruppen häufig beträchtlich genug, um die Allmacht der bürokratischen Staatsklasse einzuschränken und Änderungen im System durchzusetzen. Das läßt sich dramatisch an den Beispielen Argentinien, Korea oder den Philippinen, aber auch an Indien und anderen Ländern dokumentieren. Einer so weitgehenden Verallgemeinerung der Rolle der Staatsklassen in der Dritten Welt, wie sie Elsenhans wohl im Grunde auf dem speziellen Erfahrungshintergrund eines Landes — Algerien — vornimmt, kann man deshalb nur kritisch folgen.

IX.

Offen bleibt auch, ob denn die Vorstellungen von einer im wesentlichen „staatsfreien bürgerlichen Gesellschaft" in kapitalistischen Industrieländern und einem europäischen Sonderweg der Entwicklung im Rahmen einer klar bestimmten Arbeitsteilung zwischen Staat und bürgerlicher Gesellschaft (S. 118) so zu akzeptieren sind. Oben (unter VII.) wurde ja schon betont, daß in vielen europäischen Ländern und auch in Japan die Rolle des Staates im Entwicklungsprozeß, aber auch im Verhältnis zur kapitalistisch orientierten Unternehmergesellschaft keineswegs so subsidär gewesen ist, wie das oft behauptet wird. Wichtig ist vielleicht die Erkenntnis — diese wird aus der Bismarck-Biographie des „bürgerlichen Marxisten" Ernst Engelberg ganz deutlich —, daß einige Vertreter der herrschenden Staatsklassen, z. B. der Feudalaristokratie, rechtzeitig bereit waren, Koalitionen mit neuen, liberaler orientierten Gruppen, wie den Industriekapitalisten, zu schließen. Dadurch sollten durch eine „Revolution von oben" wiederum Forderungen von neu heranwachsenden Gruppen, wie der Sozialisten und Gewerkschaften, abgewehrt werden[7]. Zu beobachten sind solche dynamischen Prozesse auch in verschiedenen Entwicklungsländern. Trotz oder gerade wegen eines hohen Grades von Staatsinterventionismus entwickeln gesellschaftliche Gruppen, wie die der Unternehmer oder auch der Gewerkschaften, eine eigenständige Machtbasis und erzwingen schließlich Änderungen in der Wirtschafts- und Entwicklungspolitik des herrschenden Staatsapparates.

X.

Elsenhans zeigt mit seiner Analyse einer „rent-seeking society" auf der Basis von bürokratischen Staatsklassen wichtige Elemente auf, die das häufig kritisierte „Staatsversagen" in Entwicklungsländern rational erklären helfen. Gerechterweise muß man unterstreichen, daß damit manche liberale Kritiker,

[7] Vgl. E. *Engelberg:* Bismarck. Urpreuße und Reichsgründer, Berlin 1985.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wie P. T. Bauer, die schon frühzeitig den stark interventionistischen Ansatz der Entwicklungspolitik und ihren stabilisierenden Einfluß auf die herrschenden Eliten als problematisch ansahen, partiell bestätigt werden. Auch Karl Schiller warnte schon 1964 vor der Gefahr „statischer Beamten-Oligarchien" zentralverwaltungswirtschaftlicher Provenienz in Entwicklungsländern[8]. Die häufig zu beobachtende feindselige Haltung gegenüber „potentiellen autonomen Organisationen" (S. 127), wie Gewerkschaften oder Genossenschaften, die nicht direkter staatlicher Kontrolle unterliegen, muß ebenfalls immer wieder unterstrichen werden[9]. Allerdings sieht Elsenhans auch das Problem, Löungen, die mehr Dezentralisierung und Markt versprechen, zu viel zuzutrauen; denn das „Marktversagen" ist aus den erwähnten strukturellen Gründen ebenfalls meist vorprogrammiert.

XI.

Es bleibt die Suche nach einem konzertierten Reformprogramm, das die Ansätze staatlicher Führung und Steuerung mit dezentraler Gruppenbildung und mehr Markt verbindet. Elsenhans' Hoffnung geht dahin, daß reformwillige Segmente der herrschenden Staatsklasse mit anderen sozialen Gruppen Koalitionen eingehen, um grundbedürfnisorientierte Zielsetzungen der Produktion und der Massenbedarfsdeckung anzustreben. Seitens der Industrieländer im Norden müßten entsprechende Entwicklungen gezielt durch Koalitionen mit den reformwilligen Kräften eines Landes im Süden unterstützt werden. Dabei sollte eine Zusammenarbeit mit den jeweiligen Staatsklassen unter der Bedingung erfolgen, daß im Austausch für Ressourcen Reformen im gesellschaftlichen Bereich bewilligt werden.

Sind diese zunächst recht überzeugend klingenden Überlegungen in der Praxis zu realisieren? Hier ist Skepsis angebracht. Allenthalben spielen Konzepte der Programmabstimmung in gemischten Kommissionen oder des „Politikdialogs" eine Rolle. Wenn man aber die praktischen Ergebnisse, z. B. bei der Verhandlung von sogenannten „Sozialklauseln"[10] oder die Schwierigkeiten der Politikabstimmung mit dem Internationalen Währungsfonds und die damit verbundenen Vorwürfe eines ungerechtfertigten Eingriffs in politische und wirtschaftliche Souveränitätsrechte betrachtet, so bleiben erhebliche Zweifel, inwieweit derartige Bedingungen überhaupt durchsetzbar sind. Sicherlich ist aber Elsenhans zuzustimmen, daß es verstärkt Versuche geben muß, um die Kooperation zwischen Nord und Süd mit dem Ziel zu verstärken, Reformen in den Ländern der Dritten Welt wie auch im Rahmen der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung durchzusetzen.

---

[8] K. *Schiller:* Rationale Entwicklungspolitik, a. a. O., S. 418.

[9] Vgl. dazu Chr. *Uhlig:* Entwicklungsländer und Gewerkschaften. Gewerkschaften als aktive Gruppe im Entwicklungsprozeß, Hamburg 1967.

[10] Vgl. A. *Melzer, C. v. Rothkirch:* Arbeitsbedingungen in Entwicklungsländern und Sozialklauseln, Köln und Opladen 1983.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Summary

The Bureaucratic Development Society: Theoretical and empirical Aspects — A critical Comment

This comment raises some critical points to Elsenhans' interesting contribution dealing with the behaviour of bureaucratic state classes in the socio-economic development process. First, it is difficult to follow Elsenhans' argument that the positive role of the state as an agent for growth has generally been neglected by economic science before the discussions on economic development policies. During the 19th century many European scholars, especially in Germany as Rau, Schmoller, Wagner or Schäffle, underlined explicitly the positive role of the state for initiating economic growth. Many states as Prussia or Japan followed a highly interventionist policy. Furthermore, the opinion, that in developing societies because of the controlling influence of the dominating state class a countervailing powerstructure with new social groupings can hardly develop has in its generalization also to be questioned. The examples of societal developments in Argentina, Brazil, India, the Philippines or South Korea should be cited as counter-arguments. Finally, it is debatable, whether Elsenhans' proposition of an development-oriented pact between external aid policy makers and locally ruling state classes on the condition to introduce socio-economic reforms is a realistic one. The difficulties met by international policy makers, as the IMF and even more bilateral aid givers, in trying to lead a 'policy dialogue' or enforce 'social clauses' to support social reforms can not be overlooked.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zur Theorie und Praxis bürokratischer Entwicklungsgesellschaften

Bericht über die Diskussion zum Thema

Von *Malcolm H. Dunn*, Darmstadt

Die Chancen des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts der Entwicklungsländer sind nicht nur von dem Agieren der sogenannten Industrienationen, sondern auch von den Entwicklungsgesellchaften selbst abhängig. In diesem Kontext kommt der Frage nach dem Charakter und der Funktion des Staates und der diesen tragenden sozialen Gruppen („Staatsklassen") eine zentrale Bedeutung zu.[1] Ist die Staatsklasse mehr Motor oder eher Hemmschuh für den Fortschritt der Entwicklungsländer? Die Relevanz dieser Fragen spiegelt sich auch wider in der im Anschluß an die beiden Korreferate geführten Diskussion des gleichnamigen Referates von H. Elsenhans (Konstanz).

Unter welchen Voraussetzungen kann die „Staatsklasse" in den Entwicklungsländern ein innovatives Potential entfalten? Die Beantwortung dieser Frage hängt natürlich nicht zuletzt von dem Charakter der Staatsklasse selbst ab. Trifft es zu, daß die Staatsklasse der Entwicklungsländer — ungeachtet ihrer Segmentierung — eine mehr oder weniger „despotische" Herrschaft darstellt, der der Bürger machtlos ausgeliefert ist? Oder ist die Staatsgewalt nicht auch in den Entwicklungsländern durch Rechte gebunden, die den Bürger — in wenn auch begrenztem Ausmaß — vor Machtmißbrauch schützt? Wenn ja, welche Auswirkungen hätte dies auf den Neuerungsprozeß in den Entwicklungsländern? Nach Auffassung von H. Elsenhans spricht viel für die Vorstellung, daß die Beschränkung der Staatsmacht durch kodifizierte Rechte vor allem demokratische Systeme auszeichnet. Es ist deshalb zu fragen, ob sich das politische System der Entwicklungsländer als „demokratisch" attribuieren läßt. Dafür spricht allerdings wenig. So lassen sich zahlreiche Länderbeispiele nennen (etwa Algerien), wo die „Staatsbürokratie" das von ihr gesetzte Recht beugt bzw. de facto ignoriert, ohne daß kontrollierende Institutionen, oder schlicht „die Bürger" rechtliche Möglichkeiten besitzen, dies zu verhindern.

Aber selbst unterstellt, die Staatsklasse der Entwicklungsländer sei keinem äußeren Kontrollmechanismus unterworfen, ist damit die Frage nach ihrer entwicklungsökonomischen Bewertung nicht beantwortet. Viele der von H. Elsenhans angesprochenen Beispiele lassen das Agieren der Staatsbürokratie in

---

[1] Zum Begriff der „Staatsklasse" siehe die Beiträge von H. *Elsenhans*, Chr. *Uhlig* und R. *Shams* in diesem Band.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einem wenig schmeichelhaften Licht erscheinen. Korruption und mangelnde Steuerungseffizienz signalisieren eine erhebliche Vergeudung gesellschaftlicher Ressourcen, die dem Entwicklungsprozeß verloren gehen. Dem steht nach Auffassung anderer Diskussionsteilnehmer unter Umständen ein „möglicher" Vorteil gegenüber. Denn der Charakter des politischen Systems und der Staatsklasse in der überwiegenden Zahl der Entwicklungsländer schließt ein, daß auf bestimmte soziale Gruppen nur wenig Rücksicht genommen werden muß, um die dringend erforderlichen Strukturanpassungsprozesse zu initiieren. „Produktiv" wäre das politische System der Entwicklungsländer dann in dem eingeschränkten Sinne, daß entwicklungsökonomischen Erfordernissen eher und vielleicht auch konsequenter entsprochen werden kann als durch andere politische Systeme. Diese mit den Namen Buchanan verbundene Vorstellung des "wohlwollenden Despoten" beruht allerdings auf der Annahme, daß die Staatsklasse den Weg einer „wirtschaftspolitischen Vernunft" überhaupt einzuschlagen gewillt ist. Zumindest kann nicht apodiktisch davon ausgegangen werden, daß der entwicklungsoptimale Weg sich mit den Interessen der politischen Oberschicht deckt. Eine Diskussion, die hier klärend wirken will, muß sich der Frage nach den Zielen, Interessen und internen Strukturen der Staatsklasse(n) zuwenden. Stellt die Staatsklasse überhaupt eine relativ homogene Gruppierung dar, oder ist nicht vielmehr in Anlehnung an einen Interessengruppenorientierten Ansatz die Gegensätzlichkeit der Interessen einzelner Segmente innerhalb der Staatsbürokratie hervorzuheben? Relevant wird dann eher die Frage, welches Segment der Staatsklasse (z. B. Verwaltungsbürokratie, Militär, Grundherren etc.) jeweils entscheidenden Einfluß auf die politischen Entscheidungsprozesse nehmen kann und will.

So wichtig diese Differenzierung der Staatsklasse in verschiedene Segmente im Einzelfall auch ist, spricht dies nach Auffassung Elsenhans' nicht unbedingt gegen die Konzeptionsidee als solche, da mit dem Terminus „Staatsklasse" gerade das Gemeinsame, Verbindende unterschiedlicher Interessen und Gruppen innerhalb eines politischen Systems hervorgehoben werde. Ebenso wie von der Interessenlage der Grundherren — als einem Segment der Staatsklasse — gesprochen werden kann, obwohl es innerhalb der Klasse der Grundherren auch Interessengegensätze geben wird, seien die Interessenidentitäten der staatstragenden Gruppen nicht durch den Verweis auf innere Widersprüche zwischen den staatstragenden Klassen zu übersehen. Dies sei auch für die Betrachtung sozialer Phänomene von außerordentlicher Bedeutung. Denn erst indem auf identische Verhaltensparameter abgestellt wird, die über einen Zeitraum gesehen relativ stabil sind, erscheint ein bestimmtes Sozialverhalten überhaupt prognostizierbar.

Das theoretische Verständnis entwicklungsökonomischer Modelle, und dafür mag die Diskussion des von H. Elsenhans vorgeschlagenen Ansatzes ein weiteres Beispiel sein, ist immer auch mit einem Problem der Sprache konfrontiert; ein Problem, dessen Einfluß sicher oft unterschätzt wird. Jedes Modell kreiert und verwendet — abhängig von seiner Zielsetzung, abhängig auch von den ins Visier

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

genommenen Gegenpositionen eine modelleigene Diktion. Begriffe werden in eigene Theorieentwürfe transponiert, ohne daß die Bedeutungsverschiebungen den Außenstehenden immer sofort transparent sind. So nimmt es nicht wunder, daß viele Diskussionen zwischen Entwicklungsökonomen — und dies gilt wohl für die Sozialwissenschaften allgemein — nur unpräzise geführt werden, weil identische Ausdrücke Verschiedenes meinen oder aber für dieselben Sachverhalte unterschiedliche Begriffe verwandt werden. Vor diesem Hintergrund konzentrierte sich die Diskussion auch auf die nur scheinbar „vor"wissenschaftlichen „Verständnisprobleme".[2] In diesem Kontext ist die Frage mehrerer Diskussionsteilnehmer an den Referenten einzuordnen, ob es überhaupt sinnvoll ist, die „Marxsche Terminologie" für die Erklärung entwicklungsökonomischer Zusammenhänge zugrundezulegen, — wie dies bei H. Elsenhans geschieht — nachdem es heute andere Begriffsinstrumentarien gibt, um die empirischen Phänomene neuzeitlicher Entwicklungsgesellschaften analytisch in den Griff zu bekommen.[3] Ohne auf die Eignung des Marxschen oder systemtheoretischen Begriffsapparates einzugehen, wurde hieran deutlich, daß sprachliche Verwendungsweisen pragmatischen Erwägungen folgen, die sie kontextbezogen zugleich präzise als auch unpräzise erscheinen lassen: Während nämlich das politologische Modell von H. Elsenhans in der Auseinandersetzung mit marxistischen Positionen entstanden ist und sich aus diesem Grund der „Marxschen Terminologie" bedient, um „präzise" zu sein, evoziert eben diese Terminologie im Rahmen der von Wirtschaftswissenschaftlern geführten entwicklungspolitischen Diskussion Probleme, hat doch der theoretische Marxismus innerhalb der „vorherrschenden" Nationalökonomie einen ungleich geringeren Einfluß gehabt als etwa in der Politologie oder Soziologie. Das begriffliche Instrumentarium der Wirtschaftswissenschaften bedient sich aus diesem dogmengeschichtlichen Grund nur selten der „Marxschen Terminologie".

Die Notwendigkeit, die aus einem andersartigen Theoriezusammenhang entstandenen Fachtermini zu definieren, wurde auch an dem Begriff der „Rente" deutlich, der im Kontext des Elsenhansschen Entwurfs eine für viele Wirtschaftswissenschaftler „traditioneller" Provinienz ungewohnte Verwendung findet, indem verschiedene Rentenbegriffe miteinander identifiziert werden, auf deren Scheidung Ökonomen großen Wert legen. Während Wirtschaftswissenschaftler zwischen der „Effizienzrente" und der „politischen Rente" differenzieren, weil die wirtschaftspolitische Bewertung beider Rentenformen gegensätzlich ausfällt,[4] spielt *diese* Unterscheidung im Kontext des Ansatzes von H. Elsenhans keine

[2] „Vor"wissenschaftlich sind Sprachprobleme deshalb nicht, weil mit den Sprachproblemen oft auch inhaltliche Probleme eingeschlossen sind.

[3] Erinnert wurde etwa an den systemtheoretischen Ansatz *(Leipold)*, der Ordnungssysteme nach dem Entscheidungssystem, dem Motivationssystem, dem Koordinationssystem und dem Kontrollsystem strukturiert.

[4] Erstere ist positiv zu bewerten, da sie zu einer besseren Allokation der Ressourcen führt. Im Gegensatz dazu führt die politische Rente zu zusätzlichem Einkommen, das ökonomisch nicht gerechtfertigt ist und daher eine Fehlallokation der Ressourcen bewirkt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ausschlaggebende Rolle. Dies sei — wie H. Elsenhans betont — auch darauf zurückzuführen, daß der von ihm verwandte Rentenbegriff sich an den Rentenbegriff der ökonomischen Klassik anlehne, der von dem Rentenbegriff der neuzeitigen Wirtschaftswissenschaft abweiche. Nicht nur in diesem Punkt zeigt sich, daß die Verwendung der Begriffe nicht unabhängig von der jeweiligen Fragestellung zu sehen ist, die Fragen des Politologen eben nicht immer die für den Ökonomen relevanten Fragen sind.

Zusammenfassung

Die Diskussion der Staatsklassenkonzeption ist für die entwicklungstheoretische Diskussion besonders wichtig, weil von ihrem Ergebnis auch die wirtschaftspolitische Bewertung des politischen Systems in den Entwicklungsländern abhängt. Entscheidend ist dabei nicht nur die Frage, inwieweit die Staatsklasse der Entwicklungsländer befähigt erscheint, die dringend erforderlichen Strukturanpassungsprozesse gegen den Widerstand anderer Interessengruppen zu implementieren, sondern vor allem die Frage, ob die Interessenlage der Staatsklasse in Übereinstimmung mit den wirtschaftspolitisch geforderten Anpassungsprozessen gebracht werden kann. Phänomene der Korruption und des Machtmißbrauchs lassen Zweifel daran berechtigt erscheinen. Eine fundierte Analyse politischer Systeme der Entwicklungsländer sieht sich zudem mit dem Problem konfrontiert, daß die Interessenlage der Staatsklasse nicht nur von Land zu Land variiert, sondern auch innerhalb eines Landes schwer zu lokalisieren ist, weil jede Staatsklasse aus verschiedenen Gruppen zusammengesetzt ist. Für den Entwicklungstheoretiker schließt diese Heterogenität der „Staatsklasse" das Studium der einzelnen Segmente der Staatsklasse und ihres wechselnden Einflusses auf den politischen Entscheidungsbildungsprozeß ein, um zu einer tragfähigen Bewertung der Staatsklassen für den Entwicklungsprozeß zu gelangen.

Summary

Theory and Practice of the Bureaucratic Development Society

The analysis of the conception of 'state classes' is of particular importance to the current discussion in development theory, as its outcome in regard to economic policy is also central to the evaluation of the political system in developing countries. The decisive question in this connection is not only, whether the state class in developing countries is in a position to enforce the urgently necessary structural adjustment processes against the resistance of the interests of other pressure groups. The question is above all, whether the interests of the state class can be brought into agreement with the adjustment processes that are required from the economic policy point of view. Phenomena such as curruption and misuse of authority give rise to doubt in this point. A well-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

founded analysis of the political systems of developing countries is furthermore faced by the problem that the interests of the state class not only vary from country to country, but are also hard to localise inside of any single country, because every state class is composed of different groups. For the development theorist, this heterogenity of the „state class" implies the necessity of studying its singel segments, and their varying influence on the political decision making process, if he is to achieve a sound evaluation of the role of the state classes in the development process.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

D. Kapitalmärkte und Finanzinstitutionen im Entwicklungsprozeß

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kapitalmärkte und Finanzinstitutionen im Entwicklungsprozeß

Von *Wilhelm Hankel*, Königswinter/Frankfurt

I. Zur Schuldenkrise: bekannte Fakten und Folgen, unerforschte Ursachen

1. Der faktische Befund ist — wie so oft — klarer als der theoretische. Die Weltbank (WB) wundert sich in ihren Weltentwicklungsberichten (WEB) 1985 und 1986:

— erstens über die sich verlierende Korrelation zwischen dem (nominalen) Wachstum der Auslandsverschuldung und dem realen der Binnenwirtschaft in von ihr ausgesuchten 44 Entwicklungsländern rund um den Globus. In den Perioden 1965/72 und 1973/78 sei diese Korrelation „positiv, aber nicht signifikant" gewesen, dagegen in der Periode 1972/82 eindeutig „negativ";[1]

— zweitens über die — bis 1982 — zunehmende Dynamik und den wachsenden Anteil der Auslandskredite an der gesamten Kreditversorgung von 24 ebenfalls über den gesamten Globus verteilten Entwicklungsländern. Machten diese 1972 „nur" 47 % der Gesamtkredite aus, freilich bei der extremen Streuung zwischen 18 % (Jugoslawien) und 81 % (Elfenbeinküste), waren es bis 1982 bereits 56 %, wobei die höchsten Wachstumsraten auf die lateinamerikanischen Schwellenländer entfielen: Argentinien (von 33 auf 53 %), Brasilien (von 44 auf 77 %), Chile (von 44 auf 73 %) und Mexico (von 52 auf 70 %, allein zwischen 1979 und 1980);[2]

— drittens den daraus resultierenden entwicklungsnegativen Effekt: Da in 17 hoch verschuldeten Entwicklungsländern mit mittlerem Einkommen (Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Costa Rica, Ecuador, Elfenbeinküste, Jamaika, Jugoslawien, Kolumbien, Marokko, Mexico, Nigeria, Peru, Philippinen, Uruguay, Venezuela) „die Schuldendienstverpflichtungen ... 5 bis 7 Prozent des BSP in Anspruch nehmen, reicht die inländische Ersparnis nicht aus, um die Schulden zu bedienen und das für ein angemessenes Wachstum erforderliche Investitionsniveau aufrechtzuerhalten. Es werden daher erhebliche Beträge an zusätzlichen privaten und öffentlichen Krediten benötigt. Aber wieviel?"[3]

---

[1] WEB, 1985, S. 58.

[2] WEB, 1985, S. 70.

[3] WEB, 1986, S. 63.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Unseres Erachtens hätte die WB besser gefragt: Woher?

Denn die dem WEB 1985 (S. 70) entnommene Dokumentation (siehe Tab. 1) macht klar, daß es in den immerhin 24 untersuchten Entwicklungsländern — sie reichen alphabetisch von Argentinien bis Zaire — überhaupt keine den Industrieländern vergleichbare inländische Kreditaktivität gibt. In gerade vier (!) der untersuchten Entwicklungsländer, nämlich Portugal, Elfenbeinküste, Marokko, Zaire, reicht der gesamtwirtschaftliche Kreditkoeffizient: Jahreskreditvolumen: Jahresbruttoinlandsprodukt an die für normale Industrieländer übliche 1:1-Relation heran — und in den Ländern, wo es der Fall ist, auch nur aus Gründen kolonialer Banktradition.[4]

Die Hauptfinanziers der Entwicklungsprozesse in den Dritt- und Viertweltländern des 20. Jahrhunderts heißen, wie man sieht, Staat und Ausland, und nicht — wie in den Entwicklungsprozessen der heute industrialisierten Länder zwischen 16. und 19. Jahrhundert — private Geld-, Kredit- und Kapitalmärkte, respektive institutionell verdichtet: Banken und Börsen. (Siehe nebenstehende Überschrift der von der WB errechneten Kreditkennziffern und das Schaubild zur Struktur des Kreditvolumens in ausgewählten Entwicklungsländern).

Die Dritte und erst recht die Vierte Welt ist somit „underbanked", ein Faktum, das einfacher zu registrieren als zu erklären fällt. Und selbst die „unterentwickelsten" Ansätze eines institutionell organisierten Geld-, Kredit- und Bankensektors erfreuen sich einer staatlichen Aufmerksamkeit, Kontrolle und Behinderung, die in einem fast schon grotesken Mißverhältnis zur Unbedeutung dieses Sektors und seines Beitrages zum realen Entwicklungsprozeß steht, wie eine gründliche Studie des WB-Stabes — man ist geneigt zu sagen: konsterniert — feststellt;[5]

Die Frage ist, ob und was das ändert?

Doch ehe wir den Versuch einer Antwort wagen, müssen wir klären, was der Befund besagt, daß die Dritte, und noch offenkundiger die Vierte Welt, keine ihre Regionen und Sektoren durchdringende Gesellschaftstransformation durch ein eigenes (privates oder öffentliches) Geld-, Kredit- und Bankwesen erfahren hat.

---

[4] Zur entsprechenden Relation für die BRD siehe Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Bankstatistik III (Kreditinstitute) in Verbindung mit VIII (Sozialprodukt).

[5] Arvind *Virmani:* The Nature of Credit Markets in Developing Countries, A Framework for Policy Analysis, WB-Staff Working Papers Nr. 524, Tables 1 und 2 sowie S. 9ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1

Kreditkennziffern ausgewählter Entwicklungsländer, 1972, 1979 und 1982 (in %)

	Gesamtes Kreditvolumen/ BIP[a]			Auslandskredite/ Gesamtes Kreditvolumen[a]		
	1972	1979	1982	1972	1979	1982
*Argentinien	33,0	40,6	53,0[b]	32,6	41,7	51,7[b]
Bangladesch	43,8[c]	42,4	61,2	65,0[c]	60,5	68,7
*Brasilien	34,9	43,7	38,5	43,5	66,9	76,9
*Chile	32,9	58,6	71,3[b]	43,8	69,6	73,0[b]
Kolumbien	36,4[d]	28,4	40,6	56,4[d]	67,6	64,8
Ecuador	54,7	57,9	63,1	65,5	72,7	68,3
Indien	44,2	49,9	57,8	36,7	22,7	22,4
*Indonesien	51,6	39,1	40,3	81,2	71,8	64,7
Elfenbeinküste	42,5	68,1	131,1	51,7	60,0	81,5
Kenia	20,3	54,6	84,4	–	53,8	66,4
*Korea	86,7	59,6	83,8	65,6	50,9	59,4
*Mexiko	61,8[e]	53,6	93,7	–	51,8	70,0
Marokko	58,2	78,2	112,1	50,9	51,9	70,8
Nigeria	25,7	26,5	44,5[b]	39,9	22,5	22,7[b]
Pakistan	105,7	79,5	77,2	58,0	48,7	50,5
Peru	69,7	66,3	71,0	71,4	89,4	83,8
Philippinen	50,6	56,7	79,7	64,3	72,3	77,9
Portugal	104,1[f]	115,7	145,2	21,2[f]	38,3	56,9
Sri Lanka	42,2	57,1	80,2	48,6	66,1	63,1
Thailand	40,4	55,9	73,7	32,2	38,9	41,1
Türkei	42,1	40,8	62,7	41,4	47,5	66,9
*Venezuela	27,8	67,0	81,3	39,9	69,7	60,3
*Jugoslawien	99,6[e]	99,5	86,3[b]	18,4[e]	20,5	36,4[b]
Zaire	44,8	91,5	106,3[b]	61,3	83,3	92,4[b]

Anmerkung: Durch einen Stern werden Länder gekennzeichnet, die unter den Entwicklungsländern zu den zehn größten kommerziellen Kreditnehmern auf den internationalen Finanzmärkten gehören; gemessen in US-Dollar, Stand Ende 1982.

[a] Das gesamte Kreditvolumen umfaßt das inländische Netto-Kreditvolumen zuzüglich der Kredite aus ausländischen Quellen. Das inländische Kreditvolumen gliedert sich in Netto-Forderungen von Währungsbehörden und inländischen Geschäftsbanken gegenüber der öffentlichen Hand (der Zentralregierung) und gegenüber dem Privatsektor. Das inländische Netto-Kreditvolumen ist definiert als das inländische Kreditvolumen abzüglich der Verbindlichkeiten der Währungsbehörden und der inländischen Geschäftsbanken gegenüber dem Ausland. Diese Auslandsverbindlichkeiten, die sowohl die langfristige Auslandsverschuldung des öffentlichen und privaten Sektors als auch die kurzfristigen Verbindlichkeiten des inländischen Bankensystems umfassen, wurden zu Wechselkursen des jeweiligen Jahresendes in Inlandswährung umgerechnet und als Kredite aus ausländischen Quellen definiert.

[b] 1981.

[c] 1978.

[d] 1973.

[e] 1977.

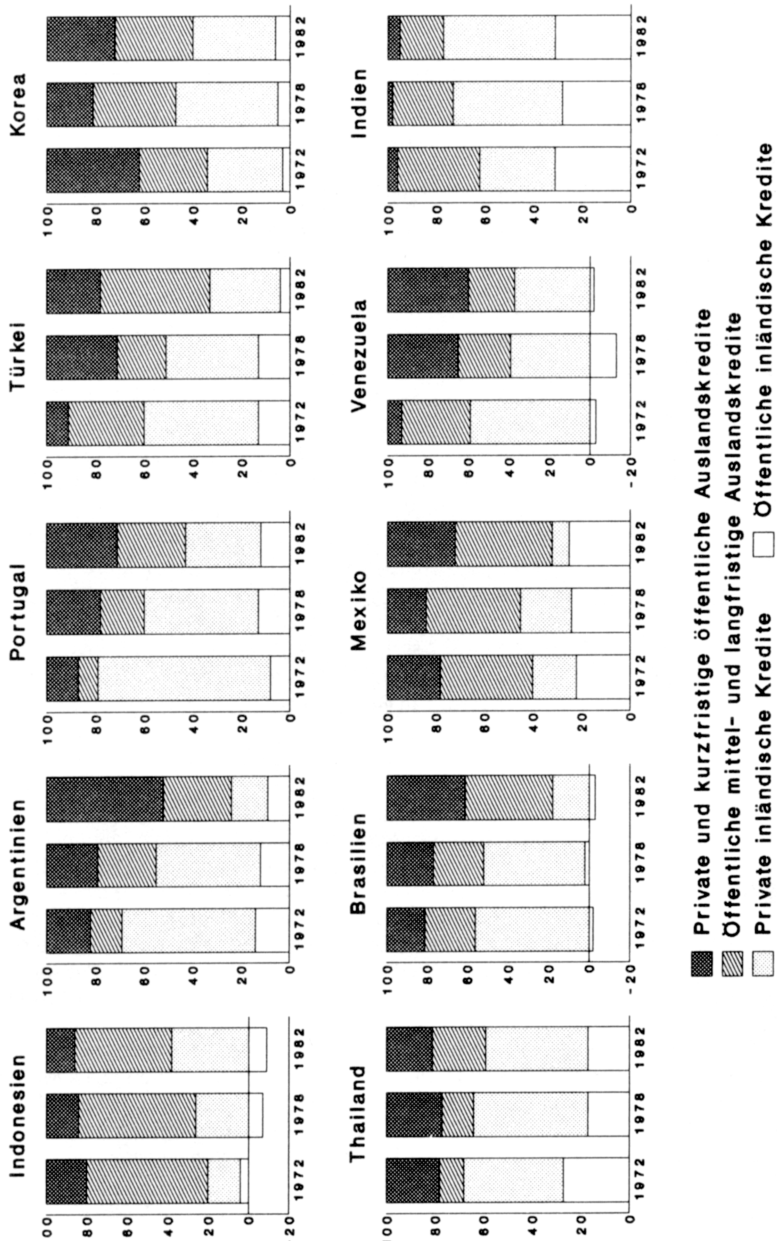
[f] 1976.

Quelle: IWF International Financial Statistics; Morgan Guaranty Bank; Weltbank.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schaubild 1:

Struktur des Kreditvolumens in zehn Ländern
- 1972, 1978 und 1982; in Prozent -



Quelle: Weltbank: Weltentwicklungsbericht 1985, Washington D.C. 1985, S. 71

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Die Lehrbücher der markantilistischen Ära, aber auch noch die der frühklassischen Ökonomik sind voll von Beschreibungen bankwirtschaftlicher Aktivitäten und Strukturen.[6] Adam Smith widmet den Banken in England und Schottland gegen Ende des 18. Jahrhunderts erstaunlich viel Aufmerksamkeit und Seiten. So insbesondere im II. Buch seines „Wealth of Nations" Kap. 2 und 4. Auch teilt Smith im Gegensatz zu seinen Zeit- und Zunftgenossen nicht deren quantitätstheoretische Abneigung gegen zuviel Papier- oder Bankgeldumlauf im Lande.[7] Geld, „das große Schwungrad im Wirtschaftskreislauf" — eine verräterische merkantilistische Metapher — kann gar nicht allzu tiefgreifende Inflationsschäden hervorrufen, falls die Banken ihre großes Rad ein wenig zu schnell drehen; denn es gibt in außenhandelsverflochtenen Volkswirtschaften (und welche große Volkswirtschaft ist es im Kolonialzeitalter nicht?), eine Art automatisches Korrekturventil — die Zahlungsbilanz. Smith, im Banne seines Freundes und Lehrers David Hume, übernimmt zwar dessen die Quantitätstheorie des Geldes ebenso fortschreibendes wie relativierendes Theorem vom price-specie-flow, aber nicht Humes dogmatischen Anti-Merkantilismus. Selbst wenn ein Zuviel an inländischer Geldmenge zu Preissteigerungen und Inflation führen sollte, wie es die Quantitätstheorie postuliert, bestimmt die Weltwirtschaft und ihre nationale Kontaktstelle — die Zahlungsbilanz —, welche Inflationsrate für das Land letztlich herauskommt. Denn ein Land, das sich mehr Inflation leistet als der Weltdurchschnitt zuläßt, verliert internationale Wettbewerbs- und Exportfähigkeit, zieht überdurchschnittliche Importe an; die sich passivierende Leistungsbilanz mit dem Ausland erzwingt über Geldabfluß und steigende Kreditzinsen die Rückführung der nationalen Über-Inflation auf die Rate der für alle Nationen maßgeblichen Welt-Inflation.

Überflüssig, zu betonen, daß sich in der Hume-Smithschen Klassik auch nationale, vom Weltniveau der Inflation abweichende „Stabilitätspolitik" nicht lohnt: der price-specie-flow wirkt auch in anderer Richtung: Bei Leistungsbilanzüberschüssen fließt specie (Geld) zu, und die Inlandspreise steigen.

Was uns an dieser logischen (wie unrealistischen) Theorie interessiert, ist nicht, was sie aussagt, sondern, was sie erkennen läßt: Erstens, daß das Geld- und Kredit„schöpfen" der Zeit und Welt des ausgehenden 18. Jahrhunderts weder Hexerei noch ein Problem bedeutete; man war es gewöhnt, denn es gab genügend Banken, nicht nur in England und Schottland, sondern in ganz West- und Nordeuropa, vom Ärmelkanal bis zur Lombardei — dem anderen und älteren Zentrum der europäischen Weltwirtschaft seit dem „Herbst des Mittelalters", und diese Banken beherrschten offenkundig ihr Metier. Zweitens aber galt die Hauptsorge der damaligen Sozialärzte und Therapeuten, der klassischen, nach-merkantilistischen Ökonomen offenkundig nicht (mehr) der Finanzierung

---

[6] Siehe hierzu detailliert L. J. *Zimmerman:* Politieke Economie van Plato tot Marx, Amsterdam 1987, S. 89ff.

[7] Adam *Smith:* the Wealth of Nations, ed. by. A. Skinner, Pelican Classics, 1970/1974, S. 373ff. und S. 450ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

des Entwicklungsprozesses, des gesellschaftlichen Aufstiegs und Wandels von der feudalistischen Agrar- zur bürgerlichen Industriewirtschaft, sondern der *Inflation*. Mit anderen Worten: Die Leistungsfähigkeit der Geld-, Kredit- und Bankwirtschaft des ancien régimes galt inzwischen als so bekannt wie unbestritten, daß man nicht einmal „theoretisch" die Frage aufwarf, ob es auch *ohne* diesen Finanzsektor zur Heranbildung der neuen Produktions- und Vertriebsformen der Verlagsmanufakturen, Fabriken und Handelskontore, zur Differenzierung der Produktions-, Erwerbs- und Beschäftigungsstrukturen sowie zur Integration der zahllosen Teilkreisläufe, Neben- und toten Arme einer segmentierten Lokal- und Provinzwirtschaft zu einem pulsierenden, umfassenden volkswirtschaftlichen Binnenkreislauf gekommen wäre.

Finanzierung, das war ab der Zeit der Hume, Smith und Ricardo bereits kein Engpaß des Entwicklungsprozesses mehr, der Produktion, Arbeitsteilung und Kreislaufbildung aufhielt, verlangsamte und die damaligen Entwicklungsländer — die Industrieländer von heute — dazu zwang, sich eine möglichst billige Fremd-Finanzhilfe von außen zu besorgen. Es war vielmehr so, daß das offenbare Überangebot von Finanzierungsmitteln eher das Schreckgespenst eines möglicherweise nur inflatorischen Scheinwachstums in den theoretischen Köpfen der klassischen Ära weckte, und nur ein Realist und überzeugter Eklektiker wie Smith konnte es wagen, an der merkantilistischen Grundposition „ohne Geld läuft nichts" wenigstens metaphorisch festzuhalten. Und ein Bankiersfreund, Smithleser und erfolgreicher Regionalpolitiker der Zeit — Goethe mit Namen — läßt nicht ohne Hintersinn seine arbeitslos gewordenen Berg„gnome" (!) dem Kaiser eine neue und viel billigere Papiergoldquelle erläutern:

„Nun entdecken wir hierneben
Eine Quelle wunderbar,
Die bequem verspricht zu geben,
Was kaum zu erreichen war.
Dies vermagst Du zu vollenden,
Nimm es, Herr, in Deine Hut:
Jeder Schatz in Deinen Händen
kommt der ganzen Welt zugut.[8]"

3. Viel zu spät, aber vor allem ohne theoretische Fragestellung, hat sich die Wirtschaftsgeschichte der Rolle des Geldes und der Finanzierungsinstitutionen im westlichen Entwicklungsprozeß angenommen. Zwar gibt es jede Menge von Abhandlungen über die gebräuchlichsten Formen der Geld- und Banktechnik, insbesondere die Ablösung des von staatlichem und privatem Betrug (debasement) bedrohten Münzgeldes durch das Banco- oder Papiergeld der als sehr viel seriöser eingestuften „Zettel"banken. So weist J. K. Horsefield den Sieg des Papier- oder Privatgeldes über das staatliche Münz- oder Monopolgeld —

[8] Faust II 1. Akt. Dazu Bernd *Mahl:* Goethes ökonomisches Wissen, Frankfurt/M., Bern 1982.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zumindest für England — bereits ab der Mitte des 17. Jahrhunderts nach.[9] Aber erst in jüngster Zeit hat F. Braudel in seiner monumentalen „Sozialgeschichte des 15. bis 18. Jahrhunderts"[10] die einzelnen Etappen des langen Marsches der europäischen Geldwirtschaft aus dem spätmittelalterlichen Ghetto der monetären Tausch- (oder Wucher-) Wirtschaft zur ebenso marktregulierten wie die Realmärkte regulierenden kreditären Wachstumswirtschaft nachgezeichnet. Klar oder klarer ist seitdem, daß im westeuropäischen und im nordamerikanischen Entwicklungsmodell *die finanzielle Revolution der industriellen vorausgeht.* Weil die heutigen Industrieländer ihre finanzielle „Startrampe" bereits gebaut hatten, als sie mit ihrem — von heute aus gesehen altmodischen Fluggerät (Dampfmaschine, mechanischer Webstuhl, moderne Hüttentechnik) zum take-off antraten, kamen sie auch vergleichsweise mühelos nach oben, in eine treibstoffsparende, luftwiderstandsarme Flugbahn und -höhe, was eine in Empire wie Analyse viel zu wenig beachtete Voraussetzung ihres marktwirtschaftlichen Erfolges darstellt.

Dank der „inneren" Entwicklungshilfe ihrer Banken und Kreditsektoren brauchten sie keine „äußere". Und woher hätte diese auch kommen sollen? Westeuropa und später Nordamerika waren auf dem Kredit-, Bank- und Börsensektor führend. Wie uns Braudel vorführt, vermittelten bereits ab dem 12., 13. Jahrhundert die auf dem Wege zwischen den beiden europäischen Wirtschaftszentren: Lombardei und Niederlande/England liegenden Finanzmessen der Champagne (Troyes, Reims, Auxerre) nicht nur den Waren-, sondern auch den Geldausgleich. Aus den periodischen Finanzmessen wurden stehende Einrichtungen: Finanzzentren, Börsen. Im 15. Jahrhundert verbrieft Piacenza im Auftrag Genuas das spanische Gold und Silber aus der Neuen Welt, eine Funktion, die später auf Antwerpen übergehen wird und als Folge der Befreiungskriege gegen Spanien zunächst auf Amsterdam und nach der Niederlage Hollands gegen England — im 18. Jahrhundert — auf London.

Aber mehr als das Kriegsglück, das Leitwährungen, wie die spanische Pesete, den Holland-Gulden abwertet, das britische Pfund-Sterling aufwertet, ein Vorgang, der sich nach dem Zweiten Weltkrieg noch einmal wiederholen wird und den US-Dollar in den Rang einer Weltwährung heraufkatapultiert, und als Folge den Standort des jeweiligen Weltfinanzzentrums verlagert, interessiert uns des jeweiligen „Weltbankiers" Funktion. Im ancien régime der europäischen Frühindustrialisierung spielt er im Grunde — und diesen Prozeß beschreibt Braudel — weniger die Rolle des Kreditgebers als die des Buchhalters und Marktführers. Als zu Beginn des 19. Jahrhunderts (1811) ein französischer Ökonom den Londoner Geldmarkt besucht, beschreibt er ihn wie folgt: „40 Londoner Kassenverwalter regeln fast sämtliche Zahlungsgeschäfte und Trans-

---

[9] J. K. *Horsefield:* The Beginnings of Paper Money in England, The Journal of European Economic History, Vol. 6 (1977), Nr. 1 S. 117.

[10] Fernand *Braudel:* Sozialgeschichte des 15.-18. Jahrhunderts, München 1986, insbesondere Bd. III Aufbruch zur Weltwirtschaft und Bd. II Der Handel.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

aktionen des Königreichs untereinander; allabendlich kommen sie zusammen, um die gegenseitigen Forderungen und Verbindlichkeiten zu verrechnen, daß häufig eine Note von 1000 Louis genügt, um einen Umlauf von mehreren Millionen zu regeln." Und Braudel, dem dieses Zitat entnommen ist, fügt hinzu: „Welch großartige Erfindung! Indessen haben die Beobachter des 16. oder 17. Jahrhunderts die Mechanismen der traditionellen Messen von Lyon oder Besancon-Piacenza mit nahezu gleichen Begriffen beschrieben!"[11]

Dabei verbirgt sich hinter dem Clearing der Salden eine permanente Ausweitung der Kreditketten. Aus Risikogründen werden große Kreditengagements zerkleinert: zerlegt, abgetreten, beliehen; bereits bestehende Kredit- und Besicherungsformen (Wechsel) nochmals unter- und refinanziert und als gesondert verbriefte Stücke (Tratten) auch gesondert gehandelt. Schon auf den frühen Finanzbörsen Antwerpen, Brügge, später Amsterdam und London, entsteht der Eindruck einer ungeheuren Vielfalt der Finanzierungsformen, -arten und -instrumente, vor allem aber der, daß die Finanzumsätze ein Vielfaches der jeweiligen realen Güterumsätze ausmachen, daß der Finanzsektor mehr sich selbst (intern) als das reale Wachstum der Güterumsätze, Produktionszunahme und Vermehrung der Kapital- wie Arbeitskräftestocks (extern) finanziere. Braudel, der Nicht-Ökonom, sieht darin ein institutionelles Wucherungssymptom jeder einfachen Marktwirtschaft hin zu einem unübersichtlichen, anonymen Finanzkapitalismus. Jede Geldökonomie neige dazu.[12]

Von diesem „Wachstumsgesetz" der monetären Marktwirtschaft zu ihrer „Götterdämmerung" ist es dann nur noch ein kleiner logischer Schritt oder Sprung in den längst vorbereiteten Abgrund. Denn ein Finanzkapitalismus, der sich immer ausschließlicher mit sich beschäftige, indem er immer größere Kreditsummen dafür benötige und absorbiere, daß er die Höhe und Umlaufgeschwindigkeit der Finanzanlagen und ihrer Umsätze beschleunige statt real zur Finanzierung der Güterumsätze beizutragen, werde eigengesetzlich immer *spekulativer:* verwandle — keynesianisch ausgedrückt — real benötigtes M_1 und

[11] Fernand *Braudel:* op. cit. Bd. III, S. 679.

[12] Die Frage ist, ob dies eine korrekte oder übertreibende Interpretation von Keynes' berühmten Geldnachfrage-oder-verwendungskomponenten aus der General Theory (The General Theory of Employment, Interest and Money, First Herbringer Edition, New York, 1964) Kap. 15, S. 195ff. ist. Dort (erstmals formuliert 1935/1936) heißt es, daß das Geld als Spekulationsgut dienen und als Spekulationskasse zwecks Vermeidens von Anlagerisiken liquide und daher zinslos gehalten werden *kann*. In einem Brief von 1932 an Joan Robinson aber konstatiert Keynes sehr viel apodiktischer: „... in truth all holders of securities are potential speculators." (The Collected Writing of J. M. Keynes, Vol. XIII, S. 269). F. *Braudel* macht aus dieser (M_3)-Funktion des Geldes ein Drei-Stufen-Entwicklungsgesetz: „materielles Leben, Marktwirtschaft, Kapitalismus", um fortzufahren: „Folglich „schwimmt" dieser hochkarätige Kapitalismus auf einer doppelten Schicht, die aus materiellem Leben und der wirklichen Marktwirtschaft (die, wie zu ergänzen ist, bei Braudel eine reine monetäre Tauschwirtschaft darstellt, W. H.) gebildet wird! Er entwickelt sich somit aus „Methoden, Verfahren und Listen der Finanzwelt ... nicht erst seit 1900 oder 1914!" F. *Braudel:* Die Dynamik des Kapitalismus, Stuttgart 1986, S. 98ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

M_2 in nur noch spekulatives M_3. Damit aber werde sein Zusammenbruch in einer End(zeit)krise vorprogrammiert. Nur, daß man sich, was diese Vision betrifft, weniger auf Keynes als auf Nietzsche oder gar die Apokalypse des Johannes stützen kann. Denn es war Keynes, der gezeigt hat, daß die monetäre und kreditäre Spekulationskrise zwar erhebliche und im Grunde sogar überflüssige Folgekosten in der Realsphäre hervorruft: gravierende Realwachstums-, einkommens- und -beschäftigungsverluste, daß aber diese noch zu keinem Zeitpunkt der überlieferten Geldgeschichte ein Anlaß gewesen sind, die Geld- und Kreditwirtschaft wieder abzuschaffen. Es ging immer — und geht auch in der gegenwärtigen Welt-Finanzkrise — „nur" darum, den Prozeß noch besser zu verstehen und wieder in den Griff zu bekommen: um eine besser koordinierte, strukturierte und konstituierte Geld- und Kreditpolitik.

Infolgedessen spricht auch in dieser Krise alles dafür, daß erst die Welt und dann (und deswegen) ihr Geld untergehen wird — und nicht umgekehrt.[13]

Wenn sich also die Geldwissenschaft noch immer schwer tut, monetäre Wachstums- und Entwicklungskrisen zu erklären, kämpft sie, obwohl ausgewachsen, noch immer mit ihrem alten Geburtsfehler: keine Antwort auf die Frage zu haben, wieso Länder, die schon frühzeitig „im Gelde schwammen" und daher auch in der Lage waren, sich am Schopf der eigenen Kreditproduktion aus dem Sumpf der Unterentwicklung herauszuziehen, dennoch einer Theorie Glauben schenkten, die „bewies", daß Geld- und Realfortschritt nicht etwa Vorder- und Rückseite ein und derselben Münze seien, sondern zwei getrennte Münzen, Abläufe und Erkenntnisobjekte. Man kann das nur so verstehen und deuten, daß das scheinbar Selbstverständliche nur in den seltensten Fällen zu vertieftem Nachdenken und Verständnis angeregt. Nicht die glatte Jugend der heutigen Industrieländer, sondern das gestörte Verhältnis der heute jungen Entwicklungsländer zur für sie buchstäblich fremden Finanzwelt liefert das Scenario für eine neue und moderne monetäre Entwicklungstheorie und -politik.

---

[13] Selbst die den Gegenstand periodisch aufarbeitenden Sammel- und Spezialanalysen kommen angesichts der Jahr für Jahr neu stattfindenden Krisen und der sie reflektierenden Krisenliteratur nicht mehr mit. Siehe u.a. H.-B. *Schäfer* (Hrsg.) 1980: Gefährdete Weltfinanzen (Bonn); William R. *Cline* 1983: International Debt and the Stability of the World Economy (Institute for International Economic, Vol. 4), Wilhelm *Hankel* (1984): Gegenkurs, von der Schuldenkrise zur Vollbeschäftigung (Berlin), Stephen *Marris* (1985) Deficits and the Dollar: The World Economy at Risk (Institute for International Economics, Vol. 14), 1986: Werner *Ehrlicher:* Ursachen der internationalen Schuldenkrise, in: Öffentliche Finanzen und monetäre Ökonomie (Häuser-Festschrift, Hrsg. von W. Gebauer, Frankfurt/M) 1987: Hans-Joachim *Stadermann:* Der unaufhaltsame Abstieg eines Leitwährungslandes, Kredit und Kapital, Heft 2/87, S. 215ff. Trügt nicht alles, so wird 1988 überhaupt das Jahr der Krisenliteratur werden!

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

II. Defizite der monetären Entwicklungstheorie und -politik (Wenn der industriellen Revolution keine finanzielle vorangeht)

1. Die historisch letzte ökonomische Schule, die noch vor dem entwicklungshemmenden Finanzierungsengpaß Angst hatte, weil sie der Geldausweitung und -verbreitung eine Art Lokomotivfunktion für den Realsektor zuschrieb, war — wir sagten es bereits — die der praxis- wie politiknahen Merkantilisten. Doch ihre Botschaft von der aktiven, Geld ins Land schwemmenden Leistungsbilanz, den möglichst niedrigen, Geschäfte, Kapitalbildung und Wohlstand begünstigenden Zinsen wurde, auch das sagten wir bereits, durch Hume „widerlegt", eine Argumentation, die weniger Smith selber als seine Schüler beeindruckte.

Seit Ricardo gilt Geld in klassischer und sie fortsetzender neoklassischer Tradition als über die realen (= wahren) Produktions- und Tauschverhältnisse gelegter „Schleier": als allgemeines Tauschmittel oder Recheneinheit, dessen Vermehrung Preis-, aber keine nachhaltigen Mengen- oder Entwicklungseffekte auslöst. Geld ist im Grunde „entwicklungsneutral" und zeitigt allenfalls per Irrtum oder Zufall Mengen- oder Entwicklungseffekte, nämlich dann, wenn sich einzelne Gruppen der Gesellschaft — beispielsweise die Geldvermögensbesitzer oder Sparer — „Geldillusionen" hingeben, etwa der, daß sich der Geldwert pro futuro nicht stärker verändere als der für Geldanlagen erzielbare Kreditzins. Wer immer die Inflation richtig voraussieht und antizipiert, kann jeder inflatorischen Entwertung und Enteignung seiner realen Einkommens- und Vermögensansprüche entgehen. Wer immer sich rechtzeitig und richtig auf drohende Deflationen einstellt, mag zwar als einzelner Realgewinne bei Einkommen und Vermögen erzielen, aber tun es alle, entpuppt sich das Drohgespenst der deflatorischen Umverteilung vom Schuldner zum Gläubiger, vom Sach- zum Geldkapitalbesitzer ebenfalls als Chimäre.

Ricardos Geldschleier täuscht also nur diejenigen, die ihn nicht durchschauen; diejenigen, die nicht erkennen, was geldinduzierte Inflations- und Deflationsprozesse in Wahrheit sind: reine (nominale) Preistendenzen und -signale, die — nur die Dummen trifft das Verhängnis — weder die Realeinkommen noch die Realvermögen in der Gesellschaft umverteilen müssen.

Theorien haben mit Religionen gemeinsam, daß man sie an ihren Konsequenzen messen muß. In einer Welt, in der es weder ein Kredit- noch Bankdefizit gab, konnte eine Geldverharmlosungstheorie wie die klassisch-neoklassische nicht sonderlich schaden. Im Gegenteil, eine Doktrin, die den „wahren" Entwicklungseffekt so bürgerlichen Tugenden wie der Moral, dem Fleiß, der Sparsamkeit und auch ein wenig elitärer Phantasie und Kreativität zuschrieb, kam nicht nur an. Sie formulierte den Zeitgeist schlechthin!

Etwas ganz anderes ist es, eine solche „Theorie" unreflektiert auf kredit- und bankdefizitäre Entwicklungsländer zu übertragen. Nicht nur mutet man diesen Ländern zu, sich unter sehr viel ungünstigeren finanziellen Rahmenbedingungen zu entwickeln, als man das in den heutigen Industrieländern vor annähernd 200

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bis 300 Jahren tun mußte. Man enthält den heutigen Entwicklungsländern nicht nur — ob intellektuell redlich oder unredlich lassen wir einmal unberücksichtigt — die in der Geld- und Kreditwirtschaft gespeicherte Eigendynamik der Entwicklung vor, die bei uns zu Lande zu modernen markt- und industriewirtschaftlichen Wohlstandssystemen geführt hat. Man hält sie außerdem — beabsichtigt oder nicht — in der finanziellen Abhängigkeit vom Welt-Finanzkapitalismus gefangen! Die Verständigung erschwert zudem ein nur schwer zu erklärender Etikettenschwindel. Im Modell der Hume'schen auf extremen Freihandel festgelegten Geldklassik gibt es — strenggenommen — weder Geldmengensteuerung noch eine handlungsfähige Zentralbank. Wozu auch? Der internationale Geldmarkt teilt über sein Zahlungsbilanzkonto(r) jedem Land die Geldmenge zu, die es verdient. (Letzteres wörtlich und nicht moralisch gemeint!) In der die Klassik fortschreibenden Neoklassik kann man keiner Zahlungsbilanz, immerhin einer Marktresultante(!), trauen: Nicht die Zahlungsbilanz, sondern die *Zentralbank,* eine den Geldmarkt entmachtende Behörde, bestimmt autoritär mit wieviel Geld gerechnet werden darf. Und das im Namen einer Doktrin, die dem Gelde als Nominalgröße jede „reale" Wirkung abspricht, sich aber gleichwohl „Monetarismus" nennt! Es hat also den Anschein, als ob der „monetäre Internationalismus" der Klassik und der „monetäre Nationalismus" der Neoklassik (ein Etikett, das bekanntlich in den 1930er Jahren F. A. v. Hayek auf den damaligen Keynesianismus klebte[14]) zwar Spielarten ein- und derselben Geldsicht darstellen, aber einer von Grund auf gewandelten Weltsicht. Und auch das entbehrt nicht der Ironie: Die Klassik plädiert zu einer Zeit, in der die Weltwirtschaft noch nicht dominiert, für die Unterwerfung der nationalen Geldversorgung unter das Regime der Weltgeldmärkte. Die Neoklassik entwirft zu einer Zeit, in der die Weltgeldwirtschaft die nationalen Geldmärkte überrundet, das Konzept eines Don-Quichote-Rittes nationaler Geldzentralbanken gegen das Flügelmeer internationaler Geldmühlen! Aber es geht hier nicht um die Antwort auf die Frage: Was ist falsch an monetärer Klassik und Neoklassik, sondern was nützen richtige Konzepte und geldpolitische Vorstellungen der Eigenanstrengung in Dritter und Vierter Welt?

2. Diese Frage läßt sich nur im Rahmen einer monetären Entwicklungstheorie beantworten. Sie aber kann uns klassisches und neoklassisches Gelddenken wegen des „realen" Geldansatzes nicht liefern: eine bereits in der Prämisse angelegte Denkfalle! Die Klassiker selber konnten ihr auch nicht entrinnen, denn es fehlte ihrer Zeit sowohl das Problem wie die Anschauung. Zwischen Hume und Mill, also zwischen 1750 und 1850, findet zwar in Europa wie im neuerschlossenen Nordamerika eine Gründerkonjunktur in Banking wie finanztechnischen Innovationen statt, das bezeugen nicht nur Statistiken, Geschäftsberichte, Geschichtswerke. Aber das Interesse der Ökonomen gilt nicht dem Geld- und Kreditmangel, sondern dem Überfluß an beidem. Smith begeistert sich für

[14] F. A. *v. Hayek:* Monetary Nationalism and International Stability, London et al. 1937.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

das gegen metallische Wertminderung (debasement) gefeite Bank- oder Girogeld; Thornton, ein Vorläufer Wicksells, untersucht luzide die neuen Möglichkeiten und Techniken der Papiergeldproduktion; Ricardo, zutiefst erschrocken über die Folgerungen aus der Thorntonschen Entdeckung, sucht nach einem Ordnungskompromiß zwischen freiem Banking und monetärer Aufsicht (currency principle) und Mill, der Theoretiker des politischen Liberalismus, postuliert schließlich das gebundene Geldwesen zur Voraussetzung der freien Wirtschaft auf den Gütermärkten. Aber wie man leicht sieht, ist das Thema der klassischen Autoren nicht die Schaffung einer leistungsfähigen Geldwirtschaft, sondern ihre Kontrolle; denn das Problem der Zeit hat gewechselt: es heißt weniger Inflation als vielmehr Verlust der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, d.h. unerwünschte Passivierung von Leistungs-, Kapital- und Zahlungsbilanz, weswegen Inflationsbekämpfung weniger ein Sparer- als ein Zentralbankanliegen wird: man fürchtet um den Schatz an Goldreserven.

Mit der Neoklassik wechselt dann — wie man im Rückblick klarer sieht — nochmals das Motiv der Inflationsbekämpfung. Fast zeitgleich mit Beginn des Jahrhunderts entdecken Wicksell, Schumpeter und Keynes den Umverteilungs- oder Besteuerungscharakter der Inflation: was sie dem Geldschuldner gibt, nimmt sie dem Geldgläubiger, oder der Investor profitiert von dem Verlust des Sparers.[15]

Obwohl damit die Tür, die in die vorläufig noch dunkle Kammer einer monetären Wachstums- und Entwicklungstheorie führt, aufgeklinkt wird, wagt es keiner der drei „Türöffner" —zunächst — sie ganz aufzustoßen. Wicksell, obwohl er die ketzerische Frage stellt: Was, wenn die Quantitätstheorie falsch wäre?[16], beläßt es bei der Frage. Seine kumulativen und von der Zentralbankaufsicht unabhängigen Bankkreditschöpfungsprozesse verändern zwar klassisch die Preise zugunsten der Investoren, zulasten der Sparer. Dennoch weigert sich ihr Entdecker die daraus folgenden Konsequenzen für den realen Investitions- und Wachstumsprozeß zur Kenntnis zu nehmen, der Inflation der Preise die Inflation der realen Einkommen und realen Beschäftigten folgen zu lassen; eine Sichtbeschränkung, die auch noch dem Keynes der „Treatise on Money" zu schaffen machen wird.[17] Schumpeter wiederum, der das Phänomen wirtschaftliches Wachstum als sich selber finanzierenden Prozeß des permanenten wirtschaftlichen Ungleichgewichts begreift und im Sinne einer bis heute brauchbaren Theorie der kapitalistischen Entwicklung ausformuliert, zeigt — wiewohl selber exzellenter Geldtheoretiker — eine merkwürdige Scheu, das geldwirtschaftliche

---

[15] J. A. *Schumpeter:* Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung. Eine Untersuchung über den Unternehmergewinn, Kapital, Kredit, Zins und den Konjunkturzyklus (1. Aufl. 1911) Berlin 1964, S. 88ff. J. M. *Keynes:* Tract on Monetary Reform (1. Aufl. 1923), London 1924, S. 1ff.

[16] K. *Wicksell:* Geldzins und Güterpreise (1. Aufl. 1898), Aalen 1968.

[17] Siehe Wilhelm *Hankel:* John Maynard Keynes, Die Entschlüsselung des Kapitalismus, München 1987, S. 38ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zugpferd vorzuführen und zu benennen. Zwar würdigt er den Bankier (eine Einzelfigur, nicht das anonyme Banksystem!) als volkswirtschaftlichen "Ephor", aber weist ihm damit eine eher klassische-neoklassische Bremserrolle im Prozeß zu: Wird das Kreditgeld knapp und teuer, tritt der Ephor auf die Kredit- und Zinsbremse und bringt damit die Fahrt der kühnen Investoren und Innovateure abrupt zum Stehen. Allenfalls indirekt wird im Schumpeter-Modell angedeutet, daß es die Bedingungen des Geldmarktes sind, die das reale Geschehen auf den Güter- und Arbeitsmärkten bestimmen: sowohl in Richtung sich übersteigender Expansion als auch in Richtung sich überstürzender Kontraktion. Die Figur, die im Schumpeter-Scenario alles in Bewegung setzt, ist für den Nietzsche-Leser Schumpeter der dynamische Über-Mensch als Unternehmer, der sich wagemutig in das Investitionsabenteuer stürzt und über seine eingegangenen Kreditschulden entweder ein gemachter Mann oder ein gescheiterter Bankrotteur wird. So verfehlt Schumpeter über dem personalen das institutionelle Element der Kreditdynamik als permanent laufender Motor in Richtung sozialem Fortschritt, Wandel und Integration.

3. Dennoch ist mit der Vorarbeit Wicksells und Schumpeters der Weg für eine monetäre Entwicklungstheorie geebnet worden. Sie ist in nuce im Keynesischen Geldbegriff der „General Theory" von 1936 enthalten: der berühmten Definition des Geldes als eines „Bindegliedes zwischen Gegenwart und Zukunft".[18]

Keynes' Geldbegriff knüpft direkt an der Geldphilosophie des ancien régime der vor-klassischen Merkantilismus-Ära an, historisch wie analytisch. Geld ist nämlich nur im Nebenberuf der von den Klassikern heruntergespielte Schleier: ein quantitätstheoretisches, also statisches Tauschmittel (Recheneinheit, numéraire). Geld ist im Hauptberuf ein künftige Einnahmen ermöglichender *Vermögens*gegenstand und als solcher nicht nur preis-, sondern stets auch *einkommens*wirksam, weswegen sich der Wert dieses Vermögens auch niemals nur „real" errechnen läßt: als Gütergegenwert seiner Verausgabung oder richtiger Auflösung, sondern stets auch „nominal": als auf heute abgezinste Summe der erwarteten oder vereinbarten Zukunftseinnahmen.[19]

Vor allem aber hat dieser Geldbegriff weitreichende Konsequenzen: analytische, institutionelle, exegetische.

Historisch bedeutet die Einführung der Geldwirtschaft nicht lediglich Verbesserung und Verbilligung der bestehenden Realtauschsysteme, eine monetäre Marktwirtschaft zu billigsten Transaktionskosten. Die mit der Geldwirtschaft ermöglichte „monetäre Vorratswirtschaft" ist die eigentliche Innovation. Bestehen in den vorgeldlichen Zeiten und Systemen höchst enge und reale Grenzen der Kapitalbildung und ihrer Verwertung: die Speicherung realer Kapitalgüter

---

[18] J. M. *Keynes:* The General Theory op. cit., S. 293.

[19] Seit der Französischen Revolution ist es nicht nur in Frankreich aus der Mode gekommen, den Wert eines Vermögens in Ertragsgrößen zu messen: Sein/Ihr Vermögen beträgt x Einheiten Jahreszins!

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(Saatgut, Viehherden, Betriebsmittel) endet ja stets an den verfügbaren Lagerkapazitäten, Weideflächen, der Lebensdauer realer und natürlicher Hilfsquellen, dem Risiko ihres Verlustes durch Menschen- oder Naturgewalt, so nehmen mit der Geldvermögensbildung die Möglichkeiten realer Kapitalbildung zu, während gleichzeitig die Kosten und Risiken ihrer Akkumulation abnehmen. Wer immer Kapital in Geldform bilden kann — Geldforderungen in korrosionsfestem Edelmetall (wie in Antike und Mittelalter), Kreditansprüche auf sichere Schuldner (wie seit Expansion der Kreditmarkt- und Banksysteme) — kann das unbegrenzt von Lagermöglichkeit und natürlicher Lebensdauer oder Haltbarkeit des Vermögensrohstoffes tun; sein Akkumulationsrisiko unterliegt auch weniger der Enteignung durch Raub, Diebstahl oder Brandgefahr; es läßt sich trotz Unwägbarkeiten wie Geldentwertung oder Schuldnerbankrott ungleich besser übersehen, kalkulieren, absichern.

Die objektive Grenze der neuen Art und Technik der Geldvermögensbildung liegt somit in der Höhe und der Steuerung der in der betreffenden Gesellschaft verdienten Einkommen, die subjektive Grenze in der Fähigkeit oder Bereitschaft der Geldverdiener, ihr Geld nicht nur für Gegenwartskonsum restlos auszugeben, sondern mehr und mehr zugunsten von Zukunftseinnahmen zurückzulegen, in Geldform zu sparen.

Das Spezifikum des Geldes ist also nicht sein (statischer, quantitätstheoretischer) Tauschcharakter, sondern sein dynamischer Planungs-, Vorsorge- und Kreditcharakter: eine nicht nur theoretisch, sondern auch historisch-empirisch leicht zu überprüfende Hypothese. Denn wie sich immer wieder bestätigt hat, bestimmen in der langen Geld- und Entwicklungsgeschichte die Zukunftserwartungen und -konditionen der Kreditwirtschaft die finanziellen Gegenwartsmöglichkeiten der Geldwirtschaft, nicht umgekehrt! Wann immer nach dem Urteil der Geldvermögensbildner (der aktiven wie potentiellen) mehr Geld in Umlauf gesetzt wurde als ihren Zinserwartungen entsprach, entzogen sie dieser Gesellschaft ihren Kredit. Vor 1000 Jahren wie beim (vorläufig) letzten Börsenkrach! Der Keynessche Geldvermögensbesitzer reduziert sich bei enttäuschten Zinserwartungen entweder zum Nur-Noch-Konsumenten, flieht in Sachwerte, oder er entschließt sich mit seinem Geldkapital auszuwandern, wird zum Kapitalflüchtling. Oder er bleibt ganz einfach liquide, setzt Geld mit zinslosem Geldvermögen gleich und wartet ab. Quartum non datur!

Und trotzdem haben anti-keynesianische Geldoppositionstheorien dem Keynesschen Monetarismus „Geldillusionen" vorgehalten, obwohl in der Reduktion des Geldes zur bloßen Recheneinheit liegende Geldillusion sehr viel schwerer wiegt — jedenfalls, was die Erklärung der realen Welt und Weltvorgänge betrifft.[20]

[20] Dazu sehr instruktiv und überzeugend Hajo *Riese:* Theorie der Inflation, Tübingen 1986, S. 9ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mit der Keynesschen Geldphilosophie verbinden sich nämlich nicht weniger als *fünf* in den Realitäten marktwirtschaftlicher Systeme zeitlos zu beobachtende Entwicklungseffekte oder -mechanismen:

Erstens ein Anstoßeffekt: der Anstoß zu zusätzlicher Kapitalbildung und ihrem Verwertungsangebot geht nämlich nicht von Schumpeters dynamischen Unternehmern, auch nicht von seinen eher konservativen Bank-Ephoren aus, sondern von Keynes' Geldvermögensbildnern und -sparern. Da ihr Gottvertrauen abnimmt, wollen sie ihre Zukunft so menschlich-berechenbar wie möglich absichern — durch Rücklagen, Ersparnisse, Ansprüche auf künftige Einnahmen.

Zweitens ein Planungseffekt: wenn Sparer abwägen müssen, ob sie sich ihre Geldvermögensbildung etwas kosten oder etwas einbringen lassen wollen, betätigen sie sich früher oder später als Kreditanbieter oder -lieferanten. Der von ihnen gespeiste Kreditmarkt, an dem sie ihre Schuldner, nämlich die auf ihren Kredit angewiesenen Investoren und Innovateure à la Schumpeter treffen und unter Kreditvertrag nehmen, wird damit zum zentralen Investitionslenker jeder geldgesteuerten Marktwirtschaft, zur Alternative für jeden zentralverwaltungswirtschaftlichen Gosplan.

Drittens ein Wachstums- oder Produktivitätseffekt: denn mit der Investitionslenkung über den Kreditzins wird nicht nur die Meßlatte des Finanzierbaren aufgestellt (Umfang, Typ und Produktivität der jeweiligen Investitionen); es wird auch jener Einkommens-, Beschäftigungs- und Spar-Multiplikator ausgelöst und in Gang gehalten, der mit der Zeit den Entwicklungsprozeß zu einem sich selber tragenden und finanzierenden macht.

Dazu kommt viertens eine gleichsam eingebaute monetäre Unruhe: Die Trennung der Sparer- und Investor-, der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberfunktionen — das Erfolgsgeheimnis jeder geldgesteuerten Marktwirtschaft — macht ja das Gesamtsystem nicht nur „dynamischer" (durch Innovationen) und „offener" (für Aufsteiger), sondern auch krisenanfälliger und damit institutionenabhängiger; es bedarf eines Mittelbaues, um die Umwandlung nicht-unternehmerischen Geldvermögens via Kreditvertrag und -schulden in produktives und reales Unternehmerkapital zu steuern und zu regulieren. Der freie Kreditmarkt muß über und durch institutionelle Kreditvermittler und Kreditkettenverlängerer (Banken) überwacht und organisiert werden, damit es nicht über „falsche" Kreditzinsen entweder zu einem Kreditlieferantenstreik der Sparer oder einem Kreditaufnahmestreik der Investoren kommt.

Beide Gefahren sind in einer freien, unregulierten Kredit- und Bankwirtschaft stets virulent. Denn entgegen verbreiteter Annahme kommt es im keynesianischen Geld- und Kreditkosmos nicht auf die jeweilige Höhe der Kreditzinsen an, sondern auf die unter den Kreditmarktparteien herrschende Zins*erwartung*. Trotz niedriger Zinsen werden Investoren mit der Kreditaufnahme warten, wenn sie mit weiterem Zinsrückgang rechnen. Trotz hoher Zinsen werden Sparer mit der Kreditausleihe warten, wenn sie mit weiterem Zinsanstieg rechnen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Geld- und Kreditwirtschaft ist also „inhärent instabil" (Walter Eucken), und man kann sich auf Gleichgewichte in der Geldsphäre bei Zins-wie Wechselkursbildung wegen der eingebauten Subjektivität der Erwartungsbildung nicht unbedingt verlassen, eine Instabilität, die mit Größe und Marktmacht der einzelwirtschaftlich verfaßten Kreditinstitute — siehe das moderne off-shore-banking — extrem zunehmen kann. Deren institutionelle Liquiditätsvorsorge bedarf eben auch der Absicherung und Kontrolle. Doch dazu später.

Es fällt auf, daß in der Geldaufsicht- und Kreditschöpfungskontrollfrage die großen Ökonomen, die die Krise der dreißiger Jahre analysierten, sehr viel eindeutigere, radikalere und bankenunfreundlichere Positionen einnahmen als die meisten Ökonomen heute, die sich um die Weltschuldenkrise der Gegenwart sorgen. Keynes plädierte für starke Zentralbankkompetenzen: die Notenbanken sollten national für vollbeschäftigungskompatible Zinsen sorgen, und international sollte eine staaten- und währungsneutrale Weltzentralbank die internationalen Kreditmärkte überwachen. W. Eucken identifizierte sich noch in seinen posthumen „Grundsätzen der Wirtschaftspolitik" mit den rigorosen, jede Bankkreditschöpfung unterbindenden Währungsplänen der ersten Chicago-Schule Fishers, Knights und Grahams.[21]

Heute herrscht — selbst unter Keynesianern — die Meinung vor, daß die internationalen Geld- und Kreditmärkte, deren Zentrum und Rückgrat das off-shore-banking markiert, mit ihrer Zins- und Währungsbewertung den auch für die Dritte und Vierte Welt maßgebenden und richtigen Geld-, Kredit- und Finanzierungskostenrahmen ihrer Entwicklungsmöglichkeiten setzen.[22]

Dabei bleiben — wie so oft — die Kosten der großen monetären Freiheit außer Acht und Ansatz. Die Erste Welt bezahlt sie „nur" mit Abstrichen an den Entwicklungseffekten Zwei (Planungs-, Kalkulationssicherheit) und Drei (Wachstums-, Produktivitätsverluste), die Dritte und Vierte Welt dagegen mit dem Verzicht auf alle fünf Entwicklungseffekte, die Preisgabe ihrer monetären Autonomie und Souveränität eingeschlossen.

Denn der fünfte und langfristig wahrscheinlich wichtigste Entwicklungseffekt betrifft die von den Geldinstitutionen ausgehenden Verhaltensnormen und -maßstäbe: denn die neue Geld- und Kreditgesellschaft öffnet sich nicht nur neuen Männern, Produkten und Verfahren, sondern auch neuen Werten (diesseitigeren), neuen Ansprüchen (höheren) und neuen Verhaltensweisen (zivilisierteren, rechtsstaatlichen).

---

[21] Siehe Wilhelm *Hankel:* Die außenwirtschaftliche Absicherung der Globalsteuerung — eine Amfortaswunde? in Heiko Körner, Christian Uhlig (Hrsg.) Die Zukunft der Globalsteuerung, Bern, Stuttgart 1986, S. 258.

[22] H. *Riese* ob. cit. S. 236ff. H. J. *Stadermann:* Grundsätze der Ressourcenökonomie und der Geldwirtschaft dargestellt am Beispiel der zweiten Weltwirtschaftskrise des 20. Jahrhunderts, Bern, New York, 1986, S. 186ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wo immer aus Geldwirtschaft Kreditwirtschaft geworden ist, haben sich nicht nur Märkte, sondern Markt*kulturen* entwickelt: Usancen, Regeln, Rechte, Pflichten. Um dem Recht — nicht zuletzt dem des Kreditvertrages — Genüge zu tun, lernte man u.a. besser rechnen. Nicht wenige Funde (Papyri wie Keilschriften) aus den frühen Hochkulturen (Nildelta, Zweistromland) lassen vermuten, daß man dort die Zahl gleichzeitig zum Buchstaben erfunden hat, vielleicht das Rechnen sogar noch vor dem Schreiben.

Wer immer in Entwicklungsländern gelebt und gearbeitet hat, weiß, daß zwischen der Subsistenzwirtschaft in den Dörfern und der Bazarwirtschaft in den Städten ein deutlich wahrnehmbares Regel- und Verhaltensgefälle besteht: im Bazar nimmt man es mit Ausleihen, Anschreiben, Rückzahlen genauer als in der Dorfgemeinde.

Deswegen hat die Kreditwirtschaft, einmal etabliert, die Gesellschaft, ihr Verhalten und ihre Moral nachhaltiger verändert als jede Revolution — nicht nur im technokratischen Sinn reichlicherer Güterversorgung und höherer Lebensqualität, nicht nur im emanzipatorischen Sinn der Anpassung und Nachahmung an das Lebensmilieu der jeweils „oberen Zehntausend", sondern im höchst demokratischen Grundgefühl der Gleichheit aller Menschen in Recht, Moral und Menschenwürde. Kein System hat auf die Dauer radikaler als die Kreditwirtschaft die alten (tradierten) Macht-, Besitz- und Privilegienmonopole erodiert, hat als System so klar verkörpert, daß nicht Ansprüche wohl aber Personen auswechselbar sind, durch einen höchst verläßlichen „Buddenbrookeffekt": (Besitzstandswechsel spätestens ab der Dritten Generation). Deswegen hat die Ausweitung der Geld- und Kreditwirtschaft allen großen Reformen der Gesellschaft den Weg geebnet: dem Verfassungsstaat, der Sozialversicherung, der sozialen Gleichstellung von Mann und Frau.[23]

4. Fazit also: Mit der Keynesschen „Geldbrille" läßt sich die reale Welt zwar nicht verändern, wohl aber realistischer wahrnehmen. Denn daß die Menschen mit Hilfe von Geld und Kredit rechnen lernen, Alternativen abwägen, Kosten ermitteln, ist das eine. Daß sie durch Geld und Kredit motiviert werden, mehr als zuvor in der Geschichte zu sparen und das Ersparte in Kreditverträge umzuwandeln, ist das andere — und für unsere Geschichte noch Bedeutsamere. Denn mit *Kreditvertrag* und *Zins* (einer Rechtsfigur und einer Nominalgröße) kommen *die* beiden Institutionen ins historische Spiel, die aus der Natur einen „Haushalt" gemacht haben, aus „freien" Gütern, die allenfalls einem Bruchteil der heutigen Menschheit ein primitives und gefährliches Nomadendasein ermöglicht hätten, eine marktgesteuerte, produktive und dynamische Wertschöpfungsgesellschaft. In diesem Modell repräsentiert die Summe der abgeschlossenen Kreditverträge die Anzahl der aufgestellten „Parkuhren", die das verfügbare Angebot von Parkflächen (Ressourcen) verknappen und damit

[23] Was vor allem Braudels Bd. II und „Die Dynamik des Kapitalismus" op. cit. verdeutlicht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

überhaupt erst bewert- und bewirtschaftbar machen; das für die Nutzung der Kreditmittel zu zahlende Entgelt: ein Aufgeld, das sich pro rata temporis in Jahres-Kreditzinsen abgelten läßt, entspricht dem Parkgroschen, der dem Parkenden die Mindestrendite anzeigt, die er in der gekauften Zeit verdienen muß. Der Kreditzins, eine nominelle Marktgröße und nicht ein statistisches Konstrukt namens „Realzins", welches erst dann bekannt und berechenbar wird, wenn das kreditfinanzierte Investitionsvolumen eine bestimmte Wachstumsrate von Einkommen, Beschäftigung und Mehr-Ersparnis hervorgebracht hat, ist also die Schlüsselgröße für jenes Phänomen, das wir „Entwicklung aus Eigenfinanzierungspotential" nennen. Denn über die Zinsen, die sich an den Geld- und Kreditmärkten herausbilden — und eben nicht über die Preise der Gütermärkte, wie Klassik und Neoklassik, die halbe Wahrheit der Quantitätstheorie für die ganze nehmend, unentwegt und unbelehrbar unterstellen — setzt sich die „Budget-Restriktion" des verfügbaren Geld-, Kredit- und Finanzmittelangebots durch.[24]

Kreditmarkt und Kreditzins, rein monetäre Größen also, entscheiden in der Geldwirtschaft, was real in Güterproduktion und Beschäftigung abläuft. Keynes hat diesen Prozeß ebenso luzide aufgehellt wie unfreiwillig verdunkelt. In der auf die Beschäftigungskrise der dreißiger Jahre reagierenden „General Theory" ging es ihm um eine Antwort auf die damals — wie heute — aktuelle Frage: ob man einen Wachstumseinbruch aufgrund „falscher" Zinsen durch Herstellung „marktgerechter" (= niedriger) Löhne korrigieren könne. Obwohl seine Beweisführung konsistenter und logischer nicht sein konnte: erst wenn über die Kreditzinsen Beschäftigungs- und Preisniveau bestimmt seien, erführen alle Beteiligten, die Gewerkschaften eingeschlossen, zu welchem „Reallohn" ihr tarifäres Verhalten geführt habe, unterstellte man ihm sowohl ein Beharren auf „Geldillusionen" (die Gewerkschaften akzeptierten inflatorische Reallohnsenkungen) als auch eine Betrachtung auf kurze — zu kurze Sicht: es ginge lediglich um eine Begründung für Konjunkturspritzen und Arbeitsbeschaffungsprogramme.[25]

Tatsächlich aber weist Keynes' geldtheoretischer und -analytischer Denkapparat weit über die noch so aktuellen Arbeitsmarktprobleme von Industrieländern — sei es der dreißiger, sei es der achtziger Jahre — hinaus. Indem er das auch heute wieder modische Konzept einer monetären „Realkasse" (einer mehr oder minder preisinversen Kassenhaltung) als ein durch keinerlei Fakten und Argumente belegtes Fabelwesen decouvrierte und durch seine von Unsicherheiten und Zinserwartungen permanent in Gang gehaltene liquiditäre Anpassungs- oder Portfoliostrategie der Geldvermögensbesitzer ersetzte, hatte er mit der zentralen Unruhe auch die zentrale Kraftquelle des Systems erfaßt: wann immer die Geldsparer, von Zinsofferten verlockt, ihre Geldhorte öffnen und die Kreditmärkte beliefern, ermöglichen sie zwar eine potentielle Beschleunigung

[24] H. *Riese* op. cit. S. 14ff. und 52ff.

[25] J. M. *Keynes:* Gen. Th. op. cit. Kap. 2.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

des Wachstumstempos, die aber nur dann zustandekommt, wenn die auf Zeit angebotenen Ressourcengut- oder -bezugsscheine auch einen sie beim herrschenden Zins verwertenden dynamischen Schumpeter-Wirt finden. Der Liquiditätstransfer vom Sparer zum Investor muß also zu Kreditzinsen stattfinden, die die ersteren zum Verzicht auf die Vorteile täglich fälliger Gelddisponibilität oder Liquidität im engeren Sinn bewegen, und die die letzteren trotzdem noch in ihrer Investitionsrendite (oder Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals) unterbringen können, eine Bedingung, die sich exakter formulieren als in der jeweiligen Situation und Erwartungshaltung (Stimmung) entsprechenden Gleichgewichts-Kreditzinssätzen quantifizieren läßt.

Mit anderen Worten: *Gerade in der von Keynes herausgearbeiteten Austauschbarkeit von Liquidität, Kredit und investorischem Realkapital durch einen mehr von subjektiven als objektiven Einschätzungen, Gewinn-, Verlust- und Risikobewertungen bestimmten Geldvermögensanlage- und -umwandlungsprozeß liegen Chance und Risiko realer Entwicklung.*

Die „Realkasse" von Klassik oder Monetarismus ist weder berechenbare Konstante noch prozeßabhängige Resultante; sie ist monetärer Seismograph und Bebenauslöser in einem![26] Denn Kredite, die im Realprozeß gebraucht werden, können sowohl in „Liquiditätsfallen" wie in ausländischen Nummernkonten verschwinden. Wie es auch umgekehrt denkbar ist, daß bei subjektiv überschätzten Investitionsrenditen Expansionsprozesse in Gang kommen, die früher oder später an Inflationsbarrieren scheitern oder in Schuldenfallen enden — wie das Beispiel der weltweiten Schuldenkrise belegt.

Deswegen bedarf der monetäre Entwicklungsprozeß — soll er in Zeitablauf und Durchschnittstempo auch nur einigermaßen stetig ablaufen — der *institutionellen Moderation.* Kreditbanken, die ein intern vernetztes System des Liquiditätsausgleichs bilden (einen Banken-Geldmarkt), werden gebraucht, um a) die fragmentierten lokalen und regionalen Kreditmärkte national zusammenzufassen und b) dadurch nationale Einheits- und Standardkreditzinssätze für vergleichbare Anlegefristen, Investitionstypen und -risiken herzustellen. Die lange und eingangs kurz skizzierte Vorgeschichte der europäischen Geld-, Kredit- und Bankenentwicklung vermittelt uns in allen Phasen einen Eindruck von der Bedeutung dieser Institutionen. Die frühen Finanzmessen (Champagne, Besançon , Piacenza) beseitigten zwar nicht den lokalen Wucher, aber sorgten für Vergleichsmaßstäbe und Zinsobergrenzen. Die späteren Weltfinanzzentren (Antwerpen, Amsterdam, London) vermittelten nicht nur internationale Kredite, sondern vereinheitlichten auch die nationalen Kreditkonditionen. Man

[26] Der erste moderne Autor, der m. W. die in der Keynes'schen Geldtheorie angelegte monetäre Entwicklungstheorie als „Substitutionseffekt zwischen Geld und Realkapital" aufzeigt und für eine bank- und kreditmarktgesteuerte Eigendynamik der Entwicklungsländer plädiert, ist: Ronald I. *McKinnon:* Money and Capital in Economic Development, Washington D. C. (The Brookings Institution) 1973, insb. S. 46ff. Siehe außerdem Anmerkung 36.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

übertreibt nicht, wenn man feststellt, daß es ohne Banken und Banken-Geldmärkte weder nationale noch internationale Geld- und Kreditmärkte gegeben hätte. Erst diese Institutionen haben durch ihre Kommunikation (Überweisungstechniken wie Inter-Bankrefinanzierung und -abrechnung) dem Geld Flügel und dem Kredit eine mit den Lichtstrahlen konkurrierende Verbreitungsgeschwindigkeit verliehen, eine Entwicklung, die in der Gegenwart im Round-the-Globe-Twenty-four-hour-Service der modernen Fremdwährungs-Geld- und Kreditmärkte kulminiert.

Mit der Zunahme der Kredittransfergeschwindigkeiten aber müßten die noch bestehenden Unterschiede in den Standard-Kreditzinssätzen in sich zusammenfallen, was nicht Einheitszinsen für alle Kredittransaktionen und -fristen bedingt, wohl aber für vergleichbar eingeschätzte Kreditrisiken.[27]

Es entstand — auch ohne (und lange vor jeder) Weltregierung — so etwas wie die finanziell *eine* Welt, die, man erlebt es nicht erst seit den Börsenherbststürmen des Jahres 1987, schon immer die Handlungsfähigkeit der nur nationalen Geldakteure (Zentralbanken, Kreditinstitute, Geldvermögensbesitzer und -anleger) den Alternativen nach ausweitet, den Zwängen nach verkürzt. Statt darin mit Braudel eine keineswegs mit „Sehnsucht" zu betitelnde finanzkapitalistische Endstation der markt- und kreditwirtschaftlichen Eigenentwicklung zu sehen, sollten wir realistischer von der Fortsetzung der Geldwirtschaft jenseits mehr oder minder willkürlicher Landes- und Währungsgrenzen sprechen und uns fragen, welchen Sinn es macht, die schon vor J. St. Mill gestellte Forderung nach der Bindung des Geldwesens zum Schutz der Freiheit auf den Gütermärkten an diesen für die Weltwirtschaft störenden Binnengrenzen enden zu lassen. Doch davon gleich noch mehr.

Es ist erstaunlich, wie vergleichsweise spät in diesem Prozeß der institutionellen Ausbreitung, Verfestigung und Standardisierung der europäischen Kreditwirtschaft die *Zentralbanken* entstehen. Europa hatte bereits 3 bis 4 Jahrhunderte kreditwirtschaftlicher Verdichtung durchlaufen, als zu Beginn des 18. Jahrhunderts erste Zentralbankstatute erlassen werden: 1694 in England, 1712 in Frankreich. In der Dritten und Vierten Welt der Gegenwart ist man den umgekehrten Weg gegangen: lange bevor es einen unfragmentierten nationalen Geld- und Kreditkreislauf gibt und ihn stützende Banken hat man Zentralbanken gegründet; Kopfgeburten ohne monetären Unterleib.

Wie wir im nächsten Abschnitt noch weiter ausführen werden, mußte dieses in einer nicht unproblematischen Funktionsverfälschung der monetären Emissionspolitik enden — der *Geld-* statt Kreditfinanzierung der Entwicklung! Denn was ist im Kontext einer funktionierenden und institutionell abgesicherten Kreditwirtschaft die Aufgabe einer als lender of last resorts operierenden Zentralbank?

---

[27] Ein Aspekt, der meist übersehen wird und auf den Kaynes in der Gen. Theory expressis verbis hinweist. op. cit. Kapt. 17 S. 222ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auch hier läßt sich mit Hilfe des Keynesschen Liquiditäts- oder Portfoliokonzepts eine einfache und operationelle Antwort geben: Es geht darum, die Liquidität nicht aller, aber wenigstens der bankvermittelten und -garantierten Kreditforderungen zu sichern und zu verhindern, daß von der Liquiditätspräferenz oder -vorsorge des Mittelbaus zwischen Sparer und Investor — also dem Kreditbanksektor selber — unerwünschte und kontraproduktive Kreditkrisen und Kreditzinseruptionen ausgehen. Mit anderen Worten: Die Primärfunktion einer nicht nur auf (Preis-) Stabilität, sondern auch und zugleich auf Entwicklungsfortschritt festgelegten Zentralbank ist oder wäre in Keynes'scher Sicht Liquiditätsgarant des Bankenapparates zu sein: Bank der Banken.[28]

Keynes, monetär beim Wort genommen und in eine monetäre Entwicklungstheorie übersetzt, heißt also, den langfristigen Entwicklungshorizont einer Gesellschaft dadurch aufhellen und ausweiten, daß man (wie in den heutigen Industrieländern geschehen) erst einmal die Geld- und Kreditwirtschaft ausbaut und organisiert. Denn was man braucht, damit Unternehmer dynamisch und innovativ und „Bank-Ephoren" tätig und mißtrauisch werden können, ist das Kredit- und Vertragsangebot in der Gesellschaft, daß, wer sich was zutraut, auch mit den dafür notwendigen Ressourcen bedient werden kann. Denn dafür bedarf es sowohl eines raum- wie zeitüberbrückenden Ressourcenverkehrswesens, eines intertemporalen (den interpersonalen einschließenden) Ressourcentransferapparats, und zwar *innerhalb* der zu entwickelnden Gesellschaft und ihrer Märkte.

Für das Kredit- und Vertragsangebot sind die den Liquiditätstransfer organisierenden Banken zuständig. Dafür, daß dieser Prozeß der möglichst vollen Liquiditätsabsorption und der möglichst richtigen Kreditmittellenkung auch störungsfrei verläuft, die *nationale* Zentralbank. Denn — und das ist der Kernpunkt der Keynes'schen Geldphilosophie — nur eine Zentralbank, die jederzeit und zu bekannten, genau berechenbaren Abzinsungskosten (Diskont, Lombard, Offenmarktkonditionen) das jeweilige Kreditvolumen liquide hält: garantiert, daß es jederzeit, wenn auch abgezinst, in Geld (Zentralbankgeld) zurückverwandelt werden kann, sichert dem Geld Wert, Funktionalität und Akzeptanz. Man akzeptiert es, weil es als Instrument der Vermögensbildung fungiert (bei den einen als zinsbringendes Geldvermögen, bei den anderen als ertragbringendes Real- oder Sachvermögen) und es hat Wert, weil die Zentralbank jederzeit bereit ist, bank- und geldmarktfähige Kreditforderung „in

[28] Dazu sehr klar H.-J. *Stadermann:* „Nur dadurch, daß Zins tragende Aktiva ... von der Zentralbank angekauft oder ... hereingenommen werden, existiert ein Bestand heimischen Zentralbankgeldes im Kreislauf der Wirtschaft. Dieser Bestand hat ... die Tendenz, von den Vermögenseigentümern gehalten zu werden. Das Geld flieht permanent aus der Zirkulation und kann nicht anders als durch Aufrechterhaltung eines ebenso permanenten Zinszugeständnisses der Güter produzierenden Ressourceneigner in der Zirkulation gehalten werden. Die Schuld ist die Mutter der Geldzirkulation, der Zins ihr Vater." in: Ökonomische Vernunft. Wirtschaftswissenschaftliche Erfahrung und Wirtschaftspolitik in der Geschichte, Tübingen, 1987, S. 341.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zahlung" zu nehmen, d. h. den Liquiditätsverzicht von Sparern und Banken, der in der Kreditvergabe steckt, bei Bedarf rückgängig zu machen.

Noch in der „General Theory" von 1936 war sich Keynes ziemlich sicher, daß ein solcher geschlossener Geld- und Kreditkreislauf nur *national* zu organisieren war, mit einer nationalen Zentralbank als Quelle letzter Liquidität. Aber bereits in den ersten Entwürfen seiner späteren „Proposals" für die Schaffung des Bretton-Woods-Systems von 1941 regt er so etwa wie ein *Welt-Zentralbanksystem* an.[29]

Wie — so fragt er — soll ein freier Welthandel, der sich zwar global ausgleicht, aber nicht in seinen Salden von Nation zu Nation, finanziert werden, wenn die Überschußländer kreditunwillig, die Defizitländer — in ihren Augen — kreditunwürdig würden? Von einem durch keinerlei lender of last resorts in puncto Liquidität geschützten und gestützten internationalen Kreditmarkt könne man weder eine volle noch von Konditionenkrisen und Panikreaktionen freie Finanzierung des weltwirtschaftlichen Wachstumspotentials erwarten, eine monetäre Restriktionswirkung, unter der letztlich Schuldner- und Gläubigerländer litten — denn die einen müßten auf nötiges Importwachstum, die anderen auf mögliches Exportwachstum verzichten.

Man sieht: Keynes hielt schon zu Beginn der vierziger Jahre ein Modell wie das der zentralbankfreien und gänzlich deregulierten off-shore-Bankkreditmärkte der Gegenwart für äußerst unpraktikabel und ökonomisch unvernünftig: sie würden das weltwirtschaftliche Wachstum begrenzen, die nationalen Expansionsprozesse der Shylock-Attitüde verunsicherter Bank-Ephoren unterwerfen und die nur bei ausreichender Liquidität liberale Weltwirtschaft im Strudel nicht mehr zu kontrollierender Anpassungskrisen an hoch-defizitäre Zahlungsbilanz versinken lassen.

Seit Beginn der 1980er Jahre wissen wir, daß Keynes' Mißtrauen in freie, deregulierte internationale Kreditmärkte nur zu berechtigt war. Nur sind wir von seinem Lösungsansatz — leider — weiter entfernt denn je. Aber nicht das ist unser Thema, sondern die enger gestellte Frage: Was sich aus dem Keynesschen Monetarismus an Schlußfolgerungen für die Entwicklungspolitik der Dritten Welt und die Entwicklungszusammenarbeit mit ihr ergibt?

---

[29] J. M. *Keynes:* Proposals for an International Clearing Union, in: The International Monetary Fund, 1945 — 1965, Vol. III, Documents, Washington D. C. 1969, S. 19ff. Zu Vorgeschichte und Hintergrund siehe W. *Hankel:* Die außenwirtschaftliche Absicherung der Globalsteuerung ... op. cit. S. 238ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

III. Voraussetzungen finanzieller Unabhängigkeit: Steuerquote, reale Geldvermögenssicherung, kreditärer Protektionismus. Wie weit darf der ausländische Krediteinfluß gehen?

1. Man kann nicht sagen, daß erst die Schuldenkrise der 1980er Jahre das Problem des „Underbanking" in der Dritten und Vierten Welt habe akut werden lassen. Gesehen wurde es schon früher. Anfang der siebziger Jahre nahm Ronald McKinnon die „finanzielle Repression" der Dritten Welt zum Anlaß einer grundlegenden Kritik an Geldtheorie wie Entwicklungshilfepraxis und empfahl der Dritten Welt, wider den Stachel des Zeitgeistes löckend, eine notfalls dirigistische Kontrolle des kurzfristigen Geldkapital- und Kreditimports, weniger aus Angst vor Verschuldung als in der — inzwischen bestätigen — Sorge, das Importbanking werde den Aufbau eines autochthonen Banking in der Entwicklungswelt negativ beinflussen.[30]

Auch unser Ausschuß „Entwicklungsländer" hat sich in den 1970er Jahren unter dem Vorsitz von Hermann Priebe mit dem Problem befaßt und eine Fülle von Erkenntnissen und praktischen Vorschlägen zu seiner Lösung beigesteuert, z.B. zur Auflösung des Zinsdilemma zwischen Geber- und Nehmerland einerseits, den lokalen Kriterien projekt- und transfergerecht andererseits — durch Zwischenschaltung nationaler oder regionaler Entwicklungsbanken in den Nehmerländern und aus dem Konditionssplitting gespeister Gegenwertfonds.[31]

Man kann auch nicht sagen, daß die damalige Debatte über Funktion und Bedeutung des kreditinstitutionellen Sektors in der Entwicklungswelt bei den amtlichen Trägern der Kapitalhilfe auf taube Ohren gestoßen oder unfruchtbaren Boden gefallen wäre. Sowohl die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) wie auch die Deutsche Entwicklungsgesellschaft (DEG) richteten mit großem Elan neue Abteilungen und Finanzierungsschemata für über die Entwicklungsbanken refinanzierte joint ventures ein. Speziell die DEG begann sich als Pate und Partner neugegründeter und expandierender Investitionsfinanzierungsbanken in der Dritten Welt zu definieren.[32] Dennoch kommt 15 Jahre später die Weltbank (WB) zu dem deprimierenden Fazit, daß all diese Einsichten und Aktivitäten wenig bis nichts genützt haben: Nicht die Inlands-, sondern die Auslandsbanken hätten ihren Anteil am inländischen Kredit- und Kapitalmarkt verstärkt; an der finanziellen — oder muß man sagen — inflatorischen

---

[30] Ronald J. *McKinnon* op. cit. S. 68ff.

[31] Hermann *Priebe* (Hrsg.) Das Eigenpotential im Entwicklungsprozeß (mit Beiträgen von W. Böll, O. Matzke, H. Priebe, H. Rudolph, W. v. Urff), Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Band 69, Berlin 1971; sowie Hermann *Priebe* (Hrsg.) Eigenfinanzierung der Entwicklung (mit Beiträgen von M. Bohnet, R. Clapham, M. Feldsieper, H.-G. Geis, W. Hammel, W. Hankel, W. v. Urff, L. J. Zimmerman), Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Band 84, Berlin 1975.

[32] Wilhelm *Hankel:* Kapitalbildung in Entwicklungsländern — Probleme und Scheinprobleme in H. *Priebe* (Hrsg.) Eigenfinanzierung op. cit. S. 9ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dominanz des Staates als Hauptträger der nationalen Investionstätigkeit habe sich nichts geändert.[33] Es gibt eigentlich keinen Sektor und kein Beispiel, in dem und an dem das Scheitern des mit soviel Elan und gutem Willen gestarteten Konzepts der „Hilfe zur Selbsthilfe" offensichtlicher geworden ist, als den der Eigenfinanzierung und das der finanziellen Selbstversorgung in der sowohl Dritten wie Vierten Welt. Hier ist statt Fortschritt nur noch Rückschritt zu verzeichnen, wie die eingangs zitierten Zahlen, Feststellungen und Bestandsaufnahmen der WB resignierend, wenn auch deutlich, aufzeigen. Und die Frage ist: warum? Was steckt dahinter?

Fehlt es der Dritten und erst recht der Vierten Welt an men and measure, dem notwendigen know-how, das für theoretisch richtig und politisch wichtig Anerkannte in die Praxis umzusetzen? Oder gibt es in den Konzepten und Praktiken der Entwicklungszusammenarbeit selber — vielleicht sogar unbewußte, unerkannte — Störfaktoren und -elemente, die das in der Theorie Erstrebte in der Praxis wieder zunichte machen? Selbst auf die Gefahr hin, der Einseitigkeit geziehen zu werden, konzentriert sich die folgende Analyse auf Antworten zur zweiten, nicht zur ersten Frage. M. E. geht es gerade bei der geld- und kreditwirtschaftlichen „Unterentwicklung" der Dritten und der Vierten Welt am wenigsten um Torheit, Mißmanagement und Korruption ihrer sogenannten Führungseliten, sondern um die vorgefundene Ausgangslage. So wenig man einen versandeten, versalzenen Boden durch eine Überdosis Kunstdünger revitalisieren kann, kann man einer zurückgebliebenen, statischen Geld-Tauschwirtschaft dadurch Kreditdynamik einhauchen, daß man sie mit einem importierten Superbanking konkurrieren läßt. Dadurch läßt sich nur der Abstand der Finanzsysteme verbreitern, der Dualismus der Finanzstrukturen vertiefen. Infolgedessen beschränkt sich die folgende „Schuldzuweisung" auf die von der Kreditgeberseite — der amtlichen wie der kommerziellen — gemachten Entwicklungsfehler und -fehlgriffe.

2. Unsere Anklageschrift beginnt mit dem Punkt: Unerbittlich klassische bzw. neoklassische „Vorurteile" in Konzept und Vollzug der seit über drei Jahrzehnten praktizierten finanziellen Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern, unabhängig davon, ob diese in subventionierter Form als Hilfe oder in kommerzieller Form als Kreditgeschäft betrieben wird.

Das erste dieser Vorurteile besteht darin, daß der von außen zu deckende Geld- wie Realkapitalbedarf einfach *unterstellt* wird, statt festzustellen, ob und in welcher Form er besteht und ob nicht zumindest in Teilen aus dem Inland heraus gedeckt werden könnte. Man importiert Kredit (ein Prozeßgut) wie ein x-beliebiges Konsumgut: Bier oder Pkw, statt über seinen Lizenzbau nachzudenken. Wie wir gleich noch sehen werden, liegt hierin einer der Hauptschwachpunkte des bei bankmäßiger Vergabe der Hilfen und Kredite — von WB über KfW bis zum off-shore-banking — so beliebten Projektapproaches. Das Projekt

[33] WEB 1985, 1986 a.a.O., A. *Virmani* op. cit. S. 2ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

läßt bei punktueller und das Prozeßumfeld ausklammernder Betrachtungweise einen bis auf die letzte Geldeinheit berechenbaren Finanzierungsbedarf erkennen. Die Frage nach dem unabhängig vom Projekt und seinem Fortschritt bestehenden oder sich entwickelndem makroökonomischen Finanzierungs-„potential" stellt sich erst gar nicht oder kann, falls gestellt, vom aufs Projekt fixierten Kredittechniker ohne große Mühe als ungesicherte Annahme, wenn nicht gar volkswirtschaftliches Prinzip Hoffnung abgetan werden.

Das zweite Vorurteil aus derselben theoretischen Ecke besteht darin, *Geld- und Realkapitalbedarf einfach gleichzusetzen:* was immer an Kredit aus dem Ausland beantragt und nach Antragsprüfung bewilligt wird, dient „nur" dazu, (so die durch nichts gedeckte Unterstellung) eine real vermutete Güterlücke (an Investitions- wie Konsumgütern des „induzierten Devisenbedarfs") zu schließen; die klassischen Erzväter Hume, Ricardo und Schüler lassen hier besonders grüßen. Es wäre schön, wenn es so wäre; denn dann gäbe es in keinem Entwicklungsland „überflüssige" Devisen, um importierte Inflation und exportierte Kapitalflucht zu finanzieren. Doch auch davon später mehr.

Das dritte — und für die derzeitige Schuldenkrise ursächlichste — Vorurteil derselben Provenienz liegt *in der mikro-, statt makroökonomischen Bewertung der Kreditfinanzierungskosten,* der Unterschätzung, um nicht zu sagen: Ausblendung des in der Fremdwährungsfinanzierung eingebetteten Transfer-Risikos. Man vergleicht Inlandszins mit Auslandszins ohne die im Inland entgangenen Potential- oder Entwicklungseffekte, vor allem aber ohne die durch den Rückgriff auf die Auslandswährung miteingefangenen Transferrisiken mit der gebotenen Vorsicht eines Bank- und Entwicklungsfachmannes in Rechnung zu stellen. Kein Wunder, daß bei einer derart punktuellen, mögliche, aber nicht sichere Folgekosten außer Betracht lassenden Kreditkostenrechnung der Auslandskredit den Inlandskredit (falls dieser überhaupt zur Verfügung stehen sollte) mit Längen schlägt, wie immer, wenn der betriebswirtschaftliche Kostenbegriff den volkswirtschaftlichen, der horizontlose Punktansatz den der Prozeßkalkulation verdrängt.[34]

Freilich, damit unser Ausgangsverdacht, die nunmehr eingetretene Kreditabhängigkeit der Dritten und Vierten Welt von der Ersten habe mehr mit unseren Fehlern und Defiziten an Entwicklungseinsicht zu tun als mit deren Torheit, Mißmanagement und Korruption, sich zum Beweis verdichtet, müssen aus Thesen Fakten und Analysen werden.

3. Wir beginnen mit der Überlegung, wie denn der in der Entwicklungszusammenarbeit praktizierte Fall einer Parallelfinanzierung von Geldkapital- und Realkapitalimport durch eine keynesianische Geld- und Prozeßbrille betrachtet, aussähe?

---

[34] Die Analogie zum Energiepreis drängt sich auf. Seine betriebswirtschaftliche Kalkulation mag zwar Merkposten für Umwelt- und Strahlungsschäden enthalten, aber wird kaum das volle Risiko abdecken, da es niemand kennt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die erste Welt vermarktet in der Dritten und Vierten Welt ihre Überschüsse, von Ausrüstung über Pkw bis zu Bier und Zigaretten, und läßt diese durch ihre Banken finanzieren. Gleichviel, wo diese Banken ihren Geschäftssitz haben: in Frankfurt oder Luxemburg, ob es sich um öffentlich refinanzierte Kapitalhilfe oder kommerzielle Kreditgewährung handelt, der Dritten und der Vierten Welt wird der Zwang zu eigener Geldvermögensbildung, Monetarisierung dieser Realersparnis durch Umwandlung in Spareinlagen, Verwandlung dieser Spareinlagen in Bankkredite abgenommen. Es reicht, wenn im Empfängerland „durchleitende" Bankinstitute bereitstehen, die die Auslandskredite in fremder Währung (DM, Euro-Dollar) in Inlandsforderungen und -schulden umwandeln; Forderungen gegenüber dem Inlandskäufer, soweit er nicht in bar zahlt, Schulden gegenüber dem ausländischen Gläubiger (Bank oder Geldmarkt), die zunächst einmal „stehenbleiben". Was motiviert angesichts dieser großzügigen Versorgung mit ausländischen Geldvermögen, Bankeinlagen und Krediten ein lediglich als Nukleus vorhandenes inländisches Bankwesen zu Wachstum, Entfaltung und landesweiter Vernetzung? Nicht allzu viel, denn es müßte angesichts der im Inland herrschenden Unsicherheiten für Geldsparer, die von Inflation bis zu politisch-motivierten Mordkampagnen reichen, geradezu horrende, das Nicht-Liquiditätsrisiko abdeckende Zinsen zahlen.

Der Zinsvergleich Inlands- zu Auslandskredit wird somit von zwei Seiten her verzerrt: der Inlandsunsicherheit, die den Liquiditätsverzicht der inländischen Geldvermögensbesitzer „politisch" verteuert, der Nichterfassung der im Auslandskredit enthaltenen Makrokosten aus blockierter Binnenentwicklung (unterlassener Monetarisierung verfügbarer Realersparnis) und den bereits heute kontrahierten, aber erst später anfallenden Transferbelastungen.[35]

Hinzu kommt die nicht immer lautere Konkurrenz der letzten Liquiditätsquellen. Teilen sich nationale Zentralbank und internationaler Geldmarkt das Geschäft, das im Inland gebundene Kreditvolumen liquid zu erhalten, eröffnet sich für den inländischen Geldvermögensbesitzer (Banken wie Nicht-Banken) eine geradezu verführerische Alternative: er kann über die Kreditlinie seiner Bank bei ihrer ausländischen Korrespondenz- oder Gläubigerbank sein in Inlandsforderungen (Kredittitel) angelegtes Geldvermögen nicht nur in inländisches Zentralbankgeld, sondern in Auslandsgeldvermögen umwandeln: an seiner Zentralbank vorbei Kapital exportieren! Eine Möglichkeit, die sich um so leichter nutzen und ausnutzen läßt, je größer der Marktanteil des Bankkredits im zwischenstaatlichen Kapitalverkehr ist.

Wenn es, wie die Weltbank feststellt (WEB 1985, S. 14ff.) in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg zu einer völligen Umkehrung der zwischenstaatlichen Kapitalverkehrsstrukturen gegenüber dem Bild der Zeit vor dem Ersten

[35] Wären die Konditionen der off-shore-Bankenkredite der Jahre zwischen den beiden Öl-Schocks (1974/1979) im Sinne der keynesianischen Portfolioeffekte und Rücktransferkosten „richtig" berechnet worden — die Schuldenkrise der Dritten und Vierten Welt wäre wahrscheinlich unterblieben. Sie hätte sich nicht gerechnet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Weltkrieg gekommen ist: damals dominierte der Nicht-Banken-Kapitalexport (nämlich Direkt- und Portfolioinvestitionen) im Verhältnis der hoch- zu den weniger entwickelten Ländern, inzwischen hat der Bankenkapitalexport, vor allem der aus den off-shore-Zentren, jede andere Form der Finanzierung von Leistungsbilanzdefiziten der Entwicklungsländer verdrängt, dann wird klar, was die Substitution von an sich möglicher Eigenkreditproduktion durch — allenfalls betriebswirtschaftlich billiges — Einfuhrkapital in Wahrheit bedeutet; nicht nur den Verzicht auf autonome Entwicklungsplanung und -politik, sondern auf den Schrittmacher der Entwicklung selber, die den Realsektor permanent mit Innovationen um- und vorantreibende Kreditwirtschaft.[36]

Nichts als „Theorie"? Wir können in der heutigen Realität der Entwicklungsländer und der seit über 30 Jahren praktizierten Entwicklungszusammenarbeit zwischen Industrie- und Entwicklungsländern auf mindestens drei gewichtige — und nachprüfbare — Indizien verweisen, die das oben Gesagte bestätigen: 1. die permanente Überschätzung des realen Kapitalimportbedarfs der Entwicklungsländer durch die Fremd-Kreditgeber, 2. die real nachzuweisende Unterauslastung des inländischen Spar- und Geldvermögenspotentials, 3. die aus der Funktionslosigkeit der Zentralbank resultierende Verfälschung ihres Auftrages in den meisten Entwicklungsländern zur Bank des Staates statt der Banken.

Für Indiz Nummer eins spricht die von Kapitalhilfeeinrichtungen wie WB, KfW, wie dem off-shore-Banking gleichsam abgesprochene Usance bei Großprojekten in Entwicklungsländern möglichst keine auf den reinen Devisenbedarf beschränkte Finanzierung anzubieten, sondern eine weit darüber hinausgehende. Die Begründung enthält Argumente wie „Sicherung der Gesamtfinanzierung" und „Berücksichtigung des vom Projektfortschritt erwarteten zusätzlichen Devisenbedarfs", also eine Palette, die von Mikro- bis Makroargumenten reicht. Tatsächlich aber meinen beide Argumente, daß das Bankwesen im Empfängerland für Ko-Finanzierung zu schwach ist, um die in lokaler Währung anfallenden Projektkosten und den „induzierten" Devisenbedarf kreditieren zu können. Und so finanziert man denn — sicher ist sicher — mit der Übernahme der lokalen Projektkosten durch die offizielle Entwicklungshilfe und die kommerziellen Kreditimporte seit über 30 Jahren, und seit den dem Ölschock folgenden siebziger Jahren in geradezu astronomischen Dimensionen, genau das, was man doch eigentlich bekämpfen wollte und sollte: die Inflation und die Kapitalflucht, die es beide in dieser Dimension ohne diese Form der Kreditfinanzierungstechnik nie hätte geben können; wenn man den Entwicklungsländern nicht die für die Inlandsfinanzierung gar nicht benötigten Devisen immer wieder

[36] Dieser (bereits in Anmerkung 26 erwähnte) keynesianischen Portfolioeffekt fehlt, wie R. I. McKinnon nachweist, im neoklassischen Geldmodell völlig. op. cit. S. 124ff. „Die reale Kassenhaltung (wird) nicht als Abflußrohr („conduit") für die Finanzierung der Sachkapitalakkumulation erkannt". Obwohl, wie McKinnon feststellt: „Wachstum und Sparen einen sich selbst finanzierenden Entwicklungsprozeß („virtous circle") bilden könnten", kommt er nicht zustande, weil man seine institutionelle Basis weder sieht noch herstellt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

im Kreditwege zugeführt hätte. Eine Überfinanzierung, die sie für „ihre" Zwecke genutzt haben, wie gesagt, Kapitalflucht, Inflation, deren dickes Ende aber jetzt beim Volk und seiner Wirtschaft hängen bleibt — als Schuldenkrise.

Und das so schwache Bankwesen in den Entwicklungsländern betrifft, stellt sich die Frage: Hat man ihm die Übernahme der reinen Inlandskostenfinanzierung nicht zugetraut, oder wollte man gar kein leistungsfähiges Inlandsbanking haben oder heranzüchten?

Indiz Nummer zwei ist noch viel stärker. Bereits ein Grob-Vergleich der Realersparnis der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (Volkseinkommen minus Konsum) mit den Daten der verfügbaren Bank- und Kreditstatistiken zeigt für die Masse der Entwicklungsländer — ebenfalls seit Jahrzehnten —, daß die Jahreszahlen der Kreditaktivität nur in einigen Ausnahmejahren und -fällen das real zu vermutende Potential für Geldvermögensbildung und Inlandskreditgewährung ausschöpfen. Verschanzen wir uns nicht hinter den Fehlerquellen der Berechnung: wer immer in älterer und neuester Zeit in Entwicklungsländern Finanz- und Bankstrukturen analysiert hat, weiß, daß sie im Prinzip und in der Tendenz den Nagel auf den Kopf trifft. Die Mehrzahl der Entwicklungsländer lebt *unter,* nicht über ihre kreditwirtschaftlichen Verhältnisse und Möglichkeiten![37]

Und wie sollte es anders sein, wenn selbst „kontinentale" Entwicklungsländer wie China, Indien, Brasilien über ein lediglich an Staat und Außenhandel angelehntes Bankwesen verfügen, kopflastig konzentriert auf die großen Haupt-, Handels- und Hafenstädte, ohne Netzanschluß und Unterbau in der Tiefe des Landes, der Weite der Provinzen, wo, wie in den Tagen des europäischen Mittelalters, der money lender (oftmals ein Landesfremder) sein Wuchergeschäft betreibt?[38]

Indiz Nummer drei beschert uns ein Rendez-vouz mit unserer eigenen Geldgeschichte und -entwicklung. Was waren Zentralbanken, bevor sie — beginnend im 18. Jahrhundert, und keineswegs immer gradlinig — zu Banken der Banken heranwuchsen? Sie waren verlängerter Staats- und Kriegsschatz, Banken der Krone und später des Staates, deren Inflationskapazität (von Münz- bis Papiergeldvermehrung) ein politisch angenehmeres Substitut für das zu allen Zeiten unpopuläre (und politisch gefährlichere) Steuereintreiben war. In den

---

[37] Siehe Kreditanstalt für Wiederaufbau (Volkswirtschaftliche Abteilung): Zur Wirtschaftslage und Entwicklungsplanung der Indischen Union (unter besonderer Berücksichtigung der indischen Agrarpolitik) Band 1 (1965) S. 52 und S. 85 ff., wo quantitativ belegt und nachgewiesen wird, daß man bis in den dritten 5-Jahresplan hinein sich darauf beschränkte, das Ausgabe-(Investitions-)Wachstum zu budgetieren, aber nicht das Einnahme- oder Finanzierungsaufkommen, obwohl reale Ersparnis — laut volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung — reichlich vorhanden war.

[38] Siehe Kreditanstalt für Wiederaufbau op. cit. S. 85ff. sowie *U Tun Wai:* Interest Rates Outside the Organized Money Markets of Undeveloped Countries, IMF-Staffpapers Vol. 6 (1957), S. 180ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Entwicklungsländern — moderne Zentralbankstatute her oder hin — gilt diese Charakterisierung noch heute. Die Zentralbank als lender of last resorts hat überwiegend nicht — noch nicht — die Funktion, ein bereits gebildetes und in der Ressourcenaneignung und -kombination bereits eingesetztes Geldvermögen (Kreditvolumen) liquide zu halten; sie ist Letztfinanzier des Fiskus, des Entwicklungsbudgets und der das Entwicklungsbudget umsetzenden Entwicklungsbanken und -projekte. Was in Industrieländern wie der BRD aus konstitutionellen Gründen auf die Gewinne aus dem Zentralbankgeschäft beschränkt ist, daß sie dem Fiskus als Steuerersatz oder -ergänzung zustehen, gilt in der Mehrheit der Entwicklungsländer für das gesamte Zentralbankgeschäft: Geldmission und Inflation treten weitgehend anstelle der Besteuerung.

Und es stellt sich die Frage: welchen Sinn es macht, zusammen mit dem Staat eine staatliche Zentralbank zu errichten und diese — zum Ausweis monetärer Souveränität — beim IWF zu akkreditieren, wenn es für diese Zentralbank weder einen Auftrag (Liquidisierung des Kreditvolumens) noch einen Unterbau — nämlich ein vor Liquiditäts-, Kredit- und Zinskrisen zu bewahrendes Bankwesen gibt?

Wo auch immer wir in diesem, seine Probleme selber schaffenden und verstärkenden „fehlerhaften" Geld-, Kredit- und Finanzierungskreislauf heutiger Entwicklungsländer den Anfang suchen, wir landen bei den *Banken*. Die Dritte und erst recht die Vierte Welt ist — wir wiederholen es — „underbanked"! Deswegen hat sie ihre Probleme: erstens mit der Verschuldung an das Ausland, weil sie eine an sich mögliche Eigenkreditproduktion durch (nur mikroökonomisch) billige Kreditimporte ersetzt, zweitens mit der Inflation, weil sie a) im Inland eigentlich nicht benötigte Kreditdevisen dennoch als Kreditimport zuläßt, um diese Mittel dann in Inlandsgeld zu verwandeln, und weil sie b) eine als Bank der Banken zur Funktionslosigkeit verurteilte Zentralbank zur Staatsbank für eine mehr oder minder offen-inflatorische Entwicklungsfinanzierung denaturiert, drittens mit der Kapitalflucht, weil der „kurzgeschlossene Kredit" zwischen In- und Auslandsbanken die Fluchttore aus dem nationalen Geldvermögens„gefängnis" ebenso weit wie wohl geschmiert öffnet; nicht daß dies die Ursachen und Motive der Kapitalflucht erklärte, wohl aber die bestehenden Gelegenheiten.

Aber schwerer wiegt, daß sich dieser Teufelskreis des underbanking weder durch Eigenkräfte der Kreditmärkte noch der Gesamtentwicklung aufheben oder durchbrechen läßt. In den Entwicklungsländern bleibt der größte Teil des Geldvermögenspotentials der Vermarktung zu Krediten entzogen, solange Unsicherheit, Geldentwertung und Pogrome es bedrohen — es bleibt vorsichtshalber im Untergrund (Hortung) oder flieht ins Ausland (Kapitalflucht). Auch die Prozesse der Monetarisierung, Intermediatisierung und Institutionalisierung der verfügbaren Mittel kommen nicht in Gang; das autochthone banking steht unter dem überlegenen Konkurrenzdruck des off-shore-bankings, dessen Kapitalreserven, banktechnisches know-how und weltweite Refinanzierung und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Risikoabgrenzung einfach nicht zu unterlaufen sind. So „müssen" die Inlandsbanken der Entwicklungsländer die Rolle spielen: sich als bloße Durchleitstellen des transnationalen Finanzkapitals zu bescheiden und sich im übrigen auf das Dienstleistungsgeschäft zu beschränken.

Man könnte in Anlehnung an G. Myrdal von einem „Prozeß sich kumulativ selbstverstärkender Verursachung" (cumulative circular causation) sprechen.[39] Weil es keinen institutionell geordneten und geführten Widerstand gegen Verschuldung, Inflation und Kapitalflucht, weil es keine mit Sachverstand und Macht ausgestatteten Interessenvertreter der Geldvermögensbildner gibt, keine Banken, fällt es dem Staat leichter, die Regeln der (vom Internationalen Währungsfonds oder der WB vorgeschriebenen) Geldverfassung zu mißachten und die für den Kreditsektor vorgesehene Refinanzierungsinstanz, die Zentralbank, zu „vereinnahmen". So kommt es noch zu mehr Inflation, noch mehr Verschuldung und noch mehr Abhängigkeit vom Ausland: off-shore-banking und IWF zusammengenommen.

Es ist in den fortgeschrittenen Industrieländern modisch geworden, die „Macht der Banken" zu perhorreszieren, und daran mag einiges dran sein. In der Dritten und erst recht in der Vierten Welt geht es jedoch darum, die „Ohnmacht der Banken" zu beseitigen — denn sie hat die dortigen Verhältnisse überhaupt erst ermöglicht und möglich gemacht, daß sie sich noch mehr verschlimmern können.

5. Wir schließen mit der Frage ab: Wo bieten sich Ansatzpunkte, wo zeigen sich Hoffnungsschimmer für eine Durchbrechung des Teufelskreises der finanziellen Abhängigkeit und Entmündigung der Entwicklungswelt?

Man muß sehen, daß in den Entwicklungsländern — stärker als in den Industrieländern — öffentliche und private Entwicklungsfinanzierung zusammenhängen, und daß der Hauptherd und -beschleuniger der inneren Inflationsprozesse der Fiskus mit seinen ungedeckten Ausgabenprogrammen ist. Deswegen gehören Steuer- und Kreditwesenreform zusammen und auf die Agenda. Erst die Eingrenzung der „Besteuerung über die Inflation" durch eine berechenbare „Konfiskation"; im Klartext: eine Anhebung der inneren Besteuerungsquoten auf das Niveau der staatlichen Gesamtausgaben schafft die Voraussetzung für eine inlandswirksame Bewirtschaftung des in diesen Ländern mobilisierbaren Spar- und Realkapitals, die Basis für die Umsetzung von Geldvermögen in Geldschulden (Kredite). Dabei kann die Frage nach Höhe und Quellen des Besteuerungspotentials in einkommensarmen Ländern seit Nicholas Kaldors bahnbrechenden Untersuchungen aus den 1960er Jahren als definitiv geklärt gelten: es sind die Ungleichheiten einer Einkommensverteilung, die mit der Explosion von Inflation und Bevölkerungsvermehrung seitdem eher noch

[39] Gunnar *Myrdal:* Economic Theory and Under-Developed Regions, London 1957, S. 12ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gewachsen sind.[40] Wie im Europa des 18. und 19. Jahrhunderts liegt die große, in der Entwicklungswelt jedoch noch immer ungenutzte Chance „ordentlicher" Fiskalität und Budgetgestaltung in der Wegsteuerung von agrarischer Grundrente und anderen tradierten Monopoleinkommen, z. B. im Handel.

Gelingt es durch höhere Inlandsbesteuerung den Inflations„bedarf" der Staaten entscheidend zu reduzieren, entsteht fast von selbst ein günstigeres Klima für die Monetarisierung von Realüberschüssen und -ersparnissen. Hinzu kommt, daß ein ganz wesentliches Motiv der Kapitalflucht in erwartungssichere Anlagen und Fremdwährungen entfiele. Man hätte Nachfrage für auf Inlandswährung lautende Kredittitel, deren begreifliches Mißtrauen und deren Anlageattentismus zunächst und zusätzlich dadurch ausgeräumt werden könnte, daß diese Titel mit ihren Realwert sichernden Zinsarrosionszusage (einer indexgebundenen Zinsgleitklausel) ausgestattet würden: einer auf die volle Laufzeit ausgestellten Realzinsgarantie.

Natürlich bedürfte es, um neue und zusätzliche Geldvermögensbildung mit neuer und zusätzlicher Kreditinanspruchnahme zu kombinieren, eines ganz anderen Bankenapparates in den Entwicklungsländern als des bestehenden: größer, vernetzter, inlandsorientierter, beratungsintensiver, und vor allem risikobereiter. Was immer an Investitionen finanzierenden Bankkrediten herausgelegt wird, muß sich funktional als Vorstufe und Vorfinanzierung späterer Kapitalmarktablösung begreifen, weswegen die Schaffung von Börsen — im Sinne von Sekundär- wie Emissionsmärkten — nicht allzulange aufgeschoben werden darf, ebenfalls in Anlehnung an die westeuropäisch-nordamerikanische Finanzinstitututionengeschichte und -entwicklung.

Die wohl wichtigste innere Entwicklungsfehlerfunktion in diesem schrittweisen Prozeß des Aufbaus einer leistungsfähigen Finanzinfrastruktur in allen Ländern der Dritten und Vierten Welt fällt der von der Staats„annektion" befreiten Zentralbank zu. Ihr finanzieller und liquiditärer Rückhalt für das im Aufbau befindliche Bank-, Börsen- und Kapitalmarktwesen in Ländern, wo es dergleichen noch nie gegeben hat, ist sozusagen conditio sine qua non. Denn Zinsschocks, die mit dem Kapitalwert der Geldvermögen und Kreditforderungen auch deren Liquidität verringern, sind in der Adolescenzphase eines solchen Systems ungleich traumatischer als bei dessen voller Reife.

Spätestens beim Stich- und Reizwort Zinsschock stellt sich die Frage nach dem Verhältnis des jungen, unausgereiften Binnen-Kreditsektors dieser Länder zum in jeder Weise überlegenen off-shore-banking: Soll es, wie im realen Produkions- und Dienstleistungssektor üblich, mit „joint ventures" diesen Prozeß zu seinem quasi-eigenen machen? Oder empfiehlt sich — zumindest

[40] Nicholas *Kaldor:* Economic Growth and the Problem of Inflation, Economica, August und November 1959; ferner The Role of Taxation in Economic Development, International Economic Association, Wien 1962 sowie die Diskussion des Themas in: W. Hankel: Art. Die Deutsche Entwicklungshilfe, Handbuch der Finanzwissenschaft, Tübingen 1964, 2. Aufl. S. 263ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zeitweise — eine kreditäre Abkoppelung der Bankwirtschaft der Entwicklungsländer von der der ersten Welt, ein Listscher monetärer Schutzzoll oder -wall in Gestalt von Kreditimportkontingenten, und einer Begrenzung der bei Auslandsbanken bestehenden Kredit- und Verschuldungslinien?

Kommen wir ein letztes Mal auf die kombinierte Lehre aus geldhistorischer Erfahrung und monetärer — keynesianischer — Entwicklungstheorie zurück. Frühere, an bestimmte Finanzzentren und bestimmte Leitwährungen gebundene Weltbankiers (Antwerpen, Amsterdam, London, New York ohne angeschlossenes off-shore-banking) — so sahen wir — benutzten ihre Dominanz (Marktstellung) weniger für Währungskredite als für Währungsbewertungen; die Zentren waren mehr Währungsbörse als Weltzentralbank, die dort agierenden Banken mehr Makler als Finanzier — vor allem aber keine unseriösen Großschuldner, wie die USA der Gegenwart. Die Volkswirtschaft mit der Leitwährung (Spanien, Niederlande, England, die USA der Bretton-Woods-Ära) begnügte sich in ihren guten, anerkannten Jahren mit dem Aufwertungs- oder Agiogewinn ihrer Währung gegenüber allen übrigen, importierte fremde Realressourcen zu Vorzugspreisen. Dafür bot sie dem Rest der Welt(wirtschaft) ihre Währung als Wechselkursbezugsbasis oder (walrasianischer) numéraire,[41], ein Geschäft auf Gegenseitigkeit.

Keine Frage, daß diese im System angelegte Selbstbescheidung des Weltbankiers und seiner Leitwährung — seine Kredit-, Refinanzierungs- und Schuldenabstinenz — das Aufkommen einer korrespondierenden Bankwelt in den Handelspartnerländern begünstigte und nicht hemmte: die Welt-Zentrale setzte „Maßstäbe", reduzierte die sonst unübersehbare Zahl der (bilateralen) Währungstauschrelationen (Wechselkurse) und exportierte als Äquivalent der in eigener Währung finanzierten Importüberschüsse ein mäßiges Quantum an Reserve-Liquidität. Ein Kreditkonkurrent für die Banksysteme der Peripherie war die Zentrale nie, und auch nie, wie die USA der Gegenwart, ein zinstreibender „Kreditabstauber"! — auch dann nicht, als sich unter Führung der Emissionskonsortien, also von Nicht-Bankenmärkten, im Verlaufe des 19. Jahrhunderts unter der Ära Londons und seines Pfund Sterling der zwischenstaatliche Kapitalverkehr enorm aktivierte. Es war, wie gesagt, ein fundierter Kapitalaustausch mit relativ geringen Zins- und Tilgungslasten.

Mit der Expansion des off-shore-banking nach 1973 (Ende der Bretton-Woodsära und ölschockbedingter Kreditinflation) hat sich dieses Bild und Muster grundlegend verändert. Das in Dritter, aber auch Zweiter und Erster Welt benötigte zusätzliche Geldvermögen wird überwiegend statt durch (keynesianischen) Ersparnistransfer durch (wicksellianische) Kredit- und Einlagenschöpfung — also hoch-inflatorisch — bereitgestellt, was nicht wahrhaben oder wegdefinieren zu wollen im übrigen eine der fragwürdigsten Innovationen der

[41] Zum Thema Wechselkursnuméraire und Zahl der sich bildenden Wechselkurse (n-1 oder n. n-1:2) siehe W. *Hankel:* Die außenwirtschaftliche Absicherung der Globalsteuerung ... op. cit. S. 258ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

modernen Intermediationstheorie der Kreditvernetzung ist.[42] Denn Kreditkettenverlängerung ist nicht gleich Kreditkettenverlängerung. Es macht einen gewaltigen Unterschied, ob Kredite aus Spareinlagen (altmodisch: Konsum- oder Investitionsverzichten) oder aus zusätzlich „geschöpften" Inter-Bankkrediten refinanziert werden. Im Falle Eins liegt Geldvermögensübertragung oder -transfer vor, im Falle Zwei schlichte und hoch-inflatorische Kapital„schöpfung". Wäre der deutsche Kreditaufsichtsgesetzgeber derselben Meinung wie beispielsweise Timmermann („Ich beurteile die Ausweitung und Intensivierung der internationalen Finanzintermediation wegen der damit verbundenen Wachstumseffekte eindeutig positiv"[43]), hätte er sich die Mühe mit dem neu ins Kreditwesengesetz (KWG) eingeführten § 10a vom Juli 1985 (BGBl I S. 1472) sparen können; er mußte aktiv werden, nachdem die Recherchen der Deutschen Bundesbank ergeben hatten, daß die im Währungsinland vorgeschriebenen Kredit-Eigenkapitalrelationen im Kreditausland von einzelnen Institutionen oft um bis zum Dreifachen überschritten wurden, wie Vertreter der Deutschen Bundesbank dem zuständigen Bundestagsausschuß berichteten.

Dabei ging es in dieser Frage „nur" um die Sicherheit der beteiligten Institute nicht des von solchen Instituten getragenen Systems.

Mit anderen Worten: Die finanzielle Überlegenheit des transnationalen off-shore-banking gegenüber dem unterentwickelten banking in der Dritten und Vierten Welt beruht weitgehend auf besserer Kreditinflationstechnik, einem äußerst dubiosen Konkurrenzvorteil! Und sie beinhaltet eine größere Kontraktions- und Kollabierungsgefahr, eine ordnungs- und stabilitätspolitische außerordentlich fragwürdige Errungenschaft!

Da aber — wie herausgearbeitet — die Entwicklungsstaatenwelt die Abkühlung ihrer Inflations- und Geldvermögensentwertungsraten als conditio sine qua non ihrer monetären und kreditären Entwicklungspolitik braucht, sie also neben der hausgemachten, staatsinduzierten Inflationskomponente auch die über das off-shore-banking importierte bekämpfen muß, führt kein Weg an einem zeitweiligen Kreditimportembargo: einer Beschränkung des Kreditimports auf das realwirtschaftlich unvermeidbare Importüberschußniveau vorbei.

Der u. E. unvermeidliche Listsche Kreditschutzzoll oder -protektionismus dient also uno actu dem Abbau von Inflation und dem Aufbau konkurrenzfähiger Kreditsektoren und -institutionen in den Entwicklungsländern, ein Satz, der — zumindest theoretisch — auch dann richtig bleibt, wenn dieses Konzept mißverstehende oder mißbrauchende Regierungen die Abschirmung von der

---

[42] Siehe Vincenz *Timmermann:* Internationale Finanzintermediation und Auslandsverschuldung, Sozialökonomisches Seminar der Universität Hamburg, Diskussionsbeitrag Nr. 57, Februar 1985. Ähnlich neuerdings Hansjörg *Herr:* Der Euro-DM-Markt: Theoretische Erfassung, empirische Entwicklung und Einfluß auf die nationale Geldpolitik, WZB-discussion papers IIM/LMP, Juni 1987.

[43] V. *Timmerman* op. cit. S. 19.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

importierten Kreditinflation als Freibrief oder -raum für eine neue hausgemachte Staatsinflationsrunde „nutzen" sollten.

Die Gesetze der Kreditproduktion sind also denen der Warenproduktion garnicht so unähnlich: es kommt auf Ausgangslage und Entfaltungschance der inneren „produktiven Kräfte" (F. List) an und darauf, wie hinzuzufügen wäre, die Lehren der eigenen Geschichte und Entwicklung — zeitenversetzt — zu beachten. Im Lichte dieser Erfahrung und einer diese Erfahrung realistisch reflektierenden monetären Entwicklungstheorie erweist sich das Experiment mit dem über die off-shore-Kreditmärkte bewerkstelligtem Kreditimport als folgenschwere Fehlentwicklung, als ein Irrtum, für den heute „nur" die verschuldete Entwicklungsstaatenwelt teuer bezahlen muß, für den aber demnächst auch wir in der Ersten Welt zur Kasse gebeten werden. Denn keine Weltwirtschaft kann sich als funktionsfähig erweisen, die vier Fünftel ihrer Bewohner mit falscher Kredittechnik in die Zahlungsunfähigkeit treibt.

Summary

Capital Markets and Finance-Institutions — Their relevance for the Process of Economic Development

The debt crisis of the developing countries of today is more explored in terms of facts and consequences than in those of origins. By history and analysis, however, can be learnt that in the now developed countries of the West financial revolution was prior to the industrial one and the etablishment of credit factories (credit markets and banks) has proceded those of productive capacities. Therefore financing never became a chance to play the role of the break of development. In the contrary, from classical and neoclassical ecomomic theories could be derived that in terms of development no factor is as neutral as money and credit. Not the need for means of financing, but their surplus — inflation — is regarded by such theories as the real enemy for economic progress and evolution. Only the Keynesian monetary approach — money defined as an productive asset and the missing link between presence and future instead of beeing only a numéraire — provides us with a tool of monetary development theory as well as policy. Change in society from statics to dynamics is linked with the splitting between money saver (capital former) an real investor (capital user), thus with the existence of an efficient credit and banking sector.

Development starts with the victory of credit economy and financing over barter and self-sufficiency, with solving of the „underbanking" problem of all underdevelopped regions, inclusively those of the present LDC's. Therefore the foreign indebtement crisis of most LDC's only can be overcome by substituting big parts of credit imports from banking abroad and off-shore via internal creditcreation within the limits of existing saving and development potential, which are in real terms and reality bigger than generally and especially in the Official Development Aid (O. D. A.) assumed.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sparkapitalmobilisierung in Entwicklungsländern

Korreferat zu dem Vortrag von Wilhelm Hankel „Kapitalmärkte und Finanzinstitutionen im Entwicklungsprozeß"

Von *Uwe Corsepius,* Kiel

I. Einleitung

Professor Hankel mißt in seinem Referat der Aktivierung des Selbstfinanzierungspotentials der Entwicklungsländer eine hohe Bedeutung bei. Dazu schlägt er eine Erhöhung der Steuerquote vor, die die Inflationssteuer des Staates ersetzen soll und eine Indexierung der Zinsen auf Spareinlagen. Zusätzlich soll ein monetärer Protektionismus die inländischen Geldinstitute vor der Konkurrenz ausländischer Banken schützen. Während ich die Notwendigkeit, die inländischen Finanzmärkte zu stimulieren, unterstreichen kann[1], möchte ich seine Reformvorschläge im Hinblick auf eine Mobilisierung von Einlagen bei den Finanzinstituten ergänzen und differenzieren.

II. Zinspolitik und Inflationsentwicklung

Der empirische Befund aus vielen Entwicklungsländern bestätigt die Notwendigkeit der von Professor Hankel vorgeschlagenen Erhöhung der Realzinssätze auf Spareinlagen. Auch in den achtziger Jahren legte der Staat in vielen Entwicklungsländern Höchstgrenzen für Nominalzinssätze auf Spareinlagen auf einem (so niedrigen) Niveau fest, das es den Banken nicht erlaubte, den Inflationsverlust der Sparer durch die gezahlten Zinsen auszugleichen (Tabelle 1). Zudem werden die Höchstgrenzen für Nominalzinssätze kaum den schwankenden Inflationsraten angepaßt (Hanson, Neal, 1986, S. 12-15), wodurch die Realzinssätze in Abhängigkeit von der Inflationsrate schwankten. Bei hohen und variablen Inflationsraten ist dann der reale Ertrag auf Finanzaktiva nicht nur negativ sondern zusätzlich auch kurzfristig schwierig zu prognostizieren[2].

---

[1] Zu den Gründen, warum einer Volkswirtschaft Wohlfahrtsgewinne entstehen, wenn der Finanzsektor ausgeweitet wird, vgl. *Fischer* (1982).

[2] Vgl. zu dem positiven Zusammenhang zwischen der Höhe der Inflationsrate und ihrer Variabilität *Logue, Willet* (1976), *Blejer* (1979), *Corsepius* (1988).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tab. 1: **Inflationsraten[a] und Realzinssätze für Spareinlagen[b] und Kredite[c] in ausgewählten Entwicklungsländern, 1970–1985**

Region und Land	1970/75	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Afrika											
Burkina Faso											
Inflationsrate	6,6	– 8,3	29,9	8,2	15,0	12,2	7,6	12,0	8,4	4,8	6,9
Realzinssatz auf Einlagen	– 2,2	14,3	–23,9	– 2,2	– 9,0	– 6,0	– 1,4	– 3,8	– 1,2*	2,5	0,4
Realzinssatz für Kredite	–	–	–22,4	– 0,7	– 7,5	– 2,8	2,4	– 0,5	2,1*	5,2	3,1
Elfenbeinküste											
Inflationsrate	7.5	11,9	27,6	13,0	16,6	14,7	8,8	7,4	5,9	4,3	1,9
Realzinssatz auf Einlagen	– 7,9	– 6,2	–22,3	– 7,5	–11,1	– 7,2	0,7	2,0	1,4*	3,0	5,4
Realzinssatz für Kredite	– 2,4	1,3	–14,8	0	3,3	0,8	6,7	10,0	4,1*	5,7	8,1
Ghana											
Inflationsrate	24,5[d]	56,1	116,4	73,1	54,4	50,1	116,5	22,3	122,9	39,7	10,3
Realzinssatz auf Einlagen	–18,1[d]	–48,5	–108,8	–64,4	–42,3	–38,0	–102,7	–14,1*	–113,8	–27,4	5,2
Realzinssatz für Kredite	–	–	–	–59,1	–40,4	–36,1	–102,5	– 8,3*	–107,7	–19,7	12,2
Kamerun											
Inflationsrate	10,5	9,9	14,8	12,3	6,7	9,5	10,7	13,3	16,7	11,3	1,8
Realzinssatz auf Einlagen	– 5,4[d]	10,4	– 7,4	– 1,1	– 4,7	– 3,5	– 5,7	–11,1	– 12,2	– 6,8	2,7
Realzinssatz für Kredite[e]	2,9[d]	3,8	0,9	7,1	3,5	3,6	1,5	– 4,1	– 2,2	3,2	12,7
Kenia											
Inflationsrate	9,7	11,4	14,9	17,0	8,0	13,8	11,8	20,5	11,5	10,1	13,1
Realzinssatz auf Einlagen	– 4,4	– 6,4	– 9,9	– 7,7	– 3,4	– 6,8	– 3,8	–10,6	1,8*	1,7	– 1,9
Realzinssatz für Kredite	4,0	– 3,4	– 2,9	– 2,7	1,6	– 1,8	– 1,2	– 6,6	4,3*	4,3	0,9
Malawi											
Inflationsrate	9,5	4,4	4,2	8,6	11,0	19,0	11,8	9,8	13,5	20,0	10,5
Realzinssatz auf Einlagen	–	3,1	3,3	– 1,1	– 2,3	– 7,3	– 2,1*	– 0,1	– 3,6	– 8,3	2,0
Realzinssatz für Kredite	–	–	–	–	–	– 2,3	6,7*	8,7	4,8	– 3,5	7,9
Mauritius											
Inflationsrate	12,2	12,8	9,2	8,5	14,5	42,0	14,5	11,4	5,6	7,3	6,7
Realzinssatz auf Einlagen	–	– 6,6	– 1,2	– 1,0	– 6,0	–32,0	– 5,3	– 0,3	6,5	3,0	2,8
Realzinssatz für Kredite	–	–	–	–	–	–	– 2,3	2,0	9,5	6,0	7,1

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Region und Land	1970/75	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Niger											
Inflationsrate	7,6	23,6	23,3	10,0	7,3	10,3	22,9	11,6	– 2,5	8,4	– 0,9
Realzinssatz auf Einlagen	– 3,2	–17,6	–17,3	– 4,0	– 1,3	– 4,1	–16,7	– 3,4	9,8	– 1,2	8,2
Realzinssatz für Kredite	–	–	–15,8	– 2,5	0,2	– 0,9	–12,9	– 0,1	13,0	1,6	10,9
Nigeria											
Inflationsrate	13,6	22,2	21,4	21,7	11,7	10,0	20,8	7,7	23,2	39,6	5,5
Realzinssatz auf Einlagen	–10,0	–18,7	–18,4	–16,4	– 5,7	–13,7	–14,5	0,1	–15,8*	–31,4	3,6
Realzinssatz für Kredite[f]	– 2,1	–12,2	–11,4	–10,7	– 0,7	– 8,7	– 9,3	5,3	–13,2*	–29,4	4,0
Senegal											
Inflationsrate	13,5	1,0	11,4	3,3	9,8	8,7	5,9	17,3	11,7	11,8	13,0
Realzinssatz auf Einlagen	– 9,1	5,0	– 5,4	2,7	– 3,8	– 2,5	0,4	– 9,1	– 4,5	– 4,6	– 5,8
Realzinssatz für Kredite	–	–	– 3,9	4,2	– 2,3	0,7	4,1	– 5,8	– 1,2	– 1,8	– 3,0
Sierra Leone											
Inflationsrate	8,6	17,3	8,3	10,9	21,3	11,1	23,3	31,1	69,7	66,6	76,6
Realzinssatz auf Einlagen	–	–10,3	– 1,3*	– 3,9	–14,1	– 1,9	–13,3	–21,1	–58,7	–54,6	–65,3
Realzinssatz für Kredite	– 0,4	–8,3	2,7*	0,1	–10,3	– 0,1	– 8,3	–16,1	–51,7	–48,6	–61,6
Somalia											
Inflationsrate	7,7	14,2	10,6	10,0	24,3	58,7	44,4	22,6	36,4	92,8	37,8
Realzinssatz auf Einlagen	– 5,2	–10,2	– 6,6	– 6,0	–20,3	–54,2	–38,9	–15,1	–27,9	–84,3	–23,8
Realzinssatz für Kredite	–	– 7,2	– 3,6	– 3,0	–16,8	–51,2	–34,4	–11,1	–24,4	–80,8	–18,8
Tansania											
Inflationsrate	13,4	6,9	11,6	11,4	13,8	30,2	25,6	29,0	27,0	35,8	–
Realzinssatz auf Einlagen	–	– 2,9	– 7,6	– 7,4	– 9,8	–24,0	–20,0	–22,8	–20,8	–31,8	–
Realzinssatz für Kredite	–	–	–	– 4,9	– 2,3	–18,7	–13,6	–17,0	–16,6	–22,8	–
Gambia											
Inflationsrate	10,5	17,0	12,5	8,7	6,1	6,7	6,1	10,8	10,6	22,1	18,3
Realzinssatz auf Einlagen	–	–11,0	– 5,5	– 3,7*	– 1,1	– 1,7	2,4	– 2,3	– 2,1	–11,6	– 2,8
Realzinssatz für Kredite	–	–	–	6,3	8,9	8,3	11,9	7,2	7,4	– 4,1	– 3,8
Togo											
Inflationsrate	9,6	11,6	22,4	0,5	7,5	12,4	19,7	11,1	9,7	– 3,8	– 1,8
Realzinssatz auf Einlagen	– 5,2	– 5,6	–16,4	5,5	– 1,5	– 6,3	–13,5	– 2,9	– 2,5	11,1	9,1
Realzinssatz für Kredite	–	–	–14,9	7,0	0	– 3,0	– 9,7	0,4	0,8	13,8	11,8

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Region und Land	1970/75	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Tunesien											
Inflationsrate	5,2	5,3	6,8	5,2	7,8	10,0	8,9	13,7	9,0	8,4	8,0
Realzinssatz auf Einlagen	–	– 0,8	–4,3	–2,7	– 5,3	– 7,5	– 4,9	– 9,2	– 4,5	–3,9	–2,8
Realzinssatz für Kredite	–	–	–	2,1	– 0,6	– 2,8	– 0,8	– 5,2	– 0,5	0,1	1,6
Asien											
Bangladesch											
Inflationsrate	31,7	– 1,2	8,5	5,3	14,7	13,4	16,2	12,5	9,4	10,6	10,7
Realzinssatz auf Einlagen	–20,2[d]	– 4,2	–0,4	3,3	– 6,5	– 4,5	– 1,9	– 0,5	2,6*	1,4	1,3
Realzinssatz für Kredite	–37,4[d]	– 3,6	8,9	9,1	– 0,6	– 3,7	–10,7	– 0,5	2,6*	1,4	1,3
Fiji											
Inflationsrate	10,8	11,4	7,6	6,0	7,2	14,5	11,2	7,0	6,7	5,3	4,4
Realzinssatz auf Einlagen	–	– 4,7	–3,6*	–1,5	– 2,7	–10,0	– 5,2	– 1,0	– 0,7	0,7	1,6
Realzinssatz für Kredite	–	– 1,4	2,4*	4,5	3,3	– 2,5	2,3	6,5	6,8	8,2	9,1
Indien											
Inflationsrate	9,9	– 7,8	8,4	2,6	6,3	11,1	13,0	7,9	11,8	8,4	5,6
Realzinssatz auf Einlagen	– 3,2	15,8	–2,4	3,4	0,5	– 3,6[g]	– 5,0[g]	– 1,1	–	–	–
Realzinssatz für Kredite	–	24,3	6,6	12,4	11,5	8,4	6,5	11,6	4,7*	8,1	10,9
Indonesien											
Inflationsrate	20,2	20,0	11,0	8,2	20,6	18,5	12,2	9,5	11,8	10,4	4,7
Realzinssatz auf Einlagen	7,8[h]	– 5,0	1,0	0,8	–11,6	– 9,5	– 3,2	– 0,5	– 5,8*	5,6	13,3
Realzinssatz für Kredite	–12,3	– 8,0	1,0	3,8	– 8,6	– 6,5	– 0,2	2,5	– 2,8*	1,6	7,3
Malaysien											
Inflationsrate	6,5	2,6	4,8	4,9	3,6	6,7	9,6	5,8	3,7	3,9	0,3
Realzinssatz auf Einlagen	0,3	4,9	2,1	1,6	2,9	0,3	– 2,6	4,0*	4,3	5,6	8,3
Realzinssatz für Kredite	–	–	–	4,4	5,9	3,5	2,4	3,0*	7,4	7,5	11,1
Singapur											
Inflationsrate	9,3	– 2,0	3,3	4,7	4,0	8,5	8,2	3,8	1,2	2,6	0,4
Realzinssatz auf Einlagen[i]	– 2,7	7,6	2,1	1,1	2,8	0,3	2,7	3,4*	5,1	4,4	4,6
Realzinssatz für Kredite	– 2,6[h]	8,8	3,7	3,0	6,0	5,1	3,6	6,4*	7,9	6,4	7,5

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Region und Land	1970/75	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Sri Lanka											
Inflationsrate	7,3	1,2	1,3	12,1	10,8	26,1	18,0	10,8	14,0	16,6	1,4
Realzinssatz auf Einlagen	– 1,8	6,1	13,3	2,4	3,7	– 6,1	3,0	10,2	4,3*	3,2	–
Realzinssatz für Kredite	2,9	10,6	17,7	6,9	8,7	– 1,6	7,5	11,2	– 3,0*	– 2,8	11,6
Südkorea											
Inflationsrate	15,2	15,3	10,2	14,5	18,3	28,7	21,3	7,3	3,4	2,3	2,5
Realzinssatz auf Einlagen	1,9	0,9	5,1	2,0	0,3	– 7,7	– 3,4	4,6	4,2*	3,7	3,5
Realzinssatz für Kredite	3,2	1,7	6,3	4,0	0,2	– 5,3	– 3,8	5,7	6,6*	8,4	9,0
Thailand											
Inflationsrate	8,4	4,2	7,6	7,9	9,9	19,7	12,7	5,3	3,7	0,9	2,4
Realzinssatz auf Einlagen[j]	– 1,1	3,8	0,4	0,1	– 1,6	– 7,7	– 0,7	9,7	13,9*	12,1	10,6
Realzinssatz für Kredite	5,9	9,8	7,4	7,1	5,1	– 1,7	5,3	12,7	7,4*	17,9	16,6
Naher Osten											
Marokko											
Inflationsrate	7,4	8,6	12,6	9,7	9,8	9,4	12,5	10,6	6,2	12,4	7,7
Realzinssatz auf Einlagen	– 3,1[k]	– 4,1	– 8,1	– 3,7	– 3,8	– 1,9	– 5,0	– 2,1	0,3*	–	–
Realsinssatz für Kredite	1,9[k]	1,9	– 2,1	1,3	0,7	2,1	– 1,0	1,4	0,8*	–	–
Türkei											
Inflationsrate	15,4	17,3	27,1	45,3	58,7	110,2	36,6	30,8	32,9	48,4	45,0
Realzinssatz auf Einlagen[j]	–10,1[l]	–11,3	–21,1	–39,3	–44,7	–96,2	– 8,1*	14,2	12,4*	3,0	–
Realzinssatz für Kredite	– 6,5[l]	– 8,3	–18,1	–35,3	–47,9	–84,2	– 0,4*	5,2	2,6*	3,9	–
Lateinamerika											
Barbados											
Inflationsrate	18,6	5,0	8,3	9,5	13,1	14,5	14,6	10,3	5,2	4,7	4,0
Realzinssatz auf Einlagen	–	1,0	– 3,3	– 3,5	– 7,6	– 9,2	– 7,2	– 1,5	1,5	1,4	1,5
Realzinssatz für Kredite	–	–	–	–	–.	–	– 3,1	3,1	6,5	6,8	–6,5
Bolivien											
Inflationsrate	20,6	4,6	8,0	10,3	19,8	47,3	29,0	132,6	269,0	1281,6	–
Realzinssatz auf Einlagen	–	5,4	2,0	– 0,3	– 3,8*	–29,3	1,0	–100,6	–224,0	–1141,6	–
Realzinssatz für Kredite	–	–	–	–	7,2	–19,3	16,0	– 87,6	–207,0	–1131,6	–

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Region und Land	1970/75	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Chile											
Inflationsrate	207,5	212,1	92,2	40,2	33,3	35,1	19,7	9,9	27,3	19,8	30,7
Realzinssatz auf Einlagen	–	–	1,6	22,6	11,8	2,4	21,1	38,0	0,6	–	–
Realzinssatz auf Kredite	–	–	71,0	45,9	28,8	12,0	32,3	54,0	15,5	18,5	–
Costa Rica											
Inflationsrate	13,6	3,5	4,1	6,0	9,3	18,1	37,1	90,1	32,6	12,0	15,0
Realzinssatz auf Einlagen	–	9,5	8,9	12,0	8,7	– 0,1	–	–71,8*	–13,1	2,5	– 1,5
Realzinssatz für Kredite	–	–	–	–	–	–	–	–65,1	– 9,4	6,0	5,9
Jamaika											
Inflationsrate	14,3	9,8	11,2	34,9	29,1	27,3	12,7	6,5	11,6	27,8	25,7
Realzinssatz auf Einlagen	–	1,8	0,5	–24,4	–20,2	–17,0	– 1,1	3,1	1,5	–13,4	– 4,4
Realzinssatz für Kredite	–	–	–	–	–	–14,3	0,3	6,5	1,4	–11,9	– 3,8
Mexiko											
Inflationsrate	12,1	15,7	29,0	17,5	18,1	26,4	27,9	59,0	101,8	65,5	57,8
Realzinssatz auf Einlagen	–	–	–18,0	– 5,5	– 1,4	– 0,3	1,7	– 6,5	–47,1	–17,4	1,7
Realzinssatz auf Kredite	–	–	–	0,7	1,8	1,7	8,7	–13,0	–38,8	–10,8	–
Peru											
Inflationsrate	12,4	33,1	38,2	57,7	66,6	59,2	75,4	64,4	111,2	110,2	163,4
Realzinssatz auf Einlagen	– 5,4	–25,5	–22,8	–34,8	–31,1	–23,8	–12,4	3,0	–31,3	–30,6	–81,9
Realzinssatz für Kredite	3,9	–15,0	–14,8	–26,0	–14,1	– 6,2	– 4,5	– 5,2	–32,8	–14,1	–48,6
Uruguay											
Inflationsrate	67,7	15,1	58,8	44,5	66,8	63,4	34,0	19,0	49,2	55,3	72,2
Realzinssatz auf Einlagen	–47,2	17,1	–7,4	–1,9	–16,2	–13,1	13,4	47,2	22,2*	13,1	9,7
Realzinssatz auf Kredite	–	32,5	70,0	15,2	–16,9	–13,6	12,5	37,7	44,4*	27,9	22,4

* Bruch in der verfügbaren Zeitreihe.

[a] Jährliche Wachstumsrate des Konsumentenpreisindex. – [b] Nominalzinssatz für 12monatige Termineinlagen minus Inflationsrate. – [c] Durchschnittlicher nominaler Kreditzinssatz minus Inflationsrate. – [d] Nur 1975. – [e] Für nicht begünstigte Sektoren. Begünstigte Sektoren sind: Landwirtschaft, Wohnungsbau, Klein- und Mittelunternehmen. – [f] 1973/75. – [g] Bei längerfristigen Einlagen 1 v. H. mehr Zinsen. – [h] 1974/75. – [i] 6monatige Termineinlage. – [j] 1 bis 3 Jahre. – [k] -1972–75. – [l] Mit erwarteter Inflationsrate berechnet.

Quelle: Fischer (1986, S. 197/198); IWF (1986); Khathkate (1985); eigene Berechnungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wie multiple Regressionsschätzungen zeigen (Corsepius, Fischer, 1987a), reduzieren die Sparer bei real sinkenden Zinsen auf Spareinlagen den Teil ihrer Ersparnisse, der in formalen Finanzaktiva angelegt ist, zugunsten anderer Sparformen.

Wenn Professor Hankel angesichts dieser Situation vorschlägt, die Nominalzinssätze auf Spareinlagen zu indexieren, berücksichtigt er bereits, daß eine Anhebung der Nominalzinssätze alleine nicht ausreicht. Bradley und Graham (1986) haben gezeigt, daß risikoaverse Sparer in inflationären Ländern langlebige Gebrauchsgüter Finanzanlagen vorziehen, selbst wenn gestiegene Nominalzinssätze die Inflationsverluste ausgleichen. Sie begründen dieses Ergebnis mit dem Inflationsrisiko, dem der erwartete Realzinssatz, nicht aber der Nutzen der Gebrauchsgüter unterliegen. Um zu erreichen, daß Bankguthaben auch gegenüber Sachanlagen an Attraktivität gewinnen, muß das Inflationsrisiko für die Sparer reduziert werden. Da die Inflationsvariabilität mit der Höhe der Inflationsrate abnimmt, kann dies entweder durch eine monetäre Politik, bei der die negativen Effekte auf Einkommen und Beschäftigung gering gehalten werden oder durch die bereits von Professor Hankel vorgeschlagene Indexierung beseitigt werden.

Allerdings wird deutlich, daß eine monetäre Stabilisierungspolitik einer Indexierung der Sparzinsen vorzuziehen ist, wenn man die Verwendung des mobilisierten Sparkapitals berücksichtigt. Ziel der Finanzmarktreform ist es letztlich sicherzustellen, daß mit den Einlagen die aus gesamtwirtschaftlicher Sicht effizienten Investitionen finanziert werden. Es kann jedoch gezeigt werden, daß die von hohen und variablen Inflationsraten ausgehende Unsicherheit private Unternehmen veranlaßt, ihre Anlageinvestitionen zu verringern (Corsepius, 1988). In dieser Situation verwenden die Unternehmen die zusätzlichen verfügbaren Kredite eher für Investitionen in ausländische Finanzaktiva als für die Sachkapitalbildung. Um zu gewährleisten, daß mit den zusätzlich mobilisierten Einlagen auch zusätzliche Anlageinvestitionen finanziert werden, ist eine Verringerung der Inflationsrate besser als eine Indexierung der Sparzinsen geeignet.

Obwohl in vielen Entwicklungsländern mit hohen Inflationsraten die Finanzierung des öffentlichen Haushaltsdefizits durch Zentralbankkredit ein wesentlicher Grund für die Inflationsentwicklung ist (Tanzi, Blejer, 1985), sind zusätzliche Steuern auf den Handel allein keine erfolgversprechende Alternative. Vielmehr lehrt die Erfahrung, daß viele Länder zusätzliche Steuern für neue Ausgaben verwenden, statt das bestehende Defizit zu reduzieren. Deshalb sind in einem ersten Schritt die Ursachen des Haushaltsdefizits zu analysieren und gegebenenfalls konsumtive Ausgaben des Staates zu reduzieren. Im Hinblick auf eine Aktivierung des inländischen Wertpapiermarktes ist dann zu prüfen, inwieweit ein noch bestehendes Defizit durch die Ausgaben staatlicher Schuldverschreibungen zu Marktzinssätzen finanziert werden kann.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es genügt jedoch nicht, die Inflationsrate zu verringern, um die Sparer dauerhaft dazu zu bewegen, einen größeren Teil ihrer Ersparnisse in inländischen Finanzaktiva anzulegen. Angesichts höherer Realzinsen auf Bankguthaben werden die Sparer nicht nur Sachanlagen oder ausländische Finanzaktiva auflösen, sondern auch Mittel aus dem informellen Finanzmarkt abziehen. Ein Transfer von Ersparnissen aus dem informellen in den formalen Finanzsektor erhöht jedoch die gesamtwirtschaftlich verfügbaren ausleihbaren Ersparnisse nicht. Im Gegenteil, sie verringern sich sogar, da die Geldinstitute verpflichtet sind, einen Teil ihrer Einlagen als Mindestreserven zu halten, während im informellen Finanzsektor die gesamten Anlagen wieder ausgeliehen werden (Wijnbergen, 1983). Allerdings können sich bei einer Umschichtung von dem informellen in den formalen Finanzmarkt Effizienzgewinne daraus ergeben, daß im formalen Finanzsektor ein sektoraler und regionaler Ausgleich zwischen Sparern und Investoren möglich ist, während der informelle Finanzsektor aus vielen einzelnen, voneinander getrennten Teilmärkten besteht und nicht gewährleisten kann, daß die Ersparnisse auch den volkswirtschaftlich „effizientesten" Verwendungsformen zugeführt werden.

Um einerseits die Reduktion des ausleihbaren Sparkapitals bei einer Substitution zwischen informellen und formalen Finanzaktiva gering zu halten und andererseits die Vorteile des vernetzten formalen Marktes auszunutzen, sind weitere Maßnahmen notwendig. Eine Deregulierung der Banken, z. B. durch eine Senkung der oft überhöhten Mindestreservesätze, ermöglicht den Geldinstituten, einen größeren Teil ihrer Einlagen wieder auszuleihen. Des weiteren ist es erforderlich, daß die Geldinstitute mit den zusätzlichen Einlagen auch solche Kreditnachfrager bedienen, die bisher auf den informellen Finanzsektor angewiesen waren (Corsepius, 1986). Sonst steigt im informellen Finanzsektor bei sinkendem Angebot und steigender Nachfrage der Zinssatz und veranlaßt die Sparer möglicherweise, ihre Spareinlagen von den Geldinstituten wieder abzuziehen. Damit die Banken Kredite auch an kleine, mit wenigen Sicherheiten ausgestattete Unternehmen vergeben können, sind erhebliche Investitionen in die Verbesserung ihres Kreditmanagements erforderlich. Angesichts des unsicheren Erfolgs dieser Ausgaben ist eine Eigeninitiative der Banken eher unwahrscheinlich, so daß staatliche Maßnahmen gerechtfertigt sind. In Betracht kommen zeitlich begrenzte Zinssubventionen, die an das Kreditvolumen gebunden sind oder eine freiwillige Kreditrückversicherung (Bruch, Hiemenz, 1983, S. 150f.).

Schließlich ist zu berücksichtigen, daß die Finanzmärkte in vielen Entwicklungsländern oligopolistisch strukturiert sind und oft enge Konzernverflechtungen zwischen Geldinstituten und Produktionsunternehmen bestehen (Galbis, 1986). Diese Holdingsgesellschaften maximieren den Konzerngewinn und haben in der Regel kein Interesse daran, den durch eine Verringerung der Inflationsrate gewonnenen Spielraum dazu zu nutzen, die Realzinssätze für Spareinlagen zu erhöhen. Die höheren realen Sparzinsen bedeuten höhere Kapitalkosten für die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Produktionsunternehmen und daher einen Ressourcentransfer vom Konzern zu den bisher benachteiligten Sparern. Um dennoch eine Erhöhung der realen Sparzinsen zu erreichen, sind zum einen Maßnahmen denkbar, die eine Entflechtung der Konglomerate bewirken und zum anderen vorübergehend vorgeschriebene Mindestzinssätze, die die Finanzinstitute zwingen, die realen Einlagenzinsen zu erhöhen.

III. Institutionelle Politik

Neben attraktiven Realzinssätzen bestimmt auch die Dichte und Struktur des Zweig- und Geschäftsstellennetzes der Finanzinstitutionen das Niveau der finanziellen Ersparnisse. Lange Wege zu den Geldinstituten erhöhen für die Sparer die Kosten, Ersparnisse in Bankguthaben anzulegen und begünstigen so die Ersparnisbildung in Sachaktiva bzw. das Horten von Bargeld. Multiple Regressionsanalysen bestätigen einen signifikant positiven Zusammenhang zwischen der Anzahl der Zweigstellen von Geschäftsbanken und dem realen Einlagevolumen (Bürkner, 1981, S. 169, Homasawin, 1984, S. 82). Angesichts der Konzentration der Geschäftsbanken auf die Hauptstadt bzw. die städtischen Zentren[3] diagnostizieren verschiedene Autoren — so auch Professor Hankel — eine Unterversorgung der ländlichen Gebiete und fordern einen Ausbau des Zweigstellennetzes. Dabei wird in der Regel vernachlässigt, daß neben den Geschäftsbanken eine Reihe von Institutionen in ländlichen Gebieten existieren, die auch finanzielle Dienstleistungen anbieten, allerdings nur einen geringen Teil der gesamten Einlagen mobilisieren. Im einzelnen sind hier besonders Postsparkassen, Sparbanken und Kreditgenossenschaften zu erwähnen. Werden private Banken per Dekret gezwungen, ihr Zweigstellennetz erheblich in ländliche Räume auszudehnen, kann dies leicht zu einer Überdimensionierung des Bankensystems führen, bei der die Effizienzgewinne der erhöhten Finanzintermediation von den gesamtwirtschaftlichen Kosten einer verstärkten Mobilisierung deutlich übertroffen werden. Erfolgversprechender scheint eine Reform bereits bestehender Finanzinstitute, um deren Mobilisierungsleistung zu erhöhen.

Als wichtige Hemmnisse der Mobilisierung von Einlagen können der Zugang zu günstigen Refinanzierungsmöglichkeiten bei der Zentralbank und zu subventionierten Krediten anderer Geber angesehen werden. Wenn sich Entwicklungsbanken und Genossenschaften nur als Kreditverteilungsstellen begreifen und von dem Zwang befreit sind, aktiv Einlagen anwerben zu müssen, ist ihre geringe Mobilisierungsleistung verständlich. Reformen sollten deshalb diese Institutionen einem stärkeren Wettbewerb mit den Geschäftsbanken aussetzen und beispielsweise subventionierte Kredite an die Höhe der mobilisierten Einlagen knüpfen.

---

[3] Vgl. zu einer Übersicht über die Geschäftsbankendichte in Städten und ländlichen Gebieten einiger Entwicklungsländer, *Fischer* et al. (1986, S. 94).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ein Vergleich der Postsparkassen mit den in vielen Entwicklungsländern weit verbreiteten informellen Spar- und Kreditvereinen zeigt zwei weitere Ansatzpunkte für Reformen auf[4]. Während Postsparkassen nur Einlagen entgegennehmen aber keine Kredite vergeben, ist der Kreditzugang der Hauptgrund für viele Haushalte, sich an informellen Sparformen zu beteiligen. Die Kopplung von Aktiv- und Passivgeschäft erlaubt es darüber hinaus, die Informationen, die bei dem Einlagengeschäft anfallen, zur Kreditvergabe zu verwenden und so die Transaktionskosten relativ zu einer Trennung des Einlagen- vom Kreditgeschäft zu senken. Ein weiterer Ansatzpunkt ist die Anpassung der Spar- und Kreditinstrumente an die jeweiligen Zielgruppen. Institutionen, die in ländlichen Gebieten der Entwicklungsländer operieren, müssen die hohe Analphabetenquote berücksichtigen und die formellen Prozeduren im Einlagen- und Kreditgeschäft einfach gestalten. Häufig zu beobachtende hohe Mindestsparbeträge und lange Bindungsfristen der Einlagen sind ebenfalls eher auf die Bezieher regelmäßiger Einkommen in den Städten als auf die Bauern zugeschnitten, deren Einkommen und Liquiditätsbedarf stark schwanken.

Abschließend muß ich der These von Professor Hankel widersprechen, die internationalen Banken würden die Entwicklung des heimischen Banksystems und damit die Ersparnismobilisierung in den Entwicklungsländern behindern. Die empirische Analyse zeigt, daß in einer Reihe der hochverschuldeten Entwicklungsländer, z. B. Peru und Thailand, bereits hoch konzentrierte und entwickelte Geschäftsbankensysteme existieren[5]. Daß die Filialen der Auslandsbanken in einigen Ländern nur wenige inländische Einlagen mobilisieren, ist weniger auf fehlende Motivation als vielmehr auf bereits bestehende Regulierungen zurückzuführen, die das inländische Bankensystem schützen sollen und die Geschäftstätigkeit der ausländischen Filialen auf die Kreditvergabe beschränken. Dabei konzentrieren sich die ausländischen Banken auf die Finanzierung der multinationalen Unternehmen und des Außenhandels (Pigott, 1986) und ergänzen so das inländische Bankensystem. Möglichkeiten, die ausländische Banken für die inländische Ersparnismobilisierung zu nutzen, liegen nicht in einer stärkeren Beschränkung, sondern in ihrer Deregulierung. Zwar werden die Auslandsbanken auch dann keine landesweiten Filialen errichten, sie bilden aber eine Konkurrenz für die inländischen Banken in den Städten und werden diese so zwingen, sich durch Ausbau ihres Zweigstellennetzes neue Einlagen zu verschaffen.

---

[4] Vgl. zu der Funktionsweise und der Verbreitung der Sparvereine in Afrika *Miracle, Miracle, Cohen* (1980) und Asien *Boumann* (1979).

[5] Vgl. zu der Situation in Thailand *Corsepius, Fischer* (1987b).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Summary

Mobilization of Savings in Developing Countries.
A Comment on Hankel's Paper.

For mobilizing additional resources internally, real interest rates on bank deposits have to be increased in many developing countries. This can be achieved by increasing nominal interest rates or lowering inflation. However, as high rates of inflation affect the volume of private investments negatively, policies to reduce inflation rates are to be preferred unequivocally. A deregulation of financial intermediaries and measures to intensify competition in the banking industry complement the interest rate reform. In addition, policies to improve the spatial distribution of bank offices raise the volume of financial savings. Nevertheless, the economic costs of measures trying to expand the branch network of commercial banks into rural areas can easily exceed the potential benefits of increased financial intermediation. Instead the savings mobilization of existing rural financial institutions can be improved by imitating informal financial activities. Formal procedures have to be made easier and the savings performance should be connected with the access to credits. Finally, increased competition from international banks in urban centres can force local financial intermediaries to strive for deposits in rural areas.

Literatur

Blejer, Mario I. (1979), „Inflation, Variability in Latin America". Economics Letters, Vol. 2, S. 337-341.

Boumann F. J. A. (1979), „The ROSCA: Financial Technology of an Informal Savings and Credit Institution in Developing Economies". Savings and Development, Vol. 3, Nr. 4, S.253-276.

Bradley, Michael G. (1986), John W. Grahman, „Inflation Risk and Consumer Portfolio Behaviour". Quarterly Review of Economics and Business, Vol. 26, Nr. 1, S. 88-94.

Bruch, Matthias, Ulrich *Hiemenz* (1983), Small- and Medium-Scale Manufacturing Establishments in Asean Countries: Perspectives and Policy Issues. Asian Development Bank Economics Staff Papers Nr. 14, Manila.

Bürkner, Hans Paul (1981), Savings Behaviour and Savings Mobilization in Developing Countries: A Comparative Analysis of the Philippines and Thailand. Sozialwissenschaftliche Studien, Bd. 15, Bochum.

Corsepius, Uwe (1986), Erfolgsbedingungen einer Zinsliberalisierung in Entwicklungsländern. Kieler Arbeitspapiere, Nr. 251, Kiel.

— (1988), Interest Rate Reform and Private Investment Behaviour in Developing Countries Evidence from Peru. Kieler Arbeitspapiere, Nr. 317, Kiel.

— Bernhard Fischer (1987a), Interest Rate Policies and Domestic Savings Mobilization: A Survey of the Empirical Evidence of Asian Countries. Asian Economies, Nr. 62, S. 45-64.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— — (1987b), Domestic Resource Mobilization in Thailand: A Success Case for Financial Deepening? Kieler Arbeitspapiere, Nr. 307, Kiel.

Fischer, Bernhard (1982), Liberalisierung der Finanzmärkte und wirtschaftliches Wachstum in Entwicklungsländern. Kieler Studien, Nr. 172, Tübingen.

— et al. (1986), Sparkapitalbildung in Entwicklungsländern: Engpässe und Reformansätze. Forschungsberichte des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Bd. 78, München.

Galbis, Vincente (1986), „Financial Sector Liberalization under Oligopolistic Conditions and a Bank Holding Company Structure". Savings and Development, Bd. 10, Nr. 2, S. 117-140.

Hanson, James A., Craig R. *Neal* (1986), A Review of the Interest Rate Policies in Selected Developing Countries. World Bank, Industry and Finance Series, Vol. 14, Washington, D. C.

Homasawin, Nalinee (1984), A Regional Analysis of Financial Structure in Thailand: Growth and Distribution (1970-82), Bangkok.

Internationaler Währungsfonds (IWF) (1986), International Financial Statistics, Jahrbuch, Washington.

Khatkhate, Deena R. (1985), „Assessing the Level and Impact of Interest Rates in Less Developed Countries", IWF Internal Document, Washington, D. C. (unveröffentlichtes Manuskript).

Logue, Dennis E., Thomas D. *Willet* (1976), „A Note on the Relation Between the Rate and Variability of Inflation". Economica, Nr. 170, Vol. 43, p. 151-158.

Miracle, Marion P., Diane S. *Miracle*, Laurie *Cohen* (1980), „Informal Savings Mobilization in Africa". Economic Development and Cultural Change, Vol. 28, Nr. 4, S. 701-724.

Pigott, Charles A. (1986), „Financial Reform and the Role of Foreign Banks in Pacific Basin Nations". In: Hang-Sheng Cheng (Ed.), Financial Policy and Reform in Pacific Basin Countries, Lexington, S. 265-295.

Tanzi, Vito, Mario J. *Blejer* (1985), Fiscal Policy in an Economy with High Inflation and High Debt. Vortrag auf dem Seminar „Adjustment and Growth in Today's World Economy", Portugal.

Wijnbergen, Sweder van (1983), Interest Management in Developing Countries: Theory and Simulation Results for Korea. World Bank, Staff Working Papers, Nr. 593, Washington D. C.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kapitalmärkte und Finanzielle Institutionen in Entwicklungsländern

Korreferat von *Heinz-Günter Geis,* Berlin

I. Einleitung

Hankels Hauptthesen in seinem stark wirtschaftshistorisch und dogmengeschichtlich geprägten Beitrag waren:

— In Europa fand schon eine finanzielle Revolution vor der industriellen Revolution statt.

— Der Verzicht auf den Aufbau eigenständiger , inlandsorientierter Finanzmärkte in Entwicklungsländern perpetuiert deren Abhängigkeit von ausländischen und internationalen Finanzmärkten und Banken.

— Eine neue, monetäre Entwicklungsstrategie für Entwicklungsländer müßte als Elemente dem Fiskalsystem eine höhere Bedeutung beimessen und Inflationsbekämpfung, realwertsichernde Zinsniveaus sowie möglicherweise eine befristete monetäre protektionistische Abkoppelung vom Ausland enthalten.

Dem kann man weitgehend zustimmen. Lediglich bei den wirtschaftshistorischen Vergleichen der vorindustriellen heutigen Industrieländer und den Entwicklungsländern sollten einige Korrekturen angebracht bzw. zusätzliche Fragen aufgeworfen werden.

In diesem Beitrag werden die konzeptionellen Bedenken von Hankel gegenüber der Entwicklungstheorie und -politik erweitert. Wenn es auch bedauerlich ist, daß es keine monetär-finanziell ausgebaute Entwicklungstheorie gibt, so scheint dennoch heute die Bedeutung des Finanzmarktes bzw. der finanziellen Infrastruktur für sozio-ökonomische Entwicklung so anerkannt zu sein, daß es unnötig erscheint, die im Ausschuß Entwicklungsländer bereits 1974 erfolgte Diskussion über Eigenfinanzierung der Entwicklung" (vgl. Priebe (Hrsg.) 1975) wiederaufzunehmen.

Als Indiz für den geänderten Stellenwert, der Finanzmärkten in Entwicklungsländern beigemessen wird, ist anzuführen, daß wohl in keinem (Struktur-) Anpassungskonzept für ein Entwicklungsland ein Maßnahmekomplex über den inländischen Finanzmarkt fehlt.

Leider ist jedoch die übliche Diskussion über Finanzmarkt-Reform, Finanzmarkt-Liberalisierung bzw. -Deregulierung in Theorie wie im praktischen Länderfall erschreckend oberflächlich und irreführend. Die hierbei erkennbaren

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Abgründe von Fahrlässigkeit und/oder Naivität sind in der derzeitigen krisenhaften Situation der Entwicklungsländer und der Weltfinanzbeziehungen Anlaß zur Sorge.

Ob es hierfür primär interessengeleitete Ursachen gibt, wie Hankel vermutet, nämlich die Entwicklungsländer in finanzieller Außenabhängigkeit zu halten, oder ob der Grund mehr in einem Theorie-Defizit bzw. in methodologischen Fehlern liegt, sollte man der Diskussion überlassen. Bedenklich erscheint in jedem Fall, daß allzuviele Entwicklungs-Ökonomen in Theorie und empirischer Entwicklungsländer-Forschung ihre eigene problematische Position nicht erkennen und daher ständig in Gefahr sind, sich zum interessengeleiteten Instrument für falsche Diagnosen und Therapien machen zu lassen.

Die erste These lautet: (Entwicklungs-)Ökonomen haben verlernt und noch nicht wieder gelernt, mit Institutionen umzugehen. Ihre Theorie ist weitgehend institutionen-los. Da aber Finanzmärkte aus einem Geflecht von interdependenten und interaktiven Institutionen bestehen, muß ein relativ großer Teil der Diagnosen und Therapie-Vorschläge für Finanzmarkt-Verbesserungen von Seiten der Entwicklungs-Ökonomen als hilflos bis skrupellos eingeschätzt werden. Dies zumindest mit einer Skizze der institutionellen Landkarte von Finanzmärkten und ihrer Probleme in Entwicklungsländern zu begründen, ist die Aufgabe des dritten Abschnitts.

II. Zum Vergleich der Finanzmärkte im vorindustriellen Europa und in den heutigen Entwicklungsländern

Wirtschaftshistorische Analysen können wesentlich zum Verständnis und zur Lösung heutiger Probleme beitragen. Erschwert werden solche Vergleiche generell durch die relativ geringe Bedeutung ökonomischer Tatbestände in der historischen Forschung allgemein und speziell in dem häufig etwas hilflosen analytischen Umgang mit ökonomischen Institutionen und dem relevanten Problem der Unsicherheit bzw. des Risikos, was beispielsweise sogar für solche exzellenten Studien wie die von Braudel (1979, deutsch 1985) gilt.

1. Fehlende Regulierung als Entwicklungshemmnis von Finanzmärkten?

Wellen von Finanzinnovationen oder gar eine finanzielle Revolution waren im vorindustriellen Europa immer auf ein zwar wichtiges, aber dennoch beschränktes Segment der Wirtschaft beschränkt, nämlich den Fern- und Großhandel und die Regierungen. Parallel zu neueren Finanzarrangements wurden übrigens immer auch Versicherungsarrangements für die sehr unsichere Umwelt entwickelt. Der damals „moderne" Finanzmarkt diente also nur einer relativ geschlossenen, wenn auch internationalen Gesellschaft, vergleichbar den

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

heutigen internationalen Finanzmärkten oder der Situation im modernen Sektor von Entwicklungsländern.

Erstaunlich ist nur, daß die Finanzmarktentwicklung diskontinuierlich erfolgte und jeweils nur zu zeitlich beschränkten Blüteperioden einzelner Finanzzentren führte: Florenz um 1300, Genua in der zweiten Hälfte des 16. Jahrhunderts, Amsterdam im 18. Jahrhundert. (Vgl. Braudel 1985 II: 462ff.). Es ist zu vermuten, daß die Rück- und Fehlschläge nicht nur auf externe Risiken wie z. B. Konjunkturen, Strukturveränderungen oder gar politische Risiken zurückzuführen sind, sondern auf die fehlende Erfahrung mit der notwendigen privaten und später auch staatlichen Regulierung von Finanzmärkten und auf eine unzulängliche institutionelle Vernetzung. Erst mit der Finanzinnovation „Zentralbank" in Form der Bank of England wurde anscheinend eine stetigere Entwicklung des Bank- und Finanzwesens eingeleitet. Es lag wohl nicht an Kapitalmangel und auch nicht an einer ungenügenden Erfahrung im Umgang mit komplexeren Finanz- und Versicherungskontrakten, die eine frühere Finanzmarktentwicklung verhindert haben und die hoffnungsvollen Ansätze einer Emanzipation von Finanzbeziehungen gegenüber Handelsbeziehungen immer wieder zurückgeworfen haben. Dafür spricht auch, daß in China zwar schon im 9. Jahrhundert das Papiergeld erfunden wurde, aber dennoch dort kein modernes autochthones Bankwesen entwickelt wurde. Ein Entwicklungshemmnis war anscheinend jeweils der falsch gewählte Grad und die falsche Art einer risikoreduzierenden und vertrauensbildenden Regulierung, sowohl privat als auch öffentlich.

2. Duale Finanzmärkte auch im vorindustriellen Europa

Auch für das vorindustrielle Europa war im Finanzsektor eine ähnliche duale Situation gegeben wie heute in Entwicklungsländern: Fern- und Großhandel sowie Regierungen profitierten vom Service eines bereits modernen Finanz- und Bankwesens, während der Rest der Wirtschaft und Gesellschaft auf Bargeld, Geldverleiher und v. a. auf die informellen Finanzkanäle des Handels und der Feudalsysteme angewiesen waren. Diese informellen Finanzkanäle wurden aber in gleicher Weise zur Erzielung und Erhaltung von Renten mißbraucht wie heute in Entwicklungsländern. Bekanntlich erzeugt die Verknüpfung von Waren-, Arbeits- und/oder Pachtbeziehungen mit Finanzbeziehungen — d. h. das Arrangement von „interlinked transactions" — größere ökonomische Abhängigkeit und erleichtert die Ausbeutung von schwachen Wirtschaftspartnern. Dies wird noch durch ein Phänomen verstärkt, das in nur oberflächlich monetisierten, partiellen Subsistenzwirtschaften beobachtbar ist, aber leider mehr in der Romanliteratur (z. B. bei B. Traven) als in der Entwicklungsliteratur (Fisk 1964; Drake 1980: 72ff.) beschrieben ist: Durch die gesteigerte und teilweise sogar künstlich erzeugte Geldnachfrage — z. B. durch monetäre Steuern, Strafen und durch „Kreditfallen" für Subsistenzwirtschaften — wird der ungleiche Tausch zwischen modernen und rückständigen Wirtschaftssektoren

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zu Lasten des letztgenannten zusätzlich erleichtert. Hierbei spielt auch das Prinzip der unbeschränkten Haftung eine Rolle, das in gewohnheitsrechtlichen Normen tradierter Gesellschaften der Dritten Welt wie im alten römischen Recht verankert ist. Die ökonomische „Schuldknechtschaft" als verbreitetes Phänomen in einer Wirtschaft und Gesellschaft ist sicherlich kein Indikator für entwickelte Finanzmärkte, weder früher (vgl. Braudel 1985: II 286ff.) noch heute.

Erst recht spät und dann unter schwierigen Startbedingungen entwickelten sich im europäischen 19. Jahrhundert gewissermaßen als gewerbliche, bäuerliche und kommunale finanzielle Innovations- und Verteidigungsmaßnahmen Kreditgenossenschaften, Sparkassen oder — als Vorstufe zu Hypothekenbanken — die sog. Landschaften. Ohne diese finanziellen Selbsthilfe-Institutionen würde das Bankwesen der heutigen Industrieländer wohl ganz anders aussehen. In den heutigen Entwicklungsländern stoßen ähnliche autochthone Finanzinstitutionen auf Importmodelle von Genossenschafts- und Sparkasseninstitutionen und werden schon seit der Kolonialzeit diskriminiert.

3. Fehlende Haftungsbeschränkung als Entwicklungshemmnis von Finanzmärkten

Als Handicap der Finanzentwicklung der heutigen europäischen Industrieländer betrachtet Schneider erstens die bis ins 19. Jahrhundert hineinreichende Dominanz der unbeschränkten Haftung als Erbe des römischen Rechts und zweitens das kirchliche (kanonische) Zinsverbot (1987: 350f.). Fehlende Haftungsbeschränkungen bzw. unbegrenzte Haftung erleichtern die externe Finanzierung in sozial geschlossenen Gruppen — auch in internationalen Beziehungen — und erschwert sie in offenen Gesellschaften — auch im Inland.

Das Zinsverbot hatte möglicherweise für die Entwicklung des europäischen Finanzwesens den Vorteil, daß Bankgeschäfte sich lange Zeit bei einer religiösen Minderheit ohne politische Macht konzentriert haben, wodurch die derzeit problematischen ökonomisch politischen Machtkonzentrate in den heutigen Entwicklungsländern vermieden wurden. Beide Normen, die auch als Regulierungen verstanden werden können, „verursachten sehr nachteilige Folgen für das Wirtschaftswachstum und die Vermögensverteilung" (Schneider 1987:351). Eine Fremdfinanzierung über den Kapitalmarkt war unmöglich. Für die heutigen Entwicklungsländer lassen sich leicht die gleichen oder ähnliche Constraints der Finanzmarktentwicklung identifizieren.

Die Schlüsse, die man aus diesen wirtschaftshistorischen Ergänzungen ziehen kann, sind folgende: Auch die europäischen Länder „litten" noch vor und zu Beginn ihrer Industrialisierung wie die heutigen Entwicklungsländer an einer dualistischen oder fragmentierten Struktur ihres Finanzsektors. Kleine gewerbliche wie größere industrielle Aktivitäten waren an den Kreditmärkten daher lange Zeit ähnlich diskriminiert wie in heutigen Entwicklungsländern. Es

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wurden jedoch eigene Finanzinnovationen und institutionelle Konzepte entwickelt und erprobt, nicht nur fremde institutionelle Importe adoptiert. Dabei scheint der finanzielle „Durchbruch" in die Moderne verknüpft gewesen zu sein mit dem Einpendeln auf ein sinnvolles Maß an privater und öffentlicher Finanzmarkt-Regulierung und die Gewinnung eines ausreichenden institutionellen und finanztechnologischen Erfahrungsschatzes damit. In die Entwicklungsländer dagegen wurden nicht nur die falschen, sondern sogar veraltete Regulierungsmodelle exportiert (Geis 1967:333 ff.). Daher hatten es die jeweiligen Regierungen besonders leicht, die Spitzenorgane des Bank- und Finanzwesens zu mißbrauchen und waren dadurch auch nicht gezwungen, den Aufbau eines effizienten Fiskalsystems zu forcieren.

Finanzmarkt-Regulierung darf auf keinen Fall mit dem wesentlich engeren Feld von Geld- und Währungspolitik verwechselt werden, wenn auch dem Geld als Schlüssel und Grundlage jeder Art von Finanzkontrakten eine besondere Bedeutung zukommt. Im folgenden werde ich mich auf das Defizit von institutionellen Überlegungen zur Finanzmarkt-Entwicklung in Entwicklungsländern konzentrieren, vor allem auf die Frage von Regulierung bzw. Deregulierung, wobei der Verfasser als Betriebswirt die speziell geldpolitischen Fragen arbeitsteilig den Volkswirten überläßt. Vielmehr geht es um das andere weite, von Nationalökonomen leider so vernachlässigte Feld des Finanzmarktes, seiner Vielfalt von Finanzierungsinstrumenten, Finanzinstitutionen und Finanztechnologien.

III. Finanzmärkte in Entwicklungsländern als imperfekte Märkte und zu regulierende Institutionen

Ein Markt ist nicht nur ein Schnittpunkt zwischen einer Angebots- und Nachfragekurve. Daher wird hier ein Finanzmarkt definiert als eine Menge von Institutionen, bei denen direkt und indirekt kurz- bis langfristige Finanzkontrakte gekauft, verkauft, vermittelt, geschaffen, zerlegt, gebündelt und versichert werden, und mit deren Hilfe die dafür notwendigen Aufgaben der Information, Regulierung und Rechenschaft organisiert werden.

Und die These, die den folgenden Ausführungen als Überschrift dienen könnte, lautet: Finanzmärkte sind hochkomplexe, privat und öffentlich zu regulierende Institutionen, die als solche in der derzeit dominierenden Wirtschafts- und Entwicklungstheorie nicht einmal richtig beschrieben, geschweige denn analysiert werden.

Das Elend der derzeitigen Diskussion über Finanzmarkt-Reform und Liberalisierung bzw. Deregulierung in Entwicklungsländern findet sich in einem kurzen Beitrag von Dooley / Mathieson (1987): Man erkennt allmählich, daß die finanzielle Liberalisierung in vielen Entwicklungsländern nicht zu einem erfolgreichen Übergang zu effizienten und marktorientierten Finanzsystemen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

geführt hat. Gründe hierfür sucht man v.a. in einer zu hohen Liberalisierungs-Geschwindigkeit, in einer unzulänglichen Politik-Koordination zwischen Maßnahmen auf Güter- und Finanzmärkten und im Niveau der Rest-Regulierung.

Was jetzt bei solchen „Follow-ups" praktizierter Finanzmarktreformen deutlich wird, liegt bereits seit einigen Jahren als Erkenntnis für die besonders problematischen Bereiche der Finanzmärkte für Kleinbauern, Kleinindustrie und Gewerbe vor (vgl. Virmani 1982; Anderson/Khambata 1982; v. Pischke/Adams/Donald (Eds.) 1983; Adams/Graham/v. Pischke (Eds.) 1984, um nur Beiträge der Weltbank-Forschung zu nennen.): Der in der Mehrzahl der Entwicklungsländer praktizierte Grad und Stil von öffentlicher Finanzmarkt-Regulierung verstärkt die Kreditrationierung und Kreditdiskriminierung und erschwert ein „Financial Deepening" (Shaw 1973). Eine Deregulierung ist aber nur eine notwendige, keineswegs eine hinreichende Bedingung für eine Überwindung der existierenden Finanzmarkt-Probleme. Um dies zu erkennen, bedarf es mehr als des Paradigmas einer Gleichgewichtstheorie auf vollkommenen Märkten. Hierfür darf man einen Finanzmarkt nicht nur als Schnittpunkt von Geldangebots- und -nachfragefunktionen, Finanzmarktteilnehmer nicht nur durch Investitions-, Produktions-, Spar- und Konsumfunktionen kennzeichnen.

Das Hantieren mit Angebots- und Nachfragefunktionen setzt nämlich die vorherige Schaffung eines Marktes als funktionierende Institution bereits voraus. Diese banale, aber äußerst wichtige Tatsache wird von Wirtschaftstheoretikern meist verdrängt. Man muß sich also wohl oder übel analytisch und empirisch mit institutionellen Fragen auseinandersetzen, ohne gleich in statistischen Zahlenfriedhöfen, juristischem Paragraphen-Dschungel oder kasuistischen institutionellen Beschreibungen der Wirtschaftskunde zu landen.

1. Institutionen als Einrichtungen zur Reduzierung von Unsicherheit

Im Anschluß an Schneider (1987:3ff.) können Institutionen definiert werden als menschliche Einrichtungen zur Reduzierung von Unsicherheit, aus ökonomischer Sicht v.a. zur Reduzierung von Einkommensunsicherheiten. Zu den ökonomischen Grundinstitutionen gehören Unternehmen, Markt, Haushalt und Staat. Institutionen sind immer gekennzeichnet durch stillschweigende, vertragliche oder gesetzliche Regelungen. Solche Regelbindungen reduzieren Unsicherheit, wobei es nicht nur um die entscheidungslogisch handhabbare Unsicherheit geht, sondern auch um Informationsrisiken (Schneider 1987:2).

Ein Finanzmarkt funktioniert nur durch das Zusammenspiel zahlreicher Typen von Institutionen: Finanzinstitutionen (Banken, Versicherungen z.B.), Finanzierungsformen bzw. Finanzinstrumente als Produkte des Finanzmarktes (Finanzkontrakte in vielfäliger schuld- und eigentumsrechtlicher Form), weitere Rechtsnormen wie z.B. Wertpapier-, Gesellschafts- und Insolvenzrecht, Hilfsinstitutionen für Informationen und Rechnungslegung sowie „invisible institu-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tions" (Arrow 1974:26) in Form von wirtschaftsethischen bzw. moralökonomischen Normen. Und nicht zuletzt sind Finanzmärkte als empirisch beobachtbare Tatbestände selbst Institutionen, die wiederum durch marktordnende, private und/oder öffentliche Institutionen reguliert werden müssen und die von anderen Institutionen (z. B. Unternehmen, Haushalte und Staat) für Austauschbeziehungen genutzt werden (Schneider 1987:518ff.).

Aus zwei Gründen ist das Paradigma der Neoklassik als alleiniges Analyseinstrument für Finanzmärkte ungeeignet: Es abstrahiert von Institutionen, nimmt sie nicht zur Kenntnis oder betrachtet sie als irrelevant. Und es berücksichtigt nur eine Teilmenge der Unsicherheit, nämlich die gleichverteilte, entscheidungslogisch handhabbare Unsicherheit über Marktrisiken. Neoklassische Finanzmarkttheorie hilft bei Fragen der Diversifikation und der Risikoteilung aus Finanzkontrakten und fördert die Kreativität auf der Suche nach Finanzinnovationen. Aber sie ist nicht einmal zur Bewertung von Finanzinstitutionen und Finanzinnovationen im umfassenderen Sinn von Effizienz und (Über-) Lebensfähigkeit geeignet. Hierfür müssen weitergehende Ansätze der Mikroökonomie herangezogen werden: der Transaktionskostenansatz, die Theorie der Verfügungsrechte, die informationsökonomisch fundierte Mikroökonomie, die Kontrakttheorie, der Agency-Ansatz, der Signalling-Ansatz, kurz: die noch nicht voll integrierten Ansätze einer neoinstitutionalistischen Finanzierungstheorie (Schmidt 1981; Spremann 1985). Erst dadurch wird erklärbar, daß die große Vielfalt institutioneller Arrangements auf Finanzmärkten zur Reduzierung von Informationsrisiken und verhaltensbedingter Risiken (Moral Hazard) dienen soll.[1] Erst dadurch wird die Informationsproblematik auf Finanzmärkten in einer unsicheren Welt ins richtige Licht gerückt und werden institutionelle Arrangements als notwendige vertrauensbildende Maßnahmen sichtbar.

2. Der imperfekte, beschränkte Finanzmarkt in Entwicklungsländern als notwendiges Referenzmodell

Es ist längst überfällig, daß sich Entwicklungsökonomen und Entwicklungspolitiker endlich an realistischen Modellüberlegungen zu Finanzmärkten orientieren, wie sie z. B. von Bhatt/Roe (1979) und von Virmani (1982) für imperfekte Kreditmärkte in Entwicklungsländern oder von Anderson/Khambata (1981) für Kleinindustriefinanzierung angeboten werden.

Märkte für finanzielle Anspruchsrechte haben größere Informations- und Prognoseprobleme als Konsumgüter-Spotmärkte. Finanzkontrakte begründen „prekäre Partnerschaften" (Schmidt 1983:177) zwischen Kapitalgebern und -nehmern mit Informations- und Anreizproblemen. Beide müssen nicht nur die

[1] Eine gute kritische Übersicht über den Stand der institutionellen Mikroökonomie liefert *Schneider* (1987:459ff). Eine gute Gegenüberstellung mikroökonomischer Analysen zu Kapitalmarkt und Kreditbank bei Annahme einer symmetrischen und asymmetrischen Informationsverteilung gibt *Krahnen* (1985:45ff).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

externen (Markt-)Risiken im Zusammenhang mit Investitionsprojekten beurteilen, sondern zusätzlich auch noch verhaltensbedingte Risiken aus dem Finanzarrangement zwischen den Partnern selbst beachten. Finanzmärkte in Entwicklungsländern sind „gepoolte Märkte" (Spremann 1985:97f.), bei denen der Kapitalgeber nicht ausreichend zwischen guten und schlechten Kapitalnehmern diskriminieren kann. Virmani und Anderson/Khambata zeigen, daß in dieser Situation eine Erhöhung der Sollzinsen um entsprechende Risikoprämien Probleme der adversen Selektion hervorrufen kann. Pessimistische Rückzahlungserwartung und daher orthodoxe Bankpolitik zahlt sich aus (Virmani 1982:64); Kreditrationierung via Besicherungspolitik oder auf andere Weise ist rational begründbar (Stiglitz/Weiss 1981), da die Selbstselektion der Kreditnehmer über den Zins nicht mehr sinnvoll funktioniert. Die Diskriminierung ganzer Projekttypen und Gruppen von Marktteilnehmern — unabhängig von der Projektqualität und Bonität im Einzelfall — sind die Folge. Dem Zinsmechanismus sind Grenzen gesetzt. Teilweise treten rational nicht begründbare Bonitätskriterien im Sinne eines unproduktiven Signalling (Spremann 1985:99f.) an die Stelle des Preismechanismus. Der Finanzmarkt versagt.

Aus dieser stark modifizierten Modellperspektive heraus wirken viele mit der Zinsliberalisierung verknüpften Hoffnungen naiv.

3. Finanzmärkte als zu regulierende Institutionen

Schneider hat erst unlängst (1985:469f.; 1987:20ff. und 459ff.) klar herausgearbeitet, wie unsinnig die mikroökonomische Diskussion über das Thema „Markt oder Institution bzw. Hierarchie" ist. Märkte als empirisch feststellbare Tatbestände sind Institutionen, für die marktordnende Institutionen Regeln für Marktzugangs- und -abgangsbedingungen der Marktteilnehmer, für artmäßige, quantitative und qualitative Normungen und für räumliche und zeitliche Begrenzungen der Tauschhandlungen aufstellen und überwachen. Marktordnende Institutionen an Finanzmärkten können z.B. private Market-Maker, Kartelle und Verbände sein. Der International Money Market in Chicago ist ein exzellentes Beispiel für die komplexe Ordnung, die als vertrauensbildende Maßnahmen beim Handel von Financial Futures notwendig ist. Ordnungsfunktionen übernehmen aber auch der Gesetzgeber, staatliche Stellen sowie Zwangsverbände.

Finanzmärkte benötigen ohne Zweifel ein höheres Maß an Marktregulierung als Wochenmärkte für Gemüse. Das ergibt sich nicht nur aus den in Finanzkontrakten enthaltenen komplexen Leistungsbündeln mit teilweise langem Zeithorizont. Finanzkontrakte in Geld- und Kontokorrentform sowie in Wertpapierform erzeugen Sonderprobleme durch möglicherweise rasch schwankende Marktzufuhr. Das notwendige Maß an Marktregulierung ist situativ auch davon abhängig, ob der Finanzmarkt in einem Entwicklungsland erst noch Vertrauenskapital erwerben muß — der Normalfall — oder bereits hat, und mit welchen realwirtschaftlichen und politischen Risiken er konfrontiert ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Was Finanzmärkte in Entwicklungsländern betrifft, so ist dem Verfasser keine theoretische oder empirische Analyse bekannt, in der

— erstens der Versuch unternommen wurde, vor Liberalisierungsmaßnahmen das notwendige Maß an Marktordnung außerhalb des engeren Bereichs der Geld- und Währungspolitik zu bestimmen;

— zweitens geprüft wurde, ob private Institutionen auf die Übernahme bisheriger staatlicher Regelungsaufgaben überhaupt vorbereitet sind oder welche vorbereitenden Maßnahmen und Vorkehrungen hierfür notwendig wären, und

— drittens die neue Mischung von privater und staatlicher Finanzmarktregulierung koordiniert und das öffentliche Monitoring der privaten Regulierung durch ein verbessertes Informationswesen präpariert wurde.

Es verwundert daher nicht, daß die Deregulierung so häufig mißlingt und dem Staat als Krisenmanager seine alte überdosierte und interessengebundene Kontrollposition wieder in den Schoß fällt.

Jeder Verfechter einer Finanzmarkt-Deregulierung sollte sich bei allen seinen Vorschlägen und Maßnahmen vor Augen halten, daß überall in der Welt im Bankwesen und auf den Finanzmärkten Preis- und Konditionskartelle dominieren, und ein entsprechender Wettbewerb nur auf Teilsegmenten herrscht. Wo aber diskutiert man bei Deregulierung in Entwicklungsländern über Vorkehrungen gegenüber Auswüchsen des „Gleichschritts der Banken", z.B. bei privatregulierten Zinsniveaus?

4. Finanzinstitutionen, die Unsicherheiten am Finanzmarkt erhöhen

Über den Import von unangepaßten Modellen vieler Typen von Finanzinstitutionen aus Industrieländern wurde schon genügend lamentiert (vgl. Geis 1967, 1975; Geis/Götz 1978). Diese Sünde bezieht sich auf alle Typen von Finanzinstituten, von Zentralbanken bis zu finanziellen Selbsthilfeeinrichtungen und auf den bank- und finanzrelevanten Bildungstransfer. Es wurde ausländische Geburtshilfe für eine Unmenge dysfunktionaler, kontraproduktiver und eigentlich nicht lebensfähiger Finanzinstitutionen geleistet, die lediglich Drohnen oder Schmarotzer der Wirtschaft und des Finanzwesens ihres Landes sind (vgl. auch Nitsch 1987). Ihre Auflösung oder Sanierung ist schwierig und würde auch eine konsequente Abstimmung zwischen den ausländischen Förderinstitutionen erfordern. Ihre Sanierung würde auch eine starke Dezentralisierung einerseits und Vernetzung andererseits voraussetzen.

Besondere Schwierigkeiten bei einer Professionalisierung des Finanzwesens in Entwicklungsländern bereitet eine striktere institutionelle Trennung von Politik und Finanzwirtschaft sowie von Banken und Nichtbanken. Politische Fraktionen, Kabinettsmitglieder oder gar Armeeteile gründen und besetzen eigene öffentliche Kreditinstitute. Bei politischem Machtwechsel werden ganze Bank-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hierarchien ausgetauscht bzw. in Rotation versetzt. In vielen Entwicklungsländern dominieren am Finanzmarkt Finanzgruppen, bei denen Bank-, Handels-, Industrie- und Immobilieninteressen verknüpft und konzentriert sind (vgl. Dooley/Matieson 1987:32f.). Solche Erscheinungen und Institutionen reduzieren nicht, sondern erhöhen die Unsicherheiten am Finanzmarkt. In Länder- und Finanzmarktanalyse der Weltbank im Zusammenhang mit Strukturanpassungsprogrammen sind darüber allerdings keine Hinweise oder Empfehlungen zu finden.

5. Notwendige nichtfinanzielle Hilfsinstitutionen

In Finanzmarktstudien hat man bisher fast völlig übersehen, daß für das Funktionieren von Finanzmärkten mit ihren abstrakten Produkten und hohen Informationsrisiken die Existenz einer ganzen Reihe nichtfinanzieller Institutionen mit ausreichenden Qualitätsstandards Voraussetzung ist. Empirische Finanzmärkte sind nicht selbst bereits so informationseffizient wie in der neoklassischen Kapitalmarkttheorie angenommen.

Solche nichtfinanziellen Hilfsinstitutionen sind

— erstens *Rechtsnormen* und Systeme der *Rechtsprechung*, die Verträge über ökonomische Austauschbeziehungen sichern, z. B. durch das Schuldrecht, Handelsrecht oder die Sanktionsdrohung des Insolvenzrechts, und die außerdem zusätzlich Informationskosten und -risiken senken z. B. durch das Gesellschafts-, Wertpapier-, Sachenrecht;

— zweitens Institutionen, welche die *Rechenschaftslegung* über ökonomische Austauschbeziehungen, insbesondere auch Zahlungsbeziehungen in Wirtschaft und Gesellschaft, erleichtern (Schneider 1987:25, 28ff.); z. B. Grundsätze ordnungsgemäßer Rechnungslegung und Bilanzierung, Wirtschaftsprüfer und Revisionseinrichtungen;

— drittens *Informations-Institutionen* wie Wirtschafts-Auskunfteien, Rating-Unternehmen, Evidenzzentralen, Branchen- und Marktinformationsdienste, eine funktionierende Wirtschaftspresse;

— viertens *Sach- bzw. Schadensversicherungen*, mit deren Hilfe bestimmte Investitionsrisiken versichert werden können, damit diese nicht den Abschluß von Finanzkontrakten erschweren.

Viele Entwicklungsländer haben aber immer noch antike Rechtsnormen, welche die Rechtsbedürfnisse von Finanzkontrakten des 20. Jahrhunderts nicht berücksichtigen[2]. Alle Entwicklungsländer haben adoptierte Rechtsnormen aus Industrieländern, die traditionelle gewohnheitsrechtliche Normen nur überla-

[2] In Haiti gilt heute noch der Code Napoleon in einer Fassung von Beginn des 19. Jahrhunderts, der durch unkalkulierbare Elemente einer angelsächsischen Rechtsprechung überlagert ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gern, aber nicht verdrängt haben[3], was zur Rechtsunsicherheit führt. Im Rechnungswesen und in der Wirtschaftsprüfung mischen sich häufig kontinentaleuropäische und angelsächsische Normen und führen zu einem Berichts- und Bewertungschaos[4]. In allen Entwicklungsländern ist das Versicherungswesen noch unterentwickelter als das Kreditwesen. In Entwicklungsländern, in denen sich Finanzierungspartner nicht auf klare Rechtsnormen und Rechtsprechung verlassen können, in denen z. B. vertraglich vereinbarte Forderungen und Eigentumsrechte nicht oder nur mit hohen Risiken, Kosten und Wartezeiten durchgesetzt werden können, in denen Unternehmen in beliebiger Form ihre finanzielle Selbstdarstellung betreiben können und das Testat eines Wirtschaftsprüfers keinen Wert als Gütesiegel hat, in denen man nur parteiliche und bestechliche Gutachter findet und in denen es keine verläßlichen Informationspools über Wirtschaft und Finanzen gibt, braucht man sich über ineffiziente Finanzmärkte und ausbleibende Erfolgserlebnisse nach einer Liberalisierung nicht zu wundern. Befremdend ist nur, daß diese unabdingbaren Erfolgsvoraussetzungen für Finanzmärkte in Theorie und Praxis weitgehend negiert werden.

6. Notwendige Verhaltensnormen als „unsichtbare Institutionen"

Sofern die genannten nichtfinanziellen Hilfssituationen überhaupt existieren, funktionieren sie schlecht, weil in weiten Teilen der Dritten Welt die Normen für wirtschaftliche und soziale Austauschbeziehungen der traditionellen Gesellschaften zurückgedrängt wurden und sich neue moralökonomische Normen im Sinne neuer „Bürgertugenden" (Elwert 1984: 515 ff.), moderner Handelsbräuche und einer modernen Wirtschaftsethik noch nicht ausreichend entwickelt haben.

Arrow (1974: 26) hat auf die Bedeutung dieser „invisible institutions" hingewiesen und Elwert hat z. B. in mehreren Beiträgen (1984, 1985) herausgearbeitet, wie sehr eine funktionierende Marktwirtschaft — und damit auch ein Finanzmarkt — vom Bestand eines moralökonomischen Raumes abhängt, in dem Austauschbeziehungen auf den Prinzipien der Reziprozität und der sozialen Kontrolle basieren[5] und eben nicht auf preisorientierten Marktbeziehungen. Wenn anstelle einer Vertragserfüllung am Markt auch Bestechung und Erpressung treten können, verkümmern Finanzbeziehungen. Finanzmärkte sind zu sensibel und komplex, als daß sie nur mit dem Preismechanismus garniert mit etwas staatlicher Aufsicht und formalem Recht funktionieren. Hierzu bedarf es noch ganz anderer vertrauensbildender Maßnahmen bzw. Regelbindungen, darunter eben auch solche moralökonomischer Natur.

---

[3] Diese Erkenntnisse habe ich Gesprächen mit afrikanischen Diplomaten zu verdanken. Sie gelten keineswegs nur für den besonders rückständigen ländlichen Raum.

[4] Ein Beispiel hierfür ist Indonesien. Aber auch die derzeitigen Versuche zum Aufbau eines türkischen Kapitalmarktes stehen hier vor großen Normungsproblemen.

[5] Typisches Beispiel ist der private Haushalt oder die Familie.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Hinweise auf rechtliche und moralökonomische Normen zeigen gleichzeitig die Grenzen von rein ökonomischen institutionellen Ansätzen, wie sie z. B. Autoren der neuen Institutionen-Ökonomie wie Schneider (1987) und Schmidt (1986) vertreten.

Die kurze Skizze des Finanzmarktes in Entwicklungsländern als Institution mit seinen vielfältigen Typen von Institutionen zeigt das große Defizit an institutioneller Ausrichtung in der entwicklungsökonomischen Diskussion. Entwicklungsökonomen bleibt wohl gar nichts anderes übrig, als etwas tiefer in den Dschungel von Institutionen einzudringen. Für die Politikberatung bei Strukturanpassungsprogrammen aber heißt es: Hier sollte man auf keinen Fall das Feld nur reinrassigen Neoklassikern und Modellbauern überlassen! Etwas mehr an ökonomischer und sozialwissenschaftlicher Umsicht und Erfahrung ist zur Bewältigung der anstehenden Probleme schon notwendig.

Summary

Capital Markets and Finance Institutions in Developing Countries — A Comment on Hankel's Paper

Liberalization or deregulation of financial markets in developing countries normally is an important topic of World Banks and IMF's conditionality. But looking into financial history of Europe it seems that a certain degree of private and/or public regulation was a precondition for a more continuous financial development and deepening. Unfortunately, neoclassic theory neglects institutions, and development consulting has the same defect. Naive consulting means poor result of financial deregulation.

Institutions are human inventions to reduce unsecurity. A financial market itself is a very complexe institution, and especially the normal case of an imperfect financial market requires many supporting institutional arrangements. If liberalization is intended, there must be an evaluation of private sector's capacities for regulation. Unfortunately, developing countries have imported a lot of false, unadapted models of financial institutions. And in the preparation of financial reforms usually non-financial auxiliary institutions of the capital market are neglected: The existing code of laws and jurisdiction, the existing norms and institutions for financial information, accountancy, and auditing, the infrastructure for insurance, and — last but not least — as „invisible institutions" adequate behavious pattern of moral economy.

Literatur

Adams, Dale W./*Graham,* Douglas, H./*v. Pischke,* J. D. (Eds.) (1984): Undermining Rural Development with Cheap Credit, Boulder and London.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anderson, D./*Khambata*, F. (1981): Capital Market Uncertainties and the Finance of Small-scale Industry and Agriculture in Developing Countries, Mimeo World Bank.

Arrow, Kenneth J. (1974): The Limits of Organization, New York.

Bhatt, V. V./*Roe*, A. R. (1979): Capital Market Imperfections and Economic Development. World Bank Staff Working Paper No. 338, July 1979.

Braudel, F. (1986): Sozialgeschichte des 15. bis 18. Jahrhunderts, 3 Bände, München.

Dooley, Michael P./*Mathieson*, Donald J. (1987): Financial Liberalization in Developing Countries, in: Finance & Development, September 1987, S. 31-34.

Drake, P. J. (1980): Money, Finance and Development, Oxford.

Elwert, G. (1984): Markets, Venality and Moral Economy. Working Paper ISPS, Yale University, April 1984.

— (1985): Märkte, Käuflichkeit und Moralökonomie. In: Soziologie und gesellschaftliche Entwicklung. Verhandlungen des 22. Deutschen Soziologentages in Dortmund 1984. Hrg. im Auftrag der Deutschen Gesellschaft für Soziologie von B. Lutz, Frankfurt am Main, New York, S. 509ff.

Fischer, Bernhard (1986): Sparkapitalbildung in Entwicklungsländern, München, Köln, London.

Fisk, E. K. (1975): The response of nonmonetary production units to contact with the exchange economy, in: L. G. Reynolds (ed.): Agriculture in Development Theory. New Haven, Conn.

Geis, Heinz-Günter (1967): Die Geld- und Banksysteme der Staaten Westafrikas, München.

— (1987): Diagnose und Therapiehinweise aus der Sicht der neo-institutionalistischen Finanzierungstheorie, in: Kück, Marlene/Achim v. Loesch (Hrsg.): Finanzierungsmodelle selbstverwalteter Betriebe, S. 79ff.

— (unter Mitarbeit von Gisela Götz) (1978): Aus- und Fortbildung für das Development Banking, Baden-Baden.

— /*Hartig*, Peter (1983): Absorptionsprobleme als Defekte der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit, Berlin.

Illing, Gerhard (1985): Geld und asymmetrische Information, Heidelberg.

McKinnon, Ronald (1973): Money and Capital in Economic Development, Washington D. C.

Krahnen, J. P. (1985): Kapitalmarkt und Kreditbank. Untersuchungen zu einer mikroökonomischen Theorie der Bankunternehmen, Berlin—München.

Nitsch, Manfred (1987): Glaspaläste und Unterentwicklung: Entwicklungsbanken in der Diskussion, in: Schwefel, Detlef (Hrsg.): Soziale Wirkungen von Projekten in der Dritten Welt, Baden-Baden.

v. Pischke, J. D./*Adams*, Dale W./*Donald*, Gordon (Eds.) (1983): Rural Financial Markets in Developing Countries. Their Use and Abuse, Baltimore.

Priebe, Hermann (Hrsg.) (1975): Eigenfinanzierung der Entwicklung, Berlin.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schmidt, R. H. (1981):Ein neo-institutionalistischer Ansatz der Finanzierungstheorie. In: Unternehmensführung aus finanz- und bankwirtschaftlicher Sicht, hrsg. v. E. Rühli und J. P. Thommen, Stuttgart 1981, S. 135-154.

— (1983): Grundzüge der Investitions- und Finanzierungstheorie, Wiesbaden.

— (1986): Credit Supply, Self-Help, and the Survival of financial Institutions in Developing Countries, in: Boettcher, E. u.a. (Hrsg.): Jahrbuch für neue politische Ökonomie, Tübingen, S. 262-279.

Schneider, D. (1987): Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 3. Aufl., München—Wien.

Shaw, Edward S. (1973): Financial Deepening in Economic Development, New York, London, Toronto.

Spremann, K. (1985): Finanzierung, München—Berlin.

Stiglitz, J./*Weiss,* A. (1981): Credit Rationing in Markets with Imperfect Information. In: American Economic Review 71, S. 393-410.

Virmani, Arvind (1982): The Nature of Credit Markets in Developing Countries. A Framework for Policy Analysis, Washington D. C., World Bank Staff Working Paper No. 524.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Außen- oder binnenorientierte Integration von Kapitalmärkten in Entwicklungsländern: Ein Diskussionsbericht

Von *Wolfgang Veit,* Heidelberg

Ziel einer auf vorangegangene Vorträge bezogenen Diskussion kann es sein, die unterschiedlichen Positionen und die dafür relevanten Ursachen herauszuarbeiten, um dann schließlich zu einer Bewertung der empfohlenen Maßnahmen zu kommen. Dem ersten und dem dritten Punkt wurde im Laufe des auf den folgenden Seiten zusammengefaßten Gesprächs besonders breiter Raum gewidmet.

Das allen Beiträgen zugrundeliegende Generalthema hieß „Kapitalmärkte und Finanzinstitutionen im Entwicklungsprozeß". Wilhelm Hankel nahm dazu in seinem Hauptreferat unter dem Aspekt der gegenwärtigen Verschuldungskrise der Entwicklungsländer Stellung. Seine These, diese Krise sei wesentlich der fehlenden finanziellen Infrastruktur in den betroffenen Ländern zuzuschreiben, untermauert er mit einem historischen Vergleich der Industrialisierung Europas und der Dritten Welt. Als konkrete Umsetzung einer (noch nicht voll ausgebauten) monetären Entwicklungstheorie empfiehlt er eine verstärkte Stabilisierung der Inflationsrate, indem der Staat von einem zentralbankfinanzierten zu einem steuerfinanzierten Budget übergeht, flankiert von einer Reglementierung des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs, insbesondere einer Abschottung gegen unkontrollierte Kapitalzuflüsse.

Die Korreferate greifen schwerpunktmäßig bestimmte Aspekte des von Wilhelm Hankel skizzierten Spektrums auf:

Heinz-Günter Geis bezieht sich in seinem Beitrag insbesondere auf den historischen Bereich, wenn er der Frage nachgeht, inwieweit Finanzmärkte für Europa einerseits und Entwicklungsländer andererseits entwicklungsbestimmend waren und welche bedeutenden institutionellen Ausprägungen sich jeweils identifizieren lassen.

Uwe Corsepius behandelt in seinem Korreferat die vorgeschlagenen Elemente einer Reform der Finanzmärkte in Entwicklungsländern. Er weist insbesondere Wilhelm Hankels Forderung nach Steuererhöhungen und Kapitalverkehrsbeschränkungen zurück und befürwortet stattdessen eine Verminderung staatlicher Eingriffe.

Entsprechend der eingangs genannten Zielsetzung sind damit die wesentlichen Unterschiede in den Positionen der Referenten skizziert. Gemeinsam ist allen, daß sie finanziellen Institutionen eine hohe Bedeutung für den Entwick-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lungsprozeß beimessen. Die sich den Vorträgen anschließende Diskussion entzündete sich zunächst an der von Wilhelm Hankel geäußerten Kritik, den akademischen Entwicklungsökonomen hätten schon vor Ausbruch der Schuldenkrise theoretisch fundierte Konzepte vorgelegen, welche die Gefahren mengenmäßig starker Kapitalimporte deutlich machten, ohne daß sie jedoch in der praktischen Umsetzung berücksichtigt worden wären. Dem wurde entgegengehalten, daß nicht Kapitalimporte an sich sondern erst die Politiken der betroffenen Staaten die Entwicklung von leistungsfähigen Finanzmärkten unterbunden hätten und jenen Vertrauensschwund bewirkten, der z. B. zur Kapitalflucht aus lateinamerikanischen Staaten führte. Wären hier stärkere Kapitalmärkte im Sinne höherer inländischer Kapitalmobilisierung und -vermittlung stabilitätsfördernd gewesen? Diese Frage wurde verbunden mit jener nach geeigneten Maßnahmen zur Stärkung des inländischen Finanzsystems: durch Schutz vor bzw. Abkoppelung von den internationalen (offshore) Finanzmärkten einerseits oder zunehmender Integration andererseits? Während die Vertreter letzterer Position, im Sinne von Uwe Corsepius, den Zwang zu effizienter Mittelverwendung durch internationalen Wettbewerb hervorhoben, wurde dem entgegengehalten, daß die hinsichtlich der Mittelaufbringungskapazität benachteiligten inländischen Banken verdrängt und zu bloßen Kapitaldurchlaufstellen degradiert würden: quasi ein „Crowding In" des Auslandskapitals. Die Notwendigkeit, den heimischen Finanzmarkt der Entwicklungsländer zu stärken, wurde bei Betonung der unterschiedlichen Vorgehensweisen von allen Teilnehmern anerkannt.

Es ergab sich, daß ein Nebenaspekt der geschilderten, eher ökonomisch ausgerichteten Problematik zu den mehr politisch-historischen Themen überleitete: die Rolle des Staates als Konkurrent der Privaten im Bereich der Mittelbeschaffung. Als Alternativen zur Zentralbankfinanzierung des Staatshaushaltes wurden die Erhöhung der Steuereinnahmen bzw. die Senkung der Ausgaben, insbesondere im konsumtiven Bereich diskutiert. Hier konnten keine gemeinsamen Positionen gefunden werden, denn je nach der oben verfolgten Vorgehensweise werden z. B. Steuererhöhungen als

— investitionsvermindernd und die Staatsquote tendenziell vergrößernd,

oder

— investitionsfördernd und die Inflationssteuer senkend

angesehen.

Die Entscheidung für eine bestimmte Fiskalpolitik wirkt sich jedoch nicht nur in der geschilderten Weise direkt auf den güterwirtschaftlichen Bereich aus, sondern umreißt auch den Handlungsspielraum bzw. den Verantwortungsbereich der Zentralbank. Wird sie zur Budgetfinanzierung eingesetzt, so steht sie zur geldpolitisch fundierten Refinanzierung eines potentiellen inländischen Finanzmarktes nicht zur Verfügung; jene Aufgabe müßte dann von den internationalen Märkten erfüllt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die diesen unterschiedlichen Einschätzungen zugrundeliegenden wirtschaftstheoretischen Annahmen der Gesprächsteilnehmer wurden nicht näher diskutiert.

Es wurde deutlich, daß die institutionelle Verankerung der „monetären Disziplinierung" eines Landes, entweder im internationalen Markt oder bei der nationalen Zentralbank, ganz spezifische Reaktionen in verschiedenen sozialen Bereichen mit sich bringt. So sei anzunehmen, daß die Empfänger staatlicher Transfers einer Reduzierung des konsumtiven Budgetteils Widerstand entgegensetzten. Es handele sich hierbei häufig um urbane Bevölkerungskreise mit niedrigem Einkommen, die im Vergleich zur Landbevölkerung als politisch sensibler eingestuft werden. Die ebenfalls häufig urbane „herrschende Staatsklasse" (Manfred Nitsch) dagegen werde insbesondere den status quo im Bereich der relativ günstigen ausländischen Finanzierungsmöglichkeiten zu verteidigen trachten, der durch stärkeren Einbezug der Zentralbank in die inflationsmindernde Refinanzierung des Binnenmarktes bedroht ist. Unabhängig von eher theoretischen Grundsatzpositionen komme also der politischen Durchsetzbarkeit jedweder Deregulierung des Finanzsektors eine entscheidende Bedeutung zu. Auch Zeitpunkt und Umfang der Reformen seien in diesem Zusammenhang zu sehen, wie am Beispiel Perus und Argentiniens erläutert wurde. Fielen die Reformen mit einer wirtschaftlichen Krisensituation zusammen, so könne kurzfristig die politische Bereitschaft zu deren Durchsetzung relativ hoch sein, da weite Kreise Einsicht in die Notwendigkeit solcher Maßnahmen hätten. Mittelfristig würden u. U. jedoch die wirtschaftlichen Auswirkungen diese Situation wieder umkehren. Als Beispiel für eine solchermaßen wankelmütige politische Stimmungslage können besonders lateinamerikanische Staaten herangezogen werden, bei denen oft politische mit wirtschaftlichen Strategiewechseln zusammenfallen. Neuestes Beispiel dafür ist Argentinien. Demgegenüber waren bei den südkoreanischen Reformen der sechziger Jahre positive wirtschaftliche Wirkungen ausreichend rasch eingetreten, so daß der Strategiewechsel, einmal abgesehen von den unterschiedlichen politischen Systemen in Lateinamerika und Ostasien, politisch durchsetzbar war. Inwieweit während der mit den Reformen verbundenen Übergangsphase politische Stabilität herrsche, hinge auch von den mit früheren Reformversuchen gemachten Erfahrungen ab. Je umfangreicher der Reformkatalog, umso glaubwürdiger erschienen die Bestrebungen der Regierung; eine Teilderegulierung sei auch deshalb abzulehnen, weil die damit unweigerlich einhergehende Diskriminierung einzelner sozialer Gruppen politische Instabilität fördere.

In der Diskussion wurden die historischen Wurzeln dieses politisch-ökonomischen Komplexes von Geld- und Steuerpolitik einerseits und jeweiligen Reaktionen der betroffenen sozialen Gruppen andererseits auf koloniale Einflüsse zurückgeführt. So seien Banksysteme hauptsächlich in den exportorientierten Städten entstanden und hätten auch vorwiegend der Finanzierung der Rohstoffexporte gedient. Dem wurde jedoch entgegengehalten, daß die frühere koloniale Abhängigkeit zahlreicher Entwicklungsländer nicht alleine als Erklärung dienen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

könne, da auch Mutterländer, wie am Beispiel Spaniens und Portugals deutlich gemacht wurde, ähnliche strukturelle Mängel in ihren Finanzsektoren aufwiesen. Die Tatsache, daß dies auf die Edelmetallimporte aus Lateinamerika zurückzuführen sei, wurde als Unterstützung der eingangs diskutierten These von der potentiellen Schädlichkeit von Kapitalimporten verstanden.

Neben jenen Fragestellungen, die die Vor- und Nachteile einer Integration des inländischen in den internationalen Finanzmarkt zum Inhalt hatten, nahmen solche in der Diskussion breiten Raum ein, die sich ausschließlich mit den Möglichkeiten der inländischen Finanzmarktentwicklung befaßten. Insbesondere wurden Möglichkeiten der Deregulierung des ländlichen Kreditbereiches erörtert, der überwiegend durch informelle Institutionen wie Geldverleiher oder kleine Genossenschaften geprägt ist. Die Ergebnisse der von BMZ, GTZ, KfW und einigen NGOs getragenen Arbeitsgruppen im BMZ (ES31) fanden besondere Beachtung. Allerdings wurde deren Ziel, die Förderung des informellen Sektors durch ausländische Geber, dahingehend kritisiert, daß bislang weder ausreichende Klarheit über die Art der langfristig geeigneten Institutionen wie auch des damit verbundenen know-how-Transfers bestehe. Ein Teilbereich des informellen Sektors, die aus Selbsthilfeinitiativen entstandenen Organisationen seien einerseits für Geberinstitutionen sehr interessant, ihre Existenz und gegebenenfalls Überlebensfähigkeit beruhe jedoch gerade auf dem Umstand, daß sie ohne externe Unterstützung arbeiten. Den positiven Effekten im Bereich der sozialen Mobilisierung und Emanzipation stünden jedoch grundsätzlich suboptimale ökonomische Strukturen gegenüber: So hätten z. B. reine Spar- und Kreditclubs nicht die erwünschten Wirkungen, da dort die Kreditmultiplikatoreffekte des Bankensystems fehlten. Andererseits böten sie jene wichtige Verankerung im lokalen sozioökonomischen Bereich, die relativ anonymen Banken fehlten. Zu suchen sei also nach einer schrittweisen Vernetzung kleiner, informeller Einheiten mit einem flächendeckenden System von Finanzinstitutionen, so daß neben der effizienten Kapitalallokation weiterhin die oft auf persönlicher Vertrauensbasis beruhende Mobilisierung von Sparkapital gewährleistet sei. Dies erschien den Teilnehmern zur Zeit jedoch nur nach Prüfung des jeweiligen Einzelfalles möglich.

Bei einer Verallgemeinerung der Vorgehensweise bestehe die Gefahr des sogenannten Saugpumpeneffektes. Dabei handelt es sich um einen raschen Kapitaltransfer von vergleichsweise unproduktiven zu höherproduktiven Regionen. Geeignete Schnittstellen zwischen lokalen, regionalen und landesweiten Finanzsituationen hätten dann dafür zu sorgen, daß ein ausgewogenes Verhältnis von Kapitalmarktintegration einerseits und regionaler Abgrenzung andererseits ermöglicht werde. Ein solcher Regionalbezug der Institute, ergänzt durch ein gewisses Maß an Vernetzung, sei allerdings kaum konkret bestimmbar und umsetzbar. Dem wurde entgegnet, daß die Emanzipation des informellen Sektors quasi automatisch erfolge und entsprechende Eingriffe daher u. U. nicht notwendig seien. Als eine weitere Alternative wurde vorgeschlagen, dem

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bankensektor die Aufgabe einer Grundfinanzierung (bei niedrigen Realzinsen) des vormals informellen Bereichs zu übertragen, um so einem intraregionalen crowding out entgegenzuwirken.

Der hier geschilderte zweite Hauptabschnitt der Diskussion spiegelte inhaltlich den ersten Teil wider, da die Problematik von Wettbewerb und internationaler Abschottung des Finanzmarktes sich nun auf regionaler bzw. nationaler Ebene von Neuem stellte.

In ihren abschließenden Stellungnahmen faßten die Referenten ihre Positionen nochmals zusammen:

Heinz-Günter Geis betonte den zielgruppenorientierten Ansatz, d.h. daß Anreizsysteme zur Kapitalmobilisierung nicht einem generellen Muster entsprechen, sondern von Fall zu Fall geprüft werden müßten. Es sei hier insbesondere auch der Schnittstellenproblematik Rechnung zu tragen.

Demgegenüber hob Wilhelm Hankel, eher finanzmarktorientiert, die positiven Eigenschaften der Vernetzung kleiner Einheiten hervor, da dies die Marktfragmentierung vermindere und den Banken die Aufgabe der Kapitalvermittlung erleichtere.

Uwe Corsepius, den ordnungspolitischen Elementen besondere Aufmerksamkeit schenkend, wies darauf hin, daß bei geeigneten Rahmenbedingungen und entsprechenden Maßnahmen der staatlichen Stellen das Vertrauen in die monetären Institutionen und die Funktionsfähigkeit eines in den informellen Bereich abgedrängten Marktes wiederhergestellt werden könne.

Summary

On the Need of Protection for the Integration of Capital Markets in Developing Countries. A Discussion.

The discussion, based on the presentation of the papers by Wilhelm Hankel, Heinz-Günter Geis and Uwe Corsepius, was starting from the notion that imperfect capital markets not only inhibit the appropriate financing of domestic development, but at the same time aggravate the problem of external debt of developing countries.

Removal of capital-market imperfections could be accomplished by different means: Wilhelm Hankel, advocating protection of evolving domestic financial markets against an all-efficient worldwide off-shore market, stressed the need of a monetary policy regulated by a central bank freed from the strain of financing the governments's budget. For this purpose tax-increases would be necessary, or, as favored by Uwe Corsepius, budget-cuts. Whatever strategies were followed, there would have to be expected specific reactions from the affected social groupings. Consequently, political instability leads to a lack of thrust in implementing reforms.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Heinz-Günter Geis' analysis of capital markets' institutional properties led to the question whether and how fragmented informal capital markets should be integrated into a national financial network. While some of the participants expected high gains in efficiency from such integration, others feared a reduction of the all-important local ties, especially in the case of self-help organizations.

Summing up the author's final statements, one would expect a strategy for capital market development to incorporate the goals of step-by-step integration while at the same time paying due attention to target-group-orientation and consistent macroeconomic policies.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Autoren

Bohnet, Michael, Dr., Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit, Karl-Marx-Straße 4-6, D-5300 Bonn 1.

Clapham, Ronald, Prof. Dr., Universitäts-Gesamthochschule Siegen, Fachbereich Wirtschaftswissenschaft, Hölderlinstraße 3, D-5900 Siegen.

Corsepius, Uwe, Dipl.-Kaufmann, Universität Kiel, Institut für Weltwirtschaft, Postfach 4309, D-2300 Kiel 1.

Dunn, Malcolm, Dr., Technische Hochschule Darmstadt, Fachgebiet für Wirtschaftspolitik, Residenzschloß, D-6100 Darmstadt.

Elsenhans, Hartmut, Prof. Dr., Universität Konstanz, Sozialwissenschaftliche Fakultät, Universitätstraße 10, D-7750 Konstanz.

Feldsieper, Manfred, Prof. Dr., Universität Köln, Seminar für Finanzwissenschaft, Albertus-Magnus-Platz, D-5000 Köln 41.

Geis, Heinz-Günter, Prof. Dr., Freie Universität Berlin, Institut für Banken und Industrie, Geld und Kredit, Garystraße 21, D-1000 Berlin 33.

Hankel, Wilhelm, Prof. Dr., Berghausenerstraße 190, D-5330 Königswinter 21.

Kinnemann, Stephan, Dr., Kreditanstalt für Wiederaufbau, Palmengartenstraße 5-9, D-6000 Frankfurt/M. 11.

Nitsch, Manfred, Prof. Dr., Freie Universität Berlin, Lateinamerika-Institut, Rüdesheimer Straße 54-56, D-1000 Berlin 33.

Shams, Rasul, Privatdozent Dr., Universität Bremen, Studiengang Wirtschaftswissenschaft, Bibliotheksstraße, D-2800 Bremen 33.

Uhlig, Christian, Dr., Ruhr-Universität, Institut für Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik, Postfach 102148, D-4630 Bochum 1.

Veit, Wolfgang, Dipl. Volksw., Universität Heidelberg, Südasien-Institut, Im Neuenheimer Feld 330, D-6900 Heidelberg 1.

Weiss, Dieter, Prof. Dr., Freie Universität Berlin, Institut für Volks- und Weltwirtschaft, Habelschwerdter Allee 37, D-1000 Berlin 33.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46663-4 | Generated on 2025-05-07 02:37:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/