

Nunnenkamp, Peter

Article — Digitized Version

Wirtschaftsreformen in Entwicklungs- und Transformationsländern: Anreizprobleme, Glaubwürdigkeitsdefizite und die Erfolgchancen umfassender Reformen

Die Weltwirtschaft

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Nunnenkamp, Peter (1995) : Wirtschaftsreformen in Entwicklungs- und Transformationsländern: Anreizprobleme, Glaubwürdigkeitsdefizite und die Erfolgchancen umfassender Reformen, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 1, pp. 99-116

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1636>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Wirtschaftsreformen in Entwicklungs- und Transformationsländern – Anreizprobleme, Glaubwürdigkeitsdefizite und die Erfolgchancen umfassender Reformen

Von Peter Nunnenkamp

Die Transformationsländer in Mittel- und Osteuropa haben sich von Anfang an vehement dagegen gestäubt, ihre Reformbemühungen und -erfahrungen mit den – teils erfolgreichen, teils gescheiterten – Reformen in Entwicklungsländern zu vergleichen. Unbestritten ist, daß die Ausgangsbedingungen in den beiden Ländergruppen stark voneinander abwichen. Insbesondere die Tatsache, daß marktwirtschaftliche Institutionen am Beginn der Transformation weitestgehend fehlten und daß die postsozialistischen Volkswirtschaften von ineffizienten Staatsunternehmen dominiert wurden, erhöhte die Komplexität wirtschaftspolitischer Reformprogramme in Ost- und Mitteleuropa im Vergleich zu dem, was Entwicklungsländer in den siebziger und achtziger Jahren zu bewerkstelligen hatten.

Oftmals drohte jedoch das Kind mit dem Bade ausgeschüttet zu werden, insoweit man sich weigerte, die trotz aller Unterschiede vorhandenen Gemeinsamkeiten zur Kenntnis zu nehmen, und die Relevanz von Entwicklungsländererfahrungen rundweg leugnete. Analysen des Instituts für Weltwirtschaft haben beispielsweise gezeigt, daß die Gefahr des Scheiterns von Reformen und die Höhe der Anpassungskosten sowohl in Entwicklungsländern als auch in Transformationsländern von der zeitlichen Abfolge und Dosierung der Reformschritte (timing and sequencing) abhängen.¹ Hier wie dort gilt es, eine kritische Masse an Reformen auf den Weg zu bringen, die Budgetrestriktionen der wirtschaftlichen Akteure wirksam zu verhärten und wesentliche Konsistenzprobleme zu vermeiden. Diesen Anforderungen wird man in beiden Ländergruppen – wie die Analysen zeigen – am ehesten durch möglichst umfassende und zügige Reformen gerecht.

Angesichts dieser Schlußfolgerungen aus früheren Studien mag es überraschen, daß viele Entwicklungsländer weiterhin nur partielle Reformen in Kraft gesetzt haben und auch in einer Reihe von Transformationsländern wesentliche Reformelemente (vor allem die Privatisierung großer Staatsbetriebe und wirksame Finanzmarktreformen) erst mit erheblicher Verzögerung in Angriff genommen worden sind. Dieser Tatbestand verweist auf eine weitere Gemeinsamkeit zwischen den beiden Ländergruppen, die in der bisherigen Diskussion über Wirtschaftsreformen in Entwicklungs- und Transformationsländern zu kurz gekommen ist: In beiden Ländergruppen – so die Hypothese dieses Beitrags – verhindern Anreizprobleme von eigennützig handelnden Regierungen und dar-

¹ Eine zusammenfassende Studie ist von Buch et al. (1994) vorgelegt worden.

aus resultierende Glaubwürdigkeitsdefizite, daß Reformen mit der volkswirtschaftlich wünschenswerten Intensität vorangetrieben werden.

Im folgenden Abschnitt werden zunächst einige Fakten präsentiert, die die Plausibilität der These unterstreichen sollen. Es wird gezeigt, daß eine auf Machterhaltung bedachte Politik zu einem Teufelskreis aus unvollständigen Reformen, schwachen Angebotsreaktionen und weiter abnehmender Reformbereitschaft führen kann. Danach wird untersucht, welche Bedeutung politische und institutionelle Faktoren für den Erfolg und das Scheitern von Wirtschaftsreformen in Entwicklungs- und Transformationsländern gehabt haben. Schließlich werden Ansatzpunkte zur Überwindung von Anreizproblemen und Glaubwürdigkeitsdefiziten erörtert; dabei geht es vor allem um die Frage, auf welche Weise die Diskrepanz zwischen der volkswirtschaftlich wünschenswerten und der tatsächlich verfolgten Reformintensität abgebaut werden kann.

Anreizproblematik und Glaubwürdigkeit: Einige Fakten

Für die nachfolgenden Erörterungen sind drei Beobachtungen von wesentlicher Bedeutung, die – wenn auch in unterschiedlichem Maße – sowohl für Entwicklungsländer als auch für Transformationsländer gelten:

- Reformen bewirken typischerweise nicht sofort eine eindeutig verbesserte wirtschaftliche Lage. Wegen volkswirtschaftlicher Rigiditäten und Anpassungskosten kommt es vielmehr häufig zu einer zeitweiligen Verschlechterung.²
- Reformprogramme werden nicht selten vorzeitig abgebrochen, nur verzögert implementiert oder teilweise zurückgenommen.
- Produzenten und Investoren reagieren oftmals weniger stark auf Reformmaßnahmen, als dies gewünscht oder erwartet wird.

In Mittel- und Osteuropa kam es in der Anfangsphase der Transformation zu drastischen Produktions- und Beschäftigungseinbrüchen (Raiser und Nunnenkamp 1993, Tabelle 1). Erst seit kurzem steigt die Produktion der Reformvorreiter wieder (EBRD 1994). In Entwicklungsländern waren die reformbedingten Übergangsprobleme typischerweise weniger stark ausgeprägt. Dies lag vor allem daran, daß das Ausmaß der Verzerrungen und der Umfang der erforderlichen Reformen dort geringer waren als in Ost- und Mitteleuropa. Ein anfänglicher Produktionsrückgang ist aber auch in der dritten Welt ein verbreitetes Phänomen: So zeigt eine Auswertung der Reform Erfahrungen von 67 Entwicklungsländern in den siebziger und achtziger Jahren, daß die gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate nach der Implementierung von IWF-Programmen kurzfristig zurückging (Khan 1988; vgl. auch Faini et al. 1991, S. 962).

Ein Abbruch oder eine völlige Revision von Reformprogrammen ist im Fall der Entwicklungsländer sehr verbreitet. Raiser (1994) klassifiziert etwa 40 vH

² Es kommt hinzu, daß die Anpassungskosten von Reformen typischerweise in konzentrierter Form auftreten und für die betroffenen Gruppen unmittelbar fühlbar sind. Dagegen fällt der Nutzen von Reformen nicht nur später an, sondern er verteilt sich zudem auf viele Nutznießer, die politisch schlechter organisiert und ex ante oftmals unbekannt sind (Nelson 1993; 1990, S. 358 f.).

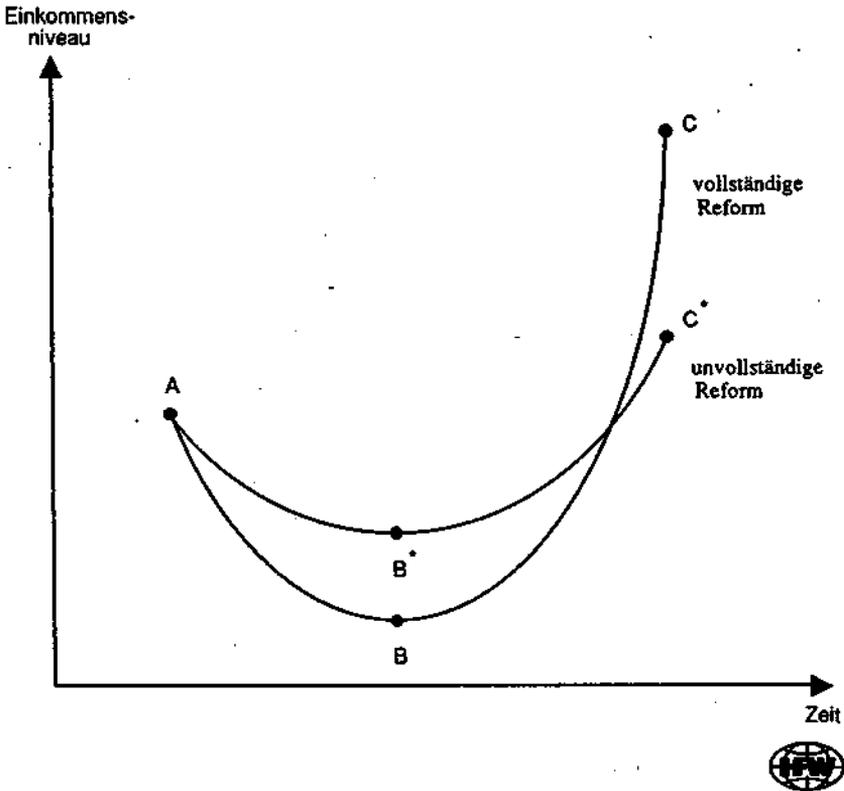
der Reformprogramme seit 1976 als aufgegeben und gescheitert. In den letzten Jahren sind etwa zwei Drittel aller IWF-Programme vorzeitig abgebrochen worden (ODI 1993). Auch in den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion ist es an der Tagesordnung, daß IWF-Programme ausgesetzt oder revidiert werden. Selbst bei den postsozialistischen Reformvorreitern in Mitteleuropa ist es immer wieder zu Verzögerungen gekommen: So blieben angekündigte Reformschritte vielfach aus (z. B. bei der Privatisierung großer Staatsbetriebe); auch wurden getroffene Maßnahmen häufig nicht durchgesetzt (z. B. Konkursgesetze); und schließlich wurden ergriffene Politikmaßnahmen nicht immer durchgehalten – ein Beispiel hierfür bietet die polnische Geld- und Fiskalpolitik zu Beginn der neunziger Jahre (Raiser 1993 b).

Die Reaktion von Produzenten und Investoren auf wirtschaftspolitische Korrekturmaßnahmen ist häufig enttäuschend langsam und schwach. In Mexiko und Bolivien etwa, beide schon Mitte der achtziger Jahre Beispiele für recht umfassende Reformprogramme in Lateinamerika, stellte sich über einen Zeitraum von mehreren Jahren keine signifikante Erhöhung des Anteils privater Investitionen am Bruttosozialprodukt ein.³ Investoren nahmen vor allem dann eine abwartende Haltung ein, wenn Unsicherheiten über den wirtschaftspolitischen Kurs der Regierung fortbestanden. Die Entwicklungsländererfahrungen verweisen darauf, daß umfangreiche Investitionen in neue Projekte einen Zeithorizont von mindestens fünf Jahren benötigten, wenn Reformen in einer Ausgangssituation eingeleitet wurden, die von gesamtwirtschaftlicher Instabilität und signifikanten Preisverzerrungen gekennzeichnet war (Rodrik 1990). Auch in den postsozialistischen Reformstaaten ist ein Investitionsattentismus zu konstatieren. Selbst in fortgeschrittenen Transformationsländern wie Polen haben sich ausländische Direktinvestoren zunächst auffällig zurückgehalten; der Zufluß an Direktinvestitionen pro Kopf der Bevölkerung betrug noch 1992 mit netto knapp 18 US-\$ weniger als ein Drittel der mexikanischen Zuflüsse (World Bank 1993). Generell gilt, daß viele registrierte Direktinvestitionsprojekte erst mit erheblicher Verzögerung oder überhaupt nicht realisiert wurden (Agarwal 1994). Die Tatsache, daß die Transformationskrise alle wesentlichen Sektoren trotz unterschiedlicher Wettbewerbsfähigkeit in vergleichbarer Stärke erfaßte (Hare und Hughes 1992), verweist überdies darauf, daß die Reformen nicht sofort zu einer effizienzorientierten Verlagerung von Produktionsfaktoren geführt haben (Raiser 1992). Insbesondere die abwartende Haltung der großen Staatsbetriebe dürfte einen frühzeitigen Strukturwandel behindert haben.

Es liegt auf der Hand, daß die obigen drei Beobachtungen nicht unabhängig voneinander sind. Von zentraler Bedeutung ist es, daß die temporäre wirtschaftliche Verschlechterung nach Reformbeginn die Regierung mit einem Anreizproblem konfrontiert. Die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger dürften versucht sein, den reforminduzierten Einkommenseinbruch abzufedern, so daß

³ In Bolivien stagnierte die private Investitionsquote bis 1991 auf einem extrem niedrigen Niveau von etwa 2 vH (Miller und Sumlinski 1994). Die mexikanische Quote lag zwar im Jahr 1990 mit 13,7 vH um etwa einen Prozentpunkt über dem Wert von 1985, überschritt aber erst ab 1991 das zehn Jahre zuvor erzielte Niveau (vgl. auch Corbo 1992).

Schaubild 1 – Einkommensverläufe nach Wirtschaftsreformen



es in Schaubild 1 statt – wie bei einer umfassenden Reform – zu einer Bewegung von A nach B zu einer Bewegung nach B* kommt.⁴ Dies kann dadurch erreicht werden, daß Reformen – entgegen anderslautender Ankündigungen – weniger intensiv und schnell vorangetrieben werden, als es gesamtwirtschaftlich wünschenswert wäre. Kurzfristige Einkommenseinbußen lassen sich insbesondere dann begrenzen, wenn die Produzenten und Investoren von einem geringeren Reformumfang überrascht werden. So führen zum Beispiel an niedrigeren Inflationserwartungen orientierte Nominallohnabschlüsse bei unerwartet geringer Stabilisierung zu Reallohnsenkungen und somit zu positiven gesamtwirtschaftlichen Investitions- und Einkommenseffekten.

⁴ Ähnliche Effekte ergeben sich, wenn das Motiv der Regierung darin liegt, die Anpassungskosten von Reformen zu reduzieren, weil diese in konzentrierter Form bei einflußreichen Interessengruppen anfallen. Zur Modellierung der im Schaubild dargestellten J-Kurve vgl. van Long und Siebert (1991). Eine modellhafte Darstellung der Anreizproblematik, die sich an der aus der geldtheoretischen Literatur bekannten Modellierung von Zeitinkonsistenzproblemen durch Barro und Gordon (1983a; 1983b) orientiert, findet sich in Nunnenkamp und Funke (1992).

Eine solche Täuschung, beschwört über kurz oder lang Reputationsverluste der Regierung herauf und untergräbt ihre Glaubwürdigkeit (Funke 1991). Der tatsächliche Reformumfang kann nicht systematisch kleiner sein als der erwartete, weil rationale Produzenten und Investoren die Anreize der Regierung durchschauen und sich nicht dauerhaft täuschen lassen. Sie werden sich nicht an den Reformankündigungen orientieren, sondern ihre Reaktionen an dem tatsächlichen Verhalten der Regierung ausrichten. Bleiben Reformmaßnahmen aus, so werden die Bürger daraus schließen, daß die Regierung es mit der Reformpolitik nicht ernst meint. Sie werden dann wenig geneigt sein, ihr eigenes Verhalten zu ändern, vor allem wenn instabile und stark verzerrte Ausgangsbedingungen vorliegen.⁵ Mit schwindender Anpassungsbereitschaft der Bürger verschlechtern sich wiederum die Chancen der Reformpolitik.

Gibt die Regierung dem Anreiz zu einer kurzfristigen Einkommensstabilisierung nach, so beschwört sie also einen Teufelskreis aus unvollständigen Reformen, schwachen Angebotsreaktionen und weiter abnehmender Reformintensität herauf. Dies hat zur Folge, daß das längerfristige Einkommenswachstum geringer ausfällt: statt des in Schaubild 1 bei vollständiger Reform langfristig erreichbaren Punkts C wird nur der Punkt C* realisiert. Die Abweichungen von einem vollständigen Reformprogramm sind, wie Nunnenkamp und Funke (1992) zeigen, um so größer,

- je stärker die Regierung kurzfristige Einkommenseinbußen reduzieren will;
- je geringer die langfristigen Einkommenseffekte sind und je weniger Gewicht die Regierung diesen Effekten beimißt;
- je weniger die Regierung auf ihre Reputation bedacht ist.

Diese Überlegungen lassen sich nutzen, um verschiedene Ansatzpunkte zur Erhöhung des Reformumfangs zu erörtern. Dazu sind einige politökonomische Faktoren genauer zu betrachten, die in der Vergangenheit über Erfolg und Scheitern von Reformprogrammen mitbestimmt haben.

Die Erfolgchancen umfassender Reformvorhaben: Einige politökonomische Einflußfaktoren

Die Diskussion über die Erfolgchancen und die Durchhaltbarkeit umfassender Reformvorhaben ist in jüngerer Vergangenheit dadurch bereichert worden, daß politökonomische Einflüsse in die Analyse einbezogen worden sind (vgl. insbesondere Williamson 1994). Allerdings wurden Hypothesen zur politischen Ökonomie von Reformen häufig *ad hoc* formuliert. Die oben skizzierte Anreizproblematik bietet einen geeigneten Rahmen, um die Plausibilität dieser Hypothesen einzuschätzen, Bezüge zu den Interessen der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger herzustellen und die – noch begrenzte – empirische Evidenz zu interpretieren. Besonderes Augenmerk verdienen dabei Faktoren, die keine

⁵ Empirische Evidenz hierfür findet sich in Hiemenz, Nunnenkamp et al. (1991); vgl. auch World Bank (1988).

unabänderlichen Rahmenbedingungen darstellen und deren Bedeutung in der Literatur kontrovers diskutiert wird. Hierzu gehören (Williamson 1994): die Rolle vorausschauender Politiker und kompetenter Technokraten im politischen Entscheidungsprozeß; die Frage, ob autoritäre Regime reformfreudiger sind oder ob ein gesellschaftlicher Konsens für die Durchsetzung umfassender Reformen erforderlich ist; die Chancen, die ein politischer Neubeginn sowie offensichtliche wirtschaftliche Krisenerscheinungen für das Durchsetzen weitreichender Reformprogramme bieten; und schließlich die Bedeutung, die der Unterstützung von außen im Hinblick auf die Durchhaltbarkeit von Reformankündigungen zukommt. Dabei gilt es zu prüfen, ob sich der Einfluß dieser Faktoren auf die Reformintensität und -dauerhaftigkeit zwischen Entwicklungs- und Transformationsländern unterscheidet.

Kompetenz und Durchsetzungsfähigkeit der Entscheidungsträger

Eine erste These besagt, daß die Erfolgchancen umfassender Reformprogramme steigen, wenn wirtschaftspolitische Verantwortlichkeiten an ein kompetentes und kohärentes Team von Ökonomen delegiert werden. Es dürfte kaum zu bestreiten sein, daß die *Konzipierung* weitreichender und konsistenter Reformen begünstigt wird, wenn qualifizierten Technokraten hierbei eine entscheidende Rolle zugestanden wird. Offen ist dagegen, ob dies auch der *Durchsetzbarkeit* nützt. Dafür mag sprechen, daß die Technokratie ein vergleichsweise schwaches Interesse haben dürfte, kurzfristige Anpassungskosten und Einkommenseinbußen durch unvollständige Reformen abzufedern. Die Technokratie dürfte sich weniger stark an politischen Wahlen orientieren, für deren Ausgang die kurzfristigen wirtschaftlichen Perspektiven entscheidend sein können, und sie dürfte weniger geneigt sein, dem Widerstand einflußreicher Interessengruppen gegen einzelne Reformelemente nachzugeben. Zudem steht ihre fachliche Reputation auf dem Spiel, womit umfassende Reformen wahrscheinlicher würden.

Tatsächlich ist verschiedentlich versucht worden, Reformen dadurch zu forcieren, daß die Autorität von Technokraten in wichtigen ökonomischen Entscheidungsinstanzen gestärkt wurde und die Kompetenzen wahlabhängiger Politiker beschnitten wurden. Die Türkei unter Özal und Südkorea unter Chun Doo Hwan bieten Beispiele (Williamson 1994, S. 579). In die gleiche Richtung gingen institutionelle Neuerungen, mit denen wichtigen Instanzen wie der Zentralbank ein unabhängiger Status eingeräumt wurde. Damit sollte der Neigung von Politikern vorgebaut werden, wirtschaftspolitische Instrumente wie die Geldpolitik diskretionär einzusetzen, um kurzfristige Anpassungskosten abzuschwächen.

Vermehrte Kompetenzen der Technokratie und eine gestärkte Autonomie der Zentralbank verhinderten es aber nicht, daß Reformen in wichtigen Bereichen hinter den Ankündigungen zurückblieben und schwerwiegende Inkonsistenzen auftraten. Im Fall der Türkei kam die geplante Privatisierung der großen Staatsbetriebe kaum voran. Nicht zuletzt wegen der hohen Subventionierung dieser Unternehmen erfolgte in den achtziger Jahren keine dauerhafte fiskalpolitische

Konsolidierung.⁶ Da man weiterhin auf Staatseinnahmen aus der Inflationssteuer angewiesen blieb, war ein monetärer Stabilisierungskurs trotz formal unabhängiger Zentralbank kaum glaubwürdig (Schweickert 1993). Die Inflationsrate, die zunächst von über 100 vH (1980) auf etwa 30 vH (1982) gefallen war, überschritt schon wenige Jahre später wieder 60 vH (IMF 1993).

Auch in Ungarn unterblieb die fiskalpolitische Konsolidierung trotz einer restriktiven Geldpolitik der Zentralbank nach 1988 (Raiser 1993 a). Institutionelle Regelungen, die die Zentralbank vor Regierungsansprüchen schützten, exzessive Budgetdefizite über die Notenpresse zu finanzieren, konnten Inkonsistenzen im Reformprogramm nicht verhindern. Der Regierung gelang es, die explodierenden Defizite (1992: etwa 8 vH des Bruttosozialprodukts) durch Kreditaufnahme bei den noch staatlichen Geschäftsbanken zu finanzieren. Die damit einhergehende Verdrängung des Unternehmenssektors vom Kreditmarkt dürfte die längerfristigen Investitions- und Wachstumsaussichten verschlechtern haben. Steigende Schuldendienstlasten der Regierung wecken zudem Zweifel daran, ob ein restriktiver Kurs der Zentralbank durchhaltbar ist, auch wenn diese formal unabhängig ist.

Diese Beispiele verdeutlichen, daß eine mit weitreichenden Kompetenzen ausgestattete, qualifizierte Technokratie weder in Entwicklungsländern noch in Transformationsländern eine hinreichende Bedingung für umfassende und konsistente Reformen war. An einem kompetenten Team von Technokraten fehlte es auch in Brasilien und Peru nicht. Dennoch kam es in diesen Ländern allenfalls zu partiellen und zögerlichen Reformansätzen. Den Technokraten mangelte es an politischer Durchsetzungsfähigkeit, so daß die Interessenlage der Regierung unverändert blieb. Die Anreizproblematik würde nur dann entschärft, wenn die Technokraten das Gehör eines vorausschauenden Politikers an der Spitze der Administration finden oder selbst in politische Führungspositionen aufsteigen – also, wie John Williamson es ausgedrückt hat, zu „technopols“ werden.⁷

Die Aussage, daß umfassende Reformen am besten in Ländern durchsetzbar sind, die von „technopols“ regiert werden, scheint auf den ersten Blick tautologisch zu sein. Eine solche politische Führung sollte fast definitionsgemäß dadurch gekennzeichnet sein, daß sie der längerfristigen Wirtschaftsentwicklung ein höheres Gewicht einräumt als den temporären Anpassungskosten. Es spricht dennoch einiges dagegen, daß vorausschauende Politiker in der Lage sind, die wirtschaftlichen Probleme des Übergangs in ihrem Entscheidungskalkül einfach zu ignorieren.

Insbesondere in einem demokratischen Regime kann die Regierung ihren wirtschaftspolitischen Kurs nicht ohne Rücksicht auf die Wähler festlegen, will sie nicht das Risiko eingehen, ihr Mandat zu verlieren, bevor die wirtschaftli-

⁶ Die mangelnde fiskalpolitische Disziplin wurde auch durch den leichten Zugriff auf ausländische Kapitalhilfe begünstigt. Dies bietet einen ersten Anhaltspunkt dafür, daß Hilfe von außen den Reformprozeß nicht notwendigerweise stärkt (vgl. Abschnitt ‚Externe Hilfe‘).

⁷ Beispiele dafür, daß Ökonomen politische Verantwortung in führenden Regierungsdiensten übernommen haben, finden sich sowohl in Entwicklungs- als auch in Transformationsländern. Zu den bekanntesten Fällen gehören Präsident Salinas in Mexiko und der ehemalige polnische Finanzminister Balcerowicz.

chen Früchte der Reform gereift sind. Der häufige Aufschub der Privatisierung in Ost- und Mitteleuropa, die verzögerte Liberalisierung des Außenhandels in vielen Entwicklungsländern sowie monetäre und fiskalische Lockerungen in beiden Staatengruppen sind deutliche Indizien dafür, daß auch Entscheidungsträger, die grundsätzlich zu weitreichenden Reformen bereit waren, immer wieder Konzessionen beim Umfang und bei der Geschwindigkeit von Reformen gemacht haben. Die Erfahrung aus Entwicklungsländern zeigt, daß die damit einhergehenden Inkonsistenzen im Reformprogramm in erster Linie wegen politischer Opportunitätsüberlegungen und weniger aufgrund von Fehleinschätzungen der ökonomischen Zusammenhänge zustande kamen (Sachs 1989).⁸

Regimetyyp und gesellschaftlicher Konsens

Angesichts des Dilemmas, dem sich vorausschauende, aber von Wahlen abhängige Entscheidungsträger gegenübersehen, ist verschiedentlich argumentiert worden, daß ein autokratisches oder diktatorisches Regime bessere Durchsetzungschancen für umfassende Reformen böte (vgl. hierzu ausführlicher Haggard und Kaufman 1989). Als Paradebeispiel wird typischerweise Chile unter Pinochet angeführt. Es gibt jedoch wenig Evidenz für die These, daß demokratische Regierungen die kurzfristigen Anpassungskosten in ihrem Entscheidungskalkül systematisch stärker gewichten als nicht demokratisch legitimierte Regierungen.

Ein uneinheitliches Bild ergibt sich allein schon aus den Entwicklungsländererfahrungen. Von Chile abgesehen haben sich die früheren Militärregime in Lateinamerika kaum dadurch ausgezeichnet, daß umfassende Wirtschaftsreformen durchgehalten wurden. Argentinien ist zum Beispiel erst unter demokratischen Bedingungen auf einen erfolgversprechenden Reformkurs eingeschwenkt. Die notorisch mangelnde Reformbereitschaft afrikanischer Despoten deutet darauf hin, daß ein Reputationsverlust in deren Entscheidungskalkül bestenfalls von untergeordneter Bedeutung ist. Seit dem Systemwechsel in Ost- und Mitteleuropa dürfte die These von den reformfördernden Effekten undemokratischer Regierungsformen endgültig falsifiziert sein. Dort hatten es diktatorische Regime seit Jahrzehnten nicht vermocht, ein kurzfristig orientiertes Durchwursteln aufzugeben. Erst mit der Wendung zur Demokratie wurden weitreichende – wenn auch häufig unvollständige – Reformprogramme durchgeführt.

Insgesamt gesehen verweist die empirische Evidenz darauf, daß der Einfluß des Regimetyyps auf die Anreizstruktur der Regierung unbestimmt ist. Ohne demokratische Wahlen ergeben sich nicht notwendigerweise größere wirtschaftspolitische Handlungsspielräume. Undemokratische Regime werden häufig durch mächtige Interessengruppen gestützt, die Reformen ablehnend gegenüberstehen. Vorausschauende Politiker stehen dann auf verlorenem Posten.

⁸ So lag es für den „technopol“ Bresser Pereira, der Ende der achtziger Jahre für weniger als acht Monate brasilianischer Finanzminister war, klar auf der Hand, daß die geplante fiskalpolitische Konsolidierung ein zentrales Reformelement war. Als ihm der damalige Präsident Sarney die Unterstützung hierfür entzog, trat Bresser Pereira zurück.

Die osteuropäischen Erfahrungen sowie das Beispiel Mexikos verweisen darauf, daß der Widerstand einzelner Interessengruppen gebrochen werden kann, wenn ein gesellschaftlicher Grundkonsens über die Notwendigkeit umfassender Reformen existiert. Das verbreitete Verlangen nach einer politischen und wirtschaftlichen Umkehr bot insbesondere den neuen Entscheidungsträgern in Ost- und Mitteleuropa gute Durchsetzungschancen. Ihnen wurde zunächst ein Reputationsbonus eingeräumt. Zudem bestanden vergleichsweise günstige Bedingungen, auf die längerfristigen Einkommenseffekte der Reformen zu setzen. Die Übergangsprobleme konnten zum einen dem abgewirtschafteten sozialistischen Regime und zum anderen exogenen Schocks wie dem Zusammenbruch des RGW zugeschrieben werden. In Ländern wie Polen, der Tschechischen Republik und Ungarn hat der anfängliche Grundkonsens zwar keine vollständigen, aber an historischen Maßstäben gemessen sehr weitreichende Reformen ermöglicht.⁹

In Entwicklungsländern fand sich dagegen zu Beginn von Reformen typischerweise wenig gesellschaftliche Übereinstimmung über den einzuschlagenden wirtschaftspolitischen Kurs (Sachs 1994). Selbst in Zeiten akuter Wirtschaftskrisen waren grundlegende Reformen häufig nicht konsensfähig. Hinzu kam, daß viele lateinamerikanische und afrikanische Regierungen ihre Glaubwürdigkeit durch wiederholt nicht eingehaltene Reformankündigungen verspielt hatten.¹⁰ Das Resultat war der oben beschriebene Teufelskreis: Wegen der Glaubwürdigkeitsdefizite reagierten Produzenten und Investoren allenfalls schwach auf erneute Reformversprechen. Damit sanken die Chancen der Regierungen, von längerfristigen Einkommenszuwächsen zu profitieren. Die Reformanstrengungen blieben deshalb gering. Auch nach Ausbruch der Schuldenkrise am Anfang der achtziger Jahre setzte sich das wirtschaftspolitische Durcheinander fort. In Lateinamerika galt dies in erster Linie für Brasilien, aber auch andere Hauptschuldner (wie Mexiko und Argentinien) reagierten erst mit erheblicher Verzögerung auf die Krise.

Mexiko fand schließlich einen Ausweg aus diesem Teufelskreis, indem die Regierung Ende 1987 den sogenannten wirtschaftlichen Solidarpakt mit den Gewerkschaften und wichtigen Wirtschaftsverbänden abschloß. Im Rahmen dieses Paktes verpflichtete sich die Regierung in erster Linie zu fiskalpolitischen Konsolidierungsmaßnahmen und einer restriktiven Geldpolitik; die Tarifparteien stimmten Lohn- und Preiskontrollen zu (Aspe 1992). Diese Vereinbarung half insbesondere, hartnäckige Inflationserwartungen zu brechen. Die kurzfristigen Produktions- und Beschäftigungseinbußen der restriktiven Geld- und Fiskalpolitik konnten in engen Grenzen gehalten werden, und es bestand Aussicht, daß sich die positiven Einkommenseffekte der Reformen schneller einstellen, als

⁹ Dagegen scheinen günstige Durchsetzungschancen in Rußland und anderen GUS-Staaten vertan worden zu sein. Allerdings dürften umfassende Reformen dort auch weniger konsensfähig gewesen sein.

¹⁰ Ein besonders krasses Beispiel boten die periodisch wiederkehrenden Beteuerungen der brasilianischen Regierung, die galoppierende Inflation zu bekämpfen. Nach dem Auslaufen von administrativ verhängten Preisstopps kam es regelmäßig zu einer erneuten Preisspirale, weil eine Ursachen-therapie immer wieder ausblieb.

es bei fortdauernder Preis- und Lohnträchtigkeit der Fall gewesen wäre. Dies erhöhte den Anreiz der Regierung, den Stabilisierungskurs beizubehalten.

Das Reformprogramm wurde zudem ausgeweitet. Die Privatisierung von Staatsunternehmen und die Liberalisierung des Außenhandels wurden beschleunigt; Ende 1990 waren mehr als 80 vH der 1 155 Staatsfirmen, die 1982 bestanden, verkauft oder liquidiert (Aspe 1992). Subventionen im Finanz- und Energiebereich wurden drastisch eingeschränkt.¹¹ Viele dieser Maßnahmen waren das Ergebnis des konsensbildenden Verhandlungsprozesses im Rahmen des Paktes. Die zwischen Regierung und Tarifparteien erzielten Vereinbarungen galten zunächst nur für etwa ein halbes Jahr.¹² Es war der Regierung deshalb nicht möglich, die Produzenten und Investoren durch eine überraschende Rücknahme von Reformversprechen zu täuschen und auf diese Weise stärkere Angebotsreaktionen zu induzieren, ohne die schon bald fällige Erneuerung des Paktes zu gefährden. Im Gegensatz zu den frühen Phasen der Systemtransformation in Mitteleuropa genöß die mexikanische Regierung keinen Reputationsbonus mehr, der überraschende Aktionen erlaubt hätte.¹³ Glaubwürdigkeit mußte erst wieder erworben werden, was durch den Solidarpakt erleichtert wurde, weil er die kurzfristigen Kosten der Reform verminderte und ihren längerfristigen Nutzen erhöhte.

Krise, Neubeginn und Ex-post-Konsens

Die Vorteile des Solidarpaktes in Mexiko legen die Frage nahe, warum dieser Weg in Lateinamerika und anderswo nicht häufiger beschritten worden ist, um weitreichende Wirtschaftsreformen durchzusetzen. Um hierauf eine definitive Antwort geben zu können, wäre eine genauere Analyse der länderspezifischen politökonomischen Bedingungen erforderlich. Teilweise scheint ein formeller

¹¹ Die staatlichen Sozialausgaben wurden dagegen beibehalten. Dies mag wichtig gewesen sein, um die breite Bevölkerung nicht gegen den Reformkurs einzunehmen. Abgesehen von „complementary reforms“ (Haggard und Webb 1992) im Rahmen des Solidarpaktes wurde eine direkte Kompensation von Reformverlierern vermieden. Gezielte Versuche, Verlierer zu kompensieren, damit diese ihren Reformwiderstand aufgeben, blieben auch anderswo die Ausnahme. Sie wären mit umfassenden Reformen auch kaum vereinbar. Länder wie Südkorea und die Türkei gewährten allerdings temporäre Exportsubventionen, um die aus einer realen Abwertung erwarteten exportfördernden Effekte zeitlich vorzuziehen. Dies ist ein Beispiel für den Versuch, die Durchsetzung von Reformen dadurch zu erleichtern, daß der wirtschaftspolitische Kurs durch potentielle Reformgewinner rechtzeitig unterstützt wird (Nelson 1993).

¹² Erst später wurden die Laufzeiten der Vereinbarungen verlängert.

¹³ In Mexiko wäre es kaum möglich gewesen, überraschend hohe Reallohnsenkungen durch einseitige Regierungsmaßnahmen zu erreichen, wie dies 1991 in der ehemaligen Tschechoslowakei geschah. Dort hatten sich Regierung und Gewerkschaften auf Reallohnsenkungen von 12 vH verständigt. Als die tatsächliche Inflation 1991 die der Vereinbarung zugrundegelegte Zielgröße überschritt, wurde die Indexierung der Nominallöhne von der Regierung einseitig abgeschafft. Die tatsächliche Reallohnsenkung erreichte Ende des Jahres 24 vH (Raiser und Nunnenkamp 1993). Ein Grund für den ausbleibenden Widerstand der tschechischen Gewerkschaften gegen das Vorgehen der Regierung dürfte das sehr restriktive System der Arbeitslosenunterstützung gewesen sein (Burda 1993). Die Gewerkschaften hatten deshalb vergleichsweise starke Anreize, Arbeitslosigkeit vermeiden zu helfen.

Pakt nicht *nötig* gewesen zu sein, etwa weil die Gewerkschaften in ihrem politischen Einfluß so geschwächt waren, daß sie Reformen nicht wirksam blockieren konnten. Das argentinische Reformprogramm vom April 1991 bietet ein Beispiel hierfür.¹⁴ Es war vor allem deshalb durchsetzbar, weil die früher allmächtige Gewerkschaftsbewegung durch die Zersplitterung in zahlreiche Untergliederungen zunehmend paralysiert war (Kropp 1993) und weil sie von Präsident Menem durch die Aufnahme einzelner Repräsentanten in die Regierung und durch Beschränkungen des Streikrechts ausmanövriert werden konnte (Bodemer 1991).

In anderen Fällen scheint es nicht *möglich* gewesen zu sein, ein abgestimmtes Verhalten zwischen Regierung und wichtigen gesellschaftlichen Gruppen zu vereinbaren, weil sich die Gewerkschaften nicht einbinden ließen. Dies mag etwa für Brasilien zutreffen.¹⁵ Die Spielräume der Regierung sind unter derartigen Bedingungen erheblich eingeschränkt. Die Anreizproblematik der Regierung läßt es wenig aussichtsreich erscheinen, ohne weiteres auf „political leadership“ zu setzen (wie z. B. Sachs 1994). Zwar würde die Regierung *ex post* Unterstützung in dem Maße erfahren, wie sich ein wirtschaftspolitischer Kurswechsel als erfolgreich erwies. Die relevante Frage ist jedoch, unter welchen Voraussetzungen die Regierung einen Kurswechsel vollziehen kann, ohne ihr Mandat zu verlieren, bevor sich ein Ex-post-Konsens herausbildet. Zwei Faktoren sind hierfür von Bedeutung:

- Die Chance, im nachhinein Zustimmung für Reformen zu erreichen, ist um so größer, je länger die Zeitspanne ist, innerhalb derer reforminduzierte Einkommensgewinne für die Regierung positiv zu Buche schlagen. Es ist deshalb günstiger, Reformen zu Beginn der Amtsperiode einzuleiten. In späteren Phasen der Amtszeit schwindet die Aussicht, den aufsteigenden Ast der – in Schaubild 1 dargestellten – J-Kurve rechtzeitig zu erreichen.
- Vergleichsweise große Handlungsspielräume dürften überdies bestehen, wenn eine neue Regierung ihr Amt in einer akuten wirtschaftlichen Krisensituation – etwa unter hyperinflationären Bedingungen – antritt und die Verantwortung für die Krise den früheren Amtsinhabern zuschreiben kann.

Beide Faktoren spielten nicht nur in Transformationsländern wie Polen eine wichtige Rolle, sondern auch in Entwicklungsländern. Die Chance eines politischen Neuanfangs wurde zum Beispiel in Bolivien für weitreichende Reformen

¹⁴ Zu den Programminhalten vgl. Schweickert (1994). Das Beispiel Argentiniens widerspricht der verbreiteten These, daß rechtsgerichtete Regierungen generell reformfreudiger sind als linksgerichtete. Das Reformprogramm wurde unter Präsident Menem durchgesetzt, der 1989 als populistischer Peronist ins Amt gewählt worden war. Die Tatsache, daß Regierungen nicht durchgängig den augenscheinlichen Interessen ihrer Wählerklientel dienen, deutet darauf hin, daß Regierungen unabhängig von ihrer politischen Ausrichtung vergleichbaren Anreizproblemen unterliegen.

¹⁵ Es wäre zu prüfen, ob sich die gewerkschaftlichen Anreizstrukturen in Brasilien und Mexiko signifikant voneinander unterscheiden. Man kann vermuten, daß eine Einbindung der Gewerkschaften um so leichter fällt, je mehr Verantwortung diese für die Beschäftigungssituation tragen. In diesem Zusammenhang kommt dem System der sozialen Absicherung von Arbeitslosen eine wichtige Bedeutung zu.

genutzt (Cariaga 1990). Vor dem Amtsantritt von Präsident Paz Estenssoro im August 1985 hatte die Inflation eine Jahresrate von 24 000 vH erreicht. In dieser Lage griff die neue Regierung zu einer „kompromißlosen Schocktherapie“ (Funke 1991, S. 182), die außer Stabilisierungsmaßnahmen auch Strukturreformen wie den Protektionsabbau umfaßte. Die Tatsache, daß Bolivien sich seither durch eine – nach lateinamerikanischen Maßstäben – ungewöhnliche Preisstabilität auszeichnet, bestärkt die These, daß Reformen in krisengeschüttelten Ländern leichter durchzuführen sind, wenn sie frühzeitig erfolgen. In Ländern, in denen die Chance eines Neuanfangs nicht bestand oder vertan wurde, blieben weitreichende Reformen dagegen selbst in Krisenzeiten aus. So profitierte der brasilianische Finanzminister Bresser Pereira, als er 1987 ins Amt kam, nicht mehr von den günstigen Ausgangsbedingungen, die der Übergang zur Demokratie Anfang 1985 geboten hätte. Die demokratische Regierung unter Sarney hatte – wie zuvor die Militärregierungen – ihre Glaubwürdigkeit bereits verspielt. In Peru war es Präsident Belaúnde, der die Chance eines Neubeginns am Anfang der achtziger Jahre ungenutzt verstreichen ließ (Kuczynski 1990; Webb 1994).

Externe Hilfe

Die bisherige Diskussion hat gezeigt, daß weitreichende Wirtschaftsreformen bei unterschiedlichen *internen* Ausgangsbedingungen möglich waren. Gemeinsam ist allen erwähnten Erfolgsbeispielen dagegen, daß *externe* finanzielle Unterstützung gewährt wurde. Mexiko hatte Zugang zu umfangreichen Überbrückungskrediten der Vereinigten Staaten und wurde als erstes Land von der Schuldenerleichterung im Rahmen des Brady Plans begünstigt. Bolivien konnte auf internationale Schenkungen zurückgreifen, um seine Auslandsschulden zum Sekundärmarktpreis von nur 11 vH des Buchwertes zurückzukaufen. Die türkischen Reformen wurden insbesondere im Zeitraum 1979–1981 massiv durch externe Finanzhilfen unterstützt; allein die OECD gewährte offizielle Kredite in Höhe von 5,6 Mrd. US-\$. Für Polen wurde anlässlich des Balcerowicz Plans ein Stabilisierungsfonds mit 1 Mrd. US-\$ ausgestattet; im Jahr 1991 folgte eine Umstrukturierung der Auslandsschulden zu großzügigen Bedingungen.

Hieraus ist die These abgeleitet worden, daß die Erfolgchancen von Wirtschaftsreformen maßgeblich von außen bestimmt werden. Gulhati und Nallari (1988) argumentierten schon Ende der achtziger Jahre, daß Reformansätze in afrikanischen Staaten wegen unzureichender externer Hilfe gescheitert waren. In jüngerer Zeit ist vor allem von Sachs (1994) die Auffassung vertreten worden, daß Reformer sich innerhalb ihres Landes (etwa in Rußland) nur durchsetzen können, wenn der Westen großzügige Finanzhilfen gewährt.

Diese These ließe sich zunächst mit den *unmittelbaren* Einkommenseffekten der externen Hilfe begründen. In dem Maße, wie der fallende Ast der J-Kurve durch Finanztransfers abgeflacht wird, reduziert sich der reforminduzierte Einkommenseinbruch, so daß der Anreiz der Regierung für umfassende Reformen steigt. Die quantitative Bedeutung dieses unmittelbaren Effekts dürfte aber gering zu veranschlagen sein. Dies gilt insbesondere für große Empfängerländer

wie z. B. Rußland. Für Sub-Sahara Afrika, das traditionell besonders stark von Entwicklungshilfe profitiert hat, beliefen sich die gesamten rückzahlungsfreien Finanztransfers im Zeitraum 1986–1993 immerhin auf etwa 4 vH des Bruttosozialprodukts (World Bank 1993). In Lateinamerika lag der entsprechende Anteil dagegen bei verschwindend geringen 0,27 vH; indirekte Transfers in Höhe von 0,06 vH des Bruttosozialprodukts kamen aus erlassenen Schuldendienstzahlungen hinzu.

Wichtiger könnten die *indirekten* Effekte der externen Hilfe sein. Am Volkseinkommen gemessen eher unbedeutende Transfers können aus Sicht der Regierung des Empfängerlandes eine wesentliche Rolle spielen, weil die Transfers vielfach einen erheblichen Anteil der staatlichen Einnahmen ausmachen.¹⁶ Die fiskalpolitische Bedeutung der Hilfe erhöht die Glaubwürdigkeit von Reformankündigungen, wenn die Unterstützung bei ausbleibenden Reformen wegfiel. Umfangreichere Hilfeleistungen dürften dann größere Reformanstrengungen zur Folge haben.

Es kommt hinzu, daß die Unterstützung durch die internationalen Finanzierungsinstitutionen (insbesondere ein Beistandsabkommen mit dem IWF) häufig Signalcharakter hat. Relativ geringe offizielle Transfers können als Initialzündung für um ein Vielfaches höhere private Kapitalzuflüsse wirken. Wenn es auf diese Weise gelingt, Auslandsinvestoren anzulocken, dürfte die Anpassungskrise kürzer sein, und der aufsteigende Ast der J-Kurve würde steiler verlaufen. Die Regierung hätte einen stärkeren Anreiz für weitreichende Reformen.

Dennoch spricht vieles *gegen* einen eindeutigen Zusammenhang zwischen externer Hilfe und Reformintensität:

- Frühere Erfahrungen mit staatlicher Entwicklungshilfe haben gezeigt, daß diese nicht selten wirkungslos verpufft ist (Agarwal et al. 1984; Hiemenz 1989).
- Auch in der jüngeren Vergangenheit wurden nicht überall, wo externe Hilfe gewährt wurde, erfolgversprechende Reformen in Angriff genommen. Die Philippinen und Zaire bieten Beispiele für die fehlende Automatik (Williamson 1994, S. 567).
- In anderen Fällen scheint die externe Hilfe wirtschaftspolitische Inkonsistenzen im Reformprogramm begünstigt zu haben. So wurde es der Türkei durch die umfangreichen Finanzhilfen erleichtert, auf fiskalpolitische Konsolidierungsmaßnahmen am Anfang der achtziger Jahre zu verzichten (Rodrik 1994).

Ob umfassende Reformen von externer Hilfe er- oder entmutigt werden, hängt von den Vergabekriterien ab. Wenn die Hilfe sich ausschließlich an der Bedürftigkeit der Empfänger orientiert, etwa an ihrem Entwicklungsniveau oder dem Grad ihrer Verschuldung gegenüber dem Ausland, sind die Anreizwirkungen unbestimmt. Dem positiven Einkommenseffekt stehen negative Anzeizeffekte gegenüber, weil die Anpassungszwänge durch unkonditionierte

¹⁶ Bauer (1982) zeigt, daß die Entwicklungshilfe an Indien nur 1,25 vH des Bruttosozialprodukts, hingegen etwa 20 vH der Steuereinnahmen betrug.

Hilfe abgeschwächt werden. Die Anreizproblematik verschärft sich dadurch, daß die zukünftigen Hilfeleistungen bei erfolgreicher Anpassung sinken würden, wenn nur nach Bedürftigkeit verteilt wird.¹⁷

Eindeutig positive Anreizeffekte sind nur dann zu erwarten, wenn die Vergabekriterien eine effektive Kopplung zwischen interner Anpassung und externer Hilfe vorsehen. Die begrenzte Wirksamkeit der bisher praktizierten wirtschaftspolitischen Konditionalität deutet an, daß es dazu nicht ausreicht, über Finanzhilfen allein auf der Basis von Absichtserklärungen (letters of intent) der Empfängerstaaten zu entscheiden. Rußland bietet ein aktuelles Beispiel in dieser Hinsicht. Ausbleibende Reformen müßten glaubhaft sanktioniert werden, indem Transfers gekürzt oder gestrichen werden. Gleichzeitig müßten stärkere Reformanstrengungen durch höhere Transfers im Sinne eines „premium approach“ honoriert werden (Hiemenz 1989).

Bei anderen Formen der externen Unterstützung von Reformen gibt es keinen Bedarf für Konditionierung. Vor allem die Bedeutung offener Weltmärkte für die Exporte der Reformstaaten zeigt, daß die Rolle der Industrieländer nicht auf die Frage finanzieller Transfers zu verengen ist. Verbesserte Exportchancen sind geeignet, reforminduzierte Anpassungsprobleme zu mildern und das längerfristige Einkommenswachstum zu stärken. Die Handelspolitik der Industrieländer kann deshalb dazu beitragen, den durch Protektionismus genährten Anpassungs- und Exportpessimismus abzubauen, der für viele Entwicklungsländer lange Zeit kennzeichnend war. Im Gegensatz zu unkonditionierten Finanzhilfen resultieren aus einer unkonditionierten Liberalisierung von seiten der Industrieländer keine negativen Anreizeffekte. Im Handelsbereich existiert eine quasi automatische Kopplung zwischen den internen und den externen Erfolgsbedingungen für Reformen: Der wirtschaftspolitische Kurs der Reformstaaten bestimmt maßgeblich, in welchem Maße sie von der externen Liberalisierung profitieren können. Dies wird durch die erfolgreiche Umorientierung der Exporte der postsozialistischen Reformvorreiter veranschaulicht.

Die handelspolitische Absicherung von Reformen, die die sogenannten Europaabkommen der EU mit mittel- und osteuropäischen Staaten motiviert hat, kann auf dreierlei Weise verstärkt werden. Erstens wären die auch nach diesen Abkommen weiter bestehenden handelspolitischen Restriktionen aufzugeben (vgl. im einzelnen Langhammer 1992). Zweitens wären die handelspolitischen Konzessionen auf bisher nicht begünstigte Handelspartner auszudehnen. Andernfalls drohen die positiven Anreizeffekte in den Transformationsländern mit negativen Anreizeffekten in solchen Entwicklungsländern erkaufte zu werden, deren Exporte durch die präferentielle Behandlung der Transformationsländer beeinträchtigt werden. Drittens würde die interne Glaubwürdigkeit der Reformen in Transformations- und Entwicklungsländern gefestigt, wenn ihnen der Zugang zu regionalen Integrationsgemeinschaften wie der EU und der NAFTA offenstünde. Das mexikanische Beispiel der NAFTA-Mitgliedschaft verdeut-

¹⁷ Auch für den Fall, daß die externe Hilfe in Form von Schuldenerleichterungen erfolgt, ist gezeigt worden, daß der Einfluß auf die Intensität der Anpassungsbemühungen nicht eindeutig ist (Corden 1988; Nunnenkamp 1989).

licht, daß die auf diese Weise eingegangenen Bindungen (wie schon zuvor der Beitritt Mexikos zum GATT) zur Unumkehrbarkeit des Reformkurses beitragen. Der Attentismus in- und ausländischer Investoren ist dann leichter zu überwinden, so daß die positiven Einkommenseffekte von Reformen schneller eintreten und stärker ausfallen.

Schlußbemerkungen

Ausgangspunkt unserer Überlegungen war die Beobachtung, daß Regierungen typischerweise hinter der Forderung nach möglichst umfassenden und schnellen Reformen zurückbleiben. Die Diskrepanz zwischen dem gesamtwirtschaftlich Wünschenswerten und dem politisch Machbaren läßt sich auf Anreizprobleme der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger zurückführen. Eigennützig handelnde Regierungen sind bestrebt, reforminduzierte Übergangsprobleme zu vermeiden, die einen Regierungswechsel auslösen könnten. Daher unterbleiben Reformen vielfach auch dann, wenn sie längerfristig erhebliche Wohlfahrtsgewinne versprechen. Wirtschaftspolitische Empfehlungen, die unter der irrealen Voraussetzung langfristig denkender und uneigennützig handelnder Regierungen abgeleitet werden, sind deshalb unvollständig und nur begrenzt wirksam.

Ein einfacher Ausweg aus diesem Dilemma bietet sich auch dann nicht, wenn institutionelle und politische Faktoren ins Kalkül gezogen werden:

- Technokratische Kompetenz ist zwar notwendig, um umfassende und konsistente Reformprogramme aufzustellen; sie ist aber keine hinreichende Bedingung dafür, daß derartige Programme auch durchgesetzt und durchgehalten werden. So hat z. B. die formale Unabhängigkeit der Zentralbank solange wenig Einfluß auf die wirtschaftliche Entwicklung, wie angekündigte Stabilisierungsmaßnahmen aufgrund von Reformdefiziten etwa im Bereich der Privatisierung nicht glaubwürdig sind.
- Autokratische und diktatorische Herrschaftssysteme sind nicht notwendigerweise reformfreudiger als Regierungen, die der demokratischen Legitimation bedürfen. Die Anreizprobleme der Regierung sind weitgehend unabhängig vom Typ des politischen Regimes. In jedem Fall können kurzfristige Opportunitätsüberlegungen zu gesamtwirtschaftlich unzureichenden Reformanstrengungen führen.

Umfassende Reformen sind leichter durchsetzbar, wenn ein gesellschaftlicher Konsens über die Notwendigkeit eines Kurswechsels besteht. Kurzfristige Anpassungskosten werden die Entscheidungsfindung der Regierung nicht nachhaltig in Richtung auf geringere Reformanstrengungen beeinflussen, wenn Übergangsprobleme allgemein als unvermeidlich akzeptiert werden. Besonders günstige Voraussetzungen für weitreichende Reformen existieren, wenn die Verantwortung für akute wirtschaftliche Krisenerscheinungen früheren Regierungen angelastet werden kann. Dies war typischerweise in den ost- und mitteleuropäischen Transformationsländern der Fall.

Den Regierungen der meisten Entwicklungsländer wird dagegen kein Reputationsbonus mehr eingeräumt. Dies gilt auch für die Nachzügler im osteuro-

päischen Reformprozeß, etwa für Rußland. Der Teufelskreis aus unglaubwürdigen Reformversprechen, allenfalls schwachen Anpassungsreaktionen der Produzenten und Investoren und damit weiter geschwächten Reformanreizen läßt sich durchbrechen, wenn Verhandlungen zwischen den wichtigsten gesellschaftlichen Gruppen in einen Grundkonsens einmünden. Das Beispiel des mexikanischen Solidarpakts zeigt, daß die Anpassungskrise auf diese Weise entschärft werden kann und weitreichende Reformen leichter durchzuführen sind. Dieser Erfolgsfall ist jedoch nicht ohne weiteres übertragbar, weil die politischen und ökonomischen Ausgangsbedingungen von Land zu Land variieren. In vertieften Analysen wären die jeweiligen Anreize der Gewerkschaften und Unternehmen zu untersuchen, mit der Regierung bindende Verpflichtungen einzugehen, um reforminduzierte Anpassungsprobleme in Grenzen zu halten. Ferner wäre zu prüfen, unter welchen Voraussetzungen derartige Vereinbarungen von Bestand sind.

Was die *internen* Erfolgsbedingungen umfassender Reformen betrifft, gibt es also wenig allgemeingültige Lehren. Eine genaue Analyse der spezifischen politischen und ökonomischen Gegebenheiten ist unabdingbar, um die Gefahr des Scheiterns von Reformen möglichst gering zu halten. Hieran sollten nicht nur reformbereite Regierungen in Entwicklungs- und Transformationsländern ein Interesse haben, sondern auch die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger in den Industrieländern, die maßgeblich über die *externen* Erfolgsbedingungen mitbestimmen.

Das Dilemma der Industrieländer liegt darin, daß externe Hilfe einerseits notwendig ist, um Reformvorhaben abzusichern, andererseits aber keine hinreichende Bedingung für eine gestärkte Reformbereitschaft der Empfänger bietet. Die anhaltende Debatte über die Effektivität von Finanzhilfen an Rußland verdeutlicht, wie schwierig es ist, durch Transfers positive Anreizwirkungen zu erzielen. Die Frage der externen Unterstützung von Reformen darf jedoch nicht auf Finanzhilfen verengt werden. Konditionierte Transfers sollten in jedem Fall durch weitere Liberalisierungsschritte im Handelsbereich und durch eine Öffnung regionaler Integrationsgemeinschaften für Neumitglieder ergänzt werden.

Literaturverzeichnis

- Agarwal, J. P. (1994). Impact of „Europe Agreements“ on FDI in Developing Countries. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 640, Kiel.
- , M. Dippel und H. H. Glismann (1984). *Wirkungen der Entwicklungshilfe: Bestandsaufnahme und Überprüfung für die zweite Entwicklungsdekade*. Forschungsberichte des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Bd. 50, Köln.
- Aspe, P. (1992). Macroeconomic Stabilization and Structural Change in Mexico. *European Economic Review*, Vol. 36, S. 320–328.
- Barro, R. J., und D. B. Gordon (1983 a). Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy. *Journal of Monetary Economics*, Vol. 12, S. 101–121.
- , – (1983 b). A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural Rate Model. *Journal of Political Economy*, Vol. 91, S. 589–610.

- Bauer, P. (1982). *Entwicklungshilfe: Was steht auf dem Spiel?* Institut für Weltwirtschaft, Kieler Vorträge, N. F., 97, Tübingen.
- Bodemer, K. (1991). Von Alfonsín zu Menem: Argentinische Wirtschaftspolitik im Wechselbad kontroverser Strategien. In: D. Nolte (Hrsg.), *Lateinamerika im Umbruch?* Schriftenreihe des Instituts für Iberoamerika-Kunde, Bd. 33, Hamburg, S. 231–263.
- Buch, C. M., N. Funke, R. Heinrich und M. Raiser (1994). *Overcoming Obstacles to Successful Reforms in Economies in Transition*. Kieler Studien, 261, Tübingen.
- Burda, M. C. (1993). Unemployment, Labour Markets and Structural Change in Eastern Europe. *Economic Policy*, Vol. 8, S. 101–137.
- Cariaga, J. L. (1990). Bolivia. In: J. Williamson (Hrsg.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Institute for International Economics, Washington, D. C., S. 41–53.
- Corbo, V. (1992). Economic Transformation in Latin America: Lessons for Eastern Europe. *European Economic Review*, Vol. 36, S. 407–416.
- Corden, W. M. (1988). Debt Relief and Adjustment Incentives: A Theoretical Exploration. IMF Working Paper, WP/88/36, Washington, D. C.
- EBRD (European Bank for Reconstruction and Development) (1994). *Transition Report: Economic Transition in Eastern Europe and the Former Soviet Union*. London.
- Faini, R., J. de Melo, A. Senhadji und J. Stanton (1991). Growth-Oriented Adjustment Programs: A Statistical Analysis. *World Development*, Vol. 19, S. 957–967.
- Funke, N. (1991). Die Glaubwürdigkeit von Wirtschaftsreformen: Bedeutung, Ursachen und Ansatzpunkte zur Lösung von Glaubwürdigkeitsproblemen. *Die Weltwirtschaft*, H. 2, S. 175–186.
- Gulhati, R., und R. Nallari (1988). Reform of Foreign Aid Policies: The Issue of Inter-Country Allocation in Africa. *World Development*, Vol. 16, S. 1167–1184.
- Haggard, S., und R. Kaufman (1988). The Politics of Stabilization and Structural Adjustment. In: J. D. Sachs (Hrsg.), *Developing Country Debt and Economic Performance. Vol. 1: The International Financial System*. National Bureau of Economic Research, Chicago, S. 209–254.
- , und S. B. Webb (1992). What Do We Know About the Political Economy of Policy Reform? *World Bank Research Observer*, Vol. 8, S. 143–168.
- Hare, P., und G. Hughes (1992). Industrial Policy and Restructuring in Eastern Europe. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 8, S. 82–104.
- Hiemenz, U. (1989). *Development Strategies and Foreign Aid Policies for Low Income Countries in the 1990s*. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 152, Kiel.
- , P. Nunnenkamp et al. (1991). *The International Competitiveness of Developing Countries for Risk Capital*. Kieler Studien, 242, Tübingen.
- IMF (International Monetary Fund) (1993). *International Financial Statistics*. Washington, D. C.
- Khan, M. S. (1988). The Macroeconomic Effects of Fund-Supported Adjustment Programs: An Empirical Assessment. IMF Working Paper, WP/88/113, Washington, D. C.
- Kropp, T. (1993). Argentinien: Die politische Situation eines Landes im Wandel. In: Konrad-Adenauer-Stiftung, *Auslandsinformationen*. Vol. 9, Dezember, S. 3–10.
- Kuczynski, P.-P. (1990). Peru. In: J. Williamson (Hrsg.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Institute for International Economics, Washington, D. C., S. 86–94.
- Langhammer, R. J. (1992). *Die Assoziierungsabkommen mit der CSFR, Polen und Ungarn: wegweisend oder abweisend?* Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 182, Kiel.
- Miller, R. R., und M. A. Sumlinski (1994). Trends in Private Investment in Developing Countries 1994: Statistics for 1970–92. International Finance Corporation, Discussion Papers, 20, Washington, D. C.
- Nelson, J. M. (1990). Conclusions. In: J. M. Nelson (Hrsg.), *Economic Crisis and Policy Choice. The Politics of Adjustment in the Third World*. Princeton, S. 321–361.

- Nelson, J. M. (1993). The Politics of Economic Transformation: Is Third World Experience Relevant in Eastern Europe? *World Politics*, Vol. 45, S. 433–463.
- Nunnenkamp, P. (1989). Keine Alternative zum Schuldenerlaß? Wirtschaftspolitische Optionen einer effizienten Gestaltung der internationalen Finanzbeziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. In: G. Bombach et al. (Hrsg.), *Die nationale und internationale Schuldenproblematik*. Schriftenreihe des Wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren, Bd. 18, Tübingen, S. 169–191.
- , und N. Funke (1992). Woran scheitern Stabilisierungs- und Liberalisierungsprogramme? Lehren aus Entwicklungsländern für den Transformationsprozeß in Osteuropa. In: R. Herrmann und F. L. Sell (Hrsg.), *Wirtschaftliche Liberalisierung in Industrie- und Entwicklungsländern*. Schriften des Zentrums für regionale Entwicklungsforschung der Justus-Liebig-Universität Gießen, Bd. 43. Hamburg, S. 153–174.
- ODI (Overseas Development Institute) (1993). Does the IMF Really Help Developing Countries? Briefing Paper, London, April 1993.
- Raiser, M. (1992). Soft Budget Constraints: An Institutional Interpretation of Stylised Facts in Economic Transformation in Central Eastern Europe. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 549, Kiel.
- (1993a). Governing the Transition to a Market Economy. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 592, Kiel.
- (1993b). Searching for the Hole in the Public Pocket. The Institutional Legacy of Soft Budget Constraints and the Polish Transformation Process. *Economic Systems*, Vol. 17, S. 251–278.
- (1994). The No-Exit Economy. Soft Budget Constraints and the Fate of Economic Reforms in Developing Countries. *World Development*, Vol. 22, S. 1851–1867.
- , und P. Nunnenkamp (1993). Output Decline and Recovery in Central Europe. The Role of Incentives Before, During and After Privatisation. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 601, Kiel.
- Rodrik, D. (1990). How Should Structural Adjustment Programs Be Designed?. *World Development*, Vol. 18, S. 933–947.
- (1994). The European Periphery: Comments. In: J. Williamson (Hrsg.), *The Political Economy of Policy Reform*. Institute for International Economics, Washington, D. C., S. 212–215.
- Sachs, J. D. (1989). Introduction. In: J. D. Sachs (Hrsg.), *Developing Country Debt and Economic Performance. Vol. 1: The International Financial System*. National Bureau of Economic Research, Chicago, S. 1–35.
- (1994). Life in the Economic Emergency Room. In: J. Williamson (Hrsg.), *The Political Economy of Policy Reform*. Institute for International Economics, Washington, D. C., S. 501–523.
- Schweickert, R. (1993). *Geld- und Wechselkurspolitik in Entwicklungsländern. Eine Analyse alternativer Stabilisierungs- und Anpassungsstrategien*. Kieler Studien, 256, Tübingen.
- (1994). Exchange Rate Based Stabilisation: Lessons from a Radical Implementation in Argentina. *World Economy*, Vol. 17, S. 171–189.
- Van Long, N., und H. Siebert (1991). A Model of the Socialist Firm in Transition to a Market Economy. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 479, Kiel.
- Webb, R. (1994). Péru. In: J. Williamson (Hrsg.), *The Political Economy of Policy Reform*. Institute for International Economics, Washington, D. C., S. 355–375.
- Williamson, J. (Hrsg.) (1994). *The Political Economy of Policy Reform*. Institute for International Economics, Washington, D. C.
- World Bank (1988). *Adjustment Lending: An Evaluation of Ten Years of Experience*. Country Economics Department, Policy and Research Series, 1, Washington, D. C.
- (1993). *World Debt Tables 1993-94*. Washington, D. C.