

Matthes, Jürgen

**Research Report**

## Entwicklungsländer: Ökonomische Performance und Erfolgsstrategien im Zeitalter der Globalisierung

IW-Analysen, No. 6

**Provided in Cooperation with:**

German Economic Institute (IW), Cologne

*Suggested Citation:* Matthes, Jürgen (2004) : Entwicklungsländer: Ökonomische Performance und Erfolgsstrategien im Zeitalter der Globalisierung, IW-Analysen, No. 6, ISBN 3-602-14667-7, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/181767>

**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.*



# analysen

Forschungsberichte  
Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Jürgen Matthes

## Entwicklungsländer

Ökonomische Performance  
und Erfolgsstrategien im Zeitalter  
der Globalisierung

**Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek**

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

ISBN 3-602-14667-7

Diese Veröffentlichung wurde gefördert von der informedia-Stiftung Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften und Publizistik, Köln, im Rahmen des Projekts „Armut und Reichtum in Europa – Verteilungskampf und Verteilungsgerechtigkeit“.

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

© 2004 Deutscher Instituts-Verlag GmbH  
Gustav-Heinemann-Ufer 84–88, 50968 Köln  
Postfach 51 06 70, 50942 Köln  
Telefon (02 21) 49 81-4 52  
Telefax (02 21) 49 81-4 45  
Internet: [www.divkoeln.de](http://www.divkoeln.de)  
E-Mail: [div@iwkoeln.de](mailto:div@iwkoeln.de)

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

## Inhalt

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	4
<b>2</b>	<b>Ökonomische Bestandsaufnahme</b>	6
2.1	Lebensstandard und Wachstum – regionale Unterschiede	7
2.2	Globale Ungleichheit und Armut – seit 1980 eher rückläufig	12
2.3	Indikatoren für Lebensqualität – stark verbessert	19
<b>3</b>	<b>Globalisierung verbessert Wachstumsbedingungen</b>	23
3.1	Handelsliberalisierung	23
3.2	Öffnung der Kapitalmärkte	37
3.3	Weltmarktöffnung, Institutionen und Wirtschaftspolitik	44
3.4	Globalisierung, Ungleichheit und Armut	49
<b>4</b>	<b>Erfolgsstrategien für Entwicklungsländer</b>	52
4.1	Entwicklungspolitische Paradigmen(-wechsel)	52
4.2	Handelsliberalisierung zeitlich strecken und flankieren	73
4.3	Kapitalverkehrsliberalisierung ausreichend vorbereiten	83
<b>5</b>	<b>Taiwan und Südkorea als Vorbilder?</b>	88
<b>6</b>	<b>Zusammenfassung und Ausblick</b>	101
	<b>Anmerkungen</b>	109
	<b>Literatur</b>	114
	<b>Kurzdarstellung/Abstract</b>	123
	<b>Der Autor</b>	124

# 1

## Einleitung

Die Globalisierungsdebatte hat viele Facetten. Globalisierung – verstanden als zunehmende internationale Wirtschaftsintegration mittels Außenhandel, Kapitalverkehr und Mobilität von Personen sowie Informationen und Technologien – bietet per definitionem gerade den Entwicklungsländern neue Möglichkeiten. Sie können in einen engeren Wirtschaftsaustausch mit den Industrieländern, aber auch untereinander treten. Ein solcher Schritt bietet Chancen für mehr Wohlstand und Wachstum, stellt aber auch eine Herausforderung an die Wirtschaftspolitik in den Entwicklungsländern dar. Anpassungen der Wirtschaftsstruktur sind erforderlich, die für manche Menschen auch temporäre Arbeitsplatzverluste oder Einkommenseinbußen mit sich bringen können. Nicht zuletzt auf diesen Wegen trägt die Globalisierung zu einer Veränderung der weltweiten Armut und Einkommensverteilung bei.

Dagegen sehen Globalisierungskritiker in der zunehmenden internationalen Arbeitsteilung oft überwiegend Nachteile für die Entwicklungsländer. Nicht selten wird pauschal behauptet, die Globalisierung schade den ärmeren Staaten. Sie führe zum Beispiel zu einer – vermeintlich zu verzeichnenden – Zunahme der globalen Ungleichheit. In der Folge herrscht in diesen Kreisen erhebliche Skepsis gegenüber einer konsequenten Handels- und vor allem einer Kapitalverkehrsliberalisierung. Daher befürworten manche Globalisierungsgegner eine weitgehende Abschottung und verweisen auf (gewisse temporäre) Erfolge einer solchen Strategie nach dem Zweiten Weltkrieg.

Zudem ist der weiter gefasste gängige Reformkanon, der für Entwicklungsländer empfohlen wurde, stark ins Kreuzfeuer der Kritik geraten. Dieser so genannte Washington Consensus umfasst Aspekte wie Stabilität, Privatisierung, Liberalisierung, Deregulierung und Öffnung für Handel und Direktinvestitionen. Die Kritiker monieren eine vermeintlich einseitige „neoliberale“ Politikausrichtung, die nur auf die Kräfte des Marktes setzt und zu wenig Rücksicht auf soziale Belange nimmt. Gefordert wird eine

stärkere Rolle des Staates in der Entwicklungspolitik. Als Beispiele hierfür werden oft Taiwan und Südkorea angeführt, deren große wirtschaftliche Erfolge mit einer recht hohen Interventionsaktivität der Wirtschaftspolitik einhergingen.

Vor diesem Hintergrund untersucht diese Studie, wie sich die Globalisierung auf die Wirtschaftspersormance der Entwicklungsländer ausgewirkt hat. Auf Basis der Analyse gibt sie Handlungsempfehlungen an die Wirtschaftspolitik dieser Staaten. Es wird sich dabei zeigen, dass einige Kritikpunkte der Globalisierungsgegner durchaus berechtigt sind, eine Vielzahl von Argumenten aber einer näheren wissenschaftlichen Prüfung nicht standhält.

Die Studie gliedert sich wie folgt: Zunächst wird eine Bestandsaufnahme der Wirtschaftspersormance der Entwicklungsländer gemacht, die auch auf die Entwicklung der globalen Armut und Ungleichheit eingeht (Kapitel 2). Im nächsten Schritt wird umfassend theoretisch und empirisch gezeigt, welche Effekte vor allem Handelsintegration, aber auch internationaler Kapitalverkehr auf das Wirtschaftswachstum sowie die globale Armut haben (Kapitel 3). Gefragt wird an dieser Stelle auch, ob Globalisierung allein ausreicht oder welche anderen wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen sich in der Vergangenheit als erfolgreich erwiesen haben. Aus diesem analytischen Teil leiten sich die Handlungsempfehlungen an die Wirtschaftspolitik der Entwicklungsländer ab (Kapitel 4). Dazu wird zunächst ein kurzer Überblick über die Genese des Washington Consensus und die Kritik an diesem gegeben – einerseits aus theoretischer Perspektive (unter anderem Erziehungszollargument), andererseits in Bezug auf die Umsetzung des Reformkanons durch Weltbank und Internationalen Währungsfonds. Dies mündet in einen kurzen Abriss eines reformierten und erweiterten Post-Washington Consensus. Die Handlungsempfehlungen für die Handels- und Kapitalverkehrspolitik erhalten dabei besonderes Gewicht. In Kapitel 5 wird der Frage nachgegangen, welche Rolle die vielfältige staatliche Lenkung im Rahmen einer selektiven Industriepolitik in Südkorea und Taiwan gespielt hat und ob dieses Rezept auf andere Entwicklungsländer übertragen werden soll und kann.

# 2

## Ökonomische Bestandsaufnahme

Zunächst wird die Entwicklung der wichtigsten Globalisierungsindikatoren nachgezeichnet, zu denen neben den Exporten die Direktinvestitionen und die privaten Kapitalströme zählen. Dies sollte eigentlich auf preisbereinigter Basis geschehen. Da die Daten zu den privaten Kapitalströmen und den Direktinvestitionen jedoch nur in nominaler Form zur Verfügung stehen, wird ein zweistufiger Vergleich angestellt. Zunächst zeigt sich in realer Abgrenzung, dass die weltweiten Exporte mit 5,5 Prozent im Jahresdurchschnitt zwischen 1980 und 2002 etwa doppelt so schnell gewachsen sind wie das Welt-Bruttoinlandsprodukt. In nominaler Rechnung erweisen sich die Direktinvestitionen als stärkste Triebkraft der Globalisierung. Ströme wie Bestände stiegen mit über 11 Prozent pro Jahr etwa doppelt so schnell wie die globalen Exporte mit 5,6 Prozent. Die Wachstumsrate der privaten Kapitalströme, für die ausreichend umfangreiche Ländermeldungen erst ab 1985 existieren, liegt mit 8,1 Prozent zwischen den vorgenannten Größen.

Abbildung 1



so schnell wie die globalen Exporte mit 5,6 Prozent. Die Wachstumsrate der privaten Kapitalströme, für die ausreichend umfangreiche Ländermeldungen erst ab 1985 existieren, liegt mit 8,1 Prozent zwischen den vorgenannten Größen.

Im nächsten Schritt wird ein kurzer Überblick über die wirtschaftliche Lage der Entwicklungsländer sowie über deren Veränderung seit 1960 gegeben. Dazu wird der Blick zuerst auf den Lebensstandard und die Wachstumsperformance der Entwicklungsländer gelenkt, bevor auf die weltweite Ent-

wicklung von Armut und Ungleichheit eingegangen wird. Schließlich werden auch alternative Wohlstandsindikatoren wie Lebenserwartung und Kindersterblichkeit betrachtet.

Dieser Abschnitt ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass Globalisierungsgegner häufig behaupten, die Phase der Globalisierung, deren Beginn oft grob auf das Jahr 1980 datiert wird, habe zu einer Verschlechterung der Lebensbedingungen weltweit beigetragen, sei es im Hinblick auf das Wirtschaftswachstum, die globale Ungleichheit oder die weltweite Armut. Viele dieser Pauschalurteile werden hier widerlegt oder zumindest stark revidiert. Dabei wird zunächst lediglich die wirtschaftliche Entwicklung im Zeitalter der Globalisierung betrachtet; ein kausaler Zusammenhang mit der Globalisierung wird in Kapitel 3 hergestellt.

## 2.1 Lebensstandard und Wachstum – regionale Unterschiede

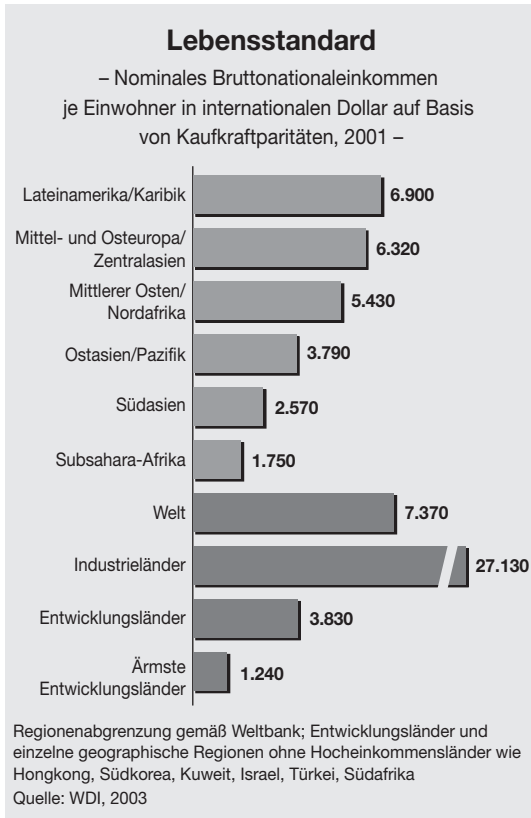
### Lebensstandard

Der Lebensstandard in den verschiedenen Regionen der Welt ist sehr unterschiedlich. Zur Messung wird das Bruttonationaleinkommen pro Kopf herangezogen. Gemessen wird dieser Indikator auf der Basis von Kaufkraftparitäten, die berücksichtigen, dass Waren und vor allem nicht handelbare Dienstleistungen in Entwicklungsländern erheblich billiger als in Industrieländern sind. Bei der Benutzung von Wechselkursen, die am Devisenmarkt festgestellt wurden und die vorwiegend Waren- und Kapitalverkehr widerspiegeln, würde das Wohlstandsniveau in den ärmeren Staaten deutlich zu niedrig ausgewiesen, weil nicht handelbare Güter dort deutlich billiger sind.

Abbildung 2 macht die Divergenzen deutlich: Während das Pro-Kopf-Einkommen in den großen Industrieländern (einschließlich Südkorea) im Jahr 2001 bei über 27.000 (internationalen) US-Dollar lag, kamen die Entwicklungsländer lediglich auf rund 3.800 US-Dollar, die ärmsten Länder (least developed) gar nur auf gut 1.200 US-Dollar. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass die Einteilung der Entwicklungsländer in der Welt-



Abbildung 2



bankabgrenzung strikt nach Pro-Kopf-Einkommen erfolgt.<sup>1</sup> Nicht zu den Entwicklungsländern zählen demnach recht weit entwickelte Staaten mit einem relativ hohen Pro-Kopf-Einkommen, so zum Beispiel Hongkong, Singapur, Kuwait und Israel, die neben Ländern wie Zypern, Liechtenstein und den Bahamas zu der Gruppe der „Anderen Hocheinkommensländer“ gehören, welche neben den „OECD-Hocheinkommensländern“<sup>2</sup> steht (hier als große Industrieländer bezeichnet).

Auf Basis dieser Abgrenzung zeigen sich auch innerhalb der Gruppe der Entwicklungsländer starke

regionale Unterschiede. Während die Region Lateinamerika/Karibik dem Weltdurchschnitt (rund 7.400 US-Dollar) nahe kommt, erreicht Ostasien/Pazifik nur etwa den Durchschnitt der Entwicklungsländer – vor allem aufgrund der relativ niedrigen Pro-Kopf-Einkommen in den bevölkerungsreichen Staaten China (rund 4.000 US-Dollar) und Indonesien (rund 2.800 US-Dollar), was den höheren Einkommen in Staaten wie Malaysia und Thailand entgegenwirkt. Südasien ist noch um einiges ärmer, wobei Indien (rund 2.800 US-Dollar) den Durchschnitt hier nach oben zieht. Am Ende der Rangskala steht Subsahara-Afrika mit einem Pro-Kopf-Einkommen von weniger als der Hälfte des Entwicklungsländer-Durchschnitts.

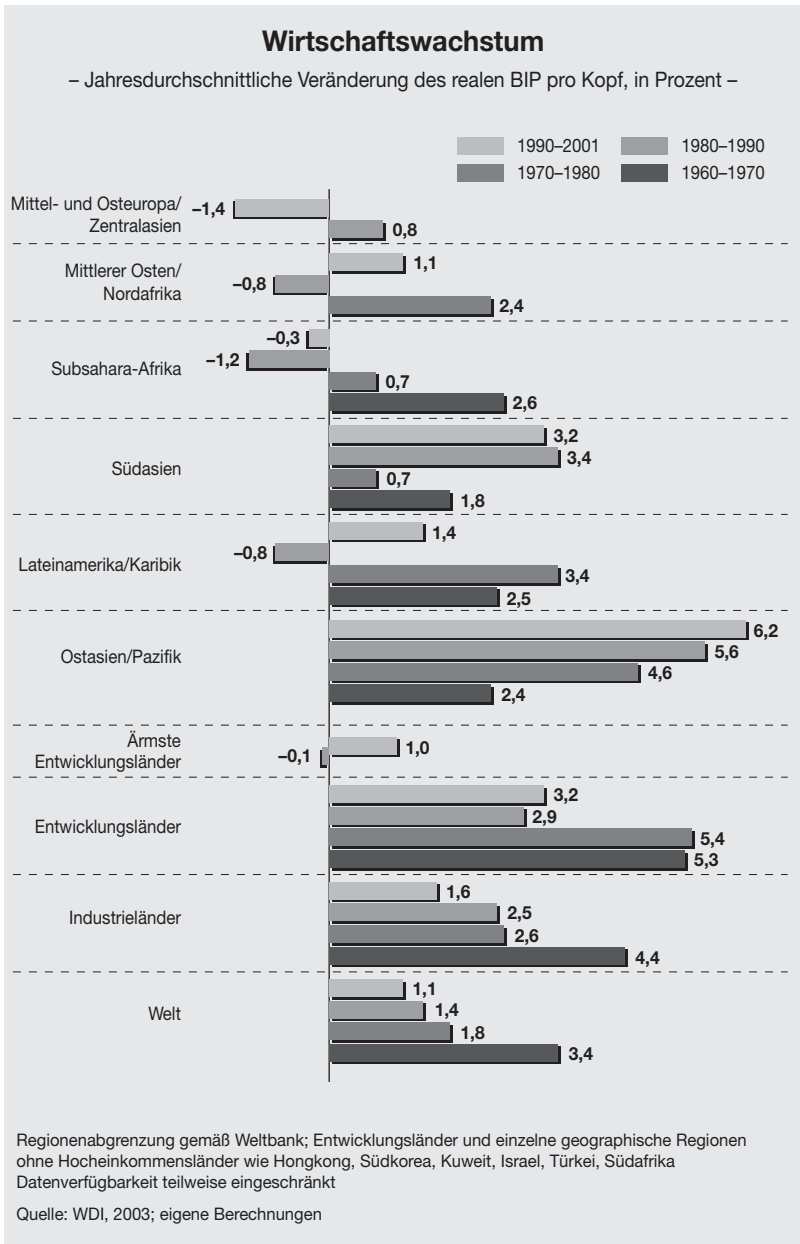
## Wirtschaftswachstum

Ein etwas anderes regionales Muster ergibt sich beim Blick auf das Wirtschaftswachstum (reales Bruttoinlandsprodukt pro Kopf auf Basis nationaler Währungen und gewichtet mit den Bevölkerungsanteilen der Länder). Abbildung 3 macht deutlich: Die Entwicklungsländer insgesamt (in der Weltbankabgrenzung) schneiden durchweg deutlich besser ab als die Industrieländer. Schaut man auf die Unterschiede zwischen den ärmeren Staaten, dann fällt vor allem die hervorragende Wachstumsperformance der Region Ostasien/Pazifik (erneut dominiert von China) ins Auge. Demgegenüber wuchs Lateinamerika/Karibik zwar in den sechziger und siebziger Jahren recht stark, danach jedoch deutlich schwächer. Ein ähnliches Muster zeigt sich in den Regionen Mittlerer Osten/Nordafrika und Subsahara-Afrika, wenngleich im südlichen Afrika mit durchweg schlechteren Wachstumsraten. Spiegelbildlich hingegen entwickelte sich Südasien, wo die Wirtschaft seit den achtziger Jahren deutlich stärker wächst als zuvor. Die Transformationsstaaten – und hier vor allem die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) – machten in den neunziger Jahren eine erhebliche Anpassungskrise durch.

Globalisierungskritiker (Baker et al., 2001; Milanovic, 2003) weisen immer wieder darauf hin, dass die Wachstumsraten des Lebensstandards zwischen 1960 und 1980 bei vielen Entwicklungsländern höher waren als im Zeitraum nach 1980. Sie schreiben die Verlangsamung allein aufgrund der zeitlichen Koinzidenz pauschal der Globalisierung und einem als neoliberal bezeichneten Reformkurs zu. Diese Vorgehensweise ist jedoch zu undifferenziert. Tatsächlich lässt sich eine Reihe von Gegenargumenten finden:

- Wie gezeigt gibt es beachtliche regionale Unterschiede. So hat sich das Wachstum in Asien, das sich (auch) seit 1980 erheblich für den Weltmarkt geöffnet hat, seitdem stark erhöht.
- Die Transformationsstaaten müssen sicherlich als Sonderfall gelten. Es ist bemerkenswert, dass viele Staaten (vor allem die EU-Beitrittsländer), die konsequent auf einen marktwirtschaftlichen Kurs einschwenkten, den Übergang von der Planwirtschaft sehr viel besser gemeistert haben

Abbildung 3



als die GUS, in der derartige Reformen häufig zögerlicher angegangen wurden und zudem Governance-Probleme eine wichtige Rolle spielen (Busch/Matthes, 2004).

- Die Region Mittlerer Osten/Nordafrika ist ebenfalls ein Sonderfall, weil sie stark von Ölexporten abhängt. So hat die Ölpreisentwicklung sicherlich maßgeblich zur guten (schlechten) Performance in den siebziger (achtziger) Jahren beigetragen.
- Auch die Wachstumsperformance der Industrieländer hat sich stetig verschlechtert, was die Möglichkeit der Entwicklungsländer minderte, wachstumsfördernd auf die Märkte der reicheren Länder zu exportieren (Easterly, 2001).
- Der Rückgang der Rohstoffpreise seit Anfang der achtziger Jahre hat die Exportperspektiven und Einkommenschancen (Terms of Trade) vieler Staaten verschlechtert, die auf wenige Ausfuhr Güter wie Bodenschätze oder Agrargüter angewiesen sind.
- Sehr viele Entwicklungsländer haben in der Nachkriegszeit auf eine Abschottung von ausländischen Importen gesetzt, um sich durch eigene Produktion zu industrialisieren. Wie später (Kapitel 3.2 und Kapitel 5) noch gezeigt wird, hat diese Strategie jedoch nur anfänglich gewisse Erfolge gebracht, als sie partiell auf einige Branchen beschränkt war. Je stärker die Importsubstitution ausgeweitet wurde und je länger sie anhielt, desto mehr wirkten sich die Verzerrungen der Wirtschaftsstruktur und der ökonomischen Anreize negativ aus. Das Wachstum in den siebziger Jahren konnte oft nur durch eine expansive Wirtschaftspolitik aufrechterhalten werden, die zu hoher Inflation, starken Leistungsbilanzdefiziten, ausufernder Staatsverschuldung und schließlich – vor allem in Lateinamerika – zu Schuldenkrisen führte. Letztlich hatte das gute Abschneiden vieler Entwicklungsländer in den siebziger Jahren offensichtlich keine solide Basis. Soweit die Länder sich nicht entschieden von der in die Sackgasse geratenen Importsubstitutionsstrategie abgekehrt haben, ist auch erklärbar, warum die Wachstumsperformance im Zeitverlauf eher schlechter als besser ge-

worden ist. Demgegenüber haben viele Länder, die es geschafft haben, sich stärker in den Weltmarkt zu integrieren, seit den achtziger und vor allem in den neunziger Jahren eine deutlich bessere Performance zu bieten (Kapitel 3.2).

- Die verfehlte Politik der sechziger und siebziger Jahre, die zu den Schuldenkrisen geführt hatte, wirkte in Form hoher verbleibender Verschuldung in vielen Entwicklungsländern, vor allem in Subsahara-Afrika und Lateinamerika/Karibik, nach. Der Anstieg der Realzinsen in den achtziger bis hinein in die neunziger Jahre erhöhte die Schuldenbürde zusätzlich. Dies beschränkte die Wachstumsmöglichkeiten.
- Vor allem in Subsahara-Afrika hat in den neunziger Jahren die sich immer weiter ausbreitende AIDS-Epidemie für Wachstumseinbußen gesorgt.

Ein pauschaler Vergleich des Zeitraums 1960 bis 1980 mit der Phase nach 1980 vernachlässigt diese Zusammenhänge und suggeriert, dass die Wachstumsperformance der ersten zwei Dekaden so fortsetzbar gewesen wäre. Metaphorisch ausgedrückt gleicht die Importsubstitutionsstrategie jedoch einer – wenn überhaupt – nur vorsichtig und vorübergehend zu gebenden gefährlichen Medizin. Diese Droge führt leicht zu einer Abhängigkeit und erfordert daher eine ständige ärztliche Kontrolle, um nicht durch übermäßige Dosierung zu einer zunehmenden Lähmung zu führen.

## 2.2 Globale Ungleichheit und Armut – seit 1980 eher rückläufig

### Ungleichheit

Wie die einführenden Daten zum Lebensstandard in globaler Sicht zeigen, ist unzweifelhaft, dass die Lebenschancen auf der Welt sehr ungleich verteilt sind. Eine Verringerung dieser Einkommensdivergenzen ist also wünschenswert. Uneinigkeit herrscht jedoch gerade darüber, wie weit dies in den vergangenen Dekaden gelungen ist. So ist oft von Globali-

sierungsgegnern zu hören, die einkommensbezogene Ungleichheit auf der Welt habe im Zeitalter der Globalisierung (seit 1980) sogar noch stark zugenommen (für eine Übersicht Donges et al., 2003, 34 ff.). Auch das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen hat in der Vergangenheit in ähnlicher Richtung argumentiert. Diese Meinung hat sich offensichtlich tief in das öffentliche Bewusstsein eingegraben und wurde auch von der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zur Globalisierung übernommen und verbreitet (Enquete-Kommission, 2002, 54 f.).

Prüft man diese Behauptung auf ihren Wahrheitsgehalt, ist sie jedoch sehr zu relativieren. Nur speziell gewählte Indikatoren spiegeln dieses Bild wider. Benutzt man umfassendere und geeignetere Messkonzepte, hat sich die Ungleichheit weltweit in den letzten zwei Dekaden sogar leicht verringert.

Hier wird ein kurzer Überblick über den derzeitigen Stand der empirischen Forschung gegeben. Dabei ist eine Reihe von neueren originären Analysen (Lindert/Williamson, 2001; Dowrick/Akmal, 2001; Bourguignon/Morrison, 2002; Bhalla, 2002; Sala-i-Martin, 2002a und b; Dikhanov/Ward, 2002; Milanovic, 2002a und 2003) von Studien zu unterscheiden, die einen Überblick über die aktuelle Debatte liefern (Bourguignon et al., 2002, 57 ff.; Fischer, 2003; Donges et al., 2003, 34 ff.; DGVN, 2003, 52; Loungani, 2003a).

Es gibt unterschiedliche Konzepte zur Messung der Ungleichheit – innerhalb einzelner Länder, zwischen Ländern (nach Bevölkerungsgröße gewichtet oder nicht) und zwischen der Weltbevölkerung insgesamt –, die im Folgenden beschrieben werden:

Die Evidenz für die Entwicklung der Ungleichheit innerhalb von Ländern, die aufgrund eines erheblichen Datenmangels vor allem in Afrika nur unvollständig ist (Bourguignon et al., 2002, 63), erscheint gemischt (Bhalla, 2002, 36 ff.; Sala-i-Martin, 2002a; Bourguignon et al., 2003, 63 ff.; DGVN, 2003, 52). Es gibt Länder mit abnehmenden Divergenzen, mit einer eher konstanten und mit zunehmender Ungleichheit, wobei die Divergenzwohl stärker als die Konvergenztendenzen sind.

Die Entwicklung der Einkommen einzelner Länder, die etwa wichtig ist für Politikempfehlungen, geht auf den ersten Blick auch in den achtziger Jahren weiter auseinander, wie allein schon mit der unterschiedlichen Wachstumsperformance der Industrieländer im Vergleich zur Region Sub-Sahara-Afrika angedeutet wird (Abbildung 3). Einkommensungleichheit lässt sich jedoch unterschiedlich messen. Recht anschaulich ist beispielsweise das Einkommensverhältnis zwischen den reichsten x Prozent und den ärmsten x Prozent der Länder. Weniger intuitiv einsichtig, dafür jedoch umfassender ist ein Maß für die Ungleichheit über das gesamte Einkommensspektrum – der Gini-Koeffizient, der zwischen null und eins liegen kann und bei dem höhere Werte größere Ungleichheit bedeuten.

Misst man die Ungleichheit auf diese Weise und gibt allen Ländern gleiche Bedeutung, dann zeigt sich seit etwa 1980 eine Zunahme der Ungleichheit (Bourguignon et al., 2002, 60; DGVN, 2003, 49; Milanovic, 2003). Ob dieser Befund allerdings mit der Globalisierung zusammenhängt, ist damit noch keinesfalls belegt.

Auf den ersten Blick könnte man an diesem Punkt zu folgendem Schluss kommen: Wenn die Ungleichheit innerhalb der Länder eher zugenommen hat und jene zwischen den Ländern auch, dann muss die Ungleichheit weltweit ebenso klar zugenommen haben. Dies trifft jedoch nicht zu. Denn es spricht vieles dafür, bei einer Wohlstandsbetrachtung die Länder mit ihrer Bevölkerungsgröße zu gewichten. Andernfalls würde eine Verbesserung des Durchschnittseinkommens von knapp 1.300 Millionen Chinesen genauso stark in das Ergebnis einfließen wie etwa eine Einkommensverschlechterung von rund 1,3 Millionen Menschen in Gabon. Der mit Bevölkerungsgewichten berechnete Gini-Koeffizient ist jedoch in den letzten zwei bis drei Dekaden rückläufig – die über das gesamte Spektrum betrachtete Ungleichheit ist folglich im Zeitalter der Globalisierung geringer geworden (DGVN, 2003, 49; Milanovic, 2002a; Bourguignon et al., 2002, 60). Dieses Ergebnis beruht maßgeblich auf der guten Wachstumsperformance von China und Indien. Beide bevölkerungsreiche Staaten zählten vor dreißig Jahren noch zu den ärmsten Nationen, konnten in der Zwischenzeit aber nach zahlreichen marktfreundlichen Reformen den Abstand zu den Industrienationen stark verringern.

Allerdings ist in diesem Ergebnis die Entwicklung der Ungleichheit innerhalb der Länder noch nicht berücksichtigt. Diesen Schritt gehen zwei jüngere Studien (Sala-i-Martin, 2002b; Bhalla, 2002, 173 ff.), die aufgrund von Datenmangel teilweise auf Schätzungen beruhen. Ihr Ergebnis bezieht sich folglich grundsätzlich auf alle Individuen in der Welt, als gäbe es keine Ländergrenzen. Zweifellos ist dies das sinnvollste Messkonzept, um die globale Ungleichheit insgesamt abzubilden. Beide Autoren kommen übereinstimmend zu dem Resultat, dass die so gemessene globale Ungleichheit in den vergangenen zwei bis drei Dekaden klar rückläufig ist.<sup>3</sup>

Globalisierungskritiker weisen auf eine polemisch anmutende Kritik an Sala-i-Martin durch Milanovic (2002b) hin, der dessen Methoden als nicht verlässlich kritisiert. Sala-i-Martin (2002c) macht jedoch deutlich, dass diese Kritik weitgehend nicht fundiert ist und der Artikel Milanovics wissenschaftlichen Standards nicht genügt.<sup>4</sup>

Gleichwohl gilt, dass die Studien von Bhalla und Sala-i-Martin aufgrund des erheblichen Datenmangels mit gewisser Vorsicht zu interpretieren sind. Alles in allem lässt sich aufgrund der klaren Tendenzen in diesen Artikeln und der offensichtlichen Intuition dahinter dennoch festhalten: Nach einem langen Anstieg seit dem 19. Jahrhundert scheint die globale Ungleichheit im Zeitalter der Globalisierung (seit 1980) nicht mehr gestiegen, sondern wieder gesunken zu sein (siehe auch DGVN, 2003, 49). China und Indien haben wichtigen Anteil an diesem erfreulichen Ergebnis.<sup>5</sup>

Offensichtlich ignorieren viele Globalisierungskritiker diese Ergebnisse wissentlich oder unwissentlich. Doch selbst internationale Organisationen sind nicht gefeit vor Fehlern im Umgang mit den Daten. Ein Beispiel bezieht sich auf eine Feststellung des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen aus dem Jahr 1999 (DGVN, 1999, 3, 36), nach der das Fünftel der Weltbevölkerung in den wohlhabendsten Ländern im Jahr 1960 rund 30-mal reicher war als das Fünftel der Menschen in den ärmsten Ländern. Zudem hat sich dieses Verhältnis bis 1990 auf 60 und bis 1997 auf 74 erhöht und damit mehr als verdoppelt. Dieses Ergebnis wurde übrigens auch von der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages (2002,



54 f.) zitiert. Sala-i-Martin (2002a) weist jedoch auf erhebliche Mängel dieser Analyse hin. So wird kein umfassendes Ungleichheitsmaß, wie etwa der Gini-Koeffizient, verwendet, was je nach Fragestellung noch vertretbar sein mag. Gravierender jedoch ist, dass das UN-Entwicklungsprogramm die Ländereinkommen auf Basis laufender Wechselkurse und nicht – wie bei Wohlstandsbetrachtungen nötig – auf Basis von Kaufkraftparitäten berechnet hat. Sala-i-Martin korrigiert diesen Fehler und kommt zu einem wesentlich geringeren Verhältnis von 15,1 statt 74. Zwar ist dieses Verhältnis seit 1960 von 11,3 auf 15,1 im Jahr 1998 angestiegen. Dies entspricht jedoch lediglich einer Erhöhung von rund einem Drittel und nicht mehr als einer Verdopplung wie beim UN-Entwicklungsprogramm. Besonders wichtig für unseren Kontext ist zudem, dass sich die Ungleichheit – von 15,9 im Jahr 1980 auf 15,1 im Zeitalter der Globalisierung – nicht erhöht hat, sondern sogar leicht gesunken ist.<sup>6</sup>

#### Absolute Armut

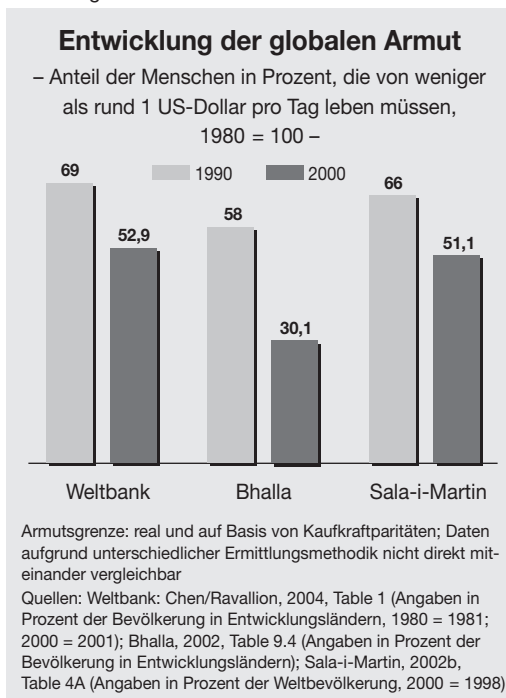
Bei der Betrachtung von Einkommensungleichheit geht es grundsätzlich um Relationen zueinander. Wenn in einem Land alle wohlhabender werden, kann die Ungleichheit trotzdem zunehmen, wenn ärmere Menschen weniger als wohlhabendere vom Einkommenwachstum profitieren. China ist dafür ein Beispiel. So wichtig relative Bezüge sind, so sehr sollte doch der Fokus in einer Welt mit großer Armut und gravierenden Überlebensproblemen vieler Menschen darauf liegen, den Ärmsten erst einmal zu einem Einkommen zu verhelfen, von dem sie leben können. Ein solcher Blickwinkel stellt auf absolute Armut ab. Es hat sich eingebürgert, als Armutsgrenze einen Konsum von rund 1 US-Dollar pro Tag – inflationsbereinigt und in Kaufkraftparitäten – zu verwenden.

In der öffentlichen Debatte stehen hier die Zahlen der Weltbank im Vordergrund, die im Frühjahr 2004 aktualisiert wurden (zudem wurden die Daten vom bisherigen Stand 1987 bis 1981 zurückgeschrieben; dabei ist wegen eines Datenmangels gewisse Vorsicht bei den Daten für 1981 geboten, Chen/Ravallion, 2004). Demnach mussten im Jahr 2001 schätzungsweise rund 1,1 Milliarden Menschen von weniger als einem US-Dollar pro Tag leben. Im Jahr 1990 waren es noch 1,22 Milliarden und 1981 etwa 1,48 Milliarden Menschen. Damit ist es seitdem zu einem erheblichen

Rückgang in Höhe von rund 380 Millionen gekommen.<sup>7</sup> Bezogen auf die Bevölkerung in den Entwicklungsländern bedeutet dies einen Rückgang der Armutsquote von 40,3 Prozent im Jahr 1981 über 27,9 Prozent im Jahr 1990 auf 21,3 Prozent in 2001.

Bei der Berechnung der Armutsdaten gibt es allerdings zahlreiche statistische Fallstricke, die dazu geführt haben, dass die derzeit verfügbaren Armutsangaben erheblich voneinander abweichen (Abbildung 4) und die Methodik der Weltbank in Zweifel gezogen wurde.

Abbildung 4



Ein grundlegendes Problem liegt in der Abweichung zwischen Daten von Haushaltsbefragungen in einzelnen Ländern und den Ergebnissen der offiziellen Statistik (VGR). Letztere weist zumeist deutlich höhere Werte für Durchschnittseinkommen und Einkommenswachstum aus. Unterschiede sind unter anderem darauf zurückzuführen, dass auch wohlhabende Haushalte erfasst werden, die bei Umfragen selten teilnehmen. Bhalla (2002) und Sala-i-Martin (2002b) kritisieren daher die reine Verwendung von Umfragedaten, weil das Niveau der Armut über- und der Rückgang unterschätzt wird. Neben Befragungszahlen, die Daten zur Einkommensverteilung liefern und dabei für die Armutsberechnung unverzichtbar sind, nutzen sie daher gleichzeitig Daten aus der offiziellen Statistik. Wie der langjährige Armutsexperte Angus Deaton deutlich macht, ist diese Vermischung von offizieller Statistik und Befragungsergebnissen jedoch aus methodischer Sicht problematisch, weil beide Datenquellen

zu unterschiedlich sind (Deaton, 2003). Gleichwohl kommt er zu dem Schluss, dass die bisherigen Weltbankzahlen die Armut wohl zu hoch und den Armutsrückgang zu gering ausgewiesen haben.

Ein weiteres Problem liegt in der Umrechnung der Schwelle von 1 US-Dollar in nationale Währungen. Dazu werden Wechselkurse auf Basis von Kaufkraftparitäten verwendet. Kritisiert wird, dass die Warenkörbe, die den Kaufkraftparitäten zugrunde liegen, zumeist nicht auf den Konsum der Armen zugeschnitten sind. Denn der Anteil der Dienstleistungen, die sich Arme kaum leisten können, würde zu hoch ausgewiesen und der Anteil der lebenswichtigen Bedarfsgüter, die bei armen Menschen einen relativ großen Konsumanteil haben, zu niedrig.

Es ist anzunehmen, dass Dienstleistungen in der Regel in armen Ländern relativ zu reicheren Staaten deutlich billiger als international handelbare Waren sind, zu denen auch lebenswichtige Bedarfsgüter zählen dürften. Demnach hätten die Armen eine geringere Kaufkraft als mit den üblichen Kaufkraftparitäten ausgewiesen und die Anzahl der Armen unterhalb der Armutsschwelle würde zu gering ausgewiesen (Reddy/Pogge, 2003). Bhalla (2002, 139) macht jedoch deutlich, dass dies zwar theoretisch möglich ist, empirisch jedoch das Gegenteil der Fall ist.

Aus dem theoretischen Argument lässt sich nur schwerlich ein Beleg gegen ein Sinken der Armutszahlen im Zeitverlauf konstruieren. Eher das Gegenteil ist der Fall, wie folgende Überlegung zeigt: Bei der Umrechnung der Armutsschwelle auf einen aktuelleren Zeitpunkt werden Konsumentenpreisindizes verwendet, die aus Sicht der Armen ebenfalls Dienstleistungen zu hoch und lebenswichtige Güter zu gering gewichten. Soweit jedoch bei einem allgemeinen Einkommensanstieg die Dienstleistungspreise relativ stärker zunehmen als die Preise von Gütern des Grundbedarfs, deren Preiserhöhungsspielräume durch den internationalen Wettbewerb begrenzt werden, wird die Inflation höher ausgewiesen als für die Armen relevant. Auf diese Weise wird die Armutsschwelle am aktuellen Rand übermäßig erhöht und damit der Rückgang der Armut im Zeitverlauf unterschätzt. Tatsächlich bestätigt Bhalla (2002, 139), dass dies auch empirisch der Fall ist.

Letztlich bleibt festzuhalten: Über das Ausmaß der Armut gibt es derzeit keine vollkommen verlässlichen Zahlen, allenfalls Anhaltspunkte. Kaum Zweifel dürften jedoch daran bestehen, dass sich die weltweite absolute Armut im Zeitalter der Globalisierung erheblich verringert hat. Selbst die als konservativ einzuschätzenden Weltbankdaten deuten auf eine Halbierung der Armutsquote hin. Und auch die absolute Zahl der Armen hat sich demnach seit 1980 um knapp 380 Millionen oder rund ein Viertel verringert. Dazu hat wiederum vor allem die gute Wachstumsperformance von China und Indien beigetragen, wo 1980 laut Weltbankangaben noch rund zwei Drittel der Ärmsten lebten.

### 2.3 Indikatoren für Lebensqualität – stark verbessert

Neben dem Einkommen lässt sich auch eine Reihe anderer Wohlstandsindikatoren betrachten. Hier soll ein kurzer Blick auf die Entwicklung der Lebenserwartung und der Kindersterblichkeit geworfen werden (Abbil-

Abbildung 5a

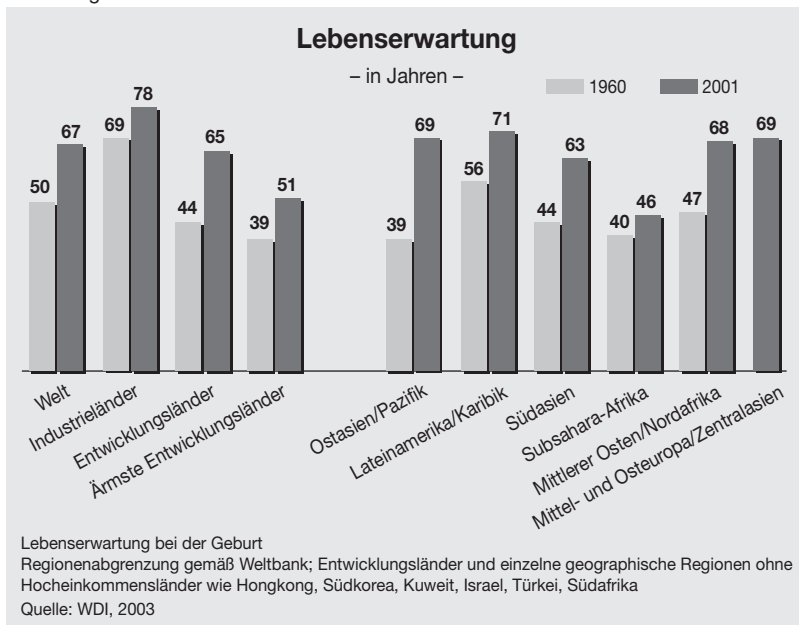


Abbildung 5b

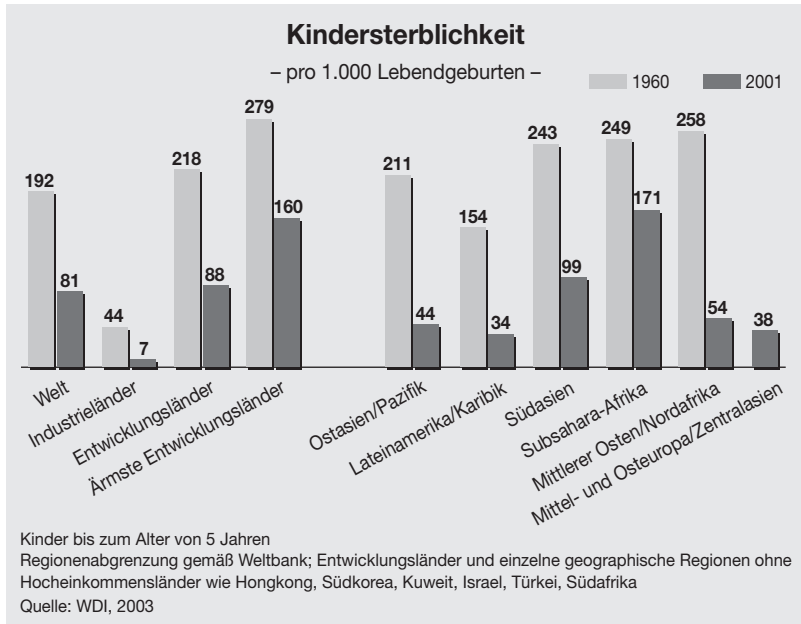
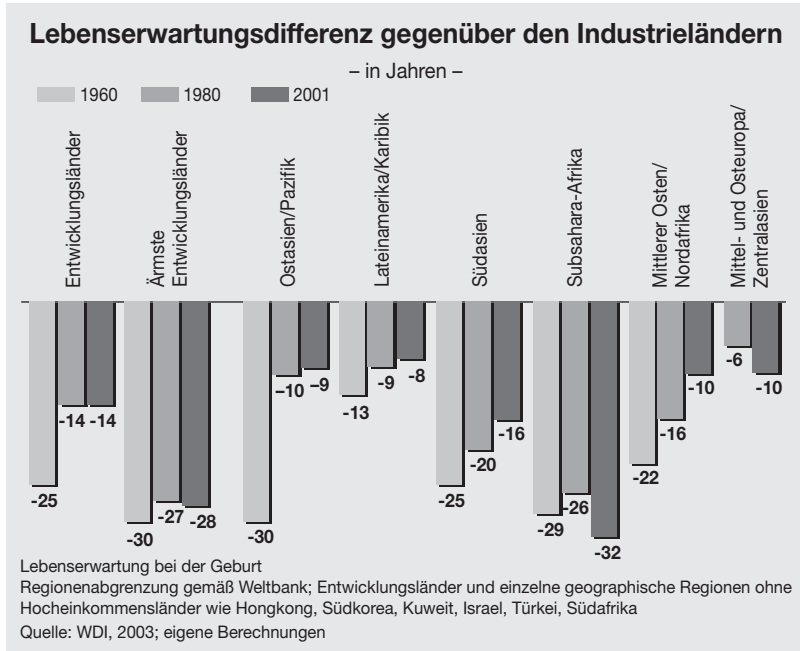


Abbildung 5a und b). Auch dabei zeigen sich noch sehr starke Unterschiede, wie beispielsweise in der Lebenserwartung, bei der die Differenz zwischen Industrieländern und ärmsten Entwicklungsländern 27 Jahre beträgt. Seit 1960 hat die Lebenserwartung jedoch in allen Regionen der Welt stark zugenommen und die Kindersterblichkeit stark abgenommen. Dazu hat neben dem Einkommenswachstum zweifellos auch die globale Verbreitung von medizinischem Wissen maßgeblich beigetragen.

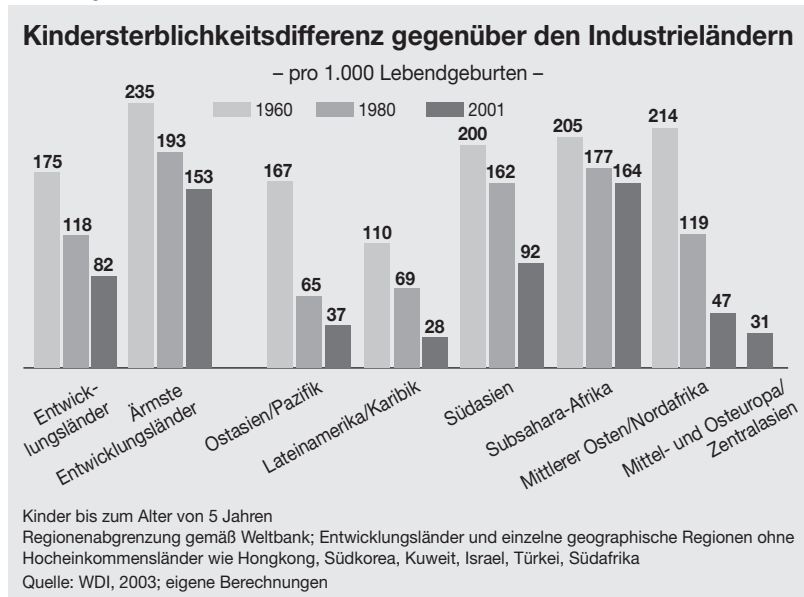
Auch bei diesen Indikatoren kann die Entwicklung der Ungleichheit dargestellt werden. Abbildung 6a und 6b zeigen, dass bei Lebenserwartung und Kindersterblichkeit der Abstand zu den Industrieländern in fast allen Regionen kontinuierlich geringer geworden ist. Einzige Ausnahmen bei der Lebenserwartung sind Subsahara-Afrika, wo der Sonderfaktor AIDS fatal zu Buche schlägt, sowie Mittel- und Osteuropa/Zentralasien, wo – im Gegensatz zu den neuen EU-Mitgliedsländern – vor allem in der GUS Probleme beim Übergang zur Marktwirtschaft relevant waren, in deren Zuge Teile der Bevölkerung verarmten.

Abbildung 6a



Der Versuch, auch bei diesen Indikatoren einen Vergleich der Ungleichheitsentwicklung zwischen den Phasen 1960 bis 1980 und seit 1980 vorzunehmen (Baker et al., 2001), ist problematisch. Denn die verbesserte medizinische Grundversorgung auch in den Entwicklungsländern – zum Beispiel Impfungen oder Antibiotika gegen Infektionskrankheiten wie etwa Pocken – spielt hier wohl eine wichtigere Rolle als wirtschaftliche Integration. Erste Erfolge dürften recht leicht zu erreichen gewesen sein, was die relativ größeren Fortschritte gegenüber den Industrieländern zwischen 1960 und 1980 erklären könnte. Auch liegt auf der Hand, dass das Krankheitsrisiko in den Tropen, wo viele Entwicklungsländer angesiedelt sind, sehr viel höher liegt als in den zumeist gemäßigten Breiten der Industriestaaten. Daher wird auch unter stark verbesserten wirtschaftlichen Bedingungen in diesen Entwicklungsländern wohl ein gewisser Abstand bei diesen Indikatoren erhalten bleiben.

Abbildung 6b



# 3

## Globalisierung verbessert Wachstumsbedingungen

Bislang wurde lediglich die Behauptung der Globalisierungsgegner weitgehend widerlegt, dass sich im Zeitalter der Globalisierung die weltweite Ungleichheit und Armut verschärft hätten. Mit dem Aufzeigen des Gegenteils konnte jedoch lediglich in sehr pauschaler Weise eine zeitliche Koinzidenz festgestellt werden. Ein empirischer Zusammenhang oder gar eine kausale Beziehung zwischen Globalisierung – verstanden als Öffnung der heimischen Wirtschaft für Handel und Kapitalverkehr – und weniger globaler Ungleichheit und Armut ist damit jedoch noch nicht hergestellt. Dies soll im Folgenden versucht werden. Dabei werden zuerst die Wachstumswirkungen von Außenhandel und Kapitalverkehr betrachtet, bevor beide zusammengeführt werden. In Kapitel 3.4 wird untersucht, wie sich Globalisierung auf Ungleichheit und Armut ausgewirkt hat.

### 3.1 Handelsliberalisierung

#### 3.1.1 Theorie

Aus theoretischer Sicht lassen sich statische Effekte auf die Effizienz der Volkswirtschaft, die einmalig das Einkommen steigern, von dynamischen Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum unterscheiden (Krugman/Obstfeld, 1997; Rose/Sauernheimer, 1999; Grossman/Helpman, 1991; Irwin, 2002, Kapitel 2).

#### Statische Wohlfahrtseffekte

Die statischen Effekte des Freihandels beruhen in der Außenhandels-theorie auf einer verbesserten internationalen Arbeitsteilung durch die Handelsöffnung im Vergleich zu einer geschlossenen Volkswirtschaft. Die Staaten spezialisieren sich auf die Herstellung derjenigen Güter, die sie günstiger als andere Staaten produzieren können, exportieren diese und führen im Gegenzug diejenigen Waren und Dienste ein, bei denen ihre Handelspartner Vorteile haben. Bei dieser Spezialisierung auf die



komparativen Vorteile werden die volkswirtschaftlichen Einsatzfaktoren (zum Beispiel Arbeit, Kapital) besser genutzt, und der Wohlstand steigt in jedem beteiligten Land. Vor allem die Verbraucher profitieren von günstigeren Einkaufsmöglichkeiten, aber auch für die Unternehmen ergeben sich zusätzliche Möglichkeiten (dazu auch Matthes, 2001, 5 f.).

Bei der Spezialisierung kommt es lediglich auf die komparativen Vorteile einer Volkswirtschaft an, was aus Sicht eines Entwicklungslandes sehr wichtig ist. Demnach mag ein Industrieland zwar in allen Wirtschaftszweigen produktiver sein. Beide Länder werden sich gleichwohl – zum gegenseitigen Vorteil – auf diejenigen Aktivitäten konzentrieren, die sie relativ zu anderen Tätigkeiten besser beherrschen.

Es ist intuitiv plausibel, dass der Güteraustausch bei offenen im Vergleich zu geschlossenen Grenzen die Konsummöglichkeiten für alle Beteiligten erhöht. Im ökonomischen Modell lässt sich unter bestimmten Annahmen – unter anderem vollkommener Wettbewerb und keine Marktunvollkommenheiten wie etwa externe Effekte – zeigen, dass die Ressourcen bei vollständiger Handelsöffnung so effizient wie möglich genutzt werden.

Werden diese Annahmen fallen gelassen, ist das Bild der Theorie weiterhin recht eindeutig, wenngleich es einzelne Ausnahmen gibt, bei denen Freihandel nicht unbedingt die beste Alternative darstellt (Bender, 1994; Krugman/Obstfeld, 1997, Kapitel 6, 9, 10; Irwin, 2002, 21 ff.):

- Soweit in der Güterproduktion – etwa aufgrund hoher Fixkosten oder Markteintrittsbarrieren in Form von FuE-Ausgaben – die Durchschnittskosten bei steigender Ausbringungsmenge sinken (zunehmende statt im Ausgangsmodell konstante Skalenerträge), wirkt die Handelsöffnung wie eine Markterweiterung. Bei einer Spezialisierung der Handelspartner auf unterschiedliche Güter und einer mit zusätzlichem Export verbundenen größeren Ausbringungsmenge fallen pro Outputenheit weniger Kosten an, die Ressourcen werden folglich effizienter genutzt – ein weiteres Argument für Freihandel, das im Übrigen auch bei völlig identischen Handelspartnern gelten würde.

- Bei zunehmenden Skalenerträgen besteht in einer geschlossenen Volkswirtschaft ein Konflikt zwischen einer von den Konsumenten geschätzten Produktvielfalt und den hohen Durchschnittskosten, die bei kleinen Mengen variantenreicher Güter jeweils anfallen (Krugman/Obstfeld, 1997, 132 ff.). Internationaler Handel lockert diesen Trade-Off. Zudem – und dieser Aspekt ist aus Wohlfahrtsaspekten sehr bedeutsam (Irwin, 2002, 33 ff.) – ermöglicht eine Handelsöffnung den Zugang zu einer größeren Anzahl verschiedener Produkte.<sup>8</sup>
  
- Wenn in der Autarkie etwa aufgrund von zunehmenden Skalenerträgen unvollkommener Wettbewerb herrscht, führt eine Öffnung der Grenzen zu einem höheren Konkurrenzdruck. Zum Vorteil der Verbraucher dürften die betroffenen Unternehmen Preise senken, ihre Qualität verbessern und auch die Kundenorientierung erhöhen. Auch gibt eine höhere Wettbewerbsintensität den Anreiz, kostensparender zu produzieren, was zusätzlich zu einer besseren Ressourcennutzung und Produktivität beiträgt. Insgesamt werden diese positiven Wettbewerbseffekte als sehr bedeutsam eingeschätzt (Irwin, 2002, 37 f.).
  
- Bei unvollkommenem Wettbewerb im In- und Ausland gibt es jedoch theoretisch aus der Sicht eines einzelnen Landes die Möglichkeit, durch Zölle (oder Subventionen) ausländische Monopol- oder Oligopolgewinne partiell abzuschöpfen. Auch könnte der Staat versuchen, den heimischen Unternehmen schwer einholbare Startvorteile zu verschaffen, um sich so zukünftige Gewinne auf Kosten des Auslands zu sichern. Dies gilt theoretisch in Oligopolmärkten bei Vorliegen von unternehmensexternen Größenvorteilen in der Produktion, etwa auf Branchenebene in Form von Lerneffekten oder positiver gegenseitiger Verstärkung zwischen den Unternehmen. Beide Möglichkeiten existieren in den ökonomischen Modellen jedoch nur unter bestimmten, zumeist restriktiven Modellannahmen. Zudem ist in der Realität nicht klar, ob und wann diese Bedingungen vorliegen und in welchem Ausmaß interveniert werden sollte. Auch können sich Partikularinteressen (bis hin zu korrupten Einflüssen) der strategischen Förderinstrumente bemächtigen (Rent Seeking). Schließlich droht auch die Gefahr einer Vergeltung mit gleichen Mitteln durch das Ausland, was in einen

aus globaler Sicht sehr schädlichen Protektions- oder Exportsubventionswettlauf münden könnte.

- Wenn Marktunvollkommenheiten wie externe Effekte vorliegen, kann internationaler Handel sowohl in zusätzlichem Maß wohlfahrtssteigernd, aber auch im Vergleich zum Ausgangsmodell wohlfahrtsmindernd wirken. So könnten beispielsweise in der importsubstituierenden Industrie aufgrund von Umweltverschmutzung negative externe Effekte vorliegen, weil Anwohner geschädigt werden, ohne dass die Unternehmen dies berücksichtigen, so dass letztere zu viel produzieren. In diesem Fall würde eine Handelsöffnung zu einem geringeren Output dieser Industrie führen und damit zusätzliche nationale Wohlfahrtseffekte generieren. Umgekehrt würde das für positive externe Effekte in dieser Industrie oder für negative externe Effekte in der Exportindustrie gelten. Es ist aber immer empfehlenswert, derartiges Marktversagen direkt zu korrigieren.

#### Dynamische Wachstumseffekte

Bislang ging es vorwiegend um einmalige einkommenserhöhende Effekte der Außenhandelsliberalisierung. In den Modellen werden dabei zwei nicht näher bestimmte Zeitpunkte miteinander verglichen. In der Realität ist auf dieser Basis von einem vorübergehenden, mehrere Jahre dauernden Wachstumsanstieg bis auf ein höheres (gleichgewichtiges) Einkommensniveau auszugehen. Es stellt sich jedoch die Frage, ob Freihandel auch dauerhaft die Wachstumsperformance verbessern kann. Darauf kann die ökonomische Wachstumstheorie Antworten geben.

Gemäß der traditionellen neoklassischen Wachstumstheorie speist sich Wachstum aus einem höheren (und besseren) Einsatz von Arbeit und Kapital oder einer höheren (totalen) Produktivität der Produktionsfaktoren (etwa durch die einmalige effizienzsteigernde Reallokation der Produktionsfaktoren). Wenn durch Freihandel die Einkommen stärker steigen als in Autarkie, dürften auch die Ersparnisse und die Investitionen und damit der Kapitaleinsatz stärker steigen. Würde die höhere Investitionsaktivität aufrechterhalten, bliebe auch das Wachstum schneller. Dafür entscheidend ist die Annahme zur Produktivität einer zusätzlichen Einheit Kapital

(Grenzproduktivität). Geht sie bei immer höherem Faktoreinsatz gegen null, wird die Investitionsaktivität und damit das Wachstum letztlich nicht dauerhaft zunehmen. Ist die Grenzproduktivität des Kapitals hingegen auch bei hohem Kapitaleinsatz hinreichend positiv, ist eine auch langfristig anhaltende Wachstumsbeschleunigung möglich (Bretschger, 2002; Srinivasan/Bhagwati, 2001). Die traditionelle Wachstumstheorie macht hier letztlich keine eindeutigen Aussagen, welcher Fall realistischer ist.

Wichtig ist in dieser Hinsicht der technische Fortschritt, der dafür sorgen kann, dass die Grenzproduktivität des Kapitals nicht gegen null geht. In der traditionellen Wachstumstheorie ist technischer Fortschritt nicht erklärt. Die neue Wachstumstheorie hingegen integriert Anreize vor allem zur Innovation, Wissensakkumulation oder Humankapitalbildung und kann somit wichtige Triebkräfte des technischen Fortschritts erklären. Die Grenzproduktivität des Kapitals wird dabei auch langfristig als konstant angenommen, wobei nicht mehr nur Sachkapital, sondern auch Humankapital und Infrastruktur in einen weiter gefassten Kapitalbegriff integriert sind. Es gibt allerdings sehr viele unterschiedliche Modellvarianten (Grossman/Helpman, 1991; Bretschger, 2002), so dass sich die folgende Darstellung auf die wichtigsten Aspekte konzentriert:

- Eine durch Freihandel gesteigerte Wettbewerbsintensität auf den Produktmärkten stärkt den Anreiz zu Innovationen und erhöht somit dauerhaft das Wachstumstempo. Die Innovationssteigerung lässt sich empirisch auf Branchen- und Firmenebene nachweisen (Hallward-Driemeier, 2001).
- Wenn Branchen unterschiedlich innovationsintensiv sind, kann Freihandel positive oder negative Wachstumswirkungen haben, da ein Land sich auf den innovationsstarken oder -schwachen Sektor spezialisieren kann. Ärmere Entwicklungsländer dürften sich jedoch von vornherein auf den innovationsschwächeren Sektor konzentrieren und gar nicht erst Kapazitäten in innovationsintensiven Sektoren aufbauen, weil kaum denkbar ist, dass diese Branchen aufgrund der Rückstände der Entwicklungsländer bei Bildung und technischem Wissen in naher Zukunft international wettbewerbsfähig sein könnten. Wenn

keine Kapazitäten aufgebaut wurden, wird sich auch das Wachstum nicht verlangsamen. Allerdings wird dieses Land nicht von den hohen Wachstumsraten wie im wohlhabenderen Land profitieren können, so dass sich eine Tendenz zu größerer Ungleichheit zwischen beiden Ländern ergibt. Erst mit steigendem Entwicklungsstand wird allmählich der Einstieg in immer innovationsträchtigeren Branchen erfolgen. Dabei können Auslandsinvestitionen aus dem innovationsstarken Land hilfreich sein.

- Denkbar sind auch sich selbst verstärkende positive Feedback-Effekte (landesweite Skaleneffekte), etwa durch Wissensübertragung (Spillover). Je größer der Wissensbestand ist, desto niedriger sind die Produktionskosten (Krugman/Obstfeld, 1997, 154 f.). Sobald Wissen – und das ist zweifellos sehr plausibel – über die Grenzen hinweg transferierbar ist,<sup>9</sup> ist der Freihandel sogar noch vorteilhafter, weil der Wissensbestand zweier Volkswirtschaften gemeinsam genutzt werden kann, was dauerhaft wachstumssteigernd wirkt. Dies gilt allgemein zwischen zwei Ländern.
- Aus Sicht der Entwicklungsländer ermöglicht die Außenhandelsliberalisierung den Zugang zum fortgeschrittenen Wissen der Industrieländer – ein sehr wichtiges Freihandelsargument. Dabei kann sich technisches Know-how auf vielfältige Weise verbreiten – direkt durch persönliche Kontakte oder durch gezielte Imitation sowie indirekt durch gehandelte Güter oder importierte effizientere Vorleistungen und Kapitalgüter und das damit verbundene Lernen. Der Einsatz effizienterer Maschinen erhöht zudem die Produktivität der Volkswirtschaft. Die Relevanz des internationalen Wissenstransfers wird durch die Erfahrung eines Produktzyklus belegt. Demnach wird Wissen für die Herstellung von Gütern, die zuerst in Industrieländern entwickelt wurden, schließlich zum Allgemeingut. Die Produktion wird zunehmend standardisiert und kann schließlich von Entwicklungsländern übernommen werden. Auch empirische Untersuchungen bestätigen, dass die Produktivität in Entwicklungsländern durch Handel mit innovationsreicheren Industrieländern gesteigert wird (Berg/Krueger, 2003).

Unabhängig von alter oder neuer Wachstumstheorie liegt auf der Hand, dass Handelsöffnung vielfältige Investitionsanreize (Spezialisierung, Internationalisierung, Imitationen, Größenvorteile) mit sich bringt. Tatsächlich zeigt sich ein starker positiver Zusammenhang zwischen internationalem Handel und der Investitionsaktivität, die ihrerseits eine wichtige Wachstumstriebkraft ist (WTO, 2003, 89 für weitere Literaturangaben).

Letztlich überwiegen die Argumente für Freihandel recht deutlich, vor allem durch eine effizientere Faktornutzung, mehr Wettbewerb, größere Produktvielfalt und grenzüberschreitenden Wissenstransfer. Streng genommen kann die Theorie jedoch keine vollständig eindeutige Aussage machen (Grossman/Helpman, 1991, 257; Bretschger, 2002). Daher ist eine empirische Überprüfung der These nötig, dass Außenhandelsliberalisierung das Wirtschaftswachstum fördert. Es wird zuerst ein eigener empirischer Ansatz präsentiert; anschließend werden überblicksartig die Ergebnisse der Literatur referiert.

### 3.1.2 Empirische Überprüfung

Die zuvor aufgelisteten zahlreichen Kanäle, durch die Freihandel wachstumssteigernd wirken kann, können hier nicht einzeln überprüft werden. Vielmehr geht es darum, generell einen positiven Zusammenhang zwischen der Handelsöffnung durch Entwicklungsländer und dem Wirtschaftswachstum pro Kopf nachzuweisen.<sup>10</sup> Die hier vorgestellte Analyse reiht sich in eine Vielzahl schon bestehender Studien ein, verwendet jedoch einen leichter nachvollziehbaren Ansatz, der gleichwohl viele methodische Probleme vermeidet.

#### Eigene Analyse

Da sich dabei eine ganze Reihe von Fragen zur Konzeption solcher Untersuchungen ergibt (Rodriguez/Rodrik, 1999; Dollar/Kraay, 2001a; Berg/Krueger 2003), sind einige Vorbemerkungen notwendig:

- Bei der Suche nach einem statistischen Zusammenhang zwischen zwei Variablen stellt sich immer die Frage nach der Richtung der Kausalität. So kann Handelsöffnung nicht nur wachstumsfördernd wirken, sondern auch umgekehrt eine gute Wachstumsperformance Ursache

für eine stärkere weltwirtschaftliche Integration sein, etwa weil eine starke Binnennachfrage einen Importsog auslösen kann. Um dieses Problem zu umgehen, wird eine rund zehnjährige Verzögerung der Wachstumsreaktion auf die Handelsöffnung angenommen. Da sich eine Vielzahl von Einflüssen – wie etwa die Ressourcenumlenkung, produktivitäts- und innovationssteigernde Wettbewerbswirkungen wie auch der Transfer von Technologie und Wissen – nicht sofort, sondern mit einer nennenswerten Verzögerung vollzieht, ist ein solcher Ansatz sinnvoll. Eine umgekehrte Kausalität (von Wachstum zur Handelsöffnung) ist damit weitgehend ausgeschlossen.

- Betrachtet wird der Zeitraum von 1980 bis 2000, da sich hier die Globalisierung beschleunigt hat. Die Wachstumsraten pro Kopf zwischen 1990 und 2000 werden in einen Zusammenhang gebracht mit der Handelsöffnung zwischen 1980 und 1990.
- Mit Blick auf die untersuchten Länder werden lediglich Entwicklungsländer (in der Abgrenzung der Weltbank) einbezogen. Damit sind nicht nur Industrieländer, sondern auch Länder wie die asiatischen Tigerstaaten (Hongkong, Singapur, Südkorea, Taiwan), die schon früh sehr positive Erfahrungen mit ihrer Handelsöffnung machten, aus der Betrachtung ebenso ausgeschlossen wie eine Reihe wohlhabender ölproduzierender Staaten (etwa Kuwait, Bahrain) sowie Israel und Slowenien.
- Folgende Indikatoren werden verwendet:
  - Der Offenheitsgrad einer Volkswirtschaft wird gemessen anhand der Außenhandelsverflechtung in Relation zur Wirtschaftsleistung (Export- und Importquoten getrennt). Dabei werden preisbereinigte Daten verwendet, um die Auswirkungen von Preisschwankungen wichtiger Güter auf diesen Indikator zu vermindern. Dies kann beispielsweise bei armen Entwicklungsländern, die wenige Rohstoffe oder einfache Agrargüter exportieren, merkliche Auswirkungen auf die Handelsintensität haben (Birdsall/Hamoudi, 2002).
  - Um die Restriktivität der Handelspolitik abzubilden, werden einfache Importzolldurchschnitte verwendet, die sich als einigermaßen

verlässliche Indikatoren für die gesamte Restriktivität eines Handelsregimes erwiesen haben (Rodrik, 2000). Tatsächlich ist es aufgrund mangelnder Daten sehr schwierig, die Auswirkungen eines Handelsregimes genau festzustellen, da Ein- und Ausfuhrzölle, Importquoten, Regulierungen wie auch Devisenverkehrsbeschränkungen häufig zusammenwirken (etwa Berg/Krueger, 2003).

- Bei der Berechnung der (prozentualen) Veränderung der Ex- und Importquoten in den achtziger Jahren werden jeweils Fünfjahresdurchschnitte (1988 bis 1992 im Vergleich zu 1978 bis 1982) benutzt, um die Auswirkungen möglicher Ausreißer zu glätten, die in den Einzeljahren 1980 und 1990 bestehen könnten. Bei den Importzöllen ist dies nicht möglich, da die Daten nur im Fünfjahresabstand vorliegen.<sup>11</sup>

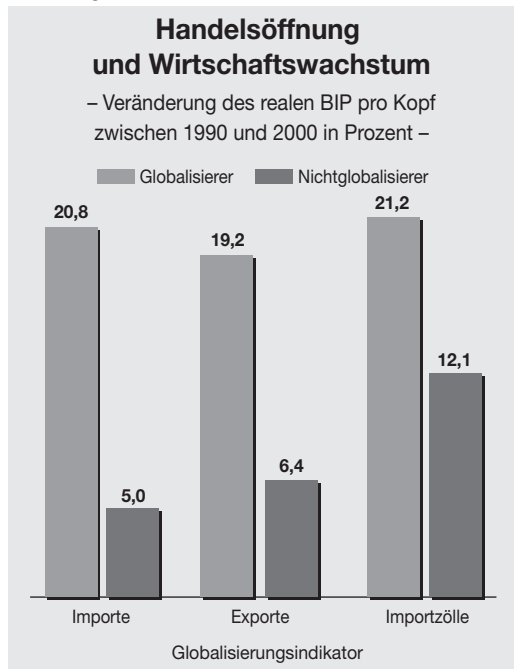
Zuerst werden die verwendeten Indikatoren einzeln betrachtet, bevor in Kapitel 3.3 ein summarischer Liberalisierungsindex aus allen drei Indi-

Abbildung 7

**Lesehilfe:** Importe: Bei einem Ranking der Länder nach der Importquotenveränderung lag das Wirtschaftswachstum bei den Globalisierern bei durchschnittlich 20,8 Prozent; Wachstumsraten arithmetischer Durchschnitt, nicht bevölkerungsgewichtet

**Legende:** Importe/Exporte: Veränderung der Import-/Exportquote in Prozent des BIP zwischen dem Durchschnitt der Jahre 1988 bis 1992 und dem Durchschnitt der Jahre 1978 bis 1982 in Prozent  
 Importzölle: Veränderung der Importzölle zwischen 1990 und 1980 (bei Datenmangel 1985) in Prozent  
 Globalisierer/Nichtglobalisierer: Oberste/Unterste Hälfte der Entwicklungsländer (Weltbankabgrenzung) bei einem Ranking entsprechend der Veränderung der Globalisierungsindikatoren; unterschiedliche Gruppen je nach Indikator; Samplegrößen: Importe und Exporte: 72 Länder; Importzölle: 52 Länder (Extremwertbereinigung um 2 Länder)  
 Die Signifikanz der Regressionsschätzung zwischen den Globalisierungsindikatoren und dem Wachstum pro Kopf liegt bei den Importen auf dem Fünf-Prozent-Niveau und bei den Exporten auf dem Ein-Prozent-Niveau; bei den Importzöllen zeigt sich keine Signifikanz.

Quelle: WDI, 2003; eigene Berechnungen





katoren und dem Indikator Direktinvestitionen erstellt wird. Bringt man die Entwicklungsländer dem Liberalisierungsausmaß gemäß in eine Reihenfolge, bildet eine obere Hälfte („Globalisierer“) und eine untere Hälfte („Nichtglobalisierer“) und ermittelt den (nicht bevölkerungsgewichteten) Durchschnitt des Wirtschaftswachstums pro Kopf, erhält man erste Hinweise auf die positiven Wirkungen der Liberalisierung. Tatsächlich schneiden die Globalisierer beim Wachstum durchweg deutlich besser ab als die Nichtglobalisierer (Abbildung 7).<sup>12</sup>

Bei der Ermittlung von (mit der Bevölkerungszahl) gewichteten Pro-Kopf-Wachstumsraten erhalten bevölkerungsreiche Staaten – vor allem China – ein sehr hohes Gewicht. Da jedoch China bei allen Indikatoren in der ersten Hälfte liegt, ist offensichtlich, dass bei diesem Vergleich die „Liberalisierer“ noch sehr viel besser abschneiden würden, wie auch bei der umfassenderen Darstellung des gesamten Liberalisierungsindex deutlich wird. Beim Globalisierungsindikator Importe liegt das bevölkerungsgewichtete Pro-Kopf-Wachstum der Globalisierer beispielsweise bei 71,9, das der Nichtglobalisierer bei 15,4.

Bei einer genaueren statistischen Untersuchung wird offenbar, dass dieser positive Zusammenhang bei den Export- und Importquoten (einseitig) signifikant ist (bei den Exporten auf dem Ein-Prozent-Niveau und den Importen auf dem Fünf-Prozent-Niveau) und damit nicht allein zufallsbedingt sein kann. Bei der Importzollveränderung zeigt sich erwartungsgemäß ein negativer Zusammenhang mit dem Wachstum. Eine Zollsenkung (negative Veränderung) geht folglich tendenziell mit höherem Wirtschaftswachstum einher. Dieser Zusammenhang ist allerdings nicht statistisch signifikant.

Diese Ergebnisse sind noch auf ihre Robustheit zu prüfen:

- Dazu werden weitere gängige Variablen in die Regressionsgleichung einbezogen, die theoretisch und empirisch als wachstumsrelevant gelten (Busch/Matthes, 2004). Hier werden das Ausgangsniveau des Pro-Kopf-Einkommens, die Investitionsquote, die Schulbeteiligung in der Sekundarstufe, die Inflationsrate und die Staatsausgabenquote

betrachtet. Die Daten stammen von der Weltbank (WDI, 2003) und werden als Jahresdurchschnitte zwischen 1990 und 2000 verwendet. Dabei zeigt sich: Die Exportquotenveränderung bleibt bei einem einseitigen Test signifikant auf dem Fünf-Prozent-Niveau, während die Importquotenveränderung sehr knapp das Zehn-Prozent-Niveau verfehlt. Die Importzollveränderung bleibt insignifikant (siehe Tabelle 1 für genauere Angaben).

- Auch bei mehreren Verkleinerungen des Samples um einige Länder, die zufällig ausgewählt wurden, bleibt die Exportquotenveränderung bei der im vorigen Abschnitt gewählten Mehrfachregression auf dem Fünf-Prozent-Niveau einseitig signifikant – bis auf eine Ausnahme, wenn sie das Zehn-Prozent-Niveau erreicht. Die Importquotenveränderung wird einmal auf dem Zehn-Prozent-Niveau einseitig signifikant, verfehlt diese Schwelle in den übrigen Fällen jedoch zumeist nur recht knapp. Die Importzollveränderung ist weiterhin nicht signifikant.

#### Literaturüberblick

In der ökonomischen Literatur gibt es eine Vielzahl von ökonometrischen Studien zum Zusammenhang zwischen Handelsliberalisierung und Wirtschaftswachstum, die zumeist mit statistischen Regressionen gleichzeitig eine Vielzahl von Ländern untersuchen. Sie kommen ganz überwiegend zum gleichen qualitativen Ergebnis, dass Handelsöffnung oder -liberalisierung wachstumsförderlich wirkt oder zu einem höheren Pro-Kopf-Einkommen führt (Sachs/Warner, 1995; Edwards, 1998; Frankel/Romer, 1999; Hall/Jones, 1999; Überblicksartikel liefern Edwards, 1993; Bhagwati/Srinivasan, 2002; Berg/Krueger, 2003; Baldwin, 2004). Viele Studien verwenden aufwendige statistische Methoden, etwa um das Problem der Kausalitätsrichtung zu lösen, sind aber trotzdem in Einzelaspekten angreifbar (Rodriguez/Rodrik, 1999; Birdsall/Hamoudi, 2002). Ursache dafür ist nicht zuletzt die schlechte Datenlage bei den Indikatoren für Handelshemmnisse sowie ganz generell die Komplexität des Gegenstandes. Es gibt dabei nicht die eine perfekte statistische Analyseverfahren, sondern viele Möglichkeiten, den in Frage stehenden Zusammenhang zu prüfen, wobei jede Methode Vor- und Nachteile hat. Bei allen Herangehensweisen lassen sich zudem die Wachstumswirkun-

gen der Liberalisierung nur schwerlich von denen anderer Variablen aus dem Bereichen ökonomische Institutionen, geographische Gegebenheiten und Wirtschaftspolitik trennen, weil die Indikatoren zu eng miteinander zusammenhängen (Dollar/Kraay, 2003; Finance & Development, 2003).

Fallstudien einzelner Länder können daher zusätzliche Informationen geben. Dieser Ansatz ist zwar nachvollziehbarer, hat allerdings den Nachteil, nur bedingt zu verallgemeinern zu sein. Zudem bestehen auch hier erhebliche Probleme, die Liberalisierungsauswirkungen zu erfassen und von anderen Einflüssen zu trennen (Srinivasan/Bhagwati, 2001). Vor allem ist nicht klar, wie eine Entwicklung ohne Handelsliberalisierung weitergegangen wäre – oft liegt der Anlass für ein Reformprogramm in einer wirtschaftlichen Krise, deren negative Wachstumseffekte noch nachwirken. Ein Vergleich mit Perioden vor der Liberalisierung oder mit anderen Ländern kann dieses Problem nur hilfweise lösen. Tatsächlich existieren Länderstudien mit unterschiedlichen Ergebnissen hinsichtlich der Wachstumswirkungen von Liberalisierungsprogrammen (etwa Baldwin, 2004). Doch erfassen einige Studien auch unvollendete oder abgebrochene Liberalisierungsprogramme (Berg/Krueger, 2003). Die Erfahrung zeigt jedoch, dass Liberalisierungsprogramme umso eher positive Wachstumswirkungen haben, je durchgreifender und nachhaltiger sie umgesetzt werden (Choksi et al., 1991).

Da die empirische Evidenz recht klar in eine Richtung weist, letztlich aber keine wissenschaftlich unumstößlichen Folgerungen zulässt, können die Erfahrungen vieler Entwicklungsländer in den sechziger und siebziger Jahren weiteren Aufschluss geben. Damals galten Protektionismus und Importsubstitution als Mittel zur eigenen Industrialisierung und als Erfolg versprechende Entwicklungsstrategien.<sup>13</sup> Wenn viele Globalisierungsgegner sich heute gegen Handelsliberalisierung stellen, scheint ihnen ein solches Szenario als Alternative vorzuschweben. Die Erfahrungen mit einer derartigen Strategie waren letztlich jedoch so negativ, dass viele Entwicklungsländer von sich aus ab Ende der siebziger Jahre selbst auf Reformprogramme, Weltmarktöffnung und Exportorientierung gesetzt haben.

Das Problem mit der Importsubstitutionsstrategie lag darin, dass sich die Protektion einzelner Branchen mit der Zeit auf immer mehr Wirtschaftsbereiche ausdehnte und damit auch zunehmende makroökonomische Folgewirkungen mit sich brachte (Bhagwati, 1978; Krueger, 1978; Srinivasan/Bhagwati, 2001; Baldwin, 2004):

- Importe wurden durch Mengenkontingente, Zölle und Ähnliches beschränkt. Damit verbunden war eine umfangreiche – nahezu planwirtschaftlich anmutende – Importregulierung. Es war zu entscheiden, welche Sektoren vor ausländischer Konkurrenz zu schützen sind. Zudem mussten die verbleibenden, knapperen Importe nach verschiedenen Gesichtspunkten im Land verteilt werden, etwa nach Güterarten (Konsumgüter, Kapitalgüter), Regionen, Industriezweigen und Unternehmensgrößen. Zusätzlich wurde eine Devisenkontrolle notwendig, um die als notwendig erachteten Importe durch knappe Exporterlöse finanzieren zu können, wobei dies die Importmöglichkeiten zusätzlich verknappte.
- Mangelnde Wechselkursabwertungen, die Importe billig halten sollten, brachten bei höherer Inflation im Inland eine erhebliche reale Wechselkursaufwertung mit sich, die Ausfuhren enorm erschwerte und somit auch den Mangel an Devisen verstärkte.
- Dies trug zur Verteuerung von Ausfuhren bei. Gleiches gilt für hohe Preise selbst erstellter Vorleistungen im Vergleich zu gleichartigen importierten Gütern, weil die Importsubstitutionsindustrie aufgrund mangelnder komparativer Vorteile nicht so wettbewerbsfähig war wie die ausländische Konkurrenz. Zudem wirkte sich bei kleineren Ländern die mangelnde Ausnutzung von Größenvorteilen in der Produktion preisstigernd aus. Teilweise wurden auch Exportsteuern erhoben.
- Die Erschwerung der Exporttätigkeit war zum Teil erwünscht, um heimische Produktion im Land zu halten, trug aber auf Dauer zu einer Entstehung oder Verschärfung von Leistungsbilanzdefiziten bei.

- Devisenkontrollen mit teilweise nach Gütergruppen differenzierten Wechselkursen, die Importregulierung und die implizite Exporterschwerung führten zusammen zu unerwünschten Spezialisierungsanreizen – bis hin zur eigentlich unerwünschten Produktion von Luxusgütern, deren Preise aufgrund hoher Protektion besonders stiegen. Dies lenkte die volkswirtschaftlichen Ressourcen in eine Verwendung, die nicht den komparativen Vorteilen entsprach. Tatsächlich machte sich in den siebziger Jahren in der Importsubstitutionsindustrie eine verbreitete Schwäche des Produktivitätswachstums breit (WTO, 2003, 101 ff.).
- Hinzu kam noch, dass in einer so stark von staatlicher Bürokratie geprägten wirtschaftlichen Steuerung große Anreize zu politischer Einflussnahme bis hin zur Korruption bestanden.

Besonders aufgrund eines sehr verzerrten Preissystems und vielfältiger staatlicher Eingriffe bildete sich eine Wirtschaftsstruktur heraus, die nicht dauerhaft zukunftsfähig war. Vor allem in den siebziger Jahren drohte in zahlreichen Ländern eine Wachstumsverlangsamung. Die Politik versuchte in der Regel, dem mit weiteren Devisenkontrollen, Interventionen und Förderprogrammen entgegenzuwirken. Dies führte jedoch zu immer größeren Inflations- und Schuldenproblemen, die Anfang der achtziger Jahre schließlich in vielen Entwicklungsländern in einer Schuldenkrise gipfelten. Damit hatte sich gezeigt, dass das Wachstum in den siebziger Jahren zum Ende hin letztlich nicht auf einer gesunden Basis erfolgt war – man hatte quasi einen Wechsel auf die Zukunft gezeichnet, ohne ihn aus eigener Kraft einlösen zu können.

Alles in allem zeigt der Blick auf die Empirie ein recht eindeutiges Bild. Handelsliberalisierung fördert tendenziell das Wirtschaftswachstum. Die letztlich sehr negative Erfahrung mit der Importsubstitutionsstrategie sollte zusätzlich zu denken geben. Denn die planwirtschaftlichen Interventionen, die mit vermeintlichem Marktversagen begründet wurden, offenbarten ein verbreitetes Staatsversagen. Regierung und Bürokratie erwiesen sich in der Regel als unfähig, ein äußerst komplexes Importsubstitutionsregime hinreichend funktionsfähig zu gestalten und nicht ausufern zu lassen.

Letztlich gibt es kaum Hinweise, dass in der Nachkriegszeit ein nachhaltiger Wachstumsschub ohne Handelsliberalisierung stattgefunden hat (Berg/Krueger, 2003).

Auch der von Globalisierungsgegnern oft als vermeintlicher Kronzeuge bemühte Dani Rodrik schreibt zusammen mit Rodriguez, es bestünden keine glaubhaften Hinweise dafür, dass Handelsrestriktionen systematisch mit höheren Wachstumsraten einhergehen (Rodriguez/Rodrik, 1999, 62). Beide Autoren weisen lediglich darauf hin, dass Handelsliberalisierung kein Allheilmittel ist und Teil eines umfassenderen Reformprogramms sein sollte. Gewisse Uneinigkeit herrscht über die relative Rolle der Handelsliberalisierung. Während Rodriguez/Rodrik (1999) vor einer Überschätzung warnen, stellen Berg/Krueger (2003) und andere die Handelsöffnung und den steigenden Wettbewerb als Triebfaktor für weitere Reformen heraus.

### 3.2 Öffnung der Kapitalmärkte

Ein anderer Kanal, durch den sich die Globalisierung ausbreitet, sind die Kapitalströme. Auch hier kann sich eine Volkswirtschaft durch Kapitalverkehrskontrollen weitgehend vom Ausland abschotten oder sich für ausländische Kapitalzuflüsse öffnen. Zunächst werden die Wirkungen einer Kapitalverkehrsliberalisierung auf das Wirtschaftswachstum in Entwicklungsländern aus theoretischer und empirischer Sicht näher betrachtet. Danach wird die Rolle langfristig orientierter ausländischer Direktinvestitionen in den Blick genommen.

#### Kapitalverkehrsliberalisierung allgemein

Die Frage, ob die Liberalisierung des Kapitalverkehrs für Entwicklungsländer empfehlenswert ist, wird gegenwärtig sehr kontrovers diskutiert (Arteta et al., 2001; Caprio et al., 2001; Oxfam America, 2002; Edison et al., 2002; Klein, 2003; Prasad et al., 2003a und 2003b). Denn in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre kam es in einigen Schwellenländern, die ihre Kapitalbilanzen weitgehend liberalisiert hatten, zu gravierenden Finanzkrisen und damit verbunden zu erheblichen Wachstumseinbrüchen.

Es muss allerdings hervorgehoben werden, dass nicht nur die Kapitalverkehrsliberalisierung verantwortlich für die Finanzkrisen war. Denn die Finanz- und Unternehmenssektoren der südostasiatischen Krisenstaaten wiesen gravierende Schwachpunkte im Hinblick auf Finanzmarkt-aufsicht, Staatseinfluss im Bankensystem, Vetternwirtschaft, Corporate Governance und Bilanz- und Konkursrecht auf. Darüber hinaus hielten sie zu lange an festen Wechselkursen fest und luden so internationale Kapitalanleger zu einer Einbahnstraßenspekulation ein.

Darüber hinaus sind in der Zwischenzeit vor allem unter der Ägide von Internationalem Währungsfonds und der Bank für internationalen Zahlungsausgleich zahlreiche Reformen und Verbesserungen an der internationalen Finanzarchitektur vorgenommen worden und werden weiterverfolgt (unter anderem neue Eigenkapitalvorschriften für Banken, mehr Transparenz, Befolgung von Standards und Codes für Finanzmarkt und Corporate Governance, siehe Kapitel 4.3).

Vor allem aber darf nicht vergessen werden, dass eine Kapitalmarktöffnung aus Sicht der Entwicklungsländer theoretisch zahlreiche Vorteile bietet, von denen die wichtigsten im Folgenden näher betrachtet werden (Feldstein, 2001; Levine, 2001; Prasad et al., 2003; Henry, 2003):

- Die Wachstumschancen der Entwicklungsländer werden in der Regel dadurch gemindert, dass es aufgrund des geringen Einkommens an Ersparnissen der Bevölkerung mangelt, die zur Finanzierung von wachstumsförderlichen Investitionen notwendig sind. Da Kapital knapper als in den Industrieländern ist und somit – gemäß den Annahmen der neoklassischen Theorie – eine relativ höhere Rendite bringt, lohnt es sich grundsätzlich für die Anleger in den wohlhabenden Staaten, ihr Geld in Entwicklungsländern anzulegen.<sup>14</sup> Ein solcher Kapitalzufluss senkt tendenziell die Kapitalkosten in den Entwicklungsländern und trägt zu einer besseren Wachstumsperformance der Entwicklungsländer bei.
- Liquidere Finanzmärkte können dazu beitragen, die Effizienz der Kapitalallokation im Land zu erhöhen und die Gelder der Anleger somit in eine produktivere Verwendung zu lenken.

- Ausländische Kapitalanleger – vor allem institutionelle Investoren – können höhere Anforderungen an die Überwachung der Unternehmen stellen, in die ihre Gelder fließen. Gelingt eine Verbesserung der Corporate Governance, dürfte die Kapitalproduktivität steigen.
- Der Wunsch der Entwicklungsländer, den Zugang zu ausländischem Kapital zu erhalten und zu verbessern, übt einen disziplinierenden Druck auf die Wirtschaftspolitik aus und kann beispielsweise wachstumsschädliche makroökonomische Ungleichgewichte verhindern helfen, die andernfalls durch übermäßige Staatsdefizite oder eine inflationäre Geldpolitik entstehen könnten.

Auch die schlagzeilenträchtigen Finanzkrisen in mehreren Schwellenländern sind durchaus differenziert zu betrachten. Zwar sind Länder mit offenen Kapitalmärkten offenbar anfälliger für Finanzkrisen (Aizenman, 2002), und die Wachstumseinbußen – etwa in Ostasien – haben zudem zu einem vorübergehenden Anstieg der Armutsrate geführt. Doch haben sich in nahezu allen Krisenstaaten die Wachstumsraten schneller erholt als erwartet. Ferner zeigt sich, dass Länder mit aktiven Kapitalmärkten und zeitweilig dynamischer Kreditentwicklung, die vereinzelte Krisen hinnehmen mussten, im Durchschnitt ein höheres Pro-Kopf-Wachstum verzeichnen konnten als Länder mit einer stetigen Entwicklung des Kapitalzugangs auf eher geringem Niveau (Ranciere et al., 2003). Faktoren, die einerseits die Krisenanfälligkeit fördern, tragen offenbar andererseits positiv zum Wachstum bei. Ferner ist zu bedenken, dass in der Folge von Krisen häufig Strukturreformen ergriffen werden, die die zukünftigen Wachstumsbedingungen verbessern (Aizenman, 2002).

Empirische Untersuchungen zum Zusammenhang zwischen Kapitalmarktöffnung und Wirtschaftswachstum kommen nur zu wenig eindeutigen Ergebnissen. Die Mehrheit der Studien findet entweder keine oder gemischte Effekte, einige Analysen hingegen auch eine positive Korrelation (Prasad et al., 2003b). Daraus lässt sich folgern, dass Kapitalverkehrsliberalisierung nur schwache und nicht robuste, jedoch eher positive als negative Wachstumswirkungen hat.



Diese Studien differenzieren jedoch oft nicht zwischen verschiedenen Ländergruppen oder sonstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Es zeigt sich allerdings, dass die positiven Wachstumseffekte stärker in einem Umfeld mit makroökonomischer Stabilität und verlässlichen rechtlichen Institutionen sind (Klein, 2003; Arteta et al., 2001). Als Fazit lässt sich folglich festhalten: Die weitgehende Liberalisierung des Kapitalverkehrs bringt für arme Entwicklungsländer per saldo wenig Vorteile, für weiter fortgeschrittene Entwicklungsländer mit stabileren wirtschaftlichen Rahmenbedingungen jedoch eher verbesserte Wachstumschancen. Auch in diesen Ländern erhöht sich jedoch das Risiko einer Finanzkrise. Insofern liegt hier ein Zielkonflikt vor (Aizenman, 2002).

Langfristig dürfte der Entwicklungspfad freilich zu weitgehend offenen Kapitalmärkten wie in den Industrieländern führen. Es kommt daher darauf an, diesen Weg so eben wie möglich zu gestalten, das Krisenrisiko also durch geeignete Maßnahmen gering zu halten (siehe Kapitel 4.3).

#### Ausländische Direktinvestitionen

Bei langfristig orientierten ausländischen Direktinvestitionen, deren Bestand in den Entwicklungsländern zwischen 1980 und 2002 von 12,6 auf 36 Prozent der Wirtschaftsleistung gestiegen ist (UNCTAD, 2003, 279), zeigen sich tendenziell etwas positivere Wirkungen als für Portfoliokapital oder Bankkredite (Lim, 2001; Loungani/Razin, 2001; Hemmer/Krueger, 2002; Nunnenkamp, 2000 und 2002).

So sind Direktinvestitionen weniger volatil. Zudem gibt es auch theoretische Anhaltspunkte für eine stärkere Wachstumswirkung vor allem auf die Produktivität einer Volkswirtschaft:<sup>15</sup>

- Eine im Vergleich zum Binnenmarkt in der Regel qualitativ bessere Kapitalausstattung der ausländischen Tochterunternehmen macht die Menschen produktiver.
- Vor allem aber dürften Direktinvestitionen sehr viel breiter in die Wirtschaft hineinwirken. So können sie ein wichtiger und – im Vergleich zum Handel oder zu Finanzinvestitionen – direkterer Transmissionskanal

für den Transfer von Technologie, Wissen und Know-how sein, für Faktoren also, die in der neuen Wachstumstheorie als wichtige Wachstumstriebskräfte gelten (Kapitel 3.1). Der Transfer kann beabsichtigt sein, wenn etwa ein multinationales Unternehmen seinen Zulieferern zur Qualitätssicherung technische Hilfe leistet. Unbeabsichtigt kann sich eine Diffusion ergeben, wenn vom ausländischen Unternehmen geschulte Mitarbeiter in heimische Betriebe wechseln oder lokale Firmen die neuen Technologien oder Produkte zu imitieren versuchen.

- Auch ein erhöhter Wettbewerbsdruck durch ausländische Präsenz kann produktivitätssteigernd in der heimischen Wirtschaft wirken.

Allerdings sind theoretisch ebenfalls einige mögliche nachteilige Wirkungen von Direktinvestitionen denkbar (Hemmer/Krueger, 2002), die sich aber teilweise relativieren lassen:

- Ausländische Unternehmen könnten weniger effiziente heimische Anbieter vom Markt verdrängen, was zwar grundsätzlich produktivitätssteigernd wirkt, aber auch heimische Investitionen mindert.<sup>16</sup> Zudem können wettbewerbspolitische Probleme relevant werden, falls die Marktmacht des ausländischen Unternehmens zu groß wird. Kurzfristig dürften die Verbraucher vor Ort allerdings zu günstigeren Konditionen einkaufen können. Denn wenn die Preise im Vergleich zur Ausgangssituation stiegen, käme es nicht zu einer Verdrängung des lokalen Angebots. Auch dauerhaft sind niedrigere Preise aufgrund der höheren Produktivität nicht unplausibel. Sollte aber das dominierende ausländische Unternehmen im Zeitverlauf die Preise merklich erhöhen, müsste die Wirtschaftspolitik verhindern, dass Markteintrittsbarrieren für heimische Unternehmen errichtet werden. Soweit dies gelingt, würden lokale Firmen bei höheren Preisen wieder anbieten und in Konkurrenz zum ausländischen Unternehmen treten.
- Bei Verdrängungseffekten mag es vorübergehend zu Arbeitslosigkeit kommen, weil das effizientere ausländische Unternehmen vermutlich weniger beschäftigungsintensiv produziert.

- Sofern Gewinne aus dem Zielland abgezogen werden, stehen sie nicht für neue Investitionen zur Verfügung. Dies führt jedoch nur dann zu einer entsprechenden Minderung des Volkseinkommens und der Investitionen, wenn die Direktinvestition heimische Unternehmen mit gleichen Gewinnen verdrängt hat. Weder der vollständige Gewinnabzug noch die vollständige Verdrängung erscheinen jedoch realistisch. Zudem muss bedacht werden, dass die Gewinne des ausländischen Unternehmens eher höher sein werden als die heimischer Unternehmen. In jedem Fall dürften aber keine Einbußen beim Steueraufkommen entstehen, weil auch auf abgezogene Gewinne in aller Regel Steuern gezahlt werden müssen.
- Probleme können Direktinvestitionen ferner vor allem dann bringen, wenn sie hohe Handelsschranken überspringen (tariff jumping), weil sie ohnehin ineffiziente Wirtschaftsstrukturen verstärken und zusätzlicher politischer Liberalisierungswiderstand entstehen kann.<sup>17</sup>

Es ist also a priori nicht ganz eindeutig, welche Wachstumswirkungen von Direktinvestitionen ausgehen, wenngleich die Theorie überwiegend positive Einflüsse aufzeigt, deren Stärke jedoch nicht bekannt ist. Letztlich muss diese Frage empirisch geklärt werden. Hier wird daher – mit dem gleichen Ansatz wie in Kapitel 3.2 – untersucht, wie die prozentuale Veränderung der Direktinvestitionszuflüsse (in Prozent des BIP und gemessen zwischen den Jahren um 1990 im Vergleich zu den Jahren um 1980) und das Pro-Kopf-Wirtschaftswachstum in den neunziger Jahren zusammenhängen. Es zeigt sich erneut, dass die Globalisierer kumuliert mit 18,7 Prozent deutlich stärker wachsen als die Nichtglobalisierer mit 7,7 Prozent (Abbildung 8).<sup>18</sup> Die Unterschiede fallen noch sehr viel größer aus, wenn die Wachstumsraten mit der Bevölkerungsgröße der Länder gewichtet werden. Eine systematischere statistische Analyse ergibt erwartungsgemäß eine positive Korrelation, die zudem auf dem Zehn-Prozent-Niveau einseitig signifikant ist. Wenn wie bei der Handelsöffnung andere wachstumsrelevante Variablen (zum Beispiel Investitionsquote, Schulbildung) einbezogen werden, bleibt dieses Ergebnis erhalten (siehe Tabelle 1 für genauere Angaben). Das Gleiche gilt weitgehend, wenn zur Prüfung der Robustheit der Ergebnisse das Ländersample mehrfach zufällig verkleinert wird.<sup>19</sup>

Auch die meisten anderen empirischen Untersuchungen finden eine positive und signifikante Korrelation (Lim, 2001; Hemmer/Krueger, 2002, 148; Carkovic/Levine, 2002; Nunnenkamp, 2002). Allerdings werden dabei nicht immer alle ökonomischen Anforderungen in ausreichendem Maße erfüllt, wie etwa das Prüfen auf umgekehrte Kausalität oder die Einbeziehung weiterer wachstumsrelevanter Variablen. Eine neuere Studie, die all dies berücksichtigt, ermittelt keine direkten Wachstumswirkungen von Direktinvestitionen, gesteht aber ebenfalls ein, dass in vielen alternativen ökonomischen Spezifikationen derartige Effekte ermittelt werden (Carkovic/Levine, 2002).

Abbildung 8



Eine Ursache dafür, dass die Ergebnisse so wenig eindeutig sind, liegt wohl darin begründet, dass Direktinvestitionen sehr unterschiedliche Auswirkungen haben können (Nunnenkamp, 2000). So dürften Wissensübertragungen kaum relevant sein, wenn ein multinationales Unternehmen in einer enklavenartigen Rohstoffförderung tätig wird. Das Gegenteil sollte bei Investitionen in einen stark mit anderen Wirtschaftszweigen verbundenen Industriesektor der Fall sein. Wachstumsfördernde Investitionen dürften weniger angeregt werden, wenn ausländisches Engagement absatzorientiert ist und inländische Investitionen verdrängt oder wenn der Investor ein bestehendes Unternehmen übernimmt, statt ein neues Unternehmen zu errichten (Greenfield Investment).

Auch die Entwicklungsstufe des Investitionslandes dürfte für das Ausmaß von Wissenstransfers eine wichtige Rolle spielen. So werden technologisch weit rückständige Firmen oder kaum ausgebildete Arbeitnehmer wesentlich weniger in der Lage sein, von derartigen Spillover zu profitieren. Tatsächlich findet sich dieser Zusammenhang auch in den empirischen makroökonomischen Untersuchungen (Borensztein et al., 1995; Nunnenkamp, 2002; Hemmer/Krueger, 2002) sowie tendenziell in Fallstudien zu einzelnen ärmeren Entwicklungs- und relativ reicheren Schwellenländern (Lim, 2001).

### 3.3 Weltmarktöffnung, Institutionen und Wirtschaftspolitik

Bisher wurden Handelsöffnung (Export-, Import- und Zollveränderung) und Kapitalverkehr mit einem Schwerpunkt auf Direktinvestitionen einzeln auf ihren Einfluss auf das Wirtschaftswachstum empirisch überprüft. Letztlich geht es aber darum, die Wachstumswirkungen der Globalisierung – im Sinne von Weltmarktöffnung insgesamt – zu messen.

Es ist aus zwei Gründen sinnvoll, die vier hier betrachteten Indikatoren zu einem Liberalisierungsindikator zusammenzuführen. Zum einen beleuchten die ausgewählten Indikatoren jeweils nur einen Aspekt der Weltmarktöffnung. Da sie zum anderen teilweise eng miteinander zusammenhängen (Kolinearität), wäre eine gleichzeitige (multiple) Regression problematisch. Dieses Problem taucht bei der Aggregation zu einem Indikator nicht auf. Dabei werden die Werte der Variablen auf eine Skala von 100 bis 0 transformiert, wobei der höchste Wert auf 100 und der niedrigste auf 0 normiert werden. Auf dieser einheitlichen Basis können die Werte mittels einfacher Durchschnittsbildung aggregiert werden. Dabei werden allerdings nur jene Länder berücksichtigt, für die die Daten mindestens zweier Globalisierungsindikatoren vorliegen. Dieses Vorgehen hat gegenüber einer Rangbildung den Vorteil, dass die relativen Abstände zwischen den Indikatorenwerten berücksichtigt werden.

Teilt man die Entwicklungsländer, für die hinreichende Daten vorhanden sind, in Globalisierer und Nichtglobalisierer ein, indem man zwei etwa

gleich große Hälften bildet, so zeigt sich, dass das kumulierte Wirtschaftswachstum pro Kopf der Globalisierer zwischen 1990 und 2000 bei 20,7 Prozent lag und damit mehr als dreimal so hoch wie das der Nichtglobalisierer mit 6,3 Prozent (Abbildung 9).<sup>20</sup> Dies gilt, wenn alle Länder gleichmäßig berücksichtigt werden. Wenn eine Bevölkerungsgewichtung der Wachstumsraten erfolgt, erhöhen sich die Unterschiede noch, vor allem da sich China unter den Globalisierern befindet.

Abbildung 10 zeigt ein Streudiagramm, in dem ein positiver Zusammenhang zwischen dem Liberalisierungsindikator und dem

Wirtschaftswachstum pro Kopf deutlich wird. Die statistische Untersuchung zeigt, dass dieser Zusammenhang auf dem Ein-Prozent-Niveau einseitig signifikant und damit nicht zufälliger Natur ist.<sup>21</sup> Allerdings können nur rund 7 Prozent der Variation des Wirtschaftswachstums zwischen den Ländern mit der unterschiedlichen Weltmarktöffnung erklärt werden (korrigiertes  $R^2$ ). Wenn weitere wachstumsrelevante Variablen einbezogen werden, lassen sich immerhin 26 Prozent erklären. Zudem ist bemerkenswert, dass der Indikator für die Weltmarktöffnung auch in diesem Fall auf dem Fünf-Prozent-Niveau signifikant bleibt. Wenn zur Prüfung der Robustheit der Ergebnisse das Ländersample mehrfach zufällig um einige Länder verkleinert wird, erreicht dieser Indikator dreimal das Fünf-Prozent-Niveau und dreimal das Zehn-Prozent-Niveau.

Abbildung 9

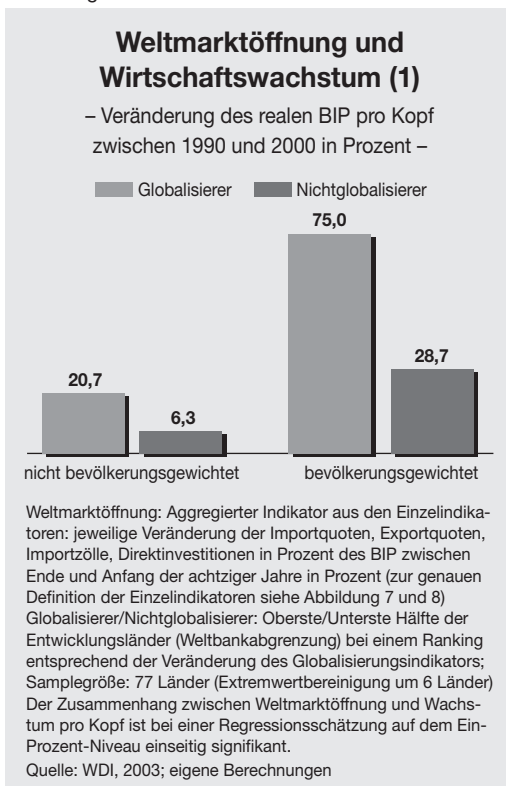


Abbildung 10

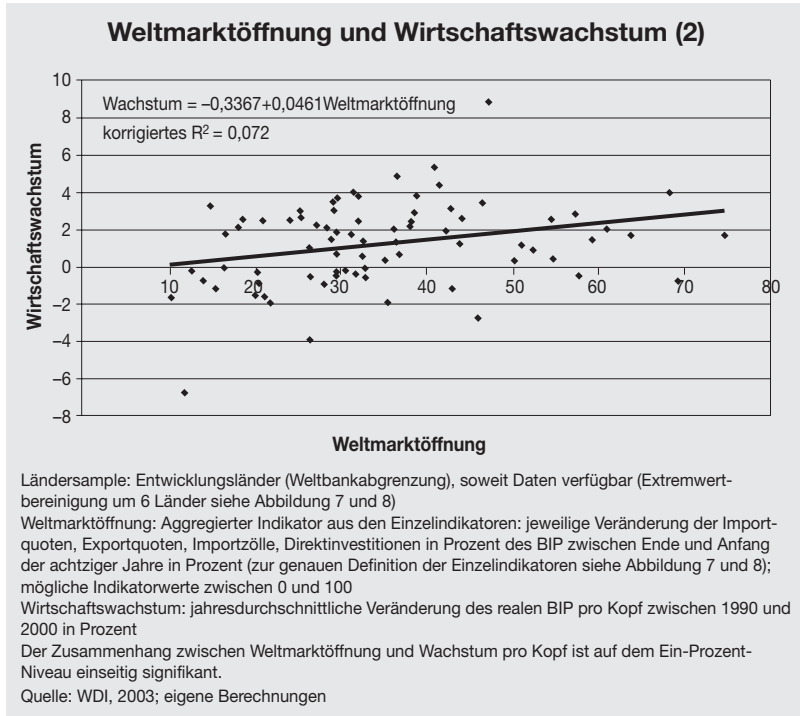


Tabelle 1 gibt einen zusammenfassenden Überblick über die einzelnen Ergebnisse der hier angestellten empirischen Analyse zu den Wachstumswirkungen der Globalisierung. Dabei wird in der ersten Spezifikation deutlich, dass beim hier vorliegenden Ländersample die Inflationsrate und die Staatsausgabenquote keinen signifikanten Wachstumseinfluss haben. Diese Variablen wurden folglich nicht weiter als Kontrollvariablen für die Globalisierungsindikatoren verwendet.<sup>22</sup>

Diese Resultate, die auf einem relativ leicht nachvollziehbaren Untersuchungsdesign aufbauen, reihen sich wie in Kapitel 3.1 erwähnt in die Vielzahl von Studien ein, die ebenfalls eine positive Wachstumswirkung von Handelsliberalisierung oder auch Weltmarktöffnung finden.

Tabelle 1

<b>Globalisierung und Wirtschaftswachstum: Zusammenfassung der ökonometrischen Ergebnisse</b>						
– Beta-Werte –						
	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>
Konstante	-1,08	0,72	1,15	0,24	-2,48**	0,30
Pro-Kopf-Einkommen (KKP) 1990	-0,01	-0,24**	-0,26**	0,21	0,09	-0,26**
Schulbeteiligung in der Sekundarstufe <sup>1</sup>	0,24**	0,21**	0,26**	0,35**	0,23**	0,24**
Investitionsquote <sup>1</sup>	0,37***	0,47***	0,47**	0,54**	0,38***	0,46***
Inflationsrate <sup>1</sup>	-0,05					
Staatsausgabenquote <sup>1</sup>	-0,05					
Exportquotenveränderung <sup>2</sup>		0,22**				
Importquotenveränderung <sup>2, 3</sup>			0,14			
Importzollveränderung <sup>2</sup>				-0,04		
Direktinvestitions- quotenveränderung <sup>2</sup>					0,15*	
Weltmarktöffnung						0,19**
korrigiertes R-Quadrat	0,16***	0,29***	0,26***	0,37***	0,23***	0,27***
N	92	72	72	52	82	77

<sup>1</sup> Durchschnitt zwischen 1990 und 2000; <sup>2</sup> im Laufe der achtziger Jahre in Prozent (für detailliertere Angaben siehe Abbildung 7 und 8); <sup>3</sup> das Signifikanzniveau verfehlt das Zehn-Prozent-Niveau nur um eine Dezimalstelle  
 \*\*\*,\*\* gibt an, dass die Variable einseitig signifikant auf dem Zehn-, Fünf-, Ein-Prozent-Niveau ist; in der Zeile des R<sup>2</sup> wird das Signifikanzniveau des F-Wertes angegeben  
 Quelle: WDI, 2003; eigene Berechnungen

Daneben existiert ein Literaturzweig, der sich in Bezug auf Entwicklungsländer mit weiteren wichtigen Einflussfaktoren auf das Wirtschaftswachstum beschäftigt. Dazu gehören vor allem wirtschaftsrelevante Institutionen (zum Beispiel Eigentumsrechte, Rechtssicherheit, Regierungskontrolle; für einen Literaturüberblick siehe IMF, 2003a, 95–127; Finance & Development, 2003, 26–43). Diese Variablen wurden in dem hier verwendeten Untersuchungsdesign nicht verwendet, weil verlässliche Daten erst ab Mitte der neunziger Jahre vorliegen. Da Institutionen auch vom Wirtschaftswachstum abhängen können (und nicht vice versa), wäre hier



ebenfalls eine verzögerte Wachstumsreaktion auf die Institutionen zu unterstellen, um dieses Problem der umgekehrten Kausalität weitgehend auszuschließen. Dies ist jedoch aufgrund der Datenlage nicht möglich.

Tatsächlich zeigen viele Studien, die andere Schätzmethoden verwenden, dass die Qualität von wirtschaftsrelevanten Institutionen einen signifikant positiven Einfluss auf das Wirtschaftswachstum (vor allem in langfristiger Perspektive) hat. Damit stellt sich die Frage, ob Institutionen oder Handelsöffnung einen größeren Wachstumseinfluss haben. Es erweist sich jedoch als sehr schwierig, die jeweiligen Einzeleffekte auf das Wirtschaftswachstum zu isolieren. Zum einen stehen Indikatoren für Institutionen und Politikmaßnahmen in der Regel in engem Zusammenhang miteinander. Zum anderen sind beide möglicherweise von gemeinsamen anderen Faktoren beeinflusst. So betonen manche Studien, dass geographische Faktoren historisch auf Institutionen und Handelsintensität eingewirkt haben (Acemoglu et al., 2001; IMF, 2003a, 99):<sup>23</sup>

- Tropische Länder haben im Vergleich etwa zu den USA oder Australien in der Regel vor allem deshalb schlechtere Institutionen, weil sich europäische Siedler aufgrund des hohen Krankheitsrisikos in den Tropen nicht dauerhaft niedergelassen haben und somit keinen Anreiz hatten, demokratische Institutionen zu etablieren.<sup>24</sup>
- Eine erhöhte Krankheitsgefahr schränkt auch die Attraktivität von Direktinvestitionen ein und wirkt ebenfalls mindernd auf die Handelsintensität. Ressourcenreichtum kann daneben zu einer Monokultur beitragen und wachstumsförderliche (Export-)Diversifikation erschweren (Dutch-Disease). Und ein fehlender Zugang zum Meer kann aufgrund hoher Transportkosten die Export- und damit die Wachstumsmöglichkeiten beschränken.

Einige Studien versuchen, bei der Frage nach der relativen Bedeutung von Institutionen und Handelsöffnung für das Wirtschaftswachstum den Einfluss der Geographie auf beide Variablen zu berücksichtigen. Sie ermitteln zumeist eine dominante Rolle der Institutionen für das langfristige Wirtschaftswachstum (Rodrik, 2002; für weitere Literaturangaben siehe

Dollar/Kraay, 2002 und 2003). Doch die Methodik hält einer genaueren Prüfung nicht stand (Dollar/Kraay, 2003). Letztlich lässt sich mit den bislang verfügbaren Daten und Methoden nicht eindeutig feststellen, ob Institutionen oder Handelsöffnung wichtiger für den Wachstumserfolg sind.

### 3.4 Globalisierung, Ungleichheit und Armut

Schließlich bleibt noch die Frage zu beantworten, wie Globalisierung – verstanden als Weltmarktöffnung – auf Ungleichheit und absolute Armut gewirkt hat. Beide hängen eng miteinander zusammen. Denn wenn Globalisierung das Wirtschaftswachstum fördert, die Ungleichheit aber nicht nennenswert beeinflusst, dann muss Globalisierung auch die absolute Armut mindern, weil auch die Einkommen der Ärmsten ähnlich wachsen wie die durchschnittlichen Einkommen.

Die ökonomische Theorie macht zur Wirkung von Globalisierung (und Wachstum) auf die Ungleichheit keine eindeutigen Aussagen:

- Gemäß der traditionellen Handelstheorie, bei der sich in einem Zwei-Länder-Fall das Industrieland (Norden) auf die Herstellung humankapitalintensiver und das Entwicklungsland (Süden) auf einfacharbeitsintensive Güter spezialisiert, würde im Süden der Lohnabstand zwischen Geringqualifizierten und besser gebildeten Arbeitnehmern kleiner, die Ungleichheit folglich tendenziell abnehmen.
- Soweit jedoch drei Qualifizierungsklassen unterschieden würden und die Spezialisierung des Entwicklungslandes auf die mittlere Klasse erfolgte, nähme die Lohnspreizung zulasten der Geringstqualifizierten zu.
- Daneben sprechen auch die so genannte Kuznets-Hypothese wie auch der Trickle-Down-Mechanismus für eine im Entwicklungs- und Wachstumsprozess zumindest anfänglich zunehmende Ungleichheit (Grömling, 2001, 118 ff.; Bhalla, 2002, 31 ff.).<sup>25</sup>

Doch die empirischen Fakten spiegeln das im ersten Abschnitt des Kapitels skizzierte Bild weitgehend wider (Dollar/Kraay, 2001b; Bhalla, 2002, 165; Bhagwati/Srinivasan, 2002; Berg/Krueger, 2003). Zwar hat sich die Ungleichheit in Entwicklungsländern, die sich zum Weltmarkt geöffnet haben, unterschiedlich entwickelt; teilweise verringert, teilweise aber auch erhöht. Doch spielt die Globalisierung für die Entwicklung der Ungleichheit und damit auch für die Erklärung der Abweichungen um den Durchschnitt offenbar kaum eine Rolle (Dollar, 2001; Bourguignon et al., 2002, 66 f.). Globalisierung trägt somit im Länderdurchschnitt nicht nur zu mehr Wachstum, sondern auch zu einer Verringerung der absoluten Armut bei.

Geht man über die Betrachtung von Länderdurchschnitten hinaus, wird aus theoretischer Sicht bereits deutlich, dass es in einer Übergangsphase, in der sich die wirtschaftlichen Strukturen an die Weltmarktöffnung anpassen, immer Gewinner und Verlierer einer Liberalisierungspolitik gibt (Bannister/Thugge, 2001). So verlieren beispielsweise Beschäftigte in der Importsubstitutionsindustrie möglicherweise vorübergehend ihren Arbeitsplatz (bevor sie eventuell eine wahrscheinlich lukrativere Beschäftigung in der Exportindustrie finden), während die Verbraucher importierter Güter aufgrund niedrigerer Handelsbarrieren von geringeren Preisen und damit höheren Realeinkommen profitieren.<sup>26</sup> Die oben angeführte Evidenz, die sich auf eine Durchschnittsbetrachtung stützt, besagt damit, dass es unter den Ärmsten offensichtlich nicht mehr Verlierer gibt als in der übrigen Bevölkerung.

Wie empirische Studien zeigen, überwiegt auch auf kurze Sicht der Nutzen die vorübergehenden Anpassungskosten sehr deutlich (Hoekman et al., 2001; Bacchetta/Jansen, 2003, 16 f.). Daher profitieren in jedem Land die Gewinner mehr, als die Verlierer an Nutzeneinbußen hinnehmen. Damit besteht die grundsätzliche Möglichkeit, dass die Gewinner die Verlierer kompensieren (etwa über Transfers im Sozialsystem – Kapitel 4.2). Auf längere Sicht wird zudem die Zahl der negativ von der Weltmarktöffnung betroffenen Menschen immer weiter zurückgehen, weil die veränderten Wirtschaftsstrukturen produktiver geworden sind und neue Beschäftigungschancen in den Exportsektoren der Entwicklungsländer entstehen (Hemmer et al., 2001, 49).

Mit Blick auf einzelne Länder und Regionen stellt Dollar (2001, 17) fest, dass die einzigen Staaten, in denen sich die absolute Armut in den neunziger Jahren stark vermindert hat, jene sind, die sich stärker für Handel und Direktinvestitionen geöffnet haben. Das zeigen vor allem die Erfahrungen vieler asiatischer Staaten, von den Drachenstaaten über China und Indien bis hin zu Bangladesh und Vietnam. Soweit sich die Ungleichheit in diesen Ländern im betrachteten Zeitraum erhöht hat, wurde der Wachstumseffekt auf die Armutsverringerung zumeist lediglich gemindert und nicht überkompensiert. Während die Zahl der absolut Armen in Ostasien/Pazifik in den neunziger Jahren sehr stark zurückging, musste Subsahara-Afrika einen Anstieg von einem Drittel und mehr hinnehmen.<sup>27</sup> Diese Region ist jedoch nur wenig in die Globalisierung eingebunden. Zudem mindern Misswirtschaft, Korruption und Bürgerkriege immer wieder die Wirtschaftsperformance.

Damit zeigt sich: Die Globalisierung – verstanden als Weltmarktöffnung und erfolgreiche Integration in die Weltwirtschaft – ist kein Hindernis, sondern Teil der Lösung des Armutsproblems in den Entwicklungsländern. Allerdings geht es darum, die Liberalisierung von Handel und Kapitalverkehr so zu gestalten und mit politischen Maßnahmen zu flankieren, dass Anpassungsprobleme und Krisenrisiken minimiert werden und somit auch die Ärmsten möglichst umfassend und umgehend von dem erwarteten Wohlstandszuwachs profitieren können (Kapitel 4.2 und 4.3). Hinzu müssen institutionelle Reformen und eine vernünftige Wirtschaftspolitik kommen (Kapitel 4.1).

In Kapitel 4 werden auf der Basis der zuvor abgeleiteten theoretischen und empirischen Ergebnisse grobe Handlungsanweisungen für Entwicklungsländer gegeben sowie der Stand und die Entwicklung der wissenschaftlichen Diskussion zu diesem Thema aufgezeigt. Dabei wird zunächst auf einen allgemeinen Reformkanon, den Washington Consensus, eingegangen sowie auf die Kritik an diesem Konzept und auf dessen jüngere Erweiterung (Kapitel 4.1). Danach werden die für die Weltmarktöffnung relevanten Aspekte dieses Maßgabekatalogs – Handelsöffnung und Kapitalverkehrsliberalisierung – ausführlicher angesprochen.

Es gibt auf der Suche nach einem umfangreichen und detaillierten Reformprogramm freilich kaum pauschal anwendbare Patentrezepte. Dazu sind die politischen, wirtschaftlichen und institutionellen Gegebenheiten in den Entwicklungsländern zu wichtig und zu unterschiedlich. Das hat die langjährige Erfahrung vor allem in vielen sehr armen Ländern Subsahara-Afrikas, aber auch in manchen anderen Staaten gezeigt. Der Versuch, länderübergreifende Empfehlungen zu geben, muss sich folglich auf wichtige Weichenstellungen beschränken und kann nicht zu einer Aufzählung von vielfältigen, weniger bedeutenden Einzelmaßnahmen werden.

#### 4.1 Entwicklungspolitische Paradigmen(-wechsel)

##### Wirtschaftliche Entwicklungsprozesse

Um eine Vorstellung zu erhalten, wie sich Entwicklung vollziehen kann, soll ein solcher Prozess zunächst skizzenhaft dargestellt werden. Ausgangspunkt ist ein armes Entwicklungsland mit vorwiegend agrarischer und möglicherweise auch monokulturell geprägter Produktionsstruktur, in dem die Arbeitsproduktivität und damit auch die Arbeitskosten im internationalen Vergleich sehr gering sind. Folglich weist das Land komparative Vorteile bei der Herstellung einfacherarbeitsintensiver Güter auf. Bei ausreichender Weltmarktöffnung würde sich eine leichtindustrielle

Produktion lohnen, etwa in Bereichen wie Bekleidung/Leder oder Weiterverarbeitung der heimischen land- und forstwirtschaftlichen Produkte (zum Beispiel Nahrungsmittel, Tabak, Holz). Die Produktion dieser Güter für den heimischen Markt sowie vor allem für die Ausfuhr schafft in der Regel neue Einkommensmöglichkeiten, weil die Menschen an einfachen Maschinen (mit einer gewissen Kapitalausstattung) produktiver als mit nur rudimentären Hilfsmitteln in der Landwirtschaft sind. Zudem besteht die Möglichkeit, über den Export das Wachstum und die Beschäftigung in zukunftsfähigen Branchen anzukurbeln. Auf diesem Weg können sich selbst verstärkende Kräfte in Gang kommen:

- Eine expandierende und florierende Exportindustrie bietet armen Menschen, die andernfalls im ländlichen Agrarsektor oder im städtischen informellen Sektor arbeiten, alternative Beschäftigungsmöglichkeiten und kann zur Expansion eines gewerblichen Mittelstandes beitragen.
- Höhere Einkommen ermöglichen eine steigende Ersparnis, so dass mehr Finanzmittel für Investitionen zur Verfügung stehen.
- Zudem steigen durch höhere Steuern die Staatseinnahmen und können produktivitätserhöhend in Gesundheitsfürsorge, Bildung und Infrastruktur investiert werden.
- Über Exporte lassen sich Importe von Maschinen und damit indirekt auch von Technologie und Know-how finanzieren, was zu einer weiteren Erhöhung der Arbeitsproduktivität beiträgt.
- Ausländische Direktinvestitionen verstärken diese Entwicklung. Im Rahmen eines Produktionslebenszyklus ist es gängig, vormals in den Industrieländern entwickelte Produkte oder Produktionskomponenten, deren Herstellung im Zeitverlauf zunehmend standardisiert wurde, aufgrund der Arbeitskostenvorteile in Entwicklungsländer zu verlagern.
- Verbesserte Beschäftigungsperspektiven erhöhen den Anreiz, zu lernen und sich weiterzubilden.

- Ein verbesserter Ausbildungsstand und ein – wenngleich rudimentärer – technologischer Fortschritt verbessern die Investitionsbedingungen.
- Investitionen in Sachkapital und Bildung sowie technischer Fortschritt treiben das Wirtschaftswachstum weiter an und setzen den Entwicklungsprozess fort.
- Mit zunehmender Kapitalausstattung steigen Arbeitsproduktivität und damit auch Arbeitskosten (beziehungsweise das Lohn-Zins-Verhältnis), so dass sich auch die komparativen Vorteile allmählich zu kapitalintensiverer Produktion hin verlagern.
- Mit steigender Arbeitsproduktivität erhöhen sich die Reallöhne und tendenziell auch die Pro-Kopf-Einkommen immer weiter.

Ein solcher Prozess ist freilich nicht als Automatismus zu verstehen. Vor allem die Globalisierungsgegner sehen diese Strategie der Handelsöffnung und Exportdiversifizierung hin zum Verarbeitenden Gewerbe sogar recht kritisch (The Economist, 2001). Sie verweisen auf die Gefahr, dass es zu einem ähnlichen Phänomen rückläufiger Terms of Trade (Austauschverhältnis zwischen Ex- und Importen) wie bei Rohstoffen und Primärgütern kommen kann. Ein größeres Angebot an einfachen Industriegütern durch viele Entwicklungsländer, die die gleiche Strategie verfolgen, träfe möglicherweise auf eine unelastische Nachfrage auf dem Weltmarkt, was zu einem Rückgang der Exportpreise führte und so die Einkommensmöglichkeiten der Entwicklungsländer schmälerte.

Zwar sind für eine Reihe von Rohstoffen und Primärgütern die Exportpreise in der Vergangenheit tatsächlich rückläufig gewesen oder unterlagen starken Schwankungen (Cashin, 2003), was vor allem für viele Staaten in Subsahara-Afrika ein gravierendes Problem war und ist (UNCTAD, 2003). Mit Blick auf Industrieprodukte ist die Evidenz jedoch keineswegs eindeutig (Mayer, 2003). Manche Studien finden mit Blick auf die Entwicklung in der Vergangenheit sinkende Terms of Trade für Entwicklungsländer, andere jedoch nicht. Die meisten beziehen sich jedoch auf die *preislichen*

Terms of Trade pro Produkteinheit, berechnen also einen Einheitspreis für Industrieexporte und setzen ihn ins Verhältnis zum Einheitspreis für Industrieimporte; sie berechnen also, wie viele Importeinheiten mit einer Exporteinheit erwirtschaftet werden.

Dabei wird aber nicht berücksichtigt, dass Industrieländer bei günstigen Importmöglichkeiten größere Volumina einführen, der Absatz der Entwicklungsländer also steigt. Mengen- und Preiseffekte können also gegenläufig wirken. Wenn der Mengeneffekt den Preiseffekt übersteigt, würden die *einkommensbezogenen* Terms of Trade der Entwicklungsländer steigen. Tatsächlich findet eine Reihe von Studien, die rückläufige Terms of Trade pro Produkteinheit ermitteln, eine positive Entwicklung der einkommensbezogenen Terms of Trade. Die Reaktionsfähigkeit der internationalen Märkte wird offensichtlich unterschätzt (The Economist, 2001). Dies trifft vor allem mit Blick auf den intraindustriellen Handel und auf den Handel zwischen Entwicklungsländern zu.<sup>28</sup>

Letztlich kommt es für eine erfolgreiche Entwicklung also tatsächlich darauf an, ausgehend von einer weitgehend agrarisch geprägten Wirtschaftsstruktur neue Produktionsmöglichkeiten im einfach-industriellen Sektor zu erschließen. Entscheidend ist dabei: Es müssen sich in hinreichendem Maße Unternehmer finden, die die bestehenden Gewinnmöglichkeiten in der Produktion für den Binnen- und Exportmarkt wahrnehmen. Die Pionierunternehmer wissen dabei nicht, ob sich ihre Investition lohnen wird. Letztlich werden sich jedoch die erfolgreichen Firmen am Markt etablieren. Für das Gelingen dieses Prozesses sind wiederum geeignete Standortbedingungen notwendig, die dazu beitragen, eine Unternehmertätigkeit profitabel zu machen.

Von der Importsubstitutionspolitik zum Washington Consensus

An diese Anforderungen knüpft auch das gegenwärtig für angemessen gehaltene entwicklungspolitische Paradigma an (s. unten). Doch das war nicht immer so. Denn in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts gab es keine geradlinige Evolution des Reformkanons, sondern eher einen Trial-Error-Prozess in der Entwicklungstheorie und -politik.



Wie schon in Kapitel 3.1 erwähnt, waren die ersten Jahrzehnte nach dem Zweiten Weltkrieg geprägt von der entwicklungspolitischen Strategie der Importsubstitution. Dahinter standen theoretische Überlegungen und Modelle, die einer Entwicklung entlang marktwirtschaftlichen Linien, wie sie im vorigen Unterabschnitt aufgezeigt wurde, skeptisch gegenüberstanden (Wagner/Kaiser, 1995, Kapitel 3).

Vor dem Hintergrund eines vermeintlich verbreiteten Marktversagens glaubte man an die Gestaltungskraft des Staates in Form von geplanter Entwicklung und gezielter dirigistischer Intervention. Die Perspektiven rohstoffexportierender Entwicklungsländer wurden – nicht ganz zu Unrecht – aufgrund ungünstiger Export-Import-Preisentwicklungen (Terms of Trade) wenig viel versprechend eingeschätzt (Prebisch-Singer-These). Auch aus anderen Gründen existierte ein grundsätzlicher Exportpessimismus (unter anderem Dependenztheorien). Somit setzten viele Entwicklungsländer auf eine forcierte Industrialisierung unter weitgehenden Autarkiebedingungen und damit hinter hohen Handelsbarrieren. Doch diese Strategie ignorierte grundlegende ökonomische Wettbewerbs- und Effizienzüberlegungen und offenbarte ein verbreitetes Staatsversagen in Form immer weiter um sich greifender Interventionen, was letztlich häufig in einer oftmals ausufernden Staatsverschuldung mit verbundener hoher Inflation gipfelte (Kapitel 3.1).

Als Reaktion auf diese Erfahrung (und den Erfolg der asiatischen Tigerstaaten – Kapitel 2 und 5) erfolgte eine scharfe Wende in der Entwicklungspolitik. Man setzte fortan verstärkt auf:

- Weltmarktöffnung (Liberalisierung von Handel und Direktinvestitionen, Wechselkursreform), um bei wettbewerbsfähigen Wechselkursen durch Exportorientierung die Herausbildung nicht wettbewerbsfähiger Industriestrukturen zu verhindern (oder umzukehren) und um durch Direktinvestitionen von einem Zufluss an Kapital und an technischem Know-how zu profitieren;
- die Stärkung marktwirtschaftlicher Anreize (sichere Eigentumsrechte, Deregulierung, Privatisierung, Zinsliberalisierung), um privatwirtschaft-

liche Aktivitäten zu fördern, den Einfluss des oftmals ineffizient wirtschaftenden Staates zurückzudrängen und den effizienzsteigernden Wettbewerb auf den Produkt- und Faktormärkten zu fördern;

- eine stabilitäts- und effizienzorientierte Finanzpolitik, um ausufernde Staatsdefizite zu begrenzen, Steuersysteme zu reformieren (breite Steuerbasis, niedrige Steuersätze) und Staatsausgaben in produktive Verwendungen zu lenken (grundlegende Bildung und Gesundheitsfürsorge).

Dieser Reformkanon wird gewöhnlich als Washington Consensus bezeichnet (Kuczynski/Williamson, 2003; Schweickert, 2003). Es handelt sich dabei um den Versuch des Ökonomen John Williamson, den kleinsten gemeinsamen Nenner für Politikanforderungen unter den internationalen Institutionen in Washington (IWF, Weltbank) und der US-Regierung zu finden, der im Jahr 1989 und in erster Linie im Hinblick auf die Staaten Lateinamerikas galt. Diese litten noch immer unter den Nachwirkungen der Schuldenkrisen Anfang der achtziger Jahre, und es stellte sich die Frage, ob Schuldenerleichterungen im Rahmen des so genannten Brady-Plans gerechtfertigt wären. Um dies zu prüfen, war ein Referenzkatalog notwendig, anhand dessen die bisherigen Reformfortschritte in Lateinamerika gemessen werden konnten.

Diese Maßgaben haben jedoch auch über diese Region hinaus dadurch Geltung erhalten, dass IWF und Weltbank mit ihren an Reformbedingungen geknüpften Anpassungs- und Hilfsprogrammen weltweit in vielen Entwicklungsländern aktiv waren und eine grob am Washington Consensus orientierte Strategie auch in den neunziger Jahren verfolgten.

Theoretische Kritik – staatliche Förderung von Infant Industries?

Offensichtlich räumen diese Handlungsempfehlungen der freien Entwicklung eines privaten Unternehmertums wesentlich mehr Spielraum ein als die vormaligen Reformrezepte. Aus theoretischer Sicht ist jedoch die wenig prominente Rolle des Staates im Rahmen des Washington Consensus kritisiert worden (Stiglitz, 1998). Denn es stellt sich die Frage, ob privatwirtschaftliche Aktivitäten in jedem Fall ausreichen, um einen

Entwicklungsprozess in Gang zu setzen und um neue (Export-)Branchen entstehen oder wachsen zu lassen, in denen ein Land komparative Vorteile besitzt und von denen es sich in Zukunft Wachstumsimpulse erhoffen kann.

Globalisierungskritiker sind hier schnell mit der Forderung nach selektiver Branchenförderung bei der Hand, um diesen Prozess zu unterstützen. Es geht dabei um die (vorübergehende) gezielte Subventionierung einzelner Industriezweige oder um den (temporären) Schutz junger Industrien vor ausländischer Konkurrenz durch so genannte Erziehungszölle. Tatsächlich lässt auch die neuere ökonomische Theorie, die einige Argumente der früheren Entwicklungstheorie aufgriff und formalisierte, einen gewissen Raum für derartige industriepolitische staatliche Interventionen. Sie setzt dafür jedoch enge Bedingungen und sieht die Erfolgsaussichten eher skeptisch (Weiler, 1996, 112 ff.; Krugman/Obstfeld, 1997, 150 ff., 254 ff.; Piechottka, 2000, 27 ff., 40 ff., 74 ff.; Hemmer et al., 2003, 93 ff.; Noland/Pack, 2003, 15 ff.).<sup>29</sup>

Die ökonomische Rechtfertigung für die zeitweilige Förderung einzelner Branchen in Entwicklungsländern liegt in der Möglichkeit, dass sich andernfalls eine „falsche“ Spezialisierung im Zuge der internationalen Arbeitsteilung ergeben könnte. So mag ein Entwicklungsland grundsätzlich und mittelfristig komparative Vorteile in der Herstellung eines Gutes haben. Gegenüber einem fortgeschrittenen Land kann es jedoch im Ausgangszustand möglicherweise nicht konkurrenzfähig anbieten. Der Grund hierfür könnte in Lerneffekten oder in unternehmensinternen Größeneffekten bei der Produktion liegen, die dazu führen, dass die Durchschnittskosten mit einer höheren Produktionsdauer oder einer größeren Ausbringungsmenge abnehmen. Das fortgeschrittene Land hätte in diesem Fall lediglich einen scheinbaren Vorteil, der bei einem Aufholen des Entwicklungslandes in puncto Lernen oder Ausbringungsmenge nicht mehr existent wäre (zum Beispiel Krugman/Obstfeld, 1997, 152 ff.).

Hierin allein liegt jedoch noch keine Rechtfertigung zum Eingreifen. Denn es wäre ja für die Unternehmen im Entwicklungsland möglich, eine ausreichende Kapitalbasis vorausgesetzt, vorerst Verluste zu machen, um

später die Konkurrenz des Industrielandes verdrängen und ausreichende Gewinne machen zu können, die die Anfangsverluste ausglich. Das Vorliegen von Marktunvollkommenheiten auf dem Kreditmarkt oder das Vorliegen positiver externer Effekte bei der Erschließung neuer Märkte kann eine solche dezentrale Entwicklung jedoch verhindern.

So ist es aufgrund eines mangelhaft ausgebildeten Finanzmarktes in Entwicklungsländern oft schwierig, ausreichende Kreditmittel für einen solchen Weg zu erhalten, zumal bei der Erschließung neuer Produktfelder kaum Erfahrungswerte vorliegen und neue Unternehmen kaum Sicherheiten zu bieten haben. Die im ökonomischen Sinn beste Lösung wären Reformen, um einen funktionsfähigen Kreditmarkt zu schaffen. Gerade in ärmeren Entwicklungsländern, denen es in der Regel an Ersparnissen, ausländischen Finanzmitteln und einem umfassenden Bankensystem mangelt, kann dies jedoch ein sehr langwieriger Prozess sein. Eine mögliche Alternative – etwa der direkte politische Eingriff in die Kreditverteilung mittels Staatsbanken – ist jedoch problematisch (Bacchetta/Jansen, 2003, 33), weil nicht zuletzt aufgrund der Einflussnahme von Interessengruppen kaum mit einer risikoadäquaten Kreditvergabe gerechnet werden kann. Ähnliches gilt für eine direkte Subventionierung einzelner Unternehmen.

Stattdessen wäre es grundsätzlich möglich, den betreffenden Markt vorübergehend durch Handelsschranken vor ausländischer Konkurrenz zu schützen (Erziehungszoll), um so zumindest eine rentable Produktion für den Binnenmarkt und damit verbundene Lern- und/oder Größeneffekte zu ermöglichen. Dies hätte den Vorteil, nicht selektiv einzelne Unternehmen fördern zu müssen, sondern zumindest im Binnenmarkt die heimischen Unternehmen zu gleichen Bedingungen in Konkurrenz zueinander treten lassen zu können. Ebenso könnten branchenweite Subventionen gezahlt werden, was die Handelsstruktur weniger verzerren würde.

Eine andere Marktunvollkommenheit kann bestehen, weil ein Unternehmen, das einen neuen Exportmarkt erschließt, sich die Vorteile nicht allein aneignen kann, da es andere Unternehmen nicht vollständig von diesem Wissen ausschließen kann. Ein solcher positiver externer Effekt

führte dazu, dass potenzielle Exportunternehmen geringere als die volkswirtschaftlich optimalen Anstrengungen zur Erschließung neuer Märkte unternähmen. Ähnliches gilt für die Entwicklung neuer Technologien, was allerdings für die meisten Entwicklungsländer weniger relevant sein dürfte. Die ökonomisch beste Lösung bei der Nichtausschließbarkeit von neuem Wissen sind Patente und Lizenzen, die dessen unentgeltliche Nutzung durch andere verhindern sollen. In Entwicklungsländern dürften jedoch das eher einfache neue Exportwissen und das Wissen über Kostenstrukturen und tatsächliche komparative Vorteile kaum patentierbar oder lizenzierbar sein; und selbst wenn, wäre ein solches Recht bei mangelnder Rechtssicherheit kaum durchsetzbar. Soweit dieser Weg folglich nicht gangbar ist und der positive externe Effekt als hinreichend groß eingeschätzt wird, bestünde eine grundsätzliche Rechtfertigung für einen Staatseingriff. Ein Erziehungszoll kann hier freilich wenig helfen, weil er am Grundproblem des positiven externen Effekts nichts ändert (Baldwin, 2004). Besser wäre eine gezielte Subventionierung der Pionierunternehmen, die den externen Effekt internalisieren würde.

Eine selektive Förderung einer Infant Industry oder einzelner Unternehmen muss jedoch verschiedenen Voraussetzungen genügen:

- Sie sollte unbedingt dafür sorgen, dass die unterstützten Unternehmen so effizient wie möglich arbeiten. Werden keine entsprechenden Anreize gesetzt – etwa in Form eines intensiven Wettbewerbsdrucks zumindest auf dem Binnenmarkt und einer baldigen Exportorientierung besteht die Gefahr, dass die internationale Wettbewerbsfähigkeit nie oder erst deutlich später als möglich erreicht wird.
- Zudem dürfte sich eine Subventionsmentalität herausbilden und folglich starker politischer Widerstand gegen eine Abschaffung der Förderinstrumente formieren. Daher sollte vorab ein Zeitplan aufgestellt werden, in dem Importschutz oder Förderung befristet werden und eine Vorgabe für eine allmähliche Rückführung bis zu diesem Zeitpunkt festgelegt wird. Wenn bis dahin die Wettbewerbsfähigkeit nicht erreicht ist, muss angenommen werden, dass dies auch danach nicht möglich ist.

Die bereits eng begrenzte theoretische Rechtfertigung für Erziehungszölle oder selektive Subventionen wird durch praxisbezogene Überlegungen noch weiter eingeschränkt.

- So sind vor allem die Anforderungen an das Wissen der Politik über die zugrunde liegenden ökonomischen Fakten sehr hoch. Die Identifikation zu fördernder Wirtschaftszweige mag noch relativ leicht fallen, da es möglicherweise andere Länder gibt, die bei ähnlichen ökonomischen Vorbedingungen eine Vorreiterrolle gespielt haben. Doch sehr viel schwieriger wird die Identifikation des geeigneten Zolls, einzelner Pionierunternehmen oder der Höhe der Subvention, die einen positiven externen Effekt unbekannter Größenordnung internalisiert. Ferner muss sicher sein, dass der Nutzen der Erschließung eines neuen Sektors die Kosten eines Staatseingriffs übersteigt; Letztere bestehen aus Verzerrungen der Produktionsstruktur durch Zölle oder Subventionen sowie in Form höherer Preise bei Zöllen und höherer zumeist effizienzschädigender Steuern bei Subventionen. Da es hier auf die Kenntnis von vielfältigen interdependenten Größen (wie etwa Substitutionsmöglichkeiten, Preiselastizitäten) ankommt, ist diese Informationsanforderung in der Praxis kaum zu erfüllen.
- Die selektive Förderung einzelner Branchen oder Unternehmen eröffnet Interessengruppen die Möglichkeit, sich durch politische Einflussnahme oder Korruption ungerechtfertigte Vorteile zu verschaffen. Bereits ein solches Rent Seeking selbst verschwendet aus ökonomischer Sicht Ressourcen. Schlimmer ist jedoch noch der häufig schädigende Effekt einer so beeinflussten Politik. So drohen Subventionsgelder verschwendet oder Zollschränken unnötig hoch gesetzt zu werden, weil nicht die geeigneten Branchen und Unternehmen gefördert werden. Vor allem aber wird es in einem solchen Umfeld äußerst schwierig sein, die staatliche Hilfe zu verringern und letztlich zu beenden, wie es die Theorie fordert. Dies gilt umso mehr, wenn aufgrund der falschen Auswahl ohnehin keine Chancen bestehen, dass das Ziel einer international wettbewerbsfähigen Industrie erreicht wird. Der temporäre Schutz droht dann auf Dauer fortgeschrieben zu werden.

- Die Bevorteilung der eigenen Industrie mag eine Vergeltung anderer Länder hervorrufen, da ausländische Unternehmen durch Zölle oder Subventionen geschädigt werden und Marktanteile verlieren können. Zwar kann die heimische Industrie, die im vorliegenden Fall ja gerade noch keinen nennenswerten Zugang zu internationalen Märkten hat, davon in der Ausgangslage nur wenig getroffen werden. Ihre zukünftigen Expansionschancen auf den Auslandsmärkten drohen jedoch später beeinträchtigt zu werden. Letztlich ist – wie bei der strategischen Handelspolitik (Kapitel 3.1) – ein Protektions- oder Subventionswettbewerb nicht ausgeschlossen, der alle beteiligten Länder schädigen würde.

Zwar ist nicht ausgeschlossen, dass die Vorteile der Förderung einer Infant Industry auch trotz dieser Einschränkungen die Nachteile überwiegen. Doch sollte deutlich geworden sein, dass eine solche Strategie einer sehr guten Rechtfertigung und einer anspruchsvollen und effizienzfördernden Ausgestaltung bedarf. Wie empirische Untersuchungen feststellen, sind diese Voraussetzungen in der Realität nur sehr selten erfüllt worden (für einen Literaturüberblick Weiler, 1996, 167 ff.; Berg/Krueger, 2003, 30 f.). Zwar gibt es Hinweise darauf, dass Lerneffekte eine Rolle spielen und somit wohl dosierte Schutzmaßnahmen oder Subventionen in Einzelfällen rechtfertigen könnten. Doch geschützte Industrien wachsen in den meisten Fällen nicht schneller als andere, wie es für einen neu erschlossenen Sektor mit komparativen Vorteilen zu erwarten wäre. Und selbst wenn dies der Fall wäre, weisen die Studien darauf hin, dass die volkswirtschaftlichen Kosten zumeist den Nutzen deutlich übersteigen dürften. Letztlich hat sich die Förderung von Infant Industries somit bislang häufig als wenig praxistauglich erwiesen.

Im Zweig der Literatur, die einer aktiven Industriepolitik eher aufgeschlossen gegenübersteht, wird ein weiterer Rechtfertigungsgrund für staatliche Interventionen genannt (für Verweise auf die relevanten Studien siehe Piechottka, 2000, 46 f., 54 f.; Noland/Pack, 2003, 16 f.; Rodrik, 1994). Es geht dabei um Vorleistungsbeziehungen (Linkages), die auch als pekuniäre Externalitäten betrachtet werden können. Grundidee ist dabei, dass Zulieferer und Abnehmer, für die sinkende Durchschnittskostenverläufe (unternehmensinterne Skalenerträge) relevant sind, für eine rentable

Produktion auf die Investition des jeweils anderen angewiesen sind. So kann beispielsweise ein stark spezialisierter Zulieferer erst kostengünstig anbieten, wenn er mehrere oder einen sehr großen Abnehmer hat. Demnach, so die Argumentation, besteht vor der Investitionsentscheidung von Abnehmer(n) und Zulieferer(n) ein Koordinierungsproblem, weil aus Sicht des einzelnen Unternehmens die Gewinnaussichten bei der Betrachtung lediglich der eigenen Entscheidung zu gering sind. Die privaten und sozialen Ertragsraten divergieren folglich, weil das Preissystem die zukünftigen Ertragschancen bei gemeinsamer Investition nicht widerspiegelt. Der Staat kann hier koordinierend eingreifen. Diese Argumente übersehen freilich, dass Größenvorteile in der Produktion für Zulieferer auch durch Exporte zu erzielen sind oder aus Sicht des Abnehmers kostengünstige Vorleistungen auch aus dem Ausland bezogen werden können. Die angeführten Argumente gelten folglich allenfalls in einer kleinen und stark unterentwickelten Wirtschaft (geringe Potenziale für Größenvorteile) mit hohen Importbarrieren und Exportkosten. In diesem Fall ist es jedoch sinnvoller, die Handelsbarrieren und -kosten zu senken, als eine umfangreiche staatliche Investitionsförderung zu beginnen.

Ein Sonderfall, der auch bei günstigen Importmöglichkeiten relevant werden kann, wird stärker diskutiert. Wenn ausländische Vorleistungen den Bedürfnissen der heimischen Abnehmer in einem modernen Industriezweig nicht hinreichend entsprechen, kann es sinnvoll sein, spezifische heimische Produkte zu entwickeln. In diesem Fall wäre die Entstehung einer engen binnenwirtschaftlichen Verflechtung nötig, wobei a priori möglicherweise Koordinierungsprobleme eine Rolle spielen könnten. Rodrik (1994) macht jedoch deutlich, dass eine solche Situation lediglich dann relevant sein dürfte, wenn das Qualifikationsniveau der Arbeitnehmer hoch genug ist, um derartige spezifische Anpassungen für einen modernen Industriesektor leisten zu können und wenn zugleich noch ein geringes Investitionsniveau vorherrscht (Beispiele Korea und Taiwan in den frühen sechziger Jahren). In Ökonomien mit geringem Qualifikationsniveau und geringem Kapitalstock wäre dies kaum denkbar, da die Voraussetzungen für eine moderne Industrie nicht gegeben sind. In recht weit entwickelten Volkswirtschaften mit sowohl hohem Bildungsniveau als auch hohem und diversifiziertem Kapitalstock ist ein



Koordinierungsproblem nicht zu begründen. Doch selbst bei Vorherrschen der geforderten – eng eingegrenzten – Bedingungen ist zweifelhaft, ob wirklich ein Koordinationsproblem vorliegt, weil Abnehmer und Zulieferer sich miteinander verständigen können. Zudem müssen erneut die Informationsprobleme des Staates bedacht werden, der kaum ausreichend über die bestehenden Vorleistungsverflechtungen und Interdependenzen informiert sein dürfte, um gezielt intervenieren zu können.

#### Ein erweiterter Post-Washington Consensus

Der Washington Consensus geriet – neben den erwähnten theoretischen Einwänden an der Rolle des Staates – auch mit Blick auf die Praxis seiner Umsetzung durch die Bretton-Woods-Institutionen in die Kritik. Dabei haben sich IWF und Weltbank bei ihren Reformanforderungen im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen für arme, verschuldete oder für in Krisensituationen befindliche Entwicklungs- und Schwellenländer im Laufe der neunziger Jahre nicht in allen Punkten an den von Williamson aufgestellten Reformkanon gehalten.

Vor allem Globalisierungsgegner wendeten sich heftig gegen diese Reformagenda (zum Beispiel Attac, 2002), wobei sich deren Einwände zuweilen pauschal gegen marktwirtschaftliche Prinzipien richteten (Donges et al., 2003, 19 ff.). Der Begriff Washington Consensus – in seiner praktischen Ausprägung – wurde dabei zum Symbol für das Feindbild einer so genannten neoliberalen Wirtschaftspolitik. Aber auch gemäßigte Globalisierungskritiker sowie renommierte Ökonomen wie Joseph Stiglitz, Dani Rodrik oder Nancy Birdsall gehören zur Riege der Kritiker.

Die Kritik lautete folgendermaßen:

- Das Oktroyieren von umfangreichen Reformkatalogen durch die internationalen Organisationen widerspricht demokratischen Grundsätzen.
- Das Stabilisierungsziel stand bei den Anpassungsprogrammen zu sehr im Vordergrund und wirkte schädlich für Wachstum und Armutsverminderung.

- Grundsätzlich wurde zu wenig an die Belange der Ärmsten gedacht.
- Der Glaube an die Fähigkeit der Marktkräfte, den Entwicklungsprozess voranzubringen, war zu groß.
- Die Reformvorgaben erfolgten zu pauschal und haben zu wenig Rücksicht auf länderspezifische Gegebenheiten genommen.
- Der IWF hat die Finanzkrisen in einigen Schwellenländern in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre mitverschuldet.
- Ganz allgemein wurde als vermeintlicher Beleg für das Fehlschlagen des Washington Consensus angeführt, dass die Anpassungsprogramme von IWF und Weltbank nicht die erhofften Erfolge erzielt und sich Wachstum und Armut in einigen Ländern sogar verschlechtert haben.

Einiges an dieser Kritik gilt jedoch als überzogen:

- Dies betrifft die vermeintlich zu strikten Stabilisierungsvorgaben bei Kreditprogrammen (IMF, 2003b und c; iwd, 2003b). Lediglich im Zuge der Asienkrise hat der IWF in einigen Ländern anfangs nachweislich zu strikte Vorgaben gemacht, die jedoch kurzfristig korrigiert und gelockert wurden. Im Fall der längerfristigen Hilfsprogramme in armen Entwicklungsländern zeigt sich eine ähnliche Flexibilität, wenngleich häufiger die Wachstumsprognosen zu optimistisch und damit die Sparziele zu stark ausfielen. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass Prognosen in Entwicklungsländern, die sich in Krisensituationen befinden, besonders schwierig sind. Zu geringe Sparanstrengungen aufgrund zu pessimistischer Prognosen bergen zudem die Gefahr, als Signal einer mangelnden Konsolidierung angesehen zu werden. Ausländische Kapitalgeber könnten dies als fehlenden Reformwillen verstehen und daher Kapital abziehen, was zinssteigernd und bremsend auf die wirtschaftliche Aktivität wirken würde. Zudem ist der Raum für die auch von Stiglitz in Krisensituationen geforderte antizyklischen Konjunkturimpulse durch Fiskal- und Geldpolitik eng begrenzt, weil die Finanz-

und Zahlungsbilanzkrisen in aller Regel auf eine Übernachfrage im Vergleich zu den heimischen Produktionsmöglichkeiten zurückgehen und nicht auf eine keynesianische Situation der Nachfrageschwäche. Tendenziell scheinen Weltbank und IWF gleichwohl in den vergangenen Jahren in Krisenländern weniger auf eine radikale und schnelle Konsolidierung zu setzen, sondern einen etwas moderateren Ansatz zu verfolgen (Klasen, 2003).

- Es ist unbestritten, dass die Anpassungsprogramme von IWF und Weltbank in zahlreichen Entwicklungsländern nur recht begrenzte Erfolge mit sich gebracht haben (IMF, 1997; Thiele/Wiebelt, 2000; Nunnenkamp, 2003; Kuczynski/Williamson, 2003, 21 ff.; Nunnenkamp/Thiele, 2004). Dies gilt vor allem für weite Teile Subsahara-Afrikas, aber auch trotz recht starken Reformeifers für viele Staaten Lateinamerikas, in denen sich nach recht guter Performance in der ersten Hälfte der neunziger Jahre seitdem die Folgen der Finanzkrisen stark negativ bemerkbar gemacht haben. Das Ausbleiben der Erfolge lässt sich jedoch häufig auf eine unzureichende Umsetzung der festgelegten Reformen zurückführen, was oft an einem mangelnden Reformwillen der Regierung lag. Hier haben neben politischen Widerständen in der breiten Öffentlichkeit auch Besitzstandsdenken von Eliten, die Einfluss auf die Regierung haben oder Teile der Regierung bilden, eine bremsende Rolle gespielt.
- Sicherlich ist es problematisch, wenn sich vorgeschriebene Reformen gegen die Interessen der breiten Bevölkerung richten oder einseitig zulasten einer großen Anzahl von armen Menschen gehen, deren politische Durchsetzungsfähigkeit in der Regel sehr gering ist. Allerdings sei hier deutlich hervorgehoben, dass IWF und Weltbank eine wichtige Rolle dabei spielen, Reformwiderstände in herrschenden Eliten durch das Vorschreiben von Bedingungen zu vermindern, auf die die Regierungen häufig grundsätzlich eingehen, da sie auf die Finanzhilfe der internationalen Institutionen angewiesen sind. Dies ist vor allem dann relevant, wenn sich mächtige Eliten gegen Reformprogramme wenden, die ihre Besitzstände bedrohen, aber der Allgemeinheit und vor allem den Armen nützen würden.

In Reaktion auf die berechtigte Kritik am ursprünglichen Washington Consensus hat sich in den vergangenen Jahren ein erweiterter Reformkanon herauszubilden begonnen (Post-Washington Consensus). Es geht dabei in erster Linie darum, die Ärmsten in den Entwicklungsländern stärker in den Blick zu nehmen, die Umsetzung der Reformprogramme zu verbessern und ganz allgemein deren Erfolgchancen zu erhöhen. Dazu sind in der Literatur vielfältige Vorschläge unterbreitet worden. Dieser Prozess ist keinesfalls schon abgeschlossen, es kristallisieren sich aber einige offenbar konsensfähige Ansätze heraus (Stiglitz, 1998; Birdsall/de la Torre, 2001; Kuczynski/Williamson, 2003; Rodrik, 2003; Klasen, 2003; Nunnenkamp/Thiele, 2004; Schweickert/Thiele, 2004).

#### Verbesserung der Erfolgsbedingungen

Um die Wachstumserfolge von Anpassungsprogrammen von IWF und Weltbank sowie von selbst ergriffenen Reformen zu verbessern, ist neben der verbesserten Implementierung eine Reihe von weiteren Maßnahmen denkbar. In erster Linie sollte dabei in die Primär- und Sekundärbildung der Bevölkerung investiert werden, da Humankapital ein wichtiger Wachstumsfaktor ist. Auch hat sich gezeigt, dass ein Technologietransfer über den Import hochwertiger Güter und über ausländische Direktinvestitionen nur dann zu erwarten ist, wenn ein gewisser Mindestbildungsstand gegeben ist. Wo – wie vor allem in weiten Teilen Afrikas – Hunger und Krankheiten die Menschen daran hindern, einer regelmäßigen Arbeit nachzugehen oder sich unternehmerisch zu engagieren, muss die Politik zugleich an einer besseren primären Gesundheitsfürsorge und Ernährungssituation ansetzen.

Diese Prioritäten in den Bereichen Bildung und Gesundheit bei der Struktur der Staatsausgaben hatte der ursprüngliche Washington Consensus bereits vorgegeben. Jedoch blieben die Anpassungsprogramme von IWF und Weltbank bis vor einigen Jahren zuweilen im Zuge von Einsparzwängen hinter der konsequenten Umsetzung dieser Forderung zurück. Am aktuellen Rand hat eine stärkere Armutsorientierung hier jedoch Fortschritte gebracht (Inchauste/Fassina, 2003).

Daneben geht es vor allem darum, die Voraussetzungen für privatwirtschaftliche Investitionen und die Entstehung kleinerer Betriebe zu verbessern. Hierzu sind verschiedene Ansatzpunkte denkbar:

- So lassen sich die Rahmenbedingungen für unternehmerisches Handeln durch einen Ausbau der Infrastruktur (Straßen, Telefon) oder durch den Abbau überzogener und aufwendiger Regulierungen (etwa bei Genehmigungsverfahren zur Unternehmensgründung) verbessern.
- Als wichtige Voraussetzungen für unternehmerisches Wirtschaften gelten daneben ein ausreichendes Maß an politischer Stabilität und Rechtsstaatlichkeit.
- Darüber hinaus kommt es darauf an, möglichst vielen Menschen den Zugang zu Eigentum zu verschaffen (zum Beispiel durch eine Landreform). Auf diese Weise steigen die Leistungsanreize und auch die Möglichkeit, durch Eigentumsbeleihung Kredite zu erhalten, um Investitionen tätigen zu können. Andernfalls drohen rentable Investitionen aufgrund von Liquiditätsengpässen zu unterbleiben. Auch die Formalisierung bestehender Eigentumsverhältnisse trägt zur besseren Beleihungsfähigkeit bei. So besitzen viele arme Menschen de facto eine Unterkunft oder gar ein Stück Land, ohne dass ein explizites Eigentumsrecht daran besteht, das verpfändet werden könnte.
- Gegen Liquiditätsprobleme können auch Mikrokreditprogramme helfen, wenngleich hier ein erheblicher Finanzierungsbedarf notwendig sein kann.
- Mit Blick auf die öffentliche Verwaltung sollten Leistungsanreize und eine hinreichende Qualifikation des Personals zu mehr Effizienz beitragen sowie Korruption bekämpft werden.

### Armutsminderung

In Kapitel 3.4 wurde mit Blick auf einen breiten Länderquerschnitt darauf verwiesen, dass im Zuge des Wirtschaftswachstums die Armen in gleicher Weise von prozentualen Einkommenszuwächsen profitieren wie die

Bevölkerung insgesamt. Demnach ist Wirtschaftswachstum ein wichtiger Faktor, um absolute Armut (gemessen an der 1-US-Dollar-Schwelle pro Tag) zu verringern. Der Washington Consensus setzte implizit vor allem auf eine Stärkung der Wachstumskräfte, ohne die Einkommensverteilung zu verschlechtern (Kuczynski/Williamson, 2003, 15).

Es ist jedoch fraglich, ob dies in Staaten mit großer Ungleichheit und einer breiten Schicht von sehr armen Menschen zur Armutsverminderung ausreicht. Denn wenn eine Vielzahl von Armen mit deutlich weniger als rund einem US-Dollar am Tag (real und zu Kaufkraftparitäten) auskommen muss, führt der Effekt einer geringen Einkommensbasis dazu, dass ein prozentualer Anstieg nur wenig an absolutem Einkommengewinn mit sich bringt. Zudem ist fraglich, ob mittellose Menschen, die kaum über Eigentum und Bildung verfügen, tatsächlich in gleichem Maße vom Wirtschaftswachstum profitieren wie die Bevölkerung insgesamt. Dies dürfte vor allem für Lateinamerika eine Rolle gespielt haben, wo angesichts einer großen Ungleichheit der Einkommensverteilung trotz eines leicht positiven Wirtschaftswachstums pro Kopf in den neunziger Jahren ein leichter Anstieg der Anzahl der Ärmsten zu verzeichnen war.<sup>30</sup> Auch in Subsahara-Afrika ist die Ungleichheit in einer Reihe von Ländern sehr hoch. Hier hat jedoch auch das leicht negative Pro-Kopf-Wachstum zur merklichen Erhöhung der Anzahl der Ärmsten und einer leichten Steigerung der Armutsrate beigetragen.

Daher stellt sich die Frage, ob nicht spezielle Maßnahmen zugunsten der Ärmsten nötig sind, die gleichzeitig jedoch die Wachstumsperspektiven nicht beeinträchtigen oder sogar fördern (Birdsall/de la Torre, 2001). Dies ist zweifellos möglich. Denn eine starke Ungleichheit kann zu politischer Instabilität oder Aufständen führen, was wachstumsschädlich wirkt. Zudem geht es darum, andernfalls oft unproduktive oder arbeitslose Arbeitskräfte in moderne Beschäftigung zu bringen, um so ihre Einkommenschancen zu verbessern und gleichzeitig die Wirtschaftsleistung zu erhöhen. Tatsächlich zeigen empirische Studien, dass vor allem eine ungleiche Vermögensverteilung wachstumshemmend wirkt (für Verweise auf die relevante Literatur siehe Klasen, 2003; Schweickert/Thiele, 2004, 43 f.). Geeignete Maßnahmen könnten beispielsweise sein:

- Eine noch gezieltere Förderung der Ärmsten durch eine elementare Gesundheitsfürsorge und eine grundlegende, aber qualitativ gute Bildung, vor allem durch eine konsequente Umschichtung von Staatsausgaben. In Lateinamerika etwa wird die universitäre Bildung stärker staatlich finanziert als in Südkorea, wo deutlich mehr private Mittel in diesen Bereich fließen (Schweikert/Thiele, 2004).
- Der Aufbau automatisch greifender sozialer Netze, damit der Strukturwandel gefördert wird. Denn der dafür notwendige Arbeitsplatzwechsel von schrumpfenden in wachsende Sektoren birgt für den Einzelnen immer auch die Gefahr mit sich, arbeitslos zu werden. Wenn das damit verbundene Einkommensrisiko gemindert ist, steigt der Anreiz zum Berufswechsel und auch dazu, entsprechenden Bildungsaufwand für das neue Tätigkeitsfeld auf sich zu nehmen.
- Bei extremer Ungleichheit ein stärkerer Einsatz des Steuersystems zur Umverteilung. Dabei kommt aufgrund von negativen Anreizeffekten bei der direkten progressiven Einkommensbesteuerung eher die Vermögensbesteuerung in Frage. Die eingenommenen Steuermittel könnten dann beispielsweise für die zuvor aufgeführten Maßnahmen verwendet werden. Alternativ könnte die tendenziell regressiv wirkende Konsumbesteuerung reduziert werden, die aufgrund einfacherer Erhebung als eine Einkommensteuer häufig ein wichtige Steuerquelle darstellt.
- Die Schaffung einer breiteren Vermögensbasis in der Bevölkerung, etwa durch eine Bodenreform. Soweit der Staat Grundbesitz in größerem Umfang hat, könnten Teile davon vergeben werden. Zudem könnte ermöglicht werden, dass Bauern, die keinen eigenen Grund und Boden haben, Großgrundbesitzern Land abkaufen und dabei subventioniert werden.
- Arbeitsmarktreformen, die die hohe Absicherung der Arbeitsplatzbesitzer (Insider) durch Kündigungsschutz und zuweilen durch Mindestlöhne zugunsten der im informellen Sektor Beschäftigten (Outsider) abbauen.<sup>31</sup> Ziel ist eine höhere Erwerbstätigkeit der städtischen armen

Bevölkerung. Auch die Stärkung grundlegender Arbeitnehmerrechte wird gefordert (Birdsall/de la Torre, 2001), um Motivation und Produktivität zu erhöhen.

Soweit diese Maßnahmen die Vermögensausstattung der Ärmsten erhöhen, wird die Armut in dreifacher Weise vermindert: zum Ersten direkt und zum Zweiten indirekt, indem die Wachstumsvoraussetzungen verbessert werden, und zum Dritten durch die stärkere Wirkung des Einkommenswachstums auf eine höhere Ausgangsbasis.

Zudem ist es sehr wichtig, die Produktivität in der Landwirtschaft zu verbessern. Denn das Gros der armen Menschen in Entwicklungsländern lebt in ländlichen Regionen, die zudem teilweise sehr abgelegen sind. Es ist zumindest in der kurzen Frist nicht möglich, dass diese Menschen neue Beschäftigungsmöglichkeiten in der einfacharbeitsintensiven Industrie finden. Der Staat kann hier fördernd eingreifen, etwa durch die Verbesserung der Infrastruktur, damit die Agrarprodukte auch zu den städtischen Zentren gelangen können. Oder durch Investitionen in Bewässerungsmaßnahmen, in Informationen über bessere Anbaumethoden oder Mikrokreditprogramme, damit die Bauern sich besseres Saatgut leisten können.

Es ist freilich zu bedenken, dass eine Reihe dieser Reformen nicht leicht oder nicht sehr zügig umgesetzt werden können. Zu denken ist dabei etwa an die Schaffung von mehr Rechtsstaatlichkeit oder die Bekämpfung von Korruption, was aufwendig und zeitintensiv ist. Zudem dürften diese und eine Reihe weiterer Maßnahmen auf erhebliche politische Widerstände stoßen, so etwa eine stärkere Vermögensbesteuerung, die Umschichtung von Staatsausgaben oder Arbeitsmarktreformen, die Besitzstände der Insider angreifen. Schließlich stellt sich bei einer Reihe von Maßnahmen die Frage der Finanzierbarkeit, so etwa beim Ausbau der Infrastruktur, bei Mikrokreditprogrammen oder der Förderung qualitativ guter Grundbildungsmöglichkeiten. Eng damit verbunden ist folglich die Frage, in welchen Bereichen bei knappen Mitteln Prioritäten gesetzt werden sollen. Darüber herrscht in der Wissenschaft derzeit jedoch noch keine Einigkeit (Klasen, 2003).



Die internationale Staatengemeinschaft kann jedoch solchen Staaten durch Entwicklungshilfe und Schuldenerlass helfen, die konsequente Reformprogramme durchführen. Zudem ist erneut hervorzuheben: Bei politischen Widerständen von Gruppen mit Partikularinteressen gegen gesamtwirtschaftlich als sinnvoll betrachtete Reformen können die Bretton-Woods-Institutionen durch das Vorschreiben von Kreditbedingungen eine wichtige Rolle im Interesse auch der Ärmsten spielen. IWF und Weltbank haben darüber hinaus den Armutsfokus in ihren Anpassungsprogrammen für arme Entwicklungsländer deutlich gestärkt (IMF/IDA, 2003). So müssen etwa detaillierte Strategien zur Armutsverminderung erarbeitet werden, bevor ein Land einen Schuldenerlass erhält. Dabei werden Reformmaßnahmen, wie etwa Handelsliberalisierung oder Konsolidierung, verstärkt auf ihre Auswirkungen auf die Ärmsten geprüft.

#### Umsetzung

Bei der Erarbeitung dieser Strategiepapiere wurde auch die eigene Beteiligung des betroffenen Landes (einschließlich der Bürgergesellschaft) an der Aufstellung einer Reformagenda im Rahmen eines Anpassungsprogramms von IWF und Weltbank stark verbessert (Ownership). So sollen die Chancen erhöht werden, dass die Reformen konsequent umgesetzt und nicht nach kurzer Dauer wieder rückgängig gemacht werden. Ferner verankert die breite Beteiligung der Bürgergesellschaft den Reformprozess in demokratischer Hinsicht. Darüber hinaus sollte versucht werden, demokratische Institutionen zu stärken, damit die Regierung sich stärker am Gemeinwohl und vor allem an den Interessen der Ärmsten orientieren muss, wenngleich dies nicht immer leicht fallen dürfte.

#### Finanzmarkt

Dem IWF wird eine gewisse Mitschuld an den Finanzkrisen in einer Reihe von Schwellenländern in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre gegeben. Denn der Fonds hat im Einklang mit der Hauptströmung der ökonomischen Zunft, aber ohne sich dabei auf den Washington Consensus berufen zu können, eine zu frühzeitige Kapitalverkehrsliberalisierung befürwortet. In der Folge strömte auch kurzfristiges Kapital in starkem Maße in manche der Länder, die diesen Rat befolgten, und führte aufgrund des plötzlichen Abzugs zu Krisensituationen (Kapitel 3.2). Zwar sind auch

und vor allem institutionelle und wirtschaftspolitische Fehler in den einzelnen Ländern für die Krise verantwortlich gewesen. Gleichwohl haben Wissenschaft und IWF ihre Einstellung zur Kapitalverkehrsliberalisierung geändert. In Kapitel 4.3 wird auf weitere Maßnahmen zur Krisenvermeidung eingegangen.

Auch bei den Vorgaben für die Handelsliberalisierung hat sich weitgehend ein neuer Reformkonsens herausgebildet, der im nächsten Kapitel behandelt wird.

## 4.2 Handelsliberalisierung zeitlich strecken und flankieren

### Gestaltung der Handelsliberalisierung

Es geht weniger um das Ob als um das Wie der Handelsliberalisierung. Bei diesen Überlegungen sollten nicht nur Anpassungsprobleme sowie Armuts- und Ungleichheitsrisiken begrenzt werden (Kapitel 3.4). Daneben sind Liberalisierungsmaßnahmen so zu gestalten, dass sie politisch durchsetzbar sind und zudem nicht nach kurzer Zeit wieder rückgängig gemacht werden. Diese Gefahr ist durchaus realistisch. Tatsächlich ist dies in zahlreichen Entwicklungsländern vorgekommen, vor allem in der Region Subsahara-Afrika (Nash/Takacs, 1998).

Dahinter steht zumeist folgender Sachverhalt: In der Regel ist von Seiten der durch Handelsbarrieren stark geschützten Branchen mit erheblichem politischem Widerstand zu rechnen, der sich zudem leicht organisieren lässt, da vorhersehbar ist, inwieweit die Unternehmen des jeweiligen Wirtschaftszweiges betroffen sind. Demgegenüber treten die positiven Liberalisierungswirkungen (niedrige Preise, mehr Wachstum) erst verzögert auf, sind nicht eindeutig der Handelsöffnung zuzuschreiben und treffen eine sehr große Anzahl von Verbrauchern, die nur wenig Anreiz zur Organisation in Interessengruppen haben. Auch mag eine Unsicherheit über die Wirkungen des Protektionsabbaus auf den Einzelnen dazu führen, dass am bisherigen Zustand festgehalten wird (Bacchetta/Jansen, 2003, 30 f.).

Im Folgenden wird eine Reihe von Aspekten diskutiert, mit denen die genannten Ziele eher erreicht werden können.<sup>32</sup>

Das Ausmaß der Handelsöffnung sollte so weitreichend wie möglich sein, um genügend wirtschaftliche Impulse auszulösen. Tatsächlich liegen die Handelsbarrieren in vielen Entwicklungsländern noch sehr hoch (Abbildung 11). Dies gilt vor allem für Südasien, Subsahara-Afrika und den Mittleren Osten. Hohe Handelsbarrieren verhindern nicht nur eigene Vorteile durch Handelsöffnung, sie behindern auch den Süd-Süd-Handel der Entwicklungsländer untereinander erheblich. Viele Industrieländer haben zwar im Vergleich zu den Entwicklungsländern relativ niedrige Handelsbarrieren. Doch sind dort die Hürden für arbeitsintensive Produkte wie Agrargüter sowie Textilien und Bekleidung weit höher als für höherwertige Industriegüter (iwd, 2003a). Das gleiche Muster gilt für die Zollbarrieren der Entwicklungsländer selbst (Cernat et al., 2002). Abbildung 12 bestätigt dieses Bild und zeigt, dass die arbeitsintensiven Exporte der Entwicklungsländer besonders hohen Zöllen unterliegen. Da diese Länder vorwiegend einfache Güter exportieren, werden sie von der weltweiten Protektion folglich sehr viel härter getroffen als die entwickelten Länder selber (Oxfam International, 2002). Die Weltbank (World Bank, 2001, 57) hat berechnet, dass die ärmsten Menschen mit einem Einkommen von weniger als 2 US-Dollar pro Tag (real und kaufkraftbereinigt) beim Export mehr als doppelt so hohe Zollhürden zu überwinden haben wie Menschen, die von mehr als 2 US-Dollar pro Tag leben. Dies beeinträchtigt die Entwicklungschancen der armen Länder gravierend (Matthes/Kroker, 2003). Die Forderung vor allem an die Industrieländer, arbeitsintensive Güter aus den Entwicklungsländern auf ihre Märkte zu lassen und sich für den daraus resultierenden Strukturwandel zu rüsten, ist freilich alles andere als neu (Fels, 1972).

Die Erfahrung zeigt, dass – gerade auch im Rahmen multilateraler Verhandlungen – häufig nur eine allmähliche Senkung der Handelsbarrieren stattfindet. Hier ist mehr Ehrgeiz durchaus angebracht. Denn es kommt zwar auch darauf an, dass die Handelspartner ihre Märkte weiter öffnen und somit aus Sicht eines einzelnen Landes seine Exportmöglichkeiten zunehmen. Letztlich besagt die ökonomische Theorie jedoch, dass

Abbildung 11

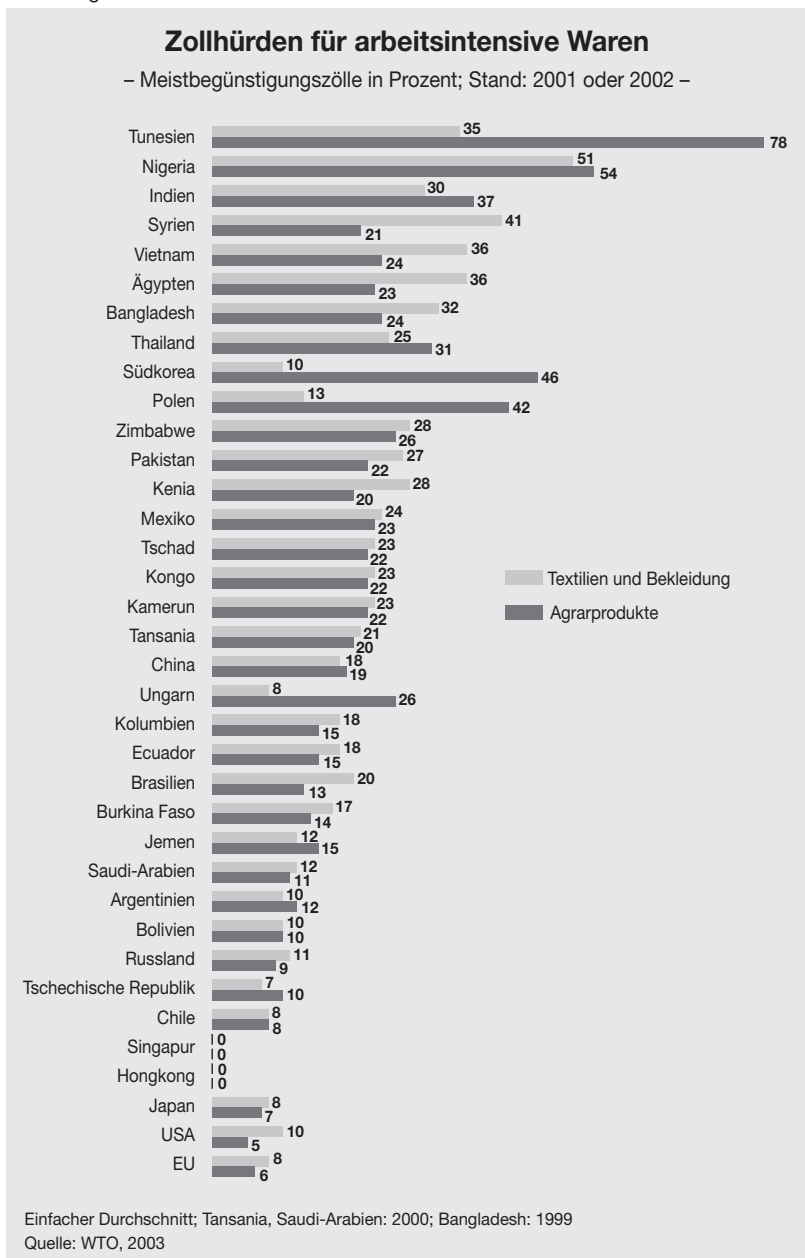
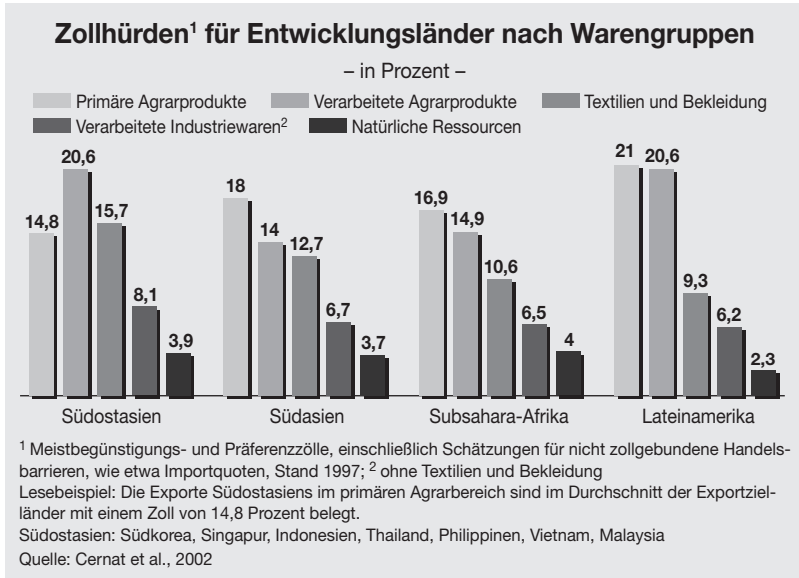


Abbildung 12



auch und gerade die einseitige Handelsliberalisierung Wohlfahrtsgewinne bringt, vor allem weil die heimischen Verbraucher unter überhöhten Importpreisen leiden und mangelnder Wettbewerb herrscht.

In vielen ärmeren Entwicklungsländern kann die Senkung oder Abschaffung von Zöllen allerdings zu merklichen Einnahmeausfällen führen, weil die staatlichen Steuersysteme nicht ausreichend entwickelt sind (Bacchetta/Jansen, 2003, 15). Dies muss jedoch nicht unbedingt ein gravierendes Problem sein. Denn kurzfristig wird es dann nicht zu geringeren Zolleinnahmen kommen, wenn nichttarifäre Handelshemmnisse (wie zum Beispiel Einfuhrquoten) in Zölle umgewandelt werden oder wenn die Absenkung besonders hoher Zölle zu einer überproportionalen Zunahme des Importvolumens führt. Mittel- und langfristig sollte jedoch Vorsorge für die Zeit getroffen werden, in der Zollsenkungen tatsächlich zu Einnahmeverlusten führen werden. Daher sollte sehr bald damit begonnen werden, die staatliche Einnahmehasis zu verbreitern, etwa indem die Einkommen- und Umsatzbesteuerung ausgebaut und auch die Steuerdisziplin erhöht wird.

Beim Abbau von Zoll- und anderen Handelsbarrieren sind möglichst alle Gütergruppen einzubeziehen und zumeist vorhandene Verzerrungen des Schutzniveaus zwischen diesen abzubauen. Um eine einheitliche Zollstruktur zu erreichen, sollten zuerst die höchsten Zölle gesenkt werden, da die Wohlfahrtsverluste mit zunehmender Zollhöhe überproportional steigen. Eine einheitliche Zollstruktur bringt somit weniger Effizienzverluste mit sich, ist administrativ einfacher zu handhaben und vermeidet vor allem Anreize zur ressourcenverschwendenden politischen Einflussnahme (Rent Seeking) (Hemmer et al., 2001, 99; Tarr, 2002). Daneben sollte eine Mitgliedschaft in der WTO angestrebt werden, damit sich möglichst alle Handelspartner – aufgrund des Meistbegünstigungsprinzips – gegenseitig die gleichen Marktzugangsbedingungen gewähren und so auch auf dieser Ebene Verzerrungen und handelsumlenkende Effekte vermieden werden.

Da es immer Verlierer einer Handelsliberalisierung geben wird (Kapitel 3.4), stellt sich die Frage, ob diese für ihre (zumeist vorübergehenden) Nachteile entschädigt werden sollen. Aus wohlfahrtstheoretischer Sicht führt eine Handelsöffnung zu einem Wohlstandsgewinn für jedes beteiligte Land insgesamt. Soweit es in diesem Land Menschen gibt, für die dies nicht gilt, besteht für die übrigen die Möglichkeit, durch Transferzahlungen die Verlierer zumindest nicht schlechter zu stellen als zuvor, selbst aber weiterhin im Vorteil zu bleiben (Pareto-Verbesserung). Auf diese Weise könnten wohl auch politische Widerstände deutlich verringert werden. Allerdings lassen sich einmal gewährte Transferleistungen politökonomisch nur schwer rückgängig machen. In den USA, Australien und Kanada gibt es derartige Kompensationssysteme schon seit einiger Zeit, deren Erfolg jedoch eher skeptisch beurteilt wird (McCulloch et al., 2001, 152 f.). Letztlich ist es vor allem für Entwicklungsländer sinnvoller, unabhängig von der Ursache für Arbeits- und Einkommenslosigkeit ein allgemeines soziales Netz aufzubauen oder zu erhalten, mit dem ebenfalls die Kompensation der Verlierer erfolgen kann. Generell sollte im Übrigen weitgehend darauf verzichtet werden, die Liberalisierung einzelner Sektoren armutsspezifisch zu gestalten, weil dann die Zollstruktur zulasten der effizienten Ressourcenallokation zu sehr verzerrt würde. Armutsprobleme sollte der Staat – soweit möglich – mit dem dafür geeigneten Mittel der

Verteilungspolitik angehen (Michalopoulos et al., 2002). Alternativ könnte in diesen Sektoren die Liberalisierung verlangsamt werden.

Auch aus anderen Gründen wird über das geeignete Tempo der Handelsliberalisierung in der Wissenschaft kontrovers diskutiert (McCulloch et al., 2001, 141 ff.; Bacchetta/Jansen, 2003, 37 ff.).<sup>33</sup> Für eine sofortige Handelsöffnung spricht sicherlich, dass die wohlstandsmindernde Wirkung des Protektionismus grundsätzlich nicht früh genug abgebaut werden kann. Allerdings können die erwähnten Anpassungsprobleme (Kapitel 3.4) für eine mehrjährige Übergangsphase sprechen. Dies gilt auch aus politischer Sicht, wenn Politiker bei Wahlzyklen von wenigen Jahren auf diese Weise Anpassungslasten in die Zukunft verschieben können, da ja auch die Handelsgewinne erst zeitverzögert auftreten. Aus ökonomischer Perspektive kann eine Begründung in einer mangelnden Adaptionfähigkeit einer Volkswirtschaft liegen. Zwei gerade für Entwicklungsländer relevante Aspekte seien hier beispielhaft erwähnt:

1. Der Strukturwandel hin zu einer stärkeren Exportspezialisierung und die dazu notwendigen Unternehmensgründungen und -expansionen können durch einen unterentwickelten Finanzsektor und damit einen Kreditmangel ebenso behindert werden wie durch möglicherweise bestehende administrative Eintrittsbarrieren, sehr lange Genehmigungsverfahren und sonstige bürokratische Hemmnisse. Ferner bestehen vor allem in sehr armen Entwicklungsländern erhebliche Exporthemmnisse, beispielsweise in Form einer überbewerteten Währung, mangelnder Infrastruktur, hoher Bürokratiekosten, eines wenig unternehmerfreundlichen Umfelds und mangelnden Wissens über ausländische Markterfordernisse.
2. Ein inflexibler Arbeitsmarkt, regional stark konzentrierte Industrien oder eine international nicht wettbewerbsfähige Produktion weniger Agrargüter können zu Problemen führen. Denn eine schnelle Liberalisierung brächte eine große Anzahl von Freisetzungen aus dem Importsubstitutionssektor mit sich. Soweit Einstellungshemmnisse oder mangelnde regionale Mobilität zu einer verzögerten Arbeitsmarkträumung führten, entstünde eine hohe und lange andauernde

Arbeitslosigkeit.<sup>34</sup> Bei längerer Erwerbslosigkeit drohen für den Einzelnen jedoch Qualifikationsverluste, und sehr arme Personen könnten unter das Existenzminimum rutschen, soweit es keine staatliche Arbeitslosenunterstützung gibt. Die nahe liegenden Lösungen dieser Probleme sind jedoch kurzfristig kaum realistische Alternativen. Denn soziale Netze existieren in Entwicklungsländern, wenn überhaupt, nur in sehr rudimentärer Form und sind nicht schnell in großem Umfang ausbaubar. Zudem stößt die Option, den Arbeitsmarkt zu flexibilisieren, häufig auf zu großen politischen Widerstand. In dieser Situation kann es daher sinnvoll sein, die Anpassungslasten durch längere Übergangsfristen der Handelsliberalisierung zu strecken. Langfristig sollte jedoch das Ziel sein, den Arbeitsmarkt zu reformieren, ein funktionsfähiges soziales Netz aufzubauen und zudem einen Schwerpunkt auf die Re-Qualifizierung der freigesetzten Arbeitnehmer zu setzen.

Wenn der Weg einer allmählichen Handelsliberalisierung gegangen wird, droht freilich die Gefahr, dass sich mit der Zeit zunehmend stärkerer politischer Widerstand formiert und die Handelsöffnung letztlich immer weiter verschoben oder sogar aufgegeben wird (Michalopoulos et al., 2002; Bacchetta/Jansen, 2003, 39 f.). Soweit die Wirtschaftsakteure ein solches Szenario erwarten, werden sie sich nicht auf die Liberalisierung vorbereiten, was den Sinn der Übergangsfrist ad absurdum führen würde. Daher ist nicht nur ein genauer Zeitplan notwendig, der die Stufen der Öffnung und das damit verbundene Anpassungsmaß klar dokumentiert. Es kommt zudem vor allem auf die Glaubwürdigkeit der Politik an. Dies gilt vor allem in Ländern, in denen Liberalisierungsmaßnahmen in der Vergangenheit bereits rückgängig gemacht wurden. Hier kann die Einbindung in internationale oder regionale Handelsabkommen helfen, Reformen zu verankern (Lock-in). Auch mit Bedingungen verbundene Kreditabkommen mit dem IWF oder der Weltbank können grundsätzlich dazu beitragen, Reformwiderstände zu überwinden, die in armen Entwicklungsländern oft von Eliten ausgehen, die vom vorherrschenden Protektionismus profitieren und somit zu den Verlierern der Handelsöffnung zählen würden (Michalopoulos et al., 2002).



## Flankierende Maßnahmen

Wie aufgezeigt, kann der Strukturwandel hin zu einer stärkeren Spezialisierung auf (Export-)Aktivitäten durch verschiedene Hemmnisse erschwert werden. Hier sollte die Politik flankierend ansetzen, um die Anpassungslasten zu mindern und so die Erfolgchancen der Handelsliberalisierung zu erhöhen:

- Es ist ein hinreichend stabiles makroökonomisches Umfeld nötig. Vor allem eine hohe Inflation ist hinderlich, weil sie verzerrte Preissignale generiert, die zu Investitionsfehlentkungen führen. Zudem wird die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Wirtschaft geschädigt. Übermäßige Staatsdefizite erhöhen die Zinsen und verdrängen heimische Investitionen, die für das Entstehen einer Exportindustrie unerlässlich sind. Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob es aufgrund administrativer Engpässe bei der Regierung nicht sinnvoll ist, die makroökonomische Stabilisierung der Handelsliberalisierung zeitlich vorzuziehen und eine Parallelität zu vermeiden (McCulloch et al., 2001, 138 ff.).
- Mit Blick auf das Wechselkurssystem geht es zum einen darum, eine häufig bestehende Überbewertung der heimischen Währung, die Exporte verteuert, durch eine (reale) Abwertung zu korrigieren. Gleichzeitig sollten möglicherweise vorhandene multiple Wechselkurse für verschiedene Güter vereinheitlicht werden (Hemmer et al., 2001, 110; Nash/Takacs, 1998). Ferner sind, soweit die Leistungsbilanzsituation dies ermöglicht, eine möglichst baldige Konvertibilität der Währung für Handelstransaktionen herzustellen und damit umfangreiche Devisenablieferungszwänge für Exporteure aufzugeben.
- Die Besteuerung von Exporten, wie sie in vielen Entwicklungsländern vor allem für landwirtschaftliche Güter üblich ist, sollte abgebaut werden (Nash/Takacs, 1998; Hoekman et al., 2001).
- Die Nebenkosten des Außenhandels sind in Entwicklungsländern oft recht hoch. Dazu gehören vor allem direkte Kosten bei Transport, Hafenumschlag und Zollabwicklung sowie indirekte Kosten aufgrund

von Zeitverzögerungen bei diesen Zwischenstationen des Handels. So sind nach Angaben der UNCTAD an einer durchschnittlichen Zollabwicklung in Entwicklungsländern zwischen 20 und 30 behördliche Stellen beteiligt und rund 40 verschiedene Dokumente notwendig, wobei eine Reihe von Einzelangaben mindestens 30-mal eingefordert wird (zitiert in World Bank, 2003, 191). Es verwundert daher wenig, wenn beispielsweise die Zollfreigabe bei Seefracht in Industrieländern durchschnittlich nur rund zwei Tage dauert, während in Afrika, Südasien und Lateinamerika in etwa das Fünffache an Zeitaufwand veranschlagt werden muss (World Bank, 2003, 185). Empirische Studien schätzen jedoch grob, dass eine Verzögerung von einem Tag die Kosten um nahezu ein Prozent des Warenwertes erhöhen dürfte (World Bank, 2003, 192). Bezieht man weitere Verzögerungen – etwa beim Landtransport – mit ein, sind Kostensteigerungen im niedrigen zweistelligen Bereich wohl eine realistische Schätzung. Hier liegt folglich aus Sicht vor allem ärmerer Entwicklungsländer eine nennenswerte Beeinträchtigung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit vor. Die Politik kann jedoch gewisse Abhilfe schaffen, indem sie durch Deregulierung im Dienstleistungsbereich zu niedrigeren Preisen etwa bei der Hafenerfertigung oder im Transportsektor beiträgt, in der Zollabwicklung die Vorschriften stark strafft, die Zuständigkeiten vereinheitlicht und mittelfristig die Einführung elektronischer Datenverarbeitung vorantreibt und die Infrastruktur (Straßen, Häfen, Energieversorgung, Telekommunikation) verbessert.

- Um Zugang zu ausländischen Märkten zu haben, müssen Kenntnisse über die dortigen Rechtssysteme, über administrative Vorschriften und geforderte Produktstandards ebenso vorliegen wie das Wissen über die Bedürfnisse der Abnehmer und das Angebot der Konkurrenz. Wenn Entwicklungsländer ihren Handel liberalisieren und somit auf eine stärkere Exportorientierung setzen, haben vor allem Unternehmer, die neu in die Branchen mit komparativen Vorteilen vordringen, somit zunächst einen erheblichen Informationsbedarf, der einer Einstiegshürde gleichkommt. Soweit privatwirtschaftliche Gemeinschaftsinitiativen (etwa handelskammerähnliche Organisationen) zur Überwindung dieser Probleme nicht entstehen und

Kredite für die Vorfinanzierung dieser Kosten nicht in ausreichendem Maß verfügbar sind, kann es für den Staat sinnvoll sein, flankierend zur Seite zu stehen. Beratungsagenturen für Exporteure könnten die nötigen Informationen über die Auslandsmärkte zur Verfügung zu stellen, Kontakte zu Kunden herstellen und Exportversicherungen anbieten. Ein solches vorläufig eher staatliches Angebot sollte nach einer Anlaufphase privatwirtschaftlich fortgeführt werden.<sup>35</sup> Da empirische Studien darauf hindeuten, dass bei der Erschließung neuer Exportmärkte Informations-Spillover existieren und somit einzelne Firmen zu wenig Marktforschungsaktivitäten betreiben, erscheint auch eine gewisse Subventionierung dieser Beratungsorganisationen gerechtfertigt (Hemmer et al., 2001, 98; Bacchetta/Jansen, 2003, 40 f.).

- Ein wichtiges Hindernis für Exporteure in Entwicklungsländern mit (vorläufig noch) hohen Importbarrieren liegt darin, dass Vorleistungen, die in der Regel günstiger und qualitativ hochwertiger im Ausland hergestellt werden, verteuert und möglicherweise nur begrenzt verfügbar sind. Dies beeinträchtigt die internationale Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Ausfuhren erheblich. Die nahe liegende Lösung ist eine rasche Abschaffung der Importbarrieren. Soweit diese jedoch nur allmählich zurückgeführt werden und möglicherweise mittelfristig gar auf nennenswertem Niveau verharren, bestehen andere Möglichkeiten, die allerdings auch Nachteile haben (Nash/Takacs, 1998; Hoekman et al., 2001; Hemmer et al., 2001, 98 f.; English/de Wulf, 2002).
- Zum einen könnten Sonderwirtschaftszonen (Export Processing Zones) eingeführt werden, in denen in der Regel deutlich geringere Importbarrieren, volle Währungskonvertibilität und günstigere Steuer- und Regulierungsbedingungen herrschen. Die Erfahrungen divergieren hier jedoch stark, wobei vor allem viele afrikanische Länder aufgrund schlechter Infrastruktur, bürokratischer Hemmnisse und eines generell schlechten unternehmerischen Umfeldes nur wenig von dieser Strategie profitiert haben. Generell sollten Wirtschaftsreformen zur Verbesserung dieser Mängel jedoch in einer Sonderwirtschaftszone in kleinem Rahmen eher umsetzbar sein. Landesweite positive Rückwirkungen sind jedoch nur dann

in nennenswertem Maß zu erwarten, wenn auch hier wirtschafts-  
politische Reformen ergriffen werden (English/de Wulf, 2002).

- Zum anderen könnten gezahlte Zölle auf Vorprodukte erstattet werden – ein Verfahren, das in einigen südostasiatischen Staaten recht erfolgreich praktiziert wurde. Dies ist administratorisch aber sehr aufwendig und, wie die Erfahrung zeigt, vor allem für ärmere Entwicklungsländer mit wenig effizienter Bürokratie – nicht zuletzt wegen der Korruptionsanfälligkeit – kaum geeignet (Hemmer et al., 2001, 98; English/de Wulf, 2002).

### 4.3 Kapitalverkehrsliberalisierung ausreichend vorbereiten

#### Kapitalverkehrsliberalisierung allgemein

In Kapitel 3.2 wurde gezeigt, dass die Wachstumswirkungen der Kapitalverkehrsliberalisierung differenziert zu betrachten sind und positive Effekte eher in weiter fortgeschrittenen als in ärmeren Entwicklungsländern zu erwarten sind. Doch auch in ersteren werden die Chancen auf eine bessere wirtschaftliche Performance durch ein erhöhtes Risiko für Finanzkrisen erkauft, das es zu minimieren gilt.

Dazu ist entscheidend, dass das heimische Finanzsystem weit genug entwickelt ist, um die möglichen Folgewirkungen der Kapitalverkehrsliberalisierung – vor allem potenziell kurzfristig schwankende Zuflüsse von Portfolio- und Bankkapital – unter Kontrolle zu halten (Hemmer et al., 2001, 77 ff.; Karacadag et al., 2003).<sup>36</sup>

- Zins- und Kreditobergrenzen sowie überzogene Mindestreserveanforderungen sollten aufgegeben werden, um ein effizientes Wirken der Geschäftsbanken überhaupt erst zu ermöglichen.
- Ferner bedarf es eines hinreichend ausgebildeten Finanzmarktes mit Blick auf Liquidität sowie auf Vielzahl und Differenziertheit der Marktteilnehmer und Finanzinstrumente, um gegebenenfalls hohe ausländische

Kapitalzuflüsse kanalisieren und absorbieren zu können. Vor allem die Zentralbank ist bei der Entwicklung von funktionierenden Währungs-, Geld- und anderen Wertpapiermärkten gefordert.

- Zudem müssen die Zentralbank, aber auch Finanzintermediäre – wie Geschäftsbanken, Versicherungen und institutionelle Investoren – gewohnt sein, Risiken adäquat abzuschätzen und durch geeignete Maßnahmen (zum Beispiel Hedging) zu vermindern.
- Rechtliche Voraussetzungen hierfür sind in erster Linie eine effektive Finanzmarktaufsicht und -kontrolle, strenge Standards zu Rechnungslegung, Insolvenzrecht und Unternehmenskontrolle (Corporate Governance). Denn es gilt zu vermeiden, dass, wie beispielsweise im Vorfeld der südostasiatischen Finanzkrisen, ausländische Gelder in Zuge von Vetterwirtschaft und mangelndem Konkursrecht in verlustreiche Unternehmen fließen.
- Auch dürfen Finanzinstitute nicht zu stark mit unrentablen oder uneinbringbaren Krediten belastet und Unternehmen generell nicht übermäßig verschuldet sein. Sollte dies jedoch in der Ausgangssituation der Fall sein, ist es sinnvoll, zuerst Restrukturierungs- und Gesundungsmaßnahmen wirken zu lassen.

Die Umsetzung all dieser Vorbedingungen kann längere Zeit in Anspruch nehmen. Daher sollte frühzeitig mit den notwendigen Reformen begonnen werden (Karacadag et al., 2003, 31).<sup>37</sup>

Grundsätzlich sollte die makroökonomische Politik nicht nur stabilitätsorientiert sein und somit selbst nicht zu größeren wirtschaftlichen Ungleichgewichten beitragen, die einen Kapitalabzug verursachen könnte, sondern sie sollte auch die Fähigkeit und den Willen besitzen, Konjunkturschwankungen weitgehend zu glätten, die durch volatile Wechselkurse ausgelöst werden könnten. Dazu gehört für die Fiskalpolitik, in konjunkturellen Boomphasen ein Finanzpolster anzulegen, das in Krisenzeiten zur Stützung der Wirtschaft genutzt werden kann (Kuczynski/Williamson, 2003). Zudem können eine stabilitätsorientierte

Politik und Finanzmarktreflexionen, die zu positiven Realzinsen führen, auch die Ersparnisbildung fördern. Je höher diese ist, desto weniger ist ein Land auf ausländisches Kapital angewiesen, was folglich auch die Krisenanfälligkeit mindert.

Auf makroökonomischer Ebene sind weitere Maßnahmen zur Krisenvermeidung nötig. Wichtig ist dabei, dass die Auslandsverschuldung nicht von zu kurzfristiger Natur ist und dass durch Exporte hinreichend Devisen erwirtschaftet werden, um die oft in ausländischer Währung notierten Schulden bedienen zu können. Soweit eine feste Wechselkursbindung gewählt wird, müssen der Zentralbank in umfangreicher Höhe Währungsreserven zur Verfügung stehen, um dieser Fixierung Glaubwürdigkeit zu verleihen. Generell ist jedoch eher zu einem flexibleren Wechselkursarrangement zu raten, da andernfalls spekulative Einbahnstraßen-Attacken auf ein Wechselkursziel drohen, das bei zögernder Anpassung an wirtschaftliche Veränderungen als fundamental nicht mehr haltbar angesehen wird.

Mit Blick auf wichtige Risikoindikatoren (wie etwa Auslandsverschuldung und Währungsreserven) sorgt inzwischen der Internationale Währungsfonds auf supranationaler Ebene für wesentlich mehr Transparenz als noch zu Zeiten der Asienkrise. Zudem prüft der IWF – zusätzlich zu seiner generellen Überwachung makroökonomischer Bedingungen – die Funktionsfähigkeit der nationalen Finanzsysteme und offeriert Best-Practice-Standards etwa für Finanzmarktaufsicht, Konkursrecht und Corporate Governance. Darüber hinaus finden auf internationaler Ebene weitere vielfältige Reformen statt, um die Funktionsfähigkeit der internationalen Finanzarchitektur zu verbessern (zum Beispiel Basel II).

Viele Industrieländer haben ihren Kapitalverkehr im Vergleich zum Handel erst recht spät vollständig liberalisiert – in Einzelfällen erst Anfang der neunziger Jahre. Auch bei Entwicklungsländern spricht vieles dafür, ausreichende Vorbereitungszeiten einzuhalten und den Kapitalverkehr stufenweise freizugeben. Am Anfang sollten finanzielle Transaktionen stehen, die in Verbindung mit dem Außenhandel stehen. Danach könnten langfristig orientierte ausländische Direktinvestitionen zugelassen wer-

den, die durch mehr Wettbewerb und mögliche positive Einflüsse auf Corporate-Governance-Standards gleichzeitig zu einer Verbesserung der Vorbedingungen für die weitere Öffnung beitragen können. Kurzfristige Anlageformen sollten am Ende der Liberalisierungsliste stehen, wengleich auch diese in dosierter Form zu einer besseren Funktionsfähigkeit des heimischen Finanzsystems beitragen können. Vor allem bei den Schritten am Ende der Liste muss abgewogen werden zwischen dem zusätzlichen Volatilitätsrisiko und der Chance, durch ausländische Finanzzuflüsse die Funktionsfähigkeit des heimischen Kapitalmarktes zu verbessern, weil Druck und Anreize steigen, Standards wie Corporate Governance, Rechnungslegungsvorschriften, Finanzmarktüberwachung usw. zu verschärfen.

#### Ausländische Direktinvestitionen

Bei der Zulassung von ausländischen Direktinvestitionen stellt sich die Frage, ob und, wenn ja, in welcher Form die Tochterunternehmen ausländischer Firmen reguliert werden sollen. Auf den ersten Blick könnte einiges für einen schnelleren wachstumsfördernden Technologietransfer sprechen, wenn vorgeschrieben würde, heimische Firmen zu Lizenznehmern machen zu müssen oder verpflichtend etwa in einem Joint Venture einzubinden. Gleiches gilt in abgeschwächter Form für so genannte Domestic-Content-Vorschriften, die zum Beispiel dazu verpflichten, einen gewissen Vorleistungsanteil von heimischen Unternehmen zu beziehen.

Diese Maßnahmen dürften jedoch ihr Ziel eher verfehlen und möglicherweise sogar hemmend auf einen Technologietransfer wirken. Denn bei Joint Ventures und Lizenznehmern kann ein multinationales Unternehmen weniger sicher sein, dass Firmengeheimnisse nicht verraten werden. Die Forderung, teurere nationale Vorleistungen verwenden zu müssen, lassen die ausländischen Unternehmen in der Regel weniger produktiv und wettbewerbsfähig werden. Dies gilt umso mehr, als derartige Domestic-Content-Vorschriften häufig in einem protektionistischen Umfeld gemacht werden, bei dem hohe Handelsschranken ausländischen Importwettbewerb begrenzen und die Konzentration auf einen kleinen Binnenmarkt die Nutzung von Größenvorteilen begrenzt. Tatsächlich finden sich auch

gewisse empirische Belege für die aufgezeigten Probleme sowie ganz generell für einen negativen Zusammenhang zwischen dem Umfang von Vorschriften für ausländische Investoren und dem Ausmaß an Technologiezuflüssen in einem Land (Lim, 2001). Ausländische Direktinvestitionen führen im Gastland letztlich tendenziell umso eher zu positiven Wachstumswirkungen, je liberaler Investitionsklima und Handelsregime sind; zudem wirken makroökonomische Stabilität und ein höheres Bildungsniveau positiv in dieser Hinsicht (Zhang, 2001). Letztlich geht es darum, wachstumsförderliche Rahmenbedingungen und verlässliche rechtliche Institutionen zu schaffen (Kapitel 4.1).

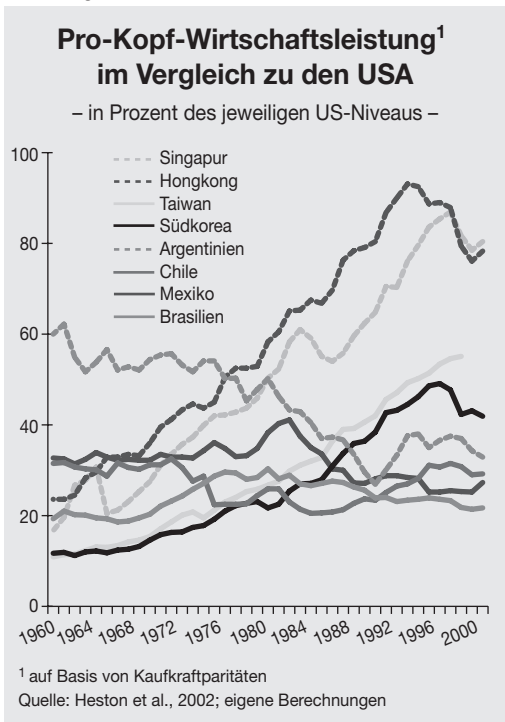


## 5

## Taiwan und Südkorea als Vorbilder?

Entwicklungspolitische Handlungsanweisungen lassen sich nicht nur wie zuvor aus Theorie und statistischen Analysen ableiten. Im Zuge eines internationalen Benchmarkings können dazu möglicherweise auch Erfolgsbeispiele einzelner Länder dienen. Wie Kapitel 2.1 bereits gezeigt hat, sind vor allem die asiatischen Staaten mit Blick auf die Wachstumsperformance besonders erfolgreich gewesen. Unter diesen ragen in erster Linie die Tigerstaaten (Hongkong, Singapur, Taiwan und Südkorea) heraus (Abbildung 13). Da es sich bei den Stadtstaaten in gewisser Hinsicht um Sonderfälle handelt, sollen Taiwan und Südkorea hier näher betrachtet werden.

Abbildung 13



Beide Länder waren etwa im Vergleich zu den in der Abbildung dargestellten lateinamerikanischen Staaten im Jahr 1960 relativ arm, haben ihren Lebensstandard im Laufe der Jahrzehnte aber immens steigern und an das Niveau der USA heranführen können. Sie haben dabei seit den sechziger Jahren keine strikte Importsubstitutionspolitik wie viele lateinamerikanische und afrikanische Staaten betrieben, aber auch keine liberale Weltöffnungsstrategie. Vielmehr haben sie einen mittleren Weg gewählt, indem sie stark auf Exportorientierung setzten, aber auch in einem

relativ hohen Maß auf staatliche industriepolitische Lenkung. Aus diesem Grund verweisen Globalisierungsgegner gern auf Südkorea und Taiwan, um die vermeintlich mangelnde Relevanz der hier erarbeiteten liberalen Weltmarktöffnungsstrategie in Zweifel zu ziehen und für umfangreiche staatliche Interventionen zugunsten von Infant Industries im Entwicklungsprozess zu votieren.

Vorab sei bereits deutlich gemacht: Diese Argumentation ist schon deshalb grundsätzlich in Frage zu stellen, weil Hongkong eine noch erfolgreichere Performance gezeigt hat und dabei kaum auf staatliche Interventionen setzte (siehe etwa Rodrik, 2003). Es profitierte dabei von ähnlichen – später noch anzusprechenden – Standortvorteilen wie Südkorea und Taiwan, etwa im Hinblick auf den Bildungsstand, hatte allerdings 1960 bereits einen höheren Entwicklungsstand erreicht als diese beiden Länder. Mit Blick auf mögliche Vorbilder für sehr arme Staaten bleibt folglich zu fragen, welche Rolle die Industriepolitik für den Wachstumserfolg von Südkorea und Taiwan hatte und ob diese Strategie gegebenenfalls auch auf andere Länder übertragbar ist. Zuvor jedoch soll die Wirtschaftspolitik in Taiwan und Südkorea kurz beschrieben werden.

#### Beschreibung der Industriepolitik

Südkorea und Taiwan konnten in Relation zum geringen Einkommensniveau im Jahr 1960 einen recht hohen Bildungsstand sowie eine gute Infrastruktur mit Blick auf Straßen und Häfen aufweisen (Rodrik, 1994; Noland/Pack, 2003, 79).<sup>38</sup> Zudem betrieben beide Länder über nahezu den gesamten Zeitraum eine recht stabile makroökonomische Wirtschaftspolitik in Bezug auf Preisstabilität und Staatsverschuldung. Auch griffen sie auf dem Arbeitsmarkt und bei den Gütermärkten weniger als etwa viele Länder in Lateinamerika und Afrika in die Preisbildung ein (etwa in Form von Mindestlöhnen oder Höchstpreisen für Grundnahrungsmittel).

Taiwan und Südkorea nutzten jedoch öffentliche Unternehmen sowie die Außenhandels-, Kredit-, Steuer- und Technologiepolitik stark zur industriepolitischen Steuerung der Wirtschaftsstruktur, um so Entwicklung, Industrialisierung und Wachstum zu fördern (Schumacher/Wilkens, 1990; World Bank, 1993; Rodrik, 1994; Rohde, 1999; Kwon, 2000; Piechott-

ka, 2000; Noland/Pack, 2003). Man wollte die Entwicklung der eigenen Volkswirtschaft nicht den Marktmechanismen überlassen und intervenierte – gemäß dem Geist der damals noch vorherrschenden Entwicklungstheorien (Wagner/Kaiser, 1995, Kapitel 3). Ziel war die Förderung ausgewählter Wirtschaftszweige, in denen unter anderem

- Größenvorteile in der Produktion oder Lerneffekte existierten, die Infant Industries auszeichnen (vgl. Kapitel 4.1),
- starke Vorleistungsverbindungen zu anderen Branchen bestanden, um indirekt auch die Industriestruktur zu diversifizieren,
- technologische Aufholpotenziale gegenüber fortgeschrittenen Industrieländern (besonders Japan) gesehen wurden, was bei Erfolg eine Aufwertung der Wirtschaftsstruktur und möglicherweise sogar ein Überspringen mehrerer Entwicklungsstufen mit sich bringen sollte.

Es lassen sich bei der industriepolitischen Strategie verschiedene Phasen grob identifizieren, wobei die Grenzen allerdings fließend sind (Piechottka, 2000, 278). Während in den sechziger Jahren noch eher einfacharbeitsintensive Branchen gefördert wurden, verlagerte sich der Schwerpunkt in den frühen siebziger Jahren – vor allem in Südkorea – auf kapitalintensivere Sektoren mit Größenvorteilen (Schwerindustrie und Chemie), um danach – und das vor allem in Taiwan – stärker auf technologieintensiven Gütern zu liegen. Ab etwa Mitte der achtziger Jahre nahm die industriepolitische Aktivität allmählich ab. Generell hat Südkorea dabei stärker als Taiwan selektiv eingegriffen und einzelne Industriezweige und vor allem Großunternehmen gefördert. In Taiwan wurde die Förderung weniger nach Unternehmensgröße differenziert, so dass auch kleine und mittlere Unternehmen erheblich zum Träger des Wachstumsprozesses wurden. Die wichtigsten Instrumente der selektiven Industriepolitik werden im Folgenden vereinfacht aufgezeigt.<sup>39</sup>

*Außenhandelspolitik* (Piechottka, 2000, 173 ff., 183 ff.; Noland/Pack, 2003, 41 f., 53 ff.). Hier liegt wohl der größte Unterschied zu denjenigen Entwicklungsländern, die in den sechziger und siebziger Jahren eine

weitgehend reine Importsubstitutionspolitik betrieben haben. Taiwan und Südkorea verfolgten in den fünfziger Jahren ebenfalls eine solche Außenhandelsstrategie. Im Verlauf der sechziger Jahre verringerten sie die Protektionsintensität jedoch merklich. Importrestriktionen blieben allerdings bis in die späten achtziger Jahre hinein noch erheblich (mit abnehmender Tendenz<sup>40</sup>), wobei vor allem importsubstituierende Sektoren geschützt wurden. Das gilt besonders für Südkorea in den siebziger Jahren, während Taiwan insgesamt ein etwas liberaleres Importregime mit – soweit die spärliche Datenlage ein Urteil erlaubt – weniger verzerrenden Unterschieden zwischen einzelnen Sektoren hatte.

Ein entscheidender Unterschied zeigt sich jedoch bei einer starken Exportorientierung der betrachteten südostasiatischen Staaten. Wichtige Ausfuhrhemmnisse im Außenhandelsregime wurden dazu abgebaut. So werteten beide Länder ihre vormals überbewerteten Währungen um das Jahr 1960 herum ab und vereinheitlichten multiple Wechselkurse. Zudem ergriffen sie umfangreiche Maßnahmen, um den Kostennachteil der Exporteure durch hohe Preise für importgeschützte Vorleistungen zu mindern (Zollfreiheit und Zollrückerstattungen auf eingeführte Vorleistungen, Sonderwirtschaftszonen, Zolllager). Durch die Exportorientierung war es den ressourcenarmen Ländern möglich, Devisen zu verdienen, um damit Importe zu finanzieren. Die Einfuhr technisch relativ anspruchsvoller ausländischer Vorleistungen oder Kapitalgüter und die dabei erhofften technologischen Lerneffekte sollten die eigene Industrialisierung fördern. Vor allem aber mussten sich die industriepolitisch geförderten Unternehmen im Zuge der Exportausrichtung mit der internationalen Konkurrenz messen. Auf diese Weise vermieden Taiwan und Südkorea, dass wie in vielen anderen Entwicklungsländern auf breiter Basis ineffiziente Wirtschaftsstrukturen aufgebaut wurden. Der Staat setzte dabei beispielsweise jährliche Exportziele, an die die Gewährung von Fördermaßnahmen gekoppelt waren. Wenn man es metaphorisch ausdrücken will, stand die Wirtschaft mit einem Bein im kalten Wasser (hoher Importschutz), mit dem anderen in heißem (Exportförderung) und wurde zudem vom Staat mit Zuckerbrot (Exportförderung) und Peitsche (Exportziele) auf Weltmarktkurs getrimmt.

*Kapitalmarkt* (Piechottka, 2000, 122 ff., 136 ff.; Noland/Pack, 41 f., 53). Ein vor allem in Korea wichtiges Förderinstrument war die Vergabe von zinsvergünstigten Krediten. Dies muss vor dem Hintergrund eines stark unterentwickelten Kapital- und vor allem Kreditmarktes gesehen werden (Piechottka, 2000, 83 ff.). Es herrschte ein hoher Regulierungsgrad, der durch moderate Reformen seit den sechziger Jahren zwar leicht und allmählich verringert wurde, wobei zeitweilig jedoch auch Rückschritte zu verzeichnen waren. Alles in allem blieben bis in die neunziger Jahre erhebliche Defizite im Vergleich zu Kapitalmärkten in Industrieländern.

Wie in Entwicklungsländern häufig der Fall, bestanden vorgeschriebene Zinsobergrenzen, die bei einer höheren Inflationsrate zu negativen Realzinsen führen. Zwar waren die Realzinsen aufgrund der Reformen und der weitenteils relativ geringen Inflationsneigung in Südkorea – bis auf weite Teile der siebziger Jahre – und in Taiwan fast durchweg positiv, bewegten sich aber auf sehr geringem Niveau. Funktionsfähige private Geschäftsbanken konnten sich in einem solchen Umfeld kaum entwickeln, vielmehr waren sie weitgehend zu Kapitalsammelstellen degradiert. Auf sie griff der Staat im Zuge einer selektiven Kreditvergabepolitik an ausgewählte Branchen und Unternehmen zurück, um so als Garant für die erwünschte Entwicklungsfinanzierung zu fungieren.<sup>41</sup>

Taiwan, das vor allem auf steuerliche Förderanreize setzte, nutzte dieses Instrumentarium in deutlich geringerem Maße (Rodrik, 1994). In Südkorea dagegen, wo die subventionierte Kreditvergabe das wichtigste Fördermittel war, intervenierte der Staat so selektiv wie kaum in einem anderen Entwicklungsland (Piechottka, 2000, 122 ff.) und finanzierte vor allem die für das Land typischen diversifizierten Großunternehmen (Chaebols). In der Phase der starken kapitalintensiven Förderstrategie in den siebziger Jahren waren über die Hälfte der Kredite zinsvergünstigte politische Darlehen. Die vergebenen Kreditsubventionen machten in dieser Zeit knapp 10 Prozent des BIP aus (Piechottka, 2000, 130 f.; Noland/Pack, 2003, 41). In den achtziger Jahren wurde diese Praxis allerdings deutlich zurückgeführt und der Kapitalmarkt (etwas) stärker liberalisiert.

*Forschungsförderung* (Piechottka, 2000, 247 ff., 268 ff.; Noland/Pack, 52). In beiden Staaten förderte der Staat Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten und betrieb darüber hinaus auch eine gezielte Technologiepolitik.<sup>42</sup> Zahlreiche staatliche Agenturen versuchten, weltweit relevante Technologien zu identifizieren, sie zu übernehmen, daraus Innovationen zu entwickeln und diese dann an den Unternehmenssektor weiterzugeben. In Taiwan ging der Staat häufig anfänglich ein Joint Venture mit einem Unternehmen ein und stellte dabei nicht nur das technologische Wissen, sondern auch hoch qualifizierte Mitarbeiter und Startkapital zur Verfügung.

*Öffentliche Unternehmen* (Rodrik, 1994; Noland/Pack, 2003, 52). Der Staat gründete in Wirtschaftsbereichen, in denen ihm die privatwirtschaftliche Aktivität nicht ausreichend erschien, nicht selten öffentliche Unternehmen. Dies war vor allem in Taiwan sehr verbreitet, wo diese Firmen später teilweise an die Privatwirtschaft weitergegeben wurden (zum Beispiel Herstellung von Glas, Plastik, Stahl und Zement). In Südkorea gab es vor allem in den Grundstoffindustrien, in denen Größenvorteile und Vorleistungsverflechtungen wichtig waren, zahlreiche Staatsbetriebe. Diese sollten teilweise auch als verlässliche Zulieferer für andere Wirtschaftsbereiche dienen.

### Bewertung

Hat die Industriepolitik die Wachstums- und Exporterfolge Taiwans und Südkoreas maßgeblich beeinflusst? Eine eindeutige Antwort auf diese Frage fällt aufgrund von Datenmangel und starker methodischer Probleme sehr schwer (Piechottka, 2000, 62 ff.). So lässt sich vor allem nicht feststellen, wie sich die Volkswirtschaften ohne die vielfältigen staatlichen Interventionen entwickelt hätten. Es verwundert daher nicht, dass in der Literatur erhebliche Uneinigkeit besteht und Urteile nicht selten ideologisch gefärbt sind. Das Spektrum der Antworten reicht dabei von einem negativen Einfluss der Industriepolitik, der durch die übrigen wachstumsfreundlichen Rahmenbedingungen (zum Beispiel gute Humankapitalausstattung, stabile Wirtschaftspolitik) überkompensiert wurde, bis hin zu einer vermeintlich entscheidenden Rolle für die ökonomische Erfolgsstory (Rohde, 1999, 70 ff.; Piechottka, 2000, 66). Die objektive Wahrheit liegt wohl zwischen diesen Extremen.

Zu warnen ist vor vorschnellen und vereinfachten Schlüssen, wie sie zuweilen von Globalisierungskritikern getroffen werden. So darf der unbestreitbare Wachstumserfolg offensichtlich nicht einfach pauschal der Industriepolitik zugeschrieben werden. Zudem sollte nicht von leicht zu beurteilenden Einzelbeispielen erfolgreicher Förderung auf die Vorteilhaftigkeit der Industriepolitik generell geschlossen werden. Denn wichtige negative Wirkungen einer selektiven Wirtschaftspolitik sind kaum direkt zu erkennen. Dazu gehören etwa die verlorene Konsumentenrente durch hohe Zölle und folglich überhöhte Importpreise, aber auch die negativen Anreize höherer Steuern zur Subventionsfinanzierung. Ebenso sind hier die verzerrenden Effekte zu nennen, wenn „falsche“ Branchen zwar mit gewissem zeitweiligem Erfolg gefördert werden, aber größere komparative Vorteile und Wachstumschancen in anderen Wirtschaftszweigen liegen, deren Entwicklungschancen behindert werden.

Es bieten sich verschiedene Kriterien an, um die Industriepolitik zu beurteilen:

Die *Gesamtproduktivität der Produktionsfaktoren* (TFP – totale Faktorproduktivität), in der sich (auch) die Effizienz der Ressourcennutzung und das Ausmaß des technischen Fortschrittes niederschlagen, lässt sich nur schwer messen. Verschiedene Studien kommen daher zu unterschiedlichen Ergebnissen, was die Verlässlichkeit dieses Indikators etwas zweifelhaft erscheinen lässt (Piechottka, 2000, 69; Noland/Pack, 2003, 44). Insgesamt sind die – daher mit Vorsicht zu behandelnden Ergebnisse – gleichwohl eher ernüchternd. Zumeist zeigen die Studien keinen positiven Zusammenhang zwischen der Förderung einzelner Sektoren und dem TFP-Wachstum. Dies gilt auch für aktuelle und besonders gründliche Studien. Hypothetische Überlegungen für Taiwan machen deutlich, dass sich selbst bei optimistischen Annahmen nur ein sehr geringer Teil des Wirtschaftswachstums mit der Wirkung der Industriepolitik auf das TFP-Wachstum erklären lässt (Noland/Pack, 2003, 42 ff., 56 f.). Das liegt nicht zuletzt daran, dass das Gros des Wirtschaftswachstums in Taiwan und Südkorea auf die quantitative und qualitative Zunahme der Produktionsfaktoren selbst und hier vor allem des Sach- und Humankapitals zurückzuführen ist (Piechottka, 2000, 69; Noland/Pack, 2003, 86).

Es stellt sich daher die Frage, wie weit die Industriepolitik zu dieser *Zunahme der Produktionsfaktoren* selbst beigetragen hat. Das starke Wachstum der Erwerbstätigkeit lässt sich in erster Linie mit der Bevölkerungsentwicklung und dem flexiblen Arbeitsmarkt erklären, die ständige Qualitätsverbesserung des Humankapitals hingegen mit intensiven zumeist staatlichen Bildungsinvestitionen. Hier ist folglich kaum Raum für einen industriepolitischen Einfluss. Dagegen lässt sich ein solcher für das hohe Wachstum der Sachinvestitionen und damit des Kapitalstocks nicht vollständig ausschließen, wenngleich klare empirische Belege dafür fehlen. Dies gilt zudem eher für die frühe Startphase (Take-off) als für die spätere Phase der Industriepolitik (Noland/Pack, 2003, 99; Rodrik, 1994). Ob der positive Einfluss groß und relevant war, muss gleichwohl bezweifelt werden. Dafür spricht eine Reihe von Gründen (Noland/Pack, 2003, 95 ff.):

- Nach dem Reformschwenk in Taiwan und Südkorea war generell ein wachstumsfreundliches positives Investitionsklima vorhanden, das durch politische und wirtschaftlich stabile Verhältnisse noch gefördert wurde (Rodrik, 1994).
- Eine recht gute Infrastruktur und deren weitere Verbesserungen erhöhten die Profitabilität von Investitionen.
- Die Vorleistungsverflechtungen der geförderten Sektoren zu den übrigen Wirtschaftszweigen waren eher gering (Noland/Pack, 2003, 46 ff., 57), so dass die Industriepolitik kaum eine breite investitionsstimulierende Wirkung in der gesamten Wirtschaft gehabt haben dürfte.
- Bei der in den sechziger und siebziger Jahren noch recht geringen Kapitalverflechtung mit dem Ausland mussten Investitionen aus den heimischen Ersparnissen finanziert werden, die in der Tat sehr hoch waren und stark wuchsen. Ein überzeugender Zusammenhang zwischen den hohen Sparquoten und der Industriepolitik lässt sich jedoch nicht herstellen (Noland/Pack, 2003, 94).
- Trotz starken Kapitalstockwachstums nahm die Kapitalproduktivität nicht in dem Maß ab, wie man es hätte erwarten können (bei ab-



nehmenden Grenzerträgen). Die Investitionsanreize blieben folglich hoch. Dazu trugen nicht zuletzt die hohen Humankapitalinvestitionen, die Offenheit für neue Technologien, die Arbeitsmarktflexibilität und der internationale Wettbewerbsdruck bei – Faktoren, die selbst nicht notwendigerweise mit der selektiven Förderung einzelner Wirtschaftszweige in Verbindung stehen.

Auch die Wirkung der Industriepolitik auf die *Veränderung der Produktionsstruktur* lässt sich nicht eindeutig bestimmen, vor allem da nicht klar ist, wie sich die Wirtschaft bei freiem Wirken der Marktkräfte gemäß den (sich verändernden) komparativen Vorteilen entwickelt hätte. Es gibt zweifellos einige Erfolgsbeispiele, wie auch die Weltbank zugibt (World Bank, 1993, 5 f.). Doch ebenso gibt es viele Fälle gescheiterter industriepolitischer Bemühungen, wie etwa in Südkorea mit Blick auf die sehr aufwendige und breit angelegte Schwerindustrieförderung in den siebziger Jahren oder im Automobilsektor in Taiwan. Manchmal scheint die Industriepolitik auf den ersten Blick erfolgreich gewesen zu sein, etwa in der koreanischen Automobil- oder Halbleiterindustrie, die stark wuchs und gute Exporterfolge aufweisen konnte. Doch bei genauerem Hinsehen wird deutlich: Hier dürfte der Staat eher dem Privatsektor gefolgt sein (Piechottka, 2000, 255, 264), ist also bildlich gesprochen auf einen bereits fahrenden Zug aufgesprungen. Zudem hat eine übermäßige Förderung teilweise zu einem Aufbau von Überkapazitäten geführt (Piechottka, 2000, 332).

Als Zwischenfazit lässt sich festhalten: Während nicht auszuschließen ist, dass die Industriepolitik in der Frühphase möglicherweise gewisse positive Wirkungen (vor allem auf das Anspringen der Investitionstätigkeit) hatte, so dürfte sie ab den siebziger Jahren insgesamt eher negative Wohlfahrtswirkungen mit sich gebracht haben (Noland/Pack, 2003, 99). Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang auch die Reaktion der Staaten selbst (Piechottka, 2000, 245 f., Noland/Pack, 2003, 68 f.). So hat die südkoreanische Regierung die starke Förderung der Schwerindustrie und der Chaebols, die gegen Ende der siebziger Jahre zu hoher Inflation und einer Stabilisierungskrise geführt hatte, selbst stark reduziert und in der Folge einen neuen Liberalisierungsschub initiiert. Ebenso vermin-

derte Taiwan die Intensität der Industriepolitik in den achtziger Jahren, nachdem man zur Überzeugung gekommen war, dass die Kosten den Nutzen dieser Strategie überstiegen.

Zudem sind die langfristig nachteiligen Folgen der Industriepolitik vor allem in Südkorea in Rechnung zu stellen. Denn die mangelnde Entwicklung des Bankensystems vor allem mit Blick auf die Risikoabschätzung von Krediten und der starke staatliche Einfluss mit der Folge eines hohen Anteils von Problemkrediten haben zweifellos zur Finanzkrise Ende der neunziger Jahre beigetragen (Piechottka, 2000, 131, 334; Noland/Pack, 2003, 70 f.). Hier ist allerdings zu beachten, dass die Liberalisierung des Kapitalverkehrs erst die Voraussetzungen für einen starken Zufluss ausländischen Kapitals schaffte, der vom südkoreanischen Finanzsystem nicht adäquat kanalisiert werden konnte. Auch die langjährige enge Verflechtung zwischen Staat, Banken und Großunternehmen (Chaebols) dürfte ein Klima der Vetternwirtschaft begünstigt haben, in dem zu wenig auf verlässliche Standards bei Rechnungslegung und Konkursrecht geachtet wurde und es stattdessen möglich war, durch undurchsichtige Quersubventionierung in ineffizienten Betrieben Ressourcen zu vernichten.

#### Übertragbarkeit auf andere Entwicklungsländer fraglich

Abgesehen von dieser sehr bescheidenen Erfolgsbilanz stellt sich die Frage, ob die industriepolitischen Strategien Taiwans und Südkoreas überhaupt reproduziert werden könnten (Rodrik, 1994; Rohde, 1999, 137 ff.; Piechottka, 2000, 337 und 339; Noland/Pack, 2003, 38, 67 f., 77 ff.). Hierbei lässt sich zwischen wirtschaftlichen und politischen Einflussfaktoren grob trennen.

Die Auswirkungen der japanischen Okkupation beider Staaten in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts (Südkorea 1910 bis 1945, Taiwan 1895 bis 1945 [Piechottka, 2000, 288]) auf die ökonomischen Vorbedingungen vor den sechziger Jahren werden dabei auch der *wirtschaftlichen Sphäre* zugeordnet. Sicherlich ist diese Phase aus politischer Sicht der unterdrückten Länder sehr kritisch zu sehen. Der japanische Einfluss dürfte jedoch dazu beigetragen haben, dass wichtige Wachstumsgrundlagen etabliert wurden, wie vor allem erste Industrialisierungsschritte, eine

vergleichsweise funktionsfähige Infrastruktur und ein für das Entwicklungsniveau recht hoher Bildungsstand. Diese Voraussetzungen sind in vielen anderen Entwicklungsländern in dieser Form nicht gegeben.

Daneben waren beide Länder nur spärlich mit natürlichen Ressourcen ausgestattet, was ihre Exportmöglichkeiten zunächst stark beschränkte und zu tendenziell defizitären Handelsbilanzen führte. Wollten sie dauerhaftes Wirtschaftswachstum erzielen, zu dem der Import von Vorleistungen, Kapitalgütern und Technologie gehört, waren sie gezwungen, auf Industriegüterexporte zu setzen und eine Exportoffensive zu starten, um diese Einfuhren finanzieren zu können. Ressourcenreiche Entwicklungsländer sind in geringerem Maße gezwungen, diese Strategie zu verfolgen. Ressourcenreichtum kann sogar zur Bürde werden, wenn eine starke Exporttätigkeit zu einer Währungsaufwertung führt und den Export anderer Güter behindert oder wenn die Gewinne des Ressourcenabbaus die Korruption fördern.

Sehr wichtig waren jedoch auch die *politischen Einflussfaktoren*, wenn man bedenkt, dass in vielen armen Entwicklungsländern, vor allem in Afrika, manche wirtschaftsförderliche Reformen nicht in Erwägung gezogen werden, weil sie einflussreiche Eliten benachteiligen würden. Zum anderen mag es an der Umsetzung von Reformen mangeln, wenn in der Bürokratie Misswirtschaft und Korruption herrschen.

In Südkorea und Taiwan dagegen waren die Regierungen einem starken Erfolgsdruck ausgesetzt. Es mangelte ihnen anfangs einerseits dem Volk gegenüber an Legitimation. Andererseits standen sie in Konkurrenz zu ihren kommunistischen Nachbarn. Beides führte dazu, dass eine Strategie des Wirtschaftswachstums gewählt wurde, um sich über wirtschaftlichen Erfolg zu legitimieren und im Systemwettbewerb behaupten zu können. Die Politik war folglich in wesentlich stärkerem Maße als in vielen anderen Entwicklungsländern üblich von ökonomischen Erwägungen geprägt – und nicht von persönlicher Bereicherung der machthabenden Elite.

Einige Sonderfaktoren erleichterten auch die Umsetzung einmal avisierten Reformen. So handelte es sich in Taiwan und Südkorea lange Zeit um au-

toritäre Regime, die in ihrem Handeln naturgemäß weniger restringiert sind als demokratische Regierungen. Vor allem in Südkorea war der Preis, den die Gesellschaft dafür zahlen musste, jedoch recht hoch, da Widerstände teilweise gewaltsam unterdrückt wurden. Durch die japanische Okkupation waren vormalige Eliten in ihrer Machtposition stark geschwächt worden, so dass den Reformen von dieser Seite kaum Widerstand entgegengebracht werden konnte. Schließlich sorgen ein hohes Ansehen und eine relativ gute Ausbildung der Beamten für eine vergleichsweise funktionsfähige Bürokratie, die freilich auch nicht völlig frei von Korruption war. Eine effektive Verwaltung war wichtig, weil viele der selektiven Förderstrategien sehr aufwendig waren (zum Beispiel Zollerstattungen auch für Zulieferer von Exportfirmen) und erhebliche Ansatzpunkte für Rent Seeking und Korruption boten.

Auch erlaubte eine recht ausgeprägte Gleichheit in der Einkommensverteilung eine Politik, die weniger auf Umverteilung setzte. Dazu hatte eine Landreform beigetragen, die ohne den Machtverlust der Eliten ebenfalls nicht möglich gewesen wäre. Weniger Ungleichheit der Vermögen ist – wie in Kapitel 3.4 gezeigt – eine wichtige Voraussetzung dafür, dass absolute Armut verringert werden kann. Vor allem steigen die Anreize und Möglichkeiten, sich wirtschaftlich zu betätigen und in die eigene Zukunft zu investieren.<sup>43</sup> Ein geringerer Schwerpunkt auf Umverteilung ermöglichte zudem eine stabilere Wirtschaftspolitik, besonders weil weniger Staatsausgaben nötig waren, die in anderen Ländern dazu beitrugen, dass Inflation und Verschuldung stiegen.

Weitere Aspekte spielten eine Rolle:<sup>44</sup> So gewährleistete die Staatsform eine recht lang anhaltende Kontinuität der Politik, die Vertrauen weckte, während häufige Regierungswechsel – etwa in einigen lateinamerikanischen Staaten – nicht selten zu Veränderungen der Politikrichtung führten. Daneben war der Arbeitsmarkt sehr flexibel, weil Gewerkschaften zeitweise unterdrückt, Streiks verboten und keine Mindestlöhne eingeführt wurden. Es liegt auf der Hand, dass diese Vorteile durch erhebliche Einbußen an politischer Freiheit erkaufte wurden. Es geht jedoch hier darum, eine nüchterne Bestandsaufnahme der Voraussetzungen für den Wachstumserfolg vorzunehmen, und nicht darum, diese uneingeschränkt auch zur Nachahmung zu empfehlen.

Alles in allem haben Taiwan und Südkorea wichtige Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung einer wachstumsorientierten Exportstrategie besessen. Dies gilt vor allem mit Blick auf die – aus ökonomischer Sicht – recht guten politischen Reformbedingungen. Soweit diese Voraussetzungen jedoch – was der Regelfall sein dürfte – in anderen Entwicklungsländern nicht erfüllt sind, droht eine selektive Industriepolitik zu einem Spielball von einflussreichen Interessengruppen zu werden. Selbst in Südkorea und Taiwan erschwerte eine solche Entwicklung die geplante Rückführung der Industriepolitik erheblich (Noland/Pack, 2003, 69). Eine Nachahmung erscheint daher – angesichts der ohnehin zweifelhaften Vorteile dieser Strategie – in den meisten Fällen nicht ratsam.<sup>45</sup> Vielmehr sollten die wirtschaftspolitischen Reformen auf die Schaffung guter allgemeiner Wachstumsbedingungen gerichtet sein, wie die Einrichtung verlässlicher Institutionen, grundlegende Bildung, Krankheitsbekämpfung, Infrastrukturverbesserung, Landreform, stabile makroökonomische Politik, Technologietransfer usw. (s. Kapitel 4.1).

Diese Studie hat die Auswirkungen der Globalisierung auf die Entwicklungsländer analysiert und auf der Basis der ermittelten Ergebnisse Erfolgsstrategien und Handlungsempfehlungen für die Wirtschaftspolitik identifiziert. Dabei ging es auch darum, die Kritik von Globalisierungsgegnern aufzugreifen und einer fundierten wissenschaftlichen Analyse zu unterziehen.

Den Globalisierungskritikern ist zweifellos Recht zu geben, wenn sie die massiven Einkommensunterschiede zwischen den Industrie- und den ärmeren Entwicklungsländern beklagen. Es kommt folglich darauf an, bei weiter zunehmendem Wohlstand weltweit die Ungleichheit und Armut zu verringern. Tatsächlich erscheint dies im Zeitalter der Globalisierung (seit 1980) gelungen zu sein. Fundierte Analysen widerlegen demnach die Behauptungen von Gegnern, die Globalisierung habe die weltweite Ungleichheit und Armut (Kaufkraft von einem US-Dollar pro Tag) verschärft. Auch andere wohlfahrtsrelevante Indikatoren wie Lebenserwartung und Kindersterblichkeit haben sich seit 1980 weiter verbessert.

Zu dieser Erfolgsgeschichte aus globaler Sicht hat vor allem die gute Wachstumsperformance der vormals sehr armen Länder China und Indien beigetragen, die seit 1980 auf einen marktwirtschaftlich orientierten Reform- und Globalisierungskurs eingeschwenkt sind. Auch zahlreiche andere asiatische Staaten hatten nach wichtigen Schritten zur Weltmarktöffnung erhebliche wirtschaftliche Erfolge zu verbuchen und konnten ihren Lebensstandard dem der Industrieländer annähern. Viele Länder der GUS, die seit 1990 einen massiven Wachstumseinbruch und einen starken Anstieg von Armut und Ungleichheit hinnehmen mussten, sind jedoch seit einigen Jahren auf einen ansehnlichen Wachstumskurs eingeschwenkt. Als Problemregion hat sich vor allem Subsahara-Afrika erwiesen – was sowohl Stand wie auch Veränderung des Lebensstandards betrifft. Auch Lateinamerika hat nur mäßige wirtschaftliche Fortschritte gemacht. Doch mangelt es in diesen Regionen und vor allem in Afrika

an der Einbindung in die Globalisierung und an einer konsequenten Umsetzung von Reformen.

Auch eine weitere Behauptung der Globalisierungsgegner hat sich zumindest als zweifelhaft erwiesen. So ist ein Vergleich des Zeitraums der Globalisierung (seit 1980) mit der Phase 1960 bis 1980 problematisch, in der die Wirtschaftspersormance zahlreicher Entwicklungsländer besser war. Denn zum einen wirken sich hier regionale Sonderfaktoren aus (Ölpreisentwicklung im Mittleren Osten, Transformation im ehemaligen Ostblock). Zum anderen wird nicht hinreichend berücksichtigt, dass die Abschottungsstrategie der sechziger und siebziger Jahre vielerorts Belastungen hinterlassen hat, die das Wachstum in der Folgezeit schwächten (zum Beispiel ineffiziente Ressourcenallokation, hohe Auslandsverschuldung).

Die bisherigen Aussagen haben allenfalls auf eine zeitliche Koinzidenz zwischen Globalisierung und marktwirtschaftlichen Reformen auf der einen und dem Wirtschaftswachstum auf der anderen Seite abgestellt. Tatsächlich erweist es sich als schwierig, einen über jeden Zweifel erhabenen kausalen Zusammenhang zwischen Handels- oder Kapitalverkehrsöffnung und der Wachstumsperformance herzustellen.

Mit Blick auf die Handelsintegration deuten theoretische Überlegungen, empirische Fakten und die Erfahrung mit der Importsubstitutionsstrategie der sechziger und siebziger Jahre jedoch auf einen recht klaren positiven Wachstumsbeitrag hin. Selbst kritische Stimmen in der Wissenschaft, die weniger Gewicht auf die Handelsliberalisierung legen, sehen nicht die Lösung in einer Rückkehr zur Abschottungsstrategie, wie sie von einigen Globalisierungsgegnern zuweilen gefordert wird.

Bei der Kapitalverkehrsliberalisierung ist zwischen kurz- und langfristigen Strömen zu unterscheiden. Wie die Finanzkrisen zahlreicher Schwellenländer in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre gezeigt haben, war die Liberalisierung des kurzfristigen Kapitalverkehrs, die auch der Internationale Währungsfonds und viele Wissenschaftler befürwortet hatten, zu voreilig. Den Globalisierungsgegnern ist in dieser Hinsicht weitgehend

Recht zu geben. Ein robuster positiver Zusammenhang zwischen Kapitalverkehrsliberalisierung und Wirtschaftswachstum lässt sich wohl auch deshalb kaum etablieren. Demgegenüber erweist sich dies bei den ohnehin weniger schwankenden ausländischen Direktinvestitionen als möglich, zumindest wenn das Entwicklungsland die Voraussetzungen (etwa hinsichtlich eines gewissen Bildungsstands) hat, damit sich neues ausländisches Wissen und neue Technologien in der heimischen Wirtschaft verbreiten können.

Ebenfalls zeigt sich ein positiver kausaler und signifikanter Zusammenhang zum Wirtschaftswachstum in den neunziger Jahren, wenn man einen aggregierten Globalisierungsindikator aus verschiedenen Einzelindikatoren bildet (Veränderung der Importzölle, der Direktinvestitionszuflüsse und des Offenheitsgrades bei Im- und Exporten im Laufe der achtziger Jahre).

Globalisierung allein reicht jedoch nicht aus, um eine nachhaltige Wachstumsperformance zu erreichen. Makroökonomische Stabilität und vor allem wirtschaftsfreundliche Institutionen sind dazu auch nötig, etwa sichere Eigentumsrechte, politische Stabilität, Rechtsstaatlichkeit oder Korruptionskontrolle. Tatsächlich hat die wissenschaftliche Forschung der neunziger Jahre gezeigt, dass man die Bedeutung solcher Institutionen lange unterschätzt hatte. So wurden sie im Reformkanon (Washington Consensus), der sich nach der Phase der Importsubstitution in den achtziger Jahren durchsetzte, nur wenig beachtet. Das hat dazu beigetragen, dass die grundsätzlich als sinnvoll anerkannten Rezepte Stabilisierung, Weltmarktöffnung, Privatisierung und Deregulierung in vielen Staaten entweder nicht ausreichend umgesetzt wurden, weil die politischen Institutionen zu schwach (und beispielsweise korrupte Eliten zu stark) waren, oder nicht hinreichend positive Effekte hatten, weil mangelnde wirtschaftliche Institutionen und andere Hemmnisse bei Infrastruktur, Kreditmarkt oder Bildung dies verhinderten.

Im Länderdurchschnitt zeigt sich tendenziell, dass die Globalisierung nicht systematisch zu mehr Ungleichheit innerhalb der Länder führt. Wenn dies gilt und zudem die Globalisierung Wachstum begünstigt, führt sie auch



zu einer Verminderung der absoluten Armut, weil die Ärmsten in gleichem Maße vom induzierten Wachstum profitieren. Empirische Untersuchungen und das Beispiel vieler asiatischer Staaten stützen diese These. Allerdings ist unzweifelhaft, dass es auch Verlierer im Globalisierungsprozess gibt. So führen die Öffnung für Handel und Kapitalverkehr und der damit verbundene Strukturwandel im Zuge der größeren Spezialisierung auf die komparativen Vorteile dazu, dass einige Menschen zumindest vorübergehend ihren Arbeitsplatz verlieren. Gleiches kann passieren, wenn ein Entwicklungsland aufgrund überhitzter Wirtschaft und zu hoher Inlandsnachfrage in eine Zahlungsbilanzkrise gerät und einen strikten Stabilisierungskurs einschlagen muss. Menschen, die ohnehin am Rande des Existenzminimums leben, können von solchen wirtschaftspolitischen Maßnahmen hart getroffen werden. Die Globalisierungskritiker haben zu Recht darauf hingewiesen, dass Weltbank und Internationaler Währungsfonds bei der Umsetzung des Washington Consensus in Krisen- oder Schuldenländern zuweilen die Belange der Ärmsten zu wenig berücksichtigt haben. Seit Ende der neunziger Jahre hat hier jedoch ein Umdenken stattgefunden. So wurde etwa die Bedeutung sozialer Netze oder staatlicher Förderung von grundlegender Bildung und Gesundheit stärker betont.<sup>46</sup>

Inzwischen hat sich ein erweiterter Post-Washington Consensus herausgebildet, der die Bedeutung von Institutionen und Armutsbekämpfung wesentlich stärker als zuvor betont. Diese Studie hat vor allem die Handelspolitik, aber auch die Kapitalverkehrsliberalisierung in den Vordergrund gestellt und daher in diesen Bereichen noch detailliertere Handlungsempfehlungen gegeben. Dabei gilt für beide Aktionsfelder, dass stabile makroökonomische Verhältnisse eine zentrale Voraussetzung für den Erfolg von entsprechenden Liberalisierungsmaßnahmen bilden.

Um die im analytischen Teil grundsätzlich als sinnvoll erkannte Handelsöffnung Erfolg versprechend zu gestalten, ist eine Reihe von Maßnahmen denkbar. So kann eine graduelle Handelsliberalisierung empfehlenswert sein, wenn beispielsweise rigide Wirtschaftsstrukturen einer dynamischen Schaffung neuer Arbeitsplätze in Exportsektoren entgegenstehen. Auch mögen Zolleinnahmen im Staatshaushalt aufgrund anderweitig noch in-

effizienter Steuersysteme kurzfristig nicht ersetzbar sein. Soweit längere Übergangsfristen angesetzt werden, kommt es entscheidend darauf an, dass der Liberalisierungsplan klar, transparent und glaubhaft ist.

Zudem kann es notwendig sein, den Strukturwandel hin zu einer Spezialisierung auf die komparativen Vorteile moderat zu unterstützen und die Handelsliberalisierung so zu flankieren. Dabei kommt es in erster Linie darauf an, die Rahmenbedingungen für unternehmerische Aktivitäten zu verbessern. So geht es mit Blick auf die Exportfähigkeit etwa darum, Exportsteuern und Währungsüberbewertungen abzuschaffen, die Handelskosten durch Infrastrukturverbesserungen zu verringern und Transportleistungen und Hafenaufwicklungen mittels Deregulierung zu verbilligen. Exportinformationszentren, die vorübergehend staatlich finanziert werden, können helfen, den Zugang zu ausländischen Märkten zu erleichtern. Ganz allgemein sollte der Zugang zu Investitionskrediten verbessert werden, indem informell bestehende Eigentumsrechte verbrieft werden, Landreformen für eine breitere Vermögensbasis sorgen und Kreditmärkte funktionsfähiger gemacht werden. Auch Arbeitsmarktreformen sollten gegebenenfalls Einstellungshürden reduzieren, wie etwa hohen Kündigungsschutz oder Mindestlöhne, die nur kleine Gruppen bevorzugen.

Bei der Liberalisierung des Kapitalverkehrs muss differenziert werden. Die Öffnung für handelsbezogene Finanzströme und Währungskonvertibilität sollten frühzeitig umgesetzt werden. Auch der Zufluss von langfristig angelegten Direktinvestitionen kann recht bald zugelassen werden. Den ausländischen Investoren sollten dabei nicht zu umfangreiche Vorschriften – etwa bei der Kapitalbeteiligung oder der Nutzung heimischer Vorleistungen – gemacht werden, da empirische Untersuchungen gezeigt haben, dass positive Wachstumseffekte aufgrund von technologischen Spillovers in einem restriktiven Investitionsklima häufig schwächer ausfallen.

Bei der Freigabe des kurzfristigen Kapitalverkehrs ist vor allem in armen Entwicklungsländern, aber auch in vielen Schwellenländern eher zur Vorsicht zu raten. Zunächst sollten die heimischen Finanzmärkte ausreichend entwickelt werden, um möglicherweise hohe kurzfristige

Zuflüsse adäquat kanalisieren zu können. Wichtige Stichworte sind dabei eine ausreichende Größe und Liquidität des Marktes, eine funktionsfähige Finanzmarktaufsicht, erprobte Risikomanagementsysteme bei Finanzmarktakteuren, klare Rechnungslegungs- und Konkursregeln sowie ganz allgemein hinreichende Standards der Corporate Governance bei Banken wie bei Unternehmen.

Der Internationale Währungsfonds unterstützt die Staaten dabei mit seiner Überwachungsfunktion sowie mit dem Angebot von Best-Practice-Standards. Es geht aber auch darum, das Wechselkursregime flexibler zu gestalten, um die Gefahr spekulativer Attacken zu vermeiden. Diese nationalen Aktivitäten sind vor dem Hintergrund vielfältiger Aktivitäten zur Verbesserung der internationalen Finanzarchitektur zu sehen (unter anderem Basel II). Forderungen der Globalisierungsgegner nach Wechselkurszielzonen oder gar einer Devisentransaktionssteuer (Tobin-Steuer) sind daher – zusätzlich zu ohnehin gravierenden grundsätzlichen Bedenken – umso mehr fehl am Platze (Donges et al., 2003, 164 ff.).

Obwohl diese moderat marktwirtschaftlichen Empfehlungen von der großen Mehrheit der Ökonomen befürwortet werden, verweisen Globalisierungsgegner immer wieder auf Länder wie Taiwan und Südkorea, deren wirtschaftlicher Erfolg lange Zeit mit einer intensiven staatlichen Interventionstätigkeit einherging. Dabei berufen sie sich auch auf die ökonomische Theorie, die zumindest grundsätzlich für unterentwickelte Staaten einen gewissen Raum für Erziehungszölle und selektive Industriepolitik zugunsten einzelner Branchen oder Unternehmen lässt. Solche Politikmaßnahmen müssten jedoch starke Wettbewerbsanreize enthalten und über eine im Voraus bekannte Frist allmählich auslaufen.

Aus praktischen politischen Erwägungen ist jedoch zur Vorsicht bei einer selektiven Förderung zu raten, weil die Gefahr groß ist, die falschen Branchen auszuwählen, Einfallstore für Rent Seeking und Korruption zu bieten und eine Vergeltung des benachteiligten Auslandes und einen schädlichen Subventionswettlauf zu provozieren.

Zudem zeigt ein genauerer Blick auf Südkorea und Taiwan, dass industriepolitische Interventionen für andere arme Entwicklungsländer kaum empfehlenswert sind. So gab es zwar gewisse Erfolge, aber auch zahlreiche gescheiterte Förderversuche. Insgesamt zeigt die empirische wissenschaftliche Analyse: Allenfalls für die Frühphase in den sechziger Jahren lassen sich leicht positive Wirkungen nicht ausschließen, die allerdings nur zu einem geringen Teil zum Wirtschaftswachstum beigetragen haben dürften. In späteren Phasen, als etwa die massive Förderung der Schwerindustrie in Südkorea Ende der siebziger Jahre zu einer Wirtschaftskrise führte, fällt die Bilanz weitgehend negativ aus. Vor allem aus diesem Grund haben die Regierungen beider Länder im Laufe der achtziger Jahre ihre Interventionsaktivitäten allmählich zurückgefahren, was selbst diesen vergleichsweise wachstumsorientierten Regierungen und effizienten Bürokratien schwer fiel, weil sich politischer Widerstand dagegen formiert hatte. In Staaten mit schwächeren Regierungen und Exekutiven würden derartige Instrumente wohl noch viel stärker zum Spielball mächtiger Interessengruppen.<sup>47</sup> Damit stiege die Wahrscheinlichkeit, dass die falschen Sektoren und Unternehmen gefördert würden.

Der Wachstumserfolg dieser Staaten beruht kaum auf der Industriepolitik, sondern auf anderen Faktoren: einem relativ hohen Bildungsstand bereits 1960, starken Investitionen in Bildung und Bildungsqualität, einer recht funktionsfähigen Infrastruktur, einer relativ egalitären Vermögensverteilung aufgrund früher Landreformen, einer großen Technikoffenheit, recht stabiler makroökonomischer Politik und einer hohen Sparquote. Auch die Bedeutung einer starken wachstumsorientierten Regierung, die sich durch wirtschaftliche Erfolge – auch in Konkurrenz zu ihren kommunistischen Nachbarn – ihre Existenzberechtigung erarbeiten musste, darf nicht unterschätzt werden. Denn viele Regierungen in Entwicklungsländern werden von Eliten dominiert oder zumindest beeinflusst. Diese sind an breit angelegten Reformen, die auch den armen Bevölkerungsschichten zugute kämen, oft nicht interessiert, weil ihre eigenen Besitzstände auf dem Spiel stehen.

Als Fazit der hier gegebenen Handlungsempfehlungen sind freilich mehrere Einschränkungen zu bedenken: So werden Reformen immer

an den länderspezifischen Gegebenheiten ansetzen müssen. Auch dürfte eine Reihe dieser Reformen nicht leicht oder nicht sehr zügig umgesetzt werden können. Zu denken ist dabei etwa an die Schaffung von mehr Rechtsstaatlichkeit oder die Bekämpfung von Korruption, was aufwendig und zeitintensiv ist. Zudem mögen diese und eine Reihe weiterer Maßnahmen auf erhebliche politische Widerstände stoßen, so etwa eine stärkere Vermögensbesteuerung, die Umschichtung von Staatsausgaben oder Arbeitsmarktreformen, die Besitzstände der Insider angreifen. Schließlich stellt sich bei einer Reihe von Maßnahmen die Frage der Finanzierbarkeit, so etwa beim Ausbau der Infrastruktur, bei Mikrokreditprogrammen oder der Förderung qualitativ hoher Grundbildungsmöglichkeiten. Diese Einschränkungen können jedoch nicht dazu dienen, den als richtig erkannten Reformweg nicht zu gehen.

Zudem kann die internationale Staatengemeinschaft den Entwicklungsländern auf vielfältige Weise helfen (DGVN, 2003, Kapitel 8). So etwa finanziell durch umfangreiche Entwicklungshilfe und weitgehenden Schuldenerlass für Staaten, die konsequente Reformprogramme durchführen. Bei politischen Widerständen von Gruppen mit Partikularinteressen gegen gesamtwirtschaftlich als sinnvoll betrachtete Reformen können die Bretton-Woods-Institutionen durch das Vorschreiben von Kreditbedingungen eine wichtige Rolle im Interesse auch der Ärmsten spielen. Um eine exportgetriebene Entwicklung wie in Asien zu ermöglichen, müssen die Industrieländer ihre Handelsschranken bei arbeitsintensiven Gütern etwa im Agrar- oder Textilsektor senken. Hierin liegt wohl die effektivste Form der Entwicklungshilfe.

## Anmerkungen

- 1 Der Schwellenwert zwischen Industrie- und Entwicklungsländern lag im Jahr 2001 bei rund 9.200 US-Dollar (zu laufenden Wechselkursen; WDI, 2003, XXV).
- 2 Zu den OECD-Hoheinkommensländern zählen nicht die folgenden OECD-Mitglieder: Mexiko, Polen, Ungarn, Tschechische Republik, Slowakische Republik, Türkei.
- 3 Sala-i-Martin (2002b) testet sein Ergebnis anhand von acht verschiedenen Ungleichheitsmaßen neben dem Gini-Koeffizienten. In der vorliegenden Analyse berücksichtigt er die Transformationsstaaten noch nicht; jedoch ändert deren Einbeziehung auch nichts an seinem Ergebnis der sinkenden globalen Ungleichheit (Loungani, 2003b, 74).
- 4 Sala-i-Martin kritisiert dabei auch die zu kurze Betrachtungsperiode von Milanovic (2002a), der im Zeitraum 1988 bis 1993 eine zunehmende Ungleichheit ermittelt.
- 5 Wenn jedoch beide Staaten ihre Wachstumsgeschwindigkeit in ähnlicher Form aufrechterhalten können und zugleich die Länder in Subsahara-Afrika weiterhin von wirtschaftlicher Stagnation betroffen sein sollten, dann nähme die individuelle globale Ungleichheit in Zukunft wohl wieder zu.
- 6 Wenn allerdings die Gruppen verkleinert werden und auf dieser Basis die Veränderung des Verhältnisses zwischen Reich und Arm berechnet wird, lässt sich eine Zunahme der globalen Ungleichheit zeigen. Dies ist jedoch nur eine sehr partielle Interpretation von Ungleichheit, die jegliche Veränderung zwischen den Extremen ausblendet. Der Gini-Koeffizient etwa ist daher ein vergleichsweise umfassendes Maß für Ungleichheit.
- 7 Ohne China ist eine Stagnation festzustellen, wobei einem Rückgang in Asien ein Anstieg vor allem in der Region Subsahara-Afrika gegenübersteht.
- 8 Importzölle verringern normalerweise die importierte Menge eines Produkts. Bei fallenden Durchschnittskosten führen sie eventuell sogar zum vollständigen Wegfall des Produkts, weil bei einer geringen Ausbringungsmenge die Herstellung nicht mehr lohnend wäre. Dies hätte ungleich stärkere negative Wohlfandswirkungen.
- 9 Bei einer – wenig wahrscheinlichen – landesintern begrenzten Wissensübertragung ist Freihandel nicht unbedingt die beste Lösung. Je größer ein Land ist und je länger es bereits Wissen akkumuliert hat, desto günstiger kann es produzieren. Bei internationalem Handel mag es dann einem kleinen und weniger entwickelten Land trotz seines grundsätzlichen Kostenvorteils (etwa aufgrund billigerer Arbeitskräfte) schwer fallen, in derartige Branchen vorzudringen. Es droht ein Lock-in in weniger attraktiven Branchen. Handelsbarrieren könnten in einem solchen Fall wohlfandtssteigernd wirken, weil so der Zugang der günstigeren ausländischen Produkte verhindert und die eigene Produktion in wachstumsstarken Branchen aufrechterhalten werden könnte. Eine ähnliche Argumentation gilt theoretisch auch für Agglomerationseffekte, wie etwa im Silicon Valley, wo eine Vielzahl von IT-Unternehmen es spezialisierten Zulieferern ermöglichen, günstig zu produzieren, und wo Wissen leicht austauschbar ist (Krugman/Obstfeld, 1997, 147 ff.). Die praktische Relevanz vor allem für Entwicklungsländer ist allerdings sehr fraglich.
- 10 Meist werden graduelle Liberalisierungen betrachtet, da der in der Theorie betrachtete Schritt von der Autarkie zum Freihandel in der Realität nicht vorkommt,

- sondern im Ausgangszustand selten eine vollständige Abschottung vorliegt und eine Handelsöffnung nur allmählich erfolgt.
- 11 Die Ländersamples für die drei betrachteten Indikatoren wurden teilweise um einzelne extreme Ausreißer bereinigt, da andernfalls die in Kapitel 3.3 vorzunehmende Normierung, die zur Aggregation zu einem Globalisierungsindikator notwendig ist, zu unplausiblen Ergebnissen (geringe Unterschiede zwischen dem Gros der Länder) führte.
  - 12 Die Einteilung in Globalisierer und Nichtglobalisierer anhand der hier gewählten Kriterien ist zwar auf den ersten Blick einleuchtend, jedoch zweifellos recht grob. Wenn drei Gruppen gewählt werden, zeigen sich bei den Exporten und Importen ebenfalls klare Wachstumsvorteile für die Länder, die sich stärker integriert haben. Bei den Importzöllen sind die Unterschiede zwischen den drei Gruppen jedoch recht gering.
  - 13 Für eine Bewertung von Entwicklungsstrategien, die auch aktuellere wissenschaftliche Erkenntnisse einbezieht und die auf Handelsbarrieren (Erziehungszölle) und staatliche Interventionen (selektive Industriepolitik) setzt, siehe Kapitel 4.1.
  - 14 In dieser Betrachtung werden Transaktionskosten und Risiken, wie etwa Beschränkungen beim Gewinntransfer oder im äußersten Fall die Enteignung, nicht berücksichtigt.
  - 15 Direktinvestitionen bringen für das Zielland weitere Vorteile. So nehmen die Staatseinnahmen tendenziell zu; auch die Arbeitsbedingungen sind in der Regel besser als bei heimischen Unternehmen (Brown et al., 2003).
  - 16 Dies ist jedoch weniger bei kostenorientierten Produktionsverlagerungen zu erwarten, bei denen arbeitsintensive Herstellungsstufen mit dem Ziel ausgelagert werden, die Waren wieder zu exportieren, um sie an einem anderen Ort in den Prozess der Endproduktion einzubringen. Denn in diesem Fall ist es in ärmeren Entwicklungsländern wahrscheinlich, dass aufgrund recht hoher Qualitätsanforderungen kaum Konkurrenz zu lokalen Produzenten besteht.
  - 17 Schließlich sei noch auf weitere potenzielle Nachteile verwiesen (Loungani/Razin, 2001), wie etwa die Möglichkeit, Kapital, das zuvor auf dem Kapitalmarkt im Entwicklungsland aufgenommen wurde, über Kreditverflechtung mit dem Mutterunternehmen ins Ausland zu transferieren. Auch mag es problematisch sein, wenn etwa bei Investitionen im Primärsektor enge Beziehungen zu korrupten Regimes aufgebaut werden, deren Zustimmung zum Abbau von Rohstoffen für den Direktinvestor wichtig ist. Allerdings haben sich die Direktinvestitionen in den vergangenen zwei bis drei Dekaden immer mehr vom primären Sektor abgewendet (Busse, 2003).
  - 18 Auch hier ist wie bei den Ex- und Importen bei einer Einteilung in drei Gruppen eine klare Wachstumsrangfolge zugunsten der jeweils stärker globalisierten Gruppe erkennbar.
  - 19 Bei zwei von sechs entsprechenden Spezifikationen wird die Zehn-Prozent-Schwelle knapp verfehlt.
  - 20 Auch wenn das Ländersample gedrittelt wird, ist eine klare Wachstumsrangfolge erkennbar. Das erste Drittel erreichte zwischen 1990 und 2000 einen Zuwachs des BIP pro Kopf von 23,9, das zweite von 15,0 und das dritte lediglich von 1,7 Prozent.
  - 21 Wenn eine andere Aggregationsmethode gewählt wird, bei der der beste Wert gleich hundert gesetzt wird und das Spektrum der weiteren Werte auch ins Negative reichen kann, ist der Indikator Weltmarktöffnung ebenfalls auf dem 1-Prozent-Niveau signifikant.

- 22 Ihre Einbeziehung ändert die Ergebnisse mit Blick auf die Signifikanz der Globalisierungsindikatoren allerdings nur unwesentlich. In Spezifikation 1 ist auch das Pro-Kopf-Einkommen 1990 bei der recht großen Ländergruppe nicht signifikant. Jedoch zeigen die weiteren Spezifikationen, dass diese Variable hoch signifikant wird, wenn in einer kleineren Ländergruppe Globalisierungsindikatoren einbezogen werden.
- 23 Einige schreiben dabei jedoch den geographischen Gegebenheiten im Vergleich zum Einfluss der Institutionen, der unabhängig von geographischen und anderen Einflüssen ist, nur eine sehr geringe Bedeutung zu (Easterly/Levine, 2002; Acemoglu et al., 2001; Rodrik et al., 2002). Andere Autoren kritisieren dies als zu eindimensional; sie betonen die eigenständige Relevanz geographischer Faktoren (etwa das Vorkommen von Malaria) für das Wirtschaftswachstum (Warner, 2002; Sachs, 2003). Auch Nunnenkamp (2003) weist darauf hin, dass beispielsweise Wassermangel und Schädlinge in tropischen Ländern zu erheblichen Ertragseinbußen in der Landwirtschaft führen können, was direkt wachstumsmindernd wirkt.
- 24 In ressourcenreichen tropischen Ländern wurden durch die Kolonialherren eher Institutionen geschaffen, die eine Ausbeutung der Naturschätze gewährleisteten, etwa indem eine einflussreiche und leicht kontrollierbare Elite etabliert wurde. Darüber ist mit Blick auf Subsahara-Afrika ein recht starker Zusammenhang zwischen ethnischer Fragmentierung der Bevölkerung, die sich häufig aus den Grenzziehungen der Kolonialgebiete ergab, und schwachen Institutionen identifiziert (Easterly/Levine, 1997).
- 25 Die Kuznets-Hypothese besagt, dass sich, ausgehend von einer agrarisch geprägten Wirtschaft, in der geringe Ungleichheit besteht, im Zuge der allmählichen Industrialisierung, bei der zunächst nur kleine Teile der Bevölkerung in Industrieunternehmen arbeiten und mehr verdienen als zuvor, die Ungleichheit erhöht, langfristig jedoch wieder zurückgeht. Der Trickle-Down-Mechanismus geht davon aus, dass Wachstum in armen Entwicklungsländern zunächst den Wohlhabenderen zugute kommt, bevor sich die Wirtschaftsimpulse allmählich auch bis hin zu den Ärmsten ausbreiten.
- 26 Für einen Überblick über weitere Einflussmöglichkeiten von Handelsliberalisierung auf die Armut siehe Matthes/Kroker (2003), für eine ausführlichere Darstellung Hemmer (2002, 47 ff.; McCulloch et al., 2001, 65 ff.; Bacchetta/Jansen, 2003).
- 27 Aufgrund der unterschiedlichen Armutszahlen lassen sich keine genauen Aussagen treffen. Hier wurde auf die Zahlen der Weltbank (Chen/Ravallion, 2004) sowie jene von Sala-i-Martin (2002b) und Bhalla (2002) abgestellt. Die Daten divergieren weniger für Subsahara-Afrika. Für Ostasien weisen Bhalla und Sala-i-Martin jedoch einen Rückgang von mehr als zwei Dritteln aus, während Chen/Ravallion lediglich eine 40-prozentige Senkung ermitteln.
- 28 Hohe Handelsbarrieren vor allem für einfache Industrieprodukte behindern selbstverständlich eine Exportdiversifikationsstrategie armer Entwicklungsländer.
- 29 Hier wird der Schwerpunkt der Analyse auf die Begründung temporärer Schutzmaßnahmen gelegt. Die wenig stichhaltigen Argumente für dauerhafte Schutzmaßnahmen – vor allem in Form einer strategischen Handelspolitik (Rentenumlenkung bei Oligopolmärkten und/oder zunehmenden Skalenerträgen) oder bei dem wenig realistischen Fall von nicht grenzüberschreitenden Wissensspillover – sind in Kapitel 3.1 behandelt.



- 30 Im gleichen Zeitraum ist die Armutsquote nach Weltbankangaben (Chen/Ravallion, 2004) jedoch leicht zurückgegangen.
- 31 Dies spielt vor allem in Lateinamerika eine wichtige Rolle (Kuczynski/Williamson, 2003).
- 32 Verschiedene Publikationen (Nash/Takacs, 1998; Hemmer et al., 2001, 93 ff., 108; Hoekman et al., 2001; McCulloch et al., 2001, Kapitel 7; Winters, 2002; World Bank, 2001, 56 ff.; World Bank, 2003, 179 ff.) stellen jeweils auf einige der hier aufgeführten Aspekte ab und bieten teilweise eine umfangreichere Diskussion zu einzelnen Themen.
- 33 Auch John Williamson stellt im Washington Consensus klar, dass unter den internationalen Organisationen in Washington keine Einigkeit über diese Frage bestand (Kuczynski/Williamson, 2003).
- 34 Bei regional stark konzentrierter Produktion oder einer landesweit vorhandenen Monokultur würde zudem die regionale oder nationale Wirtschaftskraft durch die entstehenden Einkommensverluste geschwächt – aus ökonomischer Sicht eine Externalität in Bezug auf die übrigen Wirtschaftszweige, etwa den Konsumgütersektor (Bacchetta/Jansen, 2003, 38 f.).
- 35 Für einen Überblick über nur mäßige Erfolge mit Außenhandelsförderorganisationen und aus den Erfahrungen abgeleiteten Erfolgsvoraussetzungen sowie zu alternativen Förderinstrumenten siehe English/de Wulf (2002).
- 36 Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf weiter fortgeschrittene Entwicklungs- und Schwellenländer. In sehr armen Entwicklungsländern ist der Finanzsektor dagegen zumeist kaum ausgebildet, und die (geringe) Kreditvergabe erfolgt häufig über den informellen Sektor (Geldverleiher), der zwar kaum Sicherheiten, dafür in der Regel aber hohe Zinsen verlangt (Hemmer et al., 2001, 84).
- 37 Hier findet sich auch eine Übersicht über die empfohlene Abfolge von Reformen (Sequencing) mit Bezug auf verschieden komplexe und risikoreiche Teilfinanzmärkte (vom Geldmarkt bis zum Markt für Derivate).
- 38 Länder wie Argentinien oder die Philippinen hingegen hatten – absolut gesehen – einen höheren Bildungsstand und ebenfalls eine gute Infrastruktur (Noland/Pack, 2003, 79), erreichten jedoch nur eine sehr bescheidene Steigerung des Lebensstandards und fielen daher im Vergleich zu den USA im Zeitverlauf zurück.
- 39 Neben den hier erwähnten industriepolitischen Strategien gab es eine Vielzahl weiterer allgemeiner oder selektiver Förder- und Subventionselemente, zum Beispiel staatliche Marktforschungshilfen, Steuervergünstigungen oder den zollfreien Import von Gütern, die zu höheren Preisen auf dem heimischen Markt abgesetzt werden konnten – Wastage Allowances (Rodrik, 1994; Piechottka, 2000, 247 ff.; 268 ff.; Pangestu, 2002; Noland/Pack, 2003, 40 f.).
- 40 In Südkorea wurde der Protektionsgrad nach einer Liberalisierungsphase zwischen 1965 und 1967 für rund ein Jahrzehnt wieder etwas erhöht (Piechottka, 2000, 177).
- 41 Zur Schwierigkeit, geeignete Branchen und Unternehmen sowie Fördervolumina und -zeiträume zu bestimmen, siehe Kapitel 4.1.
- 42 Sie ging über eine Grundlagenforschung weit hinaus, die sich theoretisch dadurch begründen lässt, dass privatwirtschaftliche Forschungsanreize auf diesem Feld gering sind. Denn die Unternehmen müssen in der Regel davon ausgehen, dass sie ihre Konkurrenten von dem neuen technologischen Wissen nicht ausschließen und sich somit die Erträge der Investition nicht vollständig aneignen können.

- 43 Demgegenüber steht die starke Ungleichverteilung von Landbesitz in vielen Staaten Lateinamerikas und Afrikas, wo zudem einflussreiche Eliten einer Vermögensumverteilung ablehnend gegenüberstehen.
- 44 Beide Staaten haben zudem durch ihren Seezugang geographische Vorteile im Vergleich zu Staaten, die im Inneren der Kontinente liegen und deren Transportwege zur Küste lang und vielleicht unwegsam sind.
- 45 Daher ist es kein wesentlicher Nachteil, wenn die internationalen Rahmenbedingungen – vor allem mit Blick auf die Welthandelsregeln der WTO – für eine selektive Industrie- und Exportförderungs politik mittels Subventionen inzwischen etwas weniger Freiheiten lassen (English/de Wulf, 2002; Noland/Pack, 2003, 90 ff.). Dies gilt jedoch nicht für die ärmsten Entwicklungsländer mit einem Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 1.000 US-Dollar, für die ein anfänglicher Impuls in Richtung Industrialisierung besonders nötig wäre.
- 46 Die Umschichtung der Staatsausgaben zugunsten grundlegender Bildung und Gesundheit war allerdings bereits ein Element des traditionellen Washington Consensus.
- 47 Das gilt auch für Importzollrückerstattungen an Exporteure, die in Südkorea und Taiwan von großer Bedeutung waren. Sie dienten bei hohen Importbarrieren dazu, die Kosten für ausländische Vorleistungen durch die Protektion nicht steigen zu lassen. Die Verwaltung derartiger handelspolitischer Instrumente erfordert eine kompetente Bürokratie, in der Korruption keine große Rolle spielen darf.

## Literatur

**Acemoglu, Daron / Johnson, Simon / Robinson, James A.**, 2001, The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation, in: *American Economic Review*, Vol. 91, No. 5, S. 1.369–1.401

**Aizenman, Joshua**, 2002, Financial Opening: Evidence and Policy Options, NBER Working Paper, Nr. 8900, Cambridge, MA

**Arteta, Carlos / Wyplosz, Charles / Eichengreen, Barry**, 2001, When Does Capital Account Liberalization Help More than It Hurts?, NBER Working Paper, Nr. 8414, Cambridge, MA

**Attac** (Hrsg.), 2002, Sand im Getriebe, Internationaler deutschsprachiger Rundbrief der Attac-Bewegung, Nr. 5 vom 11. März, S. 8–21

**Bacchetta, Marc / Jansen, Marion**, 2003, Adjusting to Trade Liberalization; the Role of Policy, Institutions and WTO Disciplines, World Trade Organisation, Special Study, Nr. 7, Genf

**Baker, Dean / Weisbrot, Mark / Kraev, Egor / Chen, Judy**, 2001, The Scorecard on Globalisation 1980–2000: Twenty Years of Diminished Progress, CEPR – Centre for Economic and Policy Research, Briefing Paper, Washington, DC

**Baldwin, Robert E.**, 2004, Openness and Growth: What's the Empirical Relationship?, in: Baldwin, Robert E. / Winters, Alan L. (Hrsg.), *Challenges to Globalization: Analyzing the Economics*, Chicago, S. 499–521

**Bannister, Geoffrey J. / Thugge, Kamau**, 2001, International Trade and Poverty Alleviation, IMF Working Paper, WP/01/54, Washington, DC

**Bender, Dieter**, 1994, Neuere Entwicklungen der Theorie internationaler Handelsbeziehungen: Anstöße zur Neuorientierung der Handelspolitik, in: *Jahrbuch der Sozialwissenschaft*, 45. Jg., S. 1–49

**Berg, Andrew / Krueger, Anne O.**, 2003, Trade, Growth, and Poverty: A Selective Survey, IMF Working Paper, WP/03/30, Washington, DC

**Bhagwati, Jagdish**, 1978, Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes, Foreign Trade Regimes and Economic Development, Nr. 11, Cambridge, MA

**Bhagwati, Jagdish / Srinivasan, Thirukodikaval Nilakanta**, 2002, Trade and Poverty in the Poor Countries, in: *The American Economic Review*, Vol. 92, No. 2, S. 180–183

**Bhalla, Surjit S.**, 2002, Imagine There's No Country: Poverty, Inequality, and Growth in the Era of Globalization, Institute for International Economics, Washington, DC

**Birdsall, Nancy / de la Torre, Augusto**, 2001, Washington Contentious: Economic Policies for Social Equity in Latin America, Carnegie Endowment for International Peace and the Inter-American Dialogue, Washington, DC

- Birdsall**, Nancy / **Hamoudi**, Amar, 2002, Commodity Dependence, Trade, and Growth: When „Openess“ Is Not Enough, Center for Global Development Working Paper, Nr. 7, Washington, DC
- Borensztein**, Eduardo / **De Gregorio**, José / **Lee**, Jong Wha, 1995, How Does Foreign Direct Investment Affect Economic Growth?, NBER Working Paper, Nr. 5057, Cambridge, MA
- Bourguignon**, François / **Morrisson**, Christian, 2002, Inequality Among World Citizens: 1820–1992, in: *The American Economic Review*, Vol. 92, No. 4, S. 727–744
- Bourguignon**, François et al., 2002, Making Sense of Globalization: A Guide to the Economic Issues, Centre for Economic Policy Research, CEPR Policy Paper, Nr. 8, London
- Bretschger**, Lucas, 2002, Wachstumstheoretische Perspektiven der Wirtschaftsintegration: Neuere Ansätze, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 222/1, S. 64–79
- Brown**, Drusilla K. / **Deardorff**, Alan V. / **Stern**, Robert M., 2003, The Effects of Multinational Production on Wages and Working Conditions in Developing Countries, NBER Working Paper, Nr. 9669, Cambridge, MA
- Busch**, Berthold / **Matthes**, Jürgen, 2004, Institutionelle Transformation und wirtschaftliche Performance, in: *iw-trends*, Vierteljahreszeitschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, 31. Jg., Nr. 1, S. 15–20
- Busse**, Matthias, 2003, Democracy and FDI, *Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA)*, HWWA Discussion Paper, Nr. 220, Hamburg
- Caprio**, Gerhard / **Honohan**, Patrick / **Stiglitz**, Joseph E. (Hrsg.), 2001, *Financial Liberalization: how far, how fast?*, Cambridge
- Carkovic**, Maria / **Levine**, Ross, 2002, Does Foreign Direct Investment Accelerate Economic Growth?, University of Minnesota, Minneapolis
- Cashin**, Paul, 2003, Commodity Prices and the Terms of Trade, in: *IMF Research Bulletin*, Vol. 4, No. 4, S. 1–4
- Cernat**, Lucian / **Laird**, Sam / **Turrini**, Alessandro, 2002, Back to Basics: Market Access Issues in the Doha Agenda, United Nations Conference on Trade and Development, New York/Genf
- Chen**, Shaohua / **Ravallion**, Martin, 2004, How Have the World's Poorest Fared Since the Early 1980's?, Washington, DC, URL:<http://www.worldbank.org/research/povmonitor/> [Stand: 2004-04-04]
- Choksi**, Armeane / **Papageorgiou**, Demetris / **Michaely**, Michael, 1991, Lessons of Experience in the Developing World, *Liberalizing Foreign Trade*, Band 7, Cambridge, MA
- Deaton**, Angus, 2003, Measuring Poverty in a Growing World (Or Measuring Growth in a Poor World), NBER Working Paper, Nr. 9822, Cambridge, MA

**DGVN** – Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.), 1999, Bericht über die menschliche Entwicklung: veröffentlicht für das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), Bonn

**DGVN** – Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.), 2003, Bericht über die menschliche Entwicklung: veröffentlicht für das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), Bonn

**Dikhanov**, Yuri / **Ward**, Michael, 2002, Evolution of the Global Distribution of Income in 1970–99, Paper presented at 5th Conference on Globalization, Growth and (In)Equality, Warwick

**Dollar**, David, 2001, Globalization, Inequality and Poverty Since 1980, Development Research Group, World Bank, Washington, DC

**Dollar**, David / **Kraay**, Aart, 2001a, Trade, Growth, and Poverty, World Bank Policy Research Working Papers, Nr. 2615, Washington, DC

**Dollar**, David / **Kraay**, Aart, 2001b, Growth Is Good for the Poor, World Bank Policy Research Working Papers, Nr. 2587, Washington, DC

**Dollar**, David / **Kraay**, Aart, 2002, Institutions, Trade, and Growth, World Bank, Washington, DC

**Dollar**, David / **Kraay**, Aart, 2003, Institutions, Trade, and Growth: Revisiting the Evidence, World Bank Policy Research Working Papers, Nr. 3004, Washington, DC

**Donges**, Jürgen B. / **Menzel**, Kai / **Paulus**, Philipp, 2003, Globalisierungskritik auf dem Prüfstand: ein Almanach aus ökonomischer Sicht, Stuttgart

**Dowrick**, Steve / **Akmal**, Muhammed, 2001, Contradictory Trends in Global Income Inequality: A Tale of Two Biases, Faculty of Economics and Commerce, Australian National University, Canberra

**Easterly**, William, 2001, The Lost Decades: Developing Countries' Stagnation in Spite of Policy Reform 1980–1998, in: Journal of Economic Growth, Vol. 6, No. 2, S. 135–157

**Easterly**, William / **Levine**, Ross, 1997, Africa's Growth Tragedy: Politics and Ethnic Divisions, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 112, No. 4, S. 1.203–1.250

**Easterly**, William / **Levine**, Ross, 2002, Tropics, Germs and Crops: How Endowments Influence Economic Development, NBER Working Paper, Nr. 9106, Cambridge, MA

**Edison**, Hali J. / **Klein**, Michael / **Ricci**, Luca / **Sløk**, Torsten, 2002, Capital Account Liberalization and Economic Performance; Survey and Synthesis, IMF Working Paper, WP/02/120, Washington, DC

**Edwards**, Sebastian, 1993, Openness, Trade Liberalization and Growth in Developing Countries, in: Journal of Economic Literature, Vol. 31, No. 3, S. 1.358–1.393

**Edwards**, Sebastian, 1998, Openness, Productivity and Growth: What Do We Really Know?, in: Economic Journal, Vol. 108, No. 447, S. 383–398

- English**, Philip / **de Wulf**, Luc, 2002, Export Development Policies and Institutions, in: Hoekman, Bernard / Mattoo, Aaditya / English, Philip (Hrsg.), Development, Trade and the WTO, Washington, DC, S. 160–170
- Enquete-Kommission** (Hrsg.), 2002, Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten, Schlussbericht, Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/9200, Berlin
- Feldstein**, Martin, 2001, Aspekte der weltwirtschaftlichen Integration: Ein Ausblick auf die Zukunft, in: Wirtschaftspolitische Blätter, 48. Jg., Heft 1, S. 3–11
- Fels**, Gerhard, 1972, Die Auswirkungen einer exportorientierten Entwicklungsstrategie auf die Branchenstruktur in der Bundesrepublik Deutschland, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 19, Kiel
- Finance & Development**, 2003, Artikelserie zum Thema „Institutions in Development“, 40. Jg., Heft 2, S. 27–43
- Fischer**, Stanley, 2003, Globalization and Its Challenges, in: AEA Papers and Proceedings, Vol. 93, No. 2, S. 1–30
- Frankel**, Jeffrey A. / **Romer**, David, 1999, Does Trade Cause Growth?, in: The American Economic Review, Vol. 89., No. 3, S. 379–399
- Grömling**, Michael, 2001, Ist Ungleichheit der Preis für Wohlstand?, Zum Verhältnis von Wachstum und Verteilung, Köln
- Grossman**, Gene M. / **Helpman**, Elhanan, 1991, Innovation and Growth in the Global Economy, Cambridge, MA
- Hall**, Robert E. / **Jones**, Charles I., 1999, Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 114, S. 83–116
- Hallward-Driemeier**, Mary, 2001, Openness, Firms and Competition, World Bank, Washington, DC
- Hemmer**, Hans-Rimbert / **Krüger**, Ralf, 2002, Wachstums- und Verteilungswirkungen ausländischer Direktinvestitionen in Entwicklungsländern, in: Klump, Rainer / Langhammer, Rolf (Hrsg.), Finanzierung von Entwicklung, 5. Limburg-Seminar „Wissenschaft und Praxis der Entwicklungsökonomik“ vom 16. bis 19. Januar 2002 in Eisenach, Frankfurt am Main, S. 139–157
- Hemmer**, Hans-Rimbert / **Krüger**, Ralf / **Marienburg**, Holger / **Seith**, Jennifer, 2001, Die Entwicklungsländer im Globalisierungsprozess – Opfer oder Nutznießer?, Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin
- Henry**, Peter Blair, 2003, Capital Account Liberalization, The Cost of Capital, and Economic Growth, NBER Working Paper, Nr. 8488, Cambridge, MA
- Heston**, Alan / **Summers**, Robert / **Aten**, Bettina, 2002, Penn World Table Version 6.1, CICUP – Center for International Comparisons at the University of Pennsylvania, Pennsylvania

**Hoekman, Bernard / Michalopoulos, Constantine / Schiff, Maurice / Tarr, David, 2001, Trade Policy Reform and Poverty Alleviation, World Bank Policy Research Working Papers, Nr. 2733, Washington, DC**

**IMF – International Monetary Fund, 1997, The ESAF at Ten Years: Economic Adjustment and Reform in Low-Income Countries, Occasional Paper, Nr. 156, Washington, DC**

**IMF – International Monetary Fund, 2003a, World Economic Outlook, April 2003, Washington, DC**

**IMF – International Monetary Fund, 2003b, Fiscal Adjustment in IMF-Supported Programs, Evaluation Report of the Independent Evaluation Office, Washington, DC**

**IMF – International Monetary Fund, 2003c, The IMF and Recent Capital Account Crises: Indonesia, Korea, Brazil, Evaluation Report of the Independent Evaluation Office, Washington, DC**

**IMF/IDA – International Monetary Fund /International Development Association, 2003, Poverty Reduction Strategy Papers – Progress in Implementation, Washington, DC**

**Inchauste, Gabriela Comboni / Fassina, Stefano, 2003, Rising Health Care Spending in PRGF Countries Appears to be Benefiting the Poor, in: IMF Survey, Vol. 32, No. 12, S.198–200**

**Irwin, Douglas A., 2002, Free Trade under Fire, Princeton, NJ**

**iwd – Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft, 2003a, Doha-Welt-handelsrunde – Warten auf den Durchbruch, 29. Jg., Nr. 36, S. 6**

**iwd – Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft, 2003b, Internationaler Währungsfonds – Bewährtes Rezept, 29. Jg., Nr. 38, S. 5**

**Karacadag, Cem / Sundararajan, V. / Elliott, Jennifer, 2003, Managing Risks in Financial Market Development: The Role of Sequencing, IMF Working Paper, WP/03/116, Washington, DC**

**Klasen, Stephan, 2003, In Search of the Holy Grail: How to Achieve Pro-Poor Growth, in: Tungodden, Bertil / Stern, Nick (Hrsg.), Towards Pro-Poor Policies, Washington, DC/Oslo**

**Klein, Michael W., 2003, Capital Account Openness and the Varieties of Growth Experience, NBER Working Paper, Nr. 9500, Cambridge, MA**

**Krueger, Anne O., 1978, Liberalization Attempts and Consequences, Foreign Trade Regimes and Economic Development, Nr. 10, Cambridge, MA**

**Krugman, Paul R. / Obstfeld, Maurice, 1997, International Economics, Theory and Policy, 4. Auflage, Reading, MA**

**Kuczynski, Pedro-Pablo / Williamson, John (Hrsg.), 2003, After the Washington Consensus, Restarting Growth and Reform in Latin America, Washington, DC**

**Kwon, Hyuk-Cheol, 2000, Wirtschaftspolitik zur Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Republik Korea, Europäische Hochschulschriften, Reihe 5, Band 2.619, Frankfurt am Main**

- Levine**, Ross, 2001, International Financial Liberalization and Economic Growth, in: Review of International Economics, Vol. 9, No. 4, S. 688–702
- Lim**, Ewe-Ghee, 2001, Determinants of, and the Relation Between, Foreign Direct Investment and Growth: A Summary of the Recent Literature, IMF Working Paper, WP/01/175, Washington, DC
- Lindert**, Peter H. / **Williamson**, Jeffrey G., 2001, Does Globalization Make the World More Unequal?, NBER Working Paper, Nr. 8228, Cambridge, MA
- Loungani**, Prakash, 2003a, Inequality: Now You See It, Now You Don't, in: Finance & Development, Vol. 40, No. 3, S. 22–23
- Loungani**, Prakash, 2003b, What is Behind the Declines in Global Income Inequality and Poverty, in: IMF Survey, Vol. 32, No. 5, S.74–75
- Loungani**, Prakash / **Razin**, Assaf, 2001, How Beneficial is Foreign Direct Investment for Developing Countries?, in: Finance & Development, Vol. 38, No. 2, S. 6–9
- Matthes**, Jürgen, 2001, Neuer Protektionismus? Perspektiven für eine weitere Liberalisierung des Welthandels, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Nr. 267, Köln
- Matthes**, Jürgen / **Kroker**, Rolf, 2003, Trade Policy and Global Poverty, Beitrag zu „Counterpart Best Practices Project on Global Poverty“ des Committee for Economic Development (CED), Washington, DC, URL:[http://www.iwkoeln/Aktuelles/frs\\_aktuelles.htm](http://www.iwkoeln/Aktuelles/frs_aktuelles.htm) [Stand: 2004-06-24] und <http://www.ced.org/projects/counterparts.shtml> [Stand: 2004-06-24]
- Mayer**, Jörg, 2003, The Fallacy of Composition: A Review of the Literature, UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development Discussion Paper, Nr. 166, Genf
- McCulloch**, Neil / **Winters**, Alan L. / **Cirera**, Xavier, 2001, Trade Liberalization and Poverty: A Handbook, Center for Economic Policy Research, London
- Michalopoulos**, Constantine / **Schiff**, Maurice / **Tarr**, David G., 2002, Rules of Thumb for Trade Policy, in: Hoekman, Bernard / Mattoo, Aaditya / English, Philip (Hrsg.), Development, Trade and the WTO, Washington, DC, S. 519–525
- Milanovic**, Branko, 2002a, Worlds Apart: Inter-National and World Inequality 1950–2000, Presentation at a Forum on Global Inequality jointly hosted by the Brookings Institution and the Center for Global Development on June 17th, 2002, Washington, DC
- Milanovic**, Branko, 2002b, The Ricardian Vice: Why Sala-i-Martin's Calculations of World Income Inequality Cannot be Right, Washington, DC
- Milanovic**, Branko, 2003, The Two Faces of Globalization: Against Globalization as We Know It, in: World Development, Vol. 31, No. 4, S. 667–683
- Nash**, John / Takacs, Wendy (Hrsg.), 1998, Trade Policy Reform: Lessons and Implications, Washington, DC
- Noland**, Marcus / Pack, Howard, 2003, Industrial Policy in an Era of Globalization: Lessons from Asia, Washington, DC



**Nunnenkamp**, Peter, 2000, Ausländische Direktinvestitionen und gesamtwirtschaftliches Wachstum in Entwicklungs- und Schwellenländern, in: Die Weltwirtschaft, Heft 2, S. 187–206

**Nunnenkamp**, Peter, 2002, To What Extent Can Foreign Direct Investment Help Achieve International Development Goals?, Kieler Arbeitspapier, Nr. 1128, Kiel

**Nunnenkamp**, Peter, 2003, Wachstumsdivergenz zwischen Entwicklungsländern: Hat die Entwicklungsökonomie versagt?, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 52. Jg., Heft 2, S. 227–253

**Nunnenkamp**, Peter / **Thiele**, Rainer, 2004, Strategien zur Bekämpfung der weltweiten Armut: Irrwege, Umwege und Auswege, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 407, Kiel

**Oxfam America** (Hrsg.), 2002, Global Finance Hurts the Poor: Analysis of the Impact of North-South Private Capital Flows on Growth, Inequality and Poverty, Boston, MA

**Oxfam International** (Hrsg.), 2002, Rigged Rules and Double Standards: Trade, Globalisation, and the Fight Against Poverty, URL:[http:// www.maketrade-fair.com](http://www.maketrade-fair.com) [Stand: 2004-01-08]

**Pangestu**, Mari, 2002, Industrial Policy and Developing Countries, in: Hoekman, Bernard / Mattoo, Aaditya / English, Philip (Hrsg.), Development, Trade and the WTO: A Handbook, The World Bank, Washington, DC, S. 149–159

**Piechottka**, Achim, 2000, Industriepolitik in Ostasien: Konzepte und Kontroversen am Beispiel Japan, Südkorea und Taiwan, Europäische Hochschulschriften, Reihe 5, Bd. 2.607, Frankfurt am Main

**Prasad**, Eswar / **Bergsten**, C. Fred / **Rogoff**, Kenneth / **Wei**, Shang-Jin, 2003a, Is Financial Globalization Harmful for Developing Countries?, in: IMF Survey, Vol. 32, No. 10, S. 153–155

**Prasad**, Eswar / **Rogoff**, Kenneth / **Wei**, Shang-Jin / **Kose**, M. Ayhan, 2003b, Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence, International Monetary Fund, Washington, DC

**Ranciere**, Romaine / **Tornell**, Aaron / **Westermann**, Frank, 2003, Crises and Growth: A Re-Evaluation, NBER Working Paper, Nr. 10073, Cambridge, MA

**Reddy**, Sanjay G. / **Pogge**, Thomas W., 2003, How Not to Count the Poor, URL:<http://www.columbia.edu/~sr793/techpapers.html> [Stand: 2004-01-08]

**Rodriguez**, Francisco / **Rodrik**, Dani, 1999, Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence, NBER Working Paper, Nr. 7081, Cambridge, MA

**Rodrik**, Dani, 1994, Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich, NBER Working Paper, Nr. 4964, Cambridge, MA

**Rodrik**, Dani, 2000, Comments on „Trade, Growth, and Poverty“ by D. Dollar and A. Kraay, Cambridge, MA

- Rodrik, Dani**, 2002, Trade Policy Reform as Institutional Reform, in: Hoekman, Bernard / Mattoo, Aaditya / English, Philip (Hrsg.), Development, Trade, and the WTO, The World Bank, Washington, DC, S. 3–10
- Rodrik, Dani**, 2003, Growth Strategies, NBER Working Paper, Nr. 10050, Cambridge, MA
- Rodrik, Dani / Subramanian, Arvind / Trebbi, Francesco**, 2002, Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development, NBER Working Paper, Nr. 9305, Cambridge, MA
- Rohde, Roland**, 1999, Die politische Ökonomie des East Asian Miracle: Ursachen für Erfolg und Mißerfolg einer protektionistischen Wirtschaftspolitik am Beispiel Taiwans und der Philippinen, Europäische Hochschulschriften, Reihe 5, Bd. 2457, Frankfurt am Main
- Rose, Klaus / Sauernheimer, Karlhans**, 1999, Theorie der Außenwirtschaft, 13. Auflage, München
- Sachs, Jeffrey D.**, 2003, Institutions Don't Rule: Direct Effects of Geography on Per Capita Income, NBER Working Paper, Nr. 9490, Cambridge, MA
- Sachs, Jeffrey D. / Warner, Andrew**, 1995, Economic Reform and the Process of Global Integration, in: Brookings Papers on Economic Activity, Nr. 1, S. 1–118
- Sala-i-Martin, Xavier**, 2002a, The Disturbing „Rise“ of Global Income Inequality, NBER Working Paper, Nr. 8904, Cambridge, MA
- Sala-i-Martin, Xavier**, 2002b, The World Distribution of Income (estimated from Individual Country Distributions), NBER Working Paper, Nr. 8933, Cambridge, MA
- Sala-i-Martin, Xavier**, 2002c, The Sectarian Vice: A Letter to Branko Milanovic in Response to his Criticism of Sala-i-Martin, New York
- Schumacher, Dieter / Wilkens, Herbert**, 1990, Marktabschottungspolitiken wichtiger Schwellenländer und wirtschaftliche Entwicklung, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Beiträge zur Strukturforchung, Heft 118, Berlin
- Schweickert, Rainer**, 2003, Vom Washington-Konsens zum Post-Washington-Dissens? Glaubwürdigkeit, Timing und Sequencing wirtschaftlicher Reformen, in: Die Weltwirtschaft, Heft 3, S. 299–312
- Schweickert, Rainer / Thiele, Rainer**, 2004, Makroökonomische Stabilisierung und Wirtschaftswachstum in Lateinamerika: Was bringt die Debatte über den Washington-Konsens?, Kieler Arbeitspapier, Nr. 1202, Kiel
- Srinivasan, Thirukodikaval Nilakanta / Bhagwati, Jagdish**, 2001, Outward Orientation and Development: Are Revisionists Right?, in: Lal, Deepak / Shape, Richard (Hrsg.), Trade, Development and Political Economy: Essays in Honour of Anne Krueger, London, S. 3–26
- Stiglitz, Joseph E.**, 1998, More Instruments and Broader Goals: Moving toward the Post-Washington Consensus, WIDER Annual Lectures 2, World Institute for Development Economics Research, Helsinki

**Tarr**, David G., 2002 Arguments For and Against Uniform Tariffs, in: Hoekman, Bernard / Mattoo, Aaditya / English, Philip (Hrsg.), Development, Trade and the WTO, Washington, DC, S. 526–534

**The Economist**, 2001, Grinding the Poor, Vol. 360, No. 8.241, S. 10–15

**Thiele**, Rainer / **Wiebelt**, Manfred, 2000, Sind die Anpassungsprogramme von IWF und Weltbank gescheitert?, Eine Bilanz der Erfahrungen von zwei Jahrzehnten, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 357, Kiel

**UNCTAD** – United Nations Conference on Trade and Development (Hrsg.), 2002, Trade and Development Report, 2002: Developing Countries in World Trade, New York/Genf

**UNCTAD** – United Nations Conference on Trade and Development (Hrsg.), 2003, Economic Development in Africa: Trade Performance and Commodity Dependence, New York/Genf

**United Nations** (Hrsg.), 1999, Human Development Report 1999.: United Nations Development Programme (UNDP), New York/Oxford

**Wagner**, Norbert / **Kaiser**, Martin, 1995, Ökonomie der Entwicklungsländer: eine Einführung, Stuttgart

**Warner**, Andrew M., 2002, Institutions, Geography, Regions, Countries and the Mobility Bias, Cambridge, MA

**WDI** – World Development Indicators, 2003, World Bank, CD-ROM, Washington, DC

**Weiler**, Frank, 1996, Das „Infant-Industry“-Argument für protektionistische Maßnahmen, Marburg

**Winters**, Alan L., 2002, Trade Policies for Poverty Alleviation, in: Hoekman, Bernard / Mattoo, Aaditya / English, Philip (Hrsg.), Development Trade, and the WTO, Washington, DC, S. 28–38

**World Bank** (Hrsg.), 1993, The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy, New York

**World Bank** (Hrsg.), 2001, Global Economic Prospects 2002: Making Trade Work for the World's Poor, Washington, DC

**World Bank** (Hrsg.), 2003, Global Economic Prospects 2004: Making Trade Work for the World's Poor, Washington, DC

**WTO** – World Trade Organization (Hrsg.), 2003, World Trade Report 2003, Genf

**Zhang**, Kevin Honglin, 2001, Does Foreign Direct Investment Promote Economic Growth? Evidence From East Asia and Latin America, in: Contemporary Economic Policy, Vol. 19, No. 2, S. 175–185

## Kurzdarstellung

Im Zeitalter der Globalisierung (seit etwa 1980) sind weltweite Ungleichheit und absolute Armut – entgegen den Behauptungen vieler Globalisierungsgegner – zurückgegangen. Bei der Betrachtung der Entwicklungsländer zeigt sich ein recht robuster signifikanter statistischer Zusammenhang zwischen der Weltmarktöffnung in den achtziger und dem Wirtschaftswachstum in den neunziger Jahren. Globalisierung allein reicht aber nicht aus, sondern es sind ferner flankierende Reformen im Sinne eines Post-Washington Consensus nötig. Marktwirtschaftliche Anreize und makroökonomische Stabilität sollten dabei durch die Schaffung verlässlicher Institutionen und eine gezielte Armutsbekämpfung ergänzt werden. Bei der Öffnung der heimischen Märkte für internationalen Handel und Kapitalverkehr kann gegebenenfalls eine zeitliche Streckung und Abstufung sinnvoll sein, um das Risiko übermäßiger Friktionen durch rapiden Strukturwandel oder Finanzkrisen zu vermindern. Vor einer interventio-nistischen Steuerung des Entwicklungsprozesses durch Erziehungszölle und selektive Industriepolitik ist dagegen zu warnen.

## Abstract

Contrary to the assertions of many of its opponents, the age of globalization (since about 1980) has seen a decline in worldwide inequality and absolute poverty. For developing countries we find a robust and significant statistical connection between the opening up of world markets in the eighties and economic growth in the nineties. However, globalization alone is not sufficient. It must be accompanied by supporting reforms along the lines of a Post-Washington Consensus. Free enterprise incentives and macroeconomic stability need to be supplemented by the creation of reliable institutions and policies aimed specifically at fighting poverty. When local markets are to be opened up to international trade and capital flows it can be helpful to extend this process over a longer period and a number of stages to reduce the risk of excessive friction caused by too rapid structural change or financial crises. On the other hand, dirigiste attempts to guide the development process by means of protective tariffs and selective industrial policies are to be discouraged.

## Der Autor

**Jürgen Matthes**, Dipl.-Volkswirt, geboren 1967 in Dortmund; Studium der Volkswirtschaftslehre in Dortmund, Studienaufenthalt in Dublin/Irland; seit Dezember 1995 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, seit 2000 Arbeitsbereich „Neue Ökonomie“, seit 2003 „Internationale Wirtschaftspolitik“ innerhalb der Hauptabteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik.