

Schweickert, Rainer

**Article — Digitized Version**

## Vom Washington-Konsens zum Post-Washington-Dissens? Glaubwürdigkeit, Timing und Sequencing wirtschaftlicher Reformen

Die Weltwirtschaft

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Schweickert, Rainer (2003) : Vom Washington-Konsens zum Post-Washington-Dissens? Glaubwürdigkeit, Timing und Sequencing wirtschaftlicher Reformen, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 3, pp. 299-312

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/3082>

**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.*

# **Vom Washington-Konsens zum Post-Washington-Dissens? Glaubwürdigkeit, Timing und Sequencing wirtschaftlicher Reformen**

Von **Rainer Schweickert**

## **Einleitung**

Die wirtschaftswissenschaftliche Debatte über ein geschlossenes Reformkonzept für Entwicklungs- und Schwellenländer wurde in den vergangenen zwei Jahrzehnten immer wieder durch Wirtschaftskrisen vorangetrieben, die nach neuen Antworten verlangten. Zunächst führte die Schuldenkrise in den achtziger Jahren und die Tatsache, dass diese Dekade vor allem für die wirtschaftliche Entwicklung Lateinamerikas als verlorenes Jahrzehnt angesehen werden musste, zur Formulierung einer Konsensposition, dem so genannten Washington-Konsens. Diese Checkliste notwendiger Reformen wurde erst im Zuge der Asienkrise in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre in Zweifel gezogen, als die Frage zu beantworten war, wie krisenhafte Entwicklungen in Ländern auftreten konnten, die sich in ihrer Wirtschaftspolitik weitgehend am Washington-Konsens ausgerichtet hatten. Die Suche nach neuen Antworten in einem Post-Washington-Konsens führte dabei weit über die Fragen hinaus, die von der Asienkrise aufgeworfen worden waren.

Im folgenden Abschnitt dieses Beitrages wird zunächst die Debatte um den Washington-Konsens skizziert. Daraus ergeben sich zwei offene Fragen, auf die detaillierter eingegangen wird. Da gibt es zum einen die Frage der Kapitalmarktöffnung, die entscheidend die Risikoposition einer Volkswirtschaft beeinflusst. Da stellt sich zum anderen die Frage nach dem optimalen Einsatz des Wechselkursinstruments, die am engsten mit der Frage der Glaubwürdigkeit von Reformstrategien verknüpft ist. Im nächsten Abschnitt wird gezeigt, wie die Debatte um einen Post-Washington-Konsens zu einer Erweiterung des Zielkatalogs um die Armutsbekämpfung und ihrer Verknüpfung mit makroökonomischen Reformen geführt hat. Außerdem wird diskutiert, ob sich bereits ein Konsens über eine „pro poor“-Wachstumsstrategie abzeichnet. Im letzten Abschnitt werden die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst.

## **Das Reformprogramm der frühen neunziger Jahre: Der Washington-Konsens**

### *Die Reformagenda und ihre Implementierung*

Die ursprünglichen Überlegungen zum Washington-Konsens werden John Williamson (Williamson 1990) zugerechnet. Williamson beabsichtigte darin, den Brady-Plan zur Schuldenerleichterung und -umstrukturierung für lateinameri-

kanische Länder zu unterstützen. Zu überprüfen war, ob die in Frage kommenden Länder wirtschaftspolitische Reformen durchgeführt hatten, die gewährleisten, dass frei werdende Mittel nicht in einem „Fass ohne Boden“ verschwinden würden, sondern zur wirtschaftlichen Erholung beitragen konnten. Dies erforderte jedoch eine Liste von Reformmaßnahmen, anhand derer man die Reformbereitschaft lateinamerikanischer Staaten überprüfen konnte. Williamson versuchte deshalb, diejenigen Reformen zusammenzufassen, von denen er annahm, sie seien in Washington, d.h. beim Internationalen Währungsfonds (IWF), bei der Weltbank, bei der US-Regierung und bei der Mehrheit der Wirtschaftswissenschaftler, unumstritten.

Williamson (1996) hat den Konsens in zehn Punkten zusammengefasst, die man unter drei Oberbegriffe stellen kann:

### 1. Konsolidierung des Staatshaushaltes

- *Fiskalische Disziplin*: Staatliche Budgetdefizite sollten so klein sein, dass sie ohne Hilfe der Inflationssteuer, d.h. der Notenpresse, finanziert werden können. Dies bedeutet in der Regel einen Budgetüberschuss vor Bedienung der Schulden, der vom jeweiligen Schuldenstand abhängt. Das Defizit nach Schuldenbedienung sollte dabei 2 Prozent nicht übersteigen.
- *Prioritäten setzen bei den Staatsausgaben*: Staatsausgaben sollten zugunsten von Ausgaben mit hohem ökonomischen und sozialen Nutzen umstrukturiert werden. Dies bedeutet in der Regel weniger Mittel für Verwaltung, Verteidigung, Subventionen und Staatsunternehmen und mehr Mittel für Armutsbekämpfung, Gesundheit, Bildung und Infrastruktur.
- *Steuerreform*: Steuern sollten auf breiterer Basis und dafür mit niedrigeren Steuersätzen erhoben werden. Dies bedeutet in der Regel eine deutliche Erleichterung der Steuererhebung.

### 2. Marktöffnung

- *Handelsliberalisierung*: Mengenmäßige Beschränkungen des Handels sollten durch Zölle ersetzt und diese sollten auf einen einheitlichen Zollsatz zwischen 10 und 20 Prozent reduziert werden. Dies erfordert einen Anpassungsprozess über drei bis zehn Jahre, der aufgrund schwieriger makroökonomischer Bedingungen unterbrochen werden kann.
- *Wechselkursanpassung*: Multiple Wechselkurse sollten zumindest für Handelstransaktionen aufgegeben werden, wobei sich der einheitliche Wechselkurs auf einem Niveau bewegen sollte, das das Wachstum nichttraditioneller Exporte ermöglicht und das auch durchgehalten werden kann.
- *Direktinvestitionen*: Ausländische Direktinvestitionen sollten uneingeschränkt zugelassen werden, d.h., sie sollten wie inländische Investitionen behandelt werden.

### 3. Liberalisierung

- *Finanzmarktliberalisierung*: Ziel ist es, dass die Zinssätze durch den Markt bestimmt werden. Voraussetzung ist jedoch ein hohes Vertrauen in den heimi-

schen Kapitalmarkt. Ist dies zunächst nicht gegeben, so sind zumindest positive Realzinsen und gleiche Zinssätze für alle Schuldner mit gleichen Risiken sicherzustellen.

- *Privatisierung*: Staatsunternehmen sollten privatisiert werden.
- *Deregulierung*: Der Staat sollte sicherstellen, dass alle Regulierungen, die den Markteintritt neuer Unternehmen und den Wettbewerb behindern, abgebaut werden. Verbleibende Regulierungen seien zu rechtfertigen durch die Gewährleistung der Sicherheit, des Umweltschutzes und der Stabilität des Finanzsektors.
- *Eigentumsrechte*: Das Rechtssystem sollte sichere Eigentumsrechte zu moderaten Kosten bereitstellen und auch für den informellen Sektor zugänglich machen.

Die überwiegende Anzahl der Analysen international unterstützter Reformprogramme ist sich über den Reformkatalog eher einig als über das Timing und Sequencing einzelner Reformschritte (Collier und Gunning 1999). Funke (1993) und Nsouli et al. (2002) versuchen dennoch, einen Konsens aus den Beiträgen in der Literatur herauszufiltern (Tabelle 1). Ausgangspunkt ist dabei ein Überblick über die Vorschläge zur zeitlichen Abfolge von Reformschritten in der ersten Hälfte der neunziger Jahre. Dabei wird deutlich, dass größtenteils Übereinstimmung darüber herrschte, dass die monetäre und fiskalische Stabilisierung für Entwicklungsländer und die institutionelle Reform für Transformationsländer Vorrang haben sollten.

Unabhängig von den eingesetzten Instrumenten wird die Stabilisierung der Volkswirtschaft als Voraussetzung für eine erfolgreiche Handelsliberalisierung angesehen (Agénor und Montiel 1999; Rodrik 1992). Hohe und stark schwankende Inflationsraten verzerren die relativen Preise, so dass trotz externer Marktöffnung immer noch falsche Preissignale zu falschen Allokationsentscheidungen führen. Ohne vorherige Stabilisierung kann dies noch verstärkt werden, wenn die außenwirtschaftliche Öffnung eine Abwertung erfordert und so die Inflation zusätzlich anheizt. Außerdem werden die Anpassungskosten der Reform durch eine im Ausgangspunkt überbewertete Währung erhöht.

Weitgehende Einigkeit besteht auch darin, dass die Handelsliberalisierung und die Reform des heimischen Kapitalmarktes der Kapitalverkehrsliberalisierung voran gehen sollten. Nur wenige Autoren (z.B. Lal 1987) argumentieren für eine frühzeitige Öffnung des Kapitalverkehrs, damit Investitionsentscheidungen vollständig von Weltmarktpreisen statt von verzerrten heimischen Preisen geleitet werden können und dadurch auch der Reformdruck erhöht wird.

Geht man davon aus, dass die Stabilisierung der Volkswirtschaft zuerst, die Öffnung des Kapitalverkehrs eher am Schluss und die Handelsliberalisierung und die Kapitalmarktreform so schnell wie möglich erfolgen sollten, so schließt dies eine Big-bang-Politik, d.h. die gleichzeitige Durchführung dieser Reformschritte, nicht grundsätzlich aus. Entscheidend für die Frage, wie schnell vorgegangen werden kann, dürfte die Glaubwürdigkeit des Reformpaketes sein (Nsouli et al. 2002). Je geringer die Glaubwürdigkeit, umso höher sind auch die Anpassungskosten. Dies spricht dafür, dass eine Regierung mit einer eher gerin-

Tabelle 1:  
Sequencing wirtschaftlicher Reformen – ein Überblick<sup>a</sup>

	Institutionelle Reform	Preisliberalisierung	Fiskalische und monetäre Stabilisierung	Finanzmarkt-reform	Privatisierung	Handelsliberalisierung	Kapitalverkehrsliberalisierung
<b>Entwicklungsländer</b>							
Corden (1987)			1			1/2	2/3
Edwards (1984, 1990)			1	2		3	4
FIEL (1990)			1	1		2	3
Frenkel (1982)						1	2
Krueger (1981, 1984)			1	1		1/2	2/3
McKinnon (1982)			1	2		3	4
Lal (1987)			1	1		3	2
Schweickert (1993)			1	2		1	3
<b>Transformationsländer</b>							
Buch (1992)				1		1	1/2
Dornbusch (1991)	1	4	2	5	3	4	3/4/5
Fischer und Gelb (1991)	1	2	1	4	1/3	2	5
Gelb und Gray (1991)	1	1	1	3	1/3	1	3
Hinds (1991)	1	2	1	3	1/4	2	
Lipton und Sachs (1990)	1	1/2	1		3	1/2	
McKinnon (1991)		3	1	2		3	4
Nuri (1991)	1	1	1		2	3	4
Roland (1991)	1	3	3	2/4	2	3/4	2/3/4
Rybczynski (1991)	1		3	1	2		
Siebert (1991)	1	3	2	3	3	3	

<sup>a</sup> Rangfolge der Reformschritte von 1 bis 4.

Quelle: Funke (1993).

gen Glaubwürdigkeit zu Beginn von Reformen ein deutliches Zeichen für die Glaubwürdigkeit des neuen Reformvorhabens setzen muss. Von einem zeitlich gestreckten und zögerlichen Reformprogramm ist dies kaum zu erwarten. Ein solches Programm ist eher möglich, wenn die Regierung schon ein hohes Maß an Glaubwürdigkeit besitzt.

Insgesamt ergibt sich aus der Diskussion des Washington-Konsenses kaum Uneinigkeit über das Reformprogramm und dessen zeitliche Abfolge. Die Ausgestaltung einzelner Politiken wie der Kapitalmarktpolitik und der Wechselkurspolitik bleibt jedoch durchaus umstritten.

### *Reform und Öffnung des Kapitalmarktes*

Bezeichnenderweise wird das Thema Kapitalverkehr in den Formulierungen des Washington-Konsenses nicht direkt angesprochen. Dies zeigt, dass nicht nur über

die Frage, wann der Kapitalverkehr freizugeben ist, sondern auch über die Frage, ob der Kapitalverkehr überhaupt freizugeben ist, keine Einigkeit bestand.

Gerade die Diskussion nach der Asienkrise hat gezeigt, dass auch heute noch kein Konsens über den Einsatz von Kapitalverkehrskontrollen besteht. Am ehesten könnte man die zusammenfassenden Bemerkungen von Kenen (1996: 479–481) zu diesem Thema als konsensfähig bezeichnen:

- *Kapitalverkehrskontrollen wirken eher kurzfristig als langfristig.* Dies resultiert daraus, dass die Marktteilnehmer zahlreiche Strategien entwickeln, um die Kontrollen zu umgehen, und dass diese Umgehungsstrategien zu erheblichen gesamtwirtschaftlichen Kosten führen.
- *Kapitalverkehrskontrollen wirken eher bei Zuflüssen als bei Abflüssen.* Für Investoren bedeuten Kapitalverkehrskontrollen in erster Linie Kosten des Kapitaltransfers. Sieht sich ein Investor mehreren attraktiven Standorten gegenüber, so wird er nicht viel Energie für das Suchen nach Umgehungsstrategien verwenden, sondern sein Kapital anderswo anlegen. Anders verhält es sich bei Investoren, die das Land verlassen wollen, weil sie Verluste befürchten (etwa bei einer Abwertung oder einer Bankenkrise). Diese Investoren haben keine Alternative und werden deshalb versuchen, die Kontrollen zu umgehen, auch wenn dies mit erheblichen Kosten verbunden ist.
- *Kapitalverkehrskontrollen wirken eher, wenn sie sich auf spezifische Sektoren richten als wenn sie auf die gesamte Wirtschaft ausgerichtet sind.* Kontrollen sind umso leichter durchzusetzen, je kleiner die Zahl der relevanten Marktteilnehmer ist und je transparenter die Transaktionen sind.

Daraus folgt nun, dass es am ehesten möglich sein sollte, den Kapitalzufluss in den Finanzsektor kurzfristig zu regulieren. Voraussetzung dafür wäre, dass die Transaktionen des Finanzsektors transparent sind. Genau dies sollte eine effektive Bankenaufsicht garantieren. Ein Teil der Regeln, die von der Bankenaufsicht zu überwachen sind, bezieht sich auf Höchstgrenzen für Währungsrisiken und die Kreditaufnahme im Ausland.<sup>1</sup>

Was bedeutet dies für die Formulierung einer Konsensposition bezüglich des internationalen Kapitalverkehrs? Die Vorteilhaftigkeit von Direktinvestitionen wird wegen deren Stabilität kaum noch bestritten. Daraus könnte weiter gefolgert werden, dass die Entwicklungsstrategie in erster Linie auf die Förderung der heimischen Ersparnis und auf ausländische Direktinvestitionen abstellen sollte und dass die Marktöffnung für andere Arten des Kapitaltransfers von der Entwicklung des heimischen Kapitalmarktes abhängig zu machen wäre. Vor allzu großem Optimismus bezüglich der Möglichkeit, einen solchen Entwicklungsprozess durch entsprechende Kapitalverkehrskontrollen steuern zu können, muss allerdings gewarnt werden. Sind die oben gemachten Aussagen zur Wirksamkeit von Kapitalverkehrskontrollen richtig, so sind sie nur zeitweise und sehr gezielt

<sup>1</sup> Erstaunlich ist deshalb, dass in der Literatur zwar häufig eine Bankenregulierung als unabdingbar angesehen wird, Kapitalverkehrskontrollen jedoch als nicht praktikabel abgelehnt werden: Administrativ verantwortete Beschränkungen der Kreditaufnahme im Ausland sind Kapitalverkehrskontrollen – sie werden vom Washington-Konsens sogar implizit gefordert.

und nicht bei Kapitalabflüssen einzusetzen. Empirische Befunde zeigen, dass es gelingen kann, durch eine Diskriminierung kurzfristiger Zuflüsse die Struktur der Zuflüsse zugunsten langfristiger Anlagen zu beeinflussen (Cárdenas und Barrera 1997). Ohne die vollständige Freigabe von Direktinvestitionen und ohne stabile makroökonomische Rahmenbedingungen, wie dies z.B. in Chile der Fall war, machen Kapitalverkehrskontrollen aber keinen Sinn.

### *Glaubwürdigkeit und Wechselkurspolitik*

Die Notwendigkeit einer frühzeitigen Stabilisierung der Volkswirtschaft gehört zu den am wenigsten umstrittenen Politikbereichen aus dem Katalog des Washington-Konsenses. Traditionell umstritten ist dagegen die Rolle, die die Wechselkurspolitik dabei spielen soll. Zum einen weil die Wechselkurspolitik sowohl für das Ziel der monetären Stabilisierung als auch für das Ziel der realwirtschaftlichen Anpassung eingesetzt werden kann. Zum anderen weil der Wechselkurs als nominaler Anker dienen kann und so die Wirtschaftspolitik auf eine Orientierung am Ankerwährungsland festlegt. Es ist dabei höchst umstritten, ob dies die Glaubwürdigkeit erhöht oder nicht (vgl. z.B. Schweickert et al. 1992). Williamson, ein Anhänger gemanagter Wechselkurse, räumte ein, dass ein gewisses Wunschdenken seinerseits für die Formulierung im Washington-Konsens verantwortlich war, dass der Wechselkurs allein auf die außenwirtschaftliche Stabilität auszurichten ist (Williamson 1996). Am ehesten dürfte die Wechselkurspolitik Chiles noch der Vorstellung des Washington-Konsenses entsprechen (Schweickert 1996a).

Im Wesentlichen basiert dieser Vorschlag auf den Vorstellungen, die traditionell von der Theorie des optimalen Währungsraumes vertreten wurden, nämlich der Minimierung von Transaktions- und Anpassungskosten, und er orientiert sich sehr stark am Status quo der Verflechtung einer Volkswirtschaft mit der Weltwirtschaft und kann als konservative Wechselkursstrategie bezeichnet werden. Im Gegensatz dazu stehen Überlegungen, die Wechselkurspolitik strategisch einzusetzen. Dabei sind drei Varianten zu unterscheiden:

- der Wechselkurs als „realer Anker“ zur Integration der heimischen Wirtschaft in die Weltwirtschaft; diese Strategie wurde vor allem von asiatischen Schwellenländern verfolgt (Corden 1996);
- der Wechselkurs als „nominaler Anker“ zur Stabilisierung des heimischen Preisniveaus; diese Strategie spielte vor allem für lateinamerikanische Staaten eine Rolle (Diehl und Schweickert 1997);
- der Wechselkurs als Integrationsmechanismus zur Verfolgung beider Ziele im Rahmen regionaler Integrationsbemühungen; diese Strategie ist insbesondere für die EU-Beitrittsländer von Bedeutung (Schweickert 2001), wird aber auch in asiatischen Schwellenländern diskutiert (Dieter 2003).

Die hier aufgeführten Strategien sind aber nicht ohne Risiken. Dies belegen insbesondere das Scheitern der Wechselkursfixierung in Thailand 1997 und der Zusammenbruch des Currency Boards in Argentinien im Jahre 2002 (Schweickert 2002).

Insgesamt bleibt also die Frage nach der richtigen Wechselkursstrategie nach wie vor unbeantwortet. Ein Konsens hierüber zeichnet sich nicht ab. Es ist eher so, dass Währungskrisen der letzten zehn Jahre einen Umschwung zugunsten flexibler Wechselkurse eingeleitet haben. Allerdings kann die Wechselkurspolitik kaum hauptsächlich für die beobachteten Krisen verantwortlich gemacht werden. Feste Wechselkurse stellen grundsätzlich hohe Anforderungen an das begleitende Reformprogramm; diesem höheren Risiko stehen die Aussichten auf schnelle Integration und Stabilisierung und somit auf eine verbesserte Glaubwürdigkeit gegenüber. Institutionelle Absicherungen wie ein Currency Board erhöhen ebenfalls die Erfolgsaussichten, können aber die Auswirkungen einer inkonsistenten Wirtschaftspolitik nicht überspielen.

## Die Suche nach einem Post-Washington-Konsens

### *Die Stiglitz-Kritik*

Soweit ein Konsens über die Ziele einer Reformpolitik in den neunziger Jahren bestand, wurde er spätestens seit Ausbruch der Asienkrise aufgekündigt. Bereits vorher wurde die Tendenz deutlich, ausschließlich den IWF und seine Anpassungsprogramme mit dem Washington-Konsens zu identifizieren. Heftig kritisiert wurden vor allem die Anpassungsprogramme des IWF für Thailand, Südkorea und Indonesien: Sie seien zu restriktiv und mit zu umfangreichen Auflagen verbunden gewesen (Sachs 1997; Feldstein 1998).

Besonders scharfe Kritik am Washington-Konsens findet sich in einem Beitrag des früheren Chef-Ökonomen der Weltbank Joseph Stiglitz. Drei der von Stiglitz (1998: 4–30) in seinem Papier genannten Kritikpunkte haben allerdings wenig Substanz:

- *Die IWF-Programme, die auf dem Washington-Konsens basieren, geben der Inflationsbekämpfung Vorrang vor allen anderen Zielen.* Richtig ist, dass Ökonomen nicht in der Lage sind, eine optimale Inflationsrate eindeutig zu identifizieren. Richtig ist aber auch, dass der Washington-Konsens keine Aussage zum Thema Inflationsbekämpfung macht, sondern vielmehr die Notwendigkeit der Anpassung des realen Wechselkurses betont.
- *Der Washington-Konsens vergisst die Stabilisierung der Finanzmärkte.* Dies ist ein Bereich, der im Washington-Konsens aufgrund der Erfahrungen lateinamerikanischer Länder eindeutig von der Forderung nach einer Deregulierung ausgenommen wird. Insbesondere der Fall Chiles machte deutlich, wie eine fehlende Regulierung der Finanzmärkte zum Aufbau einer privaten Überschuldung beitragen kann, die, nach Ausbleiben frischen Kapitals, letztlich vom Staat bedient werden muss. Die Erkenntnisse aus der Asienkrise sind somit alles andere als neu, und sie sind bereits in die Formulierung des Washington-Konsenses eingeflossen.
- *Der Washington-Konsens zielt auf einen Minimalstaat ab, wie es dem neoliberalen Weltbild entspricht.* Diese Behauptung ist aus zwei Gründen falsch. Erstens unterscheidet sich eine neoliberale Weltsicht gerade darin von einer liberalen Weltsicht, dass ein starker Staat in den Bereichen gefordert wird, in denen

Marktversagen begründet werden kann, wie Wettbewerbssicherung, monetäre Stabilität und Sicherheit (Besters 1993; Schweickert 1996b). Nicht nur in der angelsächsischen Diskussion wird „neoliberal“ fälschlicherweise der Forderung nach einem freien Schalten und Walten der Marktkräfte gleichgesetzt. Zweitens wird vom Washington-Konsens gefordert, dass sich der Staat bei einer beschränkten Problemlösungskapazität auf für die wirtschaftliche Entwicklung wichtige Bereiche konzentriert.

Ernster zu nehmen für die Auseinandersetzung mit dem Washington-Konsens sind zwei weitere Kritikpunkte von Stiglitz (1998: 31–33). Zum einen weist er zu Recht darauf hin, dass Liberalisierung, Privatisierung und Deregulierung keine Ziele, sondern lediglich Mittel zur Schaffung eines effizienten Wettbewerbs sind – worauf es letztlich ankomme, sei eine effiziente Regulierung. Ohne eine solche Regulierung kann z.B. nicht ausgeschlossen werden, dass private Monopolstellungen aufgebaut werden und der Wettbewerb also gar nicht intensiver wird. Ein Konsens über die konkrete Umsetzung, d.h. der Aufbau adäquater staatlicher Institutionen, um das Funktionieren der Märkte sicherzustellen, ist jedoch nicht in Sicht. Der Washington-Konsens setzt dies einfach voraus.

Zum anderen beklagt Stiglitz, dass das Zielsystem, das dem Washington-Konsens zugrunde liegt, unzulässigerweise auf Wirtschaftswachstum verengt ist. Dabei wird neben dem Fehlen von Zielen wie Demokratie und Gleichheit, bei denen ein Konsensversuch wohl scheitern dürfte, vor allem das Fehlen der Armutsbekämpfung als explizites Ziel einer Reformpolitik genannt. Dies ist auch ein Hauptkritikpunkt vieler Nicht-Regierungsorganisationen (non-government organizations, NGOs) (vgl. z.B. Unmüßig und Walther 1999).

Bolivien ist ein sehr gutes Beispiel für die Berechtigung dieser Kritik am Washington-Konsens: Das Land war stets reformbereit und blieb dennoch arm. Seit der Wirtschaftskrise in der ersten Hälfte der achtziger Jahre, die von einer Schuldenkrise und von Hyperinflation gekennzeichnet war, hat Bolivien eine Reformpolitik betrieben, die dem Washington-Konsens weitgehend entsprach (Schweickert 2003). Die monetäre Stabilisierung hatte zunächst Priorität, aber die Reformen in den Bereichen Außenhandel und Finanzmarkt folgten noch in der gleichen Periode. Von den Washington-Konsens-Politiken wurde lediglich die Privatisierung verschoben.<sup>2</sup>

Mit einem jährlichen Pro-Kopf-Einkommen von rund 1 000 US-Dollar ist Bolivien dennoch eines der ärmsten Länder Lateinamerikas geblieben. Trotz stabiler Wachstumsraten leben noch 63 Prozent der gesamten Bevölkerung unter der Armutsgrenze. Zwei Haushaltsgruppen, die Landbevölkerung (insbesondere die Kleinbauern) und die städtischen Informellen, sind hiervon besonders betroffen (Thiele 2003a). Bei der Armutsbekämpfung ist also kein Fortschritt erzielt worden.

Ein Grund ist die ausgeprägte Spar- und Investitionsschwäche Boliviens. Im scharfen Gegensatz zu den Erfolgen bei der monetären Stabilisierung unterschied

---

<sup>2</sup> Der Umfang der im Rahmen des Kapitalisierungsverfahrens und bei stabilem makroökonomischen Umfeld angelockten Direktinvestitionen scheint dieser Strategie allerdings Recht zu geben (vgl. auch Cossio 2002).

sich die Investitionsquote in den neunziger Jahren nicht wesentlich von der in der Krisenperiode; die Sparquote lag sogar wesentlich unter ihrem Krisenniveau.<sup>3</sup>

Da Bolivien exemplarisch für viele Entwicklungsländer steht, ist inzwischen unbestritten, dass das Ziel der Armutsbekämpfung und die Entwicklung institutioneller Voraussetzungen in den Zielkatalog einer Reformpolitik aufzunehmen sind (Williamson 2003; Thiele 2003b; Easterly und Levine 2002).

#### *Gibt es eine „pro poor“-Wachstumsstrategie?*

Der neue Konsens unter Ökonomen hat dazu beigetragen, dass nun auch die internationalen Institutionen die Armutsbekämpfung durch die Forderung nach einer „pro poor“-Wachstumsstrategie unterstützen (vgl. hierzu UN 2000; Weltbank 2000a, 2000b). Dies findet seinen Ausdruck in der HIPC (Highly Indebted Poor Country)-Initiative zur Entschuldung hochverschuldeter armer Länder (IMF 2001). Durch Schuldenerlass frei werdende Mittel sollen für Programme zur Bekämpfung der Armut eingesetzt werden. Allerdings ist die Entschuldung an die Vorlage eines akzeptablen, im nationalen Dialog erarbeiteten Strategiepapiers zur Armutsreduzierung (Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP) gebunden.

Ähnlich wie beim Washington-Konsens fängt der Dissens bei der Frage nach den geeigneten Instrumenten an, mit denen das neue Ziel erreicht werden soll (Klasen 2003). Umstritten ist, wie sich das Wachstum der Durchschnittseinkommen zur Entwicklung der Einkommensverteilung verhält (Dollar und Kraay 2002; Bourguignon 2001), wie eine „pro poor“-Wachstumsstrategie sektoral, regional und funktional auszugestalten ist (Ames et al. 2000; Ravallion und Datt 2000) und welche spezifischen Politikvariablen von der Regierung bzw. internationalen Geldgebern zu beeinflussen sind.

Entsprechend lang ist die Liste der offenen Fragen in Politikbereichen, in denen Handlungsbedarf identifiziert wurde (Klasen 2003):

- Wie kann bei einer Privatisierung die Grundversorgung für arme Haushalte ausgeweitet werden?
- Ist eine staatliche Kreditlenkung sinnvoll? Welche Politiken erhöhen die Ersparnis?
- Sollen Subventionen für Exporteure eingesetzt werden, um die Entwicklung der nichttraditionellen Exporte zu fördern?
- Wie ist eine Landreform zu gestalten und durchzusetzen?
- Wie ist eine vorsichtige Umverteilung über das Steuer- und Transfersystem zu erreichen?
- Sind von Armut besonders betroffene Regionen zu fördern oder die Migration in die Zentren zu erleichtern?

<sup>3</sup> Hierfür sind vor allem institutionelle Defizite im Finanzsektor Boliviens verantwortlich (Schweickert et al. 2003). Zwar wurden die Finanzmarktinstitutionen auf internationalen Standard gebracht. Für kleine Projekte in ländlichen Gegenden und in nichttraditionellen Sektoren besteht jedoch nach wie vor kaum Zugang zum formalen Kreditmarkt. Hier fehlen vor allem formalisierte Eigentumstitel, die als Kreditsicherheiten dienen könnten. Die Kapitalbildung blieb so zu gering, um ein nachhaltiges und für die Armutsreduzierung hinreichendes Wachstum zu erzeugen (Larraín und Sachs 1998).

- Wie kann die Tendenz zu Großfamilien bei armen Haushalten geändert werden?
- Wie kann in armen Ländern eine soziale Sicherung aussehen?

Einerseits haben einige dieser Politiken durchaus zum Aufholprozess in asiatischen Ländern beigetragen. Außerdem sind Markteingriffe zumindest teilweise durch positive externe Effekte gerechtfertigt. So zeigen einige Studien einen positiven Zusammenhang zwischen einer höheren Einkommensgleichheit und dem erzielten Wirtschaftswachstum (vgl. z.B. Weltbank 2000a; Rodrik 1999). Andererseits ist den meisten Überlegungen gemeinsam, dass sie nicht mit einem strikt marktwirtschaftlichen Reformkurs konsistent sind. Außerdem ist das Timing und Sequencing sowie die Priorität einzelner Maßnahmen unklar. Eine Alternative stellt deshalb eine Strategie der Kapitalbildung dar, die sich auf die ärmsten Haushaltsgruppen konzentriert. Dies bedeutet, neben Investitionen in Gesundheit und Primärausbildung erreichbare Bildungsabschlüsse zu definieren, die ländliche Infrastruktur zu unterstützen sowie formalisierte Eigentumstitel zu schaffen (Schweickert et al. 2003).

Vor übermäßigem Optimismus muss jedoch gewarnt werden. Quantitative Untersuchungen auf der Basis eines Simulationsmodells für Bolivien bestätigen, dass das Land von einer effektiven „pro poor“-Wachstumsstrategie noch weit entfernt ist (Thiele und Wiebelt 2003; Wiebelt et al. 2003). Wesentliche Fortschritte bei der Armutsbekämpfung sind nur durch ein höheres Wirtschaftswachstum zu erzielen. Die wichtigste Aufgabe bleibt also, die armen Haushalte in die Lage zu versetzen, an einem gesamtwirtschaftlichen Wachstum besser zu partizipieren.

### **Fazit: Was bleibt vom Washington-Konsens?**

Die Diskussion um den Fortbestand des Washington-Konsenses nach den Krisen der neunziger Jahre hat gezeigt, dass ein sehr hohes Maß an Übereinstimmung bei den Reformzielen herrscht. Der Zielkatalog ist um institutionelle Reformen und die Armutsbekämpfung erweitert worden. Unbestritten ist auch die Priorität monetärer und fiskalischer Stabilisierung, die möglichst rasche Umsetzung von außenwirtschaftlicher Öffnung und effizienten Finanzmarktregulierungen und die Skepsis gegenüber einer vollständigen Öffnung des Kapitalverkehrs.

Dissens ist dagegen bei der Frage der einzusetzenden Instrumente zu verzeichnen. Dies belegt insbesondere die andauernde Diskussion um die richtige Kapitalmarkt- und Wechselkurspolitik. Hier macht sich der Einfluss von krisenhaften Entwicklungen am deutlichsten bemerkbar. Nach der Asienkrise wurden offene Kapitalmärkte weitgehend abgelehnt. Richtig ist dabei, dass der heimische Kapitalmarkt vor einer Marktöffnung in der Lage sein sollte, auch starke Schwankungen der Kapitalzuflüsse abzufedern. Unklar bleibt allerdings, inwieweit Kapitalverkehrskontrollen effektiv eingesetzt werden können und inwieweit sie aus der Sicht eines einzelnen Landes effizient sind. Nach der Mexiko-Krise, der Asien-Krise, der Brasilien-Krise und der Argentinien-Krise werden auch feste Wechselkurse weitgehend abgelehnt. Richtig scheint hierbei die Erkenntnis, dass die aufgezählten Krisen nicht hauptsächlich durch die Wechselkurspo-

litik bedingt waren, dass allerdings feste Wechselkurse mit erheblichen Risiken verbunden sind und keinesfalls automatisch die Glaubwürdigkeit der Geldpolitik oder gar des gesamten Reformprogramms erhöhen.

Außerdem ist weitgehend unklar, wie entscheidende Fortschritte bei der Armutsbekämpfung erzielt werden sollen. Die Konzentration von zusätzlichen Finanzmitteln auf den Bildungsbereich sowie institutionelle Reformen, die einen besseren Zugang der ärmeren Bevölkerungsgruppen zu Bildung und Krediten bewirken, können nicht darüber hinwegtäuschen, dass ein höheres Wirtschaftswachstum der wichtigste singuläre Beitrag zu einer spürbaren Verbesserung der Armutssituation bleibt. Die Armutsreduzierungsstrategien gehen allerdings eher nach dem Gießkannenprinzip vor. Dies spiegelt die Tatsache wider, dass eine konsensfähige „pro-poor“-Wachstumsstrategie noch nicht vorliegt.

## Summary

This article shows that economists seem to agree on goals rather than on instruments. The Post-Washington discussions added poverty reduction as an explicit element of a reform agenda. Well established is also the priority of monetary and fiscal stabilization which should be closely followed by trade liberalization and financial market reform. However, the role of capital controls and exchange rate policy as well as the elements of a pro-poor growth strategy are still heavily debated.

## Literatur

- Agénor, P. R., und P. J. Montiel (1999). *Development Macroeconomics*. Princeton, N.J.
- Ames, B., W. Brown, S. Devarajan und A. Izquierdo (2000). *Macroeconomic Issues*. In World Bank, *PRSP Sourcebook*. Washington, D.C.
- Besters, H. (1993). Neoliberalismus. In R. Vaubel und H. D. Barbier (Hrsg.), *Handbuch Marktwirtschaft*. Stuttgart.
- Bourgignon, F. (2001). The Pace of Economic Growth and Poverty Reduction. Paper vorgetragen auf der „CESifo Conference on Inequality and Growth“, München, 18.–20. Mai 2001.
- Buch, C.-M. (1992). External Financial Liberalization in Eastern Europe: Lessons from the Southern Cone. *Advanced Studies Working Paper 233*. Kiel Institute for World Economics, Kiel.
- Cárdenas, M., und F. Barrera (1997). On the Effectiveness of Capital Controls: The Experience of Columbia During the 1990s. *Journal of Development Economics* 54 (1): 27–57.
- Collier, P., und J. W. Gunning (1999). The IMF's Role in Structural Adjustment. Working Paper Series 99/18. Centre for the Study of African Economies, Oxford.
- Corden, W. M. (1987). Protection and Liberalization: A Review of Analytical Issues. IMF Occasional Paper 54. International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Corden, W. M. (1996). *Pragmatic Orthodoxy: Macroeconomic Policies in Seven East Asian Economies*. International Center for Economic Growth Publications. San Francisco, Calif.
- Cossio, F. (2002). Los Impactos Sociales de la Capitalización en Bolivia. Documento de Trabajo 04/02. Instituto de Investigaciones Socio-Económicas, Universidad Católica Boliviana, La Paz.

- Diehl, M., und R. Schweickert (1997). *Wechselkurspolitik im Aufholprozess – Erfahrungen lateinamerikanischer, europäischer und asiatischer Länder*. Kieler Studien 286. Tübingen.
- Dieter, H. (2003). *Abschied vom Multilateralismus? Der neue Regionalismus in der Handels- und Finanzpolitik*. SWP-Studie S4. Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.
- Dollar, D., und A. Kraay (2002). Growth is Good for the Poor. *Journal of Economic Growth* 7 (3): 195–225.
- Dornbusch, R. (1991). Credibility and Stabilization. *Quarterly Journal of Economics* 106 (3): 837–850.
- Edwards, S. (1984). *The Order of Liberalization of the External Sector in Developing Countries*. Essays in International Finance 156. Princeton University. International Finance Section, Department of Economics, Princeton, N.J.
- Edwards, S. (1990). The Sequencing of Economic Reform: Analytical Issues and Lessons from Latin American Experiences. *World Economy* 13 (1): 1–14.
- Easterly, W., und R. Levine (2002). Tropics, Germs and Crops: How Endowments Influence Economic Development. NBER Working Paper 9106. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Feldstein, M. (1998). Refocusing the IMF. *Foreign Affairs* 77 (2): 20–33.
- FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas) (1990). *Hacia una Economía de Mercado*. Buenos Aires.
- Fischer, S., und A. Gelb (1991). The Process of Socialist Economic Transformation. *Journal of Economic Perspectives* 5 (4): 91–106.
- Frenkel, J. A. (1982). The Order of Economic Liberalization: A Comment. In K. Brunner und A. H. Meltzer (Hrsg.), *Economic Policy in a World of Change*. Amsterdam.
- Funke, N. (1993). Timing and Sequencing of Reforms: Competing Views and the Role of Credibility. *Kyklos* 46 (3): 337–362.
- Gelb, A. H., und Ch. W. Gray (1991). The Transformation of Economies in Central and Eastern Europe: Issues, Progress and Prospects. World Bank Policy and Research Series 17. The World Bank, Washington, D.C.
- Hinds, M. (1991). Issues in the Introduction of Market Forces in Eastern European Socialist Economies. In S. Commander (Hrsg.), *Managing Inflation in Socialist Economies in Transition*. Washington, D.C.
- IMF (International Monetary Fund) (2001). *Debt Relief for Poverty Reduction: The Role of the Enhanced HIPC Initiative*. Washington, D.C.
- Kenen, P. (1996). Analyzing and Managing Exchange-Rate Crises. *Open Economies Review* 7 (1): 469–492.
- Klasen, S. (2003). In Search of the Holy Grail: How to Achieve Pro-Poor Growth. In World Bank (Hrsg.), *Proceedings of the Annual Bank Conference on Development Economics (ABCDE) Europe*. In Vorbereitung.
- Krueger, A. O. (1981). Interactions Between Inflation and Trade-Regime Objectives in Stabilization Programs. In W. R. Cline und S. Weintraub (Hrsg.), *Economic Stabilization in Developing Countries*. Washington, D.C.
- Krueger, A. O. (1984). Problems of Liberalization. In A.C. Harberger (Hrsg.), *World Economic Growth*. San Francisco, Calif.
- Lal, D. (1987). The Political Economy of Economic Liberalization. *World Bank Economic Review* 1 (2): 273–299.

- Larraín, F., und J. D. Sachs (1998). Bolivia 1985–1992: Reforms, Results, and Challenges. In H. I. Costin (Hrsg.), *Economic Reforms in Latin America*. Fort Worth, Texas.
- Lipton, D., und J. Sachs (1990). Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland. *Brookings Papers on Economic Activity* 1: 75–133.
- McKinnon, R. I. (1982). The Order of Economic Liberalization: Lessons from Chile and Argentina. In K. Brunner und A. H. Meltzer (Hrsg.), *Economic Policy in a World of Change*. Amsterdam.
- McKinnon, R. I. (1991). *The Order of Economic Liberalization*. Baltimore, Md.
- Nsouli, S. M., M. Rached und N. Funke (2002). The Speed of Adjustment and the Sequencing of Economic Reforms: Issues and Guidelines for Policymakers. IMF Working Paper WP/02/132. Washington, D.C.
- Nuti, D. M. (1991). Stabilization and Sequencing in the Reform of Socialist Economies. In S. Commander (Hrsg.), *Managing Inflation in Socialist Economies in Transition*. Washington, D.C.
- Ravallion, M., und G. Datt (2000). When is Growth Pro-Poor? World Bank. Mimeo.
- Rodrik, D. (1992). The Limits of Trade Policy Reform in Developing Countries. *Journal of Economic Perspectives* 6 (1): 87–105.
- Rodrik, D. (1999). Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses. *Journal of Economic Growth* 4 (4): 385–412.
- Roland, G. (1991). Political Economy of Sequencing Tactics in the Transition Period. In L. Csaba (Hrsg.), *Systemic Change and Stabilization in Eastern Europe*. Dartmouth.
- Rybczynski, T. M. (1991). The Sequencing of Reform. *Oxford Review of Economic Papers* 7 (4): 26–34.
- Sachs, J. (1997). The Wrong Medicine for Asia. *The New York Times*, 3. November.
- Schweickert, R. (1993). Alternative Strategies for Real Devaluation and the Sequencing of Reforms in Developing Countries. *Kyklos* 46 (1): 65–85.
- Schweickert, R. (1996a). Which Target for Exchange Rate Policy in Developing Countries: Stability or Competitiveness. In F. P. Lang und R. Ohr (Hrsg.), *Openness and Development*. Heidelberg.
- Schweickert, R. (1996b). Neoliberale Wirtschaftsordnung und wirtschaftliche Entwicklung in Lateinamerika. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 45 (2): 249–261.
- Schweickert, R. (2001). Der Euro als Ankerwährung. Die mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer zwischen Transformation und Integration. Kieler Studien 312, Heidelberg.
- Schweickert, R. (2002). Neue Krise – alte Probleme. Die wirtschaftlichen Perspektiven Lateinamerikas nach dem Zusammenbruch Argentinien. *Brennpunkt Lateinamerika* 17. Institut für Iberoamerika-Kunde (IHK), Hamburg.
- Schweickert, R. (2003). Makroökonomische Beschränkungen des Wachstumsprozesses und Auswirkungen auf die Armutsreduzierung. *Lateinamerika Analysen* 4: 31–66.
- Schweickert, R., P. Nunnenkamp und U. Hiemenz (1992). Stabilisierung durch feste Wechselkurse: Fehlschlag in Entwicklungsländern – Erfolgsrezept für Osteuropa? Kieler Diskussionsbeiträge 181. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Schweickert, R., R. Thiele und M. Wiebelt (2003). Makroökonomische Reformen und Armutsbekämpfung in Bolivien: Ebnet die HIPC-Initiative den Weg zu sozialverträglicher Anpassung? Kieler Diskussionsbeiträge 398. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Siebert, H. (1991). The Transformation of Eastern Europe. Kieler Diskussionsbeiträge 163. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

- Stiglitz, J. (1998). More Instruments and Broader Goals: Moving Towards the Post-Washington Consensus. WIDER Annual Lectures 2. World Institute for Development Economic Research, Helsinki.
- Thiele, R. (2003a). The Social Impact of Structural Adjustment in Bolivia. *Journal of International Development* 15 (1): 1–21.
- Thiele, R. (2003b). Perspektive der Entwicklungszusammenarbeit. *Die Weltwirtschaft* (4): 383–395.
- Thiele, R., und M. Wiebelt (2003). Growth, Poverty and Income Distribution in Bolivia: A Sectoral and Regional Perspective. Papier für die Konferenz „Attacking Poverty: What Makes Growth Pro-Poor“. Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA), Hamburg 7.–9. Mai 2003.
- UN (United Nations) (2000). *A Better World for All*. United Nations, New York.
- Unmüßig, B., und M. Walther (1999). Strukturanpassung in Afrika: Warten auf den Post-Washington Konsensus. *Entwicklung & Zusammenarbeit* 40 (9): 247–3250.
- Weltbank (2000a). *World Development Report 2000*. New York.
- Weltbank (2000b). *The Quality of Growth*. New York.
- Wiebelt, M., R. Thiele, R. Schweickert und J. Lay (2003). Macroeconomic Reforms and Poverty in Bolivia. Kieler Studien. In Vorbereitung.
- Williamson, J. (1990). What Washington Means by Policy Reforms. In J. Williamson (Hrsg.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Institute for International Economics, Washington, D.C.
- Williamson, J. (1996). Lowest Common Denominator or Neoliberal Manifesto? The Polemics of the Washington Consensus. In R. M. Auty und J. Toye (Hrsg.), *Challenging the Orthodoxies*. Basingstoke, Hampshire.
- Williamson, J. (2003). *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*. Institute for International Economics, Washington, D.C.