

Langhammer, Rolf J.

Book Part — Digitized Version

Einführender Diskussionsbeitrag zum Referat von Rasul Shams Hemnisse der wirtschaftspolitischen Reformpolitik in Entwicklungsländern

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Langhammer, Rolf J. (1991) : Einführender Diskussionsbeitrag zum Referat von Rasul Shams Hemnisse der wirtschaftspolitischen Reformpolitik in Entwicklungsländern, In: Sautter, Hermann Elsenhand, Hartmut (Ed.): Wirtschaftspolitische Reformen in Entwicklungsländern, ISBN 3-428-07235-9, Duncker & Humblot, Berlin, pp. 155-159

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/3694>

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.

Einführender Diskussionsbeitrag zum Referat von Rasul Shams

„Hemmnisse der wirtschaftspolitischen Reformpolitik in Entwicklungsländern“

Von *Rolf J. Langhammer*, Kiel

Herr Shams unternimmt den wichtigen Versuch, generelle Aussagen zu den politökonomisch begründeten Hemmnissen von Liberalisierungsprozessen in Entwicklungsländern, bzw. drei geographisch definierten Unterkategorien von Ländern zu treffen.

Mit vielen seiner Thesen stimme ich überein, meine jedoch, daß sie wegen ihres hohen Grades an *Verallgemeinerung* nicht nur entwicklungsländerspezifisch sind.

Ein Beispiel für diesen Grad ist Schaubild 1 (s. S. 136). Es könnte für Industrie- wie Entwicklungsländer gelten, für Einzelpersonen wie für Institutionen, und sagt nichts aus über die Ausgangsbedingungen von Reformen, über das Entwicklungsniveau und seinen Einfluß, über die Träger der Reformen beziehungsweise über externe Bindungen und andere Restriktionen.

Zu meinen *Einzelpunkten*:

1. Der ökonomische *Kern* der Argumentationskette erscheint mir *nicht immer schlüssig*. Dies mag daran liegen, daß der Begriff „Reform“ verdeckt, ob es sich um Liberalisierung, d. h. den Abbau von künstlichen Marktzugangsbarrieren, um Privatisierung, d. h. den Abbau staatlicher Aktivitäten im Produktions- und Distributionsprozeß, oder um eine rationalere Wirtschaftspolitik handelt, die Liberalisierungs- und Privatisierungsniveaus unverändert läßt, aber ziel-mittel-konsistent ist.

Einige Behauptungen sähe ich gerne deutlicher begründet, beispielsweise die über die Bedeutung von *Informationsengpässen* als Hindernis für Reformen. Reformen sind zukunftsgerichtet und werden stets unter Unsicherheit eingeleitet, nicht zuletzt deshalb, weil zukunftsgerichtete Informationen unbekannt und vergangenheitsbezogene Informationen problemirrelevant sein mögen. Ein optimaler Informationsstand kann nicht fixiert werden, und von daher ist die Aussage, man verfüge über zuwenig Informationen als Basis für Reformen, aus meiner Sicht genauso richtig (oder falsch) wie die, man verfüge über zuviel

Informationen. Zudem gilt wohl auch für Informationen und die Kosten ihrer Beschaffung ein ertragsgesetzlicher Verlauf.

Eine weitere *Gegenthese* betrifft die Frage der Ungewißheit von *Verteilungswirkungen* und den Grad an Reformwiderstand, den Herr Shams aus dieser Ungewißheit postuliert. Vielen Betroffenen von Reformen dürften die Verteilungswirkungen, beispielsweise von Wechselkurspolitischen Reformen, zumindest in ihrer Richtung wohl bekannt sein und sie in ihrem Widerstand bestärken, während diejenigen, die sich über diese Wirkungen für ihre Einkommensposition im unklaren sind, bereit sein könnten, eine Reform mitzutragen. Eine dritte *Gegenthese* betrifft die Frage der *Zeitpräferenzrate* von denjenigen, die durch den Abbau von Faktorprotektion betroffen sind. Herr Shams unterstellt grundsätzlich eine hohe Zeitpräferenzrate und damit ein Verharren in der status quo Position. Wahrscheinlicher aber ist, daß es sehr unterschiedliche Zeitpräferenzraten bei verschiedenen Gruppen (einschließlich der Regierung selbst) gibt und daß es a priori offen bleibt, welche Gruppe mit welcher Zeitpräferenzrate den Ausschlag gibt (siehe hierzu Lal, 1987, S 285). Der Zeithorizont sollte dabei nicht unberücksichtigt bleiben. Wird eine Reform im Sinne eines umfassenden Liberalisierungsprogramms eingeleitet und durchgehalten, so steigt die Wahrscheinlichkeit, daß die Zeitpräferenzen sinken und die Liberalisierungsgewinner die politische Oberhand gewinnen. Ceteris paribus Anmerkungen würde ich bei Thesen wie der machen, daß eine Abwertung inflationär wirkt (Fußnote 3). Eine erfolgreiche Reformpolitik wird Wechselkurskorrekturen mit Budgetdisziplin und restriktiver Geldpolitik kombinieren.

2. Ich vermisse an manchen Stellen in Herrn Shams' Papier eine Bewertung der *Ausgangssituation* und der *Dauer von Liberalisierungsprozessen*. Manche Passagen vermitteln den Eindruck, als befänden sich Entwicklungsländer in statu nascendi, in dem vorurteilslos über Gesellschaftsverträge und den optimalen Reformpfad diskutiert werden könnte.

In den meisten Fällen befanden sich Entwicklungsländer jedoch in tiefgreifenden Krisen, und Regierungen wurden nicht durch Einsicht in die Vorteilhaftigkeit von Reformen, sondern durch Verlust der Machtposition, d. h. der ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen, zur Marktöffnung gezwungen. In einigen Fällen wurden Reformen in Normalzeiten eingeleitet, als keine unmittelbare Krisensituation vorlag. Dieser Unterschied ist wichtig, wenn man die jüngsten Weltbank-Untersuchungen über die unterschiedliche Intensität und Dauer von Liberalisierungsprozessen zu Rate zieht (Michaely, Papageorgiou; Choksi, 1991). In ihren mehr als 30 untersuchten Liberalisierungsepisoden wird der Ausgangssituation immer große Bedeutung beigemessen (je krisenhafter, desto radikaler waren die Reformen und desto länger wurden diese durchgehalten).

3. Ein *niedriges Entwicklungsniveau* und ein *enger Binnenmarkt* sollten als verzögerndes Element für die Wirksamkeit von Reformen nicht unterschätzt werden. Beide Faktoren sind wichtige Hemmnisse bereits am Start. Mag es in klei-

neren Niedrigeinkommensländern noch so gute Gesellschaftsverträge oder (deren Substitute) geben, es führt kein Weg daran vorbei, daß Angebotselastizitäten länger niedrig bleiben als in anderen Ländern mit höherem Einkommensniveau, daß externe Engpässe bindender sind als anderswo, daß die Reformmanagementkapazitäten erheblich kleiner sind und daß die statischen Einkommenseffekte (die immer gering sind) eben länger die dynamischen Allokationseffekte überwiegen. Diese Probleme sind im voraus bekannt und halten Regierungen mit hoher Zeitpräferenzrate so lange von Reformen ab, wie sie Zugang zu einem Angebot an externen oder internen Ressourcen unter dem Marktzins haben. Solche Ressourcen sind daher nicht nur ein Mittel zur Beseitigung von Hemmnissen wie Herr Shams argumentiert, sondern auch ein Mittel zur Verhinderung von Reformen. Herr Shams konzidiert dies am Ende seines Papiers, und das Widersprüchliche zwischen beiden Aussagen löst sich dadurch, daß er auf das timing des Zuflusses an öffentlichen Ressourcen abhebt.

So gesehen sind Hemmnisse im Reformprozeß wohl kein spezifisch schwarzafrikanisches Problem, sondern eher ein Niedrigeinkommensproblem und daher auch nicht ausschließlich, wie Herr Shams nahelegt, auf die hegemonialen bzw. zentralistisch-bürokratischen Strukturen zurückzuführen. Im übrigen können möglicherweise gerade in Ländern mit hegemonialen Austauschsystemen Reformen besonders leicht ohne große Widerstände durchgesetzt werden.

4. Dies führt mich zu dem Teil von Herrn Shams' Papier mit konkretem Entwicklungsländerbezug, in dem er die *Klassifikation* nach drei *geographischen Kategorien* (afrikanischen, ostasiatischen und lateinamerikanischen; wo bleibt die arabische Kategorie?) trifft. Zugegeben, diese Einteilung ist plakativ und hat Appeal, verführt sie doch zur Bewertung: „hoffnungslos“, „erfolgreich“ und „schwierig“. Herr Shams räumt jedoch auch gleichzeitig ein, daß ein derartiges Schubfachdenken irreführend sein kann und dem Einzelfall nicht gerecht wird. Die Philippinen gehören danach sicherlich nicht zu Ostasien, Chile nicht zu Lateinamerika und Zimbabwe nicht zu Afrika.

Was die schwarzafrikanische Variante anlangt, so kann ich vielem, was Herr Shams an politischen Bedingungen diskutiert, zustimmen, jedoch wird sich im *Einzelfall* die Unterscheidung zwischen bürokratisch-zentralistischer Variante und hegemonialem Austausch *kaum durchhalten* lassen. Die Beispiele Tansania, Guinea, vielleicht auch Benin stehen schlicht für sozialistische Experimente mit katastrophalem Ausgang, Kenia und die Elfenbeinküste für relativ gemischte Systeme mit einer hohen Bedeutung von ‚expatriates‘ („white settler economy“ in Kenia und administrative Eliten in der Elfenbeinküste). Die Bedeutung der nicht-afrikanischen Ausländer im besonderen und die externen Bindungen im allgemeinen (Franc Zone in Westafrika) sind wichtige Faktoren im Prozeß des Interessenausgleichs von Gruppen. Die Existenz derartiger ‚Expatriate‘-Gruppen (oft wirtschaftliche Leistungsträger und gute Besteuerungsquellen) ist m. E. wichtiger für die Durchsetzung von Reformen bzw. die

Eindämmung exzessiven Staatsinterventionismus‘, als es im Referat von Herrn Shams zum Ausdruck kommt.

Das ostasiatische Modell würde ich dahingehend modifizieren, daß Wachstumskoalitionen dort leichter und schneller zu schmieden waren, wo der Marktöffnungsgrad und die ausländischen Bindungen traditionell hoch waren (also in den Stadtstaaten und Taiwan), wo keine Verteilungsziele zugunsten ethnischer Gruppen Eingang in die Wirtschaftspolitik fanden (also in Thailand im Gegensatz zu Malaysia und Indonesien) und wo die Geldpolitik nicht zum Gegenstand von Tagespolitik wurde.

5. Die *Schlußfolgerung*: Herr Shams legt großes Gewicht auf einen *Gesellschaftsvertrag*, also eine Kodifizierung der Arbeitsteilung und Verantwortlichkeiten zwischen Gruppen mit Verfassungsrang. Wer einen solchen Vertrag hat oder ein entsprechendes Substitut, dämmt rent-seeking Aktivitäten ein und hat es in der Reformpolitik leichter. So meine Interpretation der Shamsschen These. Vor dem Hintergrund zunehmender Globalisierung der Weltwirtschaft und globaler oder regionaler Herausforderungen erscheint mir dieser Vorschlag zu eng, d.h. zu *einzelstaatlich*. Würde ein Vertrag auf regionaler Ebene geschlossen (und damit internationale öffentliche Güter produzieren), würde er schnell zu einem Wettbewerb von politischen Systemen führen und einzelne Staaten von der politischen Karte tilgen. Dieser Gefahr sind sich insbesondere die Regierungen kleiner Niedrigeinkommensländer bewußt, und daher gibt es auch keine Fortschritte im Hinblick auf regionale Kooperation. Ich bin auch noch aus einem anderen Grunde skeptisch. Ein Gesellschaftsvertrag garantiert keine vertragskonforme Wirklichkeit (am wenigsten in Entwicklungsländern ohne „legalistische“ Tradition), und auch politisch aufgeklärte Ökonomen mit einem hohen Maß an politischer Sensibilität, die Herr Shams den meisten Technokraten wohl abspricht, werden daran nichts ändern. Die Frage ist: Wie kann die künstliche Segmentierung politischer und ökonomischer Märkte in Entwicklungsländern von außen so abgebaut werden, daß Preissignale an der Basis ankommen und entsprechend umgesetzt werden? Ich sehe drei Wege, die gleichzeitig beschritten werden. Erstens, durch konsequente Marktöffnungspolitik in Industriestaaten und Osteuropa. Die Schockwellen, die der Umbruch in Osteuropa in Schwarzafrika bewirkt, einschließlich angeblich hoffnungsloser Fälle wie Benin, Guinea Bissau und Mosambik, zeigen, daß die Botschaft, man befände sich auch politisch in einem globalen Wettbewerb, zunehmend verstanden wird. Zweitens, durch Förderung regionaler Kooperation (wohlge-merkt, nicht Integration) dort (und nur dort), wo durch die Förderung Bildungs- und Informationsbarrieren abgebaut und gegenseitige Abhängigkeit in regionalen Verbundsystemen aufgebaut werden können. Drittens, auf einzelstaatlicher Ebene durch massive Prämien für diejenigen Staaten, die Liberalisierung nicht nur in „letters of intent“ ankündigen und erste Schritte unternehmen, sondern auch ganze Reformpakete über längere Zeiträume implementieren und durchhalten.

Zu warten, bis alles über die sich beständig wandelnden politischen Bedingungen und die Hemmnisse in Entwicklungsländern bekannt ist, hieße auf den Sankt Nimmerleins-Tag zu warten.

Literatur

Lal, Depek (1987): The Political Economy of Liberalization. The World Bank Economic Review, Vol. 1, No. 2, S. 273-279.

Michael, Michael; Papageorgiou, Demetris; Choksi, Armeane M (Eds.) (1991): Liberalizing Foreign Trade. Lessons of Experience in the Developing World, Vol. 7, Cambridge/Mass.

Summary: Comment on Sham's paper

The main arguments in Sham's paper are accepted, but some critical points are raised: the approach is too general to clarify the specific situation of DCs, there is no evaluation of the pre-reform situation, low income levels and small domestic market should be considered as reform-impeding factors, the value of defining geographical categories is dubious, external challenges in a globalizing economy should be taken into consideration.