

Hemmer, Hans-Rimbert; Marienburg, Holger

**Working Paper**

## Ökonomische Strukturanpassungspolitik in Entwicklungsländern

Entwicklungsökonomische Diskussionsbeiträge, No. 29

**Provided in Cooperation with:**

Justus Liebig University Giessen, Institute for Development Economics

*Suggested Citation:* Hemmer, Hans-Rimbert; Marienburg, Holger (2000) : Ökonomische Strukturanpassungspolitik in Entwicklungsländern, Entwicklungsökonomische Diskussionsbeiträge, No. 29, Justus-Liebig-Universität Gießen, Professur für Volkswirtschaftslehre und Entwicklungsländerforschung, Gießen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/45833>

**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.*

# Justus-Liebig-Universität Giessen

Professur für Volkswirtschaftslehre und Entwicklungsländerforschung  
(Institute for Development Economics)

Prof. Dr. Hans-Rimbert Hemmer

D-35394 Giessen/Germany • Licher Str. 66

Tel: ++49-(0)641-99-22200 • Fax: ++49-(0)641-99-22209 • E-mail: [www-vwl6@wirtschaft.uni-giessen.de](mailto:www-vwl6@wirtschaft.uni-giessen.de)

---

Entwicklungsökonomische Diskussionsbeiträge • Discussion Papers in Development Economics

## Ökonomische Strukturanpassungspolitik in Entwicklungsländern

*von*

**Hans-Rimbert Hemmer**

**Holger Marienburg**

**No. 29**

**Giessen, März 2000**

**ISSN 1430-6298**

Mit den Entwicklungsökonomischen Diskussionsbeiträgen werden Manuskripte von den Verfassern möglichen Interessenten in einer vorläufigen Fassung zugänglich gemacht. Für Inhalt und Verteilung sind die Autoren verantwortlich. Es wird gebeten, sich mit Anregungen und Kritik direkt an die Verfasser zu wenden. Alle Rechte liegen bei den Verfassern. © All rights reserved. Schutzgebühr: DM 10,--

# GLIEDERUNG

I. Einleitung .....	1
II. Allgemeine Erläuterungen zur Strukturanpassung .....	1
1. <i>Aufgaben der Strukturanpassung</i> .....	1
2. <i>Strukturanpassungsprogramme als Teil der Entwicklungszusammenarbeit</i> .....	4
3. <i>Transformationsländer und Strukturanpassung</i> .....	5
III. Inhaltliche Konzeption von Strukturanpassungsprogrammen .....	6
1. <i>„Washington Consensus“</i> .....	6
2. <i>Makroökonomische Stabilisierung</i> .....	8
3. <i>Strukturkomponente</i> .....	10
a) <i>Liberalisierung der Güter und Faktormärkte</i> .....	11
b) <i>Außenwirtschaftliche Öffnung</i> .....	12
c) <i>Property Rights</i> .....	14
d) <i>Privatisierung</i> .....	15
e) <i>Ausbau der institutionellen Infrastruktur</i> .....	15
f) <i>Ausbau der Bildungssysteme</i> .....	16
4. <i>Eine „neue“ Rolle für den Staat</i> .....	16
IV. Mögliche Umsetzungsprobleme der Strukturanpassung .....	18
1. <i>„Timing und Sequencing“</i> .....	18
a) <i>Glaubwürdigkeit von Reformen</i> .....	19
b) <i>Schocktherapie versus Gradualismus</i> .....	20
2. <i>Institutionenökonomische Restriktionen</i> .....	24
3. <i>Politökonomische Reformbetrachtung</i> .....	26
V. Soziale Aspekte der Strukturanpassung .....	31
1. <i>Die Bedeutung von Verteilungsfragen für den Reformprozess</i> .....	31
2. <i>Makroökonomische Stabilisierung</i> .....	32
3. <i>Strukturwandel</i> .....	34
4. <i>Preisbereinigungen</i> .....	35
5. <i>Institutionelle Reformen</i> .....	36
6. <i>Notwendige Ergänzungen</i> .....	38
VI. Umweltaspekte der Strukturanpassung .....	40
1. <i>Zur Bedeutung von Umweltfragen im Entwicklungsprozess</i> .....	40
2. <i>Makroökonomische Stabilisierung</i> .....	41
3. <i>Außenwirtschaftliche Öffnung</i> .....	41

4. Preisbereinigungen und Internalisierung externer Effekte .....	43
5. Institutionelle Reformen .....	45
6. Umweltpolitische Bewusstseinsbildung.....	47
7. Wachstum und Umwelt .....	48
VII. Besteht ein <i>trade-off</i> zwischen sozialen und ökologischen Zielen der Strukturanpassung? .....	49
Literaturverzeichnis.....	51

## **I. Einleitung**

Die wirtschaftliche Situation vieler Entwicklungsländer ist durch große makroökonomische Instabilitäten gekennzeichnet, die von binnen- und außenwirtschaftlichen Ungleichgewichten hervorgerufen werden. Intern sind es hohe Inflationsraten, Haushaltsdefizite und Arbeitslosenquoten. Extern prägen große Zahlungsbilanzdefizite die wirtschaftlichen Beziehungen zum Ausland. Aus marktwirtschaftlicher Sicht sind die Auslöser dieser Ungleichgewichte in der Regel strukturelle Verzerrungen der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen sowie Art und Intensität staatlicher Intervention. Die durch die Verzerrungen ausgelösten Ungleichgewichte stellen große Hindernisse für das wirtschaftliche Wachstum und damit den gesamten wirtschaftlichen Entwicklungsprozess in diesen Volkswirtschaften dar. Um die Entwicklungsbarrieren zu beseitigen und dem Wachstumsprozess neue Schubkraft zu verleihen, werden Strukturanpassungsprogramme (SAP) initiiert. Die Definition des wirtschaftlichen Entwicklungsziels beinhaltet aber neben dem Wachstumsziel als weitere Teilziele noch das Verteilungs- und das Umweltziel. Von daher müssen bei der Gestaltung von SAP neben Wachstumsfragen auch soziale und Umweltaspekte berücksichtigt werden, wenn sie ihrer Aufgabe der Förderung des Entwicklungsprozesses in den jeweiligen Ländern gerecht werden wollen. Ziel dieses Diskussionspapiers ist neben einer allgemeinen Analyse von SAP die ausführliche Betrachtung ihrer Auswirkungen auf diese beiden Teile des ökonomischen Entwicklungsziels. Der weitere Gang der Ausarbeitung ist dabei in sechs Teile untergliedert. Nach den allgemeinen Erläuterungen zur Strukturanpassung wird der gegenwärtige Stand der Diskussion um die inhaltliche Gestaltung von SAP aufgearbeitet. Es folgt eine Analyse möglicher Probleme bei der Umsetzung von SAP. Danach werden die Armutswirkungen und die Umweltaspekte der Strukturanpassung explizit betrachtet, bevor im letzten Abschnitt noch kurz auf die Möglichkeit eines *trade-off* zwischen den sozialen und ökologischen Zielen eingegangen wird.

## **II. Allgemeine Erläuterungen zur Strukturanpassung**

### **1. Aufgaben der Strukturanpassung**

(1) Der Begriff der Strukturanpassung bezeichnet generell einen Prozess marktorientierter Reformen. Ziel der Strukturanpassung ist die Wiederherstellung makroökonomischer Stabilität über den Abbau interner und externer Ungleichgewichte (hohe Inflationsraten, Haushalts- und Zahlungsbilanzdefizite), verbunden mit der Etablierung notwendiger Rahmenbedingungen für ein anhaltendes Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens (PKE). Die Reform-

maßnahmen der Strukturanpassung können demnach in zwei Hauptkomponenten unterteilt werden: In eine weitgehend aus makroökonomischen Maßnahmen (Finanz-, Geld- und Wechselkurspolitik) bestehende Stabilisierungskomponente und in eine Strukturkomponente, die eine Reihe mikroökonomischer und institutioneller Reformen umfasst.<sup>1</sup> Die Stabilisierungskomponente wirkt zunächst auf die Nachfrageseite der Volkswirtschaft, während die strukturellen Reformen primär an der Angebotsseite ansetzen.

(2) Die Wirkungsweisen der Strukturanpassungskomponenten auf die Volkswirtschaft können mit Hilfe der Absorptionsgleichung  $X - M = Y - A$  (Gl. 1) verdeutlicht werden. Der Saldo aus Exporten ( $X$ ) und Importen ( $M$ ) entspricht definitionsgemäß dem Saldo aus Sozialprodukt ( $Y$ ) und inländischer Absorption ( $A$ ). Der linke Teil der Gleichung ( $X - M$ ) gibt den Saldo der Leistungsbilanz wieder. Die Ausgangslage wird durch ein kreditfinanziertes Leistungsbilanzdefizit beschrieben.<sup>2</sup> Aus Gl. 1 geht hervor, dass in diesem Fall neben  $X < M$  auch  $Y < A$  sein muss. Es wird angenommen, dass für das Land Liquiditätsengpässe bei der Bedienung der Auslandsschulden entstehen. Aus diesem Grund wird ein SAP lanciert, um das Leistungsbilanzdefizit abzubauen. Eine Verbesserung der Leistungsbilanz kann über eine Verringerung der inländischen Absorption ( $A \downarrow$ ) oder einen Anstieg des Sozialproduktes ( $Y \uparrow$ ) erfolgen. Über die Strukturkomponente des SAP, d.h. über eine Restrukturierung der ökonomischen Prozesse in der Volkswirtschaft kann mittel- bis langfristig die Erhöhung des Sozialproduktes erreicht werden. Eine kurzfristige Verbesserung der Leistungsbilanz muss dagegen über die Stabilisierungskomponente angestrebt werden. Zunächst einmal ist dies über eine Senkung der inländischen Absorption möglich. Die Absorption ( $A$ ) setzt sich aus privaten und staatlichen Investitionen ( $I_{Pr+S_t}$ ) und aus privatem und staatlichem Konsum ( $C_{Pr+S_t}$ ) zusammen:

$A = I_{Pr+S_t} + C_{Pr+S_t}$  (Gl. 2). Folglich muss die Verringerung der Absorption über eine Verminderung des Investitions- und/oder des Konsumniveaus erreicht werden. Ein Investitionsabbau würde jedoch genauso wie ein Abbau des produktiven Konsums dem nachhaltigen Anstieg des PKE und damit einem wesentlichen Ziel der Strukturanpassung entgegenwirken,<sup>3</sup> so dass aus ökonomischer Sicht die Senkung der Absorption über die (unproduktive) Konsumseite erfolgen sollte. Vor allem eine mit großen Haushaltsdefiziten einhergehende hohe staatliche Absorption sollte durch einen, falls nötig, drastischen Abbau der „unproduktiven“ staatlichen

---

<sup>1</sup> Vgl. Corbo/Fischer (1995), S. 2847.

<sup>2</sup> Volkswirtschaften, die ein SAP durchführen, befinden sich häufig in einer solchen Ausgangssituation.

<sup>3</sup> Von unproduktiver Vermögensbildung wird in diesem Fall abstrahiert.

Konsumausgaben verringert werden. Eine solche Politik ist allerdings bei einzelnen Gesellschaftsgruppen unpopulär und stellt damit ein politökonomisches Problem dar. Da die Absorption aus inländischen und importierten Gütern besteht, verringert eine Senkung der Absorption das Leistungsbilanzdefizit auf zwei Arten. Zum einen sinkt über eine verminderte Absorption die Importnachfrage. Zum anderen wird die Nachfrage nach inländischen Gütern reduziert, so dass ein größerer Teil des Sozialproduktes für Exporte zur Verfügung steht. Innerhalb der makroökonomischen Stabilisierung kann zudem die Nachfrage nach Exporten und Importen und damit das Leistungsbilanzdefizit direkt über die Wechselkurspolitik beeinflusst werden. Eine Abwertung der Währung verbilligt die inländischen Güter im Vergleich zur ausländischen Konkurrenz. Auf der linken Seite von Gl. 1 kommt es zu einer Steigerung der Exporte und zu einer Verringerung der Importe. Auf der rechten Seite steigt das Sozialprodukt durch die induzierte Exporterhöhung und die Substitution von Importen durch inländische Güter. Es erfolgt eine Umschichtung der inländischen Absorption. Ein Anstieg des Sozialproduktes induziert normalerweise auch einen Anstieg der inländischen Absorption. Solange letzterer aber geringer ausfällt als der Anstieg des Sozialproduktes, führt die Abwertung zu einer Verbesserung der Leistungsbilanz. Aus diesen Ausführungen darf aber keineswegs der Schluss gezogen werden, dass die Anpassungsländer eine gezielte Importsubstitutionsstrategie verbunden mit staatlichen Importbarrieren und Subventionen verfolgen sollten. Die Erfahrungen der siebziger Jahre haben gezeigt, dass solche Strategien nur selten erfolgreich sind. Es geht in unserem Zusammenhang ausschließlich darum, über makroökonomische Stabilisierungsmaßnahmen (hier Wechselkurspolitik) bestehende makroökonomische Verzerrungen (überbewertete Währung) abzubauen, die im konkreten Fall die inländischen Güter gegenüber den ausländischen Gütern benachteiligen und somit zu einer Erhöhung des Leistungsbilanzdefizits führen.

(3) Das angesprochene politökonomische Problem der Strukturanpassung wird dadurch verstärkt, dass die positiven Wachstumseffekte der Stabilisierung und der strukturellen Reformen erst mittel- bis langfristig greifen, während der durch die Stabilisierungspolitik verursachte Nachfragerückgang kurzfristig wirksam wird. Strukturreformen können außerdem aufgrund volkswirtschaftlicher Rigiditäten kurzfristig von nicht zu unterschätzenden Anpassungskosten begleitet werden. Insofern bewirken SAP typischerweise nicht sofort eine eindeutige Verbesserung der wirtschaftlichen Lage. Für die Gestaltung des Reformprozesses ist dies von zentraler Bedeutung, da eine mögliche temporäre wirtschaftliche Verschlechterung nach Reformbeginn die Regierung mit einem Anreizproblem konfrontiert. Die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger dürften versucht sein, den reforminduzierten Einkommensein-

bruch abzufedern - mit dem Ergebnis, dass sich langfristige Nachteile für den Entwicklungsprozess ergäben: Zwischen kurz- und langfristigem Entwicklungserfolg besteht die Möglichkeit eines *trade-off*. Dieser *trade-off* wird aus politischen Gründen oft zugunsten einer „kurzfristigen Schmerzminderung“ aufgelöst, indem Reformen entgegen anders lautenden Ankündigungen weniger intensiv und schnell vorangetrieben werden als es gesamtwirtschaftlich wünschenswert wäre.

Die kurzfristige Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage stellt deshalb eine große Gefahr für die konsequente und umfassende Durchführung von Reformprogrammen dar.

## **2. Strukturanpassungsprogramme als Teil der Entwicklungszusammenarbeit**

(1) Die Anreizproblematik der Regierungen in Reformländern ist eine wichtige Begründung für die Unterstützung notwendiger Strukturanpassungen im Rahmen der bilateralen und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit. Die Unterstützung beinhaltet normalerweise eine wirtschaftspolitische Beratung und finanzielle Transfers. Letztere mindern Devisenengpässe und helfen, die kurzfristigen Anpassungskosten der Stabilisierung (restriktive Haushaltspolitik) und des eingeleiteten Strukturwandels (temporäre Arbeitslosigkeit) zu mildern. Sie erhöhen damit die Erfolgsaussichten des eingeschlagenen Reformprozesses. Eine führende Rolle spielen hierbei die SAP der beiden großen internationalen Finanzinstitutionen Weltbank und Internationaler Währungsfond (IWF). Im Rahmen ihrer Programme vergeben sie Kredite zur Unterstützung des Reformprozesses, die an die Einhaltung bestimmter Konditionen gebunden sind. Diese Konditionalität beinhaltet in der Regel ein Paket ökonomischer Reformen, zu deren Umsetzung sich die Nehmerländer in Verhandlungen mit den Finanzinstitutionen verpflichten müssen.

(2) IWF und Weltbank setzen in ihrer Arbeit allerdings unterschiedliche Schwerpunkte. Der IWF ist für die Unterstützung der kurzfristigen makroökonomischen Stabilisierung insbesondere beim Auftreten großer Zahlungsbilanzdefizite zuständig. Ziel der Unterstützung ist in erster Linie, die internationale Zahlungsfähigkeit des betroffenen Landes sicherzustellen. Die Weltbank legt dagegen den Fokus primär auf strukturelle Transformation und langfristige Entwicklung. Dabei darf aber nicht übersehen werden, dass eine dauerhafte makroökonomische Stabilität häufig nur mit Hilfe der entsprechenden strukturellen Reformen erreicht werden kann. Ebenso ist der Erfolg grundlegender struktureller Reformen von stabilen makroökonomischen Rahmenbedingungen abhängig. Strukturelle und makroökonomische Aspekte müssen daher innerhalb der SAP zumindest zu einem gewissen Teil integriert be-

trachtet werden. Das erfordert letztendlich auch einen hohen Koordinationsbedarf zwischen IWF, Weltbank und weiteren entwicklungspolitischen Institutionen.

(3) Die Strukturanpassungspolitik von Weltbank und IWF hat sich seit Einführung der Strukturanpassungskredite und den mit ihnen einhergehenden SAP zu Beginn der achtziger Jahre ständig weiterentwickelt. Sie kann grob in drei Phasen untergliedert werden. In der ersten Phase waren die Programme fast ausschließlich auf die kurzfristige makroökonomische Stabilisierung ausgerichtet. Seit Mitte der achtziger Jahre berücksichtigt eine zweite Generation von SAP neben der Stabilisierung auch mittel- bis langfristige Wachstumsaspekte in intensiver Form. Eine Zusammenfassung der gängigsten Maßnahmen dieser zweiten SAP-Generation bietet der „*Washington Consensus*“, auf den im weiteren eingegangen wird. Die heutige dritte Generation der SAP betrachtet verstärkt soziale, ökologische und institutionelle Aspekte der Strukturanpassung. Sie steht auch im Mittelpunkt dieser Ausarbeitung.

### **3. Transformationsländer und Strukturanpassung**

(1) Seit dem Zusammenbruch des Ostblocks muss die Gruppe der Entwicklungsländer um die Transformationsländer ergänzt werden. Als Transformationsländer werden hier ehemals zentralwirtschaftlich organisierte Länder bezeichnet, die den Übergang zur Marktwirtschaft anstreben.<sup>4</sup> Allgemein kennzeichnet der Transformationsbegriff in der ökonomischen Theorie die grundlegende Umgestaltung eines Wirtschaftssystems.

(2) Die Anforderungen an die notwendige ökonomische Strukturanpassung der Transformationsländer sind prinzipiell die gleichen, wie an die anderer Entwicklungsländer. Deshalb wird in den folgenden Abschnitten auf eine getrennte Betrachtung der Transformations- und der „traditionellen“ Entwicklungsländer verzichtet. Allerdings soll nicht unerwähnt bleiben, dass der Transformationsprozess in diesen Ländern durch einige besondere Merkmale gekennzeichnet ist. Dazu gehören:<sup>5</sup>

- die Totalität des notwendigen strukturellen Wandels: Es bedarf quasi einer „institutionellen Revolution“ des gesamten gesellschaftlichen Systems;
- eine besondere Sequenzproblematik, die aus der Totalität des notwendigen strukturellen Wandels resultiert;

---

<sup>4</sup> Vgl. Wagner (1993), S. 268.

<sup>5</sup> In Anlehnung an Wagner (1993), S. 268 ff.

- ein massiver Geldüberhang, der durch ein Zwangssparen während der zentralen Verwaltungswirtschaft hervorgerufen wurde;<sup>6</sup>
- ein fehlendes wirtschaftliches Rechtssystem, das auf Privateigentum basiert: Daraus folgt die besondere Problematik der Ausgestaltung der *Property Rights*. In diesem Zusammenhang ist vor allem die Privatisierung der staatseigenen Betriebe, sowie die Art wie sie vorgenommen werden sollte (Verkauf, Überlassung oder „*Voucher*“-Privatisierung), von besonderer Bedeutung.<sup>7</sup>

### **III. Inhaltliche Konzeption von Strukturanpassungsprogrammen**

#### **1. „Washington Consensus“**

(1) Jedes Strukturanpassungsprogramm ist in seiner genauen Ausgestaltung ein Unikat, da es normalerweise für ein einzelnes Land konzipiert wird und sich die konkreten Probleme und Voraussetzungen von Land zu Land unterscheiden. Allerdings gibt es eine Reihe von Maßnahmen, die notwendige Bestandteile eines erfolgreichen SAP darstellen. Als ein Synonym für die notwendigen Standardelemente eines erfolgreichen SAP stand jahrelang der von *John Williamson* geprägte Begriff des „*Washington Consensus*“. *Williamson* versammelte unter diesem Begriff eine Reihe ökonomischer Maßnahmen, von denen er meinte, dass sie den kleinsten gemeinsamen Nenner darstellten, auf den sich die beiden in Washington ansässigen entwicklungspolitischen Institutionen (Weltbank, IWF) und das *United States Treasury* bezogen auf die notwendigen wirtschaftspolitischen Reformen in Lateinamerika einigen konnten. Der „*Washington Consensus*“ umfasst die folgenden wirtschaftspolitischen Forderungen:<sup>8</sup>

- Herstellung *fiskalpolitischer* Disziplin
- Umstrukturierung der öffentlichen Ausgaben
- Steuerreform
- Finanzielle Liberalisierung

---

<sup>6</sup> Die Konsumenten konnten ihr Geld kaum ausgeben, da es außer den stark verbilligten Gütern zur Deckung des Grundbedarfes (Lebensmittel, Wohnungen, etc.) kein oder nur ein sehr geringes Angebot an weiteren Gütern gab.

<sup>7</sup> Einen guten Überblick über die Vor- und Nachteile der verschiedenen Privatisierungsarten gibt der Weltentwicklungsbericht von 1996.- Weltbank (1996), S. 63 ff.

<sup>8</sup> Vgl. *Williamson* (1994), S. 17 ff. und *Williamson* (1997), S. 48 ff.

- Wechselkursbereinigung
- Handelsliberalisierung
- Abbau von Barrieren gegenüber Direktinvestitionen
- Privatisierung staatlicher Unternehmen
- Deregulierung
- Schutz der *Property Rights*

Obwohl die Zusammenstellung des *Washington Consensus* nur einen auf die Probleme Lateinamerikas Ende der achtziger Jahre zugeschnittenen Minimalkonsens darstellen sollte,<sup>9</sup> wurde der Begriff lange Zeit stellvertretend für die Strukturanpassungspolitik der großen finanzpolitischen Institutionen in den frühen neunziger Jahren verwendet.

(2) Ein Großteil der Ökonomen sieht in den Forderungen des *Washington Consensus* notwendige Bestandteile ökonomischer Reformprogramme in Entwicklungsländern.<sup>10</sup> Dennoch sind der *Washington Consensus* und die von den internationalen Finanzinstitutionen gestalteten SAP Gegenstand heftiger Diskussionen. Dabei geht es neben grundlegender Kritik an einem liberalen Reformkonzept vor allem darum, inwieweit die genannten Maßnahmen ausreichen, um einen nachhaltigen Wachstumsprozess in Gang zu setzen. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass die Existenz bestimmter, den Markt ergänzender Institutionen und Organisationen eine notwendige Voraussetzung für erfolgreiche marktwirtschaftliche Liberalisierungsmaßnahmen bildet. Als Folge der Erkenntnisse der neuen Wachstumstheorie rücken auch die Humankapitalakkumulation sowie Wissensfortschritte immer stärker in den Mittelpunkt einer erfolgreichen Reformpolitik. Außerdem wird gefordert, soziale und ökologische Aspekte stärker in die Gestaltung von SAP einzubeziehen, als dies im *Washington Consensus* der Fall ist.

(3) *Williamson* selbst legt als Antwort auf die Kritik 1997 einen „eigenen Wunschkatalog“ notwendiger ökonomischer Reformen vor, in dem er den *Washington Consensus* um die Forderung nach einem Ausbau des Bildungssystem und der institutionellen Infrastruktur<sup>11</sup> er-

---

<sup>9</sup> Die Volkswirtschaften Lateinamerikas waren damals durch große Haushaltsdefizite und hohe Inflationsraten gekennzeichnet. Eine Folge davon war die Verschuldungskrise, weswegen auch das *United States Treasury* in die Überlegungen zum *Washington Consensus* einbezogen wurde.

<sup>10</sup> so z.B. Krueger (1998), S. 1998.

<sup>11</sup> Ausbau u.a. um effiziente Kontrollinstitutionen für Wettbewerb und Bankenaufsicht.

weitert. Er betont hierbei auch die Bedeutung von Wettbewerbsmärkten und hohen (staatlichen „und“ privaten) Ersparnissen für den Entwicklungsprozess. Außerdem modifiziert er die Forderungen bezüglich der Umgestaltung öffentlicher Ausgaben, der Steuerreform und der *Property Rights* insoweit, dass er soziale und ökologische Aspekte stärker in den Mittelpunkt rückt als im *Washington Consensus*.<sup>12</sup>

(4) Die von *Williamson* vorgenommenen Erweiterungen finden prinzipiell eine breite Zustimmung und sind Bestandteil der meisten neueren Veröffentlichungen, die sich mit der Gestaltung von SAP befassen. Auch die Beiträge von Weltbank und IWF lassen erkennen, dass sie bei der Gestaltung von SAP vor allem dem Aufbau der institutionellen Infrastruktur und der verstärkten Berücksichtigung sozialer und umweltpolitischer Aspekte mittlerweile eine zentrale Bedeutung beimessen.<sup>13</sup> Häufig wird ihnen allerdings vorgeworfen, dass diese Erkenntnisse noch nicht nachdrücklich genug in ihre praktische Tätigkeit einfließen. Dort dominierten schwerpunktmäßig nach wie vor die Mittel des alten *Washington Consensus*.<sup>14</sup>

(5) In den beiden folgenden Abschnitten werden die nach momentaner Auffassung zentralen Politikmaßnahmen erfolgreicher SAP, untergliedert nach der Stabilisierungs- und der Strukturkomponente, näher erläutert. Danach wird auf die Frage eingegangen, welche neue Rolle damit für den Staat verbunden ist.

## **2. Makroökonomische Stabilisierung**

Eine wichtige Voraussetzung für eine funktionsfähige Marktwirtschaft sind stabile wirtschaftliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen. Ziel der makroökonomischen Stabilisierung ist es deshalb, untragbar gewordene wirtschaftliche Ungleichgewichte soweit zu reduzieren, dass von ihnen keine negativen Effekte mehr auf den Wirtschaftsprozess ausgehen.<sup>15</sup> Ungleichgewichte liegen in vielen Anpassungsländern sowohl im binnenwirtschaftlichen (hohe Haushaltsdefizite, Inflation) als auch im außenwirtschaftlichen Bereich (Zahlungsbilanzdefizite) vor. Die Voraussetzung für den Abbau der Ungleichgewichte bildet die Etablierung einer soliden Finanz-, Geld- und Wechselkurspolitik.

---

<sup>12</sup> Siehe *Williamson* (1997), S. 50 ff.

<sup>13</sup> Sowohl der Vorschlag eines neuen „*Comprehensive Development Framework*“ durch den Weltbankpräsidenten Wolfensohn als auch Veröffentlichungen des sich bis Anfang 2000 im Amt befindlichen Chefökonom der Weltbank, Stiglitz, machen dies klar deutlich. Vgl. Wolfensohn (1999) und Stiglitz (1998).

<sup>14</sup> Als ein Versuch des IWF, dies zu ändern, kann die Umgestaltung der „*Enhanced Structural Adjustment Facility*“ (ESAF) für die ärmsten Entwicklungsländer in eine „*Poverty Reducing and Growth Facility*“ (PRAG) angesehen werden.

<sup>15</sup> Vgl. Hemmer et al. (1999), S. 19.

- **Finanzpolitik:** Haushaltsdefizite müssen soweit abgebaut werden, dass ihre Finanzierung ohne Hilfe der Inflationssteuer möglich wird. Dazu müssen die staatlichen Ausgaben häufig drastisch verringert werden. Durch die damit verbundene Senkung der inländischen Absorption kommt es zu einem Abbau des Nachfrageüberhangs nach inländischen und ausländischen Gütern. Die Verringerung staatlicher Haushaltsdefizite muss von einer Umstrukturierung der öffentlichen Ausgaben begleitet werden, um negative Verteilungs- und Wachstumseffekte der Haushaltssanierung langfristig zu vermeiden bzw. kurzfristig so gering wie möglich zu halten. Es müssen in erster Linie öffentliche Zuwendungen zugunsten politisch empfindlicher Bereiche, die mehr erhalten als ihr ökonomischer Ertrag rechtfertigt (Militär, subventionierte Sektoren, öffentliche Verwaltung etc.), radikal gekürzt werden. Ausgaben für Bereiche mit hohen ökonomischen Erträgen und positiven Effekten auf eine gleichmäßigere Einkommensverteilung sollten dagegen nicht gekürzt, sondern wenn möglich noch erhöht werden. Zu diesen häufig vernachlässigten Bereichen gehören beispielsweise die Gesundheitsvorsorge, das primäre Bildungssystem und die Infrastruktur.<sup>16</sup>

Neben der wirksamen Kontrolle der Staatsausgaben ist es notwendig, neue Einnahmequellen zu erschließen. Steuerreformen und effiziente Erhebungsmechanismen sind deshalb ohne Verzögerung zu implementieren. Es geht dabei vor allem um eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage (u.a. um sogenanntes Fluchtkapital im Ausland) und nicht um eine drastische Erhöhung der Steuersätze. Die Ausgestaltung des Steuersystems sollte einen progressiven Charakter aufweisen und Möglichkeiten zur Internalisierung von Umweltexternalitäten einbeziehen. Zudem ist es notwendig, dass die Effizienz der Finanzverwaltung gesteigert wird (über Ausbildung, Korruptionsbekämpfung etc.).<sup>17</sup> Falls ein Land beabsichtigt, sich im Rahmen der Strukturanpassung verstärkt in die Weltwirtschaft zu integrieren, unterliegt es allerdings auch dem internationalen Standortwettbewerb. Es muss daher berücksichtigen, dass die Besteuerung eine wichtige Rolle in den Standortüberlegungen in- und ausländischer Unternehmen spielt, und einer Ausweitung der Besteuerung bzw. Erhöhung der Steuersätze von dieser Seite Grenzen gesetzt sind.

---

<sup>16</sup> Vgl. Williamson (1994), S. 17 ff. und Williamson (1997), S. 48 ff.

<sup>17</sup> ebd.

- **Geldpolitik:** Sie hat sich an dem Ziel der Geldwertstabilität zu orientieren. Dazu muss eine künstliche Verbilligung des Geldes durch Höchstzinsen auf dem Kreditmarkt vermieden werden. Langfristig kommt es darauf an, die Geldwertstabilität institutionell abzusichern. Hierzu bedarf es einer klaren Trennung zwischen fiskal- und geldpolitischen Aufgaben und Institutionen.<sup>18</sup>
- **Wechselkurspolitik:** Wechselkurse sollten nicht politisch gesteuert, sondern möglichst auf Grundlage von Marktparametern gebildet werden. Das erfordert in vielen Reformländern eine Abwertung der nationalen Währung. Dadurch kommt es zu einer Verschiebung der relativen Preise zu Gunsten der handelbaren Güter eines Landes. Wechselkursbedingte Preisverzerrungen, die bisher die Importgüter begünstigten, werden beseitigt und die Wettbewerbsfähigkeit inländischer Produzenten, insbesondere der Exporteure, nicht mehr durch eine überbewertete Währung behindert.<sup>19</sup> Beides führt in der Regel zu einer Entlastung der Zahlungsbilanz. Über eine verstärkte Exporttätigkeit können kurzfristige negative Beschäftigungseffekte der Haushaltssanierung zumindest teilweise kompensiert werden.<sup>20</sup>

### 3. Strukturkomponente<sup>21</sup>

Ziel der strukturellen Reformen ist der Abbau mikroökonomischer Barrieren in den einzelnen Sektoren der Volkswirtschaft, die einer effizienten Ressourcenallokation über den Markt im Wege stehen. Die Strukturkomponente wirkt vor allem auf die Angebotsseite der Volkswirtschaft. Der Kern struktureller Reformen in SAP kann in folgende Schwerpunkte aufgeteilt werden:

- Liberalisierung der Güter- und Faktormärkte,
- außenwirtschaftliche Öffnung,
- Privatisierung staatseigener Betriebe,
- Neustrukturierung bzw. Sicherung der *Property Rights*.

---

<sup>18</sup> Vgl. Hemmer et al. (1999), S. 19.

<sup>19</sup> Uneinigkeit herrscht allerdings darüber, ob Entwicklungsländer dies über frei schwankende Wechselkurse oder über gebundene Wechselkurse erreichen sollten. Letztere müssten dann allerdings gemäß veränderter ökonomischer Daten regelmäßig angepasst werden.- Vgl. Weaver (1995), S. 9.

<sup>20</sup> Siehe auch Williamson (1997).

<sup>21</sup> Zu den folgenden Ausführungen vgl. auch Williamson (1994), S. 17 ff. und Williamson (1997), S. 48 ff.

Diese Reformmaßnahmen führen zu einer grundlegenden Veränderung der Anreizsysteme der Wirtschaftssubjekte und bilden die Basis für eine effizientere Ressourcenallokation im jeweiligen Reformland. Sie müssen allerdings um den

- Aufbau der institutionellen Infrastruktur und
- den Ausbau des Bildungssystems

ergänzt werden, um positive gesamtwirtschaftliche Effekte zu generieren.

#### ***a) Liberalisierung der Güter und Faktormärkte***

(1) Bei der Liberalisierung der Märkte steht der Abbau staatlicher Vorgaben bzw. Beschränkungen in den Allokations- und Produktionsprozess im Mittelpunkt. Ziel der Liberalisierung ist es, die Produktions- und Handelsentscheidungen zu dezentralisieren und eine effiziente Allokation der Ressourcen zu gewährleisten. Voraussetzung hierfür ist ein funktionierender Preismechanismus. Folglich müssen Preisregulierungen auf den Güter- und Faktormärkten beseitigt werden, damit der Preismechanismus seine Allokationsfunktion ausüben kann.<sup>22</sup> Auch sozialpolitisch motivierte Preisregulierungen sollten aufgehoben und, wenn nötig, durch direkte Transferzahlungen ersetzt werden. Außerdem sind Regulierungen, die den Markteintritt neuer Anbieter und Nachfrager oder den Wettbewerb auf den Märkten behindern, aufzuheben. Insgesamt sollten alle staatlichen Regulierungen anhand ihrer Bedeutung für Kriterien wie z.B. Sicherheit, Umweltschutz oder angemessene Finanzaufsicht begründet werden. Im Zuge einer Deregulierung der Gütermärkte müssen auch staatliche Produktionsbeschränkungen aufgehoben werden.

(2) Die Faktormärkte unterliegen wie die Gütermärkte oftmals umfangreichen staatlichen Regulierungen und Interventionen, so dass auch hier ein großer Reformbedarf besteht. Auf dem Arbeitsmarkt geht es neben dem Abbau staatlicher Lohnregulierungen um Vereinfachungen bei der Einstellung und Entlassung von Arbeitnehmern. Die finanzielle Liberalisierung muss die Voraussetzungen dafür schaffen, dass die Finanzmärkte ihre marktwirtschaftlichen Aufgaben wahrnehmen können.<sup>23</sup> Das langfristige Ziel ist hierbei die Bildung marktbestimmter Zinssätze. Kurzfristig können die Zinssätze aufgrund mangelnden Vertrauens in den Markt jedoch so hoch sein, dass die Zahlungsfähigkeit von Unternehmen und Regierung gefährdet wird. Unter diesen Umständen können sofortige marktgerechte Zinssätze ein Hin-

---

<sup>22</sup> Vgl. Hemmer et al. (1999), S. 27 f. und Weltbank (1996), S. 27.

dernis für den wirtschaftlichen Entwicklungsprozess darstellen. Auf jeden Fall sollten aber Zinssubventionen für privilegierte Kreditnehmer aufgehoben und ein moderat positiver realer Zinssatz angestrebt werden. Ziel der finanziellen Liberalisierung ist u.a. die Mobilisierung privater Ersparnisse als wichtiges Element wirtschaftlicher Entwicklung. Die hohe Sparquote ist demnach auch einer der wichtigsten Gründe für den wirtschaftlichen Aufschwung in den asiatischen Reformländern.<sup>24</sup> Neben marktbestimmten Zinssätzen leistet der Ausbau der finanziellen Infrastruktur einen wichtigen Beitrag zur Erhöhung privater Ersparnisse.

Preiseregulierungen auf den Faktormärkten verändern das relative Preisverhältnis zwischen Arbeit und Kapital. Die beschriebenen staatlichen Eingriffe auf den Finanz- und Arbeitsmärkten führen zu einer künstlichen Verbilligung des Faktors Kapital im Vergleich zum Faktor Arbeit und begünstigen somit eine kapitalintensive Produktionsweise mit entsprechenden negativen Auswirkungen auf die Arbeitsnachfrage. Diese Benachteiligung des Faktors Arbeit wird durch die Deregulierung beseitigt.

(3) Das Ziel der Liberalisierung muss allerdings bei allen Maßnahmen immer im Blickfeld bleiben. Angestrebt wird die Mobilisierung effizienz- und wohlfahrtssteigernder Effekte in der Volkswirtschaft und nicht Deregulierung an sich. Dazu ist es in der Regel notwendig, dass im Zuge von Liberalisierung und Deregulierung Wettbewerbsmärkte entstehen. Für den Staat erwächst daraus die Aufgabe, Institutionen zum Schutz des Wettbewerbs zu schaffen (u.a. Kartellbehörden). Genauso wenig darf die (notwendige) Liberalisierung der Finanzmärkte zur Folge haben, dass der Staat sich gänzlich aus der Verantwortung für den Finanzsektor zurückzieht. Die Finanzkrisen in Asien und Lateinamerika haben gezeigt, dass ohne eine angemessene Aufsicht des finanziellen Sektors die Funktionsfähigkeit der gesamten Volkswirtschaft aufs Spiel gesetzt wird.

### ***b) Außenwirtschaftliche Öffnung***

(1) Die Liberalisierung sollte neben den nationalen Güter und Faktormärkten auch die außenwirtschaftliche Öffnung einbeziehen. Ziel der außenwirtschaftlichen Öffnung ist die Integration der Volkswirtschaft in das internationale System der Arbeitsteilung und die Aktivierung der wohlfahrtsfördernden Effekte des Außenhandels.

---

<sup>23</sup> Zu diesen Aufgaben gehören: Effiziente Ressourcenallokation, Risikoabbau, Liquiditätszuführung und Informationsübertragung.

<sup>24</sup> Folgt man Krugman, so ist diese hohe Bereitschaft zum Konsumverzicht um des zukünftigen Nutzen willens das einzig wirklich Besondere am asiatischen Wachstumsprozess.- Vgl. Krugman (1999), S. 202.

(2) Der Zugang zum Weltmarkt setzt voraus, dass staatlich determinierte Beschränkungen des internationalen Handels (tarifäre und nicht-tarifäre Handelshemmnisse) reduziert werden. Daneben sind die Konvertibilität der Währung sicherzustellen und Beschränkungen des internationalen Kapitalverkehrs abzubauen.<sup>25</sup>

- **Handelsliberalisierung:** Quantitative Restriktionen im Außenhandel sind durch Zölle zu ersetzen, deren Tarife mit der Zeit auf einen einheitlichen Satz von höchstens 20% gesenkt werden sollten.<sup>26</sup> Uneinigkeit besteht allerdings darüber, inwieweit sich zeitlich begrenzte Schutzzölle positiv auf den Wachstumsprozess auswirken können und ob eine Handelsliberalisierung auch bei negativen makroökonomischen Rahmenbedingungen (Zahlungsbilanzdefizite, Inflation, Rezession) vorangetrieben werden sollte. Gegen eine Verschiebung spricht, dass die ineffiziente Ressourcennutzung wegen der sonst fortbestehenden Divergenz zwischen heimischen und internationalen Preisen sowie wegen eines unzureichenden Wettbewerbsdrucks perpetuiert würde. Nachteile einer sofortigen Liberalisierung werden darin gesehen, dass die Ressourcenreallokation durch inflationsbedingte Verzerrungen der relativen Preise erschwert und der Reformwiderstand durch temporäre Produktions- und Beschäftigungseinbrüche gestärkt würde. Diese Gegenargumente werden durch die verfügbare empirische Evidenz jedoch nicht gestützt. Als hilfreich erweist es sich, die Glaubwürdigkeit von Handelsreformen zu stärken, indem etwa durch einen Beitritt zur WTO signalisiert wird, dass ein handelspolitischer Rückfall nicht zu erwarten ist.

Die Handelsliberalisierung erfordert auf jeden Fall eine Bereinigung des Wechselkurses, damit es nicht, wie schon erwähnt, durch eine überbewertete Währung zu Preisverzerrungen im Außenhandel kommt, die Importe begünstigen und Exporte benachteiligen. Die Wechselkursbereinigung ist die Voraussetzung für einen exportorientierten Industrialisierungsprozess, den viele Ökonomen als wirksamsten Entwicklungsmotor betrachten.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Vgl. Hemmer et al. (1999), S. 28.

<sup>26</sup> Vgl. Weaver (1995), S. 9. Beim Abbau der Tarife muss allerdings beachtet werden, dass Zölle in vielen Entwicklungsländern eine wichtige staatliche Einnahmequelle sind. Ein Tarifabbau könnte daher in Widerspruch mit der geplanten Haushaltssanierung treten, falls keine alternativen Einnahmequellen erschlossen werden.

<sup>27</sup> Vgl. Krugman (1999), S.169. Laut Riedel ist die positive Korrelation zwischen Handelsoffenheit und Wachstum einer Volkswirtschaft eine der robustesten empirischen Erkenntnisse der letzten 100 Jahre.- Riedel (1999), S. 11.

- **Liberalisierung des Kapitalverkehrs:** Direktinvestitionen (langfristige Kapitalimporte) führen den Entwicklungsländern dringend benötigtes Kapital zu und übernehmen eine zentrale Funktion beim internationalen Wissenstransfer. Daher sollten aufgrund der großen entwicklungspolitischen Chancen von Direktinvestitionen Restriktionen ihnen gegenüber aufgehoben werden. Das erfordert auch eine Gleichbehandlung inländischer und ausländischer Wettbewerber durch die lokale Politik. Umstritten ist allerdings, ob ein Land sich vollkommen für ausländische Kapitalströme öffnen sollte. Gerade die Asienkrise hat deutlich gemacht, dass die Öffnung einer Volkswirtschaft für kurzfristige ausländische Portfolioinvestitionen stabiler ökonomischer Rahmenbedingungen und einer effizienten Bankenaufsicht bedarf. Solange beides in einem Land nicht gegeben ist, besteht aufgrund der hohen Volatilität des kurzfristigen Kapitalverkehrs die Gefahr, dass ein plötzlicher Abzug des Portfoliokapitals die Volkswirtschaft in große Turbulenzen wirft.<sup>28</sup>

(3) Der Erfolg von Reformprogrammen, die wie hier beschrieben eine Öffnung der Volkswirtschaft als zentralen Bestandteil beinhalten, ist natürlich davon abhängig, inwieweit dem Land Absatzmärkte für seine Exportprodukte zur Verfügung stehen. Deshalb sind die Entwicklungsländer zum einen aufgefordert, den Handel untereinander z.B. über die Errichtung von Freihandelszonen auszubauen. Zum anderen müssen die Industrieländer ihre Märkte für Produkte aus Entwicklungsländern öffnen. Es wäre im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit paradox, die wohlfahrtsfördernden Effekte des Außenhandels zu betonen und gleichzeitig über eine Abschottung der eigenen Märkte zu verhindern, dass die positiven Wohlfahrtseffekte auch in den Entwicklungsländern wirksam werden können.

### *c) Property Rights*

Dieser Punkt der Strukturanpassung wurde durch die Transformation ehemals zentralwirtschaftlicher Staaten hin zu marktwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaften ins Zentrum ökonomischer Reformpolitiken gerückt. In diesen Ländern musste die Definition und Abgrenzung privater Eigentums- und Verfügungsrechte neu bzw. wieder erschaffen werden. Dabei sollte das Rechtssystem den Schutz der Eigentumsrechte garantieren, ohne exzessive Kostenbelastungen zu verursachen. Marktwirtschaftliche Ordnungen benötigen ein klares Vertragsrecht, damit bei der Übertragung von Verfügungsrechten keine übermäßigen Transaktionskosten anfallen. Des Weiteren sollte der Schutz der Eigentumsrechte auch für den in-

---

<sup>28</sup> Für eine ausführliche Analyse siehe Miller/Zhang (1999).

formellen Sektor Gültigkeit besitzen. Menschen sind in der Regel nur bereit, ihre Arbeitskraft und Ersparnisse zur Verfügung zu stellen oder in Weiterbildung zu investieren, wenn sie erwarten können, von den Erträgen dieser Investitionen entsprechend zu profitieren. Daraus folgt auch die Erkenntnis, dass neben dem Schutz der Eigentumsrechte in vielen Entwicklungsländern eine Redistribution ländlichen Eigentums vorgenommen werden sollte.

#### ***d) Privatisierung***

In einem direkten Zusammenhang mit der Neugestaltung der *Property Rights* steht die Notwendigkeit einer weitgehenden Privatisierung staatseigener Betriebe. Eine angemessene Privatisierungsstrategie ist in erster Linie für die ehemals sozialistischen Transformationsländer von zentraler Bedeutung. Aber auch viele „traditionelle“ Entwicklungsländer sind durch einen hohen staatlichen Anteil im Unternehmenssektor gekennzeichnet. Begründet wird die Privatisierungsforderung dadurch, dass ein System mit Privateigentum über stärkere Anreize zu einer effizienten Mittelverwendung verfügt, einhergehend mit positiven Auswirkungen auf die Kapitalbildung und den Wachstumsprozess. Neben der Privatisierung müssen aber auch Wettbewerbsmärkte etabliert werden, damit es zu einer Mobilisierung positiver volkswirtschaftlicher Effekte kommt. So hat z.B. die Überführung eines staatlichen Monopols in ein privates keinen Einfluss auf die notwendige Marktöffnung. Es ist deshalb auch nicht notwendig, staatliche Unternehmen um jeden Preis so schnell wie möglich zu privatisieren. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist es von vorrangiger Bedeutung, dass der häufig gegebene Monopolstatus staatlicher Unternehmen entfällt und private Unternehmen mit ihnen in Wettbewerb treten können.<sup>29</sup> Die Privatisierung ist genauso wie die Deregulierung nicht das Ziel, sondern ein Mittel zum Zweck. Ein weiterer Vorteil der Privatisierung ist der positive Haushaltseffekt, der sich aus den Verkaufserlösen bzw. den wegfallenden Belastungen durch defizitäre Staatsbetriebe ergibt.

#### ***e) Ausbau der institutionellen Infrastruktur***

Der Erfolg einer volkswirtschaftlichen Liberalisierung und außenwirtschaftlichen Öffnung eines Landes wird, wie schon mehrfach erwähnt wurde, maßgeblich von der Qualität seiner institutionellen Infrastruktur beeinflusst. In den Reformländern müssen daher die für eine marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnung notwendigen markt-komplementären Institutionen und Organisationen geschaffen bzw. gestärkt werden. Hierzu gehören ein zweistufiges Bankensystem mit einer unabhängigen Zentralbank, der Ausbau der finanziellen Infrastruktur,

ein klares Rechtssystem, diverse Aufsichtsbehörden (u.a. für Wettbewerb und Banken), eine effiziente korruptionsfreie Zivilverwaltung, die Stärkung lokaler Entscheidungsebenen gemäß dem Subsidiaritätsprinzip sowie Umweltinstitutionen. Der Staat ist dazu aufgefordert, den Aufbau dieser Institutionen schnell voranzutreiben, da sie die Voraussetzung für eine funktionierende Marktwirtschaft sind.

#### ***f) Ausbau der Bildungssysteme***

Eine gut ausgebildete Bevölkerung ist einer der Eckpfeiler für einen raschen Entwicklungsprozess.<sup>30</sup> Von daher ist es wichtig, ein effizientes Bildungssystem zu errichten, zu dem die gesamte Bevölkerung Zutritt hat. Dabei ist ein flächendeckendes Primär- und Sekundärbildungssystem inklusive beruflicher Weiterbildung häufig wirkungsvoller als eine große Anzahl an prestigeträchtigen Universitäten.<sup>31</sup> Die folgenden Abschnitte werden zeigen, dass eine bessere Bildung in den Entwicklungsländern neben positiven Wachstumseffekten auch einen positiven Einfluss auf die Armutsbekämpfung und die Umwelt hat. Aufgrund der bedeutenden positiven technologischen Externalitäten und der Notwendigkeit einer flächendeckenden Versorgung im Bildungsbereich fällt dem Staat auch hier eine aktive Rolle zu.

#### **4. Eine „neue“ Rolle für den Staat<sup>32</sup>**

(1) Der erläuterte Maßnahmenkatalog findet eine breite Zustimmung unter Wissenschaftlern und in den internationalen Entwicklungsinstitutionen. Trotz dieser grundlegenden Übereinstimmung besteht aber weiterhin ein großer Diskussionsbedarf. Zentraler inhaltlicher Streitpunkt bei der Konzeption von SAP ist die Rolle des Staates im Entwicklungsprozess. Viele Transformations- und Entwicklungsländer sind durch eine breite Einflussnahme des Staates in den Wirtschaftskreislauf und durch aufgeblähte öffentliche Administrationen gekennzeichnet. Es ist daher unumstritten, dass die bisherige wirtschaftliche Dominanz des Staates im Rahmen der marktwirtschaftlichen Reformen abzubauen ist. Obwohl heutzutage neben dem sozialistischen Wirtschaftskonzept auch das Paradigma des minimalen Staates im Wirtschaftskreislauf überwunden scheint, ist die alte Frage nach dem optimalen Interventionsgrad

---

<sup>29</sup> Vgl. Weaver (1995), S. 10.

<sup>30</sup> Die gut ausgebildete Bevölkerung ist eine häufig angebrachte Erklärung für den schnellen wirtschaftlichen Aufschwung Europas nach dem Zweiten Weltkrieg im Vergleich mit dem schleppenden Wachstumsprozess der meisten Entwicklungsländer.- Vgl. Williamson (1997), S. 57.

<sup>31</sup> Die Bedeutung einer v.a. auf die Bedürfnisse der Entwicklungsländer ausgerichteten akademischen Forschung soll auf keinen Fall verneint werden. Bei beschränkten Mitteln muss sich ein Land aber immer die Frage stellen, in welchen Bereichen es in seiner jeweiligen Situation die Prioritäten setzen sollte.

<sup>32</sup> Vgl. zu den folgenden Ausführungen Hemmer et al. (1999), S. 24.

des Staates hochaktuell. Die Mehrzahl der Ökonomen erhebt die Forderung nach einem effizienten Staat, der, wie hier beschrieben, nur in abgegrenzten Bereichen (Institutionenaufbau, Bildung, soziale Transfers, Infrastruktur usw.) Initiative ergreifen soll. Gerade in den ärmsten Entwicklungsländern weist die institutionelle und materielle Infrastruktur große Defizite auf. Dort muss der Staat in diesen Bereichen, die über ein hohes Potential an positiven technologischen Externalitäten verfügen, in besonderem Maße aktiv werden. In der Wirtschaftspolitik soll sich der Staat also auf den Aufbau und die Sicherung der zur Funktionsfähigkeit der Märkte notwendigen Institutionen und ordnungspolitischen Rahmenbedingungen beschränken. Prozesspolitisch sollte sein Eingreifen auf Fälle von Marktversagen begrenzt bleiben.

(2) Gegner dieser Auffassung argumentieren, dass die erfolgreichen asiatischen Reformländer durch staatliche Interventionen gekennzeichnet sind, die erheblich weitergehen als sie hier beschrieben wurden. Ihre Regierungen betreiben beispielsweise eine aktive Industriepolitik, erheben Schutzzölle für ihre Industrien und unterhalten staatliche Unternehmen, die z.T. über eine hohe Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit verfügen. Die Diskussion geht (nicht zuletzt im Angesicht der Asienkrise) nun darüber, ob die asiatischen Reformländer gerade wegen oder trotz dieser Interventionen über einen längeren Zeitraum hohe Wachstumsraten erzielen konnten.<sup>33</sup> Solange man nicht weiß, welchen Anteil einzelne Faktoren am asiatischen Wirtschaftsaufschwung hatten,<sup>34</sup> wird auch die Bedeutung eines interventionistischen Staates für den Entwicklungsprozess nicht eindeutig zu klären sein.

(3) Zur Umsetzung seiner neuen Rolle und zur Erreichung einer höheren Effizienz muss sich der staatliche Sektor (unabhängig von der obigen Diskussion) umfassenden Reformen unterziehen. Diese Reformen betreffen zum einen den organisatorischen Staatsaufbau, welcher bisher stark zentralisiert war. Hier sollte im Zuge des Transformationsprozesses eine Dezentralisierung gemäß dem Subsidiaritätsprinzip erfolgen, damit effektiver und effizienter auf die Bedürfnisse der Bevölkerung eingegangen werden kann. Zum anderen sind Reformen zur Schaffung einer funktionsfähigen Verwaltung sowie im Bereich des Haushaltswesens vorzunehmen.

---

<sup>33</sup> Ein Bsp. für unterschiedliche Positionen geben Stewart (1997) und Krugman (1999).

<sup>34</sup> Als besondere ostasiatische Wachstumsfaktoren werden neben der aktiven Rolle des Staates in der Regel eine hohe Sparquote, der relativ hohe Bildungsstand, eine relativ gleichmäßige Einkommensverteilung, die Exportorientierung, stabile Rahmenbedingungen sowie kulturelle Aspekte wie der Konfuzianismus genannt.

(4) Die Umstrukturierung der Verwaltung ist für die wirtschaftliche Entwicklung von großer Bedeutung, da das zielgerichtete Streben nach ökonomischen Renten (*rent-seeking*) eingeschränkt werden muss. Außerdem ergibt sich die Notwendigkeit einer Reform der Verwaltung aus der neuen ökonomischen Rolle des Staates; sie muss in bezug auf ihre fachlichen und organisatorischen Kapazitäten in die Lage versetzt werden, die neuen Aufgaben zielgerichtet und effizient erfüllen zu können. Eine generelle Flexibilisierung des öffentlichen Dienstes ist unumgänglich. Außerdem müssen bürokratische Machtstrukturen (z.B. sogenannte „Seilschaften“) aufgelöst werden.<sup>35</sup>

(5) Neben internen Reformen ist es notwendig, die Größe des staatlichen Sektors an die Erfordernisse einer Marktwirtschaft anzupassen. So wird es im Zuge der Verwaltungsreformen zu Entlassungen kommen, da der Staatssektor in den Reformländern bezogen auf die Anzahl der Mitarbeiter stark aufgebläht ist.

#### **IV. Mögliche Umsetzungsprobleme der Strukturanpassung**

Bei der Konzeption eines schlüssigen Reformprogrammes reicht es nicht aus, einen Katalog notwendiger Maßnahmen festzulegen. Zusätzlich muss analysiert werden, wie die Umsetzung des Maßnahmenkataloges durchgeführt werden soll und welche Probleme hierbei auftreten können. Dabei geht es zunächst um die Vor- und Nachteile alternativer Umsetzungsstrategien. Im Mittelpunkt steht hierbei die Frage, in welchem Zeitraum und in welcher Reihenfolge die einzelnen Reformschritte durchgeführt werden sollen. Außerdem kann eine institutionen- und politökonomische Analyse von Reformprojekten Aufschluss darüber geben, warum SAP häufig nicht zu den gewünschten Erfolgen führen.

##### **1. „Timing und Sequencing“<sup>36</sup>**

In bezug auf die wirtschaftspolitische Umsetzung der notwendigen Reformmaßnahmen gibt es unterschiedliche Empfehlungen. Dabei geht es vor allem um die zeitliche Abfolge („*sequencing*“) der einzelnen Maßnahmen sowie um deren Zeitbedarf. Insbesondere stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, zu welchem Zeitpunkt die einzelnen Reformschritte umgesetzt werden sollen („*timing*“).

Eine zentrale Rolle bei den Überlegungen zur optimalen Umsetzung einzelner Reformschritte spielt die Glaubwürdigkeit der Reformpolitik. Daher soll zunächst einmal kurz auf das Pro-

---

<sup>35</sup> Vgl. Apolte/Cassel (1991), S. 116.

<sup>36</sup> Der folgende Abschnitt basiert z.T. auf Hemmer et al. (1999), S. 28 ff.

blem der Glaubwürdigkeit von Reformen eingegangen werden, bevor die Frage nach dem richtigen *timing* und *sequencing* behandelt wird.

**a) Glaubwürdigkeit von Reformen<sup>37</sup>**

(1) Wirtschaftspolitische Reformen führen stets zu Erwartungsunsicherheiten bei den betroffenen Wirtschaftssubjekten. Dies liegt zum einen daran, dass solche Reformen in der Regel aus mehreren Schritten bestehen und es nach dem Beginn der Reformen durchaus fraglich sein kann, ob und wann die angekündigten Maßnahmen tatsächlich ergriffen werden. Zum anderen muss damit gerechnet werden, dass unangekündigte wirtschaftspolitische Entscheidungen getroffen werden, welche die ökonomischen Planungen der Wirtschaftssubjekte möglicherweise tangieren. Beide Faktoren können solche Unsicherheiten hervorrufen, so dass bestimmte wirtschaftliche Entscheidungen bei Unternehmen und Haushalten unterbleiben.

(2) Von der wirtschaftlichen Strukturanpassung sind weite Bereiche der Volkswirtschaft betroffen. Die Glaubwürdigkeit der Regierung bezüglich der entschlossenen Durchführung bzw. Fortführung der Reformen wird deshalb zum entscheidenden Faktor für den Erfolg des gesamten Reformprozesses. Ein Mangel an Glaubwürdigkeit

- ist aus ökonomischer Sicht ähnlich wie eine volkswirtschaftliche Verzerrung durch Regulierungen, Subventionen oder Steuern zu beurteilen, die nicht dazu dienen, ein eventuelles Marktversagen zu korrigieren;
- kann zusätzliche Kosten für private Wirtschaftssubjekte bei der Beschaffung von Informationen hervorrufen;
- kann bei der Bevölkerung und den Investoren eine Erwartungsunsicherheit auslösen (sog. *Attentismus* in- und ausländischer Investoren);
- fördert reformhemmende Aktivitäten von Interessengruppen.

(3) Glaubwürdigkeit lässt sich letztlich nur durch konsistentes Handeln erzeugen. Dabei sind zwei Ebenen zu unterscheiden: Zum einen sind verschiedene wirtschaftspolitische Entscheidungen so aufeinander abzustimmen, dass sie sich sachlich nicht widersprechen (inhaltliche Konsistenz). Zum anderen ist auszuschließen, dass bestimmte Entscheidungen zu einem

---

<sup>37</sup> Zum folgenden vgl. Funke (1992).

späteren Zeitpunkt ganz oder teilweise wieder rückgängig gemacht werden (zeitliche Konsistenz). Darüber hinaus kann eine Regierung ihre Glaubwürdigkeit stärken, wenn sie

- klare Reformsignale aussendet,
- ihre Handlungsmöglichkeiten freiwillig beschränkt (z.B. durch die Gewährung eines unabhängigen Status für die Zentralbank, den Beitritt zu internationalen Abkommen und Organisationen wie der WTO oder durch die Zustimmung zu IWF- bzw. Weltbank-Konditionalitäten) und
- sich an die eigenen Zusagen hält, um auf diese Weise nach und nach eine Vertrauensbasis zu schaffen.<sup>38</sup>

(4) Die Betonung der Glaubwürdigkeit des Reformprozesses ist also zusammenfassend deshalb wichtig, da sie die Voraussetzung dafür ist, dass sich die Wirtschaftssubjekte entsprechend der durch die Reformen neu vorgegebenen Parameter verhalten.<sup>39</sup> Bleibt diese notwendige Verhaltensänderung seitens der Wirtschaftssubjekte aus, dann ist ein erfolgreicher marktwirtschaftlicher Reformprozess nicht durchführbar. Für den Erfolg des Reformprozesses ist es daher von Bedeutung, dass dem Reformwiderstand durch Interessengruppen nicht nachgegeben und die Umsetzung der angekündigten Reformmaßnahmen hinsichtlich Zeitpunkt (*timing*) und Reihenfolge (*sequencing*) entschlossen und umfassend durchgeführt wird.

### ***b) Schocktherapie versus Gradualismus***

(1) Die Frage des optimalen *timing* wirtschaftspolitischer Reformen hängt von zwei Faktoren ab: Zum einen vom Zeitbedarf, der für einzelne Reformschritte veranschlagt werden muss, und zum anderen von inhaltlichen Interdependenzen, die zwischen den verschiedenen Reformschritten bestehen. Im Kern führt dies zu den alternativen Strategien „Schocktherapie“ („*big bang*“) und „Gradualismus“ („*Pragmatismus*“):<sup>40</sup>

- **Schocktherapie:** In ihrer idealtypischen Form steht die Schocktherapie für eine sofortige Umsetzung der gesamten Reformen. Begründet wird eine rasche Umsetzung der Reformen in allen Bereichen vor allem mit der Notwendigkeit, bei den Wirtschaftssubjekten

---

<sup>38</sup> Vgl. hierzu Nunnenkamp (1995).

<sup>39</sup> Vgl. auch Wagner (1993), S. 243 f. - So werden sich beispielsweise für eine Privatisierung von Staatsbetrieben nur Investoren finden, wenn diese mit Sicherheit davon ausgehen können, in naher Zukunft nicht wieder enteignet zu werden.

<sup>40</sup> Vgl. hierzu Apolte/Cassel (1994); Funke (1993); Glastetter (1995), insbesondere S. 458 sowie Sell/Gehle (1996), insbesondere S. 191 ff.

(insbesondere den potentiellen Investoren) eine Erwartungsunsicherheit (Attentismus) bezüglich des weiteren Verlaufs des Reformprozesses zu vermeiden. Durch die Wahl der Schocktherapie kann eine Regierung die Glaubwürdigkeit ihrer Reformpolitik (und damit auch die Erwartungssicherheit) erhöhen, da wichtige Reformen nicht für die Zukunft angekündigt, sondern sofort durchgeführt werden. Außerdem spricht für einen *big bang*, dass die Möglichkeiten, weitreichende Reformen durchzuführen, gerade bei instabilen politischen Machtkonstellationen nicht immer gegeben sind. Der *big bang* ermöglicht es den momentanen Entscheidungsträgern, „Fakten zu schaffen“ und dem Reformprozess durch die Zerschlagung des alten Systems eine gewisse Irreversibilität zu verleihen, auch wenn sie in Zukunft ihre Macht verlieren sollten. Allgemeiner formuliert kann durch die rasche Einführung umfassender Reformen der zu erwartende Widerstand von Interessengruppen am ehesten vermieden werden: Einerseits haben diese nur wenig Zeit zu ihrer Organisation, andererseits sind nicht nur Partikularinteressen von den Veränderungen betroffen, sondern nahezu alle gesellschaftlichen Gruppen.

Den genannten Vorteilen einer Schocktherapie stehen allerdings einige gewichtige Nachteile gegenüber. Der geringe Zeitraum, in dem die Reformen durchgeführt werden, erschwert ein überlegtes Handeln. Es besteht die Gefahr, dass einzelne Reformen schlecht konstruiert werden und vor allem lokale Besonderheiten und Auswirkungen auf andere Reformschritte nur ungenügend berücksichtigt werden. Im Zusammenhang damit stehen auch hohe soziale Anpassungskosten, die oft mit der Durchführung einer Schocktherapie verbunden sind. Gemeinsam mit der mangelhaften Konstruktion der Reformen bergen sie die Gefahr, dass der Reformprozess bei weiten Teilen der Bevölkerung in Misskredit gerät und scheitert. Vielen Entwicklungsländern fehlt es letztendlich auch an dem nötigen Humankapital und administrativen Know-How, um solche umfassenden Reformprojekte schnell durchzuführen. Dieser Mangel kann nur zum Teil durch die Unterstützung und Beratung seitens der entwicklungspolitischen Institutionen ausgeglichen werden.

- **Gradualismus:** Eine gradualistische Umsetzung bedeutet, dass die Reformen nicht auf einmal, sondern in Teilen, Schritt für Schritt, durchgeführt werden. Argumente für eine schrittweise Umsetzung der notwendigen Reformen ergeben sich aus der Erkenntnis, dass die Voraussetzungen einer funktionsfähigen Marktwirtschaft nicht ad hoc geschaffen werden können. Die Menschen müssen sich vielmehr sukzessive mit den veränderten institutionellen Bedingungen vertraut machen und die Mechanismen des neuen Systems

erlernen. Graduelle Reformen benötigen zudem geringere administrative Kapazitäten, erlauben eine überlegtere Vorgehensweise und sind meist mit geringeren sozialen Anpassungskosten verbunden. Deshalb wird zur Vermeidung wirtschaftlicher und sozialer Fehlentwicklungen vorgeschlagen, die Reformen gegenüber dem *big bang*-Ansatz zeitlich zu strecken, damit nach und nach die Voraussetzungen für eine funktionsfähige marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnung etabliert werden können. Bei dieser Vorgehensweise ergeben sich allerdings Konsistenzprobleme, wenn komplementäre Reformen gesplittet werden, das langsame Tempo als Zögern ausgelegt wird oder der Reformprozess ins Stocken gerät. Dies vermindert die Glaubwürdigkeit des graduellen Reformprogramms ebenso wie ein instabiles politisches Umfeld mit der Gefahr eines Regierungs- und Politikwechsels.

(2) Während sich bei der Schocktherapie (zumindest bei idealtypischer Betrachtung) die Frage nach der Reihenfolge der Reformschritte erübrigt, stellt sich im Falle einer graduellen Umsetzung der Reformen das Problem der optimalen Sequenz der umzusetzenden wirtschaftspolitischen Maßnahmen. Sollten beispielsweise die staatlichen Betriebe sofort privatisiert werden oder ist zunächst eine Sanierung in Betracht zu ziehen? Sollte die außenwirtschaftliche Öffnung vor der binnenwirtschaftlichen Liberalisierung erfolgen oder erst danach? Wie steht es mit der Liberalisierung der Finanzmärkte im Verhältnis zur jener im Bereich des Güter- oder des Arbeitsmarktes? Sollte mit der weitgehenden Liberalisierung erst begonnen werden, wenn die institutionellen Voraussetzungen geschaffen wurden?<sup>41</sup> Eine allgemeinere Unterscheidung der möglichen Abfolge der Reformen kann danach vorgenommen werden, ob zunächst die makroökonomische Stabilisierung oder mikroökonomische Reformen in Angriff genommen werden sollten. Der Standardansatz von Weltbank und IWF beginnt auf der Makroebene, wogegen ein Großteil der asiatischen Reformländer mit Reformen auf der Mikroebene begonnen hat.<sup>42</sup> Für beide Ansätze gibt es Positiv- und Negativbeispiele, und es scheint unmöglich, ein klares Urteil zugunsten eines Ansatzes abzugeben. Denn wie schon erläutert wurde, bestehen zwischen der Mikro- und der Makroebene Interdependenzen, die eine Verbindung von mikro- und makroökonomischen Reformen verlangen. Auf welchen Feldern zunächst die Prioritäten liegen sollten, hängt davon ab, in welchen Be-

---

<sup>41</sup> Die Vernachlässigung dieser Frage ist laut dem ehemaligen polnischen Finanzminister Kolodko die Ursache dafür, dass viele westliche Wissenschaftler das grundlegende Problem der Transformation ehemals zentral verwalteter Volkswirtschaften nicht verstanden haben.- Vgl. Kolodko (1998), S. 6 f.

<sup>42</sup> Vgl. Rana (1995), S. 1161 f.

reichen die gravierendsten Verzerrungen zu verzeichnen sind. Dies wiederum ist von Land zu Land verschieden.

(3) Generell kann den Befürwortern einer (idealtypischen) Schocktherapie entgegengehalten werden, dass die Umsetzung umfangreicher SAP oder gar die Transformation eines Wirtschaftssystems nicht zu einem Stichtag erfolgen kann. Insofern ist für jeden der notwendigen Reformschritte ein gewisser Zeitbedarf zu berücksichtigen, so dass sich in bezug auf reale Reformprozesse zwangsläufig die Sequenz-Problematik stellt und sich automatisch eine tendenziell „gradualistische“ Vorgehensweise ergibt. Trotzdem bleiben die zentralen Unterschiede zwischen einer schnellen und entschlossenen Umsetzung des SAP und der eher pragmatischen Vorgehensweise einer behutsamen Umgestaltung des Wirtschaftssystems bestehen. Bei der Wahl der angemessenen Strategie sollte die Bedeutung, die der Faktor Glaubwürdigkeit für den Erfolg der Reformen hat, nicht unterschätzt werden.

(4) Im Zuge der Transformation ehemals zentral planwirtschaftlich organisierter Volkswirtschaften wählten verschiedene Länder auch in der Praxis unterschiedliche Geschwindigkeiten der Transformation. Während die Staaten Osteuropas (vor allem Polen und die Tschechische Republik) tendenziell die Schocktherapie bevorzugten, gingen die meisten asiatischen Transformationsländer den graduellen Weg.

Eine allgemeingültige Lösung der Problematik des *timing* und *sequencing* von Reformen existiert allerdings auch aus der praktischen Erfahrung heraus nicht. Die Vor- bzw. Nachteile einer spezifischen Strategie gegenüber anderen hängen insbesondere von den konkreten sozio-ökonomischen sowie politischen Bedingungen in dem betrachteten Land ab. So wird eine rein ökonomische Betrachtungsweise häufig ein schnelles und radikales Vorgehen empfehlen. Wenn dieses politisch jedoch nicht durchsetzbar oder gar unerwünscht ist, besteht die Gefahr, dass der gesamte Reformprozess scheitert.<sup>43</sup> Kommt man allerdings zu dem Schluss, dass eine auf längere Zeit einmalige historische Chance (oder ein Zwang) für einen generellen Systemwechsel vorliegt, so kann das politische Umfeld eine Schocktherapie sogar erforderlich machen. Diesen Punkt müssen auch die entwicklungspolitischen Institutionen bei der Gestaltung ihrer SAP beachten, indem sie das politische und gesellschaftliche Umfeld im jeweiligen Entwicklungsland in ihre Überlegungen einbeziehen.

---

<sup>43</sup> Vgl. Wagner (1993), S. 244.

## 2. Institutionenökonomische Restriktionen

(1) In vielen Entwicklungsländern tragen die bestehenden institutionellen Arrangements zum niedrigen gegenwärtigen Entwicklungsstand bei. Es ist daher eine der vordringlichsten Aufgaben im Entwicklungsprozess, die Institutionen (sowohl formeller als auch informeller Natur) ausfindig zu machen, die einem nachhaltigen Entwicklungsprozess im Wege stehen. Das Bestehenbleiben von Institutionen, die keine ökonomische Existenzberechtigung mehr haben, kann mit der These der Pfadabhängigkeit bestehender Institutionen erklärt werden. Die These besagt, dass historische Bedingungen aktuelle Entscheidungen bestimmen und gegenwärtige Handlungsmöglichkeiten beschränken.<sup>44</sup>

(2) Neben der konkreten Ausgestaltung einzelner Institutionen hat vor allem das Zusammenspiel unterschiedlicher Institutionen in der Realität einen bedeutenden Einfluss auf die Wirksamkeit institutioneller Arrangements. Erst dieses Zusammenspiel macht häufig die gesellschaftliche und ökonomische Bedeutung einzelner institutioneller Arrangements aus. Die Handlungsmöglichkeiten von Individuen sind demnach eingebettet in ein Spannungsfeld

- einerseits zwischen der historischen Konstellation von Eigentumsrechten und dem Produktionspotential einer Wirtschaft sowie
- andererseits zwischen der Geltung formeller und informeller Institutionen.<sup>45</sup>

Insofern sind nicht spezifische Institutionen, sondern institutionelle Strukturen von herausragendem Interesse im Hinblick auf die Analyse und Erklärung des (wirtschaftlichen) Erfolges bzw. Misserfolges von Gesellschaften.

(3) Formelle und informelle Institutionen existieren nebeneinander und beeinflussen sich gegenseitig. Sie unterscheiden sich lediglich durch den Grad ihrer Formalisierung.<sup>46</sup> Letztlich ist aber nicht der Formalisierungsgrad, sondern die gesellschaftliche Akzeptanz entscheidend für ihre soziale und ökonomische Bedeutung. Eine Voraussetzung für eine sinnvolle Veränderung institutioneller Strukturen im Rahmen von Reformprogrammen ist daher

---

<sup>44</sup> Eine ausführliche Behandlung der Pfadabhängigkeitsthese findet man bei Frenkel/Hemmer (1999), S. 313 ff.

<sup>45</sup> Vgl. Priddat (1993), S. 606.

<sup>46</sup> Im historischen Entwicklungsprozess gab (gibt) es zwar Gesellschaften ohne kodifizierte, also formelle Institutionen; die zunehmende Komplexität sozialer und insbesondere ökonomischer Interaktion machten es aber offensichtlich notwendig, einzelne Regeln zu formalisieren, um ihre Bedeutung auch formal dokumentieren zu können. Letztlich ist es aber nicht denkbar, dass alle institutionellen Arrangements formalisiert werden, da dies einerseits sehr hohe (aus ökonomischer Sicht prohibitive) Kosten verursachen und andererseits den gesellschaftlichen und ökonomischen Wandel im Sinne institutioneller Innovationsfähigkeit und –bereitschaft lähmen würde.

die Analyse dieses Wechselspiels zwischen den bestehenden Institutionen im allgemeinen und den formellen (z.B. Gesetze, Organisationen) und informellen (z.B. Sitten und Gebräuche) im besonderen. Hierbei werden nicht zuletzt von ausländischen Beratern häufig Fehler gemacht.

(4) Bei entsprechenden Machtverhältnissen kann es verhältnismäßig leicht sein, die formellen Institutionen zu ändern. Viel schwieriger gestaltet es sich bei den informellen Institutionen, die häufig noch stärker auf Traditionen, kulturellen und religiösen Werten usw. aufbauen als die formellen. Aufgrund der komplementären Beziehungen zwischen formellen und informellen Institutionen reicht die bloße Veränderung der formellen Institutionen aber häufig nicht aus, um einen positiven Entwicklungsprozess in Gang zu setzen. Im Extremfall kann es sogar zu einer Verschlechterung der Situation kommen, wenn die neue Institution mit den anderen alten (formellen oder informellen) Institutionen nicht harmoniert. Es ist daher auch nicht möglich, in einem Land erfolgreiche institutionelle Arrangements anderer Länder für bestimmte Arten von Transaktionen zu kopieren, ohne auf ihre Vereinbarkeit mit der gesamten institutionellen Struktur zu achten. Daraus könnte sonst ein institutionelles Chaos resultieren, wie das Beispiel mehrerer Transformationsländer (Rußland!) deutlich macht. Dieser Aspekt muss deshalb auch unbedingt in der Gestaltung von SAP Berücksichtigung finden.

Rein theoretisch wäre es notwendig, das gesamte institutionelle Arrangement eines Entwicklungslandes zu betrachten und im Falle von Interdependenzen zwischen den Institutionen die Veränderungen simultan vorzunehmen. Da dies (neben dem Problem der Pfadabhängigkeit) allein schon durch die unterschiedliche Zeit, die man benötigt, um einzelne Institutionen zu ändern, in der Praxis nicht möglich ist, muss als Lösung ein Verfahren des *timing* und

*sequencing* der institutionellen Reformen gewählt werden, das den größtmöglichen Erfolg verspricht. Die Schwierigkeit dieser Aufgabe steht außer Frage. Die institutionenökonomische Analyse unterstützt damit die Erkenntnis, dass eine idealtypische Umsetzung von SAP als Schocktherapie nicht möglich ist.

(5) Ein weiterer Mangel in der Analyse und Reformierung institutioneller Arrangements liegt darin begründet, dass die positive entwicklungspolitische Bedeutung informeller Institutionen oft übersehen wird (ein Beispiel hierfür ist die jahrelange Diskriminierung des informellen Sektors in vielen Entwicklungsländern). Als Folge dessen wird das beträchtliche entwicklungspolitische Reservoir informeller Arrangements (vor allem im Rahmen der Armutsbekämpfung) häufig nicht ausgeschöpft.

(6) Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Institutionen, insbesondere soziale Normen, eine bedeutende und sehr komplexe Rolle im Entwicklungsprozess spielen. Es genügt mithin nicht, private Eigentumsrechte zu etablieren, ein Vertrags-, Wettbewerbs- und Konkursrecht zu schaffen, Märkte zu liberalisieren und freien Handel einfach zuzulassen, um einen erfolgreichen marktwirtschaftlichen Entwicklungsprozess in Gang zu setzen. Im Gegenteil: Die plötzliche Einführung solcher Regelungen kann - abhängig von der sozialen Akzeptanz - unter Umständen mehr Schaden anrichten als Nutzen stiften. Wenn nämlich eine verordnete Regel von den Gesellschaftsmitgliedern als unfair empfunden wird, werden diese sich nicht damit abfinden. Eine Regel stellt ohne allgemeine Akzeptanz keine Institution (im obigen Sinn) dar und kann sogar zusätzliche Verzerrungen und Transaktionskosten hervorrufen. Die Interdependenz zwischen Wirtschaft und Gesellschaft, zwischen ökonomischen und sozialen Institutionen, darf folglich bei interkulturellen Vergleichen der ökonomischen Bedeutung von Institutionen, in der wirtschaftspolitischen Beratung sowie bei der Gestaltung von SAP nicht vergessen werden.

### **3. Politökonomische Reformbetrachtung**

(1) Die Auswirkungen von SAP auf eine Volkswirtschaft sind neben ihrer inhaltlichen Gestaltung insbesondere davon abhängig, inwieweit die beschlossenen Reformen konsequent durchgesetzt werden. Die Erfahrungen vieler Länder zeigen, dass dies häufig nicht der Fall ist. Halbherzig durchgeführte marktwirtschaftliche Reformen bewirken in den seltensten Fällen die erhoffte gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsverbesserung. Im Extremfall können unvollständig umgesetzte SAP sogar zu einer Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage im Reformland führen. Aus diesem Grund soll hier eine knappe politökonomische Betrachtung von Reformprozessen erfolgen.<sup>47</sup> Zunächst einmal werden die internen politischen Strukturen in den jeweiligen Anpassungsländern betrachtet. Danach wird kurz auf die Beziehungen zwischen dem Entwicklungsland und externen entwicklungspolitischen Institutionen eingegangen.

(2) Wir wollen uns bei der internen Betrachtung auf die Frage beschränken, warum Reformen selbst dann nur unter Schwierigkeiten durchzusetzen sind, wenn allgemein anerkannt wird, dass sie eine gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtssteigerung zur Folge hätten. Die Antwort auf die Frage findet man in der Analyse der Verteilungswirkungen und der Erwartungen über das zeitliche Eintreten von Kosten und Erträgen des Reformprogramms. Des Weiteren ist von

---

<sup>47</sup> Für eine ausführliche Behandlung siehe Krueger (1993) und Rodrik (1996).

Bedeutung, dass die Entwicklungsländer im Gegensatz zu den Industrieländern nur zum Teil über demokratisch legitimierte politische Systeme verfügen und häufig von einem autoritären Herrscher bzw. einer herrschenden Klasse regiert werden.

(3) SAP führen generell zu einer dauerhaften Veränderung der Einkommens- und Machtverteilung im jeweiligen Land. In autoritären Systemen wird die Allokation von Produktionsfaktoren und Gütern häufig nicht über den Markt, sondern über eine Form der Zuteilung durch die herrschende Klasse geregelt. Diese Art der Zuteilung eröffnet *rent-seeking*-Aktivitäten einen großen Spielraum. Von daher haben marktwirtschaftliche Reformen zur Folge, dass die bisher Begünstigten an Macht, Einfluss und Einkommen verlieren werden. Da zu den Begünstigten des alten Systems in den meisten Fällen die Herrschenden selbst und sie stützende Gruppen wie beispielsweise Militär, Bürokratie und ethnische Gruppierungen gehören, sind die Reformanreize für die jeweiligen Entscheidungsträger relativ gering.

In einer Demokratie muss die Regierung auf ihre Wählergruppen Rücksicht nehmen, so dass der Verteilungsaspekt politischer Maßnahmen auch hier eine besondere Bedeutung erhält.

(4) In beiden Systemen werden verschiedene Interessengruppen versuchen, auf die Reformgestaltung Einfluss zu nehmen, damit sie die Erträge der Reformen für sich beanspruchen und die Kosten auf andere Gruppen abwälzen können. Es besteht die Gefahr, dass die Interessengruppen in einem sogenannten „*war of attrition*“ (Zermürbungskrieg) um die Kostenverteilung der Reformen kämpfen werden, infolgedessen es zu einem Aufschub der gesamtwirtschaftlich vorteilhaften Reformen kommt.<sup>48</sup>

Eine konsequente Weiterführung des Reformprozesses wird noch dazu dadurch erschwert, dass reformfeindliche Interessengruppen oft präsenter sind als reformfreundliche Gruppen und einen vergleichsweise hohen Organisationsgrad aufweisen. Das liegt daran, dass die Anpassungskosten von Reformen typischerweise in konzentrierter Form auftreten und für die betroffenen Gruppen unmittelbar fühlbar sind. Dagegen verteilt sich der Nutzen von Reformen häufig auf viele Nutznießer, die politisch schlechter organisiert und ex ante oftmals unbekannt sind.<sup>49</sup>

(5) Verteilungsfragen sind für die politische Durchsetzung ökonomischer Reformen also von entscheidender Bedeutung. Auch die Erfahrungen der asiatischen Reformländer lassen darauf

---

<sup>48</sup> Eine genaue Analyse des *war of attrition* findet man bei Wagner (1993), S. 219 ff.

<sup>49</sup> Aus Angst vor „Neid“ ziehen es die Nutznießer zudem des öfteren vor, unerkannt zu bleiben.

schließen, dass es für den wirtschaftlichen Entwicklungsprozess von Vorteil ist, wenn eine relativ gleichmäßige Einkommensverteilung vorliegt und der Einfluss von Interessengruppen begrenzt ist, da dann der Fokus der Reformen stärker auf Wachstumsaspekten liegen kann und weniger Rücksicht auf politisch sensible Umverteilungsmaßnahmen genommen werden muss.<sup>50</sup>

(6) Neben der Verteilungsproblematik hemmt die Tatsache, dass Kosten und Erträge der Reformtätigkeit zu unterschiedlichen Zeitpunkten anfallen können, die Reformbereitschaft der Regierungen. Wie schon erläutert wurde, bewirken Reformen typischerweise nicht immer sofort eine eindeutig verbesserte wirtschaftliche Lage. Wegen volkswirtschaftlicher Rigiditäten und Anpassungskosten kann es vielmehr zu einer zeitweiligen Verschlechterung kommen. Häufig wird daher angenommen, die Kosten der Reformen seien kurzfristiger Natur, während die Erträge erst mittel- bis langfristig anfallen. Der hier beschriebene „J-Kurven-Effekt“ ökonomischer Reformen ist empirisch aber nicht bewiesen. Außerdem darf man nicht den Fehler machen, die Reformen anhand eines *Before-After*-Vergleiches zu beurteilen. Die Fragestellung muss vielmehr lauten, was wäre gewesen, wenn die Reformen nicht durchgeführt worden wären.<sup>51</sup> Für die Regierung besteht allerdings die Gefahr, dass die Reformgewinne zu spät anfallen, als dass sie noch von ihnen profitieren kann.<sup>52</sup> Je instabiler das politische

System ist, desto kürzer wird der Zeithorizont der Entscheidungsträger und damit auch ihre Reformbereitschaft sein.

(7) Die genannten politökonomischen Rigiditäten liefern mögliche Begründungen für einen Aufschub bzw. eine unvollständige Umsetzung von Reformen. Ihr Einfluss auf die Entscheidungsträger kann so stark sein, dass diese nur nach dem Auftreten großer ökonomischer Krisen (Währungskrisen, realwirtschaftliche externe Schocks, große Rezessionen, innere Unruhen etc.) die Bereitschaft entwickeln, einen einschneidenden Reformkurs konsequent zu verfolgen.

(8) Eine ausführliche Betrachtung der Wirkungsweise von autoritären oder demokratischen Systemen auf ökonomische Reformen würde den Rahmen dieser Analyse sprengen. Weder in der Theorie noch in der Empirie gibt es bisher eindeutige Ergebnisse, welches System in die-

---

<sup>50</sup> Vgl. Rodrik (1996), S. 19 ff.

<sup>51</sup> Man wird dann häufig zu dem Ergebnis kommen, dass die kurzfristigen Kosten eines Zustandes mit Reformen immer noch niedriger sind als die Kosten eines Zustandes ohne Reformen.

sem Punkt besser abschneidet. Tendenziell lässt sich jedoch beobachten, dass autoritäre Regime bei der Einführung von Reformen Vorteile haben, da sie diese leichter gegen Widerstände durchsetzen können.<sup>53</sup> Auf längere Sicht ist die erfolgreiche Umsetzung der Reformen aber auf eine breite Unterstützung in der Bevölkerung angewiesen. Das gilt insbesondere für marktwirtschaftliche Reformen, in deren Mittelpunkt die Stärkung der Entscheidungsfreiheit und der Eigenverantwortung der Wirtschaftssubjekte steht. Der erfolgreiche marktwirtschaftliche Reformprozess benötigt also einen stabilen gesellschaftlichen Grundkonsens, der auf Dauer eher in einem demokratischen System sicherzustellen ist.

(9) Über die Entwicklungszusammenarbeit gibt es Möglichkeiten, die Reformbereitschaft der Regierungen zu erhöhen. Zum einen können die kurzfristigen Kosten der Strukturanpassung durch die Gewährung von Strukturanpassungskrediten und/oder Entwicklungshilfe abgedeckt werden. Zum anderen kann über eine Bindung dieser Kredite an vereinbarte Konditionen Druck auf die Regierungen ausgeübt werden, die notwendigen Reformen auch wirklich durchzuführen. Die Bindung der Mittelvergabe an Konditionen ist wie bereits erwähnt ein zentraler Bestandteil der SAP von Weltbank und IWF.

(10) Neuere Studien zeigen allerdings, dass auch eine an Auflagen gebundene Entwicklungshilfe nur dann einen positiven Einfluss auf den Reformprozess ausübt, wenn die lokalen Regierungen sich klar zu dem Reformprozess bekennen.<sup>54</sup> Dagegen ist sie nicht in der Lage, dem Reformprozess positive Impulse zu geben, wenn die Regierung im Nehmerland den Reformprozess nicht wirklich unterstützt. Es besteht sogar die Möglichkeit, dass die Hilfe den Reformdruck auf die Regierung mindert, da diese mit den erhaltenen Geldern den *status quo* länger aufrechterhalten kann. Die Regierung könnte die Geber bewusst täuschen und sich anfangs der Konditionalität nur scheinbar unterwerfen, um den Reformprozess nach Erhalt der Mittel wieder stocken zu lassen. Die Schlussfolgerung wäre, Strukturanpassungskredite bzw. Entwicklungshilfe (außer Nothilfe) nur an solche Länder zu vergeben, die ihre Reformbereitschaft durch eine Form von „*signalling*“ unter Beweis gestellt haben. Eine solche Vergabep Praxis hätte zudem den Vorteil, dass sie privaten Investoren die Suche nach geeigneten Investitionsstandorten erleichtert. Über den Abbau an Unsicherheit hat dies positive Auswir-

---

<sup>52</sup> Vgl. Rodrik (1996), S. 29 f.

<sup>53</sup> Dieser Vorteil kommt allerdings nur dann zum Tragen, wenn die Führung wie ein „wohlwollender Diktator“ agiert und die Maximierung der Gesamtwohlfahrt verfolgt. Aus diesem Vorteil wird daher auch ein entscheidender Nachteil, wenn sie nicht im Interesse der Gesamtwohlfahrt handelt.

<sup>54</sup> Siehe hierzu insbesondere die Weltbankstudie „*Assessing Aid*“. – Weltbank (1998).

kungen auf den Zufluss von Direktinvestitionen in die reformbereiten Länder. Werden danach SAP für die reformwilligen Länder beschlossen, müssen die Regierungen der Zielländer an deren Gestaltung beteiligt werden und damit die „ownership“ für die jeweiligen Programme übernehmen, so dass sie diese als ihr „Eigentum“ betrachten. Durch ihre Partizipation an der Programmgestaltung erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass die Regierungen deren Umsetzung auch in schwierigen Phasen vorantreiben werden.<sup>55</sup> Außerdem ist eine stärkere Berücksichtigung lokaler Besonderheiten bei der Reformgestaltung möglich.

(11) Ein weiteres Problem der Konditionalisierung stellt sich, wenn das Entwicklungsland und die Geberinstitution unterschiedliche Vorstellungen über den Weg der Zielerreichung haben. Gerade besondere politische oder kulturelle Gegebenheiten im jeweiligen Land können die Regierungen zu Umwegen im Reformprozess zwingen. Die Mittelvergabe sollte daher weniger an konkrete Maßnahmen, sondern an das Erreichen von Ergebnissen in vorher festgelegten Bereichen, wie z.B. der Armutsbekämpfung, gebunden werden. Die Konditionalisierung würde somit ergebnisorientiert statt maßnahmenorientiert erfolgen.<sup>56</sup> Die Geberinstitutionen würden dabei natürlich auf einen Teil ihrer Einflussmöglichkeiten verzichten. Es kann aber durchaus Situationen geben, die nicht zuletzt aus Gründen der Glaubwürdigkeit (zum Beispiel bei der Durchsetzung schwieriger und unpopulärer Reformen) eine ex ante Bindung an maßnahmeorientierte Konditionen von Weltbank oder IWF erforderlich machen.<sup>57</sup> Entscheidend ist dabei allerdings, dass den Regierungen ein Spielraum bei der Reformgestaltung verbleibt, damit sie auf lokale Besonderheiten und Entwicklungen reagieren können.

(12) Es besteht aber nicht nur auf der Nehmerseite ein Risiko, dass die Entwicklungszusammenarbeit für andere Interessen missbraucht wird. Nationale Geber sehen in ihr zum Teil eine Form der Außenpolitik oder der nationalen Wirtschaftsförderung und haben deshalb nicht immer primär die Interessen der Partnerländer im Auge. Beim IWF und den Entwicklungsbanken besteht die Gefahr, dass sie ihre Machtposition ausnutzen und die speziellen Wünsche und Besonderheiten der Entwicklungsländer bei der Gestaltung ihrer SAP überse-

---

<sup>55</sup> Es wird der lokalen Regierung damit die Möglichkeit genommen, sich bei auftretenden Schwierigkeiten ihrer Verantwortung für die Reformen zu entziehen und als Ursache der Probleme alleinig die Reformgestaltung durch die Geber anzuprangern.

<sup>56</sup> Wird das vereinbarte Ziel vom Nehmerland verfehlt, muss natürlich erst untersucht werden, ob die Gründe für die Verfehlung im Einflussgebiet der Regierung des Entwicklungslandes lagen, bevor Sanktionen seitens des Gebers erfolgen.

<sup>57</sup> Vgl. Thiele/Wiebelt (1999), S. 5.

hen. Bürokratiethoretische Ansätze und die *Principal-Agent*-Theorie geben zudem Hinweise darauf, dass gerade solche großen Organisationen immer in dem Verdacht stehen, dass ihr Handeln stärker der eigenen Machterhaltung dient als der effektiven Bearbeitung ihrer Aufgaben.

Die angesprochenen politökonomischen Probleme auf der Geberseite sind auch eine Erklärungsmöglichkeit dafür, dass eine sinnvolle Koordination der Programme einzelner Geber oftmals unterbleibt.

## V. Soziale Aspekte der Strukturanpassung

### 1. Die Bedeutung von Verteilungsfragen für den Reformprozess

(1) Sehr häufig wird an SAP kritisiert, dass sie Verteilungsaspekte vernachlässigten. Diese Kritik wird allerdings unterschiedlich scharf formuliert. Einige Autoren sind der Meinung, dass die Maßnahmen der SAP an sich zu einer ungleichmäßigeren Einkommensverteilung und insbesondere zu einer Verschlechterung der Situation der Armen in den Reformländern führen würden. Dagegen geht eine zweite Gruppe von Kritikern davon aus, dass die oben genannten ökonomischen Reformen prinzipiell notwendig sind, jedoch die Verteilungsaspekte im Reformprozess nur ungenügend berücksichtigen.<sup>58</sup>

(2) Eine Vernachlässigung der Verteilungswirkungen von SAP ist aus mehreren Gründen nicht tragbar.<sup>59</sup> Zum einen muss es allein aus ethisch-moralischen Überlegungen heraus Ziel sein, dass die gesamte Bevölkerung von der Strukturanpassung profitiert und die unumgänglichen Anpassungskosten des Reformprozesses nicht ungerechtfertigter Weise einseitig verteilt werden. Im Mittelpunkt der Betrachtung müssen die Armen und die sogenannten „*vulnerable-groups*“ stehen, die von den Reformen zunächst einmal negativ betroffen sind (z.B. Beschäftigte der ehemals geschützten Sektoren, die im Rahmen der strukturellen Veränderungen zumindest kurzfristig arbeitslos würden). Außerdem kann die Vernachlässigung der Verteilungswirkungen der Strukturanpassung dazu führen, dass der gesamte Reformprozess scheitern wird. Denn marktwirtschaftliche Reformen können langfristig, wie bereits in der politökonomischen Reformbetrachtung erläutert wurde, nicht gegen den Widerstand breiter Bevölkerungsschichten zu einem erfolgreichen Ende gebracht werden. Die SAP müssen also die Bedingungen der Armen verbessern und die Situation der *vulnerable-groups* im Anpas-

---

<sup>58</sup> Zu letzterem siehe u.a. Stewart (1995), S. 213.

<sup>59</sup> Dies gilt auch dann, wenn wir annehmen, dass die sozialen Kosten der SAP hauptsächlich kurzfristig in Form von Anpassungskosten anfallen.

sungsprozess berücksichtigen. Gruppen, die sich vorher zu Lasten der Gemeinheit bereichert haben, zählen aus ethisch-moralischer Sicht nicht zu den *vulnerable-groups*. Bedenkt man aber die Gefahr von breitem Widerstand für den Erfolg der Reformprogramme, so muss die Definition der *vulnerable-groups* u.U. auf alle kurzfristigen Verlierer des Reformprozesses ausgedehnt werden. Denn gerade die Mittel- und Oberschicht verfügt normalerweise über erheblichen gesellschaftlichen Einfluss, so dass ihr Widerstand eine große Gefahr für den gesamten Reformprozess darstellen kann. Für die Entwicklungszusammenarbeit bedeutet dies, dass es notwendig sein kann, diesen Gruppen Kompensationszahlungen für ihre Verluste bereitzustellen, um die Durchführung der Reformen zu sichern.

Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf eine Analyse der Armutswirkungen, die von den unter III. erläuterten Reformen ausgehen. Außerdem wird untersucht, wie die Strukturanpassung durch zusätzliche, primär auf Armutsminderung zielende Maßnahmen ergänzt werden kann.

## **2. Makroökonomische Stabilisierung**

(1) Die Forderung nach einer *makroökonomischen Stabilisierungspolitik* ist vom Ansatz her sozial, da gerade arme Bevölkerungsschichten unter einem Inflationsklima, einhergehend mit mangelnden Investitionen, zu leiden haben. Sie haben weniger Möglichkeiten, ihr von der Inflation entwertetes geldliches Einkommen und Vermögen durch Substitution in andere Wertanlagen oder über Kapitalflucht ins Ausland zu schützen. Solide makroökonomische Rahmenbedingungen sind außerdem die Voraussetzung für Investitionen, die wiederum die Voraussetzung für wirtschaftliches Wachstum, die Schaffung neuer Arbeitsplätze und damit den Abbau von Armut sind.<sup>60</sup>

In bezug auf ihre sozialen Auswirkungen liegt das kritische Moment der Herstellung makroökonomischer Stabilität deshalb nicht in der Stabilisierung an sich, sondern in Art und Umfang der getroffenen Maßnahmen.

(2) Es wird allgemein anerkannt, dass eine Hyperinflation äußerst negative Folgen für eine Volkswirtschaft hat. Dagegen sind die negativen Auswirkungen einer Inflationsrate von bis zu ca. 20%<sup>61</sup> und eines nicht übermäßig hohen Haushaltsdefizits auf den Wirtschaftsprozess nicht erwiesen. Die Bekämpfung der Inflation über eine *restriktive Geld- und Finanzpolitik*

---

<sup>60</sup> Der Teil der Bevölkerung, der sich im Bereich der Subsistenzwirtschaft bewegt, ist natürlich von dieser Politik im Positiven wie im Negativen weniger betroffen.

<sup>61</sup> Vgl. u.a. Bruno (1995), S. 38 und Stiglitz (1998), S. 6 f.

hat kurzfristig zunächst eine hemmende Wirkung auf die Wirtschaft. Damit sind häufig auch negative Folgen für die ärmeren Bevölkerungsschichten verbunden.<sup>62</sup> Länder, die sich in einer solchen Situation befinden, sollten daher sorgfältig überlegen, ob Inflationsabbau und Haushaltskonsolidierung anfangs eine hohe Priorität in der Strukturanpassung eingeräumt werden sollten. Es besteht die Gefahr, dass kurzfristig hohe soziale Kosten anfallen, ohne dass der Entwicklungsprozess durch die unternommenen Maßnahmen einen wirkungsvollen Schub erfährt. Reformen in anderen Bereichen haben für den Entwicklungsprozess in diesen Ländern meist größere Bedeutung und sollten daher vorrangig durchgeführt werden.

(3) Die Lage vieler Entwicklungsländer ist allerdings durch sehr hohe Haushaltsdefizite und Inflationsraten gekennzeichnet, so dass an einem Abbau der Defizite zur makroökonomischen Stabilisierung kein Weg vorbei geht. Bei den staatlichen Ausgaben sind daher massive Einschnitte vorzunehmen. Hinsichtlich der sozialen Folgen dieser Einschnitte kommt allerdings nicht nur der Quantität, sondern vor allem auch der Qualität der Ausgabenkonsolidierung eine entscheidende Rolle zu. Die Ausgabenkürzungen sollten nicht nach der „Rasenmähermethode“ vorgenommen werden und in allen Bereichen den gleichen Prozentsatz streichen. Sozialausgaben und Ausgabenbereiche, die als produktiver Konsum (vor allem im Bildungs- und Gesundheitswesen) gelten, sollten von den Kürzungen ausgenommen werden und, wenn möglich, sogar erhöht werden. Die Ausgaben des produktiven Konsums sind aus sozialpolitischer Sicht besonders bedeutsam. Für viele Arme stellt nämlich ihre Arbeitskraft bzw. ihr Humankapital die einzig produktiv einsetzbare Ressource dar, über die sie verfügen. Von daher können sie ihr Einkommen nur über eine Steigerung des in ihnen inkorporierten Humankapitals erhöhen. Hierfür sind eine ausreichende Gesundheit und der Zugang zu Bildungseinrichtungen von großer Bedeutung. Folglich sollte aus sozialer Sicht der *Ausbau von Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen* innerhalb der SAP absolute Priorität genießen.<sup>63</sup> Dagegen sollten unproduktive Investitionen, Subventionen und übermäßige Verwaltungsausgaben rigoros beschnitten werden. Die Überlegungen zu sinnvollen Ausgabenkürzungen müssen also mit solchen zu einer *Umstrukturierung des staatlichen Haushaltes* verbunden werden. Wird dies nicht getan, besteht die Gefahr, dass die Haushaltskonsolidierung erhebliche soziale Kosten zur Folge hat.

---

<sup>62</sup> Gründe hierfür liegen v.a. in einer Hemmung der privaten Investitionstätigkeit wegen hoher Zinsen, fehlender staatlicher Aufträge oder eines Abbaus an öffentlich bereitgestellten Gütern und Diensten, staatlichen Investitionen und öffentlich Beschäftigter.

<sup>63</sup> Hiermit ist in erster Linie die flächendeckende Errichtung von Bildungseinrichtungen und einer medizinischen Grundversorgung (v.a. auf dem Land) gemeint, die den Ärmsten zu Gute kommen.

(4) Auf der Einnahmenseite sollte ein *progressives Steuersystem* errichtet werden, das die Steuersubjekte nach ihrer Leistungsfähigkeit besteuert und die Basis für eine angemessene Umverteilung der Einkommen zu den sozial Schwachen bildet. Bei der Ausweitung der Besteuerung muss natürlich beachtet werden, dass die Einkommen der Haushalte nicht nach der Besteuerung unter die Armutsgrenze fallen.

### **3. Strukturwandel**

(1) SAP induzieren über die mit einer *Wechselkursanpassung* verbundene *außenwirtschaftliche Öffnung* und den *Abbau von Preisregulierungen und Subventionen* Veränderungen im System der relativen Preise. Unterstützt durch das Engagement ausländischer Unternehmen über *Direktinvestitionen* setzt dies einen volkswirtschaftlichen Umstrukturierungsprozess (zugunsten des Exportgütersektors) in Gang, der wiederum mittel- bis langfristig Effizienzsteigerungen und neue Wachstumschancen in der jeweiligen Volkswirtschaft aktiviert. Der eingeleitete Strukturwandel bedeutet allerdings auch, dass alte Wirtschaftssektoren zusammenbrechen. Wenn die in diesen Sektoren freigesetzten Arbeitskräfte, aufgrund einer mangelnden Mobilität des Faktors Arbeit oder anderer Rigiditäten auf dem Arbeitsmarkt, nicht umgehend in den Exportgütersektor aufgenommen werden können, kommt es zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit.

(2) Der volkswirtschaftliche Strukturwandel wird durch die *Privatisierung von Staatsbetrieben* verstärkt. Viele Staatsbetriebe wirtschaften ineffizient. Gerade in den ehemaligen zentralen Verwaltungswirtschaften wurden aus politischen Gründen in den Betrieben mehr Arbeitnehmer angestellt als ökonomisch gerechtfertigt war. Im Zuge der Privatisierung wird es somit in vielen Betrieben zu Entlassungen kommen. Ähnliches gilt für die *Umstrukturierungen in der staatlichen Verwaltung*. Zwar werden hier durch den Aufbau neuer wichtiger Einrichtungen neue Arbeitsplätze entstehen. Da aber die bestehenden administrativen Einheiten häufig personell aufgebläht sind oder sogar in Folge der Reformen überflüssig werden, wird es in den meisten Fällen zu einer Freisetzung von Arbeitskräften aus der öffentlichen Administration kommen. Eine Phase der Arbeitslosigkeit wird als Konsequenz des Strukturwandels für viele entlassene Arbeitskräfte aus den ehemals geschützten Sektoren, Staatsbetrieben und der öffentlichen Verwaltung zumindest kurzfristig nur schwer zu vermeiden sein, so dass für diese *vulnerable-groups* des strukturellen Wandels gezielte Transferzahlungen bereitgestellt werden müssen, um einen Anstieg der Armut im Reformprozess zu verhindern. Die Phase der Arbeitslosigkeit kann zudem für viele Arbeitslose durch die Bereitstellung bzw. Förderung von Umschulungsprogrammen verkürzt werden. Langfristig ist der durch *Dere-*

*gulierung, Privatisierung* und *außenwirtschaftliche Öffnung* eingeleitete Strukturwandel aufgrund seiner Wachstumseffekte jedoch eine notwendige Voraussetzung für einen nachhaltigen Abbau der Arbeitslosigkeit und damit auch der Armut.

#### **4. Preisbereinigungen**

(1) Die Aufhebung von Höchstpreisen für Grundnahrungsmittel im Rahmen der *Preisdergulierung* hat einerseits positive Einkommenseffekte für viele ländliche Arme im Agrarsektor, andererseits verschlechtert sich durch die höheren Preise die Situation der sonstigen in Armut lebenden Menschen (vor allem in der Stadt). Preissteigerungen geben allerdings Anreize zu einer Ausweitung des Angebotes, die bei vorheriger Nahrungsmittelknappheit auch den

städtischen Armen zu Gute kommt.<sup>64</sup> Neben der Preisliberalisierung führt die *außenwirtschaftliche Öffnung* zu Veränderungen der Preise. Erfordert die *Anpassung des Wechselkurses* an seinen realen Wert eine Abwertung, so kommt es *ceteris paribus* zu einer Verteuerung der Importe. Setzt sich ein Teil der Güter, die zur Befriedigung der Grundbedürfnisse benötigt werden, aus Importen zusammen, die nicht durch inländische Güter substituierbar sind, dann besteht die Gefahr, dass sich ohne staatliche Intervention die Situation der Armen verschlechtert. Besteht zudem ein Großteil der Exportgüter des Landes aus Grundnahrungsmitteln, so kann es über die verstärkte Exporttätigkeit zu einem Anstieg der Preise mit entsprechend negativen Auswirkungen auf die nicht ländlichen Armen kommen. Zusätzlich kann ein Anstieg der Preise für sonstige landwirtschaftliche Produkte dazu führen, dass deren Produktion zu Lasten der Grundnahrungsmittelproduktion ausgedehnt wird.

(2) Die Bereinigungen des relativen Preissystems sind allerdings, wie bereits erläutert, notwendig, damit der Preismechanismus seine Allokationsfunktion wahrnehmen kann. Deshalb sollten Preisregulierungen auch dann nicht aufrecht erhalten werden, wenn sie sozialpolitisch motiviert sind, sondern durch direkte Transferzahlungen an die Bedürftigen ersetzt werden.

(3) Die *Preisdergulierung auf den Faktormärkten* kann einerseits zu einem Anstieg der Armut bei den abhängigen Beschäftigten führen, wenn die Löhne infolge der Lohnfreigabe soweit absinken, dass selbst das bei Vollbeschäftigung zu erzielende Einkommen unterhalb der Armutsgrenze liegt. Andererseits bieten niedrigere Löhne Anreize zu einer Ausweitung der Arbeitsnachfrage. Dadurch steigen für die Armen, die bislang keinen Arbeitsplatz finden

konnten, die Möglichkeiten, ein geregeltes Einkommen zu beziehen. Von dieser Ausweitung profitieren allerdings in zunehmenden Maße auch in Entwicklungsländern nur noch Arbeitskräfte, die über ein Mindestmaß an Humankapital verfügen, da ungelernete Arbeit weitgehend aus der Produktionsfunktion verschwunden ist.

Die Abschaffung von Höchstzinsen hat für viele Arme nur eine geringe direkte Bedeutung, da ihnen die bisherige Ausgestaltung der finanziellen Infrastruktur den Zugang zum formellen Kreditmarkt oftmals verwehrte.

## 5. Institutionelle Reformen

(1) Der *Ausbau der institutionellen und materiellen Infrastruktur* muss so gestaltet sein, dass den Armen der faktische Zugang zu Institutionen wie Märkten und Gerichten sowie Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen ermöglicht wird.<sup>65</sup> Zusätzlich muss die Ausgestaltung der Institutionen die Bedürfnisse der Ärmsten explizit berücksichtigen. Auf rechtlicher Ebene muss eine Diskriminierung der Armen und einzelner Bevölkerungsgruppen unmöglich gemacht werden. Die formelle Gleichstellung aller Bevölkerungsteile bezogen auf ihre Rechte und Pflichten hat allerdings nicht automatisch zur Folge, dass alle diese auch wahrnehmen können. Eine Grundvoraussetzung dafür, dass solche institutionellen Reformen erfolgreich sind, liegt in ihrer breiten Kenntnis und Akzeptanz in der Bevölkerung.<sup>66</sup> Die mangelnde Versorgung von Teilen der Bevölkerung mit Informationen ist in vielen Entwicklungsländern eine wichtige Armutursache. Folglich ist die Vermittlung notwendiger Kenntnisse und Informationen an die gesamte Bevölkerung eine weitere wichtige Aufgabe des *Bildungssystems*. Außerdem können nach wie vor eine Reihe von kulturellen und informellen Gegebenheiten einer faktischen Gleichstellung im Wege stehen. Diese Barrieren lassen sich durch Strukturanpassungsmaßnahmen nicht sofort beseitigen, sondern verändern sich erst im Zeitablauf. Ihre Entwicklung kann aber wiederum über die Bildung maßgeblich beeinflusst werden.

---

<sup>64</sup> Die Bedeutung dieses Punktes wird dadurch verstärkt, dass die formellen Höchstpreise de facto oftmals nicht sehr relevant waren, da der Großteil der Waren zu höheren Preisen auf dem Schwarzmarkt gehandelt wurde.

<sup>65</sup> Die Bedeutung des Marktzuganges kann anhand eines Beispiels verdeutlicht werden. Wenn der Verpächter von Land an Bauern zudem der einzige Abnehmer ihrer Produkte ist, da die Bauern keinen Zugang zu den Agrarmärkten haben, kann der Verpächter den Preis beliebig drücken. Die Entlohnung der Bauern wäre dementsprechend gering.

<sup>66</sup> Diese Bedingung determiniert in der Regel den Erfolg jeglicher Reform.

(2) Am Beispiel der *finanziellen Liberalisierung* wird deutlich, welche große soziale Bedeutung dem adäquaten *Ausbau der institutionellen Infrastruktur* zukommt. Zum einen haben die Erfahrungen der Asienkrise gezeigt, dass der *finanzielle Liberalisierungsprozess* durch ein gesundes Maß an Regulierungen und an Bankenaufsicht ergänzt werden muss, damit die Gefahr eines aus dem Ruder laufenden Finanzsektors wirksam vermindert werden kann. Zusammenbrüche im Finanzsystem ziehen die gesamte Volkswirtschaft in Mitleidenschaft, so dass es zu einem drastischen Anstieg der Arbeitslosigkeit und bei fehlender adäquater sozialer Absicherung (privat oder staatlich) zu einem Armutszuwachs kommt. Der Ausbau der finanziellen Infrastruktur sollte zum anderen berücksichtigen, dass Finanzierungsinstrumente geschaffen werden, die speziell auf die Bedürfnisse der Armen zugeschnitten sind, damit sie direkt davon profitieren können. Für einen Armutsabbau über eine Erhöhung der Faktoreinkommen ist es notwendig, dass den Armen der Zugang zu Komplementärfaktoren für ihre Arbeitskraft ermöglicht wird. Nur dann können sie ihre Ressourcen produktiv einsetzen. Eine entscheidende Rolle spielt hierbei der Zugang zum formellen Kreditmarkt und die Loslösung der Abhängigkeit von lokalen Geldverleihern, die Darlehen häufig nur gegen einen Wucherzins vergeben. Eine Möglichkeit wäre in diesem Zusammenhang der Aufbau von Institutionen der Mikrofinanzierung (ähnlich der *Grameen Bank* in Bangladesh), die Kleinstkredite an Arme vergeben.<sup>67</sup>

(3) Die Loslösung von Abhängigkeiten muss auch bei der *Gestaltung der Property Rights* eine besondere Rolle spielen. Dies erfordert zunächst einmal, dass Eigentumsrechte nicht nur formal auf dem Papier existieren, sondern auch faktisch für alle Wirtschaftssubjekte durch den Staat gesichert werden. Daneben ist des öfteren aber auch eine Umverteilung bisheriger Eigentumsrechte notwendig. Landwirtschaftliche Nutzflächen sind beispielsweise in vielen Entwicklungsländern sehr ungleichmäßig verteilt. Den Bauern fehlt somit der notwendige Komplementärfaktor zu ihrer Arbeitskraft. Sie sind gezwungen, ihre Flächen zu pachten, und begeben sich bei sehr konzentrierten Besitzverhältnissen in die Abhängigkeit des Verpächters. Wenn die Bauern große Teile ihrer Erträge an den Verpächter als Mietzins abführen müssen, kann der Fall eintreten, dass sie unter absoluter Armut leiden, auch wenn ihr Einkommen vor Abzug des Mietzinses über dem Existenzminimum liegt. Zudem ist persönliches Eigentum (aufgrund seiner Sicherheitsfunktion für die Geldgeber) häufig eine Zugangsvor-

---

<sup>67</sup> Auch empirische Untersuchungen kommen tendenziell (wenn auch nicht einhellig) zu dem Ergebnis, dass die Mikrofinanzierung einen positiven Effekt auf die Wohlfahrt der Armen hat. - Vgl. Schrieder/Sharma (1999), S. 68 ff. und S. 87.

aussetzung zum Komplementärfaktor Kapital. Die Durchführung einer Bodenreform muss deshalb zusammen mit der Erweiterung der Zugangschancen zum Kapitalmarkt und der Humankapitalbildung bei der Gestaltung marktwirtschaftlicher Reformen unbedingt berücksichtigt werden. Alle drei Aspekte ermöglichen eine gleichmäßigere Verteilung der produktiv einsetzbaren Ressourcen und sind damit die Voraussetzung dafür, dass der Marktmechanismus zu einer sozial akzeptablen personellen Einkommensverteilung führt.

(4) Viele arme Menschen in Entwicklungsländern, die keine Anstellung im formellen Sektor bekommen, verdienen ihr Einkommen im informellen Sektor. Er dient als eine Art Auffangbecken speziell für gering qualifizierte Arbeitslose. Von daher kann eine in vielen Entwicklungsländern anzutreffende repressive Behandlung des informellen Sektors negative soziale Auswirkungen haben, indem sie diese Möglichkeiten der Einkommenserzielung diskriminiert.

## **6. Notwendige Ergänzungen**

(1) Die Analyse hat gezeigt, dass SAP keineswegs im Widerspruch zu sozialen Zielen stehen müssen. Armutsabbau und die Sicherstellung von effizienten Bildungs- und Gesundheitssystemen haben positive soziale und ökonomische Effekte. Sie erfüllen somit eine Doppelfunktion.<sup>68</sup> Die Bedeutung des produktiven Konsums für die Humankapitalbildung und damit für den gesamten Wachstumsprozess verlangt also geradezu den Einbezug sozialer Aspekte in die Gestaltung der Programme.

(2) Es wurde aber auch deutlich, dass zusätzlich zu den marktwirtschaftlichen Reformen effiziente Transfersysteme für *vulnerable-groups* und insbesondere für Alte und Arbeitsunfähige, die nicht in der Lage sind, eigene Einkommen zu erzielen, errichtet werden müssen. Die Bereitstellung der notwendigen Transfers ist nicht ausschließlich Aufgabe des Staates. Sie können genauso gut auf privater (z.B. familiärer) Basis durchgeführt werden. Deshalb sollte die weitere Nutzung bzw. Unterstützung bestehender traditioneller Sicherungssysteme in die Reformüberlegungen einbezogen werden.

Ebenso muss daran gedacht werden, dass im Zuge eines durch die Strukturanpassungsmaßnahmen eingeleiteten erfolgreichen Wachstumsprozesses Sozialsysteme wie z.B. eine Arbeitslosenversicherung errichtet werden, die verhindern, dass in Phasen ökonomischer

---

<sup>68</sup> Aufgrund dieser Doppelfunktion sollte ihr Ausbau in besonderem Maße im Mittelpunkt der internationalen Entwicklungszusammenarbeit stehen.

Krisen (Rezessionen, externe Schocks) ein Anstieg der Arbeitslosigkeit auch die Zahl der Armen wieder drastisch steigen lässt.<sup>69</sup>

(3) Bei der Gestaltung staatlicher Transferzahlungen spielt das „*targeting*“ eine wichtige Rolle. Nur über eine genaue Abgrenzung der wirklich bedürftigen Zielgruppen lässt sich eine ineffiziente Verwendung der häufig knappen Mittel vermeiden. Des Weiteren besteht die Gefahr, dass eine zu „großzügige Transfervergabe“ bei den Wirtschaftssubjekten zu einer Verzerrung der Anreizstrukturen führt. Auf der anderen Seite gilt es aber zu bedenken, dass für ein strenges *targeting* Informationen und administrative Kapazitäten benötigt werden, die in vielen Entwicklungsländern nicht verfügbar sind. Die durch ein sehr enges *targeting* zusätzlich verursachten administrativen Kosten, können dessen Nutzen um ein Vielfaches übersteigen. Letztendlich ist der Widerstand gegen Umverteilungsmaßnahmen um so geringer, je mehr Menschen von ihnen profitieren.<sup>70</sup> Es gilt also für das *targeting* der Sozialausgaben, im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse das richtige Maß zu finden. Zudem muss für die staatliche Transfervergabe ein hoher Grad an Transparenz angestrebt werden, damit der Spielraum für Korruption möglichst gering gehalten werden kann. Die Ausführungen zeigen, dass gerade der Ausbau der statistischen Datenerfassung sowie die Schulung des administrativen Personals als Basis für eine effiziente Transfervergabe einen wirksamen Bereich der Entwicklungszusammenarbeit darstellen kann.

(4) Ein Großteil der sozialen Probleme, die im Zusammenhang mit SAP auftreten, werden dadurch verursacht, dass die notwendigen Reformen in ihrer Gesamtheit nur ungenügend umgesetzt werden. Geht es einem Land in diesem Fall nach der „Durchsetzung“ der Strukturanpassung schlechter als vorher, so liegt dies nicht am SAP, sondern an seiner mangelhaften Umsetzung. In diesem Zusammenhang sei nochmals auf die im vorherigen Abschnitt behandelten politökonomischen Aspekte verwiesen. In vielen Entwicklungsländern sind für das soziale Elend nicht die Reformen verantwortlich, sondern lokale Autoritäten, die hauptsächlich am eigenen Wohlstand interessiert sind und nicht an dem ihrer Bevölkerung. Für die Entwicklungszusammenarbeit hat das zur Folge, dass das Prinzip des *ownership* auch innerhalb des Anpassungslandes Gültigkeit besitzen muss. An der SAP-Gestaltung sollten möglichst viele der betroffenen gesellschaftlichen Gruppen und insbesondere die Armen beteiligt werden. Eine Partizipation der Zielgruppen an der Planung und Umsetzung sie betreffender

---

<sup>69</sup> Dieses Versäumnis ist einigen der asiatischen Tigerstaaten vorzuwerfen, die u.a. deshalb z.T. mit einem drastischen Anstieg der Armut als Folge der Asienkrise zu kämpfen haben.

<sup>70</sup> Vgl. u.a. Stewart (1997), S. 67 und Zuckerman (1991), S. 261.

Reformen vergrößert in erheblicher Weise die Chance, dass ihre Interessen wirksam berücksichtigt und Reformwiderstände verringert werden. Hierbei kann die Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen hilfreich sein, die häufig über das nötige *Know-How*, die Kontakte und viele Informationen zur Zusammenarbeit mit den ärmsten Bevölkerungsschichten verfügen.

## VI. Umweltaspekte der Strukturanpassung

### 1. Zur Bedeutung von Umweltfragen im Entwicklungsprozess

(1) Im Rahmen der Strukturanpassung ist die Beachtung umweltpolitischer Aspekte für Entwicklungs- und Industrieländer gleichermaßen wichtig. Zum einen liegt umweltverträgliches Wirtschaften im gesunden Eigeninteresse der Entwicklungsländer, da nur ein sorgfältiger Umgang mit natürlichen Ressourcen und der Umwelt einen nachhaltigen Wachstumsprozess garantieren kann. Zum anderen ist die Beachtung eines *Sustainable Developments* im Wachstumsprozess von entscheidender weltweiter Bedeutung. Eine Kopie des von den Industrieländern verfolgten Wachstumsprozesses seitens der Entwicklungsländer würde einen Kollaps des weltweiten Ökosystems zur Folge haben.

(2) Die in den Entwicklungsländern verschuldeten Umweltbelastungen haben zweierlei Ursachen. Auf der einen Seite existiert eine wachstumsinduzierte Umweltbelastung, die vor allem durch einen rohstoff- und energieintensiven Industrialisierungs- und Entwicklungsprozess hervorgerufen wird. Auf der anderen Seite liegt eine armutsinduzierte Umweltbelastung vor. Letztere beruht auf einer armutsinduzierten hohen privaten Zeitpräferenzrate sowie auf fehlenden Kenntnissen über ökologische Folgen des menschlichen Handelns aufgrund eines mangelnden Informations- und Bildungsstandes. Zudem lässt die Armut vielen Menschen keine Wahlmöglichkeiten bezüglich der Umwelteffekte ihrer privaten Handlungen. Einige Autoren argumentieren, dass das Ausmaß der Umweltbelastung in Entwicklungsländern ähnlich der Kuznet'schen U-Kurve verläuft und es damit im Zuge des Entwicklungsprozesses auch zu einem Abbau der Gesamtumweltbelastungen kommt.<sup>71</sup> Gegen diese Argumentation ist jedoch einzuwenden, dass zwischen verschiedenen Umweltdeterminanten keine vollständige Substituierbarkeit besteht, der Zeitpunkt des Wendepunktes unbekannt ist und Umwelt-

---

<sup>71</sup> Vgl. bspw. Selden, T.M. - Song, D., Environmental Quality and Development: Is There a Kuznets Curve for Air Pollution Emissions?, in: Journal of Environmental Economics and Management, Band 27 (1994); Grossman, G.M. - Krueger, A.M., Economic Growth and the Environment, in: Quarterly Journal of Economics, Band 60 (1995); Stern, D.I. - Common, M.S. - Barbier, E.B., Economic Growth and Environmental Degradation: The Environmental Kuznets Curve and Sustainable Development, in: World Development, Band 24 (1996).

verbesserungen erst nach einem Bewusstseinswandel auftreten. Von daher kann also nicht von einer automatischen Umweltentlastung im Laufe des Entwicklungsprozesses ausgegangen werden bzw. könnte diese erst zu spät eintreten.

(3) Die Bedeutung umweltpolitischer Aspekte im Entwicklungsprozess steht somit außer Frage. Es muss deshalb auch beachtet werden, welche Wirkungen von der Strukturanpassung auf die Umwelt und den natürlichen Ressourcenverbrauch ausgehen und inwiefern diese noch um spezielle, eine nachhaltige Umweltnutzung fördernde Maßnahmen ergänzt werden sollte. Zunächst einmal kann festgehalten werden, dass ein erfolgreicher ökonomischer Reformprozess, der das Wachstum und eine gleichmäßigere interpersonelle Einkommensverteilung fördert, über den Abbau der Armut auch zu einer Verringerung der armutsinduzierten Umweltbelastungen führt.<sup>72</sup> Dem stehen die Umwelteffekte des vorangetriebenen Wachstums- und Industrialisierungsprozesses gegenüber. Die weitere Analyse orientiert sich wiederum an dem oben vorgestellten Maßnahmenkatalog.

## **2. Makroökonomische Stabilisierung**

Die Stabilisierung kann vor allem über die Finanzpolitik direkten Einfluss auf Umweltdeterminanten ausüben. Ob die Herstellung *fiskalpolitischer Disziplin* und die mit ihr einhergehende *Umstrukturierung öffentlicher Ausgaben* die Umweltnutzung positiv oder negativ beeinflussen, hängt entscheidend von ihrer jeweiligen Ausgestaltung ab. Werden z.B. Subventionen für bestimmte umweltintensive Güter (vor allem Energie und Rohstoffe) oder für ineffiziente Unternehmen gestrichen und umweltpolitische Maßnahmen unterstützt, ist die Wirkung auf die Umwelt zunächst positiv. Setzt die Streichung öffentlicher Ausgaben hingegen bei den Sozialausgaben an, so dass zunächst eine Armutssteigerung einsetzt, kann die Folge ein Anstieg der armutsinduzierten Umweltbelastung sein. Hier zeigt sich erneut die Bedeutung der qualitativen Komponente bei der Herstellung haushaltspolitischer Disziplin.

## **3. Außenwirtschaftliche Öffnung**

(1) Die Wiederherstellung eines *wettbewerbsfähigen Wechselkurses* und der Abbau protektionistischer Maßnahmen im Rahmen der *Handelsliberalisierung* führen zu einer Veränderung der relativen Preise zwischen dem Exportgütersektor, dem ehemals geschützten Importsubstitutionsgütersektor und dem Sektor der nicht handelbaren Güter. Die Folgen für die Umwelt hängen davon ab, wie ressourcenintensiv die Produktion in den einzelnen Sektoren

---

<sup>72</sup> Zu der Verbindung zwischen Armut und Umwelt siehe Mäler (1998) und López (1998).

ausgerichtet ist. Da Entwicklungsländer gemäß ihrer komparativen Kostenvorteile neben arbeitsintensiven Gütern vor allem Primärgüter exportieren, kann es als Folge der verstärkten Export

orientierung zu einem Anstieg des Ressourcenabbaus und der Umstrukturierung des landwirtschaftlichen Anbaus hin zu Monokulturen kommen. Durch eine zusätzlich verstärkte Involvierung moderner industrieller Explorationsverfahren kann die Geschwindigkeit des Ressourcenabbaus soweit erhöht werden, dass die natürlichen Regenerierungszeiten bei weitem überschritten werden.

Importsubstitutionsindustrien produzieren andererseits aufgrund ihrer protektionierten Stellung häufig ineffizient, nicht zuletzt auch hinsichtlich des Ressourcenverbrauchs und der Umweltbelastung. Durch die jetzt hinzutretende ausländische Konkurrenz, die aufgrund ihrer technologischen Überlegenheit und ihrer Wettbewerbssituation häufig auch effizienter produziert, werden die einheimischen Produzenten ebenfalls zu einer effizienteren Produktion gezwungen oder vom Markt verdrängt. Dies hat positive Effekte auf die Umwelt, wenn die ausländischen Produzenten umweltverträglicher produzieren und der durch sie ausgelöste Zwang zur Effizienz auch einen sparsameren Umgang mit natürlichen Ressourcen einschließt.

(2) Die Bedeutung von *Direktinvestitionen* für die Umwelt wird kontrovers diskutiert. Internationalen Unternehmen wird häufig vorgeworfen, dass sie in erster Linie in Entwicklungsländern investieren, um die hohen Umweltstandards der Industrieländer zu umgehen. Ziel sei eine Produktionsverlagerung von emissionsintensiven Produktionsstätten in die umweltpolitisch nachlässigeren Entwicklungsländer. Bisher konnten eindeutige empirische Belege für diese Industrie-Flucht-Hypothese jedoch nicht erbracht werden. Die umweltschutzbedingten Kosten sind in den Industrieländern zumeist nicht so hoch, als dass sie eine Standortverlagerung rechtfertigen würden, die zudem mit dem Verzicht auf ein Reservoir an hochqualifizierten Arbeitskräften und eine gut ausgebaute Infrastruktur einhergehen würde. In einigen Industrieländern lässt sich allerdings vereinzelt die Tendenz erkennen, dass die Auslagerung besonders umweltschädlicher Industrien in Entwicklungsländer bewusst gefördert wird. Hierbei handelt es sich jedoch um Einzelfälle, die nicht auf einen allgemeinen Trend schließen lassen. Die Industrie-Flucht-Hypothese vernachlässigt zudem die Tatsache, dass eine hohe Umweltqualität für viele Unternehmen ein positives Kriterium bei der Standortwahl darstellt, da eine saubere Umwelt die Attrahierung qualifizierter Arbeitskräfte erleichtert bzw. für die

Produktqualität direkt bedeutsam ist.<sup>73</sup> *Direktinvestitionen* können über den durch sie induzierten Technologietransfer auch direkte positive Auswirkungen auf die Umwelt haben, wenn dieser umweltverträgliche Technologievarianten umfasst. Außerdem muss untersucht werden, inwieweit die internen Umweltstandards internationaler Unternehmen nicht sogar ein höheres Niveau aufweisen als die lokaler Unternehmen. Ob diese internen Standards aber im Sinne eines *Sustainable Development* ausreichend sind, ist damit natürlich keinesfalls sichergestellt.

(3) In Verbindung mit der außenwirtschaftlichen Öffnung müssen zusätzlich jedoch noch die Umwelteffekte beachtet werden, die durch den Anstieg des weltweiten Handelsvolumen verursacht werden.<sup>74</sup> Es zeigt sich, dass allgemeingültige Aussagen über die umweltpolitischen Auswirkungen von Wechselkursbereinigung und außenwirtschaftlicher Öffnung nicht möglich sind. Es ist jeweils das einzelne Land zu betrachten.

#### **4. Preisbereinigungen und Internalisierung externer Effekte**

(1) Die *Aufhebung von Preisregulierungen und Subventionen* führt, unterstützt durch die *außenwirtschaftliche Öffnung*, zu einer Bereinigung im System der relativen Preise, so dass der exzessiven Nutzung einzelner Güter aufgrund administrativer Verbilligung Einhalt geboten wird. Die Umweltwirkungen der Bereinigung des Preissystems sind dennoch nicht eindeutig bestimmbar.<sup>75</sup> Das liegt daran, dass selbst ein von künstlichen Verzerrungen bereinigtes Preissystem nicht automatisch die tatsächlichen relativen Knappheitsverhältnisse in der Volkswirtschaft korrekt widerspiegelt. Gerade im Zusammenhang mit der Umweltnutzung existieren vielfältige technologische externe Effekte, die in einem auf privaten Nutzen- und Kostenfunktionen aufbauenden Entscheidungskalkül der Wirtschaftssubjekte eine nur unzureichende Rolle spielen. Eine Marktwirtschaft, in der die Transaktionen auf Basis tatsächlicher Knappheitsverhältnisse abgewickelt werden sollen, muss daher eine Internalisierung dieser technologischen externen Effekte anstreben.

Ein Beispiel für diese Problematik ist die Berechnung der durch die Waren- und Verkehrsströme entstehenden Transportkosten. Diese sind im wesentlichen durch die Energiepreise determiniert und spiegeln daher nicht in vollem Umfang die ökologischen Kosten des Ver-

---

<sup>73</sup> Vgl. Gottwald/Hemmer (1998), S. 28.

<sup>74</sup> Zu den Beziehungen zwischen Handel und Umwelt gibt es zahlreiche Artikel und Studien, verwiesen sei hier u.a. auf Liebig (1999).

<sup>75</sup> Siehe hierzu Weltbank (1994), S.174 ff.

brennens fossiler Energieträger wieder. Die betriebswirtschaftlichen Transportkosten, die zum Beispiel in die internationalen Standort- bzw. Handelsentscheidungen einfließen, sind im Vergleich zu den sozialen Transportkosten zu niedrig. Es kommt daher zu einer unzureichenden Berücksichtigung der Umweltexternalitäten, die aus einem Anstieg des Handelsvolumens resultieren. Folglich sind auch die durch eine Handelsausweitung ausgewiesenen Wohlfahrtsgewinne überhöht, solange nicht die Umweltkosten der Energienutzung in den internationalen Transportkosten internalisiert sind.<sup>76</sup>

(2) Es gibt theoretisch mehrere Möglichkeiten, wie eine Internalisierung von Umweltexternalitäten vorgenommen werden kann. Zum einen können über die *Steuerreform* sogenannte *Pigou*-Steuern eingeführt werden, die eine Erhöhung der privaten Kosten der Umweltnutzung bzw. -belastung um die sozialen Kosten bewirken. Im Gegenzug können Aktionen der Wirtschaftssubjekte mit positiven technologischen externen Effekten über eine entsprechende Subventionierung gefördert werden. Im Rahmen der Ausweitung des Marktes auf möglichst viele Bereiche der Faktorallokation und des Gütertausches können Märkte und Institutionen zum Handel mit Nutzungs- und Verbrauchsrechten für Umweltgüter, z.B. der Handel mit Lizenzen und Zertifikaten, etabliert werden. Auch über die Reform staatlicher Regulierungen kann eine verstärkte Berücksichtigung umweltpolitischer Aspekte erfolgen. Aus ökonomischen Gesichtspunkten heraus wären sicherlich *Pigou*-Steuern oder die marktkonforme Internalisierung über Zertifikate etc. wünschenswert. Allerdings ist die konkrete Umsetzung dieser beiden Internalisierungsarten mit nicht zu unterschätzenden Problemen behaftet. Nicht zuletzt die Bestimmung der sozialen Kosten stellt selbst Industrieländer vor erhebliche Schwierigkeiten. Gerade die ärmsten Entwicklungsländer sind deshalb aufgrund von mangelndem

Humankapital und *Know-How* zumindest mittelfristig auf politische Entscheidungen und regulatorische Eingriffe zum Schutz der Umwelt angewiesen.

(3) Der Staat muss folglich ein Umweltmanagement betreiben und dafür sorgen, dass Umweltinstitutionen sowie die notwendigen Gesetze und Regelungen klare und transparente Strukturen aufweisen. Um den Regelungen die notwendige Durchschlagskraft zu verleihen, muss der Staat wirksame Sanktionsmechanismen bei Zuwiderhandlung etablieren und Korruption in den zuständigen Administrationen verhindern.<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> Vgl. Gottwald/Hemmer (1998), S. 27.

<sup>77</sup> Vgl. Esty (1997), S. 373 f.

(4) Ein wirksames Umweltmanagement kann darüber hinaus nur durchgeführt werden, wenn die zur Überwachung der Umweltqualität notwendigen Informationen und Indikatoren verfügbar sind. Das erfordert neben einer Verbesserung auch eine Erweiterung der Erhebungen um umweltrelevante Daten. Die Datenerfassung in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung gibt z.B. die Degradation und Ausbeutung der Umwelt nicht wieder. Die Kosten des Umweltschutzes gehen sogar als produktive Größen in den Wert des BIP mit ein. Einige Länder (u.a. die Philippinen) haben daher damit begonnen, bei der BIP-Berechnung den Abbau natürlicher Ressourcen und die Kosten der Umweltverschmutzung durch Subtraktion vom ursprünglichen Wert des BIP zu berücksichtigen. Diese sogenannte „Grüne Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung“ wird zwar vom Konzept her allgemein anerkannt, als problematisch erweist sich jedoch wiederum die genaue Schätzung und Bewertung der Umweltschäden.<sup>78</sup> Die Etablierung adäquater Datenerfassungssysteme ist daher ein Bereich, in dem die Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit hilfreiche Unterstützung geben können. Darüber hinaus besteht hinsichtlich der empirischen Erfassung und Bewertung von Umweltdaten noch ein großer Forschungsbedarf.

## 5. Institutionelle Reformen

(1) Die Analyse der Effekte einzelner Reformschritte muss immer darauf bedacht sein, Interdependenzen mit anderen Reformen zu berücksichtigen. Denn welche Anreize und Umwelteffekte letztlich durch die *Bereinigung des Preissystems* auf die Wirtschaftssubjekte ausgehen, hängt neben der Internalisierung von Externalitäten maßgeblich von institutionellen Faktoren ab.<sup>79</sup> Hierbei spielen die *Property Rights* eine wichtige Rolle.

(2) Die *Ausgestaltung der Property Rights* hat einen maßgeblichen Einfluss auf die Anreizstrukturen der Wirtschaftssubjekte und damit auch auf deren Umgang mit der Umwelt und den natürlichen Ressourcen. Nur durch die Gewissheit, dass jemand über Ressourcen und die mit ihnen erwirtschafteten Erträge langfristig verfügen kann (wird), kommt es zu einer Senkung der privaten Zeitpräferenzrate und damit zu einer Steigerung der Bereitschaft, in das Eigentum zu investieren und Umweltgüter sorgfältig zu behandeln. Besonders deutlich wird dies am Beispiel des Landeigentums. Ein Bauer, dem das Land nicht gehört<sup>80</sup> und der nicht

---

<sup>78</sup> Siehe hierzu und zu weiteren möglichen Indikatoren Weltbank (1999), S. 129 ff. Für eine ausführlicheren Betrachtung der Indikatorproblematik siehe Knorr (1995), S. 21 ff.

<sup>79</sup> Vgl. Weltbank (1994), S. 177.

<sup>80</sup> Sei es, weil er das Land gepachtet hat, oder Boden ein freies Gut darstellt, für das keine Eigentumsrechte definiert sind.

weiß, wie lange er es noch nutzen darf, verfügt aufgrund seiner relativ hohen Zeitpräferenzrate nur über geringe Anreize einer nachhaltigen Landbewirtschaftung. Aus diesem Grund wird in der Literatur immer wieder auf die umweltpolitische Bedeutung einer Bodenreform für viele Entwicklungsländer verwiesen.<sup>81</sup> Eine Bodenreform muss aber nicht unbedingt bedeuten, dass das Land vollkommen an Individuen verteilt wird. Es ist z.B. denkbar, dass es unter einzelnen lokalen Kooperativen aufgeteilt wird. Dies erscheint dann sinnvoll, wenn eine individuelle Landzuteilung so kleine Einheiten zur Folge hat, dass eine effiziente Landbewirtschaftung nicht mehr möglich ist.<sup>82</sup>

(3) In den Transformationsländern stellt sich mit der Privatisierung staatlichen Landeigentums und staatlicher Betriebe in besonderem Maße das Problem, wie die Lastenverteilung für die Sanierung der während der zentralwirtschaftlichen Ära mit Schadstoffen belasteten Böden zwischen Staat und Privaten aufgeteilt werden soll. Laut einer Weltbankstudie aus dem Jahr 1992 sind in den Augen westlicher Unternehmen evtl. anfallende Umweltverpflichtungen (noch vor politischer Instabilität) die größte Sorge in Verbindung mit Investitionen in den mittel- und osteuropäischen Transformationsländern.<sup>83</sup> Folglich sind die Regierungen dieser Länder zu einer besonnenen Politik in diesem Bereich aufgerufen, wenn sie für ihr Land die Vorteile von Direktinvestitionen nutzen wollen.

(4) Neben der Ausgestaltung der *Property Rights* gibt es noch zahlreiche weitere *institutionelle Regelungen* (besonders im Agrarsektor), die unmittelbare Auswirkungen auf den Umgang mit der Umwelt haben. Beispielsweise hat auch die Behandlung des informellen Sektors eine umweltpolitische Bedeutung, da er einen nicht zu unterschätzenden Teil seiner Inputs aus recyclebaren Abfällen des formellen Sektors bezieht und damit das Problem der Abfallbeseitigung reduziert. Zudem muss der Staat, wie schon erwähnt, auch den Aufbau von speziell auf den Schutz der Umwelt ausgerichteten Institutionen fördern.

(5) Die Regelung der *Property Rights* und die Ausgestaltung der institutionellen Infrastruktur sind also für die Aufbringung des Willens zu einer nachhaltigen Umweltnutzung von großer Bedeutung. Damit die Menschen dazu auch in der Lage sind, benötigen sie gerade in der Landwirtschaft eine Reihe von komplementären Produktionsmitteln, ohne die eine nachhaltige Bewirtschaftung häufig nicht möglich ist. Für arme Bevölkerungsschichten ist, wie schon

---

<sup>81</sup> Vgl. u.a. Amelung (1997) und Reed (1996),

<sup>82</sup> Vgl. Habito (1998), S. 310.

<sup>83</sup> Zitiert in Esty (1997), S. 373 f.

erläutert wurde, aufgrund fehlender Finanzierungsmöglichkeiten der Zugang zu diesen Produktionsmitteln oft nicht gegeben.<sup>84</sup> Eine Folge davon ist z.B. das Unterlassen wichtiger „*land-improvement*-Maßnahmen“, obwohl der Wille dafür vorhanden wäre. Die mit der Strukturanpassung einhergehende finanzielle Liberalisierung kann hier für positive umweltpolitische Impulse sorgen, indem sie durch den schon angesprochenen *adäquaten Ausbau der finanziellen Infrastruktur*, der auch die Möglichkeit der Mikrokreditvergabe an Arme einschließt,<sup>85</sup> den Armen den für Investitionen notwendigen Zugang zum Kreditmarkt ermöglicht.

## **6. Umweltpolitische Bewusstseinsbildung**

(1) Alle in diesem Abschnitt genannten Maßnahmen werden letztendlich nur dann zu einer nachhaltigen Umweltnutzung führen, wenn sich innerhalb der Bevölkerung und unter den Entscheidungsträgern ein umweltpolitisches Bewusstsein gebildet hat. Die Versorgung der Bevölkerung mit Informationen zu relevanten Umweltfragen sowie der Zugang der Bevölkerung zu *Bildungseinrichtungen* sind daher von großer Bedeutung für eine nachhaltige Umweltnutzung. Beides sind Voraussetzungen dafür, dass die Bevölkerung die Zusammenhänge zwischen ihrem Handeln und dessen Auswirkungen auf die Umwelt versteht, und im nächsten Schritt ein umweltpolitisches Bewusstsein entwickeln kann.<sup>86</sup> Zudem hat Bildung über ihre Bedeutung bei der Armutsbekämpfung positive Sekundäreffekte auf eine nachhaltigere Umweltnutzung. Es muss also eine offensive Informationspolitik zur Förderung des Umweltbewusstseins betrieben werden. Insbesondere wenn im Rahmen der institutionellen Reformen eine Dezentralisierung der Entscheidungsbefugnisse angestrebt wird, ist es bedeutsam, dass auch die unteren Entscheidungsebenen umweltpolitisch verantwortungsvoll handeln.<sup>87</sup>

(2) Ein größeres umweltpolitische Bewusstsein muss auch in die Entwicklungszusammenarbeit einkehren. Eine verstärkte, u.U. auch institutionalisierte Berücksichtigung von Umweltfragen bei der Gestaltung der von den entwicklungspolitischen Institutionen mitgetragenen SAP wäre eine Möglichkeit, dieses Bewusstsein auch in die praktische Entwicklungs-

---

<sup>84</sup> Vgl. Barbier (1998), S. 272 ff.

<sup>85</sup> Zur empirischen Unterstützung dieses Aspektes vgl. Schrieder/Sharma (1999), S. 77 und S. 87.

<sup>86</sup> Die Bedeutung von Wissen und Informationen über die Umwelt erläutert die Weltbank ausführlich in ihrem Weltentwicklungsbericht 1998/1999 „Knowledge for Development“. - Weltbank (1999), S. 124 ff.

<sup>87</sup> Das Beispiel der „*National Environmental Protection Agency*“ (NEPA) in China zeigt, wie fehlende Bereitschaft auf den lokalen Entscheidungsebenen die Arbeit zentraler Umweltinstitutionen behindern kann. - Sims (1999), S. 1233 f.

zusammenarbeit einfließen zu lassen.<sup>88</sup> Das Interesse der Industrieländer daran sollte, wie erwähnt, schon aus Eigennutz heraus groß sein, da ein Teil der in einzelnen Ländern verursachten Umweltbelastungen globale Auswirkungen hat (Klima, Ozonschicht usw.).

## **7. Wachstum und Umwelt**

(1) Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der durch die Strukturanpassung ange-stoßene wirtschaftliche Wachstumsprozess an sich kein Problem für die Umwelt darstellen muss. Wenn alle Bevölkerungsgruppen davon profitieren, führt er zunächst einmal zu einem Abbau armutsinduzierter Umweltbelastungen. Auf der anderen Seite sind die Determinanten der wachstumsinduzierten Umweltwirkungen, die von gesteigerten wirtschaftlichen Aktivi-täten ausgehen, Inhalt und Qualität, jedoch nicht Quantität des Wachstums; mit anderen Worten entscheidend sind die Umweltintensitäten des Inputs (u.a. natürliche Ressourcen) und des Outputs (vor allem Abfall). Die Art des Wachstums kann nicht zuletzt durch die Ausge-staltung nationaler und internationaler institutioneller Arrangements maßgeblich beeinflusst werden.<sup>89</sup> Zukünftige Betrachtungen sollten sich daher auf Effizienzsteigerungen der öko-nomischen Systeme unter Berücksichtigung der optimalen Umweltnutzung konzentrieren. Dagegen erscheinen Diskussion über das pro und contra des Wachstums wenig hilfreich.

(2) Natürlich muss die Problematik globaler Umwelteffekte viel intensiver betrachtet werden, als es im Rahmen dieser Analyse möglich ist. Die Schlussfolgerungen einer intensiven Ana-lyse von globalen Umweltproblemen wirtschaftlichen Handelns müssten allerdings in der Gestaltung eines globalen SAP berücksichtigt werden, das Industrie- und Entwicklungsländer gleichermaßen einbezieht. Die Industrieländer sind durch ihren gewählten Wachstumspfad zu einem großen Teil für den heutigen Zustand der Umwelt verantwortlich. Von daher können auch Transfers, die im Zusammenhang mit globalen Umweltproblemen in die Entwick-lungsländer fließen, nur bedingt als finanzielle Unterstützung im Rahmen der Entwick-lungszusammenarbeit bezeichnet werden. Solche Zahlungen haben in erheblichem Maße einen primär eigennützigen Charakter, da sie helfen, die maßgeblich von den Industrieländern ver-schuldete Gefahr eines ökologischen Kollapses zu begrenzen. Auch aus der politischen Per-spektive heraus wird es schwer sein, von den Entwicklungsländern umweltschützende Maß-nahmen einzufordern, die man selbst nicht bereit ist zu ergreifen. Die Probleme globaler

---

<sup>88</sup> Einen Vorschlag, wie Umweltüberlegungen systematisch in die Gestaltung von SAP einfließen können, findet man bei Kessler/Van Dorp (1998).

<sup>89</sup> Vgl. Arrow et al. (1995), S. 93 f.

Umweltbelastungen sollten daher in erster Linie über internationale Arrangements (WTO, Umweltabkommen usw.) gelöst werden und nicht über SAP. Deren primärer Fokus muss auf der ökonomischen Entwicklung liegen, allerdings ohne dabei soziale und ökologische Interdependenzen zu ignorieren.

## **VII. Besteht ein *trade-off* zwischen sozialen und ökologischen Zielen der Strukturanpassung?**

(1) Zwischen sozialen und ökologischen Zielen bestehen trotz der häufigen Bezeichnung vom Umweltschutz als Luxusgut, das sich arme Volkswirtschaften nicht leisten können, zumindest bis zu einem bestimmten Grad komplementäre Beziehungen. Das zeigt sich daran, dass Armut Umweltbelastungen generiert und gleichzeitig Arme durch Umweltschäden besonders stark getroffen werden. Ein Abbau der Armut führt daher wie erwähnt zu einer Verringerung armutsinduzierter Umweltbelastungen, deren Abbau wiederum zur Beseitigung einer der Ursachen von Armut führen kann.

(2) Für Bauern verringert sich z.B. durch die Verschlechterung der Bodenqualität der Ertrag und damit das mögliche Einkommen. Die daraus folgende intensivere Bodenbewirtschaftung führt zu einem weiteren Abbau der Bodenqualität und damit wiederum der Ertragsmöglichkeiten. Als Folge davon sehen sie sich dazu gezwungen, neue Anbauflächen bzw. Arten der Landnutzung zu erschließen, mit den jeweiligen negativen Maßnahmen für die Umwelt wie Waldrodung etc.<sup>90</sup> Das Beispiel zeigt auch, „dass bei einer fortschreitenden Umweltdegradierung die Richtung der Kausalität zwischen Armut und Umweltzerstörung nicht mehr eindeutig ist.“<sup>91</sup> Außerdem sind die Armen oft die ersten Geschädigten von Umweltverschmutzungen. So stellen Flüsse beispielsweise für viele Arme eine Trinkwasserquelle dar oder übernehmen zumindest hygienische Funktionen. Eine Verschmutzung solcher Gewässer hat umfangreiche negative Wirkungen auf den Gesundheitszustand der Benutzer.<sup>92</sup>

(3) Folglich haben primär sozial- oder umweltpolitisch ausgerichtete Maßnahmen häufig auch positive Auswirkungen auf die Zielerreichung im jeweils anderen Bereich sowie auf den Wachstumsprozess insgesamt. Daher liegt auch die Problematik zwischen den drei Teilzielen des wirtschaftlichen Entwicklungsziels nicht im Vorhandensein eines *trade-off*, son-

---

<sup>90</sup> Vgl. Barbier (1998), S. 273 ff. und Mähler (1998).

<sup>91</sup> Amelung (1997), S. 135.

<sup>92</sup> Die Weltbank geht davon aus, dass jährlich ca. 2 Millionen Kinder an durch verseuchtes Wasser verursachten Durchfallerkrankungen sterben.- Weltbank (1999), S. 123.

dem darin, dass die Nebenwirkungen einzelner Maßnahmen auf andere Teilziele häufig nur ungenügend berücksichtigt werden. Die Folge ist eine inadäquate Maßnahmengestaltung, die wiederum zu suboptimalen Ergebnissen führt.

## Literaturverzeichnis

- Amelung, T. (1997)*, Globaler Umweltschutz als Verteilungsproblem im Nord-Süd-Konflikt, Frankfurt a.M.
- Apolte, T./Cassel, D. (1991)*, Dezentralisierung durch „Kapitalistische Marktwirtschaft“: Radikaler Systembruch, in: Hartwig, K.-H./Thieme H.J. (Hrsg.), Transformationsprozesse in sozialistischen Wirtschaftssystemen, Berlin, S. 111-152.
- Apolte, T./Cassel, D. (1994)*, Timing und Sequencing im Transformationsprozeß: Gibt es eine optimale Transformationsstrategie?, in: Hölscher, J. et al. (Hrsg.), Bedingungen ökonomischer Entwicklung in Zentralosteuropa, Bd. 2: Wirtschaftliche Entwicklung und institutioneller Wandel, Marburg, S. 11-36.
- Arrow, K.J. et al. (1995)*, Economic Growth, Carrying Capacity, and the Environment, *Ecological Economics*, Vol. 15, S. 91-95.
- Barbier, E.B. (1998)*, Comment on „Environment, Poverty, and Economic Growth,“ by Karl-Göran Mähler, in: Pleskovic, B./Stiglitz, J. E. (Hrsg.), Annual World Bank Conference on Development Economics 1997, Washington, D.C., S. 271-276.
- Bruno, M. (1995)*, Verlangsamt Inflation tatsächlich das Wachstum?, *Finanzierung und Entwicklung*, Vol. 32, Nr. 3, S. 35-38.
- Corbo, V./Fischer, S. (1995)*, Structural Adjustment, Stabilization and Policy Reform: Domestic and International Finance, in: Behrman, J./Srinivasan, T.N. (Hrsg.), Handbook of Development Economics – Volume 3B, Amsterdam, S. 2845-2924.
- Esty, D.C. (1997)*, Environmental Protection During the Transition to a Market Economy, in: Woo, W. T. et al. (Hrsg.), Economies in Transition: Comparing Asia and Eastern Europe, MIT Press, S. 357-385.
- Frenkel, M./Hemmer, H.-R. (1999)*, Grundlagen der Wachstumstheorie, München 1999.
- Funke, N. (1992)*, Die Rolle der Glaubwürdigkeit bei der Durchführung von Wirtschaftsreformen, Beitrag für die Jahrestagung 1992 der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften - Verein für Socialpolitik - in Oldenburg.
- Funke, N. (1993)*, Timing and Sequencing of Reforms: Competing Views, Kieler Arbeitsspapier Nr. 552, Kiel.
- Gastetter, W. (1995)*, Zur Problemlage in Transformationsökonomien - Eine Bestandsaufnahme, *WISU*, Nr. 5/1995, S. 454-459.
- Gottwald, K./Hemmer, H.-R. (1998)*, Entwicklungsländer im Zeitalter der Globalisierung: Regionale Trends und wirtschaftspolitische Empfehlungen, Entwicklungsökonomische Diskussionsbeiträge No. 26, Gießen.
- Grossman, G.M./Krueger, A.M. (1995)*, Economic Growth and the Environment, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, S. 353-377.
- Habito, C.F. (1998)*, Comment on “Where Development Can or Cannot Go: The Role of Poverty-Environment Linkages,” by Ramón E. López, in: Pleskovic, B./ Stiglitz, J. E. (Hrsg.), Annual World Bank Conference on Development Economics 1997, Washington, D.C., S. 307-311.
- Hemmer, H.-R./Heuel, J./Wilhelm, R. (1999)*, Zum Zusammenhang zwischen Transformation und Armut - Unter besonderer Berücksichtigung Vietnams, in: Hemmer, H.-R. (Hrsg.), Wirtschaftliche Systemtransformation und Armutsbekämpfung - Eine ökonomische Analyse am Beispiel der Sozialistischen Republik Vietnam, mimeo (unter gleichem Titel erschienen im LIT-Verlag, Münster 1999).
- Kessler, J.J./Van Dorp, M. (1998)*, Structural Adjustment and the Environment: The Need for an Analytical Methodology, *Ecological Economics*, Vol. 27, S. 267-281.

- Kolodko, G.W. (1998), Ten years of Postsocialist Transition: The Lessons for Policy Reform, The World Bank Development Economics Research Group Working Paper, Washington, D.C.
- Knorr, A. (1995), Entwicklung und Umwelt – Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung (Sustainable Development) und die ökonomischen Folgen, mimeo.
- Krugman, P. (1999), Der Mythos vom globalen Wirtschaftskrieg : eine Abrechnung mit den Pop-Ökonomen, Frankfurt a.M.
- Krueger, A.O. (1993), Political Economy of Policy Reform in Developing Countries, MIT.
- Krueger, A.O. (1998), Whither the World Bank and the IMF?, in: Journal of Economic Literature, Vol. 36, S. 1983-2030.
- Liebig, K. (1999), The WTO and the trade-environment conflict : the (new) political economy of the world trading system, *Intereconomics*, Vol. 34, No. 2, S. 83-90.
- Lopez, R.E. (1998), Where Development Can or Cannot Go: The Role of Poverty-Environment Linkages, in: Pleskovic, B./ Stiglitz, J. E. (Hrsg.), Annual World Bank Conference on Development Economics 1997, Washington, D.C., S. 285-306.
- Mäler, K.G. (1998), Environment, Poverty, and Economic Growth, in: Pleskovic, B./ Stiglitz, J. E. (Hrsg.), Annual World Bank Conference on Development Economics 1997, Washington, D.C., S. 251-270.
- Miller, M./Zhang, L. (1999), Sequencing of Capital Account Liberalisation: A Challenge to the Washington Consensus?, CSGR Working Paper No. 35, Warwick.
- Nunnenkamp, P. (1995), Wirtschaftsreformen in Entwicklungs- und Transformationsländern – Anreizprobleme, Glaubwürdigkeitsdefizite und die Erfolgchancen umfassender Reformen, *Die Weltwirtschaft*, Heft 1/1995, S. 98-116.
- Priddat, B.P. (1993), Douglass C. North und Robert W. Fogel - Anmerkungen zu den Nobelpreisträgern 1993, *Wirtschaftsdienst*, XI/1993, S. 603-608.
- Rana, P.B. (1995), Reform Strategies in Transitional Economies: Lessons from Asia, *World Development*, Vol. 23, S. 1157-1169.
- Reed, D. (1996), Structural Adjustment and the Environment, London.
- Riedel, J. (1999), Needed: A Strategic Vision for Setting Reform Priorities in Vietnam, in: Leung, Suiwah (Hrsg.), Vietnam and the East Asian Crisis, Cheltenham, S. 9-28.
- Rodrik, D. (1990), How Should Structural Adjustment Programs be Designed?, *World Development*, Vol. 18, No. 7, S. 933-947.
- Rodrik, D. (1996), Understanding Economic Policy Reform, *Journal of Economic Literature*, Vol. 34, S. 9-41.
- Sell, F.L./Gehle, S. (1996), Reformpolitik in Transformations- und Entwicklungsländern, München 1996.
- Schrieder, G./Sharma, M. (1999), Impact of Finance on Poverty Reduction, *Savings and Development*, Vol. 23, S. 67-93.
- Selden, T.M./Song, D. (1994), Environmental Quality and Development: Is There a Kuznets Curve for Air Pollution Emissions?, *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 27, S. 147-162.
- Sims, H. (1999), One-fifth of the Sky: China's Environmental Stewardship, *World Development*, Vol. 27, S. 1227-1245.
- Stern, D.I. et al. (1996), Economic Growth and Environmental Degradation: The Environmental Kuznets Curve and Sustainable Development, *World Development*, Vol. 24, S. 1151-1160.
- Stewart, F. (1995), Adjustment and Poverty, London.

- Stewart, F. (1997)*, Comment on John Williamson and the Washington Consensus Revisited, in: Emmerij, L. (Hrsg.), *Economic and Social Development into the XXI Century*, Washington, D.C., S. 62-69.
- Stiglitz, J. (1998)*, More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus, The 1998 WIDER Annual Lecture, Helsinki.
- Thiele, R./Wiebelt, M. (1999)*, Entwicklungsverträglichkeit der Strukturanpassungspolitik in Entwicklungsländern - Zusammenfassung des Kurzgutachtens, mimeo.
- Wagner, H. (1993)*, Wachstum und Entwicklung, München.
- Weaver, J. H. (1995)*, What is Structural Adjustment, in: Schydrowsky, D. M. (Hrsg.), *Structural Adjustment*, Westport, S. 3-17.
- Williamson, J. (1994)*, In Search of a Manual for Technopols, in: Williamson, J. (Hrsg.), *The Political Economy of Policy Reform*, Washington, D.C., S. 9-28.
- Williamson, J. (1997)*, The Washington Consensus Revisited, in: Emmerij, L. (Hrsg.), *Economic and Social Development into the XXI Century*, Washington, D.C., S. 48-61.
- Weltbank (1994)*, Adjustment in Africa, Washington, D.C.
- Weltbank (1996)*, Weltentwicklungsbericht 1996, Washington, D.C.
- Weltbank (1999)*, Weltentwicklungsbericht 1999, Washington, D.C.
- Weltbank (1998)*, Assessing Aid, Washington, D.C.
- Wolfensohn, J. (1999)*, A Proposal for a Comprehensive Development Framework, <http://www.worldbank.org/html/extdr/cdf/cdf-text.htm>, Stand vom 27.1.2000.
- Zuckerman, E. (1991)*, The Social Costs of Adjustment, in: Vinod, Th. et al. (Hrsg.), *Restructuring Economies in Distress*, Washington, D.C., S. 247-275.