

Hemmer, Hans-Rimbert

Working Paper

Preismechanismus, Institutionen und Armut in Entwicklungsländern

Entwicklungsökonomische Diskussionsbeiträge, No. 19

Provided in Cooperation with:

Justus Liebig University Giessen, Institute for Development Economics

Suggested Citation: Hemmer, Hans-Rimbert (1996) : Preismechanismus, Institutionen und Armut in Entwicklungsländern, Entwicklungsökonomische Diskussionsbeiträge, No. 19, Justus-Liebig-Universität Gießen, Professur für Volkswirtschaftslehre und Entwicklungsländerforschung, Gießen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/45841>

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

Prof. Dr. Hans-Rimbert Hemmer

D-35394 Gießen • Licher Str. 66 • Tel: 0641/702-5145 • Fax: 0641/702-5148

Preismechanismus, Institutionen und Armut in Entwicklungsländern

von

Hans-Rimbert Hemmer

No. 19

Mit den Entwicklungsökonomischen Diskussionsbeiträgen werden Manuskripte von den Verfassern möglichen Interessenten in einer vorläufigen Fassung zugänglich gemacht. Für Inhalt und Verteilung ist der Autor verantwortlich. Es wird gebeten, sich mit Anregungen und Kritik direkt an den Verfasser zu wenden. **Alle Rechte liegen beim Verfasser.**

Gießen 1996

Inhaltsverzeichnis

<i>I. Die Fragestellung</i>	1
<i>II. Determinanten der Armut auf der Mikroebene</i>	3
<i>III. Die Kosten einer Nutzung des Preismechanismus als gesamtwirtschaftliches Koordinationinstrument</i>	6
<i>IV. Beschränkungen der Wirksamkeit des Preismechanismus in der Realität</i>	8
<i>V. Zum Versagen des Preismechanismus bei der Bestimmung der Eigentumsverteilung</i>	12
<i>VI. Fazit</i>	16
<i>Literaturverzeichnis</i>	18

I. Die Fragestellung

(1) Die Massenarmut in den Entwicklungsländern stellt ein großes Problem, ihre Beseitigung bzw. Minderung entsprechend ein wichtiges entwicklungspolitisches Ziel dar. Als arm gelten nach BMZ-Definition jene Menschen, die „nicht über das Minimum an monetärem und nicht-monetärem Einkommen verfügen, welches zur Deckung ihres Nahrungsmittelbedarfs und zur Befriedigung der übrigen Grundbedürfnisse erforderlich ist“.¹ Zu den Grundbedürfnissen gehören nach der Definition des Internationalen Arbeitsamtes (ILO)²

- a) bestimmte Mindestanforderungen einer Familie in bezug auf den privaten Verbrauch: Ausreichende Ernährung, Wohnung und Bekleidung, ferner bestimmte Haushaltsgeräte und Möbel;
- b) lebenswichtige Dienstleistungen der Gemeinschaft für die Gemeinschaft: Schaffung von Gesundheits- und Bildungseinrichtungen, Versorgung mit gesundem Trinkwasser, sanitäre Anlagen, Bereitstellung öffentlicher Verkehrsmittel.

(2) Um erfolgversprechende Maßnahmen zur Minderung dieser Massenarmut ergreifen zu können, ist es erforderlich, ihre wichtigsten Ursachen aufzudecken. Nun haben die vergangenen Jahre - insbesondere der ökonomische Bankrott des auf dem Prinzip der Zentralplanung basierenden „Ostblocks“ - die bereits früher abgeleitete theoretische Überlegenheit der marktwirtschaftlichen Wirtschaftssteuerung gegenüber einer Zentralplanung auch empirisch belegt. Dies gilt trotz der Tatsache, daß die ausschließlich marktwirtschaftliche Steuerung einer Volkswirtschaft allein schon deshalb nicht möglich ist, weil nicht sämtliche Güter und Faktoren über Märkte gehandelt werden können. Dies trifft bspw. auf den gesamten Bereich der öffentlichen Verwaltung (einschließlich der Rechtsprechung und der inneren Sicherheit), aber auch häufig auf Infrastruktureinrichtungen zu. Hier muß der Staat die benötigten Güter und Dienstleistungen bereitstellen (sogen. öffentliche Güter). Zweifellos unterliegt nicht jedes

¹ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (Hrsg.), *Hauptelemente der Armutsbekämpfung*, Bonn 1992, S. 2. - Bei dieser am Einkommen anknüpfenden Definition steht die materielle absolute Armut im Vordergrund der Betrachtung, ohne daß allerdings die übrigen Erscheinungsformen der Armut komplett ausgeblendet würden; diese rücken nur im Vergleich zur materiellen Armut etwas in den Hintergrund. Darüber hinaus ist zu beachten, daß die Höhe des zur Deckung des Nahrungsmittelbedarfs und zur Befriedigung der übrigen Grundbedürfnisse erforderlichen Einkommens nicht objektiv eindeutig festgestellt werden kann. Insofern drücken sowohl die häufig zur Armutserfassung verwendeten Sozialindikatoren als auch monetär definierte Einkommensniveaus (bzw. ihre kritischen Werte im Sinne einer „Armutsschwelle“) stets Werturteile aus. - Vgl. Wolff, J.H., *Armut, Entwicklung und Entwicklungspolitik: Ein Tabubruch*, in: Steinbach, U. - Nienhaus, V. (Hrsg.), *Entwicklungszusammenarbeit in Kultur, Recht und Wirtschaft. Festgabe für V. Köhler zum 65. Geburtstag*, Opladen 1995, S. 78 ff.

² International Labour Office (Hrsg.), *Employment, Growth and Basic Needs: A One-World-Problem*, Geneva 1976.

Gut, welches in Entwicklungsländern vom Staat bereitgestellt wird, der (für öffentliche Güter konstitutiven) Nicht-Ausschlußmöglichkeit. Zumindest für einen Teil dieser Erzeugnisse könnten Vorkehrungen getroffen werden, welche das Wirksamwerden des Ausschlußprinzips zur Folge hätten. Auf der anderen Seite darf aber nicht übersehen werden, daß viele Entwicklungsländer bei konsequenter Anwendung dieses Prinzips (z.B. bei der Erhebung von Straßen- oder Kanalbenutzungsgebühren) aufgrund ihrer begrenzten organisatorischen Leistungsfähigkeit überfordert wären. Diese Bereiche bleiben deshalb auch bei im Grundsatz marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftssystemen vom Marktprozeß ausgeklammert.³ Insofern muß sich die folgende Analyse auf solche Wirtschaftsbereiche beschränken, die sich marktwirtschaftlich organisieren lassen.

(3) In der entwicklungspolitischen Realität sind die Vorzüge des marktwirtschaftlichen Wegs bei der Realisierung des Wachstumsziel wesentlich besser in Erscheinung getreten als in bezug auf die Armutsminderung. Dies läßt die Frage aufkommen, warum es auch trotz einer vom Grundsatz her marktwirtschaftlichen Wirtschaftsteuerung zu Armut kommen kann bzw. warum eine marktwirtschaftliche Wirtschaftsteuerung für sich genommen keine hinreichende Konstellation für eine Armutsminderung oder gar -beseitigung darstellt.

(4) Zur Beantwortung dieser Frage ist es zunächst erforderlich, die sich aus ökonomischer Sicht ergebenden Determinanten der Armut auf der Mikroebene aufzuzeigen. Im Anschluß daran kann erörtert werden, wie diese Determinanten von einem funktionierenden Preismechanismus beeinflußt werden und ob die Kriterien eines funktionsfähigen Preismechanismus in der entwicklungspolitischen Realität einzelner Länder überhaupt erfüllt sind.

³ In diesem Zusammenhang muß man sich allerdings davor hüten, einen zu eng gefaßten „Öffentliches-Gut-Begriff“ zu verwenden. Zu den öffentlichen Güter zählen, wie die endogene Wachstumstheorie aus meiner Sicht überzeugend begründet, auch wesentliche Bereiche des technischen Fortschritts (insbes. Wissenskapital) sowie die Informationsbeschaffung und -verarbeitung. Hier liegen wichtige staatliche Aufgabenbereiche vor, die in den meisten Entwicklungsländern (aber nicht nur dort) bislang völlig unzureichend wahrgenommen wurden. Als Folge dieses Versäumnisses verspielen viele potentiell wettbewerbsfähige Produzenten aus Entwicklungsländern ihre Chancen auf Erlangung internationaler Wettbewerbsfähigkeit, damit auf die Schaffung von außenhandelsbestimmten Arbeitsplätzen und - in Folge dessen - auf einen Abbau der Armut. Außerdem tragen diese Defizite zu einer niedrigen Arbeitsproduktivität vieler armer Produzenten (z.B. in der kleinbäuerlichen Landwirtschaft und im informellen Sektor) bei; daraus kann gleichfalls Armut resultieren.

II. Determinanten der Armut auf der Mikroebene

(1) Bei einer ökonomischen Analyse lassen sich auf der Mikroebene drei grundlegende Ursachengruppen der Armut unterscheiden:

- a) Armut als Folge unzureichender Einkommen aus dem Produktionsprozeß (= unzureichende Leistungseinkommen),
- b) Armut als Folge unzureichender Transferzahlungen und/oder -leistungen zur Kompensation ungenügender Leistungseinkommen (= unzureichende Transfereinkommen) sowie
- c) Armut als Folge eines unzureichenden Zugangs zu den grundbedürfnisrelevanten öffentlichen Gütern.

(2) Von diesen drei Ursachengruppen entfällt im Zusammenhang mit der hier interessierenden Frage nach dem Zusammenhang von Marktwirtschaft und Armut zunächst der Aspekt des unzureichenden Zugangs zu den grundbedürfnisrelevanten öffentlichen Gütern: Dieser Zugang wird - wie bereits erläutert - nicht über den Marktmechanismus gesteuert, sondern über politische Entscheidungsprozesse, die meist Spiegelbild der gesellschaftlichen Machtverhältnisse in dem betreffenden Land sind. Angesichts der Tatsache, daß die Armen eines Landes meist politisch und gesellschaftlich diskriminiert werden, haben sie auch bei einer im Prinzip marktwirtschaftlichen Wirtschaftssteuerung keine angemessenen Zugangschancen zu den grundbedürfnisrelevanten öffentlichen Gütern; Marktwirtschaft kann die hier angesprochene Variante der Armut nicht verhindern.

(3) Beschränkt man sich auf jenen Teil der Armut, der durch unzureichende Einkommen erklärt werden kann, so interessieren im Zusammenhang mit der Analyse des Preismechanismus nur die Determinanten der Leistungseinkommen. Die Transfermechanismen haben die primäre Aufgabe, unbefriedigende Ergebnisse des Einkommensentstehungsprozesses zu korrigieren, und stellen insofern nur eine „second-best“-Lösung dar.⁴ Das armutspolitische Primärinteresse im Zusammenhang mit der Einkommenserzielung besteht folglich darin, die Produkti-

⁴ Diese Argumentation schließt nicht aus, die Transfermechanismen so zu gestalten, daß sie die Chancen verbessern, in späteren Perioden höhere Leistungseinkommen zu erzielen. Insofern bestehen durchaus Interdependenzen zwischen Transfer- und Leistungseinkommen, die aber im vorliegenden Zusammenhang nicht weiter interessieren.

onsprozesse so zu gestalten, daß ein möglichst geringer Redistributionsbedarf in bezug auf die resultierenden Leistungseinkommen entsteht.

(4) Die Höhe der im Produktionsprozeß erwirtschafteten Leistungseinkommen hängt von der Verfügbarkeit über produktiv nutzbare Ressourcen, vom Ausmaß ihrer produktiven Nutzung und von dem realen Nettoentgelt ab, das die Eigentümer dieser Ressourcen aufgrund ihrer produktiven Nutzung erhalten.⁵

(5) Die Verfügbarkeit über produktiv nutzbare Ressourcen als Determinante der Leistungseinkommen wird davon bestimmt, in welchem Maße einzelne Personen oder Haushalte Eigentumsrechte an den einkommensrelevanten Produktionsfaktoren (bei einer globalen Betrachtung sind dies Arbeit, Kapital [und zwar sowohl Human- als auch Sachkapital] und natürliche Ressourcen [vor allem landwirtschaftliche Nutzflächen sowie gewerblich verwendbare Standortflächen, aber auch Wasser- und Waldnutzungsrechte]) haben. Je geringer die quantitative und/ oder qualitative Ressourcenverfügbarkeit auf der Basis solcher Eigentumsrechte ausfällt, desto geringer sind die Chancen der Betroffenen, im Produktionsprozeß ein Einkommen zu erzielen, welches Armut verhindern kann.⁶

(6) Einkommen als Folge des Eigentums an produktiv einsetzbaren Ressourcen lassen sich nur erzielen, wenn diese auch tatsächlich produktiv genutzt werden. Je mehr die formellen Eigentumsrechte an einzelnen Ressourcen materiell eingeschränkt werden - sei es wegen *ressourcenbezogener* Beschränkungen (bspw. als Folge eines unzureichenden Zugangs zu benötigten Komplementärfaktoren einschließlich öffentlicher Güter, wie es beim Fehlen grundlegender Infrastruktureinrichtungen der Fall ist), sei es wegen *ressourcenbesitzerbezogenen* Beschränkungen (bspw. als Folge eingeschränkter materieller Durchsetzbarkeit der einzelnen

⁵ Zu dieser Klassifikation vgl. Hemmer, H.-R., Zur Problematik der Massenarmut in Entwicklungsländern: Der Zusammenhang zwischen der Mikro- und der Makroebene. *Entwicklungsökonomische Diskussionsbeiträge/Discussion Papers in Development Economics Nr. 17*, Gießen 1995.

⁶ Bei den formalen Eigentumsrechten unterscheidet man üblicherweise Rechte der Nutzung („*usus*“), der Einbehaltung von Erträgen („*usus fructus*“), der Veränderung von Form und Substanz („*abusus*“) und der Überlassung (z.B. Veräußerung). Hinzu kommt noch die Unterscheidung nach der Art der Spezifizierung der Eigentumsrechte in Individualeigentum, Gemeinschafts- oder Gruppeneigentum und Staatseigentum. Je mehr Personen Verfügungs- und Nutzungsrechte über eine Ressource haben, desto mehr sind die individuellen Eigentumsrechte ausgedünnt.

Zur entwicklungspolitischen Relevanz der verschiedenen Typen von Eigentumsrechten vgl. Pritzl, R.F., Property Rights, Rechtsunsicherheit und Rent-Seeking in Entwicklungsländern, in: LIST FORUM für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Band 21 (1995), S. 266 ff., sowie Clapham, R., Umwelt- und Ressourcenschutz durch die Gestaltung von Property Rights in Entwicklungsländern, in: Sautter, H. (Hrsg.), Umweltschutz und Entwicklungspolitik. *Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge Band 226*, Berlin 1993, S. 15 ff.

Personen bzw. -gruppen formal gegebenen Eigentumsrechte, wie es bei fehlender Rechtssicherheit oftmals der Fall ist) -, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit von Armut.

(7) Werden die produktiv nutzbaren Ressourcen auch tatsächlich eingesetzt, so hängt die Höhe des Leistungseinkommens ihrer Eigentümer davon ab, welches reale Nettoentgelt sie für diese Ressourcennutzung erhalten. Zu dessen Bestimmung sind vier Komponenten aufzuführen:

- a) Die *Produktivitätskomponente*: Sie bestimmt, welche Erträge (= physische Produktionsergebnisse) aus dem gemeinsamen Einsatz der betrachteten und der komplementär verwendeten Ressourcen resultieren.
- b) Die *Markterlöskomponente*: Sie bestimmt, welche Erlöse (= monetäre Bewertung der Erträge) aus dem Verkauf der mit Hilfe der betrachteten sowie komplementärer Ressourcen produzierten Güter und Dienstleistungen erzielt werden.
- c) Die *Komplementärfaktorkostenkomponente*: Sie bestimmt, welcher Teil der Markterlöse (bei Bezahlung in „cash“) oder der Erträge (bei Bezahlung in „kind“) an die Besitzer jener Ressourcen abzuführen ist, die komplementär zu den eigenen Ressourcen bei der Produktion sowie im Zusammenhang mit der Durchführung marktbezogener ökonomischer Transaktionen (z.B. im Zusammenhang mit Transporten) eingesetzt und dafür beschafft bzw. „gemietet“ werden müssen.
- d) Die *Realeinkommenskomponente*: Sie bestimmt, welches Realeinkommen die Erlöse (bei monetärem Tausch) bzw. Erträge (bei güterwirtschaftlichem Tausch) nach Abzug der Kompensationskomponente repräsentieren.⁷

(8) Je nachdem, wie diese einzelnen Komponenten in konkreten Einzelfällen wirken, können sie trotz einer als hinreichend erscheinenden Ressourcenverfügbarkeit und -nutzung einzelner Personen und/oder Haushalte Armut (im hier definierten Sinne einer unzureichenden Grundbedürfnisbefriedigung) zur Folge haben.

⁷ Bei Eigenverbrauch entfallen die Komponenten (b) und (d). Die Erträge gemäß (a) müssen zwar weiterhin um die Komplementärfaktorkostenkomponente (c) vermindert werden; anstelle der Realeinkommenskomponente (d) muß der unmittelbare Wert des Ertrags im Sinne seines Beitrags zur Grundbedürfnisbefriedigung (welche dem hier verwendeten Armutsbegriff zugrundeliegt) ermittelt werden.

III. Die Kosten einer Nutzung des Preismechanismus als gesamtwirtschaftliches Koordinationsinstrument

(1) Um die Auswirkungen des Preismechanismus, wie er sich in den einzelnen Ländern konkret darstellt, auf die Armut bewerten zu können, muß auf die häufig vernachlässigte bzw. übersehene Tatsache verwiesen werden, daß die Nutzung des Preismechanismus als Koordinationsinstrument ökonomischer Tätigkeiten nicht kostenlos ist, sondern Transaktionskosten verursacht: Die einzelnen Wirtschaftssubjekte müssen sich Informationen beschaffen und diese auswerten; Tauschpartner für die jeweiligen im Zuge der Arbeitsteilung produzierten Güter und Dienstleistungen müssen gefunden werden; Verträge müssen angebahnt, ausgehandelt, erfüllt und ihre Einhaltung überwacht werden - um nur einige Beispiele zu nennen.⁸

(2) Die ökonomische Antwort auf die Existenz von Transaktionskosten lautet: Schaffung von Institutionen. Als Institutionen bezeichnet man dabei alle Regelungen für die Interaktion wirtschaftlicher Akteure, denen sich diese unterwerfen (müssen). Etwas präziser läßt sich jede einzelne Institution definieren als ein Bündel von Handlungsbeschränkungen in rekurrenten mehrpersonellen Entscheidungssituationen, das auf formeller (z.B. durch Gesetze) oder auf informeller Basis (z.B. durch kulturelle Normen) soweit allgemein anerkannt ist, daß die Individuen reziproke Verhaltenserwartungen besitzen.⁹ Mit Institutionen strebt man im Prinzip die Lösung zweier Aufgaben an:

- a) Zum einen sollen die Transaktionskosten gesenkt werden. Institutionen, die vergleichsweise niedrige Transaktionskosten induzieren, werden gegenüber solchen präferiert, die mit relativ hohen Transaktionskosten verbunden sind, sofern sie keine Unterschiede bei den Produktionskosten bewirken.
- b) Zum anderen sollen Institutionen dazu beitragen, die im Zuge der Arbeitsteilung zunehmend größer werdende Unsicherheit, ob sich bspw. die benötigten Tauschpartner finden lassen, zu überwinden. Bei Unsicherheit verzichten viele Individuen auf ansonsten nutzensteigernde Transaktionen. Dadurch behindert Unsicherheit die ökonomische

⁸ Man muß somit zwischen Produktions- und Transaktionskosten unterscheiden: Die Produktionskosten fallen direkt bei der Produktion von Gütern und Dienstleistungen an, während die Transaktionskosten im Zusammenhang mit der Koordinierung der ökonomischen Aktivitäten entstehen. Dabei stellen Produktionskosten einer Wirtschaftseinheit möglicherweise Transaktionskosten für eine andere Wirtschaftseinheit dar, wenn die produzierten Dienstleistungen einer Wirtschaftseinheit von einer anderen Wirtschaftseinheit zur Vorbereitung bzw. Durchführung ihrer Transaktionen eingesetzt werden (Beispiel: Anwaltskosten).

Interaktion von Individuen und kann somit zum Engpaß des ökonomischen Entwicklungsprozesses werden.

(3) Die in einer Volkswirtschaft vorhandenen Institutionen lassen sich in zwei Gruppen aufteilen:

- a) in Institutionen als normative Muster oder Regelungen (z.B. die Vereinheitlichung von Maßen und Gewichten; die Standardisierung von Zahlungsmitteln; die Verabredung von geschriebenen [z.B. Gesetze] und/oder ungeschriebenen [z.B. Tradition, Sitte, Moral] Rechtsgrundsätzen, die bei der Durchführung von Transaktionen zu beachten sind);
- b) in Institutionen als korporative Gebilde bzw. Organisationen (z.B. staatliche Behörden, Zentralbank, Unternehmen usw.). Deren Nutzung verursacht zwar Koordinationskosten (die gleichfalls zu den Transaktionskosten zählen); sofern diese organisationsinternen Koordinationskosten aber geringer sind als die Transaktionskostensparnis durch die Organisationsnutzung, ist die Inanspruchnahme der Organisation ökonomisch rational.

(4) Wie eingangs bereits festgestellt wurde, erfordert der Abbau der Armut - vor allem bei einer längerfristigen Betrachtung - eine wesentlich bessere Berücksichtigung marktwirtschaftlicher Steuerungsmechanismen als in den meisten Ländern bislang praktiziert.¹⁰ Je mehr die Steuerung marktwirtschaftlichen Prozessen überlassen werden soll, desto stärker ist jedoch darauf zu achten, daß der Staat die Funktionsfähigkeit der Faktor- und Gütermärkte auch durchsetzen kann. Dies kann nur gewährleistet werden, wenn die für eine funktionierende marktwirtschaftliche Steuerung erforderlichen Institutionen, und zwar sowohl in ihrer Form als normative Muster/Regelungen als auch in ihrer Form als Organisationen, vorhanden sind. Fehlen diese Institutionen oder sind sie nicht adäquat ausgestaltet, so besteht trotz einer im Prinzip marktwirtschaftlichen Steuerung die Gefahr wirtschaftlicher Fehlentwicklungen - in unserem Fall von umfangreicher Armut auf der Basis der personellen Leistungseinkommenserzielung. Auf diese Zusammenhänge hat im übrigen bereits A. Smith hingewiesen, in dessen liberalistischem Ansatz der Staat zumindest makroökonomische Stabilität sowie Rechtssi-

⁹ Vgl. Elsner, W., Institutionen und ökonomische Institutionentheorie - Begriffe, Fragestellungen, theoriegeschichtliche Ansätze, in: WiSt - Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Band 16 (1987), Nr. 1, S. 5.

¹⁰ Wie die bisherigen Erfahrungen mit den Strukturanpassungsprogrammen sowie mit den Transformationsprozessen ehemals sozialistischer Volkswirtschaften belegen, kann die verstärkte Berücksichtigung marktwirtschaftlicher Prinzipien kurzfristig allerdings zunächst das Ausmaß der Armut vergrößern. Es liegt bezüglich der Armut somit eine Art „J-Kurven-Effekt“ vor.

cherheit gewährleisten muß; beide stellen Institutionen im Sinne von normativen Mustern/Regelungen dar, zu deren Umsetzung Institutionen im Sinne von Organisationen (z.B. Gerichte) geschaffen werden müssen.¹¹

IV. Beschränkungen der Wirksamkeit des Preismechanismus in der Realität

(1) Tatsächlich sind in vielen Ländern die Güter- und Faktormärkte als zentrale Determinanten der primären Einkommensverteilung in ihrer Funktionsfähigkeit stark eingeschränkt - teilweise als Folge der praktizierten Prozeßpolitik, teilweise aufgrund fehlender institutioneller Grundlagen. Da viele Arme ausschließlich über ihre (meist ungelernete) Arbeitskraft als produktive Ressource verfügen, ist das Ausmaß der Armut ceteris paribus um so größer, je geringer die Arbeitsintensität der betrachteten Volkswirtschaft ist und je niedriger die für die Arbeitsentlohnung maßgebliche monetäre Arbeitsproduktivität ausfällt. Gesamtwirtschaftliche Arbeitsintensität und -produktivität werden ihrerseits bestimmt von der Entscheidung zugunsten bestimmter Techniken bei der Herstellung einzelner Güter sowie vom „product mix“ der Volkswirtschaft, d.h. vom gesamtwirtschaftlichen Produktionsanteil jener Güter, die besonders arbeitsintensiv hergestellt werden. In bezug auf beide Aspekte werden bis heute in vielen Ländern relativ arbeitsintensive Produktionsverfahren diskriminiert. Eine stärkere Berücksichtigung des Ziels der Armutsminderung erfordert dann den Abbau dieser Diskriminierungen.

(2) Die Höhe der gesamtwirtschaftlichen Arbeits- bzw. Kapitalintensität hängt entscheidend von den Faktorpreisverhältnissen zwischen ungelerner Arbeit und Kapital ab: Je niedriger das Zins-/Lohnverhältnis ist, desto billiger ist ceteris paribus der Einsatz von Kapitalgütern, desto kapitalintensiver wird ceteris paribus produziert, desto weniger Arbeitskräfte werden ceteris paribus eingestellt, und desto größer ist ceteris paribus die Wahrscheinlichkeit von Armut. In vielen Entwicklungsländern wird eine Politik betrieben, welche die Armen fast schon systematisch von einer produktiven Verwertung ihrer Arbeitskraft ausschließt: Der Einsatz von Kapital wird (oft aus einem falsch verstandenen Modernisierungskonzept heraus)

¹¹ Die Forderung nach Rechtssicherheit bezieht sich nicht nur auf die öffentliche Sicherheit, sondern betrifft auch die materiellen Eigentumsrechte sowie die Vertragssicherheit. - Vgl. Goldsmith, A.A., *The State, the Market and Economic Development: A Second Look at Adam Smith in Theory and Practice*, in: *Development and Change*, Band 26 (1995), S. 633 ff.

verbilligt, bspw. durch Steuervergünstigungen, Vorzugszölle für importierte Kapitalgüter und zinsverbilligte Kredite. Der Arbeitseinsatz wird hingegen durch kostensteigernde Regulierungen auf den Arbeitsmärkten verteuert, z.B. durch die Festlegung relativ hoher, d.h. über dem Effizienzlohn liegender Mindestlöhne und Lohnnebenkosten. Zwar profitieren die Empfänger dieser Mindestlöhne von ihnen; der von ihnen ausgehende beschäftigungsmindernde Effekt schließt aber eine größere Anzahl Arbeitswilliger als bei niedrigeren Löhnen von entsprechenden Beschäftigungen aus. Eine solche Politik schafft einen starken Anreiz zur Verwendung relativ kapitalintensiver Verfahren, die zum einen als „modern“ gelten, zum anderen aufgrund ihrer hohen Kapitaleinkommensquoten *ceteris paribus* zu einer hohen gesamtwirtschaftlichen Sparquote und damit Reinvestitionsrate führen.¹² Dadurch gelten sie vielfach als entscheidende Wachstumsmotoren. Als Folge absorbiert der formelle Sektor (moderne Industrie, Staat) nicht genügend Arbeitskräfte. Die verbleibenden Arbeitswilligen drängen in den informellen Sektor, wo sie das infolge einer relativ geringen Arbeitsproduktivität bereits niedrige Einkommensniveau noch weiter drücken und damit Armut auslösen bzw. Ausmaß und Tiefe der Armut verschärfen.¹³

(3) Auf den Gütermärkten gibt es ebenfalls vielfältige Verzerrungen im System der relativen Preise. Sie betreffen zum einen die Preisrelationen zwischen inländischen und ausländischen Erzeugnissen, die oft als Folge überbewerteter Wechselkurse - häufig die Konsequenz einer Importsubstitutionspolitik - zu Lasten der einheimischen Produkte verzerrt sind. Bei der Produktion der einheimischen Güter werden häufig die arbeitsintensiv produzierenden Bereiche durch preispolitische Reglementierungen (einschließlich steuer- und zollpolitischer Diskriminierungen) benachteiligt, so daß Armut verschärft statt abgebaut wird. Vielfach betreibt der Staat eine Preispolitik, die einseitig zugunsten landwirtschaftlicher Großbetriebe und städtischer Bevölkerungsgruppen konzipiert ist und die politisch meist einflußlose kleinbäuerliche Landwirtschaft - also jenen Teil der Landwirtschaft, der besonders arbeitsintensiv produziert und in dem der größte Teil der ländlichen Armen tätig ist - systematisch diskriminiert: Städtische Arme werden mit Hilfe staatlich verordneter niedriger Preise für Grundnahrungsmittel

¹² Diese Argumentation geht bis auf die klassische Theorie zurück: Bereits Ricardo ging davon aus, daß nur aus Kapitaleinkommen gespart und damit akkumuliert werden könne.

¹³ Der mehrmalige Verweis auf die „*ceteris paribus*“-Annahme ist erforderlich, weil die hier angeführten Zusammenhänge deutlich relativiert werden müssen, wenn zwischen Produktionstechnik bzw. Faktorintensität und Produktqualität eindeutige Beziehungen bestehen. In diesem Fall setzen bestimmte, für die (nationale wie internationale) Wettbewerbsfähigkeit unverzichtbare qualitative Mindeststandards der Endprodukte mitunter relativ kapitalintensive Produktionstechniken voraus; die technisch möglichen Substitutionsspielräume zwischen Arbeit und Kapital sind dann von der Absatzseite stark eingeschränkt.

bevorzugt, ländliche Kleinbauern aufgrund geringer Erzeugerpreise für ihre Produkte hingegen benachteiligt. Hinter diesen preispolitischen Interventionen des Staates steht meist die Absicht, über relativ geringe Lebenshaltungskosten in den Städten die Nominallöhne für den Aufbau einer Industrie niedrig zu halten. Bezahlt wird dieses Vorgehen jedoch mit unzureichenden Produktions- und Beschäftigungsanreizen für die kleinbäuerliche Landwirtschaft, die neben unzureichenden Leistungseinkommen für die Bauern zu teilweise erheblichen Versorgungsengpässen der städtischen Armen führen.

(4) Aber nicht nur vom Staat festgelegte Preisober- und -untergrenzen, sondern auch legale, physische und psychische Zutrittsschranken zu einzelnen Märkten spielen eine große Rolle bei der Entstehung von Armut. In einigen Fällen dürfen bestimmte Personen(-gruppen) wie ethnische Minoritäten, Anhänger bestimmter Religionen oder Mitglieder einzelner Kasten auf bestimmten, institutionell gesicherten Märkten die von ihnen erzeugten Güter und Dienstleistungen nicht verkaufen: Ihnen wird das „usus fructus“ nicht gewährt. In anderen Fällen dürfen bestimmte Produkte auf einzelnen Märkten nicht angeboten werden, und oftmals werden einzelne Personen(-gruppen) aufgrund der unzureichenden physischen Infrastruktur am Marktzutritt gehindert. Außerdem hängt die Höhe der erzielbaren Verkaufserlöse entscheidend von den Machtstrukturen auf der Angebots- und der Nachfrageseite der Märkte ab. Machtlose Anbieter können oft nur geringe Erlöse erzielen, wenn ihnen ein Nachfragemonopolist gegenübersteht; umgekehrt bedeutet Angebotsmacht, die auf eine polypolistische Nachfragestruktur trifft, ein relativ hohes Erlöspotential. Da vielfach die Armen - im Gegensatz zur Marktgegenseite - weder auf den Absatz- noch auf den Beschaffungsmärkten eine Machtposition aufbauen können, verbleibt ihnen meist nur die Position eines Optionsempfängers - mit der Folge geringer Einkommen, die oft unterhalb der Armutsgrenze liegen und daher nicht zur Grundbedürfnisbefriedigung ausreichen.

(5) Aus dieser Bestandsaufnahme resultiert die Forderung, die festgestellten Preisverzerrungen zu beseitigen und die Funktionsweise der Faktor- und Gütermärkte durch wettbewerbsfördernde Maßnahmen so zu stärken, daß sich ein System relativer Preise herausbildet, welches die bestehenden Knappheitsverhältnisse auf Faktor- und Gütermärkten weitgehend korrekt widerspiegelt. Gleichzeitig müssen institutionelle Arrangements - bspw. durch entsprechende materiell durchsetzbare Rechte - geschaffen werden, die personenbezogene Diskriminierungen weitgehend unmöglich machen. Private Arrangements sind allerdings meist nicht geeignet, die Funktionsweise des Marktes sicherzustellen, weil vom Staat unregulierte privatwirtschaftliche Tätigkeiten es vielfach einzelnen Wirtschaftssubjekten ermöglichen, Mo-

nopolpositionen zu erobern und der Marktgegenseite die eigenen Positionen - bei fehlender Rechtssicherheit notfalls mit Gewalt - aufzuzwingen. Die für die Funktionsweise des marktwirtschaftlichen Systems unerläßliche Freiheit des Marktes kann meist nur der Staat herbeiführen und gewährleisten - aber nicht durch direkte Marktintervention, sondern indem er die Handlungsspielräume der Individuen institutionell einschränkt. Entsprechend obliegt dem Staat die Aufgabe, solche Wettbewerbsnormen und -regeln zu bestimmen und durch die Schaffung entsprechender Kontrollorganisationen für ihre Einhaltung zu sorgen, die marktliche Fehlentwicklungen vermeiden. Im Interesse der Armen muß vor allem verhindert werden, daß

- vorübergehende Machtpositionen eines Innovators auf einem Markt zu dauerhaften Monopolstellungen werden;
- Wettbewerb durch Kartellverträge gemindert oder ausgeschaltet wird;
- potentielle Anbieter und/oder Nachfrager am Marktzutritt gehindert werden;
- vorhandene Monopolstellungen durch institutionelle Absicherung verfestigt werden.

(6) Wo trotz solcher Förderungen des Wettbewerbsmechanismus Monopolpositionen verbleiben, weil bestimmte Unternehmen aufgrund interner Ersparnisse (natürliche Monopole), rechtlich abgesicherter Faktor- und Technologieverfügbarkeiten (z.B. Patentschutzabkommen) oder spürbarer Transaktionskostenvorteile (niedrigere interne Koordinationskosten als alternativ hierzu zustandekommende marktbestimmte Transaktionskosten) gegenüber Kleinanbietern die allokatonspolitisch effizientere Alternative darstellen, muß der Staat eine Mißbrauchskontrolle etablieren. Die grundsätzliche Sicherstellung des Marktzugangs für ausländische Unternehmen kann gleichfalls das Entstehen bzw. die Konservierung von Monopolpositionen in ihrer allokatonsverzerrenden Wirkung senken. Allerdings erweist sich die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs nicht an der Zahl der Anbieter (also keine Vorgabe der Marktform der vollständigen Konkurrenz), sondern am Marktergebnis (Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs: „workable competition“). Zum relevanten Marktergebnis zählt dabei auch der Beitrag zur Armutsminderung.

(7) Zur Stärkung der Funktionsfähigkeit der Faktor- und Gütermärkte ist es außerdem notwendig, daß die für einen Marktzutritt und den marktlichen Güteraustausch erforderliche Infrastruktur - von der Einrichtung der Marktflächen über Lagerräume bis zur Verkehrsanbin-

dung - geschaffen wird. Von einer fehlenden Infrastruktur sind besonders häufig die Armen betroffen, wie die für die meisten Armen unzugänglichen formellen Kreditmärkte vieler Entwicklungsländer belegen. Insofern stellt die Verbesserung der Marktinfrastruktur und ihre institutionelle Zugänglichkeit für die Armen eine Vorbedingung dafür dar, daß die marktwirtschaftliche Steuerung wesentlicher wirtschaftlicher Tätigkeitsfelder zu einer spürbaren Armutsminderung beiträgt. Eine wesentliche Aufgabe des Staates besteht folglich darin, in jenen Fällen für die Bereitstellung dieser infrastrukturellen Voraussetzungen zu sorgen, wo entsprechende private Einrichtungen den Armen nicht in der benötigten Quantität und/oder Qualität zur Verfügung stehen. Versagt der Staat bei dieser Aufgabe, so resultieren derart hohe Transaktionskosten, daß die erwirtschafteten Markterlöse nach Abzug der Komplementärfaktorkostenkomponente (die auch die aufzubringenden Transaktionskosten umfaßt) häufig nicht zur Grundbedürfnisbefriedigung ausreichen.

V. Zum Versagen des Preismechanismus bei der Bestimmung der Eigentumsverteilung

(1) Je besser die entsprechend diesen Überlegungen modifizierten und durch die Schaffung der erforderlichen institutionellen Grundlagen auch materiell abgesicherten marktwirtschaftlichen Steuerungsmechanismen greifen, desto besser sind die Aussichten auf einen effizienten Einsatz der gesamtwirtschaftlich verfügbaren Ressourcen. In bezug auf die oben aufgelisteten Determinanten der Leistungseinkommen der Armen können damit entsprechend gute Ergebnisse bei der Ressourcennutzung und der Ressourcenentlohnung erreicht werden. Welche Armutswirkungen daraus resultieren, hängt jedoch in erster Linie von jener Komponente ab, die nur in begrenztem Maße über Märkte optimiert werden kann: von der Ressourcenverfügbarkeit.¹⁴ Entscheidendes Kriterium für die Bewertung der Armutswirksamkeit einer Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik muß es deshalb sein, ob die wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen die Ressourcenverfügbarkeit einzelner Personen oder Haushalte in einem Maße steuern, das tatsächlich Armut minimiert. Dabei geht es nicht (nur) um die formale Ressourcenausstattung, sondern (auch) um die Ausstattung mit Eigentums- und Verfügungsrechten an produktiv einsetzbaren Ressourcen. Diese Forderung kann in einzelnen

¹⁴ Dies gilt für die einzelnen Ressourcenarten in unterschiedlicher Stärke: Die nicht akkumulierbaren natürlichen Ressourcen sind von dieser Einschränkung in der Regel stärker, das durch individuelle Ausgabenentscheidungen akkumulierbare Sachkapital schwächer betroffen als das Humankapital.

Fällen bis zur Forderung nach einer Umverteilung nicht personengebundener oder nicht akkumulierbarer Ressourcen (z.B. nach einer Bodenreform) gehen, d.h. die Eigentumsverfassung eines Landes betreffen. In der Tat dürfen bestehende Eigentumsverteilungen vor allem dann nicht tabuisiert werden, wenn sie das Ergebnis historischer Prozesse sind, die einzelne Personen bzw. -gruppen diskriminiert hatten: Ein in der Vergangenheit über physischen Zwang oder durch Mißachtung von Rechtsgrundsätzen errungener Bodenbesitz muß auch ex post korrigiert werden können - um ein Beispiel zu nennen.

(2) Da die personelle Leistungseinkommensverteilung - wie ausgeführt - von der personellen Eigentumsverteilung an produktiv nutzbaren Ressourcen, vom Ausmaß der produktiven Nutzung dieser Ressourcen und von der Nettoentlohnung der eingesetzten Ressourcen bestimmt wird, kann ein funktionierender Marktmechanismus zwar zu leistungsgerechten Einkommen bei den einzelnen Wirtschaftssubjekten und somit zu gesamtwirtschaftlich optimalen Ergebnissen in bezug auf die zweite und dritte Determinante der personellen Einkommensverteilung führen; sozial akzeptabel sind diese Ergebnisse aber nur, wenn es keine übermäßigen Divergenzen bei der Ausstattung einzelner Gesellschaftsmitglieder mit den wichtigsten produktiv verwendbaren Ressourcen gibt bzw. die Ausstattungsunterschiede einzelner Gesellschaftsmitglieder bei den verschiedenen Ressourcen sich nicht kumulieren, sondern zumindest teilweise kompensieren. Mit einer solchen kompensierenden Ausgangsverteilung an Ressourceneigentum kann in der Realität aber normalerweise nicht gerechnet werden. Vielmehr sind die materiellen Eigentumsrechte an den relevanten Ressourcen in ihrer Gesamtheit weitgehend ungleich verteilt - mit dem Ergebnis umfangreicher Armut. Die in vielen Entwicklungsländern tatsächlich bestehende, zum Teil extrem ungleiche Eigentumsverteilung an produktiv verwendbaren Ressourcen betrifft sowohl die Eigentumsverteilung an Boden als auch die Zugangschancen einzelner Personen und Haushalte zum Kapitalmarkt - einem Sektor, der für die Finanzierung der Sachkapitalbildung sowie für den Erwerb von Komplementärfaktoren von entscheidender Bedeutung ist - sowie zum Bildungs- und Gesundheitsbereich, die für die Humankapitalbildung besonders wichtig sind. Außerdem können die zur privaten Humankapitalfinanzierung benötigten Geldbeträge von vielen Armen nicht aufgebracht werden, so daß ihre Chancen auf Armutsminderung drastisch eingeschränkt sind. Gerade die Humankapitalbildung wird in den neueren entwicklungstheoretischen Analysen aber nicht nur als Schlüsselgröße wirtschaftlichen Wachstums, sondern auch der Armutsbekämpfung ange-

sehen.¹⁵ Wo die Armen keinen angemessenen Zugang zu den für die Humankapitalbildung entscheidenden Sektoren Bildung und Gesundheit erhalten, kann nicht mit nachhaltigen Armutsminderungen auf der Basis der Erzielung von Leistungseinkommen gerechnet werden - unabhängig davon, ob die Volkswirtschaft überwiegend marktwirtschaftlich gesteuert wird oder nicht: Die Chancen der Armen, aus eigener Kraft der Armutsfalle zu entrinnen, sind folglich extrem eingeschränkt.

(3) Darüber hinaus kann ein technisch funktionierender Marktmechanismus zu gesamtwirtschaftlich bzw. sozial unakzeptablen Ergebnissen führen - mit dem Ergebnis staatlichen Interventionsbedarfs. Dies ist vor allem zu vermuten im Falle stärkerer Divergenzen zwischen den kurz- und langfristigen Auswirkungen bestimmter Tätigkeiten (z.B. im Fall meritorischer oder de-meritorischer Güter), bei hohen Kosten der Informationsbeschaffung, beim Vorliegen natürlicher Monopole und bei inversen Angebots- und/oder Nachfrageentscheidungen. In anderen Fällen führt die ausschließlich marktwirtschaftliche Steuerung zu gesamtwirtschaftlichen Fehlallokationen (z.B. im Umwelt-, im Infrastruktur- und im Bildungsbereich). Damit ist beim Vorliegen umfangreicher technologischer externer Effekte im Produktions- und/oder Konsumbereich zu rechnen, aus denen eine deutliche Divergenz privater und sozialer Kosten bzw. Erträge resultiert.¹⁶ Es gilt auch für den Fall (de)meritorischer Güter, bei denen sich die gesellschaftliche Zielfunktion nicht allein durch die Aggregation der privaten Zielfunktionen ergibt, sondern Elemente enthält, die von den Privaten nicht berücksichtigt werden.

(4) Bei derartigen Konstellationen besteht aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ein Interventionsbedarf. Dieser kann sowohl eine Korrektur der privatwirtschaftlichen Tätigkeiten durch eine Veränderung der für die Privaten maßgeblichen Rahmenbedingungen (bspw. durch den Erlaß produktionstechnischer Auflagen, die dem Schutz der Umwelt und der Sicherheit der Arbeitskräfte dienen, und die Erzwingung sowie Kontrolle ihrer Befolgung) als auch eine Substitution privatwirtschaftlicher durch staatliche Tätigkeiten (z.B. durch die Errichtung eines ländlichen Grunderziehungssystems) enthalten. Dabei genügt es in vielen Fällen, wenn der Staat den Auftrag zur Bereitstellung der betroffenen Güter an privatwirtschaftlich organisierte

¹⁵ Vgl. bspw. Barham, V. u.a., Education and the Poverty Trap, in: European Economic Review, Band 39 (1995), S. 1257 ff.

¹⁶ So werden z.B. Luft und Wasser in der Regel als freie, unbegrenzt verfügbare Güter angesehen, obwohl von einer solchen unbegrenzten Verfügbarkeit keine Rede sein kann. Diese Güter und Leistungen sind jedoch entweder nicht erfaßbar oder nicht quantifizierbar, so daß man sie nicht über Märkte handeln und ihren volkswirtschaftlichen Knappheitspreis ermitteln kann.

Betriebe erteilt und die Bereitstellung bezahlt. Viele tatsächliche Staatseingriffe in den Marktmechanismus lassen sich aber nicht auf diese Weise rechtfertigen, sondern sind entweder Ausdruck unzureichender Kenntnisse gesamtwirtschaftlicher Zusammenhänge oder politischer Entscheidungen, die trotz ihrer ökonomisch fragwürdigen Wirkungen getroffen werden sollen. Außerdem werden häufig die falschen Instrumente zur Beeinflussung der Marktprozesse und -ergebnisse eingesetzt, wie das Beispiel der Nahrungsmittelsubventionen belegt: Von Nahrungsmittelsubventionen profitiert - wie die bisherigen Erfahrungen belegt haben - vielfach eine große Zahl von Nicht-Armen, die im Prinzip keine derartige Unterstützung benötigen. Insofern sind Nahrungsmittelsubventionen verteilungs- (und entwicklungs-)politisch fragwürdig. Noch problematischer ist der Ansatz, geringe Nahrungsmittelpreise über relativ niedrig angesetzte Höchstpreise zu erreichen. Eine solche Politik löst deutlich negative Produktionsanreize aus, von denen besonders häufig landwirtschaftliche Kleinanbieter (die in vielen Fällen selbst zur Gruppe der absolut Armen zählen) betroffen sind. Statt dessen sollten bestehende Preisverzerrungen abgebaut und ein System relativer Preise etabliert werden, welches die tatsächlichen Knappheiten in den betrachteten Ländern widerspiegelt. Die beabsichtigte Unterstützung der Armen ist über direkte Einkommenstransfers an ausgewählte Zielgruppen anzustreben, d.h. über sozialpolitische Maßnahmen, die in den meisten Fällen trotz eventuell höherer Verwaltungskosten einer preispolitischen Intervention vorzuziehen sind.

(5) Ferner muß dafür Sorge getragen werden, daß die Marktinterventionen des Staates keine negativen Rückwirkungen auf die Funktionsfähigkeit der privatwirtschaftlich organisierten Märkte auslösen. Auf vielen Märkten haben staatliche Institutionen (Bürokratien, aber auch öffentliche Unternehmungen) die Position eines Angebots- oder Nachfragemonopolisten inne. Bspw. sind staatliche Bürokratien für weite Teile der Bauwirtschaft Nachfragemonopolist, für die Nutzer der ausschließlich von öffentlichen Unternehmungen bereitgestellten Güter dagegen Angebotsmonopolist. Um so wichtiger ist dann eine Politik, die nicht Monopolpositionen auf der Marktgegenseite stützt, sondern die vom Staat monopolistisch beherrschten Märkte einer Vielzahl von Privaten öffnet. Dadurch können vor allem für solche Wirtschaftszweige, in denen viele Arme beschäftigt sind - wie die kleinbäuerliche Landwirtschaft und der informelle Sektor -, wirtschaftliche Tätigkeitsfelder geöffnet und/oder erweitert werden, von denen die Armen profitieren. Es wird m.a.W. eine stärker an den Armutgruppen ausgerichtete, ihre Belange besser berücksichtigende zielgruppenorientierte Wettbewerbspolitik benötigt.

VI. Fazit

(1) Für alle hier angeführten Handlungsfelder ist die Frage der institutionellen Grundlagen von entscheidender Bedeutung, wobei vor allem die Errichtung sowie Stärkung der Funktionsfähigkeit umsetzungsbezogener Institutionen im Vordergrund stehen sollte. Als solche Institutionen gelten zum einen Organisationen, welche über die erforderliche fachliche Kompetenz und politische Rückendeckung verfügen, um die notwendigen Entscheidungen fällen und umsetzen zu können; zum anderen bedarf es entsprechender gesetzlicher Zuständigkeiten. So muß bspw. eine gesetzliche Rahmenordnung die Funktionsfähigkeit des Marktmechanismus gewährleisten und gleichzeitig mögliche negative Auswirkungen dieses Mechanismus (z.B. durch Machtkonzentrationen) verhindern. Dies erfordert neben der Schaffung der entsprechenden gesetzlichen Grundlagen die Errichtung einer funktionsfähigen wettbewerbspolitischen Kontrollinstanz, der sich alle Marktteilnehmer zu unterwerfen haben. Gerade angesichts der Tatsache, daß auf vielen Märkten Machtstrukturen existieren, deren Stoßrichtung sich gegen die Armen richtet, muß speziell versucht werden, die machtpolitische Basis der Armen zu stärken. Dies setzt in Einzelfällen die Zerschlagung der bestehenden Machtpositionen, in anderen Fällen die Errichtung und Förderung gegengerichteter Marktmacht voraus. Dazu gehört auch der systematische Verzicht auf eine administrative und steuerpolitische Diskriminierung jener informellen Märkte, die häufig das ökonomische Rückgrat der Armen (informeller Sektor als „Ökonomie der Armen“) darstellen - eine Forderung, die in vielen Entwicklungsländern eine Kehrtwende der bisherigen Wirtschaftspolitik (selbst wenn diese bisher, zumindest laut offizieller Bekundung, marktwirtschaftlich orientiert war) bedeuten würde.

(2) Versucht man, aus dieser Analyse einige entwicklungspolitische Folgerungen abzuleiten, so stößt man auf die (normative) Frage, ob und ggf. in welcher Form und in welchem Ausmaß der Staat in institutionelle Selbstorganisationsprozesse eingreifen soll, um ein möglicherweise vorliegendes Versagen dezentraler Mechanismen zu kompensieren. Die Funktionsfähigkeit des Marktmechanismus hängt davon ab, inwiefern wirksame Arrangements etabliert werden können, die in der Lage sind, Unsicherheit und Transaktionskosten zu reduzieren. Die entwicklungshemmenden Wirkungen von Informationsasymmetrien, die in der Realität in vielen Bereichen (mehr oder minder ausgeprägt) vorliegen, sind unstrittig; deshalb wurde vorne auch die Informationsbeschaffung und -verarbeitung in den Rang eines öffentlichen Gutes erhoben. Weitgehende Einigkeit besteht auch im Hinblick auf die Bedeutung sozialer Faktoren, insbesondere moralischer Werte und Normen, die wirksame Handlungsbeschränkungen

in institutionalisierter Form darstellen (können). Die zentrale politische Frage besteht darin, ob Selbstorganisationskräfte ohne die ordnende Hand des Staates in der Lage sind, die soziale und ökonomische Interaktion von Individuen durch die schrittweise Etablierung von Institutionen so zu strukturieren, daß durch die Senkung von Transaktionskosten ein positiver Entwicklungsprozeß ausgelöst, gesichert oder forciert werden kann. Aus beobachtetem Marktversagen darf man dabei aber nicht die Unvollkommenheit politischer Märkte aus den Augen verlieren, um auszuschließen, daß Marktversagen lediglich durch Staatsversagen substituiert wird.

(3) Institutionen spielen eine bedeutende und sehr komplexe Rolle im Entwicklungsprozeß. Es genügt nicht, private Eigentumsrechte zu etablieren, ein Vertrags-, Wettbewerbs- und Konkursrecht zu schaffen und freien Handel einfach zuzulassen, um den Marktmechanismus effizient nutzen zu können. Im Gegenteil: Die plötzliche Einführung solcher Regelungen kann - abhängig von der sozialen Akzeptanz - unter Umständen mehr Schaden anrichten als Nutzen stiften. Wenn eine verordnete Regel von den Gesellschaftsmitgliedern als unfair empfunden wird, werden diese sich nicht damit abfinden; wenn eine Regel formal erlassen, aber nicht durchgesetzt werden kann, so daß die einzelnen Marktteilnehmer keine reziproken Verhaltenserwartungen haben, gilt sie nicht mehr als gesamtwirtschaftlich relevante Institution. Statt die Transaktionskosten zu senken und Unsicherheit abzubauen, kann sie sogar zusätzliche Verzerrungen und Transaktionskosten hervorrufen.¹⁷ Die Interdependenz zwischen Wirtschaft und Gesellschaft, zwischen ökonomischen und sozialen Institutionen, sollte folglich bei interkulturellen Vergleichen der ökonomischen Bedeutung von Institutionen nicht vergessen werden.

(4) Alle hier vorgebrachten Überlegungen machen schließlich deutlich, daß Armutsbekämpfung ohne Rückgriff auf Transfermechanismen, d.h. ausschließlich auf der Basis der Leistungseinkommenserzielung, illusorisch ist. Sicherlich kann durch die richtige institutionelle Flankierung des Marktmechanismus das Ausmaß der Armut in einem Lande zum Teil drastisch reduziert werden. Eine Überflüssigkeit von sozialen Sicherungssystemen auf der Basis von Transfermechanismen darf daraus aber nicht abgeleitet werden: Ein solche Schlußfolge-

¹⁷ Wohin eine radikale Liberalisierungspolitik ohne adäquate institutionelle Grundlage führen kann - insbes. welche gravierenden Armutssteigerungen von ihr ausgehen können -, zeigt deutlich der russische Transformationsprozeß. - Vgl. Mroz, T.A. - Popkin, B.M., Poverty and the Economic Transition in the Russian Federation, in: Economic Development and Cultural Change, Band 44 (1995/96), S. 1 ff.

rung wäre eindeutig falsch. Die Diskussion sozialer Transfermechanismen würde aber den Rahmen meiner Themenstellung sprengen; sie muß an anderer Stelle erfolgen.

Literaturverzeichnis:

- Barham, V. u.a., Education and the Poverty Trap, in: European Economic Review, Band 39 (1995).
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (Hrsg.), Hauptelemente der Armutsbekämpfung, Bonn 1992.
- Clapham, R., Umwelt- und Ressourcenschutz durch die Gestaltung von Property Rights in Entwicklungsländern, in: Sautter, H. (Hrsg.), Umweltschutz und Entwicklungspolitik. *Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge Band 226*, Berlin 1993.
- Elsner, W., Institutionen und ökonomische Institutionentheorie - Begriffe, Fragestellungen, theoriegeschichtliche Ansätze, in: WiSt - Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Band 16 (1987), Nr. 1.
- Goldsmith, A.A., The State, the Market and Economic Development: A Second Look at Adam Smith in Theory and Practice, in: Development and Change, Band 26 (1995).
- Hemmer, H.-R., Zur Problematik der Massenarmut in Entwicklungsländern: Der Zusammenhang zwischen der Mikro- und der Makroebene. *Entwicklungsökonomische Diskussionsbeiträge/Discussion Papers in Development Economics Nr. 17*, Gießen 1995.
- International Labour Office (Hrsg.), Employment, Growth and Basic Needs: A One-World-Problem, Geneva 1976.
- Mroz, T.A. - Popkin, B.M., Poverty and the Economic Transition in the Russian Federation, in: Economic Development and Cultural Change, Band 44 (1995/96).
- Pritzl, R.F., Property Rights, Rechtsunsicherheit und Rent-Seeking in Entwicklungsländern, in: LIST FORUM für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Band 21 (1995).
- Wolff, J.H., Armut, Entwicklung und Entwicklungspolitik: Ein Tabubruch, in: Steinbach, U. - Nienhaus, V. (Hrsg.), Entwicklungszusammenarbeit in Kultur, Recht und Wirtschaft. *Festgabe für V. Köhler zum 65. Geburtstag*, Opladen 1995.

In der Reihe DISCUSSION PAPERS IN DEVELOPMENT ECONOMICS sind bisher erschienen:

- Nr. 1 Hans-Rimbert HEMMER, The Contribution Of Human Resources To Development: Some Basic Issues. April 1986, 22 S.
- Nr. 2 Hans-Rimbert HEMMER, The Social Market Economy: An Appropriate Economic Order Even for Developing Countries? September/Oktober 1986, 15 S.
- Nr. 3 Hans-Rimbert HEMMER, Some Remarks About The International Debt Crisis, Its Causes and Possible Solutions With Special Reference To The Islamic Interest Prohibition. Februar/März 1986, 15 S.
- Nr. 4 Hans-Rimbert HEMMER, Necessary Improvements Of The Existing World Economic Order - Needs, Possibilities, And Limits. März 1986, 14 S.
- Nr. 5 Hans-Rimbert HEMMER, Development and Poverty: Some Basic Issues. Juni 1986, 25 S.
- Nr. 6 Hans-Rimbert HEMMER, Christine MANNEL, On The Economic Analysis Of The Urban Informal Sector. 1987, 18 S.
- Nr. 7 Torsten AMELUNG, Friedrich SELL, On The Redundancy Of Redundant Tariffs. Juni 1989, 18 S.
- Nr. 8 Friedrich SELL, Is There a Case For Commodity Bubbles? An Extension of the Frankel-Walton-Type Models. September 1989, 14 S.
- Nr. 9 Friedrich SELL, „True Financial Opening Up“: The Analysis of Capital Account Liberalization in a General Equilibrium Framework. November 1990, 35 S.
- Nr. 10 Lukas MENKHOF, Friedrich SELL, Überlegungen zu einem optimalen DM-Währungsraum. Dezember 1990, 24 S. + Anhänge
- Nr. 11 Sabine REINKE, Determinanten der Militärausgaben in Entwicklungsländern: Der Beitrag der Modernen Politischen Ökonomie. Juni 1991, 49 S.
- Nr. 12 Friedrich SELL, Zinssatz und Ersparnis: Eine mikro-ökonomische Ex-Ante-Analyse von Kapitalmarktreformenten in Entwicklungsländern. Juli 1991, 25 S.
- Nr. 13 Jürgen STIEFL, Stabilisierungsversuche in Lateinamerika: Eine Chronik der jüngsten wirtschaftspolitischen Vergangenheit Argentiniens und Brasiliens. Oktober 1991, 26 S.

- Nr. 14 Michael NIENHAUS, Die Schuldenkrise der Entwicklungsländer und ihre Folgen. März 1993, 13 S.
- Nr. 15 Hans-Rimbert HEMMER, Frank BOHNET, Zur Konzipierung bevölkerungspolitischer Maßnahmen - Armutsbekämpfung oder Familienplanung? -. Juni 1994, 50 S.
- Nr. 16 Hans-Rimbert HEMMER, Zur Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit, September 1995, 14 S.
- Nr. 17 Hans-Rimbert HEMMER, Zur Problematik der Massenarmut in Entwicklungsländern: Der Zusammenhang zwischen der Mikro- und der Makroebene, Oktober 1995, 15 S.
- Nr. 18 Holger SCHMIDT, Verteilungseffekte im Klimaschutz-Prozeß, Dezember 1995, 34 S.