VEREIN FÜR ENTWICKLUNGSÖKONOMISCHE FORSCHUNGSFÖRDERUNG (EFF) E.V.

Dieter Bender
Hans-Rimbert Hemmer
(Herausgeber)

„Reformpolitik in Entwicklungsländern und Transformationsländern“

6. Limburg-Seminar vom 7.-10. Mai 2003
im Hotel „Glockenhof“ in Eisenach

VORWORT

Entwicklungsökonomische Debatten finden in Deutschland auf unterschiedlichen Ebenen statt: Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler diskutieren unter sich ebenso wie die Praktikerinnen und Praktiker. Was dabei leider zu kurz kommt, ist der gegenseitige Gedankenaustausch und der Versuch, die eigenen Überlegungen dadurch voranzubringen, dass man sich mit dem jeweils anderen „Lager" näher befasst. Die Wissenschaftler müssen sich häufig den Vorwurf gefallen lassen, sie lebten im Elfenbeinturm, machten aus praktischen Mücken theoretische Elefanten und wüssten relativ wenig, was in der tatsächlichen Entwicklungsländerwelt vorgeht. Den Praktikern wird dagegen vorgehalten, sie unterwerfen sich der Notwendigkeit kurzfristiger Aktionismen, seien zwar kreativ in ihren Handlungsvorschlägen, ohne aber deren Implikationen zu erkennen, und hätten keinen Blick für Zusammenhänge. Diese Liste gegenseitiger Vorwürfe ließe sich beliebig verlängern. Doch sind sie auch berechtigt? Wie so oft steckt in jeder Übertreibung – und um solche handelt es sich bei diesen Vorwürfen – ein harter Kern von Wahrheit. Zweifellos könnten viele wissenschaftliche Analysen von einer besseren Kenntnis realer Probleme profitieren, und sicherlich könnte die entwicklungspolitische Praxis von einer besseren Kenntnis der Ergebnisse wissenschaftlicher Analysen ihren Nutzen ziehen. Zwar bestehen individuelle Kontakte zwischen einzelnen Wissenschaftlern und Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit. Diese Kontakte orientieren sich aber primär an der Lösung konkreter Einzelprobleme. Sie drücken deshalb kein systematisches Zusammentreffen von Wissenschaft und Praxis aus.

Eine wichtige (wenn auch sicherlich nicht die einzig wichtige) Erklärung dieses Defizits ist vermutlich darin zu sehen, dass sich der Zunft der Entwicklungsländerökonomen in Deutschland (und dem deutschsprachigen Ausland) nur wenige institutionalisierte Chancen zu einem solchen übergreifenden Gedankenaustausch bieten. Sogar innerhalb der jeweiligen Gruppe sind die entsprechenden Chancen nicht besonders groß. Wo hat denn ein an Entwicklungsländerproblemen interessierter Wissenschaftler schon die Möglichkeit, mit Kolleginnen und Kollegen, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auf einem fachlich angemessenen Niveau offen zu diskutieren und dabei auch eigene Neuansätze zur Diskussion zu stellen? Und welche Möglichkeiten hat ein Praktiker, der bereits seit einigen Jahren die Universität verlassen hat und Gefahr läuft, im Zuge des strapaziösen Alltagsgeschäfts innerhalb seiner Organisation die Neuentwicklungen der Entwicklungsländerökonomie zu verpassen, sich gründlicher über das zu informieren, was inzwischen erarbeitet wurde und für die entwicklungspolitische Realität von Bedeutung zu sein scheint?

Aufgrund dieser Defizitanalyse wurde von mehreren Wissenschaftlern, die in besonderem Maße mit diesen Berührungsproblemen von Wissenschaft und Praxis vertraut sind, der Verein für Entwicklungsökonomische Forschungsförderung (EFF) gegründet. Dieser Verein hat das Ziel, Seminare und Einzelveranstaltungen zu organisieren, die sich mit entwicklungsökonomischen Fragestellungen in Entwicklungs- und Transformationsländern befassen. Innerhalb des Vereins wurde zum Abbau des oben angesprochenen Defizits der folgende Seminartyp konzipiert: Wissenschaftler und Praktiker der Entwicklungsländerökonomik kommen für ca. drei Tage zusammen und bearbeiten gemeinsam ein Schwerpunktthema. Teilnehmer sind etablierte Wissenschaftler (Professoren, die sich mit Entwicklungsländerfragen im Bereich der Wirtschaftswissenschaften befassen, sowie entsprechende Wissenschaftler aus einschlägigen Forschungsinstituten), Nachwuchswissenschaftler (Doktoranden und Habilitanden) sowie Praktiker der Entwicklungszusammenarbeit, die ein wirtschaftswissenschaftliches Studium absolviert haben und denen daher der ökonomische Fachjargon ebenso geläufig ist wie sie die traditionelle Entwicklungsökonomik im Griff haben. Die Teilnehmerzahl wird, um die für einen

intensiven Gedankenaustausch erforderliche Seminargröße nicht zu sprengen, gleichzeitig auf 30 begrenzt. Die drei hier angeführten Gruppen sollen in etwa gleicher Stärke vertreten sein.

Für den im Rahmen des Seminars angestrebten Gedankenaustausch zwischen Wissenschaft und Praxis steht hinreichend Zeit für die Diskussion zur Verfügung: Pro Halbtag – das sind jeweils drei Stunden – wird jeweils ein Referat (maximale Länge: 60 min.) zur Diskussion gestellt; die Diskussion wird entweder mit einem spezifizierenden Korreferat oder einer Art „erster Diskussionsbeitrag" eröffnet. Das Einführungsreferat weist konzeptionsgemäß „survey"-Charakter auf und liefert einen ersten Überblick über die Bandbreite des Seminarthemas. Die folgenden Hauptreferate wenden sich dann zentralen, entwicklungspolitisch relevanten Teilgebieten des Oberthemas zu.

Auf der Basis dieses Konzepts hat der Vorstand des Vereins EFF in Zusammenarbeit mit KfW und DEG sein 6. Seminar zum Schwerpunkt

Reformpolitik in Entwicklungsländern und Transformationsländern

organisiert, das vom 7. bis 10. Mai 2003 in Eisenach stattgefunden hat. Ziel dieses Seminars war die Darstellung und Diskussion der Reformprozesse in Entwicklungs- und Transformationsländern, um den aktuellen Wissensstand in kompakter Form aufzuarbeiten. Die in Eisenach gehaltenen Vorträge (Referate und Korreferate) sind im vorliegenden Band abgedruckt. Wir erhoffen uns davon eine Vertiefung und Weiterführung der Diskussion sowie eine Informationsgrundlage auch für Nichtteilnehmer des Seminars.

Frankfurt/Gießen, 24. November 2003

Prof. Dr. Hans-Rimbert Hemmer (EFF)
Dr. Uwe Strangmann (KfW)

INHALTSVERZEICHNIS

VORWORT ..... **III**

SEMINARPROGRAMM ..... **VII**

DIETER BENDER
WIRTSCHAFTSREFORMEN IN TRANSFORMATIONS- UND ENTWICKLUNGSLÄNDERN – EINFÜHRUNG IN DAS SEMINARTHEMA **1**

RAINER SCHWEICKERT
GLAUBWÜRDIGKEIT, TIMING UND SEQUENCING WIRTSCHAFTLICHER REFORMEN **9**

DIETER WEISS
GLAUBWÜRDIGKEIT, TIMING UND SEQUENCING WIRTSCHAFTLICHER REFORMEN – KORREFERAT **43**

THOMAS APOLTE
PRIVATISIERUNG IN TRANSFORMATIONSLÄNDERN **49**

JOSEF STADLBAUER
REFORMPROZESSE, WACHSTUM UND ARMUTSMINDERUNG IN OSTASIEN – UNTER BESONDERER BERÜCKSICHTIGUNG CHINAS UND VIETNAMS **75**

EVA TERBERGER
FINANZMARKTREFORMEN ALS INSTRUMENT DER FÖRDERUNG VON KLEINEN UND MITTLEREN UNTERNEHMEN **91**

MARKUS NEIMKE
FINANZMARKTREFORMEN ALS MOTOR DER WACHSTUMSDYNAMIK IN TRANSFORMATIONSSTAATEN? **107**

THOMAS KOCH
DER BEITRAG DER DEG ZU FINANZMARKTREFORMEN IN EMERGING MARKETS: KMU-FALLBEISPIELE AUS LATEINAMERIKA ZUR SECURITIZATION UND LEASINGFINANZIERUNG **121**

JOHANNES MÜLLER SJ
ETHISCHE ASPEKTE VON AUSLANDSVERSCHULDUNG UND STRUKTURANPASSUNGSPOLITIK **133**

ANDREAS LORENZ
DIE GLOBALE PERSONELLE UNGLEICHVERTEILUNG: EMPIRISCHER BEFUND **149**

STEPHAN KLASEN
IN SEARCH OF THE HOLY GRAIL: HOW TO ACHIEVE PRO-POOR GROWTH ? **175**

ALPER TENGÜZ
THE ROLE OF THE PRIVATE SECTOR IN PRO-POOR GROWTH – THE CASE OF VIETNAM **201**

SEMINARTEILNEHMER ..... **IX**

SEMINARPROGRAMM

Einführung in das Tagungsthema

	Dieter Bender	Wirtschaftsreformen in Transformations- und Entwicklungsländern

1. Session

Hauptreferat:	Rainer Schweickert	Glaubwürdigkeit, Timing und Sequencing wirtschaftlicher Reformen
Korreferat:	Dieter Weiss	
Diskussion		

2. Session

Hauptreferat:	Thomas Apolte	Privatisierung in Transformationsländern
Korreferat:	Josef Stadlbauer	Der Reformprozess in China und Vietnam
Diskussion		

3. Session

Hauptreferat:	Eva Terberger	Finanzmarktreformen als Instrument der Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen
Korreferat:	Markus Neimke	Finanzmarktentwicklung als Motor der Wachstumsdynamik in Transformationsstaaten?
Korreferat:	Thomas Koch	Der Beitrag der DEG zu Finanzmarktreformen in Emerging Markets: KMU-Fallbeispiele aus Lateinamerika zur Securitization und Leasingfinanzierung
Diskussion		

4. Session

Hauptreferat:	Johannes Müller SJ	Ethische Aspekte von Auslandsverschuldung und Strukturanpassungspolitik
Korreferat:	Andreas Lorenz	Die globale personelle Ungleichverteilung – empirischer Befund
Diskussion		

5. Session

Hauptreferat:	Stephan Klasen	Von Strukturanpassungspolitik zu armutsorientiertem Wirtschaftswachstum
Korreferat:	Alper Tengüz	Die Rolle des Privatsektors im armutsorientiertem Wirtschaftswachstum – Fallbeispiel Vietnam
Diskussion		

WIRTSCHAFTSREFORMEN IN TRANSFORMATIONS- UND ENTWICKLUNGSLÄNDERN

EINFÜHRUNG IN DAS SEMINARTHEMA

von Dieter Bender

A. Konzeptionelle Fragen wirtschaftlicher Reformpolitik

Wirtschaftliche Reformpolitik ist nach heutigem Verständnis die Transformation des ökonomischen Systems in Richtung einer marktwirtschaftlichen Orientierung. Wirtschaftliche Reformpolitik in Transformations- und Entwicklungsländern – das Thema unseres diesjährigen Seminars – hat viele Gesichter. Sind unter diesen Umständen theoretisch und empirisch abgesicherte generalisierende Schlussfolgerungen, die über deskriptive Einzelfallanalysen hinausgehen und Anhaltspunkte für die Konzeption und Evaluierung solcher Reformprogramme geben sollen, überhaupt möglich? Sind die Unterschiede der Ausgangsbedingungen und Gestaltung der Reformpolitiken südostasiatischer ASEAN-Staaten (1960er und 1970er Jahre), von China (1980er Jahre), Indien (1990er Jahre) und Vietnam (1990er Jahre) sowie von mittel- und osteuropäischen Transformationsländern (1990er Jahre) nicht viel zu groß, als dass aus diesen Beobachtungen Hypothesen generiert und empirisch geprüft werden könnten?

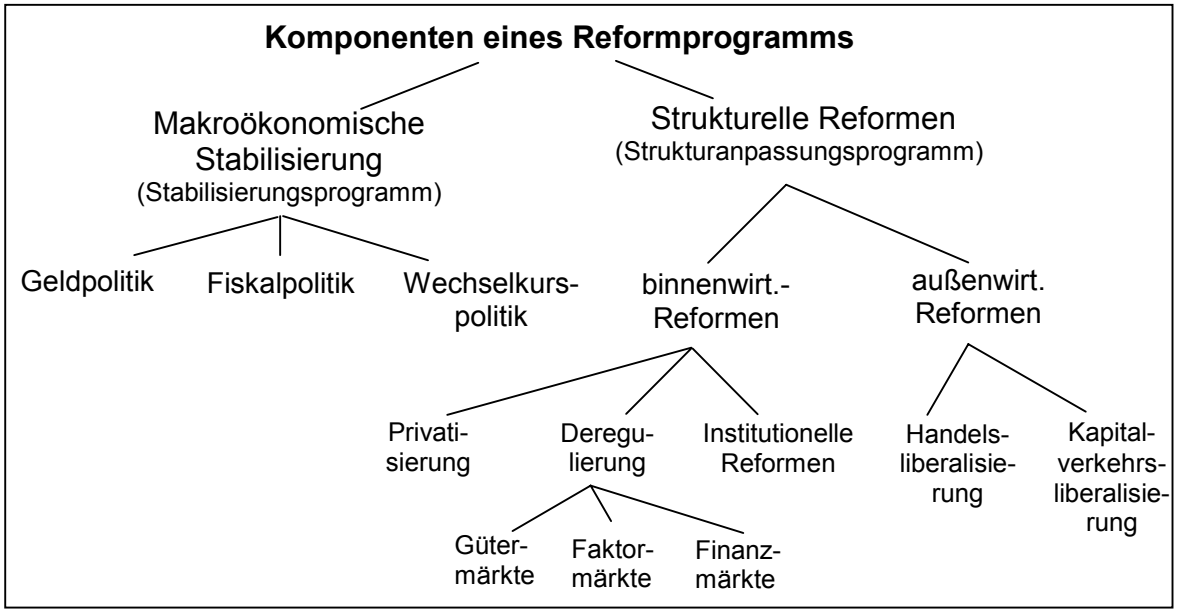
Wenn wir uns aber die Gründe für diese Verschiedenartigkeit vor Augen führen, zeichnet sich ab, welche Aufgaben sich einer theoretischen und empirischen Entwicklungsökonomik stellen und was allgemeine Analysen hier leisten können oder sollen:

- Die Ausgangslagen und die institutionellen Rahmenbedingungen vor der Reform unterscheiden sich nicht nur zwischen Transformations- und Entwicklungsländern, sondern auch innerhalb beider Gruppen. Es stellt sich die Aufgabe einer Diagnose marktwirtschaftlicher Ordnungsdefizite und des Reformbedarfs, also der Komponenten des zu entwerfenden Reformprogramms.
- Es gibt gute Reformpolitik, aber auch Reformpolitikversagen; konsistente und inkonsistente Reformprogramme sind in der Gruppe der Reformländer vertreten. Es stellt sich die Aufgabe, die Konsistenz dieses Reformprogramms zu prüfen und zu sichern. Hierbei muss interne und externe Konsistenz gewährleistet sein: Widerspruchsfreiheit der Handlungsfelder nationaler Reformpolitiken (nationale Politikkohärenz) und die Reformprozesse unterstützende Politiken der anderen Staaten (internationale Politikkohärenz).
- Reformen werden schnell oder schrittweise (sequenziell), partiell oder umfassend, unumkehrbar und nachhaltig oder reversibel und temporär durchgeführt. Es stellt sich die Aufgabe, die Geschwindigkeit und Sequenz der Umsetzung der Reformmaßnahmen zu prüfen und (sollte dies überhaupt möglich sein) zu optimieren.

Damit steht ein konzeptionelles Problem am Anfang des Seminars: Kann die Konsistenz, die Umsetzungsgeschwindigkeit und zeitliche Abfolge der Umsetzung aller Komponenten eines Reformprogramms soweit hergestellt werden, dass jenes Mindestmaß an politischer Glaubwürdigkeit erreicht bzw. überschritten wird, das einen nachhaltigen Erfolg der Reformpolitiken wahrscheinlich(er)

macht? Rainer Schweickert (Institut für Weltwirtschaft, Universität Kiel) wird Antworten auf solche Fragen zur Diskussion stellen.

Abbildung 1: Übersicht: Komponenten eines Reformprogramms



Welche Komponenten bilden die Optionen zur Gestaltung eines Reformprogramms, das auf die Ziele einer langfristigen Stärkung der Wachstumsdynamik und Minderung der Armut gerichtet ist? Wie die Übersicht zeigt, sind zunächst Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogramme zu unterscheiden. Stabilisierungsprogramme wirken in der kurzen und mittleren Frist über die Nachfrageseite der Gütermärkte auf Inflation, Wachstum, Beschäftigung und Zahlungsbilanz. Sie bestehen aus einer Kombination von Geld-, Fiskal- und Wechselkurspolitik, die darauf gerichtet sind, eine Hyperinflation mit hohen Zahlungsbilanzdefiziten zu beseitigen, eine auf relativ niedrigem Niveau relativ stabile Inflationsrate zu erreichen und die Entwicklung international wettbewerbsfähiger Exportindustrien zu fördern. Strukturanpassungsprogramme bestehen aus strukturverändernden binnen- und außenwirtschaftlichen Reformmaßnahmen, die langfristig über die Angebotsseite der Gütermärkte positiv auf die Wachstumsrate des realen BIP pro Kopf wirken sollen. Binnenwirtschaftliche Reformen umfassen Privatisierungsstrategien, Deregulierung von Güter-, Faktor- und Finanzmärkten und institutionelle Reformen. Außenwirtschaftliche Reformen richten sich auf die Transformation des Handelsregimes (Handelsliberalisierung) und des Kapitalverkehrsregimes (Kapitalverkehrsliberalisierung), wobei bis heute kontrovers diskutiert wird, ob eine vollständige Liberalisierung oder selektive Kontrollen internationaler Kapitalströme vorzuziehen sind.

B. Paradigmenwechsel in der Strukturanpassungspolitik?

Die den IWF- und Weltbankprogrammen zugrunde liegende Reformkonzeption, heute oft als „Washington-Konsens“ bezeichnet, hat im Laufe der Zeit Wandlungen erfahren. Hemmer (2002, S. 1004) unterscheidet drei Entwicklungsphasen. In der ersten Phase (bis Mitte der 1980er Jahre) lag der Programmschwerpunkt in der Makrostabilisierung. Die zweite Phase (Mitte der 1980er bis Ende der 1990er Jahre) wurde durch den „Washington-Konsens“ bestimmt, der auf Grundlage kurzfristiger

Makrostabilisierung langfristige Wachstumsbeschleunigung durch strukturelle binnen- und außenwirtschaftliche Reformen anstrebte. Die bereits vorgestellte Übersicht über die Komponenten der Reformprogramme spiegelt im wesentlichen diesen „Washington-Konsens". Heute befinden wir uns in der dritten Phase eines „Post Washington-Konsenses" (nach Beginn der 2000er Jahre), der soziale und ökologische Ziele in die strukturellen Reformprogramme einbezieht. Der Schwerpunkt der sozialen Komponente der „neuen Strukturanpassungsprogramme" liegt dabei in der Armutsbekämpfung: Wachstumsfördernde Reformmaßnahmen sollen auf eine armutsorientierte Wachstumsdynamik (pro poor growth: Wachstum für die Armen) ausgerichtet werden. Bestandteil wirtschaftlicher Reformpolitiken werden nationale Armutsbekämpfungsprogramme, die partizipativ zwischen Regierung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft erarbeitet und in „Poverty Reduction Strategy Papers" (PRSP) erfasst werden sollen. Komplementär dazu wurde 1999 die „Armutsbekämpfungs- und Wachstumsfazilität" des IWF eingerichtet, die die Strukturanpassungsfazilität ersetzt.

Somit wurde der „Washington-Konsens" Teil einer breiteren Reformagenda, die armutsorientierte und institutionelle Reformen einbezieht, bleibt aber ihr Kernbestandteil. Es erschien sinnvoll und notwendig, der Frage eines Paradigmenwechsels der Strukturanpassungsprogramme insgesamt einen vollen Konferenztag zu widmen, zu dem die Referate von Johannes Müller (Hochschule für Philosophie München), der wirtschaftsethische Aspekte struktureller Reformen reflektieren wird, und von Stephan Klasen (Universität München), der seine Sicht des neuen armutsorientierten Reformkonzepts vorstellen wird, ganz wesentlich beitragen werden.

C. Spezielle Probleme der Reformpolitik

Nun könnte jeder dieser Bausteine des Reformprogramms daraufhin untersucht werden, welche Reformmaßnahmen (z.B. einer Liberalisierung des Außenhandels) bei welcher Reformgeschwindigkeit und –sequenz am ehesten geeignet sind, zur Wachstumsstärkung und Armutsminderung beizutragen und welche negativen Nebenwirkungen, die die Konsistenz der Reformpolitik gefährden, dabei auftreten können. Solche Fragen sind vor allem für binnenwirtschaftliche Finanzmarktreformen und auch für außenwirtschaftliche Reformen in den 1980er und 1990er Jahren intensiv erforscht und diskutiert worden. Die Ergebnisse sind in zahlreichen Publikationen dokumentiert und weitgehend auch (hier) bekannt (Fischer 1982, Edwards 1984, Nunnenkamp/Funke 1992, Funke 1993, Bender 1994, Nunnenkamp 1995, Rodrik 1996).

Mit den Prozessen der Systemtransformation treten in den 1990er Jahren die bis dahin doch relativ wenig untersuchten Fragen der Privatisierung von Staatsbetrieben und der Entwicklung leistungsfähiger privater Unternehmen, der Deregulierung und Entwicklung funktionsfähiger Güter-, Faktor- und Finanzmärkte sowie des institutionellen Reformbedarfs und der Institutionenbildung in den Vordergrund transformations- und entwicklungsökonomischer Forschungsinteressen. In diesem Seminar soll und kann auch nicht der gesamte Kosmos reformpolitischer Maßnahmen durchleuchtet werden. Stattdessen sollen zwei spezielle Fragen binnenwirtschaftlicher Reformpolitiken reflektiert werden, die, wie oben angedeutet, in früheren Analysen reformpolitischer Optionen relativ vernachlässigt worden sind:

- Erstens ist dies die Überprüfung der Vermutung eines Zusammenhangs von Privatsektorentwicklung und Wachstumsdynamik: Welche Rolle spielen Privatisierungsstrategien und welches sind die Voraussetzungen ihrer Wirksamkeit oder die Gründe für ihr reformpolitisches Versagen? Ist die Existenz von staatlichen Unternehmen auch nach der Schaffung marktwirtschaftlicher Rah-

menbedingungen auf Grund von Marktversagen begründbar (z.B. im Falle des natürlichen Monopols bei sinkenden Durchschnittskosten und Subadditivität der Kosten)? Der Beitrag von Thomas Apolte (Universität Münster) wird Antworten auf solche Fragen anbieten.

- Zweitens ist dies die Untersuchung der Einflüsse von Finanzmarktreformen auf die strukturelle Entwicklung des privaten Unternehmenssektors: Leisten Finanzsektorreformen einen Beitrag zur Privatsektorentwicklung und zur Förderung auch von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU)? Sind im Interesse der KMU-Förderung Änderungen im Design finanzieller Reformpolitiken vorzunehmen? Wie kann erreicht werden, dass Finanzmarktreformen nicht nur für kapitalintensive Großbetriebe, sondern auch für KMU den Zugang zu Bankkredit- und Kapitalmärkten verbessern bzw. öffnen? Eva Terberger (Universität Heidelberg) wird zu diesen interessanten Fragen Stellung nehmen und zusammen mit dem Beitrag von Thomas Apolte eine Grundlage schaffen für die Diskussion insbesondere mit den anwesenden Experten der KfW und DEG, die hier einschlägige Erfahrungen einbringen können.

D. Allgemeine Probleme wirtschaftlicher Reformen

Problemzonen der Reformpolitik sind die

(1) mögliche Wirksamkeit eines J-Kurven-Effekts

(2) potentiellen Verteilungswirkungen

(3) gegenläufigen Wirkungen bestehender Glaubwürdigkeitsdefizite

zu (1): Ein konsistentes Reformprogramm hat positive Einflüsse auf die langfristige Wachstumsdynamik. Die Signifikanz dieses Zusammenhangs kann auf Basis eines erweiterten neoklassischen Solow-Modells theoretisch und empirisch nachgewiesen werden. Wirtschaftsreformen fördern die Sachkapital- und Humankapitalbildung (Anstieg der Spar-, Ausrüstungs- und Ausbildungsinvestitionsquote) und (durch Humankapitalakkumulation und außenwirtschaftliche Öffnung) die Wachstumsrate der totalen Faktorproduktivität. Erfahrungen in den Transformationsländern zeigten aber auch, dass die durch Wirtschaftsreformen veränderte Wachstumsdynamik einer J-förmigen Wachstumskurve folgt (Neimke 2002). Es kommt zu kurzfristigen (temporären) Wachstumseinbußen (auch negativen Wachstumsraten), die erst langfristig durch Wachstumsgewinne überkompensiert werden. Hinsichtlich der Ursachen dieses J-Kurven-Effekts, insbesondere der Frage eines Kausalzusammenhangs mit der Reformpolitik, besteht noch erheblicher Forschungsbedarf.

Zu (2): Wenn die Anpassungskosten der Reformpolitik kurzfristig die noch geringen (oder noch nicht spürbaren) Erträge dominieren und erst langfristig durch die Erträge überkompensiert werden, dann stellt die Ungleichverteilung der Kosten und Erträge ein Problem dar, das die Nachhaltigkeit der Reformpolitik gefährdet, weil die Verlierer Reformwiderstand organisieren werden. Dieser wird umso stärker organisierbar und umso eher durchsetzbar sein, je größer die kurzfristigen Anpassungskosten sind und je länger die positiven Langfristwirkungen auf sich warten lassen. Genauere Untersuchungen der Verteilungswirkungen wirtschaftlicher Reformen sind erforderlich, damit die Fragen gelöst werden können, wie eine angemessene Beteiligung aller Gesellschaftsmitglieder an den langfristigen Wachstumsgewinnen (und kurzfristigen Anpassungskosten) und wie nachhaltig armutsmindernde Wirkungen erreichbar sind. Damit kommen weitere Anforderungen auf die Reformpolitik zu, die nicht nur die Konsistenzbedingungen erfüllen muss, sondern auch durch einen gesellschaftlichen Konsens oder zumindest eine zustimmende Mehrheit getragen werden sollte.

Zu (3): Neben der Konsistenzbedingung ist Glaubwürdigkeit der Reformen der entscheidende Erfolgsfaktor (Rodrik 1989a, 1989b; Nunnenkamp 1995). Glaubwürdige Reformprogramme fördern Erwartungen, dass der Reformkurs beibehalten wird und unumkehrbar ist. Glaubwürdigkeitsdefizite erzeugen Erwartungsunsicherheiten (positive subjektive Wahrscheinlichkeiten eines Abbruchs oder einer Rücknahme der Reformen) und Widerstand von Interessengruppen. Im Klima solcher Erwartungsunsicherheiten wird ein Anpassungsverhalten der wirtschaftlichen Akteure gefördert, das den mit der Reformpolitik angestrebten Wirkungen entgegen gerichtet ist:

- Besteht ein Glaubwürdigkeitsdefizit der Makrostabilisierung, so zweifeln private Akteure, dass die monetär-fiskalische Restriktion durchgehalten wird. Die Geld- und Fiskalpolitik kann bei dieser Erwartungsunsicherheit die hohen Inflationserwartungen nicht brechen. Die in temporären Wachstums- und Beschäftigungsverlusten spürbaren kontraktiven Wirkungen der geld- und fiskalpolitischen Restriktion (Disinflationskosten) werden verschärft.
- Bestehen Glaubwürdigkeitsdefizite der Finanzmarktliberalisierung, dann befürchten die Akteure, dass nach einem starken Anstieg der Depositenzinsen und Rückgang der Kreditzinsen in Zukunft wieder Zinsregulierungen eingeführt werden. Erwartungen sinkender Anlage- und steigender Kreditzinsen lähmen die langfristige Ersparnisbildung und Investitionstätigkeit.
- Besteht ein Glaubwürdigkeitsdefizit der Handelsliberalisierung, erwarten die Akteure, dass in Zukunft die Handelsrestriktionen wieder verschärft werden. Somit werden Preissteigerungen der Welthandelsgüter erwartet. Folge sind intertemporale Substitutionseffekte. Gegenwärtige Konsumausgaben steigen zu Lasten der Ersparnis. Exporte werden zurückgehalten, Importe zeitlich vorgezogen. Das Leistungsbilanzdefizit steigt. Die Wachstumsdynamik wird abgeschwächt.

Derartige Glaubwürdigkeitsdefizite verzögern oder verhindern den Erfolg der Reformpolitik. Sie können daher zu selbsterfüllenden Erwartungen werden. Unglaubwürdige Reformprogramme stoßen auf Erwartungen des Scheiterns. Sind solche Erwartungen verbreitet, lösen sie Wirkungen aus, die die Wahrscheinlichkeit des Scheiterns beträchtlich erhöhen. Wenn die Erfolge hierdurch zeitlich verzögert und die anfänglichen Wachstumsverluste vergrößert werden, kann der Druck auf eine reformorientierte Regierung stark werden, genau das zu tun, was das Anpassungsverhalten des privaten Sektors bestätigt: Abbruch und Umkehrung des Reformprozesses. Die für den nachhaltigen Erfolg der Reformpolitik entscheidende Frage ist also: Wie sollten Reformen konzeptionell ausgestaltet und durch unterstützende Maßnahmen flankiert werden, damit die erforderliche Glaubwürdigkeit erreicht wird?

Um Glaubwürdigkeit herzustellen, sollte ein inhaltlich konsistentes Reformprogramm und der Zeitplan seiner Umsetzung in einem Zuge verabschiedet und veröffentlicht werden. Vor allem in der ersten Phase des Reformprozesses wird das Glaubwürdigkeitsproblem entschieden. Daher müssen die ersten Reformschritte möglichst umfassend sein, möglichst schnell und konsequent verwirklicht werden, um die wirtschaftlichen Akteure von der Unumkehrbarkeit des Reformprozesses zu überzeugen und Vertrauenskapital aufzubauen. Die Glaubwürdigkeit und die Resistenz gegen Reformwiderstände können durch Selbstbindungen reformorientierter Regierungen verstärkt werden, wie z.B. die gesetzliche Verankerung von Reformkomponenten, WTO-Mitgliedschaft und Bindung an IWF- und Weltbank-Konditionalitäten.

Die Vorteile der Vorankündigung gradualistischer Reformpläne sollen abschließend am Beispiel einer schrittweisen Handelsliberalisierung verdeutlicht werden. Wird angekündigt, dass die Höhe und Varianz aller Importzölle über einen mehrjährigen Zeitraum jedes Jahr gemäß einer vorgegebenen Formel gesenkt werden, dann bilden sich Preiserwartungen, die die Effizienz des Reformprogramms erhöhen. Importpreissenkungen infolge des Abbaus von Importrestriktionen lösen die Erwartung weiterer Importpreissenkungen aus. Dies wiederum fördert gegenwärtige Zurückhaltung bei Importkäufen, be-

schleunigt Marktaustritte aus international nicht wettbewerbsfähigen Importsubstitutionsbereichen und Markteintritte in Exportsektoren. Die Leistungsbilanz wird verbessert und die Wachstumsbeschleunigung – der Aufstieg aus dem Tal der Wachstumskurve – setzt früher ein.

LITERATURHINWEISE

Bender, Dieter (1994): Außenwirtschaftliche Liberalisierung und internationale Wettbewerbsfähigkeit, in: Hasse, Rolf H.; Schäfer, Wolf (Hrsg.): Die Weltwirtschaft vor neuen Herausforderungen, Göttingen 1994, S. 79-105.

Edwards, Sebastian (1984): The Order of Liberalization of the External Sector in Developing Countries, Essays in International Finance 156, Princeton 1984.

Fischer, Bernhard (1982): Liberalisierung der Finanzmärkte und wirtschaftliches Wachstum in Entwicklungsländern, Tübingen 1982.

Funke Norbert (1993): Timing and Sequencing of Reforms: Competing Views and the Role of Credibility, in: Kyklos, 46 (1993), S. 337-362.

Hemmer, Hans-Rimbert (2002): Wirtschaftsprobleme der Entwicklungsländer, 3. Aufl., München.

Hemmer, Hans-Rimbert; Marienburg, Holger (2000): Ökonomische Strukturanpassungspolitik in Entwicklungsländern, Entwicklungsökonomische Diskussionsbeiträge Nr. 29, Giessen.

Neimke, Markus (2002): Perspektiven der langfristigen Wirtschaftsentwicklung in Transformationsstaaten, Bochumer Schriften zur Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik, Band 49, Saarbrücken.

Nunnenkamp, Peter (1995): Wirtschaftsreformen in Entwicklungs- und Transformationsländern – Anreizprobleme, Glaubwürdigkeitsdefizite und die Erfolgschancen umfassender Reformen, in: Die Weltwirtschaft, Heft 1 (1995), S. 99-116.

Nunnenkamp, Peter; Funke, Norbert (1992): Woran scheitern Stabilisierungs- und Liberalisierungsprogramme? Lehren aus Entwicklungsländern für den Transformationsprozeß in Osteuropa, in: Herrmann, Roland; Sell, Friedrich L. (Hrsg.): Wirtschaftliche Liberalisierung in Industrie- und Entwicklungsländern, Hamburg 1992, S. 153-174.

Rodrik, Dani (1989a): Credibility of a Trade Reform – a Policy Maker's Guide, in: World Economy, 12 (1989), S. 1-16.

Rodrik, Dani (1989b): Promises, Promises: Credible Policy Reform via Signaling, in: Economic Journal, 99 (1989), S. 756-772.

Rodrik, Dani (1996): Understanding Economic Policy Reform, in: Journal of Economic Literature, 34 (1996), Nr. 2, S. 9-41.

GLAUBWÜRDIGKEIT, TIMING UND SEQUENCING WIRTSCHAFTLICHER REFORMEN

von Rainer Schweickert

A. Einleitung

Die wirtschaftswissenschaftliche Debatte über ein geschlossenes Reformkonzept für Entwicklungs- und Schwellenländer wurde in den vergangenen zwei Jahrzehnten immer wieder durch Wirtschaftskrisen vorangetrieben, die nach neuen Antworten verlangten (Schweickert 2000a). Zunächst führte die Schuldenkrise in den achtziger Jahren und die Tatsache, dass diese Dekade vor allem für die wirtschaftliche Entwicklung Lateinamerikas als verlorenes Jahrzehnt angesehen werden musste, zur Formulierung einer Konsensposition, dem sogenannten Washington-Konsens. Diese Checkliste notwendiger Reformen wurde erst im Zuge der Asienkrise in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre in Frage gestellt, als die Frage zu beantworten war, wie krisenhafte Entwicklungen in Ländern auftreten konnten, die sich in ihrer Wirtschaftspolitik weitgehend am Washington-Konsens ausgerichtet hatten. Die Suche nach neuen Antworten in einem Post-Washington-Konsens führte dabei weit über die Fragen hinaus, die von der Asienkrise aufgeworfen worden waren.

Neben dieser Debatte um die richtige Reformagenda im Rahmen gradueller Veränderungen warf der Zusammenbruch der sozialistischen Wirtschaftssysteme die Frage auf, wie eine gegebene Reformagenda zu implementieren sei (Buch et al. 1994). Diese Frage war zuvor auch schon für Entwicklungsländer diskutiert worden. Sie stellte sich allerdings für die sozialistischen Systeme in verschärfter Form, da die Wirtschaftssysteme in den sogenannten Transformationsländern mit wenigen Ausnahmen vollständig zusammenbrachen und von Grund auf neu aufgebaut werden mussten. Die Transformationskrise machte bei Fehlen jeglicher Reputation auch das zentrale Problem der Glaubwürdigkeit von Wirtschaftsreformen deutlich.

In Kapitel 2 dieses Beitrages wird zunächst diese Reformdebatte skizziert. Daraus ergeben sich zwei Aspekte, auf die detaillierter eingegangen wird. Da ist zum einen die Frage des optimalen Einsatzes des Wechselkursinstruments zur Erreichung von monetärer Stabilität und realwirtschaftlicher Anpassung (Kapitel 3): Die Wechselkurspolitik ist nicht nur das umstrittenste Instrument; sie ist auch am engsten mit der Frage der Glaubwürdigkeit von Reformstrategien verknüpft. Da ist zum anderen die Frage der Armutsbekämpfung als zusätzlichem Ziel einer Reformagenda und ihrer Verknüpfung mit makroökonomischen Reformen (Kapitel 4). Hierzu werden einige Ergebnisse aus einer Fallstudie am Beispiel Boliviens vorgestellt.[1] Jedes der angesprochenen Kapitel endet mit einem Fazit, die im Schlusskapitel noch einmal zusammengefasst werden.

---

1 Diese Studie wurde am IfW auf der Basis eines Forschungsprojekts erstellt, das von der Kreditanstalt für Wiederaufbau initiiert und unterstützt wurde.

B. Vom Washington- zum Post-Washington-Konsens – ein Überblick

1. Das Reformprogramm der frühen neunziger Jahre: der Washington-Konsens

Die ursprünglichen Überlegungen zum Washington-Konsens werden John Williamson (1990) zugerechnet. Williamson beabsichtigte dabei, den Brady-Plan zur Schuldenerleichterung und –umstrukturierung für lateinamerikanische Länder zu unterstützen. Zu überprüfen war, ob die in Frage kommenden Länder wirtschaftspolitische Reformen durchgeführt hatten, die gewährleisteten, dass frei werdende Mittel nicht in einem Fass ohne Boden verschwinden würden, sondern zur wirtschaftlichen Erholung beitragen konnten. Dies erforderte jedoch eine Liste von Reformmaßnahmen, anhand derer man die Reformbereitschaft lateinamerikanischer Staaten überprüfen konnte. Williamson versuchte deshalb, diejenigen Reformen zusammenzufassen, von denen er annahm, sie seien in Washington – d.h. beim Internationalen Währungsfond (IWF), bei der Weltbank, bei der US-Regierung und bei der Mehrheit der Wirtschaftswissenschaftler – unumstritten.

Williamson hat den Konsens in 10 Punkten zusammengefasst (Williamson 1996), die man unter drei Oberbegriffe stellen kann:

Konsolidierung des Staatshaushaltes

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

Marktöffnung

- *Handelsliberalisierung*: Mengenmäßige Beschränkungen des Handels sollten durch Zölle ersetzt, und diese sollten auf einen einheitlichen Zollsatz zwischen 10 und 20 Prozent reduziert werden. Dies erfordert einen Anpassungsprozess über 3 bis 10 Jahre, der aufgrund schwieriger makroökonomischer Bedingungen unterbrochen werden kann.
- *Wechselkursanpassung*: Multiple Wechselkurse sollten zumindest für Handelstransaktionen aufgegeben werden, wobei sich der einheitliche Wechselkurs auf einem Niveau bewegen sollte, das das Wachstum nicht-traditioneller Exporte ermöglicht und das auch durchgehalten werden kann.
- *Direktinvestitionen*: Ausländische Direktinvestitionen sollten uneingeschränkt zugelassen werden, d.h., sie sollten wie inländische Investitionen behandelt werden.

Liberalisierung

- *Finanzmarktliberalisierung*: Ziel ist es, dass die Zinssätze durch den Markt bestimmt werden. Voraussetzung ist jedoch ein hohes Vertrauen in den heimischen Kapitalmarkt. Ist dies zunächst

nicht gegeben, so sind zumindest positive Realzinsen und gleiche Zinssätze für alle Schuldner mit gleichen Risiken sicherzustellen.

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

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

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

Tabelle 1: Sequencing wirtschaftlicher Reformen – ein Überblick[a]

	Institutionelle Reform	Preisliberalisierung	Fiskalische und monetäre Stabilisierung	Finanzmarktreform	Privatisierung	Handelsliberalisierung	Kapitalverkehrsliberalisierung
Entwicklungsländer							
Corden (1987)			1			1/2	2/3
Edwards, 1984, 1990)			1	2		3	4
Fiel (1990)			1	1		2	3
Frenkel (1982)						1	2
Krueger (1981/84)			1	1		1/2	2/3
McKinnon (1982)			1	2		3	4
Lal (1987)			1	1		3	2
Schweickert (1993b)			1	2		1	3

Fortsetzung Tabelle 1

	Institutionelle Reform	Preisliberalisierung	Fiskalische und monetäre Stabilisierung	Finanzmarktreform	Privatisierung	Handelsliberalisierung	Kapitalverkehrsliberalisierung
Transformationsländer							
Buch (1992)				1		1	1/2
Dornbusch (1991)	1	4	2	5	3	4	3/4/5
Fischer/Gelb (1991)	1	2	1	4	1/3	2	5
Gelb/Gray (1991)	1	1	1	3	1/3	1	3
Hinds (1991)	1	2	1	3	1/4	2	
Lipton/Sachs (1990)	1	1/2	1		3	1/2	
McKinnon (1991)		3	1	2		3	4
Nuti (1991)	1	1	1		2	3	4
Roland (1991)	1	3	3	2/4	2	3/4	2/3/4
Rybczynski (1991)	1		3	1	2		
Siebert (1991)	1	3	2	3	3	3	

[a]Rangfolge der Reformschritte von 1 bis 4.

Quelle: Funke (1993).

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

Bezeichnenderweise wird das Thema Kapitalverkehr in den Formulierungen des Washington-Konsenses auch nicht direkt angesprochen. Dies zeigt an, dass nicht nur über die Frage, wann der Kapitalverkehr freizugeben ist, sondern auch über die Frage, ob der Kapitalverkehr überhaupt freizugeben ist, keine Einigkeit bestand.

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

- *Kapitalverkehrskontrollen wirken eher kurzfristig als langfristig*. Dies resultiert daraus, dass die Marktteilnehmer zahlreiche Strategien entwickeln, um die Kontrollen zu umgehen, und dass diese Umgehungsstrategien zu erheblichen gesamtwirtschaftlichen Kosten führen.
- *Kapitalverkehrskontrollen wirken eher bei Zuflüssen als bei Abflüssen*. Für Investoren bedeuten Kapitalverkehrskontrollen in erster Linie Kosten des Kapitaltransfers. Sieht sich ein Investor nun mehreren attraktiven Standorten gegenüber, so wird er nicht viel Energie für das Suchen nach Umgehungsstragegien verwenden, sondern sein Kapital anderswo anlegen. Anders verhält es sich bei Investoren, die das Land verlassen wollen, weil sie Verluste befürchten (etwa bei einer Ab-

wertung oder einer Bankenkrise). Diese Investoren haben keine Alternative und werden deshalb versuchen, die Kontrollen zu umgehen, auch wenn dies mit erheblichen Kosten verbunden ist.

- *Kapitalverkehrskontrollen wirken eher, wenn sie sich auf spezifische Sektoren richten als wenn sie auf die gesamte Wirtschaft ausgerichtet sind*. Kontrollen sind umso leichter durchzusetzen, je kleiner die Zahl der relevanten Marktteilnehmer ist und je transparenter die Transaktionen sind.

Daraus folgt nun, dass es noch am ehesten möglich sein sollte, den Kapitalzufluss in den Finanzsektor kurzfristig zu regulieren. Voraussetzung dafür wäre, dass die Transaktionen des Finanzsektors transparent sind. Genau dies sollte eine effektive Bankenaufsicht garantieren. Ein Teil der Regeln, die von der Bankenaufsicht zu überwachen sind, bezieht sich auf Höchstgrenzen für Währungsrisiken und die Kreditaufnahme im Ausland. Erstaunlich ist deshalb, dass in der Literatur zwar häufig eine Bankenregulierung als unabdingbar angesehen wird, Kapitalverkehrskontrollen jedoch als nicht praktikabel abgelehnt werden: Administrativ verantwortete Beschränkungen der Kreditaufnahme im Ausland sind Kapitalverkehrskontrollen – sie werden vom Washington-Konsens sogar implizit gefordert.

Unabhängig davon, was im Washington-Konsens formuliert wurde, ist das Thema Kapitalverkehr durch die Krisen der neunziger Jahre und der zunehmenden Liquidität des internationalen Kapitalmarktes – Stichwort ‘Globalisierung’ – in die wirtschaftspolitische Diskussion zurückgekehrt (Schweickert 2000a). Bei offenen Kapitalmärkten stellen große Kapitalzuflüsse die makroökonomische Steuerung einer Volkswirtschaft immer vor erhebliche Probleme. Diese Zusammenhänge sind nun keineswegs neu; die lateinamerikanischen Ländern haben bereits zu Beginn der achtziger Jahren damit leidvolle Erfahrungen gemacht. Die Konsequenz daraus ist, dass man zwar nicht wissen kann, in welcher Höhe Kapital zufließen wird, dass man aber erkennen muss, dass ein Zustrom ausländischen Kapitals ein Risiko darstellt. Dieses muss sich nicht notwendigerweise realisieren, macht aber die Wirtschaft vom Weiterbestehen des Status-Quo abhängig. Schlechte Nachrichten führen bei einer hohen Risikoposition nahezu zwangsläufig zu einer Krise (Schweickert 2000b).

Welche Lehren kann man nun ziehen, die zur Formulierung einer Konsensposition bezüglich des internationalen Kapitalverkehrs beitragen könnte, die über die Ausklammerung des Themas im Washington-Konsens hinausgeht. Hier zeichnet sich ab, dass die Vorteilhaftigkeit von Direktinvestitionen wegen ihrer Stabilität kaum noch bestritten wird. Daraus könnte man weiter folgern, dass die Entwicklungsstrategie in erster Linie auf die Förderung der heimischen Ersparnis und auf ausländische Direktinvestitionen abstellen sollte und dass die Marktöffnung für andere Arten des Kapitaltransfers von der Entwicklung des heimischen Kapitalmarktes abhängig zu machen wäre. Vor allzu großem Optimismus bezüglich der Möglichkeit, einen solchen Entwicklungsprozess durch entsprechende Kapitalverkehrskontrollen zu steuern, muss allerdings gewarnt werden. Sind die oben gemachten Aussagen zur Wirksamkeit von Kapitalverkehrskontrollen richtig, so sind sie nur zeitweise und sehr gezielt und nicht bei Kapitalabflüssen einzusetzen. Empirische Befunde zeigen allerdings, dass es gelingen kann, durch eine Diskriminierung kurzfristiger Zuflüsse die Struktur der Zuflüsse zugunsten langfristiger Anlagen zu beeinflussen (Cárdenas und Barrera 1997). Ohne die vollständige Freigabe von Direktinvestitionen und ohne stabile makroökonomische Rahmenbedingungen, wie dies z.B. in Chile der Fall war, machen Kapitalverkehrskontrollen aber keinen Sinn.

Was bedeutet nun die Entwicklung des heimischen Kapitalmarktes, von der weitere Schritte bei der Marktöffnung abhängig zu machen sind? Sie bedeutet grundsätzlich, dass der heimische Kapitalmarkt fähig sein muss, starke Schwankungen der Zuflüsse zu absorbieren. Warum sollte sich allerdings ein Entwicklungsland nicht bewusst für ein höheres Risiko entscheiden, um Kapital anzulocken, solange das Risiko transparent ist. Hier kommt man also leicht zum gleichen Ergebnis wie Stiglitz in seinem Versuch einer Kritik des Washington-Konsenses: Es gibt viele Bereiche der Wirtschaftspolitik, die

nicht im Konsens enthalten, aber dennoch wichtig sind – für die meisten gilt allerdings, dass ein Konsens weder wünschenswert noch möglich ist.

Geht man also davon aus, dass die Stabilisierung der Volkswirtschaft zuerst, die Öffnung des Kapitalverkehrs eher am Schluss und die Handelsliberalisierung und die Kapitalmarktreform so schnell wie möglich erfolgen sollte, so schließt dies eine big-bang-Politik, d.h. die gleichzeitige Durchführung dieser Reformschritte, nicht grundsätzlich aus. Entscheidend für die Frage, wie schnell man vorgehen kann, dürfte die Glaubwürdigkeit des Reformpaketes sein (Funke et al. 2002). Die Glaubwürdigkeit der Regierung hängt in erster Linie von den Erfahrungen mit dieser Regierung ab. Glaubwürdigkeit ist schwierig aufzubauen und geht rasch verloren. Je geringer die Glaubwürdigkeit, umso höher sind auch die Anpassungskosten. Dies spricht dafür, dass eine Regierung mit einer eher geringen Glaubwürdigkeit zu Beginn von Reformen ein deutliches Zeichen für die Glaubwürdigkeit des neuen Reformvorhabens setzen muss. Von einem zeitlich gestreckten und zögerlichen Reformprogramm ist dies kaum zu erwarten. Ein solches Programm ist eher möglich, wenn die Regierung schon ein hohes Maß an Glaubwürdigkeit besitzt.

Eine zentrale Rolle bei der Frage der Glaubwürdigkeit nimmt die Formulierung einer geldpolitischen Strategie und hier insbesondere der Wechselkurspolitik ein. Zum einen weil die Wechselkurspolitik sowohl für das Ziel der monetären Stabilisierung als auch für das Ziel der realwirtschaftlichen Anpassung eingesetzt werden kann. Zum anderen weil der Wechselkurs als nominaler Anker dienen und so die Wirtschaftspolitik auf eine Orientierung auf das Ankerwährungsland bindet. Es ist dabei höchst umstritten, ob dies die Glaubwürdigkeit erhöht oder nicht (vgl. z.B. Schweickert et al. 1992). Auf diese Fragen wird deshalb in Kapitel 3 näher eingegangen.

2. Die Suche nach einem Post-Washington-Konsens

Sollte jemals ein Konsens über die optimale Wirtschaftspolitik bestanden haben, so scheint er spätestens seit Ausbruch der Asienkrise aufgekündigt. Bereits vorher wurde die Tendenz deutlich, ausschließlich den IWF und seine Anpassungsprogramme mit dem Washington-Konsens zu identifizieren. Heftig kritisiert wurden vor allem die Anpassungsprogramme des IWF für Thailand, Südkorea und Indonesien: Sie seien zu restriktiv und mit zu umfangreichen Konditionen verbunden gewesen (Sachs 1997; Feldstein 1998).

Neben dieser berechtigten Kritik, die die Aussagen des Washington-Konsenses nur am Rande streift, hat sich der damalige Chef-Ökonom Joseph Stiglitz zum Chef-Kritiker des IWF aufgeschwungen, indem er versuchte, Wege zu einem Post-Washington-Konsens aufzuzeigen (Stiglitz 1998). Dieser Versuch erschöpft sich allerdings in fünf Kritikpunkten, von denen drei am Washington-Konsens völlig vorbeigehen:

- *Die IWF-Programme, die auf dem Washington-Konsens basieren, geben der Inflationsbekämpfung Vorrang vor allen anderen Zielen*. Richtig ist, dass Ökonomen nicht in der Lage sind, eine optimale Inflationsrate eindeutig zu identifizieren. Richtig ist aber auch, dass der Washington-Konsens keine Aussage zum Thema Inflationsbekämpfung macht, sondern vielmehr die Notwendigkeit der Anpassung des realen Wechselkurses betont.
- *Der Washington-Konsens vergisst die Stabilisierung der Finanzmärkte*. Dies ist ein Bereich, der im Washington-Konsens aufgrund der Erfahrungen lateinamerikanischer Länder eindeutig von der Forderung nach einer Deregulierung ausgenommen wird. Insbesondere der Fall Chiles machte

deutlich, wie eine fehlende Regulierung der Finanzmärkte zum Aufbau einer privaten Überschuldung beitragen kann, die, nach Ausbleiben frischem Kapitals, letztlich vom Staat bedient werden muss. Die Erkenntnisse aus der Asienkrise sind somit alles andere als neu, und sie sind bereits in die Formulierung des Washington-Konsenses eingeflossen.

- *Der Washington-Konsens zielt auf einen Minimalstaat ab, wie es dem neoliberalen Weltbild enspricht*. Diese Behauptung ist gleich aus zwei Gründen falsch. Erstens unterscheidet sich eine neoliberale Weltsicht gerade darin von einer liberalen Weltsicht, dass ein starker Staat in den Bereichen gefordert wird, in denen Marktversagen begründet werden kann wie Wettbewerbssicherung, monetäre Stabilität und Sicherheit (Besters 1993). Nicht nur in der angelsächsischen Diskussion wird 'neoliberal' fälschlicherweise der Forderung nach einem freien Schalten und Walten der Marktkräfte gleichgesetzt. Zweitens wird vom Washington-Konsens gefordert, dass sich der Staat bei einer beschränkten Problemlösungskapazität auf für die wirtschaftliche Entwicklung wichtige Bereiche konzentriert.

Ernst zu nehmender für die Auseinandersetzung mit dem Washington-Konsens sind zwei weitere Kritikpunkte des Papieres von Stiglitz. Zum einen weist er zu Recht darauf hin, dass Liberalisierung, Privatisierung und Deregulierung keine Ziele, sondern lediglich Mittel zur Schaffung eines effizienten Wettbewerbs sind – worauf es letztlich ankomme, sei eine effiziente Regulierung. Ohne eine solche Regulierung kann z.B. nicht ausgeschlossen werden, dass private Monopolstellungen aufgebaut werden, der Wettbewerb also gar nicht intensiver wird.

Ein Konsens über die konkrete Umsetzung, d.h. der Aufbau adäquater staatlicher Institutionen, um das Funktionieren der Märkte sicherzustellen (Ahrens 1999), ist jedoch nicht in Sicht. Stiglitz kommt sogar zu dem Schluss, dass er weder möglich noch wünschenswert ist. „If policies are to be sustainable, developing countries must claim ownership of them. It is relatively easier to monitor and set conditions for inflation rates and current account balances. Doing the same for financial sector regulation or competition policy is neither feasible nor desirable" (Stiglitz 1998: 34).

Schließlich beklagt Stiglitz, dass das Zielsystem, das dem Washington-Konsens zugrunde liegt, unzulässigerweise auf Wirtschaftswachstum verengt ist. Allerdings werden Ziele wie Demokratie und Gleichheit in verschiedenen Regionen der Welt durchaus unterschiedlich beurteilt. Ein Konsensversuch dürfte auch daran scheitern, dass die Prioriät innerhalb eines solchen Zielsystems zu bestimmen wäre. Auf diesem Wege muss es zwangsläufig zu einer Verwässerung des Konsenses kommen – als Grundlage für eine ordnungspolitische Richtungsbestimmung würde er kaum mehr taugen. Dies ist jedoch gerade die Stärke des Washington-Konsenses, wie sein Einfluss auf die wirtschaftspolitischen Entscheidungen in Lateinamerika belegt.

Richtig ist jedoch, dass die Diskussion zu einer verstärkten Aufmerksamkeit auf die Entwicklung institutioneller Voraussetzungen und auf die Entwicklung einer Strategie zur Bekämpfung der Armut geführt hat (Thiele 2003a; Easterly und Levine 2002). Dies hat Konsequenzen sowohl für das Sequencing von Reformen – institutionelle Reformen vor allem in den Bereichen Arbeits- und Finanzmarkt genießen eine höhere Priorität – als auch für die Reformagenda, die um die Armutsbekämpfung erweitert wurde.

3. Fazit

Insgesamt ergibt sich aus der Diskussion des Washington-Konsenses weniger Uneinigkeit über das Reformprogramm und dessen zeitliche Abfolge als über die Ausgestaltung einzelner Politiken wie der Kapitalverkehrspolitik und der Wechselkurspolitik. Auf die Rolle der Wechselkurspolitik wird in Abschnitt 3 näher eingegangen.

Die Diskussion zum Post-Washington-Konsens führte zu einer Erweiterung der Politikfelder und zu einer stärkeren Betonung einzelner Washington-Konsens-Politiken. Dies betrifft besonders die institutionellen Voraussetzungen auch in Entwicklungsländern und insbesondere im Bereich der Finanzmärkte sowie die Armutsbekämpfung als explizites Ziel der Reformpolitik statt dessen Nebenbedingung. Auf diese Aspekte wird in Abschnitt 4 am Beispiel der bolivianischen Armutsreduzierungsstrategie näher eingegangen.

C. Die Rolle der Wechselkurpolitik bei Stabilisierungs- und Integrationspolitiken

1. Konservative vs. strategische Währungspolitik

Die Notwendigkeit einer frühzeitigen Stabilisierung der Volkswirtschaft gehört zu den am wenigsten umstrittenen Politikbereichen aus dem Katalog des Washington-Konsenses. Traditionell umstritten ist dagegen die Rolle, die die Wechselkurspolitik dabei spielen kann und die Frage, ob feste Wechselkurse zur Glaubwürdigkeit der Stabilisierungspolitik beitragen können (Schweickert 1993c). Williamson selbst, ein Anhänger gemanagter Wechselkurse, räumte ein, dass ein gewisses Wunschdenken seinerseits für die Formulierung dieses Punktes verantwortlich war. Am ehesten dürfte die Wechselkurspolitik Chiles noch der Vorstellung des Washington-Konsenses entsprechen, dass der Wechselkurs allein auf die aussenwirtschaftliche Stabilität auszurichten ist (Schweickert 1996a).

Im Wesentlichen basiert dieser Vorschlag auf den Vorstellungen, die traditionell von der Theorie des optimalen Währungsraumes vertreten wurden, nämlich der Minimierung von Transaktions- und Anpassungskosten. Diese Strategie orientiert sich sehr stark am Status-Quo der Verflechtung einer Volkswirtschaft mit der Weltwirtschaft und kann als konservative Wechselkursstrategie bezeichnet werden. Im Gegensatz dazu stehen Überlegungen, die Wechselkurspolitik strategisch einzusetzen. Dabei sind zwei Varianten zu unterscheiden: der Wechselkurs als ‘nominaler Anker’ zur Stabilisierung der heimischen Preise und der Wechselkurs als ‘realer Anker’ zur Integration der heimischen Wirtschaft in die Weltwirtschaft (Schweickert 2000b).

Der Wechselkurs als nominaler Anker wurde nicht überraschend vor allem in lateinamerikanischen Hochinflationsländern und in Transformationsländern eingesetzt. Aber eine Variante des Arguments besagt, dass ein solcher nominaler Anker auch sinnvoll sein kann, um die Stabilität der Preise zu bewahren. Dies ist dann der Fall, wenn Geldmengenentwicklung und Zinsen aufgrund von strukturellen Umbrüchen im Wachstumsprozess keine verlässliche Orientierung für die Geldpolitik liefern können (McKinnon 1998).

Die zweite Variante strategischer Wechselkurspolitik geht von relativ stabilen Preisen aus. Dann bedeutet ein stabiler nominaler Wechselkurs auch einen stabilen realen Wechselkurs; der stabile reale

Wechselkurs wiederum dient als Leitlinie für die Allokationsentscheidung auf der Basis einer exportorientierten Wachstumsstrategie.

In diesem Abschnitt wird auf die Erfahrungen der asiatischen, lateinamerikanischen und osteuropäischen Staaten mit dem strategischen Einsatz der Wechselkurspolitik eingegangen. Dabei werden zwei Formen der Wechselkursfixierung eingehender diskutiert, die auf eine institutionelle Absicherung der Wechselkurspolitik setzen und bei denen der Glaubwürdigkeitsaspekt eine besondere Rolle spielt: das Currency-Board und die Gründe für sein Scheitern in Argentinien sowie die monetäre Integration der Beitrittsländer zur EU, die als Vorbild für die zunehmenden Bemühungen um eine regionale monetäre Integration, z.B. in Südostasien und in MERCOSUR (Dieter 2003), dienen könnte.

2. Asien – weltwirtschaftliche Integration bei fehlender Finanzmarktstabilität

Eine von großem Pragmatismus geprägte Bindung des Wechselkurses an den US-Dollar hat in den asiatischen Schwellenländern eine lange Tradition (Corden 1996). Dies gilt sowohl für die erste Generation der Newly Industrializing Countries (NICs: Taiwan, Südkorea, Hongkong und Singapur) als auch für deren Nachfolger (Malaysia, Thailand, Philippinen, Indonesien). Dabei sind explizite Bindungen wie im Falle der Currency Boards in Hongkong und des festen Wechselkurses in Thailand eher die Ausnahme gewesen. Vielmehr handelte es sich oft um eine de facto Bindung ohne feste Verpflichtung, die auch erhebliche einmalige Anpassungen vorsahen.

Dies kann als eine Strategie betrachtet werden, die den Nutzen aus der Wechselkursbindung sichert und gleichzeitig versucht deren Kosten zu reduzieren. Der Nutzen ergibt sich vor allem daraus, dass die asiatischen NICs grundsätzlich eine Wachstumsstrategie der Weltmarktintegration verfolgt haben. Dies bedeutet, dass bei einer großen Offenheit der Volkswirtschaft, gemessen an der Bedeutung des Handels relativ zum Sozialprodukt, die Stabilität der Preise der gehandelten Güter von großer Bedeutung für die stetige Ausweitung der Produktion handelbarer Güter ist. Außerdem wird ausländisches Kapital angelockt, wenn die Wechselkursunsicherheit nicht die Anlageentscheidungen der Investoren beeinträchtigt.

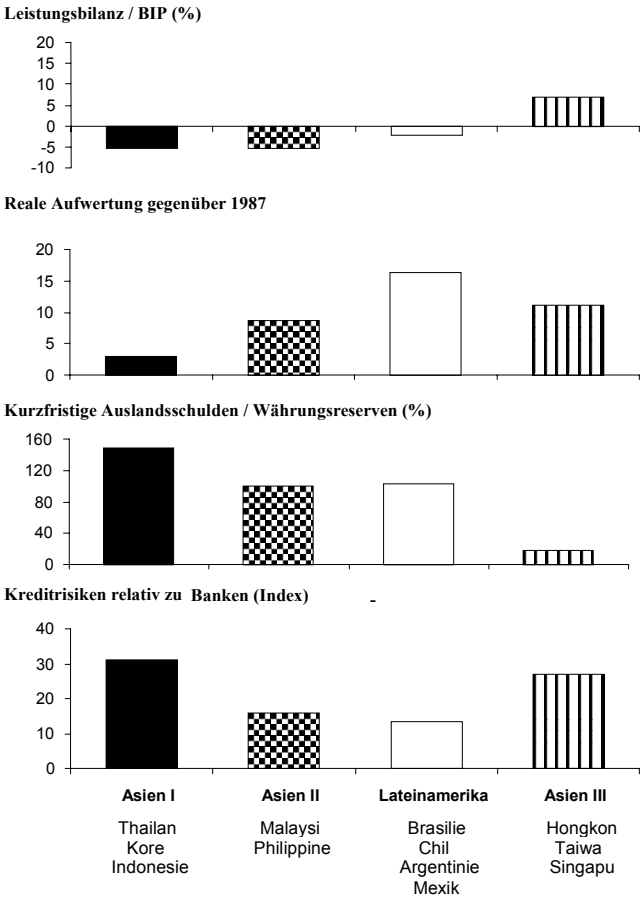
Die Kosten ergeben sich in Form steigender Risiken, die mit einer solchen Strategie verbunden sind. Die asiatische Währungskrise, die 1997 von Thailand ausging, hat gezeigt, welches Ausmaß solche Anpassungslasten annehmen können (Schweickert 1998a; 2000b).

Bei der Beschreibung der Krise muss zwischen dem Entstehen einer Risikoposition und dem Auslöser der Krise unterschieden werden. Das Risiko lässt sich als zunehmende Abhängigkeit von Kapitalzuflüssen beschreiben. Sind in einem Entwicklungsland wie Thailand Kapital knapp und die Kreditzinsen entsprechend hoch, zudem der Wechselkurs gegenüber dem US-Dollar fixiert und das US-Zinsniveau rückläufig, so ergeben sich starke Anreize für internationale Investoren, ihr Kapital dort anzulegen. Dies ist in Thailand auch in erheblichem Umfang geschehen und hat über eine steigende Güternachfrage und eine Verteuerung inländisch produzierter Güter durch eine reale Aufwertung dafür gesorgt, dass das Leistungsbilanzdefizit auf 8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts anstieg. Das Problem für eine kleine, offene Volkswirtschaft besteht nun darin, dass bei einem plötzlichen Rückgang dieses Kapitalzustroms die Währung überbewertet wird und ein entsprechender Abwertungsbedarf die getroffenen Investitionsentscheidungen zu Fehlentscheidungen werden lässt. In dieser kritischen Situation begann 1996 in Thailand der Boom am Immobilienmarkt zu kippen und die Finanzinstitute, die ihn finanziert hatten, in Mitleidenschaft zu ziehen. Erste Zusammenbrüche führten dann zu

einer sich selbst erfüllenden Spekulation gegen die thailändische Währung, die sich auf die übrigen NICs übertragen hat.

Aus einer Überbewertungssituation kann sich nun nicht nur eine Wechselkursanpassung, sondern auch eine Finanzkrise entwickeln. Die notwendige reale Abwertung kann grundsätzlich über zwei Anpassungsmechanismen erfolgen. Zum einen kann eine monetäre Kontraktion die Zinsen erhöhen und die Preise senken. Dadurch wird sich der Zinsdienst von Privaten und dem Staat – sofern sie in Landeswährung verschuldet sind – erhöhen und die Refinanzierungskosten der Banken werden steigen. Dies kann sowohl die Staatsfinanzen destabilisieren als auch – bei einem schwachen Bankensystem – zu einer Finanzkrise führen. Lässt der Staat den Bankrott der Banken zu, so wird es zu einer Kontraktion der Kreditmenge kommen. Die Folge sind weitere Zinserhöhungen, eine weitere Erhöhung des Zinsdienstes usw. Wird dagegen erwartet, dass die Zentralbank als Lender-of-Last-Resort die Banken mit zusätzlicher Liquidität versorgt und dabei die Wechselkursfixierung aufgibt, so wird die erwartete monetäre Expansion weitere Kapitalabflüsse und eine Abwertung nach sich ziehen. Die Abwertung wird sowohl die Zins- als auch die Tilgungszahlungen erhöhen, sofern Private, Banken und der Staat sich in ausländischer Währung verschuldet haben. Dies wird – wie schon die höheren Zinsen – den Schuldendienst und die Stabilität des Bankensektors bedrohen. Die Folge sind weitere Abwertungen, Bankrotte, etc.

Abbildung 1: Makroökonomische Risiken in lateinamerikanischen und asiatischen Schwellenländern, 1996



Quelle: Schweickert (2000b).

Dass ein solches Szenario nicht nur in Thailand, sondern vor auch in Indonesien und Südkorea tatsächlich eingetroffen ist, musste nicht überraschen. Anhand der aufgezeigten theoretischen Zusammenhänge zwischen Währungs- und Finanzkrise bestehen hohe Risiken für eine solche Entwicklung bei hohen Leistungsbilanzdefiziten, hoher Auslandsverschuldung, geringen Währungsreserven und hohen Risiken im Bankenbereich. Abbildung 1 zeigt entsprechende Indikatoren für 1996, also ein Jahr vor der Krise, und für alle acht asiatischen NICs sowie für die vier lateinamerikanischen Schwellenländer Argentinien, Brasilien, Chile und Mexiko. Es lässt sich deutlich erkennen, dass die drei Länder in allen Bereichen erhebliche Risiken aufwiesen, wenn auch die Zusammensetzung dieser Risiken länderspezifisch war mit einem Schwergewicht auf dem Bankensektor (Thailand und Indonesien), den Währungsreserven (Südkorea) bzw. der Auslandsverschuldung (Indonesien).

Fazit: Aus der asiatischen Währungskrise folgt nicht, dass die Wechselkursfixierung im Falle Thailands und die Beschränkung der Wechselkursflexibilität in anderen asiatischen Ländern eine Fehlentscheidung war; es bedeutet, dass bei einer einseitigen Wechselkursfixierung Risiken auszuschalten sind, die bei einer Wechselkursanpassung zu einer Finanzkrise führen.

3. Lateinamerika und Osteuropa – Inflationsbekämpfung bei fehlender Glaubwürdigkeit

Die einseitige Fixierung der Wechselkurse fand in Lateinamerika und Osteuropa unter anderen Bedingung statt als in Asien (Schweickert 2000d). Im Vordergrund stand bei den lateinamerikanischen Ländern weniger eine Integrationsstrategie als die Bekämpfung chronisch hoher Inflationsraten bzw. von Hyperinflationen. Dabei zeigte sich, dass der Aufbau einer fiskal- und geldpolitischen Reputation schwierig und zumindest zeitaufwendig ist. Stabilisierungsversuche scheiterten denn auch – neben konzeptionellen Schwächen der Stabilisierungsprogramme – an ihrer mangelnden Glaubwürdigkeit. Für die Transformationsländer stellte sich dieses Reputationsproblem in Ermangelung fiskal- und geldpolitischer Institutionen in noch schärferem Maße.

Daraus resultiert die Überlegung stabilitätspolitische Reputation zu importieren, indem man die eigene Währung an eine stabile Währung koppelt und somit gezwungen ist, deren Geldpolitik nachzuvollziehen. Der entscheidende Nachteil asymmetrischer Wechselkursbindungen – die fehlende geldpolitische Autonomie in den Nicht-Ankerwährungen – soll hier also zum Vorteil umgemünzt werden. Während die Kritiker dieser Strategie einer wechselkursbasierten Stabilisierung (exchange rate based stabilization) der Meinung sind, ein Schiff in voller Fahrt könne man durch das Werfen des Ankers nicht stoppen, sondern nur zerstören, sind die Befürworter der Meinung, dass es durchaus lohnt den Anker zu werfen, wenn das Schiff mit voller Kraft auf Grund zu laufen droht.

Grundsätzlich ergibt sich für Entwicklungsländer mit chronischer und hoher Inflation ein Entscheidungsdilemma. Soll die Bekämpfung von Inflationserwartungen Priorität genießen oder das realwirtschaftliche Gleichgewicht, also die Anpassung des realen Wechselkurses (Schweickert 1996a)? Bei hoher Inflationsrate bewirkt die Wechselkursfixierung eine unmittelbare reale Aufwertung, wenn die Inflation nicht unmittelbar auf das Niveau der Ankerwährung sinkt. Die reale Aufwertung führt aber zu einem höheren Leistungsbilanzdefizit, das durch Kapitalzuflüsse finanziert werden muss. Es hat sich gezeigt, dass eine Wechselkursfixierung, die mit einem umfangreichen Reformprogramm, das die Konsolidierung der Staatsfinanzen sowie die Deregulierung von Güter- und Faktormärkten beinhaltet, einhergeht, tatsächlich Auslandskapital anlocken kann.

Dadurch entsteht jedoch eine Risikoposition, wie sie auch schon für die asiatischen Länder beschrieben wurde: Das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht hängt entscheidend von der Stabilität der Kapitalzuflüsse ab. Gehen die Kapitalzuflüsse drastisch zurück, folgt in der Regel eine Währungskrise. Dieses Szenario traf auf die lateinamerikanischen Länder Chile und Argentinien (1981/82), Mexiko (1994) und Brasilien (1999) zu. Ähnlich wie im Falle Südkoreas wurde das Risiko durch eine immer kurzfristigere Refinanzierung der Auslandsschulden erhöht. Auch in Osteuropa scheiterten in der Regel die Versuche einer dauerhaften Wechselkursfixierung. Deutlichstes Beispiel hierfür ist Polen, das in der Folge zu einer gleitenden Anpassung des Wechselkurses gegenüber einem Währungskorb und schließlich zum Inflation-Targeting überging.

Die einzigen Beispiele, dass eine wechselkursbasierte Stabilisierung tatsächlich gelingen kann, sind die Currency Boards in Estland und Bulgarien sowie – bis vor kurzem – in Argentinien. Die Beispiele zeigen, dass die Wechselkursfixierung in einer Situation wirtschaftlichen Chaos und dem Fehlen jeder stabilitätspolitischen Reputation durchaus Sinn macht (Schweickert 1998b).

Das Currency Board System in Argentinien beinhaltete jedoch wesentlich mehr als den festen Wechselkurs und die weitgehende Devisendeckung der Geldbasis: die vollständige Konvertibilität von Peso und Dollar, die Gültigkeit des Dollar als offizielles Zahlungsmittel und Anlagewährung, Verbot von Krediten der Zentralbank an die Regierung sowie die Abschaffung aller Exportzölle und drastische Senkung der Importzölle. Wichtigste Elemente bei der Schaffung von Glaubwürdigkeit für die Politik des festen Wechselkurses waren außerdem anfängliche Erfolge bei der Konsolidierung des Staatshaushaltes und eine umfassende Privatisierung staatlicher Unternehmen (Schweickert 1996b; 1994). Als Ergebnis dieser Anstrengungen konnten Hyperinflation und wirtschaftliches Chaos bereits nach 3 Jahren beseitigt werden: Die Inflationsrate lag 1994 nur noch bei 4 Prozent, das reale Wachstum betrug stattliche 6 Prozent. Warum konnte dieser positive Impuls nicht genutzt werden?

Zunächst führte Ende 1994 die Krise in Mexiko dazu, dass auch in Argentinien der Kapitalzufluss vorübergehend versiegte. Nach der Rückkehr des Kapitals blieb eine sehr hohe Arbeitslosigkeit von über 15 Prozent, die in etwa dem Niveau vor Einführung des festen Wechselkurses entsprach. Bei dieser hohen Sockelarbeitslosigkeit wirkte sich 1999 die Brasilien-Krise in erster Linie realwirtschaftlich aus. Die starke Aufwertung gegenüber dem brasilianischen Real bedeutete, dass Argentinien an Wettbewerbsfähigkeit und schließlich auch an Vertrauen bei den Anlegern verlor.

Diese Entwicklungen sind jedoch eher als Auslöser denn als Ursache der krisenhaften Entwicklung der letzten Monate anzusehen (Schweickert 2002a). Ursachen sind in Argentinien selbst zu suchen. Der feste Wechselkurs kann für die argentinische Krise allerdings nur bedingt verantwortlich gemacht werden. Es hat zwar in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre, bedingt durch die Aufwertung des Dollar, eine reale Aufwertung des Peso stattgefunden. Die Insignifikanz der Korrelationen zwischen Leistungsbilanzsalden und wichtigen makroökonomischen Kennzifferen in Tabelle 2 zeigt allerdings, dass die Leistungsbilanzen in den vier wichtigsten lateinamerikanischen Ländern seit 1994 – also vor Ausbruch der Mexikokrise – weder vom realen Wechselkurs noch vom Staatshaushalt eindeutig bestimmt wurden. Der signifikant negative Zusammenhang zwischen realem Wechselkurs und Leistungsbilanzsaldo in Argentinien beruht ausschließlich auf der dramatischen Abwertung in diesem Jahr. In normalen Zeiten beeinflussten Änderungen des realen Wechselkurses oder des Staatsdefizits die Leistungsbilanzentwicklung kaum (Schweickert 2002b).

Tabelle 2: Zusammenhang zwischen Leistungsbilanzentwicklung und anderen makroökonomischen Kennziffern, 1994–2002 (Pearson Korrelationskoeffizienten)

	Argentinien	Argentinien 1994-2001	Brasilien	Chile	Mexiko
Leistungsbilanzsaldo und ...					
Realer Wechselkurs	-0,79*	0,10	0,36	-0,19	0,07
Saldo des Staatshaushalts	-0,28	-0,39	-0,20	-0,62	-0,16
Exporte	0,91**	0,38	0,33	0,68*	0,62
Importe	0,75*	-0,79*	-0,70*	-0,23	-0,56
BIP-Wachstum	-0,75*	-0,52	0,78*	-0,44	-0,14

*(**) Signifikanzniveau von 5 (1) Prozent.

Quelle: *Schweickert (2002a).*

Die Korrelationskoeffizienten verdeutlichen allerdings eine strukturelle Schwäche. Nur in Chile wurde die Leistungsbilanzentwicklung von der Exportentwicklung getrieben. Das kann als Beleg für den Erfolg der weltmarktorientierten Entwicklungsstrategie Chiles interpretiert werden, die von einer stabilen Entwicklung des realen Wechselkurses unterstützt wurde. Die Leistungsbilanzentwicklungen in Argentinien und Brasilien wurden dagegen durch die Entwicklung der Importe und des Wirtschaftswachstums erklärt. Verbesserungen der Leistungsbilanz finden also dann statt, wenn das Wachstum zurückgeht und entsprechend die Importnachfrage sinkt. Boomphasen, wie sie die lateinamerikanischen Länder schon länger hinter sich haben, bergen dagegen automatisch die Gefahr von Leistungsbilanz- und Währungskrisen.

Tabelle 3 zeigt ein weiteres zentrales Problem von Argentinien und Brasilien: die hohe Staats- und Auslandsverschuldung. Nach den anfänglichen Konsolidierungserfolgen beim Staatshaushalt wurde die argentinische Fiskalpolitik im Zuge der Kampagne Präsident Menems für eine zweite Amtsperiode zunehmend expansiver. Dies galt auch für die weitgehend autonomen Provinzregierungen. Die Folge war, dass sich die Defizitquote in Richtung 3 Prozent und sowohl der Stand der Auslandsschulden als auch der Staatsverschuldung in Richtung 50 Prozent bewegten. Somit war kein Spielraum gegeben, der Wirtschaft nach der Brasilien-Krise und der damit verbundenen Rezession durch eine antizyklische Fiskalpolitik positive Impulse zu geben.

Tabelle 3: *Staats- und Auslandsverschuldung, 1994/2002 (Prozent des BIP)*

	Auslandsverschuldung		Staatl. Auslandsverschuldung		Staatsverschuldung	
	1994	2002	1994	2002	1994	2002
Argentinien	33,3	75,0	23,8	60,0	31,3	67,5
Brasilien	32,6	45,5	16,4	18,3	38,8	57,7
Mexiko	38,7	25,6	26,0	16,0	29,4	25,4
Chile	42,2	60,1	17,9	8,9	25,6	13,8

Quelle: Schweickert (2002a).

Die Abwertung war also für einen Kaltstart der argentinischen Wirtschaft notwendig geworden, weil ein Nachfrageimpuls – angesichts ausgereizter Möglichkeiten einer fiskalischen Stimulierung – nur von der Geldpolitik kommen konnte. Die volle Devisendeckung und Konvertibilität hätte man dafür nicht notwendigerweise aufgeben sollen. Eine einmalige Änderung des gesetzlich festgelegten Wechselkurses wäre eine plausiblere Strategie gewesen. Nicht nur den Wechselkurs, sondern auch die Institution zu ändern, die den alten Wechselkurs immerhin mehr als 10 Jahre abgesichert hatte, bedeutete, das Kind mit dem Bad auszuschütten.

Tabelle 3 zeigt, dass ähnliche Gefahren auch für Brasilien und trotz der Aufgabe des festen Wechselkurses nicht ausgeschlossen werden können. Brasilien zeigte schon zu Zeiten des Real-Plans einen steigenden Trend bei den Schulden. Dieser verstärkte sich nach Aufgabe der Wechselkursbindung noch und die Schulden Brasiliens erreichen bereits das argentinische Vor-Krisen-Niveau.

Fazit: Das argentinische Beispiel verdeutlicht, dass eine Inflationsbekämpfung durch Wechselkursfixierung nur gelingen kann, wenn sie in ein radikales Reformprogramm zur Stärkung der Marktmechanismen und der dauerhaften fiskalischen Konsolidierung eingebettet ist. Die Glaubwürdigkeit der Fixierung muss selbst geschaffen werden, sie kann nicht importiert werden.

4. Europäische Integration – Konvergenz, Glaubwürdigkeit, Optimalität

Im Gegensatz zu anderen Schwellen- und Entwicklungsländern haben die Beitrittsländer zur EU die Option, in einigen Jahren eine Wechselkursstabilisierung durch einen Beitritt zum Eurogebiet abzusichern. Ist eine Wechselkursfixierung bzw. ein schneller Beitritt also optimal? Wie groß sind die Glaubwürdigkeitsgewinne? Aufschluss über diese Fragen kann man gewinnen, wenn man die Leistung der Beitrittsländer in Bezug auf ihre Konvergenzfortschritte und in Bezug auf Kriterien zur Optimalität eines einheitlichen Währungsraumes mit der Leistung von Euro-Mitgliedsländern mit (relativ) niedrigem Einkommen vergleicht (Schweickert 2001a; b).

Die Maastricht-Indikatoren (Inflation, langfristiger Zins, Staatsdefizit, Staatsverschuldung) für einen Beitritt zur europäischen Währungsunion stellen einen natürlichen Ausgangspunkt für die Diskussion der Vorteilhaftigkeit einer Fixierung zum Euro aus der Sicht der EWU-Mitglieder dar. Allerdings sind die Maastricht-Kriterien bereits in Bezug auf die Qualifikation der westeuropäischen Länder für die Währungsunion schon heftig kritisiert worden, da sie auf Annahmen basieren, die theoretisch auf eher schwachen Füßen stehen und empirisch nicht belegt sind (Schweickert 1996c). Zumindest sind drei Kriterien (Inflations-, Zins- und Wechselkriterium) nach einem Beitritt redundant, d.h. sie sind keine Bedingung für das Funktionieren der Währungsunion, sondern automatisch erfüllt.

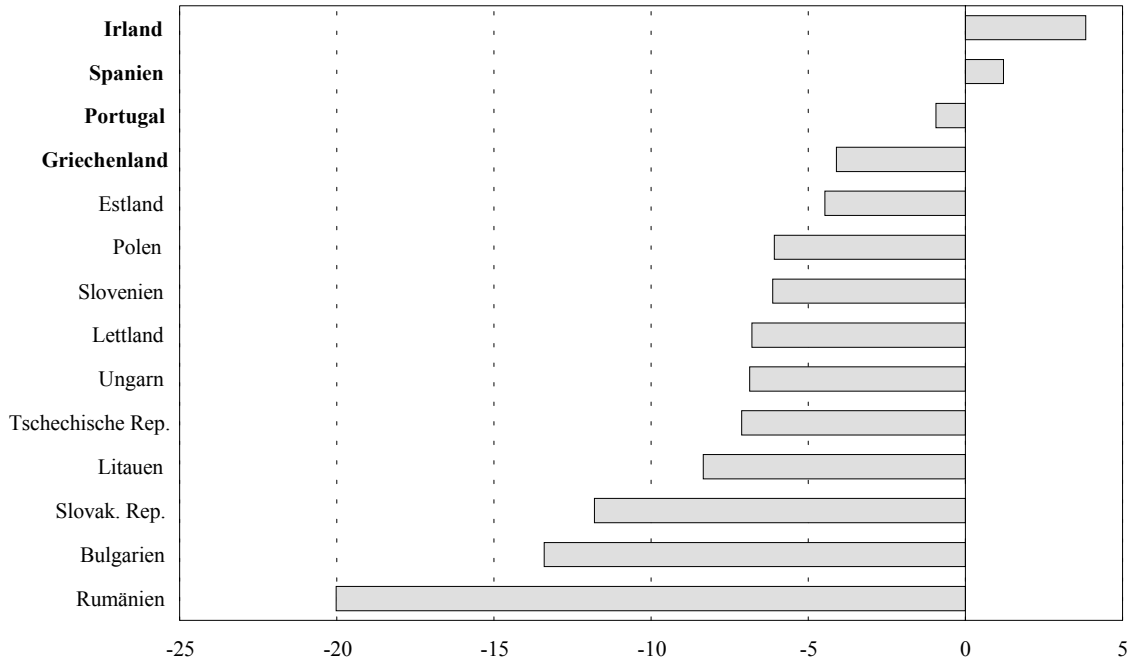
Sinnvoll ist es also, sich ergänzende Indikatoren zu überlegen. Dabei kann man von dem theoretisch fundierten Argument ausgehen, dass ein reibungsloses Funktionieren eines Festkurssystems vor allem einen funktionierenden Wettbewerb auf Güter- und Kapitalmärkten voraussetzt. Dies ist so, weil bei festem Wechselkurs eine eigenständige Geld- und Wechselkurspolitik zur Bereinigung von realwirtschaftlichen Ungleichgewichten nicht mehr zur Verfügung steht und weil ein nationaler Lender-of-Last-Resort zur Behebung von Bankenkrisen weitgehend ausfällt. Hier kann auf qualitative Konvergenzindikatoren der European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) zur Preisliberalisierung, Handelsliberalisierung, Wettbewerbspolitik, Bankreform und Zinsliberalisierung sowie Reform von Wertpapiermärkten und Nicht-Banken zurückgegriffen werden.

Negative Rückwirkungen auf den Euroraum könnten jedoch nicht nur indirekt aus Reformrückständen bei der institutionellen Entwicklung und damit verbundenen Anpassungsschwierigkeiten, sondern auch direkt aus unterentwickelten Kapitalmärkten der Beitrittsländer resultieren und die Bonität des Euroraumes beeinträchtigen. Es wurde deshalb eine weitere Gruppe von Indikatoren betrachtet, die die Kapitalmarktentwicklung in den Beitritts- und Referenzländern aufzeigen soll: das Kreditrating für langfristige Staatskredite, die Kreditversorgung der Wirtschaft und der Stand der Auslandsverschuldung.

Insgesamt ergeben sich also drei Indikatorengruppen. Um nun zu einer Gesamtbewertung zu kommen, wurden die Werte für die Abweichungen jedes Landes vom Durchschnitt der Referenzländer in standardisierter Form berechnet. Dabei wurde von den absoluten Werten der Durchschnitt der Referenzländer substrahiert und anschließend durch die Standardabweichung dividiert. Die standardisierten Werte geben somit die Abweichungen vom Durchschnitt der Referenzländer in Standardabweichungen an. Standardisierte Werte sind also für die einzelnen Indikatoren vergleichbar und können zu einem Gesamtindex aufaddiert werden.

Insgesamt ergeben die Maastricht-Kriterien, die institutionelle Entwicklung und die Kapitalmarktentwicklung ein recht unterschiedliches Bild der Vorteilhaftigkeit eines Beitritts in die EWU aus der Sicht der EZB bzw. der derzeitigen Mitglieder. Deutlicher als die Maastricht-Kriterien scheinen die institutionelle Entwicklung und die Kapitalmarktentwicklung eine Rangfolge – Referenzländer, Beitrittsländer I (Estland, Polen, Tschechien, Ungarn, Slowenien), Beitrittsländer II (Litauen, Lettland, Slowakei, Bulgarien, Rumänien) – anzuzeigen. Allerdings schneiden die einzelnen Länder jeweils recht unterschiedlich ab, und einzelnen Ländern gelingt es in die nächst bessere Gruppe aufzurücken. Schließlich können die Maastricht-Kriterien, bei aller Kritik, nicht vernachlässigt werden, da sie für den monetären Integrationsprozess nun einmal ein Faktum darstellen.

Abbildung 2 :Gesamtkonvergenz der Beitrittsländer im Vergleich zu EMU-Referenzländern



Quelle: Schweickert (2001a).

Betrachtet man die Kriterien nun als komplementär, so ergibt sich ein Gesamtbild aus der ungewichteten Summe der standardisierten Werte für alle Einzelindikatoren zur Konvergenz. Das Ergebnis ist recht eindeutig und zudem auch recht plausibel (Abbildung 2):

- Die vier Referenzländer schneiden besser ab als alle Beitrittsländer.
- Die nächste Gruppe wird von allen Beitrittsländern I sowie von den übrigen baltischen Staaten gebildet; dabei zeigt insbesondere Estland eine deutliche Annäherung an die Gruppe der Referenzländer.
- Das Schlusslicht in dieser Betrachtung bilden mit deutlichem Abstand die Slowakische Republik, Bulgarien und insbesondere Rumänien.

Insgesamt kann man also in Bezug auf die Vorteilhaftigkeit einer Währungsunion aus der Sicht der EWU schließen, dass die baltischen Staaten Litauen und Lettland zur Beitrittsgruppe I zu zählen sind, von der wiederum Estland eine deutlich bessere Position einnimmt als der Durchschnitt.

Die Sicht der Beitrittsländer ist eine grundsätzlich andere. Die Nachteile einer mangelnden geld- und fiskalpolitischen Konvergenz bzw. eines niedrigen Entwicklungsniveaus des Kapitalmarktes bedeuten für sie Vorteile einer Währungsunion mit einer stabilen EWU. Kehrt man das Ergebnis für die Konvergenzuntersuchung um, so ergibt sich ein Indikator für den Glaubwürdigkeitsgewinn aus einem Beitritt zur Europäischen Währungsunion. Dieser Glaubwürdigkeitsindikator kann genutzt werden, um einen Indikator für die relative Vorteilhaftigkeit einer Euroisierung der Beitrittsländer zu berechnen. Dabei wurden die folgenden Annahmen getroffen:

- Der Nutzen aus einer Währungsunion ist umso höher...
- je stärker die direkten Handelsbeziehungen mit der Ankerwährung,
- je kleiner das Land,
- je größer das Gewicht der Ankerwährung im Währungskorb bei der Berechnung des effektiven realen Wechselkurses und
- je größer der Vorteil für die Glaubwürdigkeit durch eine Währungsunion.

Die beiden ersten Variablen werden von Regressionsansätzen übernommen (z.B. Eichengreen und Bayoumi 1996). Der neue Indikator ‘Währungsgewicht’ überschneidet sich teilweise mit dem Indikator ‘Handelsbeziehungen’. Er zeigt an, wie wichtig die Entwicklung einer Währung für das gesamte Gleichgewicht (intern und extern) eines Landes ist. Zusätzlich wurde außerdem der oben definierte Indikator ‘Glaubwürdigkeit’ aufgenommen.

- Die Kosten aus einer Währungsunion sind umso höher...
- je asymmetrischer die Einkommensentwicklung relativ zum Ankerwährungsland,
- je ungleicher die Handelsstrukturen,
- je stärker der Trend der realen Wechselkursänderung und
- je größer die Abweichung von der Kaufkraftparität.

Zusätzlich zur Untersuchung von Eichengreen und Bayoumi wurden hier zwei Indikatoren für die Entwicklung des realen Wechselkurses berücksichtigt. Dabei wird bei der Trendvariable angenommen, die zukünftige Änderung des realen Wechselkurses würde – unabhängig vom Gleichgewichtswert – dem beobachteten Trend folgen. Bei der Abweichung von der Kaufkraftparität wird angenommen, dass sich der reale Wechselkurs – unabhängig vom beobachteten Trend – seinem Gleichgewicht

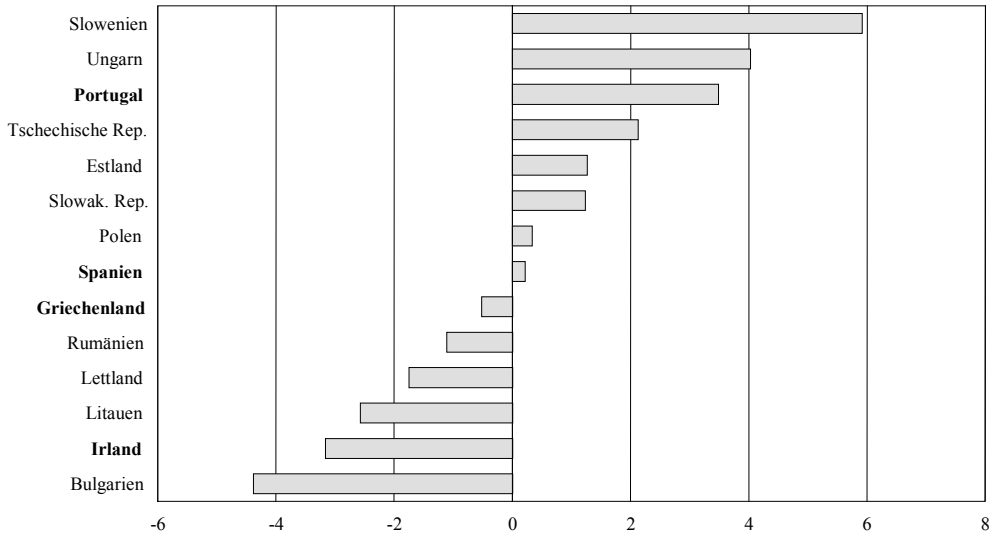
nähert. Beide Indikatoren müssen in Abhängigkeit von der makroökonomischen Entwicklung nicht in die gleiche Richtung weisen.

Die Variablen wurden sowohl für die Beitrittskandidaten als auch für die Referenzländer berechnet und wiederum so standardisiert, dass die Variablen jeweils die Abweichung vom Durchschnitt der Referenzländer in Standardabweichungen anzeigen. Die Vorteilhaftigkeit einer Wechselkursfixierung ergibt sich aus der Summe der Nutzenvariablen abzüglich der Summe der Kostenvariablen. Abbildung 3 zeigt, dass in Bezug auf diesen Nettonutzen drei Gruppen von Beitrittskandidaten unterschieden werden können:

- Die erste Gruppe besteht aus Slowenien und Ungarn, also den Ländern, für die eine Mitgliedschaft vorteilhafter wäre als für alle Referenzländer. Für diese beiden Länder gilt, dass sie sowohl die niedrigsten Kosten aller Beitrittskandidaten aufweisen als auch – mit Ausnahme Estlands – den höchsten Nutzen verbuchen könnten.
- Die zweite Gruppe besteht aus den restlichen Ländern der ersten Beitrittsgruppe und der Slowakischen Republik, für die die Vorteilhaftigkeit immer noch überdurchschnittlich und deutlich höher ist als für Spanien, und insbesondere Griechenland, dem jüngsten Mitglied der EWU.
- Die dritte Gruppe, die schlechter abschneidet als Griechenland, besteht aus der restlichen zweiten Beitrittsgruppe. Lediglich Bulgarien weist dabei einen geringeren Nettonutzen auf als Irland.

Fazit: Es ergibt sich eine deutliche Differenzierung zwischen den beiden Kandidatengruppen, wobei die Slowakische Republik eher zur Beitrittsgruppe I gehört. Da dies in etwa auch den Fortschritten der Länder im eigentlichen Beitrittsprozess entspricht, könnte die monetäre Integration parallel zur Eingliederung der Länder in die EU vonstatten gehen. Bei dieser Gesamtbewertung ist zu beachten, dass eine Währungsunion nach den Aussagen neuerer Arbeiten über die Endogenität des optimalen Währungsraumes (z.B. Vinhas de Souza 2002; Rose 2000; Frankel, Rose 2000) zur Konvergenz von Konjunkturverläufen und zur Steigerung des regionalen Handels sogar stärker beitragen kann als die Öffnung der Märkte. Demnach wäre nicht die Optimalität des Währungsraums Voraussetzung für eine Wechselkursfixierung, sondern der feste Wechselkurs verbessert die Bedingungen für einen optimalen Währungsraum. Das würde aber bedeuten, dass der Indikator die Vorteile einer Währungsunion für die Beitrittsländer relativ zu den Vorteilen für die Referenzländer, die schon am Integrationsprozess teilnehmen, unterschätzt.

Abbildung 3: Nettonutzen einer Wechselkursfixierung gegenüber dem Euro



Quelle: Schweickert (2001a).

5. Fazit

Insgesamt bleibt die Frage nach der richtigen Wechselkursstrategie nach wie vor unbeantwortet. Ein Konsens hierüber zeichnet sich nicht ab. Es ist eher so, dass Währungskrisen der letzten 10 Jahre einen Umschwung zugunsten flexibler Wechselkurse eingeleitet haben. Allerdings kann die Wechselkurspolitik kaum hauptsächlich für die beobachteten Krisen verantwortlich gemacht werden. Feste Wechselkurse stellen grundsätzlich hohe Anforderungen an das begleitende Reformprogramm; diesem höheren Risiko stehen die Aussichten auf eine schnellere Stabilisierung und verbesserte Glaubwürdigkeit gegenüber. Institutionelle Absicherungen wie ein Currency Board erhöhen ebenfalls die Erfolgsaussichten, können aber die Auswirkungen einer inkonsistenten Wirtschaftspolitik nicht überspielen. Für die Beitrittsländer zur EU ergibt sich dagegen die Möglichkeit, mit einem Eintritt in die EWU die erreichten Konvergenzfortschritte zu sichern bzw. die Konvergenz zu beschleunigen. Für alle Beitrittsländer der ersten Erweiterungsrunde müsste dies kurzfristig zu realisieren sein.

D. Integration einer Armutsreduzierungsstrategie in ein gesamtwirtschaftliches Reformprogramm – das Beispiel Boliviens

1. Ehrgeizige Ziele auf unsicherer Grundlage

Bei der Armutsbekämpfung wurden in den letzten Dekaden zwar Fortschritte gemacht, die aber vor allem in Ländern mit niedrigem Einkommen deutlich hinter den Erwartungen zurückgeblieben sind. Kritiker machen hierfür zu einem großen Teil die Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogramme des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank in den achtziger und neunziger Jahren verantwortlich, die nicht hinreichend sozialverträglich ausgestaltet worden seien (vgl. z.B. Unmüßig und Walther 1999). Erstens seien die positiven Wachstumswirkungen von Strukturreformen aufgrund einer zu strikten makroökonomischen Stabilisierung weitgehend ausgeblieben. Zweitens seien die kurzfristigen Anpassungskosten für arme Bevölkerungsgruppen nicht ausreichend abgefedert worden. Und drittens seien die Armen nicht in die Lage versetzt worden, an der langfristigen Wirtschaftsentwicklung und Umsetzung der Programme angemessen zu partizipieren.

Die HIPC-Initiative zur Entschuldung hochverschuldeter armer Länder – ein konkretes Resultat der Diskussion um einen Post-Washington Konsens – setzt an allen drei Kritikpunkten an (IMF 2001). Erklärtes Ziel der Initiative ist es, den Schuldendienst zu verringern und damit die Stabilisierung zu erleichtern. Die dadurch frei werdenden Mittel sollen für Programme zur Bekämpfung der Armut eingesetzt werden, wobei die Verantwortung für die Programme bei den Ländern selbst liegt (*ownership*). Allerdings ist die Entschuldung an die Vorlage eines akzeptablen, im nationalen Dialog erarbeiteten Strategiepapiers zur Armutsreduzierung (Poverty Reduction Strategy Paper; PRSP) gebunden.

Bolivien ist ein sehr gutes Beispiel für die Zielgruppe der HIPC-Initiative: Das Land ist hochverschuldet, reformbereit und dennoch arm. Die Auslandsverschuldung Boliviens war 1998 mit rund 300 Prozent der Exporterlöse sehr hoch, und das Land stellt seinen Reformwillen seit langem unter Beweis. Seit Mitte der achtziger Jahre hat Bolivien – stets begleitet von IWF und Weltbank – einschneidende Stabilisierungsmaßnahmen (1986–89) und weitreichende Strukturanpassungsmaßnahmen sowie ordnungspolitische und soziale Reformen (1990 bis heute) durchgeführt.

Mit einem jährlichen Pro-Kopf-Einkommen von rund 1000 US-Dollar ist Bolivien eines der ärmsten Länder Lateinamerikas. Trotz stabiler Wachstumsraten leben noch 63 Prozent der gesamten Bevölke-

rung unter der Armutsgrenze. Zwei Haushaltsgruppen, die Landbevölkerung (insbesondere die Kleinbauern) und die städtischen Informellen sind hiervon besonders betroffen (Thiele 2003):

- Insgesamt sind die regionalen Unterschiede so ausgeprägt, dass ungeachtet der bestehenden methodischen Probleme von einem starken und sich im Zeitablauf noch ausweitenden Stadt-Land-Gefälle gesprochen werden kann. Wie Abbildung 4 zeigt, ist die Armut auf dem Land nahezu doppelt so hoch und die extreme Armut nahezu dreimal so hoch wie in der Stadt. Diese Schere hat sich im Zuge der neunziger Jahre weiter geöffnet.
- Betrachtet man die Entwicklung auf dem städtischen Arbeitsmarkt nach Beschäftigungstypen, so fällt der anhaltend hohe Anteil (nahezu 50 Prozent) der städtischen Informellen auf. Ein Vergleich der Einkommensentwicklung dieser Gruppe mit der anderer bedeutender Gruppen (Arbeiter und Angestellte) deutet auf wachsende Disparitäten auf dem städtischen Arbeitsmarkt hin: Während zwischen 1989 und 1999 die realen Durchschnittseinkommen der Arbeiter und Angestellten um 27 bzw. 58 Prozent gestiegen sind, sind sie für die städtischen Informellen nahezu konstant geblieben (Abbildung 5).

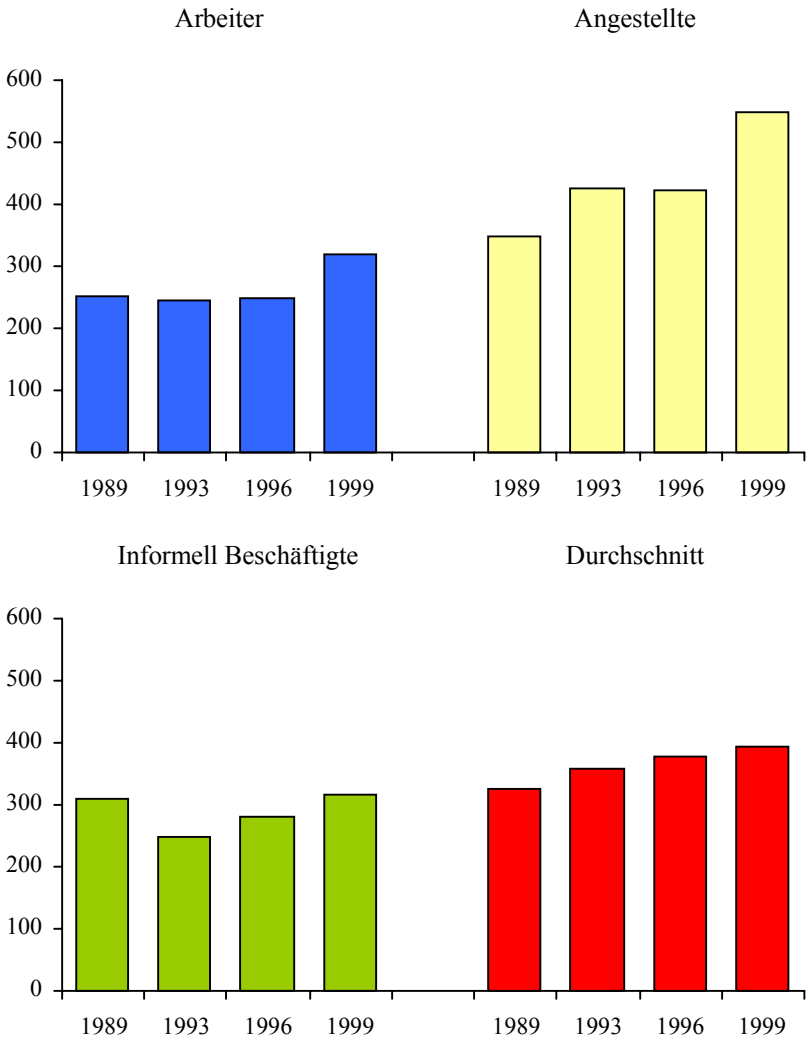
Insgesamt kann man also feststellen, dass die ärmsten Bevölkerungsgruppen – die Kleinbauern und die städtischen Informellen – im Zuge der Anpassungsbemühungen bestenfalls nicht verloren haben. Die Schere zwischen Stadt und Land sowie zwischen formalem und informellem Arbeitsmarkt hat sich jedoch weiter geöffnet. Bei der Armutsbekämpfung ist also kein Fortschritt erzielt worden.

Abbildung 4: Städtische und ländliche Armut im Vergleich 1999
(in Prozent der Stadt- bzw. Landbevölkerung)

[a]Einkommen reicht nicht zur Deckung der Grundbedürfnisse.
[b]Einkommen reicht nicht zur Sicherung der Ernährung.

Quelle: *Schweickert et al. (2003).*

Abbildung 5: Städtische Einkommen nach Art der Beschäftigung 1989–99[a]



[a]Monatsdurchschnitte in heimischer Währung zu Preisen von 1989.

Quelle: Schweickert et al. (2003).

In einem Forschungsprojekt zu den Armutsauswirkungen von makroökonomischen Reformen, das von der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) gefördert wurde, wurde deshalb untersucht, ob und in welchem Ausmaß sich die makroökonomischen, sozialen und institutionellen Indikatoren in den neunziger Jahren in die gewünschte Richtung entwickelt haben. Zum anderen wurde ein gesamtwirtschaftliches Modell erstellt und an die strukturellen Gegebenheiten angepasst. Damit ließen sich die Auswirkungen exogener Schocks, makroökonomischer und struktureller Maßnahmen sowie institutioneller Reformen auf die Realeinkommensposition verschiedener Bevölkerungsgruppen abschätzen (Wiebelt et al. 2003). Einige Ergebnisse, die für die Glaubwürdigkeit einer Reformstrategie für Länder mit erheblichen Armutsproblemen wichtig sind, sollen hier kurz skizziert werden.

2. Wachstumsbremse Ersparnisbildung

Geht man von dem Konsens aus, dass wirtschaftliches Wachstum der wichtigste singuläre Faktor für die Reduzierung der Armut ist, so stellen sich zwei wichtige Fragen: (1) Haben die makroökonomischen Reformen die Perspektiven für höheres Wachstum und dadurch für eine bessere Armutsbekämpfung erhöht, und (2) welches sind die entscheidenden Beschränkungen für ein zufriedenstellendes und dauerhaftes Wirtschaftswachstum?

Um diese Fragen zu beantworten, wurden fünf Perioden makroökonomischer Entwicklung identifiziert (Schweickert 2003): Destabilisierung (1979–80), Schuldenkrise und Hyperinflation (1981–85), monetäre Stabilisierung und Strukturanpassung (Marktöffnung, Finanzmarktliberalisierung) (1986–89), Konsolidierung (1990–93) und Privatisierung (1994–98). Diese Periodenbildung zeigt, dass die Reformpolitik dem weitgehenden Konsens nach Timing und Sequencing entsprach. Die monetäre Stabilisierung hatte zunächst Priorität, aber die Reformen in den Bereichen Außenhandel und Finanzmarkt folgten noch in der gleichen Periode. Von den Washington-Konsens-Politiken wurde lediglich die Privatisierung verschoben. Der Umfang der im Rahmen des Kapitalisierungsverfahrens und bei stabilem makroökonomischen Umfeld angelockten Direktinvestitionen scheinen dieser Strategie allerdings Recht zu geben (vgl. auch Cossío 2002).

Tabelle 4: Erfolge und Misserfolge der bolivianischen Reformpolitik (Periodendurchschnitte)[a]

	Destabilisierung 1970–1980	Krise 1981–1985	Monetäre Stabilisierung 1980–1983	Konsolidierung 1990–1993	Strukturanpassung 1994–1998
Inflation der Konsumentenpreise (Prozent)	18,8	2692,5	80,5	14,8	8,6
Heimisches Kreditangebot	19,6	27,5	15,4	40,3	54,0
Reales BIP (Veränderung in Prozent)	3,8	–2,0	1,7	4,0	4,6
Investitionsquote	28,9	16,8	13,2	15,3	17,1
Sparquote	23,5	16,5	9,7	9,1	11,0
Exportquote	30,2	24,7	20,6	20,9	21,7
Staatseinnahmen der Zentralregierung	n.v.	9,8	12,9	14,9	16,8

[a] In Prozent des BIP, soweit nicht anders bezeichnet.

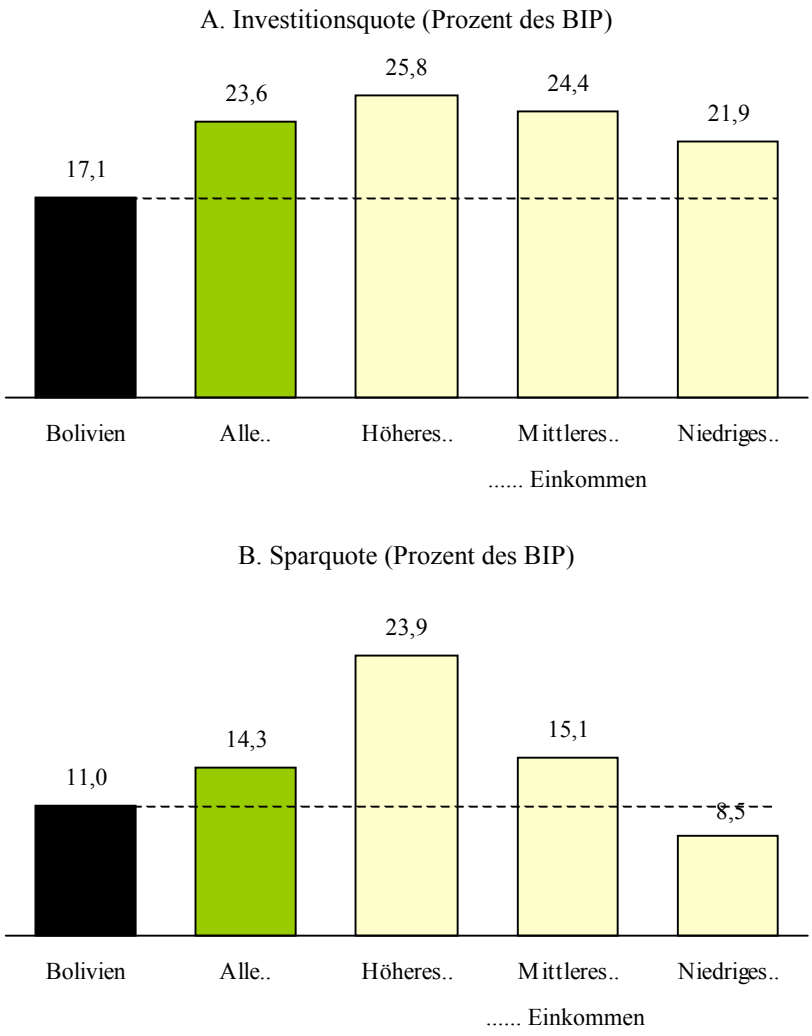
Quelle: Schweickert et al. (2003).

Der Vergleich über die Zeit zeigt für Bolivien Licht und Schatten (Tabelle 4). Ausgehend von Hyperinflation, einem völlig zusammengebrochenen Finanzsystem und einer tiefen Rezession in der Krisenperiode bis Mitte der achtziger Jahre konnte Bolivien schon Anfang der neunziger Jahre zu Stabilität und Wachstum zurückfinden. Die Implementierung der wesentlichen Reformschritte innerhalb einer kurzen Periode hatte also offensichtlich eine positive Signalwirkung und erhöhte die Glaubwürdigkeit der Reformstrategie. Diese Erfolge Boliviens sind sogar beispielhaft für andere Entwicklungsländer. Bis Ende der neunziger Jahre konnte Bolivien nahezu alle Gruppen von Entwicklungsländern

in Bezug auf niedrige Inflationsraten, heimisches Kreditangebot und Wirtschaftswachstum hinter sich lassen, ja sogar (im Durchschnitt) asiatische Standards erreichen. Dieser spektakuläre Erfolg ist aber gleichzeitig ein Teil des bolivianischen Rätsels: Wieso gehört dann Bolivien immer noch zu den ärmsten Ländern der Welt?

Ein Grund ist die ausgeprägte Investitionsschwäche Boliviens. Im scharfen Gegensatz zu den zuvor genannten makroökonomischen Kennziffern unterschied sich die Investitionsquote in der Strukturanpassungsperiode nicht wesentlich von der in der Krisenperiode (Tabelle 4). Sie lag außerdem unterhalb aller internationalen Vergleichsmaßstäbe (Abbildung 6).

Abbildung 6: Die Investitions- und Sparquoten Boliviens im Vergleich mit anderen Entwicklungsländern 1994–98 (Durchschnitte für Einkommensgruppen)



Quelle: Schweickert et al. (2003).

Hieraus ergibt sich das entscheidende Problem für eine Armutsbekämpfung durch Wirtschaftwachstum. Der amerikanische Ökonom Jeffrey Sachs, Berater zahlreicher Entwicklungsländer einschließlich Boliviens, hat den Konsens zusammengefasst, dass mit einer Wachstumsrate von weniger als 6 Prozent weder ein Aufholprozess in Gang kommt noch ein positiver Effekt auf die Armutsbekämpfung zu erwarten ist. Geht man von einem stabilen Zusammenhang zwischen Investitionsquote und Wirtschaftswachstum bei einer ICOR von etwa 2,8 und einer Abschreibungsrate von 7 Prozent des BIP aus (Larraín und Sachs 1998), bedeutet dies, dass die Investitionsquote mindestens bei 24 Prozent

des Bruttoinlandsprodukts liegen müsste, also erheblich über der Rate von 17 Prozent, die von Bolivien in den neunziger Jahren erreicht wurde. Die Antwort auf die erste Frage lautet also: Die Reformen haben die Wachstumsperspektiven verbessert, aber nicht in einem Maße, das einen nachhaltigen Aufholprozess und eine deutliche Verringerung der Armut erwarten lässt.

Was sind also die Engpässe auf dem Weg zu mehr Investitionen und mehr Wachstum? Der wichtigste Engpass in Bolivien ist die heimische Ersparnis (Schweickert 2003; Schweickert et al. 2003). Zum einen fehlt Bolivien der Zugang zum internationalen Kreditmarkt. Eine Ersparnislücke kann also lediglich durch Direktinvestitionen geschlossen werden. Zum anderen haben die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte verdeutlicht, dass Defizite in der Leistungsbilanz die Anfälligkeit von Entwicklungsländern für die Übertragung von Krisen in anderen Ländern erhöhen. Heimische Investitionen müssen also in erster Linie von heimischen Ersparnissen finanziert werden.

Vergleiche über die Zeit und mit anderen Entwicklungsländern machten deutlich, wie dramatisch die Probleme Boliviens in Bezug auf die heimischen Ersparnisse sind. In den 70er Jahren, d.h. in der Destabilisierungsphase, hatte Bolivien noch eine Sparquote von 24 Prozent, d.h., die Sparquote war ausreichend, um ein nachhaltiges Wachstum und eine Reduzierung der Armut zu finanzieren (Tabelle 4). Danach brach die Sparquote wie auch die Investitionsquote sowohl in der Krisenperiode als auch in der Periode der monetären Stabilisierung dramatisch ein. Im Gegensatz zur Investitionsquote konnte sich die Sparquote jedoch in den Perioden der Konsolidierung und der Strukturanpassung nicht wieder erholen. Die Sparquote betrug selbst in der Hochwachstumsphase lediglich 11 Prozent. Dies ist auch im internationalen Vergleich sehr niedrig. Nur Länder mit sehr niedrigem Einkommen wiesen im Durchschnitt eine niedrigere Sparquote aus (Abbildung 6). Allerdings war auch in diesen Länder die private Ersparnis noch höher als die in Bolivien.

Aus diesem Befund ergab sich eine enorme Ersparnislücke. Selbst die ungenügende Investitionsquote von 17 Prozent, die um mehr als ein Drittel steigen müsste, um eine jährliche Wachstumsrate von 6 Prozent zu erzielen, wurde lediglich zu 64 Prozent durch heimische Ersparnisse finanziert. Der Rest einschließlich eines negativen (Netto-)Beitrags sonstiger Kapitalzuflüsse (Schuldendienst, Entwicklungshilfe, Transfers) musste durch ausländische Direktinvestitionen in Höhe von 7 Prozent des BIP gedeckt werden. Die Zuflüsse aus der HIPC-Initiative werden zwar zunächst einen Beitrag zwischen 1 und 2 Prozent leisten, nach 2005 jedoch unter 1 Prozent sinken. Im Durchschnitt ergibt sich eine Entlastung von lediglich etwa 0,8 Prozent. Dies bringt den Zufluss an sonstigem Kapital etwa auf null.

Um eine Investitionsquote von 24 Prozent zu finanzieren, müsste die Sparquote also nachhaltig mindestens von 11 auf 17 Prozent steigen. Alternativen hierzu sind nicht in Sicht. Der Finanzierungsanteil der ausländischen Direktinvestitionen kann wohl kaum nahezu verdoppelt werden. Schon die Nachhaltigkeit des im Zuge der Privatisierung erreichten Zuflusses von 7 Prozent ist fraglich. Ebenso unrealistisch wäre es, einen Zugang zum internationalen Kapitalmarkt für die nächsten Jahre zu erwarten oder gar auf deutlich steigende Entwicklungshilfe zu setzen. Die Zielgröße für eine Sparquote von 15 Prozent basiert also sogar auf optimistischen Annahmen über die Stabilität der Zuflüsse aus Direktinvestitionen.

Wie ist nun dieses niedrige Niveau der Ersparnisbildung zu erklären? Die Projektergebnisse zeigen, dass dies zum Teil an einer geringen staatlichen Sparquote liegt. Diese wurde in Bolivien zwar seit der Krisenperiode kontinuierlich erhöht, bis sie Ende der neunziger Jahre in etwa die durchschnittliche staatliche Sparquote aller Entwicklungsländer erreicht hatte. Dieses Ergebnis wird allerdings durch die negativen Sparquoten der Niedrigeinkommensländer (in der Regel afrikanische Länder) verzerrt. Die staatliche Sparquote für die Gruppe der Länder mit niedrigem mittleren Einkommen – zu denen auch Bolivien gehört – ist dagegen mehr als doppelt so hoch wie die Boliviens. Dabei ist zu

bedenken, dass in der Vergleichsperiode die Voraussetzungen für Bolivien aufgrund eines hohen Wachstums und einer niedrigen Inflation wesentlich günstiger waren als in den Vergleichsländern.

Hauptsächlich verantwortlich für das Gesamtbild ist allerdings die äußerst geringe private Ersparnis. Hier fanden in den Reformperioden weder Steigerungen statt noch konnte zumindest der Standard der Niedrigeinkommensländer erreicht werden. Unabhängig davon, ob man die Vergleichsgruppe nach Einkommen, regionaler Zugehörigkeit oder Schuldenstatus definiert – die bolivianische private Sparquote ist immer unterdurchschnittlich. Dies muss umso mehr überraschen, als die realen Zinssätze, d.h. die Anreize zur Ersparnisbildung, in Bolivien eher hoch sind. Nach der Finanzmarktliberalisierung Mitte der achtziger Jahre waren die Einlagenzinsen sogar sehr hoch, um die Inflationsbekämpfung zu unterstützen. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre lagen sie immer noch über den Durchschnittszinsen für alle Vergleichsgruppen.

Bei der Bewertung dieses Ergebnisses wurde der hohe Dollarisierungsgrad des bolivianischen Finanzsystems berücksichtigt. Dieser stabilisierte sich in den neunziger Jahren bei etwa 80 Prozent auf der Einlagenseite. Dabei lagen die Boliviano-Zinsen, für die der Querschnittsvergleich angestellt werden konnte, stets deutlich über den Dollar-Zinsen, die eigentlich der entscheidende Zins für Bolivien sind. Trotzdem dürfte der effektive Zinssatz für Bankeinlagen in Bolivien im internationalen Vergleich eher hoch gewesen sein. Ein ähnliches Ergebnis zeigte sich auch für die Kreditseite. Dabei war der Zinsunterschied zwischen Kredit- und Einlagenseite im internationalen Vergleich eher niedrig.

Insgesamt konnte aus diesen Untersuchungen abgeleitet werden, dass die niedrige private Ersparnis nicht das Ergebnis zu geringer Sparanreize durch niedrige Zinsen war. Vielmehr deuteten die Ergebnisse auf strukturelle Probleme bei der Ersparnisbildung hin. Nach wie vor sind wichtige Teile der bolivianischen Wirtschaft vom Finanzsystem weitgehend ausgeschlossen (Escóbar und Vásquez 2002). Zwar wurden die Finanzmarktinstitutionen auf internationalen Standard gebracht und wurde die Inflation bekämpft. In der Folge stieg das Marktvolumen allein in den neunziger Jahren um 370 Prozent. Die Kreditvergabe war jedoch auf Großprojekte, wenige Regionen (La Paz, Santa Cruz, Cochabamba) und wenige Sektoren beschränkt.

Dies bedeutet, dass für kleine Projekte in ländlichen Gegenden und in nichttraditionellen Sektoren höchstens ein eingeschränkter Zugang zu Krediten bestand. Dadurch wurde weder das Potential des Finanzsektors, den Strukturwandel und die Armutsbekämpfung zu unterstützen, ausgeschöpft noch das Sparen mit dem Ziel, später einen Kredit für ein Investitionsprojekt zu erhalten, gefördert. Mikrokredite durch Nicht-Banken konnten hier wenig Abhilfe schaffen. Zum einen betrug ihr Anteil an der gesamten Kreditvergabe lediglich 4 Prozent. Zum anderen war auch die Verteilung dieser Kredite nicht besonders armutsorientiert. Der Agrar- und der Bergbausektor erhielten als die Sektoren mit der höchsten Armutsinzidenz lediglich 3,7 Prozent und die Bereiche Bildung, soziale Dienste und Gesundheit, die wichtig für die Bildung von Humankapital sind, lediglich 3,9 Prozent aller Kredite durch Nicht-Banken.

Die Bedeutung fehlender Kreditsicherheiten für den eingeschränkten Zugang zum Kapitalmarkt wird am Beispiel des Wohnungsmarktes deutlich (Millares und Rojas 2002). Vor allem für die Bevölkerung in armen Gegenden und in Niedriglohnsektoren verhindert die fehlende formale Registrierung von Eigentum entscheidend den Marktzugang. Als Folge davon haben große Teile der Bevölkerung (zweites und drittes Quantil der Einkommensverteilung) zwar das Potential, für eine eigene Wohnung zu sparen, können aber wegen fehlender Sicherheiten den notwendigen Kredit nicht bekommen. Offensichtlich bestehen aufgrund fehlender Absicherungen auch geringe Anreize für Investoren, im Wohnungssektor angemessene Wohnungen zur Verfügung zu stellen.

Dadurch wird die Armut doppelt erhöht. Erstens trägt das niedrige Niveau an verfügbarem Wohnraum direkt zur Armut bei. Zweitens findet kein Kapitalbildungsprozess statt, der über Sparen und das Schaffen von Kreditsicherheiten die Basis für kleine Projekte und Investitionen in Humankapital bilden könnte. Dadurch wird auch das allgemeine Spar- und Investitionspotential in Bolivien kaum ausgeschöpft.

3. Simulationsergebnisse des Bolivien-Modells

In den Simulationen des Bolivien-Modells war deshalb u.a. zu untersuchen,

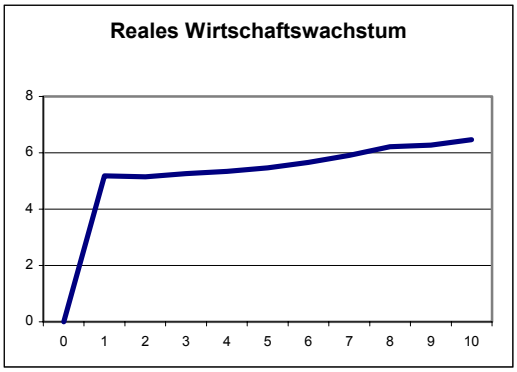
- welche Perspektive für Wachstum und Armutsreduzierung für Bolivien realistisch ist,
- ob die HIPC-Initiative hierzu einen wesentlichen Beitrag leisten kann und
- ob ein verbesserter Kapitalmarktzugang Fortschritte bei der Armutsreduzierung bringen kann.

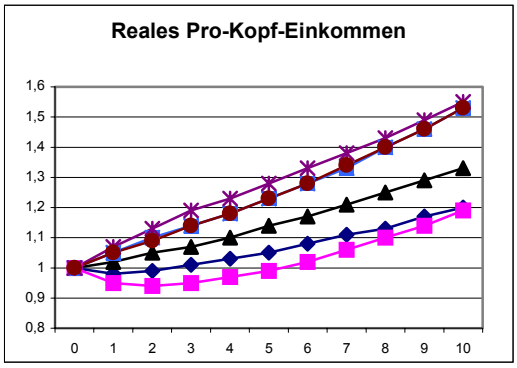
Zunächst wurde versucht ein Basisszenario zu definieren, in dem zumindest die in der Armutsreduzierungsstrategie anvisierte Wachstumsrate erzielt werden kann (Wiebelt et al. 2003). Die Simulationen ergaben, dass nur ein Reformszenario mit konstanten Zuflüssen an Direktinvestitionen und weiteren Reformen in den Bereichen Steuern und Arbeitsmarkt, eine Wachstumsrate von 5 Prozent erreicht (Abbildung 7). Dies entspricht der in der Armutsreduzierungsstrategie als untere Zielmarke angepeilten Rate. Eine weitere Ausdehnung der Kapitalzuflüsse hätte keine nennenswerten Wachstumseffekte. Reformen bringen also deutlich bessere Wachstumserfolge als mehr Kapitalzufluss. Zusätzliches Kapital muss also eher aus heimischer Ersparnis kommen. Weitere Reformschritte sind also unabdingbar, wenn ein nachhaltiges Wachstum erreicht werden soll. Die Simulationsergebnisse zeigen allerdings, dass dabei nicht automatisch eine Verbesserung der Einkommensverteilung zu erwarten ist.

Es ist wichtig festzustellen, dass der Versuch, Investitionserhöhungen durch eine Erhöhung des Kapitalzuflusses zu finanzieren, nicht nur geringe Wachstumseffekte und erhebliche außenwirtschaftliche Risiken mit sich bringt, sondern tendenziell auch eine Verschlechterung der Armutssituation insbesondere der ärmsten Haushaltsgruppen durch eine Verteuerung des von ihnen nachgefragten Warenkorbes. Weiter erklären die Verteilungsanalysen die besseren gesamtwirtschaftlichen Resultate von mehr Reformen: Höhere Gewinne der Unternehmen und höhere Einnahmen der Unternehmerhaushalte bedeuten mehr Investitionen und mehr Wachstum. Ohne weitere armutsspezifische Reformen, die direkt auf die beiden Problemgruppen Kleinbauern und städtische Informelle zielen, bringt aber eine verbesserte Steuer- und Arbeitsmarktpolitik zwar mehr Investitionen, mehr Wachstum und auch mehr Anpassungsflexibilität, nicht aber Fortschritte bei der Armutsbekämpfung.

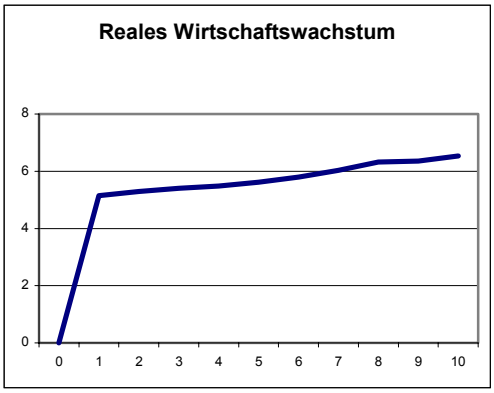
Abbildung 7: Ausgewählte Simulationsergebnisse des Bolivien-Modells

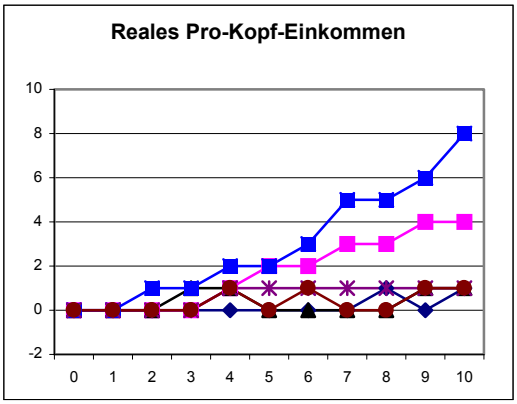
Basisszenario



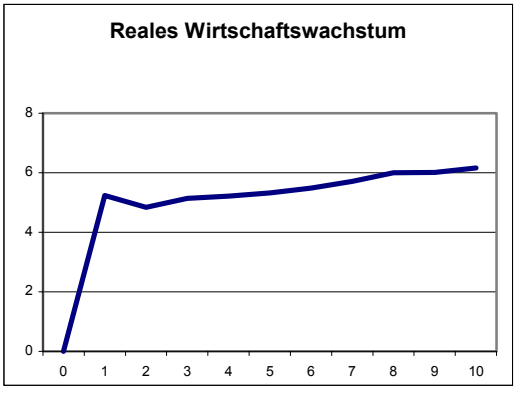


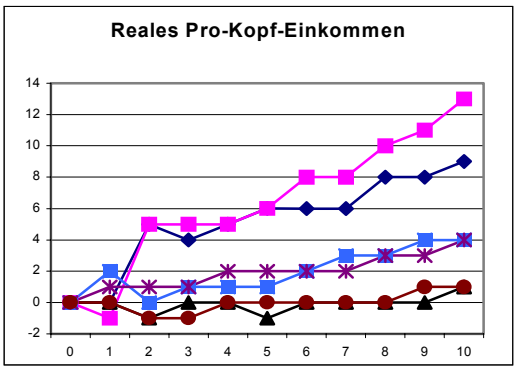
HIPC- Initiative

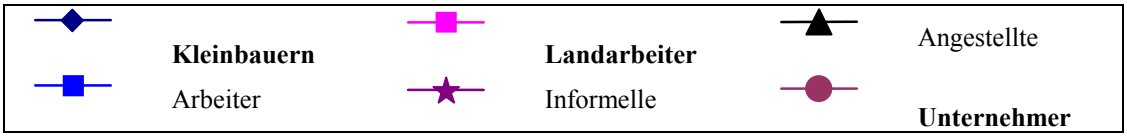




Kapitalmarktzugang







Quelle: Thiele, Wiebelt (2003); Wiebelt et al. (2003).

In zwei weiteren Simulationsläufen konnte gezeigt werden, dass die Einkommenssituation der armen Haushalte durch armutsspezifische Maßnahmen tatsächlich verbessert werden kann. Zunächst wurden die möglichen Auswirkungen der HIPIC-Initiative untersucht. Die HIPC-Mittel werden in Bolivien hauptsächlich für Infrastrukturmaßnahmen (70 Prozent) sowie für Gesundheit (10 Prozent) und Bildung (20 Prozent) eingesetzt und nach einem gewichteten Schlüssel auf die verschiedenen Gebietskörperschaften verteilt. Hinreichende komplementäre staatliche Investitionen in physische Infrastruktur und in Humankapital setzen also zunächst voraus, dass die regionalen Behörden über die Kapazität verfügen, diese Investitionen auch durchzuführen. Erste Analysen des Investitionsverhaltens im Rahmen der HIPC-I-Initiative ergaben, dass dies zumindest eine optimistische Annahme darstellt (Andersen und Nina 2001). Für die Effektivität der Mittelverwendung bei der Armutsbekämpfung ist weiterhin entscheidend, ob und in welchem Ausmaß die zusätzlichen Ausgaben für Infrastruktur, Bildung und Gesundheit die Faktorproduktivitäten erhöhen. Empirische Evidenz zur Veränderung der Faktorproduktivitäten seit Einführung von HIPC I im Jahre 1999 liegt für Bolivien nicht vor.

In der hier vorgestellten Simulation wurden folgende spezifische Annahmen getroffen: Die Ausgaben für Bildung und Gesundheit werden von der Zentralregierung getätigt. Die frei werdenden Finanzmittel fließen ausschließlich in das Bildungssystem und erhöhen so die Humankapitalausstattung ungelernter Arbeiter. Dies impliziert, dass gelernte Arbeit und physisches Kapital leichter durch die nunmehr höher qualifizierte „ungelernte“ Arbeit substituiert werden können.

Die Abbildung zeigt, dass bei einer so definierten „Bildungsoffensive“zwei Armutsgruppen, Landarbeiter und städtische Arbeiter, deutliche Realeinkommenszuwächse realisieren können. Unter der Annahme, dass sich das Ausbildungsniveau dieser Arbeiterhaushalte infolge der steigenden Bildungsausgaben drastisch verbessert – z.B. weil der Anteil der Bevölkerung mit 8 und mehr Jahren Schulausbildung wie im revidierten PRSP angestrebt bis zum Jahre 2015 sukzessive bis um 30 Prozent ansteigt –, so führt dies zu Einkommenszuwächsen um nahezu 8 (4) Prozent bei den städtischen Arbeitern (Landarbeitern). Dagegen bleiben die Realeinkommen der übrigen Haushalte nahezu unberührt. Dies bedeutet, dass unter den oben gemachten Annahmen von der Bildungskomponente der HIPC-Initiative eine Verringerung des Abstands zwischen Arm und Reich zu erwarten ist.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die HIPC-Initiative einen signifikanten Beitrag zur Verbesserung der Einkommensverteilung und zur Armutsreduzierung leisten kann. Es bleibt jedoch abzuwarten, ob die Gebietskörperschaften in der Lage sind, die Mittelverwendung effektiv umzusetzen, und das gesamtwirtschaftliche Wachstum ausreicht, die Initiative abzustützen.

In einer weiteren Simulation wurden die Auswirkungen eines verbesserten Kapitalmarktzugangs untersucht. Die Einschränkung beim Zugang armer Bevölkerungsgruppen zum Kreditmarkt ist ein wesentliches Hindernis zur Verbesserung der Einkommenserzielungschancen. Die mit der HIPC-Initiative angestrebte Armutsminderung wird insofern behindert, als die Haushalte selbst bei Bereitstellung der notwendigen Infrastruktur nicht in der Lage sind, die für komplementäre Investitionen notwendigen Mittel zu beschaffen. Zudem behindert der beschränkte Kreditzugang die Mobilisierung zusätzlicher Ersparnisse, da arme Haushalte selbst bei ausreichender Sparquote nicht in der Lage sind, zusätzliche Mittel aufzunehmen, um in Sach- und Humankapital zu investieren.

Eine Verbesserung des Zugangs zu Krediten kann im Modell auf zwei Arten erfolgen. Zum einen durch Aufhebung der Kreditrestriktion, indem z.B. Land- und Viehbesitz als Kreditsicherheit anerkannt werden. Dies bedeutet, dass die Höhe der Investitionen von den armen Haushalten nach Rentabilitätskriterien festgelegt werden kann und nicht vom Bankensystem nach Befriedigung der Kreditnachfrage aller anderen Institutionen residual bestimmt wird. Zum anderen kann der Kreditzugang dadurch verbessert werden, dass die Mittel flexibler vergeben werden, d.h., dass das Bankensystem

schneller zwischen verschiedenen Antragstellern substituiert, wenn sich das Verhältnis der Renditen ändert.

Die Bedeutung einer flexibleren Kreditvergabe gegenüber Kreditrestriktionen für die Armutsbekämpfung zeigt sich vor allem dann, wenn sich z.B. infolge eines exogenen Schocks die Aussichten zur Einkommenserzielung für arme Haushaltsgruppen ändern. Ist der Zugang von Kleinbauern zum Kreditmarkt begrenzt, so sind die Investitionsmöglichkeiten im Wesentlichen durch die eigenen Ersparnisse begrenzt. Im Falle eines positiven externen Schocks fallen deshalb die Investitionen in die traditionelle Landwirtschaft geringer aus, als dies bei einer flexiblen Kreditvergabe der Fall wäre, und schränken damit gegenwärtige und zukünftige Einkommenserzielungschancen ein. Im Falle Boliviens zeigt sich, dass eine flexible Kreditvergabe vor allem die Kleinbauern in die Lage versetzt, auf eine Erhöhung ihrer Angebotspreise mit Investitionen zu reagieren und damit ihre Realeinkommen dauerhaft zu steigern. Die Abbildung zeigt, dass davon vor allem die Haushalte im ländlichen Raum, aber auch die ärmeren städtischen Haushaltsgruppen profitieren.

Insgesamt zeigt Abbildung 7, dass spezifische armutsreduzierende Maßnahmen tatsächlich Wirkung zeigen und – wie am Beispiel des verbesserten Kapitalmarktzugangs zu sehen – im Einklang mit einer wachstumsorientierten Strategie stehen. Der Vergleich mit dem Basisszenario verdeutlicht aber, dass wesentliche Fortschritte bei der Armutsbekämpfung nur durch ein höheres Wirtschaftswachstum zu erzielen sind.

4. Fazit

Die Projektuntersuchungen ergaben ein Defizit an institutionellen Reformen und eine fehlende Fokussierung auf die traditionelle Landwirtschaft und den städtischen Arbeitsmarkt. Die Kleinbauern und die Anbieter einfachster Dienstleistungen im städtischen informellen Sektor sind von Armut am stärksten betroffen. Während die Kleinbauern kaum Produktivitätssteigerungen erzielen, bleiben für die informell Beschäftigten höher bezahlte Tätigkeiten im formalen Arbeitsmarkt weitgehend verschlossen. Eine stärkere Fokussierung der Armutsbekämpfungsstrategie könnte zu mehr Teilhabe dieser armen Bevölkerungsgruppen an der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung beitragen (Schweickert et al. 2003):

In der traditionellen Landwirtschaft müssten Eigentumstitel formalisiert oder z.B. durch staatliche Garantien ersetzt werden, um den Landwirten Zugang zum formalen Kreditmarkt zu verschaffen und damit produktivitätserhöhende Investitionen zu ermöglichen; vom Staat oder von Nichtregierungsorganisationen subventionierte Kleinstkredite können nur eine ergänzende Rolle spielen. Komplementäre Investitionen in Forschung und Infrastruktur sollten die Angebotsbedingungen weiter verbessern, während die Schaffung eines ersten erreichbaren Bildungsabschlusses bereits nach 8 Jahren statt bisher nach 12 Jahren die soziale Mobilität der Landbevölkerung erhöhen würde.

Auf dem städtischen Arbeitsmarkt sind in erster Linie Deregulierungsbemühungen gefragt, um die Zugangsschranken zum formalen Arbeitsmarkt zu senken. Unterstützt werden sollte dies durch berufsbezogene Bildungsabschlüsse, Umwidmung von Bildungsausgaben zu Gunsten von Vorschulen und der Sekundarstufe, Unterstützung bei der Schaffung von Wohnungseigentum und einer effizienten Bereitstellung von Basisdienstleistungen.

Die Armutsreduzierungsstrategie, die im Rahmen der Hilfe für hoch verschuldete Niedrigeinkommensländer (HIPC-Initiative) von Bolivien entwickelt wurde, ist vor allem als institutionelle Reform

der intexrnationalen Unterstützung zu würdigen. Sie liefert einen Rahmen für den nationalen Dialog, beteiligt arme Bevölkerungsgruppen dadurch stärker am politischen Willensbildungsprozess, stärkt durch quantitative Zielvorgaben das Problembewusstsein und verdeutlicht die Notwendigkeit der Erhebung armutsrelevanter Daten. Dies ist sicher ein Verdienst der Diskussion um einen Post-Washington-Konsens.

E. Schlussbemerkungen

Die Diskussion um die Reformagenda und ihre Umsetzung hat gezeigt, dass bei den Zielen ein sehr hohes Maß an Übereinstimmung herrscht. Die Diskussion um einen Post-Washington-Konsens hat hier zu einer Erweiterung des Zielkatalogs um institutionelle Reformen und die Armutsbekämpfung bewirkt. Unbestritten ist auch die Priorität monetärer und fiskalischer Stabilisierung, die möglichst rasche Umsetzung von außenwirtschaftlicher Öffnung und effizienter Finanzmarktregulierungen und die Skepsis gegenüber einer vollständigen Öffnung des Kapitalverkehrs.

Uneinigkeit ist dagegen bei der Frage der einzusetzenden Instrumente zu verzeichnen. Dies macht insbesondere die andauernde Diskussion um die richtige Wechselkurspolitik deutlich. Hier macht sich der Einfluss von krisenhaften Entwicklungen auf die Konsensposition unter Ökonomen am deutlichsten bemerkbar. Nach der Mexiko-Krise, der Asien-Krise, der Brasilien-Krise und der Argentinien-Krise werden feste Wechselkurse weitgehend abgelehnt. Richtig scheint hierbei die Erkenntnis, dass die aufgezählten Krisen nicht hauptsächlich durch die Wechselkurspolitik bedingt waren, dass allerdings feste Wechselkurse mit erheblichen Risiken verbunden sind und nicht automatisch die Glaubwürdigkeit der Geldpolitik oder gar das gesamten Reformprogramm erhöhen.

Außerdem ist weitgehend unklar, wie entscheidende Fortschritte bei der Armutsbekämpfung erzielt werden sollen. Die Konzentration von zusätzlichen Finanzmitteln auf den Bildungsbereich sowie institutionelle Reformen, die einen besseren Zugang zu Bildung und Krediten bewirken, helfen zwar den ärmsten Bevölkerungsgruppen. Die Armutsreduzierungsstrategie in Bolivien geht allerdings eher nach dem Gießkannenprinzip vor und spricht weder von Umverteilung noch von den angesprochenen institutionellen Reformen. Unter politökonomischen Aspekten ist bei einem Zwang zum Konsens wohl auch kein anderes Ergebnis zu erwarten. Bei der Armutsbekämpfung bleibt also nach wie vor ein höheres Wirtschaftswachstum der wichtigste singuläre Beitrag zu einer spürbaren Verbesserung der Einkommensverteilung.

LITERATURVERZEICHNIS

Agénor, P.R., und P.J. Montiel (1999). Development Macroeconomics. Princeton, New Jersey.

Ahrens, J. (1999). Towards a Post-Washington Consensus: The Importance of Governance Structures in Less Developed Countries and Economies in Transition. Göttingen, mimeo.

Andersen, L.E., und O. Nina (2001). The HIPC Initiative in Bolivia. *Canadian Journal of Development Studies* 22(2): 343–375.

Besters, H. (1993). Neoliberalismus. In: R. Vaubel und H.D. Barbier (Hrsg.), *Handbuch Marktwirtschaft*, 2.Auflage. Stuttgart: 107–122.

Buch, C.-M. (1992). External Financial Liberalization in Eastern Europe: Lessons from the Southern Cone. Kiel Institute for World Economics, Advanced Studies Working Paper 233.

Cárdenas, M., und F. Barrera (1997). On the Effectiveness of Capital Controls: The Experience of Columbia During the 1990s. *Journal of Development Economics* 54: 27–57.

Collier, P., und J.W. Gunning (1999). The IMF's Role in Structural Adjustment. WPS / Centre for the Study of African Economies 99/18. Oxford.

Corden,W.M. (1987). Protection and Liberalization: A Review of Analytical Issues. IMF Occasional Paper 54. Internnational Monetary Fund, Washington, D.C.

Corden, W.M. (1996). Pragmatic Orthodoxy: Macroeconomic Policies in Seven East Asian Economies. International Center for Economic Growth Publications, San Francisco.

Dieter, H. (2003). Abschied vom Multilateralismus? Der neue Regionalismus in der Handels- und Finanzpolitik. SWP-Studie. Berlin.

Cossío, F. (2002). Los Impactos Sociales de la Capitalización en Bolivia. Documento de Trabajo 04/02. Instituto de Investigaciones Socio-Económicas, Universidad Católica Boliviana, La Paz.

Dornbusch, R. (1991). Credibility and Stabilization. *Quarterly Journal of Economics* 106: 837–850.

Edwards, S. (1984). The Order of Liberalization of the External Sector in Developing Countries. *Essys in International Finance* 156.

Edwards, S. (1990), The Sequencing of Economic Reform: Analytical Issues and Lessons from Latin American Experiences. *World Economy* 13: 1–14.

Easterly, W., und R. Levine (2002). Tropics, Germs and Crops: How Endowments Influence Economic Development. NBER Working Paper 9106. Cambridge, Mass.

Eichengreen, B., und T. Bayoumi (1996). Ever Closer to Heaven? An Optimum-Currency-Area Index for European Countries. University of California at Berkeley, Center for International and Development Economics Research, Working Paper C96-078. Berkeley.

Escóbar, F., und C. Vásquez (2002a). Impacto Socio-Económico de las Reformas Financieras en Bolivia. Documento de Trabajo 06/01. Instituto de Investigaciones Socio-Económicas, Universidad Católica Boliviana, La Paz.

Feldstein, M. (1998). Refocusing the IMF. *Foreign Affairs* 77: 20–33.

Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas – Fiel (1990). *Hacia una Económia de Mercado*. Buenos Aires.

Fischer, S., und A. Gelb (1991). The Process of Socialisst Economic Transformation. *Jurnal of Economic Perspectives* 5(4): 91–106.

Frankel, J.A. (2000). Estimating the Effect of Currency Unions on Trade and Output. NBER Working Paper 7857. Cambridge, Mass.

Frenkel, J.A. (1982). The Order of Economic Liberalization: A Comment. In: K. Brunner und A.H. Meltzer (Hrsg.), *Economic Policy in a World ov Change*. Amsterdam: North Holland.

Funke, Norbert (1993). Timing and Sequencing of Reforms: Competing Views and the Role of Credibility. *Kyklos* 46: 337–362.

Gelb, A.H., und Ch.W. Gray (1991). The Transformation of Economies in Central and Eastern Europe: Issues, Progress and Prospects. World Bank Policy and Research Series 17. The World Bank, Washington, D.C.

Gobierno de Bolivia (2002). *Estrategia Boliviana de la Reducción de la Pobreza: Informe de Avance y Perspectivas* (Preliminar). La Paz.

Hinds, M. (1991). Issues in the Introduction of Market Forces in Eastern European Socialilst Economies. In: S. Commander (Hrsg.), *Managing Inflation in Socialist Economies in Transition*: 121–154. Washington: World Bank.

International Monetary Fund (IMF) (2001). Debt Relief for Poverty Reduction: The Role of the Enhanced HIPC Initiative. Washington, D.C.

Kenen, P. (1996). Analyzing and Managing Exchange-Rate Crises. *Open Economies Review* 7(1): 469–492.

Krueger, A.O. (1981). Interactions Between Inflation and Trade-Regime Objectives in Stabilization Programs. In W.R. Cline und S. Weintraub (Hrsg.), *Economic Stabilization in Developing Countries*: 83–117. Washington: The Brookings Institution.

Krueger, A.O. (1984). Problems of Liberalization. In A.C. Harberger (Hrsg.), *World Economic Growth*: 403–324. San Francisco: ICS Press.

Lal, D. (1987). The Political Economy of Economic Liberalization. *World Bank Economic Review*1(2): 273–299.

Larraín, F., und J.D. Sachs (1998). Bolivia 1985–1992: Reforms, Results, and Challenges. In H.I. Costin (ed.), *Economic Reforms in Latin Amercia*: 145–168.

Lipton, D., und J. Sachs (1990). Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland. *Brookings Papers on Economic Activity* 1: 75–133.

McKinnon, R.I. (1982). The Order of Economic Liberalization: Lessons from Chile and Argentina. In K. Brunner und A.H. Meltzer (Hrsg.), *Economic Policy in a World of Change*: 159–186. Amsterdam: North Holland.

McKinnon, R.I. (1991). *The Order of Economic Liberalization*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

McKinnon, R.I. (1998). Exchange-Rate Coordination for Surmounting the East Asian Currency Crises. *Asian Economic Journal* 12(4): 317–329.

Millares, E., und F. Rojas (2002a). El Déficit Habitacional Quantitativo y Cualitativo. Documento de Trabajo 07/02. Instituto de Investigaciones Socio-Económicas, Universidad Católica Boliviana, La Paz.

Nsouli, S.M., M. Rached, und N. Funke (2002). The Speed of Adjustment and the Sequencing of Economic Reforms: Issues and Guidelines for Policymakers. IMF Working Paper WP/02/132. Washington D.C.

Nuti, D.M. (1991). Stabilization and Sequencing in the Reform of Socialist Economies. In S. Commander (Hrsg.), *Managing Inflation in Socialist Economies in Transition*. Washington: World Bank.

República de Bolivia (2001). *Bolivia: Poverty Reduction Strategy*. La Paz.

Rodrik, D. (1992). The Limits of Trade Policy Reform in Developing Countries. *Journal of Economic Perspectives* 6(1): 87–105.

Roland, G. (1991). Political Economy of Sequencing Tactics in the Transition Period. In L. Csaba (Hrsg.), *Systemic Change and Stabilization in Eastern Europe*: 47–64. Dartmouth: Aldershot.

Rose, A. (2000). One Money, One Market: Estimating the Effect of Common Currencies on Trade. *Economic Policy* (30): 7 – 45.

Rybczynski, T.M. (1991). The Sequencing of Reform. *Oxford Review of Economic Papers* 7(4): 26–34.

Sachs, J. (1997). The Wrong Medicine for Asia. The New York Times, 3. November.

Schweickert, R. (1993a). Geld- und Wechselkurspolitik in Entwicklungsländern - Eine Analyse alternativer Stabilisierungs- und Anpassungsstrategien. Kieler Studien 256, Kiel.

Schweickert, R. (1993b). Alternative Strategies for Real Devaluation and the Sequencing of Reforms in Developing Countries. *Kyklos* 46: 65–85.

Schweickert, R. (1993c): Implikationen alternativer geld- und währungspolitischer Regeln im Transformationsprozeß. *Kredit & Kapital* 26(2): 205–229.

Schweickert, R. (1994). Exchange Rate Based Stabilization – Lessons form a Radical Implementation in Argentina. *The World Economy* 17: 171–189.

Schweickert, R. (1996a). Which Target for Exchange Rate Policy in Developing Countries: Stability or Competitiveness. In F.P. Lang und R. Ohr (Hrsg.), Openness and Development. Heidelberg: 189–216.

Schweickert, R. (1996b). Neoliberale Wirtschaftsordnung und wirtschaftliche Entwicklung in Lateinamerika. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 45: 249–261.

Schweickert, R. (1996c). Harmonisierung versus institutioneller Wettbewerb zur Sicherung realwirtschaftlicher Anpassung und monetärer Stabilität in der Europäischen Währungsunion. *Beihefte zur Konjunkturpolitik* 44: 181–212.

Schweickert, R. (1998a). Die asiatische Währungskrise. Eine makroökonomische Zwischenbilanz. *Wirtschaftswissenschaftliches Studium* 29(9): 454–462.

Schweickert, R. (1998b). Chancen und Risiken eines Currenc Board Systems. *Die Weltwirtschaft* 4: 421–442.

Schweickert, R. (2000a). Was bleibt nach der Asien-Krise vom Washington-Consensus. In: F. Hengsbach SJ und B. Emunds (Hrsg.), *Finanzströme in Entwicklungsländer – in welcher Form zu wessen Vorteil?* Frankfurter Arbeitspapiere zur gesellschaftlichen und sozialwissenschaftlichen Forschung FagsF 24, Frankfurt am Main.

Schweickert, R. (2000b). Leistungsbilanzentwicklungen ausgewählter Schwellenländer Asiens und Lateinamerikas. Ursachen und wirtschaftspolitische Konsequenzen. Kieler Studien 306, Tübingen.

Schweickert, R. (2000c). Chancen und Risiken eines regionalen Währungsverbundes in Südostasien. *List Forum* 26(3): 272–286.

Schweickert, R. (2000d). Crashs der Währungen – Erfahrungen mit internationalen Festkurssystemen. In: Ch.A. Conrad und M. Stahl (Hrsg.), *Risikomanagement an internationalen Finanzmärkten. Systemrisiken – Crashpotential – Anlagemanagement – Risikosteuerung*. Stuttgart.

Schweickert, R. (2001a). Der Euro als Ankerwährung – Die mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer zwischen Transformation und Integration. Kieler Studien 312, Kiel.

Schweickert, R. (2001b). EU-Enlargement and the Euro – One Money for all the Europes? *Journal of International Economic Studies* 5(2): 79–110.

Schweickert, R. (2002a). Neue Krise – alte Probleme. Die wirtschaftlichen Perspektiven Lateinamerikas nach dem Zusammenbruch Argentiniens. *Brennpunkt Lateinamerika* 17. IIK, Hamburg.

Schweickert, R. (2002b). Die Entwicklungschancen Lateinamerikas: ein Blick über die Argentinien-Krise hinaus. Kieler Arbeitspapiere 1113. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Schweickert, R. (2003). Makroökonomische Beschränkungen des Wachstumsprozesses und Auswirkungen auf die Armutsreduzierung. *Lateinamerika Analysen* 4: 31–66.

Schweickert, R., P. Nunnenkamp, und U. Hiemenz (1992). Stabilisierung durch feste Wechselkurse: Fehlschlag in Entwicklungsländern – Erfolgsrezept für Osteuropa? Kieler Diskussionsbeiträge 181. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Schweickert, R., R. Thiele, und M. Wiebelt (2003). Makroökonomische Reformen und Armutsbekämpfung in Bolivien: Ebnet die HIPC-Intitiative den Weg zu sozialverträglicher Anpassung? Kieler Diskussionsbeiträge 398. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Siebert, H. (1991). The Transformation of Eastern Europe. Kieler Diskussionsbeiträge 163. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Stiglitz, J. (1998). More Instruments and Broader Goals: Moving Towards the Post-Washington Consensus. WIDER Annual Lectures 2. Helsinki.

Thiele, R. (2003a). Perspektiven der Entwicklungszusammenarbeit. *Die Weltwirtschaft* 4: 383–395.

Thiele, R. (2003b). The Social Impact of Structural Adjustment in Bolivia. *Journal of International Development* 15(1): 1–21.

Thiele, R., und M. Wiebelt (2000). Sind die Anpassungsprogramme von IWF und Weltbank gescheitert? Eine Bilanz der Erfahrung von zwei Jahrzehnten. Kieler Diskussionsbeiträge 357. Kiel.

Thiele, R., M. Wiebelt (2003). Growth, Poverty and Income Distribution in Bolivia: A Sectoral and Regional Perspective. Papier für die Konferenz 'Attacking Poverty: What Makes Growth Pro-Poor'. HWWA, Hamburg 7.–9. Mai 2003.

Unmüßig, B., und M. Walther (1999). Strukturanpassung in Afrika: Warten auf den Post-Washington Konsensus. *Entwicklung & Zusammenarbeit* 40(9): 247–250.

Vinhas de Souza, Lucio (2002). The Effects of Monetary Integration in Large, Mature Economies : A Primer on the European Monetary Union. Kieler Arbeitspapiere 1137. Kiel.

Wiebelt, M., R. Thiele, R. Schweickert und J. Lay (2003). Macroeconomic Reforms and Poverty in Bolivia. Kieler Studien, in Vorbereitung.

Williamson, J. (1990). Latin American Adjustment: How Much Has Happened? Institute for International Economics, Washington D.C.

Williamson, J. (1996). Lowest Common Denominator or Neoliberal Manifesto? The Polemics of the Washington Consensus. In: R.M. Auty und J. Toye (Hrsg.), *Challenging the Orthodoxies*. Basingstoke, Hampshire: 13–22.

GLAUBWÜRDIGKEIT, TIMING UND SEQUENCING WIRTSCHAFTLICHER REFORMEN – KORREFERAT

von Dieter Weiss

Ausgangspunkt der Überlegungen des Referenten ist die Bemühung um begriffliche Klärung dessen, was unter dem Washington-Konsensus zu verstehen sei. Dabei folgt der Schweickert dem Definitionsversuch von Williamson aus dem Jahre 1990, der den damaligen Minimalkonsens mit Blick auf Lateinamerika zu formulieren versuchte, über den die operationale Praxis der internationalen Community inzwischen aber hinausgegriffen hat.

Die Definitionsmacht der großen internationalen Akteure hat den Begriff deutlich erweitert, wiewohl auch verwässert. Erwähnt sei der World Development Report 1991 „The Challenge of Development" mit seinem umfassenden Abriss von Reformempfehlungen für Drittweltländer. Es folgte die Weltbankanalyse „The East Asian Miracle" von 1993, die im redaktionellen Gerangel zwischen Ko-Autoren der Weltbank und des IWF die wichtige Rolle der frühen struktur- und industriepolitischen Weichenstellungen in den ostasiatischen Entwicklungsprozessen herunterspielte. 1996 erschien der World Development Report „From Plan to Market" mit seiner breiten Transformationsagenda für die ehemals Zweite Welt. Als letztes genannt sei der spektakuläre Rundschlag des ehemaligen Weltbank-Chefökonomen Joseph Stiglitz „Globalization and its Discontents" von 2002, der zugleich große Teile des Weltbank-Staffs gegen das gängige IMF-Repertoire in Stellung brachte, womit wir schon in der Debatte um den Post-Washington-Dissens angekommen wären.

Angesichts der internationalen Aneignung des Begriffs „Washington-Konsensus" erscheint es wenig operational, wenn Schweickert an den definitorischen Abgrenzungsversuchen Williamsons festhält und davon ausgehend Aussagen macht, die das faktische Geschehen nicht zutreffend abbilden: "Eine wesentliche Schwäche des Washington- Konsenses ist, dass er notwendigerweise diejenigen Politikbereiche aussparen muss, über die Ende der achtziger Jahre kein Konsens bestand. Dies betrifft u.a. das Timing und Sequencing der aufgelisteten Politiken" (S. 11). Doch schon der oben zitierte World Development Report 1991 präsentiert ein ganzes Kapitel 7 mit klaren Empfehlungen zu Timing und Sequencing über einen detaillierten Zehnjahreshorizont für die ganze Palette der Reformschritte, beginnend bei der macroeconomic stabilization über liberalization of prices, trade, distribution, labor markets, financial markets, privatization of small and large enterprises, foreign investment regulations, legal framework, regulatory institutions bis zu den social safety nets (World Development Report 1991, S.146).

Der Rückzug auf die frühe und enge Williamson-Definition des Washington-Konsensus deckt auch nicht die inzwischen üblichen realen Politiken nebst ihren Durchsetzungsmechanismen ab, wenn Schweickert ausführt: Der Washington- Konsensus „ist weniger auf die Formulierung eines endgültigen und vollständigen Programms für die Wirtschaftspolitik ausgerichtet, sondern soll vielmehr durch die Konzentration auf die Beseitigung der wichtigsten Entwicklungshemmnisse für eine bestimmte Ländergruppe als Katalysator für Reformen fungieren". In der Praxis ist ein entschiedeneres Auftreten der Washingtoner Organisationen die Regel - von Fall zu Fall mit erheblicher Einflussnahme auch durch den U.S. Treasury. Zwecks Vermeidung bilateraler diplomatischer Kosten agieren auch bilaterale Geber gern hinter dem multilateralen Schutzschirm. Auch die deutsche Entwicklungspolitik macht im Kontext ihrer Politisierung keine Ausnahme.

Dass den Sanierungsprogrammen dann nicht immer subtile landesspezifische Analysen wesentlicher politischer und sozialer Rahmenbedingungen und kritischer Erfolgsfaktoren zugrunde liegen, steht auf einem anderen Blatt. Die Gründe dafür sind jedem klar, der den Zeitdruck einer Zwei- bis Dreiwochen-Mission und die natürlichen Grenzen der Informationsverarbeitungskapazität großer Organisationen kennt. Über eine bloße Katalysator-Rolle des Washington-Konsensus greift die Praxis jedenfalls weit hinaus.

Niemand wird erwarten, dass die Komplexität von Glaubwürdigkeit, Timing und Sequencing von Wirtschaftsreformen in einem Referat abhandelbar wären. Schweickert greift die Frage von Wechselkurspolitik und Kapitalmarktöffnung heraus und betont, dass in der Tat weithin nicht nur die Frage nach dem Wann, sondern auch die nach dem Ob umstritten war. Eine authentische Schilderung der rauhen Praxis

verdanken wir Stiglitz . Kapitel 4 seiner Streitschrift „Globalization“ überschreibt einen Hergang so: „The East Asia Crisis – How IMF-Policies Brought the World to the Verge of a Global Meltdown” (Stiglitz a.a.O., S. 89 f.), und verweist auf das erfolgreichere Krisenmanagement von Ländern, die entgegen den IMF-Empfehlungen Kapitalverkehrskontrollen aufrechterhielten wie Malaysia (und auch China), bzw. die bezüglich der Restrukturierung ihrer Unternehmen frühzeitig zu landesspezifisch bewährten strukturpolitischen Policy-Mustern zurückkehrten wie Korea (Stiglitz, a.a.O., S. 122-127).

Umstritten sind nicht Direktinvestitionen, sondern volatile spekulative Kapitalströme mit ihrer neuartigen Dimension von Risiken. Wie der Referent betont, geht es vorrangig um „die Entwicklung des heimischen Kapitalmarktes, von der weitere Schritte bei der Marktöffnung abhängig zu machen sind. Sie bedeutet grundsätzlich, dass der heimische Kapitalmarkt fähig sein muss, starke Schwankungen der Zuflüsse zu absorbieren. Ein Teil dieser Anpassungslasten kann durch die Veränderung der internationalen Finanzarchitektur gemildert werden, wenn etwa die Gläubigerbanken stärker als bisher in die Krisenprävention und –bewältigung einbezogen werden oder wenn der IWF auch dann Mittel ausleiht, wenn sich das Land noch nicht mit seinen Gläubigerbanken über eine Umschuldung geeinigt hat (lending into arrear). Die Hauptanpassungskapazität ist jedoch durch eine entsprechende Regulierung des heimischen Kapitalmarktes zur Begrenzung von Risikopositionen bereitzustellen“ (S.13). Die moral hazards liegen auf der Hand (vgl. Stiglitz, a.a.O.,S. 95 f., 130).

Bei Stiglitz lesen wir zur Asien-Krise: „IMF policies not only exacerbated the downturns but were partially responsible for the onset: excessive rapid financial and capital market liberalization was probably the most important cause of the crisis, though mistaken policies on the part of the countries themselves played a roll as well” (Stiglitz, a.a.O.,S. 89-90). Zugleich erfährt man etwas über die Einflussnahme des U.S. Treasury beim bailout der internationalen Banken. Weitgehenden Konsens sieht der Referent dahingehend, “dass die Stabilisierung der Volkswirtschaft zuerst, die Öffnung des Kapitalverkehrs eher am Schluss und die Handelsliberalisierung und die Kapitalmarktreform so schnell wie möglich erfolgen sollte“ (S. 14).

Glaubwürdigkeit dabei ist ein knappes Gut, „schwierig aufzubauen und rasch verloren“ (S. 14). Die Empfehlung des Referenten lautet, „dass eine Regierung mit einer eher geringen Glaubwürdigkeit zu Beginn von Reformen ein deutliches Zeichen für die Glaubwürdigkeit des neuen Reformvorhabens setzen muss. Von einem zeitlich gestrecken und zögerlichen Reformprogramm ist dies kaum zu erwarten“ (S. 14). Dies kann und soll sicher auch nicht ein abschließendes Urteil über die Kontroverse zwischen big bang und Gradualismus sein – eine spontan assoziiert man die Fälle Russland versus China.

Den Washington-Konsensus sieht der Referent „spätestens seit der Asienkrise aufgekündigt (S. 14). Ansätze zu einem Post-Washington-Konsensus macht er an einem Vortrag von Stiglitz aus dem Jahr

1998 in Helsinki fest - damals bei der Weltbank noch im Amt, wobei allerdings eine Reihe der dort geäußerten kritischen Positionen nach Ansicht Schweickerts „am Washington-Konsens völlig vorbeigehen“ (S. 14).

Nicht stichhaltig seien die Vorwürfe

1. einer Präokkupation mit der Inflationsbekämpfung,
2. der Vernachlässigung der von den Finanzmärkten ausgehenden Instabilitäten und Turbulenzen und
3. der Vorwurf des Leitbildes eines Minimalstaates.
4. Ernstzunehmender sei die Forderung nach einer wirksamen Wettbewerbsordnung.
5. Die Stiglitz/Weltbank-Kritik an der Verengung der entwicklungspolitischen Ziele auf Wirtschaftswachstum und an der Vernachlässigung der nicht-pekuniären Benefits, der Vernachlässigung ökologischer Nachhaltigkeit, gleichmäßiger Einkommensverteilung und der Förderung demokratischer Strukturen im Washington-Konsensus hält Schweickert entgegen, dass es sich um eine Liste von Forderungen handele, die auf westlichen Wertvorstellungen basiere. „Allerdings werden Ziele wie Demokratie und Gleicheit in verschiedenen Regionen der Welt durchaus unterschiedlich beurteilt werden und die nationale Souveränität von Entwicklungsländern würde untergraben. Ein Konsensversuch dürfte auch daran scheitern, dass die Priorität eines solchen Zielsystems zu bestimmen wäre“ (S. 15).

Dazu darf kritisch angemerkt werden, dass diese Debatte seit geraumer Zeit differenziert geführt wird, so u.a. in der Zurückweisung einer Berufung repressiver Regime auf sog. Asiatische Werte, in der Debatte um den zwischenzeitlichen Stand der Menschenrechte, um das völkerrechtliche Spannungsfeld von Souveränität und Menschenrechten vor dem Hintergrund der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sowie der zahlreichen, inzwischen vorliegenden UN-Deklarationen und Konventionen, die neues internationales – nicht westliches – Recht gesetzt haben.

Schweickert sieht die Gefahr einer „Verwässerung des Konsenses“; „als Grundlage für eine ordnungspolitische Richtungsbestimmung würde er kaum mehr taugen. Dies ist jedoch gerade die Stärke des Washington-Konsenses“ (S. 15).

Zu dieser Position darf man Zweifel anmelden. Stehen spätestens seit Johannesburg nicht zunehmend Kernfragen entwicklungspolitischer Optionen auf der Agenda? Fragen realer Rahmenbedingungen, Constraints und noch verbleibender, insbesondere von der ökologischen Flanke her noch – oder nicht mehr - realisierbarer Strategien?

In seinem zweiten Teil geht Schweickert auf währungs- und wechselkurspolitische Probleme in Asien, Lateinamerika und den osteuropäischen EU-Beitrittsländen ein und stellt ab auf fehlende Finanzmarktstabilität in Asien, auf Glaubwürdigkeitslücken in Lateinamerika und Osteuropa, und auf Überlegungen zur Optimalität eines schnellen EU-Beitritts der osteuropäischen Länder. Bezüglich der Wechselkursstrategie der EU-Beitrittsländer kommt Schweickert anhand verschiedener Indikatorengruppen zu dem plausiblen Ergebnis:

1. Ein Konsens über eine richtige Wechselkurspolitik zeichnet sich nicht ab.
2. Feste Wechselkurse stellen grundsätzlich hohe Anforderungen an die Reformprogramme. Diesem höheren Risiko stehen die Aussichten auf eine schnellere Stabilisierung und höhere Glaubwürdigkeit gegenüber.

3. Institutionelle Absicherungen wie ein Currency Board erhöhen ebenfalls die Erfolgsaussichten, können aber Auswirkungen inkonsistenter Wirtschaftspolitiken nicht überspielen.

4. Der EU-Beitritt sichert und beschleunigt die Konvergenzfortschritte (S. 22-24).

Der abschließende Teil 3 präsentiert die Schwierigkeiten der Einbeziehung einer Armutsreduzierungsstrategie in das Reformprogramm Boliviens. Die HIPC-Initiative erweist sich als Rhetorik. Zwei Jahrzehnte einschlägiger Bemühungen blieben unwirksam. Inländische Ersparnis, Investitionsquote und Wirtschaftswachstum sind unzureichend. Soweit Ersparnisse armer Zielgruppen im informellen urbanen Sektor und auf dem Lande durchaus mobilisierbar sind, fehlen institutionelle Stützungsmaßnahmen bezüglich des Zugangs zum formellen Finanzsektor, etwa im Bereich der Akzeptanz von Kreditsicherheiten.

Dieser deprimierende Befund zur Politikfähigkeit in- und ausländischer EZ-Akteure wird nicht wesentlich erhellt durch die vom Referenten zusammenfassend vorgestellten Ergebnisse von Modellsimulationen, so zur Wirkung von Steuerreformen, der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, größerer ausländischer Kapitalzuflüsse, teilweise mit dem Ergebnis einer „Verschlechterung der Armutssituation insbesondere der ärmsten Haushaltsgruppen“ (S. 34). Die beiden armutsorientierten Szenarien scheinen - soweit ersichtlich - an modellbedingte Aussagegrenzen zu stoßen.

Implementationskapazitäten der regionalen bolivianischen Behörden für einen effizienten Einsatz zusätzlicher HIPC-Mittel erscheinen Schweickert „zumindest (als) eine optimistische Annahme“ (S.35). Zusätzliche Mittel für den Bildungssektor erhöhen im Modell die Humankapitalausstattung ungelernter Arbeiter. „Dies impliziert, dass gelernte Arbeit und physisches Kapital leichter durch nunmehr höher qualifizierte „ungelernte“ Arbeit substituiert werden können“ (S. 35) – eine Aussage, die einige Fragen offen lässt.

Die so definierte Bildungsoffensive führe zu deutlichen Realeinkommenszuwächsen bei Landarbeitern und städtischen Arbeitern. Die sich damit eröffnenden Fragen der Feinabstimmung von Arbeitskräfte-Nachfrage und fachspezifisch dazu passender beruflicher Qualifikationsvermittlung hat im Rahmen der deutschen Technischen Zusammenarbeit seit Mitte der 1950er Jahre mehrere Generationen deutscher Gewerbeschulexperten umgetrieben.

Dessen ungeachtet kommt Schweickert zu dem Ergebnis: „Insgesamt lässt sich feststellen, dass die HIPC-Initiative einen signifikanten Beitrag zur Verbesserung der Einkommensverteilung und zur Armutsreduzierung leisten kann“ (S. 35), um dieses sogleich zurückzunehmen: „Es bleibt jedoch abzuwarten, ob die gebietskörperschaften in der Lage sind, die Mittelverwendung effektiv umzusetzen“ (S. 35). Zu den frühesten Lernprozessen internationaler Entwicklunszusammenarbeit seit den ambitiösen Fünfjahresplänen der 1950er Jahre gehört die Einsicht in den entscheidenden Engpassfaktor der Implementationskapazität des institutionellen Milieus.

In einem weiteren Szenario wird der beschränkte Kreditzugang und die mangelnde Mobilisierung der Ersparnispotentiale armer Haushalte thematisiert, mit dem Fazit, „dass eine flexible Kreditvergabe vor allem die Kleinbauern in die Lage versetzt, auf eine Erhöhung ihrer Angebotspreise mit Investitionen zu reagieren und damit ihre Realeinkommen dauerhaft zu steigern“ (S. 36).

Abschließend versucht Schweickert eine konzeptionelle Einordnung in die Gesamtthematik von Glaubwürdigkeit, Timing und Sequencing wirtschaftlicher Reformen. Die Armutsreduzierungsstrategie sei „vor allem als institutionelle Reform der internationalen Unterstützung zu würdigen. Sie liefert einen Rahmen für den nationalen Dialog, beteiligt arme Bevölkerungsgruppen dadurch stärker am politischen Willensbildungsprozess, stärkt durch quantitative Zielvorgaben das Problembewusstsein

und verdeutlicht die Notwendigkeit der Erhebung armutsrelevanter Daten. „Dies ist sicher ein Verdienst der Diskussion um einen Post-Washington-Konsens“ (S. 37).

Über diesen Verdienst mag man streiten. Ich freue mich auf eine kontroverse Diskussion.

PRIVATISIERUNG IN TRANSFORMATIONSLÄNDERN

von Thomas Apolte

A. Einleitung

Mehr als 12 Jahre sind nunmehr nach dem Zusammenbruch der sozialistischen Regime vergangen. Einige Länder dürfen heute nicht nur zu den demokratischen Rechtsstaaten, sondern ebenso zu den Marktwirtschaften westlichen Typs gezählt werden. Andere liegen in der Entwicklung marktwirtschaftlicher Institutionen noch zurück. Wieder andere haben bis heute weder grundlegende marktwirtschaftliche Strukturen noch demokratische Institutionen aufgebaut. Empirische Studien zeigen inzwischen nahezu einhellig, dass Länder, die eine konsequente Liberalisierung und Stabilisierung, verbunden mit einschneidenden institutionellen Reformen, signifikant erfolgreicher sind als solche, die die Transformation hinauszögern und einen langsameren und graduellen Übergang versuchen (Überblick bei Havrylyshyn et al. 2001). Außerdem zeichnete sich bereits sehr früh eine enge Korrelation zwischen dem erfolgreichen Aufbau demokratisch-rechtsstaatlicher Institutionen auf der einen Seite und marktwirtschaftlicher Strukturen auf der anderen Seite ab. Entsprechend eng ist die Korrelation zwischen den demokratisch-rechtsstaatlichen Institutionen einerseits und dem ökonomischen Erfolg andererseits (siehe etwa: Åslund et al. 1996; 2001).

Die mit Blick auf die Entwicklung demokratischer und marktwirtschaftlicher Strukturen besonders erfolgreichen Länder liegen praktisch alle in Mittel-Ost-Europa. Mit der bisherigen Ausnahme von China konnte praktisch kein einziges autoritär geführtes Land erfolgreich die institutionellen Strukturen einer Marktwirtschaft errichten. Zudem sind diese Länder durchweg von makroökonomischen Instabilitäten geplagt. Mit Beginn der Transformation brach aber nicht nur die Debatte um die Kompatibilität von Marktwirtschaft und Demokratie wieder auf. Vielmehr lebte auch die alte Auseinandersetzung um die Frage wieder auf, inwieweit Marktwirtschaft und Wettbewerb der Institution des Privateigentums bedürfen.

Ungeachtet solcher Debatten kann für eine Reihe von Ländern der Prozess der Privatisierung inzwischen als weitgehend abgeschlossen gelten. Manche Länder halten allerdings in noch erheblichem Umfang Produktionsmittel in staatlicher Hand. Schließlich hat in nicht wenigen Ländern – insbesondere in solchen der ehemaligen UdSSR – eine umfangreiche sogenannte „Nomenklatura-Privatisierung“ stattgefunden, indem sich ehemalige Partei- und Bürokratiefunktionäre unter dem Mantel der Einführung marktwirtschaftlicher Institutionen selbst mit Eigentumsrechten an jenen Produktionsmitteln ausgestattet haben, über die sie auch schon zu sozialistischer Zeit *de facto* die Verfügungsrechte ausübten. Unter reinen Effizienzaspekten muss dies nicht grundsätzlich schädlich sein, unter dem Aspekt der Fairness und der sozialen Akzeptanz des wirtschaftlichen Regimewechsels ist es das aber praktisch immer.

In diesem Beitrag werden zunächst die ökonomischen Gründe dafür geschildert, warum eine Marktwirtschaft letztendlich privater Eigentumsrechte bedarf und warum es im Sinne eines optimales *Sequencing* dennoch richtig war, zunächst einmal auch ohne bestehende private Eigentumsrechte auf eine marktwirtschaftliche Steuerung umzustellen, um im Anschluss eine zügige Privatisierung voranzutreiben. Darauf aufbauend wird ein Überblick über die wichtigsten Privatisierungsmethoden gege-

ben. Es folgt ein Überblick über den Stand der Privatisierung bei den Betrittskandidaten der EU. Schließlich werden die Erfahrungen mit der Privatisierung in ausgewählten Transformationsländern aufgezeigt und einige Gründe für die bisherigen Erfahrungen diskutiert.

B. Zur normativen Begründung von Privatisierung

Die ehrwürdige Debatte zwischen Ludwig von Mises sowie Friedrich August von Hayek auf der einen und Oskar Lange auf der anderen Seite, ob Marktwirtschaft und Wettbewerb des Privateigentums bedürfen, brach nach 1989 wieder auf. Diese Debatte wurde von zwei Faktoren genährt. Erstens ist die (Re-)Privatisierung des ehemals verstaatlichten Eigentums an den Produktionsmitteln *nolens volens* mit umfangreichen Vermögensverteilungseffekten verbunden und birgt insofern eine beachtliche gesellschaftliche Sprengkraft; und zweitens nimmt die Privatisierung praktisch des gesamten Produktionsvermögens einer Volkswirtschaft selbst dann in erheblichem Maße Zeit in Anspruch, wenn zu ihrem Zweck auf bis dahin nicht zur Anwendung gekommene Methoden der Massenprivatisierung zurückgegriffen wird. Die Dringlichkeit der Umstellung auf marktwirtschaftliche Lenkungsmechanismen ließ es aber nicht zu, bis zum Abschluss einer weitreichenden Privatisierung zu warten, und so musste für eine Übergangszeit marktwirtschaftliche Lenkung ohne Privateigentum funktionieren. Anders als in früheren Zeiten ging es diesmal aber nicht um die Frage, ob dauerhaft marktwirtschaftliche Lenkung mit staatlichem Eigentum an den Produktionsmitteln verbunden sein sollte. Vielmehr lautete die Frage, inwieweit eine Umstellung auf eine preisgesteuerte Marktwirtschaft unter Wettbewerb ohne klar definierte *property rights* in privater Hand ratsam sei.

So argumentierten manche Autoren, dass für die Einführung einer Marktwirtschaft die Eigentumsordnung letztlich relativ unerheblich sei, womit letzterer kaum mehr als eine symbolische Bedeutung für die Hinwendung zum Kapitalismus zukäme. Andere hielten es sogar für fatal, auf marktwirtschaftliche Lenkung umzustellen, ohne zuvor eine privatwirtschaftlich geprägte Eigentumsordnung zu etablieren. Für sie war die Eigentumsordnung damit kein Symbol, sondern vielmehr ein konstitutives Merkmal einer kapitalistischen Marktwirtschaft.

Entschieden wurde diese Frage wie so oft nicht durch akademische Debatten, sondern durch die Macht des Faktischen. Die dramatische Machterosion der politischen und bürokratischen Apparate lösten einen derart massiven Kontrollverlust über die Ressourcenlenkung aus, dass eine zügige Umstellung zu Preissteuerung und Wettbewerb, verbunden mit einer Stabilisierung der monetären und fiskalischen Aggregate, letztlich ohne ernsthafte Alternative blieb. Praktisch alle Staaten, die sich dieser Einsicht (zunächst) versperrt hatten und die nötigen Umstellungsschritte verschleppten, mussten dafür – teilweise sehr teuer – bezahlen.[1]

Auf akademischer Ebene dürften die Vertreter *beider* Seiten der Debatte in gewisser Weise Recht behalten haben. Denn wenngleich es zu einer zügigen Umstellung des Allokationsmechanismus auch keine Alternative gab und die marktwirtschaftliche Lenkung – wenn man so will – zunächst provisorisch auch ohne private Eigentumsrechte auskam, so kann sie ohne eine moderne Struktur von *property rights* letztendlich nicht jene positiven Wohlfahrtswirkungen entfalten, die die meisten Ökonomen

---

1 Unter den EU-Anwärtern war dies zunächst Ungarn, welches diesen Fehler aber relativ frühzeitig korrigierte. Nur dank seiner relativ guten Ausgangsbasis konnte Ungarn anschließend schnell wieder aufholen und kann im Augenblick sogar als führend bezeichnet werden. Nachhaltig zurückgefallen sind durch eine Verschleppung der nötigen Reformschritte unter den EU-Anwärtern vor allem Rumänien und Bulgarien, deren Beitritt zur EU dadurch zunächst einmal verschoben wurde.

von Marktwirtschaften westlichen Typs erwarten. Theoretisch hatte bereits *Oskar Lange* im Rahmen einer neoklassischen Modellstruktur überzeugend demonstriert, dass alle Marktergebnisse der vollständigen Konkurrenz ganz unabhängig von der Eigentumsstruktur reproduzierbar sind. Auf den Punkt gebracht bedeutet dies: Wenn es gelingt, in hinreichendem Maße Wettbewerbsdruck zu erzeugen – etwa durch Unternehmensneugründungen oder Freihandel – so werden sich alle Unternehmensleiter unabhängig von der Eigentumsstruktur wie Gewinnmaximierer verhalten müssen, wenn sie keine Subventionen erhalten und wenn sie den Untergang ihres Unternehmens abwenden wollen (siehe Tandon 1995 für eine moderne Fassung des Arguments). Insoweit ist die provisorische Funktionsfähigkeit einer Kombination von marktwirtschaftlicher Allokation und Staatseigentum nicht weiter verwunderlich. Um umgekehrt zu verstehen, warum eine solche Kombination letztendlich nicht die positiven Wohlfahrtswirkungen traditioneller kapitalistischer Marktwirtschaften erzeugen kann, bedarf es Ansätze, die über transaktionskostenfreie Gleichgewichtsmodelle hinausreichen. Zu bedenken sind dabei vor allem die Anreizwirkungen unterschiedlicher *Property-rights-Strukturen* in einer Welt mit Transaktionskosten sowie politökonomischen Wechselwirkungen zwischen Politik und Management. Ohne an dieser Stelle auf theoretische Details einzugehen, lassen sich die wichtigsten zusätzlichen Aspekte so zusammenfassen:

1. In einem Umfeld mit staatlichem Eigentum tendieren Manager dazu, nur wenige über die Existenzsicherung ihres Unternehmens hinausreichende Aktivitäten zu entfalten. Der Grund ist der fehlende Anreiz zur Erzielung ökonomischer Renten im Wege des Wechselspiels von Innovation und Imitation, wodurch die dynamische Effizienz beeinträchtigt wird. Es wird in diesem Sinne vergleichsweise wenige Unternehmen geben, die mit Prozess- und Produktinnovationen vorstoßen und dadurch andere Unternehmen unter wettbewerblichen Handlungszwang setzen.

2. Die Managerkontrolle staatlicher Unternehmen muss zwangsläufig über staatliche Stellen erfolgen, was eine gewisse Nähe der Unternehmensleitung zur bürokratischen und politischen Führung impliziert. Seit Stiglers *capture theory* ist aber bekannt, dass staatliche Kontrolleure nur allzu leicht zu Interessenvertretern derjenigen mutieren, die sie kontrollieren sollen. Solche Verquickungen induzieren in verschiedener Hinsicht zeitliche Inkonsistenzen der Politik, was insbesondere die Glaubwürdigkeit von politischen Ankündigungen untergräbt, eine konsequente Deregulierungspolitik, verbunden mit einem strikten Subventionsabbau zu betreiben. In der Folge werden die Budgetrestriktionen der Unternehmen tendenziell aufgeweicht, und dies verändert erwartungsinduziert selbst dann das Managerverhalten, wenn aktuell (noch) keine Subventionen fließen und noch keine schützende Marktregulierung eingeführt wurde. Die Rückwirkungen solch fehlgeleiteten Managerverhaltens auf den wirtschaftspolitischen Problemdruck können schließlich in eine Lähmung des Transformationsprozesses einmünden, womit deutlich werden dürfte, dass in einer nachhaltigen Transformationspolitik Liberalisierung, Subventionsabbau sowie fiskalische und monetäre Stabilisierung von einer konsequenten Privatisierungspolitik flankiert werden müssen.

3. Unternehmen in staatlicher Hand werden von ihren Prinzipalen häufig zu effizienzvermindernden Aktivitäten gedrängt. Empirische Analysen deuten darauf hin, dass staatliche Unternehmen mit einem signifikant höheren Arbeitseinsatz pro Outputeinheit arbeiten (Donahue 1989). Weiterhin werden staatliche Unternehmen für allgemeine politische Zielsetzungen missbraucht. Theoretische Überlegungen von Boycko et al. (1996) legen den Schluss nahe, dass es für Politiker mit geringeren politischen und administrativen Kosten verbunden ist, staatliche Unternehmen für effizienzmindernde Aktivitäten zu bewegen und dadurch entstehende Verluste des Unternehmens direkt im Staatsbudget abzufangen, als privatisierten Unternehmen zu diesem Zwecke Subventio-

nen zu zahlen. Diese theoretischen Ergebnisse werden inzwischen durch eine Vielzahl empirischer Studien unterstützt (Überblick bei: Megginson/Netter 2001, S. 347ff.).

4. Nur privatrechtlich definierte Eigentumsrechte an Unternehmen und deren Vermögen eröffnen den Zugang zum Kapitalmarkt, wodurch Restrukturierungen und Sanierungen von Unternehmen erleichtert werden. Ohne Privateigentum ist der Aufbau eines über einfache staatliche Schuldtitel hinausgehenden Kapitalmarktes ohnehin unmöglich, so dass nur in sehr begrenztem Maße zusätzliche Kapitalgeber aus dem In- und Ausland gewonnen werden können.

Weitgehend aufbauend auf diesen Aspekten werden in der Literatur die folgenden Ziele der Privatisierung genannt (vgl. Megginson/Netter, 2001, S. 324):

1. Förderung ökonomischer Effizienz;
2. Verringerung des staatlichen Einflusses auf die Wirtschaft;
3. Förderung eines breiten Aktienbesitzes in der Bevölkerung;
4. Verstärkung des wirtschaftlichen Wettbewerbs;
5. Unterwerfung der Unternehmen unter die Disziplin des Marktes;
6. Entwicklung eines Kapitalmarktes;
7. Erzielung von Privatisierungserlösen.

Die ersten sechs Ziele dieses Katalogs decken die oben angeführten Überlegungen ab, wenngleich sie gewisse Redundanzen aufweisen. Die letzte – unter Politikern grundsätzlich sicher nicht unbeliebte – Zielsetzung der Privatisierung ist indes nicht unproblematisch. Denn es handelt sich bei der Privatisierung technisch gesprochen nur um eine Portfolioentscheidung, die bei vollkommenen Kapitalmärkten die intertemporale Budgetrestriktion des Staates nicht berührt. Die intertemporale Budgetrestriktion kann wie folgt formuliert werden:

$$B = T - G + PE + r_S \cdot \sum_{t=0}^{\infty} \frac{RV - \Delta RV}{(1+r_D)^t} - r_F \cdot \sum_{t=0}^{\infty} \frac{BS}{(1+r)^t}. \qquad (1)$$

Hierbei ist B das intertemporale Budget, T sind die Steuereinnahmen, G die Ausgaben des Staates, PE sind die Privatisierungserlöse im Zeitpunkt t=0, RV ist das reale Produktivvermögen des Staates in t=0, ΔRV ist der in t=0 privatisierte Anteil des Produktivvermögens und BS ist die Bruttoschuld des Staates. Schließlich sind r_S, r_F und r_D jeweils die Ertragsrate des staatlichen Produktivvermögens, der Fremdkapitalzins und eine Diskontrate. Sofern sich der Kaufpreis des zu privatisierenden Produktivvermögens am künftigen Ertragswert dieses Vermögens in privater Hand bemisst, können die Privatisierungserlöse geschrieben werden als:

$$PE = r_P \cdot \sum_{t=0}^{\infty} \frac{\Delta RV}{(1+r_D)^t}, \qquad (2)$$

wobei r_P die Ertragsrate des privatisierten Vermögens in privater Hand repräsentiert. Setzt man diesen Ausdruck für die Privatisierungserlöse in die intertemporale Budgetbeschränkung (1) ein, so ergibt sich nach Umstellung:

$$B = T - G + (r_P - r_S) \cdot \sum_{t=0}^{\infty} \frac{\Delta RV}{(1+r_D)^t} + r_S \cdot \sum_{t=0}^{\infty} \frac{RV}{(1+r_D)^t} - r_F \cdot \sum_{t=0}^{\infty} \frac{BS}{(1+r)^t}. \qquad (3)$$

Bei vollkommenen Kapitalmärkten gilt: $r_P=r_S=r_F=r_D$. Unter diesen Bedingungen reduziert sich die Budgetrestriktion zu dem einfachen Ausdruck:

$$B=T-G+(RV-BS), \tag{4}$$

wobei der Klammerausdruck (*RV-BS*) das Nettovermögen des Staates ausdrückt. Das privatisierte Nettovermögen des Staates ΔRV taucht hier gar nicht mehr auf, was daran liegt, dass jedes Vermögen die gleiche Ertragsrate erzielt, unabhängig davon, ob es im staatlichen Sektor oder im privaten Sektor oder zur Tilgung von Schulden verwendet wird. Anders stellen sich die Dinge allerdings dar, wenn die Kapitalmärkte nicht vollkommen sind – was realistischerweise anzunehmen ist. Aus den oben angeführten Gründen ist es ebenso realistisch anzunehmen, dass der private Sektor produktiver als der staatliche ist. Dann gilt $r_P>r_S$, und es entsteht im Falle einer Privatisierung eine Ausweitung der Budgetrestriktion in Höhe von:

$$\Delta B = (r_P - r_S) \cdot \sum_{t=0}^{\infty} \frac{\Delta RV}{(1+r_D)^t} . \tag{5}$$

Dieser Betrag, und nicht etwa der gesamte Privatisierungserlös *PE* nach Maßgabe von Gleichung (2), stellt die wirkliche Ausweitung des intertemporalen Budgets des Staates dar. Im Prinzip eignet sich der Staat mit dem Betrag ΔB die Effizienzgewinne der Privatisierung an. Ob es indes sinnvoll ist, diesen Zuwachs dem Staat zuzuführen, hängt davon ab, welche Verwendung dafür vorgesehen ist. Sinnvoll erscheint dies jedenfalls nur, wenn:

- mit diesen Zuflüssen staatliche Schuld abgetragen und damit die künftige Zinsschuld des Staates verringert werden kann;
- temporäre Lasten der Transformation geschultert werden, die künftig nicht mehr anfallen und ohnehin entweder eine staatliche Schuldaufnahme oder einmalige Zwangsabgaben erfordern würden;
- langfristige Infrastrukturinvestitionen damit getätigt werden können.

Solange die Zuflüsse nicht konsumtiv verwendet werden, bestünde ansonsten nur die Möglichkeit, in ertragstragende Vermögenswerte zu investieren, womit aber im Falle von Eigenkapitalanlagen die Privatisierung *de facto* rückgängig gemacht und ansonsten lediglich ehemaliges Eigenkapital in Fremdkapital umgewandelt würde. Beides kann nicht sinnvoll sein, wie es ohnehin nicht sinnvoll ist, dass staatliche Stellen gesellschaftliches Vermögen verwalten. Insofern wäre es sinnvoll, wenn Unternehmen verkauft werden und wenn sich keine der obigen drei Verwendungen anbietet, die Einnahmen an die Bevölkerung zurück zu verteilen – etwa im Wege einer temporären Steuersenkung.

Ein gewisses politökonomisches Problem ergibt sich daraus, dass nicht nur ΔB, sondern der gesamte Privatisierungserlös *PE* zunächst einmal liquiditätswirksam werden wird, so dass Politiker versucht sein könnten, dies als willkommenen budgetären Spielraum unmittelbar zu verausgaben. Sie würden damit erstens darauf verzichten, den Effizienzgewinn der Privatisierung der Bevölkerung zugute kommen zu lassen, und sie würden darüber hinaus zweitens die Quelle künftiger staatlicher Einnahmen austrocknen (Schipke 2001, S. 37ff.).

Zusammenfassend kann jedenfalls festgehalten werden, dass die Erzielung von Privatisierungserlösen kein eigenständiges Ziel sein kann. Zunächst einmal sind Privatisierungserlöse ohnehin nur in dem Maße relevant, wie sie die Opportunitätskosten in Form einer Verwendung des Vermögens in staatli-

cher Hand überschreiten. Sofern sie dies aber tun, drücken sich in den Privatisierungserlösen genau jene Effizienzgewinne der Privatisierung aus, welche als vorrangiges Ziel der Privatisierung gelten, sofern das oberste Ziel der Privatisierung die Verbesserung des Wohlstandes der Bevölkerung ist.

C. Strategien der Privatisierung in Transformationsländern

Auch mit Blick auf die Privatisierungsstrategien wird man auf einem sehr hohen Abstraktionsniveau zunächst einmal zu dem Ergebnis gelangen, dass die Wahl der Strategie das letztendliche Privatisierungsergebnis unberührt lässt. Unter der Annahme effizienter Kapitalmärkte mit hoher Anpassungsgeschwindigkeit, eindeutiger Marktgleichgewichte und der Irrelevanz von Pfadabhängigkeiten wird die Privatisierungsstrategie lediglich darüber entscheiden, ob und in welchem Maße Privatisierungserlöse beim Staat anfallen und wie zügig die Privatisierung vollzogen wird. Die im Anschluss an eine Privatisierung vorzufindende Marktstruktur bleibt in einer solchen Welt von der Wahl der Privatisierungsstrategie weitgehend unberührt. Denn nach erfolgter Privatisierung wird sich ein effizienter Sekundärhandel mit den entstandenen Eigentumsrechten entfalten, der dafür sorgt, dass die dahinter stehenden Ressourcen jeweils in die produktivste Verwendung gelenkt werden. Dies beinhaltet dann auch Neustrukturierungen und Sanierungen von Unternehmen, welche aus dieser Sicht folgerichtig am besten bereits in privater Hand erfolgen sollten.

Schließt man sich einer solchen Einschätzung an, so rückt der Aspekt der Geschwindigkeit zwangsläufig ins Zentrum der Überlegungen, denn je eher private Eigentumsrechte spezifiziert sind, desto eher können effiziente Kapitalmärkte das Übrige tun und eine effiziente Allokation herbeiführen. Diese Auffassung hat wohl maßgeblich die in einigen Ländern angewendeten Massenprivatisierungsprogramme inspiriert, zumal ein hohes Vertrauen in effiziente Märkte zumeist gepaart ist mit einer Skepsis gegenüber Vermögen in staatlicher Hand, so dass der mit den Massenprivatisierungsstrategien verbundene Wegfall von Privatisierungserlösen nicht als Problem erachtet wird, sondern angesichts des latenten Missbrauchsverdachts gegenüber staatlichen Stellen sogar eher willkommen ist.

Bei allem Vertrauen in die grundsätzliche Effizienz der Märkte lehren die Erfahrungen mit den mittel- und osteuropäischen Privatisierungen aber, dass die Wahl der Privatisierungsstrategie nicht nur mit Blick auf die Geschwindigkeit eine Rolle spielt, sondern mindestens in der mittleren Frist auch bestimmte Strukturen sowie die Effektivität und Effizienz der Managementkontrolle mitbestimmt. Verantwortlich dafür sind vor allem Anpassungsrigiditäten sowie Transaktions- und Informationskosten. Zusammen genommen produzieren diese in verschiedener Hinsicht Pfadabhängigkeiten, die dafür verantwortlich sind, dass mit der Wahl der Privatisierungsstrategie nicht nur der Ablauf der Privatisierung selbst, sondern auf längere Zeit auch bestimmte Entwicklungspfade der Eigentums- und Unternehmensstruktur festlegt werden.

In einer groben Einteilung können folgende Methoden der Privatisierung unterschieden werden:

- Privatisierung durch Restitution;
- Privatisierung durch Verkauf von Staatseigentum;
- Insiderprivatisierung, also Verkauf oder Übergabe an Manager und/oder die Belegschaft;
- Massen- oder *Voucher*-Privatisierung;
- Privatisierung „von unten“ durch Neugründung von Unternehmen.

Die ehemals sozialistischen Länder sind in ihren Privatisierungsstrategien sehr unterschiedliche und teilweise gegensätzliche Wege gegangen. Wenngleich das Ziel weitestgehend unstrittig eine weitreichende Privatisierung war und ein solches Ziel angesichts der EU-Anwartschaft der meisten Länder auch gar nicht in Frage gestellt werden konnte, waren die Wege dorthin doch umstritten. Tabelle 1 zeigt einen groben Überblick über die Privatisierungsmethoden in jenen Ländern Mittel- und Osteuropas, die im Jahre 2004 zum Beitritt in die EU anstehen (siehe auch: Bornstein 1997; Garibaldi et al. 2001, S. 142).

Die meisten Länder haben Mischstrategien mit gewissen Schwerpunkten gewählt. Vor allem das für seine konsequente Strategie der Massenprivatisierung bekannte Tschechien hat neben dieser Methode in nicht unbedeutendem Umfang auch auf die Methode des Direktverkaufs zurückgegriffen. Neben Tschechien haben vor allem Lettland und Litauen sowie teilweise auch Polen und Estland Massenprivatisierungen mit Hilfe von *vouchers* vorgenommen. Allein Ungarn hat auf jede Mischstrategie verzichtet und praktisch vollständig die Methode des Verkaufs des Produktivvermögens verwendet. Es bediente sich hierbei ähnlich wie Ostdeutschland einer Art Treuhandgesellschaft. Im Folgenden seien einige Bemerkungen zu den jeweiligen Privatisierungsmethoden gemacht.

Tabelle 1: Privatisierungsmethoden in ausgewählten Transformationsländern

	Direktverkauf	**Massen-privatisierung**	**Insider-privatisierung**	**Restitution**
Tschechien	++	++	-	+
Estland	++	+	-	-
Ungarn	++	-	-	-[1)]
Lettland	+	++	-	-
Litauen	++	++	+	-
Polen	++	+	++	-
Slowakei	+	+	+	+
Slowenien	+	+	++	+

++ bedeutende Rolle; + weniger bedeutende Rolle; - keine Rolle

[1)] Teilweise wurden Gutscheine zum Erwerb von Anteilen an privatisiertem Vermögen als Kompensation für frühere Enteignungen gewährt.

Restitution

Sofern die ehemaligen Eigentümer identifizierbar sind und kein Streubesitz bestanden hat, kann die Restitution eine grundsätzlich schnelle und effektive Methode der Privatisierung darstellen. Dies setzt aber voraus, dass sich die Eigentumsrechte, wie sie vor der Enteignung durch die sozialistischen Regime bestanden haben, ohne allzu großen Aufwand feststellen lassen. Wenn die Restitution als Methode grundsätzlich zugelassen wird und die Privatisierung rechtsstaatlichen Grundsätzen Rechnung tragen soll, so können ansonsten lähmende Verfahren die Privatisierung und damit die effiziente Nutzung des Vermögens verschleppen. Eine weitere Voraussetzung für eine erfolgreiche Restitution ist, dass sich der Wert des Vermögens während der Zeit des staatlichen Eigentums nicht so wesentlich verändert hat, dass ein Zusammenhang zwischen dem Wert des ehemaligen Besitzes und dem des zur Privatisierung anstehenden Besitzes kaum mehr sinnvoll herstellbar ist. Insofern bietet sich Restitu-

tion vor allem an, wenn das Vermögen vergleichsweise kurz im Besitz des Staates gewesen ist und wenn es durch Investitionen oder Desinvestitionen nicht in seiner Substanz völlig verändert wurde. Daher eignen sich vor allem kleinere Besitztümer, landwirtschaftliche Flächen, Wohnungen, Häuser sowie kleinere Geschäfte und Restaurants für eine Restitution (Brada 1996, S. 68ff.). Außerdem bietet sich eine Restitution in den mittel- und südeuropäischen Ländern auf Grund der kürzeren sozialistischen Phase eher an als in den Ländern der ehemaligen UdSSR, in denen ohnehin nur noch die Erben der ehemaligen Eigentümer zum Zuge kommen können und im übrigen kaum mehr die nötigen Dokumente zum Nachweis des ehemaligen Eigentums der Vorfahren existieren.

Ziemlich genau entlang der Linie dieser Aspekte bewegten sich in den ehemals sozialistischen Ländern auch die Entscheidungen für und gegen eine Restitution. Tendenziell restituierten eher die mittel- und südosteuropäischen Länder. Dort wurden vornehmlich landwirtschaftliche Flächen sowie teilweise auch Häuser und kleinere Betriebe an die ehemaligen Besitzer oder deren Erben zurückerstattet. Doch gab es auch innerhalb der Länder Mittel- und Südosteuropas durchaus unterschiedliche Herangehensweisen. Eine vergleichsweise große Aufmerksamkeit schenkten Slowenien und Tschechien der Restitution. Ungarn bot vor allem den ehemaligen Eigentümern von landwirtschaftlichen Gütern Gutscheine für den Erwerb privatisierter Unternehmen und Güter als Kompensation für die verlorenen Besitztümer an. Polen konzipierte zunächst einige Restitutionsprogramme, die aber praktisch alle im Prozess der politischen Auseinandersetzungen zerrieben wurden, so dass die Restitution in Polen letztendlich praktisch keine Rolle für die Privatisierung spielte. Dies hängt allerdings auch damit zusammen, dass es den Kommunisten in Polen nie wirklich gelungen war, die Landwirtschaft zu kollektivieren, so dass auch während der sozialistischen Zeit rund 80 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche in privater Hand verblieb. In den baltischen Ländern und in den Ländern der ehemaligen UdSSR spielte die Restitution erwartungsgemäß keine Rolle. Eine überragende Rolle hat die Restitution aber nirgendwo gespielt. Selbst Slowenien als der Spitzenreiter bei der Restitution privatisierte nicht mehr als zehn Prozent auf diesem Wege, gefolgt von Tschechien mit rund fünf Prozent.

Privatisierung durch Verkauf von Staatseigentum

Die Ungarn brachten ihre Entscheidung für einen Verkauf des Staatseigentums auf die Formel: Nur wer für die Ressourcen zahlen muss, wird damit auch sorgfältig umgehen. Ökonomen, die eine transaktionskosten- und friktionsfreie Welt mit uneingeschränkt effizienten Kapitalmärkten vor Augen haben, werden sich einer solchen Losung nicht gern anschließen wollen. Denn wer ohne eigene Aufwendungen in den Besitz von Produktivvermögen kommt, hat immer die Option, dieses zu verkaufen, und er wird den höchsten Preis von demjenigen Käufer erzielen, der über die produktivsten Verwendungsmöglichkeiten verfügt. Umgekehrt wird man aber im Verkauf selbst kein substanzielles Problem entdecken, welches sich etwa, wie häufig befürchtet, daraus ergibt, dass sich nicht genügend inländische Kaufkraft zum Erwerb des Eigentums in der Hand der Bevölkerung befindet. Effiziente Märkte werden bei schwacher Kaufkraft die Kaufpreise bis zum Gleichgewichtsniveau fallen lassen. Alternativ dazu kann auch auf ausländische Käufer zurückgegriffen werden, allerdings mit dem Effekt, dass Inländer von der Kaufkraft ausländischer Bieter leicht überboten werden und insofern nicht mehr zum Zuge kommen. Eine effiziente Verwendung der dann höheren Verkaufserlöse kann aber auch in diesem Falle der Bevölkerung zugute kommen. So kann der Staat diese an die Bevölkerung zurückverteilen oder Schuldentilgungen vornehmen und damit den steuerfinanzierten Schuldendienst der Zukunft verringern. Im Prinzip wäre das Ergebnis das gleiche, als ob der Staat das Eigentum unentgeltlich an die Bevölkerung verteilte, und diese es im Anschluss an ausländische Investoren auf eigene Rechnung verkaufte.

In der Realität sehen die Dinge freilich etwas anders aus:

- Die Übertragung von Produktivvermögen an jene Personen, die die dafür produktivste Verwendung haben, findet auf den Märkten nicht friktionsfrei statt und kann erhebliche Zeit in Anspruch nehmen;
- Preise können Rigiditäten aufweisen, so dass nicht unbedingt gewährleistet ist, dass sich für das angebotene Produktivvermögen in hinreichendem Maße Investoren finden lassen;
- Schließlich besteht die Gefahr, dass der Staat Privatisierungserlöse nicht zur Erhöhung der Wohlfahrt der Bürger verwendet, sondern im Gegenteil zum Aufbau neuer Schulden missbraucht.

Der Direktverkauf weist angesichts dieser Relativierungen bestimmte Vorzüge und Nachteile auf. Der wichtigste Vorzug liegt darin, dass das Eigentum unmittelbar an jene Investoren wandert, die hierfür eine produktive Verwendung vor Augen haben, weil sie ansonsten angesichts des Kaufpreises Verluste befürchten müssten. Allerdings funktioniert dies nur dann effizient, wenn der Staat sich die Investoren beim Verkauf ausschließlich nach Maßgabe ihrer Zahlungsbereitschaft aussucht. Der Verkauf durch staatliche Stellen macht die Verkaufsmethode anfällig für politische Einflüsse, durch die weitere Kriterien eingeschmuggelt werden und das Produktivvermögen am Ende möglicherweise doch in falscher Hand landet. Prominente Beispiele für solche Zusatzkriterien sind Arbeitsplatz- oder Investitionszusagen sowie regional- und strukturpolitisch motivierte Entscheidungen über den Einsatz der Ressourcen. Die Folge sind häufig massive Zugeständnisse beim Verkaufspreis, die insofern nur einen Indikator für die sich dahinter verbergende Fehlallokation darstellen. Besonders drastisch fielen die Folgen bekanntlich im Falle der Privatisierung in Ostdeutschland aus, welche mit einem Fehlbetrag der 1994 aufgelösten Treuhandanstalt von 230 Mrd. DM endete, nachdem man ursprünglich mit Privatisierungserlösen von rund 600 Mrd. DM gerechnet hatte. Einschränkend hierzu muss man allerdings konzedieren, dass der Ertragswert der ostdeutschen Unternehmen allein durch die Hochlohnpolitik sowie die Übernahme des kostspieligen Regelwerks und Sozialsystems der Bundesrepublik Deutschland dramatisch gefallen ist.

Trotz dieser Probleme konnte Ungarn mit seiner auf den Direktverkauf konzentrierten Privatisierung bis zum Jahr 2001 Erlöse in Höhe von über 30 Prozent des Bruttoinlandsprodukts erzielen; das sind immerhin 1568 US-$ pro Kopf der Bevölkerung. Zum Vergleich wurde die Privatisierung in Ostdeutschland mit 2811 DM pro Kopf Gesamtdeutschlands bezuschusst – in Kaufkraftparitäten entspricht das etwa der gleichen Summe wie in Ungarn, nur mit umgekehrtem Vorzeichen! Unterstellt man einmal, dass der Kapitalstock der vergleichsweise wohlhabenden DDR pro Kopf in Ertragswerten gemessen mindestens so hoch gewesen sein muss wie in Ungarn, so belaufen sich die Effizienzverluste der Privatisierung plus jener Verluste, die sich aus der Übernahme westdeutscher Regulierungs- und Sozialstaatsniveaus sowie der Lohnpolitik ergaben, auf mindestens zweimal 2811 DM, also 5622 DM pro Kopf der Bevölkerung Gesamtdeutschlands!

Tabelle 2 gibt einen Überblick über Privatisierungserlöse in denjenigen Transformationsländern, die 2004 der EU beitreten werden. Interessant ist, dass Tschechien trotz seiner Konzentration auf die Massenprivatisierung immer noch die zweithöchsten Privatisierungserlöse pro Kopf der Bevölkerung aufweist. Hierin schlägt sich nieder, dass Tschechien neben der *Voucher*-Privatisierung auch sehr aktiv den Direktverkauf von Unternehmen betrieben hat.

Anders als beim obigen Vergleich Ostdeutschlands mit Ungarn dürfen diese Daten aber keineswegs als Indikatoren für den Erfolg der Privatisierung oder der Transformation insgesamt betrachtet werden, weil die Erzielung von Erlösen aus ökonomischer Sicht kein eigenes Ziel der Privatisierung sein

kann. Insofern spiegeln sich in diesen Größen in erster Linie unterschiedliche Privatisierungsstrategien wider.

Tabelle 2: Privatisierungserlöse in ausgewählten Transformationsländern

	Privatisierungserlöse in % des BIP	*(1) Pro-Kopf-BIP*	**Privatisierungserlöse pro Kopf in US-$**
Ungarn	30,3	5228	1584
Tschechien	12,9	5503	710
Slowakei	18,2	3694	672
Polen	12,4	4649	577
Litauen	10,8	3450	373
Estland	7,2	4039	291
Slowenien	2,7	9509	257
Lettland	4,5	3233	146

Quelle: EBRD (2002).

Insiderprivatisierung

Unter Insiderprivatisierung wird die Übergabe oder der Verkauf von Produktivvermögen an Insider des Produktionsbetriebs selbst verstanden, also im Wesentlichen an das Management (*management buy out* MBO) und/oder an die Belegschaft (*employee buy out* EBO). Das Wissen der Insider um betriebliche Abläufe und Probleme könnte als Argument für eine solche Insiderprivatisierung gelten, und naheliegenderweise wird dieses Argument auch gerne als Legitimation einer Insiderprivatisierung herangezogen. Die Realität sieht in der Regel aber anders aus. Insiderprivatisierungen haben entweder in Ländern stattgefunden, in denen die Arbeiterschaft einen erheblichen Einfluss auf wirtschaftspolitische Entscheidungen während der relevanten Phase der Transformation hatte. Oder sie haben in Ländern stattgefunden, in denen es kaum einen nennenswerten Wechsel in den politischen und bürokratischen Eliten zu Beginn der Transformation gegeben hat und in denen der Korruptionsgrad besonders hoch ist. Ein zunächst großer Einfluss der Arbeiterschaft lag in besonderem Maße in Polen vor, dessen Systemwechsel im Jahre 1989 vor allem von der Gewerkschaft *Solidarność* in enger Verbindung mit der katholischen Kirche erzwungen worden war. Ein nur bedingter Wechsel in den politischen und bürokratischen Eliten sowie ein vergleichsweise hohes Maß an Korruption gilt dagegen vor allem für Russland und die übrigen ehemaligen Staaten der ehemaligen UdSSR, mit Ausnahme der drei baltischen Staaten.

Eine Übernahme durch das Management muss abseits von den Verteilungs- und Gerechtigkeitsaspekten grundsätzlich nicht problematisch sein, weil das Management die Verhältnisse und möglicherweise auch die notwendigen Anpassungsschritte so gut wie oder sogar besser beurteilen kann als ein von außen kommendes Management (Morck et al. 1988). Wenngleich dies kaum bestreitbar ist, so treten in den Transformationsländern einige besondere Verhaltensweisen zutage (Frydman u.a. 1999, S. 1169ff.). So kann beobachtet werden, dass das Management eingebunden ist in alte Netzwerke und sich insgesamt sehr konservativ verhält. Häufig ist dieses Verhalten verbunden mit aktivem *Rent-seeking* mit Hilfe alter Netzwerke, so dass die Strategie des Managements mehr auf eine Verhinde-

rung von Wettbewerbsdruck denn auf eine effiziente Anpassung unter Wettbewerb hinausläuft. Bleiben auch die politischen und bürokratischen Eliten im Amt, wie das insbesondere in den Staaten der ehemaligen UdSSR der Fall ist, so ändert sich häufig sehr wenig am Verhalten der Unternehmen, und es kommt zu einer Verschleppung der Transformation, obwohl die Privatisierung formell weit vorangeschritten sein mag. Schlimmer wird es noch, wenn die Manager diesen Zustand als dauerhaft betrachten oder sich selbst für den Fall eines absehbar härteren Sanierungskurses keine Chancen mehr für einen Verbleib in ihrer Managerposition ausrechnen können. Nicht selten eignen sich die Manager die Vermögensbestände des Unternehmens dann in mehr oder weniger offener Weise privat an (*asset stripping*).

Nicht unbedingt besser liegen die Dinge, wenn bei der Privatisierung die Belegschaft in besonderem Maße berücksichtigt wird, auch wenn dies auf der Basis bestimmter Gerechtigkeitsnormen attraktiv erscheinen mag und insofern in manchen Ländern eine besondere Anziehungskraft ausübt (Earle/Estrin 1996). Es ist aus allokationstheoretischer Sicht bereits problematisch, wenn in einem Betrieb Kapitaleignerschaft und Arbeitsangebot zusammenfallen. Erst recht problematisch werden die Dinge, wenn die Kapitaleignerschaft an die Betriebszugehörigkeit gebunden ist, so dass die Kapitalanteile für den einzelnen Arbeitnehmer nicht unabhängig von der Betriebszugehörigkeit veräußerbar sind. Die Belegschaft hat dann den Anreiz, Betriebsgewinne in möglichst großem Maße an sich selbst auszuschütten. Auf diese Weise kann sie die Beschränkung der Veräußerbarkeit ihrer Kapitalanteile wenigstens in Höhe des Kapitalzuwachses umgehen, denn ausgeschüttete Gewinne unterliegen für den einzelnen Arbeitnehmer keinen Beschränkungen mehr. Weil auf diese Weise aber Thesaurierungen unterbleiben, die ansonsten zur Finanzierung von Investitionen verwendet werden könnten, untergräbt dieses Verhalten die finanzielle Basis für Neuinvestitionen des Unternehmens. Im Extremfall bleibt das Unternehmen ausschließlich auf Fremdkapital angewiesen.

Ein zweites Problem der Eigentümerbelegschaft liegt darin, dass diese den Einsatz von Arbeitskräften nicht nach Maßgabe der Gleichheit von Grenzproduktivität der Arbeit und marktgängigem Lohn bemessen, sondern nach Maßgabe der maximal erzielbaren Durchschnittsproduktivität der Arbeit. Letzteres maximiert zwar das Einkommen pro Arbeitnehmer in jedem Betrieb, ist aber gesamtwirtschaftlich ineffizient, solange bei Vollbeschäftigung die Grenzproduktivität unterhalb der Durchschnittsproduktivität liegt – was realistisch ist. Dann nämlich werden alle jene Arbeitnehmer nicht mehr beschäftigt, die die maximale Durchschnittsproduktivität nicht erwirtschaften können. Das Verhalten mündet so in eine suboptimale Höhe der Beschäftigung und erhöht die Rigidität des Arbeitsmarktes.

Wenn überhaupt eine Veräußerung an das Management oder die Belegschaft erwogen werden sollte, so sollte dies in jedem Falle unter Wahrung der vollen Handelbarkeit aller Anteile geschehen. Darüber hinaus ist diese Form der Privatisierung um so weniger empfehlenswert, je weniger entwickelt die Kapital- und Managermärkte sind und je geringer allgemein die Anpassungsflexibilität und die Wettbewerbsintensität der Märkte ist. Denn diese Faktoren verhindern die notwendige Reallokation der privatisierten Kapitalien nach erfolgter Privatisierung. Leider sind es aber häufig die selben Faktoren, die an einer Stelle auf eine Insiderprivatisierung drängen und an einer anderen Stelle zugleich die Entwicklung von anpassungsflexiblen Kapital- und Managermärkten behindern sowie die Wettbewerbsintensität der Märkte reduzieren. Insbesondere lässt sich beobachten, dass ein großer Anteil an Insiderprivatisierungen mit einer vergleichsweise schwachen Börsenkapitalisierung verbunden ist und dass ausländische Investoren entweder abgeschreckt oder sogar systematisch verdrängt werden. Eine hohe Börsenkapitalisierung und das Engagement ausländischer Investoren sind indes Faktoren, die in besonderer Weise geeignet sind, die Managementkontrolle zu verbessern und damit die marktgerechte Restrukturierung der Unternehmen forcieren.

In Polen hat man den Druck auf eine stärkere Beteiligung der Arbeiterschaft an der Unternehmensführung dadurch zu kanalisieren versucht, dass man den Arbeitern einen Teil der Aktien privatisierter Unternehmen überlassen oder zu Vorzugskonditionen angeboten hat. Auf diesem Wege hat der polnische Staat den Arbeitern die Verfügungsrechte an Unternehmen quasi abgekauft, die diese in der sozialistischen Spätphase im Zusammenhang mit vielerlei Experimenten zur Arbeiterselbstverwaltung erworben hatten (Bornstein, 1997, S. 327ff.; Brada, 1996; S. 73; Schüsselbauer, 1988, S. 160). Es handelte sich bei den Anteilen für die Arbeiter aber um reguläre und vollständig veräußerbare Aktien, die keine weiteren Sonderrechte beinhalteten und umgekehrt keinen Beschränkungen unterlagen. Dennoch ist es in Polen insgesamt zu einem relativ starken Einfluss von Insidern auf die Unternehmensführung gekommen. Letzteres gilt indes in ungleich stärkerem Maße für Russland und die übrigen Staaten der ehemaligen UdSSR mit Ausnahme der drei baltischen Staaten. Hier dominierte die Insiderprivatisierung sogar, und zwar zumeist zugunsten des Managements.

Massen- oder *Voucher*-Privatisierung

Unter Massenprivatisierung versteht man generell die kostenlose Abgabe von Unternehmensaktien an die Bevölkerung. Sie eignet sich insofern nur für große Kapitalgesellschaften. Als Argumente für eine Massenprivatisierung finden sich vor allem (Błaszczyk 1995; Bornstein 1997, S. 331f.):

- die Einsicht, dass die Erzielung von Verkaufserlösen kein eigenes Privatisierungsziel sein kann und umgekehrt eher zum Missbrauch durch den politischen Sektor einlädt;
- die geringen Ersparnisse in der Bevölkerung, die entweder zu einem drastischen Absinken der Kaufpreise von Unternehmen führen muss oder dazu, dass inländische Bieter von Ausländern herausgedrängt werden;
- die hohe Geschwindigkeit, mit der das Staatsvermögen über eine Massenprivatisierung veräußert werden kann, was vor allem auch beinhaltet, dass die neuen privaten Eigentümer anstehende Sanierungen übernehmen und nicht die staatliche Bürokratie;
- Überlegungen zur Fairness, wonach im Zuge einer Massenprivatisierung alle Bewohner in gleichem Maße die Chance erhalten, einen Anteil am Produktivvermögen zu erhalten.

Massenprivatisierungen fanden vor allem in Tschechien und Russland statt, aber auch in Lettland, Litauen und in Polen. Tschechien zeichnet sich mit seinem Massenprivatisierungsprogramm dadurch aus, dass es Insiderprivatisierungen dabei vermied, was vor allem in Russland misslungen ist (Kehr 2000, S. 138ff.f). Tschechien war zudem mit seiner Massenprivatisierung sehr schnell und privatisierte auf diesem Wege schon sehr früh den überwiegenden Anteil der großen Unternehmen, was in anderen Ländern einen teilweise erheblich höheren Zeitbedarf erforderte. Daher galt die tschechische Privatisierung lange als Modellfall für eine erfolgreiche Massenprivatisierung.

Bevor größere Unternehmen in Tschechien aber in die Massenprivatisierung einbezogen wurden, versuchte man, sie auf konventionellem Wege zu privatisieren. Zunächst wurden die Unternehmen in Kapitalgesellschaften umgewandelt (Brada 1996, S. 72). Sodann hatten die Unternehmen selbst Pläne für ihre Privatisierung vorzulegen. Es durften aber auch Privatisierungspläne von fremden Investoren vorgelegt werden. Auf der Basis dieser Pläne wurde zunächst ein Direktverkauf versucht. Die verbleibenden Unternehmen wurden in zwei Massenprivatisierungswellen angeboten. Jede Person konnte zu diesem Zwecke einen Block mit *vouchers* (Gutscheinen) gegen eine Verwaltungsgebühr von umgerechnet 28 € erwerben, mit deren Hilfe in einem Bietverfahren Aktien gekauft werden konnten. Der Preis pro Aktie wurde in einem mehrstufigen computergestützten Verfahren auf der Basis von Ange-

bot und Nachfrage ermittelt. Die erste Welle der Massenprivatisierung erfolgte zwischen Oktober 1991 und Dezember 1992 mit insgesamt 1491 Unternehmen, und zwar noch in der Tschechoslowakischen Föderation. Die zweite Welle lief in der Tschechischen Republik zwischen August 1992 und November 1994 mit 861 Unternehmen ab. Ausdrücklich konnten auch Investment-Fonds gegründet werden, die an Stelle von Individuen Aktien erwarben und so auch Kleinbietern die Möglichkeit gestreuter Portfolios eröffneten. Dies geschah in der Tat und führte zu einer erheblichen Konzentration von Betriebsvermögen in der Hand der Investmentfonds. So vereinigten die sieben größten Fonds fast 32 Prozent der veräußerten Aktien der ersten Privatisierungswelle auf sich (Schüsselbauer 1998, S. 214). Die meisten dieser Investment-Fonds wurden von Banken gegründet. Nicht erlaubt im Gegensatz zur russischen Massenprivatisierung war hingegen der Handel mit *vouchers* vor Beginn der eigentlichen Privatisierung.

In Polen wurden die Aktien der 514 im Rahmen der Massenprivatisierung zu veräußernden Unternehmen auf verschiedene Gruppen und Institutionen aufgeteilt. Zur Vermeidung allzu breit gestreuter Aktienanteile und einer Verbesserung der Unternehmenskontrolle konnte die Bevölkerung lediglich Anteile an staatlich gegründeten „Nationalen Investment-Fonds“ (NIF) erwerben. Für jedes Unternehmen wurde ein dominierender Investment-Fonds vorgesehen, der den größten relativen Anteil erhielt. Ein anderer Anteil wurde auf die übrigen Fonds verteilt, und ein weiterer größerer Anteil wurde entweder an die Arbeiter des betreffenden Unternehmens verteilt oder diesen zu Sonderkonditionen – in der Regel die Hälfte des regulären Preises – verkauft. Verbleibende Aktien blieben zunächst in der Hand des Staates.

Die russischen *vouchers* wurden direkt in Rubel denominiert und berechtigten zum Kauf auch kleinerer Unternehmen oder Unternehmensanteilen. Weiterhin waren die *vouchers* innerhalb der Bevölkerung handelbar, womit die Ausgabe der *vouchers* teilweise den Charakter von Geldschöpfung erhielt, wenngleich die Tauschmittelfunktion der *vouchers* eingeschränkt war, weil sie nicht als offizielles Zahlungsmedium akzeptiert werden durften. Es wurden sehr viele vor allem regional gebundene Investment-Fonds gegründet, die sich beim Kauf der Unternehmensanteile engagierten. Im Ergebnis bewirkte die lokale Bindung der Investment-Fonds und die Handelbarkeit der *vouchers* eine Begünstigung von lokalen Insidern und Unternehmensinsidern.

Im Anschluss an eine allgemein sehr positive Einschätzung vor allem der tschechischen Massenprivatisierung dominieren heute eher die kritischen Stimmen. Zweifellos muss die russische Massenprivatisierung vorerst als Misserfolg gewertet werden. Ob die tschechische Massenprivatisierung letztendlich als Erfolg gewertet werden kann, bleibt im Moment noch offen.[2] Durch die große Bedeutung der Investment-Fonds in der Hand einiger Banken ist einerseits eine erhebliche Konzentration entstanden. Darüber hinaus hat sich das tschechische Modell der Unternehmenskontrolle auf diese Weise eher dem bankenorientierten deutschen Typ angenähert als dem kapitalmarktorientierten angelsächsischen Typ.[3] Letzteres mag man unterschiedlich beurteilen. Allerdings fehlt im Augenblick den Banken und den Investment-Fonds die notwendige Kapazität in qualitativer wie quantitativer Hinsicht für eine effektive Kontrolle der zahlreichen Unternehmen in ihrem Verantwortungsbereich. Auch wird mitun-

---

2 Kritisch äußern sich unter anderem: Katz/Owen 2002; Megginson/Netter 2001, S. 345f.

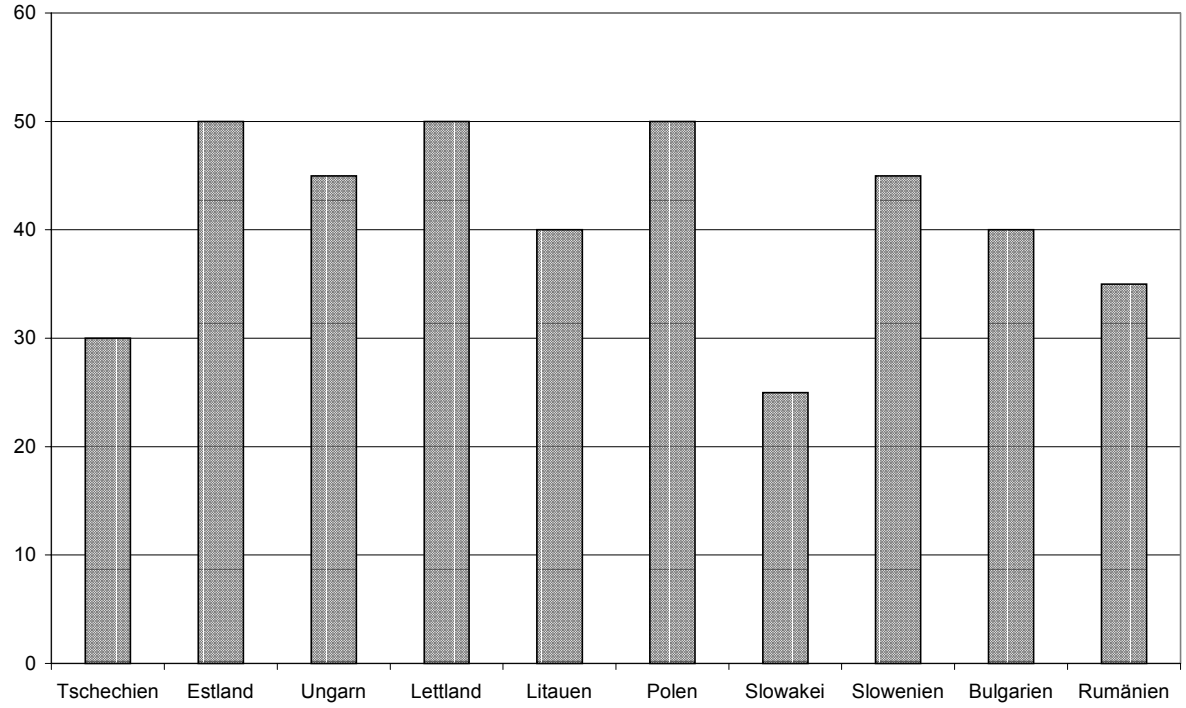
3 Gerade die kapitalmarktorientierte Philosophie der Unternehmenskontrolle hatte aber wichtige Argumente für die *Voucher*-Privatisierung geliefert, nicht zuletzt, weil sie auf einen zügigen und effizienten Sekundärhandel mit den privatisierten Aktien vertraut und im übrigen dem Kapitalmarkt selbst die Übernahme hinreichend effektiver Kontrollfunktionen zutraut. Ironischerweise hat die kapitalmarktorientierte Philosophie damit selbst dazu beigetragen, dass sich das tschechische System der Unternehmenskontrolle tendenziell dem bankenorientierten deutschen Typ angenähert hat. Die in Estland dominierenden deutschen Berater aus der Treuhandanstalt hatten jedenfalls gerade wegen ihrer bankenorientierten Philosophie und der damit verbundenen Befürchtungen über eine schwache Unternehmenskontrolle bei breit gestreutem Aktienvermögen strikt von *Voucher*-Privatisierungen abgeraten.

ter befürchtet, dass die Doppelrolle der Banken als Kreditgeber und Eigentümer den Sanierungs- und Umstrukturierungsprozess bremsen könnte, weil die Banken ihre Unternehmen schützen oder doch zumindest den eigenen Abschreibungsbedarf von notleidenden Krediten in Grenzen halten wollen. Schließlich wanderten privatisierte Unternehmen zumindest teilweise – wenn auch temporär – wieder unter die Kontrolle staatlicher Institutionen, wenn die Banken selbst noch nicht privatisiert waren.

Privatisierung „von unten“ durch Neugründung von Unternehmen

Die Privatisierung "von unten" durch Neugründung spielte in allen Transformationsländern von Beginn an eine zentrale Rolle. Vor allem war der sich neu entwickelnde Privatsektor in der frühen Phase der Transformationskrise so ziemlich die einzige Quelle für eine dynamische Wirtschaftsentwicklung. Naturgemäß entwickelte sich der Sektor neu gegründeter Unternehmen sehr verbrauchernah und fungierte so als Puffer, mit dem ein Teil der ansonsten schwierigen wirtschaftlichen Lage abgefangen werden konnte. Schätzungen zufolge betrug der Anteil der Wertschöpfung neu gegründeter Unternehmen am Bruttoinlandsprodukt im Jahre 1995 in den meisten Ländern Mittel- und Osteuropas bereits mehr als 40 Prozent (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Anteil der Wertschöpfung von Start-up-Unternehmen am Bruttoinlandsprodukt 1995



Quelle: Johnson et al. (1997), S. 37.

Der Beitrag der *Start-ups* an der Überwindung der Transformationskrise wird deutlich, wenn man sich die Dynamik der inoffiziellen Wirtschaft ansieht, denn aus ihr ist im Wesentlichen die auf Neugründungen basierende Privatwirtschaft zumindest der ersten Transformationsphase hervorgegangen. Bis etwa zur Mitte der 1990er Jahre wurde deren Wertschöpfung entweder gar nicht oder nur sehr bedingt bei der Berechnung des Bruttoinlandsprodukts berücksichtigt. Zwar sind damit auch die Schätzungen über den Umfang der Wertschöpfung des inoffiziellen Sektors nur recht grob. Dennoch verzerrt es das Bild der Transformationskrise erheblich, wenn diese Wertschöpfung zunächst nicht berücksichtigt wird, im späteren Verlauf und mit verbesserten Statistiken dann nach und nach aber doch.

Insgesamt dürfte sich ein wesentlich weniger dramatisches Bild sowohl des wirtschaftlichen Niedergangs in der ersten Phase der Transformation als auch des Wiederaufstiegs im Anschluss daran ergeben, wenn man die inoffizielle Wirtschaft mit berücksichtigt (Åslund, 2001, S. 4ff). Auf der Basis von Schätzungen von Johnson et al. (1997a) wurde in Tabelle 3 die Dynamik des inoffiziellen Sektors im Vergleich zum offiziellen Sektor nachgezeichnet. So betrug der Anteil des offiziellen Sektors am Bruttoinlandsprodukt im Jahre 1989 zwischen 6 Prozent in der ehemaligen ČSSR und 27 Prozent in Ungarn. Bis 1992 stieg dieser Anteil auf Werte zwischen 17 Prozent in der Tschechischen Republik und bis zu 39 Prozent in Litauen an.

Tabelle 3: Dynamik des inoffiziellen Sektors nach 1989

	Inoffizieller Sektor in Prozent des BIP		**BIP 1989=100**	**Wertsschöpfung des inoffiziellen Sektors 1989=100**
Land	**1989**	**1992**	**1992**	**1992**
Tschechien	6	17	85	238
Estland	12	25	69	147
Ungarn	27	31	82	93
Lettland	12	34	60	172
Litauen	12	39	71	230
Polen	16	20	84	106
Slowenien	6	18	78	228
Bulgarien	23	25	74	82
Rumänien	22	18	75	61

Quelle: Johnson et al. (1997a), S. 183; eigene Berechnungen.

Das offizielle Bruttoinlandsprodukt sank zwischen 1989 und 1992 um Werte zwischen 15 und 40 Prozent und ist damit der "offizielle" Indikator für die Tiefe der Transformationskrise in den ehemals sozialistischen Ländern. Diese Indikatoren zeigen aber nicht, dass die Wertschöpfung des inoffiziellen Sektors im gleichen Zeitraum um bis zu 138 Prozent zunahm. Zwar darf das zum Teil sehr niedrige Ausgangsniveau der inoffiziellen Wirtschaft nicht vergessen werden; und in der Tat ist der Zuwachs der Wertschöpfung in der inoffiziellen Wirtschaft in den Ländern mit einem hohen Ausgangsniveau gering oder gar negativ. Aber auch dort ist mit Ausnahme Rumäniens die inoffizielle Wirtschaft in ganz erheblich geringerem Maße von der Transformationskrise betroffen als die offizielle Wirtschaft. Bezieht man die nach dieser ersten Phase von Beginn an "offiziell" gegründeten *Start-ups* in die Überlegungen mit ein, so dürfte insgesamt trotz aller Unsicherheit der obigen Schätzungen unzweifelhaft die Privatisierung "von unten" den größten Teil der wirtschaftlichen Dynamik in den Transformationsländern ausgemacht haben. Dies sollte bei allen Kontroversen um die Privatisierung der staatlichen Unternehmen nicht übersehen werden.

D. Stand der Privatisierung

In den Ländern, die 2004 der EU beitreten werden, ist die Privatisierung inzwischen sehr weit fortgeschritten. Die Europäische Entwicklungsbank fasst die Transformationserfolge in Indizes zusammen, wobei – grob charakterisiert – ein Indexwert von 4,3 bedeutet, dass der Standard traditioneller Marktwirtschaften erreicht ist, während ein Indexwert von 1 praktisch keinerlei bisherige Transformationserfolge anzeigt. Insbesondere die Privatisierung von kleineren Unternehmen („kleine Privatisierung") ist in diesen Ländern praktisch abgeschlossen.[4] Mit einem Indexwert von 4,3 für alle zur EU-Integration anstehenden Länder befinden sich praktisch keine kleinen Unternehmen mehr in staatlicher Hand (siehe Tabelle 4). Demgegenüber fallen die später zu integrierenden Länder Bulgarien und Rumänien noch deutlich ab. Bei den großen Unternehmen („große Privatisierung") hat noch kein Land den Indexwert 4,3 erreicht, der unter anderem beinhaltet, dass mehr als 75 Prozent der großen Unternehmen in privater Hand sein müssen.

Insbesondere fallen hier aber auch noch erhebliche Unterschiede auf. So liegen Lettland und Slowenien noch bei einem Indexwert von 3, der unter anderem beinhaltet, dass weniger als 50 Prozent der großen Unternehmen in privater Hand liegen. Dieses Bild wird noch einmal durch den Anteil des Privatsektors am Bruttoinlandsprodukt bestätigt, welcher von 65 Prozent im Falle von Slowenien und Lettland bis zu 80 Prozent im Falle von Tschechien und Ungarn reicht. Interessant ist im Zusammenhang mit der Unternehmenskontrolle schließlich auch der Stand der Reform des Bankensystems. Ein Indikator hierzu ist der Anteil der Aktiva staatlicher Banken an den gesamten Bankaktiva. Hier liegen Tschechien, Estland, Lettland und die Slowakei jeweils unter fünf Prozent, Ungarn liegt immerhin unter zehn Prozent. Besonders hoch liegt der Anteil Polens mit rund einem Viertel aller Aktiva. Auffällig ist auch, dass Slowenien mit seinen Privatisierungserfolgen insgesamt unter den neuen EU-Mitgliedern am schlechtesten abschneidet.

Tabelle 4: Stand der Privatisierung in ausgewählten Transformationsländern

	EBRD Index *kleine Privatisierung*	**EBRD Index *große Privatisierung***	**Privatsektor in Prozent des BIP**	**Anteil der Aktiva staatlicher Banken**	**EBRD Index der Reform des Bankensektors**
Tschechien	4,3	4	80	3,8	3,7
Estland	4,3	4	75	0	3,7
Ungarn	4,3	4	80	9	4
Lettland	4,3	3	65	3,2	3,3
Litauen	4,3	3,3	70	12,2	3
Polen	4,3	3,3	75	24,4	3,3
Slowakei	4,3	4	80	4,9	3,3
Slowenien	4,3	3	65	48,4	3,3
Bulgarien	3,7	3,7	70	19,9	3
Rumänien	3,7	3,3	65	45,5	2,7

Quelle: EBRD *(2002).*

4 Eine detaillierte Dokumentation der Bedeutung der einzelnen in Tabelle 3 angegebenen Indexwerte findet sich im Anhang.

Bei den noch verbleibenden Unternehmen in staatlicher Hand handelt es sich erwartungsgemäß einerseits um solche aus dem traditionellen schwerindustriellen Bereich und der Montanindustrie und andererseits um sensible Bereiche wie den Luft- und Schiffverkehr sowie den Finanzsektor. Im Einzelnen handelt es sich um Unternehmen in der Stahlindustrie sowie der Energieerzeugung (Gas, Öl, Kohle) inklusive Raffinerien. Hinzu kommt der Kohlebergbau sowie die Gewinnung von Kupfer und Silber. Teilweise sind Fluggesellschaften in staatlicher Hand, und in Litauen und Lettland ist es der Schiffverkehr. In Polen sind noch große Banken und eine marktbeherrschende Versicherung in staatlicher Hand und teilweise ist Agrarland noch nicht privatisiert.

E. Zwischen hohen Erwartungen und Enttäuschung: Erfolge der Privatisierung und verbleibende Probleme

Die empirische Literatur zum Erfolg der Privatisierung ist inzwischen sehr umfangreich. Zunächst konzentrierten sich die Studien auf die Privatisierung in den „alten“ Marktwirtschaften und untersuchten dort, inwieweit die in die Privatisierung gesetzten Erwartungen erfüllt wurden. In der Regel setzen die Untersuchungen auf der Mikro-Ebene an und vergleichen die Effizienz von privatisierten Unternehmen mit solchen in staatlicher Hand, oder sie vergleichen die Effizienz der Unternehmen in den Jahren vor und nach der Privatisierung. Erhebliche Beachtung hat dabei eine Untersuchung von Megginson et al. (1994) gefunden, deren Autoren eine Vielzahl von Kennzahlen des Unternehmenserfolges verwendeten und in praktisch jeder Messgröße eine signifikante Verbesserung vorfanden. Megginson et al. untersuchten eine Auswahl von 149 privatisierten Unternehmen in traditionellen Marktwirtschaften auf Änderungen in folgenden Kennziffern im Anschluss an die Privatisierung:

- Umsatz-, Gesamtkapital- und Eigenkapitalrentabilität;
- Umsatz insgesamt und pro Arbeitnehmer;
- Nettoeinkommen pro Arbeitnehmer;
- Investitionen im Verhältnis zum Umsatz sowie im Verhältnis zum Gesamtkapital;
- Beschäftigung;
- Fremdkapitalquote;
- Dividendenzahlungen insgesamt und im Verhältnis zum Umsatz.

Die Umsatz- und Gesamtkapitalrendite stieg signifikant an, ebenso der Umsatz und – mehr noch – das Nettoeinkommen pro Arbeitnehmer. Die Investitionen stiegen ebenso in beiden Kennziffern, was mit der theoretischen Erwartung übereinstimmt, dass staatliche Unternehmen tendenziell unterkapitalisiert sind. Ebenso stiegen die Umsätze insgesamt signifikant an. Überraschend an den Ergebnissen dieser Studie ist indes, dass auch die Beschäftigung der Unternehmen in den Jahren nach der Privatisierung signifikant zunahm, weil vor allem von Seiten vieler Privatisierungsgegner immer wieder Befürchtungen über größere Entlassungswellen in der Folge einer Privatisierung geäußert werden. Zwar nimmt der Umsatz pro Arbeitnehmer in den privatisierten Unternehmen zu, so dass für jede Umsatzeinheit weniger Arbeitnehmer beschäftigt werden. Dieser Effekt wird aber durch die dynamische Entwicklung des Umsatzes mehr als kompensiert. Auch nimmt die Fremdkapitalquote der Unternehmen signifikant ab, was sich die Autoren damit erklären, dass privatisierten Unternehmen im Gegensatz zu Staatsunternehmen der Zugang zu neuen Eigenkapitalquellen am Kapitalmarkt offen steht (Megginson et al. 1996, S. 439f.). Schließlich nehmen die Dividendenzahlungen in privatisierten Un-

ternehmen erheblich zu. Die Ergebnisse von Megginson et al. wurden durch viele weitere Studien ähnlicher Art immer wieder bestätigt.[5]

Mit Blick auf die Transformationsländer bietet sich allerdings eine im Vergleich zu traditionellen Marktwirtschaften unterschiedliche Sachlage, weil es hier nicht um jeweils eine Reihe von einzelnen zu privatisierenden Unternehmen in einem bestehenden privatwirtschaftlichen Umfeld geht. Vielmehr ist es das Ziel, Unternehmen in einem Umfang von etwa 90 Prozent des gesamten Produktivvermögens einer Volkswirtschaft in kurzer Zeit in staatliche Hand zu überführen. Hinzu kommt, dass der Privatisierungsprozess begleitet ist von den insgesamt ungünstigen und unsicheren gesamtwirtschaftlichen sowie institutionellen Umständen der Transformation. Angesichts dieser Unterschiede des Privatisierungsprozesses zwischen traditionellen Marktwirtschaften und Transformationsländern würde es nicht verwundern, wenn die Ergebnisse der Privatisierung – zumindest in den ersten Jahren – anders ausfielen.

Studien, die auf der Länderebene ansetzen, bestätigen zunächst die Ergebnisse der für traditionelle Marktwirtschaften erstellten Untersuchungen. So finden verschiedene Studien einen positiven Zusammenhang zwischen bestimmten Politikvariablen, die die Privatisierung enthalten, und dem Wirtschaftswachstum (Berg et al. 1999; Havrylyshyn et al. 1998). Überraschenderweise kommt hinzu, dass die Privatisierungserlöse – anders als befürchtet – offenbar im Wesentlichen nicht missbraucht werden, um Budgetdefizite zu finanzieren. Dies findet Barnett (2000) in einer Untersuchung von 18 Schwellen- und Transformationsländern, in der er die fiskalischen Wirkungen der Privatisierung testet. Die gleiche Studie bestätigt im übrigen auch noch einmal, dass die Privatisierung die Arbeitslosigkeit nicht erhöht, sondern im Gegenteil sogar verringert. Diese Studien setzen aber auf der Länderebene an und behandeln die Privatisierung teilweise nur als einen Indikator für die Konsistenz und Konsequenz, mit der in den jeweiligen Ländern die Transformationspolitik vorangetrieben wird. Studien, die auf Firmensamples basieren, kommen für die Transformationsländer zu weniger eindeutigen Ergebnissen.

So hat Harper (2002) eine empirische Untersuchung über die im Zuge der Voucher-Privatisierung entstaatlichten Unternehmen in Tschechien durchgeführt und sich methodisch eng an der Untersuchung von Megginson et al. (1994) orientiert. Er nahm dabei 554 der in den beiden Wellen von 1992 und 1994 privatisierten Unternehmen in seine Stichprobe auf. Ähnlich wie in der Untersuchung von Megginson et al. testete er dabei den Erfolg der Unternehmen vor und nach der Privatisierung anhand der folgenden Kennziffern:

- Umsatz- und Kapitalrentabilität;
- Umsätze in realen Größen;
- Umsatz sowie Nettoeinkommen pro Arbeitnehmer;
- Beschäftigung.

Die Ergebnisse decken sich nur teilweise mit jenen der Studien über traditionelle Marktwirtschaften (siehe *Harper* 2002, S. 633ff.). Während die Umsatzrentabilität deutlich zunimmt, nimmt die Kapitalrentabilität ab. Auch die realen Umsätze gingen nach der Privatisierung zurück. Dagegen stiegen die Umsätze pro Arbeitnehmer und erst recht das Nettoeinkommen pro Arbeitnehmer deutlich an. Ein Vergleich der Ergebnisse der während der ersten Welle privatisierten Unternehmen mit denen aus der zweiten Welle zeigte weiterhin deutliche Unterschiede. So zeigten die Unternehmen der zweiten Wel-

---

5 Siehe etwa: Dewenter/Malatesta (2001); D'Souza/Megginson (1999). Eine Untersuchung für Entwicklungsländer findet sich bei Boubakri/Cossel (1998).

le signifikante Verbesserungen in allen Größen, mit Ausnahme der realen Umsätze und der Beschäftigung, während sich die Unternehmen der ersten Privatisierungswelle nach allen Kriterien verschlechterten. Mögliche Erklärungen für diese Unterschiede sieht Harper erstens in den politischen und ökonomischen Turbulenzen während der ersten Privatisierungswelle, die immerhin in die Zeit des Auseinanderfallens der Tschechoslowakischen Föderation sowie in die frühe Transformationskrise fiel.

Der auffälligste Unterschied in den Ergebnissen der tschechischen Transformation und jenen der traditionellen Marktwirtschaften liegt aber in der Entwicklung der Beschäftigung. Hier zeigt die Untersuchung von Harper einen Rückgang von durchschnittlich etwa 22 Prozent, während die Untersuchungen für die traditionellen Marktwirtschaften durchweg und überraschenderweise einen Zuwachs feststellten. Für die Unternehmen der zweiten Welle fiel der Rückgang der Beschäftigung zwar wesentlich kleiner aus als für die Unternehmen der ersten Welle; es blieb aber bei einem deutlichen Rückgang. Die Tatsache, dass die Effekte der Privatisierung im Rahmen der Transformation weniger eindeutig ausfallen, wird durch Beobachtungen in einzelnen Transformationsländern gestützt. Offensichtlich fallen die Erfolge der Privatisierung wie der Transformation umso weniger beeindruckend aus, je weiter man sich von der Ostgrenze der Europäischen Union in Richtung Osten und Südosten bewegt. Eine Reihe von eher qualitativ denn ökonometrisch angelegten Studien zeigt auf, dass Privatisierungen in Georgien, Armenien, Kasachstan, Kirgisien, Moldawien, der Ukraine und teilweise in Russland zu praktisch keinerlei Verhaltensänderung des Management und keinerlei Investitionen in neue Produkte oder Verfahren geführt hat (Überblick bei Nellis 1999). Wenn überhaupt sichtbare Umstrukturierungen stattgefunden haben, so fanden diese in sehr kleinen Geschäften oder Restaurants statt oder in einigen der wenigen größeren Unternehmen, welche an ausländische Investoren veräußert worden waren (Barbereis et al. 1996; Djankow 1998).

Der Schlüssel zum Verständnis der insgesamt unklaren Privatisierungsergebnisse liegt offensichtlich darin, dass die Privatisierung in den Transformationsländern nur teilweise zu einer effektiven Kontrolle des Managements geführt hat. In entwickelten Marktwirtschaften, deren Gütermärkte traditionell unter Wettbewerb operieren, deren Kapitalmärkte entwickelt sind und deren Regierungen in nur sehr begrenztem Maße Subventionen verteilen können, gestaltet sich der Wechsel von der staatlichen Kontrolle zu einer effektiven Kontrolle des Managements mit Hilfe der Kapitalmärkte, der Banken oder dominierender Kapitaleigner naturgemäß einfacher als in einem Umfeld der Transformation. Entsprechend kann eine Privatisierung nur dann zu einer erfolgreichen Kontrolle des Managements, verbunden mit einem hohen Anpassungsdruck hin zu einer an den Markterfordernissen ausgerichteten Unternehmensstruktur führen, wenn:

- hinreichend entwickelte Kapitalmärkte und ein marktwirtschaftlichen Standards entsprechendes Bankensystem bestehen;
- die Gütermärkte unter Wettbewerbsdruck stehen, so dass ineffiziente Unternehmen von Verlusten bis hin zum Konkurs bedroht werden; und
- die Verbindung zwischen Management und staatlicher Bürokratie weitgehend gekappt ist, so dass die Bürokratie ineffiziente Unternehmen weder durch Subventionen erhalten noch durch Regulierungen vor Wettbewerb schützen kann.

Ist nur eine der Bedingungen nicht erfüllt, so wird die Privatisierung leicht zu einem reinen Etikettenwechsel degradiert, in dem frühere Betriebsleiter und deren Kontrolleure aus der ehemaligen staatlichen Wirtschaftsbürokratie lediglich neue Funktionsbezeichnungen erhalten (und dabei als Privatpersonen mitunter nicht selten die Vermögenstitel der privatisierten Unternehmen halten). Zinnes et al. (2001) haben einen Index der wichtigsten Rahmenbedingungen entwickelt, anhand derer erkennbar ist, inwieweit Privatisierung lediglich zu einem Etikettenwechsel geführt hat oder „tiefer“ geht und

tatsächlich substanzielle Änderungen hervorgebracht hat. Ihrem Index entsprechend schnitten die baltischen Staaten sieben Jahre nach dem jeweiligen Start der Transformation am besten ab, gefolgt von den EU-Grenzstaaten, den Kaukasus-Staaten, den Balkan-Staaten sowie am Ende der Skala die westlichen Staaten der ehemaligen UdSSR (mit Ausnahme der baltischen Staaten) und die fünf zentralasiatischen Staaten. Mit Hilfe dieses Index haben die Autoren Regressionen gerechnet, deren jeweilige abhängige Variable aus verschiedenen makroökonomischen Indikatoren bestand. Die Regressionen zeigen signifikante Einflüsse einer tiefergehenden Privatisierung auf die ökonomischen Erfolge der betreffenden Länder.

Frydman et al. (1999) haben wiederum ähnlich wie Megginson et al. (1994) sowie Harper (2002) auf der Mikroebene angesetzt und Unterschiede von Unternehmen vor und nach der Privatisierung in Transformationsländern aufgezeigt. Anders als die vorherigen Untersuchungen haben sie ihre Schätzungen aber noch einmal disaggregiert und die dabei nach der Art der Privatisierung und der sich daraus ergebenden Leitungs- und Kontrollstruktur unterschieden. Dabei wurde eine Stichprobe von insgesamt 218 Unternehmen aus der Tschechischen Republik, aus Ungarn und aus Polen berücksichtigt. Auf der aggregierten Ebene gelangten die Autoren zu den auch für die Privatisierung in westlichen Ländern üblichen Ergebnissen, wenngleich die gemessene Zunahme der Produktivität sowie der Rückgang der Kosten pro produzierter Einheit zwar das erwartete Vorzeichen aufwiesen, aber nicht signifikant waren. Neben einer signifikanten Verbesserung des jährlichen Umsatzwachstums um über 7 Prozentpunkte wurde aber vor allem eine ebenso signifikante Zunahme der Beschäftigungswachstums um 3,3 Prozentpunkte pro Jahr festgestellt. Diese Ergebnisse galten aber nur auf der aggregierten Ebene. Unter Berücksichtigung spezifischer Privatisierungsformen traten nämlich ganz erhebliche Unterschiede zutage. Sehr erfolgreich waren jene Unternehmen, die durch ausländische Investoren übernommen worden waren. Deren Umsatzwachstum pro Jahr wuchs um über 12 Prozentpunkte gegenüber nicht privatisierten Unternehmen, und das Beschäftigungswachstum stieg um 8,4 Prozentpunkte. Bei Unternehmen, die von inländischen Finanzunternehmen oder Banken kontrolliert wurden, verbesserte sich die Umsatz- sowie Produktivitätsentwicklung signifikant, nicht jedoch die Beschäftigungsentwicklung.

Im Falle aller anderen neuen Eigentumsformen konnten mit einer Ausnahme keine signifikanten Veränderungen im Erfolg der Unternehmen mehr festgestellt werden.[6] Der Grund dafür liegt darin, dass die übrigen Formen entweder mit einer starken Beteiligung von Insidern an den Unternehmen, mit einer starken Streuung der Anteile oder mit einer aus sonstigen Gründen (noch) schwach ausgeprägten Kontrolle des Managements verbunden sind. Ersteres gilt vor allem für Beteiligungen durch inländische nicht-finanzielle Unternehmen, *Employee-buy-outs* sowie im Falle eines hohen staatlichen Aktienanteils formal privatisierter Unternehmen. Es gilt allerdings auch für *Management-buy-outs*, deren Unternehmenserfolg sich abgesehen vom Beschäftigungskriterium ebenfalls nicht signifikant veränderte. Eine starke Streuung der Anteilsrechte ergibt sich vor allem, wenn ein Unternehmen hauptsächlich von inländischen Individuen gehalten wird. Letzteres ist im Falle entwickelter Kapitalmärkte nicht problematisch, weil diese dann eine hinreichend starke Kontrolle über das Management ausüben können. Sind die Kapitalmärkte indes wenig entwickelt, so bleibt das Management eines Unternehmens bei weit gestreuten Anteilsrechten weitgehend ohne Kontrolle.

Als besonders problematisch identifizieren Frydman et al. Unternehmen, deren Kontrolle auf Insider übertragen wurde. Während sich deren Umsatz- und Produktivitätsentwicklung nicht signifikant entwickelte – letzteres sogar mit einem negativen Vorzeichen – veränderte sich hier allein die Beschäfti-

---

6 Die Ausnahme betrifft *Management-by-outs*, bei denen ein signifikanter Zuwachs in der Beschäftigungsdynamik festgestellt wurde.

gungsentwicklung signifikant positiv. Im Vergleich dazu verbesserten sich sowohl das Umsatz- wie auch das Produktivitätswachstum derjenigen Unternehmen signifikant, die an Outsider veräußert wurden.

Die Ergebnisse sowohl der Studie von Frydman et al. als auch jener von Zinnes et al. bestätigen eindrucksvoll die ganze Problematik der Privatisierung in einem Transformationsumfeld. Wettbewerb, Marktallokation, private Eigentumsrechte und harte Budgetschranken sowie ein geeignetes rechtliches und institutionelles Umfeld entfalten ein hohes Niveau und eine starke Dynamik des Wohlstandes. Sie können dies unglücklicherweise allerdings nur im Zusammenspiel miteinander. Fehlt es an einem oder an mehreren Elementen, so schwächt sich die Wirkung anderer Elemente ab oder verkehrt sich gar in ihr Gegenteil. Aus diesem Grund ist die Politik der raschen Privatisierung in den ehemals sozialistischen Ländern teilweise erheblich unter Beschuss genommen worden.

Doch abseits der Diskussionen um die konkreten Methoden der Privatisierung, die im Einzelfall mit erheblichen Fehlern behaftet war, läuft solche Kritik leicht Gefahr, das Kind mit dem Bade auszuschütten. Es mag auf den ersten Blick vernünftig erscheinen, die Unternehmen zur Vermeidung dieser Kontrollprobleme erst einmal unter staatlicher Kontrolle zu behalten und im Vorfeld zunächst funktionsfähige Kapitalmärkte und institutionelle Rahmenbedingungen für eine effektive Managementkontrolle zu etablieren. Doch vergleicht eine solche Forderung reale Zustände mit hypothetischen Idealwelten und ist insofern nicht zulässig. In der realen Welt ist im Zuge des Zusammenbruchs der sozialistischen Wirtschaftsplanung auch die Kontrolle über die Nutzung des betrieblichen Produktivvermögens durch den Staat verloren gegangen. Mit dem Zusammenbruch wurde deshalb eine Neuordnung der Verfügungsrechte an den Unternehmen zwingend notwendig, um einen ineffizienten Einsatz der Ressourcen sowie deren Missbrauch zumindest einzudämmen.

Die Vorstellung, die Unternehmen hätten zunächst weiterhin von der staatlichen Wirtschaftsbürokratie kontrolliert werden können, ist angesichts des Zusammenbruchs genau dieser Bürokratie kaum realistisch. Wohin es führt, wenn die Vertreter einer sich disintegrierenden staatlichen Wirtschaftsbürokratie mit den Betriebsleitern ehemals sozialistischer Produktionsstätten zusammentun und in ihrem Sinne die Verfügungsrechte der Betriebe neu ordnen, kann man in den meisten Staaten der ehemaligen UdSSR eindrucksvoll beobachten. Die Tatsache, dass dies dort unter dem Titel der Privatisierung stattfand, diente nur der Legitimierung im Rahmen einer neuen "marktwirtschaftlichen" Doktrin. Hätte dieser Prozess nicht unter dem Logo der Privatisierung stattgefunden, so hätte er sich angesichts der politischen, institutionellen und rechtsstaatlichen Umstände in diesen Ländern unter einem anderen Logo im Prinzip in der gleichen Weise abgespielt. Denn das Problem liegt weniger in der Privatisierung, sondern im Kontrollverlust der staatlichen Wirtschaftsbürokratie im Zuge des Zusammenbruchs des sozialistischen Systems.

Insofern dürfte auch der starke Insider-Einfluss, der sich in diesen Ländern in der Privatisierung durchgesetzt hat, ein Reflex auf die dortigen institutionellen und rechtsstaatlichen Verhältnisse sein. Umgekehrt bedeutet dies aber auch: In den erfolgreichen Transformationsländern Mittel- und Osteuropas wäre eine staatliche Kontrolle der Eigentumsrechte für eine Übergangszeit aufgrund der stabileren institutionellen und politischen Rahmenbedingungen eher möglich gewesen. Allerdings wäre sie dort aus den gleichen Gründen auch nicht erforderlich gewesen.

F. Ein kleiner Ausblick

Die vordringlichste Aufgabe der Privatisierung in den Transformationsländern ist es, den Zusammenbruch der Struktur der Verfügungsrechte am Produktivvermögen aus sozialistischer Zeit aufzufangen. Hierzu ist es wichtig, zügig neue Strukturen zu schaffen, mit deren Hilfe das Produktivvermögen einer möglichst effizienten Verwendung zugeführt wird sowie ein Missbrauch und Raubbau daran verhindert wird. Ob Strukturen, die hierzu geeignet sind, im engen Sinne als private Eigentumsrechte definiert werden können oder nicht, ist dabei zunächst einmal unerheblich. Für eine von Beginn an auf Privatisierung im Stile etablierter Marktwirtschaften ausgerichtete Strukturierung der Verfügungsrechte sprechen aber mindestens zwei Gründe: Erstens garantiert das Recht auf eine private Aneignung von Erträgen am effektivsten den effizienten Einsatz der betroffenen Ressourcen. Jede denkbare andere Form der Gewinnverwendung vermindert diesen Anreiz.

Zweitens ist die Managementkontrolle von Unternehmen gerade in den Transformationsländern besonders schwach, weil sich auch die staatliche Administration selbst in einem Transformationsprozess befindet – was häufig nur unzureichend beachtet wird. Wenn eine transformationsbedingt geschwächte staatliche Administration zusätzlich noch mit der anspruchsvollen Aufgabe der Kontrolle einer Vielzahl sehr heterogener staatlicher Unternehmen belastet wird, dann darf man sich als Ökonom über Ineffizienzen, Korruption und *asset stripping* nicht wundern. Im Vergleich dazu erfordert die Etablierung privater Eigentumsrechte im Stile etablierter Marktwirtschaften ein etwas bescheideneres Maß an administrativer Kapazität des Staates, und hierin liegt der entscheidende Vorteil einer zügigen Privatisierung auch und gerade unter den Bedingungen unsicherer institutioneller Rahmenbedingungen.

Die Tatsache, dass auch private Eigentumsrechte ein Mindestmaß an staatlich-administrativer Kapazität erfordern, entkräftet dieses Argument also nicht. Wohl aber erklärt sie die vergleichsweise enttäuschenden Ergebnisse der Privatisierung in den Ländern, in denen die Transformation des politischen Systems hin zu einer rechtsstaatlich flankierten Demokratie mit freien und kritischen Medien wenig fortgeschritten ist. So betrachtet bestätigt sich auch mit Blick auf die Privatisierung, dass Rechtsstaatlichkeit und Demokratie kein Luxus wohlstandsverwöhnter Marktwirtschaften sind, sondern eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Transformation. In dem Maße, in dem sich diese Faktoren durchsetzen, werden wir in der mittleren Frist die Entwicklung geeigneter Strukturen von privatwirtschaftlich orientierten Verfügungsrechten beobachten und in deren Folge auch wirtschaftliche Prosperität.

LITERATURHINWEISE

Åslund, A. et al. (1996), How to Stabilize: Lessons from Post-Communist Countries, Brookings Papers on Economic Activity, 1996: 1: 217-313.

Åslund, A. (2001), The Myth of Output Collapse after Communism. Carnegie Endowment Working Paper No. 18, Washington D.C.

Åslund, A. et al. (2001), Escaping the Under-Reform Trap, IMF Staff Papers, 48: 88 – 108.

Barbereis, N. et al. (1996), How Does Privatization Work? Evidence from Russian Shops, Journal of Political Economy, 104: 764 – 790.

Barnett, S. (2000), Evidence on the Fiscal and Macroeconomic Impact of Privatization. IMF Working Paper No. 00/130, Washington, D.C.

Berg, A. et al. (1999), The Evolution of Output in Transition Economies: Explaining the Differences. IMF Working Papers No. 99/73, Washington, D.C.

Błaszczyk, B. (1995), Various Approaches to Privatization in Poland. Their Implementation and the Remaining Privatization Potential. In: W. Quaisser et al., Hg., Privatization in Poland and East Germany. A Comparison, München: Osteuropa Institut.

Boycko, M. et al. (1996), A Theory of Privatisation, Economic Journal, 106: 309 – 319.

Bornstein, M. (1997), Non-Standard Methods in the Privatization Strategies of the Czech Republic, Hungary and Poland, Economics of Transition, 5: 323 – 338.

Boubakri, N. et al. (1998), The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: Evidence from Developing Countries, Journal of Finance, 53: 1081 – 1110.

Brada, J. C. (1996): Privatization Is Transition – Or Is It? Journal of Economic Perspectives, 10: 67-86.

Dewenter, K. et al. (2001), State-Owned and Privately-Owned Firms: An Empirical Analysis of Profitability, Leverage and Labor Intensity, American Economic Review, 91: 320 – 334.

Djankow, S. (1998), Ownership Structure and Enterprise Retructuring in Six Newly Independent States, mimeo, Washington, D. C.: World Bank.

D'Souza, J. et al. (1999), The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms in the 1990's. Journal of Finance, 54: 1396 – 1438.

Donahue, J. D. (1989), The Privatisation Process, New York: Basic Books.

Earle, J. S.; S. Estrin (1996): Employee Ownership in Transition. In: R. Frydman u.a., Hg., Governance in Central Europe and Russia, Vol, 1, Budapest: Central European University Press.

EBRD (2002), European Bank for Reconstruction an Development: Transition report 2002. Agriculture and Rural Transition. Economic Transition in Central and Eastern Europe an the CIS. London: EBRD.

Frydman, R. et al. (1999), When does Privatization work? The Impact of private Ownership on Corporate Performance in the Transition Economies, The Quarterly Journal of Economies, 11: 53- 91.

Garibaldi, P. (2001), What Moves Capital to Transition Economics? IMF Staff Papers, 48, Special Issue: 109- 145.

Harper, J. T. (1999), The Performance of Privatized Firms in the Czech Republic, Journal of Banking & Finance, 26: 621- 649.

Havrylyshyn, O. (2001), Recovery and Growth in Transition: A Decade of Evidence, IMF Staff Papers, 48, Special Issue: 53- 87.

Havrylyshyn, O. et al. (1998), Revovery and Growth in Transition Economies 1990-97: A Stylized Regression Analysis, IMF Working Paper 99/141, Washington, D.C.

Havrylyshyn, O.; R.. van Rooden (2000), Institutions Matter in Transition, but so do Policies. IMF Working Papers No. 00/70, Washington, D. C.

Johnson, S. et al. (1997), Politics and Entrepreneurship in Transition Economics, The William Davidson Institute, Working Paper No. 57, University of Michigan Business School.

Johnson, S. et al. (1997a), The Unofficial Economy in Transition, Brookings Papers on Economic Activity, 1997: 2: 159 – 239.

Katz, B.; J. Owen (2002), Voucher privatization: A detour on the road to transition? Economics of Transition, 10: 553 - 583.

Kehr, S. (2000), Die Bedeutung der Corporate Governance für den Transformationsprozess Osteuropas. Eine Analyse am Beispiel der Voucher-Privatisierung in Polen, Tschechien und Russland, Aachen: Shaker Verlag.

Megginson, W. L.; J. M. Netter (2001), From State to Market: A Survey of Empirial Studies on Privatization, Journal of Economic Literature, 34: 321- 389.

Megginson, W. et al. (1994), The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: An International Empirical Analysis, Journal of Finance, 94: 403- 452.

Morck, R. et al. (1988), Management Ownership and Market Evaluation: An Empirical Analysis, Journal of Financial Economics, 20: 293 – 315.

Nellis, J. (1999): Time to Rethink Privatization in Transition Economies? Finance and Development, 36.

Schipke, A. (2001), Why Do Governments Divest? The Macroeconomics of Privatization. Berlin: Springer.

Schlüsselbauer, G. (1998), Privatisierungsmethoden. Eine Analyse ihrer Ausgestaltung in den ehemals sozialistischen Ländern Mitteleuropas, Bern: Haupt.

Tandon, P. (1995), Welfare Effects of Privatization: Some Evidence from Mexico, Boston University International Law Journal, 13: 329 – 330.

Zinnes, C. et al. (2001), The Gains from Privatization in Transition Economies: Is “Change of Ownership” Enough? IMF Staff Papers, 48, 146 – 170.

ANHANG:
DOKUMENTATION DER EBRD-INDIZES

Index der „kleinen Privatisierung“

1 Wenig Fortschritt

2 Erheblicher Anteil privatisiert

3 Umfassendes Programm nahezu reif für eine Umsetzung

4 Vollständige Privatisierung kleiner Unternehmen mit handelbaren Eigentumsrechten

4+ Standards und „performance“ typisch für entwickelte Industrieländer: kein Staatseigentum an kleinen Unternehmen; effektive Handelbarkeit von Land.

Index der „großen Privatisierung“

1 Wenig Privateigentum

2 Umfassendes Programm nahezu reif für eine Umsetzung

3 Mehr als 25 Prozent der großen Unternehmen in privatem Eigentum oder im Prozess der Privatisierung (wobei der Prozess ein Stadium erreicht hat, in dem der Staat seine Eigentumsrechte effektiv aufgegeben hat), wobei möglicherweise noch erhebliche ungelöste Probleme mit Blick auf die Managementkontrolle bestehen.

4 Mehr als 50 Prozent der großen Unternehmen und Agrargüter in privatem Eigentum sowie erheblicher Fortschritt in der Managementkontrolle der Unternehmen.

4+ Standards und „performance“ typisch für entwickelte Industrielnder: mehr als 75 Prozent der Unternehmen in privatem Eigentum mit effektiver Kontrolle des Managements.

Index der Bankenreform und der Liberalisierung der Kapitalmarktzinsen

1 Nur geringer Fortschritt, der über die Errichtung eines zweistufigen Bankensystems hinausreicht.

2 Erhebliche Liberalisierung der Zinssätze und Kreditallokation; beschränkter Einsatz von direkten Kreditplafondierungen und Zinssatzgrenzen.

3 Erheblicher Fortschritt bei der Etablierung der Bankensolvenz sowie den Rahmenbedingungen für eine Bankenaufsicht und -regulierung; volle Liberalisierung der Zinssätze mit nur eingeschränktem Zugang zu Sonderkonditionen für günstigere Finanzierungen; erheblicher Anteil an Krediten an private Unternehmen und erhebliche Präsenz privater Banken.

4 Spürbare Entwicklung des Bankenrechts und der Bankenregulierung in Richtung auf BIZ-Standards; funktionsfähiger Wettbewerb zwischen Banken und effektive Bankenaufsicht; erheblicher Anteil an Krediten an private Unternehmen; substanzielle Finanzmarkttiefe.

4+ Standards und „performance“ von entwickelten Industrieländern; volle Übereinstimmung des Bankenrechts und der Bankenregulierung mit BIZ-Standards. Angebot des vollen Spektrums wettbewerblicher Bankendienstleistungen.

Quelle: EBRD (2002), S. 21.

REFORMPROZESSE, WACHSTUM UND ARMUTSMINDERUNG IN OSTASIEN – UNTER BESONDERER BERÜCKSICHTIGUNG CHINAS UND VIETNAMS

von Josef Stadlbauer

A. Vorbemerkung, Überblick

Als einer von zwei Nicht-Wissenschaftlern unter den Vortragenden dieses Limburg-Seminars werde ich mich hüten, in einen Wettbewerb zu den Wissenschaftlern zu treten. Vielmehr will ich meine komparativen Vorteile nutzen: Als Abteilungsvolkswirt für Ostasien in der KfW befasse ich mich regelmäßig vor allem im Rahmen des Länderratings und beim Verfassen von Sozioökonomischen Kurzanalysen mit den Ländern meiner Region.

Dabei geht es im Wesentlichen um zwei unterschiedliche Ziele. Das ist zum einen die Beurteilung der kurz-, mittel- und langfristigen Kreditwürdigkeit für die kommerziellen Kreditgeschäfte der KfW im Rahmen der Export- und Projektfinanzierung sowie für Marktmittelfinanzierungen im Rahmen der Finanziellen Zusammenarbeit. Zum anderen besteht die Aufgabe des Abteilungsvolkswirts in der Analyse der jeweiligen sozioökonomischen Rahmenbedingungen für die Ableitung von Förderstrategien der deutschen Entwicklungszusammenarbeit für die jeweiligen Länder oder auch für die Region insgesamt. Die beiden Ziele erfordern unterschiedliche Perspektiven und Analysen, die sich aber hervorragend ergänzen.

Die Erfahrungen der Regionalabteilung bei der Strategieumsetzung in der laufenden Projektarbeit sind ein drittes Element für die Urteilsbildung des Abteilungsvolkswirts betreffend „seine" Länder.

Dieses Paket von Perspektiven, Analysen und Erfahrungen ist das Pfund, mit dem ich hier für meinen Vortrag wuchern möchte. Ich habe mir bei der Vorbereitung erlaubt, den anfänglichen Arbeitstitel zu erweitern: Neben China und Vietnam möchte ich die Region als Ganzes hinsichtlich ihres Entwicklungs- und Reformprozesses beleuchten. Denn der Weg Chinas und Vietnams ist eingebettet in die allgemeine regionale Entwicklung, wie ich versuchen werde zu zeigen.

Mein Vortrag gliedert sich in drei Teile:

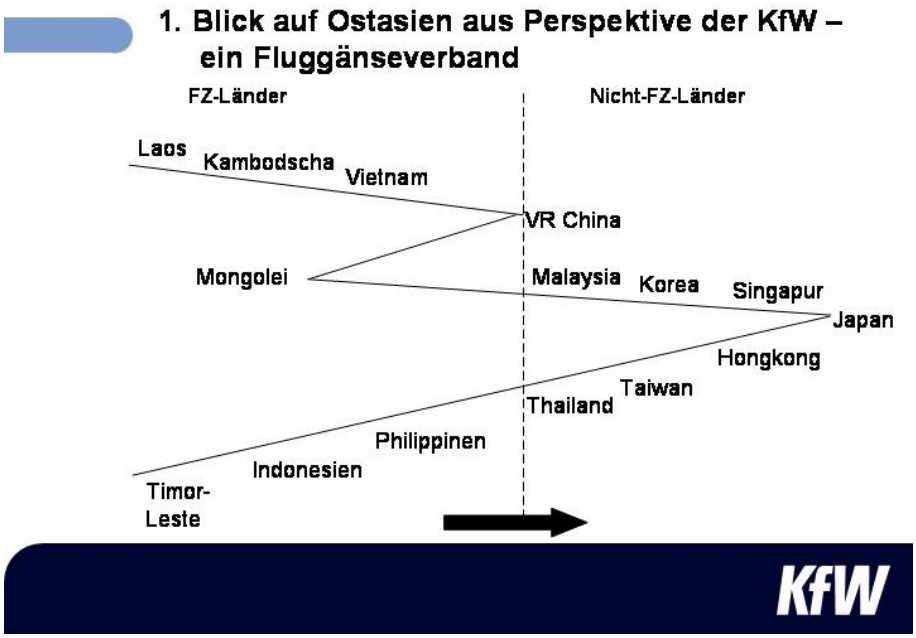
- Erstens einen Momentaufnahme: Der Blick auf Ostasien aus KfW-Perspektive;
- Zweitens ein Rückblick: Entwicklungsperformanz und Reformprozesse der Region nach der Asienkrise;
- Und drittens: Stand und Ausblick auf den Transformationsprozess in China und Vietnam.

B. Blick auf Ostasien aus der KfW-Perspektive

Als Gunnar Myrdal in den 60er Jahren des letzten Jahrhunderts das Standardwerk „Asian Drama – An Inquiry into the Poverty of Nations" schrieb, lag das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen eines Asiaten unter dem eines Afrikaners. Und die Perspektiven für Asien erschienen düster. Dann geschah die phänomenale Transformation in Ostasien, ausgehend von Japan, das den westlichen Lebensstan-

dard einholte; danach das hohe Wachstumstempo der Tigerstaaten und einiger ASEAN-Länder, zurzeit folgen China und Vietnam.

Zur Charakterisierung der Länder der Region siehe im Folgenden die Fluggänseformation, deren Idee aus den 30er Jahren des letzten Jahrhunderts von dem japanischen Ökonomen Akamatsu Kaname stammt, wie viele von Ihnen wohl schon wussten.



- Man kann zwei Gruppen von Ländern unterscheiden:
  - Japan mit großen und kleinen Tigern, darunter drei „graduierte“ FZ-Länder: Korea, Malaysia, Thailand
  - Entwicklungsländer in zwei Flügeln: oben Transformationsländer, unten Entwicklungsländer mit ordnungspolitischem Vorsprung
- Eine solche Formation ist einmalig unter den Entwicklungsregionen:
  - Sie gibt klare Orientierung (auch wenn Japan seit 10 Jahren als „Leitgans“ schwächelt) für Entwicklungspolitik und Akteure (Staat, Investoren, Konsumenten);
  - sie begünstigt Konsensbildung und Reformorientierung durch Sog von außen und Druck von innen.
- Die Transformationsländer in der Reihe nach China orientieren sich an China: Graduelle wirtschaftliche Reformen unter Beibehaltung eines staatlichen Unternehmenssektors und bei Priorität der politischen Stabilität, sprich des Machtmonopols der Kommunistischen Partei. Für China und Vietnam war dies bisher ein erfolgreiches Modell; Kambodscha, Laos und die Mongolei sind hier noch Nachzügler.
- Die Länder im unteren Flügel (Indonesien, Philippinen) sind zwar bei der Gestaltung ihrer wirtschafts- und finanzpolitischen Rahmenbedingungen weiter fortgeschritten, weisen aber große strukturelle Defizite auf politischer und gesellschaftlicher Ebene auf. In beiden Fällen handelt es sich eher um „klassische“ Entwicklungsländer mit langsamen Fortschritten ihrer Entwicklung.

- Die Formation soll das Gemeinsame in der Region illustrieren, wohl wissend, dass die Länder nicht (mehr) dem staatswirtschaftlichen Modell Japans folgen. Gleichwohl streben sie aber etwa bei der Ausgestaltung ihres makroökonomischen Managements, ihrer Industrie-Strukturentwicklung oder bei der Integration in die Weltwirtschaft durch Exportwachstum und Attrahierung von Direktinvestitionen in die gleiche Richtung und orientieren sich an Vorbildern der eigenen Region. Sie zeichnet eine überdurchschnittliche wirtschaftliche Dynamik aus sowie außerordentliche Erfolge in der Armutsbekämpfung. Sie teilen gemeinsame Werte wie Eigenverantwortung (Ownership) und Zukunftssicherung, die sich in hoher Ersparnisbildung sowie großen Anstrengungen bei Bildung und Erziehung ausdrücken. Die Grundstimmung ist von Entwicklungsoptimismus geprägt und der Erwartung von Pionierländern, das Beste noch vor sich zu haben.

Aber es handelt sich immer noch um Schwellen- beziehungsweise um Entwicklungsländer.

- Das zeigt sich beispielsweise in ausgeprägten Defiziten in der „menschlichen Entwicklung“. Beim Human Development Index, der drei Schlüsselindikatoren für Lebenserwartung, Bildung und Pro-Kopf-Einkommen zusammenfasst, ist die Tendenz unter FZ-Ländern nur für China eindeutig positiv.

1. Blick auf Ostasien aus Perspektive der KfW
Human Development Index (HDI) 2000

FZ_Länder		Nicht-FZ-Länder	
Philippinen	77	Hongkong	23
VR China	96	Singapur	25
Vietnam	109	Taiwan	n.v.
Indonesien	110	Rep. Korea	27
Mongolei	113	Malaysia	59
Kambodscha	130	Thailand	70
Laos	143		

Quelle: World Bank, Rang im Feld von 173 Ländern

KfW

- Festzustellen sind darüber hinaus hohe Anteile armer Bevölkerung insbesondere in Kambodscha und Laos, in China noch absolut gesehen viele Arme. Hohe Anfälligkeit für Armut (vulnerability) ist vor allem in Indonesien gegeben und zum Ausdruck kommend, wenn man die 2-USD-Armutsinzidenz betrachtet. Signifikante Fortschritte in der Armutsminderung derzeit im Wesentlichen in China und Vietnam.

1. Blick auf Ostasien aus Perspektive der KfW
Armut – 1 USD pro Tag (2002)

FZ-Länder	Anzahl in in Prozent	Anzahl in Millionen	Nicht-FZ-Länder	Anzahl in Prozent	Anzahl in Millionen
Philippinen	12	9	Hongkong	< 0,5	0
VR China	13	166	Singapur	< 0,5	0
Vietnam	11	9	Taiwan	< 0,5	0
Indonesien	8	16	Korea	< 0,5	0
Mongolei	n.a.	n.a.	Malaysia	< 0,5	0
Kambodscha	37	5	Thailand	4	3
Laos	31	2			

Quelle: World Bank

KfW

- Die Hilfeabhängigkeit zeigt ausgeprägte Unterschiede (andere denkbare Indikatoren weisen hier ein ähnliches Bild auf. Nur China ist letztlich hilfeunabhängig.

1. Blick auf Ostasien aus Perspektive der KfW
Hilfeabhängigkeit

Empfangene Official Development Assistance in Prozent der Bruttoanlageinvestitionen.

FZ-Länder		Nicht-FZ-Länder	
Philippinen	4	Hongkong	0
VR China	0,4	Singapur	0
Vietnam	20	Taiwan	0
Indonesien	6	Korea	0
Mongolei	75	Malaysia	0.2
Kambodscha	84	Thailand	0
Laos	81		

Quelle: Weltbank, World Development Indicators 2002

KfW

- Das Finanzsektorrating ist ein guter Indikator für auch für die Rahmenbedingungen über den engeren Finanzsektor hinaus. Es wurde übrigens nach der Asienkrise, der dann eine Russland- und Brasilienkrise folgte, von uns systematisiert und ist seitdem regelmäßig Bestandteil des Länderratings. Tendenz ist gleich bleibend und nach oben gerichtet, d. h. gleich bleibende oder sich leicht verbessernde Rahmenbedingungen, insgesamt zurzeit keine großen Bewegungen, auch nicht bei China, das ein schlechtes Finanzsektorrating aufweist.

1. Blick auf Ostasien aus Perspektive der KfW
KfW-Finanzsektor-Rating (2003)

FZ-Länder	Rating	Tendenz	Nicht-FZ-Länder	Rating	Tendenz
Philippinen	2	↓	Hongkong	3	→
VR China	1	→	Singapur	3	→
Vietnam	1	→	Taiwan	2	↑
Indonesien	1	→	Korea	2	↑
Mongolei	1	→	Malaysia	2	↑
Kambodscha	1	→	Thailand	1	→
Laos	1	→			

Minimum: 0 Punkte, Maximum: 3 Punkte

KfW

- Das Länderrating, das quantitative makroökonomische Indikatoren und qualitative Bewertung der Wirtschafts- und Finanzpolitik – einschließlich des Finanzsektorratings -, aber auch der sozialen und allgemein politischen Lage zusammenfasst, stellt die Länder in folgende relative Ordnung. Im Zuge der Asienkrise wurden von uns Thailand, Südkorea, Malaysia, die Philippinen und Indonesien teilweise deutlich herunter gestuft. Bis auf Indonesien und die Philippinen haben wir die Länder in der Zwischenzeit wieder hoch gestuft, nicht immer wurde allerdings schon wieder die alte Kategorie errreicht. Bei China und Vietnam hat die Asienkrise in unserem Rating keine große Bewegung ausgelöst.

1. Blick auf Ostasien aus Perspektive der KfW
KfW-Länderrating (I)

:	KfW-Rating	Tendenz
Geringes Risiko	Singapore	→
	Taiwan	→
Mittleres Risiko	Hongkong	→
	VR China	↓
	Korea	↑
	Malaysia	↑
Höheres Risiko	Thailand	→
	Philippines	↓
	Vietnam	↑
Sehr hohes Risiko	Indonesia	→

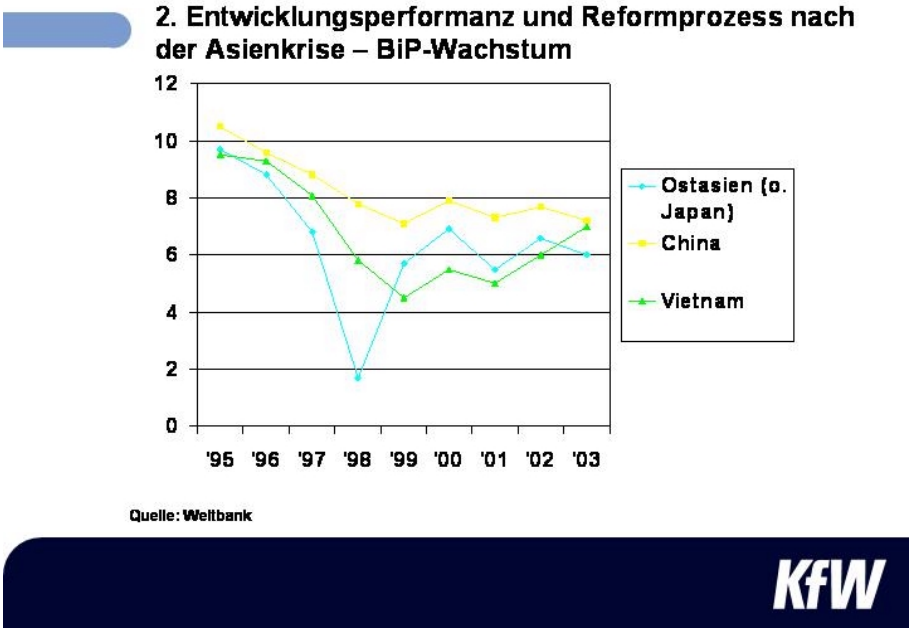
KfW

- Schließlich die Schwerpunkte der Finanziellen Zusammenarbeit in der Region, bei denen der Finanzsektor vor Gesundheit, Wasser sowie Ressourcenschutz rangiert und die Verkehrsinfrastruktur auch eine gewisse Rolle spielt.

So weit dieser kursorische Blick auf die Region aus der KfW-Perspektive.

C. Entwicklungsperformanz und Reformprozesse der Region nach der Asienkrise

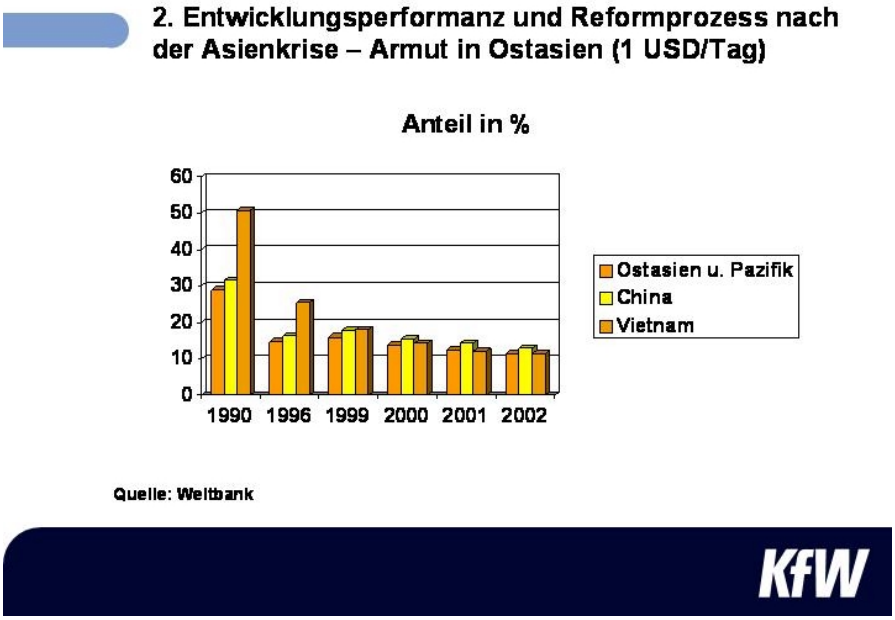
Bekanntlich hatten unrealistisch hohe Wechselkurse, hohe Kapitalzuflüsse und eine nicht an Risiko- und Effizienzkriterien orientierte inländische Kreditvergabe 1997 eine tiefe Wirtschafts- und Finanzkrise in Ostasien entstehen lassen. In deren Zuge traten vor allem auch die Governanceschwächen in den Unternehmens- und Bankensektoren der betroffenen Länder deutlich zutage. Fünf Jahre nach dem Höhepunkt der Krise zeigt sich folgendes Bild: Das Wachstum hat sich wieder erholt, getrieben von Exporten und inländischer Nachfrage.



Bei den Exporten wirkt sich die hohe Nachfrage Chinas nach Gütern aus der Region stimulierend aus. Die inländische Nachfrage hat weniger bei den Investitionen als beim Konsum angezogen, wozu niedrige Inflationsraten und Zinsen beigetragen haben. Weitere Indikatoren für den Aufschwung sind relativ stabile Wechselkurse, anhaltende Leistungsbilanzüberschüsse, steigende Devisenreserven und weitgehend unproblematische Schuldenkennziffern. Insbesondere in China, Malaysia, Südkorea und Thailand ist die inländische Nachfrage auch durch Deficit Spending angekurbelt worden, ein Balanceakt, der im Hinblick auf die steigende Staatsverschuldung nicht dauerhaft fortgesetzt werden kann.

Im Einzelnen bieten die Länder natürlich ein differenziertes Bild. So liegen die Wachstumsraten in einem Band von 2 % für Hongkong und 6 - 8 % für Vietnam sowie die VR China. Auch ist das Wachstum beispielsweise Indonesiens und der Philippinen mit 3-4 % deutlich niedriger als der Durchschnitt, und beide Länder haben mit hohen Haushaltsdefiziten und hoher Staats- sowie Außenverschuldung zu kämpfen. Weiterhin hat der Niedergang der „New Economy“ in den Tigerstaaten Hongkong, Singapur und Taiwan gravierende Bremsspuren hinterlassen. Schließlich sind auch noch längst nicht alle Probleme in den Unternehmens- und Bankensektoren der Länder der Region gelöst.

Im Abstand von nunmehr fünf Jahren zur Asienkrise kann aber festgestellt werden, dass Ostasien cum grano salis die makroökonomischen Strukturverwerfungen vor allem bei Wechselkursen, Leistungsbilanzen und kurzfristiger Verschuldung bewältigt hat. Auch ist im Durchschnitt der Länder die Armut auf einen Anteil von 12 % der Bevölkerung unterhalb der Armutslinie von 1 US-Dollar pro Tag gefallen. Das ist der niedrigste je erreichte Stand, und er liegt deutlich unter den 16 % auf dem Höhepunkt der Asienkrise.

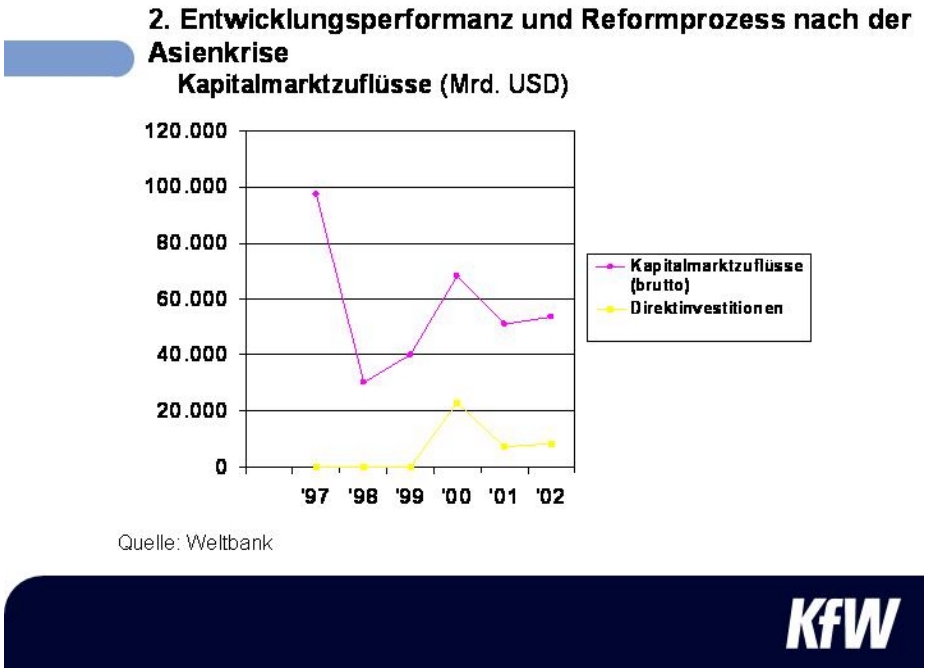


Damit können jetzt wieder traditionelle Stärken der Region zum Tragen kommen. So ist die Prosperität der Region aufgrund hoher Sparquoten und vergleichsweise guten makroökonomischen Managements weniger vom Zufluss ausländischer Kapitalströme abhängig als die anderer Entwicklungsregionen. Hierin dürfte der Hauptgrund dafür liegen, dass Ostasien von der Finanzkrise lateinamerikanischer Länder nicht angesteckt wurde.

Im Folgenden möchte ich kurz einige strukturelle Änderungen anreißen, die zum Teil aus dem Aufstieg Chinas resultieren.

Bemerkenswert ist für die schon fortgeschrittenen Länder der Region (ausgenommen also u. a. Vietnam, Kambodscha, Laos und die Mongolei nach 1998) eine Abkopplung des Wirtschaftswachstums von der Intensität der Anlageinvestitionen. Dies gilt nicht nur im Vergleich zur überhitzten Konjunktur- und Investitionsphase der 90er Jahre, sondern auch im Vergleich mit den 80er Jahren. Zum Teil ist dies eine natürliche Folge des Investitionsbooms vor der Finanzkrise und des Platzens insbesondere der High-Tech-Blase nach 2000 in den Tigerstaaten. Ein weiterer Erklärungsfaktor ist aber auch der Aufstieg Chinas zum regionalen Wachstumsmotor, der zu einer Restrukturierung der regionalen Produktions- und Handelsstrukturen führt und insbesondere auch die Masse der ausländischen Direktinvestitionen in der Region anzieht. Für die meisten Länder der Region ist China der am schnellsten wachsende Exportmarkt, etwa für Rohstoffe aus Malaysia und Indonesien oder für Zulieferungen der Automobil- und Elektroindustrie aus Taiwan und Südkorea.

Des Weiteren hat der externe Kapitalzufluss in die Region nach der Asienkrise deutlich abgenommen. Die Region folgt hier einem globalen Trend, der aber hier bei weiten nicht so deutlich ausgeprägt ist, wie in Lateinamerika. Darüber hinaus ist eine strukturelle Verschiebung zugunsten von Direktinvestitionen festzustellen. Hier wiederum setzt sich die in den 90er Jahren begonnene Konzentration auf China fort: Attraktierte China von 1990 – 95 noch 75 % der regionalen Direktinvestitionen, so waren es 2000 – 2002 um 90 %.



Schließlich möchte ich darauf hinweisen, dass nach Untersuchungen der Weltbank seit einiger Zeit in Ostasien eine Abkehr von dem so genannten Asset driven growth model stattfindet. Das Wachstum wird mehr als früher durch Innovationen und Produktivitätssteigerungen erzeugt. Hierzu tragen neben den Direktinvestitionen höhere Humankapitalinvestitionen sowie die Schaffung leistungsfähiger Markt orientierter Institutionen bei. Das Paradebeispiel ist hier Korea.

Unvollendete Reformagenden nach der Asienkrise betreffen vor allem die Beseitigung von Governance-Problemen, das heißt zuerst die Eindämmung der Korruption und die Schaffung von Rechtssicherheit für Investoren (vor allem in Indonesien und auf den Philippinen) sowie die Reduzierung der Non-Performing Loans und die Neuregulierung und Supervision der Bankensektoren ebenfalls in Indonesien und auf den Philippinen, aber etwa auch in Thailand. SARS kommt als aktuelles Risiko hinzu; es beeinträchtigt das Investitionsklima und die wirtschaftlichen Aktivitäten, insbesondere im Tourismus und Flugverkehr.

Auf China und Vietnam gehe ich nun im Folgenden ein.

D. China und Vietnam: Stand und Perspektiven des Reformprozesses

China und Vietnam verdienen als die wichtigsten Transformationsländer Ostasiens / Südostasiens besondere Aufmerksamkeit, weil sie die Länder mit den höchsten Wachstumsraten und der am schnellsten voran schreitenden Armutsminderung in der Region und vielleicht sogar weltweit sind. China ist schon wegen seiner globalen Bedeutung von Interesse und gestaltet als untypisches Entwicklungsland seinen Reformprozess in eigener Souveränität, wenn auch nicht ohne ausländisches Kapital und Know-how.

Vietnam nutzt die Hilfe der internationalen Gebergemeinschaft stärker und gilt als viel versprechendes Beispiel für den PRSP-Prozess, der sonst in Ostasien nicht die Bedeutung hat wie etwa in Afrika.

Zunächst einmal möchte ich unter Bezug auf das voraus gegangene Referat von Herrn Apolte heraus stellen, dass es bei den Transformationsprozessen in Mittel-Ost-Europa, Russland und China / Vietnam wenig Gemeinsamkeiten, aber zahlreiche wesentliche Unterschiede gibt.

Die wichtigsten Unterschiede betreffen die Ausgangsbedingungen, die Ziele oder das Leitbild, den Verlauf und schließlich auch die Ergebnisse.

Gemeinsam war allen drei Ländergruppen die im Vergleich zu westlichen Industrienationen niedrige Produktivität, da investiertes Kapital falsch eingesetzt und verschwendet wurde und die arbeitende Klasse demotiviert war. Darüber hinaus fehlte der gesamte Sektor des Handels und der Finanzen sowie die juristisch-politisch-gesellschaftliche Infrastruktur der Marktwirtschaft, kurz: der Dienstleistungssektor. Der Außenhandel war relativ schwach und nicht auf Wettbewerbsmärkte orientiert.

Ohne aus Zeitgründen auf Einzelheiten eingehen zu können, möchte ich folgende gravierende Unterschiede bei den Ausgangsbedingungen hervorheben:

- Erstens eine vergleichsweise ausgewogene Wirtschaftsstruktur in Mittel-Ost-Europa, dagegen eine Dominanz des Rohstoffsektors in Russland, der die verstaatlichte Landwirtschaft und Industrie subventionierte, wohingegen China zu Beginn des Transformationsprozess über einen ausgedehnten nicht subventionierten Agrarsektor verfügte.
- Zweitens eine unterschiedliche Einstellung zur Preisstabilität und zur Bereitschaft, harte Budgetrestriktionen zu setzen. Hier waren sowohl die MOE-Länder als auch China weitaus stabilitätsbewusster als Russland.
- Drittens unterschiedliche Dimensionen der sozialen Absicherungsbedürfnisse. Während in MOE und Russland die gesamte Bevölkerung durch ein dichtes soziales Sicherungssystem erfasst war, wurde in China und Vietnam nur den städtischen Arbeitern ein ähnlich umfassender Schutz gewährt. Die Arbeiter in den ländlichen Gebieten außerhalb der staatseigenen Betriebe waren in dieses soziale Sicherungssystem nicht eingebunden.

Bei der Betrachtung des Leitbildes für den Transformationsprozess sind folgende gravierende Unterschiede festzustellen:

Die Peer Group für die Länder Mittel- und Osteuropas ist die Europäische Union, damit die kontinentaleuropäische soziale Marktwirtschaft.

Für Russland war die Leitbildfrage schwierig, da es ja selbst Großmacht war und Leitbildanspruch hatte. Am ehesten waren noch die USA akzeptabel. Letztlich ging es aber seinen eigenen Weg.

Die Peer Group Chinas waren die erfolgreichen Nachbarländer, an der Spitze Japan (siehe Fluggänseformation).

An diesen Leitbildern richtete sich der Transformationsprozess wesentlich aus und erklärt die unterschiedlichen und unterschiedlich erfolgreichen Verläufe. Die wesentlichen Stichworte sind hier:

Eine vergleichsweise organische Entwicklung mit dem Aufbau eines privaten Wirtschaftssektors durch KMU-Gründungen „von unten“ unter Berücksichtigung harter Budgetrestriktionen in Mittel- und Osteuropa.

Schocktherapie bei Liberalisierung und Privatisierung ohne Berücksichtigung harter Budgetrestriktionen in Russland = Ungebremster Mafia-Kapitalismus mit zeitweiliger Hyperinflation, im Ergebnis wurde damit die Struktur des noch immer dominierenden Oligarchenkapitalismus gelegt.

Dagegen Gradualismus in China und Vietnam, mit dem gezielten Reformeinstieg in der Landwirtschaft und dem Aufbau einer nicht-staatlichen Industrie, ohne die Staatsbetriebe schlagartig zu zerschlagen.

China und Vietnam demonstrieren allerdings auch, dass sich ein realistisches, Erfolg versprechendes Transformationskonzept auf beide Maßnahmenkategorien stützen muss, dass also eine Kombination von großen und kleinen Schritten offenbar unerlässlich ist. Chinas Reformen haben sich über viele Jahre hingezogen. Sie waren vielfach singuläre Maßnahmen, die keineswegs einem umfassenden marktwirtschaftlichen Gesamtkonzept entnommen waren. Große Teile der staatlichen Industrie sind auch heute noch staatlich. Aber es gab auch atemberaubende Transformationen, wie zum Beispiel die der Agrarreformen. In deren Rahmen wurden die Volkskommunen schockartig, innerhalb von nur zwei Jahren (1979 – 1981) aufgelöst. Dies hat vor allem auch bewirkt, dass im Unterschied zu den vorausgegangenen Jahrzehnten die bäuerlichen Haushalte zur Grundlage der Agrarproduktion wurden. Ähnliches ereignete sich in Vietnam.

1. Wirtschaftliche und finanzielle Lage der VR China heute - Perspektiven für morgen

a) Errungenschaften

In den inzwischen 25 Jahren Reformpolitik mit den Elementen marktwirtschaftliche Ordnungspolitik und außenwirtschaftliche Öffnung hat sich das Land tief greifend verändert: Das reale Wirtschaftswachstum erreichte in dieser Periode im Durchschnitt mehr als 9% p. a. Das Pro-Kopf-Einkommen hat sich dadurch mehr als vervierfacht, mit 890 USD gehört China allerdings weiterhin zu den Niedrigeinkommensländern. Am wirtschaftlichen Erfolg partizipieren breite Bevölkerungskreise. Die Anteile armer Bevölkerung unter der 1 USD und 2 USD-Armutslinie gingen zwischen 1990 und heute von 32 auf 12,5% beziehungsweise von 70 auf 38% zurück. Unter den Welthandelsnationen nimmt China inzwischen Rang 7 ein. Bei Exporten gewinnt China zurzeit Marktanteile in nahezu allen Industriezweigen.

Wenn man nach Parallelen zu dem Wirtschaftswunder sucht, haben nur Japan und Südkorea in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts eine vergleichbare Erfolgsbilanz aufzuweisen.

Die Reformen wurden in den letzten Jahren durch den WTO-Beitritt intensiviert, vor allem wurde Wettbewerbsdruck aufgebaut. Insbesondere hat die Außenöffnung über die Steigerung der gewerblichen Exporte und die Attrahierung von Direktinvestitionen mit hohem Know-how-Transfer Früchte getragen. Der Anteil der gewerblichen Produktion an den Exporten beträgt inzwischen mehr als 80% (im Vergleich dazu Russland: 25%.) Dies und die wirtschaftliche Dynamik haben schließlich zu einem raschen Strukturwandel geführt: Weg von einer relativ statischen Agrar- hin zu einer städtischen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft.

b) Probleme und ungelöste Aufgaben

Viele Reformaufgaben sind allerdings noch ungelöst – und neue Probleme wurden geschaffen:

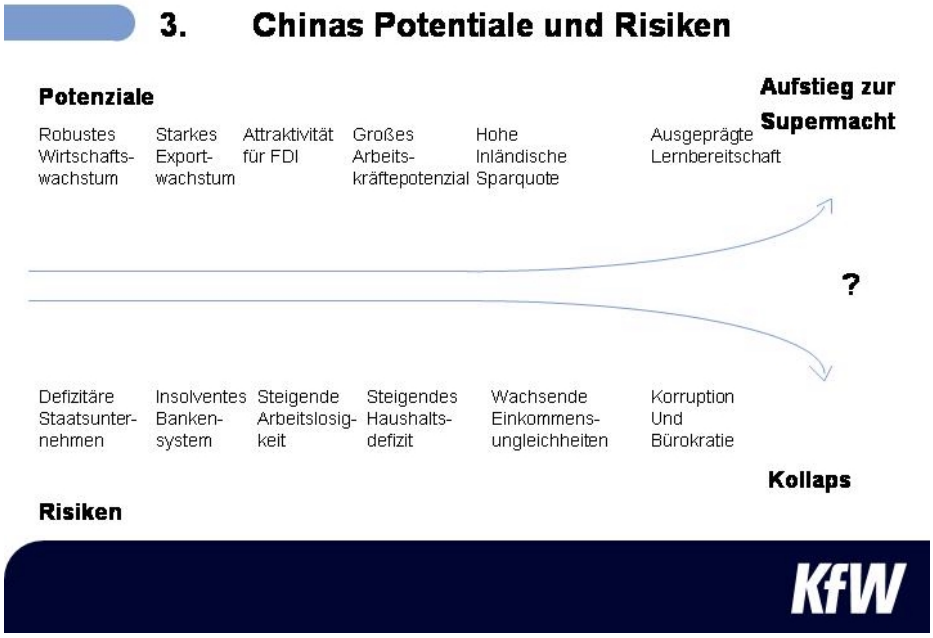
- Inzwischen haben sich große Ungleichheiten regional und sozial herausgebildet. Der Ginikoeffizient ist von 36% im Jahr 1990 auf 46 % aktuell gestiegen. Pro-Poor-Growth ist dadurch bei einer Armutsminderungselastizität des Wachstums von 0,6 nicht mehr gewährleistet. Der regional und sektoral konzentrierte Verlust von Arbeitsplätzen erzeugt politischen Widerstand.
- Der immer selbstbewusster werdende Mittelstand fordert politische Mitspracherechte.
- Angesichts des erfolgten WTO-Beitritts Chinas genießt die Reform des Finanzsektors hohe Priorität. Zwar wurde das Monobankensystem abgelöst von einem mehrstufigen und dezentralen System von Finanzinstitutionen und einer für Bankenaufsicht und Zinspolitik zuständigen Zentralbank; wichtige geldpolitische und aufsichtsrechtliche Entscheidungen werden aber weiterhin vom Zentralen Finanzausschuss der Kommunistischen Partei und nicht von der Zentralbank getroffen. Die Banken sind weiterhin mehrheitlich in Staatseigentum. Der ungenügende Zugang zu Bankkrediten und fehlende Finanzdienstleistungen sind die wichtigsten Entwicklungshemmnisse nichtstaatlicher Unternehmen. Rechnungslegungsvorschriften weichen von internationalen Standards noch ab. Vor allem die „Policy Banks“ und die vier großen Staatsbanken dienen weiterhin der Kanalisierung der Ersparnisse in sozialpolitisch erwünschte Verwendungszwecke, zur Finanzierung staatseigener Betriebe und des Ausbaus der Infrastruktur in Westchina.
  Als Folge weisen vor allem die vier großen Geschäftsbanken einen sehr hohen Anteil Not leidender Kredite auf.
  Die Reformagenda für den Bankensektor, dem „zentralen Nervensystem“ der Wirtschaft, müsste demnach umfassen:
  - Einführung von international anerkannten Accounting Standards;
  - Zinsfreigabe; die Zinsen auch für Dollarkredite sind zur Zeit künstlich so niedrig, dass Finanzierungsangebote von ADB und Weltbank oder der KfW-Export- und Projektfinanzierung nicht attraktiv erscheinen;
  - Beendigung der gelenkten Kreditvergabe an Staatsunternehmen und zunehmend auch an Privatpersonen mit guten politischen Verbindungen = Verbrennen des Geldes der Sparer. Staatsunternehmen tragen zwar nur noch 30 % zur Wertschöpfung bei, beanspruchen aber 70 % der Investitionsmittel;
  - Lösung des Problems der bad loans, was hohe Summen aus dem Staatshaushalt erfordert.
- Der Haushalt ist aber schon durch deficit spending und andere contingent liabilities defizitär und die Staatsverschuldung steigt;
- Die Funktionsfähigkeit des chinesischen Finanzsektors beruht auf dem nur vermuteten Vertrauen der Sparer dass die Zahlungsfähigkeit der Banken notfalls vom Staat gewährleistet wird. Die Sparer haben keine Anlagealternativen; Kapitalverkehr mit dem Ausland bleibt unter Kontrolle und ist ihnen verschlossen.
- Weitere Fragen der wirtschaftlichen und finanziellen Strategie sich aus dem chronischen Missverhältnis von Kapital- und Ressourceneinsatz und wirtschaftlicher Wertschöpfung sowie der segmentierten Wirtschaftslandschaft, für deren Teilsysteme je spezifische ordnungspolitische Rahmen- und Wettbewerbsbedingungen gelten.

- Fraglich ist zunehmend die Angemessenheit des Wechselkurses angesichts permanent hoher Leistungsbilanzüberschüsse und von Devisenreserven in Höhe von mehr als 12 Monatsimporten. Deflationäre Tendenzen halten seit längerem an und deuten auf Strukturprobleme hin.
- SARS kommt als aktuelles Problem mit vielen politischen und wirtschaftlichen Facetten hinzu.

c) Wie geht es nach chinesischen Vorstellungen weiter?

Die Zielgrößen für die nächste Etappe des wirtschaftlichen und sozialen Aufbauprogramms folgen dem von Deng Xiaoping vorgezeichneten Entwicklungsplan. Auf der Basis des erreichten „bescheidenen Wohlstands“ (zweite Stufe) ist geplant, die wirtschaftliche Leistung, gemessen am Bruttoinlandsprodukt, in zwei Zehnjahresschritten bis 2010 bzw. 2020 gegenüber dem Stand des Jahres 2000 jeweils abermals zu verdoppeln und bei einem Pro-Kopf-Einkommen von dann über USD 3000 den Entwicklungsstand eines Industrielandes mittleren Niveaus zu erreichen. Dazu werden jährliche Wachstumsraten von durchschnittlich 7 % angepeilt. Das Endstadium dieser dritten Entwicklungsperiode soll China dann bis zur Mitte des Jahrhunderts im Kreis der führenden Wirtschaftsmächte an die Weltspitze heben.

Probleme und Potenziale des weiteren chinesischen Wegs kann man in einer Übersicht wie folgt darstellen:



Quelle: Heike Holbig (2003).

Die Schwarz-Weiß-Frage von Kollaps oder Aufstieg zur Supermacht kann keiner beantworten. Wahrscheinlich wird die Antwort ein Entwicklungspfad dazwischen sein. Ein Kollaps würde nicht nur China, sondern Ostasien insgesamt in eine tiefe Krise stürzen.

2. Zum Abschluss ein Blick auf Vietnam

Die Sozialistische Republik Vietnam ist ein Transformationsland, das sich seit 1986 graduell marktwirtschaftlich reformiert und schrittweise öffnet. Orientiert am chinesischen Vorbild, erfolgt unter dem Stichwort „Doi Moi“ (= Erneuerung) ein vorsichtiger Umbau von der Plan- zur Marktwirtschaft, während im politisch-gesellschaftlichen Bereich an der Vorherrschaft der kommunistischen Partei festgehalten wird. Mit dieser Kombination konnte das Land bemerkenswerte Erfolge bei Wirtschaftswachstum und Armutsminderung erzielen. Das Pro-Kopf-Einkommen hat sich binnen 10 Jahren verdoppelt und der Anteil der unter der Armutsgrenze lebenden Menschen ging von 50 % auf 37 % zurück. Durch die Reform der Landwirtschaft wurde Vietnam in kurzer Zeit vom Reisimporteur zum zweitgrößten Reisexporteur der Welt. Wesentliche Faktoren für die Erfolge sind die politische Stabilität des Landes, vergleichsweise gut ausgebildete und motivierte Arbeitskräfte, flexible und dynamische Kleinunternehmer sowie umfangreiche ausländische Hilfe.

Im Zuge der Reformen werden Preiskontrollen sukzessive beseitigt, wirtschaftliche Entscheidungen dezentralisiert und der Außenhandel liberalisiert. In der Verfassung von 1992 wurden verschiedene Unternehmensformen ausdrücklich anerkannt und das Eigentum an Produktionskapital garantiert.

Das 2000 in Kraft getretene Unternehmensgesetz hat eine Gründungswelle ausgelöst und insgesamt mehr als 14.000 kleine und mittlere Betriebe im Handel und Kleingewerbe hervorgebracht. Anhaltende Benachteiligungen des privaten gegenüber dem staatlichen Unternehmenssektor bei Landrechten, Kreditzugang und Außenhandelslizenzen hemmen noch die Entfaltung einer breiteren privatwirtschaftlichen Wirtschaftsstruktur. Trotz der Behinderungen hat die Privatwirtschaft jedoch erheblich zur Milderung der gravierenden Beschäftigungsprobleme beigetragen. Neue Arbeitsplätze wurden in den letzten 10 Jahren fast ausschließlich im nichtstaatlichen Sektor geschaffen; sein Anteil an der Gesamtbeschäftigung liegt inzwischen bei über 90 %.

Die Integration Vietnams in den ASEAN-Verbund und die Weltwirtschaft auf Basis des angestrebten WTO-Beitritts erhöht den Druck, marktwirtschaftliche Reformen durchzuführen und die Privatwirtschaft zu stärken. Ende 2001 trat ein Handelsabkommen mit den USA in Kraft, mit dem die wirtschaftliche Öffnung des Landes einen kräftigenden Schub erfährt. Auch bei der Integration in Weltwirtschaft über Exporte und Attrahierung von Direktinvestitionen folgt Vietnam dem Vorbild Chinas.

Der bisherige Reformweg verlief allerdings nicht kontinuierlich. Aufgrund ideologischer Gegensätze in der politischen Führung gingen der anfängliche Schwung und die klare Orientierung etwa Mitte der 90er Jahre verloren. Auffällig ist bis heute die ordnungspolitische Inkonsistenz zwischen marktwirtschaftlicher Orientierung einerseits und dem sozialistisch motivierten Festhalten an der Dominanz staatlichen Eigentums andererseits. Lähmend auf Reformkräfte wirkte sich das Machtmonopol der kommunistischen Partei sowie zeitraubende Prozesse der Konsensbildung aus. Anders als in China fehlt es bisher in Vietnam an durchsetzungsfähigen Führungspersönlichkeiten.

Während die Privatisierung der Landwirtschaft durch die Vergabe von vererbbaren Nutzungsrechten ein voller Erfolg war, blieb der Kern des Staatssektors in Industrie und Dienstleistungen bisher unangetastet. Trotz wiederholter Ankündigungen, die Privatisierung, Teilprivatisierung und Restrukturierung der Staatsbetriebe zu beschleunigen, ist die Zahl der etwa 5.500 überwiegend defizitär arbeitenden Staatsbetriebe nicht nennenswert gesunken. Im Industrie- und Dienstleistungssektor werden immer noch etwa 50% des Sozialprodukts von Staatsbetrieben erwirtschaftet. Schlüsselbereiche der Wirtschaft sind weiterhin Staatsunternehmen vorbehalten, der Staatseinfluss ist generell hoch Dies gilt auch in der Privatwirtschaft, wo noch Rechtsunsicherheit für Investoren infolge nicht transparenter Behördeneingriffe herscht. Schließlich ist der der Finanzsektor noch sehr schwach, nicht effizient, mit Problemkrediten belastet und noch stark politisiert.

Zentrales Problem des Landes ist trotz der bereits erzielten Erfolge weiterhin die Massenarmut, vor allem in den ländlichen Gebieten. Der wirtschaftliche Aufschwung der 90er Jahre war am deutlichsten im Großraum Ho-Chi-Minh-Stadt und in Hanoi zu spüren. An weiten Teilen des Landes ist er jedoch vorbeigelaufen. Die staatlichen Mittelzuweisungen für den Bildungs- und Gesundheitsbereich sind anteilig rückläufig. Der vergleichsweise hohe Entwicklungsstand Vietnams in diesen Bereichen ist so gefährdet. Das Ziel der Armutsminderung nimmt in der vietnamesischen Entwicklungsplanung weiter einen hohen Stellenwert ein. Es soll hauptsächlich auf der Grundlage des angestrebten hohen, beschäftigungsintensiven Wirtschaftswachstums und einer verstärkten Förderung der ländlichen Gebiete erreicht werden. Ergänzend ist die Fortführung von speziellen Programmen zugunsten besonders zurückgebliebener Regionen sowie armer Bevölkerungsgruppen (z. B. Minoritäten) und Familien geplant.

Vietnam ist eines der wenigen Länder in Ostasien, das sich dem PRSP-Prozess unterzieht. Im Vergleich zu anderen PRSP ist die vietnamesische Armutsbekämpfungsstrategie in Hinblick auf Vollständigkeit, Kohärenz und Ergebnisorientierung aussagefähiger.

Die Dominanz der Partei in Staat und Wirtschaft wird in der Strategie nicht infrage gestellt, sondern als Ausgangsbedingung für die marktwirtschaftliche Transformation und die Partizipation der Bevölkerung angesehen. So wird die radikale Privatisierung der Staatsunternehmen vermieden – gleichwohl soll die Unternehmensführung politischer Einflussnahme entzogen, die Beteiligung privatwirtschaftlicher Investoren unterstützt und die Staatsunternehmen stärker als bisher dem Wettbewerb unterworfen werden. Auch die bisherige Praxis, Zins subventionierte Kredite als Mittel der Beschäftigungsförderung für Arme zu vergeben, soll bis auf Weiteres beibehalten werden.

Positiv hervorzuheben ist, dass Vietnam die Investitionskosten zur Umsetzung zu zwei Dritteln aus nationalen Ressourcen bestreiten will – ein im Vergleich mit anderen PRSP-Ländern hoher Anteil und ein klarer Beweis von Ownership. Diese Ownership wird nicht zuletzt von den Gebern einschließlich der deutschen EZ geschätzt.

LITERATURHINWEISE

Holbig, Heike. Gelingt die politische Steuerung der wirtschaftlichen Dynamik in China? China aktuell. Hamburg: Januar 2003-06-13.

Kraus, Willy. Transformationsprozesse in China und in Russland. Social Strategies, vol. 28. Basel: 1997.

World Bank. Looking beyond Short-term Stocks. Regional Overviews; East Asia and Pacific Region. April 2003-06-13.

World Bank. Making Progress in Uncertain Times. Regional Overview East Asia and Pacific Region. November 2002.

FINANZMARKTREFORMEN ALS INSTRUMENT DER FÖRDERUNG VON KLEINEN UND MITTLEREN UNTERNEHMEN

von Eva Terberger

A. Einleitung: Finanzmarktreformen und KMU-Förderung – Wo sind die Schnittstellen?

Sowohl zum Thema „Reform von Finanzmärkten" als auch zum Thema „Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU)" ist das Material, das Wissenschaft und bei letzterem vor allem auch entwicklungspolitische Praxis zur Verfügung stellen, umfangreich. Sein Umfang ist so groß, dass es wohl unüberschaubar wäre, wenn sich nicht die Problemkreise und Ansätze zu ihrer Lösung, die jeweils angesprochen werden, in vielen Publikationen, Strategiepapieren, Projektentwürfen etc. gleichen würden:

- Im Rahmen von Finanzmarktreformen werden immer wieder zum einen die Probleme der Transformation des Finanzsektors von einem planwirtschaftlichen zu einem marktwirtschaftlichen System sowie die „richtigen" Maßnahmen zur Unterstützung desselben, zum anderen die Notwendigkeit und geeignete Maßnahmen zur Stabilisierung nationaler Finanzmärkte sowie zur Stärkung der internationalen Finanzarchitektur diskutiert – ein Thema, das durch die jüngste Häufung von Finanz- und Bankenkrisen in Industrie- und Entwicklungsländern zunehmend in das Interesse von Politik und Wissenschaft gerückt ist.
- Bezüglich der Förderung von KMU steht seit Jahren immer wieder die Frage im Vordergrund, wie die zwei als besonders bedeutsam identifizierten Hemmnisse für die Entwicklung dieser Unternehmen, nämlich mangelndes Know-how und vor allem der mangelnde Zugang zu Finanzierung, gemildert oder beseitigt werden können.

Angesichts dieses umfangreichen Materials und eines Schwerpunkts der KMU-Förderung im Finanzsektor mag es ein wenig verwundern, dass es dem vorliegenden Thema, das sich mit Finanzmarktreformen als Instrument der Förderung von KMU befassen soll, an Stoff zu mangeln scheint. Sucht man nach Quellen, die sich der Schnittmenge von Finanzmarktreformen und KMU-Förderung widmen, so findet sich wenig.[1] Im Weltbank-Strategiepapier „Finance for Growth", das sich mit der Gestaltung der Rahmenbedingungen des Finanzsektors befasst, sind nur wenige Zeilen der KMU-Förderung gewidmet (World Bank 2001). Steht die KMU-Förderung im Zentrum, so ist die Reform des Finanzsektors kaum ein Thema. Vielmehr werden die Rahmenbedingungen des Finanzmarktes vor allem dahingehend thematisiert, dass ein weitgehend fehlender Zugang der KMU zu den Dienstleistungen des formalen Finanzsektors zu verzeichnen ist, dem durch gezielte Eingriffe, wie etwa den Aufbau von zielgruppenorientierten Finanzinstitutionen (MFI), begegnet werden soll.

Bei näherer Betrachtung verwundert die nahezu fehlende Behandlung von Finanzmarktreformen unter dem Aspekt der KMU-Förderung allerdings weniger, denn Finanzmarktreformen sollen die Funkti-

---

1 Eine Ausnahme bildet etwa Mullineux, A. W./Murinde, V. (2001). Die Ausführungen sind allerdings sehr allgemein gehalten.

onsfähigkeit des Finanzmarktes im allgemeinen fördern. Neben der Abwicklung des Zahlungsverkehrs sollen mittels des Marktmechanismus anlagesuchende Mittel mobilisiert, effizient auf die Kapitalnehmer alloziert und Möglichkeiten zur Losgrößen-, Fristen- und Risikotransformation eröffnet werden. Finanzmarktreformen, so könnte man programmatisch formulieren, sind für alle potentiellen Marktteilnehmer da, nicht aber nur für eine bestimmte Gruppe – wie etwa die Gruppe der KMU.

Die Bevorzugung ausgesuchter Marktteilnehmer scheint dem Ziel, das die meisten Finanzmarktreformen derzeit verfolgen, geradezu zu widersprechen, denn diese sind in erster Linie auf einen Rückzug des Staates aus lenkenden Eingriffen in den Allokationsprozess zugunsten bestimmter Zielgruppen und die Beschränkung staatlicher Einflussnahme auf die Sicherung der Stabilität durch Schaffung von angemessenen Rahmenbedingungen gerichtet. Doch ist es nicht gerade ein solcher über die Schaffung von Rahmenbedingungen hinausgehender – und insofern im Zuge von Finanzmarktreformen „verpönter“ - Eingriff in den Finanzmarkt, der im Zusammenhang der KMU-Förderung entwicklungspolitisch gefordert und von Geberinstitutionen gefördert wird?

Vor dem Hintergrund dieses Spannungsfeldes, das sich zwischen Finanzmarktreformen und KMU-Förderung aufzutun scheint, lassen sich die zentralen Fragestellungen des vorliegenden Themas wie folgt konkretisieren:

- Sind die Finanzmarktreformen, die derzeit die politische Agenda prägen, der Schaffung eines Zugangs von KMU zu Finanzierung förderlich oder muss gar befürchtet werden, dass die Finanzierung von KMU durch solche Finanzmarktreformen gefährdet wird?
- Sind die Ansätze, die derzeit im Rahmen der KMU-Förderung, speziell im Finanzsektor, verfolgt werden, mit den Zielen der Finanzmarktreformen kompatibel oder besteht vielleicht gar die Gefahr von Zielkonflikten?

In den folgenden Abschnitten soll versucht werden, anhand von konkreten Zielsetzungen und Maßnahmen, die im Zuge von Finanzmarktreformen und in der KMU-Förderung propagiert werden, einer Antwort auf diese Fragen näher zu kommen. Dazu wird zunächst dargelegt, worin die Ursachen für den mangelnden Zugang von KMU zu Finanzierung vermutet werden und wie man in der gängigen Förderpraxis diesem Entwicklungshemmnis zu begegnen sucht. Im Anschluss werden die Zielsetzungen und zentralen Maßnahmen umrissen, die derzeit im Zuge von Finanzmarktreformen verfolgt werden, um darauf aufbauend anhand von drei Kernbereichen, nämlich der Forderung nach Liberalisierung, Stabilisierung und der Schaffung von Diversität des Finanzsektors, zu untersuchen, in welcher Beziehung Finanzmarktreformen zur KMU-Förderung stehen. Einige vorläufige Folgerungen bezüglich der Frage , unter welchen Umständen ein subventionierter Eingriff in Finanzmärkte zugunsten von KMU als „harmonische“ Ergänzung zur Finanzsektorreformen zu betrachten ist, bilden den Abschluss.

B. Finanzmarktreformen und potentielle Auswirkungen auf die KMU-Finanzierung

1. Mangelnder Zugang zu formeller Finanzierung für KMU – Ursachen und entwicklungspolitische Maßnahmen zu ihrer Beseitigung

In vielen Industrieländern, als Paradebeispiel kann Deutschland gelten, wird der Mittelstand als Rückgrat der Wirtschaft angesehen, weil er nicht nur einen erheblichen Beitrag zur Bruttowertschöpfung leistet, sondern darüber hinaus überproportional zur Beschäftigung beiträgt.[2] Diese Stellung des Mittelstands zum Vorbild nehmend, wird kleinen und mittleren Unternehmen sowohl in Entwicklungs- als auch in Transformationsländern eine hohe Bedeutung als Motor für die wirtschaftliche Entwicklung zugemessen. Darüber hinaus ist das Betreiben von kleinsten und kleinen Unternehmen in vielen dieser Länder gerade für ärmere Bevölkerungsschichten eine der wichtigsten Quellen zur Einkommenserzielung, so dass in der Entwicklung dieses Unternehmenssektors auch ein bedeutendes Potential zur Armutsbekämpfung gesehen wird (BMZ 1994 sowie 2001).

Einer Entfaltung der wirtschaftlichen Triebkräfte, die im KMU-Sektor vermutet werden, stehen jedoch, so die vorherrschende Diagnose, neben mangelndem Know-how der Unternehmer, das insbesondere in Entwicklungsländern zu verzeichnen ist, ein mangelnder Zugang zu Finanzierung entgegen, der für Transformations- und Entwicklungsländer als gleichermaßen bedeutsam eingestuft wird.[3] Die Hauptfinanzierungsquellen dieser Unternehmen liegen in den beschränkten eigenen Ressourcen sowie im informellen Finanzmarkt, das heißt in den ebenfalls beschränkten Mitteln, die von Familie und Freunden sowie – meist zu extrem hohen Zinssätzen – von Geldverleihern zur Verfügung gestellt werden. Zugang zu Kapital über den formellen Finanzsektor, sei es in Form von Fremdkapital durch Bankkredite oder Bond-Finanzierung, oder sei es in Form von Eigenkapital, das von Business Angels, Venture Capital-Gesellschaften oder gar über die Ausgabe von Aktien bereitgestellt wird, ist diesen Unternehmen in der Regel verwehrt.

Wo liegen die Ursachen für diesen mangelnden Zugang zu Kapital?

Eine mögliche Ursache wäre in einer generellen Unterentwicklung der Finanzmärkte zu suchen, eine weitere, eng hiermit verknüpfte, aber u.U. darüber hinausgehende Ursache liegt in den speziellen Charakteristika von KMU oder gar Kleinstunternehmen. Ist die Unterentwicklung der Finanzmärkte das Problem, das sich etwa in einer mangelnden Mobilisierung von Spargeldern, die zur Kreditvergabe bereitstehen, und/oder in einer Unterversorgung ganzer Regionen mit formellen Finanzdienstleistungen manifestiert, so sind es i.d.R. eher die kleinen als die großen Unternehmen, und eher diejenigen Unternehmen im ländlichen als diejenigen im städtischen Raum, die darunter zu leiden haben. Die Erklärung hierfür liegt in den geringeren Finanzierungsvolumina, die von kleineren Unternehmen nachgefragt werden, wodurch die einzelne Finanztransaktion überproportional mit administrativen, vom Finanzvolumen weitgehend unabhängigen Kosten belasten wird. Verschärft wird das Problem von hohen administrativen Kosten pro nachgefragter Geldeinheit durch fehlende oder mangelhafte Rechnungslegung, die bei kleineren Unternehmen verbreiteter ist als bei großen und die Informationsbeschaffung von Kapitalgebern erschwert. Speziell bei der Aufnahme von Fremdkapital kommt als

---

2 In Deutschland wird für das Jahr 2000 der Beitrag der 3,3 Mio. mittelständischen Unternehmen zur Bruttowertschöpfung mit 57%, der Beitrag zur Beschäftigung mit 69,3% (23 Mio. Beschäftigte) angegeben (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2000).

3 Eine Ausnahme bildet etwa die Untersuchung von Bratkowski, A./Grosfeld, I./ Rostowski, J. (1998), die für die genannten Länder keine entsprechenden Finanzierungsengpässe festellen. Vgl. auch Bonin, J./Wachtel, P. (2003), S. 41.

Problem hinzu, dass kleine und insbesondere junge kleine Unternehmen über wenige oder gar keine dinglichen Sicherheiten verfügen, die potentiellen Gläubigern Kreditwürdigkeit und geringe Ausfallrisiken signalisieren könnten. Ländliche (kleine) Unternehmen sind darüber hinaus in ihrem Zugang zu Finanzdienstleistungen dadurch belastet, dass der ländliche Raum generell durch eine schwächere Finanzinfrastruktur gekennzeichnet ist als der städtische Raum, da die Bevölkerungsdichte auf dem Land geringer und der Lebensstandard im Durchschnitt niedriger ist. Insofern werden privatwirtschaftliche Finanzdienstleistungsunternehmen im städtischen Raum ein lukrativeres Geschäft erwarten und sich dort zuerst ansiedeln.

Dem fehlenden oder zumindest beschränkten Zugang von KMU zu formaler Finanzierung wird i.d.R. durch entwicklungspolitische Maßnahmen zu begegnen gesucht, die gezielt auf die Gruppe der KMU ausgerichtet sind. Während bis Anfang der 90er Jahre spezielle KMU-Kreditlinien im Vordergrund standen, die häufig zu subventionierten Zinsen über Entwicklungsbanken etc. ausgelegt wurden, steht heute die sogenannte „marktorientierte“ Förderung der Zielgruppe im Vordergrund. Diese schließt u.U. auch eine Einräumung von Refinanzierungslinien ein, ist aber in erster Linie auf die Schaffung eines nachhaltigen, weil kostendeckenden Finanzierungs-, vor allem Kreditangebots für die Zielgruppe gerichtet. Im Zentrum steht insofern das „institution building“, das existierende oder neu zu schaffende Anbieter von Finanzdienstleistungen in die Lage versetzen soll, dauerhaft ein sich selbst tragendes Angebot für KMU bereitzustellen, obwohl diese Zielgruppe im Vergleich zu anderen Nachfragern über die erwähnten, Rentabilität und Risiko belastenden Charakteristika verfügt (Krahnen/Schmidt 1994). Sowohl der Ansatz des sogenannten „upscaling“ von Kredit offerierenden NGOs, des „downscaling“ von Geschäftsbanken mittels Einrichtung einer Kreditabteilung für kleinste und kleine Unternehmen als auch die Förderung der Gründung und des Wachstums von Sparkassen oder Kreditgenossenschaften fallen in diese Kategorie von Fördermaßnahmen. Noch relativ unerprobt, doch entwicklungspolitisch durchaus in der Diskussion ist die Förderung der Entstehung von Venture-Capital Gesellschaften.

Die gängige Förderpraxis beschränkt sich insofern nicht auf die Finanzmarktentwicklung im allgemeinen, sondern zielt auf die Finanzmarktentwicklung zugunsten von KMU im besonderen. In welchem Verhältnis steht diese Förderpraxis zu Finanzmarktreformen, und inwiefern wird den Ursachen für die Finanzierungsprobleme von KMU (auch) durch Finanzmarktreformen begegnet?

2. Zentrale Zielsetzungen von Finanzmarktreformen

Hoch entwickelte Industrieländer verfügen ausnahmslos über hoch entwickelte Finanzmärkte. Zwar bestand in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur lange Uneinigkeit darüber, ob entwickelte Finanzmärkte eine Ursache oder aber eine Folge der wirtschaftlich industriellen Entwicklung seien (Rousseau/Sylla 2001 sowie Beim/Calomiris 2001). Als herrschende Meinung, die sich erstmals entwicklungspolitisch im World Development Report von 1989 niederschlug, hat sich jedoch durchgesetzt, dass funktionsfähige Finanzmärkte ein wichtiges Mittel zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung darstellen (World Bank 1989). Dies bringt der World Bank Policy Research Report von 2001 bereits in seinem Titel „Finance for Growth“ und differenzierter in seiner Einleitung zum Ausdruck:

> „**Finance contributes to long-term prosperity**
>
> It is obvious that advanced economies have sophisticated financial systems. What is not obvious, but is borne out by evidence, is that the services delivered by these financial systems have contrib-

uted in an important way to the prosperity of those economies. Getting the financial systems of developing countries to function more effectively in providing the full range of financial services is a task that will be well rewarded with economic growth.“ (World Bank 1998, S. 2)

Nimmt man diesen World Bank Policy Research Report als Dokumentation des „state of the art“, so ist der Weg zu funktionsfähigen Finanzmärkten und damit zu mehr Wachstum und Wohlstand durch folgende Kernmaßnahmen gekennzeichnet (World Bank 2001):

- ***Rückzug des Staates aus der direkten Bereitstellung von Finanzdienstleistungen***
  Es wird die Einstellung staatlicher gelenkter Kreditvergabe gefordert, wie sie für ehemalige Planwirtschaften charakteristisch, aber auch – wie die Asienkrise gezeigt hat - im Zuge von „crony capitalism“ (Krugman 1998) oder Vetternwirtschaft in marktwirtschaftlich organisierten Wirtschaftssystemen vorzufinden war und ist. Die Privatisierung von Geschäftsbanken in staatlichem Eigentum wird als wichtiger Bestandteil von Finanzmarktreformen gesehen, die eine Abstinenz des Staates von direkter Einflussnahme auf die Kapitalallokation garantieren.
- ***Weitgehende Liberalisierung von Finanzmärkten bei Schaffung geeigneter gesetzlicher und regulativer Rahmenbedingungen, die die Funktionsfähigkeit und Stabilität des Finanzmarktes garantieren.***
  Die Liberalisierung schließt nicht nur die Abschaffung von Höchstzinsvorschriften und i.d.R. auch den freien Kapitalverkehr ein, sondern explizit wird auch die Öffnung der Finanzmärkte für ausländische Wettbewerber als der Entwicklung von Finanzmärkten zuträglich erachtet. Bei der Schaffung von geeigneten gesetzlichen und regulativen Rahmenbedingungen nimmt die Etablierung einer funktionsfähigen Bankenaufsicht einen prominenten Stellenwert ein, nicht zuletzt, weil das Fehlen einer solchen für jüngste Finanz- und Bankenkrisen sowohl in zahlreichen Transformationsländern als auch etwa in den von der Asienkrise betroffenen Ländern verantwortlich gemacht wird (Terberger 2000). Daneben werden aber auch der Forderung nach transparenten Rechnungslegungsstandards, ohne die weder eine Überwachung von Banken noch von Nicht-Bank Unternehmen gelingen kann, der Schaffung eines funktionsfähigen Insolvenzrechts, der Sicherung von Eigentumsrechten insbesondere an Immobiliarvermögen und Etablierung eines Gesellschaftsrechts, das „good Corporate Governance“ ermöglicht, ein hoher Stellenwert für funktionsfähige Finanzierungsbeziehungen auf formellen Finanzmärkten eingeräumt. Gesetzliche Rahmenbedingungen für die Aufsicht über organisierte Wertpapiermärkte, das Versicherungswesen und institutionelle Investoren wie Pensionsfonds sowie Finanzunternehmen, die das Leasing- oder Venture Capital-Geschäft betreiben, vervollständigen das Bild. Die geschaffenen Rahmenbedingungen, so die weitergehenden Empfehlungen, sollten die Entwicklung des Finanzmarktes weder zugunsten der Banken noch zugunsten einer Finanzierung über Wertpapiermärkte beeinflussen. Vielmehr sei die Diversität des Finanzmarktes gut für die Stabilität und: „A radical preference in favor either of markets or of banks cannot be justified by the extensive evidence now available. Instead, development of different segments of the financial system challenges the other segments to innovate, to improve quality and efficiency, and to lower prices.“ (World Bank 2001, S. 4)

Liberalisierung und Privatisierung zwecks Etablierung einer marktwirtschaftlichen Organisation, Schaffung gesetzlicher Rahmenbedingungen zwecks Stabilisierung des Finanzsektors und ausgewogene Entwicklung von Bank- und Wertpapiermärkten zur Schaffung von Diversität, so lassen sich die skizzierten Empfehlungen zusammenfassen, die den Weg zu funktionsfähigen Finanzmärkten nach herrschender Meinung ebnen. Im folgenden soll diskutiert werden, inwiefern sich bezüglich dieser drei Kernempfehlungen Komplementarität oder aber potentielle Konflikte zur Förderung und zur praktizierten Förderpraxis der KMU-Finanzierung vermuten lassen.

3. Liberalisierung und Privatisierung als Maßnahmen zur Erleichterung des Finanzierungszugangs von KMU?

Nicht nur die gelenkte Kreditvergabe, wie sie etwa im Rahmen des den zentralen Produktionsplan ergänzenden Kreditplans in Planwirtschaften üblich war, sondern auch „repressed finance", gekennzeichnet etwa durch staatliche Höchstzinsvorschriften und/oder Beschränkungen im Kapitalverkehr, behindern den Finanzmarktmechanismus oder setzen ihn gar außer Kraft. In der Regel leidet hierunter die Mobilisierung von Sparmitteln, wodurch die Mittel, die für die Auslage an kapitalsuchende Unternehmen bereit stehen, ebenfalls beschränkt sind. Rationierung der zu vergebenden Kredite ist die Folge.[4]

Soweit den Finanzintermediären am Markt überhaupt Freiheiten bei der Auslage ihrer Mittel zugestanden werden, fließen sie in der Regel an große – und häufig auch der Bank bzw. dem Staat nahe oder in seinem Eigentum stehende - Unternehmen, da sie zu den präferierten Kunden gehören und/oder angesichts der größeren nachgefragten Volumina die höheren Renditen versprechen. Selbst wenn durch entsprechende staatliche Vorschriften Banken dazu gezwungen werden, einen bestimmten Anteil ihres Kreditportfolios an KMU auszulegen, - eine Regelung, die man häufig in durch „repressed finance" gekennzeichneten Finanzmärkten findet – so wirkt diese Regelung in aller Regel kontraproduktiv: Billige Kredite sind für jedermann interessant; die Gefahr ist groß, dass sie die anvisierte Zielgruppe der KMU nie erreichen (von Pischke/Adams 1983). Ein solches Finanzmarktumfeld war in den siebziger Jahren für zahlreiche Länder Lateinamerikas typisch; noch heute lässt es sich – trotz aller Bemühungen von IWF und Weltbank um die Liberalisierung der Finanzmärkte – in zahlreichen Entwicklungs- und Transformationsländern finden. Als Beispiel für letztere seien etwa Usbekistan und China genannt.

In einem solchen Szenario ist es nicht nur unwahrscheinlich, dass der KMU-Sektor Zugang zu Finanzierungsmitteln des formellen Finanzsektors erhält. Auch Maßnahmen zur KMU-Förderung, die dem „state of the art" einer Marktorientierung entsprechen, machen in einem solchen Umfeld wenig Sinn. Spezielle Devisen-Kreditlinien für KMU, wie sie etwa die KfW in dem durch Kapitalverkehrsbeschränkungen gekennzeichneten Usbekistan bereitstellt, bedürfen, da es sich hierbei um ein begehrtes rationiertes Gut handelt, spezieller Vergabekriterien und Kontrollmechanismen, damit sie tatsächlich bei den als besonders förderungswürdig eingestuften Zielgruppen ankommen – ein Vorgehen, das mit einem funktionsfähigen Finanzmarkt, der die Mittel über den Preis in die besten Verwendungsmöglichkeiten lenkt, nicht kompatibel ist. Maßnahmen des „institution building" zur Förderung der KMU-Finanzierung, sei es durch die Einrichtung von Kleinkreditabteilungen bei Geschäftsbanken oder durch den Aufbau von Mikrofinanzinstitutionen, machen ebenfalls keinen Sinn, da eine annähernd kostendeckende Vergabe von Krediten an diese Zielgruppe bei regulierten Aktiv-Zinssätzen nicht erreichbar erscheint.

Vor diesem Hintergrund ist die Liberalisierung von Finanzmärkten eine Maßnahme, die mit der Förderung des Zugangs von KMU zu formeller Finanzierung kompatibel erscheint. Erst die Liberalisierung der (Aktiv-)Zinssätze schafft die Voraussetzung, um die vergleichsweise höheren Kosten der Finanzierung von KMU durch entsprechend höhere Preisforderungen ausgleichen zu können. Aus diesem Grund wird in aller Regel dieses Mindestmaß an Liberalisierung von Geberinstitutionen zur Voraussetzung gemacht, bevor sie überhaupt eine (marktorientierte) Maßnahme zur KMU-Förderung im Finanzsektor anstreben.

---

4 Zur Kreditrationierung aufgrund von Höchstpreisvorschriften vgl. Baltensperger, E. (1978). Zu Kreditrationierung als Folge asymmetrischer Informationsverteilung vgl. Stiglitz, J. E./Weiss, A. (1981).

Die Liberalisierung von Finanzmärkten einschließlich ihrer Öffnung für neue Anbieter erhöht den Wettbewerb, senkt die Margen in dem Geschäft mit den nun von vielen umworbenen größeren Unternehmen, so dass sich die Akteure um neues Geschäft bemühen müssen. Dieses neue Geschäft könnte die Finanzierung des KMU-Sektors sein, wenn sich dieses Geschäft als das – im Vergleich zu anderen noch nicht erschlossenen Geschäftsfeldern - profitabelste erweist. Nicht zuletzt aus diesem Grund sind alle „marktorientierten" Maßnahmen zur Förderung der Finanzierung von KMU, die in Zusammenarbeit mit privatwirtschaftlichen Geschäftsbanken erfolgen, besonders in solchen Ländern aussichtsreich, in denen der Finanz- bzw. Bankenmarkt durch starken Wettbewerb gekennzeichnet ist. Als Beispiel seien hier das bisher erfolgreich arbeitende Downscaling-Projekt der EBRD in Kasachstan oder auch das bereits abgeschlossene Downscaling Projekt der IDB in Paraguay genannt, bei denen jeweils Kleinkreditabteilungen für Unternehmenskredite in existierenden privaten Finanzinstitutionen etabliert wurden (Terberger 2003).

Doch reicht die Liberalisierung von Finanzmärkten aus, um dem KMU-Sektor einen ungehinderten Zugang zu formeller Finanzierung zu eröffnen? Dies ist zumindest umstritten bzw. dürfte von der Mehrheit der Geberinstitutionen, obwohl sie sich zu einem marktorientierten Ansatz der KMU-Förderung bekennen, offen verneint werden. Das Spannungsfeld, das sich zwischen dem Glauben an den Marktmechanismus und dem Glauben an die Notwendigkeit einer speziellen KMU-Förderung auftut, lässt sich an der Diskussion um die Rolle staatlicher Finanzinstitutionen exemplarisch verdeutlichen.

Besagter Policy Research Report der Weltbank lehnt staatliche Institutionen zur direkten Bereitstellung von Finanzdienstleistungen rundweg ab: „Governments are not good at providing financial services...even when a crisis hits" (World Bank 2001, S.4) – so lautet eine Kernbotschaft dieses Berichts. Zu etwa derselben Zeit, in der dieser Bericht verfasst wurde, macht sich in Deutschland, einem Land mit einem zweifelsohne hoch entwickelten Finanzmarkt, in Politik und Praxis die Sorge breit, dass durch den erhöhten Wettbewerb im Bankenmarkt in Verbindung mit dem aus Brüssel erzwungenen Abbau von Wettbewerbsprivilegien von öffentlich rechtlichen Banken, die in Form des Sparkassen- und Landesbankenverbundes über ein Drittel des deutschen Bankenmarktes auf sich vereinen, die Versorgung breiter Bevölkerungsschichten mit Finanzdienstleistungen und insbesondere auch die Versorgung des deutschen Mittelstandes mit Krediten gefährdet sei. Politisch wurde gar der Ruf nach einer neuen Mittelstandsbank[5] laut, um die Finanzierung dieses Rückgrats der deutschen Wirtschaft nicht zu gefährden. Denn schließlich ist die deutsche Bankenlandschaft traditionell dadurch gekennzeichnet, dass die finanzielle Versorgung der breiten Bevölkerung und des KMU-Sektors von nicht erwerbswirtschaftlichen Finanzinstitutionen, d.h. den Anfang des 19. Jahrhunderts gegründeten Sparkassen mit öffentlichem Auftrag und den Mitte des 19. Jahrhunderts aufgekommenen Kreditgenossenschaften mit Förderauftrag übernommen wird.

Wenn gar in einem Industrieland wie Deutschland befürchtet wird, dass rein erwerbswirtschaftliche Finanzinstitutionen nicht in der Lage sind, ein ausreichendes Finanzierungsangebot für KMU bereitzustellen, wie sollte es dann verwundern, wenn in Entwicklungs- und Transformationsländern ein völliger Rückzug des Staates aus dem Angebot von Finanzdienstleistungen skeptisch beurteilt wird. Bezüglich der Kreditversorgung von KMU zeigt auch das Verhalten der Masse von Geberinstitutionen Skepsis bezüglich der völligen Abstinenz des Staates von einem eigenen Finanzangebot. Zwar wird man in dieser Gruppe noch auf breite Unterstützung für die Privatisierung von staatlichen Geschäftsbanken in Transformationsländern stoßen, die ohnehin vor allem (ehemalige) Staatsunterneh-

---

5 Eine „Mittelstandsbank", die die (bundes-)staatlichen Förderprogramme für den Mittelöstand bündelt, hat inzwischen ihre Arbeit aufgenommen. Siehe www.mittelstandsbank.de.

men mit Krediten versorg(t)en. Wird allerdings nach einer Partnerbank für den Aufbau eines Kleinkreditgeschäfts mit Unternehmern gesucht, so hat eine staatliche Bank, allein wegen ihres in der Regel ausgebauten Zweigstellennetzes, durchaus ihre Vorzüge, auch wenn man in solchen Banken häufig auf Schwierigkeiten bei der Etablierung eines auf Effizienz und Kostendeckung gerichteten Kreditgeschäfts stößt. Unterstützen Geber den Aufbau von zielgruppenorientierten Finanzinstitutionen, so sind diese zwar in der Regel nicht in nationalem staatlichem Eigentum, allerdings sind sie auch nicht rein erwerbswirtschaftlich orientiert, sondern können sich angesichts ihrer non-profit Träger bzw. Eigentümer eine gewisse Zielgruppenorientierung leisten. Und speziell in der deutschen EZ wird es als eine besondere Stärke im Rahmen der Finanzsektorförderung betrachtet, dass Deutschland sein erfolgreiches Modell der Sparkassen und Kreditgenossenschaften in Entwicklungs- und Transformationsländer „exportieren" kann.

Bei der Bereitstellung von Equity-Finanzierung für junge, innovative Unternehmen verhält es sich ähnlich. Auch hier wird nicht allein auf den privaten Markt vertraut. Nicht nur in Entwicklungs- und Transformationsländern, sondern auch in Industrieländern ist die (staatliche) Förderung z.B. von Venture-Capital-Gesellschaften an der Tagesordnung.

Zusammenfassend kann man deshalb konstatieren:

- Selbst wenn direkte lenkende Eingriffe des Staates in die Kreditvergabe generell abgelehnt werden und ein direktes staatliches Angebot von Finanzdienstleistungen zumindest umstritten ist,
- selbst wenn sich Geberinstitutionen in aller Regel zu einer sogenannten marktorientierten KMU-Förderung im Finanzsektor bekennen und marktverzerrende Fördermaßnahmen ablehnen,

so scheint doch gleichzeitig die Überzeugung vorzuherrschen,

- dass die Marktkräfte allein nicht ausreichen, um den KMU-Sektor ausreichend mit Finanzierung zu versorgen und
- deshalb Eingriffe in den Finanzsektor notwendig sind, die über die Liberalisierung hinausgehen und der Forderung nach Privatisierung widersprechen können.

Offensichtlich wird bezweifelt, dass das Finanzgeschäft mit KMU für erwerbswirtschaftliche Akteure ohne weiteres staatliches und/oder Geber-Zutun von ausreichendem Interesse ist.

4. Rahmenbedingungen zur Sicherung der Stabilität des Bankensektors – Förderung oder Hemmnis für die KMU-Finanzierung?

Die Liberalisierung von Finanzmärkten als Ziel von Reformen wird zwar generell befürwortet[6], allerdings nicht ohne vorher angemessene Rahmenbedingungen für die Stabilität des Finanzmarktes zu schaffen. Dies ist die Lehre, die aus fehlgeschlagenen Reformen, die ausschließlich auf Liberalisierung setzten, gezogen wurde. Hier wäre zum einen die negative Erfahrung zu nennen, die zu Beginn der achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts mit der Liberalisierung der Finanzmärkte in der Südspitze Lateinamerikas gemacht wurde und von Diaz-Alejandro treffend in seinem Aufsatz „Good-bye Financial Repression – Hello Financial Crash" u.a. am exemplarischen Beispiel von Chile beschrieben wurde (Diaz-Alejandro 1985). Radikale Liberalisierung und Privatisierung, bei der staatliche Geschäftsbanken von neuen privaten Eignern gar auf Kredit erworben werden konnten, führten zwar

6 Eine gewisse Ausnahme stellt hier die Position von Hellmann, Murdock/ Stiglitz (1996) dar.

zunächst zu einem Boom der Finanzmärkte, der sich jedoch im nachhinein als getragen von unsolidem Geschäftsgebaren zugunsten befreundeter Unternehmen und riskanten Geschäften auf Kosten der Einleger entpuppte. Der Zusammenbruch der Bankensysteme konnte nur durch den rettenden Eingriff des Staates verhindert werden, mit dem Ergebnis, dass der Staatsanteil im Bankensystem teilweise höher war als vor der Liberalisierung. Nicht unähnlich sind die Erfahrungen, die etwa ein Jahrzehnt später in zahlreichen Transformationsländern gemacht wurden, in denen der Aufbau einer Bankenaufsicht nicht mit der Liberalisierung der Finanzmärkte Schritt halten konnte. Die freigebige Ausgabe von Banklizenzen brachte zwar zahlreiche private Banken hervor. Diese erwiesen sich jedoch zu einem großen Anteil als nicht geeignet, um – wie beabsichtigt - die Versorgung der Privatwirtschaft, die von den dominierenden staatlichen Banken nicht bedient wurde, mit Finanzdienstleistungen zu sichern. Vielmehr wurden zahlreiche Banken von ihren Eignern für die Versorgung eigener oder befreundeter Unternehmen mit liquiden Mitteln missbraucht, ohne auf die Rückzahlung derselben zu achten. Wiederum war ein Zusammenbruch zahlreicher Banken die Folge. Die Beispiele ließen sich ergänzen durch die Erfahrungen in Schwellenländern wie Thailand, Südkorea oder Indonesien im Zuge der Asienkrise, aber auch durch Erfahrungen in Industrieländern wie den U.S.A. oder Japan, die nicht vor Bankenkrisen gefeit waren und sind. Eine funktionsfähige Bankenaufsicht, ergänzt durch transparente Rechnungslegungsvorschriften und eine funktionsfähige Corporate Governance im Unternehmensbereich steht – spätestens seit der Asienkrise – ganz oben auf der politischen Agenda der Finanzmarktreformen.

Als zentrale bankaufsichtsrechtliche Normen, die nach internationalem Standard, der durch das „Basel Committee“ gesetzt wird, die Solidität der Banken sichern sollen, gelten die Regelungen über ein den bankbetrieblichen Risiken angemessenes Eigenkapital. Diese manifestieren sich zum einen in einer Vorschrift über die absolute Höhe des Eigenkapitals, das für die Gründung einer Bank mindestens erforderlich ist, zum anderen in dem sogenannten „Basel Capital Accord“, der empfiehlt, dass die mit den bilanziellen und außerbilanziellen Aktivgeschäften einer Bank verbundenen Verlust- und Preisrisiken angemessen durch Eigenkapital abgedeckt sein sollten. Ein angemessenes Bank-Eigenkapital, so die dahinter stehende Überlegung, fungiert als Risikopuffer, der die Einleger vor Ausfällen schützt, auf diese Weise das Vertrauen in das Bankgewerbe stärkt und den gefürchteten Bank-Run verhindert.

Zur Quantifizierung der bankbetrieblichen Risiken und damit zur Quantifizierung des angemessenen Eigenkapitals wird im derzeit gültigen Basel Accord von 1988, der in das nationale Recht nahezu aller Industrieländer umgesetzt ist, ein Pauschalverfahren benutzt, das u.a. aufgrund der Erfahrungen in der Asienkrise starker Kritik dahingehend ausgesetzt war, dass es die über die Bonität einzelner Schuldner vorhandenen Informationen nicht ausreichend berücksichtigt. Seither wird in Basel an einem Neuentwurf des Basel Accord gearbeitet, der dieser Kritik durch verbesserte, gleichzeitig aber auch komplexere Risikomessverfahren begegnen will (vgl. zum Folgenden Terberger 2002).

Es würde den Rahmen dieses Arbeitspapiers sprengen, die Diskussion um diesen sogenannten Basel Accord II hier differenzierter nachzuzeichnen. Im Zusammenhang mit dem vorliegenden Thema bedeutsam ist jedoch, dass sich trotz einer weltweiten Befürwortung der Notwendigkeit einer funktionsfähigen Bankenaufsicht auch massive Kritik an dem Entwurf für Basel II regte. Diese Kritik kam besonders massiv aus Deutschland und wurde in erster Linie mit der Sorge um die Finanzierung des Mittelstands begründet. KMU, so die Befürchtung, würden in der differenzierteren Risikobetrachtung von Basel II als riskanter eingestuft als größere Unternehmen, so dass Banken ihr (knappes) Eigenkapital eher zur Unterlegung der Kredite an große Unternehmen verwenden würden. Kredite an den Mittelstand würden deshalb durch diese neuen bankaufsichtlichen Vorschriften knapper und teurer,

zumal es den Sparkassen als traditionellen Mittelstandsbanken besonders schwer fallen dürfte, ihr Eigenkapital zu erhöhen.

Inzwischen ist es ruhiger um den Entwurf von Basel II geworden, nicht zuletzt weil auf Druck der deutschen Verhandlungsführer in Basel zahlreiche Nachbesserungen vorgenommen wurden, die die besonderen Belange des Mittelstands zu berücksichtigen suchen. Dennoch ist auffällig, dass sich Konfliktpotential zwischen einer Finanzmarktreform zur Sicherung der Stabilität des Bankensystems und dem Ziel einer Vorsorgung von KMU mit Kredit abzeichnet – ein Konflikt, der wiederum in den besonderen Risiken begründet liegt, die mit der Finanzierung von kleinen Unternehmen, die über nur geringes Eigenkapital und weniger Sicherheiten verfügen als große Unternehmen.

Interessanter Weise findet die deutsche Diskussion um Basel II gewisse Parallelen in der Regulierungsdiskussion, die im Zusammenhang mit Mikrofinanzierung geführt wird (CGAP 2002 sowie Christen/Rosenberg 2000). Obwohl Geberinstitutionen, die den Aufbau von Mikrofinanzinstitutionen fördern, häufig eine Formalisierung dieser Institutionen und damit ihre Überwachung durch die Bankenaufsicht befürworten, wurde in den vergangenen Jahren der Ruf nach besonderen bankaufsichtsrechtlichen Vorschriften für Mikrofinanzinstitutionen laut:

- Das Mindesteigenkapital, das für den Erhalt einer Banklizenz in manchen Ländern erforderlich sei, sei zu hoch für die Gründung einer Mikrobank, die auch bei günstiger Geschäftsentwicklung nur ein volumenmäßig kleineres Portfolio aufbauen könne als eine Bank, die sich größeren Kunden widme.
- Die Maßstäbe, die in manchen Ländern an die Prüfung und Dokumentation von Kreditanträgen angelegt werden müssen, seien zu streng, als dass sie die Bedienung von Kunden, die häufig dem informellen Unternehmenssektor entstammten und nur über eine rudimentäre Rechnungslegung verfügten, noch ermöglichen würden.
- Schließlich seien teilweise die Maßstäbe zu streng, die das Risiko in einem Portfolio von Mikrokrediten bemessen.

Auch wenn diese Kritik, wenn man die Förderung des Entstehens und der Verbreitung von Mikrofinanzierung im Auge hat, teilweise durchaus ihre Berechtigung hat, weil gut geführte Mikrofinanzinstitutionen u.a. über eine ausgezeichnete Reputation wegen niedriger Ausfallwahrscheinlichkeiten von Mikrokrediten verfügen, nimmt sie sich aus dem Blickwinkel des Bankregulators, der die Stabilität des Finanzsektors sichern will, kontraproduktiv aus. Separate bankaufsichtsrechtliche Vorschriften, die auf das besondere Geschäftsprofil von Mikrobanken zugeschnitten sind und ihnen ihre zielgruppenorientierte Geschäftstätigkeit erleichtern sollen, beinhalten die Gefahr von „regulatorischem Arbitrage“: Unsolide Geschäftsbanken, die den strengeren bankaufsichtsrechtlichen Vorschriften für „normale“ Geschäftsbanken nicht (mehr) genügen können, könnten den besonderen legalen Status einer Mikrofinanzinstitution annehmen. Die Stabilität des Finanzsektors würde gefährdet.

Abstriche an „prudential regulation“ zum Zwecke der KMU-Förderung zu machen, ist ein Weg, der politisch zwar beschritten wird, der jedoch Gefahren für die Funktionsfähigkeit des Finanzsektors mit sich bringen kann. Hier sollte jeweils genau geprüft werden, ob bestimmte bankaufsichtrechtliche Vorschriften für die Sicherung der Solidität einer (Mikro-) Finanzinstitution tatsächlich überflüssig sind. Bankaufsichtsrechtliche Regulierung zur Sicherung der Stabilität des Finanzsektors ist ausschließlich für solche Institutionen erforderlich, die auch das Einlagengeschäft mit einem breiten Publikum betreiben, denn nur bei solchen Institutionen ist zu befürchten, dass ihr Zusammenbruch ein generelles Misstrauen in den Bankensektor auslöst und die Einlagensicherung oder den Staat belastet.

Insofern sollte im Zweifelsfall der „prudential regulation“ der Vorrang vor der Förderung der Finanzierung bestimmter Zielgruppen eingeräumt werden, denn Kredite an klein(st)e Unternehmen können immer auch durch solche Institutionen vergeben werden, die sich nicht bei einem breiten Publikum um Einlagen bewerben – vorausgesetzt, die Refinanzierung der Kredite wird von anderer Seite, z.B. durch spezielle Linien von Geberinstitutionen zur Verfügung gestellt. Dies allerdings stellt wiederum eine Maßnahme zugunsten der KMU-Finanzierung dar, die signalisiert, dass man bezüglich der Finanzierung von KMU nicht allein auf den Finanzmarkt vertrauen kann.

5. Bankenorientierte versus kapitalmarktorientierte Finanzsysteme – Was ist der KMU-Finanzierung förderlicher?

Der Weltbank-Strategiereport fordert als dritte Kernbotschaft zum Aufbau funktionsfähigen Finanzsystemen die Sicherung von Diversität. Weder der Aufbau eines Bankensystems, noch der Aufbau von Wertpapiermärkten solle einseitig durch die zu schaffenden Rahmenbedingungen bevorzugt werden.

Hintergrund dieses Aufrufs zu Diversität ist die Diskussion um die Vorzüge und Schwächen von bankendominierten versus kapitalmarktdominierten Systemen, die derzeit Wissenschaft und Praxis beschäftigt und die nicht zuletzt auch durch den Entwurf für den Basel Akkord II neue Nahrung erhielt.

Als exemplarisch für ein bankenorientiertes Finanzsystem gilt wiederum Deutschland, während die U.S.A. häufig als Musterbeispiel für ein kapitalmarktdominiertes Finanzsystem herangezogen werden. In Deutschland und etwa auch in Japan werden weit größere Anteile der Unternehmensfinanzierung über den Bankensektor in Form von (langfristigen) Bankkrediten bereitgestellt als in den U.S.A. oder Großbritannien, in denen die Wertpapierfinanzierung sowohl über Bonds als auch über Aktien sogar bei kleineren und mittleren Unternehmen weit größere Bedeutung zukommt (Hackethal/Schmidt 2000).

Das heutige Erscheinungsbild der Finanzmärkte ist mit großer Wahrscheinlichkeit nicht unabhängig von den jeweiligen gesetzlichen Rahmenbedingungen, mit denen der nationale Gesetzgeber auf die Entwicklung des Finanzsystems Einfluss nahm. In den U.S.A. wurde die Entwicklung der Banken durch ein strenges Regionalprinzip gehemmt, das in zahlreichen Bundesstaaten Banken auf nur eine Bankstelle beschränkte, keinesfalls jedoch eine Ausweitung des Geschäfts einer Bank über einen Bundesstaat hinaus gestattete (Kaufman 1995). Ein weitere Regulierung, die die Entwicklung von Banken zu mächtigen Wirtschaftseinheiten behinderte, war das Trennbankensystem, das seit dem Glass Steagall Act von 1933 den Bankensektor in Investmentbanken, die das Wertpapiergeschäft betreiben durften, und Commercial Banks, die das Kredit- und Einlagengeschäft betrieben, aufspaltete. Sowohl das Regionalprinzip als auch das Trennbankensystem wurden in den U.S.A. erst in den 90er Jahren aufgeweicht und schließlich gegen Ende dieses Jahrzehnts abgeschafft. Ganz anders verlief die Entwicklung in Deutschland. Der Entwicklung von Großbanken, die sowohl das Wertpapier- als auch das Kredit- und Einlagengeschäft betreiben, stand nichts entgegen. Verflechtungen zwischen Banken und Nicht-Banken waren als Stabilisator der Wirtschaft gern gesehen. Die starke Stellung der Banken wurde durch am Gläubigerschutz ausgerichtete Rechnungslegungsvorschriften sowie ein insiderorientiertes System der Corporate Governance, das Gläubigern einen prominenten Platz in den Aufsichtsorganen auch von börsennotierten Aktiengesellschaften einräumte, ergänzt (Schmidt/Spindler 2000 sowie La Porta/Lopez-de-Silanes/Shleifer/Vishny 1997). Für die flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit Finanzdienstleistungen sorgten die bereits erwähnten Sparkassen, die von der öffentlichen Hand getragen wurden, sowie die als Selbsthilfeorganisationen entstandenen Kreditgenossenschaften. Diese beiden nicht-erwerbswirtschaftlichen Bankengruppen wurden über

den über lange Zeit durch unterschiedliche Wettbewerbsprivilegien geschützt, deren letzte Reste erst heute abgeschafft werden.

Der Entwicklung von Wertpapiermärkten wurde dagegen weniger Aufmerksamkeit gewidmet. So existiert in Deutschland ein Gesetz, das die Aufsicht über Wertpapiermärkte regelt und Insiderhandel verbieten, erst seit Mitte der neunziger Jahre, während ein vergleichbares Gesetz in den U.S.A. in Form des Securities Exchange Act bereits 1936 verabschiedet wurde und die Rechnungslegungsvorschriften von jeher stark an den Informationsinteressen eines breiten Anlegerpublikums ausgerichtet waren.

Sowohl die U.S.A. als insbesondere auch Deutschland sind heute mit der einseitigen Ausrichtung ihres Finanzsystems auf die Wertpapierfinanzierung zum einen und die Bankfinanzierung zum anderen nicht zufrieden. In den U.S.A. wurde sowohl das Regional- als auch das Trennbankensystem aufgehoben, in Deutschland besteht eine rege vor allem auch gesetzgeberische Aktivität, um die Finanzierung über den Kapitalmarkt zu fördern bei gleichzeitigem Widerstand gegen solche Regelungen, die wie Basel II das bankendominierte System Deutschlands stärker zu tangieren drohen als ein kapitalmarktorientiertes System wie das der U.S.A. Basel II, so heißt es, bedrohe nicht nur die Finanzierung des Mittelstands, sondern auch die stabilitätserhöhende Langfristkultur des deutschen Finanzsystems mit seinen auf langfristiger Kundenbindung beruhenden Hausbankbeziehungen.

Vor diesem Hintergrund ist es nur zu verständlich, dass der genannte Weltbank-Report für Diversität plädiert, für eine gleichmäßige Entwicklung des Banken- und des Wertpapiermarktes. Dennoch stellt sich die Frage, ob speziell für die Finanzierung von KMU der Banken- oder der Wertpapiermarkt der wichtigere sein könnte.

Einiges spricht dafür, dass für kleine Unternehmen die Bankenfinanzierung von größerer Bedeutung ist als die Wertpapierfinanzierung. Nicht von ungefähr wird der Aufstieg Deutschlands zur Wirtschaftsmacht im allgemeinen wie auch die große Bedeutung des Mittelstands für die deutsche Wirtschaft im besonderen mit den spezifischen Charakteristika des deutschen, bankendominierten Finanzsystems in Verbindung gebracht (Edwards/Fischer 1994 sowie Rousseaus/Selly 2001); und es ist vermutlich auch nicht zufällig, dass in Entwicklungs- und Transformationsländern den Banken eine weit größere Bedeutung für die Unternehmensfinanzierung zukommt als den Wertpapiermärkten, die in erster Linie der Emission und dem Handel von Staatsanleihen dienen und in zweiter Linie den großen Unternehmen zugänglich sind. Dies ist insofern wenig erstaunlich, als Wertpapiermärkte durch einen ungleich höheren Anonymisierungsgrad der Marktteilnehmer gekennzeichnet sind als die Finanzierung über den Finanzintermediär Bank, die sowohl mit Einlegern als auch mit Kreditnehmern in persönlichen Kontakt tritt. Und je anonymer die Finanzbeziehungen, desto schwieriger dürfte der Gefahr der Ausnutzung von Informationsvorsprüngen einzelner Finanzmarktteilnehmer durch Rahmenbedingungen zu begegnen sein, die die Funktionsfähigkeit des Gesamtsystems sichern sollen.

Betrachtet man die Maßnahmen, die für die Förderung der KMU-Finanzierung gang und gäbe sind, so sind es nahezu ausschließlich solche Maßnahmen, die gerade den Aufbau einer langfristigen Finanzierungsbeziehung, eben einer Hausbankbeziehung zwischen einer Bank oder einer auf bestimmte Zielgruppen spezialisierten Finanzinstitution und dem betreffenden Kundenkreis fördern sollen. Insofern scheint in der KMU-Förderung, und aus diesem Blickwinkel zu recht, ein gewisser Bias zugunsten eines bankorientierten Finanzsystems zu bestehen.

Langfristig gesehen dürfte dem Aufbau von Wertpapiermärkten auch für die Entwicklung des KMU-Sektors eine nicht unerhebliche Bedeutung zukommen. Gerade junge, innovative und wachstumsstarke Unternehmen, deren Gründung man nicht zuletzt in Transformationsländern erhofft und fördern will, können sich in ihrer Finanzierung nicht allein auf Bankkredite stützen. Sie benötigen den Zugang

zu Eigenkapital, das etwa von Venture Capital-Gesellschaften bereitgestellt werden könnte. Letztere wiederum brauchen zur Entwicklung ihrer Geschäftstätigkeit die Möglichkeit, sich von erfolgreichen Engagements lösen und damit Gewinne realisieren zu können. Der typische Weg des Ausstiegs für Venture Capital Gesellschaften ist der Verkauf von Anteilen an andere Investoren, bevorzugt der Ausstieg durch Verkauf der Anteile über die Börse. Insofern setzt die erfolgreiche Entwicklung von Venture Capital Märkten auch die Entwicklung funktionsfähiger Aktienmärkte voraus – ein Motiv, das für die Bemühungen um die Entwicklung der Kapitalmärkte nicht nur in Transformations- und Entwicklungsländern, sondern auch im bankendominierten Mittelstandsland Deutschland eine wichtige Rolle spielen dürfte.

Kurzfristig gesehen dürfte insofern der Entwicklung des Bankenmarktes für die KMU-Finanzierung größere Bedeutung zukommen als der Entwicklung von Wertpapiermärkten, mit längerfristigem Zeithorizont sollte die Bedeutung von Wertpapiermärkten insbesondere für die Eigenkapitalbeschaffung von KMU nicht vernachlässigt werden.

C. Subventionen zur Förderung der KMU-Finanzierung – Beitrag zur Finanzmarktentwicklung oder unzulässiger Finanzmarkteingriff?

Finanzmarktreformen, so lautet die Schlussfolgerung aus den vorhergehenden Abschnitten, können (auch) der KMU-Finanzierung dienlich sein, keinesfalls sind sie jedoch ein Instrument, das gezielt und unmittelbar zur KMU-Förderung eingesetzt werden kann. Im Gegenteil, es gibt sogar Beispiele für im Zuge von Finanzmarktreformen geforderte und durchgesetzte Maßnahmen, die kontraproduktiv in Bezug auf die Förderung der Finanzierung von KMU sein könnten. Hierzu könnte die Forderung nach einem Rückzug staatlicher Institutionen aus jeglichem Finanzierungsangebot genauso gerechnet werden wie eine strenge Bankenregulierung, die keine Ausnahmen für zielgruppenorientierte Finanzinstitutionen zulässt. Vielleicht in etwas abgeschwächterer Form gilt dies auch für die Forderung nach gleichmäßiger Entwicklung von Banken- und Wertpapiermärkten, denn ohne Zweifel werden große Unternehmen die ersten sein, die von Wertpapiermärkten profitieren können.

Diese möglichen Reibungsflächen zwischen Finanzmarktreformen und KMU-Förderung bestätigen im Grunde das, was sich in der KMU-Förderpraxis seit langem widerspiegelt. Zwar hat sich die Philosophie der Förderung von KMU im Bereich Finanzierung weitgehend von einer Vergabe zinssubventionierter Kredite abgewandt, da diese den Finanzmarktmechanismus nach herrschender Meinung stören, und der sogenannten marktorientierten Förderung des Finanzierungszugangs von KMU zugewandt. Marktorientiert bedeutet in diesem Zusammenhang jedoch nicht, dass man ausschließlich auf den Finanzmarktmechanismus setzt. Vielmehr werden durchaus lenkende Eingriffe in den Finanzsektor zugunsten von KMU vorgenommen, bei denen zum Teil erhebliche Subventionen im Spiel sind. Diese nehmen nur eine andere Form an als früher. Anstelle von billigen Krediten für die Zielgruppe wird das „institution building“ subventioniert. Im Rahmen von „downscaling“ werden Geschäftsbanken die Anfangsinvestitionen abgenommen, die für den Aufbau eines Kleinkreditgeschäfts mit Unternehmern getätigt werden müssten. Durch das „upscaling“ von NGOs oder die Gründung von Mikrobanken, Sparkassen oder Genossenschaften werden mit Hilfe von Subventionen langfristig existenzfähige Finanzinstitutionen geschaffen, die sich der Zielgruppe der klein(st)en und mittleren Unternehmen widmen. Diese Institutionen wären ohne Förderung in einem Finanzmarkt mit rein privatwirtschaftlichen Akteuren vermutlich nicht oder zumindest nicht so schnell entstanden oder gewachsen; und es ist zu erwarten, dass diese durch Eingriffe geschaffenen, nicht erwerbswirtschaftlich ausgerichteten

Institutionen auch zukünftig weiterbestehen und zumindest mittelbar Subventionen erhalten, weil ihre Eigner keine Renditen beanspruchen, die denjenigen von gewinnorientierten Eignern vergleichbar wären.

Marktorientierung heißt demnach nicht eine Abstinenz von Subventionen zugunsten von KMU, vielmehr verbirgt sich hinter ihr eine Art der Subventionierung, die den Finanzmarktmechanismus – so der Anspruch – nicht behindert, sondern stützt. Dieser letztgenannte Anspruch, der noch pointierter in der weitverbreiteten Auffassung zum Ausdruck kommt, die KMU-Förderung im Finanzsektor diene der Behebung von Marktfehlern, muss, insbesondere angesichts der Reibungspunkte, die zwischen Finanzmarktreformen und KMU-Förderung identifiziert wurden, einer sorgfältigen Überprüfung unterzogen werden.

Subventionen zugunsten einer bestimmten Zielgruppe können, insbesondere auch auf Finanzmärkten, dann gerechtfertigt sein, wenn hierdurch andere Verzerrungen ausgeglichen werden. Dies könnte etwa das Motiv für die Förderung der KMU-Finanzierung via „institution building“ in solchen Transformationsländern sein, für die ein crowding out von jungen privaten Unternehmen auf dem Kreditmarkt durch Staatsunternehmen befürchtet wird. Ein weiteres Motiv für Subventionen zugunsten der KMU könnte in positiven externen Effekten liegen, die man der Entwicklung dieser Unternehmen zuschreibt und die im einzelwirtschaftlichen Kalkül privatwirtschaftlicher Anbieter nicht reflektiert werden. Solche positiven externen Effekte könnten in innovativen Impulsen liegen, die von KMU ausgehen, oder in Ausbildungs- und Beschäftigungswirkungen. Letztlich könnten auch sozialpolitische Motive für die subventionierte KMU-Förderung herangezogen werden, da die Kreditvergabe an diese Unternehmen einer gleichmäßigen Einkommensverteilung förderlich ist und Armut mittelbar oder gar unmittelbar bekämpft. Man könnte gar argumentieren, dass die Versorgung mit Finanzdienstleistungen der Deckung von Grundbedürfnissen der Bevölkerung diene. So war die Schaffung einer sicheren Anlagemöglichkeit für den Notgroschen ärmerer Bevölkerungsschichten eines der wichtigen Motive für die Gründung der deutschen Sparkassen zu Anfang des 19. Jahrhunderts. Allerdings muss man sich, wenn solche Motive herangezogen werden, darüber im Klaren sein, dass es sich hier nicht mehr um eine Stützung der Allokationseffizienz des Marktmechanismus, sondern einen eher verteilungspolitisch motivierten Markteingriff zugunsten bestimmter Zielgruppen handelt, der - vielleicht erst Jahre später - als markt- und wettbewerbsverzerrend beurteilt werden könnte.

LITERATURHINWEISE

Baltensperger, E: (1978). Credit Rationing, Issues and Questions, in: Journal of Money, Credit, and Banking, vol. 10, S. 170 – 183.

Beim, D. O./Calomiris, C. W. (2001): Emerging Financial Markets, New York.

BMZ (1994): Finanzsektorkonzept, Bonn (Neuentwurf geplant für 2003)

BMZ (2001): Aktionsplan 2015 zur Armutsbekämpfung, Bonn.

Bonin, J./Wachtel, P. (2003): Financial Sector Development in Transition Economies: Lessons from the First Decade, in: Financial Markets, Institutions, and Instruments, Vol. 12, S. 1 –66.

Bratkowski, A./Grosfeld, I./ Rostowski, J. (1998): Investment and Finance in de novo Private Firms: Empirical Results from the Czech republic, Hungary and Poland, CASE-CEU WP No. 21.

CGAP (2002): Consensus Microfinance Policy Guidance: Regulation and Supervision, Washington.

Christen, R. P./Rosenberg, R. (2000): The Rush to Regulate: Legal Frameworks for Microfinance, CGAP Occasional Paper, No. 4, Washington.

Diaz-Alejandro, C. (1985): Good-bye Financial repression, Hello Financial Crash, in: Journal of Development Economics, vol. 19, S. 1 – 24.

Edwards, J./Fischer, K. (1994): Banks, finance and investment in Germany, Oxford.

Hackethal, A./Schmidt, R. H. (2000): Financing Patterns: Measurement Concepts and Empirical Results, Working Paper No. 33, University of Frankfurt.

Kaufman, G. G. (1995): The U.S. Financial System, Englewood Cliffs New Jersey.

Krahnen, J. P./Schmidt, R.H. (1994): Development Finance as Institution Building, Boulder – San Francisco – Oxford.

Krugman, P. (1998): What happened to Asia, mimeo, MIT, Massachusetts.

La Porta, R./Lopez-de-Silanes, F./Shleifer, A./Vishny, R. (1997): Legal Determinants of External Finance, Journal of Political Economy, vol. 106, S. 1131 – 1150.

Mullineux, A. W./Murinde, V. (2001): Developing Financial Structures to Foster Enterprise Development, Working Paper, University of Birmingham.

Rousseau, P.L./Sylla, R. (2001): Financial systems, Economic Growth, and Globalization, NBER Working Paper No. w8323.

Schmidt, R. H./Spindler, G. (2000): Path Dependence, Corporate Governance and Complementarity, Woerking Paper No. 27, University of Frankfurt.

Schubert, R. (2000): Ursachen und Therapien regionaler Entwicklungskrisen – Das Beispiel der Asienkrise, Berlin.

Stiglitz, J. E./Weiss, A. (1981): Credit Rationing in Markets with Imperfect Information, in: American Economic Review, vol. 71, S. 393 – 410.

Terberger, E. (2000): Bankenaufischt und Asienkrise, in: Schubert, R. (2000): Ursachen und Therapien regionaler Entwicklungskrisen – Das Beispiel der Asienkrise, Berlin, S. 91 – 115.

Terberger, E. (2002): Basel II – Keine direkte Benachteiligung des Mittelstands, in: Betriebs-Berater, Beilage 3 zu Heft 14, S. 12 – 19.

Terberger, Eva (2003): The Building of Microfinance Institutions – A Contribution to Financial market Development, Working Paper, University of Heidelberg.

von Pischke, J. D./Adams, D. W. (1983): Rural Financial marktes in Deveolping Countries, Baltimore

World Bank (1989): World Development Report 1989, Washington D.C.

World Bank Policy Research Report (2001): Finance for Growth: Policy Choices in a Volatile World, Oxford University Press.

FINANZMARKTREFORMEN ALS MOTOR DER WACHSTUMSDYNAMIK IN TRANSFORMATIONSSTAATEN?

von Markus Neimke[1]

A. Problemstellung

Vor Beginn des Übergangs zu nach marktwirtschaftlichen Prinzipien organisierten Ökonomien wurde in den heutigen Transformationsstaaten die Allokation privater Ersparnisse in Investitionsprojekte ausschließlich durch staatliche gelenkte Kreditinstitute übernommen. Um mit Beginn des Transformationsprozesses Unternehmen das für Investitionen und Umstrukturierungen benötigte Kreditvolumen bereitstellen zu können, war es daher unbedingt erforderlich, rasch einen funktionsfähigen Finanzsektor aufzubauen. Hierzu bedurfte es weitreichender Reformanstrengungen. Seit Zusammenbruch des kommunistischen Systems 1989 sind somit gravierende Umwälzungen auf den Finanzmärkten der früheren Planwirtschaften Mittel- und Osteuropas sowie der ehemaligen Sowjetunion auszumachen. Auch wenn bereits umfangreiche Fortschritte erzielt wurden, bestehen doch weiterhin deutliche Entwicklungsrückstände gegenüber westlichen Industrienationen. Dabei weisen zwar alle Transformationsstaaten Defizite beim Aufbau funktionsfähiger Finanzmärkte auf, es lassen sich aber Vorteile der MOE Staaten und des Baltikums aufdecken. Hier wurden z.B. bei der Bankenprivatisierung und der Einführung von Aufsichtsbehörden spürbarere Anstrengungen unternommen als in den früheren Sowjetrepubliken.

In diesem Beitrag wird zunächst versucht, Einblicke in Reformfortschritte im Finanzsektor der Transformationsstaaten zu ermöglichen. Daran anschließend werden auf Basis geeigneter makroökonomischer Indikatoren Größe, Struktur und Effizienz und damit die Entwicklung der Finanzmärkte insgesamt abgebildet. Zu den reinen Größenindikatoren des Finanzsektors zählen dabei die Marktkapitalisierung von Aktiengesellschaften sowie die Anzahl der Banken. Die Strukturindikatoren beinhalten die Kredite an den privaten Sektor sowie den Einfluss staatlicher Banken. Als Effizienzindikatoren, welche die Wettbewerbssituation widerspiegeln bzw. als Gradmesser der Finanzmarktintegration dienen, werden der Spread zwischen Kredit- und Einlagenzinssatz sowie der Einfluss ausländischer Banken herangezogen. Schließlich wird auf einige empirische Regelmäßigkeiten des Zusammenhangs zwischen Wachstumsdynamik und Finanzmarktentwicklungen hingewiesen.

[1] Für kritische Hinweise zu einer früheren Version dieser Ausführungen danke ich Dieter Bender, Werner Smolny, Teilnehmern der Konferenz der Friedrich-Naumann Stiftung "Enlargement of Regional Trading Blocs and the Future of the International Financial System" im September 2002 in Washington D.C. sowie Teilnehmern der Konferenz des Europäischen Instituts für Internationale Wirtschaftsbeziehungen "Economic Growth and Economic Opening up in Russia" im September 2002 in Potsdam.

B. Finanzmarktreformen und Finanzmarktentwicklung

Dieser Abschnitt fasst zunächst die theoretisch als relativ abgesichert zu betrachtenden Transmissionskanäle der Finanzmarktentwicklung auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum zusammen. Dann werden die in den Transformationsstaaten unternommen aggregierten Reformmaßnahmen im Bankensektor und im finanziellen Nichtbankensektor einer Analyse unterzogen (vgl. für aktuelle Untersuchungen Hermes/Lensink 2000, Fries/Taci 2002, Fries et al. 2002, Pissarides 2001). Erfolge dieser Reformen lassen sich schließlich an einzelnen makroökonomischen Indikatoren ablesen.

1. Theoretische Überlegungen

Dem Finanzsektor einer Volkswirtschaft kommt eine zentrale Bedeutung im Hinblick auf die langfristige Einkommensdynamik zu. Dabei existieren eine Reihe von Kanälen, durch die der Finanzsektor das gesamtwirtschaftliche Wachstum beeinflusst (Atje/Jovanovic 1993; Bencivenga/Smith 1991; Berthélemy/Varoudakis 1996 a, b; De Gregorio 1996, 1999; Goldsmith 1969; Greenwood/Jovanovic 1990; Holmström/Tirole 1997; Jappelli/Pagano 1994; King/Levine 1993 a, b; Levine 1997, 1998; McKinnon 1973; Obstfeld 1994; Pagano 1993; Rajan/Zingales 1998; Saint-Paul 1992 und Shaw 1973). Die wichtigsten dieser Transmissionskanäle sind hier kurz zusammengefasst:

- *Kreditangebot für Investitionen*
  Nach McKinnon (1973) und Shaw (1973) sorgt ein entwickelter, kompetitiver Finanzsektor für die Allokation eines relativ hohen Anteils der gesamtwirtschaftlichen Ersparnis in Kredite für Investitionsprojekte. Hohe Investitionen in Sachkapital sorgen nach theoretischen und empirischen Analysen wiederum für eine positive Wachstumsdynamik. Dieses Akkumulationselement wird durch die Berücksichtigung des Faktors Humankapital noch verstärkt. Der Finanzsektor kann durch Kredite an private Haushalte dazu beitragen, dass private Bildungsanstrengungen gesteigert werden und sich so das im Produktionsprozess nutzbare Humankapital erhöht.
- *Bereitstellung von Informationen*
  Bei der Kanalisierung von Ersparnissen in Investitionen ist es erforderlich, Informationen über die profitabelsten Projekte zu erhalten. Auf funktionsfähigen Finanzmärkten übernimmt diese Aufgabe weitgehend der Banken- und Versicherungssektor, indem die Ertrags- und Risikochancen potentieller Innovatoren evaluiert und die Ergebnisse den Kunden bereitgestellt werden.
- *Absicherung gegen Risiken*
  Ein entwickelter Finanzsektor stellt differenzierte Absicherungsmöglichkeiten gegen Risiken lukrativer Investitionsprojekte bereit. Diese Versicherungsfunktion ist umso bedeutender, je stärker das gesamtwirtschaftliche Wachstum durch technologische Innovationen getrieben wird, die mit hohen Sunk Costs und daher hohen Risiken für Investoren verbunden sind.

Nach theoretischen Ansätzen trägt demnach ein entwickelter Finanzsektor zum einen positiv zur Akkumulation von Produktionsfaktoren bei. Zum anderen steigern funktionsfähige Finanzmärkte die Effizienz, mit der vorhandene Produktionsfaktoren eingesetzt werden können. Festmachen lässt sich der Grad finanzieller Entwicklung an verschiedenen Bestandteilen, die sich den Kategorien Größe, Struktur und Effizienz zuordnen lassen.[2] Indikatoren zur Abbildung der Größe des monetären Sektors beinhalten Informationen über die "Tiefe" der Finanzintermediation. Mit Hilfe von Strukturindikato-

---

2 Diese Klassifikation erfolgt in Anlehnung an King/Levine (1992).

ren können daneben Aussagen zur Ressourcenallokation sowie zur relativen Bedeutung einzelner Finanzinstitutionen abgeleitet werden, beispielsweise zum Einfluss privater im Verhältnis zu staatlich kontrollierten Banken. Die Verwendung von Effizienzindikatoren ermöglich schließlich, die Höhe von Transaktionskosten, den Umfang von Informationsasymmetrien sowie das Wettbewerbsumfeld zu beurteilen. Die spezifische Situation der hier betrachteten Transformationsstaaten Mittel- und Osteuropas sowie der ehemaligen Sowjetunion macht es erforderlich, neben der Betrachtung der Größe, Struktur und Effizienz, zunächst auf Anstrengungen einzugehen, die diese Staaten zur Reformierung ihrer Finanzmärkte seit 1989 unternommen haben.

2. Finanzmarktreformen

Umfang und Effizienz der zur Reformierung der Finanzmärkte in den Transformationsstaaten ergriffenen Maßnahmen lassen sich mit Hilfe von Bewertungen durch die *European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)* approximieren.[3] Dabei wird ein Reformbereich durch einen Indikator erfasst, der den Umfang der Zinsliberalisierung und der Bankenreformen abbildet. Ein weiterer Indikator misst den Grad von Reformen im finanziellen Nichtbankensektor.

Der Indikator der Zinsliberalisierung und der Bankenreformen gibt vornehmlich an, ob in den jeweiligen Transformationsstaaten insgesamt eine effiziente Kreditvergabe gewährleistet ist. Daher fließt in diesen Indikator ein, in welchem Umfang Zinssätze noch staatlich festgelegt werden und wie stark die Allokation von Krediten liberalisiert werden konnte. Reformen im Bankensektor beinhalten ferner Maßnahmen zur Steigerung der Bankenkapitalisierung sowie zur effektiven Einlagensicherung, Entflechtungen staatlicher Beteiligungen und Erleichterungen der Zulassungsvoraussetzungen für Auslandsbanken. Als Mindestanforderung wird berücksichtigt, inwieweit es den einzelnen Volkswirtschaften gelungen ist, ein zweistufiges Bankensystem zu implementieren. Denn dies lässt sich als wichtige Voraussetzung für einen funktionierenden Finanzsektor ansehen. Eingang in den Indikator finden daneben der Erfolg bei der Einführung einer schlagkräftigen Bankenaufsicht sowie Fortschritte im Bereich Bankenrecht und –regulierung in Richtung der durch die *Bank for International Settlements (BIS)* festgelegten Standards. Positiv bewertet werden Transformationsstaaten, die darüber hinaus über eine signifikante Anzahl untereinander im Wettbewerb stehender privater Banken verfügen.

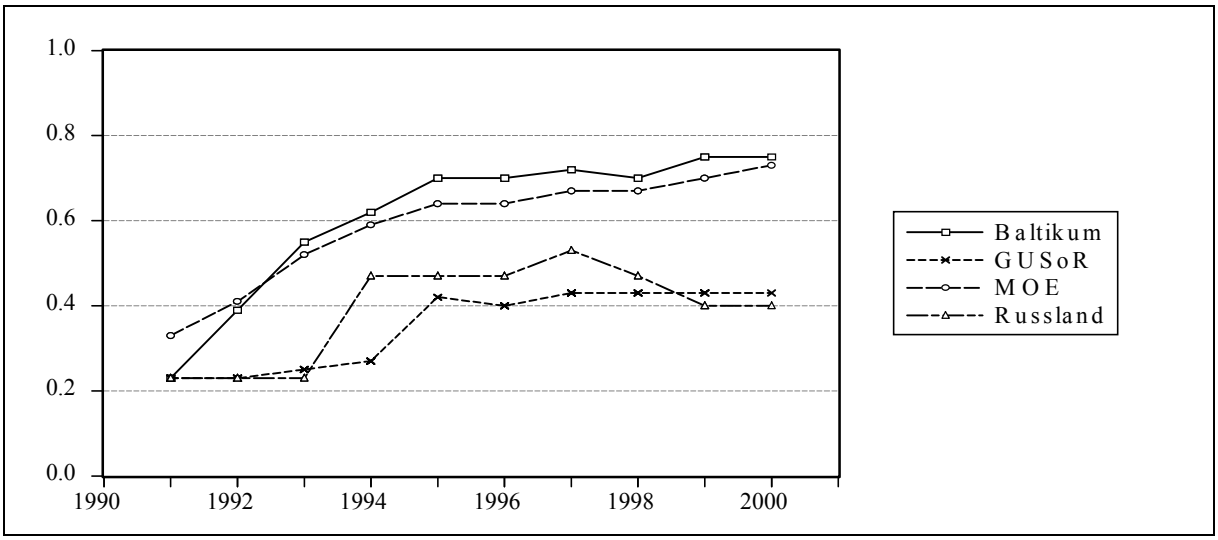
Nach Abbildung 1 sind im Bereich der Zinsliberalisierung und der Bankenreformen zwischen den Transformationsstaaten Mittel- und Osteuropas (MOE) sowie des Baltikums auf der einen und Russland sowie der übrigen ehemaligen Sowjetrepubliken (GUSoR) auf der anderen Seite signifikante Unterschiede auszumachen. So hat Ungarn mit einem Indikatorwert von 0.93 bislang Reformen umgesetzt, die ein Entwicklungsniveau implizieren, das dem westlicher Industriestaaten weitgehend entspricht. Hierzu zählen insbesondere eine effiziente Bankenaufsicht, ein funktionierender Wettbewerb im Bankensektor sowie eine weitgehende Annäherung an internationale Bankenstandards. Dagegen verweist ein Indikatorwert von 0.4 in Russland oder 0.23 in Tadschikistan auf sehr geringe Fortschritte zur Etablierung eines funktionierenden Bankensystems. Auch werden dort Zinssätze weiterhin

---

[3] Die hier herangezogenen Indikatoren der Finanzmarktreformen entsprechen den seit 1994 in den *Transition Reports* der EBRD veröffentlichten *Transition Indicators*. Diese basieren auf Einschätzungen der die einzelnen Volkswirtschaften betreuenden Ökonomen, ergänzt durch Anmerkungen der Länderspezialisten von IWF und Weltbank. Es werden sowohl der Umfang einzelner durchgeführten Reformen als auch deren Effizienz anhand eines fest vorgegebenen Bewertungsschemas beurteilt. Die Reformindikatoren sind hier auf den Wertbereich Null bis Eins normiert.

staatlich kontrolliert, private Banken existieren kaum und unterliegen zudem keiner unabhängigen Aufsichtsbehörde.

Abbildung 1: Zinsliberalisierung und Bankenreformen

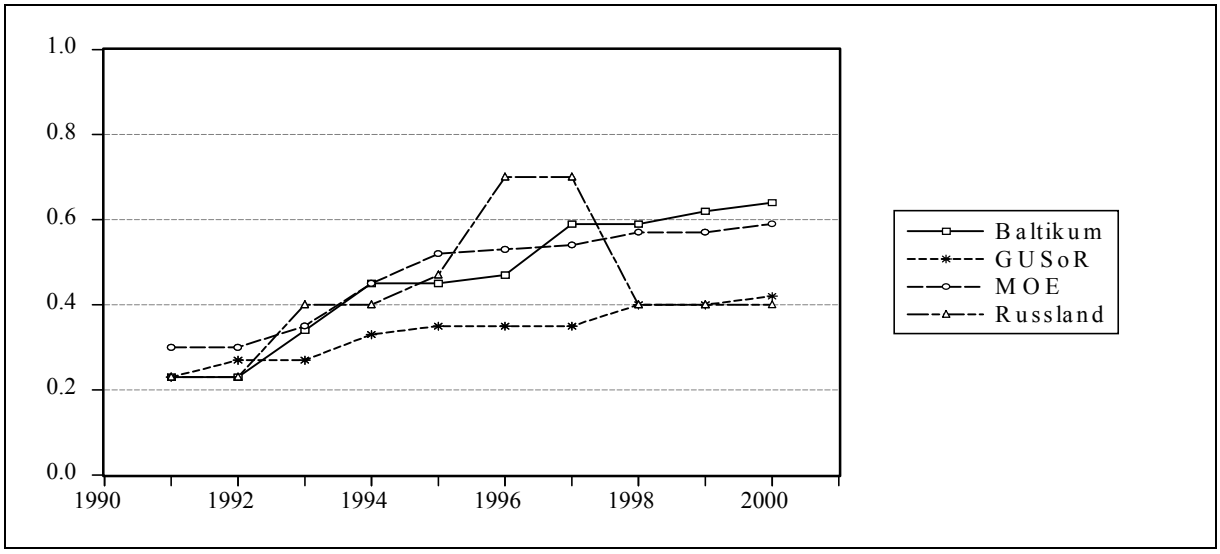


Quelle: Eigene Darstellung, Datenbasis EBRD (2000, 2002).

Um neben Reformen im Bankensektor und Maßnahmen zur Liberalisierung von Zinssätzen, Fortschritte bei Deregulierung und Verbesserung der Funktionsweise der Finanzmärkte anzuzeigen, werden weitere Finanzinstitutionen in den Transformationsstaaten betrachtet. Der wichtigste Bestandteil des hierzu herangezogenen EBRD Indikators der Reformen im finanziellen Nichtbankensektor und Wertpapierbereich sind Beurteilungen zur Errichtung privatwirtschaftlich organisierter Kapital- und Versicherungsmärkte, die eine Handelbarkeit von Aktien, staatlichen Anleihen, Risiken und Sicherheiten ermöglichen. Eine Erfüllung internationaler Standards im Versicherungsrecht sowie eine Einführung des Minderheitenschutzes im Aktionärsrecht ziehen dabei ebenso eine positiven Bewertung nach sich, wie eine wachsende Anzahl von Finanzinstitutionen wie Investmentfonds, Pensionsfonds und Leasingunternehmen. Der Stand von Reformen im finanziellen Nichtbankensektor kann für Transformationsstaaten mit einem hohen Indikatorwert folglich als dem entwickelter Industriestaaten vergleichbar angesehen werden, insbesondere dann, wenn die betrachteten Volkswirtschaften eine vollständige Konvergenz an die rechtlichen und regulativen Standards der *International Organization of Securities Commissions* (IOSCO) erreicht haben, über einen liquiden Aktienmarkt verfügen sowie eine effiziente Aufsichtspraxis verfolgen.

Die durchschnittlichen Indikatorwerte fallen nach Abbildung 2 im Bereich der Reformen im finanziellen Nichtbankensektors und Wertpapierbereich insgesamt geringer aus als für die Reformen im Bankensektor. Dabei wird das Bild eines in den Transformationsstaaten Mittel- und Osteuropas sowie des Baltikums weiter fortgeschrittenen Entwicklungsprozesses im Finanzsektor im Vergleich zu Russland und den anderen früheren Sowjetrepubliken bestätigt. Auffällig ist das oberhalb des Durchschnitts aller andere Transformationsstaaten liegende Niveau in Russland 1996 und 1997. Es ist zu vermuten, dass vornehmlich die Russlandkrise für den anschließend deutlichen Rückgang verantwortlich gemacht werden kann. Seitdem sind in Russland, aber auch in vielen anderen Transformationsstaaten keine wesentlichen Fortschritte zur Reformierung des finanziellen Nichtbankensektors zu erkennen.

Abbildung 2: Reformen im finanziellen Nichtbankensektor und Wertpapierbereich



Quelle: Eigene Darstellung, Datenbasis EBRD (2000, 2002).

3. Größe, Struktur und Effizienz der Finanzmärkte

In diesem Abschnitt werden die direkt durch makroökonomische Daten erfassbaren Indikatoren der Finanzmarktentwicklung näher betrachtet. Zu den Größenindikatoren zählen die Marktkapitalisierung von Aktiengesellschaften bezogen auf das BIP sowie die Anzahl der inländischen Banken. Die Strukturindikatoren beinhalten die inländischen Kredite an den privaten Sektor in Prozent des BIP sowie den Einfluss staatlicher Banken, approximiert durch den Anteil staatlicher Kreditinstitute an den gesamten inländischen Bankaktiva. Als Effizienzindikatoren, welche die Wettbewerbssituation widerspiegeln bzw. als Gradmesser der Finanzmarktintegration dienen, lassen sich schließlich die Abweichung zwischen Einlage- und Kreditzinssatz sowie der Anteil ausländischer Banken heranziehen.

In Spalte 2 der Tabelle 1 ist als Approximation der Größe des Finanzmarktes die Aktienmarktkapitalisierung im Verhältnis zum BIP dargestellt (STOCKS). Es lässt sich eine günstigere Position der MOE Staaten feststellen. So weisen insbesondere Estland, Ungarn sowie die Tschechische Republik eine deutlich nach oben gerichtete Entwicklung auf, was sich in einer relativ hohen Kapitalisierung der Aktienmärkte ausdrückt. Die Aktienmarktkapitalisierung liegt gleichwohl aber immer noch unter den entsprechenden Werten westlicher Industrienationen. Hier können demnach weitere Anstrengungen auch zur Steigerung der Attraktivität für ausländische Investoren von Bedeutung sein (Schröder 2001, S. 257 f.). Dies gilt in verstärktem Maße für die Staaten der ehemaligen Sowjetunion, deren Aktienmärkte unterentwickelt und damit die Möglichkeiten zur Unternehmensfinanzierung eingeschränkt sind.

Tabelle 1: Indikatoren der Finanzmarktentwicklung für das Jahr 2000

	STOCKS	BANKS	CREDIT	STATE	SPREAD	FBS
MOE						
Albanien	nv	13	3.0	64.8	16.0	92.3
Bulgarien	5.1	35	12.2	19.8	8.4	71.4
Kroatien	14.1	44	22.0[a]	5.7	7.1	45.5
Mazedonien	0.2	22	11.2	1.1	8.3	31.8
Polen	18.8	74	18.8	24.0	7.2	63.5
Rumänien	3.8	33	10.5[a]	50.0	20.3	63.6
Slowakische Republik	3.9	23	37.6	49.1	5.2	56.5
Slowenien	24.0	28	35.8[a]	42.2	5.4	21.4
Tschechische Republik	23.2	40	43.8[a]	28.2	3.6	40.0
Ungarn	26.3	38	23.6	8.6	3.3	78.9
Baltikum						
Estland	35.2	7	25.9	0.0	2.1	57.1
Lettland	8.3	21	19.6	2.9	7.6	57.1
Litauen	14.0	13	10.1	38.9	10.0	46.2
Russland	16.1	1311	11.5[a]	41.9[b]	13.0	2.5
GUS						
Armenien	0.8	31	7.5	2.6	13.1	35.5
Aserbaidschan	nv	59	nv	60.4	15.0	8.5
Georgien	nv	30	6.1	0.0	23.0[a]	26.7
Kasachstan	7.5	48	10.6	1.9	4.3	33.3
Kirgisien	0.3	22	5.0[a]	21.4a	13.0[b]	27.3
Moldawien	0.1	20	12.8	9.8	8.0	55.0
Tadschikistan	nv	17	11.3	6.8	-8.4	23.5
Turkmenistan	nv	13	9.5[b]	96.6[a]	11.3	30.8[a]
Ukraine	6.9	154	8.6[a]	11.9	34.0[a]	9.1
Usbekistan	1.1	34	nv	77.5	18.0[a]	17.6
Weißrussland	4.1	31	9.7[a]	66.0	30.4	19.4

a. 1999. b. 1998.

Quelle: Eigene Berechnungen, Datenbasis EBRD (1999, 2002).

In nahezu allen Transformationsstaaten kann ein Rückgang der Bankenzahl (BANKS) beobachtet werden. So ist beispielsweise in Bulgarien die Anzahl der Banken von 79 zu Beginn der Transformation auf 35 in 2000 zurückgegangen. In Georgien ist dieser Rückgang noch deutlicher. Dort existieren 2000 noch 30 Banken im Vergleich zu 263 in 1994. Eine solche Entwicklung lässt sich vornehmlich auf ergriffene Liberalisierungsschritte, Verschärfungen der rechtlichen Bestimmungen zur Bankenaufsicht sowie etliche Bankenkrisen zurückführen (Winkler 2001, S. 189 f.). Ein teilweise festzustellende Wiederanstieg ist vornehmlich der zunehmenden Präsenz ausländischer Institute zuzurechnen (s.u.).

Gemäß der theoretischen Ausführungen kommt Krediten an private Unternehmen (CREDIT) eine entscheidende Relevanz bei der Finanzierung von Investitionsvorhaben zu, die wiederum die langfristige Einkommensdynamik positiv beeinflussen. Als Erklärung für zum Teil deutliche Rückgänge der Kredite in den Transformationsstaaten können unter anderem verbesserte Selbstfinanzierungsmöglichkeiten von Unternehmen durch Privatisierung aber auch höhere Eigenkapitalanforderungen dienen (Reininger/Schardax 2001, S. 204 f.). Insgesamt liegen die entsprechenden Indikatorwerte weit unter denen westlicher Industriestaaten. In diesen beträgt das Verhältnis von Krediten an Private und Bruttoinlandsprodukt häufig mehr als 100%, was auf ein noch weitereichendes Potential zu Anpassungsmaßnahmen insbesondere der ehemaligen Sowjetrepubliken hindeutet (Reininger/Schardax 2001, S. 204 f.).

Vergegenwärtigt man sich die Bemühungen, die in den Transformationsstaaten zur Privatisierung unternommen werden, überrascht es nicht, dass auch der Einfluss staatlicher Kreditinstitute kontinuierlich rückläufig ist. Der Indikator des Anteils staatlicher Banken an den gesamten Bankaktiva (STATE) in Tabelle 1 verdeutlicht die entsprechenden Werte für 2000. Insgesamt sind in Ungarn (von über 80% auf unter 10% Anteil staatlicher Banken), Bulgarien (von über 80% auf unter 20%) aber auch in Kirgisien (von 100% auf unter 22%) die größten Erfolge zu verzeichnen. Weiteren Privatisierungsbedarf weisen sowohl Volkswirtschaften der früheren Sowjetunion wie Usbekistan (78% in 2000) aber auch MOE Staaten wie Albanien (65% in 2000) und die Slowakische Republik (50% in 2000) auf. Denn es ist zu erwarten, dass Banken mit privaten Eigentümern eine effizientere Allokation vorhandener Mittel in Investitionsvorhaben gewährleisten und so das gesamtwirtschaftliche Wachstum stimulieren. Allerdings erfordert eine stärker privatwirtschaftlich organisierte Bankenlandschaft auch erhöhte Anstrengungen zur Etablierung schlagkräftiger und unabhängiger Aufsichtbehörden.

Im überwiegenden Teil der Transformationsstaaten sowohl in den Ökonomien der ehemaligen Sowjetunion aber auch in Mittel- und Osteuropa konnten zu Beginn des wirtschaftlichen Umbruchs relativ hohe Differenzen zwischen Kredit- und Einlagezinssätzen (SPREAD) beobachtet werden. Gemäß der theoretischen Ausführungen charakterisiert dies eine Situation unzureichenden Wettbewerbs im Bankensektor und damit eine geringe Effizienz der Finanzmärkte. Die damit einhergehenden Sickerverluste sind mit einem Finanzierungsvolumen von Investitionsaktivitäten verbunden, das hinter dem aufgrund vorhandener Ersparnisse möglichen zurückbleibt. Mit Fortschreiten der Transformation konnten jedoch spürbare Erfolge erzielt werden. Der deutliche Rückgang der Spreads lässt sich dabei vornehmlich zurückführen auf einen intensivierten Wettbewerb im inländischen Bankensektor angetrieben durch Privatisierung und grenzüberschreitenden Kapitalverkehr (Reininger/Schardax 2001, S. 206). Mittlerweile sind in nahezu allen Transformationsstaaten mit westlichen Industriestaaten vergleichbare Zinsdifferenzen erreicht. In einigen Volkswirtschaften besteht jedoch auch weiterhin das Erfordernis zur Rückführung der immer noch hohen Zinsspreads wie in Weißrussland (30% in 2000), Rumänien (20% in 2000) und Albanien (16% in 2000). Dies sind gleichzeitig die Ökonomien mit einem immer noch hohen staatlichen Einfluss im Bankensektor.

Auf die Relevanz einer Präsenz ausländischer Banken zur Steigerung der inländischen Kreditversorgung, der Intensivierung des Wettbewerbs und damit einer wachstumsfördernden Stimulierung von Investitionen wurde bereits hingewiesen. In allen Transformationsstaaten mit Ausnahme Russlands ist der Anteil ausländischer Banken (FBS) in den letzten Jahren signifikant angestiegen. Bedeutsam ist dabei, dass einerseits Ungarn mit einem Anteil ausländischer Banken von knapp 80% gleichzeitig zu den Volkswirtschaften zählt, die ihren staatlichen Anteil durch Privatisierung gravierend zurückgeführt haben. Der Anteil staatlicher Kreditinstitute am inländischen Forderungsbestand lag in Ungarn 2000 unter 9%. D.h. ehemalige Staatsbanken befinden sich dort überwiegend in der Hand ausländischer Eigentümer. Andererseits weist Albanien 2000 einen Anteil ausländischer Banken von 92%, aber immer noch einen Anteil staatlicher Kreditinstitute am inländischen Bankaktivabestand von 65% auf. Dies legt die Vermutung nahe, dass der hier ausschließlich, aufgrund begrenzter Datenverfügbarkeit, genutzte Indikator FBS möglicherweise die Bedeutung ausländischer Banken überschätzt, da nur deren Zahl, nicht aber ihr Anteil am inländischen Geschäftsvolumen herangezogen wird.

C. Einige empirische Regelmäßigkeiten

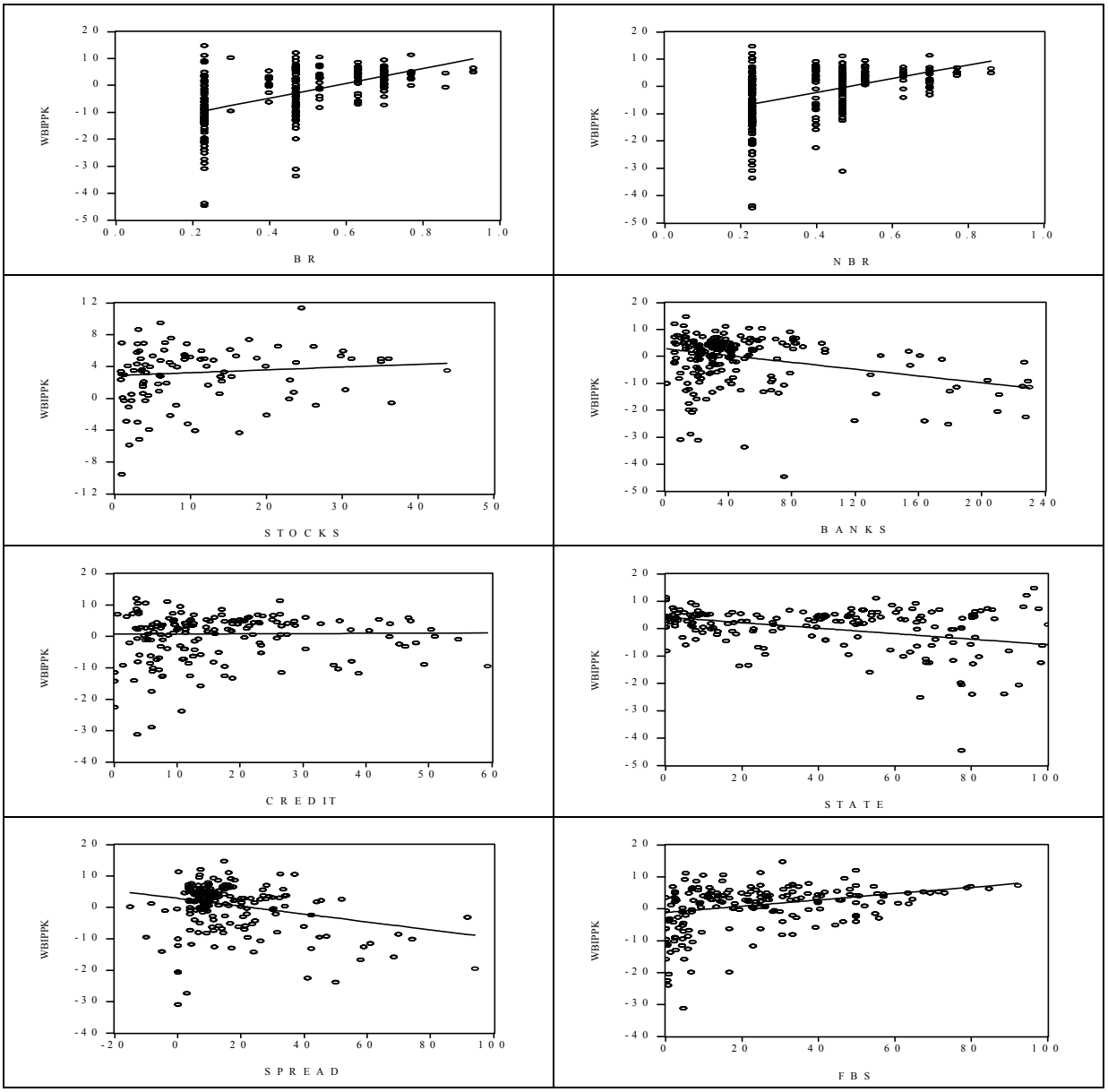
Setzt man die in Abschnitt 2 verdeutlichten Beobachtungen der finanziellen Entwicklung in Beziehung zu den länderspezifischen Wachstumsraten der Pro-Kopf Einkommen in den Transformationsstaaten (WBIPPK) gelangt man zu den in Abbildung 3 zusammengefassten empirischen Erkenntnissen.

Nach den beiden oberen Streudiagrammen sind Reformen im Bankensektor, Zinsliberalisierungen und die Einführung funktionsfähiger Aufsichtsbehörden (BR) sowie Reformen im finanziellen Nichtbankensektor sowie Wertpapierbereich (NBR), mit einem Wachstumsbonus verbunden.[4] Der Einfluss der Größe des Finanzsektors ist dagegen uneinheitlich. Für die Bedeutung des Aktienmarktes lässt sich ein (schwach) positiver, für die Anzahl inländischer Banken dagegen ein negativer Einfluss auf die Wachstumsdynamik erkennen. Letzteres könnte auf den in einigen Transformationsstaaten immer noch bedeutsamen Anteil staatlich kontrollierter Banken zurückzuführen sein, von denen allgemein eine geringere Effizienz bei der Allokation privater Ersparnisse in das gesamtwirtschaftliche Wachstum treibende Investitionsprojekte erwartet wird. Diese Vermutung findet Bestätigung im ebenfalls in Abbildung 3 identifizierten negativen Einfluss staatlicher Banken auf die Wachstumsdynamik. Krediten an den privaten Sektor kann dagegen offensichtlich nicht der erwartete positive Einfluss zugesprochen werden. Schließlich weisen die beiden Effizienzindikatoren in Richtung einer Wachstumsstimulierung; ein geringer Spread zwischen Soll- und Habenzinssatz lässt sich als Indiz eines funktionierenden Wettbewerbs im Bankensektor interpretieren und dieser wirkt sich positiv auf das Wirtschaftswachstum aus. Gleiches gilt für den Anteil ausländischer Banken, die ebenfalls Wettbewerb und Wachstum beschleunigen.

---

4 Die in Abbildung 3 dargestellten Streudiagramme setzen jeweils die Wachstumsrate des BIP pro Kopf eines Transformationslandes und die entsprechende erklärende Finanzmarktvariable in Beziehungen zueinander. Dabei wird der Zeitraum zwischen 1991 und 2000 zugrundegelegt, so dass gemäss der Datenverfügbarkeit für jede Volkswirtschaft maximal 10 Beobachtungspunkte in den Streudiagrammen abgetragen sind. Alle bivariaten Regressionen basieren auf einem unterstellten linearen Zusammenhang zwischen der Wachstumsrate und dem jeweiligen Finanzmarktindikator. Mit Hilfe einer 4-fachen Robustheitsiteration wird versucht, den Einfluss von Ausreißern zu minimieren. Im Streudiagramm für die Anzahl der Banken wird Russland vernachlässigt.

Abbildung 3: Finanzmarktentwicklung und Wachstumsrate der Pro-Kopf Einkommen



Quelle: Eigene Berechnungen.

Die bivariaten Regressionsansätze sind allerdings mit Zurückhaltung zu interpretieren. So vermitteln die einzelnen Streudiagrammen erstens keine Einblicke zu den Übertragungskanälen, durch die der finanzielle Sektor das Wirtschaftswachstum beeinflusst. Zweitens lassen sich keine Aussagen über die generelle empirische Evidenz der Finanzmarktentwicklung für die Wachstumsdynamik in den Transformationsstaaten treffen. Dies wird erst ermöglicht durch eine empirische Analyse auf Basis eines multiplen Regressionsmodells unter Beachtung weiterer fundamentaler Wachstumsdeterminanten.[5] Im Einklang mit wachstumstheoretischen Überlegungen gelangt man dann zunächst zum Ergebnis, dass insbesondere Sachkapitalinvestitionen geeignet sind, die Einkommensdynamik signifikant zu beeinflussen. Demnach können vor allem die Transformationsstaaten nachhaltige Wachstumserfolge erzielen, denen es gelingt, ein positives Investitionsklima zu erzeugen und so den Austausch des obsoleten Kapitalstocks voranzutreiben.

5 Vgl. für eine detaillierte Darstellung der Analysemethode, -ergebnisse und –einschränkungen Neimke (2003), Neimke (2002a) und Neimke (2002b), S. 47ff.

Die Aufdeckung dieses Erklärungsbeitrags der Investitionen zur Wachstumsdynamik wirft dann die Frage auf, ob die oben skizzierten monetären Entwicklungen die Investitionstätigkeit in den Ökonomien Mittel- und Osteuropas sowie der ehemaligen Sowjetunion während der letzten Jahre signifikanten beeinflusst haben. Damit unmittelbar verbunden ist die Begründung der Relevanz der Investitionen als ein wesentlicher Transmissionskanal finanzieller Entwicklung auf das Wirtschaftswachstum. Basierend auf theoretischen Überlegungen muss schließlich beachtet werden, ob sich ein zusätzlicher "Wachstumsbonus" der Finanzmarktentwicklung durch Steigerung der totalen Faktorproduktivität und damit ein weiterer Übertragungskanal identifizieren lässt.

Mit Hilfe von Regressionsanalysen unter Berücksichtigung einer Reihe von Kontrollvariablen lässt sich zunächst der Erklärungsbeitrag verschiedener Elemente der Finanzmarktentwicklung zur Investitionstätigkeit aufdecken.[6] Sowohl die Größe und die Struktur, als auch die Effizienz des Finanzsektors sind für divergierende Investitionsaktivitäten in den betrachteten Transformationsstaaten verantwortlich.[7] So bewirkt die Aktienmarktkapitalisierung einen stimulierenden Effekt auf die Investitionsaktivität. Hieraus lässt sich die Bedeutung der Tiefe des Finanzsektors für Investitionen und damit für das gesamtwirtschaftliche Wachstum ableiten. Der Anzahl inländischer Banken kommt dagegen zwar ein positiver aber insignifikanter Erklärungsbeitrag zu. Im Hinblick auf die Struktur des Finanzsektors ist ein signifikant positiver Einfluss des an den privaten Sektor vergebenen Kreditvolumens festzuhalten. Dies überrascht nicht, wenn davon ausgegangen wird, dass privatisierte bzw. neu gegründete Unternehmen einen erheblichen Finanzierungsbedarf aufweisen, und die aufgenommenen Mittel unmittelbar zum erforderlichen Aufbau des Kapitalstocks nutzen. Ein hoher Anteil staatlicher Kreditinstitute, verbunden mit einer ineffizienten Allokation vorhandener Ersparnisse, ruft dagegen einen (insignifikant) negativen Effekt für die Investitionstätigkeit hervor. Unter Effizientgesichtspunkten sichert schließlich ein entwickelter Finanzsektor eine relativ geringe Abweichung zwischen Soll- und Habenzinssatz, was in einem geringen Spread zum Ausdruck kommt. Dies impliziert geringe "Sickerverluste" bei der Allokation vorhandener Ersparnisse in Investitionsvorhaben. Für den Anteil ausländischer Banken lässt sich kein signifikanter, investitionsstimulierender Wettbewerbseffekt feststellen. Trotz dieser uneinheitlichen Erg#ebnisse kann insgesamt der theoretisch begründete Übertragungskanal als relativ abgesichert betrachtet werden. D.h. die Entwicklung der Finanzmärkte beeinflusst die Investitionstätigkeit und diese wiederum die langfristige Wachstumsdynamik in den Transformationsstaaten.

Die Analyse des Transmissionskanals der totalen Faktorproduktivität erbringt schließlich weiterführende Erkenntnisse. So lässt sich der vermutete „Wachstumsbonus“ in Form einer Steigerung der Effizienz des Einsatzes von Produktionsfaktoren lediglich für die Anzahl inländischer Banken sowie für das an private Unternehmen vergebenen Kreditvolumen aufdecken. Der Präsenz ausländischer Banken kommt ein signifikant negativer Effekt zu, was mit den von diesen gesetzten hohen Anforderungen an Bilanzierung, Eigenkapitalquote etc. begründet werden kann. Für alle anderen Elemente der skizzierten Finanzmarktentwicklung ist dagegen offensichtlich ausschließlich der Transmissionskanal der Investitionen von Bedeutung.

---

6 Der Einfluss der oben betrachteten Finanzmarktreformen werden in der beschriebenen Analyse nicht für sich betrachtet, sondern fließen in einen weiter gefassten Reformindikator ein. Nach Neimke (2002b) lässt sich aber ein direkter positiver Wachstumseffekt auch dann identifizieren, wenn ausschließlich Reformen im Banken- und finanziellen Nichtbankensektor herangezogen werden.

7 Ferner begünstigen positive Ausgangsbedingungen (sektorale Zusammensetzung des BIP, Jahre kommunistischer Herrschaft etc.) sowie umfangreiche Reformmaßnahmen (Preis-, Handels- und Wechselkursliberalisierung, Privatisierung etc.) das Investitionsklima. Dagegen führen hohe Inflationsraten zu makroökonomischer Instabilität und damit geringer Investitionstätigkeit.

D. Schlussfolgerungen

Theoretische Ausführungen verweisen auf die Bedeutung der Finanzmarktentwicklung für Investitionstätigkeit und Faktorproduktivität als Grundlage einer langfristig positiven Wachstumsdynamik. Dies gilt in besonderem Maße für die Transformationsstaaten Mittel- und Osteuropas sowie der ehemaligen Sowjetunion, die zum einen gravierende Rückgänge ihrer Wachstumsraten verzeichnen und zum anderen einen stark veralteten Kapitalstock übernommen haben.

In Anlehnung an etablierte Untersuchungen auf weltwirtschaftlicher Ebene kann der Finanzsektor der Transformationsstaaten mit Hilfe hierzu geeigneter makroökonomischen Indikatoren abgebildet werden. Die Zuordnung erfolgt dabei in die Kategorien Größe, Struktur und Effizienz des Finanzsektors. Für die Transformationsstaaten lassen sich so weitreichende Erkenntnisse aufdecken, die vor allem für die mittel- und osteuropäischen Volkswirtschaften in einer Bescheinigung von Fortschritten bei der Annäherung an westliche Standards im Finanzsektor münden. Dagegen signalisiert die Analyse umfangreiche Reformerfordernisse und damit wirtschaftpolitischen Handlungsbedarf in den ehemaligen Sowjetrepubliken. Die dort teilweise unterentwickelten Kapitalmärkte erhöhen die Bedeutung des Bankensektors für die Allokation privater Ersparnisse in Investitionsprojekte. Aufgrund schwacher Kapitalisierung und Liquidität sowie geringer Profitabilität des Bankensektors ist dieser hierzu jedoch nur begrenzt in der Lage. Die häufig unzureichende Beachtung von Marktrisiken, eine unzureichende Transparenz und Offenlegungspraxis sowie das noch nicht überall adäquat ausgestaltete Rechts- und Aufsichtswesen bedingen dort gleichfalls Verzögerungen beim Aufbau funktionsfähiger Finanzmärkte.

Nach empirischen Untersuchungen ist dem Finanzsektor folglich sowohl eine Stimulierung von Investitionen zur Anpassung des Kapitalstocks an moderne Produktionserfordernisse, als auch ein langfristiger Wachstumsbonus durch Steigerung der totalen Faktorproduktivität zuzuschreiben. Insgesamt kommt somit dem weiteren Aufbau funktionsfähiger Finanzmärkte in den Ökonomien Mittel- und Osteuropas sowie in den ehemaligen Sowjetrepubliken eine bedeutsame Rolle beim Einschlagen eines langfristig positiven Wachstumspfades zu.

LITERATUR

Atje, R. / B. Jovanovic (1993): Stock Markets and Development, European Economic Review 37, 632-640.

Bencivenga, V. R. / B. D. Smith (1991): Financial Intermediation and Endogenous Growth, Review of Economic Studies 58, 195-209.

Berthélemy, J. C. / A. Varoudakis (1996a): Economic Growth, Convergence Clubs, and the Role of Financial Development, Oxford Economic Papers 48, 300-328.

Berthélemy, J. C. / A. Varoudakis (1996b): Models of Financial Development and Growth. A Survey of Recent Literature, in: Hermes, N. / R. Lensink (ed.): Financial Development and Economic Growth, London, 7-43.

De Gregorio, J. (1996): Borrowing Constraints, Human Capital Accumulation, and Growth, Journal of Monetary Economics 37, 49-71.

De Gregorio, J. (1999): Financial Integration, Financial Development and Economic Growth, Estudios de Economia 26, 137-161.

EBRD (1999): Transition Report 1999, European Bank for Reconstruction and Development: London.

EBRD (2000): Transition Report 2000, European Bank for Reconstruction and Development: London.

EBRD (2001): Transition Report 2001, European Bank for Reconstruction and Development: London.

EBRD (2002): Transition Report 2002, European Bank for Reconstruction and Development: London.

Fries, S. / D. Neven/ P. Seabright (2002): Bank Performance in Transition Economies, Working Paper 76, European Bank for Reconstruction and Development: London.

Fries, S. / A. Taci (2002): Banking Reform and Development in Transition Economies, Working Paper 71, European Bank for Reconstruction and Development: London.

Greenwood, J. / B. Jovanovic (1990): Financial Development, Growth, and the Distribution of Income, Journal of Political Economy 98, 1076-1107.

Goldsmith, R. W. (1969): Financial Structure and Development, New Haven.

Hermes, N. / R. Lensink (2000): Financial System Development in Transition Economies, Journal of Banking and Finance 24, 507-524.

Holmström, B. / J. Tirole (1997): Financial Intermediation, Loanable Funds, and the Real Sector, Quarterly Journal of Economics 112, 663-691.

Jappelli, T. / M. Pagano (1994): Saving, Growth, and Liquidity Constraints, Quarterly Journal of Economics 109, 83-109.

King, R.G. / R. Levine (1992): Financial Indicators and Growth in a Cross Section of Countries, World Bank Working Paper No. 819, Washington D.C.

King, R.G. / R. Levine (1993a): Finance and Growth. Schumpeter Might Be Right, Quarterly Journal of Economics 108, 717-738.

King, R.G. / R. Levine (1993b): Finance, Entrepreneurship and Growth. Theory and Evidence, Journal of Monetary Economics 32, 513-542.

Lannoo, K. (2001): Financial Sector Regulation in CEEC and EU Accession, in: Caesar, R. / F. Heinemann (Hrsg.): EU-Osterweiterung und Finanzmärkte, ZEW Wirtschaftsanalysen 57, Baden-Baden, 163-182.

Levine, R. (1997): Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda, Journal of Economic Literature 35, 688-726.

Levine, R. (1998): The Legal Environment, Banks, and Long-Run Economic Growth, Journal of Money, Credit, and Banking 30, 597-620.

McKinnon, R.I. (1973): Money and Capital in Economic Development, Washington D.C.

Neimke, M. (2003): Growth Dynamics in Transition Economies: The Role of Financial Development, erscheint in Welfens, P.J.J. (Hrsg.), Economic Growth and Economic Opening up in Russia, Tagungsband der Konferenz des Europäischen Instituts für Internationale Wirtschaftsbeziehungen, 20. - 22. September 2002, Potsdam.

Neimke, M. (2002a): Wirtschaftswachstum, Investitionen und ökonomische Reformen in Transformationsstaaten, in: Klump, R. / R. Langhammer (Hrsg.): Finanzierung von Entwicklung, Tagungsband des 5. Limburg-Seminars des Vereins für Entwicklungsökonomische Forschungsförderung und der Kreditanstalt für Wiederaufbau vom 16. - 19. Januar 2002 in Eisenach, Frankfurt a. M., 31-43.

Neimke, M. (2002b): Perspektiven der langfristigen Wirtschaftsentwicklung in Transformationsstaaten - Theoretische Analyse und empirische Evidenz traditioneller Wachstumsdeterminanten, ökonomischer Reformen und institutioneller Entwicklungen, Saarbrücken.

Obstfeld, M. (1994): Risk Taking, Global Diversification and Growth, American Economic Review 84, 1310-1329.

Pagano, M. (1993): Financial Markets and Growth. An Overview, European Economic Review 37, 613-622.

Pissarides, F. (2001): Financial Structures to Promote Private Sector Development in South-Eastern Europe, Working Paper 64, European Bank for Reconstruction and Development: London.

Rajan, R. G. / L. Zingales (1998): Financial Dependence and Growth, American Economic Review 88, 559-586.

Reininger, T. / F. Schardax (2001): Features of the Financial Sector and the Financial Intermediation in Selected Central and Eastern European Countries, in: Caesar, R. / F. Heinemann (Hrsg.): EU-Osterweiterung und Finanzmärkte, ZEW Wirtschaftsanalysen 57, Baden-Baden, 201-222.

Saint-Paul, G. (1992): Technological Choice, Financial Markets and Economic Development, European Economic Review 36, 763-781.

Schröder, M. (2001): Zustand und Perspektiven osteuropäischer Aktienmärkte, in: Caesar, R. / F. Heinemann (Hrsg.): EU-Osterweiterung und Finanzmärkte, ZEW Wirtschaftsanalysen 57, Baden-Baden, 255-270.

Shaw, E. S. (1973): Financial Deepening in Economic Development, New York.

Weltbank (2002): World Development Indicators, Washington, DC.

Winkler, A. (2001): Zehn Jahre Bankensystementwicklung in Mittel- und Osteuropa: Die Bedeutung von Eigenkapital und Reputation, in: Caesar, R. / F. Heinemann (Hrsg.): EU-Osterweiterung und Finanzmärkte, ZEW Wirtschaftsanalysen 57, Baden-Baden, 183-200.

DER BEITRAG DER DEG ZU FINANZMARKTREFORMEN IN EMERGING MARKETS: KMU-FALLBEISPIELE AUS LATEINAMERIKA ZUR SECURITIZATION UND LEASINGFINANZIERUNG

von Thomas Koch

Inhaltsübersicht

1. DEG-Unternehmensprofil
2. Bedeutung der privatwirtschaftlichen Entwicklungs-zusammenarbeit im Reformprozess des Finanzmarktes
3. Beispiel einer KMU-Securitization in Mexiko: Credito y Casa S.A.
4. Beispiel einer KMU-Leasingfinanzierung in Costa Rica: Arrendadora Interfin S.A.
5. Fazit

1. DEG-Unternehmensprofil

DEG ….

eines der größten europäischen Entwicklungs-finanzierungsinstitute für den privaten Sektor

- DEG-Kooperationen mit über 1.000 Projektunternehmen (seit 1962);
- Finanzierungsbeiträge in Höhe von 4,2 Milliarden Euro;
- Realisierung von Gesamtinvestitionen in Höhe von über 30 Milliarden;
- seit 2001 ein Finanzinstitut innerhalb der KfW-Gruppe.

1. DEG-Unternehmensprofil

Langfristige Projekt- und Unternehmensfinanzierung

- Strukturierung und Finanzierung von privaten Investitionen in Asien, Afrika, Lateinamerika, Mittel- und Osteuropa (weltweit in 84 Ländern).
- langfristige Darlehen, Mezzanin-Finanzierungen, Beteiligungen und Garantien mit projektadäquaten Laufzeiten, zu risiko- und markt-orientierten Konditionen (keine Subventionen); Netto-Zusagebestand 12/2002 2,3 Mrd. EUR.

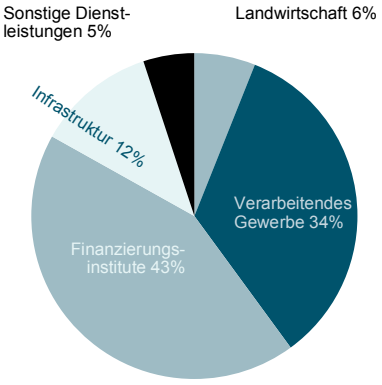
1. DEG-Unternehmensprofil

Unternehmensziel: „Wir unternehmen Entwicklung“.

- Auf- und Ausbau privatwirtschaftlicher Strukturen in Entwicklungs- und Reformländern für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum sowie für die dauerhafte Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen.
- KMU-Förderung – u.a. ein Schwerpunkt der DEG-Aktivitäten, da der mangelnde KMU-Zugang zur Finanzierung als ein wesentlicher Entwicklungsengpass angesehen wird.
- KMU-Finanzierung: direkt über Projekt- und Unternehmensfinanzierung bzw. indirekt über Finanzsektor-Projekte.

1. DEG-Unternehmensprofil

Investitionen in allen Wirtschaftssektoren



Stand: 2002

Die DEG investiert in rentable, ökologisch und sozial tragfähige sowie entwicklungspolitisch sinnvolle Projekte.

Insbesondere DEG-Finanzsektor-Projekte dienen zum Grossteil der KMU-Förderung*.

* DEG internes GPR in 2002: rd. 70% KMU-und Mikro-Finanzierung

2. Bedeutung der privatwirtschaftlichen Entwicklungs-zusammenarbeit (EZ) im Reformprozess des Finanzmarktes

Effizienter Finanzsektor als wesentlicher Baustein einer Marktwirtschaft

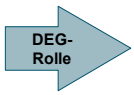
- stabiler, liquider, innovativer und wettbewerbsfähiger Finanzsektor ist notwendige Voraussetzung zur wirtschaftlichen Entwicklung.

2. Bedeutung der privatwirtschaftlichen Entwicklungs-zusammenarbeit (EZ) im Reformprozess des Finanzmarktes

Finanzsektor-Förderung ist das wesentliche DEG-Instrument zur indirekten KMU-Unterstützung: KMU-Kreditlinien, Agency-Lines, Beteiligungen, Garantien.

Hintergrund:

- hoher Finanzierungsbedarf der KMUs bzw. der KMU-Finanzierungsinstitute;
- lokale Kapitalmärkte decken den Refinanzierungsbedarf (noch) nicht ab;
- unzureichendes Refinanzierungsangebot der staatlichen EZ für KMU-Finanzierungsinstitute (u.a. fiskalpolitischer Druck).



Fazit: nur mit privatwirtschaftlicher Mobilisierung von Mitteln über den Kapitalmarkt ist der Refinanzierungsbedarf der KMU-Finanzierungsinstitute adäquat zu decken.

2. Bedeutung der privatwirtschaftlichen Entwicklungs-zusammenarbeit (EZ) im Reformprozess des Finanzmarktes

Finanzmarktreformen aus DEG-Sicht: Verbesserung der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte

- Liberalisierung der Finanzmärkte (z.B. Kommerzialisierung/ Privatisierung von Banken, Aufhebung von Zinssatz-Vorgaben);
- Auf- und Ausbau von Geld- und Kapitalmärkten (z.B. Banken- und Börsenaufsicht, gesetzlicher Rahmen zu Eigentumsrechten);
- Stärkung privater Finanzinstitutionen und Verbreitung neuer (Re-)Finanzierungsprodukte (z.B. Securitization).

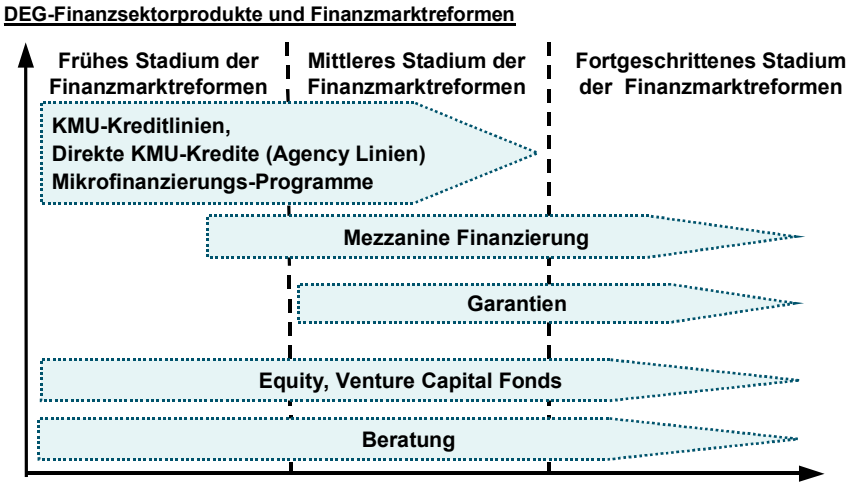
DEG-Rolle

2. Bedeutung der privatwirtschaftlichen Entwicklungs-zusammenarbeit (EZ) im Reformprozess des Finanzmarktes

Erwünschte Finanzmarkt-Rahmenbedingungen für DEG-Finanzierungen im Finanzsektor u.a.

- makroökonomische Rahmendaten (z.B. niedrige Inflation und positive Realzinsen, Intermediationsgrad mit Wachstumspotenzial),
- institutioneller und rechtlicher Rahmen (z.B. effektive Bankenaufsicht, funktionsfähige Kreditsicherheiten, angemessene Kontrolle von Korruption und Geldwäsche),
- Größe, Struktur und Wettbewerb im Bankensektor.

2. Bedeutung der privatwirtschaftlichen Entwicklungs-zusammenarbeit (EZ) im Reformprozess des Finanzmarktes



Fremdkapital-Instrumente überwiegend im frühen oder mittleren Stadium der Finanzmarktreformen;
Eigenkapital-Instrumente in allen Stadien der Finanzmarktreformen, um lokale Banken aufzubauen und ihre Finanzkraft zu stärken.

3. Beispiel einer KMU-Securitization in Mexiko

Auslöser der Finanzmarktreform:

- Tequila-Krise führte 1996 zu Finanzsektor-Problemen bzw. zur makroökonomischen Schieflage,
- Wohnungsbausektor mit Defizit von rd. 4 Mio Einheiten,
- politische Priorität der Fox-Regierung 2002: Sanierung des Finanzsektors und Beseitigung des Wohnungsbau-Defizits durch sozialen Wohnungsbau (Bau von 750.000 Einheiten p.a.).

3. Beispiel einer KMU-Securitization in Mexiko

Bausteine der Finanzmarktreform:

- Zulassung eines neuen Instituts-Typs:
  Sociedad Financiera de Objeto Limitado / Sofol (ab 1996),
- Gründung einer staatlichen Entwicklungsbank für Wohnungsbau:
  Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) in 2002,
- Erweiterung von Refinanzierungsprodukten für KMU-Institute 2002/03: Mortgage Backed Securities (MBS) mit DEG-Garantie (Kooperation mit FMO).

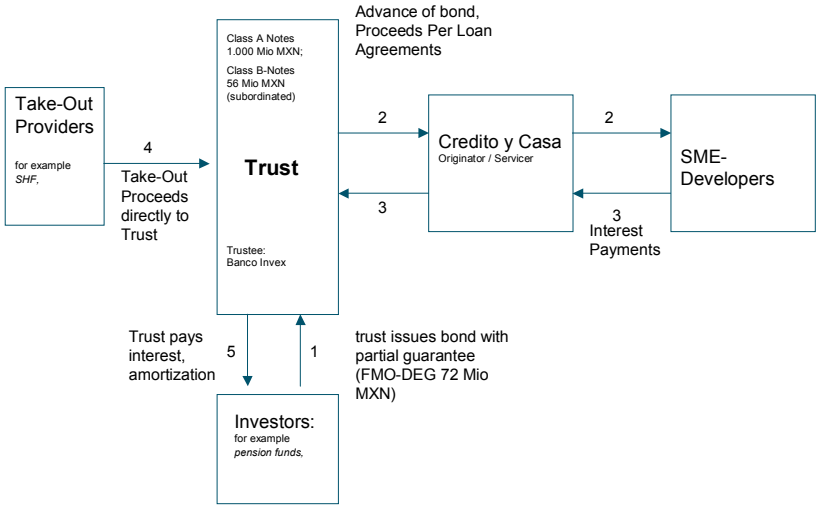
3. Beispiel einer KMU-Securitization in Mexiko

Grundelemente der MBS-Transaktion:

- Sofol Credito y Casa S.A. (CyC; Originator):
  USD 800 Mio Bilanzsumme, „mx.BBB"-Rating; 50.000 Hypothekenkredite mit SHF-Refinanzierung und Zwischenfinanzierung von 160 KMU-Bauunternehmen,
- Übertragung von hypothekenbesicherten Bauunternehmer-Krediten an einen Trust, Platzierung einer CyC-Anleihe über einen Trust; 1 Mrd. MXN mit 5 Jahren Laufzeit (MBS),
- Credit Enhancement von rd. 19% zu „mx.AAA"-Rating: CyC-first loss von 56 Mio MXN, SHF-(Teil-) Garantie von 63 Mio MXN (subord.; second loss), DEG-FMO-(Teil) Garantie über 72 Mio MXN,
- Strukturierung: u.a. Covenants für CyC und Trust; Reserve-Konto für Zins/Tilgung; bei DEG-Garantieziehung Rückgriff auf CyC.

3. Beispiel einer KMU-Securitization in Mexiko

Chronologie der CyC-Transaktion mit DEG-Garantie



3. Beispiel einer KMU-Securitization in Mexiko

Entwicklungspolitischer DEG-Beitrag:

- erweiterte CyC-Refinanzierungsbasis von 1 Mrd. MXN über Bond-Markt mit DEG-Qualitätsstempel (Signalling);
- Institution building: z.B. rating-induzierte Professionalisierung, EMS;
- Förderung eines nachhaltigen Kreditangebotes für KMU-Bauunternehmen (rd. 40 Projekte bzw. 35.000 Wohneinheiten p.a.);
- indirekte Beschäftigungseffekte bei KMU-Bauunternehmen;
- Beitrag zur Kapitalmarktentwicklung durch Förderung einer Securitization-Transaktion mit Credit Enhancement.

3. Beispiel einer KMU-Securitization in Mexiko

Vergleich DEG-Transaktion und KfW-Transaktionen Promise:

CYC-MBS	Promise-CLO
True sale securitization	Synthetic securitization
Engpass: Refinanzierung	Engpass: Entlastung der regulatorischen Eigenkapitalbindung (Kapital-Adäquanz)
DEG-Rolle: Garantieübernahme auf eigenes Risiko (Investor); Standardisierung (u.a. Dokumentation)	KfW-Rolle: Bereitstellung einer Verbriefungsplattform; Swap Counterparty (KfW ist Intermediär zwischen Banken und Markt); Collateral-Provider für SPV; Standardisierung (u.a. Dokumentation)
Kleine Volumina i.d.R. bis 100 Mio USD	Grosse Volumina i.d.R. 1 Mrd. EUR

4. Beispiel einer KMU-Leasingfinanzierung in Costa Rica

Auslöser der Finanzmarktreform:

- ineffizienter Finanzsektor mit Dominanz staatlicher Banken,
- eingeschränktes Angebot von Finanzierungsprodukten: Leasing in einer frühen Aufbauphase,
- ungenügende Bankenaufsicht,
- unzureichende Refinanzierung der privaten Banken für KMU-Finanzierung.

4. Beispiel einer KMU-Leasingfinanzierung in Costa Rica

Bausteine der Finanzmarktreform:

- Verbesserung der Bankenaufsicht nach BIZ-Empfehlungen,
- steuerliche Anreize zur Förderung der Leasingfinanzierung,
- Erweitung der Leasingfinanzierung in Costa Rica sowie cross-border-leasing in Nicaragua und El Salvador mit DEG-Kreditlinie.

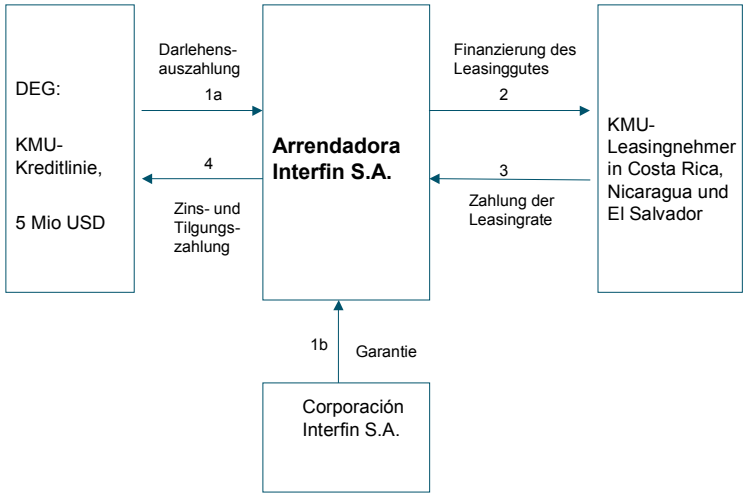
4. Beispiel einer KMU-Leasingfinanzierung in Costa Rica

Grundelemente der Transaktion:

- Leasinginstitut Arrendadora Interfin S.A.:
  USD 60 Mio Leasing Assets; 2.000 Leasingnehmer;
  Tochter der Finanzholding Corporación Interfin S.A.,
- Refinanzierung von Maschinen- und Fuhrpark-Leasing für KMU-Leasingkunden,
- DEG-Produkt: Kreditlinie von 5 Mio USD (Laufzeit 5 Jahre) zur erweiterten Refinanzierung von KMU-Leasingverträgen in Costa Rica und Interfin-Expansion in Nicaragua und El Salvador,
- Strukturierung: Finanzkennzahlen, Garantie der Konzernmutter, Marge i.A. von Länderrisiko und Finanzkennzahlen.

4. Beispiel einer KMU-Leasingfinanzierung in Costa Rica

Struktur der Arrendadora Interfin-Transaktion



4. Beispiel einer KMU-Leasingfinanzierung in Costa Rica

Entwicklungspolitischer DEG-Beitrag:

- Bereitstellung langfristiger Mittel zur fristenkongruenten Weiterleitung an KMU;
- indirekte Beschäftigungseffekte bei KMU-Leasingnehmern;
- Finanzmarktentwicklung durch
  - Unterstützung einer privaten Leasinginstitution im staatlich dominierten Finanzsektor,
  - Förderung eines innovativen Finanzierungsproduktes (Leasing) sowie
  - DEG-Qualitätsstempel für Arrendadora Interfin (erleichterte Refinanzierung).

5. Fazit

- Finanzmarktreformen können kein Allheilmittel zur KMU-Förderung sein; ein effizienter Finanzsektor ist aber in allen Entwicklungsländern eine wesentliche Voraussetzung der gesunden KMU-Entwicklung.
- Spezialinstitutionen – wie etwa die DEG – geben in emerging markets einen wichtigen Qualitätsstempel für KMU-Finanzinstitute ab (Signalling-Effekt) und fördern die Diffusion innovativer Finanzierungsprodukte.

ETHISCHE ASPEKTE VON AUSLANDSVERSCHULDUNG UND STRUKTURANPASSUNGSPOLITIK

von Johannes Müller

Die anhaltende Diskussion um die Reichweite und Erweiterung der HIPIC-Initiative, die Schwierigkeiten bei der Erstellung von PRSPs (Poverty Reduction Strategy Paper), immer wieder neue Schuldenkrisen wie zuletzt in Argentinien, diese und ähnliche Probleme und Ereignisse lenken den Blick darauf, dass die internationale Schuldenkrise zumindest aus der Sicht der Schuldnerländer alles andere als gelöst ist. Sie hat vor allem in den allerärmsten Ländern zum Verzicht auf dringend notwendige Investitionen in die Grundbedürfnisse der Menschen geführt und so zu noch mehr Verelendung jener Schichten der Bevölkerung, die sowieso schon unter großer Armut zu leiden haben.

Die aktuelle Debatte um die hohe Schuldenlast (Kredite und Reparationszahlungen) des Irak und das Drängen der USA auf einen erheblichen Nachlass, was zu Lasten weit ärmerer Länder gehen könnte, verweisen überdies auf ein Verteilungsproblem in diesem Zusammenhang. All dies zeigt, dass die internationale Schuldenkrise nicht nur ein wirtschaftliches, sondern auch ein ethisches Problem darstellt. Es braucht daher Lösungsansätze, die über eine rein finanztechnische und ökonomische Sichtweise hinausgehen, und politische Entscheidungen, die von ethischen Prinzipien geleitet sind.

Der folgende Beitrag (basierend auf Müller 2000) will versuchen, einige sozialethische Überlegungen zum Umgang mit Auslandsverschuldung und Strukturanpassungspolitik vorzulegen, wobei der Zusammenhang mit den Problemen der Armut im Mittelpunkt stehen soll. Ein kurzer erster Teil wird das Verständnis von Entwicklung skizzieren, das als Grundlage für alle weiteren Überlegungen dienen wird. Der Hauptteil wird auf dem Hintergrund der Schuldenkrise zehn sozialethische Thesen zum Abbau von Schuldenlasten entfalten (der Beitrag basiert.

A. Ethik der Entwicklung als Grundlage

Eine Politik des Schuldennachlasses ist nicht aus sich selbst heraus eine Notwendigkeit oder gar ein ethisches Gebot. Ebenso wenig ist sie ein Selbstzweck. Sie ist vielmehr von übergeordneten Erfordernissen und Wertprämissen her zu begründen und ethisch zu rechtfertigen. Im Kontext der Dritten Welt (und heute auch der einst kommunistischen Zweiten Welt) stellt sich somit die Frage nach den Zielen einer Entwicklungspolitik bzw. nach dem Entwicklungsverständnis. Dieses sollte universal und interkulturell vermittelbar sein, d.h., es sollte vor allem in seiner Begründung von grundlegenden, möglichst allen Menschen gemeinsamen Erfahrungen ausgehen, um einen breiten Konsens und eine ebenso umfassende Zusammenarbeit zu ermöglichen (Ausführlicher zu diesem Ansatz: Müller 1997, 98-120 oder Müller 1994).

Die folgenden Überlegungen betrachten es als Ziel jeder Entwicklungspolitik und aller Entwicklungsbemühungen (und letztlich jeder Politik), *menschliches Leid in all seinen Formen und Dimensionen zu überwinden bzw. zumindest so weit als möglich in Grenzen zu halten*. Entwicklung muss also von all dem ausgehen, worunter Menschen konkret leiden. Offensichtliche und fundamenta-

le Formen solchen Leides sind Hunger, Krankheit, Armut oder Unterdrückung. Menschen leiden aber auch und oft sogar besonders dann, wenn sie sozial oder rassisch diskriminiert werden, wenn man sie lediglich als Objekte der Entwicklungspolitik behandelt, oder wenn man ihre sozio-kulturelle Tradition zerstört, d.h. jenen unersetzlichen Orientierungsrahmen, der ihrem Leben Sinn verleiht und ihrem Handeln die Richtung weist. Umgekehrt können aber auch Traditionen inhuman und damit Grund schweren Leides sein.

Leid ist folglich in einem *ganzheitlichen Sinn* zu verstehen, d.h., es umfasst physisches wie nichtphysisches Leid, und es kann viele Ursachen haben. Immer aber handelt es sich um menschliche Erfahrungen, die in ihrer noch nicht reflektierten Grundform weithin kulturunabhängig sind und nirgends einfach hingenommen werden, sondern sozusagen aus sich selbst heraus nach ihrer Überwindung schreien oder zumindest eine plausible Erklärung verlangen. Im Leid als einer negativen Erfahrung wird insofern dialektisch sichtbar, was anzustreben ist. Von diesem Ansatz her lassen sich die Menschenrechte wie die menschlichen Grundbedürfnisse als negativ-dialektisch formulierte Imperative eines „So nicht!“ verstehen, ohne unmittelbar auf bestimmte philosophische oder religiöse Traditionen zurückgreifen zu müssen.

Ein spezifisches Merkmal menschlichen Leides besteht darin, dass Menschen die Fähigkeit besitzen, sich in die Lage leidender Mitmenschen zu versetzen und in gewisser Weise an ihrem Leid teilzuhaben. Solches *Mit-Leiden* (*compassion*), eine spontane, fast unvermeidliche Reaktion, wenn man mit den Opfern selbst (oder auch nur Bildern oder Berichten) konfrontiert ist, gründet in eigenen Leiderfahrungen. Der Appell des „So nicht!“ des Leides richtet sich also auch an jene, die nur mit-leiden und enthält einen starken Anstoß, den Opfern zu helfen. Er kann daher als Grundlage jeder Solidarität betrachtet werden.

Auch das solidarische Handeln über den unmittelbaren Lebensraum hinaus und die Verpflichtung der reichen Länder zur *Solidarität* mit ärmeren Ländern ist mit den gleichen Argumenten begründbar. Diese neue, früher so nicht gegebene Verantwortung ist aus der Globalisierung des Blicks auf menschliches Leid, wie ihn die modernen Medien ermöglichen, entstanden. Sie gründet außerdem in der wachsenden Interdependenz einer Welt, in der die politischen Entscheidungen vor allem der mächtigen Länder weitreichende Auswirkungen auf die Entwicklungschancen in den armen Ländern haben.

Grundlegender ethischer Maßstab ist also das Ziel umfassender und ganzheitlicher Entwicklung aller Menschen. Dieses Leitziel lässt sich auch von den Menschenrechten und der allen Menschen gemeinsamen Würde her begründen, die sich ihrerseits ohne ein gleiches „Recht auf Entwicklung“ für alle Völker nicht verwirklichen lassen. Eine Schuldenpolitik (der Kreditnehmer nicht weniger als der Gläubiger), welche Entwicklung in ihrer fundamentalen Ausrichtung verhindert, ist darum ethisch nie zu rechtfertigen. Solch ein Entwicklungsverständnis enthält eine Reihe von *ethischen Implikationen* und Handlungsorientierungen (vgl. Müller 1997, 109-112), die auch für alle Maßnahmen zur Entschuldung richtungweisend sein müssen und darum in den folgenden Thesen zur Anwendung kommen.

Selbstverständlich bedürfen diese Grundprämissen, um politisch relevant und wirksam werden zu können, einer genauen *Analyse* der Schuldenproblematik und ihrer unterschiedlichen, vor allem entwicklungspolitischen Implikationen (vgl. zur Analyse generell Sangmeister 1992; Wagner/Kaiser 1995, 220-243). Diese muss die vielfältigen Zusammenhänge und Ursachengefüge untersuchen, die zwischen der Schuldensituation einerseits und menschlichem Leid andererseits bestehen, um von

hierher nach Lösungen zu suchen. Anspruch auf Allgemeingültigkeit hat freilich allein die Grunderfahrung des Leides, die weder ein Ersatz für eine gute Analyse ist, noch eine solche garantiert. Ihre Ergebnisse sind selten eindeutig, sondern es kann zu in der Sache begründeten und darum legitimen Meinungsunterschieden kommen. Dies gilt noch mehr für die Handlungsebene, denn aus ein und derselben Analyse lassen sich oft verschiedene *politische Optionen* ableiten. Diese sind jedoch immer wieder am grundlegenden Kriterium des Leides zu überprüfen. Dieser niemals eindeutige Vermittlungsprozess impliziert eine „negative Güterabwägung" unter der Rücksicht des je größeren Leides und verlangt politische Klugheit, Gespür für das Machbare, Lernen aus Fehlern und langfristiges Denken.

Angesichts der sehr komplexen Ursachen und Folgen des Schuldenproblems und der Vielzahl von damit befassten bzw. davon betroffenen Akteuren braucht es auf jeden Fall Lösungsansätze, die über eine rein finanztechnische und ökonomische Sichtweise hinausgehen. Es bedarf politischer Entscheidungen, die von ethischen Prinzipien geleitet und neue Wege einzuschlagen bereit sind. Lefringhausen (1988, 3) hat in diesem Zusammenhang von der Notwendigkeit einer *„Ko-Evolution im Bereich von Ethik und politischer Vernunft"* gesprochen, was einen offenen Dialog aller Institutionen, Organisationen und Gruppen erfordere, die in der Schuldenfrage engagiert sind.

B. Sozialethische Kriterien für den Umgang mit Schulden

1. Grundlegende Maßstäbe

1. *Eine Ethik des Überlebens verbietet es, Schulden (inklusive Zinsen) einzutreiben oder Forderungen zu stellen, welche vor allem die Armen mit menschenunwürdigen Lebensbedingungen oder sogar dem Leben zu bezahlen haben.*

Der vorgestellte Entwicklungsansatz impliziert eine Anthropologie, in deren Zentrum die konkreten Menschen mit ihren vielfältigen Leiden stehen. Daraus ergibt sich als grundlegender ethischer Imperativ: Ausgangspunkt und Ziel, Zentrum und Träger aller Entwicklung muss stets der Mensch sein, der darum keinen anderen Zielen oder Interessen geopfert werden darf. Aus dieser Anthropologie lässt sich eine Ethik des Überlebens bzw. des Schutzes menschlichen Lebens ableiten, die es gebietet, keine Forderungen zu stellen, die Menschen mit dem Leben oder mit Lebensbedingungen bezahlen müssen, die sich mit den Grundprinzipien der Menschenwürde nicht vereinbaren lassen.

Der Maßstab „menschliches Leid" verbietet es auch, an sich durchaus gerechtfertigte Ziele mit Mitteln zu verfolgen, die ihrerseits schwerwiegendes Leid in anderen Formen verursachen, es sei denn, um damit noch größeres Leid abzuwenden, was aber in jedem einzelnen Fall überzeugend nachzuweisen wäre. Ein wichtiger Aspekt in diesem Zusammenhang ist der Zeitfaktor in dem Sinn, dass man gegenwärtiges Leid (Hunger, extreme Armut, Unterdrückung) nicht mit dem Versprechen langfristiger Besserung rechtfertigen kann.

In der Logik dieses Ansatzes liegt schließlich auch, was man eine „vorrangige Option für die Leidenden" nennen kann und was dem Appell zur Solidarität eine spezifische Prägung gibt. Es geht dabei nicht nur um materiellen Mangel, so grundlegend dieser Aspekt bleibt, sondern ebenso um Formen von Leid wie gravierende Unfreiheit (vgl. dazu den Ansatz von Sen 1999). Vorrangige Aufmerksamkeit müssen jene erhalten, die von besonders schwerem Leid betroffen sind. Entwicklungspolitik muss

darum armutsorientiert oder – richtiger gesagt – armenorientiert sein, denn es sind die Armen, die am meisten zu leiden haben, da ihnen in der Regel auch die Mittel fehlen, um ihr Leiden selbst zu verringern oder zu überwinden. Gerade die ärmsten Menschen und Völker müssen besonderen Schutz erhalten.

Diese Kriterien gelten auch im Hinblick auf die Ziele wie Mittel jeder Schuldenpolitik. Es ist ethisch niemals zu vertreten, Schulden (Grundschulden wie Zinsen) einzufordern oder einzutreiben, wenn Menschen dies mit extremer Not und möglicherweise einem vorzeitigen Tod zu bezahlen haben (vgl. etwa Ramphal 1999, bes. 28). In den meisten Ländern gilt darum das Prinzip des Pfändungsschutzes. Ebenso wenig ist es vertretbar, eine Strukturanpassungspolitik mit so rigorosen Auflagen zu fordern, dass der Preis das Abwürgen der Wirtschaft eines Landes ist. Auch in diesem Fall hätten die Rechnung primär die Armen zu begleichen. Mit anderen Worten, elementare Grundbedürfnisse und grundlegende Entwicklungserfordernisse müssen auf jeden Fall und stets Vorrang haben. Aus all dem lässt sich freilich nur die Pflicht zu einer teilweisen oder notfalls auch völligen Stundung des aktuellen Schuldendienstes ableiten.

2. *Die Maßnahmen zur Lösung der Schuldenproblematik sollten mehr final als kausal orientiert sein. Da sich viele Schuldnerländer in einer Solvenz- und nicht in einer Liquiditätskrise befinden, braucht es einen erheblichen Abbau und damit Erlass von Schuldenforderungen. Nur so lassen sich dauerhafte Anreize für eine Entwicklung auf der Basis von Eigeninitiative schaffen.*

Entwicklung im Sinn des vorgestellten Ansatzes muss immer primär „Entwicklung von unten“ sein, was nicht nur eine ethische Forderung, sondern ebenso eine unabdingbare Voraussetzung jeder erfolgreichen Entwicklungspolitik ist. Alle politischen Maßnahmen, ob staatlich, privat oder international, müssen daher Hilfe zur Selbsthilfe leisten, also die Eigeninitiative fördern und stärken. Die betroffenen Menschen kennen nämlich ihre Nöte und Lebensumstände am besten, sie haben das größte Interesse an einer Verbesserung ihrer Lage, und sie verfügen meist über viel praktische Erfahrung in der Lösung ihrer Alltagsprobleme. Nur mit ihrer aktiven Partizipation, nicht nur bei der Durchführung von Programmen, sondern schon bei der Entscheidungsfindung lassen sich die anstehenden Probleme wie etwa eine dauerhafte Entschuldung lösen.

Eine hohe und auf unabsehbare Zeit nicht abtragbare Schuldenlast ist ein kaum überwindbares Hindernis für einen solchen Entwicklungsansatz. Aus diesem Grund ist es nicht mit einer Stundung des Schuldendienstes getan, sondern es braucht eine Reduzierung auf ein Maß, das Eigenanstrengungen wieder lohnenswert macht und möglichst sogar Anreize für eigenes Bemühen schafft. Alle Maßnahmen der Schuldenpolitik sollten daher mehr final als kausal orientiert sein: Sie sollten weniger die Schuld an den Schulden bestrafen wollen, als das Ziel verfolgen, die Schuldenlast auf ein zuträgliches Maß zu reduzieren. Ein positives Beispiel dafür ist das deutsche Insolvenzrecht für Privatpersonen, das seit dem 1.1.1999 in Kraft ist, weil es Schuldnern einen schuldenfreien Neubeginn gewährt, wenn sie über mehrere Jahre hinweg im Rahmen ihrer Möglichkeiten ihre Schulden bedienen.

Die Komplexität der Schuldenproblematik erlaubt freilich keine schnellen und einfachen Lösungen. Es braucht ein Bündel sowohl kurz- wie langfristiger Maßnahmen und ein konzertiertes Zusammenwirken aller Beteiligten. Kurzfristig hat die Wiederherstellung der Zahlungsfähigkeit und möglichst auch Kreditwürdigkeit der Schuldnerländer durch eine entsprechende Erleichterung des Schuldendienstes möglichst in Verbindung mit einer sozialen Abfederung notwendiger Reformen stets Vorrang. Dafür gibt es heute zahlreiche Instrumente, die in verschiedenen Kombinationen eingesetzt wer-

den: Umschuldungen zu besseren Bedingungen (Laufzeit, Freijahre), mehrjährige Umschuldungen ohne Gebühren und Strafzinsen, Obergrenzen für den Schuldendienst entsprechend der ökonomischen Leistungsfähigkeit (z.B. ein bestimmter Prozentsatz der Exporterlöse) oder Umwandlung flexibler in feste Zinsen auf niedrigem Niveau.

Die begrenzten Erfolge bisheriger Umschuldungspolitik haben freilich gezeigt, dass die Schuldenprobleme vieler Länder Ausdruck einer tiefreichenden Strukturkrise sind. Sie haben es nicht mit einer Liquiditätskrise, sondern mit einer Krise ihrer Zahlungsfähigkeit überhaupt (Solvenzkrise) zu tun, die sich nur durch einen erheblichen Abbau und damit Erlass von Schuldenforderungen auf Dauer lösen lässt. Eine nach wie vor gültige Modellrechnung zeigt, dass derartige Schulden nur unter völlig unrealistischen Annahmen jemals abgebaut werden können (vgl. Kampffmeyer 1987, bes. 1-25, 124-144; Böhner 1994).

Weitgehende Einigkeit herrscht auch darüber, dass für die allerärmsten hochverschuldeten Länder nur ein mehr oder weniger vollständiger Schuldennachlass einen Neuanfang ermöglicht, denn sie könnten ihre Schulden auf unabsehbare Zeit nur unter unzumutbaren Opfern begleichen, ganz zu schweigen davon, dass sie diese häufig schon heute nicht mehr bedienen können. Auch aus ökonomischen Gründen ist dies sinnvoller, weil eine Nichtregelung in Bezug auf Schulden, die nach menschlichem Ermessen niemals rückzahlbar sind, keine transparenten wirtschaftlichen Beziehungen zum längerfristigen Vorteil aller Beteiligten erlauben. Das häufig gegen Schuldennachlässe angeführte *moral-hazard*-Argument ist in solchen Fällen fehl am Platz – ganz abgesehen davon, dass es zumindest auch auf Banken und andere Kreditgeber wie den IWF anzuwenden wäre, die derartige Krisen wie 1997 in Asien durch eine leichtfertige Kreditvergabe oder falsche Ratschläge mit verschuldet haben.

So sehr also verbesserte Umschuldungskonditionen in den letzten Jahren und die auf dem Weltwirtschaftsgipfel 1999 in Köln beschlossenen Nachlässe für die allerärmsten Länder ein Schritt in die richtige Richtung waren, so wenig sind sie ausreichend, um das Schuldenproblem nicht nur für die Gläubiger, sondern auch für die Entwicklungs- und Transformationsländer zu lösen (vgl. Eberlei 1999). Besonders bemerkenswert ist, dass in Köln auch multilaterale Verbindlichkeiten (IWF, Weltbank, regionale Entwicklungsbanken) in den Erlass einbezogen wurden, was lange Zeit ein Tabu oder zumindest höchst umstritten war.

Das stetige Anwachsen der globalen Schuldenhöhe zeigt freilich, dass vor allem die Lage der hochverschuldeten Länder mittleren Einkommens noch völlig ungelöst ist. Manche von ihnen haben vermutlich kaum eine realistische Perspektive, wenn ihre Schulden nicht erheblich reduziert werden. Trotz beachtlicher Fortschritte in den letzten Jahren bedarf es also noch sehr viel weitergehenderer Schritte.

3. *Jeder Verzicht auf Schuldenforderungen ist grundsätzlich mit einer Armutskonditionalität zu verknüpfen, da sich nur so die daraus entstehenden Lasten für nicht verantwortliche Dritte ethisch rechtfertigen lassen.*

Eine Ethik des Überlebens und der damit verbundene Verzicht auf Schuldenforderungen dürfen jedoch, ja müssen sogar mit einer Armutskonditionalität verknüpft werden. Schulden lassen sich bekanntlich nicht einfach streichen, sondern sie sind immer von irgend jemandem (Steuerzahler, Sparer) zumindest indirekt zu begleichen. Es ist daher ethisch nicht zu rechtfertigen, wenn breite, u.U. vergleichsweise wenig begüterte Bevölkerungsschichten in den Gläubigerländern für Schulden geradestehen sollen, mit denen die Reichen in den armen Ländern ihren Wohlstand finanziert haben. Inso-

fern ist mit jedem Schuldenverzicht ein Mechanismus zu verbinden, der garantiert, dass ein solcher Nachlass zumindest zu einem wesentlichen Teil tatsächlich den Armen und der breiten Bevölkerung in den Schuldenländern zugute kommt. Dies ist vermutlich der schwierigste und gleichwohl entscheidende Punkt bei allen Verhandlungen. Je größer die Bereitschaft der verschuldeten Länder zu entsprechenden Reformen ist und je entschlossener sie diese einleiten, umso großzügiger sollte die Entlastung ausfallen. Sinnvoll ist sicher auch die Unterstützung demokratischer Regierungen, die autoritäre Regimes ablösen und deren hohe Schuldenlast übernehmen. Sie sollten zumindest eine echte Chance für eine verantwortungsvolle Politik erhalten.

Ein sinnvolles Instrument im Hinblick auf dieses Ziel kann die Umwandlung eines Teils der Schulden in Gegenwertfonds in eigener Währung sein, die gemeinsam von Gläubigern und Schuldnern verwaltet und für Entwicklungsvorhaben (*debt-development-swaps*), Umweltmaßnahmen (*debt-nature-swaps* (vgl. Rosebrock/Sondhof 1991) oder ähnliche Ziele verwendet werden, etwa für Kinderhilfsprogramme unter Aufsicht der UNICEF (vgl. Jolly/v.d.Hoeven 1988). Freilich lässt sich dieses Instrument in seiner gegenwärtigen Form sicher nur in sehr begrenztem Umfang effizient einsetzen – vielleicht abgesehen von den allerärmsten Ländern mit einer in absoluten Zahlen gesehen niedrigen Verschuldung. Umso dringlicher ist es, nach neuen Wegen zu suchen, wie durch eine Anpassung dieser Vorgehensweise oder auch durch andere, ähnliche Instrumente die gleichen Ziele erreicht werden können.

4. *Auch das Weltgemeinwohl erfordert einen erheblichen Schuldennachlass, zum einen weil sich nur so langfristig das Überleben der Menschheit sichern läßt, zum anderen um – nach dem Modell einer reziproken Konditionalität – bisher unentgeltliche Beiträge von Schuldnerländern zum Wohl aller Menschen zu honorieren. Dies liegt auch im Eigeninteresse der Industrieländer.*

Ein erheblicher Nachlass der globalen Schuldenlast lässt sich auch vom Weltgemeinwohl her begründen. Drückende Schuldenlasten sind nämlich ein großes Hindernis für eine menschen- und umweltgerechte Entwicklung, die auf das Gemeinwohl der ganzen Menschheit, künftige Generationen eingeschlossen, ausgerichtet sein muss. Die globalen Herausforderungen in immer mehr Politikbereichen und wachsende weltweite Interdependenzen machen neue strukturelle und institutionelle Formen globaler Solidarität noch notwendiger. Bedingung ist so etwas wie ein „Weltethos“, also zumindest einige universal gültige Grundregeln, die ein gemeinsames Überleben der Menschheit ermöglichen und als Voraussetzung dafür den ärmeren Länder faire Chancen einräumen (vgl. Wissenschaftliche Arbeitsgruppe 1999, bes. 46-51).

Eine reziproke Konditionalität, also wechselseitige Selbstverpflichtungen der Industrie-, der Transformations- und der Entwicklungsländer, könnten zumindest den Dialog in diesem schwierigen Feld erleichtern. So könnten sich etwa Gläubigerländer als Gegenleistung für die Erhaltung tropischer Regenwälder zu einer erhöhten Quote bei der Reduzierung von CO_2 oder zu einem erweiterten Schuldennachlass verpflichten, womit beide Seiten zum Weltgemeinwohl beitragen würden. Ähnlich ließen sich Strukturanpassungsprogramme des IWF für Industrie- und Entwicklungsländer miteinander koppeln, was langfristig allen nützen würde. Eine Art von wechselseitiger Konditionalität wäre es auch, die Androhung negativer Sanktionen, also die Kürzung oder den Entzug von Finanzmitteln, durch positive Anreize, also mehr Hilfe, zu ersetzen, was immer mehr Motivation bietet.

Ein solche Politik würde auch den langfristigen Eigeninteressen der Industrieländer nützen. Die globalen Rückwirkungen der Zwangslage hochverschuldeter Länder bekommen nämlich zunehmend auch die Gläubigerländer zu spüren. Die Umweltzerstörung in der Dritten Welt, besonders die Abhol-

zung tropischer Regenwälder mit ihren Klimafolgen, ist auch Folge der Notlage landloser Bauern sowie des Schuldendrucks, den manche Länder durch den Export devisenträchtiger Hölzer zu vermindern suchen. Ähnliches gilt für den Anbau von Drogen und den Handel mit ihnen. Auch die wachsende Zahl von Armutsflüchtlingen in die reichen Länder ist zu einem nicht geringen Teil eine Folge des wachsenden Nord-Süd- und West-Ost-Gefälles. Die darin sichtbaren globalen Verteilungskonflikte lösen nicht nur in der Dritten Welt gewaltsame Auseinandersetzungen aus, sondern bedrohen längerfristig auch den Weltfrieden, nicht zuletzt durch fundamentalistische oder auch terroristische Gruppen. Entschuldung wäre insofern auch Entwicklungspolitik im Sinn einer präventiven Sicherheitspolitik (vgl. Wieczorek-Zeul 1999). Ohne einen gewissen Ausgleich der wachsenden Kluft zwischen Reich und Arm, wozu ein Schuldennachlass einen wichtigen Beitrag leisten könnte, dürfte es jedenfalls schwer sein, zunehmende, auch grenzüberschreitende Spannungen und Konflikte zu vermeiden.

2. Kriterien für die Verfahrensweise

5. *Eine Streichung von Schulden ist nur als Ergebnis von Verhandlungen ethisch zulässig, wobei auch die Rechtmäßigkeit und Billigkeit der Schulden zu prüfen ist. Es ist ein Gebot der Gerechtigkeit, dass die Gläubiger keine Forderungen erheben, deren Erfüllung sie selbst erheblich behindern.*

Schulden beruhen auf Abmachungen und Verträgen, die beiden bzw. allen beteiligten Seiten Pflichten auferlegen, die zu erfüllen sind, jedenfalls wenn es sich um ethisch zulässige Verträge ohne Zwang handelt. Daher dürfen bestehende Verträge nicht einseitig aufgekündigt werden. Eine Reduzierung von Schuldenlasten ist nur auf der Grundlage von Verhandlungen ethisch zulässig. Wenn ein Land nicht mehr zahlungsfähig ist, hat es zwar das Recht, den Schuldendienst auszusetzen, es muss sich aber gleichzeitig an seine Gläubiger wenden und um Aufschub bzw. Neuverhandlungen bitten, wenn es sich nicht dem Vorwurf des Betrugs aussetzen möchte. Eine dauerhafte Lösung von Schuldenproblemen lässt sich nämlich nur durch einen fairen Interessenausgleich auf dem Verhandlungsweg erreichen. Dies setzt die Beteiligung und Zusammenarbeit aller betroffenen Parteien voraus, denn nur ein Dialog über gemeinsame Lösungen kann Vertrauen zwischen Nationen und Geschäftspartnern aufbauen. Eine Brandmarkung der jeweils anderen Seite als unmoralisch oder inkompetent verhindert hingegen tragfähige Ergebnisse.

In diesem Zusammenhang wäre es nicht nur ein Akt des guten Willens, sondern auch ein Zeichen der Fairness, wenn man die Rechtmäßigkeit und Billigkeit der Altschulden wie der Anhäufung zusätzlicher Schulden aufgrund extremer Zinslasten durch neutrale Vermittler prüfen ließe, um festzustellen, ob es sich um *odious debt* handelt (vgl. Kneifel 1999, bes. 10), und um gegebenenfalls eine Neubewertung vorzunehmen. Dies gilt etwa für Schulden aufgrund von Vereinbarungen, die durch einseitigen Druck zwischen völlig ungleichen Partnern zustande gekommen sind, was dem Gebot der Vertragsgerechtigkeit widerspricht. Ähnliches gilt im Fall von Schulden aufgrund falscher Ratschläge durch Gläubiger, z.B. durch die Weltbank oder den IWF (vgl. etwa Justitia et Pax 1999, 28f.). Eine solche Überprüfung könnte bei den Schuldnern viel Vertrauen schaffen.

Weiter ist es ein Gebot der Gerechtigkeit, keine unerfüllbaren Forderungen zu erheben, zumal wenn die Gläubiger selbst dafür erhebliche Mitverantwortung tragen. So müssen die Industrieländer die Voraussetzungen dafür schaffen, dass ihre Schuldner ihre Schulden auch zurückzahlen können. Wenn sie dies durch Handelshindernisse verschiedenster Art nur sehr bedingt ermöglichen, dann sind auch ihre Forderungen ethisch nur sehr bedingt gerechtfertigt. So ist etwa eine Rückzahlung aller Schulden

einschließlich Zinsen der hochverschuldeten Ländern mittleren Einkommens kaum vorstellbar, weil die Schuldnerländer dazu erhebliche Leistungsbilanzüberschüsse erzielen müssten, und zwar primär im Handel mit den Gläubigerländern selbst, wozu diese angesichts ihrer eigenen Probleme etwa im Agrarbereich oder mit der Arbeitslosigkeit schwerlich bereit sein werden.

Alle müssen ihre Mitverantwortung für die gegenwärtige Krise anerkennen und ihre gegenseitigen Rechte und Pflichten beachten. Entsprechend ihrem Handlungsspielraum müssen vor allem die kollektiven Hauptakteure Verantwortung übernehmen, also Gläubiger- und Schuldnerländer (Parlament und Regierung, Unternehmer und Gewerkschaften), internationale Handelsbanken und transnationale Unternehmen sowie die multilateralen Finanzorganisationen (IWF, Weltbank). Aber auch alle Bevölkerungsschichten sind in angemessener Weise zu beteiligen, da ohne ihr Mitwirken alle Reformen zum Scheitern verurteilt sind. Obwohl die unvermeidlichen Opfer also gemeinsam getragen werden müssen, gibt es doch eine abgestufte und darum größere Verantwortung der reichen Länder, die in ihrem Wohlstand und ihrer wirtschaftlichen Macht gründet.

Unverzichtbar ist eine noch stärkere Beteiligung der Privatbanken, auch wenn diese seit Ende der achtziger Jahre ihre starre Haltung, keine Schulden zu erlassen, aufgegeben haben und unter Nutzung der Sekundärmärkte, auf denen die Schuldtitel schon lange zum Markt- statt Nennwert gehandelt wurden, zu begrenzten Abschlägen bereit waren (vgl. Gajdeczka/Stone 1990). Dies ermöglichte einer Reihe von Ländern den günstigen Rückkauf alter Schulden (*debt-buy-back*) mit eigenem oder fremdem Geld (z.B. Weltbank-Krediten). Da die meisten Banken mittlerweile steuermindernde Wertberichtigungen und Abschreibungen eines guten Teils ihrer Schulden vorgenommen haben, wäre es naheliegend, diese Steuervorteile, faktisch zinslose Kredite zu Lasten der Steuerzahler, mit einer Weitergabe der Abschreibungen an die Schuldner zu verbinden.

Eine wichtige Rolle spielen auch Auswahl, Kompetenz und Einstellung jener Personen, die beruflich an der Lösung der Schuldenprobleme beteiligt sind. Sie sollten nicht nur über Sachverstand verfügen, sondern auch menschliche Qualitäten besitzen wie Erfahrung im Umgang mit Menschen, moralischen Mut zur Wahrheit, Uneigennützigkeit sowie Einfallsreichtum.

6. *Da die Schuldnerländer fast immer eine erhebliche Verantwortung für ihre Schuldenlast trifft, müssen sie auch deren Folgen im Rahmen ihrer Möglichkeiten mittragen. Die entsprechenden Bedingungen, nicht zuletzt die Armutskonditionalität, lassen sich nur in Einzelverhandlungen sachgerecht festlegen.*

Die Schuldnerländer tragen zumindest eine erhebliche Mitverantwortung, in vielen Fällen sogar die Hauptverantwortung für ihre Finanzprobleme. Schon die Tatsache, dass bisher nur gut die Hälfte aller Länder der Dritten Welt zu Umschuldungen gezwungen war, lässt vermuten, dass die Schuldenkrise auch Folge einer sehr unterschiedlichen Schuldenpolitik in den Entwicklungs- und Transformationsländern ist. Für eine falsche Wirtschafts- und Finanzpolitik, unrealistische Wachstumsprogramme, Fehlinvestitionen, Rüstungsimporte, unrentable Prestigeprojekte, Kapitalflucht und Korruption sind vor allem die hochverschuldeten Länder selbst bzw. – genauer gesagt – ihre Staatseliten und die von ihnen kooptierten Gruppen verantwortlich.

Sie müssen daher im Rahmen ihrer Möglichkeiten auch für die Folgen dieses Fehlverhaltens einstehen. Diese Tatsache spricht gegen einen generellen und unterschiedslosen Schuldenerlass. Sie ist außerdem das maßgebliche ethische Argument für das Prinzip der Einzelfallverhandlungen. Es würde jeder Gerechtigkeit widersprechen und zu einer unverantwortlichen Politik in Zukunft einladen, wenn

man eine solche Misswirtschaft sozusagen nachträglich belohnen würde. Insoweit ist das *moral-hazard*-Argument zweifellos richtig. Außerdem würden damit die auf jeden Fall anfallenden Kosten auf die oft in bescheidenen Verhältnissen lebende Bevölkerung in den Geberländern abgewälzt. Aus diesem Grund sind entsprechend den oben genannten Prinzipien mit jedem einzelnen Land maßgeschneiderte Lösungen zu suchen und auszuhandeln. Aus dem gleichen Grund ist es gerechtfertigt, Entlastungen an Bedingungen wie Armutsorientierung und Strukturreformen zu knüpfen.

Grundsätzlich, wenn auch nicht unbedingt in jedem Einzelfall, scheint es außerdem sinnvoll, zivilgesellschaftlicher Akteure als Vertreter der Bevölkerung, die meist die Hauptlast von Reformen zu tragen hat, in solche Verhandlungen stärker einzubeziehen. Sie könnten die Transparenz der Verhandlungen erhöhen und eine Art Kontrollfunktion ihren politischen Eliten gegenüber ausüben. Dies dürfte die Chancen, dass vorgesehene Maßnahmen tatsächlich durchgeführt werden, wesentlich verbessern und vermutlich zugleich dazu beitragen, neuen Schulden für unverantwortliche Projekte langfristig vorzubeugen.

7. *Da die Gläubiger, Länder wie Privatbanken und internationale Finanzorganisationen, Mitverantwortung für die Schuldenkrise tragen, sind sie auch aus diesem Grund zu Schuldennachlässen verpflichtet.*

Die Kreditgeber, Gläubigerländer wie Privatbanken, aber auch internationale Organisationen besonders im Finanzbereich, sind für die Schuldenkrise in nicht unerheblichem Maße mitverantwortlich. Dabei sind allgemeine strukturelle Ursachen, auf welche die Industrieländer besonderen Einfluss haben und denen vor allem kleinere Schuldnerländer weithin hilflos ausgeliefert sind, und individuelles Fehlverhalten oder Versagen zu unterscheiden, auch wenn beide Aspekte miteinander verflochten sind. Dies ist ein wichtiger Grund, warum es ein Gebot der Gerechtigkeit ist, dass die Gläubiger auch einen Teil der Lasten übernehmen.

Was die strukturellen Ursachen betrifft, so sind die Verschuldungsprobleme wesentlich mit verursacht durch ein Weltwirtschafts- und Weltfinanzsystem, das von den Industrieländern und ihren Interessen beherrscht wird und von dem die Entwicklungsländer, wenn auch in sehr unterschiedlichem Maß, abhängig sind. Seine Strukturen und Mechanismen haben sich aufgrund verschiedener Entwicklungen seit Beginn der siebziger Jahre höchst ungünstig auf die Länder der Dritten Welt ausgewirkt und ihre eigenen Fehlentscheidungen verstärkt.

Extreme Anstiege der Ölpreise und der drastische Verfall der Rohstoffpreise auf dem Weltmarkt hatten vor allem für die ärmsten Länder verheerende Folgen. Mit sinkenden Exporterlösen mussten sie steigende Importpreise bezahlen, was zu einer generellen Verschlechterung des *terms of trade* führte. Gleichzeitig errichteten die Industrieländer wegen eigener Wirtschaftsprobleme zunehmend Handelsschranken (vor allem nichttarifärer Natur, Subventionen u.a.m.), besonders gegen verarbeitete Importgüter aus der Dritten Welt. Die Agrarpolitik der Industrieländer und das Welttextilabkommen sind zwei besonders gravierende Beispiele. Die Folge waren sinkende Deviseneinnahmen und hohe Leistungsbilanzdefizite. Auch wenn der Abschluss der letzten GATT-Runde und die Errichtung der Welthandelsorganisation (WTO) 1995 Verbesserungen in dieser Hinsicht gebracht haben, so ist diese Problematik doch nach wie vor ungelöst, wie nicht zuletzt die in vieler Hinsicht berechtigte Kritik der Entwicklungsländer und die mühsamen Verhandlungen im Rahmen der Doha-Runde der WTO zeigen. Hinzu kommen neue Entwicklungen, die sich ähnlich ungünstig auf die Entwicklungs- und Transformationsländer auswirken. Hier sind vor allem die volatilen internationalen Finanzmärkte zu

nennen, die durchaus hausgemachte Probleme in kurzer Zeit enorm verschärfen können, wie die Krisen in Ostasien (vgl. etwa Köhler 1998), Russland und Lateinamerika gezeigt haben.

Hinter all diesen Entwicklungen steht ein harter wirtschaftlicher Wettbewerb der Industrieländer, die sich nicht oder kaum um die teilweise verheerenden Auswirkungen ihrer internen Politik auf die Länder des Südens kümmern und so ihre Umschuldungsergebnisse und Entwicklungshilfeleistungen oft selbst zunichte machen. Die Schuldenkrise ist daher primär Ausdruck und nicht Ursache der Störanfälligkeit der Weltwirtschaft.

8. *Die Strukturanpassungspolitik des IWF ist insofern gerechtfertigt und sogar notwendig, als sie dazu beiträgt, dass die Schuldnerländer ihre wirtschaftliche wie soziale Handlungsfähigkeit wiedergewinnen. Die erforderlichen Maßnahmen müssen allerdings politisch zumutbar, sozial- und umweltverträglich sowie entwicklungsfördernd sein. Auflagen, die im Widerspruch zur Ethik des Überlebens stehen, lassen sich ethisch nie rechtfertigen.*

Ziel aller Um- und Entschuldungen muss es stets sein, den jeweiligen Ländern und vor allem den dortigen Menschen eine Chance zu bieten, Wirtschaft und Finanzen in Ordnung zu bringen und das vorhandene Entwicklungspotenzial produktiv zum allgemeinen Wohl zu nutzen. Ohne diese Voraussetzung ist auch keine armenorientierte Entwicklungspolitik möglich. Unvermeidliche Schuldenverzichte dürfen sich also nicht in reiner Nothilfe erschöpfen, sondern müssen mit wirtschaftlichen und sozialen Reformen verbunden werden. Um aber eine langfristige Gesundung der Wirtschaft zu ermöglichen, sind Strukturanpassungsmaßnahmen in den Schuldnerländern unerlässlich, auch wenn diese immer schmerzhaft sein werden und die Rolle des IWF dabei höchst umstritten ist.

Die Bilanz des internationalen Schuldenmanagements unter Federführung des IWF fällt insofern ambivalent aus (vgl. z.B. Nowzad 1990; Ahmed/Sumner 1992). Positiv zu vermerken ist, dass die anfangs mit der Schuldenkrise verbundenen Risiken für das internationale Finanzsystem heute als überwunden gelten. Die Maßnahmen zur Umschuldung waren außerdem zumindest insoweit erfolgreich, als die Mehrzahl der Schuldnerländer wenigstens vorübergehend wieder zahlungsfähig wurde. Außerdem muss man dem IWF und den Gläubigern bescheinigen, dass sie aus anfänglichen Fehlern gelernt haben und seit den neunziger Jahren flexibler vorgehen, so dass einige Entwicklungsländer wieder höhere Kapitalzuflüsse und ein beachtliches Wirtschaftswachstum zu verzeichnen hatten. Auch gibt es inzwischen auch – im Zusammenwirken mit der Weltbank – beachtliche Programme zur Abfederung sozialer Härten, die teilweise durchaus Erfolg hatten.

Dennoch bleiben die vom IWF im Auftrag der Geberländer geforderten Strukturanpassungsmaßnahmen sehr umstritten (vgl. Betz 1994; Tetzlaff 1992; Wolff 1991). Eine lange Zeit einseitige Sparpolitik löste in vielen Schuldnerländern Rezessionen mit schwerwiegenden sozialen Folgen aus, denn die Hauptlast von Arbeitslosigkeit und sinkenden Einkommen hatten die Armen zu tragen. Die gleichzeitige Kürzung von schon bescheidenen Sozialleistungen verschärfte soziale Klüfte und schuf ein gefährliches Konfliktpotenzial. Sinkende Reallöhne bei rapid steigenden Preisen für Grundnahrungsmittel und öffentliche Verkehrsmittel lösten in einigen Ländern „Brotrevolten“ aus, die oft blutig niedergeschlagen wurden. Die Regierungen hatten damit immer weniger innenpolitischen Spielraum und mussten auf geplante Entwicklungsvorhaben verzichten. Daraus erwuchs ein Gefühl nationaler Demütigung und Hoffnungslosigkeit, das noch schwache Demokratien gefährdete und ein fruchtbarer Boden für fundamentalistische Kräfte war. In etwas gemilderter Form besteht dieses Prob-

lem fort, etwa in Indonesien, wo die gewählten demokratischen Regierungen eine ungeheure Schuldenlast vom abgelösten autoritärem Regime übernommen haben.

Für die von den Gläubigerländern verlangte Auflagenpolitik des IWF gibt es zweifellos gute makroökonomische und finanztechnische Gründe. Umgekehrt lässt sich aber kaum bestreiten, dass auch der IWF bzw. seine hauptsächlichen Geldgeber nicht von Eigeninteressen frei sind und die Ratschläge des IWF keineswegs immer richtig waren. Die Folgen dieser Auflagenpolitik in vielen Ländern zeigen jedenfalls, dass Strukturanpassungen, so unverzichtbar sie grundsätzlich sind, auch kontraproduktiv sein können, wenn sie, statt die Entwicklung zu fördern, das Gegenteil bewirken. Trotz aller Korrekturen in den letzten Jahren ist nämlich das Schuldenproblem für viele Länder nach wie vor ungelöst, und die Notlage der Armen hat sich oft noch verschärft. Umstritten ist darum weniger die Notwendigkeit von Strukturanpassungen als vielmehr ihre konkrete Ausgestaltung.

Wirtschafts- und finanzpolitisch ist der bisherigen Politik der Vorwurf zu machen, dass sie oft nur die kurzfristige Zahlungsfähigkeit der Schuldner gesichert hat, ohne zu einer wirklich dauerhaften Entschuldung zu führen. Auch ein „Wachstum mit Schulden“ ist nämlich mit erheblichen längerfristigen Risiken verbunden und von vornherein zum Scheitern verurteilt, wenn es sich tatsächlich um eine dauerhafte Solvenzkrise handelt. Unter entwicklungs- und umweltpolitischer Rücksicht steht das bisherige Schuldenmanagement häufig in offenem Widerspruch zu den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung und verschärft so die globalen Probleme, statt zu ihrer Lösung beizutragen. Es entzieht den Entwicklungsländern nicht nur dringend benötigte Ressourcen und verleitet sie zu ökologischem Raubbau, sondern es verhindert auch Eigenanstrengungen, ohne die jede „Hilfe zur Selbsthilfe“ scheitern muss.

Es ist unter Fachleuten kaum umstritten, dass es zu Strukturanpassungen unter fremder Federführung, sei es des IWF oder einer anderen Institution, keine echte Alternative gibt, wenn man eine langfristige Gesundung der Finanzen der Schuldnerländer erreichen will. Allerdings bedarf es einer gründlichen Revision und besseren Sequenzierung der Instrumente, um die Auflagen politisch zumutbar, sozial- und umweltverträglich sowie entwicklungsfördernd zu gestalten (vgl. etwa Zattler 1993). Eine politische Konditionalität, die Menschenrechte, Partizipation, Rechtsstaatlichkeit, eine marktfreundliche Wirtschaftsordnung sowie eine gute Regierungsführung betont, weist grundsätzlich in die richtige Richtung, müsste allerdings durch entsprechende Gegenleistungen der Industrieländer im Sinn der schon genannten reziproken Konditionalität ergänzt werden.

3. Präventive Maßnahmen

9. *Ohne eine Weltordnungspolitik, welche den Transformations- und Entwicklungsländern eine größere Rolle in den internationalen Institutionen einräumt und ihre besonderen Interessen mehr berücksichtigt, werden Schuldenkrisen ein Dauerproblem bleiben. Dies verlangt auf Seiten der Industrieländer interne Reformen, nicht zuletzt durch eine angepasste Vergabe der Entwicklungshilfe.*

Viele der bisher angesprochenen Maßnahmen haben eine langfristige Perspektive, insofern sie Schuldenreduktionen mit internen Reformen in den jeweiligen Ländern verbinden, um ein gesundes Wirtschaften in Eigenverantwortung zu fördern. Sie werden freilich nur wenig bewirken, wenn nicht parallel dazu weitreichende Strukturreformen des Weltwirtschafts- und Weltfinanzsystems eingeleitet werden mit dem Ziel, die Entwicklungsländer als gleichberechtigte Partner zu integrieren und wenigstens erste Schritte auf dem Weg hin zu einer globalen Strukturpolitik in Angriff zu nehmen. Andernfalls

besteht tatsächlich die Gefahr einer Zwangsabkoppelung strategisch weniger wichtiger und wirtschaftlich weniger leistungsfähiger Staaten von der Weltwirtschaft.

Hierzu bedarf es einer schon lange überfälligen Reform der internationalen Handels- und Finanzorganisationen im Rahmen der Vereinten Nationen. Ein wichtiger Beitrag wären ethisch begründete Regeln für die Vergabe wie Annahme von Krediten. Hinzu kommen muss eine bessere Verzahnung von IWF, Weltbank und WTO. Manche Aufgaben lassen sich regional dezentralisieren. Die Finanzkraft wie die Sanktionsmöglichkeiten dieser Einrichtungen müssen verbessert werden. Eine angemessenere Stimmverteilung im IWF würde den Schuldnerländern die Möglichkeit bieten, sich aktiver an den Entscheidungsprozessen zu beteiligen und ihre eigenen Vorstellungen zur Strukturanpassung besser zur Geltung zu bringen. Eine Trennung von Berater- und Überwacherfunktion bei der Durchführung der IWF-Auflagen würde deren Akzeptanz und Durchsetzbarkeit erhöhen.

Die Hauptverantwortung für solche Reformen und eine Weltordnungspolitik tragen aufgrund ihrer beherrschenden Rolle die Industrieländer. Sie setzen freilich auch tiefgreifende Strukturreformen in den Industrieländern selbst voraus (vgl. Müller 1997, 168-174; Wissenschaftliche Arbeitsgruppe 1999, 52-59). Mit anderen Worten, die Länder des Nordens müssen einen diesen Zielen angepassten globalen Ordnungsrahmen schaffen und die Entwicklungspolitik zu einer Querschnittsaufgabe ihrer Politik machen. Darüber hinaus sollten sie künftig ihre öffentliche Entwicklungshilfe an die ärmsten Länder möglichst nur noch als nichtrückzahlbare Zuschüsse vergeben. Auch die Hilfe für Länder mittleren Einkommens sollte möglichst konzessionär und armenorientiert sein. Sonstiger Kreditbedarf kann weitgehend der Privatwirtschaft überlassen werden.

10. *Im Hinblick auf künftige Schuldenkrisen, die auch eine optimale Politik nie ganz vermeiden kann, sind völkerrechtliche Regeln zu schaffen, vor allem ein internationales Vergleichsfahren mit einer Art Pfändungsschutz und Grundsätze für eine faire und transparente Verfahrensweise bei Verhandlungen.*

Da die Schuldenprobleme bisher keineswegs dauerhaft gelöst, sondern oft nur in die Zukunft verschoben sind, da überdies künftige Schuldenkrisen aufgrund ungünstiger weltwirtschaftlicher Entwicklungen nie ausgeschlossen werden können, bedarf es auch präventiver Maßnahmen im internationalen Finanzsystem, um die Folgen solcher Risiken auf ein Mindestmaß zu beschränken. Mit anderen Worten, selbst wenn alle genannten Reformen verwirklicht würden, ließen sich neue Schuldenprobleme nicht völlig ausschließen, da selbst bei größter Vorsicht nicht alle Risikofaktoren kalkulierbar sind. Exporterlöse können durch Preisverfall, Wechselkursschwankungen oder ruinösen Wettbewerb unvorhersehbar drastisch zurückgehen. Ähnlich schwer kalkulierbar sind die Zinssätze. Für solche Fälle sollte durch institutionelle, möglichst völkerrechtlich abgesicherte Regeln Vorsorge getroffen werden, um schnell und wirksam reagieren und so eine neue, lang andauernde Schuldenkrise vermeiden zu können.

Besonders wichtig ist die Schaffung eines international anerkannten Vergleichsverfahrens mit dem Ziel, Grundgedanken des Konkurs- und Vergleichsrechtes sowie des Pfändungsschutzes auch in die internationalen Rechtsbeziehungen aufzunehmen. Das Völkerrecht könnte so besser die Schutzfunktion erfüllen, welche jede Rechtsordnung gerade für die Schwachen haben sollte. Auf diese Weise würden die notwendigen Verhandlungen nicht mehr dem Belieben der Gläubiger überlassen bleiben, sondern nach dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit geführt werden, eines der Kriterien für eine gute Regierungsführung, auf die man die Entwicklungsländer zu verpflichten sucht. Dazu müssten allgemeine

Grundsätze entwickelt werden, die genügend konkret, einfach und nachvollziehbar sind. Sie müssten die Gleichbehandlung aller Schuldenarten wie gleicher Schuldenprobleme sichern. Sie müssten weiter ein vernünftiges Gleichgewicht zwischen notwendiger Entlastung und zumutbaren Schuldenzahlungen garantieren, also ausreichende wirtschaftliche Spielräume gewähren und zugleich zur Disziplin anhalten. Solche Regeln würden mehr Transparenz und Akzeptanz bei Industrie- wie Entwicklungsländern schaffen. Auf dieser Grundlage wären dann jeweils Einzelfallverhandlungen je nach spezifischer Lage zu führen (vgl. Kampffmeyer 1987, bes. 68-82). Denkbar wäre auch die Einrichtung einer neutralen internationalen Schiedsinstanz als einem neuen, vielleicht alternativen Mechanismus für den Dialog zwischen Gläubigern und Schuldnern.

Die Schuldenkrise ist ein globales Problem mit vielfältigen Auswirkungen auf fast alle Nord-Süd- und West-Ost-Beziehungen und auf die Lösung globaler Probleme, vor allem den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen. Sie ist kein isolierter Störfall der Weltwirtschaft, sondern Symptom der strukturellen Unzulänglichkeiten und letztlich der Ungerechtigkeit der gegenwärtigen Weltwirtschaftsordnung mit ihrer asymmetrischen Machtkonstellation. Die mit vereinten Kräften zustandegekommene Entschärfung der Schuldenkrise ist, auch wenn sie spät kam, ein Zeichen der Hoffnung in einer immer mehr zusammenwachsenden Welt. Dies darf jedoch nicht Anlass zur Selbstzufriedenheit sein, denn für viele Entwicklungsländer ist sie nach wie vor ungelöst und für die ärmsten Länder und besonders die Armen in zahlreichen Ländern bedeutet sie noch immer eine unerträgliche Last. Es besteht also weiter erheblicher Handlungsbedarf.

LITERATURHINWEISE

Ahmed, Masood / Sumner, Lawrence (1992): Zehn Jahre Schuldenkrise - eine Bilanz, in: Finanzierung und Entwicklung 29, Nr. 3, S. 2-5.

Betz, Joachim (1994): Wandel der entwicklungspolitischen Strategien und die Rolle internationaler Finanzinstitutionen, in: W.Hein (Hrsg.): Umbruch in der Weltgesellschaft, Hamburg, S. 421-442.

Betz, Joachim (2000): Schuldenerlass und Armutsbekämpfung in strategischer Verknüpfung, in: Nord-Süd aktuell 14, S. 112-119.

Böhner, Jochen (1994): Can the International Debt Strategy Use the Concept of Corporate Compositions?, in: Intereconomics 29, S. 37-42.

Bohnet, Michael (1990): Umschuldungen öffentlicher und privater Forderungen an Entwicklungsländer, Hamburg.

CIDSE / Caritas Internationalis (1998): Menschliche Entwicklung braucht Entschuldung, Brüssel und Rom.

Dabrowski, Martin u.a. (Hg.) (2000): Lösungsstrategien zur Überwindung der Internationalen Schuldenkrise, Berlin.

Dieter, Heribert (1998): Die Asienkrise und der IWF: Ist die Politik des Internationalen Währungsfonds gescheitert?, Duisburg.

Djafari, Nassir (2002): Schuldenerlass allein genügt nicht. Zwischenbilanz der HIPC-II-Initiative, in: Entwicklung und Zusammenarbeit 43, S. 351-353.

Eberlei, Walter (²1999): Schuldenkrise der ärmsten Länder gelöst? Die Ergebnisse des Kölner G-7-Gipfels, Duisburg.

Gajdeczka, Przemyslaw / Stone, Mark (1990): Der Sekundärmarkt für Kredite an Entwicklungsländer, in: Finanzierung und Entwicklung 27, Nr. 4, S. 22-25.

Gunter, Bernhard G. (2002): What‘s Wrong with the HIPC Initiative and What‘s Next?, in: Development Policy Review 20, S. 5-24.

Jolly, Richard / van der Hoeven, Rolph (1988): Kindeswohl und Schuldenlast. Bedingungen einer sozialverträglichen Strukturanpassungspolitik in der Dritten Welt, in: Vereinte Nationen 36, S. 173-177.

Justitia et Pax, Deutsche Kommission (1999): Neue Wege zur Lösung der internationalen Schuldenfrage, Bonn.

Kampffmeyer, Thomas (1987): Die Verschuldungskrise der Entwicklungsländer. Probleme und Ansatzpunkte für eine Lösung auf dem Vergleichswege, Berlin.

Kirchenamt der EKD / Sekretariat der DBK (1998): Internationale Verschuldung - eine ethische Herausforderung. Gemeinsames Wort der DBK und des EKD, Hannover und Bonn.

Kneifel, Theo u.a. (1999): Apartheid - Macht - Schulden. Entschuldung und Entschädigung für Südliches Afrika, in: epdDW-Info Nr. 2-4.

Köhler, Claus (1998): Spekulation contra Entwicklungspolitik. Eine Analyse der ostasiatischen Währungskrise, in: Internationale Politik und Gesellschaft Nr. 2, S. 191-204.

Kremer, Michael / Jayachandran, Seema (2002): Odious Debt, in: Finance and Development 39, 2, 36-39.

Langhorst, Peter (1999): Ethik des Überlebens. Katholische Positionen in kirchlichen Dokumenten zur internationalen Verschuldung, in: Misereor u.a.: „Es gelte euch als Jubeljahr“, Aachen, S. 12-45.

Lefringhausen, Klaus (1988): Zeit als Faktor der Schuldenpolitik, in: Entwicklung und Zusammenarbeit 29, Nr. 8-9, S. 3-4.

Lefringhausen, Klaus (1989): Kapital auf der Flucht, in: Entwicklung und Zusammenarbeit 30, Nr. 1, S. 19-20.

Misereor (1993): Die deutsche Rolle in der Schuldenkrise der Entwicklungsländer. Perspektiven der Entschuldungskampagnearbeit in Deutschland, Aachen.

Misereor u.a. (1999): „Es gelte euch als Jubeljahr". Biblische Erlaßtraditionen und kirchlich-theologische Positionen zum Schuldenerlaß, Aachen.

Morazán, Pedro (1999): Schuldenkrise dauerhaft lösbar? Ziele und Hintergrund der Kampagne „Erlaßjahr 2000", in: Herderkorrespondenz 53, S. 92-96.

Müller, Johannes (1994): Mit-Leiden als Grundlage mitmenschlicher Solidarität, in: U.Pöner und A.Habisch (Hrsg.): Signale der Solidarität, Paderborn u.a., S. 207-222.

Müller, Johannes (1996): Die internationale Schuldenkrise - ein ethisches Problem, in: H.Lenk u.a.: Ethik in der Wirtschaft, Stuttgart u.a., S. 99-114.

Müller, Johannes (1997): Entwicklungspolitik als globale Herausforderung. Methodische und ethische Grundlegung, Stuttgart u.a.

Müller, Johannes (2000): Ethische Kriterien zur Beurteilung von Lösungsansätzen zur Überwindung der Schuldenkrise, in: M.Dabrowski u.a. (Hrsg.): Lösungsstrategien zur Überwindung der Internationalen Schuldenkrise, Berlin, S. 55-77.

Nowzad, Bahram (1990): Lehren des Schuldenjahrzehnts. Werden wir lernen?, in: Finanzierung und Entwicklung 27, Nr. 1, S. 9-13.

OECD (2002): Entwicklungszusammenarbeit. Politik und Leistungen der Mitglieder des Ausschusses für Entwicklungshilfe. Ausgabe 2001, Paris (erscheint jährlich).

Pereira Leite, Sérgio (2001): Human Rights and the IMF, in: Finance and Development 38, 4, 44-47.

Ramphal, Shridath (1999): Debt has a Child's Face, in: UNICEF: The Progress of Nations 1999, S. 27-29.

Rosebrock, Jens / Sondhof, Harald (1991): Debt-for-Nature Swaps. A Review of the First Experiences, in: Intereconomics 26, S. 82-87.

Sautter, Hermann (1992): Das internationale Schuldenproblem aus wirtschaftsethischer Sicht, in: K.Homann (Hrsg.): Aktuelle Probleme der Wirtschaftsethik, Berlin, S. 69-108.

Sautter, Hermann (1997): Die Schuldenkrise der Dritten Welt. Ein ethisches Problem der Weltwährungsordnung, in: A.Habisch u.a (Hrsg.): Umweltethik und Entwicklungsprobleme, Münster, S. 69-104.

Sangmeister, Hartmut (1992): Das Verschuldungsproblem, in: D.Nohlen und F.Nuscheler (Hrsg.): Handbuch der Dritten Welt, Bd. 1, Bonn, S. 328-358.

Sen, Amartya (1999): Development as Freedom, New York.

Tarimo, Aquiline (2002): Afrika in der Schuldenfalle, in: Stimmen der Zeit 220, 598-610.

Tetzlaff, Rainer (1992): Strukturanpassung - das kontroverse entwicklungspolitische Paradigma in den Nord-Süd-Beziehungen, in: D.Nohlen und F.Nuscheler (Hrsg.): Handbuch der Dritten Welt, Bd. 1, Bonn, S. 420-445.

Tietmeyer, Hans (1999): Ein genereller Schuldeneralaß für die ärmsten Entwicklungsländer? Einige Überlegungen aus ökonomischer und ethischer Sicht, Köln.

Wagner, Norbert / Kaiser, Martin (1995): Ökonomie der Entwicklungsländer, Stuttgart.

Wieczorek-Zeul, Heidemarie (1999): Sicherheitspolitische Bezüge der Entwicklungspolitik, in: Handbuch für Internationale Zusammenarbeit II A 30 29 (387. Lieferung, Juli).

Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der DBK (1999): Die vielen Gesichter der Globalisierung. Perspektiven einer menschengerechten Weltordnung, Bonn.

Wolff, Peter (1991): Strukturanpassungsprogramme. Versuch einer Bilanz nach zehn Jahren, Berlin.

World Bank (2002): Global Development Finance 2002, Washington, DC (erscheint jährlich, bis 1996 als: World Debt Tables 1996).

Zattler, Jürgen (1993): Adjusting Adjustment. Supply Response and the Sequencing of Reform Policies, in: Intereconomics 28, S. 293-301.

DIE GLOBALE PERSONELLE UNGLEICHVERTEILUNG: EMPIRISCHER BEFUND

von Andreas Lorenz

A. Einführung

Das Pro-Kopf-Einkommen (PKE) des reichsten Landes der Welt beträgt mehr als das 130fache des PKE des ärmsten Landes. Die 20% Reichsten der Weltbevölkerung haben ein durchschnittliches PKE, welches jenes der 20% Ärmsten um den Faktor 15 übersteigt. Ein Fünftel der Weltbevölkerung lebt im Zustand absoluter Armut.[1] Aussagen wie die vorangegangenen werden durch die Medien oft im Zusammenhang mit der Berichterstattung über die regelmäßig stattfindenden Welthandels- und -sozialgipfel propagiert und lösen bei den meisten Menschen Unbehagen und nicht selten offenen Protest aus. Gibt es tatsächlich eine *wachsende* Kluft zwischen Arm und Reich? Wenn ja – wie ist diese Entwicklung zu erklären? Ist nicht gar das Phänomen der weltumspannenden Liberalisierung und Deregulierung der Güter- und Finanzmärkte für solch „perverse" Zunahmen der Einkommensdisparitäten verantwortlich? Jene „neoliberale Globalisierung", welche unter dem Deckmantel ihrer Programmatik der Öffnung der Entwicklungsländer und Integration in den globalen Markt unzählige Menschen der ungehemmten Macht profitmaximierender multinationaler Konzerne ausliefert?

Bevor Antworten auf solche Fragen gewagt werden, ist die Rückbesinnung auf die Ausgangsfrage sinnvoll, wie sich die Ungleichverteilung im relevanten Beobachtungszeitraum tatsächlich entwickelt hat. Denn ohne Kenntnis der zentralen Fakten ist weder im lokalen noch im globalen Rahmen eine realitätskonforme Auseinandersetzung über die bestmögliche Umsetzung wirtschafts- und entwicklungspolitischer Ziele möglich. Gerade im Interesse der ca. 1,2 Milliarden absolut Armen dieser Welt – als deren Anwalt sich unzählige Menschen der westlichen Industrieländer verstehen – sollte die Debatte um Globalisierung, Ungleichverteilung und Armut mit einer korrekten Wahrnehmung der empirischen Fakten beginnen.

Gerade im Falle der globalen personellen Einkommensverteilung zeigt sich, dass es auch in einschlägigen Fachpublikationen an einer einheitlichen Darstellung der Fakten mangelt. Zu unterschiedlich sind die bislang implementierten Konzepte und Methoden, zu gegensätzlich ist die Wahrnehmungen der Datenlage, als dass in der Literatur bereits von einem „Konsens" über Ausmaß und Entwicklung der globalen personellen Ungleichverteilung die Rede sein könnte.[2] Das nachfolgende Zitat bringt den aktuellen Stand der Literatur prägnant zum Ausdruck:

---

1 Die aufgeführten Einkommensvergleiche basieren auf Zahlen für das Jahr 2000 und berücksichtigen Unterschiede in den Kaufkraftparitäten. Die Zahl der in absoluter Armut lebenden Menschen wird in den aktuellen Weltentwicklungsberichten der Weltbank veröffentlicht.

2 Hierzu einige Zitate. Aus einer einflussreichen Studie der Welthandelsorganisation (WTO) mit dem Titel *Trade, Income Disparity and Poverty*: „It is an empirical fact that the income gap between poor and rich countries has increased in recent decades." (Ben David et al., 2000: 3). Ähnlich im Weltentwicklungsbericht 2000: „...income inequality between countries has increased sharply over the past 40 years" (World Bank 2000: 51). Aus dem Bericht über die menschliche Entwicklung vom Jahre 1999 des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen: „Gaps in income between the poorest and richest people and countries have continued to widen. (...) Gaps are widening both between and within countries." (UNDP 1999: 39). Der ehemalige Weltbankökonom Robert Wade (Wade 2001: 38) setzt in einem jüngeren Artikel einen steigenden Trend der globalen personellen Ungleichverteilung als Faktum voraus und stellt auch gleich die

> „It is therefore not surprising that participants in the debate find themselves engaged in controversy and that outside observers find themselves puzzled."
>
> (Atkinson 2003: 1).

Ziel der vorliegenden Arbeit ist die Durchführung einer quantitativen Approximation des Ausmaßes und der Entwicklung der globalen personellen Einkommensverteilung im Zeitraum 1960 bis 2002. Durch anschließende Einordnung der daraus resultierenden Ergebnisse in den aktuellen Stand der Literatur können einige stilisierte Fakten über die tatsächliche Entwicklung der personellen Einkommensverteilung auf globaler Ebene aufgestellt werden.

B. Konzeptionelle Grundlagen

Was ist unter globaler personeller Ungleichverteilung (GPU) zu verstehen? Darunter wird die Verteilung des monetär erfassbaren Wohlstands auf die 6,2 Milliarden Menschen unseres Globus verstanden – unabhängig vom Land oder Kontinent, in dem diese Menschen leben. Als Wohlstandskonzept wird auf das Einkommen zurückgegriffen. Denn die Mehrzahl der Ökonomen ist sich darin einig, dass das Einkommen in der Tendenz ein zuverlässiger Indikator für weitere Wohlstandsaspekte darstellt, wie sie etwa durch Indikatoren wie Kindersterblichkeit oder Lebenserwartung zum Ausdruck kommen. Da weder für die Grundgesamtheit noch für eine repräsentative Stichprobe dieser 6,2 Milliarden Menschen exakte Informationen über Alter und verfügbares Einkommen vorliegen, wird zwecks Ermittlung der GPU meist auf eines (oder mehrere) der in Tabelle 1 schematisch dargestellten Konzepte zurückgegriffen: Das Konzept 1 stammt aus der wachstumsempirischen Konvergenzdebatte. In dieser Literatur wird jedes Land als ein „natürliches wirtschaftspolitisches Experiment" betrachtet. Die Untersuchung der Standardabweichung der logarithmierten PKE einzelner Länder im Zeitablauf soll Aufschluss darüber geben, inwiefern neoklassische Anpassungswachstumsprozesse einzelner Volkswirtschaften eine internationale Angleichung der PKE herbeiführen.[3] Bei der Untersuchung der internationalen Streuung der PKE sowie ihrer Entwicklung im Zeitablauf geht das PKE eines kleinen Staates wie Luxemburg mit demselben Gewicht in die Berechnung ein wie das bevölkerungsreiche China. Aufgrund der mangelnden Berücksichtigung der Unterschiede in der Gesamtbevölkerung eines jeden Landes ist dieses Konzept nicht besonders aussagekräftig, was das Ausmaß an globaler *personeller* Ungleichverteilung betrifft. Von GPU kann gewiss erst dann die Rede sein, wenn jeder Weltbürger in

---

rhetorischen Frage „What are the causes of the rise in world income inequality?" (Wade 2001: 38). Eine diametral entgegengesetzte Position nimmt Robert Barro ein: "The U.N. Human Development Reports should base their assessments of world poverty and inequality on a better understanding of the facts. It is *incorrect* to argue that world poverty and inequality have been rising over the past 30 years and then to attribute *this fictional development* to unchecked globalization and market expansion. These *poorly grounded observations* from an apparently respectable source feed into the false arguments of the world's globaphobes, who are generally opposed to economic development. Globaphobia will neither help to reduce world poverty nor spur economic growth in Africa." (Barro, 2002; eigene Hervorhebung; vgl. auch die diesbezügliche Stellungnahme von Fukuda-Par, 2002.). Bei seinen Ausführungen stützt sich Barro wiederum auf einschlägige Berechnungen von Sala-i-Martin (2002a, b), welcher zu folgender Schlussfolgerung gelangt: „... the *'dramatic' and 'disturbing rise'* in income inequality during the globalization period *is nowhere to be seen*. On the contrary, income disparities during the last two decades have *declined substantially*." (Sala-i-Martin 2002a: 39, eigene Hervorhebung). Die in der internationalen Presse viel zitierten Berechnungen von Sala-i-Martin werden in einer (bislang unveröffentlichten) Stellungnahme des Weltbankökonoms Branko Milanovic kritisiert. In seinem Kommentar mit dem Titel "The Ricardian Vice: Why Sala-i-Martin's Calculations of World Income Inequality Cannot Be Right." kommt zu der Gesamtwürdigung: „... Sala-i-Martin has succumbed to the temptation of piling one assumption upon another with the result that neither the author, nor the reader can any longer tell which is the part of each assumptions, individually or together, in deriving the final result." (Milanovic, 2002c).

3 Streng genommen wird in einer solchen wachstumstheoretisch motivierten Analyse nicht auf das PKE, sondern auf das aus produktionstechnischer Sicht eher relevante Einkommen je Person im erwerbsfähigen Alter (= Arbeitsproduktivität) abgestellt. Das zugrunde liegende Konvergenzkonzept ist als σ–Konvergenz bekannt.

der Berechnung vertreten ist. Ein grober Ansatz zur Approximation der GPU besteht in der Gewichtung des PKE eines jeden Landes mit seiner Gesamtbevölkerung (Konzept 2). Die Gewichtung der PKE anhand der Bevölkerung gewährleistet, dass das PKE von China – ihrem hohem Anteil an der Weltbevölkerung entsprechend – wesentlich stärker gewichtet wird als das PKE des bevölkerungsarmen Luxemburg. Ein weiteres Kennzeichen ist, dass Konzept 2 auf das aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) abgeleitete PKE als Wohlfahrtskonzept abgestellt ist und die Ungleichverteilung dieses PKE auf die Einwohner eines jeden Landes vernachlässigt wird. Die Berücksichtigung der Ungleichverteilung auf nationaler Ebene ist wiederum Gegenstand von Untersuchungen auf Basis der Daten von Haushaltseinkommens- und -verbrauchsstichproben (Konzept 3). Solche Haushaltseinkommens- und -verbrauchsstichproben (HEVS) werden allerdings nur auf nationaler Ebene in unregelmäßigen Zeitabständen erhoben.

Da weder für die Grundgesamtheit noch für eine repräsentative Stichprobe der 6,2 Milliarden Weltbürger exakte Informationen über Alter und verfügbares Einkommen zur Verfügung stehen, wird für die approximative Ermittlung der GPU meist ein zweistufiger Ansatz gewählt. Dabei machen sich Ökonomen die Tatsache zu Eigen, dass die GPU als Kombination zweier Komponenten betrachtet werden kann: (i) der internationalen Ungleichverteilung *zwischen* den Ländern der Welt und (ii) der Ungleichverteilung *innerhalb* dieser Länder. Anders ausgedrückt: Wird der Wohlstand der Welt als Kuchen betrachtet, so hängt die GPU von der Aufteilung des Kuchens auf die einzelnen Länder und von der Aufteilung der einzelnen Kuchenstücke auf die Einwohner eines jeden Landes ab. Durch die zunächst getrennte Analyse ihrer beiden Komponenten ist eine approximative Ermittlung der GPU auch dann möglich, wenn zur Grundgesamtheit oder zu einzelnen Ländern nur unvollständige Informationen vorliegen. Die Kombination von Konzept Nr. 2 und 3 ermöglicht die Darstellung der GPU durch ihre beiden Komponenten der Ungleichverteilung *innerhalb* einzelner Länder (erfasst auf Basis der HEVS) und der Ungleichverteilung *zwischen* einzelnen Ländern (erfasst auf Basis der gewogenen PKE). Problematisch ist, dass dabei zwei unterschiedliche Wohlfahrtskonzepte vermengt werden, die bereits auf konzeptioneller Ebene streng genommen nicht miteinander vergleichbar sind: Das in Konzept 2 relevante PKE enthält Ausgaben für öffentliche Güter, z.B. im Bildungs- und Gesundheitssektor, welche in Konzept 3 typischerweise nicht mit erfasst sind. Dennoch werden meist die auf der Basis von HEVS ermittelten Informationen über die Einkommensverteilung innerhalb eines Landes – i.d.R. handelt es sich um die Einkommensanteile unterschiedlicher Bevölkerungsperzentile – auf das PKE als Wohlstandsindikator „übergestülpt“ und dann auf globaler Ebene aggregiert.

Doch wie werden Einkommen oder Ausgaben, die in unterschiedlichen Ländern in unterschiedlichen Währungen getätigt werden, *international* und *intertemporal* verglichen? Hierfür bedarf es (i) einer Umrechnung in eine einheitliche Währung und (ii) eine angemessene Bereinigung nomineller Preissteigerungen. Aufgrund unterschiedlicher Preisniveaus in Entwicklungs- und Industrieländern liefert die Umrechnung anhand nomineller Wechselkurse ein stark verzerrtes Bild internationaler Einkommensunterschiede. Deshalb empfiehlt sich die Umrechnung anhand von realen Wechselkursen unter Berücksichtigung von Kaufkraftparitäten (KKP) – d. h. der tatsächlichen inflationsbereinigten Preise vergleichbarer Warenkörbe in den unterschiedlichen Ländern der Welt. Solch eine Berechnung international vergleichbarer PKE’s ist Gegenstand einer nunmehr fünf Jahrzehnte andauernden Anstrengung, welche durch das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen im Rahmen des International Comparison Program (ICP) initiiert wurde und deren Ergebnis in ihrer aktuellsten Fassung in Form der *Penn World Tables 6.1* vorliegen (Heston, Summers und Aten, 2002).

Während die meisten Studien der GPU durch Kombination der Konzepte 2 und 3 ermitteln, versucht Milanovic (2002a), die GPU allein anhand von Konzept 3 zu ermitteln. Dies geschieht ohne Rückgriff auf das PKE allein auf Basis der aus HEVS für eine Vielzahl von Ländern ermittelten Verteilung der

verfügbaren Einkommen bzw. der getätigten Ausgaben. Milanovic (2002a) bezeichnet das Resultat dieser Vorgehensweise als „wahre“ personelle Ungleichverteilung auf globaler Ebene („*true“ world income inequality*). Das Resultat seiner Berechnungen liegt allerdings nur für die beiden Jahre 1988 und 1993 vor und ist bei genauer Betrachtung nicht weniger problembehaftet als der Vorgehensweise bei Kombination der Konzepte 2 und 3: Die Daten von HEVS werden ungeachtet zahlreicher Harmonisierungsbestrebungen *de facto* nicht anhand einer einheitlichen Methode erhoben – aufgrund variierender institutioneller Rahmenbedingungen ist dies oftmals auch gar nicht sinnvoll. Diese Problematik trifft bereits auf die für unterschiedliche Zeitpunkte innerhalb ein und denselben Landes vorliegenden Erhebungen zu – um so schwieriger gestaltet sich der internationale *und* intertemporale Vergleich der Daten der HEVS. Diese Problematik, verbunden mit dem empirischen Faktum, dass die Ungleichverteilung *zwischen* den Ländern der maßgebliche Faktor der GPU darstellt sowie dem Faktum der relativen Konstanz der Ungleichverteilung *innerhalb* der Länder in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts haben dazu geführt, dass die meisten Autoren nach wie vor Konzept Nr. 2 als das zuverlässigste betrachten, insbesondere, was die Ermittlung des intertemporalen Trends der GPU betrifft. Diese Vorgehensweise soll auch im Rahmen der vorliegenden Arbeit gewählt werden.

Tabelle 1: Konzepte zur Ermittlung der globalen Ungleichverteilung.

	Konzept 1: Ungewogene internationale Ungleichverteilung	Konzept 2: Gewogene internationale Ungleichverteilung	Konzept 2: Globale personelle Ungleichverteilung
Beobachtungsobjekt	Land	Repräsentativer Weltbürger	Individuum
Wohlfahrtskonzept	PKE	PKE	Verfügbares Einkommen / getätigte Ausgaben
Datengrundlage	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung	Haushaltseinkommens- und -verbrauchsstichproben
Ungleichverteilung innerhalb eines Landes	Wird nicht berücksichtigt	Wird nicht berücksichtigt	Wird explizit berücksichtigt
Währungsumrechnung	(a) Wechselkurse zu Marktpreisen oder (b) Wechselkurse unter Berücksichtigung von Kaufkraftparitäten		

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Milanovic (2002b).

C. Methoden

Wie lässt sich die Ungleichverteilung der Einkommen einer bestimmten Grundgesamtheit von *n* Individuen quantifizieren? In der empirischen Literatur – insbesondere auch in einigen der eingangs zitierten Quellen – wird diese Frage *ad hoc* beantwortet, indem gängige Streumaße aus dem Instrumentarium der deskriptiven Statistik angewendet werden. Spätestens in der empirischen Anwendung zeigt sich jedoch: Unterschiedliche Maße liefen unterschiedliche Antworten, gehen mit expliziten, oftmals auch impliziten Werturteilen einher. Ein methodisches Vorgehen ist deshalb gerade im Bereich der

Messung der Ungleichverteilung unerlässlich. Die Eigenschaften einzelner Ungleichverteilungsmaße sind nicht nur für den *internationalen* Einkommensvergleich, sondern gerade auch für den *intertemporalen* Vergleich von kritischer Bedeutung. So hängt die Frage, ob die Ungleichverteilung in einem bestimmten Beobachtungszeitraum ab- oder zugenommen hat, entscheidend von diesen kritischen Eigenschaften ab. Im Folgenden werden die gängigsten Maße sowie ihre Eigenschaften beschrieben. An erster Stelle werden konventionelle Ungleichverteilungsmaße dargestellt. Im Anschluss daran werden theoretische Ansätze zur Konstruktion von Ungleichverteilungsmaßen vorgestellt. Resultat dieser Ansätze ist eine Klasse von Ungleichverteilungsmaßen, welche bestimmte vorab definierten Anforderungen erfüllt.

1. Konventionelle Ungleichverteilungsmaße

Eine Reihe wichtiger Konzepte zur Beschreibung der Ungleichverteilung eines Merkmals auf die einzelnen Merkmalsträger basiert auf der Rangordnung der nach ihrer Merkmalsausprägung aufsteigend sortierten Merkmalsträger. Im vorliegenden Kontext der Einkommensrangordnung werden also sämtliche Individuen nach der Höhe ihrer Einkommen in eine aufsteigende Rangfolge gebracht. Auf dieser Grundlage berechnet sich die oft als Ungleichverteilungsmaß verwendete Spannweite R (*range*) als Differenz des maximalen und minimalen Einkommens y der Grundgesamtheit:[4]

$$R = y_{\max} - y_{\min} \tag{1}$$

Dieses Maß berücksichtigt nur das höchste und niedrigste Einkommen einer Verteilung, also nur die Extrema. Sämtliche Informationen zwischen diesen beiden Extrema bleiben hingegen unberücksichtigt.

Auf der Basis der Einkommensrangordnung können sogen. p-Quantile[5] wie folgt definiert werden: In der Einkommensrangordnung umfasst das p-Quantil jenes Einkommensniveau, welches den Anteil p der aufsteigend sortierten Einkommensempfänger nach oben hin abgrenzt. Der Wert Q_p kennzeichnet also die obere Demarkationsgrenze des Einkommens der ersten $p \cdot 100$ % der Einkommensempfänger der Rangordnung. Auf der Basis des Konzeptes der p-Quantile können dann sogen. Quantilsabstände definiert werden, z.B. der Einkommensabstand des oberen und unteren Quartils ($= Q_{0.75} - Q_{0.25}$). Quantilsabstände werden ähnlich wie die Spannweite berechnet. Informativ ist ferner der Quotient aus dem durchschnittlichen Einkommen sämtlicher Merkmalsträger eines oberen p-Quintils und eines unteren p-Quintils − Resultat ist ein der Spannweite ähnliches Ungleichverteilungsmaß, welches jedoch die mittleren Einkommen eines größeren Anteils der Grundgesamtheit berücksichtigt und somit repräsentativer ist als der Abstand der oberen und unteren Extreme. Ebenso können die kumulierten Einkommensanteile bestimmter p-Quantile betrachtet werden. So gelangt man zum Konzept der Lorenz-Kurve und des Gini-Koeffizienten. Es gibt eine Vielzahl von äquivalenten Definitionen des Gini-

---

4 Die Darstellung der Ungleichverteilungsmaße erfolgt ebenso wie die Notation in Anlehnung an Cowell (2000).

5 Im deutschen Sprachraum kennzeichnet die allgemeine Bezeichnung „Perzentile“ nicht näher spezifizierte Anteile einer Grundgesamtheit. Hier wird der angelsächsischen Variante gefolgt: „p-Quantile“ kennzeichnen konkrete Anteile p einer Grundgesamtheit, mit der üblichen Notation Q_p und $0 \le p \le 1$. In der Literatur oft verwendete p-Quantile sind beispielsweise die beiden Terzile ($Q_{0.33}$, $Q_{0,66}$), die drei Quartile ($Q_{0.25}$, $Q_{0.5,}$ $Q_{0.75}$), die vier Quintile ($Q_{0.2,}$ $Q_{0.4,}$ $Q_{0.6}$ $Q_{0.8}$) und die neun Dezile ($Q_{0.1}$, $Q_{0.2}$, ..., $Q_{0.9}$).

Koeffizienten; eine geläufige Definition ist jene auf Basis der durchschnittlichen absoluten Differenz zwischen sämtlichen möglichen Einkommenspaaren der untersuchten Stichprobe, ausgedrückt als Anteil am Gesamteinkommen. Die allgemeine Formel für die Berechnung des Gini-Koeffizienten lautet dann wie folgt:

$$Gini = \frac{1}{an^2\,\bar{y}} \sum_{i=1}^{n} \sum_{j=1}^{n} \left| y_i - y_j \right| \tag{2}$$

Der Gini-Koeffizient (= *Gini*) beträgt bei einer extremen Ungleichverteilung eins, während er sich bei einer völligen Gleichverteilung auf null beläuft. Zwischen diesen beiden Extremen gilt: Je größer der Gini-Koeffizient, desto ungleicher ist das Einkommen auf die einzelnen Empfängergruppen verteilt. Ein weiterer Vorteil des Gini-Koeffizienten ist die Möglichkeit der grafischen Veranschaulichung anhand der Lorenz-Kurve, wie weiter unten gezeigt wird.[6] Der Gini-Koeffizient hat jedoch einige „verhängnisvolle" Eigenschaften, was die implizite Gewichtung von Einkommensveränderungen an bestimmten Stellen der Einkommensverteilung betrifft. So hat der Einkommenstransfer einer reichen Person zu einer ärmeren Person einen um so größeren Effekt auf den Gini-Koeffizienten, je näher sich beide Personen an der Mitte statt an den Extremen der Einkommensrangordnung befinden.

Neben den Ungleichverteilungsmaßen im Kontext der Einkommensrangordnung liegt die Verwendung von Streumaßen zur Beschreibung von Häufigkeitsverteilungen nahe. Ein in der deskriptiven Statistik weit verbreiteter Streuungsparameter ist die mittlere quadratische Abweichung der Einkommen y_i sämtlicher Individuen um ihr arithmetisches Mittel $\bar{y}$, die Varianz *V*:

$$V = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^{n} \left[y_i - \bar{y}_i \right]^2 \tag{3}$$

Die Varianz hat jedoch die unerwünschte Eigenschaft, dass sie quadratisch im Skalenfaktor ist: Werden sämtliche Einkommen etwa aufgrund von Wachstumsprozessen *verdoppelt* (was sich in einer Verdopplung der Durchschnittseinkommen niederschlägt, während Streuung und Schiefe der Verteilung weitgehend unberührt bleiben), so *vervierfacht* sich die Varianz. Dieses Problem kann durch Normierung behoben werden, indem die Varianz durch den Mittelwert geteilt wird. Resultat ist der *Variationskoeffizient c*:

$$c = \frac{\sqrt{V}}{\bar{y}} \tag{4}$$

Eine weitere Alternative ist die Varianz der logarithmisch transformierten Einkommen. In der Literatur sind folgende zwei Definitionen geläufig:

$$v = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^{n} \left[\log\left(\frac{y_i}{\bar{y}} \right) \right]^2 \tag{5}$$

$$v_1 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^{n} \left[\log\left(\frac{y_i}{y^*} \right) \right]^2 \tag{6}$$

6 Eine ausführlichere Darstellung zum Gini-Koeffizienten bieten Hemmer (2002) und Cowell (2000).

Die erste Definition (Gleichung 5) wird in der Literatur üblicherweise als logarithmische Varianz (*logarithmic variance*) bezeichnet, die Definition für v_1 hingegen als Varianz der Logarithmen (*variance of the logarithms*). Im Kontext der Analyse von Einkommensverteilungen ist v relativ zum logarithmierten Durchschnittseinkommen (= $\bar{y}$) definiert; v_1 hingegen relativ zum Mittelwert des logarithmisch transformierten Einkommens (= y^*). Beide Definitionen sind invariant in Bezug auf proportionale Erhöhungen sämtlicher Einkommen.

Die Interpretation der Ergebnisse der Maße c, v und v_1 ist jedoch mit einigen „Tücken" behaftet, da Einkommensänderungen, die an unterschiedlichen Stellen der Verteilung stattfinden, mit einer nicht unmittelbar ersichtlichen Gewichtung in das Ergebnis eingehen. Dies wird an einem konkreten Beispiel deutlich: Ein Individuum mit Einkommen y leiste einen Einkommenstransfer von 1 € zu einer Person mit Einkommen $y - 100$ € . Wie beeinflusst dieser Transfer das Ergebnis der genannten Ungleichverteilungsmaße? Im Falle von c ist es für das Ergebnis völlig irrelevant, an welcher Stelle der Einkommensrangordnung dieser Transfer stattfindet; unabhängig davon, ob der Transfer von einer Person mit 500 € zu einer Person mit 400 € oder von einer Person mit 100 100 € zu einer Person mit 100 000 € stattfindet – der anhand von c gemessene Rückgang ist in jedem dieser Fälle gleich groß. Anders verhält es sich jedoch mit v und v_1. Im Falle eines Einkommenstransfers eines Individuums mit dem Einkommen von 100 100 € zu einem anderen Individuum mit dem Einkommen 100 000 € steigt die gemessene Ungleichverteilung! Dies ist nicht unbedingt eine wünschenswerte Eigenschaft, wenngleich dieser Effekt nur in höheren Einkommensbereichen vorkommt.[7] Festzuhalten bleibt, dass die Verwendung jedes dieser Ungleichverteilungsmaße bestimmte Werturteile bezüglich der Gewichtung interpersoneller Einkommenstransfers impliziert. Diese impliziten Werturteile sind bei der Interpretation der Ergebnisse zu beachten. Darüber hinaus ist die Konstruktion von Ungleichverteilungsmaßen auf der Basis von explizit vorgegebenen Kriterien sinnvoll. Nachfolgend werden die in der Literatur geläufigsten Ansätze kurz vorgestellt.

2. Ansätze für die Konstruktion von Ungleichverteilungsmaßen

Neben der oftmals pragmatisch (*ad hoc*) vorgenommenen Auswahl von Streumaßen wie der Spannweite aus dem Instrumentarium der deskriptiven Statistik gibt es in der Literatur Bestrebungen der Konstruktion und Auswahl problemadäquater Ungleichverteilungsmaße unter Berücksichtigung bestimmter normativer Prinzipien oder anderer wünschenswerter Eigenschaften. Drei solcher Ansätze seien hier genannt. Ein erster Ansatz basiert auf dem Konzept der sozialen Wohlfahrtsfunktion. Die *soziale Wohlfahrtsfunktion* beschreibt die in einer Gesellschaft vorherrschenden Werturteile in Bezug auf Gleichheit und Gerechtigkeit und liefert somit eine normative Grundlage für die Herleitung von Ungleichverteilungsmaßen. Im zweiten Ansatz macht man sich die Tatsache zunutze, dass eine Einkommensverteilung analog zu einer Wahrscheinlichkeitsverteilung analysiert werden kann, indem die Einkommensanteile bestimmter Quantile als Analogon der Wahrscheinlichkeiten betrachtet werden. Die Problematik des Vergleichs von Einkommensverteilungen entspricht dann der Problematik des Vergleichs von Wahrscheinlichkeitsverteilungen im Rahmen der Informationstheorie, mit der Folge, dass die bereits im Rahmen der Informationstheorie konstruierten Maße auf die Untersuchung der Einkommensungleichverteilung übertragen werden können. Dieser zweite Ansatz

---

7 Die Problematik tritt immer dann zutage, wenn die „ärmere" beider Personen mindestens das 2,72-fache des jeweiligen Durchschnittseinkommens aufweist, in diesem Fall €20 447 (Cowell, 2000).

Einkommensungleichverteilung übertragen werden können. Dieser zweite Ansatz wird deshalb als *informationstheoretischer Ansatz* bezeichnet. Hierzu gehört die Anwendung der Entropie-orientierten Maße auf die Messung der Ungleichverteilung, worauf später näher eingegangen wird. Ein dritter Ansatz – der *axiomatische Ansatz* – beginnt in der Festlegung von Prinzipien oder Axiomen, welche durch die zu konstruierenden oder auszuwählenden Ungleichungsmaße erfüllt werden sollten. Die Aufstellung der Axiome wird beeinflusst durch die Vorstellung des Betrachters darüber, was ein Ungleichverteilungsmaß wiederspiegeln soll und welche Mindestkriterien es erfüllen soll. Der Vorteil dieses Ansatzes liegt nicht in der Freiheit von Werturteilen, sondern darin, dass die Werturteile vorab explizit (und insofern transparent) aufgestellt werden.

Doch welche formalen Kriterien sollten durch ein Ungleichverteilungsmaß erfüllt werden? Klarheit über diese Frage ist von hohem Nutzen für die problemadäquate Auswahl von Ungleichverteilungsmaßen in der empirischen Analyse. Die im Kontext des axiomatischen Ansatzes aufgestellten Prinzipien werden deshalb im Folgenden kurz erläutert.

3. Axiomatischer Ansatz

Nachfolgend werden die 4 wichtigsten Axiome oder Prinzipien der axiomatischen Ansätze zur Konstruktion von Ungleichverteilungsmaßen kurz erläutert.

Das **schwache Transferprinzip** (*weak principle of transfers*)[8] knüpft an der Auswirkung von Transferzahlungen innerhalb einer gegebenen Einkommensverteilung an. Betrachtet seien zwei Individuen der interessierenden Grundgesamtheit, eine „armes“ mit Einkommen y und ein „reiches“ mit Einkommen $y + \delta$, wobei δ einen positiven Skalar kennzeichnet. Es finde nun der Transfer eines positiven Einkommensbetrags Δy vom reichen zum armen Individuum statt, wobei Δy kleiner als 2δ ist. Das *schwache Transferprinzip* fordert nun, dass die gemessene Ungleichverteilung im beschriebenen Fall definitiv abnimmt, und zwar unabhängig davon, welche Werte für y und $y + \delta$ angesetzt werden (d.h. an welcher Stelle der Einkommensverteilung sich das reiche und das arme Individuum in der Ausgangslage befinden). Die vorgestellten Ungleichverteilungsmaße *V, c* sowie der Gini-Koeffizient erfüllen das schwache Transferprinzip; v und v_1 verletzen es im Falle von Transferzahlungen in oberen Einkommensbereichen einer Verteilung.[9]

Das **Prinzip der Skaleninvarianz** (*income scale independence*) besagt, dass eine proportionale Erhöhung der Einkommen sämtlicher Individuen der untersuchten Grundgesamtheit keinen Einfluss auf die gemessene Ungleichverteilung haben sollte.[10] Mit anderen Worten: Die gemessene Ungleichverteilung der Teilchen eines Kuchens sollte nicht von der Größe des Kuchens abhängen. Mit Ausnahme der einfachen Spannweite R und Varianz V erfüllen sämtliche der vorgestellten Maße dieses Prinzip.

---

8 Auch Pigou-Dalton Transferprinzip genannt, nach Dalton (1920) und Pigou (1952).

9 Das schwache Transferprinzip fordert im Falle eines Transfers von reich nach arm, dass die gemessene Ungleichverteilung abnimmt. Das Prinzip sagt jedoch nichts darüber aus, wie stark diese Abnahme sein muss. Dieser Aspekt ist jedoch Gegenstand eines fünften Prinzips, des sog. s**tarken Transferprinzips** (*strong principle of transfers*), welches an dieser Stelle nur kurz erläutert sei: Ein Ungleichverteilungsmaß erfüllt das Transferprinzip im starken Sinne, wenn das Ausmaß der Abnahme der Ungleichverteilung nur vom Einkommensabstand unterschiedlicher Individuen, abhängt, unabhängig davon, um welche Individuen innerhalb einer Verteilung es sich handelt.

10 Oder anders formuliert: Ein Ungleichverteilungsmaß sollte homogen vom Grade null sein: Die Skalierung sämtlicher Einkommen der Welt mit demselben konstanten Skalenfaktor λ sollte keine Änderung in der gemessenen Ungleichverteilung zur Folge haben.

Im Kontext der Aufteilung eines Kuchens besagt das **Prinzip der Population** (*principle of population*), dass das Ausmaß der gemessenen Ungleichverteilung der einzelnen Kuchenstücke nicht von der Anzahl der Empfänger abhängen sollte. Die Vermischung einer Volkswirtschaft mit der Population von *n* Individuen mit einer identischen Volkswirtschaft mit ebenfalls *n* Individuen sollte die gemessene Ungleichverteilung nicht beeinflussen, da sich die Eigenschaften der Einkommensverteilung der Volkswirtschaft mit der konsolidierten Gesamtpopulation von 2*n* in diesem Fall nicht ändern – derselbe Anteil der Population erhält nach wie vor denselben Anteil am Gesamteinkommen. Sofern nun die gemessene Ungleichverteilung für jede denkbare Replikation dieser Volkswirtschaft unverändert bleibt, ist das Populationsprinzip erfüllt. Sämtliche der vorgestellten Maße erfüllen dieses Prinzip.

Das abschließend vorgestellte **Prinzip der Zerlegbarkeit** (*principle of decomposability*) wird motiviert durch den Wunsch nach einem Ungleichverteilungsmaß, anhand dessen die Ungleichverteilung der interessierenden Grundgesamtheit in die Komponente der Ungleichverteilung *innerhalb* der Untergruppen und in eine Komponente der Ungleichverteilung *zwischen* den Untergruppen zerlegt werden kann. Dieses Prinzip fordert elementare Konsistenzeigenschaften zwischen der gesamten Ungleichverteilung und der für unterschiedliche Untergruppen und zwischen unterschiedlichen Untergruppen gemessene Ungleichverteilung. Prominente Beispiele für die Nichterfüllung dieses Prinzips sind der Gini-Koeffizient, die logarithmische Varianz, die Varianz der Logarithmen und die relative mittlere Abweichung.

Sämtliche der oben genannten Eigenschaften werden von den Verallgemeinerten Entropie-orientierten Maßen (*generalized entropy measures*) erfüllt. Diese Familie von Ungleichverteilungsmaßen kann in der nachfolgenden allgemeinen Form dargestellt werden:

$$GE(\theta) = \frac{1}{\theta^2 - \theta}\left[\frac{1}{n}\sum_{i=1}^{n}\left[\frac{y_i}{\bar{y}}\right]^{\theta} - 1\right], \tag{7}$$

wobei der Parameter θ einen beliebigem Wert annehmen kann. So resultiert aus der Parametrisierung θ = 1 der nach Theil (1967) benannte Theil-Index.

D. Empirischer Befund

Ziel der weiteren Ausführungen ist die Beantwortung der Fragen: Wie hoch ist das quantitative Ausmaß der GPU? Welche empirisch abgesicherten stilisierten Fakten lassen sich in Bezug auf die GPU postulieren? Gibt es Evidenzen für einen positiven oder negativen Trend in der Entwicklung der GPU im Zeitablauf?

Die Beantwortung dieser Fragen erfolgt in zwei Schritten: In einem ersten Schritt wird die empirische Evidenz im Zeitraum 1960 bis 2000 durch Approximation der GPU anhand von Konzept 2 aus Tabelle 1 vorgenommen. Die Mehrzahl der Studien zur GPU kommt nämlich zum Ergebnis, dass die Ungleichverteilung der Einkommen *zwischen* den Ländern der Welt aus quantitativer Sicht die Ungleichverteilung *innerhalb* der Länder der Welt bei weitem dominiert. Die im ersten Schritt (Abschnitt 4.2) vorgenommenen Berechnungen der gewogenen internationalen Ungleichverteilung dienen im zweiten Schritt (Abschnitt 4.3) als Vergleichsbasis für die Einordnung der Ergebnisse anderer Studien, welche die Ungleichverteilung innerhalb der Länder der Welt berücksichtigen.

1. Daten

Sämtliche Berechnungen basieren auf den *Penn World Tables 6.1* (PWT 6.1, siehe Heston, Summers und Aten, 2002). Die PKE-Daten der PWT 6.1 sind in internationalen Dollar von 1996 ausgewiesen. Die Stichprobe umfasst 111 Länder mit verfügbaren PKE- und Bevölkerungsdaten im gesamten Zeitraum von 1960 bis 2000.[11] Die Gesamtbevölkerung sämtlicher 111 Länder beträgt im Jahre 2000 ca. 5,208 Milliarden Menschen oder ca. 84-86% der Weltbevölkerung. Der wesentliche Vorzug dieses Datensatzes ist, dass er die jüngste Fassung der im Rahmen des ICP-Programms revidierten Einkommensdaten der PWT 6.1 berücksichtigt. Das größte Manko ist jedoch, dass der vorliegende Datensatz keine Zufallsstichprobe im Sinne der statistischen Inferenz darstellt: Jene Länder, welche aufgrund mangelnder Daten nicht berücksichtigt werden können, gehören typischerweise zu den armen Ländern. Ferner ist die Gruppe der Transformationsländer, für welche in den 1990er Jahren eine Steigerung der Ungleichverteilung anzunehmen ist, nicht im Datensatz enthalten.[12] Auch Deutschland kann aufgrund des Strukturbruchs im Zuge der Wiedervereinigung nicht in der Stichprobe berücksichtigt werden. Aufgrund der immerhin relativ hohen Abdeckung von grob 85% der Weltbevölkerung sind aus der Analyse dieses Datensatzes dennoch informative Tendenzaussagen zur Entwicklung der GPU zu erwarten.

2. Internationale personelle Ungleichverteilung

Entwicklung des Gini-Koeffizienten

Ein Hauptproblem der in den Medien gern zitierten Vergleiche der Einkommen der reichsten und ärmsten 5% oder 10% der Weltbevölkerung ist, dass nur die oberen und unteren Extreme der Einkommensverteilung miteinander verglichen werden. Extreme sind jedoch nicht repräsentativ für die Mehrheit der Weltbevölkerung. Im Folgenden werden deshalb zunächst einige Maße der Ungleichverteilung verwendet, welche die Einkommensempfänger über den gesamten Bereich der Einkommensverteilung berücksichtigen. Ein leicht zu interpretierendes und weit verbreitetes Maß ist der Gini-Koeffizient. Abbildung 1 veranschaulicht die Entwicklung des Gini-Koeffizienten, berechnet auf Basis der mit den jeweiligen Bevölkerungsanteilen gewogenen PKE von 111 Ländern mit verfügbaren Daten im Zeitraum 1960 bis 2000.

Wie aus Abbildung 1 hervorgeht, hat die internationale Ungleichverteilung in der zweiten Hälfte des Beobachtungszeitraums stetig abgenommen: Während die 1960er Jahre noch einen Anstieg von 0,57 (1960) auf knapp 0,60 (1973) aufweisen, ist in der letzten Dekade des vergangenen Jahrhunderts ein markanter Rückgang des Gini-Koeffizienten von 0,58 (1989) auf 0,54 (2000) zu verzeichnen.[13] Dieses Faktum einer abnehmenden internationalen Ungleichverteilung steht im Einklang mit Studien anderer Autoren (Bourguignon und Morrisson, 2002; Schultz, 1998; Milanovic, 2002b; Sala-i-Martin, 2002b).

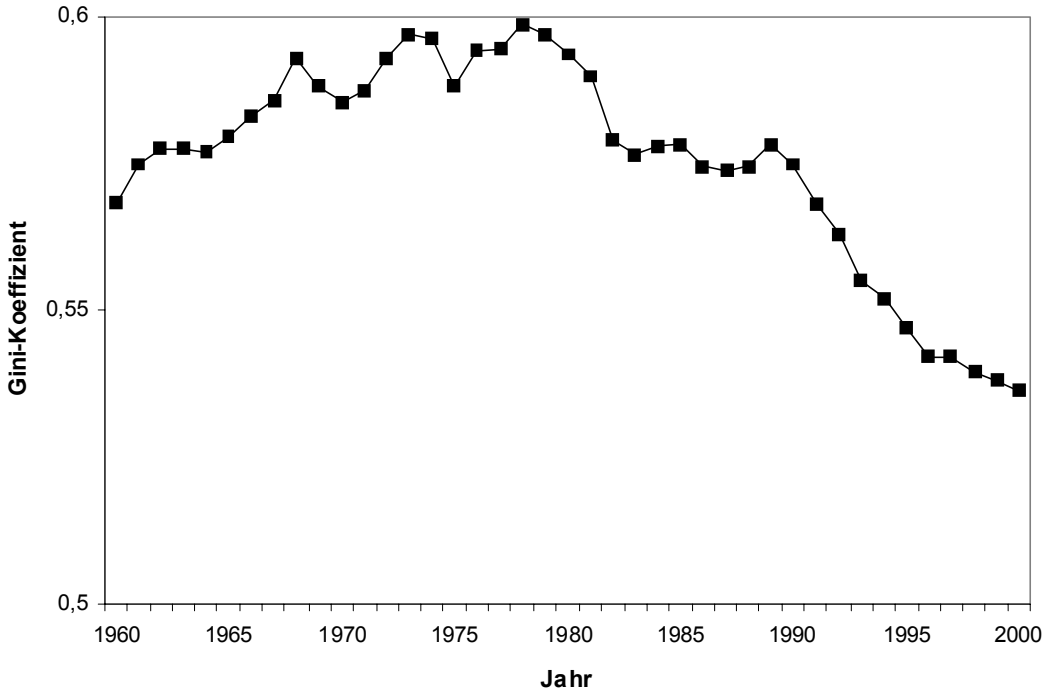
---

11 Für einige wenige Länder fehlen in den PWT 6.1 lediglich PKE- oder Bevölkerungsdaten für das Jahr 1960 und/oder 2000. In denjenigen Fällen, in denen dies vertretbar ist, werden die fehlenden Daten mittels log-linearer Trendextrapolation geschätzt. Weitere Details zur Stichprobenzusammensetzung siehe Anhang A.

12 Auf die Problematik der unvollständigen Berücksichtigung osteuropäischer Transformationsländer wird im Text näher eingegangen.

13 Die Werte des Gini-Koeffizienten sind in Anhang B für sämtliche Jahre im Zeitraum 1960-2000 dokumentiert.

Abbildung 1: Gini-Koeffizienten der gewogenen PKE, berechnet auf Basis von 111 Ländern im Zeitraum 1960-2000.



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Penn World Tables 6.1.

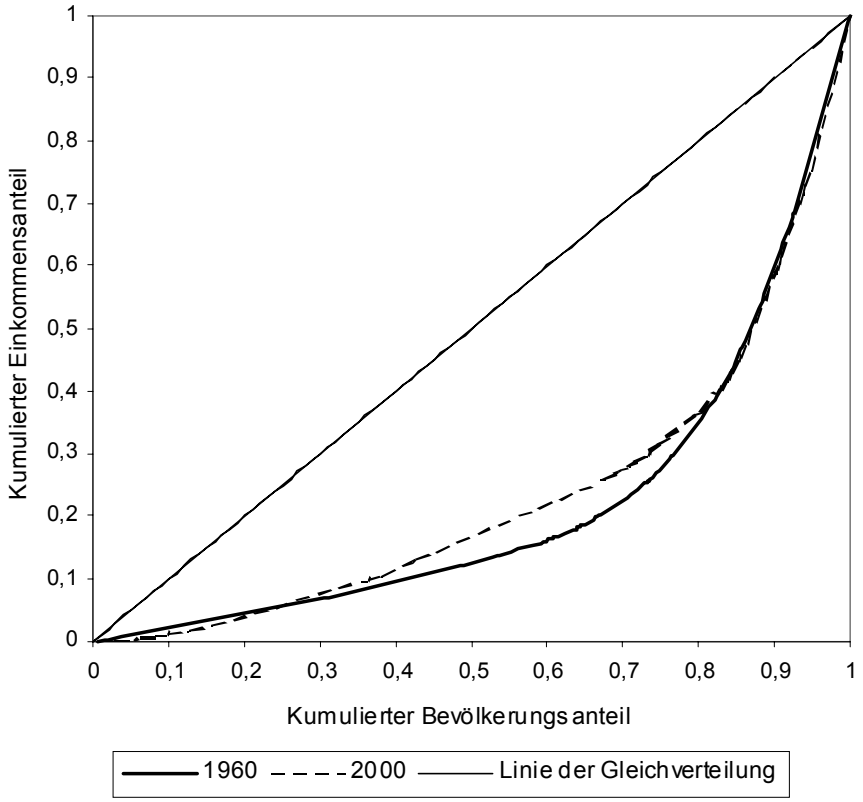
In Anbetracht der enttäuschenden Entwicklung der armen Länder Sub-Sahara-Afrikas (z. B. reale Schrumpfung des PKE der Demokratischen Republik Kongo, ehem. Zaire) erscheint ein solcher Befund ebenso befremdlich wie vor dem Hintergrund des „verlorenen Jahrzehnts" Lateinamerikas im Zuge der Schuldenkrise von 1982 oder der Asienkrise gegen Ende der 1990er Jahre. Wie ist also dieser Befund zu erklären? Ein Hauptgrund ist die Tatsache, dass anfänglich arme bevölkerungsreiche Länder Asiens einen relativ starken Einkommens- und Bevölkerungsanstieg verzeichnet haben. Dies trifft besonders auf China und Indien zu, welche zusammen über 2,2 Milliarden Menschen und somit knapp ein Drittel der Weltbevölkerung vereinigen. Flankiert wird dieser Effekt durch abnehmende Bevölkerungsanteile und geringere PKE-Wachstumsraten westlicher Industrieländer am oberen Ende der Einkommensskala: etwa der USA, Italiens oder Großbritanniens. Und die ärmeren Ländern Sub-Sahara-Afrikas? Aufgrund des hohen Bevölkerungsanteils der asiatischen Länder dominiert der Einfluss der „Wachstumswunder" gegenüber den (relativ betrachtet) bevölkerungsarmen „Wachstumsdesaster" Sub-Sahara-Afrikas. Im Endeffekt resultiert daraus die beobachtete stetige Abnahme des globalen Gini-Koeffizienten.

Vergleich der Lorenz-Kurven (1960 vs. 2000)

Nun vermag ein solch stark verdichteter Einzelindikator wie der Gini-Koeffizient noch keine umfassende Beschreibung der Entwicklung der Einkommensverteilung zu liefern. Aufschlussreiche Zusatzinformationen liefert der komparativ-statische Vergleich der Lorenz-Kurven am Anfang und Ende des Beobachtungszeitraums (Abbildung 2). Für die Erstellung solch einer Lorenz-Kurve werden zunächst sämtliche 111 Länder nach Maßgabe ihrer PKE in eine Rangordnung gebracht. An der horizontalen Achse wird sodann der kumulierte Weltbevölkerungsanteil dieser Länder abgetragen – an der vertika-

len Achse ihr entsprechender kumulierter Anteil am Welteinkommen.[14] Würde jeder Weltbürger ein PKE in gleicher Höhe aufweisen, so würde die Lorenzkurve mit der 45°-Ursprungsgeraden (sog. Gleichverteilungsgeraden) übereinstimmen. Aufgrund des Phänomens der Ungleichverteilung verlaufen Lorenz-Kurven jedoch typischerweise mit zunächst geringerer, sodann höherer Steigung als die Gleichverteilungsgerade. Da im vorliegenden Fall die Lorenz-Kurve für das Jahr 2000 überwiegend oberhalb derjenigen für das Jahr 1960 verläuft, ist die im relevanten Beobachtungszeitraum dokumentierte Abnahme des Gini-Koeffizienten nicht verwunderlich. Darüber hinaus fällt jedoch auf, dass sich die beiden Lorenz-Kurven an der Stelle des kumulierten Bevölkerungsanteils von 23,5 Prozent schneiden: Der Anteil der ärmsten 23,5 Prozent der Weltbevölkerung am Welteinkommen war demnach in den Jahren 1960 und 2000 identisch. Unterhalb der 23,5 Prozent ärmsten Einkommensempfänger verläuft die Lorenzkurve des Jahres 1960 oberhalb derjenigen des Jahres 2000. Relativ betrachtet hat sich somit im relevanten Beobachtungszeitraum die Situation etwa der ärmsten 20 Prozent verschlechtert, während sich die Situation bei Betrachtung der ärmsten 25 Prozent des kumulierten Bevölkerungsanteils (oder jedes anderen Anteils über 23,5 Prozent und unter 82,8 Prozent, dem zweiten Schnittpunkt) verbessert hat. Dieser Sachverhalt verdeutlicht, dass es durchaus von entscheidender Bedeutung für das Ergebnis ist, ob etwa die Situation der ärmsten oder reichsten 10 Prozent oder 25 Prozent der Weltbürger miteinander verglichen wird.

Abbildung 2: Lorenz-Kurven der Verteilung der gewogenen PKE,111 Länder, 1960 vs. 2000.



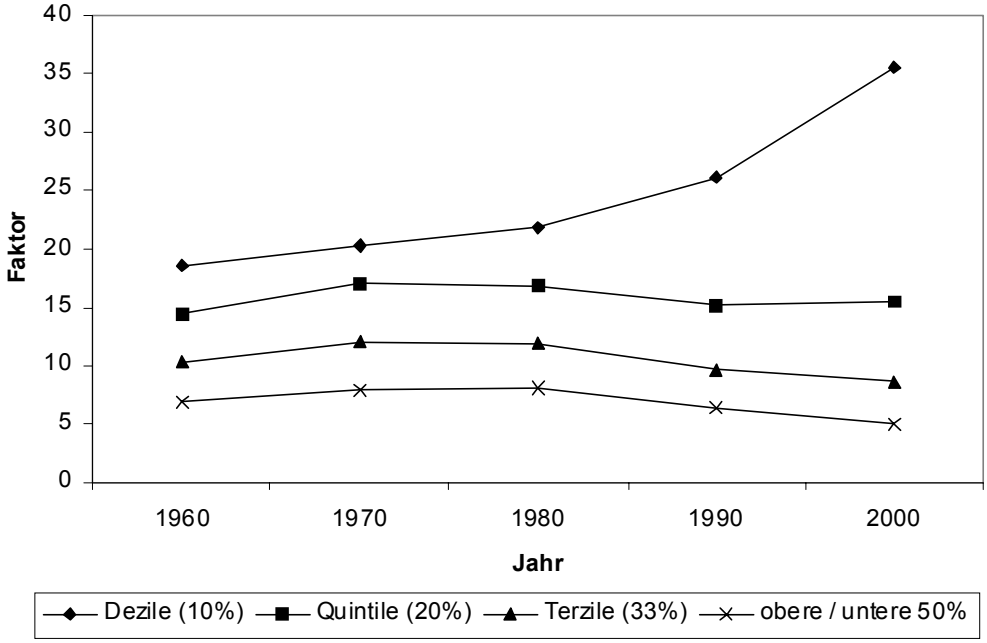
Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Penn World Tables 6.1.

[14] Vereinfachend wird die Gesamtheit der betrachteten 111 Länder als „Welt“ bezeichnet.

Eine wachsende Kluft?

Während sowohl die Entwicklung der Gini-Koeffizienten als auch ein Vergleich der oberen und unteren Quartile (25%) *abnehmende* Ungleichverteilung dokumentieren, deutet der Vergleich der oberen und unteren Quintile (20%) oder Dezile (10%) darauf hin, dass die Ungleichverteilung gegen Ende des Untersuchungszeitraums *zugenommen* hat. Um diesen Sachverhalt noch detaillierter beleuchten zu können, werden nun die durchschnittlichen Einkommen weiterer *p*-Quantile der Verteilung miteinander verglichen.[15] Die durchschnittlichen PKE der interessierenden oberen und unteren Quantile werden sodann ins Verhältnis zueinander gesetzt. Resultat ist derjenige Faktor, um den das durchschnittliche Einkommen des oberen Quantils jenes des unteren Quantils übersteigt.

Abbildung 3: Quotienten zwischen den durchschnittlichen PKE der jeweils reichsten und ärmsten Weltbürger für unterschiedliche Perzentile und ausgewählte Jahre.



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Penn World Tables 6.1.

Abbildung 3 dokumentiert das Ergebnis der Entwicklung solcher Faktoren beim Vergleich der durchschnittlichen PKE der reichsten und ärmsten 10%, 20%, 33% und 50% der Weltbürger für einzelne Jahrzehnte im Zeitraum 1960 bis 2000. Besonders markant ist die wachsende Kluft zwischen dem oberen und untere Dezil: Während das durchschnittliche PKE der reichsten 10% der Weltbevölkerung im Jahre 1960 noch das 18,5fache des durchschnittlichen PKE der ärmsten 10% beträgt, ist dieser Faktor im Jahr 2000 bereits auf das 35,5fache angestiegen. Ein geringfügiger Anstieg ist beim Vergleich des oberen und unteren Quintils (20%) zu verzeichnen (Anstieg vom 14,4fachen auf das 15,4fache). Eine Abnahme der Ungleichverteilung ist hingegen etwa beim Vergleich der reichsten und

---

15 Da die Bevölkerungsanteile der Rangordnung der Länder nach ihrem PKE üblicherweise nicht exakt mit der gewünschten *p*-Quantilsgrenze (Dezile, Quartile, Quintile, Terzile) übereinstimmen, werden diejenigen Länder, durch deren Bevölkerung eine Quantilsgrenze überschritten wird, anteilig berücksichtigt. Weisen z. B. die ersten x Länder des unteren Quintils einen kumulierten Bevölkerungsanteil von 18 Prozent auf, während das nächste Land in der Rangordnung $(x + 1)$ einen Anteil von 4 Prozent an der Weltbevölkerung aufweist, so geht dieses letzte Land mit einem Bevölkerungsanteil von 2 Prozent in die Berechnung des gewogenen Durchschnitts der PKE des unteren Quintils ein.

ärmsten 25%, 33%, und 50% der Weltbevölkerung zu konstatieren (Ersteres geht bereits aus dem Verlauf der beiden Lorenzkurven in Abbildung 2 hervor).

Die Beantwortung der Frage nach der Existenz einer wachsenden Kluft zwischen Arm und Reich hängt also davon ab, welche oberen und unteren Anteile der Weltbevölkerung miteinander verglichen werden. Darüber hinaus ist bei der Interpretation solcher Zahlen zu beachten, dass die Zusammensetzung der Perzentile im Zeitablauf nicht konstant ist: So gehörte ein Großteil der Bevölkerung Chinas im Jahre 1960 noch zum untersten Dezil – ein Einkommensbereich, den die chinesische Bevölkerung aufgrund ihres PKE-Wachstums in den 1970ern und 1980er Jahren bereits verlassen hat. Andererseits ist beispielsweise die ehemals zum obersten Quintil gehörende Bevölkerung Burundis im selben Zeitraum in das unterste Dezil gefallen. Man kann also nicht verallgemeinernd von der Existenz einer „Armutsfalle“ im unteren Einkommensbereich sprechen.

Eine Rawls'ianische Betrachtung

Einige Ökonomen argumentieren unter Zugrundelegung einer sozialen Wohlfahrtsfunktion, dass ein Ungleichverteilungsmaß wünschenswert sei, welches den ärmsten Bevölkerungsschichten ein größeres Gewicht einräumt als den reicheren Bevölkerungsschichten. Eines dieser Maße ist der so genannte Atkinson-Index mit variablem Ungleichverteilungsaversionsparameter ε:

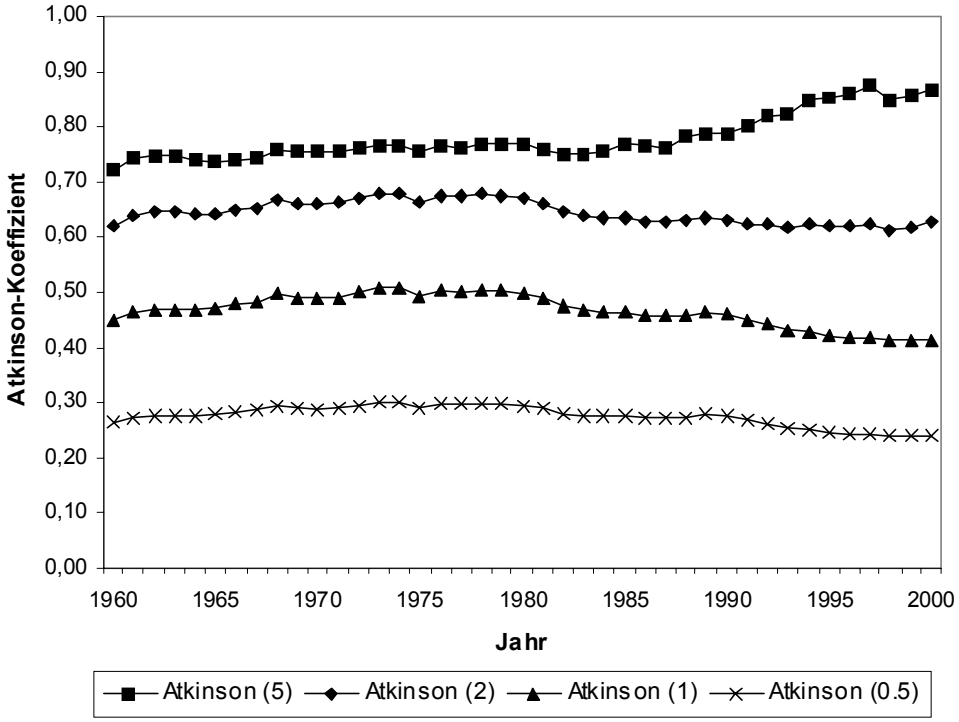
$$A_\varepsilon = 1 - \left[\frac{1}{n} \sum_{i=1}^{n} \left(\frac{y_i}{\bar{y}} \right)^{1-\varepsilon} \right]^{\frac{1}{1-\varepsilon}} . \qquad (8)$$

Der Parameter ε bestimmt die Gewichtung von Einkommensänderungen, die in unterschiedlichen Bereichen entlang der Einkommensverteilung stattfinden. Hohe (niedrige) Werte für ε implizieren eine stärkere Gewichtung unterer (oberer) Einkommensbereiche der Verteilung. Ein ε von knapp unter 1 entspricht, was die Gewichtung betrifft, im Wesentlichen dem Gini-Koeffizienten, während ein Wert von ε = 2 eine sehr hohe Aversion gegenüber zunehmender Ungleichverteilung, besonders in Bezug auf untere Einkommensschichten, signalisiert. Ethisch rechtfertigen ließe sich eine solche Vorgehensweise in Anlehnung an die so genannte Rawls'sche Verteilungsnorm, welche genau genommen eine deutliche Präferenz absoluter gegenüber relativen Positionen beinhaltet. Nach Rawls sind zunehmende relative Ungleichverteilungen akzeptabel, solange sie zu einer Besserstellung jener führen, welche die absolut niedrigsten Einkommenspositionen beziehen. Der Parameter ε kann insofern nach Ralws'ianischer Manier als „Risikoaversionsparameter“ interpretiert werden: Angenommen, ein Bürger hat sich unter einem „Schleier der Ungewissheit“ zu entscheiden, in welcher von zwei möglichen Gesellschaften er leben möchte. Für welche würde er sich entscheiden, wenn er nur Informationen über die gesamte Einkommensverteilung beider Alternativen, nicht aber über seine später einzunehmenden Position innerhalb dieser Verteilungen vorliegen hätte? Seine Entscheidung würde, so Rawls, in hohem Maße von der materiellen Ausstattung des am schlechtesten gestellten Individuums einer Verteilung abhängen. Nun sind in der vorliegenden Arbeit zwar relative und nicht absolute Einkommenspositionen Gegenstand der Betrachtung. Rawls würde wohl dennoch unter dem „Schleier der Ungewissheit“ den Nutzen des am schlechtesten gestellten Individuums maximieren (Rawls: 1971). Eine solche Präferenz gegenüber der materiellen Ausstattung des am schlechtesten gestellten Individuums einer Verteilung spiegelt sich dann in einem hohen Parameter der Risikoaversion wieder.

Abbildung 4 dokumentiert die Entwicklung der Atkinson-Indizes unter Zugrundelegung unterschiedlicher Parameterwerte ε, ausgehend von ε = 0,5 bis zu einem extrem hohem (in der Literatur unüblichem) Wert von ε = 5. Bei Parameterwerten der Ungleichverteilungsaversion von 0,5 und 1,0 ist ein

Rückgang der gemessenen Ungleichverteilung festzustellen. Bei einer hohen Risikoaversion ($\varepsilon = 2$) ist ein Anstieg von 0,62 auf 0,63 zu konstatieren, wobei der Atkinson(2)-Index noch im Jahre 1998 sein Minimum von 0,61 aufweist. Der Atkinson(5)-Index steigt hingegen ab dem Jahre 1988 und bis zum Ende des Beobachtungszeitraumes besonders stark an. Dies kontrastiert mit der Entwicklung des Gini-Koeffizienten, welcher in den 1990er Jahren deutlich sinkt.

Abbildung 4: Atkinson-Indizes für unterschiedliche Ungleichverteilungsaversionsparameter, auf Basis der gewogenen PKE von 111 Länder, 1960-2000.



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Penn World Tables 6.1.

Polarisierung in Arm und Reich?

Bei Betrachtung der GPU wird i. d. R. nur die *relative* Position der Einkommensempfänger innerhalb der Verteilung im Zeitablauf berücksichtigt – die Tatsache, dass sich die *absolute* Position im Zuge des Wirtschaftswachstums für den Großteil der Einkommensbezieher verbessert, ist dabei meist nicht Gegenstand der Untersuchung. Aus wohlfahrtsökonomischer Sicht mag es dennoch wünschenswert sein, neben der relativen auch die absolute Entwicklung der möglichen Einkommenspositionen zu berücksichtigen. Hierzu soll die Einkommensverteilung nun im Rahmen einer Gesamtschau und unter Berücksichtigung absoluter Veränderungen analysiert werden. Eine methodisch sinnvolle Vorgehensweise ist die grafische Darstellung der Einkommensverteilung durch Schätzung der sog. Kerndichte. Dabei handelt es sich um ein nicht-parametrisches Glättungsverfahren: „nicht-parametrisch", weil die Schätzung der wesentlichen Parameter etwa einer Normalverteilung (Mittelwert und Standardabweichung) nicht erforderlich ist; „Glättungsverfahren", weil (anders als bei Erstellung eines Histogramms oder Balkendiagramms)[16] keine diskrete Einteilung der Einkommensempfänger in

16 Das Histogramm ist das älteste Verfahren zur Dichteschätzung. Dabei werden die Beobachtungen der Stichprobe in Intervallklassen aufgeteilt (diskretisiert) und darüber Rechtecke gebildet, deren Fläche der relativen Häufigkeit ent-

willkürlich definierte Einkommensklassen erfolgt.[17]

Abbildung 5 dokumentiert die Entwicklung der Einkommensverteilung der gewogenen PKE für einzelne Jahrzehnte im Zeitraum Jahre 1960 bis 2000. Um den direkten Vergleich zu ermöglichen, weisen alle fünf Koordinatenkreuze eine identische Skalierung der horizontalen Achse auf.[18] Auf der vertikalen Achse wird die „Wahrscheinlichkeitsmasse" (bzw. „Bevölkerungsmasse") abgetragen, der ein bestimmtes – auf der horizontalen Achse eingetragenes – gewogenes PKE bezieht. Folgende Aspekte werden deutlich: Aufgrund von Wachstumsprozessen hat sich die gesamte Dichteverteilung – und somit auch ihr Mittelwert – stetig nach rechts verlagert. Während im Jahr 1960 der erste ausgeprägte Gipfel im Niedrigeinkommensbereich und der zweite ausgeprägte Gipfel im oberen Einkommensbereich vorliegt, ist im Jahr 2000 ein ausgeprägter Niedrigeinkommensgipfel von zwei schwächer ausgeprägten Gipfeln im oberen Einkommensbereich zu unterscheiden: Die im oberen Bereich befindlichen OECD-Länder bilden sozusagen eine recht homogene Masse, welche sich ab der oberen Mittelschicht bis zur Hocheinkommensschicht erstreckt. Zwischen diesen beiden „Gipfeln" scheint es zu einer Polarisierung gekommen zu sein, welche mit einer Aushöhlung der Mittelschicht einhergeht.

Auf der Basis der in Abbildung 5 dokumentierten Dichteverteilungen des gewogenen Einkommens lassen sich prinzipiell auch die Anteile der absolut armen Menschen an der Weltbevölkerung schätzen. Problematisch ist natürlich, dass die auf der Basis von HEVS ermittelten Armutsgrenzen (*poverty lines*) nicht auf die aus der VGR abgeleiteten PKE übertragbar sind. Sala-i-Martin (2002a) berechnet dennoch entsprechende Armutsquoten. Die von ihm berechnete Kerndichteverteilung basiert auf einer Kombination von Konzept 2 und 3 aus Tabelle 1: Die im Rahmen von HEVS für einzelne Jahre vorliegenden Perzentile der Einkommensverteilung werden den PKE-Daten „übergestülpt". Die daraus resultierende Approximation der globalen personellen Einkommensverteilung wird anschließend bis zur Armutsgrenze integriert. Als Armutsgrenze verwendet Sala-i-Martin (2002a) die von der Weltbank eingeführten 1$/Tag- und 2$/Tag-Grenzen, jedoch in internationalen Dollar der PWT 6.0 mit dem Basisjahr 1996. Demnach fällt der Anteil der absolut armen gemäß der 1$/Tag-Grenze von ca. 20% im Jahre 1974 auf ca. 5,4% im Jahre 1998. Die Armutsquote gemäß der 2$/Tag-Grenze fällt von 44,5% im Jahr auf 18,7% im Jahr 1998. Die Anzahl der absolut armen (*poverty headcounts*) ergibt sich durch Multiplikation der Armutsquoten mit der korrespondierenden „Weltbevölkerung". Demnach hat die gemäß der 1 $/Tag-Grenze berechnete Zahl der absolut armen Menschen von ca. 700 Millionen im Jahre 1974 auf ca. 300 Millionen im Jahre 1998 abgenommen. Im Falle der 2$/Tag-Grenze erfolgte seinen Berechnungen zufolge eine Abnahme von 1,48 Milliarden im Jahre 1976 auf 980 Millionen im Jahre 1998. Interessant ist auch die regionale Verteilung: Sala-i-Martin (2002a) zufolge leben mehr als 95% der „1$/Tag-Armen" in Afrika.[19]

---

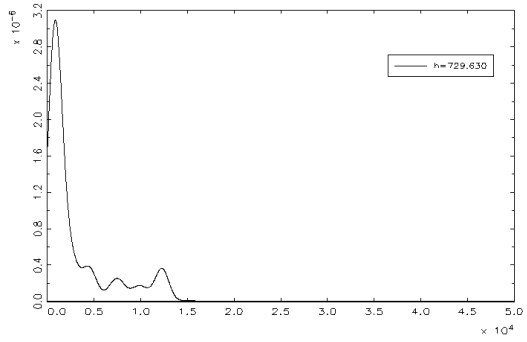
spricht, mit der die Beobachtungen in die jeweiligen Klassen fallen. Die Intervalle beginnen an einem bestimmten Punkt x_0, dem Ursprung der Intervallfolge. Die Festlegung des Ursprungs der Intervallfolge erfolgt oftmals anhand der Regel $x_0 = 0$ oder $x_0 = x_{min}$. Der Flächeninhalt des gesamten Histogramms ist auf den Wert eins normiert. Das klassische Beispiel für die Vorzüge der nichtparametrischen Glättung gegenüber der Verwendung von Histogrammen liefern Härdle und Müller (1993) anhand eines Datensatzes der jährlichen Schneefallhöhen von Buffalo, New York in den Wintern von 1910/11 bis 1972/73. Je nach Wahl der Klassenbreite und des Parameters x_0 (der Ursprung der Intervallfolge) erscheint das Histogramm rechtssteil, symmetrisch und/oder mit ein bis drei Modi. Diese Problematik ist auf globale personelle Einkommensverteilung übertragbar.

17 Anstelle der Definition von Einkommensklassen ist bei diesem Verfahren die Wahl der so genannten *Bandbreite* (h) erforderlich. Hierfür wird jedoch ein bewährtes datenabhängiges Verfahren nach Silverman (1986) angewendet, sodass die Festlegung nicht dem Subjektivitätsspielraum des Autors unterliegt. Die Gewichtung erfolgt anhand einer Gauss'schen Kerndichtefunktion.

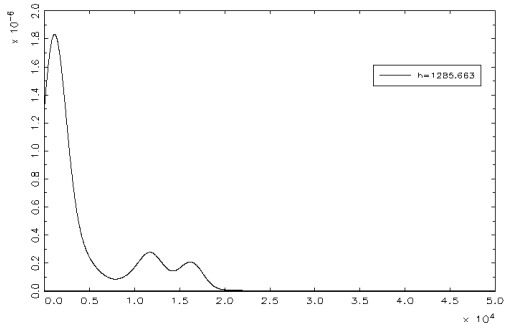
18 Aufgrund der Gewichtung der PKE mit den jeweiligen Bevölkerungsanteilen sind die entlang der horizontalen Achse gemessenen Einkommen nicht unmittelbar als PKE interpretierbar.

19 Die Gruppe der Transformationsländer ist im Datensatz von Sala-i-Martin (2002a) nicht enthalten.

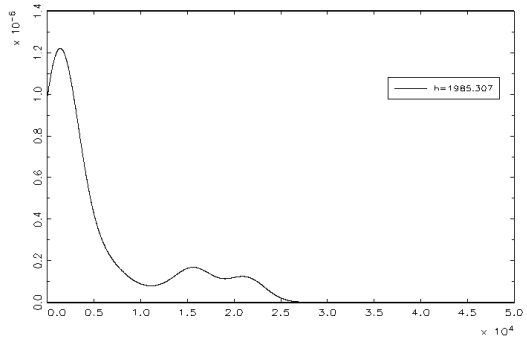
Abbildung 5: Einkommensverteilung auf Basis der gewogenen PKE, 111 Länder, 1960-2000.



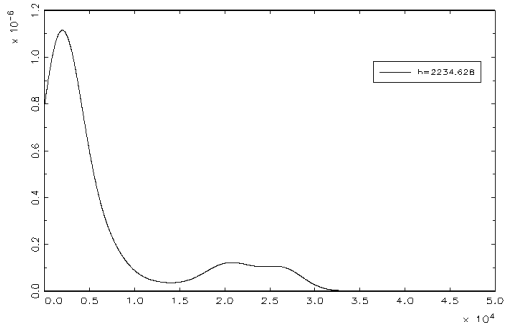
(a) 1960



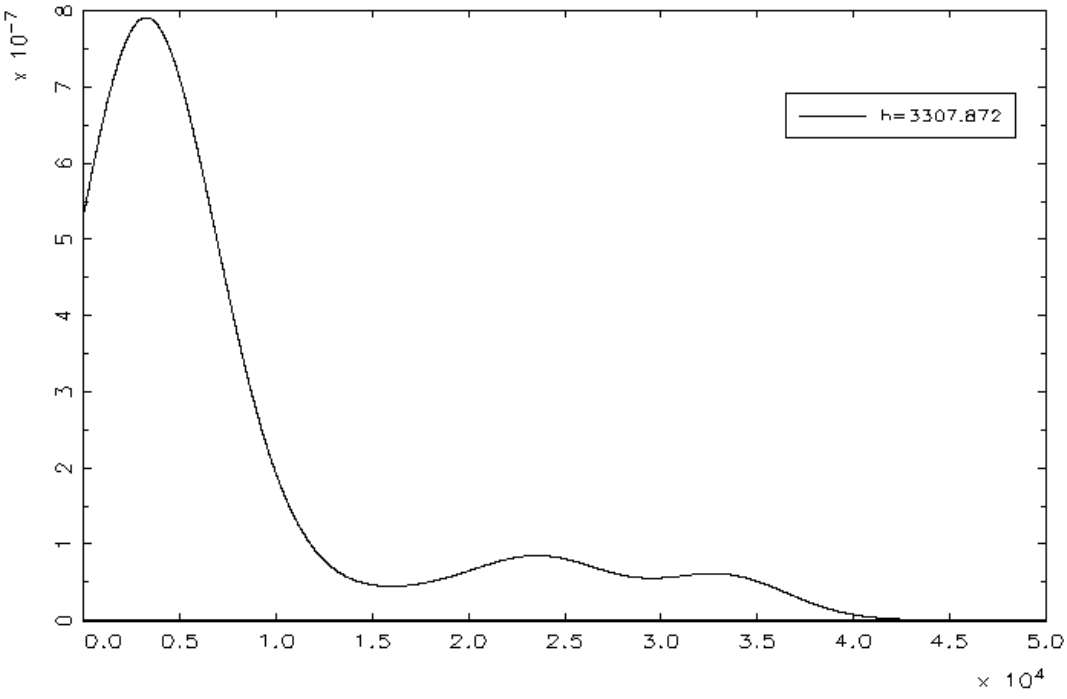
(b) 1970



(c) 1980



(d) 1990



(e) 2000

Anmerkung: Glättung anhand einer Gauss-Kerndichtefunktion mit einer datenabhängigen Ermittlung der Bandbreite (*h*) nach Silverman (1986).

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Penn World Tables 6.1.

3. Die Berücksichtigung der Verteilung innerhalb der Länder

Globaler Gini-Koeffizient

Einschlägige Studien auf Basis internationaler Ungleichverteilung (berechnet anhand der gewogenen PKE) zeigen typischerweise einen Gini-Koeffizienten zwischen 0,53 und 0,59. Welche weiteren Erkenntnisse liefert die zusätzliche Berücksichtigung der Ungleichverteilung *innerhalb* der Länder der Welt? Entsprechende Studien dokumentieren durchweg einen globalen Gini-Koeffizienten zwischen 0,63 und 0,66. Unter Verwendung einer Standardzerlegung des Gini-Koeffizienten rühren 80 Prozent bis 90 Prozent der GPU aus Unterschieden in den durchschnittlichen Einkommen *zwischen* den Ländern der Welt her. Die Entwicklung der GPU im Zeitablauf wird demnach maßgeblich durch die im Abschnitt 4.2 dokumentierte Einkommensdisparität zwischen Ländern geprägt, während die Einkommensdisparität innerhalb der Länder zwar eine gewichtige, aber zweitrangige und abnehmende Rolle einnimmt (Bourguignon und Morrisson, 2002; Melchior et al., 2000; Milanovic, 2002a,b; Schultz, 1998; Sala-i-Martin, 2002a; Grün und Klasen, 2003).

Milanovic (2002a) berechnet für die Jahre 1988 und 1993 einen globalen Gini-Koeffizienten von 0,63 bzw. 0,66 – und zwar allein auf Grundlage der Daten von HEVS gemäß Konzept 3 von Tabelle 1. Ein weiterer Aspekt, der die Studie von Milanovic (2002a) von anderen Studien abgrenzt, ist die umfassendere Berücksichtigung der Gruppe der Transformationsländer. Kann unter Berücksichtigung der isoliert für zwei Jahre vorliegenden Evidenz bereits von einem steigenden Trend der GPU die Rede sein? Tatsache ist, dass die Ungleichverteilung innerhalb der Transformationsländer in den 1990er Jahren stark zugenommen hat; dieser Effekt tritt auch besonders beim Vergleich der von Milanovic untersuchten Jahre 1993 vs. 1988 hervor. Aufgrund der quantitativen Dominanz der internationalen Komponente der GPU – für die in Abschnitt 4.2 ein schwacher, aber immerhin für einen umfassenderen Anteil der Weltwebölkehrung abgesicherter negativer Trend zu verzeichnen ist – geht die überwiegende Mehrzahl jener Autoren, welche PKE-Daten auf Basis von Kaufkraftparitäten in ihren Berechnungen zugrunde legen, davon aus, dass die steigende Ungleichverteilung innerhalb der osteuropäischen Transformationsländer in den 1990er Jahren nicht ausreicht, um den auf globaler Ebene abnehmenden Trend in einen ansteigenden Trend umzukehren (siehe auch Tabelle 2).

Ungleichverteilung und absolute Armut

Änderungen der globalen Ungleichverteilung des Einkommens können einen gewichtigen Einfluss auf den Abbau der Zahl der in absoluter Armut lebenden Menschen haben, wie eine prägnante Modellrechnung von Bourguignon und Morrisson (2002) veranschaulicht: Das seit 1820 beobachtete globale PKE-Wachstum hätte einen dramatischen Rückgang der absoluten Armut herbeiführen können – trotz des relativ hohen Bevölkerungswachstums armer Länder – wenn die Einkommensverteilung sich seitdem nicht verändert hätte – d.h. wenn die Ungleichverteilung innerhalb und zwischen den Ländern der Welt konstant geblieben wäre. In solch einem Idealfall läge die Anzahl der absolut armen Menschen (mit weniger als 1$/Tag) im Jahre 1992 bei 150 Millionen statt bei 1,3 Milliarden.

Tabelle 2: Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse ausgewählter Studien zur globalen personellen Ungleichverteilung.

Quelle	Zeitraum	Wohlfahrtskonzept	Währungs umrechnung	Trend der GPU
UNCTAD (1997)	1980-90	PKE	WK zu Marktpreisen	Positiv
UNDP (1999)	1960-97	PKE	WK zu Marktpreisen	Positiv
Korzeniewicz und Moran (1997)	1965-92	PKE	WK zu Marktpreisen	Positiv
Schultz (1998)	1968-89	PKE, HEVS	KKP (GK)	Negativ
Dowrick und Ackmal (2001)	1980-93	PKE	KKP (Afriat)	Leicht positiv
Melchior et al. (2000)	1960-98	PKE	KKP (GK)	Negativ
Bourguignon und Morisson (2002)	1820-1992	PKE, HEVS	KKP (GK)	Negativ
Milanovic (2002a)	1988/1993	HEVS	KKP (EKS)	Positiv
Sala-i-Martin (2002a)	1970-1998	PKE, HEVS	KKP (GK)	Negativ
Grün und Klasen (2003)	1960-98	PKE, HEVS	KKP (EKS)	Negativ

Anmerkung: Der ausgewiesene „Trend der GPU" kennzeichnet den in der jeweiligen Studie für die umfassendste der berücksichtigten Stichproben insgesamt festgestellten Trend der globalen personellen Ungleichverteilung. PKE bezeichnet das Pro-Kopf-Einkommen; HEVS das mittlere Einkommen unterschiedlicher Perzentile (meist Quintile) auf der Basis von Haushaltseinkommens- und -verbrauchsstichproben. WK = Wechselkurse. KKP = Wechselkurse unter Berücksichtigung von Kaufkraftparitäten nach der Gheary-Khamis-Methode (GK) im Rahmen des ICP, durch Berechnung eines Afriat-Indizes (Afriat) oder auf Basis der EKS-Methode der Weltbank (EKS). Maddison (1995: S. 162 ff.) liefert eine kompakte Darstellung alternativer Methoden zur Währungsumrechnung (insbesondere auch der GK- und EKS-Methoden); Dowrick und Akmal (2001) analysieren die potentiellen Auswirkungen der Verzerrung der in den PWT 5.6 ausgewiesenen PKE aufgrund der Nichtberücksichtigung von sektoralen Substitutionseffekten und liefern eine Darstellung der KKP-Berechnung unter Verwendung des Afriat-Indizes.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

E. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Bei kritischer Betrachtung des empirischen Befunds können folgende Punkte festgehalten werden.

Erstens ist das generelle Postulat einer „wachsenden Kluft zwischen Arm und Reich" auf globaler Ebene bei Vergleich des durchschnittlichen Einkommens der oberen und unteren 10% und 5% der Einkommensverteilung begründet. Hauptgrund für diese Spreizung ist vor allem die enttäuschende Entwicklung Sub-Sahara-Afrikas im betreffenden Zeitraum – eine Region, die kaum an der Globalisierung partizipiert. Sofern die stagnierende und zum Teil schrumpfende Entwicklung der Volkswirtschaften Afrikas südlich der Sahara anhält, ist bei moderatem Wachstum der 10% reichsten Volkswirtschaften mit einer weiterhin wachsenden Kluft zu rechnen.

Zweitens ist festzustellen, dass ein solcher Vergleich der oberen und unteren 10% nicht repräsentativ für die Gesamtheit der Weltbevölkerung ist: Die Hypothese einer steigenden globalen personellen Ungleichverteilung ist für die überwiegende Mehrzahl der 6,2 Milliarden Weltbürger nicht zu belegen – stattdessen ist ein leichter Rückgang der anhand des Gini-Koeffizienten gemessenen globalen Ungleichverteilung zu verzeichnen. Maßgebliche Ursache für diesen Rückgang ist das relativ hohe Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens der Volkswirtschaften Chinas und Indiens, welche zusammen ein Drittel der Weltbevölkerung vereinen. Werden China und Indien aus dem Datensatz entfernt, so verschwindet auch der Befund eines negativen Trends der GPU. Dabei stellt sich jedoch die Frage der Zweckmäßigkeit einer solchen Nichtberücksichtigung von immerhin einem Drittel der Weltbevölkerung.

Drittens können Abweichungen von der Feststellung eines leicht rückläufigen Trends der GPU auf die Umrechnung der PKE anhand von Wechselkursen zu Marktpreisen zurückgeführt werden. In der Literatur ist jedoch bekannt, dass die Umrechnung auf Basis von Wechselkursen zu Marktpreisen zu einer stark verzerrten Darstellung der tatsächlichen Wohlstandsgefälle führt (Balassa, 1964; Bhagwati, 1984). Offen bleibt allerdings die Frage, inwiefern die im Rahmen des ICP oder seitens der Weltbank unter Berücksichtigung von Kaufkraftparitäten berechneten realen PKE möglicherweise zu einer Verzerrung der tatsächlichen Wohlstandsgefälle in die entgegengesetzte Richtung führen. Dies suggeriert jedenfalls eine Modellrechnung von Dowrick und Akmal (2001), welche allerdings auf einer früheren Version der *Penn World Tables*, der PWT 5.6, basiert.

Viertens lässt sich eine Verschärfung des Problems der Massenarmut durch die Globalisierung, wie einige Kritiker behaupten, aufgrund des vorgelegten Befunds nicht belegen. Während die nicht an der Globalisierung partizipierenden Volkswirtschaften Sub-Sahara-Afrikas einen Anstieg der absoluten Armut verzeichnen, nimmt die Zahl der in absoluter Armut lebenden Menschen in den bevölkerungsreichen Regionen Chinas und Ostasiens seit Mitte der 1980er Jahre kontinuierlich ab. Insgesamt bekräftigt der empirische Befund vielmehr die Sichtweise, wonach diejenigen Länder von der Globalisierung am meisten profitiert haben, welche durch Offenheit nach außen und Schaffung notwendiger Rahmenbedingungen nach innen die Chancen der weltwirtschaftlichen Integration am besten genutzt haben (Agénor, 2002; Dollar und Kraay, 2001). Eine Sonderstellung nimmt die Gruppe der Transformationsländer ein. Hier weisen die meisten Studien für die 1990er Jahre einen deutlichen Anstieg der Ungleichverteilung nach (vgl. u.a. Milanovic, 1998, 2002a; Grün und Klasen, 2001).

Abschließend bleibt ungeachtet des insgesamt rückläufigen Trends der GPU festzustellen, dass die Unterschiede im Lebensstandard armer und reicher Länder immer noch ein sehr hohes Ausmaß aufweisen. Insbesondere die hohe Zahl der in absoluter Armut lebenden Menschen ist aus entwicklungspolitischer Sicht völlig inakzeptabel. Um absolute Armut erfolgreich bekämpfen zu können, ist jedoch eine korrekte Wahrnehmung und zuverlässige Einschätzung der tatsächlichen Entwicklungen der Phänomene Globalisierung, Ungleichverteilung und Armut erforderlich.

LITERATURANGABEN

Agénor, P.-R. (2002). Does Globalization Hurt the Poor?, *World Bank Working Paper 2922*. The World Bank, Washington DC.

Atkinson, A. B. (1970). On the Measurement of Inequality, *Journal of Economic Theory* 2, 244-263.

Atkinson, A. B. (1997). Bringing Income Distribution In From The Cold, *The Economic Journal* 107(441), 297-321.

Atkinson, A. B. (2003). Income Inequality in OECD Countries: Data and Explanations, *CESifo Working Paper* 881, Presented at CESifo Conference on Globalization, Inequality and Well-Being, November 2002.

Atkinson, A. B. / Brandolini, A. (2001). Promise and Pitfalls in the Use of „Secondary" Data-Sets: Income Inequality in OECD Countries as a Case Study, *Journal of Economic Literature* 39(3), 771-799.

Balassa, B. (1964). The Purchasing Power Parity Doctrine: A Reappraisal, *Journal of Political Economy* 72, 584-596.

Barro, R. J. (2002). The U.N. Is Dead Wrong on Poverty and Inequality, in: Economic Viewpoint, *Business Week,* May 6, 2002.

Ben-David, D. / Nordström, H. / Winters, A. (1999). Trade, Income Disparity and Poverty, *WTO Special Studies 5*, WTO Publications, Geneva.

Bhagwati, J. (1984). Why are Services Cheaper in Poor Countries?, *Economic Journal* 93, 331-350.

Bourguignon, F. / Morrisson, C. (2002). Inequality Among World Citizens: 1820-1992, *American Economic Review,* September 2002, 727-744.

Chen, S. / Ravallion, M. (2000). How Did the Worlds's Poorest Fare in the 1990's?, Development Research Group, World Bank, *mimeo*.

Chen, S. / Ravallion, M. (2000). How Did the Worlds's Poorest Fare in the 1990's?, Development Research Group, World Bank, *mimeo*.

Cowell, F. A. (2000). Measuring Inequality, 3rd Edition, Oxford University Press, Cambridge: Mass.

Dalton, H. (1920). Measurement of the Inequality of Incomes, *Economic Journal* 30(9), 348-361.

Deaton, A. (2002). Is World Poverty Falling?, *Finance & Development* 39(2), June 2002, 4-7.

Deaton, A. (2003). How to Monitor Poverty fot he Millennium Development Goals, *Research Program in Development Studies Working Paper,* Princton University

Deininger, K. / Squire, L. (1996). A New Data Set Measuring Income Inequality, *World Bank Economic Review* 10 (September), 565-591.

Deininger, K. / Squire, L. (1998). New Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth, *Journal of Development Economics* 57, 259-287.

Diewert, W. E. (2003). Measuring Capital, *NBER Working Paper 9526,* National Bureau of Economic Research (www.nber.org), Cambridge, MA.

Dollar, D. (2001). Globalization, Inequality, and Poverty since 1980, *Development Research Group, mimeo*.

Dollar, D. / Kraay, A. (2003). Institutions, trade, and growth, *Journal of Monetary Economics* 50(2003): 133-162.

Dollar, D. / Kraay, A. (2003). Institutions, Trade, and Growth: Revisiting the Evidence, *World Bank Policy Research Working Paper 3004*. The World Bank, Washington DC.

Dowrick, S. / Akmal, M. (2001). Contradictory Trends in Global Income Inequality: A Tale of Two Biases, School of Economics, Faculty of Economics and Commerce, Australian National University*, mimeo.*

Firebaugh, G. (1999). Empirics of World Income Inequality, *American Journal of Sociology* 104, 1597-1630.

Fukuda-Par, S. (2002). Is Robert Barro Dead Wrong about the U.N.?, in: Letters to the Editor, *Business Week,* May 13, 2002.

Gruen, C. / Klasen, S. (2001). Growth, Income Distribution and Well-Being in Transition Countries, *Economics of Transition*, 9(2), 359-394.

Grün, C. / Klasen, S. (2001). Growth, Income Distribution and Well-Being in Transition Countries, *Economics of Transition,* 9(2), 359-394.

Grün, C. / Klasen, S. (2003). Growth, Income Distribution, and Well-Being: Comparisons across Space and Time, *CESifo Working Paper* 837, Presented at CESifo Conference on Globalization, Inequality and Well-Being, November 2002.

Härdle, W. (1990): Applied Nonparametric Regression, Cambridge University Press, Cambridge.

Härdle, W. / Müller, M. (1993). Nichtparametrische Glättungsmethoden in der alltaeglichen statistischen Praxis, *mimeo*.

Härdle, W. / Müller, M. (1993). Nichtparametrische Glättungsmethoden in der alltaeglichen statistischen Praxis, *mimeo*. 1993

Hemmer, H. R. (2002). Wirtschaftsprobleme der Entwicklungsländer, 3. Aufl., Vahlen: München.

Hemmer, H.-R. (2002). Wirtschaftsprobleme der Entwicklungsländer, 3. Auflage, Vahlen: München.

Heston, A. / Summers, R. / Aten, B. (2002). Penn World Table Version 6.1, *Center for International Comparisons at the University of Pennsylvania (*CICUP), October 2002.

Hill, R. J. (2000). Measuring Subsitution Bias in International Comparisons Based on Additive Purchasing Power Parity Methods, *European Economic Review,* 44(1), 145-162.

Korzeniewicz, P. / Moran, R. (1997). Inequality Decomposition Analysis and the GINI Coefficient Revisited, *American Journal of Sociology* 102, 1000-1039.

Li, H. / Squire, L. / Zou, H. (1998): Explaining International and Intertemporal Variations in Income Inequality, *Economic Journal* 108 (January), 26-43.

Lindert, P. H. / Williamson, J. G. (2001).Does Globalization Make the World More Unequal?, *NBER Working Paper* 8228, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass. (April 2001).

Melchior, A. / Telle, K. / Wiig (2000): Globalisation and Inequality. World Income Distribution and Living Standards, 1960-1998. Study commissioned by the Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs Studies on Foreign Policy Issues Report 6B: 2000. Norwegian Institute of International Affairs (NUPI).

Milanovic, B, (1998). Income, Inequality, and Poverty During the Transition From Planned to Market Economy, The World Bank. Washington, D.C.

Milanovic, B. (2002 b). Worlds Apart: Inter-National And World Inequality 1950-2000, *mimeo*.

Milanovic, B. (2002a). True World Income Distribution, 1988 and 1993: First Calculation Based on Houshold Surveys Alone, *Economic Journal* 112(476), 51-92.

Milanovic, B. (2002C). The Ricardian Vice: Why Sala-i-Martin's Calculations of World Income Inequality Cannot be Right, *mimeo*.

Milanovic, B. / Yitzhaki, S. (2002): Decomposing World Income Distribution: Does the World Have a Middle Class?, *Review of Income and Wealth* 48(2), 155-173.

Pigou, A. C. (1920). The Economics of Welfare, 4th Edition, McMillan, London.

Pogge, T. W. / Reddy, S. G. (2002): How *Not* to Count the Poor! - A Reply to Ravallion, August 15, 2002.

Pogge, T. W. / Reddy, S. G. (2002): Unknown: The Extent, Distribution, and Trend of Global Income Poverty, mimeo.

Ravallion, M. (2002): How *Not* to Count the Poor? A Reply to Reddy and Pogge, *mimeo*.

Ravallion, M. / Chen, S. (1997). What Can New Survey Data Tell Us About Recent Changes in Distribution and Poverty?, *World Bank Economic Review* 11, 357-382.

Ravallion, M. / Datt, G. / van de Walle, D. (1991). Qualifying Absolute Poverty in the Developing World, *Review of Income and Wealth* 37, 345-361.

Rawls, J. A. (1971). A Theory of Justice, Cambridge, Mass.

Sala-i-Martin, X. (2002a): The Disturbing "Rise" of Global Income Inequality, *NBER Working Paper* 8904, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Sala-i-Martin, X. (2002b): The World Distribution of Income (Estimated From Individual Country Distributions), *NBER Working Paper* 8933, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Schultz, T. P. (1998). Inequality in the Distribution of Personal Income in the World: How it is Changing and Why, *Journal of Population Economics* 11, 307-344.

Sen, A. (1997). On Economic Inequality. Oxford: Clarendon Press.

Silverman, B. W. (1986). Density Estimation for Statistics and Data Analysis, Monographs on Statistics and Applied Probability 26, Chapman and Hall, London.

Silverman, B. W. (1986): Density Estimation for Statistics and Data Analysis, Monographs on Statistics and Applied Probability 26, Chapman and Hall, London.

Theil, H. (1967). Economics and Information Theory, North-Holland, Amsterdam.

UNCTAD (1997). Trade and Development Report, Geneva, Switzerland.

UNDP (1999). Human Development Report, Oxford University Press, Oxford.

Wade, R. H. (2001), Showdown at The World Bank, New Left Review 7, Jan/Feb 2001, 124-137.

Wade, R. H. (2001). The Rising Inequality of World Income Distribution, *Finance & Development* 38(4), December 2001: 37-39.

Wade, R. H. (2001): Is Globalization Making World Income Distribution More Equal?, *Working Paper* 01-01, London School of Economics Development Studies Institute.

Wade, R. H. (2001): The Rising Inequality of World Income Distribution, Finance & Development, Vol. 38(4), December 2001, 37-39.

Wade, R. H. (2001): Winners and Losers, The Economist, April 26th, 2001.

Wade, R. H. (2002): Globalization, Poverty and Income Distribution: Does the Liberal Argument Hold?, Working Paper 02-33, London School of Economics Development Studies Institute.

WIID (2000). World Income Inequality Database Version 1.0, *World Institute for Development Economics Research,* http://www.wider.unu.edu/wiid/wiid.htm.

World Bank (2002). Globalization, Growth and Poverty: Building an Inclusive World Economy, A World Bank Policy Research Report,Oxford University Press.

ANHANG A:
ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE (SORTIERT NACH REGION)

111 Länder der PWT 6.1 mit PKE- und Bevölkerungsdaten im Zeitraum 1960-2000

Sub-Sahara-Afrika	**Nordamerika, Lateinamerika und Karibik**	**Europa**	**Asien**	**MONA**	**Ozeanien**
Äthiopien	Argentinien	Belgien	Bangladesh	Algerien	Australien
Äquatorialguinea	Bolivien	Dänemark	China	Ägypten	Fidschi [a, b]
Benin	Brasilien	Finnland	Hongkong	Israel	Neuseeland
Botswana [a, b]	Barbados	Frankreich	Indien	Jordan	
Burkina Faso	Chile	Griechenland	Indonesien	Marokko	
Burundi	Costa Rica	Großbritannien	Iran	Syrien	
Elfenbeinküste	Dominikan. Rep.	Irland	Japan	Tunesien [a]	
Gabun	Ecuador	Island	Malaysia		
Gambia	El Salvador	Italien	Nepal		
Ghana	Guatemala	Luxemburg	Pakistan		
Guinea	Honduras	Niederlande	Papua-Neuginea [a, b]		
Guinea-Bissau	Jamaika	Norwegen	Philippinen		
Guyana[a, b]	Kanada	Österreich	Singapur [a]		
Kamerun	Kolumbien	Portugal	Sri Lanka		
Kapverden	Mexiko	Rumänien	Südkorea		
Kenia	Nicaragua	Schweden	Taiwan [a, b]		
Kongo, Dem. Rep.[a, b]	Panama	Schweiz	Thailand		
Kongo, Rep.	Paraguay	Spanien			
Komoren	Peru	Türkei			
Lesotho	Trinidad u. Tobago	Zypern [a, b]			
Madagaskar	Uruguay				
Mali	USA				
Malawi	Venezuela				
Mauretanien [a, b]					
Mauritius					
Mosambik					
Namibia [a, b]					
Niger					
Nigeria					
Ruanda					
Sambia					
Senegal					
Seychellen					
Sierra Leone [c]					
Simbabwe					
Südafrika					
Tansania					
Togo					
Tschad					
Uganda					
Zentralafrika [a, b]					

Anmerkung: Länder und Regionen gemäß Klassifikation der Penn World Tables 6.1 bzw. der Weltbank. Die aus 111 Ländern mit verfügbaren Daten im Zeitraum 1960 bis 2000 zusammengesetzte Stichprobe umfasst im Jahr 2000 eine Gesamtbevölkerung von ca. 5,208 Milliarden Menschen. Dies entspricht ca. 84-86% der gesamten Weltbevölkerung für das Jahr 2000. MONA = Mittlerer Osten und Nordafrika

[a] Mangelnde PKE-Daten für das Jahr 2000 wurden anhand einer log-linearen Trendextrapolation geschätzt.
[b] Mangelnde Bevölkerungsdaten für das Jahr 2000 wurden anhand einer log-linearen Trendextrapolation geschätzt.
[c] Mangelnde PKE- und Bevölkerungsdaten für das Jahr 1960 und/oder 2000 wurden anhand einer log-linearen Trendextrapolation geschätzt.

ANHANG B:
ENTWICKLUNG DER GLOBALEN PERSONELLEN UNGLEICHVERTEILUNG

Approximiert auf Basis der gewogenen PKE von 111 Länder im Zeitraum 1960-2000

Jahr	Gini	RMD	GE (0)	GE (1)	GE (2)	Atkinson (0.5)	Atkinson (1)	Atkinson (2)	Atkinson (5)
1960	0,568	0,953	0,598	0,580	0,760	0,265	0,450	0,619	0,721
1961	0,575	0,964	0,623	0,593	0,756	0,271	0,464	0,638	0,742
1962	0,578	0,972	0,632	0,600	0,763	0,274	0,469	0,643	0,746
1963	0,578	0,972	0,632	0,600	0,763	0,274	0,469	0,643	0,746
1964	0,577	0,975	0,629	0,600	0,764	0,274	0,467	0,640	0,739
1965	0,579	0,982	0,638	0,610	0,782	0,278	0,472	0,642	0,737
1966	0,583	0,993	0,650	0,622	0,800	0,283	0,478	0,647	0,739
1967	0,586	0,998	0,661	0,627	0,800	0,286	0,484	0,654	0,744
1968	0,593	1,009	0,685	0,640	0,814	0,293	0,496	0,668	0,759
1969	0,588	1,004	0,671	0,632	0,801	0,289	0,489	0,661	0,753
1970	0,585	1,002	0,668	0,627	0,787	0,287	0,487	0,660	0,754
1971	0,587	1,001	0,673	0,631	0,794	0,289	0,490	0,661	0,754
1972	0,593	1,008	0,691	0,644	0,811	0,295	0,499	0,671	0,760
1973	0,597	1,017	0,705	0,654	0,826	0,300	0,506	0,678	0,764
1974	0,596	1,015	0,704	0,652	0,822	0,299	0,505	0,677	0,764
1975	0,588	0,999	0,678	0,633	0,796	0,290	0,492	0,665	0,755
1976	0,594	1,006	0,697	0,645	0,812	0,296	0,502	0,675	0,764
1977	0,595	1,003	0,693	0,647	0,822	0,296	0,500	0,673	0,763
1978	0,599	1,004	0,702	0,655	0,839	0,299	0,504	0,677	0,769
1979	0,597	1,005	0,700	0,655	0,841	0,299	0,503	0,675	0,770
1980	0,593	1,004	0,687	0,647	0,831	0,295	0,497	0,668	0,768
1981	0,590	0,996	0,671	0,640	0,828	0,290	0,489	0,659	0,757
1982	0,579	0,976	0,641	0,616	0,794	0,280	0,473	0,644	0,749
1983	0,577	0,969	0,630	0,613	0,800	0,277	0,467	0,637	0,749
1984	0,578	0,967	0,625	0,615	0,815	0,276	0,465	0,634	0,754
1985	0,578	0,969	0,626	0,618	0,823	0,277	0,466	0,636	0,767
1986	0,574	0,961	0,612	0,609	0,814	0,272	0,458	0,628	0,764
1987	0,574	0,959	0,609	0,608	0,816	0,271	0,456	0,626	0,761
1988	0,575	0,961	0,612	0,614	0,832	0,273	0,458	0,629	0,781
1989	0,578	0,970	0,625	0,627	0,854	0,278	0,465	0,635	0,785
1990	0,575	0,961	0,613	0,620	0,847	0,274	0,458	0,629	0,786
1991	0,568	0,945	0,595	0,600	0,815	0,267	0,448	0,624	0,802
1992	0,563	0,930	0,817	0,581	0,799	0,261	0,441	0,623	0,817
1993	0,555	0,091	0,563	0,568	0,771	0,253	0,430	0,617	0,821
1994	0,552	0,904	0,559	0,561	0,762	0,250	0,428	0,623	0,846
1995	0,547	0,893	0,548	0,551	0,748	0,246	0,422	0,620	0,852
1996	0,542	0,882	0,538	0,542	0,737	0,242	0,416	0,618	0,859
1997	0,542	0,881	0,539	0,542	0,739	0,242	0,417	0,622	0,873
1998	0,539	0,878	0,532	0,541	0,747	0,241	0,413	0,612	0,847
1999	0,538	0,876	0,532	0,542	0,752	0,240	0,412	0,615	0,854
2000	0,536	0,868	0,533	0,536	0,743	0,239	0,413	0,625	0,866

Anmerkung: Die ausgewiesenen Werte der einzelnen Ungleichverteilungsmaße wurden auf Basis der (mit den jeweiligen Bevölkerungsanteilen) gewogenen PKE des in Anhang A dargestellten Länderquerschnitts berechnet. Bei den Ungleichverteilungsmaßen handelt es sich um den Gini-Koeffizient, die relative mittlere Abweichung (RMD, *relative mean deviation*), die Ungleichverteilungsmaße auf Basis der verallgemeinerten Entropie-orientierten Maße *GE* (θ) für $\theta = 0$, 1 und 2 sowie der Atkinson-Index für $\varepsilon = 0{,}5$, 1, 2 und 5. Weitere Details zu den Berechnungsformeln siehe Text.

IN SEARCH OF THE HOLY GRAIL: HOW TO ACHIEVE PRO-POOR GROWTH ?

Stephan Klasen[1]

A version of this discussion paper will be published in Bertil Tungodden, Nick Stern, and Ivar Kolstad (editors). Towards Pro Poor Policies – Aid, Institutions and Globalization. World Bank / Oxford University Press (2004).

A. Introduction

In recent policy and research documents from various institutions, researchers, and organizations, pro-poor growth has been identified as the most important ingredient to achieve sustainable poverty reduction (e.g. UN, 2000; World Bank, 2000a; Ravallion, 2002, World Bank, 2000b) As poverty reduction has become the central aim of development efforts, as evidenced by the Millenium Declaration, the PRSP process, and the associated lending instruments by the IMF and the World Bank, aiming for pro-poor growth is, *a fortiori*, the most significant policy measure to achieve this goal.

Although it is rarely spelt out, it is usually implied that pro-poor growth refers to growth that leads to significant reductions of poverty (UN, 2000; World Bank, 2000a). What is less clear is how one defines significant reductions in poverty and how one should consequently monitor how successful countries are in succeeding in pro-poor growth. There is even less clarity on what the policy implications of a call for pro-poor growth are. There are debates about the linkages between pro-poor growth and its constituent elements, growth of mean incomes and changes in inequality (e.g. Dollar and Kraay, 2002; Ravallion, 2002, World Bank, 2000b, Bourgignon, 2001a) debates about the sectoral, regional, and functional composition of pro-poor growth (Ames et al. 2000, Ravallion and Datt, 2002), and debates about the precise policy measures under control of government (or international development partners) that can generate pro-poor growth; particular areas of dispute remain in the macroeconomic field, policies to address inequality, and some important questions about sectoral and regional policies. Despite the centrality of pro poor growth for the formulation and implementation of poverty reduction strategies, there are few policy documents that comprehensively tackle this set of issues.[2]

---

[1] This paper is a revised version of a paper commissioned by Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenar beit (GTZ) for the "Growth and Equity" Task Team of the Strategic Partnership with Africa (SPA). I would like to thank Helmut Asche, Ulrike Maenner, Renate Kirsch, Jenny Klugman, John Page, Bertil Tungodden, two anonymous referees, and participants at a workshop at the GTZ, the World Bank, Harvard's Center for Population and Development Studies, and the World Bank's ABCDE Europe Conference in Oslo, and the World Bank's Pro Poor Growth workshop in South Africa for helpful comments and discussions on earlier versions of this paper and François Bourgignon and Martin Ravallion for helpful discussions. The views expressed here are those of the author and do not necessarily represent those of the GTZ.

[2] Despite being at the forefront of the PRSP process and having provided substantial analysis and documentation in the PRSP Sourcebook, the World Bank decided to drop earlier plans to include a chapter in that sourcebook that would explicitly address this issue. For some discussion documents from researchers from within or related to major development partners, refer to Edgren 2001; White and Anderson, 2000; Eastwood and Lipton, 2001; Hanmer and Booth, 2001.

This paper will address these issues by defining the terms of the debate and by identifying areas of policy consensus and remaining disagreements. Section 2 will examine the measurement of pro-poor growth. Section 3 looks at the linkages between growth, inequality, and poverty reduction, thus focusing an macro linkages. Section 4 examines the micro linkages between the sectoral, regional, and functional distribution of growth and poverty reduction. Section 5 distills policy messages, with particular regard to African countries. Section 6 concludes.

B. Defining and Measuring Pro-Poor Growth

While there have been a number of proposals to define pro-poor growth, official documents from the international agencies involved with the International and the Millenium Development goals have not included a precise definition of pro-poor growth. Policy documents usually imply that pro poor growth is growth that benefits the poor and give them more access to economic opportunities (e.g. UN, 2000; OECD, 2001). These statements are very vague and give little guidance to policy-makers about how to achieve and monitor success in achieving pro poor growth.

Among academic researchers, there have been a number of proposals to define pro poor growth (e.g. Ravallion and Datt, 2002; Ravallian and Chen, 2003; Hanmer and Booth, 2001; White and Anderson, 2001; Kakwani and Pernia, 2000; McCulloch and Baulch, 1999). Rather than discussing the merits of each of those contributions, I would like to structure the debate a bit and begin by suggesting a few desirable requirements of a definition and then propose a simple definition that would meet these requirements.[3]

A first requirement of such a definition is that it should clearly differentiate between pro poor growth and other types of economic growth while at the same time indicate the amount of pro poor growth. That is, it should answer the questions 'Was growth pro-poor?' and 'How large was pro-poor growth?' This requirement rules out the proposals by McCulloch and Baulch (1999), who compare the actual income distribution with one that would obtain in the case of distribution-neutral growth, and Kakwani and Pernia (2000), whose pro-poor growth index is the ratio between total poverty reduction and poverty reduction in the case of distribution-neutral growth, as both only provide a clear answer to the first, but not to the second question.

A second requirement is that it must at least imply that the poor have benefited disproportionately more from growth than the non-poor. Disproportionate must mean at obtain at least in a relative sense, i.e. that the income growth rate of the poor is larger than the income growth rate of the non-poor.[4] The finding from Dollar and Kraay (2002) that there is nearly a one-to-one relationship between average income growth rate and the income growth rate of the poorest quintile would therefore not qualify as 'pro-poor growth.' Using the poverty elasticity of growth (i.e. the percentage change in

---

3 For other possible requirements for such measurement which are grounded in traditional poverty measurement theory, see Ravallion and Chen (2003).

4 This would ensure that the relative gap between the non-poor and the poor (e.g. the income ratio of the non-poor to the poor) would fall over time. One could think of a stronger requirement which suggests that the absolute income growth of the poor must exceed the absolute income growth of the non-poor. This would be very high standard to meet as it would mean that the growth rate of the poor would have to be much larger than the growth rate of the non poor (in fact, by a factor which equals the ratio of the non-poors' to the poors' initial average incomes). This would ensure not only that the relative but also the absolute gap between rich and poor would decline. As shown by White and Anderson (2001), less than 3% of actual growth episodes in past decades would meet this definition and for countries with high initial inequality.

the poverty rate divided by the percentage change in the growth rate) as the measure of 'pro-poor growth' is not suitable for this requirement as it is hard to discern whether a particular elasticity actually implies that the poor have benefited disproportionately or not.

A third requirement is that the assessment should be sensitive to the distribution of incomes among the poor in the sense of giving greater weight to the poorest of the poor. Also, this way the measure should not be sensitive to the particular choice of the poverty line. All indicators that use the poverty rate in the calculation of a measure of pro-poor growth, such as the much used elasticity of the poverty rate with respect to the mean growth rate, would not meet this requirement as they are highly sensitive to the choice of the poverty line and do not include information about the distribution of incomes among the poor.[5]

Lastly, while giving more weight to the poor, the measure should allow an overall assessment of economic performance, and should therefore not be exclusively focused on the fortunes on the poor. This would rule out the proposal by Ravallion and Chen (2003) who suggest a measure of pro poor growth that integrates the growth rates of the poorest quantiles up until the poverty line in the first period.[6]

One simple measure that would fit all these requirements are the population and poverty-weighted growth rates proposed by Ahluwhalia and Chenery (1974). The former is an arithmetic average of the growth rates of different income groups (e.g. deciles or quintiles). By treating income growth *rates* (rather than *absolute* increments) of everyone the same, it gives more implicit weight to the absolute income growth of the poor than the average income growth rate which is largely dependent on income growth rates in the richest two quintiles (Klasen, 1994; Ahluwalia and Chenery, 1974). The poverty weighted growth rate puts greater weight on the income growth rate of the poorest quintiles and declining weights on the income growth rates of richer quintiles and thus may be the most suitable measure of pro-poor growth (Klasen, 1994).[7] If either of these measures would exceed the average income growth rate, growth would be pro-poor;[8] and the amount of pro-poor growth is simply the population-weighted or poverty-weighted growth rate. An added advantage would be that these measures consider growth and distribution jointly and thus emphasize, as do the proponents of pro-poor growth, that the two cannot easily be separated, either analytically or from a policy point of view (see Ahluwalia and Chenery, 1974; Klasen, 1994).[9]

Before proceeding, it may be important to highlight that the definition and the proposed monitoring tool are all focused on the income dimension of poverty. While most recent studies have emphasized the multidimensionality of poverty and highlighted the importance of health, education, and gender

---

5 Some measures, such as the one proposed by Kakwani and Pernia (2000) could accommodate this requirement if they were based on the poverty severity measure rather than the poverty head count.

6 They specifically want a measure that focuses exclusively on the performance of the poor so that they did not intend it to be a measure of aggregate, but poverty-weighted, performance.

7 For an empirical application of these measures see Klasen (1994). The class of Atkinson inequality measures are quite similar to this formulation. For a discussion and an application, see Grün and Klasen (2000, 2001).

8 One can construct (somewhat unlikely) cases where particularly the population-weighted growth rate exceeds the average income growth rate yet the poor had lower growth than the average due to particularly high income growth of the middle income groups. Except in extreme cases, this would not happen if the poverty-weighted growth rates were used which give greater weight to the growth rates of the poor.

9 There is a close relation to the proposal by Ravallion and Chen (2003) and those growth rates. Ravallion and Chen use a population-weighted growth rate applied to centiles and just focused on the poor, while the Chenery and Srinivasan measures are more aggregative and give some weight to growth of the non-poor. Both measures also share the feature that they consider the growth rates of quantiles of the income distribution which may not contain the same people in two periods. Thus none of the measures are able to say much about the mobility of people in and out of poverty for which different types of data (panel data) and different measures (mobility measures) are needed.

equity (e.g. World Bank, 2000a, UN, 2000), there are no corresponding indicators that have been proposed in capturing pro-poor growth in this wider dimension, although one could easily think of candidates (e.g. Klasen, 2000; Bardhan and Klasen 1999).[10]

Fortunately, there are causal linkages (with causality running both ways) between income poverty and most other non-income measures of well-being. In particular, as discussed below better health and education of the poor (and reduced gender equity in these achievements) will improve their chances to escape income poverty; conversely, higher incomes will typically allow the poor to get greater access to health and education services. But these linkages are far from perfect so that it is useful to separately monitor progress on these non-income dimensions as well (Drèze and Sen, 1989; Klasen, 2000, 2002a; UN, 2000).

C. Poverty, Inequality, and Pro-Poor Growth

Recent years have seen a wealth of studies on the linkages between poverty, inequality, and economic growth. Without reviewing them all, it may be useful to point to some of the most important conclusions and their linkages, as well as point to important caveats.

Sustained economic growth, on average, reduces poverty (Bruno, et. al. 1998, Dollar and Kraay, 2002; World Bank, 2000a, b, Ames, et.al. 2000, Christiaensen, Demery, and Paternostro, 2002; White and Anderson, 2001). While this is the case on average and in the long-term, there are many examples of short-term growth episodes in individual countries that have had little or even negative impact on poverty (Ravallion, 2002; Bourguignon, 2001a).

While comparable data on inequality across space and time are still rare and error-prone, it appears that inequality has remained fairly stable across most countries (Deininger and Squire, 1998; Li, Squire, and Zhou, 1998). Thus most growth has not been explicitly pro-poor, but has given all income groups roughly equiproportionate increases in their incomes. An implication of little change in inequality is that income growth has roughly translated into equiproportionate income growth for the poorest in most countries (Dollar and Kray, 2002). Important exceptions are the transition countries, the US and the UK where inequality has sharply increased over the past two decades (Grün and Klasen, 2001; 2002). In addition, there are significant short-term variations in inequality that greatly affect poverty. For example, Bourguignon (2001a) shows that short-term changes in poverty are due in roughly equal amounts to changes in mean incomes and changes in the income distribution. Finally, this relative long-term stability might often be due to off-setting trends rather than the absence of significant changes. For example, Bourguignon (2001b) shows that demographic trends that lowered inequality off-set labor market trends that increased inequality leaving a net effect of little change in Brazil and Indonesia.[11] This suggests that the average stability in distribution need not continue nor is immune to policy interventions.

Higher (income) inequality reduces the poverty impact of growth regardless of the poverty measure chosen, as the absolute increments of (even equiproportionate) increases in income of the poor are

---

[10] The Millenium Development Goals and the related International Development Goals (OCED, 1996) include improvements in education and health and propose separate indicators. This is one way to address the issue. Another is to propose indicators that capture the multidimensionality of poverty in one indicator (e.g. Klasen, 2000).

[11] For a related paper on the relationship between demographics and inequality, see Kremer and Chen (2002) which show that high inequality countries have large fertility differences between rich and poor which tends to reproduce inequality.

much smaller in a high inequality environment (Ravallion, 2002; World Bank, 2000a, b).[12] Thus there is dual poverty pay-off to reduced initial inequality. It will immediately reduce poverty by giving the poor more resources and it will increase the poverty impact of subsequent growth (Bourgignon, 2001a).

There also appears to be a growth pay-off of lower initial (income or asset) inequality (e.g. Alesina and Rodrik, 1994; Deininger and Squire, 1998; Lundberg and Squire, 1999; World Bank 2000a; Christiaensen, Demery, and Paternostro, 2002; Rodrik, 1999). Cross-country studies show that countries with lower initial inequality, particularly low inequality in land, appear to experience higher subsequent growth.[13] They also appear to be better able to manage external shocks and reduce latent social conflict (Rodrik, 1999). Moreover, micro panel studies show that households with few physical and human assets are often caught in a poverty trap that sharply reduce their chance of economic advancement and thus harm the overall economic performance of an economy (Woolard and Klasen, 2002; Christiaenson, Demery, and Paternostro, 2002). Thus there is a growth pay-off to lower initial inequality so that we are faced with a triple effect of reduced inequality on poverty. It appears to reduce poverty immediately, increases growth, and enhances the poverty impact of such growth.[14]

The last two findings are also relevant in the context of gender inequality. Higher gender inequality appears to increase poverty and to reduce other welfare measures as women appear to allocate more resources to food, health care, and education of their children than men do and female literacy has been found to be one of the most important determinants of the effects of growth on income poverty (Thomas, 1997; World Bank, 2001a, Datt and Ravallion, 2000). Moreover, gender inequality, particularly in education, access to technology, and likely also in employment, reduces economic growth as it fails to make adequate use of female resources (Klasen and Lamanna, 2003; Klasen, 2002b; World Bank, 2001a, Knowles, et al. 2002; Blackden and Bhanu, 1999; World Bank, 2000c). Thus reduced gender inequality would boost economic growth and boost the economic impact of growth on poverty reduction, i.e. it would make generate more and more pro-poor growth.

---

12 An illustration may be helpful. 2 countries have $300 per capita income, 5% average income growth and 10% income growth of the poor (and thus pro-poor growth). In country A the poor have $100 and the rich have $500, in country B the poor have $50 and the rich have $550. The poverty line stands at $110. In country A, pro-poor growth will mean all the poor reach $110 and poverty, measured using the head count, the poverty gap or the squared poverty gap, is eradicated. In country B, the poor only get to $55 poverty remains substantial (in fact, it does not change using the head count ratio, and is reduced slightly using the poverty gap measure). This numerical example also illustrates how the findings by Dollar and Kray (2002) can be reconciled with the finding that the same amount of growth yields larger poverty reduction in countries with low inequality (e.g. Ravallion, 2002; World Bank, 2000a). Dollar and Kray only relate average income growth to the proportionate income growth rate of the poor and find that the two are very closely correlated. But this still means that poverty reduction, i.e. lifting the poor to the poverty line, will be easier in countries where inequality is lower as their proportionate income gains are larger in absolute terms. See also Ravallion (2002) and World Bank (2000a) for a discussion.

13 In contrast, Forbes (2000) using a fixed effects specification, finds that changes in inequality appear to be positively correlated with growth in the subsequent five years. But her methods, panel regressions with fixed effects, depend greatly on interpreting minute changes in inequality in countries. Given the poor quality of the data, the signal to noise ratio in such an analysis is likely to be substantial. For a discussion of related issues, see Atkinson and Brondolini (2001), Barro (2000), Banerjee and Duflo (2000). Easterly (2001) finds that not all types of inequality harm growth, but a small middle-class appears to be particularly detrimental. See also Rodrik (1999).

14 While the cross-sectional findings about the negative impact of existing inequality and growth are fairly robust, it is somewhat less clear whether *reducing* inequality in a particular country will boost growth in all cases. Forbes (2000) finds that it would reduce growth, at least in the short term, Barro (2000) finds that it would increase growth in poor countries, Banerjee and Duflo (2000) find that any change in inequality (improvement or worsening) appears to reduce growth, and Eastwood and Lipton (2001) argue that it depends on the type of inequality is tackled. Clearly, more research is needed here, particularly focusing on empirically investigating specific causal pathways from changes in inequality to economic growth.

Apart from supporting a traditional emphasis on furthering economic growth, these findings suggest that pro-poor growth policy should have a significant emphasis on reducing inequalities, particularly asset and gender inequalities, in order to benefit from the triple pay-off to redistribution. While this has been recognized in theory (World Bank, 2000, 2001; Ravallion, 2002), there is no clear equality-enhancing policy agenda spelt out to achieve the necessary inequality reduction, particularly for high inequality countries where such an agenda would be most urgent in order to further pro poor growth. Elements of such an agenda will be outlined in the fifth section.

D. The Sectoral, Regional, and Functional Distribution of Pro-Poor Growth

The previous section has examined macro linkages between growth, distribution, and poverty reduction. Here we take a more disaggregated look at the determinants of pro poor growth. Since the poor are not spread evenly throughout the economy, the sectoral, regional, and functional distribution of growth matters for poverty reduction. Before analyzing the distribution of growth, it is important to emphasize that analytically there are two ways in which economic growth can be pro-poor. The first way, which I will call the direct way, is a pattern of growth that immediately raises the incomes of the poor. This must be growth that favors the sectors and regions where the poor are (or are moving to) and use the factors of production they possess (or are able to acquire). While this is probably the most sustainable way of ensuring the poor benefit disproportionately from economic growth, it carries the risk that they will also suffer (possibly disproportionately) from economic contractions and high volatility.[15] The second avenue, however, can be called the indirect way and operates via public redistributive policies (esp. via taxes, transfers, and other government spending).[16] High growth of any sorts could, in principle, be made pro-poor if it involved progressive taxation and targeted government spending on the poor. The government spending on the poor could either try to promote their inclusion in economic growth and thus improve the direct linkage between growth and poverty reduction (see World Bank, 2000b), or it could simply provide transfer payments to the poor through a safety net that could become ever more generous with the increase in economic growth. The former use is clearly preferable to the latter, although some safety net is important for the poor and can indeed ensure that they become direct beneficiaries of economic growth as it allow them to take greater risks and thus reap higher rewards (Atkinson, 1999; World Bank, 2000a). Let me comment on the direct and indirect linkages in turn.

On the first issue, it is clear that pro-poor growth that directly reduces poverty must be in sectors where the poor are and use the factors of production they possess. The vast majority of the poor are in rural areas, a majority depend directly or indirectly on agriculture for their livelihood, and the factor of production the poor possess and use most is labor, sometimes land, and even more rarely human capital (see Alderman et al, 2000a; Ames et al. 2000; World Bank 2000a, Ravallion and Datt, 2000; Eastwood and Lipton, 2001). Thus pro-poor growth must be focused on rural areas, improve incomes in agriculture, and must make intensive use of labor. While conceptually quite obvious, they are often

---

15 This may be one of the reasons why the poor have suffered badly in the Asian crisis (Chen and Ravallion, 2000). Targeted safety nets and automatic stabilizers are one way one can ensure that there is an asymmetry in the linkage between growth and poverty reduction between expansions and contractions. For a related discussion, see Easterly (2000) and Christiaensen, Demery, and Paternostro (2002).

16 For a related analysis, see Herr and Priewe (2001).

forgotten and are clearly not reflected in public policies or in the allocation of public funds by national governments or donors (World Bank 2000c; Lipton, 1977). The majority of empirical analyses of these linkages have indeed born this relationships out (for a survey, see Lipton and Ravallion, 1995, Eastwood and Lipton, 2001). The experience of virtually all successful developers suggest that rapid growth and poverty reduction always involves an emphasis on improving productivity and incomes in agricultural and non-farm rural occupations (Timmer, 1988, World Bank, 2000c; Lipton and Ravallion 1995).

These are linkages that will have an immediate impact on poverty. In the longer term, growth can also be pro-poor through indirect linkages between sectors, regions, and factors. High and labor-intensive growth in manufacturing and services can over time, for example, lead to a migration response from poor rural areas and increase the incomes of both poor migrants and those poor left behind and/or lead to improved opportunities for non-farm rural growth. Similarly, growth that is intensive in skilled (non-poor) labor might, in due course, increase the demand for unskilled labor as the two are often complementary. Or as the poor improve their human capital, growth can be pro-poor if it becomes more intensive in human capital rather than simply in unskilled labor. While it would be unwise to simply assume these longer-term linkages and base poverty reduction strategies on them (which has been rightly criticized as 'trickle-down' views of development), these longer-term linkages must be borne in mind when long-term development strategies to reduce poverty are devised.[17]

A set of studies by Datt and Ravallion on the impact of the sectoral composition of growth in India highlight some interesting further linkages. First, they find that rural growth indeed reduced poverty in both rural and urban areas, while urban growth only had some impact on urban poverty. By sector, they showed that output growth in the primary and tertiary sectors reduced poverty in rural and urban areas, presumably because those sectors are where the poor are and make heavy use of their labor (Ravallion and Datt, 1996, 2000).[18] In a later study, they find that farm output has the same large impact on poverty reduction everywhere in India, but that non-farm output has a variable impact on poverty reduction. This variability depends largely on the level of female literacy, urbanization, urban-rural disparities, and farm yields. States with high female literacy, high urbanization, low disparities, and high initial farm yields experience a higher elasticity of poverty to non-farm output, with the effect of female literacy being by far the strongest.[19] These findings not only confirms the importance of agriculture for poverty reduction, but also the complementary between income and gender inequality and poverty reduction, particularly related to non-farm rural growth. Related analyses in Eastwood and Lipton (2001) confirm that both in country studies as well as in cross-country analyses, improvements in labor productivity in agriculture have been more pro poor than improvements in non-agriculture. But cross-country analyses suggest that such improvements in agriculture may have a much smaller or even negligible effect in high inequality countries, further emphasizing the need to tackle distributional issues.

While there is a considerable overlap between the sectoral and regional distribution of growth, the two concerns are not identical. Most backward regions are rural and need agricultural and non-farm

---

17 Recent innovations in generating detailed and precise poverty profiles have an in-built bias to focus on static views of poverty and may neglect the dynamic options for poor to participate in a multitude of ways in economic growth that cannot easily be deciphered from such poverty profiles. These dynamics, which may, for example, be more adequately captured in using dynamic techniques (such as microsimulation or dynamic CGE modeling) that include dynamic responses of the poor, need to complement the static analyses inherent in the poverty profiles.

18 See also White and Anderson (2001) for a similar finding in a cross-country context.

19 This last findings confirms that low gender inequality in education not only boosts national economic growth, but also increases the regional poverty impact of such growth.

rural growth. But the regional distribution of growth is also concerned with differences in poverty that go beyond the rural-urban and sectoral divide and focus on pockets of deep poverty in particularly backward areas. Examples are the North-East of Brazil, Western China, the former homelands in South Africa, etc. The high concentration of poor people can often lead to persistent poverty traps where concentrations of poverty generate negative spill-overs through credit, land, or labor markets, the quality of public institutions (e.g. health and education), through the failure of an agglomeration dynamic to take hold, through too little public investment, or through sheer remoteness from markets (e.g. Jalan and Ravallion, 2000; Ray, 1998; Christiaensen, Demery, and Paternostro, 2002).

Pro-poor growth must therefore try to stimulate economic activity in precisely these pockets of poverty (or encourage migration out of them to richer areas). Given the dynamics of poverty traps in such areas, reliance on the private sector is unlikely to succeed. Instead, strong government involvement is typically required, combined with incentives to encourage private sector activities. The recent policy documents on poverty give relatively little guidance on such policies beyond some focus on infrastructure investments and the targeting of safety net programs (e.g. World Bank, 2000a, b; Christiaensen, Demery, and Paternostro, 2002).

Regarding the functional distribution of income, growth is pro-poor if it makes use of the factors of production the poor possess. These are primarily labor (predominantly unskilled) and in some contexts land if the poor have adequate access to land. The poverty reduction records of countries such as China, India, and the fast-growing East Asian countries show that poverty reduction was largest when growth made use of the assets the poor possess (e.g. Dreze and Sen, 1989; Ravallion and Datt, 1996). While there is some scope for reducing poverty by simply reallocating the functional distribution of income (e.g. through high mandated wages, interventions to raise the returns to land, etc.), such static redistributions are unlikely to reduce poverty significantly unless they are also compatible with (or better foster) economic growth (Dollar and Kraay, 2002). Some interventions are likely to be compatible with sustained economic growth (such as productivity enhancements in agriculture that raise the return to land) while others are unlikely to foster economic growth in most contexts (such as measures to artificially raise wages beyond market-clearing levels).

It is also important to note that the extent to which growth will be pro-poor will depend also depend greatly on the amount of human capital the poor possess. As the empirical growth literature has demonstrated, growth is highly contingent on the state of human capital in a country. Thus growth of any variety is higher in countries with sufficient human capital (e.g. Barro, 1991; Mankiw, Roemer, and Weil, 1992; Klasen 2002b). Consequently, many of the returns to growth accrue primarily to those with high human capital (although there may be some 'trickle-down' effects to the less-skilled over time). In fact this is likely to be one of the central avenues through which growth is less pro-poor in an environment with high inequality than in one with low inequality, as there is a very close correlation between income inequality and average human capital as well as its distribution (Deininger and Squire, 1998; World Bank, 2000b) Conversely, it is one of the most important way through which inequality appears to negatively affect economic growth (Deininger and Squire, 1998; World Bank, 2000b, Klasen, 2002b).

Thus heavy investment in the human capital of the poor will yield two benefits on poverty reduction. It will increase economic growth and it will make growth more pro-poor. The record of East Asia where high human capital accumulation (and rapidly shrinking disparity in human capital) promoted growth and poverty reduction is an important illustration of these linkages (Dreze and Sen, 1989; World Bank, 1993; World Bank, 2000b).

This is true in accentuated fashion for gender inequality in human capital. Research suggests that gender inequality in human capital could boost economic growth and increase the poverty impact of economic growth. As estimated by Klasen (2002b), had Sub-Saharan Africa had East Asia's record in initial gender inequality in education and closed the gap at the same speed East Asia had, real per-capita annual growth between 1960 and 1992 would have been between 0.4 and 0.6% faster. In South Asia, where gender gaps are more pervasive and closed even slower, growth would have been 0.7-1.0% faster. These effects only relate to gender inequality in education and are thus in addition to the effects of average human capital on growth (Klasen, 2002b, see also Dollar and Gatti, 1999; Knowles, Lorgelly, and Owen, 2002; World Bank, 2001a, Blackden and Bhanu, 1999).[20]

Regarding the indirect linkages between economic growth and poverty reduction, it is clear that economic growth provides the opportunities for dynamic redistribution that can have a significant impact on poverty. Such dynamic redistributions are typically easier to achieve as they will only focus on redistributing the gains from growth rather than involve potentially painful and politically difficult static redistributions of income (Ahluwalia and Chenery, 1974). Successful examples of such dynamic redistributions include, for example, the policies adopted by the Malaysian government to reduce poverty and increase the share of economic activity for the Malay population group (Lindauer and Roemer, 1994).

One way this indirect linkage can work is if growth enables the necessary fiscal resources to expand investments in the assets of the poor. The success of the East Asian economies in using the resources generated by growth to expand mass education among the poor (and esp. among women) is a case in point (World Bank, 1993; Klasen, 2002b; Lindauer and Roemer, 1994).

Lastly, growth can generate the resources to expand transfers and safety nets for the poor. Such transfers and safety nets are clearly important from a welfare perspective and can also strengthen the poor's economic self-reliance as they will allow greater risk-taking and thus allow them to reap the benefits of more risky but rewarding income earning opportunities (Atkinson, 1999; World Bank, 2000a, Ray, 1998). Too great a reliance on such programs can, however, generate poverty traps and welfare dependency, esp. in the case of tightly targeted transfers that are sharply reduced as soon as self-earned incomes increase and thus constitute high implicit taxes on economic activities of the poor (e.g. Atkinson, 1999).

It is important to emphasize that all of these indirect mechanisms, while potentially important elements of pro-poor growth, are contingent on a policy process that actually effects these redistributions. If this policy process is absent or lacks the necessary political resolve, these opportunities will not be exploited (see also below). While the direct strategies discussed above will immediately translate into gains to the poor, these indirect strategies are not automatic and are mediated by contentious distributional battles over the resources generated by growth.

In sum, this discussion suggests that pro-poor growth must, in the first instance, focus on growth in agriculture and non-farm rural growth, must be labor-intensive and land-intensive where the poor have access to land, and must be particularly concentrated in geographic pockets of deep poverty. Reducing inequalities in human capital by income and gender will both boost growth and make it more pro-poor. In the longer term, strategies will also need to take account of indirect linkages between the sectors and regions where the poor currently are and to which they may be drawn to as eco-

---

[20] In addition, they do not include the growth impact of reduced gender inequality in employment, or access to assets and technology which have been found to be significant (Blackden and Bhanu, 1999; Klasen and Lamanna, 2003).

nomic growth takes hold. Indirect mechanisms to turn growth into pro-poor growth are also feasible but critically depend on effective redistributive processes.

E. Policy Issues for Pro-Poor Growth

The discussion so far (and in documents such as World Bank 2000a, b) has focused on the state of research on the macro and micro determinants of pro poor growth. While this is helpful and clarifies many policy debates, it is critical to discuss specific policies that are likely to promote high and pro poor economic growth. In this section I will attempt to outline some of those issues. This task is considerably more difficult, mainly because there continue to be considerable disagreements among researchers and policy-makers. While the discussion will mostly be applicable to other developing regions, it will have a particular focus on Sub-Saharan Africa where the poverty problems appear most intractable.

To begin with, it is useful to briefly discuss past efforts to raise growth and reduce poverty in Africa, including particularly Structural Adjustment Programs (SAPs) that were implemented throughout Africa in the 1980s and 1990s. It is by now clear that SAPs in Africa have, with some exceptions, not had the intended outcome.[21] All empirical studies seem to suggest that the impact of SAPs on growth was typically negligible, non-existent, or not statistically significant (e.g. Mosley, Harrington, and Toye, 1995; Easterly, 2000 and the literature cited therein). There is an intense debate on whether this is due to insufficient implementation (e.g. World Bank, 1994; Mosley, Harrington, and Toye, 1995; Christiaensen, Demery, and Paternostro, 2002), external factors (e.g. World Bank, 1994, Collier and Gunning, 1999; World Bank, 2000c), or inappropriate policies included in the SAPs (e.g. Mkandawire and Soludo, 1999; Cornia and Helleiner, 1995). Beyond this by now somewhat tedious (though obviously important) debate, however, some consensus appears to have been reached that combination of the three factors are at work. In particular, there is now little debate about the increasingly unfavorable external environment for primary producers (e.g. Mkandawire and Soludo, 1999; World Bank, 2000c), that there was less than full implementation in many countries particularly those that were opposed to some aspects of reforms and only partly implemented conditionalities in order to get continued funds (e.g. Mosley, Harrington, and Toye, 1995; World Bank, 2001b), and that some of the policies were insufficient, improperly sequenced, or too focused on short-term problems (e.g. Cornia and Helleiner, 1995; World Bank, 2000c). Some of this consensus will be highlighted below.

As SAPs have, in general, not delivered higher growth (with some notable exceptions such as Uganda, Ethiopia, and Mozambique) and as the distributional effects of SAPs appear to have been canceling each other, with some poor winning (typically some rural poor, esp. those related to agricultural pro-

---

21 Some studies, most notably World Bank, 1994 and Christiaensen, Demery, and Paternostro 2002 argue that SAPs have induced growth and reduced poverty in the countries where they were successfully implemented. The usual indicators used to measure successful structural adjustment are measures of macroeconomic policy outcomes, such as competitive exchange rates, low inflation, and low external and internal imbalances. These findings are not as revealing as one might think at first sight for several reasons. First, SAPs have asked countries to do much more than simply adjust a few macro variables so that they are not really a test of the way SAPs were implemented. Second, they do not clearly link macroeconomic policies undertaken as part of SAPs and macroeconomic outcomes measured. Third, they essentially only reproduce the well-known finding from the empirical growth literature that macroeconomic stability is good for growth and poverty reduction. Lastly, they beg the question of why some countries adjusted successfully but most did not, despite all having agreed to SAPs. This last issue has been taken up in several interesting separate studies (World Bank, 2001b, Mosley, Harrington, and Toye, 1995).

duction for exports) and some poor (those in remote areas, the urban poor) losing (World Bank 1994, 2000c; Christiaensen, Demery, and Paternostro, 2002), the impact of SAPs on poverty have been very small, despite initial claims that they should help reduce poverty (World Bank, 1981).[22]

Given the mixed to disappointing experiences of SAPs in Africa and the findings on pro-poor growth mentioned above, what light do they throw on the appropriate policies to achieve such pro-poor growth? While The matrix (in Tables 1 and 2) below tries to summarize the findings and distinguish the areas where there is consensus from the areas where there is continued disagreement on policy measures that could lead to pro-poor growth. It is useful to divide issues into policy issues and process issues which is done in Tables 1 and 2.

Beginning with policy issues, there is now a widespread consensus that macroeconomic stability is a prerequisite for pro-poor growth (e.g. Ames, et al. 2000; Mkandawire and Soludo, 1999; World Bank, 2000a). This implies both that short-term stabilization measures are necessary in the case of a fiscal, financial or balance of payments crisis, and that, more importantly, macro policy should aim for stability that would reduce the likelihood of such crises. In particular, it has been found repeatedly that high inflation (particularly above a level of about 10%) hurts the poor (and economic growth), and that large budget and current account deficits will eventually lead to crises in which the poor will suffer disproportionately (e.g. Ames et al. 2000, Ravallion and Datt, 2000, World Bank, 2000a).

There is also some consensus on how to achieve such stability, although here there are a number of remaining disagreements. In particular, there is consensus that monetary and exchange rate policy must be coordinated to ensure low inflation. Regarding exchange rate policy, there appears to be a consensus that governments should avoid an overvalued real exchange rate at all cost as it will destroy efforts to boost exports, generate a balance of payment crisis in time, and is typically anti-poor as the rich have a much higher propensity to import. While the World Bank tends to suggest a 'competitive' exchange rate, some argue that governments should manage capital flows to generate an undervalued exchange rate to provide incentives to export and to build up cushions against inevitable external shocks (e.g. World Bank, 2000c, Herr and Priewe, 2001, Ames et al., 2000). This was the policy stance that supported export-led growth in many of East Asia's economies and is well worth emulating (World Bank, 1994; Rodrik, 1995).[23]

---

22 The claim had been that SAPs, with their emphasis on improving incentives for agriculture, should sharply reduce poverty by raising the incomes of poor rural dwellers. Easterly (2000) claims that the SAPs have had no aggregate impact on poverty, but interacted negatively with growth, in the sense that in countries with SAPs poverty was reduced less if there was growth and increased less if there were contractions. Christiaensen, Demery, and Paternostro (2002) find that contractions have been strongly pro-poor while expansions have been mildly pro-poor in most African countries with the exception of Zambia. The finding that the contractions are pro-poor might well be related to the use of consumption as the poverty measure. In contractions, the poor will try to stabilize their consumption by eating into their assets and their greater stability in consumption might come at the expense of reduced assets and thus reduced opportunities to escpate poverty. See also discussion below.

23 There is continuing debate about the nature of the exchange rate regime. While some still argue for fixed exchange rates and the use of the exchange rate as a nominal anchor (e.g. Herr and Priewe, 2001), the experiences of the last decades have shown that fixed exchange rate regimes have much greater difficulties in coping with external shocks (World Bank, 1994; Fisher, 2001), and are prone to speculative attacks unless they are backed by a currency board (which creates their own problems as the crisis in Argentina demonstrated). At the same time, full flexibility is also not desirable given the large volatility that may happen as a result but a managed flexibility that has characterized the exchange rate policy of South Africa in the past few years (where the Reserve Bank doe not announce an exchange rate target but occasionally intervenes to reduce sharp fluctuations) might be just about the right approach. Such managed flexibility becomes much easier if one is aiming for an undervalued exchange rate. Keeping the exchange rate undervalued requires careful management of capital inflows, particularly short-term ones, and the type of policies that Chile has been using to manage such flows might be advisable. During currency crisis, the option to resort to short-term capital controls (as Malaysia did during the Asian crisis) is also firmly back as an option on the policy agenda, although the extent of reliance on such a measure remains controversial (Lane, 1999; IMF, 1999a, b).

Regarding fiscal policy, the consensus is that governments should aim for low budget deficits as only those will support macroeconomic stability and avoid disruptions and distortions to financial markets, all of which tend to hurt the poor disproportionately. There remain considerable disagreements, however, on the precise mix between tax increases and expenditure cuts, on the extent of fiscal tightening during stabilisation, and on what size of budget deficits are 'low enough'. Here it appears, however, that the views of the IFIs have shifted quite a bit from a traditional focus on quick and radical tightening via expenditure cuts in response to a crisis somewhat in the direction of the proponents of alternatives to adjustment policies which call for a more gradual approach that emphasizes the broadening of the tax base and some greater toleration of short-term deficits during stabilization rather than quick and deep expenditure cuts. This way, the deep contractions that have typically characterized the IFI response to crises might be mitigated (Cornia and Helleiner, 1995; Mkandawire and Soludo, 1999; World Bank, 2000c, Ames et al. 2000, Bevan and Adam, 2001). More work is needed to determine what are the options for the return to a balanced fiscal policy in response to a crisis that reduces the danger of severe contractions or recessionary spirals.

Once stabilization has been achieved, the fiscal room for maneuver is increased and emphasis should be placed on returning to levels of public expenditures that are required to provide the essential human capital and infrastructure for sustained pro poor economic growth (Cornia and Helleiner, 1995; Bevan and Adam, 2001). To what extent this room for maneuver should be further enhanced via further revenue measures or used via increased spending remains a subject of disagreement and needs to be explored.[24]

Regarding the role of privatization in policy reform, there appears to be a broad consensus that governments cannot allow large and highly unprofitable state enterprises to continually deplete state coffers and thus divert resources from priority investments such as pro poor investments in infrastructure and human capital, distort markets, and lead to serious inefficiencies. This was the main reason SAPs pushed hard for divestiture of the state from most productive enterprises. At the same time, it is also clear that often privatizations have been captured by political elites, have occurred at very low fiscal benefit to the government, and have led to rising costs of services for some poor. For a pro poor agenda, it is imperative that loss-making state enterprises are reformed through corporatization or private sector participation, that private sector participation in public utilities must ensure extension of services to poor households, and that the process is managed in a transparent and competitive manner. To what extent corporatization versus privatization is able to deliver, remains controversial and depends on the country-context. The use of cross-subsidies to subsidize services to the poor is also an area of remaining contention. (World Bank, 1997; 2002, Mkandawire and Soludo, 1999).

Liberalized capital accounts and domestic financial markets used to be a key ingredient of SAPs, but here opinion appears to have shifted considerably. Liberalized capital accounts have often led to capital flight or high volatility in capital flows particularly in countries where other macroeconomic imbalances persisted. Liberalized financial markets have not delivered higher savings or financial deepening as promised but have often lead to high spreads and high real interest rates (World Bank, 2000c). The new consensus that appears to be emerging is that the capital account should be liberated only gradually and only in an environment of overall macro stability. Financial liberalization should also come after some of reforms (notably reduced budget deficits to reduce the public's demand on funds in the domestic capital markets) and include pro-active measures to improve access of the poor

---

24 See Bevan and Adam (2001) for a careful discussion of these and related fiscal and budgetary issues.

to financial services (through commercial and non-commercial micro credit institutions, World Bank, 2000c), measures to foster competition and better regulation.

Turning to trade policy, also here a new consensus appears to be emerging. In traditional SAPs, trade liberalization, which particularly meant the sharp reduction of import tariffs, the abolition of quotas, and the abolition of export taxes and marketing boards, was a centerpiece of reform efforts. Recent policy documents suggest that the emphasis on rapid import liberalization threatened to undermine what little industrial capacity existed without giving enough impetus to the development of new export sectors (Mkandawire and Soludo, 1999). Also, such liberalization has hurt the rural poor (esp. food producers) in some countries and created fiscal problems in others (World Bank, 2000a; Milanovic, 2002). Recent World Bank documents now seem to focus more on removing an anti-export bias rather than focus on import liberalization.[25] This surely will involve removing some of the most egregious distortions in tariffs and quotas, the lowering or abolition of export taxes and the reform or abolition of state marketing boards, but does not require outright across-the-board import liberalization. Instead, duty draw-back schemes for exporters and a competitive exchange rate are emphasized (World Bank, 2000c). The remaining disagreement is over pro-active policies to promote exporters (such as export subsidies, preferential allocation of credit, etc.) which were a standard tool of export promotion in East Asian countries (Cornia and Helleiner, 1995; World Bank, 1994; Mkandawire and Soludo, 1999, Rodrik, 1995). But the renewed emphasis on infrastructure, human capital, technology, and perceived risks also supports the idea that simply providing the right prices does not generate a vibrant export sector (Mkandawire and Soludo, 1999; World Bank, 2000c). Clearly, there is a role for governments to play to provide the necessary support (infrastructure, credit, technology support, and possibly outright subsidies) for nascent exporters.

Regarding agricultural policies, there is a clear consensus that pro-poor policies must focus on improving agricultural productivity and incomes, as the poor disproportionately depend on agriculture. It is also largely agreed that past policies failed as they did not provide sufficient incentives and were strongly biased against agriculture (Mkandawire and Soludo, 1999; World Bank, 2000c). SAPs have attempted to alter the incentives (primarily through devaluations and the abolition of marketing boards and the reduction of export taxes) and have had some success in doing so (World Bank, 1994, Christiaenson, Demery, and Paternostro, 2002). But it is now recognized that, due to other market failures, sometimes a change in price incentives does not filter to the individual farmers, or that improving price incentives are not sufficient for a dynamic agricultural sector. Moreover, a reliance on improving price incentives might will help poor agricultural producers, but will hurt poor food consumers so that the net impact on poverty can be small. To achieve a significant poverty impact, much greater emphasis must be placed upon improving agricultural productivity (Eastwood and Lipton, 2001). To achieve this, more public investment in agricultural, including basic and applied research, extension, rural infrastructure, irrigation, rural credit is urgently needed. There is also consensus on the burden of agricultural protectionism in the North on agricultural incomes in developing countries (World Bank, 2000c; Eastwood and Lipton, 2001). But disagreements remain regarding the extent of state activism in the promotion of non-traditional agricultural exports, the role of input subsidies, and on measures to ensure successful extension services.

While past efforts at industrial policy in many developing countries were not able to generate a vibrant and competitive industrial sector, relied heavily on fiscal transfers and protection, and benefited mostly the non-poor, it is clear that a long-term strategy for pro poor growth must support the emer-

---

25 The practise of trade policy reforms in many countries does not (yet?) seem to bear out this shift in emphasis.

gence of a labor-intensive small to medium scale industrial sector. The experience of East Asia, where labor-intensive export-led industrialization was strongly supported by state policy, shows that successful industrial policy can help deliver high growth and fast poverty reduction. Providing a neutral policy stance is not sufficient in most countries in the face of many structural bottlenecks including poor infrastructure, poor financial systems, high risk, and strong international competition from established producers (Collier and Gunning, 1999). There is an emerging consensus on state support in the form of improving infrastructure, information, and financial systems, while some call for a more activist industrial policy of the type used in East Asia (including subsidies and subsidized credit and some time-limited protection) although there are doubts whether many African governments have the capacity to provide such support effectively (World Bank, 1997; Mkandawire and Soludo, 1999; World Bank, 2000c).

There is also much more agreement on policies to promote human capital of the poor. In particular, there appears to be a consensus that expenditure-switching, esp. in health and education, needs to focus scarce public funds more on the poor to increase their access to these vital assets (World Bank, 2000a, b, c; Bevan and Adam, 2001). Although there has been some progress, much more needs to be done and this is a major focus of current PRSP processes. Instead of the earlier calls for user fees for health and education to mobilize resources, the new policy emphasis is on lowering barriers to participation for the poor which clearly goes against raising user fees, particularly for primary health care or education (World Bank, 2000a). At the same time, the full implication of these policies has not been spelt out. Should user fees in primary education (and secondary education?) be lifted for everyone or just the poor? How to finance tertiary education? Thus the policy direction appears to be clear, but the implications need to be considered carefully and hopefully will be clarified in the on-going PRSP discussions.[26]

I already noted the importance of an inequality-reduction agenda for pro poor growth where inequality reduction reduces poverty directly, increases the poverty impact of growth, and may increase economic growth. As a result, equity issues are receiving much greater emphasis in policy documents as well as the on-going PRSP processes (World Bank 2000a, b, c; 2002). There is disagreement, however, on whether to target the asset and income base of the poor, or target inequality-reduction per se. While both policies have obvious overlaps, they are not identical.[27]

Moreover, there is surprisingly little policy discussion on how to reduce asset inequalities. While land reform in countries with highly unequal distribution of land (such as most of Latin America and Southern Africa) is back on the policy-agenda, only market-based land reforms where the poor receive subsidies to purchase land from willing sellers, are usually advocated (World Bank 2000a, b; Alderman et al. 2000a, b). Despite some compelling arguments in favor of such an approach, the high fiscal costs of the subsidies sharply reduce the pace and scope of such reforms. Moreover, the redistributive impact of market-based land reform is minor, the efficiency gain may be modest, and experience has suggested that the poorest are often excluded (Banerjee, 1999; Zimmermann, 2000; Klasen, 2002a, Binswanger, Deininger, and Feder, 1995). There is virtually no discussion of partially confis-

---

26 It is laudable that the recent World Bank book on gender did provide a calculation of the costs to ensure that all gender bias in education is removed. See World Bank 2001a for details.

27 Conceptually, the main difference is that a poverty-focused policy will only indirectly be inequality-reducing to the extent that it finances poverty-reducing policies through overall taxation and favors the poor in other policy arenas. A policy targeting inequality directly would focus on inequality per se and use policy instruments to address this. In practise, many policies would serve both ends, but policies targeting inequality would typically be broader in scope and intensity as they not only seek to overcome specific barriers of the poor but alter the distribution of resources in society.

catory reforms despite the evidence of their great success in some East Asian economies (World Bank, 2000a, b; Binswanger, Deininger, and Feder, 1995).[28]

Similarly, other forms of asset redistribution such as land or inheritance taxes are scarcely mentioned. While there are clear administrative difficulties to tackle these types of taxation, they could be among the most effective and non-distortionary policies of asset redistribution (Eastwood and Lipton, 2001).[29] In the case of land taxes, progressive land taxes could also greatly assist in speeding up market-based land reforms. There is, however, consensus that targeted subsidies could be used to improve the poor's access to financial assets (e.g. subsidies for operating costs of microlenders) or other important productive assets (e.g. one-time subsidies for electricity hook-ups or clean water access).

On policies to reduce income inequality, there exists a consensus on safety nets, social funds, micro credit, and targeted cash and in-kind programs, especially in health and education (World Bank, 2000a, b, c). While these policies are likely to help the poor in high inequality countries, the scale of income redistribution through these measures is usually quite limited due to the small size of most of these programs. Finer targeting, often seen as the best way to increase the resource flow to the poor, carries the risks of high implicit taxes when benefits are withdrawn as poor people increase their incomes. Thus there is great need to investigate to what extent these programs can be scaled up to levels that would have a serious impact on redistribution. Moreover, using the tax and expenditure system for explicitly redistributive policies remains controversial, although there appears to be some scope for doing so, e.g. luxury VAT rates and import duties, greater reliance on personal income taxation, or greater scale of redistributive transfer programs.

Regarding policies to reduce gender inequality, there is consensus to reduce gender inequality in education, in access to land, inputs, and technologies, while affirmative action policies to improve labor market access for females are more controversial (Blackden and Bhanu, 1999; World Bank 2001a). There is comparatively little work on combating regional inequality. That work mostly emphasizes regionally targeted transfers, the use of fiscal equalization, and an emphasis on infrastructure development for remote areas. There is a lack of agreement on activist policies to remove regional inequality such as regionally focused industrial policies or other policies that encourage populations to move away from the remotest areas to areas where it is easier to reduce poverty. Given the large regional disparities in poverty, this is another area of policy research where more direction is needed.

The role of population policy in pro poor growth is rarely discussed. This is despite the research finding that high fertility among the poor can become a poverty trap and that smaller family sizes among the poor have been one of the most powerful ways to reduce inequality in developing countries (Kremer and Chen, 2002; Bourguignon, 2001b; Eastwood and Lipton, 2001). Nevertheless, there is a broad consensus on the importance of female education and good access to reproductive health services in reducing fertility rates. The role of family planning programs and the question of altering the incentives for large family sizes among the poor remain controversial (e.g. Pritchett, 1995).

Apart from increasing average incomes, there is greater appreciation that the incomes of the poor are more volatile than those of the non-poor. As they are so close to subsistence, they cannot tolerate such risk and therefore engage in activities that reduce risk at the cost of lowering their return (World

---

28 The WDR on poverty (World Bank 2000a) explicitly cautions against confiscatory land reform and argues that it lacks political support. Given that the World Bank has been willing to advocate and enforce policies such as structural adjustment that similarly lacked political support in many countries, this caution seems somewhat surprising.

29 Eastwood and Lipton (2001) distinguish between ascribed (e.g. inherited) and achieved (earned) inequality and argue that the former is particularly harmful for growth. Land reform as well as land taxes and inheritance taxes would directly tackle such ascribed inequality.

Bank, 2000a; Ray, 1998). There is consensus that disaster relief, public safety nets, public works, and state support for micro credit and insurance can assist the poor in managing these risks. At the same time, there remain serious disagreements about initiatives such as crop insurance, social health insurance, and the extent of state support in such ventures.

Turning to process issues, a critical ingredient of pro poor policies relate to the need for improved governance. Delivering even the consensus policy proposals, let alone the more activist approaches advocated by some, requires peace, political stability, absence of corruption, and higher levels of state capacity in policy formulation and implementation. Also here, a consensus has emerged that sees a functioning state at the heart of pro poor policies (e.g. World Bank, 1997, 2002, Mkandawire and Soludo, 1999). During the SAP era, the state was largely seen as a central part of the problem and the recommended solution was to shrink the size of the public service, divest from state enterprises, and sharply reduce state interventions in most aspects of the economy. More recently, the state was seen as corrupt, clientelist, and an obstacle to good governance (Mkandawire and Soludo, 1999, Engelbert 2000). While many of the past problems of the state in many African countries have not gone away and some may be deep-rooted and related to the colonial legacy (e.g. Engelbert, 2000), the new consensus appears to suggest that attempts to shrink the state have created serious new problems, including a weakening state capacity, a demoralized civil service more prone to poor governance which appears to hurt the poor the most (World Bank, 2000b), and a private sector that is able to take advantage of weak state capacity in economic affairs (Mkandawire and Soludo, 1999; World Bank, 1997, 2000b).

Given these results and the urgent need for a strong and functioning state to implement the pro-poor agenda, there is a renewed emphasis on strengthening state capacity and on expanding its role in selected aspects of the economy. In addition, there is a new focus on improving governance by strengthening the state's democratic accountability, and the role of civil society in monitoring governance and state performance, the importance of transparent meritocratic hiring and promotion policies, and competitive salaries (World Bank, 1997). Beyond this consensus, there remain disagreements to the extent of state intervention given current capacity. While there is agreement that, unlike much of state intervention in the past, the state should focus more on providing a facilitating, catalyzing, and regulating role of private sector activity rather than replacing or crowding out the private sector, some argue that particularly weak states in many poor countries should limit their involvement to the provision of the most essential public goods (World Bank, 1997). Others, however, call for a much expanded role and argue that otherwise the pro poor agenda cannot successfully be implemented (Mkandawire and Soludo, 1999). Not enough is known about the best ways to improve state capacity, esp. when starting from weak states with poor capacity. While much is made of the lessons of the role of the state in East Asia, it is not clear how one can move from the current situation in many countries in Africa to one prevailing in East Asia (Lindauer and Roemer, 1994).

There is also a corresponding new appreciation of the indigenous private sector and the large informal economy that will be critical in diversifying the economy and generating a labor-absorbing growth path. Both were viewed with great suspicion in the era of state-led development and both sectors suffered as a consequence (Mkandawire and Soludo, 1999). SAPs have often improved the conditions for private enterprise but have not typically had a particular emphasis on indigenous enterprise and the informal economy. Increasingly it is recognized that the indigenous private sector and the informal economy play a vital role in pro poor growth as they are typically highly employment intensive, are less footloose than foreign enterprises, and are a critical ingredient of civil society that has been recognized as vital for pro poor growth and better governance. As a result, there is renewed emphasis on improving the conditions under which indigenous companies operate, address problems

of finance, capacity, regulation, and take their views, complaints, and constraints more seriously than in the past (e.g. World Bank, 2000c; Mkandawire and Soludo, 1999). In addition, there are calls for a much improved dialogue and (possibly state-led or facilitated) coordination of private sector activities (Mkandawire and Soludo, 1999).

Lastly, there also appears to be a clear consensus emerging on the role of aid in these reforms to deliver pro-poor growth. One important lesson of the Structural Adjustment era was that it was problematic and unsuccessful to try to drive policy reform from outside using aid conditionality (World Bank, 1994; Mosley, Harrington, and Toye, 1995). It was precisely this realization, combined with the emergence of the debt crisis and increasing pressure from NGOs in North and South that led to the new approach to aid that is embodied in the combination of HIPC and the PRSP process (see below).

In this context, recent policy documents have revealed a new direction for donor policies. First, rich countries must open their economies more to exports from poor countries, particularly in the agricultural field (World Bank, 2000a). Second, debt relief is critical to improve macro stability, reduce the drain on scarce resources, and allow investments in priority sectors such as health and education. Third, aid should be allocated to areas and countries where poverty is highest and the impact of aid on poverty is the largest (World Bank, 1998). Fourth, countries should be determining their strategic priorities and aid should merely support rather than drive these processes. Fifth, the administration of aid should be channeled through government and make use of regular government accounting mechanisms to avoid the duplication of reporting, the Balkanization of the development budget, and the excessive claims on the time of top government officials (Tusiime-Mutebile, 2001).

This survey suggests that there appears to be a new post-adjustment agenda for pro-poor growth. The disappointing experience with adjustment as well as a constructive debate among proponents and critics of adjustment have generated a new middle ground of policies that could foster pro poor growth. While this new consensus in many policy areas is very encouraging, it is not enough. First, there are remaining and sizable disagreements that have not yet been tackled. This is particularly the case in the area of activist state policies and in policies to tackle inequality. Second, recent policy documents have said too little about trade-offs and proper sequencing (World Bank/IMF 2002)[30] It would be ideal for governments to be able to focus on policies that have the largest marginal effect on Pro Poor Growth. Some policies have a large effect on growth and may not be particularly pro-poor; others do not have such a large effect on growth but are very pro-poor. The best policies (win-win) are those that have a large effect on both. But not enough is knows which policies fall into what category.[31] In addition, at times it is critical to implement a package of policies as individual policies alone may not be enough. Here more work is clearly needed as the current wish-list for pro poor growth is very long and some kind of sequencing, prioritizing, and packaging is critical. Lastly, there continue to be considerable differences between policy papers and actual operational work, particularly among the World Bank and the IMF and also among many donors, where many elements of this new consensus is apparent in recent policy work, but has only slowly changed operational policies and procedures. For example, only some of the new thinking of policy reform has influenced the first generation of PRSPs and the associated lending policies (World Bank/IMF, 2002). Also, many donors continue to rely on old procedures of project-based support instead of program-based funding, and many trade-distorting policies in the North persist (World Bank/IMF 2002).

---

30 See Bevan and Adam (2001) for a discussion of these and related issues.

31 The World Bank has developed a set of tools as part of its poverty and social impact analysis that allows a partial assessment of these important questions.

F. Conclusion

This broad and necessarily cursory survey has tried to move the debate on pro poor growth forward by pointing, on the one hand, to the substantial body of knowledge and policy that appears to form part of the new policy agenda and, on the other hand, by highlighting the remaining substantial disagreements, unfinished agendas, and insufficient research in many aspects. In particular, the critical policy areas of inequality reduction and the scale and scope of activist state policies to support pro goor growth remain controversial and further research and policy work is urgently needed.

So far, this policy discussion has been largely from a technocratic point of view. It tried to focus on the critical constituent elements of a strategy to promote pro poor growth, ignoring for the moment the political economy of such policy reforms. One of the important outcomes of the debates about structural adjustment has been, however, that one can only ignore these political economy constraints at one's peril. For example, an interesting new review of the political economy of aid and reform in Africa (World Bank, 2001b) suggests that, despite conditionalities by donors, the success of economic reforms in African countries depended largely on domestic political considerations (see also World Bank, 1994; Mosley, Harrington, and Toye, 1995). In particular, successful reform was particularly likely in countries that faced severe economic crises with little economic options. These countries built up a consensus for change prior to reforms, had substantial indigenous technical capacity at their disposal, and used aid and technical advice to sustain the reforms. Donors were able to aid successful reformers although donor aid sometimes also delayed reforms in other countries or reduced the ownership of reforms through excessive conditionalities.

Moreover, policies to promote pro poor growth will inevitably depend on the strength of what the World Bank calls 'pro-poor coalitions' (World Bank, 2000a). It is likely to be more difficult to promote pro poor growth in countries where there is high inequality and the poor are politically and economically marginalized. As are result, success in implementing pro poor policies will depend greatly on the creation and strengthening of such 'pro-poor coalitions' which can involve parts of governments, NGOs, donors, and civil society. A free press, democratic institutions, and accountable governments will clearly help in strengthening such coalitions, particularly in countries where the poor are the majority.

Thus one should view the agenda for pro-poor growth as much as a process as a set of policy rules as success will ultimately depend on the domestic political economy of individual countries. In that sense, the PRSP process, which is also largely a process-oriented approach to policy-making but makes (at least in theory) high demands on inclusiveness and country leadership, might be precisely the vehicle for moving forward the pro poor agenda as it has been outlined above.

While the PRSP process thus offers the opportunity to advance the pro-poor agenda within the domestic political economy of each country, the experience with the first round of PRSPs, while overall showing considerable promise has also shown clear limitations. In particular, many PRSPs did not go far beyond poverty-oriented (often unrealistic) goal-setting exercises, lacked country-specific research to define a new policy agenda along the lines outlined above, and have been too focused on pro-poor budget policies rather than a comprehensive economic policy framework that includes all aspects of the economy related to poverty reduction (World Bank/IMF 2002; Demery, 2002). In addition, there are further pitfalls to be concerned about. First, the poor are, by virtue of their poverty, typically poorly organized and it will be unclear who will champion their cause in the PRSP process, particularly against the possible resistance of more organized groups. Thus even adequate representation and input from civil society will not necessarily strengthen pro-poor coalitions. Second, the PRSP process appears to date to have been focussed mainly on the budget and particularly expenditure issues.

While these are clearly important questions, this survey has suggested, a pro-poor agenda must consider the entire range of economic policies with impacts on the poor and thus become centrally involved in macro, sectoral, and regional policy issues.

Table 1: Policies to Promote Pro-Poor Growth: Research Findings, Consensus Policies, and Remaining Debates

Policy Issue	Research Finding	Agreed Policy Implication	Areas of Debate
Macro-economic Stability (see also individual areas of macro policy)	Macroeconomic stability critical necessary (though not sufficient) condition for pro poor growth; poor hurt particularly by high inflation and high macro volatility.	Monetary and exchange rate policy should aim for low inflation and competitive exchange rates; fiscal policy should aim for low budget deficits;	Role of exchange rate policy to fight inflation; pace and extent of stabilization during crises.
Monetary and Exchange Rate Policy	Overvalued exchange rates and high black market premia hurt economic growth and tend to be anti-poor.	A competitive and possibly undervalued exchange rate a critical ingredient to ensure macro stability; government intervention necessary to manage capital inflows:	Fixed or floating rates? Role of capital controls to manage inflows and outflows during crises?
Fiscal Stance	Large budget deficits hurt growth and are unsustainable. Rapid expenditure cuts can often undermine delivery and quality of critical services (e.g. health and education) and hurt the poor.	Governments should aim for moderate budget deficits through broadening of the tax base and, if necessary, a refocusing of expenditures (esp. cuts in subsidies to state-owned enterprises and unproductive sectors). During crises not feasible or desirable to cut expenditures fast.	Mix of tax increases, tax broadening, and expenditure cuts?
Privatization	Loss-making state-owned enterprises undermine fiscal stability, with negative implications for the poor. Some privatizations have been captured by local elites and have not led to better services for poor.	Reform of loss making state-owned enterprises and parastatals critical. Privatization processes must be transparent and competitive.	How to ensure expansion of services for the poor? Use of cross-subsidies for vital services?
Financial Sector	Severe financial repression hurts savings and promotes capital flight. Poorly sequenced financial sector reforms can be counter-productive and destabilizing.	Capital account and financial sector reform should be phased slowly, be implemented only if macro stability has been achieved, and be accompanied by tight regulation, competition policies, and policies to improve access of the poor.	State allocation of credit to priority sectors? State involvement in credit for the poor? Policies to mobilize domestic savings?
Trade Policy	Anti-export bias hurts growth and the poor; import liberalization can be anti-poor and not sufficient to generate supply response. Diversification essential for long-term growth.	Focus on removal of anti-export bias (competitive exchange rate, duty draw-back schemes, etc); provision of infrastructure to assist exports, esp. for export diversification.	More activist state intervention to boost non-traditional exports (e.g. export subsidies, subsidized credit for exporters)?
Agriculture	Raising agricultural productivity critical for pro poor growth. Removal of price distortions necessary but not sufficient in the presence of other market failures. Protection and subsidies in North hurt poor in South.	Renewed emphasis on agricultural research and extension, rural infrastructure, and competitive marketing and input supplies. Open access to OECD markets and removal of OECD subsidies critical.	How to stimulate non-traditional agricultural exports? Role of subsidies to promote new seeds and fertilizer use?

Table 1 (continued)

Policy Issue	Research Finding	Agreed Policy Implication	Areas of Debate
Industrial Policy	Removal of distortions necessary but not sufficient for vibrant industrial sector, esp. small and medium enterprises.	Focus on providing infrastructure and services to industrial sector.	Activist industrial policy? State credit or subsidies? Cluster initiatives?
Human Capital	Lack of human capital of the poor hurts growth and poverty reduction. Education and health services have suffered greatly under economic crises and SAPs. Credit constraints and high costs for health significant deterrent for the poor.	Increased investment in education and health, particularly basic education and primary health care; greater focus on quality; reallocation of public spending to the poor, lowering costs of primary health care and education through greater subsidies and use subsidized community insurance.	How to finance expansion of primary education and health care (esp. in Africa)? Phasing out of all user fees for primary health care and education?
Asset Inequality	Asset inequality (in particular land) reduces economic growth and poverty impact of growth.	On land inequality: Removal of subsidies to large landowners, land taxes to increase land for sale; land redistribution necessary. Other asset inequalities: microcredit and subsidies for infrastructure extensions for the poor (e.g. electricity hook-ups)	On land inequality: Market- and subsidy-based land reform versus quick one-off (partly) confiscatory land reform. Other asset inequalities: role of land and inheritance taxes to reduce asset inequality?
Income Inequality	High income inequality associated with higher poverty and lower poverty impact of growth; high initial income inequality may reduce subsequent growth	Safety nets, social funds, and some targeted cash and in-kind transfers to the poor.	Increasing progressivity of tax system (e.g. luxury VAT and import duties, greater relianceon personal income tax for formal sectoremployed)? Scaling up of redistributive transfer programs (e.g. Progresa)?
Gender Inequality	Gender inequality reduced growth and makes growth less pro poor.	More supply of education for girls plus targeted subsidies to boost enrollments; removal of restrictions on female control of other assets; political empowerment of women.	How to fund expansion of female education? Role of affirmative action policies in labor market?
Regional Inequality	Regional inequality can sharply reduce impact of growth on poverty; possibility of regional poverty traps.	Targeting of state transfer programs and safety nets on regions with high poverty concentration; Focus on improving infrastructure; Regional inequality to be considered in programs of decentralization and fiscal equalization	How to promote economic growth in backward Regions? The role of regionally targeted Industrial policy? Role of incentives to move industries or people?
Population Policy	High fertility among the poor a constraint to pro poor growth. Inequality reduction often a result of fertility decline among the poor.	Emphasis on female education and employment as well as access to reproductive health services.	Role of family planning policies? How to alter incentives for large families among the poor?
Security	Physical and social security essential for pro poor growth	Safety nets and greater physical security essential measures to promote pro poor growth	Public and private roles in safety net, e.g. credit and insurance provision? How extensive? How funded?

Table 2: Process Issues in Promoting Pro-Poor Growth: Research Findings, Consensus Policies, and Remaining Debates

Policy Issue	Research Finding	Agreed Policy Implication	Areas of Debate
Governance	Poor governance, corruption, political instability and civil strife a major deterrent to investment, growth, and poverty reduction. Poor suffer more under poor governance.	Reducing incentives and possibilities for corruption by simplifying rules and regulations that invite rent-seeking behavior; merit-based pay and recruitment; increase public accountability through greater transparency, better institutional oversight of governments (parliaments, independent boards), and decentralization. Donor support for conflict prevention, resolution, and post-conflict reconstruction critical.	Role of privatization to improve governance? How to improve governance when public sector is contracting? Role of the state where state capacity is weak? Reliance on parliaments or extra-parliamentary means for public oversight? How to ensure decentralization that reduces incentives and possibilities for corruption?
Private Sector	Indigenous private sector critical for employment growth and dynamic economy.	State assistance with capacity-building, finance (esp. microfinance), dialogue between state and domestic private sector.	Role of national vs. Multinational companies?
Political Economy of Reform	Domestic political economy crucial for success. Pro-poor coalitions necessary to implement package.	Dialogue to replace donor conditionality. Empowerment of poor and local analytical and research capacity critical for implementation.	Role of financial aid and conditionality under some circumstances? Empowerment from outside possible/desirable?
Donor Policies	Donors can assist with pro poor growth when aid and advice is focused on poorest countries and those with highest poverty impact of policies.	Aid should be focused on poorest countries that promote pro poor growth, should flow through budget and be accounted for using national processes, and observe country leadership.	What to do in poor countries with poor policies? Interactions between donors and civil society? How to ensure accountability of resources?

BIBLIOGRAPHY

Ahluwhalia and Chenery. 1974. Redistribution with Growth. Oxford: Oxford University Press.

Alderman, H. et al. 2000a. Rural Poverty. In World Bank: PRSP Sourcebook (version of August 29, 2000).

Alderman, H. et al. 2000b. Technical Note 1. In World Bank: PRSP Sourcebook (version of August 29, 2000).

Alesina, A. and D. Rodrik. 1994. Distributive Policies and Economic Growth. Quarterly Journal of Economics 109:465-490.

Ames, B, W. Brown, S. Devarajan, and A. Izquierdo. 2000. Macroeconomic Issues. In World Bank: PRSP Sourcebook (version of September 21, 2000)

Atkinson, A.B. 1999. The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State. Cambridge: MIT Press.

------. 1995. On Targeting Social Security: Theory and Western Experience with Family Benefits. In: van de Walle, D. and K. Nead (eds.) Public Spending and the Poor. Baltimore: Johns Hopkins Press.

------ and A. Brandolini. 2001. Promise and Pitfalls in the Use of Secondary Data Sets. Journal of Economic Literature 39: 771-799.

Banerjee, A. 1999. Land Reforms: Prospects and Strategies. Mimeographed, MIT.

----- and E. Duflo. 2000. Inequality and Growth: What can the data say? Mimeographed, MIT.

------. A Reassessment of the Relationship between Inequality and Growth: Comment. Mimeographed, MIT.

Bardhan, K. and S. Klasen. 1999. UNDP's Gender-Related Indices; A Critical Review. World Development 27: 985-1010.

Barro, R. 1991. Economic Growth in a Cross-Section of Countries. Quarterly Journal of Economics 106: 407-441.

------. 2000. Inequality and Growth in a Panel of Countries. Journal of Economic Growth 5: 5-32.

Bevan, D. and C. Adam. 2001. Poverty Reduction Strategies and the Macroeconomic Policy Framework. Mimeographed. Oxford: Department of Economics.

Binswanger, H., K. Deininger, and G. Feder. 1995. Power, Distortions, Revolt, and Reform in Agricultural Land Relations. In: Behrman and Srinivasan (eds.) Handbook of Development Economics Vol 3b. Amsterdam: North Holland.

Blackden, M. and C. Bhanu. 1999. Gender, Growth, and Poverty Reduction. World Bank Technical Paper No. 428.

Bourgignon, F. 2001a. The Pace of Economic Growth and Poverty Reduction. Paper presented at CESifo Conference on Inequality and Growth, May 18-20, 2001. Munich: CESifo.

-----. 2001b. The distributional effects of growth: micro vs. macro approaches. Mimeographed, Paris: Delta.

-----. 2000. Can redistribution accelerate growth and development? Paper prepared for ABCED Europe, June 26-28, 2000.

-----. 1998. Redistribution and Development. Mimeographied, Paris: Delta.

Bruno, M., L. Squire, and M. Ravallion. 1998. Equity and Growth in Developing Countries: Old and New Perspectives on the Policy Issues, in: Tanzi, V. and K. Chu (eds.) Income Distribution and High-Quality Growth. Cambridge: MIT Press.

Chen, S. and M. Ravallion. 2000. How did the World's Poorest fare in the 1990's? Mimeographed, the World Bank.

Christiaensen, L. L. Demery, and S. Paternostro. 2002. Reforms, Economic Growth, and Poverty Reduction in Africa: Messages from the 1990s. Mimeographed. Washington DC: The World Bank.

Collier, P. and JW Gunning. 1999. Explaining African Economic Performance. Journal of Economic Literature 37:61-111.

Cornia, G. and G. Helleiner. 1995. From Adjustment to Development In Africa. New York: Oxford University Press.

Deininger, K. and L. Squire. 1998. New ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth. Journal of Development Economics 57: 259-287.

Demery, L. 2002. Review of Poverty Diagnostics in African PRSPs. Mimeographed, Washington DC: The World Bank.

Devarajan, S. W. Easterly, and H. Pack. 1999. Is Investment in Africa too High or too Low? Mimeographed, the World Bank.

Dollar, D. and A. Kraay. 2002. Growth is Good for the Poor. Journal of Economic Growth 7: 195-225.

Dollar, D. and R. Gatti. 1999. Gender Inequality, Income, and Growth: Are Good Times Good for Women? World Bank Policy Research Report Working Paper No. 1. Washington DC: The World Bank.

Dreze, J. and A. Sen. 1989. Hunger and Public Action. New York: Oxford University Press.

Easterly, W. 2000. The effect of IMF and World Bank programs on Poverty. Mimeographed, the World Bank.

Eastwood R. and M. Lipton. 2001. Pro-poor growth and pro-growth poverty reduction: meaning, evidence, and policy implications. Asian Development Review 19: 1-37.

Engelbert, J. 2000. Solving the Mystery of the Africa Dummy. World Development 28:1821-1835.

Fisher, S. 2001. Exchange Rates Regimes: Is the Bipolar View Correct? Finance and Development 38, No. 2.

Grün, C. and S. Klasen. 2001. Growth, Inequality, and Well-Being in Transition Countries. Economics of Transition 9:359-394.

------. 2002. Growth, Income Distribution, and Well-Being: Comparisons across Space and Time. University of Munich, CESifo Working Paper No. 837.

Hanmer, L. and D. Booth. 2001. Pro Poor Growth: Why do we need it? Mimeographed. London: ODI.

Herr, H. and J. Priewe. 2001. The Macroeconomic Framework of Poverty Reeducation. Berlin, Mimeographed.

IMF. 1999a. World Economic Outlook May 1999. Washington DC: IMF.

-----. 1999b. International Capital Markets September 1999. Washington DC: IMF.

Jalan, J. and M. Ravallion. 2000. Geographic Poverty Traps? A Micro Model of Consumption Growth in Rural China. Mimeographed, the World Bank.

Kakwani, N. and E. Pernia. 2000. What is Pro Poor Growth? Asian Development Review 18: 1-16.

Klasen, S. 2002a. Social, Economic, and Environmental Limits for the Newly Enfranchised in South Africa? Economic Development and Cultural Change 50:607-642 (2002).

------. 2002b. Low Schooling for Girls, Slower Growth for All? World Bank Economic Review 16: 345-373.

------. 2000. Measuring Poverty and Deprivation in South Africa. Review of Income and Wealth 46: 33-58.

------. 1994. Inequality and Growth: Introducing Inequality-Weighted Growth Rates to Reassess Postwar US Economic Performance. Review and Income and Wealth 40:251-272.

----- and F. Lamanna. 2003. The impact of gender inequality in education and employment on economic growth: updated estimates. Mimeographed, Department of Economics.

Kremer, M. and D. Chen. 2002. Income Distribution Dynamics with Endogenous Fertility. Journal of Economic Growth 7: 227-258.

Knowles, S., P. Corgelly, D. Owen. 2002. Are Educational Gender Gaps a Brake on Development. Oxford Economic Papers *Oxford Economic Papers* 54: 118-149.

Lane, T. 2001. The Asian Financial Crisis. Finance and Development 36, No. 3

Li, H. L. Squire, and H. Zou. 1998. Explaining International and Intertemporal Variations in Income Inequality. Economic Journal 108: 26-43.

Lindauer, D. and M. Roemer. 1994. Asia and Africa: Legacies and Opportunities in Development. New York: Oxford University Press.

Lipton, M. 1977. Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in World Development. Cambridge: Harvard University Press.

Lipton, M. and M. Ravallion. 1995. Poverty and Policy. In: Behrman and Srinivasan (eds.) Handbook of Development Economics Vol 3b. Amsterdam: North Holland.

Lundberg, M. and L. Squire. 1999. The Simultaneous Evolution of Growth and Inequality. Mimeographed. Washington DC: The World Bank.

Mankiw, N.G., J. Roemer, and P. Weil. 1992. A Contribution to the Empirics of Economic Growth. Quarterly Journal of Economics 107: 407-437.

McCulloch, N. and B. Baulch. 1999. Tracking pro-poor growth. ID21 insights No. 31. Sussex: Institute of Development Studies.

Milanovic, B. 2002. Can we discern the effect of globalisation on income distribution? World Bank PRD Working Paper No. 2876.

Mkandawire, T. and C. Soludo. 1999. Our Continent, Our Future. Asmara: Africa World Press.

Mosley, J. Harringten, and J. Toye. 1995. Aid and Power. 2nd Edition.

OECD. 2001. Rising to the Global Challenge: Partnership for Reducing World Poverty. Statement by the DAC High Level Meeting April 25-26, 2001. Paris: OECD.

-----. 1996. Shaping the 21st Century: The Role of Development Cooperation. Paris: OECD.

Pritchett, L. 1995. Desired Fertility and the Impact of Population Policy. Population and Development Review 20: 1-55.

Ravallion, M. 2002. Growth, Inequality, and Poverty: Looking beyond Averages. Mimeographed, the World Bank.

------ and G. Datt. 2002. Why has economic growth been more pro-poor in some states of India than others? Journal of Development Economics 68:381-400.

------. 1996. How Important to India's Poor is the Sectoral Composition of Economic Growth? World Bank Economic Review 10: 1-25.

Ravallion, M. and S. Chen. 2003. Measuring Pro-Poor Growth. Economics Letters 78: 93-99.

Ray, D. 1998. Development Economics. Princeton: Princeton University Press.

Rodrick, D. 1995. Trade and Industrial Policy Reform. In: Behrman and Srinivasan (eds.) Handbook of Development Economics Vol 3b. Amsterdam: North Holland.

----- 1999. Where did all the Growth go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses. Journal of Economic Growth 4: 385-412.

Sen, A. 1995. The Political Economy of Targeting. In: van de Walle, D. and K. Nead (eds.) Public Spending and the Poor. Baltimore: Johns Hopkins Press.

Timmer, P. 1988. The Agricultural Transformation. In: Chenery, H. and TN Srinivasan (eds.) Handbook of Development Economics Vol. 1. Amsterdam: North-Holland.

Thomas, D. 1997. Incomes, Expenditures, and Health Outcomes. In: Haddad, J. J. Hoddinott, and H. Alderman (eds.) Intrahousehold Resource Allocation in Developing Countries. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Tumusiime-Mutebile, E. 2001. The Role of the International Development Goals in Uganda's Development Strategy. Paper prepared for the World Bank Conference on the International Development Goals, March 19-20, 2001. Washington, DC.

United Nations. 2000. A Better World for All. New York. United Nations.

UNDP. 1995. Human Development Report. New York: Oxford University Press.

White, Howard and Edward Anderson. 2001. Growth versus Distribution: Does the Pattern of Growth Matter? Mimeographed, Brighton: IDS.

Woolard, I. and S. Klasen. 2002. Income mobility and household dynamics in South Africa. Paper presented at IARIW Conference in Stockholm, August 18-24, 2002.

World Bank 1997, 2000a, 2002: World Development Report. New York: Oxford University Press

-----. 2000b The Quality of Growth. New York: Oxford University Press.

-----. 2000c Can Africa Claim the 21st Century? New York: Oxford University Press

-----. 2001a. Engendering Development. New York: Oxford University Press

-----. 2001b. Aid and Growth in Africa. New York: Oxford University Press

-----. 1998. Assessing Aid. World Bank: Oxford University Press.

-----. 1994. Adjustment in Africa: Reforms, Results, and the Road Ahead. New York: Oxford University Press

-----. 1993. The East Asian Miracle. Washington DC: The World Bank.

-----. 1981. Sub Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth. Washington DC: The World Bank.

World Bank/IMF. 2002. Review of the Poverty Reduction Strategy Papers Approach: Main Findings. Mimeographed, Washington DC: The World Bank.

Zimmermann, F. 2000. Barriers to Participation of the Poor in South Africa's Land Redistribution. World Development 28: 1439-1460.

THE ROLE OF THE PRIVATE SECTOR IN PRO-POOR GROWTH THE CASE OF VIETNAM[1]

von Alper Tengüz

A. Introduction

One of the most important areas that is used to measure Vietnam's progress on market-based reforms involves the development of the private enterprise sector. International aid and attention has focused on two areas: (1) private enterprises and the creation of a growth-inducive legal environment; (2) state-owned enterprises and their privatization.

Within the first area much optimism is expressed about the new enterprise law of 2000 that simplified registration and licensing procedures for firms and integrated laws for different business entity types into one legal document. Increased firm registration numbers are cited as proof for the success of this novellation.

In the second area SOE privatization progress is being criticize because of the slowdown in the number of firms being privatized/equatized per year and the marginal size of the privatized firms.

This section integrates and evaluates critically these two areas of Vietnam's development while building a link to the poverty alleviating role of the private sector. The central thesis put forth is that despite past achievements in establishing the private sector and improveming the legal framework governing it, private enterprise still face significant barriers to growth. Vietnam must surcome these barriers if it wants to develop a private sector, in particular formal small and medium enterprises, that can provide sufficient high-quality jobs to the working population and truly become the allegorical motor for growth. At the same time Vietnam is facing the real danger of missing this target and given the weakness in governance drifting off into an economy in which informal economic activity establishes itself as the defining aspect of conducting business. This could in consequence become a break on the private sector motor.

This section will provide support for this thesis and critically evaluate the progress in the creation of the private sector as an important engine of growth and poverty reduction. It will focus on two key questions: (1) How well has the private sector provided employment opportunities to the working population and (2) To what extent has the business environment improved to provide sufficient potential for firm creation.

---

1 This paper is part of a commissioned report by the Federal Ministry for Economic Co-Operation and Development on pro-poor growth in Vietnam. Professor Rainer Klump of the University of Frankfurt supervised this effort. The Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) provided financing and gratefully provided access to its resources, staff and contact in Germany and Vietnam. The numerous discussions and insights were very important to shape the content of this paper and are therefore thankfully acknowledged.

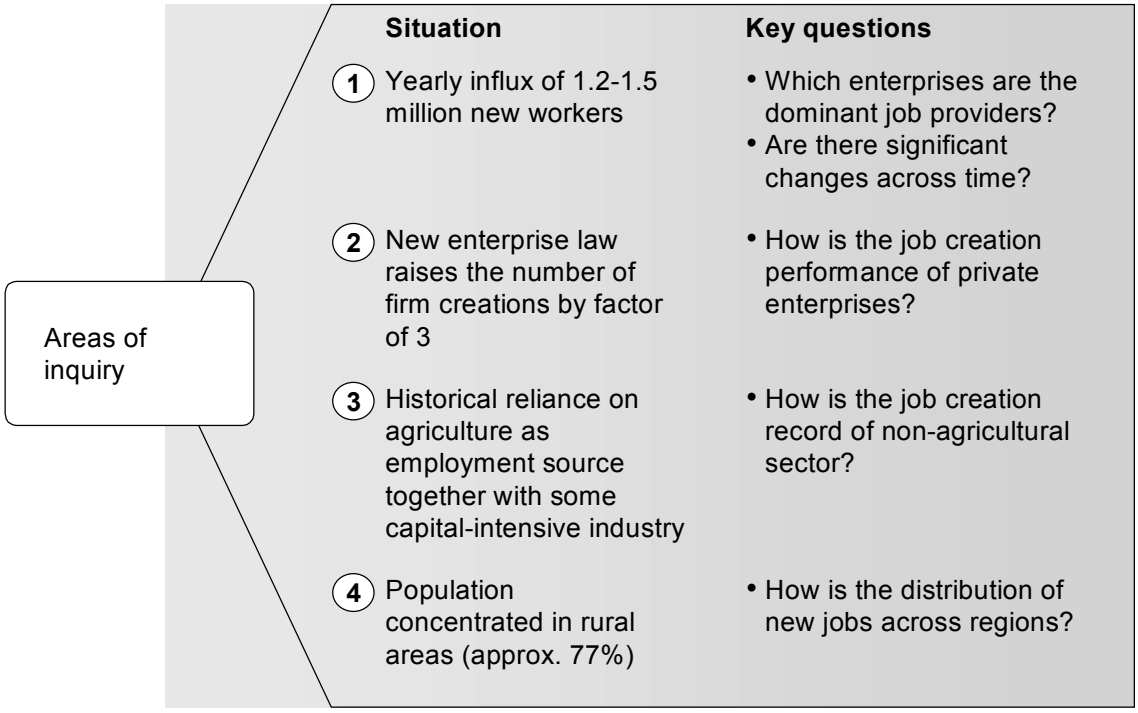
B. Private sector impact on job creation

In the case of developing economies the most abundant asset available to an individual is labor. As such an important component of poverty alleviation and wealth improvement is the economy's ability to provide sufficient opportunities for individuals to utilize their labor asset. The assessment of Vietnam's performance in this area was guided by the specific situation and developments in recent years:

- Annual influx of 1.2 - 1.5 million new workers into the labor force
- Recent introduction of the enterprise law leading to an increase in new firm creations and subsequently the expectation that this will constitute an important job demand source
- Presence of a predominantly agrarian economy
- Population concentrated in rural areas

Therefore, questions of interest are which parts of the private sector are the dominant providers of jobs and what the future trends are, in particular, whether the small- and medium sized firms will become the expected growth motor. Given the historic focus on agriculture and rural population predominance it is also important to analyze how non-agricultural and rural/urban job creation looks like **(Exhibit 1)**.

EXHIBIT 1: KEY QUESTIONS ON PRIVATE SECTOR IMPACT ON EMPLOYMENT



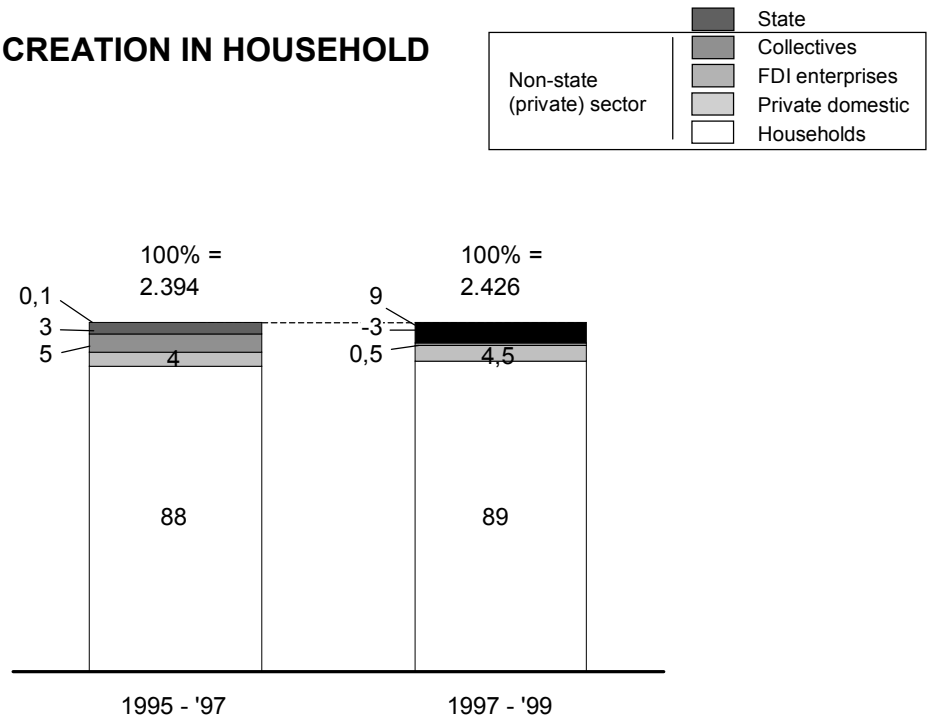
Source: Team analysis 1

Guided by these questions the following conclusions were reached.

Vietnam's private sector has relied heavily on household enterprises to absorb the majority of workers on the labor market. Between 1995 and 1999 nearly 90% of all jobs were created by the household

sector **(Exhibit 2)**. All other state and non-state enterprises contributed the remaining 10%, however except private domestic enterprise the other types experienced a volatile record of job creation during the two studied time periods. Thus, household enterprises were a critical component in providing adequate employment opportunity.

EXHIBIT 2: JOB CREATION IN HOUSEHOLD SECTOR
in '000, percent

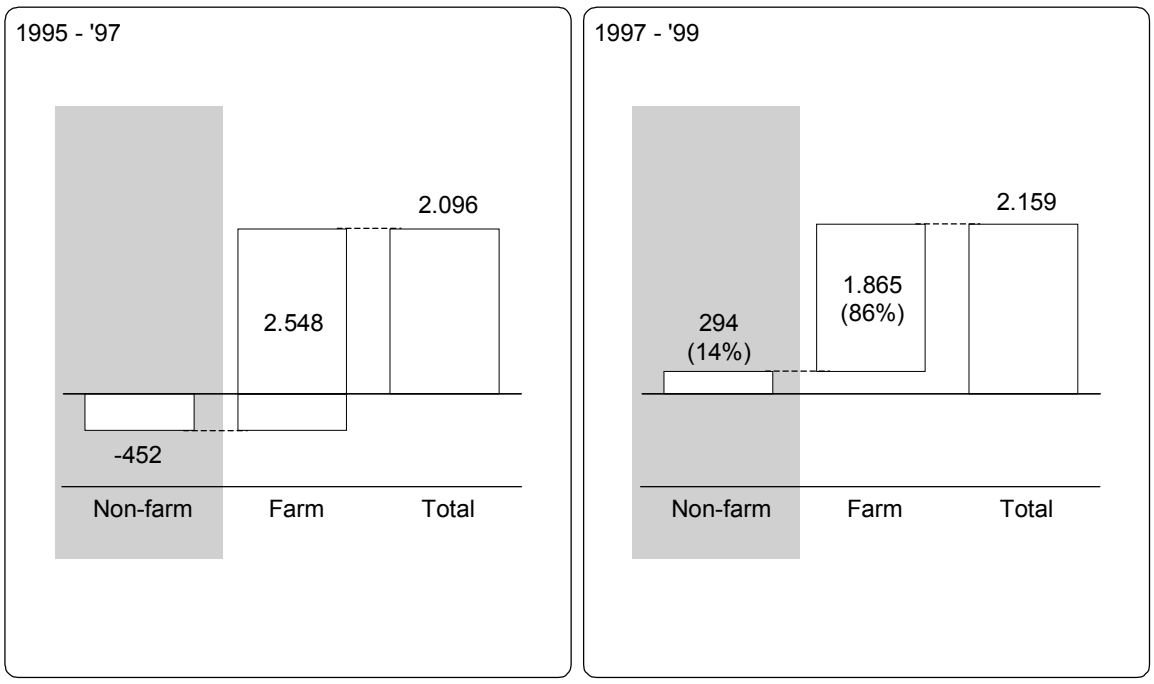


Source: General Statistical Office (GSO) 2000, team analysis 2

However, an important caveat is that the household sector faces a significant risk of vulnerability, i.e., become exposed to economic shocks. This risk is driven by three factors:

- **Size:** The overdominating share of employment provision means that small shocks can impact a lot of people
- **Location:** The majority of household enterprises are located in rural areas, i.e. areas that are on average poorer than urban areas of the country. Therefore, shocks effecting the household sector will hit poor people more intensely
- **Area of activity:** Household enterprises in the past have benefited from agriculture export successes in rice and coffee but had a very poor record in creating non-farm related work. In 1995 to 1997 close to 0.5 million jobs in the non-farm area were lost while in 1997 to 1999 the household sector created only 14% of jobs in non-farm related activities compensating for less than half the loses of the preceding period **(Exhibit 3)**. This means that shocks in agricultural exports will hit households due to their limited diversity of activities.

EXHIBIT 3: PROPORTION OF NON-FARM WORK IN HOUSEHOLD SECTOR
Number of jobs in '000



Source: General Statistical Office (GSO) 2000, team analysis 3

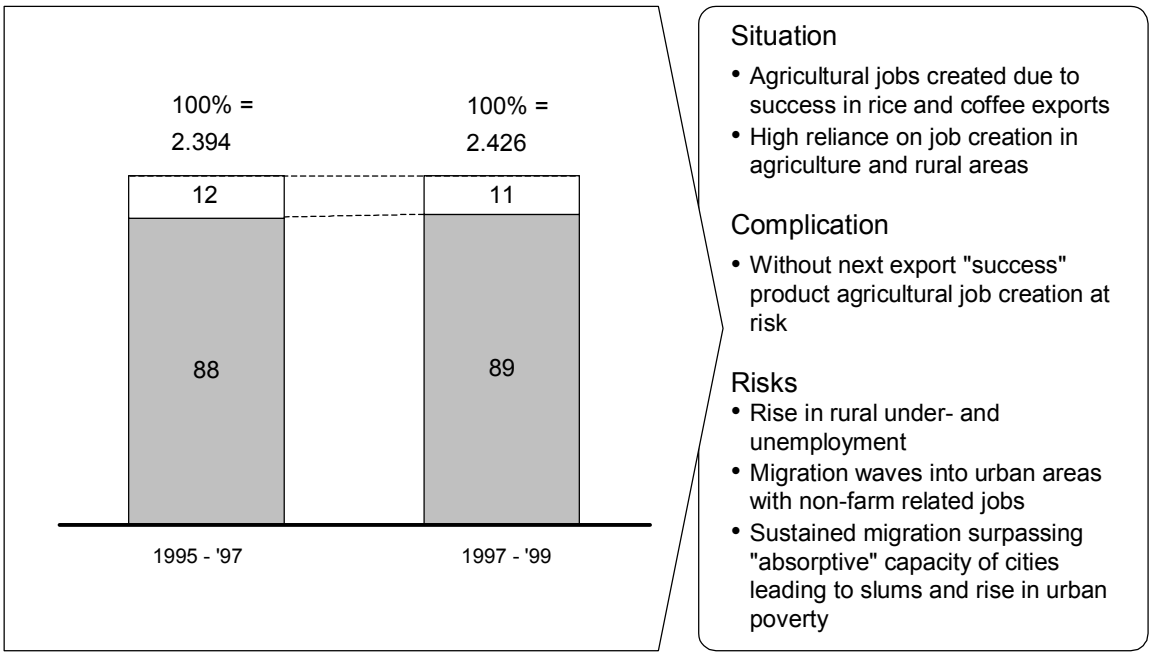
Potential consequences of shocks would therefore hit rural areas overproportionally. In such a scenario two developments can be expected: (1) Rural under- and unemployment could rise and push people back below the poverty lines; (2) Increased migration into urban areas and in the worst case surpass absorptive capacities of cities in the provision of housing, food, and employment **(Exhibit 4)**.

Given this overexposure of household enterprises, two risk mitigation strategies can be drawn up:

- Aiming for sufficient growth in existing agricultural products or ensuring the next generation of agriculture export success.
- Reducing the overreliance on the household enterprises by fostering alternative employment in other state- and non-state enterprise forms while in parallel ensuring a diversification into non-agricultural activities of such enterprises.

The first strategy would still leave the risk exposure in place by relying on agriculture to provide sufficient employment. The second strategy offers a solution to the discussed risk by diversifying over other industries Much hope for the implementation of this second strategy is put on small and medium enterprises, the so called "engine of growth" for Vietnam. The next section evaluates the past record and potential of this group of enterprises to provide a suitable solution to the overexposure of household enterprises.

EXHIBIT 4: RISKS IN AGRICULTURAL JOB CREATION
in '000, percent



* In 1995 - '97 all household jobs created in farm-related activities, in 1997 - '99 86% of all household jobs in farm-related activities

Source: General Statistical Office (GSO) 2000, team analysis 4

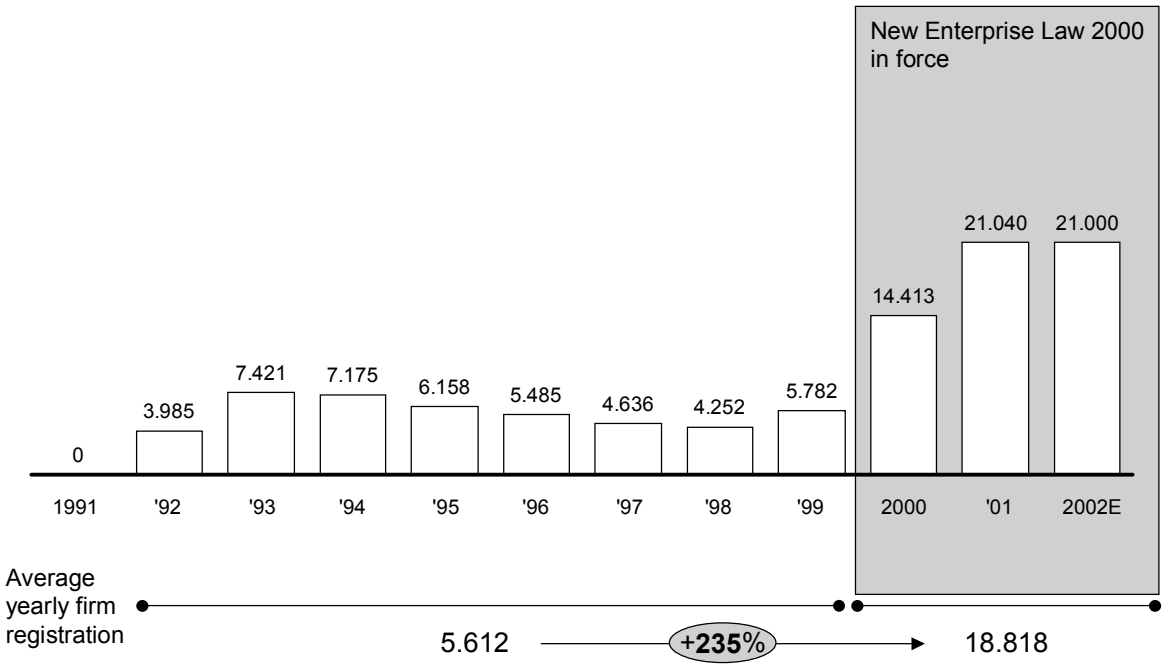
C. The potential of the domestic private sector as the motor of growth

As a consequence of the Doi Moi process the first enterprise law became implemented in 1991. Subsequently, a steady stream of firm creations of around 5.600 registrations per year has been observed. Starting with the year 2000 a significant novellation of the enterprise law came into being. It simplified registration processes and licensing rules. The result was quite dramatic as average yearly registration figures tripled to nearly 19.000 firms during the period of 2000 to 2002 **(Exhibit 5)**.

This increase in firm registration has already led to a shift in the employment structure. While in the period from 1995 to 1999 private domestic firms created only 4 to 5% of jobs, this figure is estimated to have reached 15 to 30% in the period of 1999 to 2001 **(Exhibit 6)**. Importantly, this growth seems to have come through a shift of job creation away from household enterprises. This is encouraging as it indicates the potential of using private domestic enterprises as the proposed second risk mitigation strategy.

EXHIBIT 5: FIRM REGISTRATION UNDER ENTERPRISE LAW

Number of firms

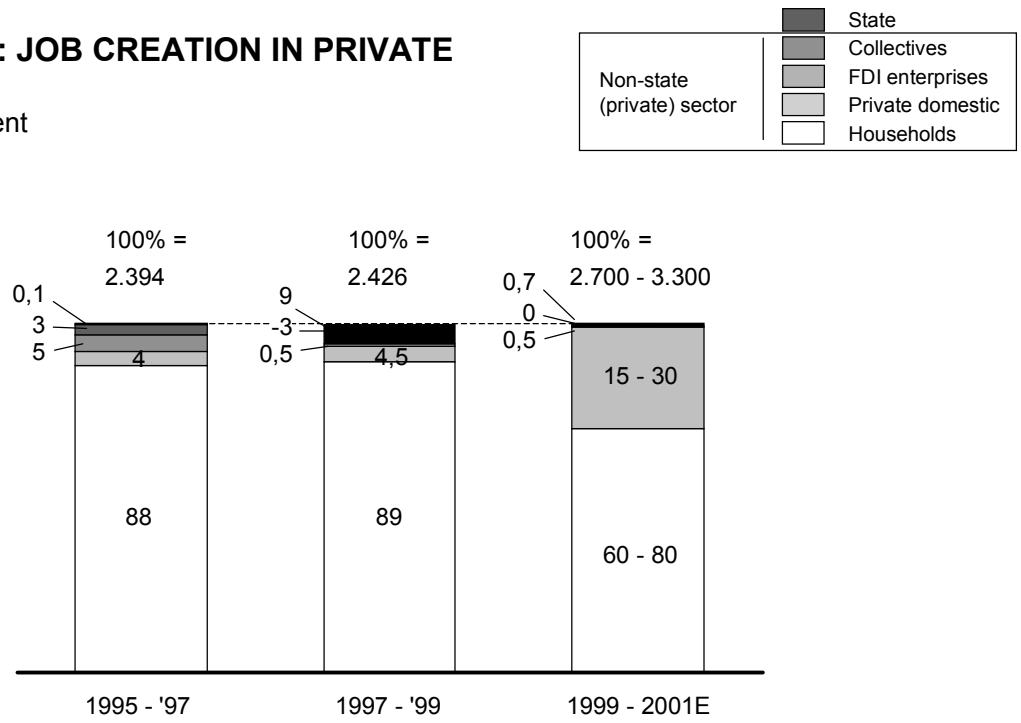


Note: Data by MPI uncorrected for firms which are not operational anymore as deregistration processes are poor

Source: Ministry of Planning and Investment (MPI), team analysis 5

EXHIBIT 6: JOB CREATION IN PRIVATE SECTOR

in '000, percent

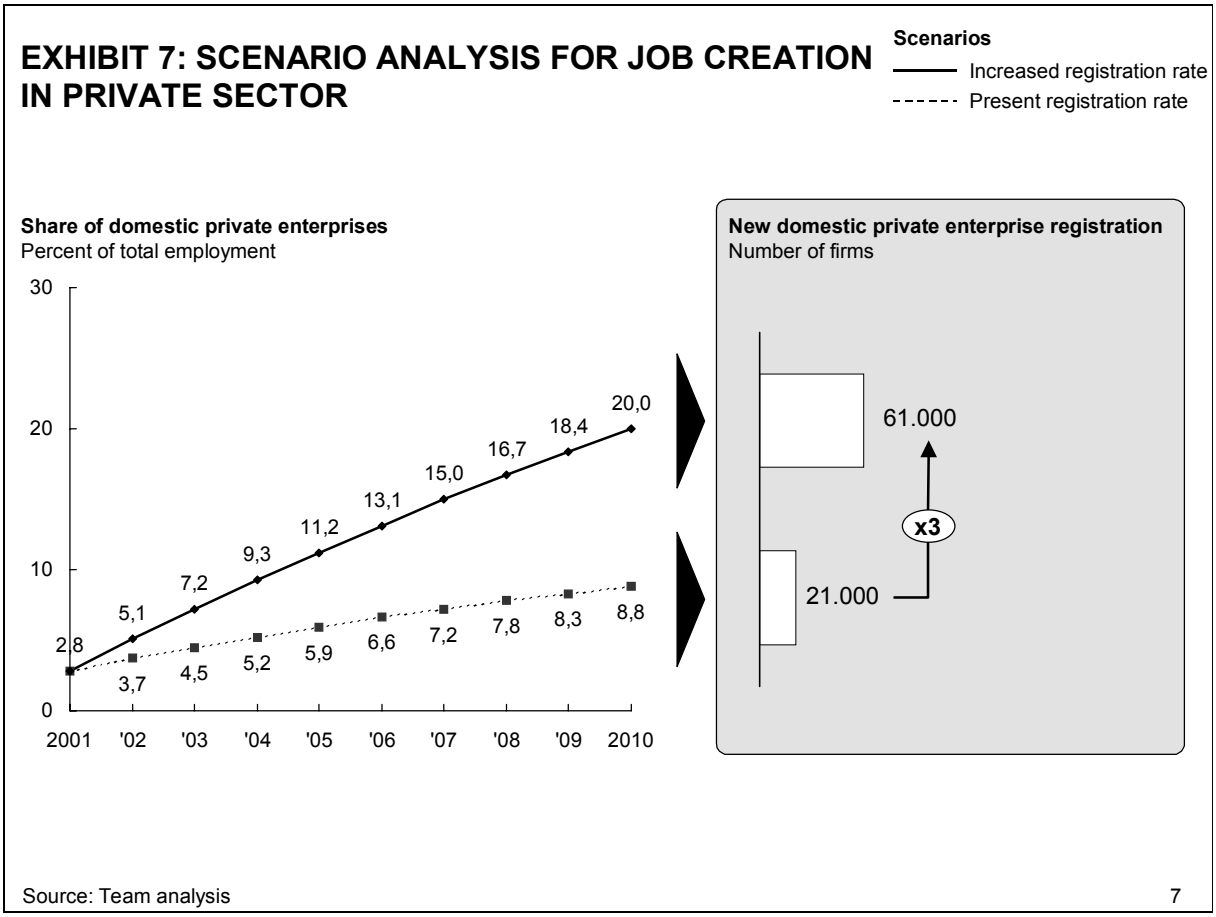


Note: Calculation for 1999 - 2001 based on job creation assumption of (i) same number of jobs created in state enterprises as in 1997-'99 (200.000), (ii) 0% for collectives, (iii) same number of jobs created in FDI enterprises as in 1997-'99 (15.000), (iv) 15-25 employees per newly registered private domestic firm (based on calculations of number of firms and employees), (v) similar number of jobs created in households as previous years (2-2.2 million)

Source: General Statistical Office (GSO) 2000, team analysis 6

However, the next question would be if the present firm registration rate were sufficient to have a major impact on the number of people working in household enterprises, i.e. whether firm creation is enough to draw people away from household enterprises. Currently, private domestic enterprises constitute only 2,8% of the entire employment market. Modelling the job composition with the presently observed 21.000 new firms per year until 2010 shows that this proportion would grow to 8,8% **(Exhibit 7)**. Reviewing the performance of other transition economies shows that this would constitute too low of a share. For example Russia has started from similar levels of small-and medium enterprise share of employment at the beginning of its transition period and has improved this share to around 18% 10 years later[2]. Achieving a 20% share of employment in Vietnam by 2010 would require a factor 3 increase in annual firm registrations from 21.000 to 61.000.

EXHIBIT 7: SCENARIO ANALYSIS FOR JOB CREATION IN PRIVATE SECTOR



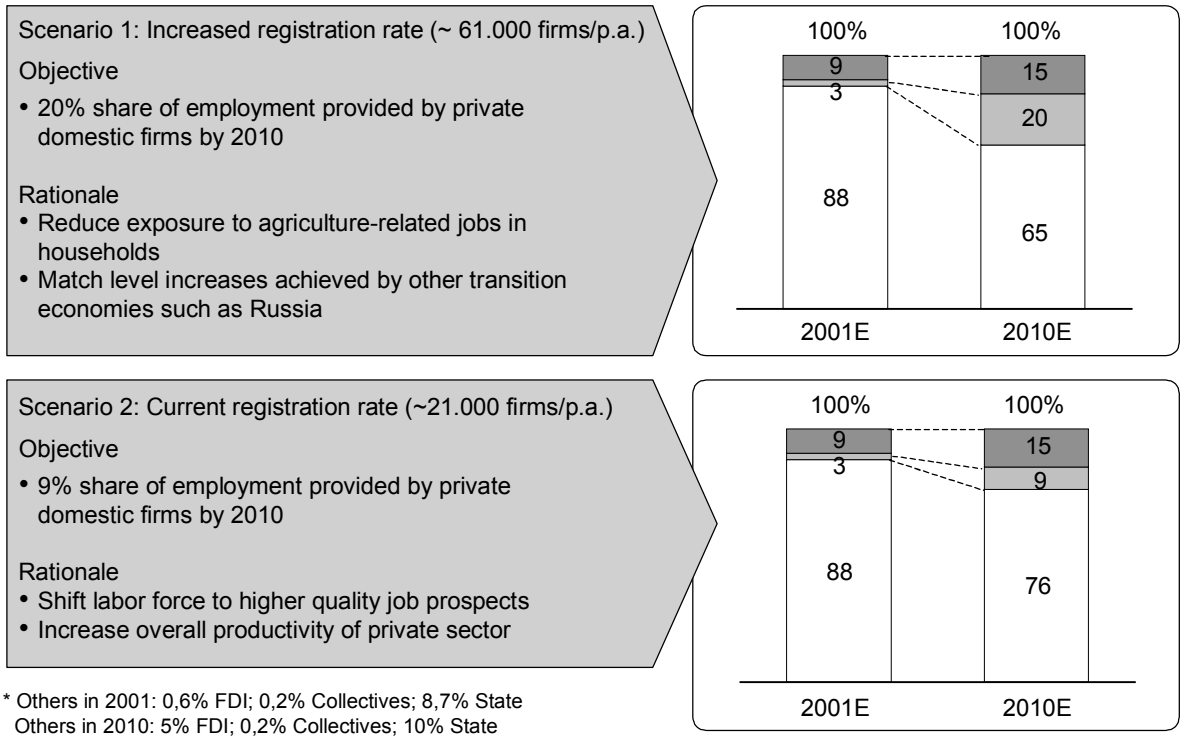
Source: Team analysis 7

Independent of the Russian experience, a second consideration for a higher registration aspiration is the risk mitigation aspect of shifting employment shares away from household enterprises. The current rate of 21.000 new firms per year would result in a reduction of the household enterprise share of employment from 88% in 2001 to 76% in 2010. However, a rate of 61.000 new firms per year would result in a drop to 65% in 2010, which still leaves a considerable exposure to the above discussed shocks but is certainly an improvement over the alternative scenario **(Exhibit 8)**.

2 World Bank. 2002. Transition-The first ten years: Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union, p.41.

EXHIBIT 8: SHARE OF TOTAL EMPLOYMENT BY ENTERPRISE TYPE

BACKUP



* Others in 2001: 0,6% FDI; 0,2% Collectives; 8,7% State
Others in 2010: 5% FDI; 0,2% Collectives; 10% State

Source: Team analysis

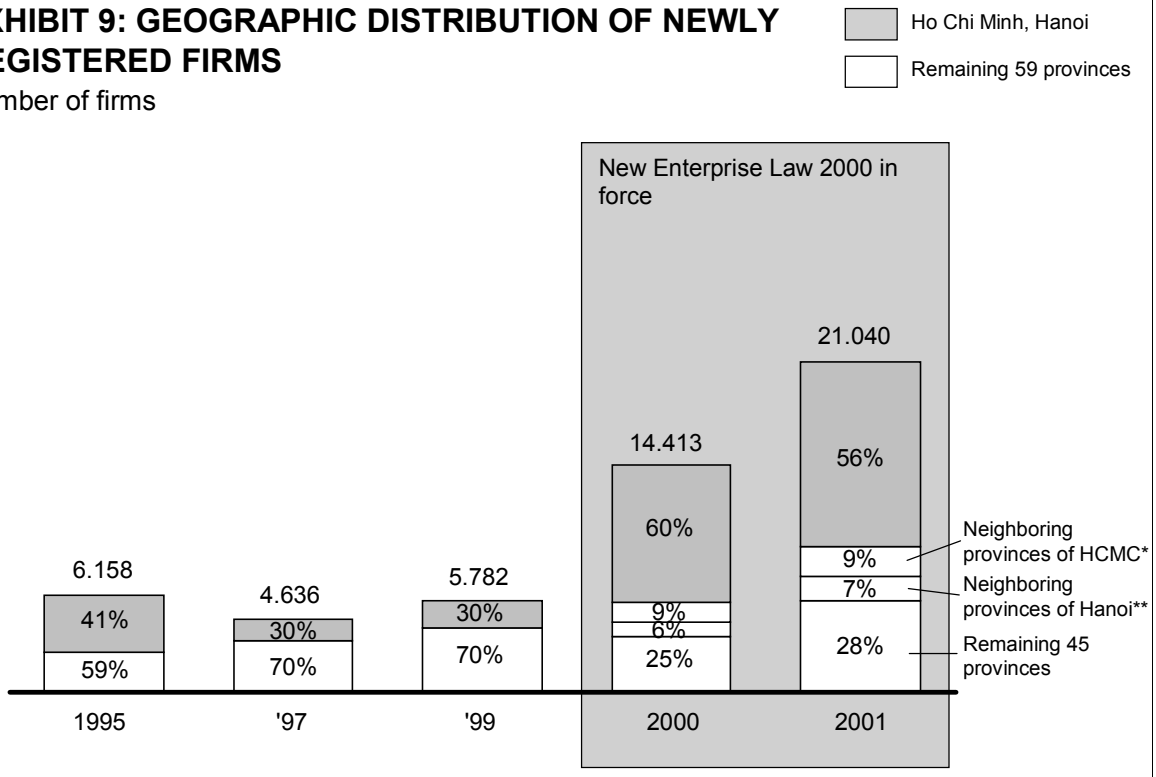
8

Two additional caveats to the risk mitigation potential of private domestic firms need to be raised. The first one is regarding the geographic distribution of these enterprises. Hanoi and Ho Chi Minh as the two urban provinces in Vietnam, contributed only 30% of firm creations between 1997 and 1999 **(Exhibit 9)**. After the novellation of the enterprise law in 2000 this figure doubled to 60%. The neighbor provinces accounted for an additional 15%. Thus since 2000 only 25 to 28% of new firm creations occurred in genuinely rural provinces. This of course reduces the usefulness of the private domestic firms as risk mitigation actors for the rurally concentrated household enterprises. Reasons for the shift of firm registration in the urban centers are due to the better infrastructure in cities (e.g., financing, access to customers) and more capable administrative processes (e.g., Ho Chi Minh City has pioneered online firm registration).

The second caveat is regarding the industry activity of the newly founded firms. Fifty-one percent were involved in trade and retail, activities that have very low entry barriers such as low capital and knowledge requirements and face no competition by the otherwise dominating and privileged state-owned enterprises **(Exhibit 10)**. Manufacturing is the other area of activity concentrating mainly on food processing and the production of wood and textiles products. All in all, private domestic firms are highly concentrated in a few industries. Though non-agricultural and therefore useful as a risk mitigation to farm-based household enterprises one would like to see a higher degree of diversification in activities, especially because non-farm household enterprises essentially mirror the same activity set and have had only limited success in rural areas as discussed before.

EXHIBIT 9: GEOGRAPHIC DISTRIBUTION OF NEWLY REGISTERED FIRMS

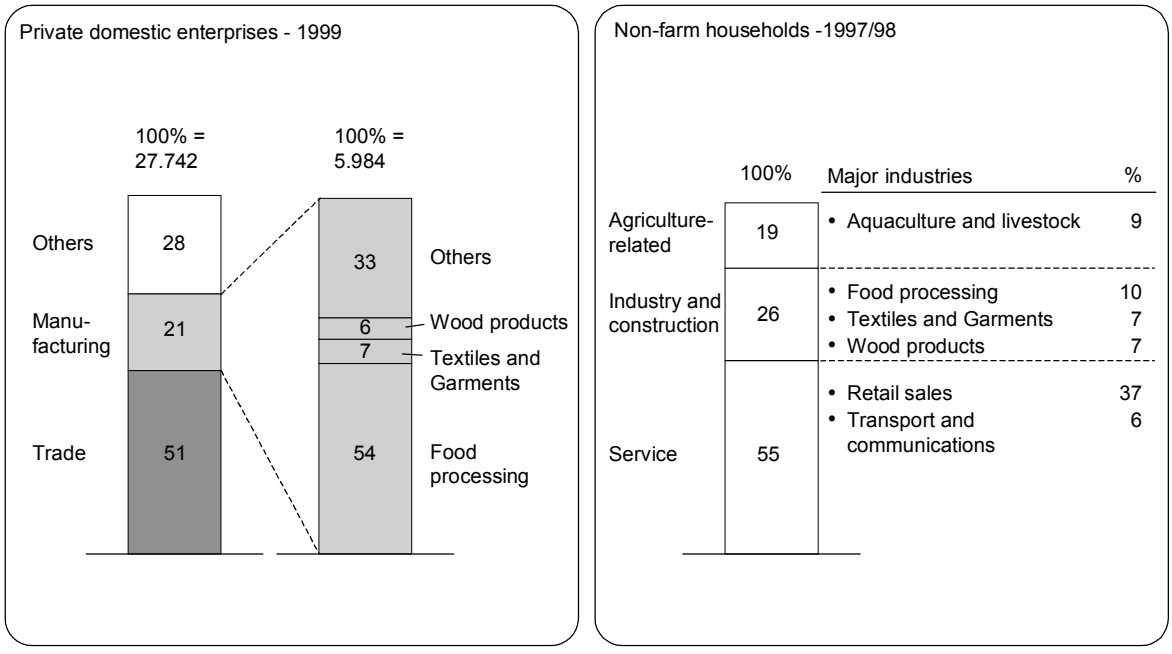
Number of firms



* Includes Ba Ria-Vung Tau, Dong Nai, Binh Duong, Tay Ninh, Long An, Tien Giang
** Includes Ha Tay, Vinh Phuc, Thai Nguyen, Bac Giang, Bac Ninh, Hung Yen, Thai Binh, Hai Phong

Source: Data compiled by Centre for International Economics from GSO 2000, MPI, VLSS-2, team analysis 9

EXHIBIT 10: SECTORAL ACTIVITY OF NON-STATE ENTERPRISES



* Others includes 7% Construction and Mining; 3% Transport; 18% Other industries

Source: GSO 2000, VLSS 2 10

Summing up the evaluation of the domestic private sector as the central element of a strategy to reduce the vulnerability of the present labor market, the small- and medium enterprises are currently a weak but potential-rich instrument to implement the strategy. Vietnam must aim for significantly higher numbers of firm registration and a diversification both geographically and sectorally. Failure to do so would mean a constant reliance on the well-being of the household enterprises. Some of the barriers to achieve the growth and diversification of private domestic enterprises will be discussed in the next section.

D. Business environment impact on private sector growth

Improvement of the business environment has been recognized as a key component on the way to a market-based economy. This section explores three areas:

- **Improvement of the legal framework** for the operation of private sector firms: Much international expertise has been made available to Vietnamese authorities as they embarked on a lengthy reform of the legal system. As has become clear in the previous section this work has significant impact on the private sector (as exemplified by the reform of the enterprise law).
- **Administrative capacity of the state**: The importance of this evaluation area stems from the fact that improvements in laws and regulations are effective only when there is a state apparatus that is efficient and effective in implementing the legal framework.
- **SOE reform**: State-owned enterprises have received much attention because they constitute significant economic activity as a proportion of GDP but also pose significant barriers to private sector firms as their privileged access to resources by means of government connection and financing creates a non-level competitive playing field **(Exhibit 11)**. The following analyses highlight what barriers in the business environment remain to be tackled to achieve the significant increase in private domestic firm registrations shown as beneficial in the previous section.

In short, the legal barriers faced by the private sector are still numerous. Many publications by the World Bank, UNDP and GTZ already summarize and suggest detailed improvements. A short summary of legal barriers covers the areas of legal status of firms, capital, land, product, tax, and labor **(Exhibit 12)**. There is general consensus that much work still needs to be done. Interesting is that despite the many changes in the legal framework an analysis based on World Bank governance research data shows that the regulatory quality (i.e., incidence of market unfriendly policies and burdens imposed by excessive regulations) has not improved between 1997/98 and 2000/01. Of the 168 countries analyzed Vietnam ranked 128th or in the 24 percentile rank in 2000/01. Two potential reasons could be that improvements did not significantly improve the overall business environment markedly, i.e., reforms did not go far enough, or that reforms did not act on the legal barriers that seem important to companies.

EXHIBIT 11: KEY QUESTIONS ON BUSINESS ENVIRONMENT DEVELOPMENT

Areas of inquiry

	Situation	Key questions
1	Progress in legal framework reform yet significant work ahead	• How is the legal framework for private firms improving?
2	Significant burden on administration (central and provincial) in implementing reforms	• How is the application of present and new laws?
3	SOEs still dominant and overdominating private sector in key industries	• How does SOE reform improve the competitive playing field?

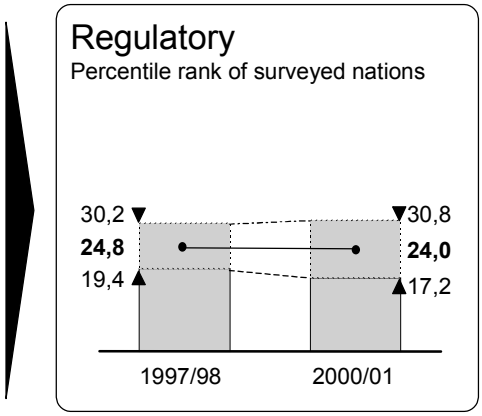
Source: Team analysis

12

EXHIBIT 12: LEGAL BARRIERS TO PRIVATE SECTOR GROWTH

▼ Maximum
• Average
▲ Minimum

Legal status	• Non-uniform implementation of Enterprise Law at administrative level • Inefficient bankruptcy law (50 firm closures reported between 1994 - 2001)
Capital	• Collateral requirements and red tape in banks major constraints to credit access
Land	• Complicated and lengthy procedures in the acquisition and transfer of land use rights
Product	• Lack of transparency on licenses and permits
Tax	• High complexity due to numerous exemptions and frequent changes
Labor	• High levels of social security contributions and complicated contract terminations clauses



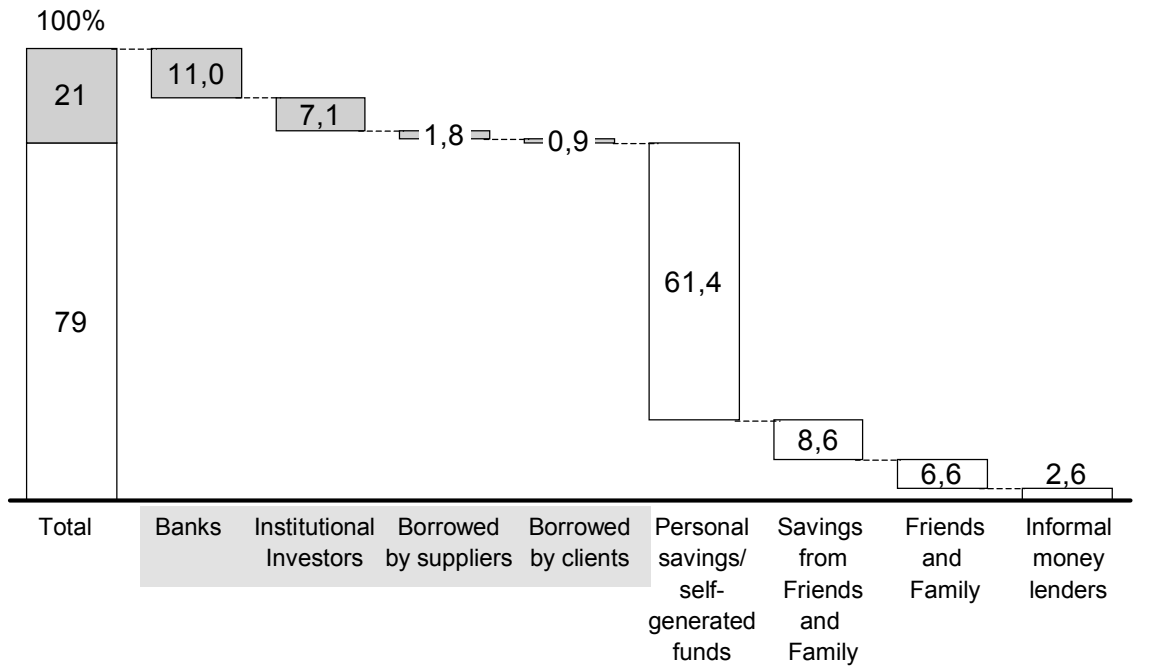
Source: World Bank - Growth without Governance (2002), team analysis

13

The area of financing serves as an illustration of the persisting problems to private sector firms. Analyzing the financing sources of newly established enterprises shows that only 21% of financing comes from formal sources of which only 11% constitutes banks **(Exhibit 13)**. The large majority of financing is informal and comes to 61% from personal savings or self-generated funds. The consensus rationale for this setup can be found in the excessive red tape that banks still impose upon the entrepreneur. The recently improved collateral requirement is a good example of a legal reform that did not seem to have improved conditions for business significantly or sufficiently. Entrepreneurs still criticize the elaborate administrative procedures to meet the collateral requirements, which does make the use of land as a collateral still difficult.

EXHIBIT 13: FINANCING SOURCES OF NEWLY ESTABLISHED PRIVATE ENTERPRISES

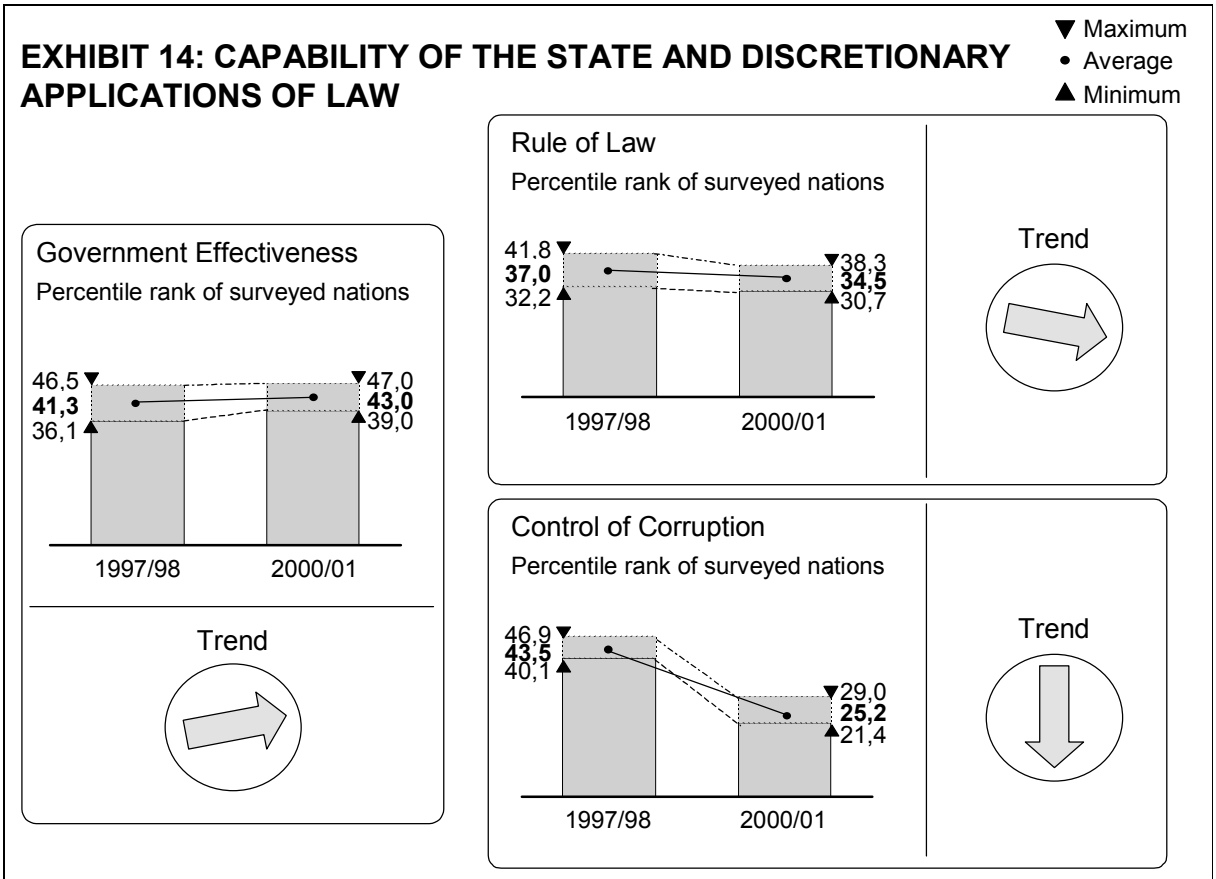
Percent



Source: Firm level survey 14

Reform of the legal landscape is a necessary yet not a sufficient condition for improving the business environment. Equally important is the capability of the state at the central, provincial and communal levels to provide high quality public services and have competent civil servants comprehend legal changes and effectively and efficiently administer the processes. This government effectiveness in Vietnam has, if at all, only marginally improved between 1997/98 and 2000/01 from a percentile rank of 41.0 to 43.0 or rank 100 out of 168 nations in 2000/01 **(Exhibit 14)**. Two other aspects of good governance are the Rule of Law, which captures the predictability of the judiciary branch and the enforceability of contracts, and the control of corruption. The Rule of Law in Vietnam has declined between the same observation period from a percentile rank of 37.0 to 34.5 or to rank 111 of 168 in 2000/01. Control of corruption has seen a significant worsening within 4 years from a percentile rank of 43.5 to 25.2 or rank 129 out of 168 countries in 2000/01.

EXHIBIT 14: CAPABILITY OF THE STATE AND DISCRETIONARY APPLICATIONS OF LAW



Source: World Bank - Growth without Governance (2002), team analysis 15

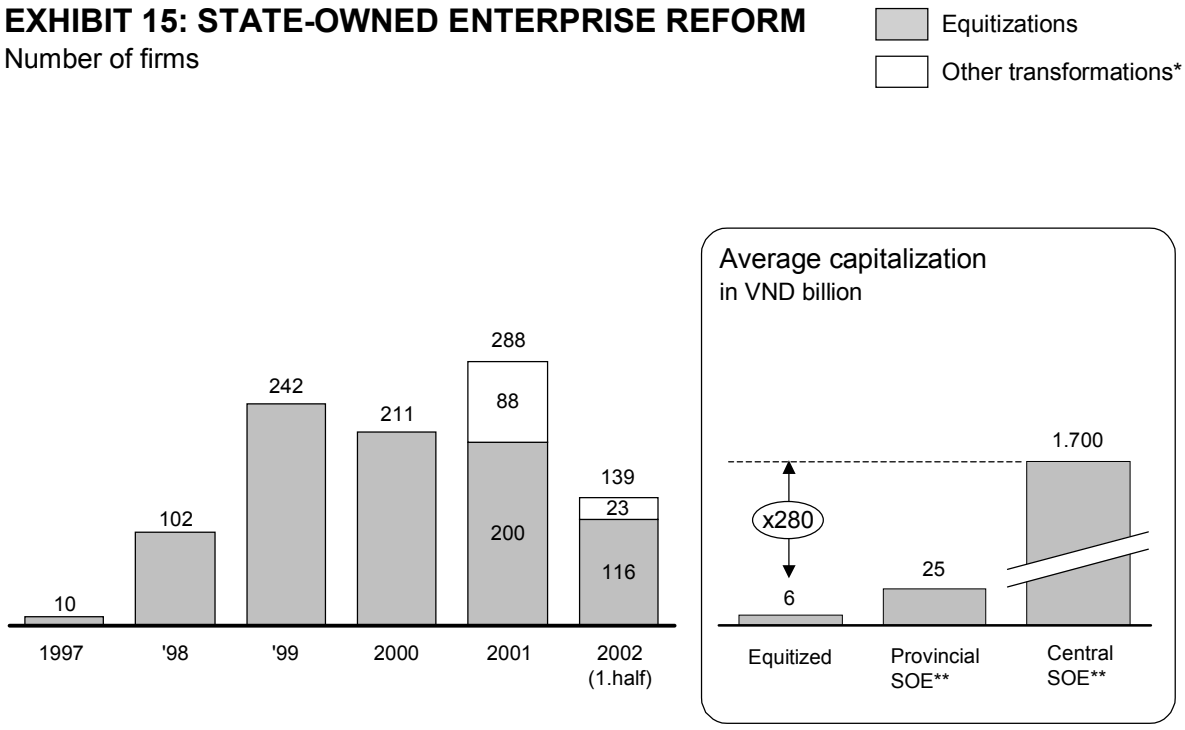
In summary, the data suggests that Vietnam is facing serious challenges not only in improving the legal framework but also in creating the administrative capacities and trust in the Rule of Law and control discretionary application of law. Future reform efforts could be undermined without sufficient improvements in these areas as laws on paper will not help to improve the business environment.

E. SOE enterprise reform

Starting from a planned-economy basis state-owned enterprises have and still do play an important part in Vietnam's economy. SOEs are discussed in this section because their presence and strong historically grown connections with the state present competitive obstacles for the private sector in the access to resources and business opportunities.

Already for many years focus have been given to reform the 12.000 or so SOEs that existed in 1991. This figure has dropped to roughly 6.000 in the mid 1994 by means of mergers with other SOEs or liquidation. In recent years this reform pace has slowed down dramatically. Yearly equitizations, the preferred reform type that gives ownership for example to company managers and employees, has varied between 100 to 200 firms between 1998 to 2002 **(Exhibit 15)**.

EXHIBIT 15: STATE-OWNED ENTERPRISE REFORM
Number of firms



* Sale, liquidation or assignment
** Capitalization figures from 1995

Source: Central Institute of Economic Management (CIEM), National Steering Committee for Enterprise Reform and Development (NSCERD), MPI, team analysis 16

Reasons for the slow pace can be suspected in the resistance of many SOE managers who fear to loose the privileges of state ownership such as budget subsidies. Also the so-called Steering Committee for SOE Reform, the central administrative body reporting directly to the Prime Minister, is an extremely complex entity. With the aspiration of including the widest possible stakeholdership its organization has 3 principles parts: (1) the central committee; (2) liaison offices in relevant ministries such as the Ministries of Finance or Planning and Investment, in which the minister or his deputy himself are members; (3) local steering committee boards with the chairman of the local Peoples Committee also acting as the chairman of the local committee. It becomes apparent that the decision making hierarchy is quite opaque to outsiders and one can only infer from the complex structure one of the reasons why reform pressure can get quickly dissipated in such a setup.

Additionally, the equitization has focused on the smallest SOEs leaving untouched the huge capital-intensive state monopolies. The average capitalization of equitized firms was VND 6 billion versus VND 1.700 billion for centrally administrated SOEs, a factor 280 difference.

Vietnam maintains a policy of active involvement in industries of strategic importance. The flexibility of the interpretation what is strategic and not can be seen in the breadth of industries in which SOEs are present. This presence can lead to three problematic effects **(Exhibit 16)**:

- **Factor prices:** Given the monopoly or overdominating presence of SOEs coupled with the commonly found productivity problems can lead to abnormally high factor input prices for other companies. As an example the private sector is facing high telecommunication and energy costs due to the lack of cost-competitive offerings. SOE dominance in cement effects construction costs, involvement in fertilizers and plant protection production effects agriculture costs.

- **Impact on private sector growth:** SOEs are involved in industries such as construction or food wholesale trading which can inhibit the growth of SMEs in these industries if SOEs have the ability to create unfair competitive advantages
- **Inhibit growth into innovation industries:** SOEs in Vietnam have yet to prove their ability to innovate in high-tech industries such as IT and pharma products in which they maintain a presence. Private entrepreneurs have already shown that they can be successful by innovating, e.g., a software company that has founded a successful business around web-based learning is receiving accolades throughout the South-East Asian region. If SOEs cannot change to innovate then their presence in such industries could inhibit rather than foster Vietnam's entrance into the high-tech sector.

EXHIBIT 16: INDUSTRIES WITH SOE INVOLVEMENT SELECTION

	Industry (UN classification)	Areas of full or controlling state ownership
Industries with major impact on factor prices	Manufacturing	• Plant protection products • Fertilizers • Cement
	Electricity, gas and water supply	• Power generation
	Transport, storage and communications	• Air transport • Railways • Ocean shipping • Basic telecommunications
	Financial intermediation	• Insurance • Monetary trading
Major private enterprise activity	Construction	• Construction industries
	Wholesale and retail trade	• Food wholesale trading
	Manufacturing	• Important consumer goods and foodstuffs production
"High-tech" industries	Manufacturing	• Information technology products • Pharmaceutical chemicals and medicine

Source: Government Resolution No.05-NQ-TW (2001) - SOE Reform 17

F. Summary and an the potential dangers of informal economic activity

The preceding sections highlighted some of the challenges Vietnam is facing. Within job creation the private sector plays the dominant role. Presently however the overreliance on the household enterprises to create these jobs creates several risks. The private domestic sector, though creating more jobs than in the past, still would require significant higher new firm foundations to reduce the overexposure risks.

The true challenges in achieving the modelled tripling in firm creations and healthy growth of SMEs became clear in the discussion on the business environment in Vietnam. The total regulatory quality seems not to have improved significantly between 1997/98 and 2000/01 even though several important reforms and novellations have occurred. The general administrative capacity and Rule of Law pose additional challenges for effective implementation of future legal reforms. And SOEs are there to stay because reform has focused on small, marginal enterprises and an active policy on maintaining presence throughout key positions in the economy lead to high factor prices and unfair competition to private enterprises.

The described developments could result in Vietnam's increased difficulty to achieve its poverty reduction goals and to contain the increasing inequality trend of the previous years. Given the expectation of high labor supply in the mid-term future this can become problematic when job creation in rural areas (where much of the population lives) in agriculture slows down (either due to lack of new export crops or increasing labor productivity). This could lead to (1) increased under- and unemployment, then to increasing levels of poverty and also to increasing levels of inequality between rural and urban areas. It could also lead (2) to migration into suburban and urban areas with the danger of slum creation and social problems.

Moreover another issue pertains to informal economic activity (defined as non-compliance to the rules set in the legal framework ratified by the state). Informal economic activity in Vietnam has not received much treatment in the case of Vietnam. Usually it is accepted as a given, i.e., it is well-known that many transactions happen outside the legal framework. Though much economic activity in Vietnam is informal (e.g., household enterprises) and currently beneficial (because it allows flexible use of labor) there is no clear strategy how to deal with informal economic activity in the future. It rather seems that there is a consensus in not doing anything and let the informal economy work its own way maybe in the hope or expectation that with increasing economic growth and rising prosperity the problem will outlive itself.

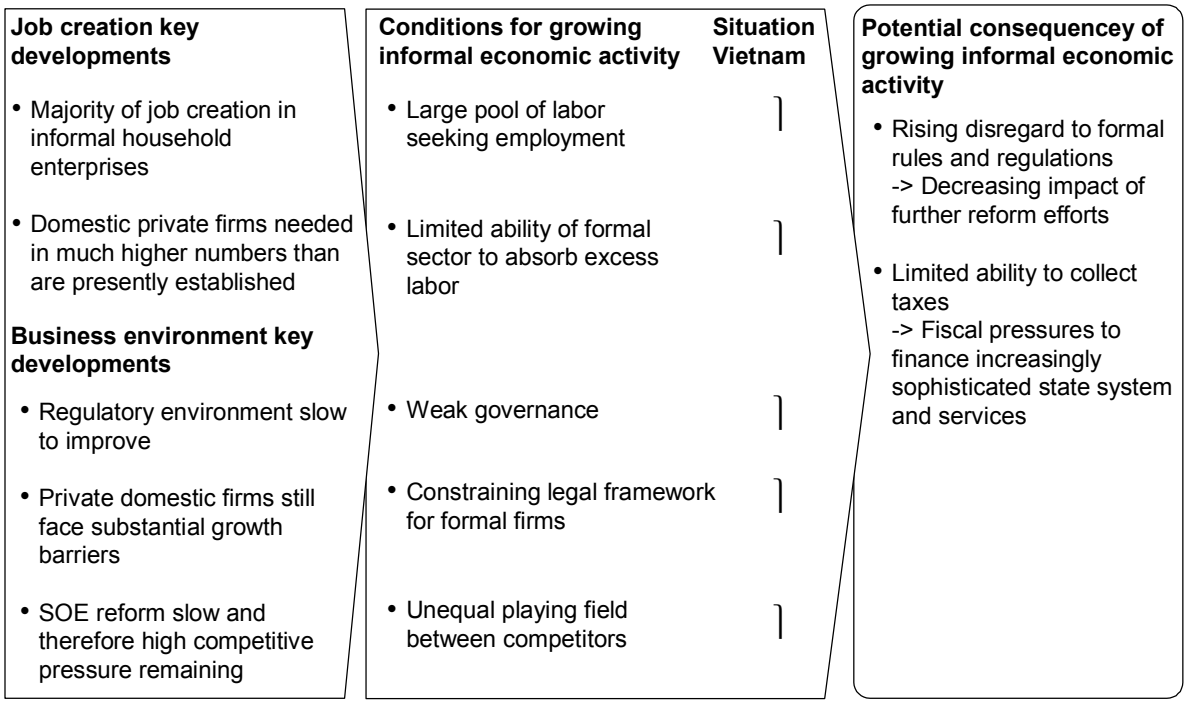
If this were to be the current position it would certainly be a presumptuous and dangerous one. As can be seen in the example of South and Latin American countries or transition economies such as Russia, all with higher degrees of GDP per capita, informal economic activity is a major component of the economy. Estimates surpass 50% of GDP and show a rising trend. Some of the same benefits such as the flexible use of labor and provision of cheap goods are gained from the informal sector. But its existence comes with several problems such as fiscal pressures due to lost tax base, weak Rule of Law and governance due to the widespread informal practices of getting things done rather than relying on formal institutions and large portions of the population that might have informal work but are not able to benefit from the extensive protection and benefits that formally regulated work would provide.

Reviewing the situation in Vietnam there exist sufficient indications that informal economic activity is there to stay and to intensify dramatically over time. Vietnam has to deal with over a million new workers per year but faces a constrained private domestic sector that could absorb these workers in the mid-term. Moreover, the private sector itself has significant incentives to operate informally due to (1) burdensome legal framework (e.g., private firms seem to have adopted the practice of hiring

some informal labor in order to avoid paying the social security contributions required by law) and (2) competitive pressures created by the presence of SOEs. Adding weak administrative capacity and corruption that does significantly reduce the state's ability to enforce formal institutional practices, informal economic activity is likely to thrive in Vietnam **(Exhibit 17)**. The negative consequences for Vietnam could include a reduced effectiveness of reform in the legal framework as rules are systematically disregarded (particularly if administrative capacity stays low), reduced tax revenues and thereby fiscal stress and potential difficulties to maintain social redistribution functions of the state.

EXHIBIT 17: OUTLOOK ON THE DEVELOPMENT OF THE PRIVATE SECTOR

⌉ Condition present



Source: Team analysis 18

In conclusion, the case for Vietnam looks worrisome. Economic issues are extremely complex and past successes seem no guarantee for mastering the future challenges. The solution to the problems seems indeed likely to depend on the success that growth of the private domestic sector will continue and accelerate. However, in order to avoid expansion of informal economic activity that could outweigh its current benefits and become a burden to the state would require significant progress in areas of governance and equalization of the competitive playing field vis-à-vis SOEs.

REFERENCES

Central Institute for Economic Management (CIEM). Private Enterprise Development in Vietnam. Hanoi. 2002.

Kaufmann, D. and Kraay, A. Growth Without Governance. World Bank Institute. 2002.

Steer, Lisbet. The private sector in Vietnam - Facts, figures, policy changes and a survey of research findings. Centre for International Economics. Canberra & Sydney. July 2001

UNDP. The enterprise Law's enforcement: Achievements, Challenges and Solutions. UNDP Vie 01/025. Hanoi. 2002.

World Bank. Transition - The First Ten Years: Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union. Washington. 2002.

SEMINARTEILNEHMER

APOLTE, Thomas, Prof. Dr., *Universität Münster*
BENDER, Dieter, Prof. Dr., *Universität Bochum*
DORSCHEL, Martin, *Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt am Main*
FENDEL, Ralf, Dr., *WHU Koblenz, Vallendar*
FRENKEL, Michael, Prof. Dr., *WHU Koblenz, Vallendar*
FUNKE, Katja, *WHU Koblenz, Vallendar*
HEMMER, Hans-Rimbert, Prof. Dr., *Universität Gießen*
HENKE, Thomas, *Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt am Main*
HIEMENZ, Ulrich, Dr., *OECD Development Center, Paris*
KLASEN, Stephan, Prof. Dr., *Universität Göttingen*
KOCH, Thomas, Dr., *DEG, Köln*
KOSKE, Isabell, *WHU Koblenz, Vallendar*
KRACK, Markus, *Universität Gießen*
KRÜGER, Ralf, *Universität Gießen*
KRUSE, Sabine, *Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt am Main*
LORENZ, Andreas, *Universität Gießen*
MARIENBURG, Holger, *Universität Gießen*
MÜLLER SJ, Johannes, Prof. Dr., *Hochschule für Philosophie, München*
NEIMKE, Markus, Dr., *Universität Bochum*
NIENHAUS, Kristina, *Center for Economic Research, Zürich*
RADEKE, Claudia, Dr., *Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt am Main*
SCHÜTTE, Haje, *Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt am Main*
SCHWEICKERT, Rainer, Dr., *Institut für Weltwirtschaft, Universität Kiel*
SEITH, Jennifer, *Universität Gießen*
SPATZ, Julius, *Institut für Weltwirtschaft, Universität Kiel*
SPIRIDONOVA, Antonia, *Universität Gießen*
STADLBAUER, Josef, Dr., *Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt am Main*
STORK, Gunnar, *DEG, Köln*
STRANGMANN, Uwe, Dr., *Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt am Main*
SWONKE, Christoph, *WHU Koblenz, Vallendar*
TENGÜZ, Alper, *Universität Frankfurt*
TERBERGER, Eva, Prof. Dr., *Universität Heidelberg*
WEISS, Dieter, Prof. Dr., *FU Berlin*
WENN, Bruno, *Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt am Main*