

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 186

Zur Analyse von Institutionen im Entwicklungsprozeß und in der internationalen Zusammenarbeit

Von

Michael Bohnet, Ronald Clapham, Uwe Corsepius, Malcolm H. Dunn,
Hartmut Elsenhans, Manfred Feldsieper, Heinz-Günter Geis,
Wilhelm Hankel, Stephan Kinnemann, Manfred Nitsch, Rasul Shams,
Christian Uhlig, Wolfgang Veit, Dieter Weiss

Herausgegeben von
Heiko Körner



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 186

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 186

**Zur Analyse von Institutionen
im Entwicklungsprozeß und in der
internationalen Zusammenarbeit**



Duncker & Humblot · Berlin

Zur Analyse von Institutionen im Entwicklungsprozeß und in der internationalen Zusammenarbeit

Von

**Michael Bohnet, Ronald Clapham, Uwe Corsepius, Malcolm H. Dunn,
Hartmut Elsenhans, Manfred Feldsieper, Heinz-Günter Geis,
Wilhelm Hankel, Stephan Kinnemann, Manfred Nitsch, Rasul Shams,
Christian Uhlig, Wolfgang Veit, Dieter Weiss**

Herausgegeben von Heiko Körner



Duncker & Humblot · Berlin

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Zur Analyse von Institutionen im Entwicklungsprozess und in der internationalen Zusammenarbeit / von Michael Bohnet . . .

Hrsg. von Heiko Körner. – Berlin: Duncker u. Humblot, 1989

(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften; N. F., Bd. 186)

ISBN 3-428-06663-4

NE: Bohnet, Michael [Mitverf.]; Körner, Heiko [Hrsg.]; Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins . . .

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1989 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Hagedornsatz, Berlin 46

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 3-428-06663-4

Vorwort des Herausgebers

Im dreißigsten Jahr seines Bestehens, vom 26. bis zum 28. November 1987, fand die Jahrestagung des Ausschusses Entwicklungsländer der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften/Verein für Socialpolitik im Institut für Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik der Ruhr-Universität Bochum statt.¹ Unter der allgemeinen Thematik „Zur Analyse von Institutionen im Entwicklungsprozeß und in der internationalen Zusammenarbeit“ wurde hier ein Aspekt der Entwicklungsproblematik ins Blickfeld der Analyse gerückt, dessen grundsätzliche Bedeutung bereits auf den vorhergehenden Jahrestagungen aufgefallen war: Sowohl auf den Jahrestagungen 1982 in Loccum und 1983 in Kiel, wo die Finanzkrise und die Verschuldungsproblematik der Entwicklungsländer diskutiert worden waren, als auch auf den Tagungen 1985 und 1986 in Frankfurt und Heidelberg, die dem Problemkomplex der ländlichen Entwicklung in der Dritten Welt gewidmet waren, ist deutlich geworden, daß viele Schwierigkeiten der Entwicklungsländer nur dann nachhaltig behoben werden können, wenn die für das Funktionieren der gesamtwirtschaftlichen und einzelwirtschaftlichen Prozesse relevanten Institutionen funktionsfähig sind. Es hatte sich auch immer wieder gezeigt, daß die kritische Aufmerksamkeit nicht allein auf die Gegebenheiten in den Entwicklungsländern selbst konzentriert werden darf. Der Mißerfolg mancher entwicklungspolitischer Ansätze erklärt sich nicht nur — wie auf der Berliner Jahrestagung von 1984 herausgearbeitet — aus den Schwierigkeiten der hier angewandten entwicklungspolitikkonzeptionen; er beruht zum guten Teil auch darauf, daß die institutionelle Ausgestaltung der Entwicklungszusammenarbeit seitens der Geberländer unzweckmäßig ist.

Die Bedeutung sozio-ökonomischer Institutionen für den wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozeß im Kontext der Industrieländer wird seit längerer Zeit unter dem Rubrum „Neue Politische Ökonomie“ diskutiert. So liegt es nahe, diesen Erklärungsansatz auch für die Analyse entwicklungspolitischer Entscheidungen heranzuziehen. Der Frage nach der Leistungsfähigkeit der „Neuen Politischen Ökonomie“ bei der Erklärung entsprechender Prozesse in Entwicklungsländern geht im ersten Teil der hier abgedruckten, überarbeiteten Tagungsbeiträge R. Clapham nach unter dem Titel „Erklärungsansätze der Neuen Politischen Ökonomie für entwicklungspolitische Entscheidungen“. Sein Ergebnis ist, daß diese Erklärungsansätze für die Analyse entwicklungspolitischer Entscheidungen bislang nur partiell im Hin-

¹ Ein Bericht über die Jubiläumsveranstaltung des Ausschusses am 26. November 1987 auf Wasserschloß Kemnade bei Bochum findet sich in B. Wilkens: Ausschluß Entwicklungsländer. In: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 108. Jahrg. (1988), S. 329 ff.

blick auf einzelne Phänomene besonders der Außenhandelspolitik herangezogen worden sind. Grundsätzlich ist zudem festzustellen, daß sie wohl auch zur Analyse von Entscheidungen sowohl in autoritär als auch in eher demokratisch strukturierten Politiksystemen der Dritten Welt nur bedingt geeignet sind, weil hier bestimmte, für Entwicklungsländer typische Strukturen und Verhaltensweisen wenn überhaupt, dann nur partiell berücksichtigt werden. Sollen entwicklungspolitische Entscheidungen einer Regierung generell analysiert werden, muß die theoretische Grundlagenarbeit in dieser Hinsicht noch verbessert werden, wobei allerdings zu beachten ist, daß Leistungsgrenzen der Wirtschaftswissenschaft stets dann überschritten werden, wenn allein mit ihrer Hilfe umfassende soziale Prozesse erklärt werden sollen.

Den Beitrag der „Neuen Politischen Ökonomie“ zur Erklärung entwicklungspolitischer Entscheidungen und gesellschaftlicher Entwicklungsprozesse sucht M. Nitsch in seinem „Vom Nutzen des institutionalistischen Ansatzes für die Entwicklungsökonomie“ überschriebenen Korreferat dadurch einzuschätzen, daß er sie mit den Erklärungsansätzen der von ihm sog. „alten“ Politischen Ökonomie (vertreten etwa durch den nordamerikanischen Institutionalismus, durch die marxistische Regulierungsschule, die nordamerikanische „radical economics“ und nicht zuletzt durch den eklektischen Institutionalismus von A. O. Hirschman) konfrontiert. Sieger und Besiegte gehen aus dieser Idealkonkurrenz um die bessere Erklärungsleistung nicht hervor. Denn die Problemkomplexe, auf deren Erklärung sich die Konkurrenten beziehen, sind auf unterschiedlichen Aggregationsebenen angesiedelt: Beschäftigt sich die „alte“ Politische Ökonomie sozusagen mit der gesellschaftlichen „Grobstruktur“, in die die entwicklungsrelevanten Institutionen eingebunden sind, so analysiert die „neue“ die „Detailstruktur“ von Institutionen im Lichte der Interessen der je einzelnen Handlungsträger. Praktische Erfahrungen bei der Analyse partieller Abläufe im Entwicklungsprozeß weisen allerdings darauf hin, daß die mikroanalytischen Ansätze des „neuen“ Institutionalismus eine wertvolle Ergänzung der älteren, global orientierten Erklärungsansätze darstellen können. Beide Ansätze erscheinen demnach als methodische Komplemente, die gemeinsam zur Erklärung der Prozesse des institutionellen Wandels im Problemfeld zwischen gesamtgesellschaftlichen und -wirtschaftlichen Entwicklungsprozessen und den mikroökonomischen Allokationsvorgängen beitragen können.

Nicht nur die Verhaltensweisen der Regierungen, Administrationen und Entwicklungsbükratien in der Dritten Welt, sondern auch die entsprechenden Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit der Industrieländer sind außerordentlich schwer zu erfassen und zu analysieren. Dies scheint besonders angesichts des seit Mitte der siebziger Jahre aufgrund der tiefgreifenden Umstrukturierungen in der Weltwirtschaft sprunghaft angewachsenen entwicklungspolitischen Beratungsbedarfes als besonders gravierend. Denn der Erfolg der nun von den Entwicklungsländern geforderten Strukturanpassung hängt nicht nur vom Umfang der monetären Hilfe, sondern auch von der Qualität des Politikdialoges zwischen Geberländern und Nehmerländern ab. Auch die

Institutionen der finanziellen und technischen Zusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland werden in dieser Hinsicht vor neue, schwierige Herausforderungen gestellt.

Im zweiten Teil dieses Bandes greift D. Weiss unter dem Thema „Volkswirtschaftliche Bratung und Politikdialog – die institutionelle Dimension“ dieses Problem auf und diskutiert besonders die institutionellen und personellen Anforderungen, die sich hieraus ergeben: Die volkswirtschaftliche Beratung wird bei der Unterstützung der im Hinblick auf den weltwirtschaftlichen Strukturwandel dringend gebotenen Anpassungen in den Entwicklungsländern zunehmend vor die vollkommen neue Aufgabe der Durchführung eines „Politikdialogs“ zwischen Geber- und Nehmerinstitutionen gestellt, der durch die herkömmlichen, auf technische Beratung, Übertragung von Planungswissen und Programmimplementierung spezialisierten Berater der technischen und finanziellen Zusammenarbeit nicht geleistet werden kann. Deshalb seien die mit der Entwicklungszusammenarbeit befaßten Personen und Institutionen der Bundesrepublik heute in vieler Hinsicht überfordert. Organisatorische und personelle Konsequenzen erscheinen im Lichte dieser Betrachtung als unabdingbar.

Im Korreferat von M. Feldsieper wird die durch Weiß behauptete ungenügende Effizienz der entwicklungspolitischen Beratung durch bundesdeutsche Institutionen vor dem Erfahrungshintergrund eigener Beratungstätigkeit auf das nachdrücklichste untermauert. Reformen der politisch-administrativen Konstruktion und der institutionellen Gepflogenheiten im Bereich besonders der Technischen Zusammenarbeit erscheinen in diesem Lichte als unabdingbar. Auch im anschließenden Korreferat von M. Bohnet wird nicht verschwiegen, daß beim Zusammenspiel der wichtigen wirtschafts- und entwicklungspolitischen Instanzen der Geber- und der Nehmerländer gravierende Probleme bestehen, und daß sich spezialisierte Einzelberater oder Beraterteams in dieser Hinsicht oft in einer schwierigen Lage befinden. Dennoch sind im Rahmen der gegebenen, durch die budgetären und administrativen Bedingungen des staatlichen Handelns geprägten, Randbedingungen und Entwicklungszusammenarbeit die gewünschten institutionellen Reformen nur sehr schwer zu verwirklichen — was allerdings eine bessere Koordination zwischen der Ebene der Zielfindung und der Ebene des Mitteleinsatzes nicht ausschließen muß. Das dritte Korreferat von St. Kinnemann zeigt am Beispiel der finanziellen Zusammenarbeit, daß die ausschließliche Konzentration der Reformdebatte auf die bilaterale Politikberatung wenig produktiv ist, wenn sie die zunehmend internationale Dimension der Politikberatung und des Politikdialogs nicht berücksichtigt. Wenn die Problematik der Entwicklungsländer heute weitgehend durch weltwirtschaftliche Faktoren geprägt ist, muß sich auch die Entwicklungszusammenarbeit und -beratung auf bilateraler Ebene in den multilateralen Politikdialog (der Weltbank, des Weltwährungsfonds und der Europäischen Gemeinschaften) einfügen. Nur in diesem Rahmen können Versuche zur Verbesserung der Arbeit der nationalen Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit einen sinnvollen

Beitrag zur Politikberatung und zum Politikdialog mit den Nehmerländern leisten.

Wenn institutionelle und personelle Reformen zur Verbesserung der Entwicklungszusammenarbeit der Industrieländer unbedingt notwendig sind — darüber bestand im Verlaufe der Diskussion Einigkeit, wenn auch Einzelheiten, etwa der von Weiss vorgeschlagene Aufbau eines „Berater-Corps“ durchaus umstritten blieben —, so stellt sich demgegenüber doch auch die Frage, ob nicht die internen Strukturen der Entwicklungsländer entsprechend verändert werden müssen. Denn es versteht sich von selbst, daß Strukturanpassung und beschleunigte Entwicklung nicht nur von der Qualität der Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit der Industrieländer abhängen. Dem Verhalten und der Strukturierung der entsprechenden Politikträger in den Ländern der Dritten Welt kommt ebenfalls eine wesentliche Bedeutung zu.

Diesem Problemkomplex widmet sich H. Elsenhans mit seiner im dritten Teil dieses Tagungsbandes abgedruckten Arbeit „Zur Theorie und Praxis bürokratischer Entwicklungsgesellschaften“. Ausgangspunkt seiner Analyse ist das Konzept der „Staatsklasse“, die in der Regel zur unproduktiven Verwendung der von ihr angeeigneten Ressourcen neigt und damit wirtschaftlichen Fortschritt hemmt. Die Tätigkeit der staatlichen Institutionen der Entwicklungsländer wird — so lautet Elsenhans' These — unter der Herrschaft einer bürokratisch organisierten Führungsschicht zugunsten der partiellen Interessen des „Führungspersonals“ und der hiermit verbundenen privaten Interessenten manipuliert, und das umso mehr, je stärker strukturelle Defizite und Inflexibilitäten die Abschöpfung von Renten zu einer wesentlichen Quelle der Finanzierung staatlicher Aktivitäten werden lassen. Unter solchen Bedingungen muß die Möglichkeit einer rationalen, situationsadäquaten Entwicklungspolitik skeptisch beurteilt werden. Spekulationen über eine Beseitigung solcher „Staatsklassen“ müssen unter gegebenen Bedingungen jedoch als Ausfluß rigoristischen Wunschenkens erscheinen. Relevant ist hingegen die Frage nach Möglichkeiten der Begrenzung von Ineffizienz und Ressourcenvergeudung durch Stärkung der reformorientierten Segmente innerhalb der „Staatsklasse“ durch eine angemessene Ausgestaltung der Entwicklungszusammenarbeit.

In einem Korreferat zu Elsenhans beschäftigt sich R. Shams mit den problematischen Aspekten der hier vorgetragenen Theorie der „bürokratischen Entwicklungsgesellschaft“: Der Unterschied zwischen der gesellschaftlichen Lage in den Entwicklungsländern und der in den Industrieländern sei nicht so gravierend, daß eine neue Theorie zur Erklärung des Handelns von Interessengruppen in den Staaten der Dritten Welt notwendig wäre. Zudem lenkt eine solche allgemeine Theorie vom Studium jeweils länderspezifischer Konstellationen ab. Und schließlich begründet eine solche Theorie eine Verengung auf den rein nationalstaatlichen Kontext, während doch gerade die Interaktion zwischen nationalen Interessengruppen und denen der Industrieländer bzw. der internationalen Organisationen in vielen Fällen den Entwicklungsprozeß

einzelner Länder maßgeblich prägen. Auch Chr. Uhlig verweist bei eher grundsätzlicher Akzeptation der von Elsenhans geprägten Thesen auf bestimmte Verengungen. Insbesondere meldet er den Zweifel an der Unterstellung an, daß gegenüber der in einem Entwicklungsland dominierenden Staatsklasse die Bildung von gesellschaftlicher „Gegenmacht“ nicht möglich sei. Die Erfahrungen, die in dieser Hinsicht aus der wirtschaftlichen Entwicklung der alten Industrieländer (z. B. durch die Arbeiten der deutschen Historischen Schule) übermittelt sind, legen hier eine differenzierte Betrachtung nahe.

Der Bericht über die an Referat und Korreferate folgende Arbeitsgruppendifkussion von M. H. Dunn belegt zum einen, daß die Reformfähigkeit und damit die Reformmöglichkeit der staatlichen Institutionen auf der Grundlage der vorgeschlagenen Erklärungsansätze recht unterschiedlich eingeschätzt wurde. Es zeigte sich in der Diskussion aber auch der Nutzen einer interdisziplinären Auseinandersetzung, in der nicht nur unterschiedliche Wissenschaftssprachen im Dialog kommensurabel gemacht werden müssen, sondern in der aus der Konfrontation verschiedener Paradigmata auch Chancen für die Erklärung so schwieriger Problemkomplexe, wie die Staatstätigkeit in den Ländern der Dritten Welt, eröffnet werden.

Neben der entwicklungspolitischen Leistungsfähigkeit staatlicher Institutionen und der Gruppen und Personen, die sich in solchen Institutionen organisierten, kommt einem weiteren Bereich des institutionellen Gefüges der Entwicklungsländer eine für den wirtschaftlichen Fortschritt dieser Länder entscheidende Bedeutung zu: Es hängt von der Existenz und von der Funktionsfähigkeit der Kapitalmärkte und der Finanzinstitutionen ab, inwieweit die Entwicklungsländer die zum wirtschaftlichen Aufbau und strukturellen Umbau erforderlichen finanziellen Ressourcen mobilisieren und so kanalisieren können, daß die bestmögliche Verwendung im Hinblick auf die gegebenen wirtschafts- und entwicklungspolitischen Ziele gesichert wird.

Warum es bislang in den meisten Entwicklungsländern nicht zur Herausbildung eines eigenständigen, leistungsfähigen Finanzsystems gekommen ist, sucht W. Hankel in seiner, im vierten und abschließenden Teil dieses Buches wiedergegebenen Arbeit „Kapitalmärkte und Finanzinstitutionen im Entwicklungsprozeß“ zu erklären: Im Rahmen dogmengeschichtlicher und wirtschaftshistorischer Betrachtungen leitet er die These ab, daß die Ursache der festgestellten Schwäche der Kapitalmärkte und der Finanzsysteme in den Entwicklungsländern darin zu suchen sei, daß es an einer „monetären Entwicklungstheorie“ für die Dritte Welt mangelt. Die wachstums- und entwicklungsnotwendige Transformation der Wirtschaftsgesellschaft durch Geld, Kredit und Banken, die in der Wirtschaftsgeschichte Europas eine selbstverständliche Voraussetzung der Industrialisierung war, ist deshalb in den Entwicklungsländern nicht eingetreten mit dem Ergebnis, daß Wachstum und Entwicklung dort notwendig von ausländischer Finanzierung abhängig geblieben sind. Möglichkeiten zur Stärkung des Selbstfinanzierungspotentials durch den Aufbau

leistungsfähiger autochthoner Finanzinstitutionen sieht Hankel einerseits in der Rückdrängung des Zugriffs der Staaten auf das Finanzsystem durch den Übergang vom (via Inflation) zentralbankfinanzierten zum steuerfinanzierten Budget sowie (hilfsweise) durch die Realwertsicherung von Kapitalverträgen, und andererseits in einer Politik, die die „Kreditimportkonkurrenz“ seitens der internationalen Geld- und Kapitalmarktzentren durch eine (im Sinne des Listschen Erziehungsschutzes konzipierte) zeitweilige Protektion der heimischen Kapitalmärkte abwehrt. Hierdurch könne auch zugleich zur Lösung der Verschuldungskrise mancher Länder der Dritten Welt beigetragen werden.

Das Korreferat von U. Corsepius ergänzt die von Hankel vorgetragenen Ideen insoweit, als auf die grundsätzliche Bedeutung der monetären Stabilisierung für jegliche Reform des finanziellen Sektors in Entwicklungsländern hingewiesen wird. Kritisch wird hingegen die Forderung nach Steuererhöhungen und Kapitalmarktregulierungen betrachtet. Denn es sei keineswegs bewiesen, daß das internationale Finanzsystem die Entwicklung heimischer Bankensysteme und damit die Mobilisierung von Ersparnis aus inneren Quellen behindert. Dies könne vielmehr auch eine Folge der in vielen Entwicklungsländern bereits bestehenden Regulierung zum Schutze nationaler Kapitalmärkte sein, die den Wettbewerb und damit auch die Leistungsfähigkeit der nationalen Institutionen vermindern.

Im zweiten, zu Hankel vorgetragenen Korreferat warnt H.-G. Geis vor einer einseitigen Konzentration der Überlegungen auf makroökonomische und mikroökonomische Erklärungsansätze. Wenn die bisherigen Vorschläge zur Reform der Finanzinstitutionen in Entwicklungsländern so wenig praktische Relevanz zeigten, dann deshalb, weil vernachlässigt würde, daß Finanzmärkte als Geflecht von interdependenten und interaktiven Institutionen zu interpretieren sind, die sich in vieler Hinsicht von „normalen“ Märkten unterscheiden. Finanzmärkte funktionieren nur, wenn es zur Reduzierung der hier typischen informations- und verhaltensbedingten Risiken durch private und/oder öffentliche Regulierung bzw. durch die Generalisierung angemessener nichtfinanzieller Hilfsinstitutionen und Verhaltensweisen kommt. Weil dies vernachlässigt worden sei, sei es zunächst zur Implantation unangepaßter Finanzinstitutionen in der Dritten Welt gekommen, deren Versagen heute wiederum durch oft vorschnell konzipierte und deshalb kontraproduktive Deregulierungsempfehlungen korrigiert werden solle. Wesentlich sei hingegen — und damit kommt Geis wieder auf die Gesamtthematik dieses Bandes zurück — die Berücksichtigung institutioneller Reformen und die Durchsetzung von angemessenen Regulierungen und Verhaltensweisen, wenn Kapitalmärkte und finanzielle Institutionen in Entwicklungsländern modernisiert werden sollen.

Der von W. Veit verfaßte Bericht über die an das Hauptreferat und die Korreferate anschließende Arbeitsgruppendifkussion zeigt, daß einerseits die eher makroökonomisch-ordnungspolitische Betrachtung im Mittelpunkt des Interesses stand, andererseits aber die institutionelle Aktivierung besonders des

ländlichen Kreditwesens in Entwicklungsländern als dringlich zu lösendes Problem diskutiert wurde. Hier wurden auf der Basis vorliegender Erfahrungen Probleme angesprochen, die sich aus der praktischen Umsetzung der Empfehlung ergeben, das ländliche Kreditwesen durch schrittweise Vernetzung der vorhandenen Einheiten leistungsfähiger zu machen: Zielgruppenorientierung, der Ausgleich von Chancen und Risiken zwischen den im Kreditsystem auftretenden Akteuren und schließlich die Herstellung stabiler monetärer Rahmenbedingungen erwiesen sich in dieser Hinsicht als wesentliche Elemente einer institutionell orientierten Reformpolitik.

Die Einführung des Herausgebers kann nicht zum Ende kommen, ohne allen Mitgliedern des Ausschusses für das große Engagement zu danken, mit dem sie dem Vorsitzenden bei der Vorbereitung und Durchführung der Bochumer Tagung zur Seite gestanden haben. Besonderer Dank gilt allen jenen, die die — oft mühevollen — Arbeit auf sich genommen haben, Referate vorzubereiten und für den Abdruck herzurichten. Dank gebührt auch den Mitarbeitern im Institut für Volkswirtschaftslehre der Technischen Hochschule Darmstadt, Dr. M. H. Dunn, Dr. R. Schubert, und Dipl.-Wirtsch. Ing. B. Wilkens für die Unterstützung des Herausgebers.

Schließlich sei an den ersten Vorsitzenden des Ausschusses Entwicklungsländer, Rudolf Stucken, mit einem Zitat aus der von ihm zur Edition des ersten Tagungsbandes verfaßten Einleitung erinnert. Er stellte damals fest: „Dieser Ausschuß hat sich die Aufgabe gestellt, die wissenschaftliche Behandlung der Probleme der Entwicklungsländer . . . in der Bundesrepublik voranzutreiben und ihr so einen Platz im wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Studium zu sichern.“² Es ist zu hoffen, daß der 1957 gegründete Ausschuß auch dreißig Jahre danach diesem Anspruch gerecht wird. Ob diese Hoffnung getrogen hat, werden am besten die Leser beurteilen können, denen dieser Band hiermit vorgelegt wird.

Darmstadt, im Juli 1988

Heiko Körner

² R. Stucken: Vorwort: In: R. Meimberg, H. Jürgensen: Probleme der Finanzierung von Investitionen in Entwicklungsländern. Hrsg. von R. Stucken. Schr. d. VfSocPol., N.F.16, Berlin 1959, S. 5.

Inhaltsverzeichnis

A. Zur theoretischen Fundierung

Erklärungsansätze der Neuen Politischen Ökonomie für entwicklungspolitische Entscheidungen

Von *Ronald Clapham*, Siegen 17

Vom Nutzen des institutionalistischen Ansatzes für die Entwicklungsökonomie.
Korreferat zum Vortrag von Ronald Clapham

Von *Manfred Nitsch*, Berlin 37

B. Volkswirtschaftliche Beratung und Politikdialog

Volkswirtschaftliche Beratung und Politikdialog – Die institutionelle Dimension

Von *Dieter Weiss*, Berlin 53

Anmerkungen zum Vortrag von Dieter Weiss

Von *Manfred Feldsieper*, Köln 77

Korreferat zum Vortrag von Dieter Weiss

Von *Michael Bohnet*, Bonn 87

Korreferat zum Vortrag von Dieter Weiss

Von *Stephan Kinnemann*, Frankfurt 97

C. Die Rolle des Staates im Entwicklungsprozeß

Zur Theorie und Praxis bürokratischer Entwicklungsgesellschaften

Von *Hartmut Elsenhans*, Konstanz 109

Korreferat zum Vortrag von Hartmut Elsenhans

Von *Rasul Shams*, Bremen/Hamburg 141

Korreferat zum Vortrag von Hartmut Elsenhans

Von *Christian Uhlig*, Bochum 153

Bericht über die Diskussion zum Thema

Zur Theorie und Praxis bürokratischer Entwicklungsgesellschaften

Von *Malcolm H. Dunn*, Darmstadt 161

D. Kapitalmärkte und Finanzinstitutionen im Entwicklungsprozeß

Kapitalmärkte und Finanzinstitutionen im Entwicklungsprozeß

Von *Wilhelm Hankel*, Königswinter/Frankfurt 169

Sparkapitalmobilisierung in Entwicklungsländern

Korreferat zu dem Vortrag von Wilhelm Hankel

Von *Uwe Corsepius*, Kiel 203

Kapitalmärkte und finanzielle Institutionen in Entwicklungsländern

Korreferat zum Vortrag von Wilhelm Hankel

Von *Heinz-Günter Geis*, Berlin 215

Außen- oder binnenorientierte Integration von Kapitalmärkten in Entwicklungs-
ländern:

Ein Diskussionsbericht

Von *Wolfgang Veit*, Heidelberg 229

Die Autoren 235

A. Zur theoretischen Fundierung

Erklärungsansätze der Neuen Politischen Ökonomie für entwicklungspolitische Entscheidungen

Von *Ronald Clapham*, Siegen

I. Die Problemstellung

Regierungen in Entwicklungsländern treffen in der Allokations-, Distributions- und Stabilisierungspolitik häufig Entscheidungen, die nicht den Anforderungen einer gemeinwohlorientierten Entwicklungspolitik entsprechen. Welche Erklärungen gibt es für diese Verhaltensweise? Wenn man Antworten auf diese — ja keineswegs neue — Frage in der Literatur zur Entwicklungsländerforschung sucht, stößt man auf sehr große Erklärungslücken.

Es zeigt sich nämlich, daß in der inzwischen umfangreichen Literatur zu Entwicklungsproblemen Arbeiten dominieren, in denen das Subjekt der Entwicklungspolitik, die Entscheidungs- bzw. Durchführungsinstanz, nicht analysiert wird. Diese Leerstelle wird zwar häufig überdeckt mit allgemeinen Aussagen über die verschiedenen Träger der Entwicklungspolitik und deren mögliche Zusammenarbeit. Es ist aber — wie vielfach in der Theorie der Wirtschaftspolitik — kein spezifischer Adressat angesprochen, „vielmehr bleibt dieser fiktiv und damit die Durchführbarkeit von Gestaltungsvorstellungen der theoretischen Wirtschaftspolitik in der politischen Praxis ungeklärt“ (Gäfen 1976, S. 123).

Diese Begrenzung des Untersuchungsobjektes findet man in deutschen Lehrbüchern zu Entwicklungstheorie und -politik, wobei zwei Argumentationsrichtungen auftreten. Man unterstellt einerseits „gesamtwirtschaftlich rational handelnde Regierungen“ und erklärt, was demnach bei bestimmten Problemen das ökonomisch rationale Verhalten der entwicklungspolitischen Instanzen wäre (Hemmer 1978). Andererseits wird eine a priori Bewertung sogenannter außerökonomischer Einflußfaktoren (z. B. institutionelle Bedingungen, Einstellung zur Leistung und zur Risikobereitschaft) auf Wachstum und wirtschaftliche Entwicklung vorgenommen, indem sie als nicht entscheidende Bestimmungsgrößen klassifiziert werden („Ihr Einfluß ist und bleibt für mich indirekter Art“, Timmermann 1982, S. 13). In dem nicht als Lehrbuch, sondern als Informationskompendium konzipierten achtbändigen „Handbuch der Dritten Welt“ (Nohlen/Nuscheler 1982) wird bei den gesamtgesellschaftlichen und entwicklungspolitisch relevanten Struktur- und Prozeßanalysen das Regierungs- und Bürokratieverhalten ebenfalls nicht behandelt.

Für beide Argumentationsrichtungen in der Lehrbuchliteratur lassen sich wichtige Gründe finden. In den Arbeiten über die wirtschaftstheoretischen

Grundlagen der Entwicklungspolitik steht die Klärung im Vordergrund, ob die Wirtschaftsprobleme der Entwicklungsländer im Rahmen der „traditionellen“ ökonomischen Theorie zu erfassen sind und welche wirtschaftlichen Konsequenzen alternative entwicklungspolitische Maßnahmen haben. Die Nichtberücksichtigung außerökonomischer Faktoren ist methodisch sinnvoll und führt zu neuen wirtschaftswissenschaftlichen Einsichten, wenn der Schwerpunkt der Analyse bei den häufig noch nicht oder noch kontrovers erklärten ökonomischen Zusammenhängen im Verlauf des Wachstumsprozesses liegt.

Erst in den letzten Jahren sind einige wenige theoretische und empirische wirtschaftswissenschaftliche Beiträge erschienen, die die Regierung in Entwicklungsländern nicht länger als einen Entscheidungsträger unterstellen, der stets den gesamtwirtschaftlichen Wohlstand zu maximieren sucht. Die Arbeiten gehen auf verschiedene Ansätze der Neuen Politischen Ökonomie (NPÖ) zurück, die kollektive politische Entscheidungsprozesse innerhalb gegebener Verfassungsregeln und ökonomischer Restriktionen analysiert. Dabei versucht man mit Hilfe des wirtschaftswissenschaftlichen Instrumentariums die wechselseitigen, dynamischen Beziehungen zwischen Wirtschaft und Politik zu erfassen. Die Anwendung dieser Überlegungen auf das Sachgebiet der Entwicklungspolitik ist ein wichtiger Versuch, das tatsächliche entwicklungspolitisch relevante Verhalten von Regierungen und staatlichen Verwaltungen in Entwicklungs- und Industrieländern sowie von internationalen Organisationen (z. B. IWF, Weltbank) zu erklären. Die explizite Einbeziehung des entwicklungspolitischen Entscheidungsträgers ist ein Beitrag, um die Durchführbarkeit von entwicklungspolitischen Gestaltungsvorschlägen in der politischen Praxis zu verbessern. Außerdem wird damit auch der zutreffenden Kritik an vielen institutionell naiven ökonomischen Studien (Solow 1985, S. 329) begegnet.

Im folgenden wird zunächst dargelegt, welche der Ansätze der NPÖ überwiegend verwendet werden und welche Erklärungsmängel hier bestehen (Abschnitt II). Dann wird eine Erweiterung der Analyse vorgeschlagen, die in der NPÖ bisher nicht beachtete funktionale Zusammenhänge zwischen Gesellschaftsordnung, Methodologie und Wirtschaftspolitik berücksichtigt (Abschnitt III).

II. Erklärungsansätze der Ökonomischen Theorie der Politik und deren Mängel

Die zur Neuen Politischen Ökonomie zählenden Erklärungsansätze beruhen auf einem Forschungsprogramm mit folgenden Merkmalen (Kirsch 1983, S. 9):

- methodologischer Individualismus
(soziale Phänomene sind immer als das Resultat der Entscheidungen, Handlungen und Einstellungen von Individuen zu verstehen; das Individuum ist die zu beobachtende Handlungseinheit);

- rationales Verhalten der Individuen
(die individuellen Akteure nehmen rationale Wahlentscheidungen vor und reagieren so auf Veränderungen der Handlungsbedingungen) und
- Anwendung des Austauschmodells auf soziale Beziehungen
(soziale Beziehungen werden als Tausch von Leistungen und Gegenleistungen betrachtet).

Auf diesen Grundlagen versucht die NPÖ als Ökonomische Theorie der Politik das Verhalten von Politikern in parlamentarischen Demokratien zu analysieren und die Interaktion zwischen Wirtschaft und Politik aufzuzeigen und zu erklären. In der Ausprägung als Ökonomische Theorie der Bürokratie ist sie darauf gerichtet, das Verhalten der Staatsverwaltung zu erfassen.

Im folgenden konzentrieren wir uns auf die Erklärungsansätze für das Verhalten des wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgers — Regierung bzw. Politiker — eines Entwicklungslandes. Die Behandlung auch nur der wichtigsten Erklärungsansätze zum entwicklungspolitisch relevanten Verhalten von staatlichen Bürokratien auf verschiedenen Ebenen würde eine eigene Untersuchung erfordern.

Die Ökonomische Theorie der Politik geht davon aus, daß Regierungen die Maximierung des eigenen Nutzens verfolgen. Die positiven wie negativen Incentives für das Verhalten des politischen Entscheidungsträgers werden durch die existierenden institutionellen Bedingungen geschaffen. Deren Identifizierung und Operationalisierung bleiben dabei häufig unbefriedigend — darauf wird später noch eingegangen —, meist wird der Begriff „Institution“ in sehr umfassender Weise verwendet (als Entscheidungsmechanismus und andere explizite und implizite Regeln oder als Organisation; Frey 1985, S. 160).

Nach der Hypothese vom rationalen Verhalten des individuellen Entscheidungsträgers und der Annahme eines Handlungsspielraumes reagiert dieser auf Incentives mit Handlungen in systematischer und daher vorhersagbarer Weise. Verhaltensänderungen werden hier nicht auf Veränderungen von Präferenzen, sondern auf veränderte Incentives, die den Handlungsspielraum mehr oder weniger einschränken, zurückgeführt. Der individualistische Ansatz wird auf Gruppen von Individuen übertragen (die Regierung, die Bürokratie, die Interessengruppe), da Homogenität innerhalb der Aggregate angenommen wird. Das Regierungsverhalten kann dann mit Hilfe des Modells der Nutzenmaximierung unter Nebenbedingungen beschrieben werden. Man unterscheidet drei verschiedene Arten von Nebenbedingungen (Luckenbach 1986, S. 271-272):

- administrativ-legale Nebenbedingungen, d.h. Restriktionen durch das Verhalten der Staatsverwaltung und die Existenz von Gesetzen; letztere legen u.a. fest, wodurch und wofür der politische Akteur legitimiert ist (Legitimationsverfahren und Legitimationsbereich);
- wirtschaftliche Nebenbedingungen, d.h. Restriktionen u.a. durch Budgets, Zahlungsbilanz und Wirkungsweise wirtschaftspolitischer Instrumente;