

JOURNAL FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK

herausgegeben vom Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik
an den österreichischen Universitäten

vol. XIX, No. 2–2003

NEUE INTERNATIONALE ARMUTSPROGRAMME: Neoliberalismus mit menschlichem Gesicht?

Schwerpunktredaktion: Hans-Jürgen Burchardt, Karin Fischer

Mandelbaum Edition Südwind

Journal für Entwicklungspolitik (JEP)
Austrian Journal of Development Studies

Herausgeber:

Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik an den Österreichischen
Universitäten
Projekt Internationale Entwicklung / Zentrum für überfakultäre Forschung
der Universität Wien

Redaktion:

Gerald Faschingeder, Karin Fischer (verantwortl.), Margit Franz, Ingeborg
Grau, Irmi Hanak, Johannes Jäger, Franz Kolland, René Kuppe, Brita Neuhold,
Andreas Novy, Herwig Palme, Christof Parnreiter, Petra Purkarthofer, Kunibert
Raffer, Andreas Schedler, Anselm Skuhra

Board of Editors:

Dieter Boris (Marburg), John-ren Chen (Innsbruck), Hartmut Elsenhals (Leip-
zig), Jacques Forster (Genève), John Friedmann (St. Kilda), Peter Jankowitsch
(Paris), Friedrich Katz (Chicago), Helmut Konrad (Graz), Ulrich Menzel
(Braunschweig), Jean-Philippe Platteau (Namur), Dieter Rothermund (Heidel-
berg), Heribert Steinbauer (Wien), Paul Streeten (Boston), Osvaldo Sunkel
(Santiago de Chile)

Managing Editor: Karen Imhof

Mit Unterstützung der ÖFSE – Österreichische Forschungsstiftung
für Entwicklungshilfe

Inhaltsübersicht

4	Editorial
	DIETER SENGHAAS
7	Die Auswege aus der Armut sind bekannt <i>Alte Wahrheiten angesichts neuer Konzepte</i>
	MICHAEL HOFMANN, RALF SCHRÖDER
12	On Process and Content of Poverty Reduction Strategies: Main Challenges for Countries and Donors
	JENINA JOY CHAVEZ, SHALMALI GUTTAL
27	PRSP: A poor Package for Poverty Reduction <i>A Basic Policy Statement of Focus on the Global South</i>
	ROBERT KAPPEL
42	Die Grenzen des (Post)Washington-Konsens überwinden: Armutsverringerung und Beschäftigung durch strukturelle Wettbewerbsfähigkeit
	HANS-JÜRGEN BURCHARDT
56	Neoliberalismus mit menschlichem Gesicht? <i>Die neue Armutsbekämpfungspolitik auf dem Prüfstand</i>
	IRENE KNOKE
77	Politische Partizipation als Allheilmittel? <i>Theorie und Wirklichkeit der neuen Armutsbekämpfungsstrategie</i>
	MONIKA VÖGEL, MICHAEL OBROVSKY
90	Nationale Armutsbekämpfungsstrategien – Fall oder Falle für NGOs?
105	Glossar
107	Links
108	Rezensionen
111	Autoren und Autorinnen
113	Informationen für Autoren und Autorinnen

Die Grenzen des (Post)Washington-Konsens überwinden: Armutsverringern und Beschäftigung durch strukturelle Wettbewerbsfähigkeit

Seit Ende der 1970er Jahre versuchen die Weltbank, der Internationale Währungsfonds, die OECD-Länder und verschiedene Entwicklungsbanken, über Stabilisierungsprogramme und Strukturanpassungsreformen einen Beitrag zur Gesundung krisengeschüttelter Ökonomien zu leisten. Die Ergebnisse dieser Bemühungen werden disparat bewertet: Auf der einen Seite wird häufig die Auffassung vertreten, dass die internationalen Finanzinstitutionen (IFI) dazu beigetragen hätten, die Krisen zu vertiefen anstatt sie zu beseitigen. Auf der anderen Seite wird hingegen geglaubt, über eine Stabilisierung der Ökonomien und eine Liberalisierung der Märkte ließe sich ohne weiteres der Wohlstand steigern. Beide Positionen leiden m.E. unter starken Simplifizierungen. Es zeichnet sich allerdings immer deutlicher ab, dass Armut in der Weltgesellschaft des 21. Jahrhunderts mit den Konzepten der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds nicht wirksam reduziert werden kann. Um dies zu ermöglichen, bedarf es eines Instrumentariums, das über die Maßnahmen des Washington- und Post-Washington-Konsens hinausgeht.

Worin bestehen die strukturellen Reformstrategien der IFI? Der *Washington Konsens* (Stiglitz 1998) zeichnet sich durch folgende wirtschaftspolitische Aktivitäten aus: Herstellung fiskalpolitischer Disziplin, Umstrukturierung der öffentlichen Ausgaben, Steuerreformen, finanzielle Liberalisierung, Wechselkursbereinigung, Handelsliberalisierung, Abbau von Barrieren gegenüber Direktinvestoren, Privatisierung staatlicher Unternehmen und Deregulierung. Seit Mitte der 1990er Jahre wird im *Post-Washington-Konsens* aufgrund neuer Erkenntnisse der ökonomischen Theorie betont, dass es zusätzlich funktionierender Institutionen und Organisationen, Humankapitalakkumulation und Wissen bedarf (vgl. Stiglitz 1998; Kappel 2002).

Ökonomische Liberalisierung ist und bleibt aber das Kernelement der Washingtoner Konzepte. Welche Wirkungen – kurzfristige Allokationseffekte und langfristige Wachstumsdeterminanten – sollen sich daraus in theoretischer Perspektive ergeben? *Kurzfristige Allokationseffekte* treten mit der Liberalisierung des Kapitalverkehrs dadurch auf, dass Ersparnisse in Länder fließen, in denen sie am produktivsten verwendet werden können. Die in den letzten Jahrzehnten feststellbaren Nettokapitalströme in Entwicklungsländer sind darauf zurückzuführen (Gottwald/Hemmer 1998; Nunnenkamp 1998). Die Liberalisierung der Weltmärkte trägt demnach auch zu einer Marktvergrößerung bei, und die Produktion

industriell hergestellter Güter führt bei steigendem Output zu Kostendegression. Dieses neoklassische Wachstumsmodell scheint aber nur in wenigen Ländern relevant zu sein. Vor allem jene Entwicklungsländer, die industriell produzieren und über einen entwickelten Binnenmarkt verfügen, können profitieren. Die Gewinner nutzen auch leichter den durch Freihandel eröffneten Zugang zum Produktionsfaktor Kapital. Entwicklungsländer ohne diese Nachfrageeffekte haben es hingegen schwerer, sich auf dem Weltmarkt zu etablieren.

Die *langfristigen Wirkungen*, die von einer zunehmenden außenwirtschaftlichen Öffnung erwartet werden, bestehen in deutlich höheren Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts im Vergleich zu binnenwirtschaftlich orientierten Ländern. Bedeutsam ist hier vor allem, dass die größere Offenheit der Ökonomien bessere Möglichkeiten der Wissensdiffusion bietet, wodurch technologische Neuerungen und Produktivitätswachstum leichter zu realisieren sind (Walz 1999). Die *endogene Wachstumstheorie* zeigt, dass durch die Akkumulation von Sach- und Humankapital, Wissen und technischem Know-how ein wesentlicher Beitrag zur Wirtschaftsentwicklung möglich ist. Das Problem ist allerdings, dass gerade die Industrieländer diese von der endogenen Wachstumstheorie postulierten *increasing returns* besser realisieren. Die Folge: Konvergenzprozesse bleiben in den meisten Entwicklungsländern aus; stattdessen nimmt Divergenz zu, die Ungleichheit der Nationen wächst. Durch die Marktliberalisierung werden diese Prozesse tendenziell sogar verstärkt.

1. Unterschiedliche Ausgangslagen für Wachstum

Entwicklung hängt von den jeweiligen Ausgangsbedingungen, den Produktions- und den Exportstrukturen ab. Die Liberalisierung der Märkte und die Reformmaßnahmen nach dem Washington-Konsens wirken demnach sehr unterschiedlich, je nachdem, in welcher Konstellation sich ein Land befindet. Nur jene Länder können erfolgreich sein, die in der Lage sind, Wissen zu diffundieren, sich technologisch weiter zu entwickeln und die Verzerrungen in ihren Ökonomien zu überwinden. Die gravierenden Unterschiede in den Strukturen lassen sich durch folgende Einteilung zeigen (Sachs 2000; Kappel 2001; Kappel 2003b). Dabei handelt es sich um ein Grobraster, das die Unterschiede innerhalb der Gruppen ausblendet, aber deutlich macht, dass *grundlegend* sehr unterschiedliche Voraussetzungen gegeben sind, die verschiedene Entwicklungswege erfordern.

- A. *Entwicklungsländer mit einer sich selbst-tragenden Dynamik* (Konvergenzländer, autozentrierte Entwicklung). Dazu gehören Taiwan und Korea.
- B. *Catching up-Entwicklungsländer*: Diese können über Technologiediffusion zu den führenden Entwicklungsländern aufschließen. Nur über Innovationen und damit über Ausbildungs- und Forschungsanstrengungen, also Human-

kapitalbildung, lassen sich die Möglichkeiten für einen Aufholprozess verbessern. Zu dieser Gruppe von Entwicklungsländern gehören unter anderen China, Malaysia, Mexiko, Thailand und die Türkei. Viele dieser Länder weisen in den letzten Jahrzehnten Investitionssprünge auf (mit einer Investitionsquote über 25%), sie investierten stark in die Bildung (auch die technische Bildung), und zahlreiche Länder verzeichnen einen hohen Zufluss an Auslandsdirektinvestitionen. Es zeigt sich, dass Länder in der Nähe zu den Hauptzentren Europa, USA und Japan positive Ausstrahlungseffekte verbuchen konnten (Contagion-Effekte), beispielsweise durch die Verlagerung von Industrien aus der OECD-Welt in nahegelegene Wirtschaftsräume.

- C. *Entwicklungsländer mit Rohstoffausstattung* (»Ricardoländer«): Jene Länder befinden sich in einer schwierigen Situation, da sie meistens von Dutch-Disease (also von Verzerrungen der Wirtschaftsstruktur zugunsten des Rohstoffsektors und zuungunsten aller anderen Sektoren) sowie starken externen Schocks und hohen Einkommensdisparitäten geprägt sind. Sie sind durch die Volatilität der Märkte (Preisschocks und auch Terms-of-Trade-Schocks, Fluktuation der Income und Commodity Terms of Trade) besonders starken externen Risiken unterworfen: »Je höher das externe Risiko ist, desto höher ist das generelle Einkommens- und Konsumrisiko, dem die Bürger eines Landes ausgesetzt sind« (Rodrik 2000: 71 f.). Zu dieser Gruppe gehören fast alle afrikanischen sowie zahlreiche lateinamerikanische und asiatische Entwicklungsländer. Diese weisen auch besonders gravierende Armutprobleme auf. Rohstoffländern fällt es besonders schwer, aus der Entwicklungskrise herauszufinden, wenn sie zugleich in eine malthusianische Falle geraten sind, das heißt wenn das Bevölkerungswachstum extrem hoch ist (über 3%) und das Wachstum des BIP sich nicht in erhöhtem PKE-Wachstum niederschlägt.
- D. *Isolierte Ökonomien*: Sie sind durch niedrige Wachstumsraten, sehr schwache Institutionen, Abwanderung von Arbeitskräften und geographische Isolierung gekennzeichnet, die in naher Zukunft Entwicklung ausschließen. In dieser Gruppe befinden sich einige afrikanische, lateinamerikanische und asiatische Binnenstaaten (wie Malawi, Bolivien und die Mongolei) und fast alle ehemaligen Binnenstaaten der Sowjetunion.

Während der letzten fünfzig Jahre haben nur einige Entwicklungsländer konvergiert, wie Taiwan, Südkorea, Mexiko und China. Das zeigt, dass Entwicklung kein Normalfall in der Geschichte ist (Senghaas 1982). Dies bestätigt auch die Untersuchung von Jeffrey Sachs, der aus einem Sample von 117 Ländern gerade 23 (18 entwickelte Industrieländer plus Hong Kong, Israel, Korea, Singapur und Taiwan) mit einem endogenen Wachstumspotential und weitere 23 mit catching up-Optionen herausfilterte (Sachs 2000: 584).

2. Möglichkeiten und Grenzen der Strukturanpassungsreformen

Die von der Weltbank durchgeführten Strukturanpassungsprogramme (SAP) wirken *prinzipiell* wohlfahrtsfördernd, wenn sie makroökonomische Grundbedingungen erfüllen, wie realistische Wechselkurse, ausgeglichene Zahlungsbilanz und Budgets. Wird die Inflation gesenkt, kann das als Beitrag zu einem besseren Investitionsklima und damit auch langfristig zu mehr Wohlfahrt gewertet werden. Gerade in rentendominierten Staaten wirken die SAP durch die Liberalisierung der Faktor- und Gütermärkte, die Privatisierung staatseigener Betriebe und die Neustrukturierung der Eigentumsrechte in Richtung einer größeren Verteilungsgerechtigkeit. Gelingt es, die Staatshaushalte so umzustrukturieren, dass die Sozialausgaben und der produktive Konsum (Bildungs- und Gesundheitsausgaben) nicht gesenkt werden, wird die Verteilung gerechter, zum Beispiel der Zugang zu Land und zu Krediten (Fields 2001).

Die Verteilungswirkungen der SAP lassen sich mit Hilfe der *Absorptionsgleichung* demonstrieren. Die Ausgangslage ist durch Zahlungsbilanzungleichgewichte und Budgetdefizite gekennzeichnet. Eine Verbesserung der Leistungsbilanz kann über eine Verringerung der inländischen Absorption (staatliche und private Investitionen und Konsumtion) erfolgen bzw. über die Steigerung des Sozialprodukts durchgesetzt werden. Eine langfristige Verbesserung wird also über das Wachstum von Einkommen (Y) angestrebt. Dieses lässt sich oft kurzfristig nicht realisieren, so dass die inländische Absorption reduziert werden muss. Das kann auf Seiten der Investitionen oder der Konsumtion oder durch eine Mischung von beiden erfolgen. Werden die Investitionen und der produktive Konsum (Gesundheit und Bildung) verringert, wirkt dies gegen die wesentlichen Ziele der Strukturanpassung, nämlich die Wohlfahrt zu erhöhen (ΔY), das heißt es müssen die unproduktiven staatlichen Konsumausgaben reduziert werden (wie die Militärausgaben oder die Beschäftigung im öffentlichen Dienst).

Eine Senkung der Absorption kann das Leistungsbilanzdefizit verringern a) über eine verringerte Importnachfrage, b) über die Verringerung der Nachfrage nach inländischen Gütern, so dass mehr Güter für den Export zur Verfügung stehen. Drittens (c) lässt sich eine Senkung des Leistungsbilanzdefizits auch über die Abwertung der Währungen erzielen, denn diese verbilligt die inländischen Güter im Vergleich zur ausländischen Konkurrenz. Das Problem liegt darin, dass eine Stabilisierung sofort einen Nachfragerückgang verursacht, und es entstehen hohe Anpassungskosten für Beschäftigung und Einkommen. Politische und gesellschaftliche Auseinandersetzungen sind bei diesen Wirkungsketten die Folge. Noch problematischer wird es, wenn die SAP aufgrund struktureller Probleme nicht einmal langfristig zu Wohlfahrtseffekten führen. Wenn Wachstum ausbleibt bzw. nicht nachhaltig ist, müssen weitergehende Maßnahmen – zusätzlich zu den reinen SAP und Stabilisierungsmaßnahmen – ergriffen werden. Dies war eine der

zentralen Forderungen im Konzept der »menschlichen Entwicklung« von UNICEF (Cornia/Jolly/Stewart 1989). Vor diesem grundlegenden Dilemma stehen fast alle afrikanischen Länder, die seit den 1970er Jahren kaum ein Wachstum des Bruttoinlandsprodukts und meistens sogar sinkende Pro-Kopf-Einkommen aufweisen (zu den grundlegenden makroökonomischen Entwicklungen siehe Tarp 1993).

Als wichtige Stabilisierungserfolge der SAP lassen sich bislang herausstreichen: Die Senkung der Inflationsrate, die Reduktion des Haushaltsdefizits/BIP, die Aufhebung staatlicher Preiskontrollen, das Nichtabweichen vom offiziellen Wechselkurs und Parallelwechsellkurs und die Erhöhung der Exporte durch realistische Wechselkurse. Stabilisierung ist aber nicht mit nachhaltigem Wachstum gleichzusetzen. Sehr häufig ist durch Stabilisierungsmaßnahmen ein Gleichgewicht auf niedrigem Niveau entstanden, das heißt, die Investitionsquote steigt nicht an, die industrielle Produktion kann zurückgehen, und die Wachstumsraten des BIP sind zu gering, um aus der Stabilitätsfalle herauszutreten. Zudem folgen auf Exportsteigerungen häufig abrupte und lange Phasen mit sehr niedrigen Preisen und $-\Delta X$. Budgetkrisen und Zahlungsbilanzungleichgewichte sind die Folgen. Aufgrund einer zu geringen nationalen Sparquote besteht dann die Notwendigkeit, Kapital in Form von Entwicklungshilfe oder ausländischen Direktinvestitionen zu importieren. So geraten viele Länder mit Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogrammen auch in eine tiefgreifende Verschuldungskrise.

Aus all diesen Gründen müssen die SAP um zentrale Anforderungen ergänzt werden, vor allem um die Verbindungen von der Makroebene zu den Akteuren der Mikroebene (Unternehmen, Farmer, etc.) herzustellen. Es geht also nicht nur um die Rahmenbedingungen, um Humankapitalentwicklung und Institutionen (wie sie im Post-Washington-Konsens vertreten werden), und um eine neue entwicklungsorientierte Rolle des Staates, sondern auch um neue Ansätze in der Armutsbekämpfung und der Industrie- und Außenhandelspolitik.

Zwei Beispiele machen die Schwächen gegenwärtiger Strategien deutlich: *Schulbildung für alle* ist sicherlich wünschenswert und auch ein intrinsisches Gut (vgl. Sen 2001, der ein Konzept von Entwicklung vertritt, das über rein ökonomische Aspekte hinausgeht), aber es gibt keinen Automatismus zu mehr Wachstum durch Bildung. Denn nicht alle Schulabgänger werden eine Beschäftigung bzw. einen Ausbildungsplatz finden, nur weil sie lesen oder schreiben können, wengleich sich ihre Chancen grundsätzlich durch Ausbildung verbessern (zur Bedeutung der Bildung für Wachstum siehe Gundlach 1995; Michaelowa 2001). Verbesserte Ausbildung bedarf deshalb auch eines Konzepts zur Schaffung von Arbeitsplätzen, beispielsweise durch Berufsbildung, Förderung und Anreizsysteme für Unternehmen und Farmen. Diese systematischen Beziehungen werden im Post-Washington-Konsens ausgeblendet.

Auch *Währungsabwertung und Liberalisierung des Handels* scheinen auf den ersten Blick wünschenswert (und in vielen Studien wird auch ein plausibler Bezug zur Wachstumsdynamik hergestellt), aber durch Währungsabwertungen verteuern sich die Importkosten und damit auch die Fähigkeit zum Export. Gerade in Niedrigeinkommensländern (Gruppen C und D), die besonders stark auf Importe von Investitionsgütern und Vorprodukten angewiesen sind, treten dann negative Effekte auf, wenn es keinen Kompensationsmechanismus gibt, beispielsweise in Form von zollfreier Einfuhr von Importgütern, die in der Exportproduktion verwendet werden. Auch wenn die Senkung der Export- und Importzölle die Folgen der Währungsabwertung kompensiert, gibt es keinerlei Sicherheit, dass sich durch die Liberalisierung der Währung und die Reduktion der Handelszölle die Exporte tatsächlich erhöhen. Die Fähigkeit zum Export hängt nämlich vor allem von der *Produktionsstruktur* und der Lage der Unternehmen und Farmen ab. In Ländern mit einer entwickelten Industriestruktur können Liberalisierungen viel eher Anreize für eine wettbewerbsfähige Produktion und Export geben, bei der Mehrheit der Entwicklungsländer sind solche Bedingungen jedoch nicht gegeben. Exportfarmer können sie nutzen, weil sie nun leichter auf dem Weltmarkt agieren können. Industrieunternehmen hingegen sind häufig nicht in der Lage, sich den Herausforderungen zu stellen und sie verschwinden. Es können also Nebeneffekte auftreten, die durch eine selektive Industrie- und Handelspolitik vermindert werden könnten (Rodrik 1998, 1999).

3. Armutsbekämpfung durch produktive Investitionen

Wie kann eine Strategie für nachhaltige Armutsbekämpfung, Wachstum und Entwicklung ausgestaltet werden? Zur Armutsbekämpfung ist Wachstum nötig. Bei nicht vorhandenem Wachstum lässt sich Armut kaum reduzieren, es sei denn, es gibt Spielraum für Umverteilung von Einkommen und Vermögen (beispielsweise Landrechte für die armen Bauern). Wenn aber Wirtschaftswachstum, das über dem Bevölkerungswachstum liegen muss, Voraussetzung für Armutsbekämpfung und Beschäftigung ist, dann stellt sich die Frage, wie damit die Armut am besten reduziert werden kann. Hier gibt es seit mehr als vierzig Jahren einen beständigen Wandel und eine Wiederkehr der Argumente. Die Weltbank hat erst nach Jahren der Kritik zur Kenntnis genommen, dass sich in der Strukturanpassung die sozialen Probleme verstärken. Zuletzt wurde immer häufiger eine *Pro-Poor-Growth-Strategie*, also Konzepte der direkten Bekämpfung der Armut, verfolgt (siehe die Übersicht über die Diskurse seit 2000 von Stephan Klasen 2002).

Pro-Poor-Growth bedeutet eine Abkehr vom alten *Trickle down-Konzept* der 1950er und 1960er Jahre und geht damit über das Argument der Weltbank-Ökonomen Dollar/Kraay (2002) hinaus, wonach das Einkommen der Armen sich im Verhältnis eins zu eins mit dem Wachstum des BIP entwickeln soll (»growth is

good for the poor«). Pro-Poor-Growth ist eine Strategie, die zugunsten der Armen agiert und damit ihre Armut reduzieren hilft. Sie erfordert die Beseitigung des institutionellen und politischen Bias gegen die Armen. Der mittlerweile feststellbare Konsens in der Pro-Poor Strategie lässt sich wie folgt zusammenfassen (Klasen 2002):

- Schlechte Regierungsführung, Korruption und politische Instabilität behindern Investitionen, Wachstum und Armutsreduktion.
- Die Entwicklung des Privatsektors wird als Kern für Wachstum, Beschäftigung und Armutsreduktion gesehen. Capacity Building, Finanzsysteme, Mikrofinanzierung und der Dialog von Staat und lokalem Privatsektor können wichtige Impulse geben.
- Die lokale politische Ökonomie gilt als grundlegend für eine Erfolgsstrategie. Pro-poor Koalitionen sind erforderlich, um das Konzept der Armutsbekämpfung umsetzen zu können. Als wesentlich werden Dialog, Empowerment der Armen (vor allem der Frauen) und die Einbringung lokaler Forschungsinstitutionen angesehen.

Was die geeignete Strategie für *Handel und Industrie* angeht, gehen die Meinungen stark auseinander. Dissens besteht vor allem da, wo es um eine pro-aktive Industrie- und Handelspolitik geht. Strukturalisten und Post-Strukturalisten (Weiss 1995; Taylor 1998; siehe auch Adelman 2000; Hoff/Stiglitz 2001) sehen vor allem im industriellen Bereich Handlungsbedarf und verweisen auf die erfolgreichen Aufholnationen der letzten vier Jahrzehnte, wie China und Korea, die über gesteuerte Interventionen in den Markt die lokalen Möglichkeiten viel besser ausgelotet haben als »reine Liberalisierer«. Für eine Handelsstrategie hat Dani Rodrik (1999) Verbote und Gebote (*Do's and Don'ts*) formuliert, wozu er beispielsweise die Entmonopolisierung des Handels, keine zu hohe Besteuerung des Exports und Zugang zu zollfreien Importgütern für Exporteure zählt. Zugleich entwirft er ein Modell einer pro-aktiven Handelspolitik. Rodrik geht aber davon aus, dass Export eine gut entwickelte Produktion benötigt. Diese zu schaffen, sei die eigentliche Aufgabe des Staates. Sobald diese Industrie existiere, könne mit Hilfe von Anreizsystemen auch exportiert werden. Wirtschaftspolitik solle sich daher auf das Wachstum von Unternehmen und deren Produktion und nicht auf den Export konzentrieren, denn die Nutzen des Exports würden überschätzt. Diese Position ist umstritten: Während Rodrik stärker auf die Entwicklung der Ausgangsbedingungen rekurriert, bleibt die Weltbank dabei, dass Wachstum durch Export stimuliert werden kann.

4. Strukturelle Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum

Die bisherige Darstellung hat gezeigt, dass die aus Washington gesteuerten Reformen einer großen Mehrzahl von Ländern, vor allem jenen in Gruppe C und

D, wenig Zukunftsperspektive gewiesen haben. Neuere wirtschaftswissenschaftliche Theorien vermögen zu zeigen, wodurch nachhaltiges Wachstum zustande kommt. Zu diesen Theorien gehören die endogene Wachstumstheorie, die neue geographische Ökonomie und die neo-schumpeterianische Ökonomie, um nur einige wesentliche Ansätze zu nennen. Alle diese Wirtschaftstheorien betonen besondere Aspekte für Wirtschaftswachstum. Ich fasse sie unter dem Begriff *post-strukturalistische Wettbewerbskonzepte* zusammen, denn sie stehen in Widerspruch sowohl zu den Konzepten des Post-Washington-Konsens als auch zu den alten strukturalistischen Ansätzen, die vor allem auf den Staat und eine importsubstituierende Industrialisierung gesetzt haben.

Das *Krugman-Modell der ökonomischen Geographie* (Krugman 1991; modelltheoretische Weiterentwicklung von Fujita/Krugman/Venables 1999) weist nach, dass externe Effekte von Ökonomie am besten in städtischen Agglomerationen bzw. regionalen Ballungsgebieten entstehen. In dieser Sicht stimuliert die lokale Kaufkraft die Ansiedlung von Industrien, die Zuwanderung von Arbeitskräften und die Herausbildung von Forschungsinstitutionen. Im Zuge der weiteren Integration von Ökonomien, die zu einer Senkung der Handels- und Transaktionskosten führt, gewinnen jene Länder, die a) über einen großen Nachfragemarkt verfügen, wodurch die Arbeitsteilung größer wird und steigende Produktivitäten realisiert werden können, und b) diese durch eine aktive Wirtschaftspolitik Entwicklungseffekte verstärken. Die *endogene Wachstumstheorie* verdeutlicht die Rolle von Humankapital, Forschung und Entwicklung (F&E). Demnach können vor allem Länder mit entwickeltem Humankapital und F&E steigende Skalenerträge, also Wachstum, realisieren. Die Divergenz zwischen entwickelten und nicht-entwickelten Länder kann dadurch noch größer werden; besonders Länder in den weltwirtschaftlichen Randzonen sind davon negativ betroffen. Für Wachstumsprozesse spielen zudem *Institutionen und Sozialkapital* eine wesentliche Rolle. Nach Abigail Barr (2002) sind soziale und wirtschaftliche Netzwerke, die einem Innovationsnetzwerk ähneln, am besten geeignet, Wachstum zu generieren. Gerade Unternehmen mit Zugang zu formalen Institutionen, entwickelten Technologien und weiter entfernten Märkten sind in solche Innovationsnetzwerke involviert und fördern das betriebliche Wachstum. Von Bedeutung ist ferner ein innovatives Unternehmertum, wie es *neo-schumpeterianische Wirtschaftstheorien* seit einigen Jahren verdeutlichen. Demnach führt ein Unternehmer ständig Innovationen ein, um seine Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen. Lernen und Wissen spielen eine entscheidende Rolle, sie sind Voraussetzung für diese endogene – im Unternehmen entstehende – Innovations- und Imitationsfähigkeit. Den Selektionsmechanismus bildet der Markt, nicht-wettbewerbsfähige Unternehmen scheiden aus. Diese Ansätze Schumpeters zur Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen wurden von Michael Porter aufgenommen, ebenso im Konzept des systemischen

Wettbewerbs (vgl. Porter 1990; Meyer-Stamer 2002; Bass 2003). Auch die Ideen eines nationalen bzw. regionalen Innovationssystems nehmen hier ihren Anfang.

Wie wird Wettbewerbsfähigkeit erreicht? Bei Porter (1990) geht es darum, die langfristige Überlebensfähigkeit eines Unternehmens sicherzustellen. Ein komparativer Vorteil eines Unternehmens entsteht zum einen durch Kosten- bzw. Preisvorteile und zum anderen durch das Produkt, das sich durch besondere Eigenschaften, eine gute Qualität, Design oder Serviceleistung auszeichnet. Die Strategie der Produktdifferenzierung ermöglicht Wettbewerbsvorteile höheren Grades. In Porters Modell spielen folgende Bestimmungsfaktoren eine Rolle: die Ausstattung mit Produktionsfaktoren wie Arbeitskräfte, Infrastruktur u.a., die Inlandsnachfrage zur Stimulierung von Investitionen und Innovationen in einzelnen Branchen und Produktsegmenten, verwandte und Zuliefererbranchen (räumlich konzentrierte Branchen in Form von industriellen Clusters rufen positive Externalitäten hervor), die Firmenstrategie, die Eigentumsstruktur und die Motivation von Eigen- und Fremdkapitalgebern.

Die Vertreter der *systemischen Wettbewerbsfähigkeit* (vgl. Meyer-Stamer 2002) hingegen sehen im kohärenten Zusammenwirken von vier Ebenen eine wesentliche Neuerung. Nach diesem Ansatz ist es unzureichend, nur die Mikroebene von Unternehmen bei der Wettbewerbsfähigkeit von Nationen und Regionen zu betrachten. Auch die Makroebene, d.h. die Zinspolitik, die Wechselkurspolitik, Haushalts- und Außenhandelspolitik des Staates, die Metaebene (Normen, Kultur) und die Mesoebene (Institutionen) sind relevant. Die Mesoebene bildet die zentrale Kategorie der Konzepts des systemischen Wettbewerbs. Mesopolitik zielt auf spezifische Gruppen von Wirtschaftsobjekten, beispielsweise wird durch Industriepolitik eine Gruppe von Unternehmen unterstützt, Technologiepolitik stimuliert die Ansiedlung von Investoren. Die Mikroebene benötigt nach diesem Konzept Unternehmen, die sich als »lernende Unternehmen« begreifen, um so die Produktivität und auch die Qualität der Produkte zu heben. Für die Unternehmen kommt es darauf an, einen strategischen Wettbewerbsvorteil zu erringen. Netzwerke von Unternehmen, sei es in Form von Clusters und Einbindung in globale Wertschöpfungsketten, können die kollektiven Lernprozesse in einer Region anregen. Auf diese Weise kann kollektive Effizienz entstehen (vgl. Schmitz 1999). Wie es möglich ist, dass die Mesoebene, also die Institutionen, ihre Aufgabe der Stärkung der strukturellen Wettbewerbsfähigkeit wahrnehmen, lässt sich grundlegend nicht beantworten. Es gibt nur Beispiele, wie es funktioniert hat, so die Förderung der Biotechnologie in Chile oder die Stärkung von industriellen Clusters in verschiedenen Ländern (vgl. Aufsätze in Kappel/Dornberger/Meier/Rietdorf 2003). Die bisherigen Forschungen aus dem Umfeld des systemischen Wettbewerbs sind allerdings empirisch zu wenig unterfüttert und weisen zugleich theoretische Schwächen auf (vgl. Kappel 2003a).

Verbindet man die o.g. Wettbewerbsansätze mit den Erkenntnissen der neueren Wirtschaftstheorien, so lässt sich als Ergebnis festhalten, dass sich strukturelle Wettbewerbsfähigkeit aus einem Gesamtsystem mikroökonomischer nationaler Anpassungsmechanismen zusammensetzt (Köppen 1998). Eine wesentliche Erfolgsbasis von Unternehmen stellt dabei die produktive und technologische Infrastruktur, die Effizienz, mit der jedes Land seine Ressourcen durch Institutionen und Sozialkapital steigert, sowie ein makro-ökonomisches Anreizsystem zur Mobilisierung der Produktivkräfte dar. Dies gelingt in jenen Ländern am besten, die über eine ausreichend große Nachfrage und Größenvorteile verfügen, die Transaktionskosten senken, eine Forschungs- und Innovationsstruktur aufweisen, die die erforderlichen spill overs ermöglicht, und die horizontal und vertikal so vernetzt ist, so dass ökonomische Externalitäten entstehen. Die Erkenntnisse der dargestellten Wirtschaftsstrategien und die der Wettbewerbsstrategien verdeutlichen, dass der Staat im Sinne der post-strukturalistischen Wettbewerbsfähigkeit eine pro-aktive Wirtschaftspolitik zugunsten von Unternehmertum verfolgen sollte, damit nachhaltiges Wirtschaftswachstum möglich ist. Dazu gehören vor allem Humankapitalentwicklung, F&E und die Unterstützung von Innovationsnetzwerken. So können externe Effekte und Synergien entstehen, die die Basis für industrielle Produktion verbessern helfen.

Welche Konsequenzen lassen sich aus den bisherigen Erkenntnissen für die wirtschaftlichen Perspektiven der Länder in den Gruppen A-D ziehen?

- A. *Konvergenzländer* zeichnen sich durch pro-aktive Wirtschaftspolitik, Investitionen in F&E, Hebung des Bildungsstandards, innovatives Unternehmertum, Öffnung der Märkte aus, und sind zur OECD-Welt aufgestiegen. Sie sind strukturell wettbewerbsfähig geworden und haben ihre Armutsprobleme weitgehend reduziert. Das heißt natürlich nicht, dass sie keine Beschäftigungsprobleme aufweisen. Diese unterscheiden sich jedoch grundlegend von den Ländern der drei anderen Gruppen.
- B. *Catching up-Länder* folgen der ersten Gruppe durch staatliche Interventionen in die Industrie (Förderkonzepte, Exportsubventionen), sie investieren in Bildung und Forschung, ziehen hohe Auslandsdirektinvestitionen an und haben durch intern und extern induzierte Investitionssprünge in den letzten Jahrzehnten hohe Wachstumsraten realisieren können. Sie sind aber durch starke Ungleichheiten, häufig unzureichende Transformationen zu moderner Marktwirtschaft, große Beschäftigungsprobleme und strukturelle Armut gekennzeichnet.
- C. In der Gruppe der *Ricardoländer* ist die Armut weit verbreitet. Eine Nachfrage nach ausgebildeten Arbeitskräften besteht nur im Rohstoffsektor. Investitionen in die Bildung bleiben gering. Das innovative Unternehmertum ist klein. Die Unterschiede zwischen Armen und Reichen sind besonders gra-

vierend (hoher Gini-Koeffizient). Industrialisierungsprozesse durch ISI sind wenig erfolgreich gewesen. Externe Schocks treten häufig auf. Der informelle Sektor ist groß, aber er akkumuliert kaum.

- D. Die *isolierten Ökonomien* sind aufgrund hoher Transaktionskosten, geringer Wirtschaftsleistung, geringer Integration in die Weltwirtschaft und mangelnder Kapitalakkumulation kaum in der Lage, Armut zu reduzieren. Sie hängen sehr stark von Entwicklungshilfe ab, ohne dass diese Impulse für nachhaltiges Wirtschaftswachstum geben kann.

Nachhaltiges Wachstum lässt sich in den Gruppen C und D nur schwer realisieren. Wie diese Länder aus ihrer strukturellen Instabilität heraustreten können, ist in der Entwicklungsforschung bislang weitgehend unklar. Die Strategie der importsostituierenden Industrialisierung, aber auch Marktliberalisierung haben es nicht vermocht, Wachstum zu sichern und strukturelle Instabilität zu beseitigen. Durch die Transformation des ländlichen Raumes und die hohe Abwanderung der Menschen in die Städte wurden Armuts- und Beschäftigungsprobleme verschärft. Ob der informelle Sektor, in dem die meisten Menschen überleben müssen, die Basis für ein endogenes Wirtschaftswachstum darstellt, ist bislang nicht erwiesen (Ranis/Stewart 1999).

5. Schluss

Die Weltbank-Konzepte haben sich im Laufe der letzten Jahre stark verändert, ihre Anreizsysteme greifen jedoch zu kurz. Unternehmen investieren nur dann, wenn sie ein gutes makroökonomisches Umfeld vorfinden, es Anreizsysteme gibt (wie beispielsweise Exportförderung, selektive Schutzmassnahmen mit Anreizcharakter, Aufbau von regionalen und sektoralen Innovationssystemen) und wenn ein institutionelles Umfeld wirksame Impulse gibt. Die von Weltbank und IWF verfolgten Strategien des Post-Washington-Konsens sind kaum geeignet, nachhaltige Armutsreduzierung zu erwirken. Ob die neue Strategie des Pro-Poor-Growth den Durchbruch bringt, muss sich noch erweisen. Meine Darlegungen gehen in eine andere Richtung. Sie sollten zeigen, dass mit einer post-strukturalistischen Wettbewerbskonzeption wahrscheinlich bessere Ergebnisse erzielt werden können. Die Forschungen in diesem Bereich stehen allerdings erst am Anfang.

Literatur

- Adelman, Irma. 2000. »Fifty Years of Development: What Have We Learned?« Paper presented at Annual Bank Conference on Development Economics, Europe 2000, 26-27 June, 2000, Paris.
- Barr, Abigail. 2002. »The Functional Diversity and Spillover Effects of Social Capital.« *Journal of African Economies* 11, 1 (2002), 90-113.

- Bass, Hans-Heinrich. 2003. *Relevanz und Implikationen Neo-Schumpeterscher Theorien für die Förderung von Klein- und Mittelunternehmen in Entwicklungsländern*. In: Klein- und Mittelunternehmen in Entwicklungsländern. Die Herausforderungen der Globalisierung, Hg. Robert Kappel/Utz Dornberger/Michaela Meier/Ute Rietdorf, Hamburg: Deutsches Übersee-Institut, 25-43.
- Cornia, Giovanni Andrea, Richard Jolly, Francis Stewart. 1989. *Anpassung mit menschlichem Gesicht*. Bielefeld: Luther Verlag.
- Dollar, David, Aart Kraay. 2002. »Growth is Good for the Poor.« *Journal of Economic Growth* 7 (2002), 195-225.
- Fields, Gary S. 2001. *Distribution and Development*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Fujita, Masahisa, Paul Krugman, Anthony J. Venables. 1999. *The Spatial Economy. Cities, Regions, and International Trade*. Cambridge, Mass./London: MIT Press.
- Gottwald, Klaus, Hans-Rimbert Hemmer. 1998. »Entwicklungsländer im Zeitalter der Globalisierung: Regionale Trends und wirtschaftspolitische Empfehlungen.« *Entwicklungsökonomische Diskussionsbeiträge*, No. 26(1998), Gießen.
- Gundlach, Erich. 1995. »The Role of Human Capital in Economic Growth.« *Weltwirtschaftliches Archiv* 131 (1995), 383-402.
- Hoff, Carla, Joseph E. Stiglitz. 2001. *Modern Economic Theory and Development*. In: *Frontiers of Development Economics*, Eds. Gerald M. Meier/Joseph E. Stiglitz, Oxford: World Bank und Oxford University Press, 389-459.
- Kappel, Robert. 2001. *Catching-Up mittelfristig kaum möglich: Begründungen für die langanhaltende Wachstumsschwäche in Afrika*. In: *Entwicklungsperspektiven von Niedrigeinkommensländern*, Hg. Renate Schubert, Berlin: Duncker & Humblot (Schriften des Vereins für Socialpolitik), 87-115.
- Kappel, Robert. 2002. »Unsubstantiated Optimism. The World Bank in Africa: New challenges and concepts.« Paper Presented at the Conference on »Africa and the Great Powers: Challenges and Policy Responses«, Centre for Development Research, Copenhagen, 21-23 April, 2002.
- Kappel, Robert. 2003a. *Globalisierung und Anpassung der Klein- und Mittelunternehmen aus Entwicklungsländern*. In: *Klein- und Mittelunternehmen aus Entwicklungsländern*, Hg. Robert Kappel/Utz Dornberger/Michaela Meier/Ute Rietdorf, Hamburg: Deutsches Übersee-Institut, 1-24.
- Kappel, Robert. 2003b. »Kirschen und Kerne. Mehr Wohlstand für die Entwicklungsländer durch die Liberalisierung des Weltmarktes?« Positionspapier für Workshop des Beirats der Stiftung Entwicklung und Frieden »Entwicklung: Mythos oder realistisches Politikziel? Zwischen Kernaufgaben und globaler Politikgestaltung«, 24.-25. Januar 2003, Bremen.
- Kappel, Robert, Utz Dornberger, Michaela Meier, Ute Rietdorf, Hg. 2003. *Klein- und Mittelunternehmen in Entwicklungsländern. Die Herausforderungen der Globalisierung*. Hamburg: Deutsches Übersee-Institut.
- Klasen, Stephan. 2002. »In Search of the Holy Grail. How to Achieve Pro-Poor Growth?« Unp. Paper.

- Köppen, Margit. 1998. *Strukturelle Wettbewerbsfähigkeit von Volkswirtschaften*. Marburg: Metropolis.
- Krugman, Paul R. 1996. *Development, Geography, and Economic Theory*. Cambridge, Mass/London: MIT Press.
- Meyer-Stamer, Jörg. 2002. »Was ist Meso? Systemische Wettbewerbsfähigkeit.« INEF Report 55, Duisburg.
- Michaelowa, Katharina. 2001. *Die Bedeutung von Bildung in Niedrigeinkommensländern*. In: *Entwicklungsperspektiven von Niedrigeinkommensländern*, Hg. Renate Schubert, Berlin: Duncker & Humblot (Schriften des Vereins für Socialpolitik), 127-152.
- Nunnenkamp, Peter. 1998. »Wirtschaftliche Aufholprozesse und 'Globalisierungskrisen' in Entwicklungsländern.« Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 328, Kiel.
- Porter, Michael. 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. London: Macmillan.
- Ranis, Gustav, Frances Stewart. 1999. »V-Goods and the Role of the Urban Informal Sector in Development.« *Economic Development and Cultural Change* 47, 2 (1999), 259-288.
- Rodrik, Dani. 1998. »Why is Trade Reform so Difficult in Africa?« *Journal of African Economies* 7, Suppl. 1 (1998), 43-69.
- Rodrik, Dani. 1999. *The New Global Economy and Developing Countries. Making Openness Work*. Washington, D.C.: ODC.
- Rodrik, Dani. 2000. *Grenzen der Globalisierung*. Frankfurt/Main: Campus Verlag.
- Sachs, Jeffrey. 2000. »Globalization and Patterns of Economic Development.« *Weltwirtschaftliches Archiv* 136, 4 (2000), 579-600.
- Sen, Amartya. 2001. *Ökonomie für den Menschen*. München: Carl Hanser Verlag.
- Schmitz, Hubert. 1999. »Collective Efficiency and Increasing Returns.« *Cambridge Journal of Economics*, 23, 4 (1999), 465-483.
- Senghaas, Dieter. 1982. *Von Europa lernen*. Frankfurt/Main: Suhrkamp Verlag.
- Stiglitz, Joseph E. 1998. *An Agenda for Development in the Twenty-First Century*. In: Annual World Bank Conference on Development Economics 1997, eds. Boris Pleskovic/Joseph E. Stiglitz, Washington, D.C.: World Bank, 17-31.
- Tarp, Finn. 1993. *Stabilization and Structural Adjustment. Macroeconomic Frameworks for Analysing the Crisis in sub-Saharan Africa*. London/New York: Routledge.
- Taylor, Lance. 1998. *Growth and Development Theories*. In: *New Theories in Growth and Development*, Eds. F. Coricelli/M. di Matteo/F. Hahn, Basingstoke, Houndmills: Macmillan, 175-224.
- Walz, Uwe. 1999. *Wissensakkumulation, endogenes Wachstum und Implikationen für Entwicklungstheorie und -politik*. In: *Neue Wachstums- und Außenhandelstheorie. Implikationen für die Entwicklungstheorie und -politik*, Hg. Renate Schubert, Berlin: Duncker & Humblot (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 269), 59-82.
- Weiss, John. 1995. *Economic Policy in Developing Countries*. London/New York: Prentice Hall.

Abstracts

In this article it is argued that the implementation of structural reform programmes designed by the international finance institutions cannot reduce poverty efficiently. This is because the World Bank's strategies of liberalisation, stabilisation and structural reforms have not done enough in order to enhance the structural basis for sustainable growth. The author discusses the theoretical limits of the programmes which ignore the heterogenous starting points and internal conditions of developing countries. Consequently, practical outcomes of the structural adjustment policy may be very diverse. The author figures that new concepts of post-structural competitiveness are more likely to generate sustainable growth, higher employment and poverty reduction. These concepts are based on new economic theories, including endogenous growth theory, new geographic economics, and neo-Schumpeterian evolutionary economics.

In diesem Beitrag wird die Auffassung vertreten, dass Armut in der Weltgesellschaft mit den Stabilisierungsprogrammen und Strukturanpassungsreformen der Weltbank nicht wirksam reduziert werden kann. Um dies realisieren zu können, bedarf es eines Instrumentariums, das über die Maßnahmen des Washington- und Post-Washington-Konsens hinausgeht. Der Autor diskutiert die strukturellen Grenzen der wirtschaftstheoretischen Grundannahmen und die Folgewirkungen der Strukturanpassungsprogramme (SAP) in der Praxis, die angesichts der heterogenen Ausgangsbedingungen und internen Strukturen der Entwicklungsländer sehr unterschiedlich wirken. Die Schlussfolgerung lautet, dass post-strukturalistische Wettbewerbskonzepte besser geeignet sind, nachhaltig Beschäftigung zu sichern und Armut zu bekämpfen. Dieses Konzept geht von neuen ökonomischen Ansätzen, wie endogener Wachstumstheorie, neuer geographischer Ökonomie und neo-schumpeterianischer Ökonomik, aus.

Robert Kappel, Universität Leipzig, Institut für Afrikanistik
Beethovenstr. 15, D-04107 Leipzig
E-mail: kappel@rz.uni-leipzig.de