

Univ.-Prof. Dr. Helmut Wagner

# Modul 31841

## Globalisierung und internationale Wirtschaftsbeziehungen

Kurs 41821  
Globalisierung und Entwicklungspolitik  
Kurseinheit 1:  
Entwicklungspolitik

### LESEPROBE

Fakultät für  
**Wirtschafts-  
wissenschaft**

Der Inhalt dieses Dokumentes darf ohne vorherige schriftliche Erlaubnis durch die FernUniversität in Hagen nicht (ganz oder teilweise) reproduziert, benutzt oder veröffentlicht werden. Das Copyright gilt für alle Formen der Speicherung und Reproduktion, in denen die vorliegenden Informationen eingeflossen sind, einschließlich und zwar ohne Begrenzung Magnetspeicher, Computerausdrucke und visuelle Anzeigen. Alle in diesem Dokument genannten Gebrauchsnamen, Handelsnamen und Warenbezeichnungen sind zumeist eingetragene Warenzeichen und urheberrechtlich geschützt. Warenzeichen, Patente oder Copyrights gelten gleich ohne ausdrückliche Nennung. In dieser Publikation enthaltene Informationen können ohne vorherige Ankündigung geändert werden.

Liebe Studierende,

die vorliegende "Leseprobe" soll Ihnen einen Einblick in das Modul „**31841 Globalisierung und internationale Wirtschaftsbeziehungen**“ ermöglichen.

Das **B-Modul „31841 Globalisierung und internationale Wirtschaftsbeziehungen (6 SWS)“** besteht aus den folgenden Kursen:

**41820 Außenwirtschaftstheorie und -politik (2 SWS)**

Kurseinheit 1 „Reale Außenwirtschaftstheorie“

Kurseinheit 2 „Monetäre Außenwirtschaftstheorie“

Kurseinheit 3 „Übungen zur Monetären Außenwirtschaftstheorie“

Kurseinheit 4 „Theorie der internationalen Politikkoordination“

**41821 Globalisierung und Entwicklungspolitik (4 SWS)**

Kurseinheit „Globalisierung“

Kurseinheit „Entwicklungspolitik“

Kurseinheit „Begleittext und Übungen“

Die folgenden Seiten sind dem Kurs „**41821 Globalisierung und Entwicklungspolitik, Kurseinheit „Globalisierung**“ entnommen.

# Inhaltsverzeichnis

ABBILDUNGS- UND TABELLENVERZEICHNIS .....VII

EINIGE ABKÜRZUNGEN .....VII

## 1. TEIL: GRUNDLAGEN ..... 1

### 1. KAPITEL: BEGRIFFE UND KONZEPTIONELLE GRUNDLAGEN .....1

#### I. Definitionen und Abgrenzungen ..... 1

##### 1. Entwicklung ..... 1

###### 1.1 Definition ..... 1

###### 1.2 Abgrenzung: Wachstum und Entwicklung ..... 2

##### 2. Entwicklungsländer ..... 4

###### 2.1 Definition ..... 4

###### 2.2 Abgrenzungsprobleme ..... 5

###### 2.3 Postkommunistische Transformationsländer ..... 6

##### 3. Entwicklungspolitik ..... 7

###### 3.1 Definition ..... 7

###### 3.2 Abgrenzungen ..... 8

#### II. Funktionsbegründungen internationaler Entwicklungspolitik ..... 9

##### 1. Funktionsbegründungen aus Sicht der Geberländer ..... 9

###### 1.1 Altruismus ..... 9

###### 1.2 Eigennutzorientierung ..... 11

##### 2. Funktionsbegründungen aus Sicht der Empfängerländer ..... 14

#### III. Kosten-Nutzen-Analyse ..... 15

##### 1. Grundsätzliches ..... 16

##### 2. Nutzen- und Kostenelemente internationaler Entwicklungspolitik ..... 18

###### 2.1 Zu den Nutzenargumenten ..... 19

###### 2.2 Zu den Kostenelementen ..... 21

#### IV. Zusammenfassung ..... 24

### 2. KAPITEL: THEORETISCHE GRUNDLAGEN .....27

#### Übersicht ..... 27

#### I. Anhaltende Unterentwicklung ..... 28

##### 1. Empirische Belege ..... 28

###### 1.1 Offensichtliche Beweise ..... 29

1.2 Problemstellung.....	31
2. Erklärungsansätze.....	33
2.1 Außerökonomische Erklärungsansätze .....	34
2.1.1 Klimatheorien.....	34
2.1.2 Sozialpsychologische Theorien.....	35
2.1.3 Modernisierungstheorien.....	35
2.2 Strukturalistische Erklärungsansätze.....	37
2.2.1 Dualismus-Modelle .....	37
2.2.2 Teufelskreis-Modelle .....	39
2.2.3 Bevölkerungstheorien .....	40
2.2.4 Außenhandelstheorien.....	41
2.2.5 Abhängigkeitstheorien .....	43
2.3 Neoklassische Ansätze .....	44
2.3.1 Grundidee und Vorläufer .....	44
2.3.2 Neoklassisches Standardmodell und Konvergenzthese .....	46
2.3.3 „Neue Wachstumstheorie“ .....	47
2.3.4 „Neuere politökonomische Erklärungsansätze“ .....	56
3. Erklärungsansätze im Kontext der „Neuen Wachstumstheorie“ .....	60
II. <i>Unfreiwilligkeit</i> .....	61
1. Freiwilligkeit im Sinne der Präferenzen? .....	62
2. Freiwilligkeit im Sinne mutwilliger (fahrlässiger) Verursachung?.....	64
III. <i>Zusammenfassung</i> .....	65
<b>ANHANG ZUM 2. KAPITEL .....</b>	<b>66</b>

## **2. TEIL: STRATEGIEN UND UMSETZUNGSPROBLEME ..... 81**

### **3. KAPITEL: WIRTSCHAFTSPOLITISCHE AUFLAGENSETZUNGEN ..... 83**

<i>Übersicht</i> .....	83
I. <i>Neoklassisch begründete Auflagenpolitik</i> .....	83
1. Neoklassische Renaissance .....	83
1.1 Umbruch in den 70er und 80er Jahren .....	83
1.2 Inhaltliche Aspekte.....	85
2. Auflagensetzungen .....	86
3. <i>Exkurs</i> : Notwendige „Selbstaufgaben“ der Industrieländer.....	90
II. <i>Die Rolle der Ordnungspolitik</i> .....	91
1. Grundlegende Aspekte .....	91
2. Privatisierung.....	94
2.1 Effizienzbegründung .....	94
2.2 Einschränkungen .....	97

3. Deregulierung und Liberalisierung .....	98
3.1 Plädoyers für Freihandel .....	99
3.2 Erwartete Gewinne aus einer Handelsliberalisierung .....	100
3.3 Einschränkungen: „Neue Handelstheorie“ .....	102
4. Die Lehren aus den 1990er Jahren und die „Post-Washington- Consensus“-Debatte .....	106
<i>III. Die Rolle der Prozeßpolitik</i> .....	111
1. Grundlagenkontroverse .....	111
2. Orthodoxe Strategie .....	117
2.1 Ausgangsproblematik .....	117
2.2 Politikkonsequenzen .....	121
3. Heterodoxe Strategie .....	123
3.1 Strategieunterschied .....	123
3.2 Unterschiede in den theoretischen Ansichten .....	124
3.3 Abwägung/Verbindung .....	126
<i>IV. Die spezifische Rolle der Einkommenspolitik</i> .....	127
1. Einführung .....	127
2. Empirische Erfahrungen .....	128
3. Theoretische Aspekte und Argumente .....	129
4. Praktische Anwendungen und nominelle Ankersetzungen .....	132
<i>V. Zusammenfassung</i> .....	135
<b>ANHANG ZUM 3. KAPITEL</b> .....	<b>137</b>
<b>4. KAPITEL: UMSETZUNGSPROBLEME</b> .....	<b>144</b>
<i>Überblick</i> .....	144
1. Politökonomische Erklärungen .....	146
1.1 Koordinationsprobleme über die Kostenverteilung .....	146
1.2 Strategisches Eigeninteresse der Politiker .....	151
2. Sozio-kulturelle Erklärungen .....	154
2.1 Fehlende institutionelle Infrastruktur .....	154
2.2 Heterogene Präferenzen und Strukturvorstellungen .....	157
<i>I. Zeitstrukturprobleme</i> .....	160
1. Zeitstruktur von Stabilisierungspolitik und Liberalisierungspolitik .....	160
2. Zeitstruktur von Demokratisierung und ökonomischer Liberalisierung/Stabilisierung .....	163
3. Tempo der Reformen .....	167
<i>II. Zur internationalen Koordinierung der Entwicklungspolitik</i> .....	169
<i>III. Zusammenfassung</i> .....	171
<b>LITERATURVERZEICHNIS</b> .....	<b>172</b>

**SACHREGISTER..... 181**

## 2. Teil:

# Strategien und Umsetzungsprobleme

Im Fokus des vorangegangenen Kapitels waren die verschiedenen Unterentwicklungstheorien, wobei dort auch schon die unterschiedlichen Strategieimplikationen aus diesen Theorien abgeleitet wurden. In diesem Kapitel liegt der Schwerpunkt nun auf den Entwicklungsstrategien, die der entwicklungspolitischen Praxis seit den 1980er Jahren zu Grunde liegen. Dabei werden auch die analytischen Grundlagen dieser Strategien herausgearbeitet. Bezeichnend für diese modernen Strategien ist, dass internationale Entwicklungshilfe nur unter bestimmten **wirtschaftspolitischen Auflagen** vergeben wird. Die Auflagensetzung selbst ist begründet durch die im 1. Kapitel erläuterten Eigeninteressen der Geberländer. Die Art der Auflagen dagegen ist durch die jeweils dominierende wirtschaftstheoretische Sichtweise bestimmt. Die inhaltlichen wirtschaftstheoretischen Begründungen für die modernen entwicklungspolitischen Auflagen werden im Folgenden herausgearbeitet.

Es wird sich dabei zeigen, dass sich die modernen entwicklungspolitischen Auflagen an zweierlei orientieren: zum einen an den aus der neoklassischen Theorie der Unterentwicklung folgenden notwendigen Bedingungen für die Überwindung von Unterentwicklung, nämlich der Änderung von ineffizienten Strukturen sowie (soweit möglich) von Zeitpräferenzen. Dies begründet auch die zentrale Betonung der Strukturanpassung in den heutigen Entwicklungsprogrammen. Zum anderen richten sich die Auflagen auf die Vermeidung von unerwünschten negativen Externalitäten für die Geberländer aus den Handlungen der Entwicklungsländer. Insbesondere geht es hierbei darum, die Entwicklungsländer zu einer Änderung ihrer Zeit- und Risikopräferenzen zu bewegen. Letztere sind nämlich nicht als exogen (wie in der neoklassischen Theorie früher unterstellt worden war), sondern als abhängig vom Einkommensniveau zu betrachten. Je ärmer ein Land ist, umso weniger wird es sich leisten können und wollen, 1. auf die kurzfristige Ausbeutung der Natur zu verzichten, oder 2. auf risikobehaftete Entwicklungsstrategien zu verzichten. Dies kann als strategischer Hintergrund für Entwicklungshilfe und insbesondere für die Art der (z.B. umweltpolitischen) Auflagen in der heuti-



gen Entwicklungspolitik angesehen werde.<sup>107</sup> Entwicklungshilfe wäre in diesem Fall ein Mittel, um diese Präferenzen zu ändern und dadurch die genannten negativen Externalitäten abzubauen.

Allerdings wird Entwicklungshilfe nur dann effektiv sein, wenn sie gleichzeitig mit Strukturanpassungsmaßnahmen in den Entwicklungsländern Hand in Hand geht. Letzteres begründet die wirtschaftspolitische Auflagensetzung im Zusammenhang mit Entwicklungshilfe, die im folgenden 3. Kapitel näher besprochen wird.

---

<sup>107</sup> Natürlich gab es immer schon Auflagen im Zusammenhang mit Entwicklungshilfepolitik. Wie in den vorhergehenden Kapiteln beschrieben, waren die zentralen Auflagen in den früheren Jahrzehnten vor allem außenpolitischer Natur sowie wirtschaftlicher Art (z.B. Lieferbindung).

### **3. Kapitel:**

## **Wirtschaftspolitische Auflagensetzungen**

### *Zur Begründung der modernen Entwicklungsstrategien*

### *Übersicht*

Zunächst beschreibe ich in *Abschnitt I* die neoklassische Renaissance der 70er- und 80er-Jahre und ihren Eingang in die Entwicklungstheorie und die entwicklungspolitische Praxis. Anschließend werde ich die moderne Auflagenpolitik konzeptionell und vor allem ökonomisch-inhaltlich analysieren, wobei die ökonomisch-inhaltlichen Auflagen nach den zentralen wirtschaftspolitischen Bereichen der Auflagensetzung gegliedert sind. Wirtschaftspolitik lässt sich - nach einer gebräuchlichen Systematik - in Ordnungspolitik und Prozesspolitik einteilen. In *Abschnitt II* wird die Rolle der Ordnungspolitik und in *Abschnitt III* die Rolle der Prozesspolitik analysiert. Da im Kontext des entwicklungspolitischen Strategiestreits der letzten beiden Jahrzehnte die Rolle der Einkommenspolitik mit im Zentrum gestanden hat, wird sie gesondert (in *Abschnitt IV*) behandelt. Grundsätzlich jedoch kann man auch Einkommenspolitik den Oberbegriffen Ordnungs- und Prozesspolitik zuordnen.<sup>108</sup>

### *I. Neoklassisch begründete Auflagenpolitik*

#### **1. Neoklassische Renaissance**

##### **1.1 Umbruch in den 70er und 80er Jahren**

Die sich in den entwicklungspolitischen Programmen von IWF, Weltbank und OECD-Ländern seit Ende der 70er-Jahre widerspiegelnden Entwicklungsstrategien weisen ganz klar eine neoklassische Renaissance im vorherrschenden wirtschafts- und entwicklungstheoretischen Denkmuster auf. Dagegen sind strukturalistische Theorien weitgehend in den Hintergrund gedrängt worden. Die wissenschaftsimmanente Grundlage hierfür kann in deren impliziten „Ad-hoc“-

---

<sup>108</sup> Siehe näher z.B. Wagner (2008: 5. Kapitel).

Annahmen gesehen werden (siehe hierzu auch schon die entsprechenden Hinweise im 2. Kapitel bei der Darstellung der verschiedenen Unterentwicklungstheorien). Wie an anderer Stelle ausführlich vom Autor dargestellt worden ist,<sup>109</sup> hat sich in dem letzten Jahrzehnt in der Makroökonomie eine Art „neue Revolution“ abgepielt. „Ad-hoc“-Annahmen werden nun als unwissenschaftlich zurückgewiesen. Eine mikroökonomische Fundierung aller (Verhaltens-)Annahmen wird dagegen gefordert. Dies betrifft in der Theorie der Wirtschafts- und hier speziell der Entwicklungspolitik insbesondere die Annahmen über bestimmte Elastizitäten oder Verhaltensstrukturen. Zudem wird die frühere Annahme der Exogenität von Politikinstrumenten nicht mehr akzeptiert, sondern auf eine explizite Modellierung der Endogenität der Politikinstrumente (und des dahinter stehenden Politikverhaltens als ein als rational zu begründendes) gepocht. Hierauf wird noch im Laufe dieses Kapitels näher eingegangen. Auf jeden Fall ist so die traditionelle keynesianische Theorie der Wirtschaftspolitik in den Hintergrund gedrängt worden, die ja auch die Basis der meisten strukturalistischen Ansätze gewesen ist. Seit einigen Jahren ist der Versuch einer Neu- oder Mikrofundierung dieses Ansatzes festzustellen und (zumindest ansatzweise) gelungen - was auch Auswirkungen auf die zukünftige Theorie der Entwicklungspolitik haben dürfte, wie im weiteren Verlauf dieses Kapitels herausgearbeitet werden wird.

Wenn wir von einer neoklassischen Renaissance im Bereich der Theorie der Entwicklungspolitik sprechen, so sollte dabei doch nicht ein wesentlicher Unterschied zu früher übersehen werden. (Dieser Unterschied spiegelt sich vielleicht stärker in der praktischen Anwendung als in der Theorie selbst wider.) So wird die Nichterfüllung der notwendigen Voraussetzungen für Entwicklungspolitik (siehe im 2. Kapitel) in der neoklassischen Wachstumstheorie nicht mehr zwingend als freiwillig angesehen. Sondern es wird zunehmend anerkannt, dass die Kausalität beiderseitig sein kann: d.h., ein gewisser Entwicklungsstand kann die Ursache für die Nichterfüllung der notwendigen Bedingungen sein.

Doch selbst wenn weiterhin auf der Freiwilligkeitsinterpretation von Unterentwicklung beharrt wird,<sup>110</sup> ist durch die Debatte über internationale Politikkoordination der Aspekt ins Zentrum der Betrachtung gerückt, dass es sich bei anscheinend nationalen Problemen in Wirklichkeit um internationale oder besser gesagt um globale Probleme handelt. Das bedeutet im Kontext des Unterentwicklungsproblems: Die Industrieländer sind von der wie auch immer begründeten Unterentwicklung in Entwicklungsländern sehr viel stärker betroffen als sie es früher wahrhaben wollten. Von daher wird verstärkt versucht, Strategien zu entwickeln, um die Unterentwicklung in Entwicklungsländern abzubauen - oder zumindest aber die negativen Externalitäten aus der Unterentwicklung für die In-

---

109 Siehe Wagner (2008).

110 - was die Annahme der Funktionsfähigkeit des Preismechanismus in einer (völlig) offenen Weltwirtschaft voraussetzt.

dustrielländer so gering wie möglich zu halten.<sup>111</sup> Daran knüpfen die weiteren Ausführungen an.

## 1.2 Inhaltliche Aspekte

Bei den modernen Strategien der heutigen Entwicklungsprogramme geht es um die Anbindung von Entwicklungshilfe an ein bestimmtes Politikverhalten der Empfängerländer. Kurz gesagt, umfasst dieses geforderte Politikverhalten folgendes: ein „konsistentes“ wirtschaftspolitisches Programm und die Bereitstellung der für die Entwicklung als notwendig angesehenen Infrastruktur. Letzteres schließt nicht nur ökonomische, sondern auch bestimmte politische und rechtliche Rahmenbedingungen mit ein. Zu letzteren zählen insbesondere Glaubwürdigkeit von Politik, z.B. durch Demokratie und Abbau von Korruption, und vor allem Rechtsicherheit. Was die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen angeht, so wird heutzutage die Einführung einer Marktwirtschaftsordnung als unverzichtbar angesehen.

Die Notwendigkeit marktwirtschaftlicher Ordnungspolitik (und exportorientierter Wachstumsstrategie) als notwendige Voraussetzung für eine erfolgreiche Entwicklungspolitik wird insbesondere seit Ende der 70er-Jahre betont.<sup>112</sup> Dies firmiert auch unter den Begriffen „Liberalisierung“ und „Strukturanpassung.“ Dabei ist die Bedeutung der Ordnungspolitik gestiegen durch das (Wieder-)Entdecken der Relevanz der Angebotsseite in der Makroökonomie und durch die Zeitinkonsistenztheorie und andere „Reaktionen“ im Rahmen der erwähnten „neuen Revolution“ innerhalb der Makroökonomie. Insbesondere durch die Zeitinkonsistenztheorie wie auch durch die konkreten Erfahrungen mit der Strukturanpassungspolitik der achtziger Jahre wurde immer deutlicher, dass es nicht ausreicht, die makroökonomischen Politiken auf das richtige „Maß“ zu setzen, sondern dass es auch darum geht, den *zukünftigen* Kurs der Politiken durch Ordnungs- oder Institutionenpolitik zu stabilisieren. Letzteres ist für die Glaubwürdigkeit eines Politikurses entscheidend. Glaubwürdigkeit wiederum - so die heutige Überzeugung - ist der entscheidende Input im politischen Produktionsprozess.

Folglich kann man inzwischen ohne Bedenken von einem „Primat“ der Ordnungspolitik in der Theorie der Wirtschafts- und Entwicklungspolitik sprechen. Welcher Stellenwert hier noch der Prozesspolitik zufällt, ist umstritten, und wird Gegenstand ausführlicher Betrachtungen in *Abschnitt III* dieses Kapitels sein. Auf

---

<sup>111</sup> Was auch immer die letzte Zielsetzung ist, sind entwicklungspolitische Aktivitäten aus Eigennutzinteressen für die Industrieländer geboten. Dass dies aus Eigennutzinteressen der Industrieländer geschieht, bedeutet jedoch nicht, dass es nicht auch für die Entwicklungsländer Vorteile mit sich bringen kann.

<sup>112</sup> Dies läuft zeitlich parallel mit der Wahl einflussreicher konservativer Regierungen, wie die von Margaret Thatcher in England und die von Ronald Reagan in den USA.

Hinzugefügt werden sollte, dass diese Umorientierung natürlich auch auf Kritik gestoßen ist - auch innerhalb von Teilen der Nationalökonomie; vgl. z.B. Banuri (Hrsg., 1991). Genauer kommen wir hierauf im *Abschnitt II.3* dieses Kapitels zu sprechen.

jeden Fall erkannte man seit Ende der Siebzigerjahre, dass das (Unter-)Entwicklungsproblem mehr strategisch-konzeptioneller und -politischer Art und weniger mechanistischer oder rein machtpolitischer Art ist.

Dementsprechend lautet die Hauptforderung der modernen Entwicklungsstrategie(n), folgende Alternativentscheidungen zu treffen:

- Marktkräfte statt Industriepolitik
- Marktöffnung statt Importsubstitution
- Makroökonomische Regeln statt Diskretionarität.

In den *Abschnitten II bis IV* werden die einzelnen wirtschaftstheoretischen Begründungen näher erläutert und diskutiert. Einige Aspekte zur Auflagen- oder Konditionalitätensetzung sollen aber zuerst behandelt werden.

## 2. Auflagensetzungen

Die zwei wesentlichen Arten, mit denen seit einiger Zeit versucht worden ist, den Entwicklungsländern nahezubringen, dass Entwicklungshilfe nur dann erfolgreich ist, wenn die Empfängerländer ein bestimmtes konsistentes wirtschaftspolitisches Programm sowie gewisse politische und rechtliche Rahmenbedingungen installieren,<sup>113</sup> sind

- (1) (Politik-)Beratung („Überzeugungsarbeit“) und
- (2) Auflagensetzung („Zwang“).

### Zu (1):

Von verschiedenen Seiten wurde verstärkt die Notwendigkeit eines „Politikdialoges“ mit den Entwicklungsländern betont, um dadurch die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe zu erhöhen.<sup>114</sup> Nun ist Politikdialog keineswegs eine völlig neue Erscheinung in der Entwicklungspolitik. Sie wurde schon immer betrieben, vor allem (aus Sicht der Geberländer) unter dem Aspekt der „Beratung.“ Gegen Beratung kann man auch schlecht etwas einzuwenden haben, solange man sie nicht als eine Art „Mogelpackung“ betrachtet, die angeboten wird, um den anderen zu „übertreiben.“ Die Frage ist nur, ob sie hinreichend ist, um die Empfängerländer auch zu den notwendigen Verhaltensänderungen zu veranlassen. Wenn keine Friktionen auf Grund vor allem von Informationsproblemen und Transaktionskosten bestünden, es also auch zu keinen Koordinationsproblemen beim Versuch der In-

---

<sup>113</sup> Man sollte jedoch darauf hinweisen, dass Auflagen nicht nur wirtschaftspolitischer Art sein können/müssen, sondern auch bevölkerungspolitischer, verteilungspolitischer, sozialpolitischer, umweltpolitischer, außenpolitischer und innenpolitischer Art sein können und in der Praxis häufig auch sind. Außerdem ist wichtig zu unterscheiden zwischen Konditionalitäten, die entwicklungsfördernd sind, und solchen, die nur den Interessen der Geberländer dienen.

<sup>114</sup> Vgl. hierzu Raschen (1989) sowie BMZ (1991).

ternalisierung von Externalitäten käme, würde Beratung sicherlich ein hinreichendes Konzept zur Durchsetzung der notwendigen Anpassungsmaßnahmen sein. Nur, wenn die obigen Bedingungen vorherrschten, bedürfte es nicht einmal einer Beratung. Das für alle optimale Ergebnis mit der Folge eines Konvergenzprozesses müsste sich dann von selbst einstellen. Dass der Bedarf einer Beratung gesehen wird, deutet darauf hin, dass zumindest Informations- und Transaktionskosten vorliegen.

Das Problem könnte man sicherlich mit Beratung beheben, wenn es sich lediglich um ein Problem der Informationskosten handelte. Allerdings ist damit noch nicht das Informationsproblem hinsichtlich der wahren Absichten und des Wahrheitsgehalts der übertragenen Informationen durch den Berater gelöst. Hierfür dürften keine strategischen Unsicherheiten vorherrschen (d.h. Unsicherheiten über die Absichten und Präferenzen, sprich die Strategie des Beraters). Auch dürften keine grundlegenden Informationsverarbeitungsprobleme beim Informationsempfänger vorliegen, da die Beratungsinhalte dann nicht verstanden werden. Informationsverarbeitungsprobleme können durch Verständnisschwierigkeiten auf Grund unterschiedlicher Kulturkreise und damit Denkmuster auftreten, aber auch auf Grund unterschiedlicher Ausbildungsniveaus, die nicht durch Beratung überwunden werden können. Folglich können auch oft Beratungsgespräche nur wenig bezwecken.

Man wird nun davon ausgehen können, dass viele Politiker der Entwicklungsländer in Industrieländern ausgebildet worden sind, so dass auf der Politikerebene diese Art von Verständigungsschwierigkeiten nur in Ausnahmefällen der Grund für eine befürchtete Beratungseffizienz sein dürften. Dagegen kann es sehr wohl zu einer solchen Beratungseffizienz auf der breiten Bevölkerungsebene kommen. Diese Diskrepanz begründet zum Teil auch die Durchsetzungsschwierigkeiten von auf Politikerebene akzeptierten Anpassungsmaßnahmen (siehe näher im 4. Kapitel).

### **Zu (2):**

Dass inzwischen die zweite Variante (die Auflagensetzung) weitgehend bevorzugt wird, dürfte hauptsächlich daran liegen, dass befürchtet wird, dass Politiker in Entwicklungsländern sich die Beratung anhören, ihre Zustimmung signalisieren und danach doch wieder versuchen, kurzfristige Entwicklungshilfegewinne zu erzielen, ohne die geforderten (meist schmerzhaften) Anpassungsprozesse durchzuführen.

Letzteres muss nicht aus „Halsstarrigkeit“ oder aus „Irrationalität“ geschehen, sondern kann beispielsweise auf innenpolitischen Zwängen oder Durchsetzungsschwierigkeiten basieren, denen die Politiker in den Entwicklungsländern unterliegen. Dies ist interessanterweise selbst für Vertreter von Empfängerländern wie Russland ein Anlass gewesen, offiziell nach strengen Auflagen der Industrieländer

zu rufen, um eben dadurch den innenpolitischen Zwängen zu einem frühzeitigen Abbruch der vorgeschlagenen, notwendigen Anpassungsmaßnahmen eher entweichen bzw. widerstehen zu können.<sup>115</sup>

Aber auch bestimmte Zeitpräferenzstrukturen, die ein so genanntes „Zeitinkonsistenzproblem“ begründen, können ursächlich für das Abweichen von vorherigen Zusagen sein. „Zeitinkonsistenz“ bedeutet, dass eine zukünftige Handlung, die Teil eines heute formulierten optimalen Plans ist, vom Blickwinkel eines zukünftigen Zeitpunkts nicht mehr optimal ist - und dies obwohl inzwischen keine wichtigen neuen Informationen aufgetreten sind.

Man kann hieraus folgern, dass Auflagensetzung in der Regel notwendig ist, da ansonsten die Erfolgsaussichten hinsichtlich des Durchhaltens einer als notwendig angesehenen Anpassungsstrategie zu gering sind, Entwicklungshilfe sich also voraussichtlich - für die Geberländer, aber auch allgemein - als eine Verschwendung knapper Ressourcen erweisen wird. Diese Einschätzung liegt auch der Auflagensetzung von IWF und Weltbank zu Grunde. So vergibt zum Beispiel der IWF wesentliche Finanzhilfen nur im Verbund mit bestimmten Auflagen, auf die sich die Empfängerländer in einem so genannten „letter of intent“ verpflichten müssen.<sup>116</sup> Die Begründung lautet dabei wie folgt: Ausgangspunkt der Finanzhilfen sind außenwirtschaftliche Ungleichgewichte, die es mit den Finanzhilfen kurz- bis mittelfristig zu überwinden gilt. Um jedoch die Abhängigkeit von Finanzhilfen zeitlich zu begrenzen, müssten die Ursachen der außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte selbst beseitigt werden. Hierzu müssten die Nehmerländer bestimmte, in den Auflagen festgelegte, wirtschaftspolitische Anpassungen - und zwar sowohl makroökonomischer wie auch struktureller Art - vornehmen. Außerdem geht es auch darum, dass durch eine (glaubwürdige) Konditionierung von Krediten an bestimmte Einkommensverwendungen die Rückzahlbarkeit und damit die Gewährung von Krediten gesteigert werden kann. (Siehe hierzu Anhang E-I dieses Kapitels.)

Manchmal werden darüber hinaus auch politische Auflagen gefordert - so z.B. für Entwicklungsländer Schwarzafrikas, die dort auf eine Änderung des politischen Systems von einer „patrimonialen“ zu einer marktwirtschaftlich-demokratischen Struktur zielen. Dies wird vor allem damit begründet, dass diese politische Strukturänderung eine notwendige Voraussetzung für die Umsetzung der in diesem Kapitel diskutierten wirtschaftsstrukturellen Auflagen darstellt. Da-

---

<sup>115</sup> Vgl. verschiedene Berichte in der Presse über derartige Äußerungen des damaligen russischen Premierministers Gajdar während des Jahres 1992.

<sup>116</sup> Dies gilt im Prinzip auch für die Weltbank. Ein wesentlicher Unterschied ist allerdings der, dass die Weltbank-Auflagen nicht in gleichem Maße wie die des IWF (zeitlich) festgelegt sind; d.h., sie sind weniger regelgebunden. Ein anderer Unterschied besteht darin, dass sich die Auflagen des IWF mehr auf makroökonomische Anpassung beziehen, während sich die Auflagen der Weltbank eher auf strukturelle Anpassung richten. Inzwischen hat jedoch auch hier ein gewisser Angleichungsprozess im Sinne der gleichzeitigen Betonung makroökonomischer *und* struktureller Anpassungsreformen bei beiden Institutionen stattgefunden.

bei spricht dann auch vieles dafür, solche politischen Auflagen international zwischen den Geberländern zu koordinieren (siehe auch im 4. Kapitel).

Diesen Argumenten stehen die folgenden Argumente von Entwicklungsländervertretern gegenüber:

Es wird zum einen angeführt, dass die Modellvorstellungen der Berater aus den Industrieländern für die Entwicklungsländer nicht angemessen seien, da die Menschen dort noch nicht „mündig“ seien im westlichen Rationalitäts- und Demokratieverständnis. Dies impliziere, dass dort auch die Erwartungsbildung nicht rational sein könne. Überdies ist der Begriff der „Rationalität“ in unterschiedlichen Kulturen auch verschieden interpretierbar. Da das Gelingen oder Funktionieren der Marktwirtschaft nur bei einem Mindestmaß an allgemeiner (westlicher) Rationalität vorstellbar ist, diese aber in vielen Entwicklungsländern (noch) nicht erreicht sei, würde es auch keinen Sinn machen, Entwicklungshilfe an die oben spezifizierten wirtschaftspolitischen Auflagen zu binden.

Da diese Argumentation die Ausgangslage der Beratung für die Entwicklungsländer als falsch erachtet, wendet sie sich nicht nur gegen Auflagensetzung, sondern letztlich auch gegen „Politikberatung“ durch die Industrieländer.

Die zweite Argumentationslinie betont, dass Auflagensetzung Zwang bzw. Fremdbestimmung im Sinne eines Eingriffs in die „nationalstaatliche Souveränität“ bedeute und schon von daher abzulehnen sei. Weiter wird kritisiert, dass die westlichen Berater in ihren Wohlfahrtsanalysen von der derzeitigen Ausgangs(verteilungs)situation als nicht hinterfragtem Status quo ausgehen würden. Letztere müsse jedoch als ungerecht betrachtet werden, da sie das Ergebnis von Ausbeutung (Kolonialismus) sei. Folglich dürften den Entwicklungsländern nicht die Kosten des Anpassungsprozesses aufgebürdet werden.

Demgegenüber stehen die oben schon erläuterten Argumentationen *für* eine Auflagensetzung. Sie laufen darauf hinaus, dass über die Kostenverteilung geredet werden könnte, aber nicht über die notwendigen Anpassungsmaßnahmen. Ohne diese sei eben jeder Entwicklungsversuch zum Scheitern verurteilt,<sup>117</sup> und jede Investition in Entwicklungshilfe sei dann eben eine Verschwendung von knappen Ressourcen. Außerdem könnte durch Auflagen auch den Menschenrechten in Entwicklungsländern eher zum Durchbruch verholfen werden. Diese werden dort häufig unter Berufung auf den Anspruch „staatlicher Souveränität“ verletzt. Und schließlich könnte durch eine Auflagensetzung die Glaubwürdigkeit von Wirtschaftspolitik erhöht werden, wie z.B. aus der Zeitinkonsistenztheorie hervorgehe.

---

<sup>117</sup> Die dahinter stehende Argumentation ist im Folgenden nochmals kurz zusammengefasst: Es wird von einer Kosten-Nutzen-Abwägung der Empfängerländer ausgegangen. Da ein Anpassungsprozess kostspielig ist, würden Entwicklungsländer die notwendigen Reformen nur durchführen, wenn sie dazu „gezwungen“ würden (durch positive oder negative Anreizsysteme). Die langfristig optimale Lösung setze sich dagegen nicht automatisch durch, da (auf Grund der oben erläuterten Informationsprobleme und Transaktionskosten) Koordinationsprobleme auftraten.



Wir gehen im Folgenden näher auf die wirtschaftstheoretischen Begründungen für die einzelnen inhaltlichen Auflagen ein. Dabei werden die zentralen wirtschaftspolitischen Bereiche der Auflagensetzung als Systematisierungsschema gewählt. Zuerst wird die Rolle der Ordnungspolitik, dann die Rolle der Prozesspolitik, und schließlich die Rolle der Einkommenspolitik aus moderner wirtschaftstheoretischer Sichtweise analysiert. Vorher soll noch ein kurzer, jedoch wichtiger Exkurs zur Aufgabe der Industrieländer stehen.

### 3. *Exkurs: Notwendige „Selbstaufgaben“ der Industrieländer*

Natürlich ist es für eine erfolgreiche Entwicklungspolitik nicht allein wichtig, dass die Entwicklungsländer gewisse notwendige Anpassungsmaßnahmen durchführen. Durch ähnliche Anpassungsprozesse (insbesondere Deregulierungsmaßnahmen) könnten auch die Industrieländer die Wirksamkeit von Entwicklungspolitik beträchtlich steigern. So z.B. sollte die Verpflichtung zu Freihandel, d.h. zum Abbau von Handelsschranken, nicht nur den Entwicklungsländern auferlegt werden, sondern auch - im Zuge von „Selbstaufgaben“ - für die Entwicklungshilfe gebenden Industrieländer selbst gelten. Wenn das Ziel ist, die Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft zu integrieren und in diesen Ländern ein nachhaltiges Wachstum in Gang zu setzen, um über Exportsteigerung und Importsubstitution einen Schuldenabbau zu erreichen, so sind auch die Kapitalgeber gefordert, ihren ordnungspolitischen Beitrag zu leisten. Erst eine Öffnung der Märkte für die Entwicklungsländer ermöglicht diesen, sich über Exporterlössteigerungen selbst aus der Unterentwicklung zu ziehen.<sup>118</sup> Abschottungen der Märkte (insbesondere der Agrarmärkte und der Märkte für Fertigwaren) der Industrieländer gegen die Produkte aus den Entwicklungsländern zementieren dagegen deren Unterentwicklung.

Eine inflationäre bzw. eine stark haushaltsdefizitäre Politik, die das nominale bzw. reale Zinsniveau auf den internationalen Kapitalmärkten steigen lässt, und dazu führt, dass der Schuldendienst der Entwicklungsländer ansteigt und deren Exporterlöse tendenziell auffrisst, ist ein Beispiel für eine weitere Verfehlung der Industrieländer. Auch unkoordinierter Wettlauf im Inflationsabbau in den Industrieländern kann die Entwicklungsländer schädigen, wenn dadurch die Währung, in denen die Schulden zurückgezahlt werden müssen, überproportional stark erhöht wird. Dies war Anfang der 1980er Jahre der Fall, als so der Kurs des US-Dollars drastisch anstieg und die Schuldendienste der Entwicklungsländer (in Inlandskosten) stark erhöhte. Entwicklungshilfeleistungen sind in diesem Fall letztlich hinausgeworfenes Geld. Folglich gab auch die Weltbank den Industrieländern den Rat,<sup>119</sup> durch eine sparsame Haushaltspolitik die Zinsen niedrig zu halten und ihre

---

<sup>118</sup> Dies war z.B. auch ein Hauptargument bei der Uruguay-Runde der GATT-Verhandlungen, die von 1986-1994 geführt wurden.

<sup>119</sup> Siehe z.B. Weltbank (1991a).

Märkte zu öffnen, um den Exporten der Entwicklungsländern eine Chance zu geben. Die Reduzierung der Haushaltsdefizite könnte z.B. durch eine Reduzierung der Rüstungsausgaben geschehen. Und die Öffnung der Märkte für die Entwicklungsländer könnte in den Industrieländern durch eine Reduzierung der Subventionen an die Landwirtschaft erfolgen. Dies erscheint als der ordnungspolitisch sicherste Weg, um die Entwicklungsländer von Entwicklungshilfe unabhängig zu machen. Dies bedeutet allerdings eine Selbstbindung der Industrieländer. Eine einseitige konditionale Verpflichtung der Entwicklungsländer bringt hier nicht so viel.

Es ist jedoch wichtig darauf hinzuweisen, dass wirtschaftspolitische Verfehlungen der Industrieländer für die Entwicklungsländer kein Freibrief sein können, sinnvolle wirtschaftspolitische Kurskorrekturen nicht durchzuführen. Das heißt, mit parallelen Schritten der Industrieländer wäre das Ganze noch wirksamer. Doch auch ohne diese sind wirtschaftspolitische Korrekturen in den Entwicklungsländern sinnvoll. Darum geht es im Folgenden.

## ***II. Die Rolle der Ordnungspolitik***

### **1. Grundlegende Aspekte**

Die Bedeutung der Marktordnung als unabdingbare Grundlage für einen erfolgreichen Entwicklungsprozess wird seit einigen Jahren zunehmend betont und auch immer breiter akzeptiert. Dies war nicht immer so. Im Gegenteil, in den 1950er und 1960er Jahren dominierte in der Entwicklungstheorie die Ansicht, dass marktwirtschaftliche Ordnung mit Überwindung von Unterentwicklung nicht vereinbar sei.<sup>120</sup> Es wurde argumentiert, dass die geringe private Sparfähigkeit, die fehlende Infrastruktur und die stark verzerrte Einkommens- und Vermögensverteilung in den Entwicklungsländern staatliche Planung und einen staatlichen Unternehmenssektor unabdingbar machten. Hinzu trat die Vermutung, dass soziokulturelle Normensysteme und Wertvorstellungen in vielen Entwicklungsländern ökonomisch-rationale Verhaltensweisen nicht zur Entfaltung kommen ließen. Folglich wurde überhaupt - für Entwicklungsländer - die Funktionsfähigkeit von Märkten mit freier Preisbildung bezweifelt und hieraus die Schlussfolgerung gezogen, dass staatliche Lenkung des Wirtschaftsprozesses erforderlich sei.<sup>121</sup>

---

<sup>120</sup> Siehe z.B. Rodenstein-Rodan (1951) oder Myrdal (1957).

<sup>121</sup> Sofern hier die staatliche Lenkung zur Durchsetzung eines *Industrialisierungsprozesses* angesprochen ist (was die zentrale Botschaft in den 1950er und 1960er Jahren in den Entwicklungsländern war), so sind dabei zwei Varianten zu unterscheiden: Die eine Variante ist das sog. „Indische Modell“, das die heimische Produktion von Kapitalgütern zu fördern versuchte bei gleichzeitiger Beschränkung des Konsums. Demgegenüber stand das „lateinamerikanische

Dem halten heute die Befürworter einer marktwirtschaftlichen Ordnungskonzeption in erster Linie die Erfahrung mit den zentralverwaltungswirtschaftlichen Ordnungsversuchen entgegen. Der Zusammenbruch der kommunistischen Länder Osteuropas mit ihrer zentralverwaltungswirtschaftlichen Organisationsstruktur wirkte natürlich sehr stark in die Entwicklungsländer sowie in die Entwicklungstheorie hinein. Allerdings geht es nach den Ansichten der meisten Befürworter einer Marktordnungsstruktur gar nicht darum, eine pure Marktordnung durchzusetzen, sondern eine „angemessene“ Kombination privatwirtschaftlicher Initiativen (betreffs innovativer Investitionsentscheidungen, Ersparnisbildung aus Unternehmensgewinnen, Suche nach besser entlohnten Arbeitsplätzen) und staatlicher Gestaltung (hinsichtlich staatlicher Ersparnisbildung durch Steuerpolitik und staatliche Kapitalimporte, Aufbau einer wachstumsfördernden Infrastruktur, Einkommens- und Vermögensverteilung) herzustellen. Die ordnungspolitische Aufgabe des Staates wird dabei darin gesehen, die Rahmenbedingungen funktionsfähiger Güter- und Faktormärkte zu sichern, den privaten Leistungswettbewerb zu überwachen bei Garantie wirtschaftlicher Entscheidungsfreiheit privater Unternehmen und Haushalte, sowie seinen Beitrag zur Entwicklung eines funktionsfähigen Systems von Kreditmärkten zu leisten. Hierauf wird im Folgenden auch näher eingegangen, wenn die Rolle derjenigen **Elemente der ordnungspolitischen Auflagen** erläutert wird, die in den heutigen Entwicklungsprogrammen der nationalen und internationalen Entwicklungshilfeegeber im Zentrum stehen. Letztere betreffen die

- Privatisierung
- Deregulierung und Liberalisierung
- Schaffung bestimmter rechtlich-institutioneller Rahmenbedingungen.

Der theoretische Rahmen, vor dessen Hintergrund sich der Paradigmenwechsel innerhalb der Entwicklungstheorie vollzogen hat, soll zuerst noch kurz umrissen werden. So wurde die in den 80er Jahren dominante neo-liberal geprägte „Markt-versus-Staat“-Debatte in den 90er Jahren durch den so genannten „Post-Washington-Konsensus“ abgelöst bzw. erweitert. Dieser legt das Augenmerk auf die besondere Bedeutung von Institutionen im Entwicklungsprozess eines Landes.

Die wirtschaftstheoretische Begründung der Überlegenheit einer Marktordnung basiert auf der so genannten **Markttheorie**. Diese wiederum gründet im Wesentlichen auf den Ergebnissen der neoklassischen Gleichgewichtstheorie. Insbesondere in den Theoremen der Wohlfahrtsökonomie hat diese Theorie gezeigt, dass es eine Anzahl von Bedingungen gibt, unter denen Adam Smith's Vermutung hinsichtlich

---

Modell“ der Imports substitution, das sehr wohl auf Marktnachfrage aufbaute, aber hierfür ausländische Investitionen brauchte. Beide Strategievarianten benutzten Handelsbarrieren als ein Hauptmittel, um die heimische Produktion zu schützen und anzuregen. Vgl. hierzu auch Fishlow (1991).

der Rolle der „unsichtbaren Hand“ (einige) Gültigkeit hat.<sup>122</sup> Ob diese Anzahl von Bedingungen in der Realität auch vorherrscht, ist generell bestreitbar, insbesondere aber bezogen auf die Entwicklungsländer. Im Einzelnen gibt es keine vollkommene Menge an Märkten - ganz gleich ob für Risiken, Kapital, oder Produkte -, die ja die besagten Theoreme für ihre Gültigkeit erfordern. Die Information ist alles andere als vollkommen. Die Annahme einer festen und bekannten Technologie scheint besonders mit den Prozessen nicht übereinzustimmen, mit denen die Entwicklungsländer fortgeschrittenere Technologien zu übernehmen bemüht sind und wie sich diese neuen Technologien über die Wirtschaft ausbreiten.

Schon seit langem werden die eben aufgelisteten Probleme unter dem Stichwort „**Marktfehler**“ diskutiert. Nach den liberalen Doktrinen der 60er- und 70er-Jahren konnte der (als gemeinwohlorientiert verstandene) Staat diese Mängel im Marktprozess durch einige Reparaturdienste heilen. Mit diesen begrenzten Interventionen - so die damalige Vorstellung - würde die Marktwirtschaft wohl in der Weise funktionieren, wie es die klassische Theorie hervorgesagt hatte.

Die Phänomene, die von den Kritikern als Marktfehler eingestuft wurden, waren für diejenigen Ökonomen, die weiterhin unbeirrt an die uneingeschränkte Funktionsfähigkeit des Marktmechanismus glaubten, in Wirklichkeit keine Marktfehler, sondern die Folge von Hindernissen, die der Staat aufgebaut hatte. So wurde das Nichtvorhandensein von Märkten nicht als Fehler des Marktsystems angesehen, sondern als Folge staatlicher Regulierungen, die die Transaktionskosten so hoch trieben, dass diese höher als die Gewinne aus der Etablierung von Märkten waren. Der Unterschied zwischen Entwicklungsländern und entwickelten Ländern war von daher für diese Ökonomen immer nur ein gradueller gewesen, der sich möglicherweise letztlich nur auf die größere Ineffizienz des Staatssektors in den Entwicklungsländern zurückführen lässt. (Mit diesem Aspekt beschäftigen wir uns näher im 4. Kapitel! Zu einer Anwendung dieses Theorieansatzes siehe auch schon im nächsten *Abschnitt 2.*)

In der Literatur wurden diese staatlichen Hemmnisse unter dem Stichwort „**Staatsfehler**“ behandelt. Dabei wurde auch von der traditionellen These des Staates als Gemeinwohlmaximierer abgerückt (siehe schon oben im 2. Kapitel unter „Neuere politökonomische Ansätze“, genauer aber im 4. Kapitel). Seit eini-

---

<sup>122</sup> Das Erreichen des „*first best optimum*“ würde - wie die allgemeine Gleichgewichtstheorie gezeigt hat - allerdings voraussetzen, dass

- (1) keine Externalitäten auftreten, was nur möglich wäre, wenn die Spezifikation von Eigentumsrechten an allen Gütern und deren Nutzungsströmen exakt und kostenlos erfolgen könnte,
- (2) alle Wirtschaftssubjekte vollkommene Information besitzen,
- (3) die Einrichtung von Märkten kostenlos ist,
- (4) die einzelnen Transaktionen kostenlos abgewickelt werden können,
- (5) keine Kosten der Marktanpassung bestehen,
- (6) auf keinem Markt Eintrittskosten oder Austrittskosten anfallen.

gen Jahren hat diese Theorievariante großen Auftrieb in der Nationalökonomie erhalten. Von daher ist es nicht verwunderlich, dass (auch unabhängig von den empirischen Erfahrungen) die Marktordnung in der Entwicklungstheorie (und in den Entwicklungsländern selbst) immer stärkere Akzeptanz gefunden hat.

Wir besprechen im Folgenden die zentralen Funktionselemente einer Marktordnung, die auch im Zentrum der Transformationsdiskussion im Zusammenhang mit den postkommunistischen Ländern des „Ostens“ gestanden haben und für die Auflagenpolitik bei den Hilfen für diese Länder die entscheidende Rolle spielen.

## **2. Privatisierung**

Die relativ großen verstaatlichten Unternehmensbereiche sind ein Kennzeichen der Entwicklungsländer. In *Abschnitt 1* habe ich die traditionelle entwicklungstheoretische Begründung hierfür erläutert. Allerdings gibt es hinsichtlich des Umfangs der verstaatlichten Bereiche große Unterschiede zwischen den einzelnen Entwicklungsländern. So ist der Umfang des verstaatlichten Bereichs in den lateinamerikanischen Ländern im Durchschnitt geringer als in den afrikanischen Ländern

### **2.1 Effizienzbegründung**

Eine der wesentlichen ordnungspolitischen Auflagen der heutigen Entwicklungspolitik knüpft an eine Reduzierung dieses als relativ ineffizient ausgewiesenen staatlichen Unternehmensbereiches in Entwicklungsländern. Durch eine Forcierung der Privatisierung in den Entwicklungsländern wird sich eine höhere Effizienz und eine stärkere Kapitalbildung und mithin ein höheres Wachstum sowie auch eine größere Stabilität in diesen Ländern versprochen. Eine heute dominierende wirtschaftstheoretische Begründung dieser Erwartung wird im Folgenden vorgestellt. Dabei sollte hervorgehoben werden, dass - zumindest im Kontext dieser Theorie, die auch als „Neue Institutionelle Ökonomie“ bezeichnet wird - die Fragen der Eigentumsordnung und ihrer Funktionen systematisch erst Anfang der 1960er Jahre aufgegriffen worden sind. Der bekannteste Pionier auf diesem Gebiet war Ronald Coase (1960). In diesem Theorierahmen lauten die wirtschaftsordnungstheoretischen Grundfragen wie folgt: Wie erhalten die Wirtschaftssubjekte in einer durch Knappheit der Güter gekennzeichneten Welt die zum wirtschaftlich rationalen Handeln notwendigen Informationen, und welche Bedingungen regen sie zu dieser Handlungsweise an? Im Zentrum der Antwort der „Neuen Institutionellen Ökonomie“ steht dabei das Konzept der „Transaktionskosten.“

Nach dieser modernen Ordnungstheorie bedarf wirtschaftliches Handeln in einer arbeitsteiligen Gesellschaft der Koordination. Jede Art von Koordination verursacht jedoch Kosten. Diese Kosten, eben „Transaktionskosten“ genannt, entste-

hen aus den Aktivitäten, Partner zu finden, sich über die zu tauschenden Güter oder Leistungen zu einigen, Verträge auszuhandeln und die Einhaltung dieser Verträge zu kontrollieren.<sup>123</sup> Die Höhe dieser Kosten steht in entscheidendem Zusammenhang mit dem Nutzen, den knappe Güter stiften. Je geringer die Transaktionskosten sind, desto ökonomisch vorteilhafter ist die Handlungskoordination. Deshalb werden die Wirtschaftssubjekte jene Koordinationsformen bevorzugen, die vergleichsweise niedrige Transaktionskosten nach sich ziehen. In einem privaten Eigentumsrechts-Regime sind nun diese Kosten, wie die „Neue Institutionelle Ökonomie“ im Einzelnen begründet, tendenziell geringer als in einem System, das auf Gemeineigentum aufbaut. Das Hauptargument lautet: Unter Gemein- oder Staatseigentum sind die Entscheidungsträger weniger direkt mit den Kosten und Nutzen der Entscheidung konfrontiert.

Dabei beeinflusst die Ausgestaltung der privaten Handlungs- und Verfügungsrechte wesentlich die Höhe der Transaktionskosten.. Je klarer die Eigentumsrechte definiert sind und je eindeutiger sie folglich Handlungs- und Verfügungsrechte abgrenzen, desto geringer sind die Transaktionskosten und umso eher kommt es zur Handlungskoordination. Private Eigentumsrechte erlauben es, über wirtschaftliche Güter frei zu verfügen, sie zu ändern, aus ihnen Nutzen zu ziehen, andere vom Gebrauch auszuschließen und die Rechte auf Dritte zu übertragen. Allerdings verpflichten diese Rechte auch, Verluste aus dem Besitz von Gütern zu tragen.

Allerdings garantieren private Nutzungs- und Verfügungsrechte diesen Freiraum nur, wenn Eigentum

- (1) eindeutig,
- (2) dauerhaft, und
- (3) verlässlich

zugeordnet wird, wozu es im Vorfeld gewisser institutioneller Vorkehrungen bedarf (siehe auch im *Abschnitt II .2.2* unten).

### **Zu (1):**

Die Wirtschaftssubjekte werden erst durch eindeutig zugeordnete private Eigentumsrechte dazu veranlasst, sich ökonomisch rational zu verhalten und knappe Ressourcen effizient zu nutzen. Denn erst dann bekommen die Individuen die Tragweite ihres Handelns unmittelbar zu spüren, indem ihr Vermögen vergrößert oder verkleinert wird. Falls die Eigentumsrechtedefinition so durchgehend und vollkommen ist, dass generell das Verursacherprinzip gilt,<sup>124</sup> werden die Wirtschaftssubjekte auch die Folgen ihrer wirtschaftlichen Aktivität auf Dritte in ihrem

---

<sup>123</sup> Transaktionskosten beschreiben deshalb die Kosten der Aufrechterhaltung und Durchsetzung von Handlungs- und Verfügungsrechten.

<sup>124</sup> Ob dies in der Praxis möglich ist, ist allerdings umstritten.