

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 209

Wirtschaftspolitische Reformen in Entwicklungsländern

Von

Hartmut Elsenhans, Oskar Gans, Rolf J. Langhammer,
Hans-Peter Nissen, Kurt von Rabenau, Ulrich Peter Ritter,
Rasul Shams, Friedrich L. Sell, Peter P. Waller, Dieter Weiss

Herausgegeben von Hermann Sautter



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 209

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 209

**Wirtschaftspolitische Reformen
in Entwicklungsländern**



Duncker & Humblot · Berlin

Wirtschaftspolitische Reformen in Entwicklungsländern

Von

**Hartmut Elsenhans, Oskar Gans, Rolf J. Langhammer,
Hans-Peter Nissen, Kurt von Rabenau, Ulrich Peter Ritter,
Rasul Shams, Friedrich L. Sell, Peter P. Waller, Dieter Weiss**

Herausgegeben von Hermann Sautter



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Wirtschaftspolitische Reformen in Entwicklungsländern / von
Hartmut Elsenhans . . . Hrsg. von Hermann Sautter. – Berlin:
Duncker und Humblot, 1991
(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts-
und Sozialwissenschaften ; N. F., Bd. 209)
ISBN 3-428-07235-9
NE: Elsenhans, Hartmut; Sautter, Hermann [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

© 1991 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Hagedornsatz, Berlin 46

Druck: Color-Druck Dorfi GmbH, Berlin 49

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 3-428-07235-9

Inhaltsverzeichnis

Einführung	
Von <i>Hermann Sautter</i> , Frankfurt/Main	7
Wechselkurspolitische Reformen in Venezuela	
Von <i>Hans-Peter Nissen</i> , Paderborn	15
Korreferat zum Referat von Hans-Peter Nissen	
Von <i>Friedrich L. Sell</i> , Gießen	39
Landwirtschaftliche Preispolitik. Ergebnisse der Reformen am Beispiel des Reis- marktes in Madagaskar und des Kakaomarktes in Ghana	
Von <i>Kurt von Rabenau</i> , Frankfurt/Main	47
Reforming the Economic System of Bangladesh: Main Fields of Action	
By <i>Oskar Gans</i> , Heidelberg	71
Korreferat zum Referat von Oskar Gans	
Von <i>Hartmut Elsenhans</i> , Konstanz	109
Hemmnisse der wirtschaftspolitischen Reformpolitik in Entwicklungsländern	
Von <i>Rasul Shams</i> , Hamburg	135
Einführender Diskussionsbeitrag zum Referat von Rasul Shams	
Von <i>Rolf J. Langhammer</i> , Kiel	155
Überlegungen zu einer Theorie wirtschaftspolitischer Reformen anhand ausge- wählter Beispiele	
Von <i>Ulrich Peter Ritter</i> , Frankfurt/Main	161
Internationale Unterstützung des Reformprozesses in Entwicklungsländern im Rahmen von Auflagenpolitik und Politikdialog — das Beispiel patrimonialer Regime in Afrika	
Von <i>Peter P. Waller</i> , Berlin	191
Korreferat zum Referat von Peter P. Waller	
Von <i>Dieter Weiss</i> , Berlin	213

Einführung

Die Diskussion über wirtschaftspolitische Reformen steht derzeit im Zeichen der Bemühungen Osteuropas, die Restbestände des „realen Sozialismus“ zu überwinden und zu marktwirtschaftlichen Lenkungsmethoden überzugehen. Die hoch gesteckten Erwartungen der Anfangszeit sind inzwischen einer realistischen Einschätzung gewichen. Ein Blick auf die Reform Erfahrungen der Entwicklungsländer hätte von Anfang an eine größere Zurückhaltung nahegelegt. Nicht erst seit 1988/89 wird in Entwicklungsländern mit Änderungen des ökonomischen Anreiz-, Entscheidungs- und Informationssystems experimentiert. Die Ergebnisse blieben in vielen Fällen bescheiden. Es zeigte sich, daß Funktionsverbesserungen in der Ökonomie schwer durchzusetzen sind, wenn in Gesellschaft und Politik vieles beim Alten bleibt, und daß Änderungen im gesellschaftlichen und politischen System ihre Zeit brauchen. Mit schnell eintretenden Erfolgen ist daher selten zu rechnen. Wer Reformbemühungen nicht mit unerfüllbaren Erwartungen belasten will, tut also gut daran, die Erfahrungen der Entwicklungsländer zu beachten.

Der Ausschuß „Entwicklungsländer“ der Deutschen Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Verein für Socialpolitik) hat sich auf seiner in Berlin abgehaltenen Jahrestagung 1990 mit den wirtschaftlichen Reformprozessen in Entwicklungsländern befaßt. Zur Diskussion standen Erfahrungen mit begrenzten Reformprojekten (Devisenmarkt, landwirtschaftliche Preispolitik), der Reformbedarf eines ganzen Landes, die vom politischen System ausgehenden Restriktionen einer Reformpolitik, die Interdependenz von gesellschaftlichen, ökonomischen und politischen Funktionsverbesserungen und die Möglichkeit einer internationalen Unterstützung von nationalen Reformprozessen. Beginnend mit den auf Einzelmärkten gemachten Erfahrungen weitete sich also die Diskussion aus auf die Frage nach der gesamtwirtschaftlichen, politischen, gesellschaftlichen und internationalen Dimension des Reformprozesses. Bemühungen um die „richtige“ Definition des Reformbegriffs haben dabei keine Rolle gespielt. Wie *Ritter* in seinem Beitrag erwähnt, kommt dieser Begriff im Stichwortverzeichnis gängiger wirtschaftswissenschaftlicher Nachschlagewerke überhaupt nicht vor. Eine Begriffsbestimmung, die einen großen Teil der während der Tagung geführten Diskussionen abdeckt, könnte lauten: Wirtschaftspolitische Reformen sind ein bewußt in Gang gesetzter Prozeß institutioneller Änderungen, die auf eine Funktionsverbesserung des wirtschaftlichen Systems abzielen.

Möglichkeiten einer solchen Funktionsverbesserung bestehen in vielen Ländern im Bereich der *Wechselkurspolitik*. Häufig ist die nationale Währung über-

bewertet, und die daraus resultierenden Zahlungsbilanzprobleme versucht man mit einem Rationierungs- und Fragmentierungssystem auf dem Devisenmarkt in den Griff zu bekommen. Aus Effizienzgesichtspunkten spricht nichts für dieses System. Gleichwohl kann es als Übergangslösung von festen zu flexiblen Wechselkursen eine „second-best“-Option darstellen, meint *Nissen* in seinem Beitrag über die Wechselkurspolitik Venezuelas. Dieses Land hatte etwa 20 Jahre lang seine Währung an den US-Dollar gebunden. Als Anfang der 80er Jahre die Währungsreserven der Zentralbank drastisch zurückgingen und eine weitere Kreditaufnahme im Ausland nicht mehr möglich war, blieb eine Abwertung unvermeidlich. Sie wurde in Stufen vorgenommen, und dabei wurde versucht, durch eine Wechselkursspaltung unerwünschte Inflationseffekte zu vermeiden. Ein weiteres Ziel der seit 1983 praktizierten Politik multipler Wechselkurse war die Maximierung der Staatseinnahmen.

Nissen zeichnet anhand von Partialmodellen das Vorgehen der währungspolitischen Behörden nach. Er geht dabei auf die Schwierigkeiten ein, die Teilmärkte voneinander abzugrenzen und eine Arbitrage zu vermeiden, den richtigen Zeitpunkt für eine Abwertung zu finden und das richtige Ausmaß der Abwertungsschritte zu bestimmen. In aller Regel sind die währungspolitischen Instanzen mit dieser Aufgabe überfordert. Auch Venezuela macht davon keine Ausnahme, überblickt man die erratischen Aufwertungs- und Abwertungs-sprünge, die eine Strategie der Exportdiversifizierung der Importsubstitution behindert haben. Gleichwohl kommt *Nissen* zu dem Ergebnis, daß in den Jahren 1983-1985 das System multipler Wechselkurse „relativ feinstimmig gesteuert wurde“ und daß es gelungen sei, die Ziele der Inflationsbekämpfung, des Zahlungsbilanzausgleichs und der Erhöhung der Staatseinnahmen zu realisieren. Den eigentlichen Vorteil der von Venezuela praktizierten Politik multipler Wechselkurse mit einem freien Restmarkt sieht er aber in den *Lerneffekten*, die bei allen Beteiligten eingetreten seien, und die den Übergang zu einem System des flexiblen Kurses, das ab 1989 praktiziert wurde, erleichtert hätten.

Diese Bewertung regt zum Widerspruch an. *Sell* formuliert einige Einwände. Eine Politik multipler Wechselkurse, die am Ziel einer ausgeglichenen Zahlungsbilanz bzw. konstanter Devisenreserven orientiert ist, kann durchaus im Widerspruch zum Einnahmziel des Staates stehen. Alternative Berechnungen für Venezuela kommen zum Ergebnis, daß dies tatsächlich der Fall war. Die Beantwortung der Frage, ob eine Politik multipler Wechselkurse ein geeigneter oder gar ein notwendiger Zwischenschritt auf dem Wege von einer festen zu einer flexiblen Wechselkurspolitik ist, macht streng genommen die Bestimmung einer Referenzsituation notwendig. Dabei kann entweder ein mit Venezuela vergleichbares Land herangezogen werden, das die Flexibilisierung ohne Zwischenschritte vollzogen hat, oder es kann die venezulanische Entwicklung ohne diesen Schritt simuliert werden. Ein Vergleich dieser Art wird bei *Nissen* nicht durchgeführt, so daß die Antwort auf die gestellte Frage letztlich offen bleibt. Ob nun sinnvoller Zwischenschritt oder unnötige Verzögerung: Einig

sind sich *Sell* und *Nissen* jedenfalls in dem Urteil, daß der *Grenznutzen* eines Systems multipler Wechselkurse im Zeitablauf *abnimmt*.

Der naheliegende Grund für die von Venezuela betriebene Politik multipler Wechselkurse ist freilich nicht in irgendwelchen Nutzenabwägungen, sondern in der schlichten Tatsache zu sehen, daß nach 20jähriger Gewöhnung an einen festen Dollar-Kurs der abrupte Übergang zu flexiblen Kursen politisch nicht durchsetzbar erschien. Die Freigabe des „Preises aller Preise“ stieß in der Bevölkerung auf erhebliche psychische Barrieren. Hier zeigt sich also, daß die Funktionsverbesserung ökonomischer Prozesse immer auch einen gesellschaftlichen und politischen Vorgang darstellt. Es ist deshalb nicht zu erwarten, daß wirtschaftspolitische Reformprozesse nach den Theoremen ökonomischer Lehrbücher ablaufen.

Damit ist auch nicht bei der Reform der *landwirtschaftlichen Preispolitik* in afrikanischen Ländern zu rechnen, obwohl gerade hier unter dem Einfluß von Weltbank und Internationalem Währungsfond eine erstaunliche ökonomische Rigorosität praktiziert worden ist. *Von Rabenau* befaßt sich mit Preisreformen am Beispiel des Reismarktes in Madagaskar und des Kakaomarktes in Ghana. *Madagaskar* hat nach einem linksgerichteten Militärputsch im Jahre 1972 den Reismarkt verstaatlicht. Regulierte Preise, eine überbewertete Währung und eine ineffiziente Arbeitsweise der staatlichen Vermarktungs- und Verarbeitungsinstitutionen führten zu Produktions- und Exportrückgängen, zu steigenden Importen und zu einem wachsenden staatlichen Haushaltsdefizit. Die städtische Bevölkerung wurde durch diese Politik begünstigt, die ländliche benachteiligt: ein Beispiel des für viele Entwicklungsländer typischen „urban bias“. Die nach 1983 durchgeführten *Reformmaßnahmen* bestanden u. a. in der Freigabe der Produzenten- und der Konsumentenpreise, der Aufhebung des staatlichen Verarbeitungs- und Vermarktungsmonopols und in der Liberalisierung des Devisenmarkts. Das entspricht durchaus den Rezepten der Allokationstheorie. Die *Ergebnisse* freilich sind für eine Lehrbuchillustration nicht ganz so geeignet. Zwar verminderten sich die Importe, das staatliche Haushaltsdefizit und die Realeinkommen der städtischen Bevölkerung (was durchaus auf der Linie der eingeschlagenen Politik lag), aber die Reisproduktion erhöhte sich kaum, und die Auslandsverschuldung stieg durch die aufgenommenen Strukturanpassungsdarlehen so stark an, daß sie gegenwärtig — nach Ansicht von *Rabenau* — die Schuldendienstfähigkeit des Landes überfordert. Offenbar ist für eine nennenswerte Erhöhung der Reisproduktion mehr notwendig als eine Bereinigung verzerrter Preisrelationen und eine Deregulierung des Reismarktes.

Eine Politik zum Nachteil der ländlichen Bevölkerung betrieb auch *Ghana*. Die Regierung behielt trotz vergleichsweise hoher inländischer Inflationsraten lange Zeit einen festen Wechselkurs bei. Die staatliche Preisregulierung ließ den realen Produzentenpreis kontinuierlich sinken, bis die Kakaobauern schließlich nur noch einen Anteil von 2% des fob-Preises für Kakao erzielten (zum Wechselkurs auf dem Parallelmarkt gerechnet). Die Nutznießer dieser