

Die Zeiten ändern sich



Umbruch in der ersten Welt,



Ende der zweiten Welt



...und die Folgen für den
Trikont.

Zwei 'blätter' voll Analysen zum Thema
Zusammen (incl. Porto) DM 12,-
bei iz3w; Postfach 5328; 7800 Freiburg
oder im Buchhandel

Manfred Nitsch

SINN UND UNSINN VON ROTATIONSFONDS IN DER KLEINGEWERBE- UND KLEINBAUERNFÖRDERUNG — EIN BEISPIEL FÜR ANGEWANDTE INSTITUTIONEN- ÖKONOMIK¹

1. Fragestellung und Methode

Bei Projekten der Technischen Zusammenarbeit und der kirchlichen Entwicklungshilfe zur Förderung des städtischen sogenannten „informellen“ Sektors und zur Kleinbauernunterstützung trifft man immer wieder auf „Fonds“, aus denen Kredite gewährt werden, deren Rückflüsse wiederum Angehörigen derselben „Zielgruppe“ zufließen sollen. Auch aus rein internen Mitteln gebildete Fonds dieser Art sind bei Regionalentwicklungsgesellschaften, Beschäftigungsförderungsämtern, Stellen zur Behebung von Katastrophenschäden u.ä. anzutreffen. Es handelt sich also nicht ausschließlich um ein Phänomen der internationalen Entwicklungshilfe, wenn von „Rotationsfonds“ (revolving funds, fondos rotatorios, fondos rotativos) die Rede ist. Im folgenden soll jedoch in erster Linie auf die Perspektive der von außen kommenden Entwicklungsbürokraten und Forscher abgestellt werden, die sich der „Grundbedürfnisstrategie“, der „Bekämpfung der Armut“, etc., also den erklärten Zielen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, verpflichtet fühlen. Da die Anträge auf Einrichtung solcher Fonds in den Projekten eher zunehmen, ist es für Praktiker der Verwaltung ebenso wie für Beobachter und Evaluierer gewiß nützlich, sich über Sinn oder Unsinn von Rotationsfonds einmal grundsätzlich Gedanken zu machen.

Dabei geht es nicht darum, über Entwicklungszusammenarbeit im allgemeinen zu rasonieren, wohl aber die Grundprobleme des Entwicklungshilfe-Syndroms, wie etwa von Brigitte Erler (1985) artikuliert (vgl. auch Nitsch 1986), ernst zu nehmen und innerhalb des vorgegebenen Rahmens über die Sinnhaftigkeit des spezifischen Instruments „Rotationsfonds“ kritisch zu reflektieren. Für die Analyse dieser „Feinstruktur“ („detailed structure“; vgl. Stiglitz 1986, S. 261) ist die neoklassisch inspirierte „neoinstitutionalistische“ Ökonomie oder „Institutionen-Ökonomie“ selbst in den Augen derjenigen gut geeignet, die für die Analyse der „Grobstruktur“ von Gesellschaften und internationalen Beziehungen die „alte“ Politische Ökonomie, den „alten“ Institutionalismus, den Strukturalismus oder andere Spielarten der Heterodoxie mit ihrer Frontstellung gegen die Neoklassik und die Theorie des allgemeinen Gleichgewichts vorziehen (vgl. Field 1984, Grabowski 1988, Nitsch 1989).

¹ Überarbeitete Fassung des Vortrags bei dem Seminar „Planung und Management von leistungsfähigen Rotationsfonds“, veranstaltet von der Interdisziplinären Projekt-Consult GmbH (IPC), Frankfurt, in Dann (Eifel), 26./27.03.1990.

Als „Institution“ wird dabei bezeichnet „eine Regel für das Entscheiden von Individuen in sich wiederholenden mehrpersonellen Entscheidungssituationen, die soweit allgemeine Anerkennung erlangt hat, daß die Individuen bestimmte wechselseitige Verhaltenserwartungen besitzen“ (Elsner 1987, S. 5). Dem diesem Ansatz zugrunde liegenden „methodischen Individualismus“ entsprechend, wird hinsichtlich des Verhaltens der Menschen angenommen, daß sie strikt nach ihrem eigenen, individuellen Nutzen streben, und zwar nicht nur als Konsumenten oder Unternehmer („private man“), sondern in der Public-Choice-Variante des Neo-Institutionalismus auch als Politiker, Bürokraten oder Richter („public man“; vgl. Buchanan 1983). Das ist für die Analyse von Rotationsfonds deshalb von entscheidender Bedeutung, weil typischerweise öffentliche Verwaltungen oder nicht-erwerbswirtschaftliche Nicht-Regierungs-Organisationen (NROs) solche Fonds einzurichten pflegen, deren Entscheidungsträgern zuweilen in geradezu heroischen Graden die Verfolgung von altruistischen Zielen und Gemeinwohlinteressen unterstellt oder zugemutet wird. Dieser Ansatz geht also eher von egoistischem und opportunistischem Verhalten aus, und wenn es nicht zu „sich wiederholenden mehrpersonellen Entscheidungssituationen“ kommt, sondern instabile Verhältnisse herrschen, dann wird auch noch mit Kurzsichtigkeit und mangelndem Vertrauen gerechnet.

Modellhaft werden dieses Verhalten und seine Konsequenzen, was langfristige Beziehungen betrifft, in den „relationalen Verträgen“ zwischen „Prinzipal“ und „Agent“, also etwa zwischen Kapitalgeber und (Manager-)Unternehmer oder zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, Verpächter und Pächter, Auftraggeber und Handelsvertreter, etc., deutlich, bei denen die asymmetrische Informationslage bewältigt werden muß, die es unmöglich macht, daß der Prinzipal alle Optionen seines Agenten kennt und ihn entsprechend kontrolliert, die es also schwierig macht, zu entgelten (vgl. Stiglitz 1986 und 1987, Richter 1990). Die kurzfristige Variante dagegen findet in dem Modell vom „Gefangenen-Dilemma“ seinen Niederschlag: Zwei Gefangene, die sich nur flüchtig kennen, werden getrennt über ein Verbrechen verhört, wobei ihnen in einer Kronzeugenregelung in Aussicht gestellt wird, ohne Strafe davonzukommen, wenn sie den jeweils anderen — mit dem Ergebnis einer hohen Strafe für diesen — belasten, während sie, wenn beide dichthalten, jeweils nur mit einer geringen Strafe wegen unerlaubten Waffenbesitzes belegt würden. Ohne Vertrauen und ohne die Erwartung von weiteren „mehrpersönlichen Entscheidungssituationen“ in der Zukunft werden sie sich gegenseitig verpfeifen und beide eine lange Strafe absitzen (Elsner 1987, S. 7); der Nutzen einer „Institution“ als Entscheidungsregel, sich gegenseitig nicht zu belasten und die geringe Strafe in Kauf zu nehmen, liegt auf der Hand.

Die generelle Frage bezüglich eines Rotationsfonds als Institution lautet also, wie erreicht werden kann, daß die beteiligten Individuen einen gemeinsamen Nutzen erzielen können, der zwar von allen Beteiligten die Übernahme gewisser Kosten verlangt, aber der dafür auch fair geteilt wird, und wie verhindert werden kann, daß zum Schluß entweder alle schlechter dran sind als zuvor oder daß ein Anreizsystem etabliert wird, das darauf angelegt ist, daß einige sich die Ressourcen legal oder illegal unter den Nagel reißen. Die Betonung liegt auf Anreiz-System, also auf der systematischen Belohnung von korruptem oder die anderen Beteiligten sonstwie schädigenden Verhalten; gegen individuelle Fälle von Betrug, Unterschlagung, etc.

trotz institutioneller Vorkehrungen ist natürlich auch das optimale Anreizsystem niemals gefeit, denn jeder Bestand an Ressourcen ist von Diebstahl, Raub, Zerstörung und Entwertung bedroht; das gilt für Lagerbestände von Sachgütern aller Art ebenso wie für Finanzmassen.

Im folgenden soll stets dann von einem „Fonds“ gesprochen werden, wenn eine Finanzmasse, die durch Zuflüsse und Abflüsse Bewegungen unterliegt, über eine gewisse Zeit, möglicherweise permanent, erhalten werden soll. Der Begriff „Fonds“ impliziert, daß die Zu- und Abflüsse sich in dieser Masse mischen, also nicht mehr zurechenbar sind, und er impliziert eine gewisse „Außenhaut“ und eigene Dispositionsmodalitäten, so daß beispielsweise Budgetmittel erst dann unter diesen Begriff fallen, wenn sie „gespart“ und etwa ins nächste Haushaltsjahr übertragen werden. Flußgrößen müssen also „gestaut“ werden, um zu „Fonds“ im Sinne von Bestandsgrößen zu werden. Dem allgemeinen Sprachgebrauch folgend, sollen im weiteren solche Fonds als „Rotationsfonds“ bezeichnet werden, wenn sie zumindest teilweise auf Rückflüsse von denselben Individuen angelegt sind, welche in den Genuß von Auszahlungen gekommen waren, und deren Mitteleinsatz insofern „rotiert“, als dieselbe Zielgruppe, wenn auch nicht notwendigerweise dasselbe Individuum, als Empfänger späterer Auszahlungen vorgesehen ist. Typischerweise handelt es sich um einen Kreditfonds, und dieser Begriff wird auch meist synonym gebraucht, — aber da damit auch ein einmaliges Kredit-Programm (etwa zur Behebung von Katastrophenschäden) bezeichnet werden kann, soll hier grundsätzlich am Begriff des „Rotationsfonds“ festgehalten werden. Das gilt auch für gar nicht oder schlecht funktionierende Institutionen dieser Art, solange überhaupt erklärtermaßen der Anspruch auf deren Fonds-Charakter, also das „Aufstauen“ von Mitteln, und auf „Rotation“, also den Rückfluß und die Wiederherauslegung dieser Mittel an dieselbe Zielgruppe, aufrecht erhalten wird.

Um Sinn und Unsinn solcher Fonds in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und in inländischen Förderungsprogrammen für das städtische Klein- und Kleinstgewerbe, einschließlich den Wohnungsbau, und für die kleinbäuerliche Landwirtschaft und das ländliche Kleingewerbe mit Hilfe des skizzierten Instrumentariums der Institutionen-Ökonomik zu erörtern, wird im folgenden zunächst eine Schilderung der typischen Schieflagen und Probleme mit Rotationsfonds in der Praxis gegeben, um daraus die Prinzipien für sinnvolle institutionelle Konstruktionen zu entwickeln. Dabei wird auf eigene Untersuchungen (Nitsch 1982, 1986, 1987, 1988, 1990; Krahen/Nitsch 1986) sowie auf Materialien der Interdisziplinären Projekt Consult (IPC), Berliner Diplomarbeiten (Stecher 1986, Delbrück 1987, Ocampos 1989, Reichel 1990) und Dissertationen (Hartig 1989, Antezana 1990, Freiberg-Strauß 1990) sowie ein breites veröffentlichtes Material, vor allem über Lateinamerika, zurückgegriffen. Der Komplexität der Verhältnisse im Einzelfall ist in diesem Diskussionsbeitrag natürlich nicht Rechnung zu tragen, sondern es geht darum, eventuell sich abzeichnende generelle Strukturen zu entdecken und entwicklungspolitische Folgerungen zu ziehen, ohne daß Anspruch auf Vollständigkeit oder definitive Antworten auf die hier aufgeworfenen Fragen erhoben würde.

2. Der hoffnungsvolle Start, die prekäre Existenz und das glanzlose Scheitern von Rotationsfonds

Förderungssysteme für die oben definierten Zielgruppen haben in der Regel folgende Grundstruktur (Bild 1): Inländische und ausländische Finanziers unterstützen einen Träger, der sich den Zielgruppen widmet. Unter dem Prinzipal-Agent-Blickwinkel stellt sich für den Träger (als Agenten) strukturell das Problem, „zween Herren dienen“ zu müssen, und für die betreffenden Finanziers ebenfalls das Problem, nicht die Letzten bzw. Ersten in der Prinzipal-Agent-Kette zu sein, sondern ihren Prinzipalen gegenüber ebenfalls als Agenten verantwortlich zu sein. Für die inländischen Finanziers besteht überdies eine mehr oder weniger wichtige, in jedem Fall aber existente und potentiell virulente Rückkopplung zwischen den Zielgruppen und ihnen selbst oder ihren Vorgesetzten über den politischen Prozeß, während für den ausländischen Finanzier die „letzten“ Prinzipale die öffentliche Meinung und die Wähler in seiner politischen Heimat sind.

Zwischen Finanziers und Trägern besteht eine feste Beziehung auf Zeit — das „Projekt“, bestehend aus festen Sach- und Personalmitteln und gewissen „freien“ Mitteln zur Durchführung von bestimmten Maßnahmen gegenüber den Zielgruppen. Gerade bei Projekten der sogenannten „Technischen Zusammenarbeit“ (ohne größere finanzielle Komponente) besteht nun der Traum eines (ausländischen) Projektleiters typischerweise darin, seinen Ratschlägen und Ausbildungsmaßnahmen dadurch Nachdruck verleihen zu können, daß er (oder sie) über disponible Mittel verfügt, die nach aktueller Notwendigkeit und Priorität einsetzbar sind. Allerdings sind solche „Reptilienfonds“ bei den Instanzen, die über die Budgetzuweisungen entscheiden, nicht beliebt oder sogar verboten; Parlament, Ministerium, Rechnungshof und last but not least die anderen unmittelbar an dem „letzten“ Budget in der Abteilung oder dem Länderreferat hängenden konkurrierenden Projekte verhindern, daß Mittel für etwas budgetiert werden, wofür kein bestimmter Ausgabenposten im Haushaltsplan steht. Damit entsteht ein nahezu unwiderstehlicher Anreiz, den erwünschten „Dispositionsfonds“ als „Rotationsfonds“ zu kaschieren, um ihn auf diese Weise durch die Budgetverhandlungen zu bringen. Der hoffnungsvolle Start ist also gemacht.

Die politische Ökonomie der Bürokratie (vgl. Niskanen 1968, Schenk 1978) gehorcht jedoch Gesetzen, die dazu führen, daß der Projektleiter seines Erfolges nicht froh wird: Angenommen, es ist ihm gelungen, in seinem Budget in Höhe von 100 einen „Rotationsfonds“ mit 10 Einheiten unterzubringen, den er im Prinzip zwar rotierend einsetzen möchte, der aber — da de facto als Dispositionsfonds gedacht — nicht unerwartet im ersten Jahr bereits auf, sagen wir, 6 Einheiten dekapitalisiert. Im nächsten Haushaltsjahr muß der Projektleiter feststellen, daß für sein Projekt von der vorgesetzten Stelle lediglich 90 Einheiten budgetiert werden, denn er könne ja über einen Rückfluß aus dem Rotationsfonds in Höhe von 10 Einheiten verfügen. Damit schrumpft sein Haushalt um 4 Einheiten, und er erfährt, daß man ihn, was die Rotation anbetrifft, beim Wort nimmt. Im nächsten Jahr kann es noch schlimmer kommen, wenn der Fonds wieder um 40% an Wert verliert, weil entweder die Kreditnehmer aus der Erfahrung des ersten Jahres gelernt haben, daß auf den Rückfluß nicht streng geachtet wird, oder die Konditionen (real negative, weil nominal unter der Inflationsrate liegende Zinssätze) von vornherein keinen Werterhalt möglich

gemacht haben; gravierendere Probleme kommen aber vor allem auf das Projekt zu, wenn die budgetierende Stelle die 90 Einheiten aus dem Vorjahr wiederum mit dem Argument um 10 kürzt, daß ja Rückflüsse in dieser Höhe zu erwarten seien, so daß insgesamt der Vorjahresstand garantiert sei. Insbesondere dann, wenn in dieser budgetierenden Stelle und deren wiederum vorgesetzten Instanzen keine personelle Kontinuität besteht und Strömungsgrößen ebenso wie Bestände routinemäßig mit „wie Vorjahr“ budgetiert werden, wird der Projektleiter seinen „Rotationsfonds“ bald verfluchen und so rasch wie möglich versuchen, ihm durch endgültige Dekapitalisierung ein unauffälliges Ende zu bereiten. Der Wunschtraum vom disponiblen („Rotations“-)Fonds erweist sich als Alptraum, — bis ein neuer Projektleiter wieder von vorn beginnt.

Diesem kurzsichtigen und dem Projekt wie den Zielgruppen abträglichen Spiel kommt entgegen, daß in der Entwicklungsbürokratie häufig Verwaltungs-Laien beschäftigt sind, welche geneigt sind, die auf den ersten Blick unsinnig erscheinende „kameralistische“ jährliche Verausgabungs-Buchhaltung des öffentlichen Dienstes „flexibel“ und „pragmatisch“ zu handhaben, und die darin weder die Weisheit jahrhundertelanger institutionalisierter Praxis zur Verhinderung von „schwarzen Kassen“ und Korruption, noch die Errungenschaft parlamentarischer Kontrolle über Potentaten-Schatullen auf allen Ebenen der Exekutive erkennen.

3. Funktionale Differenzierung des „Trägers“ zur genaueren Lokalisierung des Rotationsfonds

Auf der Ebene unterhalb des Verhältnisses zwischen Finanziers und Träger empfiehlt sich eine Differenzierung nach Funktionen (Bild 2). Die „Förderorganisation“ als „Kopf“ des Trägers kann beispielsweise eine Kirche oder ein Verband sein; es kann sich jedoch auch um eine Organisation handeln, die gleichzeitig eine der fünf folgenden Funktionen wahrnimmt:

(1) Bank

Wo es einen Rotationsfonds gibt, gibt es auch Zahlstellen für die Ein- und Auszahlungen — selbst wenn es sich, wie bei einigen städtischen „Material-Banken“ in Lateinamerika und bei Agrarbanken zuweilen um Sachgüter-„Zahlungen“ in dem Sinne handeln kann, daß als eine Form der einleuchtenden Indexierung unter inflatorischen Bedingungen Baumaterialien, Saatgut oder Düngemittel als Kredite „ausgezahlt“ und auch wieder „zurückgezahlt“ werden. Es bedarf in jedem Falle einer Buchhaltung und einer Kontrolle sowie des Schutzes vor Raubüberfällen.

Von der rudimentären „Zahlstelle“, beispielsweise beim Pfarrer in der Kirche über die Kreditgenossenschaft und die Geschäftsbank bis zur formellen, großen staatlichen Agrar- oder Wohnungsbaubank lassen sich alle Varianten für die Erfüllung dieser Funktion finden, und häufig werden Banken aller Art auch als „Förderorganisation“ tätig.

(2) Öffentliche Verwaltung

Entwicklungsprojekte nehmen in der Regel Funktionen wahr, die zumindest teilweise Aufgaben der öffentlichen Verwaltung betreffen. Nicht selten sind sie bei Instanzen der staatlichen Hoheitsverwaltung als Förderorganisation angesiedelt, also beispielsweise bei der Arbeitsverwaltung, der Gemeinde- oder Kreisverwaltung, oder sie hängen an Leistungsverwaltungen wie Regionalentwicklungsgesellschaften, nationalen Entwicklungsagenturen (z.B. „Instituten“ für den informellen Sektor, Agrarreformbehörden, etc.). Rotationsfonds müssen sich deshalb in der Regel auch an den Kriterien der öffentlichen Verwaltung messen lassen.

(3) Politische Partei

Daß dem Träger hier die Funktion einer politischen Partei zugeschrieben wird, soll nicht nur auf die häufig hochgradig parteipolitisch motivierte Projektstätigkeit hinweisen, sondern auch auf das legitime, meist mit dem Stichwort „Partizipation“ umschriebene Interesse der Zielgruppe, direkt oder über den inländischen Finanzier auf das Projekt sowie über den Träger auf die Politik im allgemeinen Einfluß zu nehmen.

(4) Garantiefonds

Für jeden Kredit haftet irgend jemand, in der Regel der Kreditgeber selbst. In Entwicklungsprojekten gibt es jedoch nicht selten eine Trennung zwischen Kreditgeber und Garantiegeber, und Rotationsfonds können darauf spezialisiert sein, gegen eine gewisse Gebühr Kreditrisiken zu versichern. Je geringer die Gebühr, umso mehr nähern sie sich dem nicht mehr „rotierenden“ Ausfall-Bürgschafts-Fonds.

(5) Beratungszentrum

Mit dem Wort „Centro“ werden in Lateinamerika private, halbstaatliche und auch staatliche Institute gekennzeichnet, die bei Entwicklungsprojekten, meist auf Honorarbasis, die Beratungsaufgaben gegenüber den Zielgruppen wahrnehmen und Kurse aller Art durchführen. In den letzten Jahrzehnten haben sie sich zu einem wichtigen Bindeglied zwischen den Intellektuellen und den Volksbewegungen entwickelt (vgl. Hirschman 1984). Qualitativ erstreckt sich das Spektrum zwischen erstklassiger Universitätslehre auf Postgraduierten-Niveau und elementaren Kursen.

Die funktionale Differenzierung des Trägers ist wichtig für die institutionelle Einbettung von Rotationsfonds und für die Identifizierung ihrer Schwachstellen: Beim Vorherrschen der Bankfunktion besteht die „Abrutschgefahr“ für das Projekt und mit ihm den Rotationsfonds in der Hochwidmung auf kaufkräftigere Kreise als die armen Zielgruppen. Als Verwaltungseinheit unterliegt der Fonds der bereits im Verhältnis zwischen Finanzier und Träger beschriebenen Dynamik. Die verkappte externe Wahlkampffinanzierung für eine Partei, meist die Regierungspartei, via Rotationsfonds bei einem parteinahen Träger, führt dazu, daß die Gegenleistung für die Krediterteilung die entsprechende Stimmenabgabe und Wahlkampfunterstützung ist, nicht die Rückzahlung, geschweige denn die kostendeckende Verzinsung. Entläßt man die Bank aus dem Kredit-Obligo und weist dem Rotationsfonds Garantieaufgaben zu, dann ist die Dekapitalisierung vorprogrammiert, — oder die Kreditnehmer sind so gut ausgewählt, daß der Fonds unangetastet auf einem Bankkonto ruht und

dadurch Begehrlichkeiten geweckt werden bzw. eine allmähliche Dekapitalisierung einsetzt, weil Terminkonten selten mit Sätzen über der Inflationsrate verzinst werden. Bei einem Centro-Rotationsfonds dagegen ist zu beachten, daß die heimliche Zielgruppe vieler Entwicklungsprojekte nicht, wie erklärt, die Armen in Stadt und Land, sondern die um die Centros herum gruppierten Akademiker der verschiedenen politischen Couleurs sind; da die Centros um Aufträge aus Förderprogrammen und -projekten konkurrieren, vermag die politische Spitze, welche über die interne Allokation der ausländischen Entwicklungshilfe entscheidet, bis zu einem gewissen Grade die Gruppe der Intellektuellen („el medio intelectual“) auf sich auszurichten und zu manipulieren. Der bei einem Centro angelagerte Rotationsfonds läuft Gefahr, in den Dienst der Akquisition von Aufträgen für dieses Beratungsinstitut gestellt zu werden, anstatt dem Wohl der unterprivilegierten Kreditnehmer zu dienen. Diese wiederum werden niemals in der Lage sein, ein ernsthaftes professionelles Beratungsprogramm nachhaltig kostendeckend zu tragen; ein solches Arrangement bleibt also tendenziell hochgradig zuschußbedürftig.

Was aus den Akzentuierungen und Optionen übrig bleibt, ist eigentlich nur der Rotationsfonds als Grundstock einer entwicklungs- und gesellschaftspolitisch auf die Zielgruppen hin orientierten Wohnungsbau-, Kleingewerbe- oder Kleinbauernbank. Bevor auf diese Option näher eingegangen wird, soll aber mit den Rotationsfonds von Kirchengemeinden ein grundsätzlich anderes Grundmodell diskutiert werden, welches sich den üblichen geldwirtschaftlichen und politischen Gegebenheiten bis zu einem gewissen Grade entzieht; allerdings hängt es auch nicht von dem Ideal eines „neuen Menschen“ ab, sondern ist durchaus noch mit dem Instrumentarium des methodischen Individualismus und der Institutionen-Ökonomik erfaßbar.

4. Spezifika von kirchlichen Rotationsfonds und „Selbsthilfe-Fonds“

Im Finanzwesen von Kirchen und anderen religiösen Gemeinschaften sowie funktionierenden indigenen Dorf- und Stammesgemeinschaften verschmelzen typischerweise Spenden, Steuern, Gebühren und Kreditrückzahlungen auf der Einnahmenseite sowie laufende Ausgaben, Investitionen, Kreditauszahlungen und Zuschüsse bei den Ausgaben; überdies spielen unentgeltliche Dienstleistungen und Gemeinschaftsarbeiten eine nicht zu unterschätzende Rolle. Wie von Mauss (1950) für die archaischen Gesellschaften herausgearbeitet, ist die traditionelle „Gabe“ durchaus keine einseitige Transferleistung à fonds perdu, sondern Bestandteil reziproker Sozialbeziehungen, wobei die „Gegenleistung“ ganz verschiedener Art und zeitlich weit versetzt sein kann.

Das gilt auch für die Kirche mit ihrem „langen Atem“, ihrem speziellen Verhältnis zur „Gnade“ und ihrem Sanktionspotential jenseits von Zivil- und Strafrecht. Wenn kirchliche „Rotationsfonds“ so funktionieren (vgl. die Misereor-Studien Schütz 1987 und Peirano/Pössinger 1988), daß Geldempfänger bei Erfolg ihrer Geschäfte den Betrag zuzüglich eines angemessenen Aufschlags „zurückspenden“ (wie das übrigens der Idee nach auch bei islamischen Banken der Fall ist; vgl. Nienhaus 1983), dann kann das bei Gemeinschaften gut gehen, welche über ein breites Netz rezipro-

ker Beziehungen verfügen, so daß die Nicht-Rückerstattung trotz Zahlungsfähigkeit auf andere Weise als vom Gerichtsvollzieher negativ sanktioniert wird und bei objektiver Zahlungsunfähigkeit die Schuld tatsächlich auf faire Weise vergeben werden kann. Wenn diese Fonds über die Größe der von „Face-to-Face-Beziehungen“ gekennzeichneten kommunitären kirchlichen oder Selbsthilfe-Gemeinschaften hinauswachsen und in einem säkularisierten Milieu Massen ansprechen, nähern sie sich funktional den Banken. — Und dann gilt wieder mit gewissen Abstrichen das zu Rotationsfonds als Banken in nuce zu Sagende.

Im Einzelfall und eigentlich recht häufig ist dieser Typ von Wohltätigkeits- oder Spenden-Rotationsfonds, der aus Basaren, Spenden, externen Solidaritätsbeiträgen usw. gespeist wird und aus dem sowohl Rechtsschutz gewährt und Zuschüsse geleistet als auch Kredite vergeben werden, außerordentlich förderungswürdig. Es ist aber ganz wichtig, diese flexiblen und „zeitlich befristeten“ (vgl. gemeinsame Arbeitsgruppe 1989, S. 9) Selbsthilfefonds streng von *anonymen*, auf die Massen der armen Bevölkerung zielenden, auf Dauer und Nachhaltigkeit angelegten staatlichen oder quasi-staatlichen Institutionen zu unterscheiden, denn allzuleicht werden in Anträgen auf Entwicklungshilfe de-facto-Dispositionsfonds und Wahlkampffonds qualitativ als kommunitäre Selbsthilfe-Fonds ausgegeben, denen überdies quantitativ märchenhaft riesige, möglichst die gesamte Zielgruppe im Land umfassende, also flächendeckende Dimensionen angedichtet werden. Insbesondere dann, wenn eine Dekapitalisierung von Anfang an vorgesehen und offensichtlich ist, wird mit „institution-building“, „Stärkung von Selbsthilfegruppen“, „Erreichung der Ärmsten der Armen“, „Solidaritätsgruppen“ („grupos solidarios“), „Pilot“-Projekt, etc. argumentiert, so als ob in späteren Phasen selbsttragende Nachhaltigkeit erreichbar wäre, wenn das Programm anfangs für alle deutlich mit Geschenkkaktionen operiert. Dabei soll nicht von vornherein ausgeschlossen werden, daß ein gewisses Geschenkelement beim Aufbau der Infrastruktur unschädlich, ja vielleicht sogar unerläßlich sein kann; wichtig ist, daß überhaupt auf der Rückzahlung von Krediten bestanden wird, und zwar möglichst mit einem real positiven Zinssatz. Es ist sehr unwahrscheinlich, daß sich in der modernen Welt für die armen Massen in Stadt und Land finanzielle Mischsysteme halten können, welche die Funktionen von Sozialhilfearzt, Bank, Finanzamt, Bürgerbewegung und Leistungsverwaltung in sich vereinigen, wie dies überschaubare Selbsthilfe-Organisationen mit ihren Fonds tun können. Selbst in Ländern wie Bangla Desh, die auf Dauer mit Entwicklungshilfe-Transfers rechnen können und sich deshalb mit Recht darauf einrichten, spezielle „Einfüllstutzen“-Institutionen zu konzipieren, dürfte die vielbeachtete „Grameen Bank“ (vgl. Egger 1986, Hartig 1989) langfristig nur dann eine Chance haben, wenn sie sich eindeutig als Bank definiert, also gelegentliche oder ständige Zuschüsse nicht an ihre Kunden weitergibt, sondern zur eigenen Kapitalisierung und zur Ausweitung ihres Tätigkeitsbereichs verwendet.

Wie die Realität von Projekten und Programmen aussieht, wenn tatsächlich gar nicht von lebendigen Kirchengemeinden und ähnlichen durch komplex reziproke Beziehungen zusammengehaltenen Gemeinschaften ausgegangen werden kann, sondern anonyme Individuen wie im „Gefangenen-Dilemma“ miteinander zu tun haben, soll im folgenden dargestellt werden.

5. Kreditprogramme als Vehikel der Unterentwicklung

Bei der Untersuchung der Beziehungen zwischen Träger und Zielgruppe ist von der Einbettung des Individuums, welches als Kreditnehmer auftritt, in eine institutionelle Struktur auszugehen (Bild 3). Als primäre Bezugsgruppe ist mit der Familie zu rechnen, wobei die Grenzen dieser Institution je nach Kulturkreis, Region, Lokalität und sozialer Schicht unterschiedlich verlaufen. Für Kreditprogramme ist festzuhalten, daß jeder noch so kleine Betrieb in erster Linie mit Eigenkapital im Sinne von Kapital der eigenen Familie arbeitet, insbesondere bei der Gründung, daß also jede Art von Kreditfinanzierung nur die Spitze eines „Eisbergs“ (Schmidt 1987, S. 27) darstellt. Das gilt insbesondere dann, wenn die Masse der Betriebe erreicht werden soll.

Die nächste gesellschaftliche Einheit bildet die Kleingruppe der Bekannten und Freunde, welche in der Finanzierungsdiskussion in Lateinamerika häufig unter dem Stichwort „grupo solidario“ als Gruppe wechselseitiger Bürgschaften erscheint. Deshalb ist in Bild 3 auch eine Verbindungslinie zwischen Kleingruppe und Garantiefonds gezogen. In der Praxis müssen sich die Träger von Kreditprogrammen jedoch wohl häufiger mit der Solidarität der Kreditnehmergruppen bei der Nichtrückzahlung auseinandersetzen, als daß sie mit der Absicherung ihrer Forderungen durch solche Gruppen rechnen können. Faßt man unter „Kleingruppe“ jedoch auch den „Patrón“, d.h. den höhergestellten und reicheren Grundbesitzer, Händler oder sonstwie hervorgehobenen „Paten“, dann kann es sich durchaus um einen dauerhaften Bürgen handeln, — dessen gute Dienste allerdings in der Regel nicht billig sind. Der dritte Typ von Organisation ist der größere Verein oder Verband („Asociación“), welcher als Stadtteilbewegung oder Bauernliga, als lokales „Komitee“ oder als „Junta“ Forderungen nach öffentlichen Dienstleistungen und Infrastrukturinvestitionen artikuliert und Nachdruck verleiht. Ohne eine solche Assoziation gäbe es in der Regel das Kreditprogramm gar nicht in dem betreffenden Ort. Deshalb geht eine Verbindungslinie zur politischen Partei-Funktion des Trägers und weiter zum inländischen Finanzier. Die Assoziation versucht auch dafür zu sorgen, daß das Programm am Ort bleibt, und wenn „grupos solidarios“ vorgeschrieben sind, dann organisiert sie die einzelnen Teilnehmer und Einwohner bzw. Mitglieder in solchen Gruppen, um sie in den Genuß der Kredite kommen zu lassen. Für die Vorsitzenden solcher Assoziationen liegt es in offenen, demokratischen Strukturen nahe, sich persönlich politisch zu engagieren, während sie in repressiven Regimen und bei konfliktreichen Auseinandersetzungen besonders gefährdete „Anführer“ sind. Überdies stellen sie durch ihre auch über Kreditprogramme mit ihren flankierenden Beratungsdiensten laufenden Kontakte mit den Intellektuellen der „Centros“ Bindeglieder zwischen Volksbewegungen und Universitäten, Berufsverbänden von Akademikern und anderen weit in die Oberschicht hineinreichenden Institutionen dar.

Mit Hilfe des durch Intellektuelle „überwachten Kredits“ (supervised credit, crédito supervisado) scheinen also institutionell nicht nur die Voraussetzungen für eine Produktionssteigerung der armen Produzenten, sondern auch generell für eine Progressive, auf breiter Front für die Armen arbeitende Allianz gegeben zu sein, weswegen sich derartig strukturierte Kreditprogramme ja auch einer großen Beliebtheit quer durch das nichtreaktionäre politische Spektrum und durch die Entwicklungsinstitutionen hindurch erfreuen.

In der Praxis erliegen sie jedoch meist nach kurzer Zeit den Mechanismen, welche — im Rahmen des hier zu behandelnden Themas — die Unterentwicklung im Sinne von mangelhafter Akkumulationsdynamik und hochgradiger Polarisierung von arm und reich auf folgende Weise perpetuieren:

Im Mittelpunkt des Geschehens steht ein Rotationsfonds, aus welchem zu günstigen Bedingungen relativ großzügig Kredite vergeben werden; der Kreis der theoretisch in Frage kommenden Berechtigten ist bei absolut geringem Mittelumfang sehr groß; erklärtermaßen handelt es sich um ein „Pilotprojekt“; das — unterstellt einmal — gutwillige und engagierte Personal nimmt die erklärten Ziele ernst und will wirklich die Armen fördern, kann sich aber vor Anträgen nicht retten. Anything goes. Aus der Warteschlange der Kreditantragsteller werden einzelne herausgepickt.

Binnen kurzem beginnt der Druck der Assoziationen auf Bevorzugungen bei der Mittelvergabe; regionale und sektorale Konflikte zwischen den Verbänden und Gruppen verschärfen sich; die Kriterien werden mal in dieser, mal in jener Hinsicht schärfer gefaßt; das Personal hilft sich mit zunehmender Bürokratisierung oder vergibt schlimmstenfalls nach der Höhe der Bestechungsgelder. Das übliche Niedrigzins-Syndrom der „Specialized Farm Credit Institutions“ (vgl. Pischke u.a. 1981) setzt sich durch. Vergleichbar dem „Entenfüttern“ von Kindern am Teich werden große Populationen mit geringen Ressourcen auf Akteure ausgerichtet, für die es ein Kinderspiel ist, hohe Akzeptanz zu erreichen, und die selbst wiederum bei ihren „Prinzipalen“ um ein weiteres „trockenes Brötchen“ betteln. Oder in einem anderen Bild: Wie ein rundlaufender Radarstrahl mal hier, mal dort aufblitzt, so läßt sich mit geringen Ressourcen ein großes Gebiet kontrollieren, und an neuralgischen Stellen lassen sich gezielt „integrierte“ Kreditprogramme, also an gleicher Stelle Infrastrukturmaßnahmen, Kredit, Ausbildung und Beratung, etc. durchführen, während daneben nichts geschieht. Das System perpetuiert sich aber nur dadurch, daß es beweglich ist, also die Leistungen jederzeit wieder entzogen werden können, und auch tatsächlich abwandern.

Ebenso entwicklungspolitisch frivol wie das „Entenfüttern“ ist die „Stallmästung“ von einigen wenigen „Club“-Mitgliedern, die es „geschafft“ haben und im Fernsehen die lokale Version des Märchens „Vom Tellerwäscher zum Millionär“ vertreten. Es ist durchaus eine Kombination denkbar, bei der man sich die passendsten und aggressivsten „Enten“ herausucht und systematisch mästet. Um noch einen Moment im Bild zu bleiben: Dem Einwand, etwas sei doch besser als gar nichts, ist damit zu begegnen, daß die Energiebilanz bei diesem Spiel negativ ist, weil das Flügel schlagen und Schlangengestehen und das Austragen der Konflikte die Zielgruppe mehr Ressourcen kostet als die wenigen trockenen Brötchen einbringen.

Mit diesen Tier-Bildern sollen die betroffenen Menschen nicht herabgewürdigt, sondern es soll gerade umgekehrt das Etablieren derartiger institutioneller Strukturen als inhuman denunziert werden. Vielleicht ist es trotzdem gestattet, mit einer weiteren Tier-Metapher das Gegenkonzept eines sinnvollen Kredit-Rotationsfonds plastisch zu machen: Wenn Landwirte einer großen Herde von Rindern mit geringen Mitteln etwas Gutes tun wollen, richten sie eine „Salzlecke“ ein, wo die Tiere sich instinktiv im nötigen Umfang die notwendigen Salze und Mineralien holen, die sie sonst auf der Weide nicht finden.

Die Grundidee, die mit diesem Bild transportiert werden soll, besteht darin, daß die Förderung von großen Zielgruppen mit geringen Mitteln nicht ein „Zuckerschlecken“ für einige wenige sein darf, daß möglichst etwas Unerläßliches, aber nicht selbst Beschaffbares bereitgestellt werden sollte und daß niemand von der Inanspruchnahme ausgeschlossen werden darf, der im Prinzip förderungswürdig ist. Beispiele für derartige Maßnahmen sind Impfprogramme, Grundschulprogramme für alle Kinder zwischen 6 und 10 oder 14 Jahren, flächendeckende Schulspeisung, ärztliche Versorgung aller Säuglinge, Kampagnen zur Malariebekämpfung, Rechtsschutz für gefährdete Vertreter der Zielgruppen, Publizität und ausländischer „Regenschirm“ für Menschenrechtsgruppen sowie Anfänge mit der Sozialhilfe für besonders gefährdete Gruppen (vgl. Schubert 1985 und 1989). Hinter diesem Ansatz steht das durch unzählige UNO-Resolutionen zu Entwicklung und Menschenrechten legitimierte Leitbild vom modernen Staat, der auch in Entwicklungsländern ein sozialer, demokratischer Rechtsstaat sein sollte, der nicht einzelne Gruppen diskriminiert oder klientelistisch favorisiert und der direkt und ohne „Zwischenträger“ für alle Bürgerinnen und Bürger zugänglich ist.

Welche Rolle Rotationsfonds in einem Konzept spielen könnten, das einem solchen Leitbild verpflichtet ist, und wie sie konstruiert sein könnten, davon soll im folgenden Abschnitt die Rede sein.

6. Konstruktionsprinzipien für sinnvolle Rotationsfonds

Jeder Kreditgeber sollte von einer realistischen Analyse seines Kreditnehmers ausgehen. Deshalb sei als erstes noch einmal an die Grunderfahrung erinnert, daß Klein- und Kleinstbetriebe und der Wohnungsbau der kleinen Leute überall auf der Welt in erster Linie mit familieneigenen Mitteln finanziert werden, daß also Kredite stets nur eine bescheidene, stützende Rolle spielen. Heroische „Transformations“-Programme mit Hilfe von Krediten laufen meist auf ein Anreizsystem zum betrügerischen Bankrott hinaus, in besseren Varianten auf die „Stallmästung“. Kredit kann niemals Ersatz für eine Landreform, für eine Reform der städtischen Bodenrechte oder für ein staatliches Mietwohnungsbau-Programm sein. Außerdem ist ein Kredit keine „Wohltat“, wie mit dem Begriff „beneficiario“ im Spanischen häufig suggeriert wird, sondern stets eine Bürde, denn selbst wenn er zu günstigen Zinssätzen aufgenommen wird, muß mit den zusätzlichen Mitteln während der Laufzeit gewirtschaftet werden. Kreditprogramme können sich deshalb nur an Wirtschaftssubjekte wenden, deren Managementkapazität größer ist als für ihr Eigenkapital erforderlich. Da es innerhalb jeder Familie andere Mitglieder gibt, und zwar in der Regel die Alten und die Behinderten, deren persönliche Fähigkeiten geringer sind als ihr Nettovermögen, nimmt man diesen ihre „Sparkasse“ bzw. ihre Kranken- und Altersversicherung, wenn man dem jungen Bauern, Gewerbetreibenden, Händler, Taxifahrer oder Hausbauer über eine gewisse Grenze hinaus Kredit gibt. Ein gutes Kreditprogramm, und damit auch ein guter Rotationsfonds, ist demnach durch Bescheidenheit im Anspruch und durch Anerkennung der Tatsache gekennzeichnet, daß nicht jedes Mitglied der Zielgruppe mit einem Kredit belastet werden kann.

Begibt man sich in unserem Schema vom Kreditnehmer auf die Ebene des Trägers, dann erweist sich folgende Konstruktion als sinnvolle Grundstruktur (Bild 4): Wie oben ausgeführt, sind weder eine politische Partei noch ein Beratungszentrum empfehlenswerte Förderorganisationen, jedenfalls nicht, soweit externe Entwicklungshilfe betroffen ist. Eine normale private Geschäftsbank dürfte ebensowenig in Frage kommen, weil sie vom kommerziellen Interesse her den Hang hätte, in einkommensmäßig stark polarisierten Gesellschaften dem Sog der Kaufkraft in die höheren Schichten zu folgen. Weil überdies in vielen Ländern Geschäftsbanken Bestandteile von Konglomeraten („grupos“) sind, die sich in der Hand von mächtigen, mit dem Staatsapparat verflochtenen Familien befinden, nehmen sie nicht selten Restriktionen auf sich, die es geradezu unmöglich machen, über die engere Gruppenskundschaft hinaus eine Masse von Kleinkunden zu bedienen, selbst wenn dies eigentlich bei einer intelligenten Finanztechnologie lukrativ wäre.

Der Kreditgarantiefonds kommt als selbständige Förderorganisation gar nicht in Frage, denn eine Garantie, also eine Bürgschaft, setzt stets voraus, daß der Bürge besser über den Kreditnehmer informiert ist als der Kreditgeber. Nur bei krassem, systematischem Abweichen des Informationsstandes ist es überhaupt sinnvoll, beide Funktionen — Kreditvergabe und Haftung — zu trennen, und darüber hinaus ist es nur ökonomisch tragbar, wenn die Größe des Geschäftsvolumens die Arbeitsteilung, die auf weitgehende Doppelarbeit hinausläuft, rechtfertigt. Im Grunde gilt: „Ein Kreditgarantiefonds ist eine Bank, wenn auch eine unvollständige; und eine Bank ist ein Kreditgarantiefonds, denn sie trägt in aller Regel auch Ausfallrisiken für die von ihr vergebenen Kredite“ (Zeitinger/Schmidt o.J.; vgl. auch Terberger 1990). Deshalb sind in Bild 4 die Bank- und die Garantiefonds-Funktionen innerhalb des Rotationsfonds zusammengefaßt. Wenn die gute Information über den individuellen Kreditnehmer sich darin niederschlägt, daß eine „Solidargruppe“ für ihn bürgt, dann kann das für den Rotationsfonds ebenso wie für den Kreditnehmer nützlich und kostensparend sein. Vom Kreditgeber her gesehen, leistet aber auch ein begüterterer Bürger, der nicht aus der Zielgruppe stammt, dieselben Dienste (es sei hier eingeworfen, daß die wörtliche Bedeutung des generell mit „groß“, „dick“ und „mächtig“ assoziierten Wortes „Kaventsmann“ eigentlich „Bürge“ ist). Für die Konstruktion eines auf Emanzipation der Individuen aus armen Zielgruppen bedachten Rotationsfonds ist es wichtig, darauf zu achten, daß sich einerseits kein mächtiger Lokalkazike zwischen Kreditnehmer und Fonds schiebt und daß andererseits die „gutartige“ Bürgschaftsbeziehung als „relationaler Vertrag“ im Interesse aller nicht ausgeschlossen wird.

Die im Bild 4 gezogene Verbindungslinie zwischen Solidargruppe und Beratungszentrum soll symbolisieren, daß es häufig nützlich und erfreulich ist, wenn die Zielgruppe vom „Centro“ beraten wird und daß der Kontext von vielen Rotationsfonds eine solche Beratung auch vorsieht. Es sollte jedoch nicht davon ausgegangen werden, daß das Individuum nur bei Beratung Zugang zu dem Rotationsfonds hat. Schließlich ist auch in Industrieländern kein Bankkunde gezwungen, eine Beratung in Anspruch zu nehmen, und soviel sollte deutlich geworden sein: Rotationsfonds haben nur dann einen Sinn, wenn sie als zukünftige Banken gegründet werden.

Der oben erörterte „Selbsthilfe-Fonds“ ist dagegen, wie die gemeinsame Arbeitsgruppe „Armutsbekämpfung durch Selbsthilfe“ des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, der Carl-Cuisberg-Gesellschaft, der Deutschen Stif-

tung für Internationale Entwicklung, der Evangelischen Zentralstelle für Entwicklungshilfe, der Friedrich-Ebert-Stiftung, der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, der Konrad-Adenauer-Stiftung, der Kreditanstalt für Wiederaufbau und MISEREOR betont, nur „ein zeitlich befristetes Förderinstrument. In dem Maße, wie die Selbsthilfeorganisationen und Föderationen mit den Institutionen ihres Umfeldes als gleichberechtigte Partner verhandeln und vertraglich geregelte Beziehungen eingehen können, ist der FONDS durch andere Fördermaßnahmen und -instrumente zu ersetzen, die in stärkerem Maß Elemente mittel- und langfristiger Planung und Festlegung enthalten können. Insbesondere geht es um die Sicherung eines dauerhaften Zugangs zu allen benötigten Dienstleistungen, wie z.B. zu formalen Finanzierungseinrichtungen“ (Gemeinsame Arbeitsgruppe 1989, S. 9; Hervorhebungen von MN).

Kredit von zeitlich befristeten Institutionen unterliegen dem Anreiz, nicht zurückgezahlt zu werden, denn der wichtigste Grund für die Rückzahlung ist die Sicherung der Chance, bei Bedarf wieder einen Kredit zu erhalten. Das gilt ganz besonders für arme Bevölkerungsschichten, deren bescheidenes Hab und Gut in der Regel nicht pfändbar ist. Rotationsfonds sind deshalb nur dann sinnvoll, wenn sie „langfristig“ und „dauerhaft“ konzipiert sind, also praktisch den Grundstein für eine Bank als „formale Finanzierungseinrichtung“ darstellen („Bank-Embryo“ in Bild 4). Hier ist deshalb von Bank-„Embryo“ oder Bank „in nuce“ die Rede, weil zu einer „ausgewachsenen“ Bank neben dem Kredit als Geschäft auf der Aktivseite auch das Passivgeschäft mit dem Publikum gehört, also das Sammeln von Spareinlagen und schließlich auch das Kontokorrentgeschäft und die Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs. Dies setzt wohl in allen Ländern der Welt die Genehmigung und die Kontrolle durch die Bankenaufsichtsbehörde voraus, und da diese Behörden, ähnlich wie etwa Zentralbanken, Wasserwerke und Seuchenbekämpfungsorganisationen wegen ihrer unspektakulären und „technischen“ Aktivitäten relativ wenig korruptionsanfällig sind, kann häufig die Frage, ob der inländische Counterpart bereit wäre, den Rotationsfonds von Anfang an der Kontrolle der Bankenaufsicht zu unterwerfen, als „Lackmustrast“ für die Seriosität des Kreditprogramms gewertet werden. Die entscheidende Förderorganisation, die in Bild 4 den Rotationsfonds einrahmt oder umklammert, sollte also eine auf Permanenz angelegte Institution sein. Hier ist der Begriff „öffentliche Verwaltung“ gewählt worden, wobei Verwaltung nicht nur im weiteren Sinne als „Exekutive“ („government“/„administration“) zu verstehen ist, also unter Einschluß der „Regierung“ auf allen Ebenen des Staates, sondern darüberhinaus auch für andere „ewige“, im Prinzip dem Gemeinwohl verpflichtete Institutionen stehen soll, etwa Volkskirchen und breit konzipierte Kammern und Verbände. Ausschlaggebend ist ihre prinzipielle Zugänglichkeit für die Angehörigen der Zielgruppe. Es ist hier, bei dieser den Rotationsfonds als Instrument und „Puppe in der Puppe“ kontrollierenden Institution entscheidend, daß „Partizipation“ der Zielgruppe ein Kriterium bilden sollte. Da die Armen nun einmal die Massen in den hier betrachteten Ländern ausmachen, kann es dabei nicht um individuelle, sondern nur um mediatisierte Partizipation gehen; deshalb sind die „Assoziationen“ in Bild 4 mit dieser Träger-Organisation verbunden. Prototypisch ist hier an Gemeinderäte und direkt oder indirekt gewählte Bürgermeister zu denken, die als Teil der kommunalen Daseinsvorsorge über Rotationsfonds als Keimzellen für kommunale Sparkassen verfügen (vgl. die Doku-

mentation zu dem GTZ-Projekt, „Förderung des Aufbaus von kommunalen Sparkassen in Peru“, welches gemeinsam mit dem Deutschen Sparkassen- und Giroverband von der IPC Frankfurt/M. durchgeführt wird).

Der neuralgische Punkt solcher Projekte liegt bei der Schnittstelle zwischen Politik und Wirtschaft: Während es auf der Ebene der politischen „Partizipation“ etwas ausmachen muß, ob diese oder jene Person Bürgermeister/in wird und ob beispielsweise Taxifahrer und Arbeitnehmer in den Genuß von Krediten aus dem betreffenden Rotationsfonds kommen sollen oder nur Gewerbetreibende und/oder Händler und/oder Bauern, darf es für die Sachbearbeiter am Kreditschalter gerade nichts ausmachen, ob sie den Sohn oder die Tochter eines Gemeinderatsmitglieds oder einen Händler statt eines Tischlers vor sich haben; sie müssen nach den genuin ökonomischen Kriterien der Zahlungsfähigkeit und der Zahlungswilligkeit innerhalb der vorgegebenen geschäftspolitischen Grenzen entscheiden.

Es macht geradezu die moderne Gesellschaft definitionsgemäß aus, daß die verschiedenen Sphären streng getrennt sind, also beispielsweise mit Geld kein politisches Amt und kein sportlicher Sieg erkaufte werden darf, wohl aber ein komplettes Unternehmen, oder daß das Bestehen von Examina im Erziehungssystem nicht über Wahlen entschieden wird, wohl aber die Besetzung von Regierungsämtern, und daß Gerichtsurteile nicht über Wettkämpfe oder religiöse Praktiken entschieden werden, sondern auf dem Weg über ganz bestimmte Verfahren innerhalb des Justizsystems mit seinen spezifischen Institutionen und Verständigungs-Codes (vgl. Luhmann 1988 a und b, zur Geldwirtschaft Herr 1986). Das bedeutet für die Institutionalisierung eines Rotationsfonds, daß zwischen der Finanzsphäre mit ihren spezifischen Verbindungen zu Bankenaufsicht, Korrespondenzbanken, Zentralbanken, etc. sowie zu Kreditnehmern und Einlegern als „Finanz-Publikum“ einerseits und der politischen/kirchlichen/verbandsmäßigen/verwaltungsmäßigen Sphäre mit ihrer ganz anderen „Umwelt“ andererseits ein Zwischen-Gremium geschaffen werden muß, welches weder der einen, noch der anderen vollständig angehört, ein gewisses Eigengewicht hat und weder die Zwänge und Notwendigkeiten der einen noch die der anderen Seite ignoriert und welches insgesamt auf Permanenz der Institution Rotationsfonds/Bank hin orientiert ist. In Bild 4 steht dafür der „Aufsichtsrat“, in welchem typischerweise die direkten Vertreter der den Fonds beherrschenden Sphäre „Verwaltung“ das Sagen haben. Es ist jedoch zweckmäßig, gesetzlich oder satzungsmäßig festzulegen, daß Vertreter dieser oder jener zielgruppennahen Organisation ebenfalls vertreten sein müssen und/oder daß Arbeitnehmer- oder Zielgruppenvertreter ebenfalls Sitz und Stimme darin haben. Wichtig ist, daß nicht direkt von der politischen Ebene zur Kreditvergabe „hindurchregiert“ wird; deshalb sind dem US-amerikanischen „Board-System“ nachempfundene „Direktorien“ mit Skepsis zu betrachten, welche sich aus Politikern oder Verwaltungsleuten bzw. ihren Stellvertretern aus dieser Sphäre zusammensetzen, häufig tagen und sich Einzelentscheidungen vorbehalten, so daß Vorstand/Geschäftsführung und Sachbearbeiter keinen wesentlichen Entscheidungsspielraum haben. Dagegen hilft übrigens zuweilen bereits die Abschaffung von Sitzungsgeldern für die Direktoriats-Mitglieder.

Die totale Verselbständigung des Rotationsfonds als Bank ist, wie gesagt, natürlich auch nicht anzustreben. Eine entscheidende „Schnittstelle“ zwischen Aufsichtsrat und Fonds ist die Bestellung der Geschäftsführung, also im deutschen aktien-

rechtlichen Jargon des Vorstands. Er sollte eindeutig „Professionell“ im Sinne der Finanzsphäre sein, aber auch mittragen, daß Kreditlimits zum Schutz der Zielgruppe wichtig sind, daß es bei der Armutsbekämpfung um ein Massenproblem, also auch um ein Massengeschäft, nicht um die „integrale“ Förderung von einzelnen geht, daß die besonderen Umstände der Zielgruppe spezielle Formen der Absicherung und auch der Regulierung des Schuldenerlasses erfordern, etc. Wenn der Rotationsfonds sich tatsächlich in Richtung Einlegerpublikum öffnet und Ersparnisse hereinnimmt, muß er sich im Interesse der Vertrauenssicherung und des Einlegerschutzes ganz deutlich als „Bank“ profilieren und sich gegen alle Zumutungen wehren, ihn auch aus noch so guten Gründen als Sozialhilfestelle, Streikkasse, Bürgerbewegungs-Solidaritätsfonds oder Dispositionsfonds der ihn beherrschenden und sein Eigenkapital zur Verfügung stellenden politischen, kirchlichen oder verbandsmäßigen Verwaltungsinstanzen zu mißbrauchen. Die Partizipation der Zielgruppe findet denn auch auf der Aufsichtsratsstufe ihr Ende, wo es um die generellen Leitlinien der Geschäftspolitik geht.

Grundlage dieser klaren Orientierung sind zwei empirisch erhärtete, aber im Einzelfall immer wieder zu überprüfende Hypothesen: Erstens sind echte Finanzinstitutionen bei intelligenter Finanztechnologie heutzutage in armen Milieus in Entwicklungsländern in der Regel und prinzipiell aus eigener Kraft überlebensfähig (vgl. Egger 1986, S. 460, u.a.m.), und zweitens schlägt die „moderne Gesellschaft“ (Luhmann) mit ihrer strikten Trennung der sozialen Sphären, Teilsysteme und Codes fast überall so weit bis in die hintersten Winkel der Welt durch, daß es auch dem Rechtsempfinden und den moralischen Vorstellungen der betroffenen Zielgruppen entspricht, wenn ein Kredit ein Kredit ist und kein Geschenk, wenn die Kosten einer solchen Finanzleistung offen erklärt und offen eingetrieben und nicht über ein Bestechungsgeld erhoben werden und wenn mit dem Sachbearbeiter oder der Sachbearbeiterin direkt und ohne Einschaltung von „Zwischenträgern“ verhandelt werden kann. Der moderne Staat oder Verband benötigt keinen lokalen „Kaziken“, „big man“ oder „leader“, um die Betroffenen in den Genuß öffentlicher Dienstleistungen kommen zu lassen, und diese Leistungen dürfen auch kostendeckend sein, solange niemand gezwungen wird, sie in Anspruch zu nehmen. Daß diese „modernen“ Werthaltungen und Einstellungen selbst in einem so stark indianisch geprägten Land wie Peru bei den Armen durchaus vorherrschend sind, geht aus der verblüffenden Übereinstimmung der Ergebnisse hervor, zu der diesbezüglich die eher im linken politischen Spektrum angesiedelte Studie Golte/Adams (1987) des Instituto de Estudios Peruanos und der stärker von der konservativen Seite herkommende internationale Bestseller des Instituto Libertad y Democracia von de Soto (1986) kommen. Erstere sprechen von der „moral protestante“ (S. 14) der vom Land in die Stadt strömenden Migranten, während die kreolischen Limeños „sich viel von ihren Beziehungen erwarten“ („Los limeños esperan conseguir mucho de sus influencias, ...“, wie ein Migrant zitiert wird; S. 86), und de Soto belegt die klientelistischen Strukturen des vorwiegend den einflußreicheren Schichten zugute kommenden herrschenden politisch-ökonomischen Systems mit dem abwertenden Wort „Merkantilismus“ (vgl. auch sein sehr aufschlußreiches Interview 1990).

Wo diese Voraussetzungen nicht gegeben sind, weil die Zielgruppen wirklich zu arm sind, um die Kosten einer noch so kleinen „Bank“ zu tragen und/oder weil die

gesellschaftliche Arbeitsteilung und die Wertvorstellungen keine Bank ermöglichen, dort sollte dann in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit lediglich auf „Selbsthilfe-Fonds“ im oben geschilderten Sinne, nicht auf „Rotationsfonds“, abgestellt werden.

Aus institutionalistischer Sicht ist folgendes Resümee zu ziehen: Die beteiligten Mitspieler sollten den Anreiz haben, langfristige „relationale Verträge“ an die Stelle von schnellen, vermeintlich lukrativen „Kronzeugen-Gewinnen“ auf Kosten der anderen zu setzen. Der Politiker oder Gewerkschaftsführer, Verbandsvorsitzende oder kirchliche Würdenträger sollte im Rahmen der „Förderorganisation“ seinen Ehrgeiz darin setzen, eine Volks-Bank zu gründen, aber auf die Intervention in das laufende Geschäft verzichten. Der Vorstand des Rotationsfonds sollte den Wachstumspfad seiner Institution in der Kapitalisierung durch ein erfolgreiches Kredit- und Spargeschäft sehen, vielleicht noch „belohnt“ durch gelegentliche Eigenkapitalaufstockungen durch inländische und ausländische Finanziers, — nicht jedoch in der devoten Anpassung an die Wünsche solcher Finanziers zur Sicherung von ad-hoc-Zuschüssen. Der Kreditnehmer und die Kreditnehmerin sollten sich darauf verlassen können, beim nächsten Notfall oder der nächsten Investition wieder Zugang zu einem bescheidenen Kredit zu haben, — und nicht besser zu fahren, indem man nicht zurückzahlt, weil der ganze Fonds nur auf Zeit existiert.

Schließlich sei zum Schluß angemerkt, daß im vorliegenden Text auch deshalb viel mit Anführungszeichen und Metaphern operiert worden ist, weil die Institutionen-Ökonomik noch ein relativ junger Zweig der Wirtschaftswissenschaft ist, dessen Begriffe und Modelle noch nicht in den allgemeinen Sprachgebrauch eingedrungen sind. Die Verdeutlichung der komplexen Zusammenhänge geschieht denn auch noch eher über offensichtliche Metaphern als über kühl-präzise Begriffe, — obwohl bei näherer Betrachtung auch eingeführte wirtschaftswissenschaftliche Fachbegriffe wie beispielsweise „Wachstum“ und „Kreislauf“ im Grunde Wörter aus anderen Lebenszusammenhängen sind, die ungeschwellig im übrigen auch weitere Inhalte transportieren, welche wirtschaftswissenschaftlich gar nicht unbedingt so präzise abgedeckt sind, wie die mathematische Formulierung suggeriert.

LITERATUR

- Antezana Mendoza, Ivonne Virginia: Agrarfinanzierung in Entwicklungsländern. Zur Diskussion über Agrarbanken und ihre Politik des subventionierten Kredits — unter besonderer Berücksichtigung der Korruption. Frankfurt/M. u.a.: Lang, 1990
- Breuer, Bernd (Hrsg.): Vermittlung von Kleinkrediten für den informellen Sektor in Lateinamerika. Berlin 1984. (Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung SE 34-66-81, DOK 1140 A)
- Buchanan, James M.: Liberty, Market, and State (1983). In: Ders.: Liberty, Market, and State. Political Economy in the 1980s. Brighton: Wheatsheat/Harvester, 1986, S. 3 — 7.
- BMZ — Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit: Armutsbekämpfung durch Selbsthilfe. Bonn, September 1986
- Delbrück, Andrea: Innovative Kreditformen bei der Kleinbetriebsförderung: Gruppenkredite in Lima. Berlin 1987 (unveröffentl. Diplomarbeit).

- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) (Hrsg.): Ländliche Regionalentwicklung. Ein Orientierungsrahmen, Eschborn 1983
- Egger, Philippe: Banking for the Rural Poor: Lessons from Some Innovative Savings and Credit Schemes, in: International Labour Review, Vol. 125, No. 4, 1986, S. 447 — 462.
- Elsner, Wolfram: Institutionen und ökonomische Institutionentheorie: Begriffe, Fragestellungen, theoriegeschichtliche Ansätze. In: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiST), H. 1, Januar 1987, S. 5 — 14.
- Erler, Brigitte: Tödliche Hilfe. Bericht von meiner letzten Dienstreise in Sachen Entwicklungshilfe, Freiburg: Dreisam, 1985
- Field, Alexander J.: Microeconomics, Norms, and Rationality. In: Economic Development and Cultural Change, Vol. 32, 1984, S. 683 — 711.
- Freiberg-Strauß, Jörg: Mikroökonomische Entscheidungsstrukturen von Kleinbauernfamilien in der Kartoffelwirtschaft von Boyacá, Kolumbien, Berlin 1990 (Diss.)
- Freiberg, Jörg/Wolfgang Hein/Thomas Hurtienne/Theo Mutter (Hrsg.): Drei Welten — eine Umwelt. Materialien einer Tagung über Ökologie und Dritte Welt. Saarbrücken — Fort Lauderdale: Breitenbach, 1984
- Gemeinsame Arbeitsgruppe „Armutsbekämpfung durch Selbsthilfe“: Ergebnisbericht aus dem Arbeitsschwerpunkt „Fonds zur Förderung eigenständiger Entwicklung der Armen“ (Selbsthilfefonds), o.O., April 1989.
- Glanz und Elend der Integrierten Ländlichen Entwicklung. In: Entwicklung und ländlicher Raum, 17. Jg., H. 4, 1983 (Sonderheft).
- Golte, Jürgen/Adams, Norma: Los Caballos de Troya de los Invasores. Estrategias Campesinas en la Conquista de la Gran Lima. Lima: IEP, 1987.
- Grabowski, Richard: Theory of Induced Institutional Innovation: A Critique. In: World Development, Vol. 16, No. 3, 1988, S. 385 — 394.
- Hartig, Peter: Kleinbäuerliche Kreditprogramme und Institution-Building auf ländlichen Finanzmärkten in Entwicklungsländern. Eine informationsökonomische Kritik traditioneller und neoliberaler Konzeptionen. Offenbach: Falk, 1989.
- Herr, Hansjörg: Geld, Kredit und ökonomische Dynamik in marktvermittelten Ökonomien — die Vision einer Geldwirtschaft. München: Florentz, 1986
- Hirschman, Albert O.: Getting Ahead Collectively: Grassroots Experiences in Latin America, Elmsford, N.Y.: Pergamon, 1984
- Köbler, Reinhart/Ilse Lenz: Das Wandelbare Wundertier: „Informeller Sektor“, ökologische Zukunft und Herrschaft. In: Freiberg u.a., 1984, S. 303 — 320.
- Krahnen, Jan Pieter/Manfred Nitsch: Kredit und informeller Sektor: Theoretische und empirische Überlegungen zur Konstruktion eines angepaßten Kreditprogramms. Studie der Interdisziplinären Projekt Consult GmbH im Rahmen des Projekts „Förderung des Aufbaus von kommunalen Sparkassen (Cajas Municipales de Ahorro y Crédito) in Peru“ der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Frankfurt-Berlin, September 1987 (unveröff.)
- Lavorano, Luigi: Die kolumbianischen Agrargenossenschaften: Konflikte und Strategie bei der Förderung und dem Management der „Cooperativas Comercializadoras“, Berlin 1991 (unveröffentl. Diplomarbeit).
- Lele, Uma: Co-operatives and The Poor: A Comparative Perspective. In: World Development, Vol. 9, 1981, S. 55 — 72.
- Luhmann, Niklas: Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie, Frankfurt/M.: Suhrkamp, 2. Aufl., 1988a
- Luhmann, Niklas: Die Wirtschaft der Gesellschaft, Frankfurt/M. Suhrkamp, 1988b.
- Märke, Erika: Ein Weg aus der Abhängigkeit? Die ungewisse Zukunft des informellen Sektors in Entwicklungsländern. Heidelberg: FEST, 1986 (Texte und Materialien der Forschungstätigkeit der Evangelischen Studiengemeinschaft, Reihe A, Nr. 21).

Mauss, Marcel: *Essai sur le don*, Paris 1950; deutsch: *Die Gabe. Form und Funktion des Austauschs in archaischen Gesellschaften*, 2. Aufl., Frankfurt 1984

Nienhaus, Volker: *Islamische Banken. Struktur und Bedeutung*. In: Simonis, Udo E. (Hrsg.): *Entwicklungsländer in der Finanzkrise. Probleme und Perspektiven*. Berlin: Duncker & Humblot, 1983, S. 159 — 176.

Niskanen, W. A.: *Non-Market Decision-Making*. In: *American Economic Review*, Vol. 58, 1968, S. 293ff.

Nitsch, Manfred: *Bauern zwischen Selbsthilfe und internationalen Förderungsprogrammen zur Integrierten Ländlichen Entwicklung: Erfahrungen aus Kolumbien*, Berlin 1982 (hekt.); span. Übersetzung in: *Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE)/Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung (DSE). Evaluación de los efectos sociales de los proyectos de inversión*. Lima 1984, S. 209 — 238.

Nitsch, Manfred: „Tödliche Hilfe“? Zur Modifikation der Außenwirtschafts- und Entwicklungstheorie durch die Einbeziehung des Verhaltens von Entwicklungsbürokraten. In: Schmid-Schönbein, Thomas u.a. (Hrsg.): *Entwicklungsländer und Weltmarkt*, Frankfurt-New York: Campus, 1986 (Jahrbuch 4: Ökonomie und Gesellschaft), S. 69 — 111.

Nitsch, Manfred: *Glaspaläste und Unterentwicklung: Entwicklungsbanken in der Diskussion*, in: Schwefel, Detlef (Hrsg.): *Soziale Wirkungen von Projekten in der Dritten Welt*, Baden-Baden 1987 (Schriftenreihe der Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung), S. 169 — 189.

Nitsch, Manfred: vom Nutzen des institutionalistischen Ansatzes für die Entwicklungsökonomie, in: Körner, Heiko (ed.): *Zur Analyse von Institutionen im Entwicklungsprozeß und in der internationalen Zusammenarbeit*, Berlin: Duncker & Humblot, 1989a, S. 37 — 50; English translation: *Reflections on the Usefulness of the Institutional Approach to Development Economics*, in: *Economics* (Tübingen) Vol. 42, 1990, S. 106 — 118.

Nitsch, Manfred: *Las Reformas del Sector Bancario y Financiero en América Latina*. In: *Homines* (San Juan de Puerto Rico), Vol. 12, No. 1 y 2, Marzo 1988/Enero 1989, S. 147 — 152; Wiederabdruck in: *Frambes-Buxeda, Aline* (Hrsg.): *Nuestra América Latina*, San Juan de Puerto Rico 1989b (Libros Homines, Tomo 6), S. 86 — 91.

Nitsch, Manfred: *A „Caixa Agricola dos Produtores de Uraim“: Uma Instituição de Camponeses na Amazônia Brasileira* (mit deutscher Zusammenfassung/With English Summary). Berlin, 1990 (Diskussionspapier des Lateinamerika-Instituts der FU Berlin).

Ocampos, Lorraine: *Die Förderung des „informellen Sektors“ — unter besonderer Berücksichtigung von NRO-Kreditförderungsprogrammen, am Beispiel lateinamerikanischer Städte*, Berlin 1989 (unveröff. Diplomarbeit).

Peirano, Bartolomé/Pössinger, Hermann: *Ländliche Entwicklung in Chile. Kredit- und Revolvingfonds in der kirchlichen Entwicklungsarbeit*. Aachen: Misereor, 1987.

Pischke, J.D. von/Dale W. Adams/Gordon Donald (Hrsg.): *Rural Financial Markets in Developing Countries*, Baltimore-London 1983.

Pischke, J.D. von/Peter J. Hefferman/Dale W. Adams: *The Political Economy of Specialized Farm Credit Institutions in Low-Income Countries*, Washington 1981 (World Bank Staff Working Paper No. 446).

Reichel, Matthias: *Der Rotationsfonds als Finanzinstitution für den informellen Sektor in Entwicklungsländern: Chancen und Risiken eines entwicklungspolitischen Instruments*, Berlin 1990 (unveröffentl. Diplomarbeit).

Richter, Rudolf: *Sichtweise und Fragestellungen der Neuen Institutionenökonomik*. In: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, 110. Jg., H. 4, 1990, S. 571 — 591.

Schenk, Karl-Ernst: *Ökonomische Theorie der bürokratisch organisierten Produktion*. In: Helmstädter, E. (Hrsg.): *Neuere Entwicklungen in den Wirtschaftswissenschaften*. Berlin: Duncker & Humblot, 1978, S. 591 — 608.

Schmidt, Reinhard H. unter Mitarbeit von E. Kropp und E. Weires: *Ländliches Finanzwesen: Ein Orientierungsrahmen*, Eschborn 1987 (BMZ/GTZ/DSE Handbuchreihe Ländliche Entwicklung).

Schubert, Bernd: *Eine Rente für die Ärmsten*. In: *DIE ZEIT*, 4.10.1985; gekürzte englische Übersetzung: *Cash Transfers to the Poorest. New Instruments for a Poverty-Oriented Development Aid Approach*. In: *Food Policy*, Vol. 12, No. 1, 1987, S. 2 — 4.

Schubert, Bernd: *Kaufkrafttransfer an die Ärmsten*, in: Claus, Burghard (Hrsg.): *Rahmenbedingungen für erfolgreiche Ansätze zur Reduzierung der absoluten Armut*, Berlin: SID, 1989, S. 77 — 97.

Schütz, Eike Jakob: *Städte in Lateinamerika. Barrio-Entwicklung und Wohnbau*. Aachen: Misereor, 1987.

Schwefel, Detlef (Hrsg.): *Soziale Wirkungen von Projekten in der Dritten Welt*. Baden-Baden: Nomos, 1987

Soto, Hernando de: *El Otro Sendero. La Revolución Informal*. Prólogo de Mario Vargas Llosa. Lima: Barranco, 1986; englisch: *The Other Path*, New York: Harper & Row, 1989

Soto, Hernando de: *How I Sell Capitalism to the Left. An Interview With Hernando de Soto*, in: *Orbis*, No. 3, 1990, S. 413 — 423.

Stecher, Karl Heinz: *Microempresa und Entwicklung: Handwerkliche Kleinproduktion in den Großstädten Kolumbiens*. Berlin 1986, (unveröff. Diplomarbeit).

Stiglitz, Joseph E.: *The New Development Economics*. In: *World Development*, Vol. 14, No. 2, 1986, S. 257 — 265.

Stiglitz, Joseph E.: *Principal and Agent*. In: *The New Palgrave. A Dictionary of Economics*, Vol. 3, London 1987, S. 966 — 972.

Tendler, Judith: *What to Think about Cooperatives: Experiences from Bolivia*. Washington: Inter-American Foundation, 1983.

Terberger, Eva: *Kreditgarantiefonds: Eine Alternative und/oder Ergänzung zum Rotationsfonds?* Frankfurt-Dann 1990 (unveröff. Referat bei demselben Seminar wie der vorliegende Vortrag).

Uphoff, Norman: *Local Institutional Development: An Analytical Sourcebook With Cases*. West Hartford, Conn.: Kumarian, 1986; Weltbank. *Weltentwicklungsbericht 1989*. Washington.

Zeiting, C.-P./Schmidt, Reinhard H. (o.J.): *Kreditgarantiefonds. Einige Überlegungen zu diesem Kreditfinanzierungsinstrument*, Frankfurt/M. IPC (o.J.).

Prof. Dr. Manfred Nitsch, Lateinamerika-Institut der Freien Universität Berlin, Rüdesheimer Str. 54 — 56, 1000 Berlin 33, Tel. (030) 838-3072; -3073; -5588; Telefax (030) 838 5464

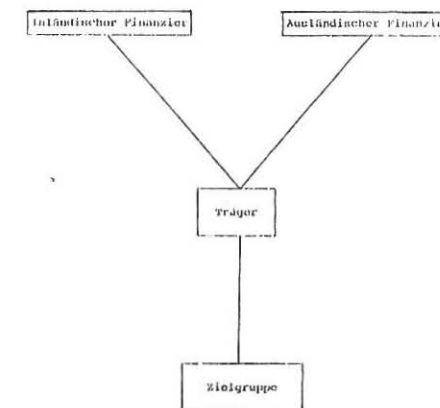


Abb. 1: Grundstruktur von Förderungssystemen

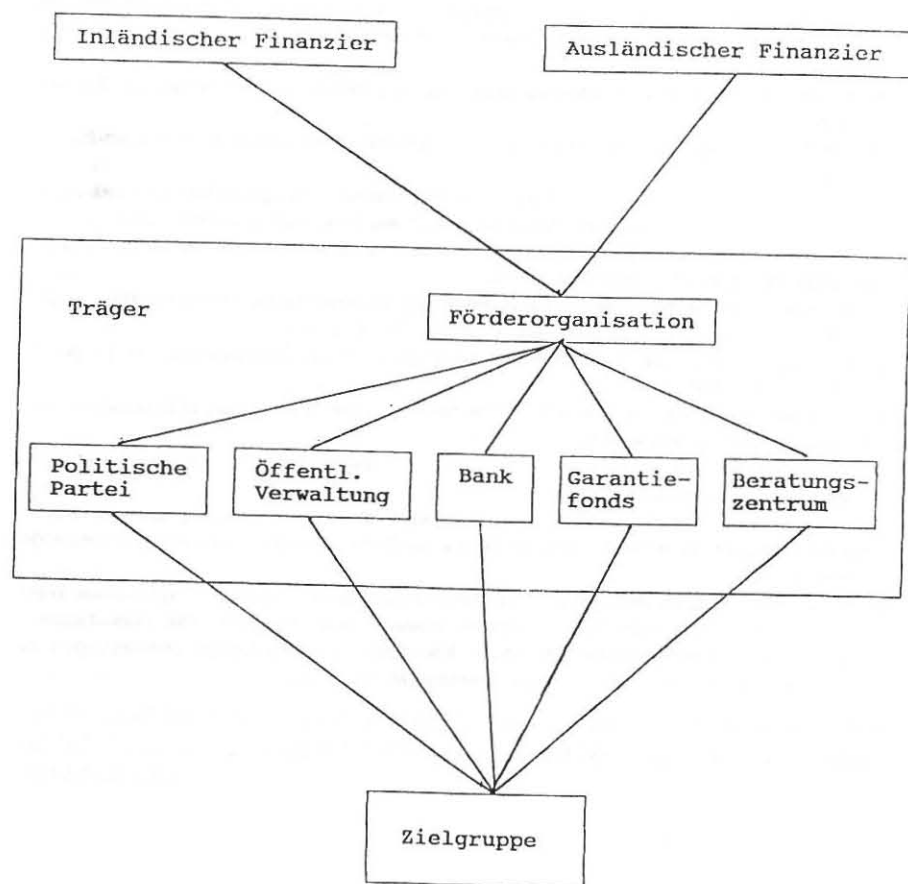


Abb. 2: Funktionale Differenzierung des „Trägers“

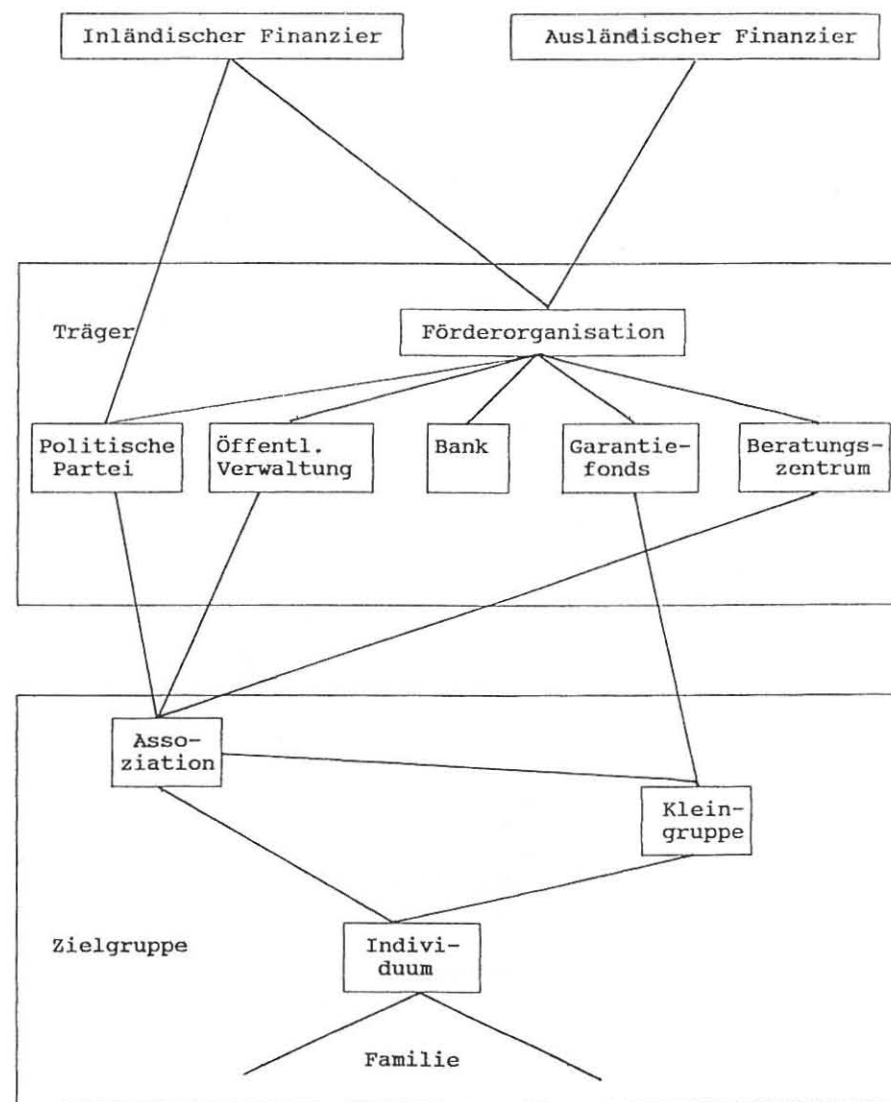


Abb. 3: Struktur der „Zielgruppe“

Hartmut Elsenhans POLITÖKONOMISCHE GRUNDLAGEN DER DEMOKRATISIERUNG IN DER DRITTEN WELT UND IHRE INSTITUTIONELLEN KONKRETISIERUNGEN

1. Einleitung

Die Dritte Welt war die erste Region des internationalen Systems, in dem die Veränderungen sich anzeigten, die in den bürgerlichen Revolutionen des Jahres 1889 im europäischen Osten zur Veränderung des gesamten internationalen Systems führten, in dem wir seit dem Niedergang Europas im Ersten Weltkrieg und der Oktoberrevolution von 1917 leben. In der Dritten Welt hatten sich diese Veränderungen in folgenden wesentlichen Entwicklungen angekündigt:

1. Der schrittweise Verzicht der realsozialistischen Länder auf die Revolutionierung in der Dritten Welt spätestens seit den 70er Jahren: Nach dem Zweiten Weltkrieg bis in die 60er Jahre konnte befürchtet werden, daß mit den antiimperialistischen Befreiungsbewegungen den realsozialistischen Ländern des europäischen Ostens Verbündete in der Dritten Welt erwachsen würden. Die sowjetmarxistische Entwicklungstheorie versuchte mit immer weitgehenderen Konkretisierungen und Adaptationen der Theorie des nichtkapitalistischen Entwicklungswegs Perspektiven für die Transformation der Gesellschaft im Süden aufzuzeigen. Ihre Hoffnung auf die sozialrevolutionäre Orientierung des "Kleinbürgertums", der nationalen Intelligenz und der Militärs hat sich nicht bewahrheitet. Die Staatsklassen, die in diesen Ländern sich bildeten und die Herrschaft übernahmen, verfolgten zwar etatistische Entwicklungsstrategien, konnten aber die übrigen gesellschaftlichen Klassen nur durch klientelistische Patronagesysteme ihrer Herrschaft unterwerfen, ohne — im Regelfall — dabei die ökonomischen Strukturen in Richtung auf die Fähigkeit zu selbsttragendem Wachstum zu transformieren. Den dadurch hohen Finanzierungsbedarf — Akkumulation hing wegen fehlender lokaler Investitionsgüterproduktion von Export Erlösen und finanziellen Transfers ab — konnten die aus strukturellen Gründen ressourcenarmen realsozialistischen Länder nicht befriedigen. Ihre eigene Unfähigkeit, beim Wettlauf mit den wohlfahrtsstaatlichen Systemen des Westens bei der sparsamen — nämlich Produktivität maximierenden — Verwendung des Surplus mitzuhalten, war eine der Ursachen für den Zusammenbruch des realen Sozialismus — neben der Vorenthaltung von politischer Freiheit und Demokratie, die sich aus der ökonomischen Ineffizienz (Notwendigkeit der Konsumbegrenzung zur Finanzierung von Akkumulation) ergab.

Der Rückzug der realsozialistischen Länder aus der Dritten Welt war spätestens mit der Ablehnung der Beitrittsgesuche der afromarxistischen Regime zur RGW (Mosambique, Angola, Äthiopien) Ende der 70er Jahre offensichtlich und führte auf der Ebene der

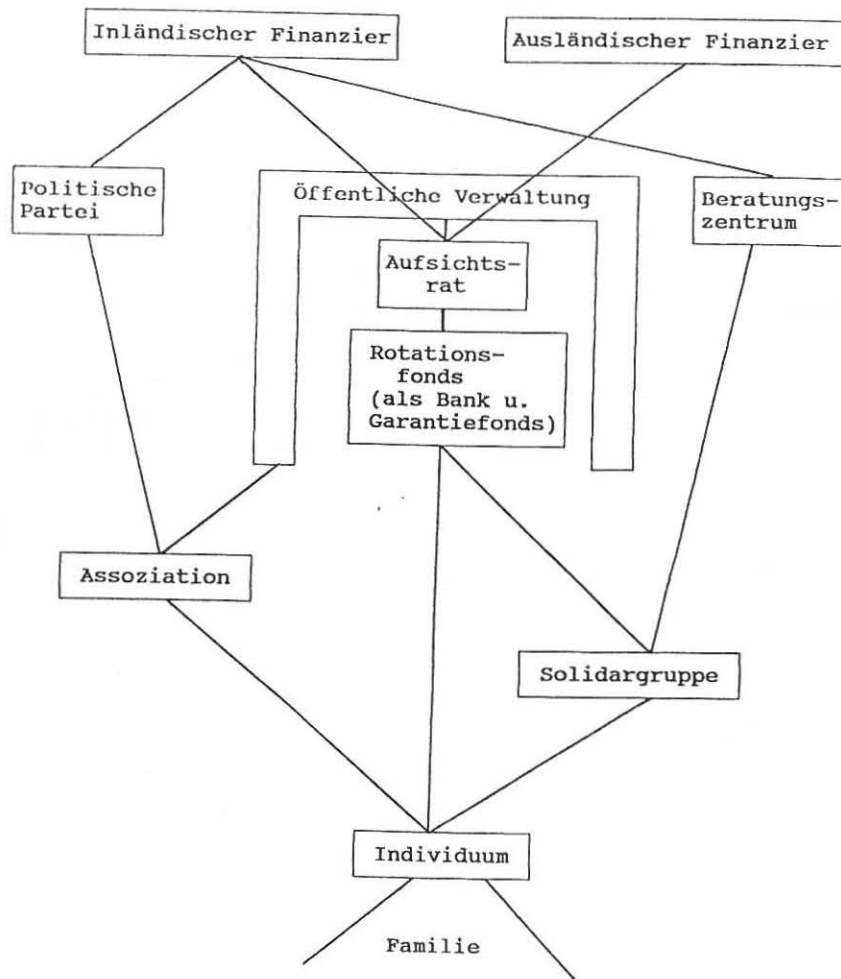


Abb. 4: Institutionelle Einbettung eines Rotationsfonds als Bank(-Embryo)