

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

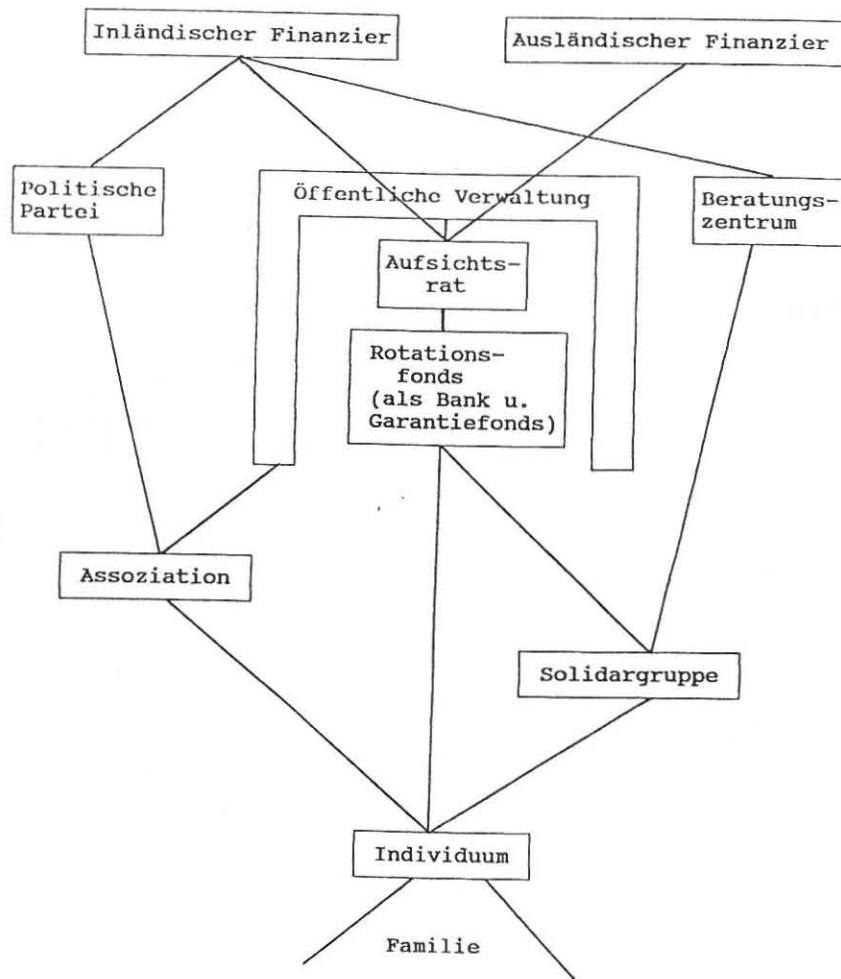


Abb. 4: Institutionelle Einbettung eines Rotationsfonds als Bank(-Embryo)

Theorieentwicklung zur Empfehlung, mit dem Westen und seinen multinationalen Unternehmen zu kooperieren.

2. Mit dem Ende der Konkurrenz der Systeme in der Dritten Welt entfiel die Möglichkeit für Regierungen des Südens einzeln oder als Gruppe mit dem Wechsel der Partner im Norden zu drohen. Schon während der 70er Jahre war deutlich geworden, daß wegen der unterschiedlichen ökonomischen Ressourcen von Ost und West das sowjetische Lager nur im Fall regionaler Konflikte — hier spielten Waffenlieferungen eine große Rolle — nachhaltig westlichen Einfluß gefährden konnte. Hinter den Ölpreiskrisen der 70er Jahre konnten einige Entwicklungsländer noch hohe Transfers in der Form der Aneignung von Renten durchsetzen, weil den USA die Stabilisierung prowestlicher Regime am Golf als wichtiges Ziel erschien.¹ In der Verschuldungskrise kam eine solche gemeinsame Front der Dritten Welt nicht mehr zustande. Zwar waren hier die Interessen der Entwicklungsländer unterschiedlich, doch galt dies auch für die Ölpreisfrage. Während bei den Ölpreissteigerungen aber mit dem Erfolg kollektiver Strategien der Dritten Welt gerechnet wurde, galt dies in der Verschuldungskrise nicht mehr. Auch bei den Ölpreissteigerungen hätten die OECD-Länder ihr eigenes Interesse (USA) an höheren Einstandskosten für Energie und einer niedrigen Belastung der Zahlungsbilanzen erreichen können, wenn sie durch Energiezölle Einfuhren aus der Dritten Welt verteuert hätten. Sie haben das nicht wirklich versucht. Bei der Verschuldungskrise wurde deutlich, daß nicht nur die Dritte Welt, sondern auch die Zweite Welt — wegen des untauglichen Versuches, ohne gesellschaftliche Strukturveränderungen durch Technologieimport mit Verschuldung gegenüber dem Westen wirtschaftlich aufzuholen — im Interesse des eigenen Schuldenmanagements eher an guten Beziehungen mit dem Westen als an einer Front der Schuldner interessiert war.

3. Mit der Verschuldung und der politisch nicht aufhebbaren Verpflichtung zur Zurückzahlung schwindet der Finanzierungsspielraum der Staatskassen in der Dritten Welt. Wo während der Verschuldungsindustrialisierung nicht die ökonomischen Potentiale für selbsttragendes Wachstum entstanden waren, nämlich eine lokale Investitionsgüterproduktion, verloren die Staatsklassen ihre Verteilungsspielräume. In konfliktreichen Auseinandersetzungen zwischen Segmenten von Staatsklassen mußten die Kosten der herrschenden Klasse reduziert werden (durch Personalverminderung, Antikorruptionskampagnen usw.), während die Aufrechterhaltung von Patronagenetzen zunehmend nicht mehr finanzierbar wurde. Demokratisierung wurde ein Instrument der zentralen Segmente der herrschenden Staatsklassen, durch begrenzte Partizipationsmöglichkeiten ihre Herrschaft zu bewahren. Das Ende des Ost-West-Gegensatzes als Systemkonkurrenz setzte den Möglichkeiten zur externen Finanzierung der Staatsklassen der bürokratischen Entwicklungsgesellschaften der Dritten Welt enge Grenzen, während durch die Form der Herrschaftsstabilisierung (einschließlich der damit verbundenen Verschuldung) der Finanzbedarf eher angewachsen ist.

2. Veränderungen in der Dritten Welt

Mit dem Niedergang der Rente, aufgrund derer die Staatsklassen der Dritten Welt Investitionen für Wirtschaftswachstum und politische Loyalität durch Patronagesysteme finanziert hatten, entstehen neue politische Konstellationen, die sich als Demokratisierung und wirtschaftliche Liberalisierung manifestieren.

Dem Ende der Fähigkeit, wachsende Zahlen der im modernen Schulsystem Ausgebildeten in den öffentlichen Sektor zu integrieren, führt zu zwei Entwicklungen. Es entsteht eine wachsende Zahl von jungen Menschen, die — wegen der Ausrichtung des Bildungssystems der letztlich auch Produktionsapparates (hier wegen der begrenzten Möglichkeit des Einsatzes lokal reproduzierbarer Technologien) im Fall der Arbeitslosigkeit für den Umstieg auf produktive Tätigkeiten wenige Fähigkeiten erworben haben. Sie haben keine andere Möglichkeit, Ansprüche anzumelden als einen besseren Start zu fordern. Die Staatsklassen, die sich in der Folge der Weltwirtschaftskrise der 30er Jahre herausgebildet hatten,² waren stark von der damals in Westeuropa vorherrschenden marxistisch beeinflussten Kapitalismuskritik geprägt. Die Forderung nach einem besseren Start richtet sich deshalb gegen die damit verbundene Form eines westlichen und ökonomischen Sozialismus, häufig sogar gegen den Begriff Sozialismus selbst, während ein Eintreten für Kapitalismus angesichts der weiter fortdauernden Opposition gegen den Ausbeuter wahrgenommenen Westen ausgeschlossen bleibt. Dies erklärt die Rückwendung zu Wertmustern, die aus den eigenen Traditionen abgeleitet werden. Die sozialistische Revolution, dann die sozialistische Planung und zum Schluß der Etatismus haben versagt. Die Hinwendung zur Religion (Fundamentalismus) zumindest in Asien und Afrika, nicht nur im islamischen Raum, ist eine Folge.

Eine erfolgreichere Strategie der Anpassung ist die entschlossene Abkehr vom Staat. Auf ganz ähnliche Weise ohne Zusammenhang untereinander richten sich in Nordafrika und Indien Familien mit mittleren Einkommenspositionen darauf ein, daß ihre Kinder anders als die vorhergegangene Generation nicht mehr akzeptable Einkommen im staatlichen Sektor erzielen werden. Man gründet Klein- und Mittelunternehmen und schließt dabei Familienallianzen. Die GmbHs (Société à Responsabilité Limitée, Private Limited Company) sind die Organisationsformen, die sich andererseits die Seilschaften innerhalb der Staatsklasse heute an den Firmenschildern insbesondere der mittleren Städte in der Dritten Welt ablesen lassen. Auch diese neuen "Mittelklassen", die ganz im Unterschied zu den neuen Mittelklassen der 60er Jahre³ nicht mehr auf den Staat hoffen, brauchen wie jede aufsteigende Klasse eine Ideologie, die ihr eigenes Verhalten als gesellschaftliches Projekt darstellt, dem sich andere gesellschaftliche Klassen bei- oder unterordnen können. Zumindest in Afrika und Asien ist dies nicht ein weltliches und damit westliches Eintreten für ein auf Ökonomie reduziertes Feld in der Form sozialer Marktwirtschaft oder Kapitalismus, sondern ein Projekt, das gesellschaftliche Integration durch Bezug auf traditionelle Werte, wie sie von der Religion vermittelt werden, anstrebt. Die Rolle des Kleingewerbes in den islamischen Bewegungen ist weitgehend dokumentiert.⁴ Ähnliches gilt für die hinduistische "Erneuerungsbewegung" in Indien (Bharatiya Janata Party).

Entscheidend ist für die Frage der zukünftigen Perspektiven dieser Gesellschaften, daß die Ausrichtung dieser neuen am Markt orientierten Mittelklasse den

Übergang zu selbsttragendem Wachstum nur dann erwarten ließe, wenn bloße Deregulierung ausreichte. Ist dagegen kapitalistisches Wachstum an weitere Bedingungen gebunden, insbesondere an die Ausweitung des Massenmarktes, dann ist die notwendige Umstrukturierung der Nachfrage auf Massenkonsum nicht zu erwarten. Dies gilt insbesondere dann, wenn Einkommensumverteilung nicht allein von der Umverteilung monetärer Nachfrage, sondern von der Schaffung von "entitlement" abhängt, bei der in Eigentumsrechte eingegriffen werden muß.

3. Die Erfolgchancen der wirtschaftlichen Liberalisierung

Die Veränderungen innerhalb der Gesellschaften in der Dritten Welt, insbesondere der Machtverlust der Staatsklassen, schaffen günstige Voraussetzungen für die Durchsetzung jener Strategien zu Krisenbewältigung, die den internationalen Organisationen, den westlichen Banken und den westlichen Gebern erfolgversprechend scheinen. Diese sehen in der Überexpansion des Staats in der Dritten Welt die wesentliche Ursache für wirtschaftliche Ineffizienz, weil dieser Staat Korruption, Fehlinvestitionen und Verschwendung finanzieller Mittel für den Konsum der privilegierten Staatsklassen zu verantworten habe. Unbestritten ist, übrigens nicht erst seit der Krise des Entwicklungsstaats, daß die Ausweitung der Staatstätigkeit nicht notwendig den behaupteten Zielen, insbesondere einer an Berücksichtigung von Masseninteressen orientierten Überwindung von Unterentwicklung dient. Gerade marxistische und "kritische" Autoren haben frühzeitig darauf verwiesen.⁵ An den Möglichkeiten zum Einsatz von Instrumenten der Globalsteuerung läßt sich jedoch zeigen, daß bloße Deregulierung in strukturell heterogenen Wirtschaften nicht die aus entwickelten kapitalistischen Wirtschaften bekannten Wirkungen zeigen wird.

Die Steuerung der Geldmenge wirkt primär auf die Investitionstätigkeit und damit auch auf die konsumwirksamen Einkommen. Durch die Verteuerung des Kredits werden Investitionsprojekte unrentabel mit der Folge einer Verminderung der Investitionsgüterbestellungen. Wenn die Investitionsgüter zu einem hohen Anteil lokal produziert werden, dann wird durch eine Verminderung der Investitionsgüterbestellungen auch die Beschäftigung und der Konsum sinken. Dasselbe gilt wenigstens theoretisch (allerdings mit weniger deutlicher Wirksamkeit wegen der Bedeutung von Absatzerwartungen) für die Verbilligung des Kredits. Wenn und solange Dritte Welt Wirtschaften auch im Fall moderater Abwertungen nicht bei der Produktion von Investitionsgütern wenigstens soweit wettbewerbsfähig werden, daß bei zusätzlichem moderatem Zollschatz die lokale Produktion von Investitionsgütern rentabel wird, kann die mit der Geldpolitik verfolgte Zielsetzung der Investitionssteuerung nicht erreicht werden, weil das Volumen der Investitionen weiterhin vorrangig von der Verfügbarkeit internationaler Zahlungsmittel, nicht jedoch von der lokalen Geldmenge abhängt.

Die Fiskalpolitik kann nur dann zur Erhöhung der Wirtschaftstätigkeit beitragen, wenn die Erhöhung der Nachfrage nicht in Zahlungsbilanzdefiziten verpufft. Für sie gilt, was schon am Beispiel der Umverteilung von Kaufkraft in strukturell heterogenen Wirtschaften aufgezeigt wurde. Über die Wirksamkeit des Instruments entscheidet die Flexibilität der Wirtschaft und damit letztlich die Diversifizierung des Produktionsapparats.⁶

Ähnlich ist von Abwertungen bei struktureller Heterogenität wegen der niedrigen Produktivität in neuen Exportindustrien und importsubstituierenden Produktionszweigen nicht ein Anspringen der Wirtschaftstätigkeit zu erwarten.

Insbesondere sind aber die Wirtschaften der Dritten Welt wegen des Fehlens einer lokalen Investitionsgüterproduktion dadurch gekennzeichnet, daß der für entwickelte kapitalistische Wirtschaften wesentliche Mechanismus der periodischen Stärkung der politischen Verhandlungsmacht von Arbeit fehlt. Obwohl im Kapitalismus eine neue Technologie nur dann eingeführt werden kann, wenn sie die Stückkosten senkt (und damit die Profitrate anhebt), mit der Folge, daß über die Dauer der Produktion und des Einsatzes der jeweiligen Technologie der Arbeitseinsatz pro Ausbringung sinkt, wirkt der zyklische Charakter der Investitionen der hier begründeten unterkonsumptiven Tendenz entgegen. Nach einem Abschwung, der von Investitionszurückhaltung und häufig negativen Nettoprofiten gekennzeichnet ist, kommt zwangsläufig der Zeitpunkt, bei dem die installierten Ausrüstungsgüter verbraucht oder technisch veraltet sind. Die Unternehmer werden nun investieren und trotz des arbeitsvermindernden Charakters der neuen Technologien wegen der zeitlichen Konzentration der Investitionen die Nachfrage nach Arbeitskräften in der Investitionsgüterproduktion erhöhen. Die bekannten Multiplikator- und Akzeleratoreffekte treten auf. Wegen des Kräfteverhältnisses zwischen Kapital und Arbeit in kapitalistischen Gesellschaften führte dies mit Ausnahme der Krise der 30er Jahre im allgemeinen von einem — im Vergleich zu den Ökonomien der heutigen Dritten Welt hohen Sockel der Beschäftigung — zur Vollbeschäftigung. Dies waren die Phasen steigender Nominallöhne und des Wachstums der reformistischen Arbeiterbewegung in den kapitalistischen Industrieländern, die dann in den folgenden Krisen durch gewerkschaftliche Kämpfe ihre Nominallöhne verteidigten und wegen des rascheren Preisverfalls in der Krise die Reallohn erhöhten.⁸ Ohne eine lokale Investitionsgüterproduktion kann eine solche Expansion des Massenmarktes durch ökonomische Kämpfe nicht durchgesetzt werden. Damit fehlt aber eine wesentliche Voraussetzung für die Entlastung des "Staats" durch den Markt und die Begrenzung der politischen Auseinandersetzung auf ökonomische Verteilungsfragen, die der Demokratisierung deshalb förderlich ist, weil sie die Ausgrenzung anderer Problembereiche aus dem Gebiet staatlicher Zuständigkeit erlaubt.

Die politökonomische Grundlage der westlichen Demokratien läßt sich also über bloße Deregulierung nicht erreichen. Die Auswirkungen von Deregulierung schlagen sich nur bedingt in einer Stärkung des kapitalistischen Wachstumsmechanismus (Massenproduktion für Massenbedarf durch lokale Technologieproduktion) nieder. Umgekehrt läßt sich voraussagen, daß je nach den ökonomischen Defekten von Wirtschaften in der Dritten Welt der bisherige Entwicklungsstaat durch unterschiedliche institutionelle Regulierungen abgelöst wird.

4. Institutionelle Perspektiven der Dritten Welt

Trotz des stets willkürlichen Charakters von Klassifizierungen dürften folgende drei Möglichkeiten der Ablösung des Entwicklungsstaats in der Dritten Welt die Hauptformen institutioneller Anpassung an die neuen Herausforderungen erfassen:

1. Die Übernahme der Wirtschaftspolitik durch internationale Entwicklungsagenturen.
2. Die Herausbildung neuer Staatsklassen.
3. Die "Formierung" der Gesellschaften in neuen Formen der Exportorientierung mit Arbeitskostenbegrenzung.
4. Der erfolgreiche Übergang zur kapitalistischen Wirtschaft mit schrittweiser Durchsetzung wohlfahrtsstaatlicher Elemente.

Die überwiegende Zahl der Länder in Schwarzafrika, der Karibik, im Pazifik und einige wenige Länder in Asien sind für jede weitere Akkumulation von ausländischer Hilfe abhängig. Die bisher zugeflossenen Mittel haben im wesentlichen nur weiteres Bevölkerungswachstum, nicht aber die Steigerung des Produktionspotentials erlaubt. Die internationale Gemeinschaft wird den Zusammenbruch dieser Wirtschaften nur insoweit hinnehmen können, als zu offensichtliche Hungersnöte (bei durchaus selektiver Wahrnehmung) verhindert werden können. Angesichts des Endes der Systemkonkurrenz zwischen Ost und West stehen dem wesentlichen Anspruch, daß Hilfe dann allerdings effizient eingesetzt werden muß, nur die Ansprüche der ökonomisch geschwächten Staatsklassen gegenüber, die Ressourcen für eine begrenzte eigene Fortexistenz und die Finanzierung lokaler Patronage erwirtschaften wollen. Dieser Anspruch wird umso eher akzeptiert, als die Geber eng bei der Ausarbeitung und Durchführung der Wirtschaftspolitik assoziiert werden, weil ihnen auf diesem Weg die Notwendigkeit der konsumptiven Abzweigung von Mitteln am ehesten verdeutlicht werden kann. Ausländische Experten werden in Ministerien entsandt und koordinieren sich untereinander. Sie bereiten die Vorlagen vor, die dann von ihren Staatssekretären (häufig nicht den Ministern) als Vorschlag des Ministeriums in einen noch formal nationalen Entscheidungsprozeß eingebracht werden. Sie können dort wegen der schwierigen Konsensbildung auf der vorgelagerten Ebene nur noch schwer verändert werden. Der Club der Repräsentanten der internationalen Geber, insbesondere die lokalen Vertreter der multilateralen Organisationen und die Botschafter der größten Geber, übernehmen faktisch die wirtschaftspolitische Programmentwicklung und -implementation, wobei sie sich auf ausländische Sachverständige stützen. Die nationalen Institutionen werden ausgehöhlt. An einer tatsächlichen Demokratisierung haben weder die lokalen Staatsklassen noch die Geber Interesse. Die in diesen Ländern in der Krise zu beobachtende politische Liberalisierung, z.B. die Einführung von Mehrparteiensystemen, verbreitet die Zahl der lokalen Teilnehmer am Verhandlungsprozeß mit dem möglichen Ergebnis der Verbreiterung des Prozesses der Kooptation sonst oppositioneller Elitengruppen. Da über den Inhalt dieser Anpassungsprozesse, die Veränderungen in der Einkommensverteilung oder bei Förderung der lokalen Produktion angepaßter Technologie, eine Kompletierung der lokalen Produktionsapparate erreicht wird, kann der spätere Übergang zu selbsttragendem Wachstum vorbereitet werden. Solange in solchen Strategien nicht die unterschiedlichen Auswirkungen unterschiedlicher Verteilungsstrukturen auf Investitionsbedarf und Importbedarf berücksichtigt werden (Massenkonsumgüter werden in Produktionszweigen mit im Regelfall niedrigerem Kapitalkoeffizienten produziert, Massenkonsum ist weniger importabhängig), kann über die neuen Beteiligungsmöglichkeiten nicht die dauerhafte Integration der unteren Einkommenschichten aufgrund deren eigenen Interessen (statt klientelistischer Anbindung ihrer Führer) erreicht werden.

In den größeren Ländern des Südens, in denen die überwiegende Mehrheit der Menschen der Dritten Welt lebt, ist angesichts des geringen Anteils westlicher Hilfe am Gesamtvolumen der Investitionen eine solche Konfiskation der wirtschaftspolitischen Souveränität nicht zu erwarten. Die sich auf traditionelle Wertmuster berufenden aufsteigenden neuen Mittelklassen werden mit ihrem Projekt sowohl die verwestlichten alten Staatsklassen ablösen, als auch die Versorgungsansprüche der deklassierten Mittelklassen ausschließen, und dabei gegen beide den in allen religiösen Systemen des Südens vorfindbaren Anspruch auf Verzicht auf Parasitismus ins Feld führen. Sie verdanken ihren Aufstieg, anders als die Bourgeoisien in Europa, nicht dem gleichzeitigen Kampf der Unterschichten um materielle Besserstellung, auch wenn ihr soziales Verantwortungsgefühl häufig stärker entwickelt ist, als das derzeit beobachtbare der alten Staatsklassen. Weil die Entwicklung der Produktivkräfte im Westen durch die Ausweitung der Massenmärkte als Folge der Kämpfe der Unterschichten vorangetrieben wurde, bestand hier historisch ein höherer Grad des "Entitlement"⁹ als in den Gesellschaften des Südens, in denen Renten die Schwelle der Marginalisierung von unqualifizierter Arbeitskraft noch anheben.¹⁰ Die Ablösung der alten Staatsklassen durch die neuen marktorientierten Mittelklassen führt deshalb nicht zur Herausbildung dynamischer Massenmärkte. Die Folge ist die Rekonstituierung von Staatsklassen aus den neuen Mittelklassen, die trotz anfänglichen Anspruchs auf Rückzug des Staates diesen für ihr eigenes Wachstum benötigen.

Gegenüber der bisherigen weltpolitischen Konstellation ergibt sich ein wesentlicher Unterschied. Die stärkere Bindung an lokale Traditionen — im Unterschied zu den alten Staatsklassen, die sich auf weltweit verbreitete Wertvorstellungen der bürgerlichen und sozialen Reform bezogen — hat zur Folge, daß die Möglichkeiten zu kollektiver Frontstellung gegenüber dem Westen erschwert sind.

Einige kleinere Länder werden den Weg über die exportorientierte Industrialisierung suchen. Im Anschluß auf deren Darstellung in den westlichen Kommentaren werden sie die Vorbedingung für den Erfolg (Sozialreform wie in Taiwan und Südkorea) wenig beachten, sondern primär auf die Begrenzung der Arbeitskosten zielen. Die wesentlichen Aspekte der Begrenzung der internationalen Arbeitskosten, nämlich der Entkoppelung der Realeinkommen vom Wechselkurs durch lokale Produktion (mit lokalen Inputs einschließlich der Ausrüstungsgüter) der "Lohn Güter" werden nur jene Gesellschaften wahrnehmen können, bei denen die Verteilung des landwirtschaftlich nutzbaren Bodens schon relativ egalitär ist, weil bei dieser traditionell motivierten Marktorientierung die Eigentumsrechte einen sehr viel höheren Stellenwert haben, als im westlichen Kapitalismus. Ansonsten wird im Mittelpunkt dieser Gesellschaften eine "Formierung" der Gesellschaft mit dem Ziel der Begrenzung der Reallöhne stimmen.

Gesellschaften, in denen aufgrund des schon erreichten Stands der wirtschaftlichen Entwicklung die Verschlechterung der Devisenposition und die notwendige Begrenzung des Luxuskonsums die lokale Produktion von Investitionsgütern ermöglicht, werden zu entwickelten kapitalistischen Wirtschaften — dies gilt für Schwellenländer wie Südkorea und Taiwan. Die in diesen Gesellschaften als Erbe nachwirkende "antirevolutionäre" Haltung der "Eliten" und die deshalb auch gering ausgebildete reformistische Orientierung der politischen Führer der Unterschichten wird allerdings den Übergang zu demokratischen Institutionen erschweren. Es ist nicht notwendig,

daß die wirtschaftlich gegebene Möglichkeit des Übergangs zu Typen der pluralistischen Demokratie genutzt werden.¹¹ Deutschland und Japan zeigen als Nachzügler in der Industrialisierung, daß die bürgerliche Demokratie nicht notwendig Folge eines auf Massenkonsum gestützten Kapitalismus ist.

5. Der schmale Weg zur Demokratisierung

Mit den Veränderungen im internationalen System verändern sich die Bedingungen für das wirtschaftliche Überleben der bisher stark von Transfers und Renten abhängigen bürokratischen Entwicklungsgesellschaften. Diese Transfers nehmen im Umfang ab und sind an Bedingungen des Westens geknüpft. Die Folge ist eine Differenzierung in der Dritten Welt, die sich auch in den institutionellen Regelungen niederschlägt. Dabei sind die Aussichten auf tatsächliche Demokratisierung eher vorsichtig einzuschätzen, weil die ökonomischen Mechanismen nur in Einzelfällen entstehen, die eine Begrenzung des Staatseinflusses auf die Grundlage einer Begrenzung der politischen Auseinandersetzungen auf kompromißfähig aushandelbare Problembereiche (wie die Einkommensverteilung) erlauben. Die Priorität horizontaler Organisationen gegenüber vertikaler klientelistischer Kooptation läßt sich nur in diesen Fällen durchsetzen. Ich wiederhole: Nur dann werden die jeweils herrschenden ein freies Spiel selbst organisierter Gruppen auf der Grundlage ökonomischer Interessen hinnehmen können, die die Ausgrenzung anderer Problembereiche wie Religion, Sinnggebung und ähnliches mehr erlaubt. Mit der Krise der alten, in den 30er Jahren und in der Folge der Entkolonialisierung entstandenen verwestlichten Staatsklassen entstehen neue institutionelle Regelungen, die nur in Ausnahmefällen den Durchbruch zu Gesellschaften westlichen pluralistischen Typs erlauben. Hier lassen sich zwei Beispiele zitieren: In der algerischen Krise, die im Oktober 1988 ausbrach, hat der algerische Staatspräsident Chadli Benjedid richtig erkannt, daß auf materielle Staatszwecke verzichtet werden muß. Dieser Verzicht war aber erst möglich, als das Machtmonopol der sich als sozialistisch verstehenden Staatsklasse erschüttert war, und zwar von Kräften, die neue Staatszwecke, eine islamische Republik, proklamieren. Obwohl Algerien gute Voraussetzungen für eine pluralistische Demokratie mitbringt, ist nicht auszuschließen, daß die mit der Reduktion der Staatszwecke mögliche gesellschaftliche Selbstorganisation verpaßt wird.¹² Genauso zeigt die Krise der indischen Staatsklasse 1990, wie schmal der Weg aus den von Staatsklassen dominierten bürokratischen Entwicklungsgesellschaften zu einer selbstorganisierten Gesellschaft ist: Der Versuch der Verbreiterung der sozialen Basis war wegen der Schwäche von rein ökonomischen Kriterien (Klassen) bei der Bildung gesellschaftlicher Organisationen nur über die Reservation ökonomischer Vorteile für bestimmte Kasten möglich, mit der Folge, daß die Anhänger einer Überwindung traditioneller Segmentierung der indischen Gesellschaft sich letztlich mit ihrer Ablehnung der Reservierungspolitik für eine begrenzte Reform des von der Staatsklasse dominierten Systems der Patronage einsetzten. Für die Forderung nach Entstaatlichung der Zugriffsmöglichkeiten als Alternative zur Reservierungspolitik gab es dagegen keine nennenswerte Unterstützung.

Die heutige internationale Lage wird zwar durch die Krise der nichtbürgerlichen Gesellschaften bestimmt, diese Krise muß aber nicht zur Beseitigung nichtbürgerli-

cher Bindungen führen. Neue Institutionen können durchaus die Selbstorganisation von Interessen verhindern und die Ausgrenzung von Problemen aus dem Regulierungsbereich des Staates unterlaufen. Daraus ergeben sich erneut Einschränkungen für partielle Reformen und mithin gradualistische Reformprozesse, die auf einer Ausnützung ökonomischer Wachstumschancen durch wachstumsfördernde politische und soziale Konfliktsituationen beruhen.

ANMERKUNGEN

- 1Eisenhans, Hartmut, "Entwicklungstendenzen der Welterdölindustrie". (Some Tendencies in the Development of the World Oil Industry), in: Eisenhans, Hartmut, *Erdöl für Europa* (Hamburg: Hoffmann & Campe, 1974), S. 21 — 23.
- 2Eisenhans, Hartmut, "Die große Depression der dreißiger Jahre und die Dritte Welt" (The Great Depression of the Thirties and the Third World), in: Bley, Hartmut, *Die Weltwirtschaftskrise der dreißiger Jahre in der Dritten Welt. Sonderfall oder Einstieg in die Strukturkrise der Gegenwart* (Hannover: Universität Hannover, 1990), S. 31 — 33.
- 3Ewusi, Kodno, *The Size of the Labour Force and the Structure of Employment in Ghana* (Ligon: University Hannover, 1990), S. 31 — 33.
- 4Arjomand, Said Amir, *The Turban for the Crown. The Islamic Revolution in Iran* (New York, Oxford: Oxford University Press, 1988). Fischer, Michael J., "Islam and the Revolt of the Petite Bourgeoisie", *Daedalus*, 111 (1982), S. 110 — 115.
- 5Szentes, Tamás, *The Political Economy of Underdevelopment* (Budapest: Akadémiai Kiadó, 1971). Baran, Paul A., "On the Political Economy of Backwardness", *Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 20, 1, 1952, S. 66 — 84. Balogh, Thomas, *The Economics of Poverty* (London: Weidenfeld & Nicolson, 1966).
- 6Sideri, Sandro, "Introduction", in: Sideri, Sandro, *Chile 1970 — 73: Economic Development and its International Setting. Self-Criticism of the Unidad Popular Government Policy* (Den Haag et al.: Martinus Nijhoff, 1971), S. XIII — XXIII. Bitar, Sergio, *Transición, socialismo y democracia. La experiencia chilena* (Mexiko: Siglo Veintiuno, 1979). Müller-Plantenberg, Urs; Hinkelammert, Franz, "Condiciones y consecuencias de una política de redistribución de ingresos", in: *Cuadernos de la realidad nacional*, vol. 16, 2 1973, S. 203 — 228. Prestele, H.-H., *Ernährungssicherung in Schwarzafrika. Ansätze für eine Strategie der Ernährungssicherung im Rahmen der Finanziellen Zusammenarbeit. (Analysen, Meinungen, Perspektiven)* (Frankfurt: Manuskript, Kreditanstalt für Wiederaufbau, 1988).
- 7Habakuk, Hrothgar J., "Fluctuations and Growth in the 19th Century", in: Robertson, H. M.; Koy, M. (Eds.), *Studies in Economics and Economic History* (London: Macmillan, 1972). S. 259 — 279.
- 8Keynes, John Maynard, "Relative Movements of Real Wages and Output", *Economic Journal*, 49, 193 (1939), S. 35 — 36. Richardson, Henry, "Real Wage Movements", *Economic Journal*, 49, 195 (1939), S. 431 — 441. habakuk, Hrothgar J., "Fluctuations and Growth in the 19th Century", in: Robertson, H. M., Kooy, M. (eds.), *Studies in Economics and Economic History* (London: Macmillan, 1972), S. 275. Cole, Margaret, *The Story of Fabian Socialism* (London et al.: Heinemann, 1961), S. 12.
- 9Vgl. Sen, Amartya Kumar, *Poverty and Famine. An Essay on Entitlement and Deprivation* (Oxford: Clarendon Press, 1981).
- 10Eisenhans, Hartmut, "The Crisis of the Development State and the New International System", Manuskript, *Foreign Trade Review*, New Delhi, 1991 (im Druck).

11 Blackbourn, David, "Wie es eigentlich nicht gewesen ist", in: Blackbourn, David; Eley, Geoff (eds.): *Mythen deutscher Geschichtsschreibung. Die gescheiterte bürgerliche Revolution von 1848* (Frankfurt/Berlin/Wien: Ullstein, 1980). S. 71 — 139.

12 Elsenhans, Hartmut: "Algerien: Auf dem Wege zur bürgerlichen Gesellschaft" (Algeria: Heading for Civil Society), in: Betz, Joachim; Matthies, Volker, *Jahrbuch Dritte Welt 1990, Daten — Übersicht — Analysen* (München, C. H. Beck, 1989), S. 224 — 239.

Hartmut Elsenhans, Universität Konstanz, Fakultät für Verwaltungswissenschaft,
Postfach 55 60, D-7750 Konstanz 1

Heiko Körner (Hrsg.), *Zur Analyse von Institutionen im Entwicklungsprozeß und in der internationalen Zusammenarbeit. Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Band 186*. Duncker & Humblot, Berlin 1989.

In der zweiten Hälfte der 80er Jahre war eine Reorientierung innerhalb der deutsch- wie englischsprachigen Entwicklungsliteratur zu beobachten: Obschon vereinzelt auch in den vier Jahrzehnten zuvor behandelt, trat die Analyse von Institutionen in den Mittelpunkt der Auseinandersetzungen. Eine Vielzahl von Tagungen und Tagungsbänden legt davon Zeugnis ab. Auch der Ausschuß Entwicklungsländer des Vereins für Sozialpolitik hat sich — auf seiner Jahrestagung 1987 — mit diesem Thema beschäftigt.

Der Tagungsband gliedert sich in vier Themenbereiche: A. Zur theoretischen Fundierung; B. Volkswirtschaftliche Beratung und Politikdialog; C. Die Rolle des Staates im Entwicklungsprozeß; D. Kapitalmärkte und Finanzinstitutionen im Entwicklungsprozeß. Erstaunlich hierbei ist, daß nur ein Bruchteil der dargebrachten Argumente und Analysen eine Abdeckung in der englischsprachigen Literatur findet. Aus diesem Blickwinkel betrachtet, stellt der vorliegende Band eine ideale Ergänzung zum Themenbereich dar.

In den Abschnitten A. und C. steht der in der deutschsprachigen Literatur weitverbreitete Ansatz der Neuen Politischen Ökonomie und dessen Anwendung im Entwicklungsländerkontext im Vordergrund. Die theoretische Fundierung (Abschnitt A.) ist beschränkt auf die Rolle des Staates im Entwicklungsprozeß bzw. die Angemessenheit dieses Ansatzes. Seine mangelnde Entsprechung zur Realität in Entwicklungsländern verleitet R. Clapham zu expliziter Kritik, die seine Ausweitung auf Wirtschaftspolitik, Methodologie und Gesellschaftsordnung legitimiert. M. Nitsch hingegen verfolgt in seinem Koreferat eine differenziertere Kritik aber auch Würdigung und plädiert für eine Integration von Alter und Neuer Politischer Ökonomie.

Jenseits dieser abstrakt-theoretischen Diskussion zeichnet H. Elsenhans ein düsteres Bild des Entwicklungsstaates. Angefochten von seinen Koreferenten R. Shams und C. Uhlig aufgrund seiner Simplifizierung des Begriffes Staatsklasse der mangelnden empirischen Fundierung, sieht er in der Fixierung der Staatsklasse auf die Vergrößerung der Rente die Hauptursache für andauernde Unterentwicklung. Obschon nicht unwidersprochen, leitet doch der Ansatz von H. Elsenhans in eine weitere Dimension über: Nicht nur die mangelnde Fähigkeit, sondern auch der mangelnde Wille des Entwicklungsstaates ist ausschlaggebend für die immer größer werdende Kluft zwischen Staat bzw. Staatsklasse und Bürger.

Obwohl in Abschnitt B. die Grenze zur Politologie des öfteren überschritten wird, ist mit diesem Abschnitt dem Ausschuß Entwicklungsländer doch ein wichtiger Beitrag auch zur entwicklungsökonomischen Diskussion gelungen. Die besondere Bedeutung liegt in der ansonsten nicht berücksichtigten Auseinandersetzung mit Institutionen in den Geberländern. In diesem Sinne schließen die Referate von D. Weiss, M. Feldsieper, M. Bohnet und S. Kinnemann thematisch an die Ausführungen in Abschnitt B. an.

So zeigt sich, daß nicht nur der Entwicklungsstaat kränkt, sondern auch entwicklungsrelevante Institutionen in den Geberländern an einer Vielzahl von Überschneidungen, Inkonsistenzen und Ineffizienzen leiden. Kurzum: Obschon von den Geberländern effiziente Institutionen in Entwicklungsländern als gegeben vorausgesetzt oder gefordert werden, ist das eigene Haus (noch) nicht in Ordnung.

Die Diskussion über Institutionen in Geberländern mag als der wichtigste Beitrag des Ausschusses Entwicklungsländer gelten, da weder in der Institutionen- noch in der Entwicklungsliteratur dieser Bereich angesprochen wird. Die Einsicht, daß zuerst vor der eigenen Türe zu kehren wäre, kann daher nicht hoch genug eingeschätzt werden.

Die Untersuchung über Finanzinstitutionen des formellen und informellen Sektors ist mittlerweile fester Bestandteil der Entwicklungsliteratur. Dennoch ist der Beitrag von W. Hankel als richtungsweisend einzustufen. Auch er legitimiert seine Ausführungen mit den Defiziten der vorherrschenden Entwicklungstheorie, kritisiert verschiedene ihrer Annahmen, erreicht jedoch — im positiven Sinne — die Grenzen der Anwendbarkeit makroökonomischer Theorie durch seine, mit historischen Verweisen untermauerte These, daß im Mittelpunkt der monetären Entwicklungstheorie und -politik nicht die Kontrolle, sondern die Schaffung einer leistungsfähigen Geldwirtschaft stehen müsse. Seine Skizzierung einer alternativen Makroökonomik würde größere Aufmerksamkeit verdienen.

Nur einige Bereiche der umfangreichen Institutionendiskussion wurden in diesem Band angeschnitten. So fehlt eine tiefere Auseinandersetzung der mittlerweile fundierten Diskussion innerhalb des neoklassischen Paradigmas über mikroökonomische Institutionen traditioneller Landwirtschaften. Ebenso vermißt der Leser eine Erörterung über die mehr soziologisch ausgerichtete Diskussion über Institutionen als Systeme von Regeln. Nichtsdestotrotz muß dieser Band als wichtiger Beitrag in der Institutionenliteratur gewertet werden.

Markus Kostner

Gerald Braun

THE POVERTY OF CONVENTIONAL DEVELOPMENT CONCEPTS

1. Imitating Europe

Since the Iran disproved that westernization is a one-way-street — the Iran Shock — it has been apparent that the European model of development is wanting, not only in the Third World, but in Europe too.

Up till then it had been common wisdom among developmentalists in the West, East and South, irrespective of proclivities, that following the preferred route, capitalist or communist, would lead sooner or later to a golden age of permanent prosperity. Implicitly or explicitly, all agreed with Marx: the less industrialized countries saw in the more industrialized countries their own future.

It was Harry S. Truman, no less, who set the Third World off on its breathless chase to catch up in his 1949 Four-Point address, in which he called for a bold new program to harness the benefits of American scientific and industrial progress for the advancement and growth of underdeveloped regions (cf. BALDWIN, 1966:61).

Dividing the world into so-called developed and underdeveloped regions has had incalculable consequences. It has imposed a binary order on the globe's diversity: worlds as far apart as those of the Harijans, Tuaregs and Zapotecs are horizontally lumped together and vertically decoupled from the 'advanced' world (cf. SACHS, 1989b:2). 'Underdevelopment' defines peoples not in terms of what they are and would like to be, but in terms of what they do not have and what others think they should become. Once the problem has been defined as low income, the solution can only be 'economic development'. Inevitably, the criterion for this new view of the world is suitably blunt: the measure of a country's level of civilization is its level of production (cf. SACHS, 1989a:2).

The categorical imperative of economic development became a teleological profession of faith. To speak of development meant in essence projecting the European model of society on to the entire world. Henceforth, the magic formula for 'underdeveloped peoples' was: catch up. As an oversimplification, the South wanted to become like the North, only more quickly. The task of developing whole societies was entrusted to a new class of social engineers.

2. Growth without development

In the post-colonial scramble for the Third World propagandists in East and West soon learnt to praise the comparative advantages of their respective model of society.

In fact, models of capitalistic and communist development had much in common: