

Die Wege der wirtschaftlichen Entwicklung sind verschlungen. Eine neue Sicht zwischen Markt und Interventionismus¹.

– von *Fabrizio Zilibotti* –

Die Weltwirtschaft hat in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts einen noch nie dagewesenen Anstieg des materiellen Lebensstandards erlebt. Das Pro-Kopf-Einkommen hat sich zwischen 1950 und 2000 im Durchschnitt vervierfacht. Die Entwicklungsländer sind besonders in den letzten zwanzig Jahren schneller gewachsen als die Industrieländer, was zu einer Verringerung der absoluten Armut und der Einkommensungleichheit zwischen den Ländern geführt hat. Diese positiven Entwicklungen haben aber auch ihre Schattenseiten. Der materielle Fortschritt ist vor allem ein asiatisches Phänomen geblieben, das zunächst Südostasien erfasste und in den letzten Jahren auf Indien und China übergegriffen hat. Im starken Gegensatz dazu ist der Lebensstandard in Afrika südlich der Sahara nicht gestiegen, sondern während der 1980er und 1990er Jahre sogar gefallen. Lateinamerika und der Nahe Osten haben ebenfalls einen mageren wirtschaftlichen Leistungsausweis vorzuweisen, vor allem in den vergangenen 25 Jahren.

Hartnäckige Unterschiede

Als Resultat bestehen noch heute grosse Unterschiede zwischen den Ländern hinsichtlich ihres materiellen Lebensstandards. Das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen in Nicht-OECD Ländern lag im Jahr 2000 tiefer als jenes der Vereinigten Staaten vor hundert Jahren, und jenes der afrikanischen Länder südlich der Sahara beträgt heute nur 6% des OECD-Durchschnittes. Zudem hat die Einkommensungleichheit innerhalb der Länder in vielen Teilen der Welt zugenommen, was das Problem der Armut in Entwicklungsländern verschärft hat. Eine neuere Studie schätzt, dass sich die Zahl der Personen, die mit weniger als einem US-\$ pro Tag auskommen müssen, in Afrika zwischen 1970 und 1998 um 175 Mio. erhöht hat.

Warum bleiben diese Unterschiede in den Lebensstandards so hartnäckig bestehen? Und warum vermögen gewisse Entwicklungsländer die Lücke zu

schliessen, während andere stagnieren und in einer Armutsfalle gefangen bleiben? Welche Politiken und gesellschaftlichen Institutionen fördern den Fortschritt, und welche behindern ihn? - Bis anhin gibt es auf diese wichtigen Fragen keine allgemeingültigen Antworten. Die Mainstreamökonomie glaubt vor dem Hintergrund der Erfahrungen der Industrieländer vor allem an universelle, für alle Gesellschaften gleichermaßen gültige Rezepte; sie beruhen auf den orthodoxen ökonomischen Prinzipien des "laissez-faire". Nach dieser Doktrin liegt der richtige Weg zur wirtschaftlichen Entwicklung darin, den Märkten freien Lauf zu lassen. Regierungen sollten demnach, sowohl in Entwicklungs- wie auch in Industrieländern, ein funktionierendes Rechtssystem bereitstellen, die Eigentumsrechte schützen, Produkt- und Arbeitsmärkte liberalisieren und für monetäre und fiskalische Stabilität sorgen.

Imitation und Innovation

Wirtschaftliche Entwicklung ist allerdings mehr als nur Kapitalakkumulation und Wachstum. Sie ist auch ein Prozess struktureller Transformation, der Änderungen in der sektoriellen Zusammensetzung der Produktion umfasst, sowie Änderungen in den Arbeitsbeziehungen, in der Sozialstruktur, in der Urbanisierung und in der Bedeutung des Humankapitals. Diese Beobachtung hat viele EntwicklungsökonomInnen dazu veranlasst, sich auf jene Eigenschaften von Entwicklungsländern zu konzentrieren, die charakteristisch für sie sind und die demnach geändert werden müssen, wenn Wachstum erreicht werden soll.

Eine zentrale Einsicht dabei ist, dass Wachstum in rückständigen Ökonomien vor allem von der Übernahme und der Nachahmung existierender Technologien herrührt, sowie von der Kapitalakkumulation in bereits bestehenden Branchen. Dies ganz im Gegensatz zu bereits entwickelten Wirtschaften: Hier liegt in der Adoption und Imitierung bestehender Technologien wenig Wachstumspotenzial, das Wachstum muss hauptsächlich durch Innovation angetrieben werden. Der Prozess wirtschaftlicher Entwicklung beinhaltet denn auch einen Übergang von investitionsgetriebenem zu innovationsgetriebenem Wachstum. Da aber Imitierung und Innovation zwei ganz verschiedene Aktivitäten sind, sind auf den beiden Stufen der Entwicklung auch verschiedene Politiken und Institutionen, Organi-

¹Dieser Artikel ist in der Wochenendausgabe der Neuen Zürcher Zeitung vom 28./29. Oktober 2006 (Nr.251) auf Seite 31 erschienen.

sationsformen, Kreditmarktbeziehungen und Auswahlprozesse für Unternehmer und Firmen nötig.

Erfolgreiche staatliche Eingriffe

Auf der Stufe des investitionsgetriebenen Wachstums haben sich staatliche Eingriffe als erfolgreich erwiesen, die nicht in das orthodoxe Paradigma des "laissez-faire" passen wollen. Wirtschaftssysteme, die Märkte systematisch unterdrücken, sind zwar immer gescheitert; aber erfolgreiche Entwicklungsstrategien haben dennoch oft wettbewerbsfeindliche Elemente beinhaltet, die der orthodoxen Doktrin zuwiderlaufen. Historische Beispiele sind etwa die späten Industrialisierungen Deutschlands, Italiens und Russlands im 19. Jhdt., bei denen Regierungen grosse lokale Monopole schützten und ihnen unter die Arme griffen.

Auch die Wachstumserfolge von Japan und Korea nach dem Zweiten Weltkrieg tragen ähnliche Züge. Diese Länder setzten dabei auf grosse Konglomerate, staatliche Subventionen und stark abgeschottete Binnenmärkte. In Japan spielte das Ministerium für Internationalen Handel und Industrie (Miti) eine zentrale Rolle, indem es Kapitalverkehr, Importlizenzen und Wettbewerbsintensität regulierte, industrielle Aktivitäten steuerte und Investitionen durch die "Keiretsu", die grossen Konglomerate von Banken und Industriefirmen, subventionierte. In ähnlicher Weise wurden in Korea die "Chaebol", die von Familien dominierten Unternehmensverbände, von staatlicher Seite stark unterstützt, etwa in Form von subventionierten Darlehen, gewerkschaftsfeindlicher Gesetzgebung und einer weitgehenden Abschottung von interner wie externer Konkurrenz.

Die jüngere Geschichte Indiens und Chinas wird bisweilen als Erfolgsbeispiel für den "laissez-faire"-Ansatz herausgestrichen. Eine solche Folgerung greift jedoch zu kurz. Ohne Zweifel war die Abkehr von der Planwirtschaft entscheidend für den wirtschaftlichen Fortschritt dieser Länder, aber der Reformpfad war alles andere als eine Schocktherapie in Liberalisierung. In Indien setzte das beschleunigte Wirtschaftswachstum anfangs der 1980er Jahre ein, als relativ eingeschränkte institutionelle Reformen umgesetzt wurden. Sie konzentrierten sich vor allem auf die Einführung eines unternehmensfreundlichen Politikumfelds, wie Dani Rodrik und Arvind Subramanian [5] in einer neueren Arbeit zeigen. Grössere Liberalisierungsreformen wurden

erst in den 1990er Jahren durchgeführt, und es gibt keine Hinweise darauf, dass sie einen Wendepunkt in der wirtschaftlichen Entwicklung Indiens eingeleitet hätten. In einer empirischen Studie, die auf disaggregierten Daten zur verarbeitenden Industrie beruht, haben meine Koautoren und ich keine Evidenz dafür gefunden, dass die betreffenden Liberalisierungen das Wachstum angekurbelt hätten, während sie hingegen die regionale Ungleichheit verstärkt haben.

Chinas wirtschaftlicher Aufstieg verdankt sich ebenfalls einem sehr spezifischen institutionellen Gefüge. Der grosse strukturelle Bruch im Jahr 1979 geht vor allem auf eine Landwirtschaftsreform zurück, die den Haushalten und Dörfern eine grössere Rolle zuwies. Ein wichtiges Element der chinesischen Reformen war dabei der sogenannte "zweigleisige" Ansatz des Übergangs: Die Regierung erhielt gewisse Formen der Planwirtschaft aufrecht, um die potenziellen Verlierer von Reformen mittels Transfers zu entschädigen. Lawrence Lau, Yingyi Qian und Gérard Roland [4] haben kürzlich argumentiert, dass dies entscheidend für den Erfolg der chinesischen Reformen gewesen sei.

Schwierige institutionelle Reformen

Die Beispiele für arme Länder, in denen die wirtschaftliche Entwicklung auf eine reine "laissez-faire"-Strategie zurückzuführen ist, beschränken sich im wesentlichen auf die Stadtstaaten Hongkong und Singapur. Dennoch: wenn Länder reicher werden, verlangt der Prozess der technologischen Entwicklung nach schrittweisen Reformen hin zu einer wettbewerblich orientierteren Ökonomie. Warum ist das so? In neueren Forschungsarbeiten haben Daron Acemoglu, Philippe Aghion und ich [1] die Hypothese untersucht, dass andersartige ökonomische Anreize wichtig werden, wenn das Kopieren und Übernehmen etablierter Technologien nicht mehr genügen, um ein hohes Wirtschaftswachstum aufrechtzuerhalten.

Entwickeltere Wirtschaften haben nicht so sehr Koordinationsprobleme und Marktversagen zu überwinden, sondern benötigen Institutionen, die genuin innovative Tätigkeiten fördern. Dazu sind effiziente Auswahlmechanismen erforderlich und das richtige Zusammenspiel von menschlichen Fähigkeiten und den entsprechenden Aufgaben: Die fähigsten und kreativsten Firmen und Unternehmer müssen sich frei entfalten und durchsetzen können.

Im Gegensatz dazu zementieren wettbewerbsfeindliche Politikmassnahmen den Einfluss einiger weniger Gruppen, etwa politisch einflussreicher Familien und Unternehmen. Der Weg zu den notwendigen institutionellen Reformen ist deshalb auch voller Hürden. Sobald protektionistische Massnahmen und Subventionen einmal eingeführt sind, sind sie schwierig wieder abzuschaffen. Die eingesessenen Unternehmer und Firmen profitieren in grossem Ausmass von der staatlichen Bevorzugung, und dementsprechend intensiv sind ihre Lobbyanstrengungen, alles beim Alten zu lassen.

Mit dem Reichtum muss der Wettbewerb kommen

Das Problem einer politökonomisch bedingten "institutionellen Falle" lässt sich anschaulich an den Erfahrungen einiger lateinamerikanischer Länder zeigen. Brasilien, Mexiko und Peru etwa wuchsen bis Mitte der 1970er Jahre im Umfeld von protektionistischen Politiken und Importsubstitution verhältnismässig schnell, stagnierten aber danach. Auch die Wirtschaftskrisen Koreas und Japans in den 1990er Jahren machen die Schwierigkeit deutlich, im Laufe des Entwicklungsprozesses überkommene Institutionen zu reformieren. Im Falle Koreas wurden korrupte Praktiken offenbar, die den dichten Filz zwischen Politik und Industrie ans Licht brachten. Immerhin ebnete die Krise letztlich den Weg für Reformen: Einige "Chaebol" gingen bankrott, andere wurden aufgespalten oder zu Restrukturierungen gezwungen. In Japan war das Reformtempo langsamer, was vielleicht erklärt, warum Japan nach wie vor in einer Wachstumsschwäche verharrt, während das Wachstum in Korea nach der Krise schnell wieder anzog.

Vom Vorzeigemodell zum Krisenfall

In einer gemeinsamen Arbeit haben Daron Acemoglu, Philippe Aghion und ich [1] die oben skizzierte Theorie wirtschaftlicher Entwicklung anhand von 43 Ländern über den Zeitraum von 1960 bis 1995 überprüft. Wir stellten dabei fest, dass hohe, antikompetitive Eintrittshürden für Firmen in der verarbeitenden Industrie tatsächlich mit einem höheren Wirtschaftswachstum einhergehen, solange Länder sehr arm sind. Die entsprechenden Hürden werden jedoch umso schädlicher für das Wachstum, je reicher Ökonomien werden. Ähnli-

che Zusammenhänge lassen sich für die Offenheit gegenüber dem internationalen Handel feststellen. Eine ähnliche Vorstellung von "angemessenen Institutionen" gilt für Arbeitsmarktregulierungen und für die interne Organisation von Firmen in entwickelten Ländern. In Westeuropa dominiert traditionell ein "rigides" Modell, das durch langfristige Arbeitsbeziehungen und tiefe Personalfuktuation gekennzeichnet ist. Teil dieses Modells sind staatliche Massnahmen, die Entlassungen für Unternehmen kostspielig machen. Bis in die 1970er Jahre hinein verzeichnete Europa ein hohes Wachstum und tiefe Arbeitslosigkeit, aber in den letzten zwei Jahrzehnten hinkte es den Vereinigten Staaten hinterher. Langfristige Arbeitsbeziehungen haben sicherlich günstige Anreize für firmenspezifische Investitionen geschaffen, so etwa für die in Europa weit verbreitete betriebliche Weiterbildung. Dieses Modell war zunächst erfolgreich, aber als sich Europa mehr und mehr der "technologischen Grenze" annäherte, wurde es zum Krisenfall. Wenn Innovation zur wichtigsten Quelle des Wachstums wird, werden Flexibilität und die gute Kompatibilität von Arbeitnehmern und Firmen wichtiger. Die Globalisierung und die Revolution in der Informationstechnologie haben diese Entwicklung zweifellos verstärkt.

Organisationen im Wandel

Dieselben technologischen Veränderungen beeinflussen die interne Organisation von Firmen. Globalisierung und technologischer Fortschritt haben dezentralisierte Organisationsstrukturen vorteilhafter gemacht. Die Zeitschrift "Business Week" schrieb etwa am 21. August 2000: "Das Management globaler Firmen ist zu einer gewaltigen Herausforderung geworden. Sie müssen konstant innovativ sein und Informationen durch weltumspannende Netzwerke jagen. Die Tage der alten, starren Hierarchien sind gezählt."

In einem gemeinsamen Arbeitspapier haben meine Koautoren und ich jüngst solche Zusammenhänge theoretisch und empirisch untersucht. Gemäss unserer Theorie sind technologisch rückständige Firmen dann am produktivsten, wenn sie bereits gut etablierte Technologien übernehmen; sie können bei deren Umsetzung die weiter entwickelten Branchen nachahmen. Für diese Art von Firmen ist eine starre, hierarische Organisationsstruktur angemessen, da sie noch nicht innovativ tätig sein müssen. Je

näher Firmen jedoch an die Grenze des technischen Wissens kommen, desto weniger können sie sich darauf verlassen, einfach andere Firmen zu imitieren. Im Gegenteil: Sie müssen erfinderisch werden und neue Wege erschliessen. Auf dieser Stufe der Entwicklung wird es deshalb entscheidend, den einzelnen Managern mehr Entscheidungsspielraum zu geben. Zum einen verfügen diese oft über mehr entscheidungsrelevante Information und das nötige Wissen, und zum andern müssen sie schnell und effektiv handeln können. Eine dezentrale Organisationsstruktur hat allerdings auch ihren Preis: Manager können die grössere Entscheidungsautonomie gegen die Interessen der Aktionäre ausspielen. In unseren empirischen Analysen, die auf verschiedenen Datensätzen zu französischen und britischen Firmen beruhen, konnten wir jedenfalls die beschriebenen Zusammenhänge bestätigen.

Komplexe Entwicklungsschritte

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass der Prozess wirtschaftlicher Entwicklung ein komplexer Vorgang ist, der viele Bereiche der Wirtschaft erfasst: von der Organisation von Firmen bis hin zu staatlichen Massnahmen und gesellschaftlichen Institutionen. Das Eingeständnis dieser Komplexität sollte uns allerdings nicht zu Agnostikern werden lassen: Gewisse Abfolgen von Politikmassnahmen und Institutionen haben sich als weit erfolgreicher erwiesen als andere. Relativ "starre" Institutionen und Organisationen fördern Investitionen und die Adoption von Technologien auf einer niedrigen Stufe der wirtschaftlichen Entwicklung, aber sie müssen später abgelöst werden durch wettbewerbsfördernde Institutionen, die ein innovationsfreundliches Umfeld schaffen. Diese Abfolge von Entwicklungsschritten passt weder in die Rhetorik der reinen Marktbefürworter noch in jene der Marktskeptiker, wie sie die hitzige Debatte um die Globalisierung und die Entwicklungspolitik noch immer dominieren.

Literatur

- [1] **Acemoglu, D., P. Aghion and F. Zilibotti**, 2006. "Distance to Frontier, Selection and Economic Growth." *Journal of the European Economic Association*, 4, pp. 37–74.
- [2] **Acemoglu, D., P. Aghion, C. Lelarge, J. Van Rennes and F. Zilibotti**, 2006. "Technology, Information and Decentralization of the Firm." *Quarterly Journal of Economics*, forthcoming.
- [3] **Aghion, P., R. Burgess, S. Redding and F. Zilibotti**, 2006. "The Unequal Effect of Liberalization: Evidence from Dismantling the License Raj in India." *NBER Working Paper*, 12031.
- [4] **Lau, L., Y. Qian and G. Roland**, 2000. "Reform without Losers: An Interpretation of China's Dual-Track Approach to Transition." *Journal of Political Economy*, 108, pp. 120–143.
- [5] **Rodrik, D. and A. Subramanian**, 2004. "From 'Hindu-Growth' to Productivity Surge: The Mystery of the Indian Growth Transition." *IMF Working Paper*, 04/77.