

Christian W. Martin

Die doppelte Transformation

Demokratie und Außen- wirtschaftsliberalisierung in Entwicklungsländern

BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION
WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGENPOLITISCHE THEO-
RIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN
PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDER-
ALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMU-
NIKATION PARTEIENSYSTEM RECHTSSTAAT GERECHTIGKEIT STAAT POLI-
TISCHE ÖKONOMIE POLITIK BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES
SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE
BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEORIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLI-
TISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE
MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDERALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE
GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMUNIKATION PARTEIENSYSTEM RECHTS-
STAAT GERECHTIGKEIT STAAT POLITISCHE ÖKONOMIE POLITIK BUNDES-
TAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAHLEN

STUDIEN ZUR NEUEN POLITISCHEN ÖKONOMIE



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Christian W. Martin

Die doppelte Transformation

Studien zur Neuen Politischen Ökonomie

Herausgegeben von

Thomas Plümper

Gerald Schneider

Christian W. Martin

Die doppelte Transformation

Demokratie und Außen-
wirtschaftsliberalisierung
in Entwicklungsländern



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN



VS Verlag für Sozialwissenschaften

Entstanden mit Beginn des Jahres 2004 aus den beiden Häusern

Leske+Budrich und Westdeutscher Verlag.

Die breite Basis für sozialwissenschaftliches Publizieren

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnetet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

1. Auflage Januar 2005

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2005

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

ISBN-13: 978-3-531-14436-8 e-ISBN-13: 978-3-322-80652-9

DOI: 10.1007/978-3-322-80652-9

Meinen Eltern gewidmet

Vorwort

Dieses Buch nahm seinen Ausgang als Dissertationsschrift am Fachbereich für Politik- und Veraltungswissenschaft der Universität Konstanz. Im Rahmen eines zweijährigen Forschungsprojektes habe ich dort zusammen mit Kolleginnen und Kollegen Determinanten der Außenwirtschaftsorientierung von Entwicklungsländern und Transformationsstaaten zu ergründen versucht. Dass mir dies möglich war, ist nicht zum Wenigsten der Volkswagenstiftung geschuldet, die jenes Projekt finanzierte. Mein Dank gilt deshalb ihr zuvörderst.

Dankesschuld habe ich auch bei den beiden Gutachtern meiner Dissertationsschrift angehäuft, den Herren Professor Dr. Gerald Schneider und PD Dr. Thomas Plümper. Sie haben es verstanden, ein anregendes Arbeitsumfeld zu schaffen, in dem neue Ideen interessiert aufgenommen und offen diskutiert wurden. Darüber hinaus gestaltete sich auch der menschliche Umgang stets auf das Angenehmste.

Für tatkräftige Unterstützung bei der oft mühseligen Arbeit des Datensammelns und Codierens bedanke ich mich bei Jutta Link, Harald Scheuthle und Doreen Spörer. Nora Billermann gebührt Dank für ihre gründliche Arbeit, die sie beim Korrekturlesen geleistet hat.

Auch während man ein Buch schreibt, beschränkt sich das Leben nicht auf Academia. Angesichts solcher Fluchten vor der Arbeit sei der Herren Fischer und Khendriche gedacht, in deren Gesellschaft ich Ablenkung fand und die mein Denken gelegentlich in neue Bahnen zu lenken wussten.

Schließlich danke ich Kristina Allgöwer, deren Anteilnahme an der Endphase dieser Arbeit mir durch das Privileg ihrer Bekanntschaft zuteil wurde.

Jena, im Juni 2004

Inhalt

1. Die beiden Seiten der doppelten Transformation	15
2. Wer bestimmt die Außenwirtschaftspolitik?.....	21
2.1 Einleitung.....	21
2.2 Die Verteilungswirkung der Außenwirtschaftspolitik	25
2.3 Literaturüberblick: Determinanten der Außenwirtschaftsorientierung ...	29
2.4 Ein Modell politischer Unterstützung	49
2.5 Demokratie, Autokratie und der Einfluss von Interessengruppen.....	55
2.6 Fazit: Anreiz und Gelegenheit auf politischen Märkten.....	63
3. Die Messung außenwirtschaftlicher Offenheit	65
3.1 Einleitung.....	65
3.2 Indirekte Maße außenwirtschaftlicher Offenheit	67
3.3 Direkte Maße	73
3.4 Kapitalverkehrs-Offenheit	78
3.5 Der CACAO-Datensatz.....	82
3.6 Aggregation der CACAO-Offenheitsmaße	85
3.7 CACAO und alternative Maße außenwirtschaftlicher Offenheit	88
4. Regimetyp und Außenwirtschaftspolitik: Annäherungen	93
4.1 Einleitung.....	93
4.2 Das globale Bild der Außenwirtschaftsregulierung	96
4.3 Regionale Entwicklungen	98
4.4 Regimetyp und die Veränderung der Außenwirtschaftspolitik	106
4.5 Determinanten der Außenwirtschaftsorientierung	112
4.6 Der Einfluss demokratischer Beteiligungsrechte über die Zeit.....	118
4.7 Fazit: Trends der Außenwirtschaftsorientierung.....	124

5. Krise, Demokratie und Öffnung.....	127
5.1 Einleitung.....	127
5.2 Literaturüberblick: Krise und Öffnung	129
5.3 Das Modell: Krise, Demokratie und Außenhandelsregulierung	132
5.4 Krise und Reform: Empirische Evidenz.....	137
5.5 Fazit: Krisen und ihre institutionelle Vermittlung	141
6. Der Einfluss internationaler Finanzinstitutionen	145
6.1 Einleitung.....	145
6.2 Kreditvergabe und Konditionalität in der Literatur.....	149
6.3 Der (konditionale) Einfluss internationaler Finanzinstitutionen	153
6.4 Empirische Evidenz	158
6.5 Fazit: Kredite und Außenwirtschaftsliberalisierung.....	165
7. Die politische Ökonomie der Außenwirtschaftsorientierung.....	167
Appendizes	173
Appendix A: Deskriptive Statistiken	173
Appendix B: Länder und Regionen.....	176
Appendix C: Der CACAO Datensatz	177
Bibliografie	179

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1: Gewinner und Verlierer einer Handelsliberalisierung	27
Tabelle 2.2: Empirische Arbeiten zur Verteilungswirkung des internationalen Handels	28
Tabelle 2.3: Außenwirtschaftsorientierung von Staaten über die Zeit.....	39
Tabelle 2.4: Erklärungsmodelle zur Außenwirtschaftsorientierung	47
Tabelle 2.5: Demokratie und außenwirtschaftliche Offenheit 1998	49
Tabelle 3.1: Vergleich des Außenhandels von Peru und Venezuela 1992.....	67
Tabelle 3.2: Protektionsniveaus nach dem „Index of Economic Freedom“.....	77
Tabelle 3.3: Codierungsregeln für Einzelindikatoren	86
Tabelle 3.3 (fortgesetzt): Codierungsregeln für Einzelindikatoren.....	87
Tabelle 3.4: Spearmans Rho für zwei Dimensionen der Offenheit nach CACAO und für konkurrierende Maße der Außenwirtschaftsorientierung	90
Tabelle 3.5: Spearmans Rho für zwei Dimensionen der Offenheit nach CACAO und dem Offenheitsmaß nach Sachs/Warner	90
Tabelle 4.1: Durchschnittliche Handels- und Kapitalverkehrsrestriktivität in Entwicklungsländern 1978-1999	97
Tabelle 4.2: Relative Veränderung dreier Indikatoren zwischen 1978 und 1999	105
Tabelle 4.3: Rangfolge der Regionen nach Ausmaß der Liberalisierung bzw. Demokratisierung.....	105
Tabelle 4.4: Außenhandelsrestriktivität nach Regimetypen 1978-1999	107
Tabelle 4.5: Kapitalverkehrsrestriktivität nach Regimetypen 1978-1999.....	108
Tabelle 4.6: Baseline-Modell für Determinanten der Restriktivität der Außenhandelsregulierung	116
Tabelle 4.7: Demokratie, historische Zeit und Außenhandelsregulierung.....	121
Tabelle 4.8: OLS-Schätzungen für Restriktivität des Handelsregimes (Periodenmittel).....	124
Tabelle 5.1: Zuordnung von Staatstypen auf Polity-Policy-Kombinationen	134
Tabelle 5.2: Makroökonomische Krisen und die Veränderung der Restriktivität der Außenhandelsregulierung	139

Tabelle 6.1: Determinanten des Erfolgs der Kreditvergabe.....	152
Tabelle 6.2: Empirische Schätzung für den Einfluss von Weltbank- und IWF-Krediten auf die Handelsrestriktivität	160
Tabelle 6.4: Robustheits-Test	164
Tabelle A.1: Deskriptive Statistiken für TRADE und CAPITAL	173
Tabelle A.2: Jährliche deskriptive Statistiken für TRADE.....	173
Tabelle A.3: Jährliche deskriptive Statistiken für CAPITAL	174
Tabelle A.4: Deskriptive Statistiken der übrigen verwendeten Variablen.....	175
Tabelle B.1: Staaten im Sample und ihre regionale Klassifikation.....	176
Tabelle C.1: Variablen des CACAO-Rohdatensatzes.....	177
Tabelle C.1 (fortgesetzt): Variablen des CACAO Rohdatensatzes.....	178

Abbildungsverzeichnis

Abb. 2.1: Politische Unterstützung bei variablem α	58
Abb. 2.2: Politische Unterstützung aus protektionistischen Maßnahmen unter variablen politischen Partizipationsrechten	62
Abb. 3.1: Ausländische Direktinvestitionen in Entwicklungsländer 1978-1998	79
Abb. 4.1: Durchschnittliche Restriktivität der Handels- und Kapital- verkehrsregulierung in Entwicklungsländern 1978-1999	98
Abb. 4.2: Durchschnittliche Außenhandelsrestriktivität nach Region.....	99
Abb. 4.3: Durchschnittliche Kapitalverkehrsrestriktivität nach Region	100
Abb. 4.4: Restriktivität der Außenhandelsregulierung 1978	101
Abb. 4.5: Restriktivität der Außenhandelsregulierung 1998	101
Abb. 4.6: Restriktivität der Kapitalverkehrsregulierung 1978.....	102
Abb. 4.7: Restriktivität der Kapitalverkehrsregulierung 1998.....	102
Abb. 4.8: Demokratieniveaus nach Regionen 1978-1999	104
Abb. 4.9: Entwicklung der durchschnittlichen Handelsrestriktivität nach Regimetypen	108
Abb. 4.10: Entwicklung der durchschnittlichen Kapitalverkehrsrestriktivität nach Regimetypen.....	109
Abb. 4.11: Verteilung von Regimetypen über Liberalisierungssereignisse	110
Abb. 4.12: Verteilung von Regimetypen über Öffnungsereignisse	111
Abb. 4.13: Jährliche Korrelationen zwischen Demokratie und Abbildung 4.13: Restriktivität des Außenhandelsregimes.....	119
Abb. 4.14: Historische Zeit, Demokratie und Restriktivität der Außenhandelsregulierung	122
Abb. 5.1: Entwicklung von Populationen mit unterschiedlichen Polity-Policy-Kombinationen	135
Abb. 5.2: Der konditionale Einfluss von Demokratie und Krise auf die Restriktivität der Außenhandelsregulierung	140
Abb. 6.1: Strategische Interaktion bei hohem Anteil der Kredite am BIP	157
Abb. 6.2: Der konditionale Einfluss von Demokratie und IFIs-Krediten auf die Restriktivität der Handelsregulierung	161
Abb. 6.3: Der Einfluss von IFIs-Krediten auf die Restriktivität der Handelsregulierung in drei unterschiedlich demokratischen Staaten	162

1. Die beiden Seiten der doppelten Transformation

Als Karl Polanyi in den frühen vierziger Jahren des letzten Jahrhunderts während eines Aufenthaltes als Gastprofessor am Bennington College im US-Bundesstaat Vermont sein Werk *The Great Transformation* verfasste, war seine Erfahrungswelt geprägt vom Ende der liberalen Welthandelsordnung in der Folge des Ersten Weltkriegs, der Depression der Zwischenkriegszeit und vom Aufstieg der deutschen Nationalsozialisten, die Europa und die Welt schließlich in einen zweiten, noch schrecklicheren Krieg gestürzt hatten. Vor diesem Hintergrund formulierte Polanyi seine zentrale These, wonach der Versuch, die Kräfte des Marktes ihrem freien Spiel zu überlassen, notwendig in einer sozialen Gegenbewegung münden müsse. Nachdem der klassische Liberalismus und seine Annahme von den Individuen als atomistische Akteure den Markt als System jenseits von Staat und Gesellschaft etabliert hätten, sei es das Bestreben jener Reaktion, eine erneute ‚Einbettung‘ des Marktes in die Gesellschaft herbeizuführen. Ein ‚freier Markt‘, unabhängig von den sozialen Umständen, die den Austausch zwischen den Wirtschaftssubjekten bedingten, sei eine unhaltbare Fiktion.

Dieses Buch handelt von einer *Doppelten Transformation*, die seit etwa Mitte der achtziger Jahre die so genannte ‚Dritte Welt‘ erfasst hat. Auch diese *Doppelte Transformation* ist gekennzeichnet durch das Zusammenspiel und – in manchen Fällen – den Zusammenprall von Gesellschaft, Markt und Staat. Dieses Aufeinandertreffen des Sozialen, des Ökonomischen und des Politischen findet seinen Ausdruck in einer zweifachen Veränderungen, die sich seit jener Zeit in zahlreichen Entwicklungsländern¹ beobachten lässt: Einerseits haben viele Entwicklungsländer ihre Politik der Außenwirtschaftlichen Abschottung durch eine Orientierung auf den Weltmarkt hin ersetzt. Andererseits fanden auf breiter Front Reformen des politischen Systems statt, die in vielen Ländern zu einer Demokratisierung führten. Freie Wahlen, Meinungs- und Versammlungsfreiheit

1 Als ‚Entwicklungsland‘ gilt jedes Land, dessen durchschnittliches Bruttoinlandsprodukt pro Kopf im Jahr 1997 bei umgerechnet 9750 US-Dollar (kaufkraftparitätenbereinigt) oder weniger lag. Dies entspricht der Klassifikation, die auch die Weltbank zur Einteilung der Länder in Gruppen verschiedener ökonomischer Leistungskraft verwendet.

und die Freiheit, sich in Gruppen und Verbänden zusammenzuschließen, sind in den Entwicklungsländern heute ebenso häufige Erscheinungen wie niedrige Zölle, die Abwesenheit quantitativer Handelsrestriktionen, Freiheit des Kapitalverkehrs und Konvertierbarkeit der Währungen.

Das *tertium comparationis* beider Phänomene liegt in ihrem gemeinsamen Vertrauen auf die Kräfte eines freien Marktes. Eine demokratische Staatsorganisation stellt die Rahmenbedingungen eines Marktes bereit, auf dem Politiker um die Macht konkurrieren. Dies eröffnet den Bürgern eines demokratischen Gemeinwesens die Möglichkeit, unter verschiedenen Politikangeboten ihre Wahl zu treffen. Eine Öffnung gegenüber dem Weltmarkt erhöht seinerseits die Effizienz der Ressourcenallokation und erlaubt den Konsum einer größeren und vielfältigeren Zahl von Gütern.

Die Verbindung dieser beiden Aspekte eines gewachsenen Vertrauens in den Markt bildet den Gegenstand dieses Buches, die Existenz eines positiven Zusammenhangs zwischen Demokratie und außenwirtschaftlicher Offenheit seine zentrale These. Weil sich die Anreizsysteme, unter denen Regierungen in Demokratien und Autokratien ihre Wahl der Politikinstrumente treffen, systematisch voneinander unterscheiden, variieren auch die Politikergebnisse über die Regimetypen.

Allerdings wäre es verfehlt, von Demokratien gleichsam automatisch die Verwirklichung einer liberalen Außenwirtschaftspolitik zu erwarten. Einem solchen Determinismus stehen sowohl empirische als auch theoretische Gründe entgegen: Zum einen gab und gibt es demokratische Staaten, die eine restriktive Außenwirtschaftspolitik verfolgen, während sich andererseits autokratische Systeme finden, die eine weitreichende Öffnung gegenüber dem Weltmarkt betreiben. Die passenden Beispiele für diese Beobachtung liefern einerseits Indien, das sich als demokratisches Land während langer Jahre einer außenwirtschaftlichen Öffnung widersetzt und selbst heute nicht also ‚offen‘ bezeichnet werden kann, und andererseits Chile, das in der Zeit der Militärdiktatur unter Augusto Pinochet als eines der ersten Entwicklungsländer überhaupt Schritte zu einer Integration in den Weltmarkt unternahm.

Eine demokratische Staatsverfassung kann damit weder als hinreichende noch als notwendige Bedingung für eine liberale Gestaltung der Außenwirtschaftspolitik angesehen werden. Diese empirisch begründete These stützen theoretische Überlegungen: Aus Sicht der positiven politischen Ökonomie stellt auch das politische System einer Demokratie keinen perfekten (politischen) Markt bereit, auf dem die Akteure vollständig informiert ihre Entscheidungen treffen. Die Unvollkommenheiten des politischen Marktes schaffen für Politiker Anreize und Gelegenheiten, regulative Politiken zu verwirklichen, die von einer

wohlfahrtsoptimalen Lösung abweichen. Die *Gelegenheit*, eine solche gemeinwohlschädliche Politik zu implementieren, eröffnet sich Regierungen vor dem Hintergrund unvollständiger Information, Problemen der zeitlichen Inkonsistenz zwischen dem Inkrafttreten einer Politik und der Sichtbarkeit ihrer Folgen, wegen unzureichender Kontrollierbarkeit der Regierung und aufgrund einer Reihe von anderen Faktoren, die zum Standardrepertoire einer politökonomischen Betrachtungsweise zählen. Den *Anreiz* finden Politiker in der Differenz zwischen den sozialen und den privaten Folgen einer solchen Politik. So sehr eine restriktive Außenwirtschaftsorientierung der Wohlfahrt schaden mag – aus der Perspektive einer Regierung kann sie dennoch *politisch* effizient sein, wenn durch ihre Verwirklichung beispielsweise die Wiederwahl wahrscheinlicher wird.

Dennoch: Es lässt sich unter den Entwicklungsländern ein beinahe gleichlaufender Trend zu Demokratisierung und außenwirtschaftlicher Öffnung beobachten. Tritt hier eine bloß zeitliche Koinzidenz zutage? Oder handelt es sich um auch kausal verbundene Phänomene?

Dieses Buch zeigt, dass Demokratie und außenwirtschaftliche Offenheit ursächlich miteinander verbunden sind. Zwischen den institutionellen Rahmen und die regulative Politik müssen jedoch exogene Ereignisse treten, damit ein demokratischer Staat den Schritt zur außenwirtschaftlichen Öffnung vollzieht. Treffen die gleichen exogenen Ereignisse dagegen auf den institutionellen Rahmen einer Autokratie, sind andere, unter Umständen gegenteilige, Politikergebnisse zu erwarten. Dieses Argument eines *konditionalen* Trends zur außenwirtschaftlichen Öffnung in demokratischen Entwicklungsländern steht im Mittelpunkt der vorliegenden Untersuchung.

Die Gründe, die für eine solche konditionale Verbindung zwischen demokratischen Beteiligungsrechten und außenwirtschaftlicher Offenheit sprechen, werden aus theoretischer Perspektive in Kapitel 2, unter empirischen Aspekten in Kapitel 4 vorgebracht. Zwischen diese beiden Abschnitte tritt ein Kapitel, das diskutiert, wie das Konzept der ‚Außenwirtschaftlichen Offenheit‘ einer Messung zugänglich gemacht werden kann. Es wird in diesem Kapitel 3 auch der Datensatz vorgestellt, der den empirischen Analysen dieses Buches zugrunde liegt.

Dass ein hohes Maß an Demokratie zwar die Möglichkeit zu einer weniger restriktiven Regulierung der außenwirtschaftlichen Beziehungen eröffnet, diese Möglichkeit aber von äußeren Anlässen aktualisiert werden muss, bildet den Gegenstand der Kapitel 5 und 6. Die beiden Faktoren, die in diesen Abschnitten in den Blick genommen werden, finden sich in der Wirkung makroökonomischer Krisen einerseits und der Kreditvergabe internationaler Finanzinstitutionen andererseits.

Makroökonomische Krisen unterwerfen Staaten einem Veränderungsdruck, der in Richtung einer Anpassung der regulativen Politik an die institutionellen Rahmenbedingungen wirkt. Aufgrund der unterschiedlichen Mittel, die demokratische und autokratische Regierungen zur Erzeugung politischer Unterstützung einsetzen, erhöht eine Krise die Wahrscheinlichkeit einer Außenwirtschaftsliberalisierung in Demokratien, während für autokratische Staaten das Gegenteil zu erwarten steht. In Autokratien stellt die Erhöhung des Protektionsgrades die rationale Antwort einer Regierung auf eine krisenhafte Verschlechterung der ökonomischen Bedingungen dar. Demokratischen Regierungen dagegen bietet die Liberalisierung der Außenwirtschaftsbeziehungen eine Kompen-sationsquelle für die politische Unterstützung, die sie durch die Krise verloren haben.

Eine ähnlich differenzierte Betrachtungsweise ist auch dem Einfluss der Kreditvergabe durch den Internationalen Währungsfonds (IWF) und die Weltbank angemessen. Kredite internationaler Finanzinstitutionen wirken unterschiedlich, je nachdem, ob sie an einen demokratischen oder an einen autokratisch regierten Staat vergeben werden. Demokratische Regierungen können die Kredite verwenden, um die Unterstützung durch Gewinner protektionistischer Maßnahmen ohne Gefahr für ihr eigenes politisches Überleben zu substituieren und eine Politik der Außenwirtschaftlichen Liberalisierung durchzusetzen. Dagegen hängt die Wirkung von Krediten auf autokratische Regime vom Drohpotential der Geber ab. Nur wenn die internationalen Finanzinstitutionen glaubwürdig mit einer Sperrung weiterer Kredite drohen können, befördern die vergebenen Finanzmittel in Autokratien eine Außenwirtschaftliche Öffnung.

Die in diesem Buch versammelten Befunde sprechen dafür, dass die Tendenz zur Außenwirtschaftlichen Öffnung in Entwicklungsländern, wie sie sich seit etwa Mitte der achtziger Jahre feststellen lässt, kausal mit der Demokratisierung zahlreicher Staaten der so genannten ‚Dritten Welt‘ verbunden ist. Zwar besteht kein unkonditional-deterministischer Zusammenhang zwischen einem hohen Maß demokratischer Beteiligungsrechte und einer Liberalisierung der Außenwirtschaftsbeziehungen eines Staates, doch erhöht eine Demokratisierung die Wahrscheinlichkeit einer offeneren Ausgestaltung der Außenwirtschaftlichen Regulierung. Eine demokratische Staatsorganisation bereitet äußeren Einflüssen den Boden, auf dem sie ihre liberalisierende Wirkung entfalten können. Das Schlusskapitel fragt nach den Implikationen aus dieser Erkenntnis.

Die Befürchtungen Karl Polanyis scheinen sich für die Entwicklungsländer nicht zu bewahrheiten. Politische und marktwirtschaftliche Reformen gehen in den Entwicklungsländern miteinander einher. Es wäre verfrüht, für die Staaten, die sich auf den Weg jener Doppelten Transformation aus Demokratisie-

rung und außenwirtschaftlicher Öffnung begeben haben, von einem Erfolgsmo-
dell zu sprechen. Doch die Chancen stehen gut, dass wenigstens für einen Teil
der Entwicklungsländer die ‚Einbettung‘ des Ökonomischen in das Soziale ge-
lingt.

2. Wer bestimmt die Außenwirtschaftspolitik?

2.1 Einleitung

Der Vergleich eines zufällig ausgewählten Entwicklungslandes im Jahr 2000 mit demselben Land vor zwanzig Jahren fördert Bemerkenswertes zu Tage: Mit großer Wahrscheinlichkeit ist das betreffende Land 1980 undemokratisch gewesen; heute liegt die Chance, ein demokratisches Land zu ziehen bei über 50 Prozent. Gleichermaßen gilt für die außenwirtschaftliche Offenheit des Landes – viel Glück wäre nötig, um zufällig ein Land auszuwählen, das vor zwanzig Jahren seine Außenwirtschaftsbeziehungen *nicht* restriktiv reguliert hätte; heute liegt diese Wahrscheinlichkeit um ein Vielfaches höher.

Diese beiden Veränderungen bezeichnen die *Doppelte Transformation*, die zahlreiche Entwicklungsländern in den letzten zwanzig Jahren eingeleitet und vollzogen haben. Einerseits trat an die Stelle außenwirtschaftlicher Abschottung und staatlicher Einmischung in die Ökonomie eine liberalere Ausgestaltung der Außenwirtschaftsbeziehungen und ein generell höheres Vertrauen in die Marktkräfte. Andererseits ersetzten demokratisch gewählte Regierungen auf breiter Front autokratische Regime.

In diesem Kapitel werden theoretische Argumente entwickelt, die für eine kausale Verbindung beider Phänomene sprechen. Dabei wird Kausalität nicht deterministisch gefasst, sondern probabilistisch-konditional: Wenn zu einer demokratischen Staatsorganisation bestimmte exogene Faktoren treten, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit einer außenwirtschaftlichen Öffnung. Für autokratische Regime besteht ein solcher Zusammenhang nicht, oder wirkt gar in die entgegengesetzte Richtung.

Es gibt gute Gründe, weshalb für Demokratien eine größere außenwirtschaftliche Offenheit erwartet werden kann als für nicht-demokratische Staaten. Die Wahl einer mehr oder weniger liberalen Außenwirtschaftspolitik entfaltet eine soziale Verteilungswirkung; die Entscheidung für oder gegen eine Öffnung gegenüber dem Weltmarkt produziert Gewinner und Verlierer in unterschiedlichen Teilen der Gesellschaft. Die Unterschiede für das Kalkül einer Regierung unter demokratischen Bedingungen einerseits und im Rahmen eines autokratischen Systems andererseits ergeben sich aus den jeweiligen Spezifika des politi-

schen Marktes bei variierenden Graden politischer Partizipation. Es sind vor diesem Hintergrund im Wesentlichen zwei Aspekte, die es demokratisch gewählten Regierungen attraktiv erscheinen lassen sollten, eine Integration ihrer Länder in die internationale Ökonomie zu betreiben.

Erstens variiert die Effizienz der Mittel, die eine Regierung einsetzen kann, um die Wahrscheinlichkeit ihres Amtserhalts zu erhöhen, systematisch über Regimetypen hinweg. Unter demokratischen Bedingungen werden Regierungen wiedergewählt, wenn sie das Verhältnis aus Steuerlast und der Bereitstellung öffentlicher Güter optimal ausbalancieren. Für eine autokratische Regierung dagegen stellt die Verteilung von Renteneinkommen an einen kleinen Kreis von Unterstützern das effizientere Mittel dar, ihre Macht zu sichern. In einer restriktiven Außenwirtschaftspolitik finden Regierungen autokratischer Staaten ein Instrument, mit dessen Hilfe Renten generiert und gezielt verteilt werden können, während Regierungen in Demokratien die positiven Wohlfahrtseffekte einer liberalen Ausgestaltung der Außenwirtschaftsbeziehungen stärker gewichten. Eine demokratische Regierung hat deshalb ein geringeres Interesse an einer Abschottung gegenüber der internationalen Ökonomie als ihr autokratisches Gegenstück.

Der zweite Aspekt, der aus theoretischer Perspektive berücksichtigt werden muss, wenn ein möglicher Kausalzusammenhang zwischen Regimetyp und Außenwirtschaftsorientierung untersucht werden soll, ist das Ausmaß, in dem von einem politischen Markt gesprochen werden kann. Unter autokratischen Bedingungen ist die Funktionsfähigkeit dieses Marktes stark beschränkt. Weder können konkurrierende politische Unternehmer der Regierung auf legalem Wege ihren Herrschaftsanspruch streitig machen, noch finden sich institutionalisierte Verfahren, mit deren Hilfe die Bevölkerung ihren Präferenzen für oder gegen die Regierung und die Regierungspolitik Ausdruck verleihen könnte. Folgt man der Marktmetapher, so findet sich für Güter- und Faktormärkte das Äquivalent zu einer solchen Situation in einer dirigistischen Ökonomie, die Preise, Produktionsziele und Konsummöglichkeiten vorschreibt. Demgegenüber entspricht die Situation in einer Demokratie in weit stärkerem Maße einem ideal gedachten Marktmodell, das durch vollkommene Konkurrenz gekennzeichnet ist. Auf einem solchen Markt liefert der Preis alle notwendigen Informationen, Markteintritt und –austritt sind unbeschränkt möglich.

Freilich wäre es nicht nur vor dem Hintergrund abweichender empirischer Beobachtungen naiv, von dem politischen Markt einer Demokratie ‚Vollkommenheit‘ im Sinne perfekt informierter Anbieter (Politiker) und Nachfrager (Wähler) zu erwarten, deren Zusammenwirken stets effiziente Politikergebnisse