

„Good is not enough“

Neue Governance-Voraussetzungen
für erfolgreiche Privatsektorentwicklung
in Ländern niedrigen Einkommens



Bastian Knebel

Working Papers on Development and
Global Governance

No.1

May 2013

Notes on the Author:

Bastian Knebel, M.A.

Bastian Knebel is research fellow at the Chair of International Relations and Development at the University of Münster. He obtained his Master's degree in International Relations and Development Policy at the University of Duisburg-Essen and his B.A. in Politics and Economics at the University of Münster. For six months he was a student of International Affairs and Negotiations at the University of San Andrés and the Latin American School of Social Sciences (FLACSO) in Buenos Aires, Argentina. During his studies, Bastian Knebel did internships at the German Development Service (DED) in La Paz, Bolivia, and the BMZ-department for Emergency and Transitional Assistance, World Food Program and Crisis Team. He was a research assistant at the Institute for Development and Peace (INEF). His research interests include industrial policy, development policy and sustainable development.

Contact: bastian.knebel@uni-muenster.de

The *UAMR Working Papers on Development and Global Governance* publish outstanding papers of students from the Master Programmes of the UAMR Graduate Centre for Development Studies.

Editorial Board: Dr. Gabriele Bäcker, Prof. Dr. Tobias Debiel, Prof. Dr. Christof Hartmann,
Prof. Dr. Wilhelm Löwenstein

Bibliographic Notes:

Knebel, Bastian (2013): „Good is not enough“ - Neue Governance-Voraussetzungen für erfolgreiche Privatsektorentwicklung in Ländern niedrigen Einkommens. Duisburg/Bochum: UAMR Graduate Centre for Development Studies (Working Papers on Development and Global Governance - No.1).

Abstract

A prosperous private sector is increasingly valued as a pivotal engine for long-term and sustainable economic development by development scholars and policy makers alike. The success of strategies to promote dynamic private sector development, however, remains highly dependent on characteristics of national governance frameworks. Most low-income countries rank low in indicators of good governance. Nevertheless, recent empirical studies reveal success stories of countries which have realized remarkable private sector growth despite their poor performance in categories such as accountability, regulatory quality, rule of law or control of corruption. This paper questions whether good governance can be viewed as an indispensable precondition for private sector development in low-income countries. Instead, it develops a theoretically grounded model of alternative governance prerequisites which takes into account the specific challenges for an effective insertion of developing economies into the 21st century's highly competitive world markets. The paper argues for a proactive role of public agencies and highlights procedural facets of national governance systems, like regular public-private information exchange and experimental approaches to industrial policy making. Its theoretical model is empirically illustrated by a comparison of governance patterns and industrial policy performances in Sri Lanka and Vietnam, from 1996 to 2006.

Keywords: Development Policy; Good Governance; Industrial Policy; Private Sector Development; Sri Lanka; Vietnam

Zusammenfassung

Die entwicklungsfördernde Rolle eines prosperierenden Privatsektors ist in der vergleichenden Entwicklungsforschung und entwicklungspolitischen Praxis seit langer Zeit anerkannt. Als „Wachstumsmotor“ identifiziert, soll er die Wettbewerbsfähigkeit sich entwickelnder Volkswirtschaften in einer globalisierten Ökonomie stärken und ihnen so langfristige und nachhaltige Einkommenszuwächse ermöglichen. Die erfolgreiche Entwicklung des privaten Sektors ist dabei in hohem Maße von der Qualität nationaler Governance-Settings abhängig. Länder niedrigen Einkommens schneiden in zwischenstaatlichen Vergleichen von Good Governance besonders schlecht ab. Dennoch verweisen jüngere empirische Analysen auf Erfolgsfälle von Staaten, in denen sich trotz schwacher Performanz in Kategorien wie Regulierungsqualität, Rechtsstaatlichkeit oder Korruptionsbekämpfung bemerkenswerte privatwirtschaftliche Dynamiken entfalten konnten. Dieses Papier identifiziert daher neue Governance-Voraussetzungen für erfolgreiche Privatsektorentwicklung in Ländern niedrigen Einkommens. Es entwickelt ein theoriegeleitetes Modell, das dem steigenden Wettbewerbsdruck auf globalen Märkten sowie deren Wandlungsgeschwindigkeit in besonderem Maße Rechnung trägt. Neben statischen Governance-Merkmalen gewinnen prozedurale Qualitäten an Bedeutung. Hierzu zählen ein institutionalisierter öffentlich-privater Informationsaustausch sowie „experimentelle“ Formen der industriepolitischen Projektförderung. Die Qualität des theoretischen Modells wird durch eine Gegenüberstellung von Industriepolitiken in Vietnam und Sri Lanka von 1996 bis 2006 empirisch illustriert.

Schlüsselwörter: Entwicklungspolitik; Good Governance; Industriepolitik; Privatsektorentwicklung; Sri Lanka; Vietnam

Inhalt

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

1. Einleitung	1
2. Hintergrund und methodisches Vorgehen	3
2.1. <i>Governance: Begriffsgenese und -abgrenzung</i>	3
2.2. <i>Privatsektorentwicklung in Ländern niedrigen Einkommens</i>	5
2.3. <i>Governance und Privatsektorentwicklung</i>	7
2.4. <i>Methodisches Vorgehen</i>	8
3. Governance-Voraussetzungen in Theorien erfolgreicher Privatsektorentwicklung	10
3.1. <i>Begründung der Theorieauswahl</i>	10
3.2. <i>Neoklassische Theorie und Good Governance</i>	13
3.2.1. <i>Privatsektorentwicklung in neoklassischer Perspektive</i>	13
3.2.2. <i>Das Good-Governance-Konzept der Weltbank</i>	15
3.2.3. <i>Good Governance und Privatsektorentwicklung</i>	19
3.3. <i>Neostrukturalismus und die Governance-Voraussetzungen struktureller Transformation</i>	22
3.3.1. <i>Strukturelle Transformation als Determinante privatwirtschaftlicher Entwicklung</i>	22
3.3.2. <i>Governance-Voraussetzungen struktureller Transformation</i>	26
3.4. <i>„Experimentelle“ Industriepolitik und neue Governance-Voraussetzungen für weltwirtschaftliche Einbindung im 21. Jahrhundert</i>	28
3.4.1. <i>Self-Discovery und der kontextuelle Charakter moderner Industriepolitik</i>	28
3.4.2. <i>Governance-Voraussetzungen „experimenteller“ Industriepolitik</i>	33
3.5. <i>Zusammenfassung</i>	38

4. Neue Governance-Voraussetzungen für erfolgreiche Privatsektorentwicklung in Ländern niedrigen Einkommens	41
4.1. <i>„Good is not enough“: Auswahl der relevanten Governance-Qualitäten</i>	41
4.2. <i>Theoretisches Modell</i>	44
4.2.1. Notwendige Voraussetzung: Commitment	45
4.2.2. Hinreichende Voraussetzung: Procedural Governance	46
4.3. <i>Empirische Illustration</i>	47
4.3.1. Begründung der Länderauswahl und des Beobachtungszeitraums	47
4.3.2. Governance und Privatsektorentwicklung in Sri Lanka	51
4.3.3. Governance und Privatsektorentwicklung in Vietnam	54
4.4. <i>Interpretation der Ergebnisse</i>	58
5. Fazit	60
Literaturverzeichnis	62
Anhang	70
<i>Ranking: „Bad Governance“ in Ländern niedrigen Einkommens Süd- und Südostasiens (1996 und 2006)</i>	70

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabellenverzeichnis

<i>Tabelle 1: Governance-Indizes nach Kaufmann et al.</i>	20
<i>Tabelle 2: Beispiel für die Fragetechnik der Five Whys</i>	34
<i>Tabelle 3: Governance-Voraussetzungen und die Rolle des Staates in Theorien erfolgreicher Privatsektorentwicklung</i>	39
<i>Tabelle 4: Kennzahlen industriepolitischer Performanz</i>	53

Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1: Modell von Governance-Voraussetzungen erfolgreicher Privatsektorentwicklung in Ländern niedrigen Einkommens</i>	44
<i>Abbildung 2: „Bad Governance“ in Ländern niedrigen Einkommens Süd- und Südostasiens (1996 und 2006)</i>	48
<i>Abbildung 3: „Good Governance“ in Sri Lanka, „Bad Governance“ in Vietnam?</i>	50
<i>Abbildung 4: Zunehmende Exportorientierung in Vietnam, Kontinuität in Sri Lanka (1996 bis 2006)</i>	56

Abkürzungsverzeichnis

BIP	Bruttoinlandsprodukt
ISI	Importsubstituierende Industrialisierung
KPV	Kommunistische Partei Vietnams
NIÖ	Neue Institutionenökonomik
PSE	Privatsektorentwicklung
UNP	United National Party
Vinashin	Viet Nam Shipbuilding Industry Corporation
WGI	Worldwide Governance Indicators

1. Einleitung

Die entwicklungsfördernde Rolle eines prosperierenden Privatsektors ist in der Entwicklungsökonomie und vergleichenden Entwicklungsforschung seit langer Zeit anerkannt und rückt seit Mitte der 1990er Jahre zunehmend in den strategischen Fokus internationaler Geberorganisationen. Als „Wachstumsmotor“ identifiziert, soll er die Wettbewerbsfähigkeit sich entwickelnder Volkswirtschaften in einer globalisierten Ökonomie stärken und ihnen so langfristige und nachhaltige Einkommenszuwächse ermöglichen (u.a. OECD 1995; World Bank 1995).

Die erfolgreiche Entwicklung des privaten Sektors ist jedoch an eine Reihe von Voraussetzungen gebunden. Unter Rückgriff auf ihr Konzept von Good Governance betont die Weltbank in ihrem 2004 erschienenen Weltentwicklungsbericht *A Better Investment Climate for Everyone* erneut die für sie in diesem Zusammenhang zentrale Bedeutung guter Regierungsführung. Ohne die Abwesenheit von Korruption, Patronage und Klientelismus, die Berechenbarkeit und Transparenz politischer Entscheidungen sowie eine effiziente öffentliche Verwaltung sei das wirtschaftliche Klima und damit eine dynamische Entwicklung des Privatsektors in Gefahr (World Bank 2004b).

Länder niedrigen Einkommens schneiden in zwischenstaatlichen Vergleichen nationaler Governance-Qualität besonders schlecht ab (u.a. Kaufmann et al. 1999, S. 23). Dennoch verweisen jüngste empirische Analysen auf Erfolgsfälle von Staaten, in denen sich trotz schwacher Performanz in Kategorien von Good Governance bemerkenswerte privatwirtschaftliche Dynamiken entfalten konnten (Altenburg 2011b). Zudem entstehen durch den steigenden Wettbewerbsdruck auf globalen Märkten sowie durch deren Volatilität und Wandlungsgeschwindigkeit neue Anforderungen an politische Steuerungsmechanismen. Jenseits statischer Governance-Merkmale gewinnen prozedurale Qualitäten an Bedeutung. Sie gewährleisten kontinuierliche Informationsgenerierung, institutionelle Lernprozesse und die flexible Wahrnehmung von Exportmöglichkeiten zur effektiven und nachhaltigen Einbindung einer Volkswirtschaft in den globalen Warenaustausch.

Das vorliegende Papier identifiziert neue Governance-Voraussetzungen für erfolgreiche Privatsektorentwicklung (PSE) in Ländern niedrigen Einkommens. Es argumentiert, dass der Staat zur Behebung der vielfältigen Formen von Marktversagen, welche die privatwirtschaftliche Entwicklung in den betreffenden Ländern behindern, eine proaktive Rolle einnehmen muss. In diesem Zusammenhang wird die Selbstverpflichtung öffentlicher Akteure zur Umsetzung eines nationalen Projekts der industriellen Modernisierung zu einer grundlegenden Governance-Voraussetzung. Weitere Anforderungen entstehen aus dem kontextuellen Charakter der notwendigen Politiken. Um diesem Rechnung zu tragen und staatliche Unterstützungsmaßnahmen an länderspezifische Herausforderungen und Rahmenbedingungen anzupassen, bedarf es außerdem eines

institutionalisierten öffentlich-privaten Informationsaustauschs sowie „experimenteller“ Formen der industriepolitischen Projektförderung.

Die Identifizierung dieser idealtypischen Kombination von Governance-Merkmalen erfolgt auf der Grundlage einer Auswertung relevanter Theorieansätze. So entwickelt das Papier ein theoretisch begründetes Modell von Governance-Voraussetzungen, welches den unterschiedlichen Stellenwert derselben ebenso definiert wie ihre Beziehung zueinander und ihre Auswirkungen auf privatwirtschaftliche Entwicklungschancen. Die Qualität dieses Modells kann durch seine Gegenüberstellung mit der Annahme, die gewünschten Dynamiken ließen sich in den betreffenden Ländern nicht ohne die vorhergehende Herstellung von Good Governance auslösen, argumentativ verdeutlicht und empirisch illustriert werden.

Damit leistet das Papier einen Beitrag zur Theoriebildung über den Einfluss politisch-institutioneller Rahmenbedingungen auf entwicklungsökonomische Performanzen. Es stellt das Potenzial heraus, welches sich aus einer Erweiterung des auf Annahmen der Neuen Institutionenökonomik (NIÖ) beruhenden, statischen Governance-Verständnisses der Weltbank um eine prozedurale Dimension ergibt. Eine solche, um Qualitäten des Steuerungsprozesses ergänzte Governance-Perspektive, passt sich an die komplexen Herausforderungen an, welchen sich Länder niedrigen Einkommens bei der Auslösung einer dynamischen, langfristigen und nachhaltigen Entwicklung ihres Privatsektors im 21. Jahrhundert gegenüber sehen. Sie bietet somit einen bedeutenden analytischen Mehrwert und ermöglicht neue Erkenntnisgewinne.

Das folgende Kapitel beginnt mit einem Überblick über die Genese des Governance-Begriffs und nimmt eine definitorische Abgrenzung desselben für die Zwecke der vorgenommenen Analyse vor. Anschließend wird erläutert, dass erfolgreiche PSE für einkommensschwache Staaten von hoher Relevanz, gleichzeitig aber mit besonderen Herausforderungen verbunden ist und weshalb Merkmale des nationalen Governance-Settings zu Voraussetzungen derartiger Positiventwicklungen werden können. Das Kapitel schließt mit einer Konkretisierung der Forschungsfrage und einer gegliederten Darlegung des methodischen Vorgehens.

Ein zweiter Teil des Papiers unterzieht drei zentrale Theorieansätze erfolgreicher PSE in Ländern niedrigen Einkommens einer strukturierten Analyse. Sie werden daraufhin untersucht, welche Governance-Anforderungen sie formulieren und welche dieser Merkmale innerhalb ihrer Wirkungsmodelle als Voraussetzungen privatwirtschaftlicher Entwicklung fungieren.

Der dritte Teil führt eine theoretisch wie empirisch gestützte Bewertung der in den jeweiligen Theoriezusammenhängen identifizierten Governance-Mechanismen durch und integriert die als relevant bewerteten Merkmale in einem Modell neuer Governance-Voraussetzungen. Durch eine Gegenüberstellung exemplarischer Länderbeispiele und die Analyse ihrer industriepolitischen

Performanz in den Jahren 1996 bis 2006 wird die Qualität dieses Modells abschließend empirisch illustriert.

2. Hintergrund und methodisches Vorgehen

2.1. Governance: Begriffsgenese und -abgrenzung

Seit Ende des Kalten Krieges nimmt die Verwendung des Begriffs Governance in sozialwissenschaftlichen Publikationen und Debatten rasant zu. Seine Hochkonjunktur verdankt der Terminus dabei nicht zuletzt den vielfältigen - teils disziplinimmanenten, teils disziplinübergreifenden - Bedeutungszusammenhängen, in denen er zur Beschreibung und Analyse empirischer Phänomene ebenso herangezogen wird wie zur Entwicklung normativer Konzepte. Auf diese Weise ist ein breites Spektrum unterschiedlicher Verständnisse von Governance entstanden. Bei aller Heterogenität eint sie ihr allgemeines Erkenntnisinteresse an „der Steuerungs- und Regelungsfähigkeit des Staates in kapitalistischen Wirtschafts- und Gesellschaftssystemen nach der ordnungspolitischen Erosion des Staatsinterventionismus“ (Nuscheler 2009, S. 6). Außerdem lassen sich der begrifflichen Mehrdeutigkeit zum Trotz zwei disziplinäre Perspektiven gegeneinander abgrenzen, die den verschiedenen Governance-Ansätzen als theoretische Bezugsrahmen dienen (Brunnengräber et al. 2004):

In einer *sozial- und politikwissenschaftlichen* Perspektive wird „Governance“ zum einen als begrifflicher Gegenpol zu „Government“ definiert (Benz et al. 2007, S. 11). James N. Rosenau und Ernst-Otto Czempiel hatten 1992 in ihrer viel beachteten Publikation mit dem Titel *Governance Without Government* die Bedeutung nicht-hierarchischer Koordinationsformen in Abwesenheit einer hierarchisch konstituierten Zentralregierung auf der internationalen Ebene herausgestellt. Für sie drückt Governance ein erweitertes Verständnis des regelgeleiteten, absichtsvollen und zielorientierten Handelns aus. Dieses Handeln kann sich aus formellen und durch staatliche Autorität gesicherten Verantwortlichkeiten (*government*) ableiten. Es umfasst darüber hinaus jedoch auch informelle und nicht-gouvernementale Mechanismen der Zielerreichung und Willensdurchsetzung, die vor dem Hintergrund zunehmender globaler Interdependenz an Problemlösungsrelevanz gewinnen (Rosenau 1992, S. 3-4). Hieran knüpften in den Folgejahren eine Reihe wissenschaftlicher Arbeiten sowie internationale Expertenkommissionen an, die sich unter dem um die Betrachtungsebene ergänzten Begriff *Global Governance* mit der normativen Frage nach geeigneten inter- und supranationalen Bearbeitungsformen für drängende „Weltprobleme“ wie den anthropogenen Klimawandel, die globale Armutproblematik oder die internationale organisierte Kriminalität auseinandersetzten.¹

Zum anderen kann Governance als Weiterentwicklung politikwissenschaftlicher Steuerungstheorien betrachtet werden. Der Terminus befindet sich hier am Ende einer schrittweisen Aufeinanderfolge von „Planung“, „Steuerung“ und

¹ Siehe u.a. Commission on Global Governance (1995); Messner/Nuscheler (1996); Zürn (1998).

„Governance“ (Benz et al. 2007, S. 12). In den 1970er Jahren hatte die US-amerikanische Policy-Forschung damit begonnen, die Implementierungseffektivität hierarchisch-etatistischer Planung in Frage zu stellen. So seien die komplexen Akteurs- und Interessenskonstellationen von Objekten staatlicher Gestaltungsvorhaben innerhalb der zum damaligen Zeitpunkt vorherrschenden Auffassung von politischer Planbarkeit nur unzureichend berücksichtigt worden. Unter dem Begriff der „Steuerung“ wurde daher fortan die Eigendynamik dieser „Steuerungsobjekte“ diskutiert (Schwalb 2011, S. 35, Fn. 7). In den 1990er Jahren wiederum rückten hiervon ausgehend und auch vor dem Hintergrund einer mit Globalisierungsprozessen einhergehenden zusätzlichen Komplexitätssteigerung der sozialen und ökonomischen Umwelt die Mitwirkungsmöglichkeiten aller von politischen Maßnahmen betroffenen gesellschaftlichen Akteure in den Blickpunkt.² Entsprechend vollzog sich in der Debatte ein erneuter terminologischer Wandel von „Steuerung“ hin zu „Governance“ (Brunnengräber et al. 2004, S. 10). In diesem Verständnis stellt Governance einen Sammelbegriff für „das Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte“ (Mayntz 2004, S. 66) dar, in welchen der Staat neben der Rolle des Gestalters zunehmend auch die Rolle des Moderators, Mediators und Koordinators übernimmt.

In einer *wirtschaftswissenschaftlichen* Perspektive lässt sich der Ursprung des Governance-Begriffs bis in frühe Arbeiten der NIÖ zurückverfolgen. Dieses Mitte der 1970er Jahre aus der Mikroökonomie hervorgegangene Gedankengebäude stellte zunächst nichts weiter als den Versuch dar, die neoklassische Theorie um die explizite Berücksichtigung von Transaktionskosten³ zu erweitern. Daran anknüpfend arbeiteten Vertreter der NIÖ in den Folgejahren die zentrale Rolle von Institutionen zur Informationsgenerierung und zur Reduzierung der Unsicherheit ökonomischer Interaktionen heraus (u.a. North 1990, S. 107-117). Sie verstehen Institutionen dabei allgemein als „humanly devised constraints that shape human interaction“ (North 1990, S. 3). Den Begriff Governance verwendet Oliver E. Williamson in diesem Zusammenhang, um institutionelle Rahmenwerke voneinander zu unterscheiden, innerhalb derer wirtschaftliche Transaktionen stattfinden können (1979, S. 234-235): Abhängig von den Eigenschaften einer Transaktion sind unterschiedliche Mechanismen am besten dazu geeignet, die Kosten derselben zu minimieren und damit ökonomische Effizienz zu erzeugen. Zwei der institutionellen Hauptalternativen stellen in diesem Zusammenhang *Markt* und *Hierarchie* dar.

Ab Mitte der 1980er Jahre wird die Debatte um weitere Koordinationsmodi wie das *Netzwerk*, den *Verband* oder den *Staat* ergänzt (Lütz 2003, S. 7). Das reale marktwirtschaftliche Wirtschaftsgeschehen ist von einer Vielzahl derartiger marktförmiger und nichtmarktförmiger Koordinationsmechanismen sowie ihren unterschiedlichen Mischformen durchzogen. Deren Wechselbeziehungen können positive wie negative Effekte auf die Performanz eines Wirtschaftssektors

² Vormals als *Steuerungsobjekte* analysierte Akteure wurden nun also zu *Steuerungssubjekten* (Brunnengräber et al. 2004, S. 10).

³ Hierunter werden all jene Kosten verstanden, die durch Friktionen beim Transfer eines Gutes oder einer Leistung über eine technisch trennbare Schnittstelle hinweg erzeugt werden (Williamson 1985, S. 1-2).

oder einer ganzen Volkswirtschaft erzeugen (Lütz 2003, S. 11-13). Entsprechend begann die wirtschaftswissenschaftliche Governance-Forschung damit, unterschiedliche empirische Settings derartiger Koordinationsformen im Hinblick auf ihre ökonomische Funktions- und Leistungsfähigkeit zu untersuchen (u.a. Chandler 1990; Hollingsworth et al. 1994). Aus diesem Zusammenhang entwickelte sich ein Verständnis von Governance, das auf die ökonomische Effizienz eines Systems institutioneller Steuerungsmechanismen abzielt.

Als die Weltbank den Begriff 1989 in einem Sonderbericht zu Staaten Sub-Sahara Afrikas erstmalig erwähnt (World Bank 1989, S. 30) und in den darauffolgenden Jahren im entwicklungspolitischen Diskurs etabliert, orientiert sich ihre Auffassung von Governance an dieser *wirtschaftswissenschaftlichen* Perspektive. Sie führt aus: „governance is defined as the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development“ (World Bank 1992, S. 1). Auch wenn es sich hierbei offenkundig um eine „entwicklungsökonomische“ Definition handelt (Nuscheler 2009, S. 12), so wird sie gegenüber dem rein wirtschaftswissenschaftlichen Verständnis von Governance doch um eine politische Dimension erweitert. Im Vordergrund der Begriffsbestimmung steht nicht die Funktion eines institutionellen Gefüges, wirtschaftliche Interaktionen kosteneffizient zu koordinieren. Fokussiert wird stattdessen explizit die „Art und Weise“, in der innerhalb einer Gesellschaft *Macht* ausgeübt wird. In den Sozialwissenschaften wird Macht nach Max Weber gemeinhin als „jede Chance innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht“ (1984, S. 89) definiert. Aus Sicht der Weltbank hatte ihr Missbrauch in Staaten Sub-Sahara Afrikas zum Missmanagement und entwicklungsabträglichen Einsatz der ohnehin knappen sozialen wie ökonomischen Ressourcen geführt.

Das vorliegende Papier schließt an dieses erweiterte entwicklungsökonomische Verständnis von Governance an. Es fragt nach der Art und Weise der Machtausübung beim Management von Entwicklungsressourcen. Diese kann durch ein Geflecht institutioneller Mechanismen organisiert, reguliert und kanalisiert werden. Darüber hinaus ist jedoch von weiteren Faktoren, wie etwa der handlungsleitenden Motivation, der Erfahrung oder der fachlichen Kompetenz von politischen Entscheidungsträgern abhängig, inwiefern Macht entwicklungs- oder abträglich eingesetzt wird.

2.2. Privatsektorentwicklung in Ländern niedrigen Einkommens

Nach Definition der Vereinten Nationen umfasst der private Sektor: „a) Individual, for-profit, and commercial enterprises or businesses; b) Business associations and coalitions (cross-industry, multi-issue groups; cross-industry, issue-specific initiatives; industry-focused initiatives); c) Corporate philanthropic foundations“ (UN 2009, S. 2). Maßnahmen zu seiner Förderung nehmen heute in den Strategien internationaler Entwicklungsagenturen und vieler Empfängerregierungen eine zentrale Rolle ein. Sie basieren auf der Annahme, dass markt-

wirtschaftliche Dynamik und private Initiative eine kraftvolle Basis für wirtschaftliches Wachstum darstellen (Hasan et al. 2007, S. 71). Dabei ist ein dynamischer Privatsektor gerade für diejenigen Wachstumsmuster, die Armutsreduzierung und soziale Inklusion begünstigen, von entscheidender Bedeutung: Von einer gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, die in erster Linie auf die Förderung und den Export von Rohstoffen ausgerichtet ist, profitieren vor allem die Eigentümer einer kleinen Gruppe großer Unternehmen (UNIDO/GTZ 2008, S. 1-2). Wirtschaftliches Wachstum, das durch die Steigerung der Produktivität einer Volkswirtschaft und damit ihrer Wettbewerbsfähigkeit in einer globalen Ökonomie erzeugt wird, kann hingegen langfristige, nachhaltige und breitenwirksame Einkommenszuwächse ermöglichen. Seine Antriebsfeder ist ein dynamischer privater Sektor.

In Ländern niedrigen Einkommens⁴ bestehen gegenüber wohlhabenden Staaten im Allgemeinen schlechtere Voraussetzungen für eine erfolgreiche Entwicklung des Privatsektors (Altenburg 2011b, S. 41-45):

- Auf der *Angebotsseite* bewirken Unterinvestitionen in vorwettbewerbliche Bereiche wie Schul- und Fachkräfteausbildung, Forschung, Verkehrsinfrastruktur oder Elektrizität, dass Unternehmen nur sehr bedingt dazu fähig sind, neue Technologien in die eigenen Produktionsprozesse zu integrieren, geschweige denn diese Technologien selbst zu entwickeln. Die Zahl von Firmen, deren Wettbewerbsfähigkeit ausreicht, um Exportmöglichkeiten zu nutzen oder lokale Märkte durch Massenproduktion zu bedienen, ist folglich sehr gering. Dies hat in vielen Ländern niedrigen Einkommens dazu geführt, dass sich eine stark polarisierte Unternehmenslandschaft herausbildete, die von wenigen staatlichen und/oder ausländischen Großfirmen dominiert wird. Eine Vielzahl von Klein- und Kleinstbetrieben trägt hingegen nur wenig zur volkswirtschaftlichen Wertschöpfung bei.⁵ Jene sind kaum dazu in der Lage, die Quantitäts- und Qualitätsanforderungen moderner Großunternehmen zu erfüllen und kommen für diese deshalb als Geschäftspartner nur selten in Frage. Von Wissenstransfers bleiben sie so weitestgehend ausgeschlossen. Dieses Defizit und die geringe Produktivität der Kleinunternehmen verstärken sich gegenseitig.
- Auf der *Nachfrageseite* sind die Konsumgewohnheiten lokaler Verbraucher infolge geringer Einkommen nur wenig diversifiziert. Nachgefragt und für den einheimischen Markt produziert werden hauptsächlich einfache, homogene und niedrigpreisige Güter. Dies setzt den Möglichkeiten, neue Geschäftsmodelle zu realisieren, enge Grenzen und schränkt den

⁴ Hierunter werden in dieser Arbeit jene Staaten verstanden, die nach Klassifikation der Weltbank als *low-income* oder als *lower-middle-income economies* gelten (World Bank 2012b): Dies betrifft alle Länder mit einem Bruttonationaleinkommen pro Kopf von weniger als 3.975 US-\$, kalkuliert nach der sogenannten „Atlas-Methode“, in der die Weltbank durch Verwendung eines speziellen Faktors versucht, den Einfluss von Währungsschwankungen auf die internationale Vergleichbarkeit von Nationaleinkommen zu reduzieren.

⁵ Diese Unterentwicklung des inländischen Privatsektors spiegelt sich in einkommensschwachen Staaten auch im oftmals hohen Anteil ausländischer Direktinvestitionen am Gesamtinvestitionsvolumen (Bell 2007, S. 16).

Spielraum für Produktinnovationen ein. Die Herausbildung eines international wettbewerbsfähigen Privatsektors wird so erschwert.

Hinzu kommt, dass sich die Bedingungen, unter denen Länder niedrigen Einkommens auf globalen Märkten heute versuchen müssen, wirtschaftliche Aufholprozesse in Gang zu setzen, bedeutend von denen unterscheiden, die einkommensstarke Länder während ihrer Industrialisierungsphasen vorfanden.⁶ Letztere hatten in den meisten Fällen zunächst Wettbewerbsvorteile in bestimmten Industrien, etwa der Stahl- oder Textilindustrie, entwickelt. Anschließend konnten sie die erwirtschafteten Überschüsse dazu nutzen, die Produktivität weiterer wirtschaftlicher Aktivitäten ebenfalls zu erhöhen und ihre Ökonomien so zu diversifizieren (Altenburg 2011b, S. 45). Dies hat dazu geführt, dass der Wettbewerbsdruck auf globalen Märkten heute in jeder reifen Industrie enorm ist. Die Größenvorteile (*economies of scale*) etablierter Produzenten und Exporteure erschweren den Markteintritt für sogenannte „Nachzügler“ (*latecomers*) erheblich (Altenburg 2011b, S. 45). Aus diesem Grund muss es heute ein Ziel von Ländern, deren Ökonomien bislang kaum in globale Wirtschaftszusammenhänge eingebunden sind, sein, innovative Nischenmärkte aufzuspüren oder sie selbst zu kreieren. Eine Chance besteht an dieser Stelle darin, dass hierzu bereits ein Grundstock an in entwickelten Staaten getesteten Technologien existiert, die potentiell zum Erlernen, Integrieren oder Imitieren zur Verfügung stehen (Murakami 1998, S. 187). Der langfristige und nachhaltige Erfolg von Ländern niedrigen Einkommens auf internationalen Märkten hängt deshalb entscheidend davon ab, inwiefern ihr Privatsektor dazu in der Lage ist, diese Möglichkeiten zu nutzen.

Einkommensschwache Staaten stehen bei der Auslösung wachstumsfördernder privatwirtschaftlicher Dynamiken also besonderen Herausforderungen gegenüber. Zu deren Bewältigung können adäquate Governance-Mechanismen wesentlich beitragen.

2.3. Governance und Privatsektorentwicklung

Die Art und Weise der Machtausübung beim Management von Entwicklungsressourcen hat großen Einfluss auf das politisch-regulatorische Umfeld, in dem private Akteure ihren wirtschaftlichen Aktivitäten nachgehen. Sie findet ihren Ausdruck in politischen Entscheidungen, die sich unmittelbar oder mittelbar auf die Handlungsmöglichkeiten des Privatsektors auswirken. Diese Entscheidungen bestimmen, in welchem Umfang welche Maßnahmen zu seiner direkten oder indirekten Unterstützung umgesetzt werden. Von jenen Maßnahmen wiederum hängt eine erfolgreiche Entwicklung des privaten Sektors maßgeblich ab. Governance-Charakteristika wirken sich diesem Zusammenhang im Besonderen auf zwei Eigenschaften politischer Entscheidungen aus:

⁶ Für eine ausführliche Darstellung der sich fortwährend wandelnden Kontextbedingungen industrieller Entwicklung seit Beginn des 19. Jahrhunderts siehe Amsden (2001).

1. *Effizienz der Entscheidungen*: Die Art und Weise der Machtausübung beeinflusst das Verhältnis von Aufwand und Ertrag beim Einsatz knapper Ressourcen. In einer ökonomischen Betrachtungsweise entsteht dem sogenannten Maximalprinzip⁷ zufolge Effizienz, sobald mit einem gegebenen Input der maximale Output erzielt wird. Auf das Management von Entwicklungsressourcen zur erfolgreichen PSE übertragen bedeutet dies, dass die zur Verfügung stehenden Mittel in möglichst großem Umfang zur Zielerreichung eingesetzt werden. Governance-Mechanismen können an dieser Stelle sicherstellen, dass Macht nicht stattdessen zur Selbstbereicherung missbraucht wird und Ressourcen nicht verschwendet oder in abträglicher Weise verwendet werden.
2. *Effektivität der Entscheidungen*: Die Art und Weise der Machtausübung wirkt sich außerdem unmittelbar auf die Qualität und Effektivität der getroffenen Entscheidungen aus. So kann zum einen von der Glaubwürdigkeit und Berechenbarkeit politischer Entscheidungen abhängen, ob private Akteure die notwendige Erwartungssicherheit für langfristige Investitionsentscheidungen erhalten (u.a. Brunetti et al. 1997). Jene sind häufig mit großem Zukunftsrisiko verbunden. Zum anderen hat die handlungsleitende Motivation von Entscheidungsträgern einen Einfluss darauf, welche politischen Ziele diese mit ihrer Machtausübung verfolgen und ob sie ein Interesse an der Umsetzung wirksamer Strategien zur PSE haben. Darüber hinaus findet die Entwicklung effektiver Politiken zur Förderung des Privatsektors in einer Situation fundamentaler Unsicherheit statt (Chang 2009, S. 21). Sie erfordert daher schließlich eine Vielzahl spezifischer Informationen, fachlicher Kompetenzen und administrativer Kapazitäten. Dies betrifft Kenntnisse über relevante Marktverzerrungen und privatwirtschaftliche Entwicklungshemmnisse, die zu deren Behebung einzusetzenden politischen Instrumente und zu schaffende Unterstützungsinstitutionen genauso wie Informationen über potenzielle Absatzmärkte oder Fähigkeiten der Gesetzesformulierung und -implementierung.

Durch ihre potenziellen Positivwirkungen auf die Effizienz und Effektivität politischer Entscheidungen vermögen Governance-Mechanismen somit entscheidend dazu beizutragen, dass für die Unterstützung des privaten Sektors vorhandene Ressourcen zweck- und zielorientiert eingesetzt werden. Sie können daher zu Erfolgsvoraussetzungen dynamischer PSE werden.

2.4. Methodisches Vorgehen

Von den Qualitäten der verschiedenen, innerhalb eines Staates existenten Governance-Mechanismen können unterschiedliche Positiveinflüsse auf die Entwicklungschancen des nationalen Privatsektors ausgehen. Das vorliegende

⁷ Neben dem Minimalprinzip, nach dem ein gegebener Output mit minimalem Input erzeugt wird, stellt das Maximalprinzip die zweite Ausformulierung des ökonomischen Rationalprinzips dar, durch das sich in wirtschaftswissenschaftlichen Verhaltensmodellen nutzenmaximierendes Handeln ausdrückt.

Papier unternimmt den Versuch, diejenigen Governance-Merkmale darunter zu identifizieren, welche für die Auslösung langfristiger privatwirtschaftlicher Dynamiken in einkommensschwachen Staaten unerlässlich sind und welche deshalb als grundlegende *Voraussetzungen* dortiger PSE betrachtet werden können. Entsprechend lautet seine Fragestellung:

Welche Governance-Qualitäten sind Voraussetzungen für die erfolgreiche Entwicklung des Privatsektors in Ländern niedrigen Einkommens?

Die Beantwortung dieser Frage erfolgt theoriebasiert. Aus den Ergebnissen einer strukturierten Auswertung zentraler Theorieansätze werden theoretische Aussagen abgeleitet, die in einem neuen Modell von Governance-Voraussetzungen erfolgreicher PSE in Ländern niedrigen Einkommens integriert werden. Im Rahmen einer Gegenüberstellung zweier Länderbeispiele wird die Qualität dieses Modells im Vergleich zu dem einer etablierten Theorie anschließend empirisch illustriert. Methodisch geht das Papier also in drei Schritten vor:

1. *Systematische Auswertung relevanter Theorieansätze:* Zu Beginn werden drei Theorieansätze erfolgreicher PSE identifiziert, die für die Beantwortung der Fragestellung von besonderer Relevanz sind. Diese Auswahl berücksichtigt explizit auch intertheoretische Bezüge sowie von den verschiedenen Ansätzen geteilte Annahmen, um ein Mindestmaß an Vergleichbarkeit sicherzustellen und die spätere Zusammenführung von abgeleiteten Aussagen zu einem kohärenten Modell zu ermöglichen. Dann werden aufeinanderfolgend die teils konkurrierenden, teils einander ergänzenden Theorieansätze daraufhin untersucht, welche Governance-Voraussetzungen den von ihnen angenommenen Kausalmechanismen erfolgreicher PSE zugrunde liegen. Zu diesem Zweck erfolgt zunächst eine strukturierte Zusammenfassung der theoretischen Argumente des betreffenden Ansatzes. Daran anknüpfend wird herausgearbeitet, welche Rolle Governance-Charakteristika innerhalb eines Kausalmodells einnehmen und welche dieser Merkmale darin als Voraussetzungen erfolgreicher PSE fungieren.
2. *Entwicklung eines theoretischen Modells:* Auf Basis der so gewonnenen Erkenntnisse entwickelt das Papier ein Modell von Governance-Voraussetzungen dynamischer PSE in einkommensschwachen Ländern. Es unterzieht die aus den ausgewerteten Theorieansätzen abgeleiteten Argumente dafür zunächst einer kritischen Reflexion und nimmt eine theoretisch wie empirisch begründete Bewertung ihrer Qualität vor. Darauf aufbauend trifft es eine Auswahl von Governance-Mechanismen, die als Voraussetzungen erfolgreicher PSE betrachtet werden können. Selbige werden anschließend untereinander in Bezug gesetzt und zu einem Modell zusammengeführt. Dieses Modell bildet die Verhältnisse von bestimmten Governance-Qualitäten zueinander im Ergebnis ebenso ab wie deren angenommene Positivwirkungen auf die Entwicklung des privaten Sektors. In ihrer Kombination werden die betreffenden Merkmale zu

Governance-Voraussetzungen erfolgreicher PSE in Ländern niedrigen Einkommens.

3. *Empirische Illustration der Modellqualität*: Um die Qualität des Modells empirisch zu illustrieren, werden in einem dritten Schritt zwei Länderbeispiele einander gegenübergestellt. Die Auswahl dieser Beispiele orientiert sich an der vergleichenden Fallstudien häufig zugrunde liegenden Differenzmethode⁸, macht dabei jedoch Zugeständnisse an mehrere forschungspraktische Erwägungen. So werden die Auswahlkriterien dem Umfang der illustrativen Gegenüberstellung und ihrer Funktion innerhalb des vorliegenden Papiers angepasst: Zum einen umfasst die Gruppe, aus denen beide Beispielländer ausgewählt werden, ausschließlich Länder niedrigen Einkommens aus dem süd- und südostasiatischen Raum. Zum anderen werden substantielle Besonderheiten der betrachteten Länder bei der Wahl explizit mitberücksichtigt, um bestimmte interessierende Prozesse und Zusammenhänge illustrieren zu können. Hierbei steht vor allem im Vordergrund, dass die Länder hinsichtlich ihrer Governance-Settings als Exempel des zuvor entwickelten sowie eines etablierten Modells von Governance-Voraussetzungen erfolgreicher PSE fungieren sollen. Zur vergleichenden Illustration der Länderbeispiele werden daraufhin relevante Indikatoren ausgewertet und innerstaatliche Prozesse nachgezeichnet, in denen der Einfluss interessierender Governance-Merkmale auf die Entwicklung der nationalen Privatsektoren deutlich wird. Die Interpretation der Ergebnisse dieser Gegenüberstellung erfolgt abschließend unter expliziter Berücksichtigung der strukturellen Unterschiede beider Staaten.

Das theoretische Modell des vorliegenden Papiers, dessen Qualität es empirisch illustriert, bildet fundamentale Zusammenhänge zwischen Governance-Qualitäten und erfolgreicher PSE ab. Es weist damit auf die in diesem Zusammenhang zentralen Anforderungen an die Art und Weise der Ausübung von Macht hin. Die Erfüllung dieser Anforderungen wird zur Erfolgsvoraussetzung der beabsichtigten privatwirtschaftlichen Positiventwicklungen.

3. Governance-Voraussetzungen in Theorien erfolgreicher Privatsektorentwicklung

3.1. Begründung der Theorieauswahl

Theoretische Ansätze zur erfolgreichen PSE in Ländern niedrigen Einkommens lassen sich im Allgemeinen zwei konkurrierenden Perspektiven zuordnen: Sie

⁸ Diese auch als *Most Similar Systems Design* bezeichnete Logik der kontrollierten Fallauswahl sieht vor, dass Fälle ausgewählt werden, die sich bezüglich der abhängigen Variable unterscheiden, ansonsten aber möglichst ähnlich sind. Auf diese Weise lassen sich beide Fälle anschließend auf Kovarianzen bestimmter unabhängiger Eigenschaften mit der abhängigen Variable hin untersuchen (u.a. Blatter et al. 2007, S. 141).

stehen in einer neoklassischen oder in einer (neo-)strukturalistischen Tradition (UNIDO/GTZ 2008, S. 5-12).

Die *neoklassische* Theorie privatwirtschaftlicher Entwicklungsprozesse stellt dabei den zentralen Referenzpunkt der Mehrzahl aller Ansätze dar. Sie nimmt aus dem Grund auch in der nachfolgenden Analyse dieses Papiers eine bedeutende Rolle ein. Im Zentrum ihrer Argumentation steht der Allokationsmechanismus des Marktes und dessen Überlegenheit gegenüber staatlicher Planung und Intervention. Bezogen auf die Entwicklung des Privatsektors wird entsprechend angenommen, dass Märkte im Allgemeinen ohne staatliche Eingriffe ausreichend gut funktionieren, um die entsprechenden Dynamiken aus sich selbst heraus zu erzeugen. Die Gefahr des Marktversagens⁹ wird demnach deutlich geringer eingeschätzt als die Gefahr, dass sich aus öffentlichen Interventionen in marktwirtschaftliche Prozesse wohlfahrtsschädliche Ineffizienzen ergeben. Staatliche Aufgaben beschränken sich in diesem Zusammenhang deshalb weitestgehend auf die Garantie von Eigentumsrechten und einer wettbewerblichen Wirtschaftsordnung (UNIDO/GTZ 2008, S. 6).

Kritik an dieser Sichtweise formulieren Ansätze, die einer (*neo-*)*strukturalistischen* Perspektive auf die Entwicklung des Privatsektors zugeordnet werden können. Vertreter des Strukturalismus hatten in den 1960er und 1970er Jahren unter anderem argumentiert, dass für einkommensschwache Staaten aus der Struktur der internationalen Handelsbeziehungen, in der sie größtenteils Rohstoffe und wohlhabende Länder überwiegend weiterverarbeitete Produkte exportieren, keine positiven Nebeneffekte (*spin offs*) für die Erschließung weitergehender Produktionsaktivitäten resultieren (Galtung 1971, S. 85-91). Die Entwicklung privatwirtschaftlicher Kapazitäten geht in Ländern niedrigen Einkommens daher nicht aus ihrer Einbindung in die globale Arbeitsteilung hervor, sondern erfordert stattdessen eine umfassende Veränderung der Struktur internationaler Austauschbeziehungen. Diese Erkenntnis der Notwendigkeit einer Transformation von Produktionsmustern wird in den 1990er Jahren von neostrukturalistischen Theorieansätzen aufgenommen, die sich mit der systemischen Wettbewerbsfähigkeit sich entwickelnder Gesellschaften befassen (u.a. ECLAC 1990; Sunkel 1993; Esser et al. 1996). Sie sehen die entscheidende Herausforderung für einkommensschwache Länder in der Inangasetzung eines kontinuierlichen Prozesses des strukturellen Wandels, der an die veränderten Wettbewerbsbedingungen eines zunehmend globalisierten weltwirtschaftlichen Umfelds angepasst ist (Tahsin 2011, S. 116).

⁹ In der Volkswirtschaftslehre wird gemeinhin von vier Grundformen des Marktversagens ausgegangen, die staatliche Eingriffe in wirtschaftliche Aktivitäten rechtfertigen können (u.a. Zimmermann et al. 2011, S. 49-55):

1. Die Konzentration von *Marktmacht*, die den Konkurrenzmechanismus untergräbt;
2. Das Auftreten von *externen Effekten*, also von Effekten, die sich aus Produktion oder Konsum ergeben, jedoch nicht in den Preismechanismus integriert sind und daher von den Wirtschaftssubjekten nicht in ihre ökonomischen Entscheidungsprozesse einkalkuliert werden;
3. Das Vorhandensein von *Informationsasymmetrien* zwischen ökonomischen Akteuren, welche beispielsweise durch fehlende Transparenz über die Risiken wirtschaftlicher Aktivitäten entstehen können;
4. Die Existenz *öffentlicher Güter*, die aufgrund besonderer Eigenschaften auf Märkten nicht in ausreichendem Umfang bereitgestellt werden.

Jüngere Arbeiten, die in dieser neostrukturalistischen Tradition stehen, stellen in dem Zusammenhang vor allem die Bedeutung technologischer Fähigkeiten und deren Entstehung durch Innovationen, Erfahrungswerte und Lerneffekte heraus (u.a. Lall 2004, S. 11-14; Taylor 2009, S. 12-14). Der Erwerb dieser Fähigkeiten und damit die aus ihnen resultierenden Positiveffekte auf das Entwicklungspotenzial des privaten Sektors seien in Ländern niedrigen Einkommens jedoch in besonders großem Umfang durch unterschiedliche Formen von Marktversagen behindert. Zu einer Aufgabe des Staates werde es deshalb, durch zielgerichtete Interventionen und den kombinierten Einsatz selektiver Politikinstrumente dieses Marktversagen zu beheben und einen Prozess der strukturellen Transformation nationaler Produktionsaktivitäten unterstützend zu flankieren (u.a. Ocampo 2004, S. 36-39).

Aufgrund ihrer Konkurrenz zur neoklassischen Theorie werden neostrukturalistische Ansätze erfolgreicher PSE als zweite Perspektive in die nachfolgende Analyse innerhalb dieses Papiers mit aufgenommen. Ihre Bezüge auf die Logik des Marktversagens stellen eine theoretische Anschlussfähigkeit her, die *evolutionäre* Perspektiven nicht im selben Maße aufweisen. Hierbei handelt es sich um Theorieansätze, welche die Beziehung zwischen strukturellem Wandel und privatwirtschaftlicher Entwicklung als einen sich wechselseitig verstärkenden und deshalb auch als „ko-evolutionär“ zu bezeichnenden Prozess verstehen (Avnimelech/Teubal 2008, S. 153-154). Sie lösen sich dezidiert von der Logik des Marktversagens, die sie als theoretischen Ausgangspunkt für ungeeignet halten (Cimoli et al. 2006, S. 2-3): Zwar handele es sich bei Marktversagen um ein relevantes Phänomen. Vor dem Hintergrund seiner Allgegenwart sei die fortwährende theoretische Rückbindung an eine Idealvorstellung vollkommener Märkte jedoch wenig zielführend. Aufgrund dieser Abkehr von der Vorstellung des Marktversagens und der dadurch bedingten verminderten theoretischen Anschlussfähigkeit an die neoklassische Theorie werden evolutionäre Ansätze zur erfolgreichen Entwicklung des Privatsektors in dem vorliegenden Papier nicht weiter berücksichtigt.

Die dritte Perspektive, die im Folgenden auf ihre Governance-Implikationen hin untersucht wird, findet sich stattdessen in *experimentalistischen* Theorieansätzen zur Inangasetzung und Unterstützung privatwirtschaftlicher Entwicklungsprozesse. Diese Ansätze stehen zwar insofern in einer neostrukturalistischen Tradition, als dass auch sie die strukturelle Transformation des nationalen Produktionsportfolios als zentrale Triebfeder dynamischer PSE herausstellen (u.a. Rodrik 2007, S. 6-7). In diesem Zusammenhang identifizieren sie allerdings weitergehende Herausforderungen an Länder niedrigen Einkommens: Zum einen schätzen experimentalistische Ansätze die zur Überwindung der verschiedenen Formen von Marktversagen notwendigen staatlichen Interventionen und Unterstützungsleistungen als vergleichsweise spezifisch ein (Hausmann/Rodrik 2006, S. 8). Der sich bei der Auswahl adäquater Politikinstrumente ergebende Informationsbedarf lasse sich daher nur durch einen intensivierten öffentlich-privaten Austausch decken. Zum anderen sei die Neuaufnahme aussichtsreicher und technologisch anspruchsvoller Exportgutproduktionen mit komplexen Prozessen der ökonomischen Selbstfindung (*self-discovery*) verbunden, die

„experimenteller“ Verfahren der Projektförderung bedürften (Hausmann et al. 2008). Experimentalistische Ansätze tragen also dem *kontextuellen Charakter* staatlicher Förderentscheidungen sowie dem mit ihnen verbundenen Risiko, welches sich aus der Komplexität des industriellen Strukturwandels und weltwirtschaftlicher Einbindung im 21. Jahrhundert ergibt, in besonderer Weise Rechnung.

Das Papier untersucht die drei theoretischen Perspektiven nun hinsichtlich der Governance-Voraussetzungen, welche ihren Modellen erfolgreicher PSE in Ländern niedrigen Einkommens zugrunde liegen. Politischen Konzepten oder Programmen zur Förderung des Privatsektors, die von den nationalen und internationalen Geberinstitutionen entworfen und auferlegt werden, dienen diese Perspektiven als theoretische Bezugsrahmen. So basiert der einflussreiche Doing-Business-Ansatz der Weltbank beispielsweise auf einer von der neoklassischen Theorie geprägten Auffassung über die Bedingungen privatwirtschaftlicher Entwicklungsprozesse (World Bank 2004a). Vorschläge für politische Förderinstrumente oder den Abbau bürokratischer Vorschriften, wie sie in solchen Konzepten gebündelt werden, sowie die dazugehörigen Indikatoren¹⁰ liegen jedoch nur mittelbar im Interesse der nachfolgenden Betrachtung. Stattdessen setzt diese auf einer vorgelagerten Analyseebene an und untersucht die theoretischen Grundannahmen über Prozesse der PSE und deren Governance-Voraussetzungen. Auf diesen Grundannahmen bauen politische Programme implizit oder explizit auf.

3.2. Neoklassische Theorie und Good Governance

3.2.1. Privatsektorentwicklung in neoklassischer Perspektive

Erfolgreiche PSE basiert in neoklassischer Perspektive auf der freien Entfaltung von Marktkräften innerhalb einer wettbewerbsbasierten Wirtschaftsordnung. Der Allokationsmechanismus des Marktes führt dabei zu einer effizienten und wohlfahrtsoptimalen Koordination der Angebots- und Nachfrageentscheidungen einzelner Wirtschaftssubjekte. In diesem Zusammenhang wird von dem individuellen Verhaltensmodell des *homo oeconomicus*¹¹ ausgegangen: Entscheidungsträger verfolgen demnach ein rationales Eigennutzkalkül. Sie sind dabei umfassend über entscheidungsrelevante Faktoren informiert, sodass sie stets konsistent ermitteln können, welche Entscheidung das für sie nutzenmaximale Ergebnis hervorbringen wird.

¹⁰ In Ausführungen über Erfolgsfaktoren dynamischer Privatsektorentwicklung findet etwa der *Ease of Doing Business Index* besondere Beachtung (u.a. Klapper et al. 2010, S. 139-140; Stevenson 2010, S. 120-126). Dabei handelt es sich um einen im Rahmen ihres Doing-Business-Ansatzes entwickelten Indikator der Weltbank für die Qualität des wirtschaftlichen Umfelds (*business environment*), in dem der private Sektor seinen ökonomischen Aktivitäten nachgeht (World Bank 2012a): Der Index ergibt sich als aggregierter Durchschnittswert der Positionen eines Landes in zehn Länderrankings. Diese werden jeweils nach der Qualität einer bestimmten regulativen Rahmenbedingung, wie z.B. des zur Gründung eines Unternehmens notwendigen bürokratischen Verfahrens, des Systems unternehmensbezogener Steuern und Abgaben oder der Regelung der Eigentumsregistrierung, vorgenommen.

¹¹ Eine ausführliche Diskussion des Modells vom *homo oeconomicus* liefert u.a. Kirchgässner (2008).

Sofern der Staat Wettbewerb und Rechtssicherheit garantiert, funktionieren Märkte aus neoklassischer Perspektive in der Regel ausreichend gut, um privatwirtschaftliche Dynamiken aus sich selbst heraus erzeugen zu können. Staatliche Interventionen hingegen bewirkten eine Verzerrung der Bedarfsignale, die auf Märkten verarbeitet werden, und führten daher häufig zu einer ineffizienten Allokation knapper Ressourcen. Sie behinderten die Entwicklung des privaten Sektors damit oftmals eher, als dass sie sie förderten (UNIDO/GTZ 2008, S. 6). Dieser Argumentation zufolge hängt erfolgreiche PSE also entschieden davon ab, dass freie Märkte die effiziente Verteilung von Produktionsfaktoren gewährleisten.

Übertragen auf globale Handelsstrukturen bedeutet dieselbe Logik, dass marktwirtschaftliche Allokationseffekte unter Abwesenheit staatlicher Regulierung zu einer effizienten Form der internationalen Arbeitsteilung führen. Der einfachen *Theorie der komparativen Vorteile* nach Ricardo (1821, S. 139-141) zufolge sollte ein Land diejenigen Güter produzieren und im internationalen Handel anbieten, die es im Vergleich mit einem anderen Land zu geringeren Opportunitätskosten¹² herzustellen imstande ist. Dabei handelt es sich um jene Kosten, die bei der Produktion eines Gutes dadurch entstehen, dass man gleichzeitig auf die Produktion eines anderen Gutes verzichtet. Sie ergeben sich durch innerstaatliche Produktivitätsunterschiede zwischen unterschiedlichen Produktionsaktivitäten, etwa wenn ein Land mit demselben Input an Arbeitsleistung in der Textilbranche einen höheren Output erzielen kann als in der Automobilindustrie. Für die Herstellung eines bestimmten Gutes besitzt nun diejenige Volkswirtschaft mit den im zwischenstaatlichen Vergleich niedrigeren Opportunitätskosten einen sogenannten komparativen Vorteil. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die komparativen Vorteile eines Landes aus neoklassischer Perspektive *gegeben* sind, etwa durch klimatische Eigenschaften seines Naturraums, die Existenz von Bodenschätzen oder seine Ausstattung mit Produktionsfaktoren.

Letztere spielen nun die entscheidende Rolle in der neoklassischen Theorie privatwirtschaftlicher Entwicklung in Ländern niedrigen Einkommens. Diese basiert auf dem sogenannten *Heckscher-Ohlin-Modell*, welches bei der Betrachtung komparativer Vorteile die relativen Faktorausstattungen einer Volkswirtschaft (auch: Faktorproportionen) in den Blick nimmt: Abhängig davon, ob in einem Land Arbeit oder Kapital reichlich vorhanden sind, besitzt es Vorteile in der Herstellung arbeits- oder kapitalintensiver Güter.¹³ Also spezialisiert es seine Produktion dementsprechend. Dies wird auf die Annahme zurückgeführt, dass die Kosten für den Einsatz des im Inland vermehrt vorhandenen Produktionsfaktors niedriger liegen als die des vergleichsweise knappen.

¹² In seinem berühmten fiktiven Beispiel des Handels mit Wein und Tuch zwischen England und Portugal verwendet Ricardo a.a.O. zwar noch nicht den Begriff der Opportunitätskosten, erarbeitet dieselbe Logik jedoch durch einen Vergleich der zur Produktion einer Gütereinheit jeweils benötigten Arbeitsstunden.

¹³ Das *Heckscher-Ohlin-Theorem* betrachtet aus Gründen der Komplexitätsreduktion ausschließlich diese beiden Produktionsfaktoren. Es subsumiert Boden unter *Kapital* und nimmt keine weitere Spezifizierung unterschiedlicher Kapitalformen vor. Seine Kernaussage gilt jedoch für die Gesamtheit aller Produktionsfaktoren und deren relative Verfügbarkeit im Inland.

In einkommensschwachen Staaten konzentriert sich der nationale Privatsektor also zunächst auf die Produktion und den Export von Gütern, für deren Herstellung Produktionsfaktoren benötigt werden, die innerhalb der eigenen Landesgrenzen vergleichsweise reichlich vorhanden sind. Aus neoklassischer Perspektive kann durch diese Spezialisierung entlang bestehender komparativer Vorteile ein Wachstums- und Entwicklungsprozess ausgelöst werden, weil das betreffende Land auf diese Weise eine effiziente und wohlfahrtsförderliche Form des Außenhandels betreibt: Einkommensgewinne versetzen es dazu in die Lage, sein physisches und humanes Kapital zu erhöhen (Ros 2001, S. 272). Dies führt zu einer Verschiebung der Faktorproportionen, welche sich anschließend in einem veränderten Exportgüterportfolio widerspiegelt. Da es sich bei diesem modifizierten Produktionsmuster erneut um eine im Rahmen der internationalen Arbeitsteilung effiziente Form der volkswirtschaftlichen Spezialisierung handelt, kann durch Außenhandel weiterer Mehrwert erwirtschaftet werden und der Prozess beginnt von vorn.

Privatwirtschaftliche Entwicklung vollzieht sich in der neoklassischen Theorie also als iterativer Prozess. Der dahinterliegenden Umstellung inländischer Produzenten auf die Herstellung neuer Güter und die damit verbundenen Produktionsverfahren oder ihrer erforderlichen Anpassung an ein neues Marktumfeld und dessen Rahmenbedingungen wird dabei keine besondere Bedeutung zugemessen. Stattdessen werden Produkte lediglich als Mechanismen begriffen, die den Austausch von relativen Faktorausstattungen ermöglichen (Hausmann/Rodrik 2006, S. 5): Ein Land, in dem Kapitalmangel vorherrscht, treibt Handel mit einem Land, in dem das Angebot an Arbeitskräften relativ knapp ist, um in effizienter Weise kapitalintensive Güter zu erhalten. Denn es selbst besitzt die zu deren Herstellung benötigten Produktionsfaktoren nicht oder nur in geringem Umfang. Sobald es im Entwicklungsverlauf zu einer Veränderung nationaler Faktorproportionen kommt, stellt sich die Produktion neuer Güter in neoklassischer Perspektive gewissermaßen als deren passive Konsequenz ein (Hausmann/Rodrik 2006, S. 5).

Neoklassischen Theorieansätzen zufolge resultiert die erfolgreiche Entwicklung des privaten Sektors in einkommensschwachen Staaten also aus der Dynamik freier Märkte und einem auf bestehende komparative Vorteile ausgerichteten Außenhandel. Die Art und Weise der Ausübung von Macht sollte deshalb zuvorderst der Gewährleistung marktwirtschaftlicher Freiheiten dienen. Entsprechend liegt die Funktion von Governance-Mechanismen aus dieser Sicht in der Verwirklichung eines stabilen, liberalen und effizienzorientierten Wirtschaftsumfelds.

3.2.2. Das Good-Governance-Konzept der Weltbank

Seit seiner Etablierung in der wissenschaftlichen Debatte und entwicklungspolitischen Praxis ist das Konzept von Good Governance eng mit der neoklassischen Theorie verbunden. In ihrem Bericht aus dem Jahr 1989, in dem die Weltbank den Begriff Governance zum ersten Mal verwendet, konstatiert sie

eine „crisis of governance“ in Staaten Sub-Sahara Afrikas und interpretiert diese als deren grundlegendes Entwicklungshemmnis (World Bank 1989, S. 60).

Jener Befund vermochte eine Erklärung anzubieten, weshalb die an wirtschaftsliberalen Paradigmen orientierten Strukturanpassungsprogramme der internationalen Finanzinstitutionen in den 1980er Jahren dort und anderswo überwiegend erfolglos geblieben waren. Bei diesen politischen Maßnahmenpaketen handelte es sich um Kreditkonditionen, die Empfängerländern internationaler Entwicklungsgelder auferlegt wurden, um der sich in vielen Staaten der sogenannten Dritten Welt zuspitzenden Verschuldungsproblematik zu begegnen. Zwar hatten die Programme, der neoklassischen Logik folgend, eine konsequente Rückführung staatlicher Einflussnahme auf und Einbindung in marktwirtschaftliche Aktivitäten vorgesehen und die betreffenden Regierungen zu Politiken der Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung angehalten. Der Art und Weise der Machtausübung war in diesem Zusammenhang jedoch, so die vermeintliche Erkenntnis, zu wenig Beachtung geschenkt worden (World Bank 1992, S. 3-6): Allzu häufig waren die ambitionierten Reformprojekte aus Sicht der Weltbank durch Machtmissbrauch und Missmanagement der politischen Eliten in Empfängerländern konterkariert worden, was ihre Effektivität stark beeinträchtigt hatte.

Vor demselben Hintergrund hatte die NIÖ damit begonnen, den Entwicklungsdiskurs zu beeinflussen (Debiel et al. 2011).¹⁴ Ihre Ergänzung der neoklassischen Wirtschaftstheorie um die explizite Analyse von Transaktionskosten und die zentrale Funktion von Institutionen zur Reduktion derselben¹⁵ bot sich der Weltbank als adäquater theoretischer Referenzrahmen für die Einführung eines neuen Konzepts an: Die Effizienzorientierung der institutionenökonomischen Arbeiten entsprach der sich in der damaligen entwicklungspolitischen Diskussion durchsetzenden Überzeugung, man dürfe die nach Beendigung des Kalten Krieges knapper werdenden Entwicklungsmittel nicht länger in entwicklungsabträglichen und die Selbstbereicherung staatlicher Eliten begünstigenden Regierungsapparaten der Empfängerländer „versickern“ lassen (Nuscheler 2009, S. 10-11). Doch das Ende der Ost-West-Konfrontation hatte nicht nur zur Folge, dass Entwicklungshaushalte aufgrund ihrer gesunkenen sicherheitspolitischen Relevanz stark gekürzt wurden. Es eröffnete der Weltbank auch die Möglichkeit, trotz ihres offiziell apolitischen Auftrags zunehmend Einfluss auf *interne* Strukturen und Entscheidungsprozesse in Empfängerländern zu nehmen, welche ihrem Einfluss unter dem Prinzip der nationalen Souveränität und dem

¹⁴ In seinem 1987 erschienenen Aufsatz *Institutions, Transactions Costs and Economic Growth* arbeitet North beispielsweise einen Zusammenhang zwischen der Qualität politischer Institutionen und dem Niveau wirtschaftlicher Entwicklung heraus.

¹⁵ Die Argumentation der NIÖ mündete in der Erkenntnis: „*Institutions matter*“ (Nuscheler 2009, S. 8). Einige Autoren machen darauf aufmerksam, dass es sich dabei um eine Abgrenzung vom neoklassischen Ansatz bzw. eine Kritik an ihm handelte (u.a. Lütz 2003, S. 6; Mandewirth 1997, S. 45-46). Doch auch wenn Vertreter der NIÖ einige zentrale entscheidungstheoretische Auffassungen der Neoklassik - etwa das Nichtvorhandensein von Transaktionskosten oder die Situation vollständiger Information, in der ökonomische Akteure ihren Nutzen maximieren - umarbeiteten, behielten sie deren Grundannahmen dennoch weitestgehend bei (Ambrosius et al. 2006, S. 30-31). Am methodologischen Individualismus wurde beispielsweise ebenso festgehalten wie an der Theorie rationalen Entscheidungsverhaltens, weshalb die NIÖ auch als theoretische Erweiterung der traditionellen Neoklassik begriffen werden kann (u.a. Maurer/Schmid 2002, S. 19).

strengen Gebot der Nicht-Einmischung zuvor weitestgehend entzogen geblieben waren (Doornbos 2004, S. 377-378).

In dieser Situation zu Beginn der 1990er Jahre konnte die Weltbank als „*agenda setting agency*“ (Nuscheler 2009, S. 11) auftreten und ihr Konzept von Good Governance nachhaltig in wissenschaftlichen Debatten und der entwicklungspolitischen Praxis verankern. Entsprechend ihres auf die Art und Weise der Ausübung von Macht beim Management von Entwicklungsressourcen abzielenden Governance-Verständnisses definiert sie Good Governance zunächst allgemein als „*sound development management*“ (World Bank 1992, S. 1). Konkret sollen Machtmissbrauch und Missmanagement durch Qualitätsverbesserungen in drei Kernbereichen des nationalen Institutionengefüges eingedämmt werden (World Bank 1992):

1. *Accountability*: Der effiziente Einsatz von Entwicklungsressourcen erfordert aus Sicht der Weltbank Governance-Mechanismen, durch die politische Entscheidungsträger für ihre Handlungen verantwortlich gemacht werden können (*accountability*). Hierzu zählt die Weltbank auf der Makroebene vor allem ein funktionierendes öffentliches Rechnungswesen zur Nachverfolgung und Kontrolle staatlicher Ausgaben sowie die verstärkte Evaluierung und kontinuierliches Monitoring des (wirtschaftlichen) Erfolgs von Regierungsaktivitäten. Auf der Mikroebene soll zum einen ein erhöhter Wettbewerb beim Angebot staatlicher Dienstleistungen, etwa durch die Konkurrenz von privaten Anbietern, deren Empfängern die Möglichkeit eröffnen, bei Unzufriedenheit mit der jeweiligen Leistung eine alternative Wahl treffen zu können (*exit-mechanisms*). Zum anderen könne *accountability* durch Partizipationsmöglichkeiten der Leistungsempfänger in Entscheidungs- und Regulierungsgremien oder institutionalisierte Verfahren zur Aufnahme von Beschwerden und Anregungen erhöht werden, weil jene die Responsivität staatlicher Behörden steigern (*voice-mechanisms*). Eine solche Kombination von Governance-Qualitäten erschwere die Vereinnahmung (*capture*) staatlicher Mittel und Leistungen durch eine kleine Gruppe von Partikularinteressenten. Nach Auffassung der Weltbank lässt sich auf diese Weise sowohl Korruptionspraktiken, also dem Missbrauch von Macht für persönliche Zwecke, als auch der ineffizienten Allokation und Verschwendung von öffentlichen Ressourcen wirksam entgegenzutreten.
2. *Rechtsstaatlichkeit*: Den weiten und umfassenden Begriff der Rechtsstaatlichkeit (*rule of law*) verengt die Weltbank im Rahmen ihres Good-Governance-Konzepts explizit auf Prozesse der Formulierung und Anwendung von Regeln (World Bank 1992, S. 29-30): So sei erstens ein standardisiertes, nachvollziehbares und für die Öffentlichkeit transparentes Gesetzgebungsverfahren erstrebenswert, das im Gegensatz zu vermeintlich willkürlichen Ad-Hoc-Entscheidungen ein Klima der Stabilität und Berechenbarkeit erzeugt. Bestehende Regelwerke und Gesetze, aber auch die Entscheidungen von Gerichten, sollten zweitens ein hohes Maß an Kohärenz aufweisen und der Bevölkerung offen, klar und effektiv

kommuniziert werden. Ihre Implementierung, Anwendung und Durchsetzung erfordere drittens eine effektive Rechtsadministration, die Bürger wie Staatsbedienstete gleichermaßen zur Einhaltung von Recht und Gesetz verpflichtet. Darüber hinaus hingen die Erwartungssicherheit und das Vertrauen ökonomischer Akteure schließlich maßgeblich mit der Existenz eines unabhängigen und glaubwürdigen Justizwesens zusammen, das die regelbasierte Beilegung von Konflikten, wie beispielsweise Vertragsstreitigkeiten, ermöglicht sowie die Durchsetzung rechtlich begründeter Ansprüche gewährleistet.

3. *Information und Transparenz*: Im Governance-Verständnis der Weltbank sind Fragen der Information und Transparenz vorrangig auf das Handeln der Regierung und ihrer Behörden sowie die Bewertung der wirtschaftlichen Substanz von Unternehmen bezogen. So ist die Effizienz einer wettbewerbsbasierten Wirtschaftsordnung aus ihrer Sicht zum einen davon abhängig, dass ökonomischen Akteuren rechtzeitig relevante und verlässliche Informationen über wirtschaftspolitische Vorhaben zur Verfügung stehen. Zum anderen erfordere sie ein Maß an Markttransparenz, das den Zugriff auf hinreichende Informationen über die wirtschaftliche Situation von Unternehmen gewährleistet: Durch verbindliche Regeln zur Prüfung und Veröffentlichung betrieblicher Jahresabschlüsse ließen sich Anleger und Finanzinstitute dazu in die Lage versetzen, den Wert oder die Kreditwürdigkeit von Firmen sachlich fundiert zu beurteilen und ihr Kapital auf dieser Basis gesamtwirtschaftlich effizient einzusetzen. Des Weiteren wirkten sich eine erhöhte Transparenz von Regierungs- und Behördenaktivitäten sowie die Bereitstellung von Informationen über die Umsetzung politischer Maßnahmen nach Auffassung der Weltbank positiv auf das Ziel der Korruptionsbekämpfung aus. Mittel zum Zweck seien an dieser Stelle transparente öffentliche Beschaffungsverfahren und ein stärkeres Monitoring von Akteuren, die im staatlichen Auftrag politische Entscheidungen implementieren.

Seit Anfang der 1990er Jahre hat sich das Konzept von Good Governance in der entwicklungspolitischen Praxis zu einem „Mantra“ für Geberländer und -agenturen bei der Konditionierung ihrer Hilfszahlungen an Leistungen von Empfängerregierungen entwickelt (Nanda 2006, S. 269). Sie griffen es nach dessen Einführung durch die Weltbank rasch auf, adaptierten ihre Grundsatzpapiere und -erklärungen entsprechend und formulierten mitunter noch tief greifendere politische Reformvorschläge (Nuscheler 2009, S. 11). Diejenigen Geberinstitutionen, welche nicht wie die Weltbank selbst an ein apolitisches Mandat gebunden waren, erweiterten Good Governance schrittweise um gesellschaftliche und politische Dimensionen (Debiel et al. 2011): Seine Agenda wurde im Laufe der Zeit um partizipatorische Entwicklung, Demokratisierung und die Einhaltung von Menschenrechten ergänzt. Vielfach wird daher auch von einem vermeintlich all-umfassenden aber undeutlichen und politisch vielseitig interpretier- und instrumentalisierbaren „Catch-All-Konzept“ gesprochen (u.a. Doornbos 2004, S. 385; Prasad 2003, S. 14-16).

Für die neoklassische Theorie der PSE ist Good Governance jedoch in der dargelegten, ursprünglichen und auf die Steigerung marktwirtschaftlicher Freiheit und Effizienz ausgerichteten Interpretation von hoher Relevanz. Das Good-Governance-Konzept beschreibt Anforderungen an ein institutionelles Setting, welches die Art und Weise der Machtausübung beim Management von Entwicklungsressourcen so reguliert und kanalisiert, dass die freie Entfaltung von Marktkräften bestmöglich gewährleistet ist. Innerhalb der neoklassischen Theorie wurden die von der Weltbank definierten Governance-Qualitäten daher zunehmend als Voraussetzungen erfolgreicher PSE interpretiert.

3.2.3. Good Governance und Privatsektorentwicklung

Nachdem die NIÖ neoklassische Perspektiven um die Analyse von Transaktionskosten und die damit verbundene Anerkennung der Relevanz institutioneller Mechanismen erweitert hatte, lieferte die Weltbank mit ihrem Konzept von Good Governance eine konkrete Ausbuchstabierung dieser wirtschaftstheoretischen Erkenntnisse für die entwicklungspolitische Praxis. Damit war die Frage nach dem Einfluss nationaler Governance-Charakteristika auf die privatwirtschaftliche Performanz in Ländern niedrigen Einkommens endgültig im entwicklungsökonomischen Diskurs angekommen.

Ab Mitte der 1990er Jahre erschienen zahlreiche ökonometrische Arbeiten, die versuchten, empirische Belege für einen Zusammenhang zwischen institutionellen Qualitäten auf der einen und wirtschaftlichem Wachstum oder zwischenstaatlichen Einkommens- und Produktivitätsunterschieden auf der anderen Seite zu erbringen: Keefer und Knack (1995) untersuchen in ihrem Regressionsmodell den Einfluss des Schutzes von Eigentumsrechten auf Wirtschaftswachstum und betrachten dabei die Erklärungskraft zweier quantitativer Indizes, die sich neben dem Risiko von Enteignungen auch aus Variablen wie der Durchsetzbarkeit von Verträgen (*contract enforceability*), der Rechtsstaatlichkeit, der Qualität der nationalen Bürokratie und der Verbreitung von Korruption zusammensetzen. Für beide Kennzahlen können sie einen statistisch robusten Zusammenhang aufzeigen. Zu ähnlichen Ergebnissen in Bezug auf wirtschaftliches Wachstum gelangen Brunetti et al. (1997). Ihre Analyse stützt sich auf die Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage unter fast 3.000 Firmen aus 58 Ländern zur subjektiven Einschätzung der Glaubwürdigkeit nationaler Regierungspolitiken. Die Autoren meinen nachweisen zu können, dass unter anderem von der Berechenbarkeit (*predictability*) staatlicher Gesetzgebung ein großer Einfluss auf die Höhe des wirtschaftlichen Wachstums ausgeht.

Hall und Jones (1999) untersuchen anschließend, inwiefern sich zwischenstaatliche Unterschiede in der Arbeitsproduktivität ebenfalls durch Varianzen solcher und vergleichbarer institutioneller Variablen erklären lassen. In ihren Indikator der „sozialen Infrastruktur“ (*social infrastructure*) integrieren sie auch Governance-Merkmale wie Rechtsstaatlichkeit, die Qualität der Bürokratie und das Ausmaß der Korruption. Sie kommen zu dem Schluss, dass von der Güte des institutionellen Umfelds abhängt, in welchem Umfang Unternehmen Investitionen tätigen, Ideen kreieren und transferieren sowie letztlich ihre Güter produzie-

ren oder Dienstleistungen anbieten können. Entsprechend steige oder falle die Produktivität der Arbeitskräfte eines Landes.

Schließlich führen Kaufmann et al. (1999) internationale Einkommensunterschiede unmittelbar auf die Existenz von Good Governance zurück und versuchen damit, einen konkreten und belastbaren empirischen Beleg für die Entwicklungsrelevanz des Weltbank-Konzepts zu liefern. Zu diesem Zweck aggregieren sie über 300 Governance-Indikatoren zu sechs verschiedenen Indizes (*governance clusters*), die jeweils eine Dimension des Good-Governance-Ansatzes abbilden sollen [vgl. Tabelle 1]. Aus diesen Cluster-Indizes entstehen in den darauffolgenden Jahren unter minimalen definitorischen und sprachlichen Modifikationen die sechs *Worldwide Governance Indicators* (WGI) der Weltbank (World Bank 2011), welche sich mittlerweile zu etablierten Referenzgrößen beim zwischenstaatlichen Vergleich und der Analyse von Governance-Performanzen entwickelt haben (u.a. Hislope/Mughan 2012, S. 55-56; Zhuang et al. 2011). Kaufmann et al. demonstrieren für fünf der sechs Kategorien einen statistisch robusten Effekt auf die Höhe des nationalen Pro-Kopf-Einkommens.¹⁶ Sie argumentieren daher, man könne den von ihnen definierten Governance-Qualitäten empirisch belastbar einen Positiveinfluss auf Entwicklungsprozesse zuschreiben.

Tabelle 1: Governance-Indizes nach Kaufmann et al.

<i>Voice and Accountability</i>	integriert Indikatoren zu den Eigenschaften politischer Verfahren, zur Unabhängigkeit der Medien, zu Bürgerrechten und zu politischen Freiheiten. Der Index soll das Ausmaß darstellen, in dem die Bürger eines Staates dazu in der Lage sind, an der Auswahl ihrer Regierung zu partizipieren und staatliche Autoritäten für deren Handeln zur Verantwortung zu ziehen.
<i>Political Instability and Violence</i>	kombiniert Indikatoren der perzipierten Wahrscheinlichkeit, dass die Regierung eines Landes auf gewaltsamem oder nicht-verfassungsgemäßem Wege destabilisiert oder gestürzt wird. Der Index soll abbilden, dass derartige Aktivitäten nicht nur die Kontinuität von Politiken gefährden, sondern auch die Möglichkeiten der Bürger einschränken, einen friedvollen Machtwechsel selbst zu gestalten.
<i>Government Effectiveness</i>	beinhaltet Kennzahlen zur perzipierten Qualität der Bürokratie und öffentlicher Dienstleistungen, zur Kompetenz des öffentlichen Dienstes, zu dessen Unabhängigkeit von politischer Einflussnahme sowie zur Glaubwürdigkeit des Regierungshandelns bei der Umsetzung beschlossener Maßnahmen. Der Index soll „Inputs“ messen, die eine

¹⁶ Lediglich für den Governance-Cluster *Graft* können sie diesen Zusammenhang nicht aufzeigen. Dies führen sie auf Charakteristika des empirischen Settings und die Inadäquatheit der von ihnen angewandten methodischen Instrumente zurück. Der Schluss, die Verbreitung von Korruption sei irrelevant für wirtschaftliche Entwicklung, lasse sich daraus deshalb nicht ableiten (Kaufmann et al. 1999, S. 16).

	Regierung zur Formulierung und Implementierung „guter“ Politiken benötigt.
<i>Regulatory Burden</i>	umfasst Indikatoren der Marktfreundlichkeit von Regierungspolitiken, wie die Verbreitung von Preiskontrollen oder die Qualität der Bankenaufsicht sowie Perzeptionen zu den durch übermäßige Regulierung erzeugten Hürden für privatwirtschaftliche Aktivitäten. Dieser Index verlässt also in Teilen den Bereich der Governance und nimmt auch konkrete Politik <i>inhalte</i> in den Blick. ¹⁷
<i>Rule of Law</i>	integriert Kennzahlen der perzipierten Häufigkeit von gewalttätigen und nicht gewalttätigen Verbrechen, der Effektivität und Berechenbarkeit des Justizwesens sowie der Durchsetzbarkeit von Verträgen. Der Index soll das Ausmaß darstellen, in dem Akteure Vertrauen in gesellschaftliche Regeln haben und diese befolgen.
<i>Graft</i>	fasst Indikatoren der perzipierten Verbreitung von Bestechungspraktiken und Auswirkungen dieser Handlungen auf das wirtschaftliche Umfeld zusammen. Der Index soll so das Ausmaß der Korruption innerhalb eines Staates abbilden.

Quelle: Eigene Darstellung nach Kaufmann et al. 1999, S. 7-8

Das Hauptargument dieser und ähnlicher Arbeiten, die Komponenten von Good Governance mit ökonomischen Zielgrößen wie Wirtschaftswachstum, Produktivität oder Pro-Kopf-Einkommen in Verbindung setzen, lautet: Der private Sektor entfaltet dann die größte Dynamik, wenn sich der Staat auf die Gewährleistung von Rechts-, Eigentums- und Erwartungssicherheit konzentriert und ihn durch effiziente Fiskalpolitik und wirtschaftsfreundliche Regulierung möglichst wenig belastet. Entsprechend verfestigte sich im entwicklungspolitischen Diskurs die Auffassung, dass es sich bei den so definierten Governance-Qualitäten um essentielle Vorbedingungen von Entwicklungsprozessen in Ländern niedrigen Einkommens handele (Debiel et al. 2011).

Diese Annahme steht im Einklang mit der neoklassischen Theorie der PSE, die ein stabiles, liberales und effizienzorientiertes Wirtschaftsumfeld voraussetzt. Entsprechend nimmt sie in neueren Publikationen zu Erfolgsbedingungen privatwirtschaftlicher Entwicklung, welche auf dem Modell der Neoklassik basieren, einen hohen Stellenwert ein (u.a. Klein/Hadjimichael 2003, S. 155-166; World Bank 2004b). Zwar spiegelt sich in jenen mittlerweile ein erweitertes und kontextspezifischeres Verständnis investitionsfreundlicher und den Privatsektor fördernder Politiken wider. Doch Fortschritte im Bereich von Good Governance werden weiterhin als eine essenzielle Grundlage für PSE in Ländern niedrigen

¹⁷ Die WGI der Weltbank versuchen später, diese konzeptionelle Inkonsistenz zu beheben, indem sie den Indikator dieser Kategorie in *Regulatory Quality* umbenennen und die „marktfreundlichen“ Inhalte staatlicher Regulierungspolitiken durch „ability of the government to formulate and implement sound policies and regulations that permit and promote private sector development“ (World Bank 2011) ersetzen.

Einkommens betrachtet (World Bank 2009, S. 60-61). Selbige sind in neoklassischer Perspektive die *Voraussetzung* dafür, dass marktwirtschaftliche Dynamiken ihre volle Kraft entfalten können (u.a. Klein/Hadjimichael 2003, S. 168).

3.3. Neostrukturalismus und die Governance-Voraussetzungen struktureller Transformation

3.3.1. Strukturelle Transformation als Determinante privatwirtschaftlicher Entwicklung

Neostrukturalistische Theorieansätze zur erfolgreichen PSE gründen ihre Argumentation auf die zentrale Erkenntnis des Strukturalismus, dass eine effektive Einbindung von Ländern niedrigen Einkommens in das globale Wirtschaftssystem eine Neudefinition der internationalen Arbeitsteilung erfordert (Taylor 2009, S. 12). Sie empfehlen einkommensschwachen Staaten, ihre Exportgutproduktion nicht wie in der neoklassischen Theorie gefordert entlang *bestehender* komparativer Vorteile zu spezialisieren. Stattdessen plädieren sie dafür, durch wirtschaftspolitische Maßnahmen Einfluss auf die nationale Produktionsstruktur zu nehmen und komparative Vorteile so aktiv zu *schaffen* (u.a. Ocampo 2004, S. 10).

Vertreter des Neostrukturalismus leiten diese Empfehlungen aus ihrer Kritik an der auf den Aussagen des *Heckscher-Ohlin-Modells* aufbauenden neoklassischen Theorie erfolgreicher PSE ab. Sie kritisieren zum einen die diesem Modell zugrunde liegende abstrakte Annahme von sich im Entwicklungsprozess verschiebenden Faktorproportionen zwischen Kapital und Arbeit, welche sich anschließend in einer veränderten Produktionsstruktur widerspiegeln, als unzulässige Vereinfachung. Produktionsfaktoren ließen sich innerhalb eines Staates nicht in derart allgemeinen Kategorien wie „Arbeit“ und „Kapital“ akkumulieren und daraufhin flexibel dort einsetzen, wo sie benötigt werden (Lin/Chang 2009, S. 490): Vielmehr werde „Kapital“ in konkreten Formen angehäuft, etwa in Hochöfen oder in Maschinen zur Herstellung von Textilien. Sobald das reine Verhältnis der Produktionsfaktoren sich im Entwicklungsprozess nun so verändert, dass es effizient wäre, Automobile zu produzieren, könnten die bereits für andere Produktionsaktivitäten bestehenden Kapitalformen nicht kurzerhand „umgewandelt“ werden.¹⁸

Zum anderen vernachlässigen neoklassische Ansätze Vertretern des Neostrukturalismus zufolge die zentrale Bedeutung von technologischen Fähigkeiten (*technological capabilities*) für den Entwicklungserfolg eines Landes: Reiche Länder seien letztendlich deswegen reich, weil sie dazu in der Lage seien, Technologien zu entwickeln und anzuwenden, die arme Länder nicht anwenden, geschweige denn entwickeln könnten (Lin/Chang 2009, S. 490).¹⁹ Da

¹⁸ Gleiches gelte für die Kategorie „Arbeit“, da beispielsweise Facharbeiter, die für einen bestimmten Produktionsbereich qualifiziert sind, ihre Ausbildung nicht ohne weiteres auf den Herstellungsprozess eines anderen Gutes übertragen könnten.

¹⁹ Dies hat zur Folge, dass reiche (arme) Länder vorwiegend Produkte exportieren, die von anderen reichen (armen) Ländern ebenfalls exportiert werden: Hausmann et al. (2005) zeigen, dass vom „Einkom-

Technologien und ihre Anwendung jedoch häufig sogenannte „implizite“ Bestandteile (*tacit elements*) bezüglich des Produktionsablaufs oder adäquater Management- und Organisationsroutinen aufwiesen, sei der Aufbau von *technological capabilities* in hohem Maße von Lern- und Erfahrungsprozessen abhängig (u.a. Lall 2004, S. 11-14). Daher könnten Produktionsfaktoren, selbst wenn sie in adäquaten Formen und Proportionen vorlägen, nicht von jetzt auf gleich zu einer wettbewerbsfähigen Firma zusammengesetzt werden, um so einen komparativen Vorteil auszunutzen (Lin/Chang 2009, S. 491).

Länder niedrigen Einkommens können dieser Kritik zufolge also nicht einfach warten, bis sie veränderte Faktorproportionen im Anschluss an eine Spezialisierung der nationalen Exportgutproduktion entlang komparativer Vorteile zur Herstellung kapitalintensiverer Produkte befähigen (Lin/Chang 2009, S. 488-492). Stattdessen stehen sie vor der Herausforderung, eine solche *strukturelle Transformation* des Exportgüterportfolios proaktiv zu begleiten und private Akteure bei der Aufnahme neuer oder technologisch anspruchsvollerer Produktionsaktivitäten zu unterstützen. Demgemäß sollten einkommensschwache Staaten die Spezialisierung ihrer Volkswirtschaft nicht entlang *bestehender* sondern im Hinblick auf *künftige* komparative Vorteile vornehmen. Erst die Realisierung von Wettbewerbsvorteilen des nationalen Privatsektors in technologisch höherwertigen Produktionsformen befähige sie zu einem weiteren Schritt ihrer ökonomischen Entwicklung. Tief greifender Strukturwandel ist in dieser Logik also nicht ausschließlich eine Folge wirtschaftlichen Wachstums, wie von der neoklassischen Theorie angenommen. Stattdessen wird er seinerseits zum Verursacher dynamischer Wachstumsprozesse (Avnimelech/Teubal 2008, S. 153).

Der Schlüssel zur erfolgreichen Entwicklung des privaten Sektors liegt neostukturalistischen Ansätzen zufolge daher in dessen Fähigkeit zur Herausbildung wissensbasierter Wettbewerbsvorteile durch Prozesse der industriellen „Aufwertung“, sogenanntes *upgrading* (UNIDO/GTZ 2008, S. 8). Letzteres erweitere die *technological capabilities* des nationalen Privatsektors und ermögliche der betreffenden Volkswirtschaft eine strukturelle Transformation ihres Exportgüterportfolios. Es bilde dadurch die Grundlage für deren effektive Einbindung in eine globalisierte Ökonomie und eröffne privaten Akteuren auf diese Weise langfristige und nachhaltige Entwicklungsperspektiven. *Upgrading* bezieht sich sowohl auf bereits bestehende als auch auf zukünftige Produktionsaktivitäten: Die „Aufwertung“ von Produkten, die bereits hergestellt werden²⁰ (*upgrading within products*), erfordere Innovationen zur Produktverbesserung oder –diversifizierung sowie Fortschritte in Herstellungsprozessen oder –methoden und organisatorischen Arrangements (Bell 2007, S. 27-28). Noch komplexere Anforderungen stellten Prozesse der technologischen Modernisie-

mentniveau“ (*income level*) des nationalen Exportgüterportfolios, also dem Ausmaß, in dem ein Land Güter exportiert, welche von einkommensstarken Staaten ebenfalls exportiert werden, ein entscheidender Einfluss auf wirtschaftliches Wachstum ausgeht, oder anders ausgedrückt: „*you become what you export*“ (Hausmann/Rodrik 2006, S. 7).

²⁰ Hierunter werden auch „neue“ Produkte gefasst, die keiner Investitionen in neue Hauptproduktionsanlagen bedürfen (Bell 2007, S. 27). So kann die aktuelle Produktpalette beispielsweise durch wertsteigernde Modifikationen, die sich weitestgehend unter Verwendung der bestehenden Betriebsmittel realisieren lassen, verbessert und/oder diversifiziert werden.

nung, welche die Aufnahme neuer Produktionsaktivitäten betreffen (*upgrading between products*). Der Erfolg solcher „Sprünge“ hin zur Herstellung von Produkten mit höherem technologischen Gehalt sei für private Akteure kaum vorhersehbar und mit hohem Risiko verbunden (u.a. Lall 2004, S. 11). Er bedürfe einer Vielfalt an Know-How, spezifischer Erfahrungswerte und daher umfassender Prozesse des technologischen und organisatorischen Lernens.

Märkte können diese Entwicklungen aus neostrukturalistischer Perspektive nicht aus sich selbst heraus erzeugen, da ihr Allokationsmechanismus bei der Bewältigung der beschriebenen Herausforderungen an vielen Stellen scheitert. Es lasse sich kaum bezweifeln, dass besonders in Ländern niedrigen Einkommens vielfältige Formen von Marktversagen *allgegenwärtig* seien (Altenburg 2011b, S. 14). Zwei Kernbereiche von Marktversagen, welche effektives *upgrading* zur strukturellen Transformation des Exportgüterportfolios behinderten, werden innerhalb neostrukturalistischer Theorieansätze erfolgreicher PSE besonders hervorgehoben:

1. *Koordinationsversagen*: Die Aufnahme neuer Produktionsaktivitäten erfordert häufig simultane und groß angelegte Investitionen, die von dezentralen Märkten nicht hinreichend gut koordiniert werden können (Hausmann et al. 2008, S. 2). Rodrik (2004, S. 12-13) veranschaulicht dies anhand eines Beispiels: Ein Produzent von Orchideen, der die Investition in ein Gewächshaus abwägt, wird sich nur dann für dieselbe entscheiden, wenn er weiß, dass er seine Anlage vor Ort an ein elektrisches Netz anschließen kann, ausreichende Möglichkeiten der Bewässerung bestehen, Logistik- und Transportnetze vorhanden sind, öffentliche Stellen im Bedarfsfall Quarantänemaßnahmen gegenüber anderen Produzenten ergreifen, um seine Pflanzen vor Schädlingen zu schützen, und sein Land international als Anbieter hochqualitativer Orchideen vermarktet worden ist. Alle diese Dienstleistungen sind mit hohen Fixkosten verbunden und werden ihrerseits nicht von privaten Akteuren angeboten, solange diese nicht sicherstellen können, dass von vornherein bereits genügend Gewächshäuser existieren, die eine entsprechende Nachfrage bilden. An dieser Stelle liegt somit also ein Koordinationsversagen des Marktes vor: Trotz des rationalen und eigennutzorientierten Verhaltens der beteiligten Wirtschaftsakteure entwickeln sich neue und wirtschaftlich profitable Industrien nicht, da simultane Investitionen in vorgelagerten (*downstream*) und nachgelagerten (*upstream*) Bereichen ausbleiben.
2. *Wissenstransfer und dynamische Skalenvorteile*: Ein weiteres Auseinanderfallen von individuell rationalen Entscheidungskalkülen und gesamtgesellschaftlichem Mehrwert ergibt sich in Märkten aus neostrukturalistischer Perspektive hinsichtlich zukünftiger Produktionsaktivitäten. Das Argument lautet: Märkte sind zwar dazu in der Lage, *statische* Effizienz entlang bestehender komparativer Vorteile zu erzeugen, sie können jedoch nicht gleichzeitig auch *dynamische* Effizienz garantieren (Pack/Saggi 2006, S. 273). Die gegenwärtigen Preissignale helfen Unternehmen nicht dabei, zukünftig lohnende Produktionsmöglichkeiten

aufzuspüren, sofern diese dynamische Größenvorteile enthalten, welche sich aus Learning-by-Doing-Effekten ergeben.²¹ Derartige Lernprozesse sind jedoch der Ausgangspunkt vielfältiger Verknüpfungs- und Übertragungseffekte (*linkages and spillovers*), die gesamtgesellschaftlichen Mehrwert erzeugen, etwa durch Diffusion des durch sie generierten technologischen und organisatorischen Wissens (Altenburg 2011b, S. 13; Pack/Saggi 2006, S. 273). Aus Sicht des Investitionsentscheidungen rational abwägenden Unternehmers zählen sich solche Produktionsmöglichkeiten allerdings aus zwei Gründen nicht aus (Altenburg 2011b, S. 13): Zum einen ist er nicht dazu imstande, die Reichweite neuer Technologien und die sich bei einem höheren Reifegrad der betreffenden Industrie herausbildenden neuen Märkte hinreichend zu antizipieren. Zum anderen kann er sich die aus seiner Produktionsaktivität zukünftig resultierenden Gewinne nicht vollständig aneignen. Diejenigen Gewinnanteile, welche sich als gesamtgesellschaftlicher Mehrwert realisieren, fließen folglich nicht in die Nutzenkalkulation des Unternehmers mit ein. Aus neostrukturalistischer Perspektive liegt an dieser Stelle Marktversagen vor, weil gesellschaftlich profitable Investitionen nicht getätigt werden.

Neben der Problemstellung des Marktversagens erkennen neostrukturalistische Autoren auch das Risiko von Staatsversagen, etwa durch Korruption und Patronage, an (UNIDO/GTZ 2008, S. 8). Nichtsdestotrotz betonen sie vor dem Hintergrund der umfassenden marktwirtschaftlichen Allokationsdefizite, welche den Prozess einer strukturellen Transformation in Ländern niedrigen Einkommens behinderten, die Aufgabe des Staates, Marktversagen *proaktiv* zu beheben. Sowohl die Schaffung neuer Produktionskapazitäten als auch deren anschließende Fortentwicklung und Erweiterung erfordere den Einsatz öffentlicher Unterstützungsmaßnahmen (Lall 2004, S. 11-13).

Hierunter fallen neben *funktionalen* (horizontalen) vor allem auch *selektive* (vertikale) Interventionen: Erstere beziehen sich auf Leistungen, die einzelne Produktionsaktivitäten oder -zweige nicht gegenüber anderen bevorteilen, wie öffentliche Schulbildung, grundlegende Infrastruktur oder allgemeine Anreize für Forschung, Entwicklung und Exportorientierung (u.a. Altenburg 2011b, S. 12; Lall 2000b, S. 23). Selektive Interventionen hingegen unterstützen gezielt Aktivitäten, von denen man sich gesamtwirtschaftliche Positiveffekte erhofft, deren Entwicklung jedoch durch Marktversagen blockiert oder erschwert wird. Dabei kann es sich beispielsweise um Subventionen in Form spezifischer Steuererleichterungen, öffentliche Finanzierungsinstrumente für bestimmte risikoreiche Investitionsprojekte oder um vorübergehende protektionistische Schutzmaßnahmen gegenüber ausländischer Importkonkurrenz handeln (u.a. Altenburg 2011b, S. 13).

Neostrukturalistischen Theorieansätzen zufolge erfordert dynamische PSE in Ländern niedrigen Einkommens also einen Mix unterschiedlicher staatlicher

²¹ Gemeint sind hiermit Kostenvorteile, die sich bei steigendem Produktionsvolumen pro produzierter Einheit ergeben, weil Erfahrungen hinsichtlich des Produktionsprozesses und der Anwendung neuer Technologien kumuliert werden (Ernst/O'Connor 1992, S. 26).

Politiken, die Lernprozesse anregen, *upgrading* ermöglichen, zum Aufbau von *technological capabilities* beitragen und das Ziel einer strukturellen Transformation des nationalen Exportgüterportfolios verfolgen. Erst eine effektivere Einbindung in globale Wirtschaftsbeziehungen durch den Export von technologisch hochwertigeren Produkten eröffne privaten Akteuren in den betreffenden Ländern langfristige und nachhaltige Entwicklungschancen. Staatlichen Stellen wird innerhalb dieser Argumentation also eine zentrale und proaktive Funktion zugewiesen. Entsprechend formulieren neostrukturalistische Autoren Anforderungen an die Art und Weise der Machtausübung beim Management von Entwicklungsressourcen, welche sich von den innerhalb der neoklassischen Theorie postulierten unterscheiden.

3.3.2. Governance-Voraussetzungen struktureller Transformation

In neostrukturalistischer Perspektive müssen staatliche Entscheidungsträger industrielles *upgrading* anschieben und flankieren, also eine proaktive Industriepolitik betreiben, um die dynamische Entwicklung des Privatsektors zu ermöglichen. Dies sei keine einfache Aufgabe, da Marktversagen durch öffentliche Interventionen behoben werden müsse, ohne dass dadurch neue und hohe Kosten für die Geschäftstätigkeit privater Akteure entstehen (Altenburg 2011a, S. 4). Die Auswahl und Implementierung von Politiken, welche effektiv sind, gleichzeitig aber keine Fehlanreize setzen oder die allokativen Effizienz bedrohen, bedürften sowohl entsprechender *Fähigkeiten* von staatlichen Stellen als auch des *Willens* der Regierung zur Verfolgung einer nationalen Strategie der strukturellen Transformation (Altenburg 2011b, S. 17). Entsprechend formulieren neostrukturalistische Theorieansätze in beiden Bereichen Governance-Anforderungen zur erfolgreichen PSE in Ländern niedrigen Einkommens.

3.3.2.1. Bureaucratic Capabilities

Industriepolitische Entscheidungen sind komplex und müssen von den jeweiligen politischen Akteuren in einer Situation limitierter Information und hoher Unsicherheit getroffen werden (Chang 2009, S. 21): Sie scheitern, wenn jene nicht über die notwendigen Kompetenzen sowie adäquates Wissen verfügen oder wenn die für die Implementierung industriepolitischer Maßnahmen zuständigen öffentlichen Bediensteten nicht dazu fähig sind, die verabschiedeten Politiken effektiv umzusetzen. Anders als neoklassische Autoren leiten Vertreter des Neostrukturalismus hieraus jedoch nicht ab, dass Länder niedrigen Einkommens vor dem Hintergrund ihrer geringen bürokratischen Fähigkeiten (*bureaucratic capabilities*) auf den Einsatz industriepolitischer Instrumente verzichten sollten. Diese Einschätzung beruht auf zwei Argumenten:

1. *Effektive Industriepolitik in einkommensschwachen Staaten ist nicht außergewöhnlich anspruchsvoll*: Zum einen gehe der Komplexitätsgrad industriepolitischer Maßnahmen nicht zwangsläufig über den in anderen Politikbereichen, wie etwa der makroökonomischen Stabilitätspolitik oder der Bildungspolitik, vorhandenen hinaus. So könne es beispielsweise

deutlich anspruchsvoller sein, ein breit angelegtes Bildungsprogramm zu organisieren als einige ausgewählte Industriezweige zu unterstützen (Chang 2009, S. 22). Zum anderen sei es vergleichsweise *einfach*, die ungefähre Richtung des nationalen Strukturwandels zu antizipieren, indem man sich an den Entwicklungspfaden von Ländern orientiere, deren Industrialisierung bereits etwas weiter fortgeschritten ist (Altenburg 2011b, S. 3). Das Risiko, irrtümlicherweise Produktionsaktivitäten oder ganze Industriezweige zu fördern, die sich nach einer gewissen Zeit als nicht profitabel erweisen, liege dabei niedriger als in entwickelten Staaten, welche sich an der Grenze des globalen technologischen Entwicklungsstands befänden.

2. *Bürokratische Fähigkeiten sind erlernbar*: Bei den Kompetenzen und Fähigkeiten einer Regierung und ihrer Angestellten handele es sich nicht um statische Größen von ewigem Bestand. Stattdessen ließen sie sich aktiv erhöhen, beispielsweise durch verbesserte Ausbildung, meritokratische Personalrekrutierung oder entsprechende Entlohnungsanreize (Lall 2000a, S. 28). Außerdem stellten sich nach einiger Zeit Learning-by-Doing-Effekte ein, durch die die betreffenden Entscheidungsträger neue, im Entwicklungsverlauf auftretende industriepolitische Herausforderungen besser und schneller bewältigen könnten (Chang 2009, S. 24).

Auch ohne „high-quality bureaucracies“ (Chang 2009, S. 23) könnten durch staatliche Unterstützungsmaßnahmen also in einem frühen Stadium wirtschaftlicher Entwicklung industriepolitische Erfolge erzielt werden. Diese Fähigkeiten und Kompetenzen öffentlicher Stellen identifizieren neostrukturalistische Autoren zwar als wichtige Governance-Anforderungen für die Auslösung und Förderung privatwirtschaftlicher Dynamiken. Sie erheben derartige *bureaucratic capabilities* jedoch nicht zur qualitativen Governance-Voraussetzung erfolgreicher PSE in Ländern niedrigen Einkommens.

3.3.2.2. Commitment zu einem Projekt der strukturellen Transformation

Der Wille öffentlicher Entscheidungsträger zur effektiven und effizienten Behebung der aus neostrukturalistischer Perspektive relevanten Formen von Marktversagen ist alles andere als selbstverständlich (Altenburg 2011b, S. 17): Anstatt als benevolente Förderer des gesamtgesellschaftlichen Wohlstands zu agieren, sind führende Politiker von einer Vielzahl sonstiger Motive gesteuert, etwa der Demonstration von Handlungsfähigkeit gegenüber ihrer Wählerschaft. Doch selbst wenn die politische Führung eines Landes grundsätzlich an dynamischer PSE interessiert ist, existieren in diesem Zusammenhang aus neostrukturalistischer Sicht zwei weitere Governance-Anforderungen:

1. *Entwicklung eines strategischen Projekts der nationalen Strukturtransformation*: Es bestehe die Gefahr, dass die Regierung bei ihrem Streben nach wirtschaftlicher Entwicklung eine „falsche“, nämlich rückwärtsgewandte Vision verfolge (Chang 2009, S. 18). Stattdessen müssten Politiker ein „nationales Projekt“ struktureller Transformation entwickeln, das

gangbar sei und von weiten Teilen der Gesellschaft angenommen werde (Altenburg 2011a, S. 4-5): Dieses umfasse strategische Entscheidungen über Investitionsprioritäten und setze ein gutes Verständnis der sich veränderten Anforderungen einer globalisierten Ökonomie voraus. Die Fähigkeit, industrielle Entwicklungen auf nationaler wie internationaler Ebene zu überblicken und zu interpretieren, sei in diesem Zusammenhang genauso gefordert wie jene, die so erlangten Erkenntnisse über potenzielle komparative Vorteile der Zukunft innerhalb eines Projekts des inkrementellen sozioökonomischen Wandels umzusetzen.

2. *Akzeptanz dieses Projekts innerhalb der nationalen Bürokratie*: Staatliche Stellen, die mit der Umsetzung industriepolitischer Maßnahmen beauftragt sind, dürften dem Transformationsprojekt nicht ablehnend gegenüberstehen. Zwar lasse sich ein gewisser Grad an opportunistischem Verhalten unter Angestellten der nationalen Bürokratie auch im Rahmen eines grundsätzlich hierarchisch geordneten Staatsapparates nicht vermeiden. Doch der Erfolg einer transformativen Strategie sei ernsthaft bedroht, wenn unter den Beschäftigten öffentlicher Agenturen starke ideologische Vorbehalte bestünden, etwa weil sie eine konservativere Haltung vertreten als die Regierung (Chang 2009, S. 18-19).

Die Auslösung nachhaltiger privatwirtschaftlicher Dynamiken ist aus neostrukturalistischer Perspektive also an die Selbstverpflichtung (*commitment*) einer Regierung und ihrer Behörden zur Verfolgung eines definierten Projekts der industriellen Strukturtransformation gebunden (Altenburg 2011a). Anders als die ebenfalls relevanten *bureaucratic capabilities* wird diese Anforderung an die Art und Weise der Machtausübung beim Management von Entwicklungsressourcen innerhalb des neostrukturalistischen Modells erfolgreicher PSE zur unmittelbaren *Governance-Voraussetzung*. Denn ohne eine derartige „Entwicklungsmotivation“ öffentlicher Entscheidungsträger sei die unerlässliche Unterstützung privater Akteure bei Prozessen des industriellen *upgrading* schlechterdings nicht möglich.

3.4. „Experimentelle“ Industriepolitik und neue Governance-Voraussetzungen für weltwirtschaftliche Einbindung im 21. Jahrhundert

3.4.1. **Self-Discovery und der kontextuelle Charakter moderner Industriepolitik**

Experimentalistische Ansätze zur erfolgreichen PSE in Ländern niedrigen Einkommens teilen das neostrukturalistische Kernargument von der Notwendigkeit einer durch staatliche Industriepolitik herbeizuführenden strukturellen Veränderung des nationalen Exportgüterportfolios. Sie apostrophieren in diesem Zusammenhang jedoch den besonderen *kontextuellen Charakter* staatlicher Förderentscheidungen (Rodrik 2008, S. 1-2). Außerdem seien die zur Überwindung von Koordinationsversagen zu leistenden öffentlichen Unterstützungs-

maßnahmen vergleichsweise *spezifisch* und müssten vor dem Hintergrund beträchtlicher Informationsmängel und begrenzter Haushaltsbudgets ausgewählt werden (Hausmann/Rodrik 2006).

Aus Sicht experimentalistischer Autoren gehen erfolgreiche Investitionsentscheidungen, die zur Aufnahme neuer Produktionsaktivitäten im Sinne einer strukturellen Transformation führen, mit einem komplexen Prozess der ökonomischen „Selbstfindung“ (*self-discovery*) einher (u.a. Hausmann/Rodrik 2002, 2006). *Self-discovery*, definiert als „investigation of what markets an enterprise or entrepreneur can (come to be able to) serve“ (Hausmann et al. 2008, S. 3), werde somit zur zentralen Herausforderung erfolgreicher PSE in Ländern niedrigen Einkommens. Es handele sich dabei um einen fortlaufenden Lernprozess innerhalb einer Volkswirtschaft, der sowohl die Angebots- als auch die Nachfrageseite betreffe: Einerseits müssten Informationen über die Kostenstruktur der nationalen Ökonomie bei der Produktion neuer Güter generiert werden (Hausmann/Rodrik 2006, S. 7).²² Andererseits gelte es, künftige Absatzmöglichkeiten, etwa in Form von Marktnischen, zu entdecken und sich verändernde Konsumentenbedürfnisse zu antizipieren (Hausmann et al. 2008, S. 3). Zwei Anforderungen machten diesen Self-Discovery-Prozess besonders komplex:

1. *Die Auswahl konkreter Exportprodukte*: Sobald man sich von abstrakten Kategorien wie „arbeitsintensive Güter“ oder „kapitalintensive Güter“ trenne, stehe der Privatsektor wie auch der ihn fördernde Staat vor der Herausforderung, aus der ganzen Bandbreite zehntausender moderner Produktionsaktivitäten die passenden Investitionsoptionen auszuwählen. Von diesen Investitionsentscheidungen und der Erkenntnis, dass beispielsweise Fußbälle, Schnittblumen oder Computersoftware im Inland kostengünstig produziert werden können, hingen die künftigen Entwicklungsmöglichkeiten des privaten Sektors in besonderer Weise ab (Hausmann/Rodrik 2002, S. 3-4). Denn erst aus dem Erfolg konkreter Exportprodukte auf internationalen Märkten sowie den jeweiligen *linkages and spillovers*, durch die andere Unternehmer von der Herstellung derselben profitierten und sich einer Volkswirtschaft weitergehende Wachstumschancen eröffneten, entstehe nachhaltiger gesamtwirtschaftlicher Mehrwert. Es reiche daher nicht aus, die ungefähre Richtung des nationalen Strukturwandels zu antizipieren. Stattdessen müsse man sich in einer Situation großer Unsicherheit für die Herstellung *konkreter* Produkte mit wettbewerbsfähigen Fertigungskosten und Erfolg versprechen-

²² Hausmann und Rodrik (2002) arbeiten in diesem Zusammenhang eine weitere Dimension von Marktversagen heraus, das die erfolgreiche Entwicklung des privaten Sektors in Ländern niedrigen Einkommens behindere: So sei die sich ohne staatliche Interventionen einstellende Monopolphase eines Unternehmens im Anschluss an dessen Aufnahme einer neuen, technologisch anspruchsvollen Produktionsaktivität nicht nur zu kurz sondern *gleichzeitig* zu lang. Sie sei zu kurz, weil die sich aus der Anwendung und „Erprobung“ einer neuen Technologie ergebenden Profite nicht komplett angeeignet werden könnten, sondern vergleichsweise schnell von Nachahmern abgeschöpft würden oder sich durch *linkages and spillovers* in gesamtgesellschaftlichen Mehrwert verwandelten. Die Monopolphase sei jedoch auch zu lang, da sie bei Aktivitäten, welche sich im Verlauf des Self-Discovery-Prozesses als unproduktiv herausstellten, verhindere, dass selbige durch Wettbewerb aus dem Markt gedrängt würden. Neben einem zu geringen Investitionsniveau *ex ante* bestünde ohne staatliches Einwirken also gleichzeitig eine zu hohe Produktdiversifikation *ex post*, die ihrerseits zu einem gesamtwirtschaftlich suboptimalen Ergebnis beitrage (Hausmann/Rodrik 2002, S. 6).

den Vermarktungsperspektiven entscheiden. Die *Theorie der komparativen Vorteile* biete Unternehmen und Staaten an dieser Stelle allerdings kaum Orientierung. Anhand mehrerer Länderbeispiele demonstrieren Hausmann und Rodrik (2002, S. 24-26), dass sich zwei Volkswirtschaften trotz vergleichbarer Faktorausstattungen respektive komparativer Vorteile auf die Produktion unterschiedlicher konkreter Exportgüter konzentrieren: So ist beispielsweise Pakistan besonders gut in der Herstellung von Bettwäsche, nicht jedoch von Hüten und anderen Kopfbedeckungen, während Bangladesch im großen Umfang Kopfbedeckungen, aber nur eine verschwindend geringe Menge an Bettwäsche exportiert. Bei beiden Gütern handele es sich um vergleichsweise standardisierte und arbeitsintensive Produkte, weshalb wenig Anlass zu der Annahme bestehe, dass gegebene Faktorausstattungen verwertbare Hinweise für eine konkrete Exportgutspezialisierung geliefert haben könnten. Stattdessen liege viel Zufall im Prozess der *self-discovery* und nationale Spezialisierungsmuster seien eher die Folge historischer Ereignisse oder glücklicher Unternehmerentscheidungen (Hausmann/Rodrik 2002, S. 25).

2. *Die Nutzung bestehender Produktionsfähigkeiten:* In experimentalistischer Perspektive resultiert aus dem Koordinationsversagen des Marktes eine weitere komplexe Anforderung an staatliche und private Entscheidungsträger im Rahmen dieses volkswirtschaftlichen „Selbstfindungsprozesses“. Denn die Behebung des Problems, dass bei der Aufnahme neuer Produktionsaktivitäten viele sich mit diesen in wechselseitiger Abhängigkeit befindende Märkte oder wichtige gesetzliche Regelungen und Standards sowie spezifische Infrastrukturen noch nicht existierten, sei ebenfalls mit großer Unsicherheit und hohem Kostenrisiko verbunden (Hausmann/Rodrik 2006, S. 12). Die betreffenden Vorhaben müssten daher nach Möglichkeit bereits vorhandene Produktionsfähigkeiten ausnutzen. Auf konkrete Märkte, Kapitalformen, Normen und Institutionen, die für bestehende Aktivitäten geschaffen wurden oder sich in deren Kontext herausbildeten, könne an dieser Stelle jedoch nur dann zurückgegriffen werden, wenn diese den Erfordernissen der neuen Produktionsaktivitäten *ähneln* (Hausmann/Rodrik 2006, S. 12). Zur Illustration der sich daraus ergebenden Herausforderungen verwenden Hausmann und Klinger (2006, S. 2-3) die Metapher von Produkten als „Bäume“, welche abhängig von der Ähnlichkeit der Fähigkeiten, die ihre Herstellung erfordert, eng zusammen oder weit auseinander stehen. Sie können zudem eher „reich“ oder eher „arm“ sein, also unterschiedliche Mengen an Einkommen versprechen. Zusammen bilden die Bäume einen „Wald“ an Produktionsmöglichkeiten, der für alle Länder als gegeben betrachtet wird. Firmen verhalten sich nun wie „Affen“. Ihre Lebensgrundlage besteht darin, denjenigen Baum „auszuwerten“, welchen sie „besetzen“. Zur Aufnahme einer neuen, profitableren Produktionsaktivität müssen sie auf einen reicheren Baum „springen“, der nah oder weit entfernt liegen kann. Der Erfolg eines Landes im Prozess der *self-discovery* hängt nun

nicht allein davon ab, dass die Produktivität des nationalen Privatsektors in noch unbesetzten Bäumen korrekt antizipiert wird. Stattdessen muss auch die jeweilige Entfernung zum nächsten Baum, dessen Entfernung zu reicheren Teilen des Waldes sowie die Möglichkeit des Staates, die eigenen Affen vergleichsweise kosteneffizient bei größeren Sprüngen zu unterstützen, richtig eingeschätzt werden.

Private Unternehmen beteiligen sich aus experimentalistischer Sicht an diesem komplexen, gesamtwirtschaftlichen Lernprozess der *self-discovery*, indem sie aus eigenem Interesse versuchen, Informationen darüber zu generieren, welche Produkte sie heute und in Zukunft zu geringen Kosten herstellen und wettbewerbsfähig auf internationalen Märkten anbieten können. Dabei entwerfen sie unweigerlich ein Gesamtbild bestehender und ihre Geschäftstätigkeit beeinflussender Verzerrungen und Hindernisse (Hausmann et al. 2008, S. 4). Denn wenn Firmen mögliche nächste Entwicklungsschritte und die damit verbundenen Entscheidungen evaluierten, würden sie unter anderem abwägen, ob es sich eher lohne, bestimmte Ineffizienzen innerhalb laufender Produktionsaktivitäten abzubauen oder den Versuch zu unternehmen, Hindernisse, die ihnen bislang den Zugang zu weiteren Produktlinien verschließen, zu beseitigen. Auf diese Weise akkumuliere der private Sektor Wissen, welches für die Identifizierung und Lokalisierung von Marktversagen das erfolgreiche PSE blockiert, sowie für dessen Behebung durch adäquate politische Unterstützungsmaßnahmen unverzichtbar sei (Hausmann et al. 2008, S. 4; Rodrik 2004, S. 16-17).

Nicht nur bei der Selektion perspektivischer Produktionsaktivitäten, auch bei der Auswahl und Implementierung effektiver Politiken zu deren Förderung bestehe also ein hoher Informationsbedarf. Der Grund hierfür ist, dass sich nach Auffassung experimentalistischer Autoren die Komplexität und der *kontextuelle Charakter* des Self-Discovery-Prozesses gleichsam auf den Einsatz industriepolitischer Instrumente übertragen. Deshalb legen jene den Fokus ihrer Betrachtung, anders als viele Neostukturalisten, nicht auf den Einsatz konkreter interventionistischer Maßnahmen - wie Schutzzölle, Steuererleichterungen, Subventionen für Forschung und Entwicklung oder gezielte Kreditvergabe - zur Unterstützung bestimmter, vermeintlich entwicklungsförderlicher Produktionsaktivitäten. Von Letzteren werde nämlich lediglich begründet vermutet, dass sie den nächsten Schritt eines Landes auf einem für den Typus seiner Volkswirtschaft geeigneten Entwicklungspfad darstellten oder dem privaten Sektor erfolgsversprechende Upgrading-Möglichkeiten böten (Hausmann et al. 2008, S. 5).

Experimentalistische Theorieansätze betonen stattdessen die Notwendigkeit einer strategischen und strukturierten *Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor*. Nur so ließen sich die erforderlichen Informationen darüber generieren, wo die größten Hindernisse des gesamtwirtschaftlichen Transformationsprozesses liegen und durch welche industriepolitischen Entscheidungen sie zu überwinden sind (u.a. Hausmann et al. 2008, S. 5; Rodrik 2004, S. 3). Folglich könnten Aussagen über adäquate Instrumente oder zu fördernde Aktivitäten ex ante kaum getroffen werden. Derartige Entscheidungen seien stets von ihrem jeweiligen Kontext abhängig und kaum vorherzubestimmen.

Besonders deutlich werde dies erneut im Zusammenhang von Koordinationsversagen des Marktes bei der Realisierung privatwirtschaftlicher „Sprünge“ hin zu neuen, für den strukturellen Transformationsprozess relevanten Produktionsaktivitäten. Denn nach Auffassung experimentalistischer Autoren sind die hierfür zu koordinierenden öffentlichen wie privaten Inputleistungen und Investitionen nicht nur vielfältig, sondern weisen zudem einen hohen Grad an *Spezifität* auf (Hausmann/Rodrik 2006, S. 8-12). Dies habe einerseits zur Folge, dass gegebenenfalls nur in geringem Maße auf bestehende Produktionsfähigkeiten zurückgegriffen werden könne, andererseits aber auch, dass sich die zur Herstellung eines konkreten Produkts erforderlichen Märkte, Dienstleistungen und Rahmenbedingungen nicht durch ein standardisiertes Set öffentlicher Unterstützungsmaßnahmen schaffen ließen. So differiert die Anforderungen unterschiedlicher Produkte an Bereiche wie Fertigungsanlagen und Maschinen, die Ausbildung von Fachkräften, das Angebot an Vorprodukten, die Logistik zur Beschaffung derartiger Inputs und Verteilung der Outputs, Systeme der Informationsgenerierung über Zulieferer und Abnehmer oder Standards und gesetzliche Vorschriften zur Sicherung der Produktqualität, so spezifisch müsste ein Bündel öffentlicher Interventionen zusammengesetzt sein, um das vieldimensionale Koordinationsversagen des Marktes wirksam überwinden zu können.

Aus experimentalistischer Perspektive sind die vonseiten des Staates in diesem Kontext wahrzunehmenden Aufgaben und anzubietenden Unterstützungsleistungen also spezifisch, in hohem Maße interagierend, von ex ante ungewissem Charakter sowie ungewisser Zusammensetzung und insofern äußerst komplex. Weil die entsprechenden Entscheidungen darüber hinaus vor dem Hintergrund begrenzter Haushaltsmittel getroffen werden müssen, bestehe aus Sicht der Regierung eines Landes schlichtweg keine Möglichkeit, die gesamten Infrastrukturbedürfnisse oder Anforderungen an gesetzliche Regelwerke aller existierenden und potenziellen Produktionsaktivitäten zu befriedigen (Hausmann/Rodrik 2006, S. 25). Gleichzeitig könne sie sich jedoch ihrer Interventionsverpflichtung, welche sich aus dem virulenten Koordinationsversagen des Marktes ergebe, schlechterdings nicht entziehen. Zur Illustration dieses Dilemmas der Unausweichlichkeit entsprechender, mit ungewissen Kosten und unsicherem Erfolg verbundener industriepolitischer Entscheidungen bemühen Hausmann und Rodrik eine Formulierung des britischen Philosophen Isaiah Berlin und schlussfolgern mit seinen Worten: „we are doomed to choose“ (zit. nach Hausmann/Rodrik 2006, S. 25).

Die Auflösung des Entscheidungsdilemmas im Speziellen sowie die Bewältigung des Self-Discovery-Prozesses im Allgemeinen erfordert aus Sicht experimentalistischer Autoren über eine verstärkte Zusammenarbeit mit dem Privatsektor zur größtmöglichen Informationsgenerierung hinaus die *Ausweitung von Möglichkeiten für individuelles und kollektives Lernen* (u.a. Rodrik 2004, S. 3; Sabel/Reddy 2007). Diese versetze sowohl private Akteure als auch den Staat und seine Agenturen dazu in die Lage, die eigene Leistungs- und Problemlösungsfähigkeit kontinuierlich zu erhöhen. Dadurch stiegen die Chancen eines Landes, kontextabhängige Blockaden von Upgrading-Prozessen auflösen zu

können und eine langfristige und nachhaltige Entwicklung des einheimischen Privatsektors zu erreichen (Sabel/Reddy 2007, S. 74).

Nationale Entwicklungspfade besitzen dieser Auffassung zufolge keine klare oder vorbestimmte Form (Sabel/Reddy 2007, S. 75). Daher müsse die Auswahl zu fördernder Aktivitäten und industriepolitischer Instrumente nach Kriterien erfolgen, welche sich unter Rückkopplung an die gebündelten Erfahrungen laufender Produktionsprojekte fortwährend selbst erneuern. Ein solches Selektionsarrangement lasse sich auch als „experimentalistisch“ bezeichnen (Sabel/Reddy 2007, S. 85). Kontinuierliches *Experimentieren* wird dabei zu einer bewussten Strategie, um den Erfolg bestimmter Produktionsaktivitäten und Förderinstrumente in ihrem jeweiligen Kontext aufzudecken. Monitoring und Evaluierung setzen gleichzeitig Lernprozesse darüber in Gang, welche Experimente funktionieren und welche nicht (Rodrik 2008, S. 28).

Nach Argumentation experimentalistischer Theorieansätze ist erfolgreiche PSE in Ländern niedrigen Einkommens also an die strategische Verarbeitung von Informationen privater Akteure zur adäquaten Politikformulierung sowie an Mechanismen des effektiven Lernens aus dem kontextbedingten Erfolg oder Misserfolg von Produktionsaktivitäten und Fördermaßnahmen gebunden. Da es sich hierbei um Charakteristika industriepolitischer Entscheidungsfindungsprozesse handelt, ergeben sich entsprechende Anforderungen an die Art und Weise der Machtausübung beim Management von Entwicklungsressourcen.

3.4.2. Governance-Voraussetzungen „experimenteller“ Industriepolitik

„Experimentelle“ Industriepolitik erfordert Governance-Mechanismen, welche die Identifizierung und Auflösung kontextspezifischer Wachstumsbeschränkungen des privaten Sektors *institutionalisieren*. Notwendig sei hierzu die Etablierung wandlungsfähiger Organisationstypen, welche Ergebnisse verbessern, indem sie routinemäßig die von ihren eigenen Verfahren und Abläufen erreichten Grenzen identifizieren und überwinden (Sabel 2007, S. 325).

Eine derartige Institutionsform, die kontinuierlich versucht, Beschränkungen zu lockern, ist in der Betriebswirtschaftslehre auch als *Toyota Produktionssystem* bekannt und unter japanischen Firmen, in der Automobilindustrie sowie im Rahmen ähnlicher auf Fertigungsstraßen basierender Produktionsformen weit verbreitet (Sabel 2007, S. 326). Als Begründer der Just-in-time-Produktion war Toyota bereits früh darauf angewiesen, Störungen im Herstellungsprozess schnellstmöglich und effizient zu beheben. Denn sobald im Rahmen dieser Fertigungslogik ein Defekt an einer unverzichtbaren Arbeitsstation auftritt, gelangt die gesamte nachgelagerte Produktion zum Stillstand. Zugleich führt eine Ausreizung der Just-in-time-Produktion dazu, dass existierende technische wie organisatorische Arrangements einem hohen Druck ausgesetzt werden. Auf diese Weise offenbaren sie zwangsläufig ihre Defizite beziehungsweise die für eine weitere Ausdehnung oder Optimierung des Herstellungsprozesses relevanten Restriktionen (Sabel 2007, S. 326). Drei Qualitäten des Toyota Produktionssys-

tems sind im Zusammenhang von Governance-Anforderungen „experimenteller“ Industriepolitik besonders relevant (Sabel 2007, S. 326-328):

1. *Ursachenanalyse*: Zur Auflösung der durch absichtsvolles Strapazieren bestehender Verfahrens- und Fertigungsroutrinen identifizierten Beschränkungen wird eine Technik angewandt, die Problemlösungen jenseits des unmittelbaren Problemkontexts sucht. Man berücksichtigt also explizit die Möglichkeit, dass die Quelle einer Störung in einer nicht offensichtlichen Beziehung zu dem Zusammenbruch steht, den sie verursacht. Als Methode einer solchen Ursachenanalyse (*root-cause analysis*) dient die iterative Fragetechnik der sogenannten *Five Whys*²³ [vgl. Tabelle 2].
2. *Benchmarking*: Bei der Konstruktion neuer Produkte wird durch anspruchsvolles Benchmarking ein Bruch mit bestehenden Routinen provoziert. Dies bedeutet, dass aktuelle Produkte, Teilprodukte und Produktionsmethoden mit Alternativen verglichen werden, die „gleich“ sind, jedoch um einige attraktive Eigenschaften erweitert wurden. Dieser Vergleich liefert Ergebnisse, auf deren Grundlage sich anschließend Modifikationen zur Qualitätsverbesserung vornehmen lassen. Unweigerlich kommt es dabei auch zu einer Reflexion der Zielvorgaben, vor deren Hintergrund die Alternativen bewertet werden. Auf diese Weise findet ein Klärungsprozess über momentan realisierbare betriebliche Möglichkeiten statt.
3. *Institutionelle Weiterentwicklung*: In traditionellen hierarchischen Organisationsstrukturen versucht man komplexe Probleme häufig dadurch zu lösen, dass man sie auf mehrere einfache Aufgaben reduziert. Im Rahmen des *Toyota Produktionssystems* wird stattdessen nach Personen gesucht, die das Problem oder Teile des Problems gegenwärtig bereits lösen.²⁴ Auf diese Weise entwickelt sich die Institution zu einem Instrument, das fortlaufend Möglichkeiten der Problembewältigung aufspürt. Sie verschiebt dabei ihre Grenzen, entwickelt sich weiter und passt sich an neue Herausforderungen an, um dieser Aufgabe bestmöglich gerecht werden zu können. An die Stelle einer hierarchischen Ordnung tritt also ein „Suchnetzwerk“.

Tabelle 2: Beispiel für die Fragetechnik der *Five Whys*

<i>Frage</i>	<i>Antwort</i>
(1) Warum ist Maschine A defekt?	Es wurden keine präventiven Wartungsarbeiten durchgeführt.

²³ Siehe hierzu u.a. auch MacDuffie (1997, S. 494); Rafinejad (2007, S. 338).

²⁴ Dies geschieht sowohl innerhalb der *root-cause analysis*, die jeden Bereich der Firma als potenziell problemlösungsrelevant betrachtet, als auch bei kontinuierlichem Benchmarking, in dessen Zusammenhang bereits innerhalb anderer Fertigungsprozesse verwendete Teilprodukte oder Methoden zu möglichen Bestandteilen neuer Produktionsaktivitäten erklärt werden.

(2) Warum ist das Wartungspersonal nicht aktiv geworden?	Es ist fortwährend mit der Reparatur von Maschine B beschäftigt.
(3) Warum ist Maschine B ständig defekt?	Das von ihr hergestellte Bauteil klemmt stets fest.
(4) Warum kommt es zu dieser Blockierung?	Das Bauteil verformt sich durch große Hitzeeinwirkung.
(5) Warum überhitzt sich das Bauteil?	Es handelt sich um einen Konstruktionsfehler.

Quelle: Eigene Darstellung nach Sabel 2007, S. 327

Aus experimentalistischer Perspektive sollte sich die Funktionsweise industriepolitischer Institutionen in einkommensschwachen Staaten an den Charakteristika des *Toyota Produktionssystems* orientieren (Sabel 2007). Selbiges bildet dabei gewissermaßen den idealtypischen Rahmen, innerhalb dessen sich die strategische Zusammenarbeit mit dem Privatsektor zur Informationsgenerierung sowie das regelgeleitete Experimentieren zur Erfolgskontrolle von Produktionsaktivitäten und Förderinstrumenten vollziehen. So ergeben sich zwei konkrete Governance-Anforderungen dieser Theorie erfolgreicher PSE in Ländern niedrigen Einkommens.

3.4.2.1. Foren des öffentlich-privaten Dialogs

Ein zentrales Argument experimentalistischer Theorieansätze lautet: Erfolgreiche Industriepolitik hat mit der Nutzung von Informationen privater Akteure über die ihre Entwicklung behindernden Formen von Marktversagen und Möglichkeiten zur Überwindung dieser Hindernisse ebenso viel zu tun wie mit der Implementierung adäquater Politiken (Rodrik 2004, S. 3). Entsprechend werden bereits existierende Unternehmen als die beste Informationsquelle zur Entwicklung der erforderlichen öffentlichen Förderinstrumente betrachtet (Hausmann et al. 2008, S. 5).

Unabhängig von der exakten Form ihrer institutionellen Realisierung, die von gegebenen Strukturen abhängt und sich somit kontextbedingt unterscheiden könne, bestehe daher ein genereller Bedarf an Foren des öffentlich-privaten Austauschs (Rodrik 2004, S. 20). In Anlehnung an derartige Gremien im ostasiatischen Kontext werden jene auch unter dem Begriff der *deliberation councils* diskutiert (Hausmann et al. 2008, S. 6). Sie bilden das Setting, innerhalb dessen private Akteure gegenüber staatlichen Entscheidungsträgern ihr Interesse an bestimmten Formen öffentlicher Unterstützungsleistungen artikulieren. Nach Auffassung experimentalistischer Autoren sollten verschiedene sektorspezifische oder sektorübergreifende *deliberation councils* Informationen über Geschäftsideen und Investitionsvorhaben sammeln, falls notwendig die Koordination zwischen verschiedenen staatlichen Behörden ermöglichen sowie auf Änderungen in der Gesetzgebung und Regulierung drängen, sofern sich auf diese

Weise überflüssige bürokratische Hindernisse ausräumen lassen (Hausmann et al. 2008, S. 6; Rodrik 2004, S. 20).

Um Erfolge der eigenen Arbeitsweise zu generalisieren, aber auch um Fehler aufzudecken, deren Ursache festzustellen, aus ihnen zu lernen und sich so kontinuierlich weiterzuentwickeln, verfügen diese Institutionen idealerweise über einen internen Monitoring-Mechanismus. Hierzu wird beispielsweise die jährliche „diagnostische“ Qualitätsprüfung von einem Kernprojekt eines jeden *deliberation council* vorgeschlagen (Hausmann et al. 2008, S. 7-8): Dabei würde ein zwei- bis dreiköpfiges Review-Team mit breiter Expertise - etwa ein führender Unternehmer aus dem betreffenden Industriezweig, ein Mitarbeiter einer involvierten Entwicklungsorganisation und der Leiter eines anderen Austauschforums - den Stand dieses Projekts, in dem private Akteure durch zuvor mit ihnen gemeinsam entwickelte öffentliche Unterstützungsmaßnahmen gefördert werden, im Rahmen eines Ortstermins begutachten. Im Austausch mit den Beteiligten²⁵ könnte das Team so versuchen herauszufinden, ob der Entscheidungsprozess alle relevanten Akteure mit eingeschlossen hat und mögliche Alternativen des letztendlich umgesetzten Projekts diskutiert worden sind sowie ob die angestrebten Zielvorgaben erreicht wurden und, falls dies nicht der Fall war, warum es zu Problemen kam und wo diese lagen. Die Ergebnisse aller Review-Teams würden anschließend im Rahmen eines gemeinsamen Treffens diskutiert. Nun ließen sich aus den Erkenntnissen über auftretende Probleme und verallgemeinerbare Lösungen Rückschlüsse für die Modifizierung der Vorgehensweise innerhalb der *deliberation councils* ziehen. Die Qualität dieser institutionalisierten Zusammenarbeit könnte hierdurch verbessert und ihr Potenzial verdeutlicht werden.

Foren des öffentlich-privaten Austauschs nehmen innerhalb experimentalistischer Theorieansätze eine elementare Rolle ein. Denn die erfolgreiche Formulierung und Implementierung der für strukturelle Transformationsprozesse notwendigen Unterstützungsmaßnahmen, so die Argumentation, erfordert die Einbindung privater Akteure als Empfänger dieser Leistungen. Diese Form der strategischen Zusammenarbeit zur Informationsgenerierung kann daher als *Governance-Voraussetzung* der experimentalistischen Theorie erfolgreicher PSE in Ländern niedrigen Einkommens gelten.

Für die im selben Zusammenhang vorgeschlagenen internen Monitoring-Mechanismen gilt dies nicht in gleichem Maße. So werden jene zwar als wünschenswert zur Erfolgskontrolle der jeweiligen Projekte und zur institutionellen Weiterentwicklung der *deliberation councils* beschrieben. Als Qualitätsanforderung an die Art und Weise der Machtausübung sind sie jedoch von nachgeordneter Relevanz.

²⁵ Hierzu zählen Hausmann et al. (2008, S. 8) neben den jeweiligen Privatunternehmen und den Anbietern der öffentlichen Dienstleistungen auch Akteure, welche dazu imstande sind, deren Leistungen zu beurteilen: also beispielsweise ausgewählte Kunden und Zulieferer der Firmen oder die Teilnehmer öffentlicher Qualifizierungsmaßnahmen.

3.4.2.2. Strategische „Wetten“ öffentlicher Wagnisfonds

Aus experimentalistischer Perspektive kann die strategische Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Akteuren im Rahmen von Austauschforen dazu beitragen, die Entwicklungsmöglichkeiten existierender Unternehmen auszuweiten und sie zu „Sprüngen“ auf nahegelegene „Bäume“ - also zur Produktion neuer Güter, für die in vergleichsweise hohem Ausmaß auf bereits bestehende Produktionsfähigkeiten zurückgegriffen werden kann - befähigen. Ein erfolgreicher Prozess der volkswirtschaftlichen Strukturtransformation erfordere jedoch darüber hinaus, dass auch entfernte Bäume erreicht werden, wenn sich erst von ihnen aus weitergehende, profitable Produktionsmöglichkeiten erschließen lassen (Hausmann et al. 2008, S. 10): Derartige große Sprünge (*leaps*), etwa von Kaffee zu Textilien, von Textilien zu Elektronikprodukten oder von dort zur Biotechnologie, machten eine andere Form der Projektförderung notwendig. Anstatt sich ausschließlich auf bereits bestehende Unternehmen beziehen zu können, müsse diese berücksichtigen, dass die zur Aufnahme derart unbekannter Produktionsaktivitäten fähigen Akteure möglicherweise noch gar nicht existieren.

Industriepolitik auf der Makroebene bedarf nach Ansicht experimentalistischer Autoren eines hohen Maßes an Zentralisierung und Priorisierung (Hausmann et al. 2008, S. 10): Aufbauend auf Erkundungen an den Grenzen der gegenwärtigen Produktionsmöglichkeiten müssten neue, Erfolg versprechende Industrien ausgewählt sowie anschließend die zur Auslösung der gewünschten privatwirtschaftlichen Dynamiken erforderlichen Unterstützungsmaßnahmen eingeleitet und koordiniert werden. Derartige Förderaktivitäten besäßen den Charakter strategischer „Wetten“. Sie erforderten einen Governance-Mechanismus, der als Quelle von Ideen über potenziell profitable Produktionsaktivitäten und über Möglichkeiten zur Überwindung der Hindernisse, die deren Entwicklung blockieren, fungiert (Hausmann et al. 2008, S. 11).

Die Institutionalisierung dieses Mechanismus könnte sich, so der Vorschlag, am Modell eines Wagnisfonds (*venture fund*) orientieren (Hausmann et al. 2008, S. 10-11): Eine solche Institution scoutet kontinuierlich zukunftsfähige Geschäftsmodelle und verfügt über die technischen, finanziellen und personellen Kapazitäten, um Vorschläge für Produktionsprojekte zu evaluieren und die aussichtsreichen unter ihnen anschließend selbst in Gang zu setzen. Sie erkennt Fehlentwicklungen laufender Projekte unverzüglich und kann deren Korrektur veranlassen oder, falls dies unmöglich ist, die Förderung beenden. Geleitet wird sie dabei von dem Anliegen, profitable Firmen zu entwickeln, die der private Sektor ab einem bestimmten Reifegrad übernehmen möchte.²⁶

²⁶ Hausmann et al. (2008, S. 11) weisen darauf hin, dass die wenigen öffentlichen *venture funds*, welche in Ländern niedrigen Einkommens existieren, ihr Geschäftsverhalten stattdessen häufig an politischen Motiven ausrichten. Eine der wenigen Ausnahmen bildete in der Vergangenheit die *Fundación Chile*. Bei ihr handelt es sich um eine von der chilenischen Regierung gegründete gemeinnützige Körperschaft, auf deren „experimentelle“ Praxis der Wirtschaftsförderung sich unter anderem die ökonomische Erfolgsgeschichte der chilenischen Lachsproduktion maßgeblich zurückführen lässt (u.a. Sabel 2007, S. 330-332). In einkommensschwachen Staaten trügen jedoch bereits bestehende Entwicklungsbanken häufig das Potenzial in sich, zu Wagnisfonds weiterentwickelt zu werden. Anstatt sich vorwiegend auf die Gewährung

Politiken zur Erzeugung industrieller *leaps* sind nach experimentalistischer Auffassung mit besonders hohem Risiko verbunden und daher notwendigerweise sehr „experimentell“. Ein öffentlicher Wagnisfonds müsse seine Entscheidungen deshalb auf der Grundlage klar definierter Erfolgskriterien²⁷ treffen, also konsequentes Benchmarking betreiben (Hausmann et al. 2008, S. 11-12). Nichtsdestotrotz würden viele der unterstützten Produktionsprojekte scheitern. Dies sei jedoch kein Grund zur Besorgnis, sondern hänge schlichtweg damit zusammen, dass gesamtwirtschaftliche Self-Discovery-Prozesse und die mit ihnen verbundenen Investitionen auf der Grundlage *erwarteter* Renditen von neuen und weitgehend unbekanntem Produktionsaktivitäten stattfinden müssten (Rodrik 2004, S. 12). Vielmehr lasse sich das Ausbleiben scheiternder Projekte als Zeichen dafür interpretieren, dass die Industriepolitik einer Regierung zu zurückhaltend gewesen ist (Hausmann et al. 2008, S. 12; Rodrik 2004, S. 12).

„Experimentelle“ Formen der Projektförderung auf Makroebene sind aus experimentalistischer Perspektive für die erfolgreiche Bewältigung struktureller Transformationsprozesse unerlässlich. Erst durch sie ließen sich kapazitätserweiternde *leaps* auslösen, aus denen sich weitere, bessere und nachhaltigere Einkommensmöglichkeiten auf globalen Märkten ergäben. Strategische „Wetten“ in der beschriebenen Form können daher als zusätzliche Governance-Voraussetzung der experimentalistischen Theorie erfolgreicher PSE in Ländern niedrigen Einkommens betrachtet werden.

Dies gilt nicht in gleichem Maße für deren idealtypische Institutionalisierung im Rahmen eines Wagnisfonds, der den strikten Operationsroutinen des Toyota Produktionssystems unterworfen ist. Bei jenen handele es sich zwar, ähnlich wie im Zusammenhang der *deliberation councils*, um wirksame Mechanismen der Erfolgskontrolle und Effizienzsteigerung. Zu Voraussetzungen für die erfolgreiche Entwicklung des privaten Sektors werden diese Governance-Anforderungen jedoch nicht erhoben.

3.5. Zusammenfassung

Aus neoklassischen, neostrukturalistischen sowie experimentalistischen Theorieansätzen lassen sich substanzielle Erkenntnisse über die Governance-Voraussetzungen erfolgreicher PSE in Ländern niedrigen Einkommens ableiten. Abhängig von unterschiedlichen Annahmen, die den von ihnen postulierten Kausalmodellen privatwirtschaftlicher Wachstumsprozesse zugrunde liegen, unterscheiden sich die Theorien in diesem Zusammenhang jedoch vor allem entlang zweier Trennlinien [vgl. Tabelle 3].

langfristiger Kredite zu beschränken, könnten diese ihre technische Expertise, gründlichen Kenntnisse des privaten Sektors, finanziellen Ressourcen sowie ihre weitgehende Unabhängigkeit von politischen Ad-hoc-Entscheidungen dazu nutzen, strategische Wetten in dem hier beschriebenen Sinne durchzuführen (Hausmann et al. 2008, S. 11).

²⁷ Hierzu können unter anderem Produktivitätskennzahlen der jeweiligen Unternehmungen, Exportvolumina oder die Ergebnisse von Projektprüfungen durch Wirtschaftsberater und technische Sachverständige zählen (Hausmann et al. 2008, S. 11-12).

Tabelle 3: Governance-Voraussetzungen und die Rolle des Staates in Theorien erfolgreicher Privatsektorentwicklung

		Rolle des Staates	
		Passiv	Aktiv
Governance-Voraussetzungen	Statisch	Neoklassik	Neostrukturalismus
	Prozedural		Experimentalismus

Quelle: Eigene Darstellung

Die erste Linie verläuft zwischen der neoklassischen Theorie auf der einen, und neostrukturalistischen wie experimentalistischen Perspektiven auf der anderen Seite. Sie ergibt sich aus abweichenden Verständnissen von der Rolle des Staates bei der Auslösung und unterstützenden Flankierung der beabsichtigten Dynamiken: Neoklassische Autoren betonen die Gefahr von Staatsversagen, sofern dieser über ein Mindestmaß hinaus in den Marktmechanismus, dem sie eine koordinierende, ausgleichende und wohlfahrtsmaximierende Funktion zuschreiben, eingreife. Durch derartige Interventionen entstünden gesamtwirtschaftliche Kosten, welche die Entwicklung des privaten Sektors behinderten. Governance-Qualitäten, die diese Verzerrungen vermeiden und stattdessen die freie Entfaltung von Marktkräften gewährleisten, werden folglich zu Voraussetzungen erfolgreicher PSE in Ländern niedrigen Einkommens erhoben. Neoklassische Theorieansätze und das von ihnen verwendete Good-Governance-Konzept der Weltbank weisen dem Staat also eine *passive* Rolle zu und stellen vor allem auf die *Effizienz* politischer Entscheidungen ab [vgl. Kapitel 2.3].

Anders argumentieren sowohl neostrukturalistische als auch experimentalistische Theorieansätze. Beide konstatieren die Virulenz unterschiedlicher Formen von Marktversagen, welche Upgrading-Prozesse erschwerten, die strukturelle Transformation nationaler Exportgüterportfolios blockierten, auf diese Weise die effektive Einbindung der Volkswirtschaften in globale Austauschbeziehungen verhinderten und damit privatwirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten versperrten. Vor diesem Hintergrund fordern sie unisono eine *aktive* Rolle des Staates ein. Jener müsse private Akteure durch adäquate industriepolitische Maßnahmen dabei unterstützen, die bestehenden Hindernisse zu überwinden. Entsprechend fungieren innerhalb beider Theorien Governance-Qualitäten als Voraussetzungen erfolgreicher PSE in Ländern niedrigen Einkommens, die sich

hauptsächlich auf die *Effektivität* politischer Entscheidungen auswirken [vgl. Kapitel 2.3].

Eine zweite Trennlinie bezieht sich auf die angenommenen Governance-Voraussetzungen selbst und differenziert experimentalistische Ansätze von der neoklassischen wie auch von der neostrukturalistischen Theorie. In experimentalistischer Perspektive kann privatwirtschaftliches Wachstum nicht auf einem einzigen, eindeutig definierbaren Set sich gegenseitig unterstützender Institutionen beruhen. Es erfordert stattdessen *kontinuierliches soziales Lernen* (Sabel 2007). Denn zu den sich fortwährend wandelnden Wachstumsbeschränkungen des privaten Sektors, deren Identifizierung wie Auflösung von öffentlichen und privaten Akteuren gemeinsam erlernt werden müsse, gehörten auch Hemmnisse, die sich aus der gegenwärtigen Organisationsform der zu diesem Zweck geschaffenen Institutionen ergäben (Sabel 2007, S. 307-308). An die Stelle der Unantastbarkeit festgelegter institutioneller Arrangements setzen experimentalistische Autoren daher die Verfahrensqualitäten der permanenten Erfolgskontrolle, Selbstkorrektur und Adaption. Governance-Mechanismen, die innerhalb experimentalistischer Modelle als Voraussetzungen privatwirtschaftlicher Entwicklung in einkommensschwachen Staaten fungieren, besitzen dementsprechend einen *prozeduralen* Charakter. „Getting the policy *process* right“ (Rodrik 2004, S. 3) wird in dieser Perspektive zur Maxime industriepolitischer Reformbemühungen.

Im Gegensatz hierzu können die von neoklassischen wie auch von neostrukturalistischen Theorieansätzen definierten Governance-Voraussetzungen als *statisch* bezeichnet werden. So bildet das Good-Governance-Konzept der Weltbank eine festgelegte Kombination von Governance-Qualitäten ab, welche nach neoklassischer Auffassung in ihrem Zusammenwirken ein entwicklungsförderliches Marktumfeld schaffen. Dabei handelt es sich um eindeutig definierte Bestandsgrößen. Ein ähnlich präzises Setting von Governance-Merkmalen formulieren neostrukturalistische Autoren zwar nicht. Doch auch beim *commitment* der Regierung und ihrer Behörden zu einem Projekt der nationalen Strukturtransformation handelt es sich um eine Eigenschaft, die zu einem konkreten Betrachtungszeitpunkt stark oder weniger stark ausgeprägt sein kann.

Die drei betrachteten Theorieansätze enthalten fundierte Aussagen über Governance-Voraussetzungen erfolgreicher PSE in Ländern niedrigen Einkommens. Die Beziehung zwischen *prozeduralen* und *statischen* Governance-Qualitäten sowie deren wechselseitige Abhängigkeit explizieren sie jedoch kaum. So vernachlässigen experimentalistische Autoren weitestgehend die Basis, auf welcher die von ihnen entwickelten Verfahrensmerkmale ihre Positivwirkung erst effektiv entfalten können. In neoklassischen und neostrukturalistischen Ansätzen wiederum finden Mechanismen des kontinuierlichen Informationsaustauschs zwischen öffentlichen und privaten Akteuren sowie der „experimentellen“ Projektförderung nur unzureichende Berücksichtigung. Jene werden jedoch vor dem Hintergrund des kontextuellen Charakters industriepolitischer Entscheidungen sowie eines weiter zunehmenden Wettbewerbsdrucks auf volatilen und sich immer schneller wandelnden globalen Märkten des 21. Jahr-

hunderts unerlässlich für die entwicklungsförderliche Einbindung einkommensschwacher Volkswirtschaften in weltwirtschaftliche Austauschbeziehungen.

Das vorliegende Papier versucht, diese Defizite zu überwinden. Dazu werden im nun folgenden Kapitel zentrale Argumente der drei Ansätze einer kritischen Reflexion unterzogen. Ihre Qualität wird begründet bewertet. Die auf Basis dieser Bewertung ausgewählten Governance-Qualitäten werden daraufhin miteinander in Bezug gesetzt und zu einem neuen Modell von Governance-Voraussetzungen erfolgreicher PSE in Ländern niedrigen Einkommens zusammengeführt. Eine Gegenüberstellung zweier Länderbeispiele ermöglicht schließlich die empirische Illustration der Qualität dieses Modells.

4. Neue Governance-Voraussetzungen für erfolgreiche Privatsektorentwicklung in Ländern niedrigen Einkommens

4.1. „Good is not enough“: Auswahl der relevanten Governance-Qualitäten

Die neoklassische Theorie erfolgreicher PSE in einkommensschwachen Staaten nimmt an, dass der Allokationsmechanismus des Marktes im Allgemeinen ausreichend gut funktioniert, um privatwirtschaftliche Dynamiken aus sich selbst heraus erzeugen zu können. Sie vernachlässigt dabei die Allgegenwart und Bedeutsamkeit unterschiedlicher, wichtige Entwicklungsschritte des privaten Sektors blockierender Formen von Marktversagen in den betreffenden Ländern (u.a. Altenburg 2011b, S. 13-14; Hausmann et al. 2008, S. 2; UNIDO/GTZ 2008, S. 8-9). Auch wenn staatliche Interventionen zweifelsfrei mit dem Risiko belastet sind, Günstlingswirtschaft, Korruption und Missmanagement Vorschub zu leisten sowie Fehlanreize zu setzen und dadurch gesamtwirtschaftliche Kosten zu erzeugen, wird proaktive Industriepolitik vor diesem Hintergrund zu einem zwingenden Gebot.

Aus der aktiven Rolle, die öffentliche Akteure zur Überwindung virulenten Marktversagens einnehmen müssen, erwachsen Anforderungen an die Art und Weise der Machtausübung beim Management von Entwicklungsressourcen, die jenseits von Good Governance liegen. Governance-Mechanismen müssen vor allem dazu beitragen die *Effektivität* politischer Entscheidungen zu erhöhen. Denn ein einziges erfolgreiches Produktionsprojekt kann durch seine Profitabilität sowie die *linkages and spillovers*, welche es erzeugt, die Kosten vieler ineffizienter und infolgedessen scheiternder Aktivitäten aufwiegen (Altenburg 2011b, S. 9-10).²⁸

²⁸ So konnte beispielsweise der ökonomische Erfolg der chilenischen Lachsproduktion, welche seit Ende der 1970er Jahre von der *Fundación Chile* aktiv entwickelt und unterstützt worden war, viele der darauffolgenden Fehlinvestitionen dieser 1976 von der chilenischen Regierung ins Leben gerufenen Förderagentur ausgleichen (u.a. Hausmann et al. 2008, S. 11; Rodrik 2004, S. 12).

Zwar können derartige Erfolge grundsätzlich auch unter Abwesenheit aktiver und selektiver Industriepolitik auftreten.²⁹ In den meisten Fällen wird die Aufnahme zukunftsweisender Produktionsaktivitäten jedoch durch schwerwiegendes Marktversagen sowie die Unfähigkeit von öffentlichen wie privaten Akteuren, dieses zu überwinden, verhindert. Die Aufgabe des Staates, solche Blockaden effektiv aufzulösen, adressiert das Konzept der Weltbank nicht. Zur Ingangsetzung erfolgreicher PSE in Ländern niedrigen Einkommens ist die Existenz von Good Governance daher unzureichend, oder anders ausgedrückt: *Good is not enough*. Jener Kombination von Governance-Qualitäten wird daher im Rahmen des vorliegenden Papiers nicht der Rang einer Governance-Voraussetzung zugeschrieben.

Ein empirisches Argument für diese Einschätzung liefert Altenburg (2011a, 2011b). In einer vergleichenden Betrachtung der Ergebnisse von sieben Fallstudien, die den Charakter und Erfolg von Industriepolitiken in einkommensschwachen Staaten analysieren, hebt er die Performanz zweier Länder besonders hervor (2011a, S. 13-18): Tunesien weist in den vergangenen 15 Jahren ein vergleichsweise robustes Wirtschaftswachstum auf und konnte den Anteil industrieller Erzeugnisse am Bruttoinlandsprodukt seit 1980 verdreifachen. Die tunesische Volkswirtschaft ist heute die mit Abstand wettbewerbsfähigste des Maghreb. Auch in Äthiopien, das zu den ärmsten Ländern der Welt zählt, haben sich in den letzten Jahren hohe und nachhaltige wirtschaftliche Wachstumsraten eingestellt. Das Land konnte die Produktivität größerer Unternehmen steigern und damit seine Chancen auf künftige Fortschritte im Bereich industrieller Entwicklung erhöhen.

Beide Staaten erreichten diese überdurchschnittlichen Erfolge, obwohl sie die dafür nach Auffassung neoklassischer Theorieansätze erforderlichen Governance-Voraussetzungen kaum erfüllen. Sowohl Tunesien als auch Äthiopien schneiden in einem Vergleich nahezu aller WGI sowie vergleichbarer Indikatoren von Good Governance schlechter ab als das ebenfalls analysierte Namibia (Altenburg 2011b, S. 77-82; World Bank 2012d).³⁰ Die namibische Volkswirtschaft vollzog jedoch ihrerseits keine erkennbare Weiterentwicklung in Bereichen der Industrialisierung, des *upgrading* von Unternehmen oder der Diversifizierung einheimischer Produktionsaktivitäten (Altenburg 2011a, S. 13).

Trotz einer - nach Verständnis der Weltbank - vergleichsweise schwachen Governance-Performanz waren Tunesien und Äthiopien besser als andere Länder dazu in der Lage, privatwirtschaftliche Dynamiken auszulösen und un-

²⁹ Pack und Saggi (2006, S. 286-289) erläutern dies am Beispiel der indischen Softwareindustrie: Hier gingen die zentralen Impulse, welche (unter einer Reihe günstiger, jedoch sehr spezifischer Rahmenbedingungen) zur Herausbildung dieses neuen, dynamischen und hoch profitablen Wirtschaftssektors führten, von privaten Akteuren aus. Regierungsstellen trugen zwar durch Investitionen in spezifische Bildungsangebote an technischen Fachschulen und Universitäten dazu bei, dass zur Aufnahme der Produktionsaktivitäten eine große Anzahl exzellent ausgebildeter Programmierer zur Verfügung stand. Der Industriezweig selbst entwickelte sich jedoch eigenständig, war schnell wettbewerbsfähig und benötigte zu keinem Zeitpunkt Schutz- oder präferenzielle Unterstützungsmaßnahmen vonseiten des Staates.

³⁰ Altenburg betrachtet a.a.O. neben zwei der sechs WGI u.a. auch den *Corruption Perception Index* zum Vergleich von Korruptionsniveaus oder Daten zur Rechtsstaatlichkeit aus dem Zusammenhang des *Bertelsmann Transformation Index*. Sämtliche Vergleichswerte beziehen sich auf das Jahr 2008.

terstützend zu flankieren. Altenburg (2011a, S. 13-18; 2011b, S. 70) führt dies darauf zurück, dass die Regierungen beider Staaten den Willen dazu besaßen, nationale Agenden der industriellen Strukturtransformation zu formulieren, sowie die Fähigkeiten, diese einigermaßen wirksam umzusetzen: Während Äthiopien zielgerichtet in die Ausbildung von Fachkräften sowie die Qualitätssicherung seiner Exportprodukte investierte und ein Programm zur Erhöhung der Produktivität großer und mittelgroßer Betriebe auflegte, verfolgte Tunesien eine definierte Strategie zur Einbindung seiner verarbeitenden Industrie in die Wertschöpfungsketten europäischer Unternehmen, etwa durch die massive Subventionierung von auf *upgrading* ausgerichteten Investitionen einheimischer Firmen.

Ohne das *commitment* der politischen Führung und ihrer Behörden zur Verfolgung einer gesamtwirtschaftlichen Transformationsstrategie kann ein Staat die aktive Rolle, welche er zur Überwindung der verschiedenen Formen von Marktversagen einnehmen muss, nicht ausfüllen. Es bildet gewissermaßen die intentionale Grundlage für die Effektivität industriepolitischer Maßnahmen. Letztere hängt zudem davon ab, inwiefern eine Regierung und ihre Agenturen dazu fähig sind, die betreffenden Instrumente wirksam zu implementieren. Da derartige *bureaucratic capabilities* jedoch durch Investitionen in Ausbildungsprogramme oder eine verbesserte Personalrekrutierung erhöht werden können und sich darüber hinaus im Zeitverlauf Learning-by-Doing-Effekte einstellen, werden sie im Rahmen dieses Papiers analog zur neostrukturalistischen Theorie lediglich als wichtige Governance-Anforderung interpretiert [vgl. Kapitel 3.3.2.1]. Die Selbstverpflichtung öffentlicher Akteure zu einem definierten Projekt der nationalen Strukturtransformation hingegen lässt sich begründeterweise als elementare *Governance-Voraussetzung* erfolgreicher PSE in Ländern niedrigen Einkommens auffassen.

Die Auswahl zu fördernder Produktionsaktivitäten sowie der spezifischen öffentlichen Maßnahmen zu ihrer Unterstützung ist allerdings in hohem Maße kontextbedingt und muss in einer Situation umfassenden Informationsmangels stattfinden. Zwar kann ein Land durchaus - wie innerhalb neostrukturalistischer Theorieansätze angenommen - die ungefähre Richtung seines Strukturwandels antizipieren, indem es sich an den Produktionsportfolios von Volkswirtschaften mit vergleichbaren Rahmenbedingungen und Faktorausstattungen, deren industrielle Entwicklung jedoch bereits etwas weiter vorangeschritten ist, orientiert [vgl. Kapitel 3.3.2.1]. Doch die Selektion konkreter, zukünftig erfolgreicher Exportprodukte aus der Vielzahl potenzieller Produktionsmöglichkeiten sowie die Identifizierung, Lokalisierung und Behebung der jeweiligen entwicklungshinderlichen Formen von Marktversagen sind hoch komplex und erfordern gesamtwirtschaftliche Self-Discovery-Prozesse.

Hieraus entstehen Anforderungen an die Art und Weise der Machtausübung beim Management von Entwicklungsressourcen, die über das *statische* Element der Selbstverpflichtung öffentlicher Akteure zu einem nationalen Projekt der strukturellen Transformation hinausreichen. *Prozedurale* Qualitäten, wie die kontinuierliche und strategische Zusammenarbeit von Staat und Privatwirtschaft

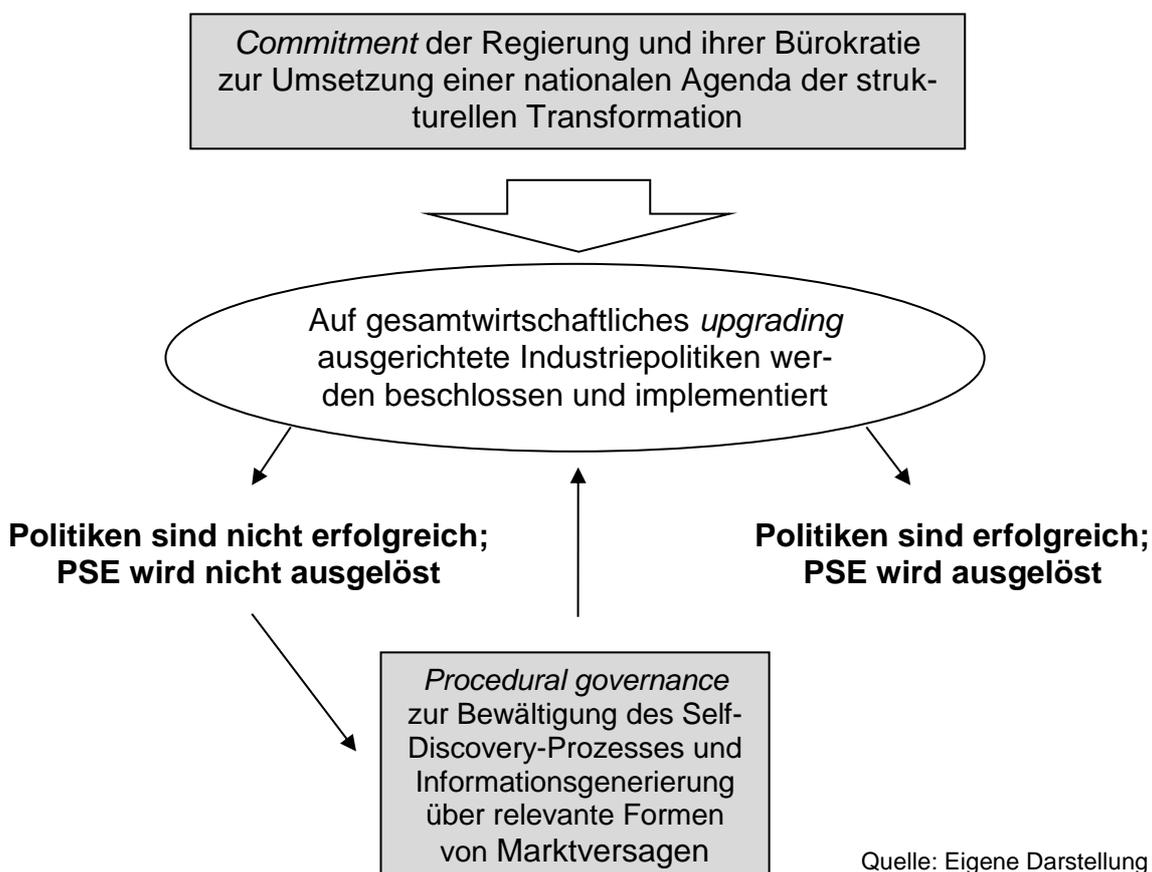
sowie die Institutionalisierung von Suchprozessen nach zukunftsweisenden und kapazitätserweiternden Produktionsaktivitäten, werden unverzichtbar, um den Erfolg aktiver Industriepolitik nicht über das unvermeidliche Maß hinaus von Zufällen abhängig zu machen.

Foren des öffentlich-privaten Austauschs sowie „experimentelle“ Projektförderung in Form strategischer „Wetten“ fasst das vorliegende Papier für seine Zwecke unter dem Begriff *procedural governance* zusammen und bewertet sie der Argumentation experimentalistischer Autoren folgend als zusätzliche Governance-Voraussetzungen erfolgreicher PSE in Ländern niedrigen Einkommens [vgl. Kapitel 3.4.2].

4.2. Theoretisches Modell

Die Auslösung privatwirtschaftlicher Dynamiken stellt hohe Anforderungen an die Art und Weise der Machtausübung beim Zustandekommen industriepolitischer Entscheidungen. Diese beziehen sich sowohl auf die Motivation von Entscheidungsträgern sowie öffentlichen Akteuren, die mit der Umsetzung der Entscheidungen beauftragt sind, als auch auf die Verfahren, in denen Industriepolitiken entwickelt und beschlossen werden. Entsprechend setzt die erfolgreiche Entwicklung des privaten Sektors in einkommensschwachen Staaten sowohl *statische* als auch *prozedurale* Governance-Qualitäten voraus.

Abbildung 1: Modell von Governance-Voraussetzungen erfolgreicher Privatsektorentwicklung in Ländern niedrigen Einkommens



Dieses Papier stellt ein Modell von Governance-Voraussetzungen dynamischer PSE in Ländern niedrigen Einkommens vor, das beide Dimensionen miteinander verbindet [vgl. Abbildung 1]. Das Modell zeigt die unterschiedlichen Stellenwerte der Voraussetzungen auf und verdeutlicht ihre Beziehung zueinander. Im Ergebnis bildet es ein Governance-Gefüge ab, in dem *prozedurale* Mechanismen auf der Basis einer *statischen* Qualität den Erfolg öffentlicher Maßnahmen zur Privatsektorförderung auch dann ermöglichen, wenn sich dieser durch die spezifische Konstellation aus Kontextbedingungen eines Landes, industriepolitischem Kalkül seiner Regierung und günstigen weltwirtschaftlichen Entwicklungen nicht ohne Weiteres ergibt.

Die Funktionen der einzelnen Governance-Voraussetzungen innerhalb des Modells sowie ihre jeweiligen Positiveffekte werden im Folgenden näher erläutert.

4.2.1. Notwendige Voraussetzung: Commitment

Bei der Selbstverpflichtung einer Regierung und ihrer Agenturen zur Umsetzung eines nationalen Projekts der industriellen Strukturtransformation handelt es sich um die zentrale Governance-Voraussetzung erfolgreicher PSE in Ländern niedrigen Einkommens. Fehlt innerhalb der politischen Führung der Wille, eine Strategie des gesamtwirtschaftlichen *upgrading* zu verfolgen, kann der Staat seine Aufgabe der proaktiven Behebung von Marktversagen nicht erfüllen. Gleiches gilt für den Fall, dass die Regierung zwar eine zukunftsgerichtete Vision industrieller Entwicklung verfolgt, diese aber nicht auf den übrigen Teil des Staatsapparats übertragen kann [vgl. Kapitel 3.3.2.2]. Denn zur erfolgreichen Ausführung der erforderlichen Politiken ist sie auf die weitgehende Loyalität ihrer Bürokratie angewiesen.

Diese „Entwicklungsmotivation“ öffentlicher Akteure ist vor dem Hintergrund ihrer vielfältigen potenziellen Handlungsmotive keine Selbstverständlichkeit (Altenburg 2011b, S. 17). Innerhalb des vorgestellten Modells nimmt das *commitment* der Regierung und ihrer Bürokratie daher den Stellenwert einer *notwendigen* Governance-Voraussetzung ein. Ist sie nicht gegeben und stehen die betreffenden Akteure industriellem *upgrading* ablehnend gegenüber, so kann sich der private Sektor nicht dynamisch, langfristig und nachhaltig entwickeln.³¹

Im Modell dient diese Voraussetzung dazu, dass Industriepolitiken formuliert und implementiert werden, die auf eine inkrementelle Transformation des nationalen Exportgüterportfolios abzielen [vgl. Abbildung 1]. Bei alleiniger Existenz des staatlichen *commitment* ist deren Erfolg jedoch in hohem Grade ungewiss und hängt weit mehr als unvermeidlich von Kontextkonstellationen und Zufällen ab. Denn die politischen Maßnahmen sind nur dann effektiv und lösen nachhal-

³¹ Im Allgemeinen liegt dies im Umfang und in der Verbreitung entwicklungshemmenden Marktversagens begründet. Doch selbst in Ausnahmefällen, in denen privatwirtschaftliche Dynamiken aufgrund spezifischer Konstellationen auch ohne den Einsatz proaktiver Politiken entstehen, können diese nicht nachhaltig und von langer Dauer sein, sofern staatliche Akteure den industriellen Transformationsprozess ihrer Volkswirtschaft ablehnen. So wäre die weitgehend privatwirtschaftlich initiierte Positiventwicklung der indischen Softwareindustrie (Pack/Saggi 2006, S. 286-289) unmöglich gewesen, hätten öffentliche Akteure gleichzeitig ein Entwicklungsmodell verfolgt, welches einem derartigen Strukturwandel entgegensteht.

tige PSE aus, wenn das industriepolitische Kalkül der Regierung zur Auswahl von zukunftsweisenden und langfristig wettbewerbsfähigen Produktionsaktivitäten führt, ohne dass dieser Selektion ein differenzierter gesamtwirtschaftlicher Self-Discovery-Prozess vorangegangen wäre.

Eine solche Situation bedarf allerdings des Zusammenfallens vieler günstiger Entwicklungen und Kontextbedingungen: Zum einen müssen sich die Vermutungen der Regierung über künftige komparative Vorteile und die nächsten Schritte auf dem vermeintlichen Entwicklungspfad der eigenen Volkswirtschaft als richtig erweisen. Dies hängt davon ab, ob die inländischen Produktionsvoraussetzungen und -fähigkeiten korrekt eingeschätzt sowie die Kostenstrukturen und Potenziale der neuen Aktivitäten hinreichend genau antizipiert werden und ob erwartete weltwirtschaftliche Entwicklungen eintreten. Zum anderen müssen auf überwiegend staatlicher Informationsbasis die jeweilig relevanten Entwicklungshindernisse identifiziert und lokalisiert werden, um öffentliche Unterstützungsleistungen anschließend auf deren Überwindung ausrichten zu können. Derartige Positivkonstellationen sind nicht ausgeschlossen, bleiben wegen der hohen Erfolgsanforderungen dynamischer PSE in Ländern niedrigen Einkommens jedoch die Ausnahme.

Die von der Regierung beschlossenen Politiken können also wirksam oder unwirksam sein [vgl. Abbildung 1], wobei ausbleibende PSE der wahrscheinlichere Fall ist. Um industriepolitischen Erfolg dennoch zu ermöglichen, bedarf es der Erfüllung einer weiteren Governance-Voraussetzung.

4.2.2. Hinreichende Voraussetzung: Procedural Governance

Procedural governance - also die Existenz öffentlich-privater Austauschforen sowie die Praxis „experimenteller“ Projektförderung in Form strategischer „Wetten“ - ist dazu in der Lage, die Erfolgswahrscheinlichkeit proaktiver Industriepolitik erheblich zu erhöhen. Durch sie wird das Verfahren, in dem Entscheidungen über förderungswürdige Produktionsaktivitäten und adäquate Unterstützungsinstrumente getroffen werden, an die Komplexität privatwirtschaftlicher Entwicklungsprozesse in Ländern niedrigen Einkommens angepasst [vgl. Kapitel 3.4]. Die Einbeziehung von Informationen privater Akteure über entwicklungs hinderliches Marktversagen, aber auch über deren Produktionsfähigkeiten und -möglichkeiten, sowie die institutionalisierte, auf einem differenzierten Scouting von Geschäftsideen basierende und bewusst spekulative Initiierung zukunftsweisender Exportgutproduktionen setzt einen tief greifenden ökonomischen Self-Discovery-Prozess in Gang. Dieser bildet die Grundlage für eine effektivere Einbindung der betreffenden Volkswirtschaft in die globale Ökonomie des 21. Jahrhunderts.

Durch eine strategische Zusammenarbeit zwischen Staat und Privatsektor lässt sich so die Wirksamkeit industriepolitischer Maßnahmen steigern. Dies ermöglicht die Auslösung privatwirtschaftlicher Dynamiken auch dann, wenn die Absicht öffentlicher Akteure zu gesamtwirtschaftlichem *upgrading* dafür allein nicht ausreicht. Aus diesem Grund wird das *commitment* von Regierung und Büro-

kratie innerhalb des vorgestellten Modells durch *procedural governance* ergänzt und Letzterer der Stellenwert einer *hinreichenden* Governance-Voraussetzung zugeschrieben [vgl. Abbildung 1].

Die Existenz der beschriebenen Mechanismen sorgt also dafür, dass im Falle nicht erfolgreicher Industriepolitiken die Qualität und Adäquatheit der beschlossenen Maßnahmen verbessert werden. Im schematischen Modell kommt es zu einem Rückkopplungsprozess, aus dem sich erneut eine Erfolgs- sowie eine Misserfolgsoption ergeben [vgl. Abbildung 1]. Zum einen ist nach der vorgenommenen Modifizierung nun jedoch die Erfolgswahrscheinlichkeit der jeweiligen Politiken höher. Zum anderen werden bei abermalig ausbleibenden Erfolgen kontinuierlich weitere Verbesserungsvorgänge durchgeführt.

Procedural governance löst also einen iterativen Optimierungsprozess aus, der auf der Basis des *commitment* öffentlicher Akteure erfolgreiche PSE in Ländern niedrigen Einkommens ermöglicht. Im nun anschließenden Kapitel wird durch eine Kontrastierung zweier Länderbeispiele die Qualität dieses Modells gegenüber der innerhalb neoklassischer Theorieansätze verbreiteten Vorstellung von Good Governance als Voraussetzung privatwirtschaftlicher Entwicklung empirisch veranschaulicht.

4.3. Empirische Illustration

Die Gegenüberstellung zweier exemplarischer Länderfälle verfolgt das Ziel, den unterschiedlichen Einfluss der diskutierten Governance-Qualitäten auf die Entwicklung nationaler Privatsektoren zu skizzieren. Dazu werden Staaten mit weitgehend vergleichbaren Ausgangsbedingungen ausgewählt, die sich hinsichtlich ihrer Governance-Settings jedoch stark unterscheiden: Sri Lanka weist eine im Verhältnis zu anderen Ländern niedrigen Einkommens überdurchschnittlich gute Performanz in Kategorien von Good Governance auf. Dieselben Qualitäten sind in Vietnam nur schwach ausgeprägt. Im Gegenzug verfügt dieses Land jedoch über eine vergleichsweise lange Tradition eines institutionalisierten staatlich-privaten Dialogs, verfolgt eine strategisch ausgerichtete Industriepolitik und kann Erfolgsfälle von kapazitätserweiternden Produktionsprojekten vorweisen, die aus öffentlicher Initiative entstanden.

Durch die Interpretation einschlägiger Indikatoren und die Nachskizzierung innerstaatlicher Prozesse sollen empirische Indizien für die Substanz des vorgestellten Modells und dessen Überlegenheit gegenüber dem Weltbank-Konzept bei der Beantwortung der diesem Papier zugrunde liegenden Forschungsfrage zusammengestellt werden.

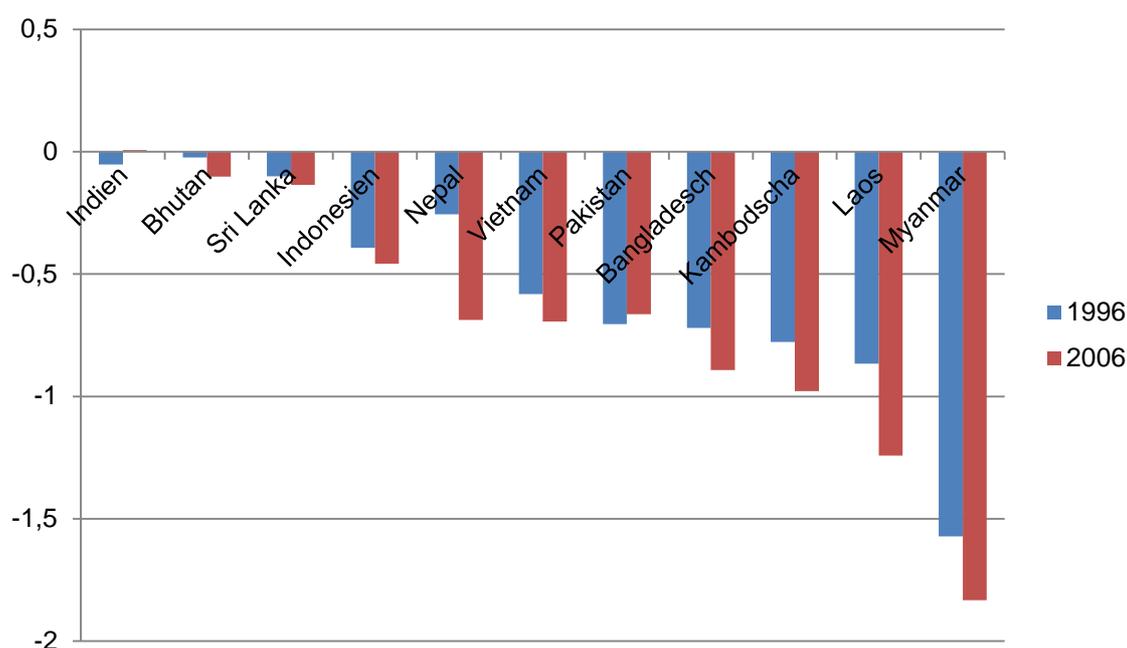
4.3.1. Begründung der Länderauswahl und des Beobachtungszeitraums

Aus forschungspraktischen Gründen beschränkt sich die nun folgende empirische Betrachtung auf die Regionen Süd- und Südostasien. Jene zeichnen sich durch eine hohe Ausdifferenzierung der unterschiedlichen in den voranstehen-

den Kapiteln behandelten Governance-Qualitäten aus. So finden sich dort beispielsweise Staaten mit ungewöhnlich und anhaltend hohem Korruptionsniveau, wie Bangladesch, Pakistan oder Kambodscha, gleichzeitig aber auch historische Positivbeispiele leistungsfähiger und entwicklungsorientierter Staatsbürokratien, wie in Taiwan oder Südkorea.³²

Abbildung 2: „Bad Governance“ in Ländern niedrigen Einkommens Süd- und Südostasiens³³ (1996 und 2006)

Aggregiertes Governance-Niveau (-2,5 bis +2,5) von fünf *Worldwide Governance Indicators* (Voice and Accountability; Government Effectiveness; Regulatory Quality; Rule of Law; Control of Corruption)



Quelle: Eigene Berechnung³⁴ nach World Bank 2012d

In Kategorien von Good Governance weist die Mehrzahl der Länder niedrigen Einkommens in Süd- und Südostasien eine schwache Performanz auf. Abbildung 2 zeigt die aggregierten Werte von fünf der sechs WGI.³⁵ Der Beginn des Beobachtungszeitraums der hier vorgenommenen empirischen Illustration orientiert sich an der Datenverfügbarkeit dieser Weltbank-Indikatoren, welche für das Jahr 1996 erstmalig zur Verfügung stehen (World Bank 2012d). Die Perio-

³² Zum Phänomen beider letztgenannter Staaten siehe u.a. Evans (1995, S. 51-60). Der US-amerikanische Soziologe beschreibt in seinem viel diskutierten Konzept der *embedded autonomy* das Erfolgsmodell einer kompetenten, unabhängigen und handlungsfähigen Bürokratie, die gleichzeitig tief in die sie umgebende soziale Struktur eingebunden ist (Evans 1989, S. 571-574): In diesem Rahmen führt er das *commitment* und die *bureaucratic capabilities* der industriepolitisch erfolgreichen Staatsbürokratien in Japan, Taiwan und Südkorea auch auf soziale und kulturelle Charakteristika zurück, wie gemeinsame Bildungswege öffentlicher Führungskräfte, deren persönliche und informelle Beziehungen zu privaten Eliten oder ein geteiltes Arbeitsethos.

³³ Osttimor erlangt erst 2002 seine volle Unabhängigkeit als souveräner Staat und wird in der hier vorgenommenen empirischen Betrachtung daher nicht berücksichtigt.

³⁴ Siehe hierzu Anhang 1.

³⁵ Zwar glauben u.a. Kaufmann et al. (1999, S. 12-17) zeigen zu können, dass auch die Governance-Kategorie *Political Instability and Violence* das wirtschaftliche Entwicklungsniveau eines Staates signifikant beeinflusst. Um Governance als Art und Weise der Machtausübung jedoch möglichst deutlich von ethnischen und/oder politischen Konflikten abzugrenzen, konzentriert sich die hier vorgenommene Betrachtung auf die übrigen fünf Governance-Cluster [vgl. Tabelle 1].

de endet 2006, damit im Rahmen einer Gegenüberstellung beider Länderbeispiele innerstaatliche Prozesse und mittelfristige wirtschaftliche Entwicklungen skizziert werden können, es jedoch nicht gleichzeitig zu fundamentalen Veränderungen der die Länderfälle charakterisierenden Governance-Settings und -Qualitäten kommt.

Es fällt auf, dass sich neben dem Königreich Bhutan, mit unter 800.000 Einwohnern, und Indien als zweitbevölkerungsreichstem Land der Erde auch Sri Lanka deutlich und positiv von den Vergleichsländern abhebt. Nach neoklassischer Auffassung bieten dort also Rechts-, Eigentums- und Erwartungssicherheit sowie ein vergleichsweise effizienter Staatsapparat bessere Voraussetzungen für die erfolgreiche Entwicklung des nationalen Privatsektors als etwa in Nepal, Kambodscha oder Laos. Derartige Qualitäten in den Kategorien des Weltbank-Konzepts stellen eine substantielle Besonderheit dar. Deshalb wird Sri Lanka als exemplarisches Länderbeispiel für das theoretische Argument von Good Governance als Voraussetzung erfolgreicher PSE in Ländern niedrigen Einkommens ausgewählt.

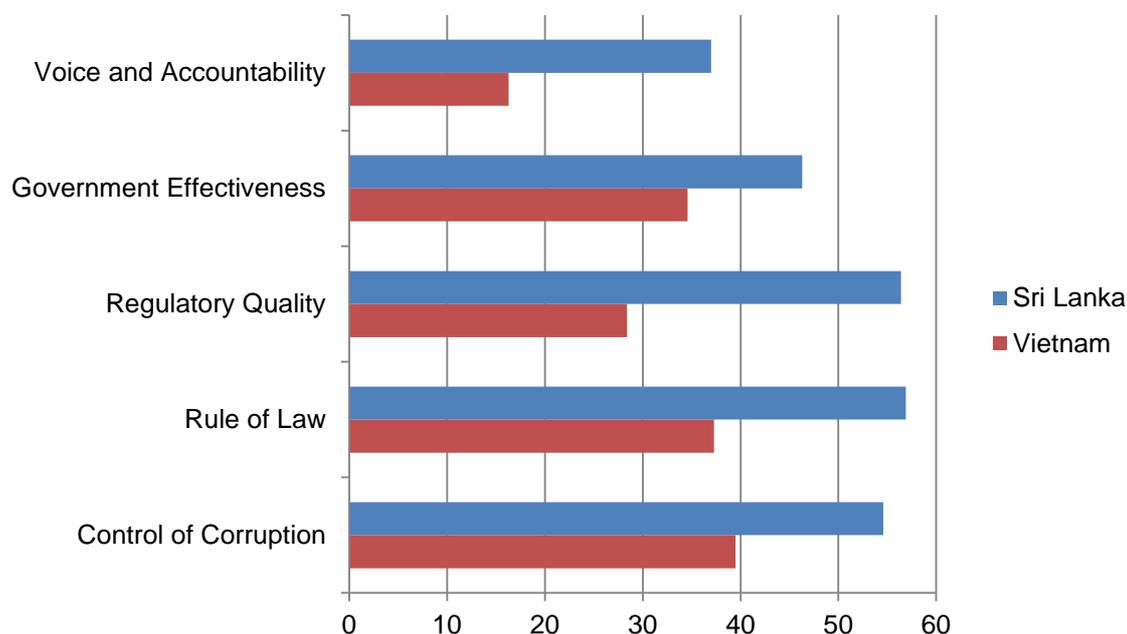
Gegenübergestellt wird dem Inselstaat Vietnam. Um ein Mindestmaß an Vergleichbarkeit zu gewährleisten, orientiert sich diese Wahl aus der Gruppe der verbleibenden zehn einkommensschwachen Länder Süd- und Südostasiens zwar an der Logik des *Most Similar Systems Design*³⁶. Beide Staaten weisen im Ausgangsjahr 1996 ein Bruttonationaleinkommen pro Kopf zwischen 250 und 750 US-\$³⁷ sowie eine Gesamtbevölkerungszahl zwischen 15 und 75 Millionen auf (World Bank 2012c). Außerdem nimmt die Textil- und Bekleidungsindustrie in der Exportgutproduktion beider Länder eine wichtige Rolle ein (Knutsen 2004). Ausgewählt wird Vietnam allerdings nicht zuletzt aufgrund seines Governance-Settings, welches sich sowohl hinsichtlich der Kombination unterschiedlicher Merkmale als auch in Bezug auf deren Qualität stark von dem Sri Lankas unterscheidet und welches seinerseits als Exempel für eine (gegenläufige) theoretische Argumentation betrachtet werden kann.

³⁶ Zu dieser Methode der Fallauswahl siehe u.a. Blatter et al. (2007, S. 141).

³⁷ Kalkuliert nach der „Atlas-Methode“ der Weltbank (World Bank 2012b).

Abbildung 3: „Good Governance“ in Sri Lanka, „Bad Governance“ in Vietnam?

Perzentilrang (0 bis 100) im globalen Vergleich von fünf *Worldwide Governance Indicators* (1996)



Quelle: Eigene Darstellung nach World Bank 2012d

Abbildung 3 zeigt für jeden Einzelnen der fünf WGI die Perzentilränge beider Länder im globalen Vergleich. Es ergibt sich ein einheitliches Bild: Im Ausgangsjahr der Beobachtung liegt Vietnam in allen betrachteten Qualitätskategorien von Good Governance weit hinter Sri Lanka zurück. In dem Küstenstaat bestehen aus neoklassischer Perspektive also deutlich ungünstigere Voraussetzungen für die erfolgreiche Entwicklung des privaten Sektors.³⁸

Gleichzeitig praktiziert das Land auf nationaler Ebene jedoch bereits seit 1998 einen institutionalisierten öffentlich-privaten Dialog im Rahmen eines von der *International Financial Corporation* der Weltbank angeregten, mit initiierten und intensiv begleiteten Forums (Bertelsmeier 2006).³⁹ In Sri Lanka existiert eine solche oder ähnliche Institution in den Jahren von 1996 bis 2006 nicht.⁴⁰ Lediglich auf Lokal- und Distriktebene - und auch dort erst seit 2006 - finden in Arbeitsgruppen organisierte Formen des öffentlich-privaten Informationsaustauschs statt (The Asia Foundation 2011).

³⁸ Dieser Qualitätsunterschied in Kategorien von Good Governance verringert sich stark, wenn auch die Dimension *Political Instability and Violence* miteinbezogen wird (World Bank 2012d). Grund hierfür ist die Zuspitzung des ethnischen Konflikts zwischen dem singhalesischen und dem tamilischen Bevölkerungsteil Sri Lankas und dessen zunehmend gewaltsame Austragung seit Beginn der 1980er Jahre. Durch die Exklusion dieser Kategorie versucht das vorliegende Papier jedoch, die Qualität des staatlichen Institutionengefüges analytisch möglichst deutlich von derartigen exogenen Einflüssen zu isolieren. Nichtsdestotrotz müssen jene Einflüsse bei der Interpretation der Ergebnisse mitberücksichtigt werden.

³⁹ Zum Vergleich: Ähnliche Formen des institutionalisierten Austauschs zwischen öffentlichen und privaten Akteuren auf gesamtstaatlicher Ebene existieren in Kambodscha seit 1999, in Laos seit 2005 und in Bangladesch seit 2007 (DFID et al. 2012).

⁴⁰ Erst 2008 führen die Bemühungen der *Federation of Chambers of Commerce and Industry of Sri Lanka* um die Schaffung eines öffentlich-privaten Dialogs auf nationaler Ebene zu einem Treffen, bei dem sich unter dem Vorsitz des sri-lankischen Präsidenten Rajapaksa Unternehmensvertreter und ranghohe Offizielle über Probleme, Anliegen und Perspektiven des nationalen Privatsektors austauschen (Perera 2008).

Zudem orientiert sich die Industriepolitik der vietnamesischen Regierung an einer mittel- bis langfristigen Vision der industriellen Modernisierung (Ohno 2009, S. 72-73). Auch wenn diese Strategie nur wenig konkretisiert, nicht in eine kohärente industriepolitische Agenda übersetzt und daher nicht immer effektiv implementiert wird, definiert die Regierung innerhalb ihrer Fünf-Jahres-Pläne detaillierte Politikziele sowie die dazugehörigen Erfolgsindikatoren und führt auf dieser Basis regelmäßig eine kritische Überprüfung des nationalen Entwicklungsfortschritts durch (Altenburg 2011b, S. 81; Ohno 2009, S. 71-75). Außerdem handelt es sich bei Vietnam um eines der wenigen Länder niedrigen Einkommens, in denen der Staat - hier im Falle der nationalen Schiffbauindustrie - bereits selbst als „Risikounternehmer“ aufgetreten ist und gezielt großangelegte Investitionen in eine neue Produktionsaktivität jenseits bestehender komparativer Vorteile getätigt hat (Altenburg 2011b, S. 72).

Ein solches Governance-Setting kann ebenfalls als exemplarisch betrachtet werden. Vietnam verfügt in Ansätzen über eine Kombination derjenigen Qualitäten, welche das vorliegende Papier seinerseits zu Governance-Voraussetzungen erfolgreicher PSE in einkommensschwachen Staaten erklärt [vgl. Kapitel 4.2]. Das Land eignet sich daher für eine konkurrierende Gegenüberstellung mit dem Beispiel Sri Lankas.

Im Folgenden werden die industriepolitischen Erfolge beider Staaten bei der Auslösung privatwirtschaftlicher Entwicklungsprozesse sowie bei der strukturellen Transformation des nationalen Exportgüterportfolios im Zeitraum von 1996 bis 2006 skizziert und empirische Indizien für mögliche Zusammenhänge dieser Performanzen mit den jeweils existierenden Governance-Strukturen dargelegt.

4.3.2. Governance und Privatsektorentwicklung in Sri Lanka

Industriepolitische Entscheidungsträger in Sri Lanka blicken 1996 auf eine fast zwanzigjährige Phase der ökonomischen Liberalisierung und Außenöffnung ihres Landes zurück. Als diese 1977 mit einem umfassenden Reformpaket eingeleitet wurde, hatte sich Sri Lanka jedoch durch eine ebenfalls etwa zwei Jahrzehnte lang verfolgte Strategie der importsubstituierenden Industrialisierung (ISI) weitgehend von den internationalen Konsumgütermärkten abgekoppelt und zu einer der am stärksten regulierten Ökonomien neben der Gruppe kommunistischer Planwirtschaften entwickelt (Athukorala/Rajapatirana 2000, S. 544-545):

In der Folge dieser Politik war zum einen die Abhängigkeit von ausländischen Kapitalgütern und Rohstoffen stark angestiegen. Deren Beschaffung hatte man jedoch aufgrund von Devisenknappheit nicht in ausreichendem Umfang sicherstellen können, um in den durch protektionistische Handelspolitik geschützten Produktionszweigen langfristige industrielle Wachstumsdynamiken auszulösen. Zum anderen hatten praktizierte oder angedrohte Nationalisierungsmaßnahmen sowie die massiven Eingriffe des Staates in wirtschaftliche Abläufe zu einer nachhaltigen Marginalisierung des nationalen Privatsektors geführt. Im Zuge der Substitution von Marktkräften durch staatliche Interventionspolitiken war

zudem ein ausgedehnter und korruptionsanfälliger bürokratischer Apparat entstanden (Wignaraja 1994, S. 392). Sri Lanka konnte, trotz eines noch in den 1950er Jahren vergleichbaren Bruttoinlandsprodukts (BIP), keine ähnliche Positiventwicklung wie Thailand, Südkorea oder Malaysia vollziehen und sich nicht aus der Gruppe einkommensschwacher Länder absetzen (Athukorala/Rajapatirana 2000, S. 545).

Mit der Regierungsübernahme der konservativen und wirtschaftsfreundlichen *United National Party* (UNP) unter Führung von Junius Richard Jayewardene war Ende der 1970er Jahre ein fundamentaler wirtschaftspolitischer Kurswechsel verbunden. In nahezu allen Bereichen ökonomischer Aktivität wurden tiefgreifende Liberalisierungspolitiken umgesetzt - wie etwa der Abbau von Währungs- und die Beendigung von Preiskontrollen, die Reduzierung von Importzöllen, die Rücknahme zahlreicher Restriktionen für ausländische Investoren oder die Deregulierung des nationalen Finanzsektors (Weerakoon 2004, S. 61). Sein wirtschaftliches Wachstum konnte Sri Lanka in den darauffolgenden Jahren bis 1995 bei etwa 5% pro Jahr, gegenüber durchschnittlichen 3,2% in der ersten Hälfte der 1970er Jahre, stabilisieren (World Bank 2012c).

Vor dem Hintergrund dieser Positiventwicklung wich die UNP in 17 Regierungsjahren von einer sich an der neoklassischen Theorie erfolgreicher PSE orientierenden Strategie der Privatisierung, marktwirtschaftlichen Deregulierung und Liberalisierung des Außenhandels, innerhalb derer dem Staat eine vorwiegend passive Rolle zugeschrieben wird, nie substantiell ab (Athukorala/Rajapatirana 2000, S. 546). Selbst als es 1994 zu ihrer Macht ablösung durch die eher linksgerichtete *People's Alliance* kommt, ändert sich dieser Kurs nicht und wird im Beobachtungszeitraum von 1996 bis 2006 fast durchgehend fortgeführt.⁴¹

Die fortdauernde Aversion der politisch Verantwortlichen gegenüber einer aktiveren Rolle des Staates bei der Auslösung privatwirtschaftlicher Entwicklungsdynamiken ist umso bemerkenswerter, als ein zentrales, vom Nationalen Entwicklungsrat (*National Development Council*) des Landes in Auftrag gegebenes Gutachten 1997 eine klare Empfehlung für verstärkte staatliche Interventionen zur Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen *technological capabilities* beinhaltet (Athukorala/Rajapatirana 2000, S. 546) und auch zu Beginn des neuen Jahrtausends die Mehrzahl der sri-lankischen Ökonomen proaktive Industriepolitik und staatliche Schutzmaßnahmen für junge Industriezweige (*infant industry protection*) befürwortet (Rajapatirana 2004, S. 213-215). Sie erklärt sich jedoch in Teilen durch die historischen Negativerfahrungen Sri Lankas mit einer Strategie der ISI (Athukorala/Rajapatirana 2000, S. 546).

Während der wirtschaftspolitische Reformprozess seit Ende der 1970er Jahre den Staat weitgehend aus der Sphäre der Ökonomie zurückdrängte und marktwirtschaftliche Freiheiten erweiterte, ging er nicht gleichzeitig mit einer

⁴¹ Zwar werden unter der Präsidentschaft von Mahinda Rajapaksa ab 2005 strategisch angelegte, selektive Industriepolitiken implementiert. Diese zielen jedoch vor allem auf die industrielle Entwicklung ländlicher und ökonomisch marginalisierter Landesteile ab und sind nicht zuvorderst auf die Exportgutproduktion, sondern auf eine Stimulierung des Binnenmarktes gerichtet (N.N. 2011).

Verbesserung der Governance-Qualität im Sinne des Good-Governance-Konzepts einher. David Dunham betont, dass Patronage und Korruption sowie mangelnde *accountability* trotz steigenden öffentlichen Drucks die Regierungszeit der UNP und auch den Machtwechsel von 1994 überdauerten: „There was in every sense ‘path dependence’: the problems continued, institutional reforms were advocated but fell on deaf ears“ (2004, S. 345). Dennoch weist Sri Lanka 1996 eine deutlich bessere Performanz in Kategorien von Good Governance auf als andere Länder niedrigen Einkommens in Süd- und Südostasien [vgl. Abbildung 2; Abbildung 3]. Somit bestehen zu Beginn der Betrachtungsperiode nichtsdestotrotz vergleichsweise gute Voraussetzungen für die erfolgreiche Entwicklung des privaten Sektors nach Argumentation der neoklassischen Theorie [vgl. Kapitel 3.2].

Tabelle 4: Kennzahlen industriepolitischer Performanz

	<i>Sri Lanka</i>	<i>Vietnam</i>
Durchschnittliches jährliches BIP-Wachstum 1996-2006 (in %)	4,73	7,27
Wertschöpfung der verarbeitenden Industrie 1996 (Anteil am BIP in %)	16	15
Wertschöpfung der verarbeitenden Industrie 2006 (Anteil am BIP in %)	19	21
Export von Gütern und Dienstleistungen 1996 (in Mrd. US-\$)	4,86	10,08
Export von Gütern und Dienstleistungen 2006 (in Mrd. US-\$)	8,52	44,84

Quelle: Eigene Darstellung nach World Bank 2012c

Tabelle 4 zeigt Kennzahlen des industriepolitischen Erfolgs in Sri Lanka und Vietnam für den Zeitraum von 1996 bis 2006. Wirtschaftliches Wachstum oder der Gesamtwert exportierter Waren und Dienstleistungen hängen jedoch außer von dem jeweiligen Governance-Setting und dem Charakter nationaler Industriepolitik von einer Vielzahl weiterer Faktoren, Rahmenbedingungen und Wechselwirkungen ab. Eine Bewertung der PSE und ihrer Zukunftsperspektiven in beiden Ländern kann auf der Grundlage dieser Gegenüberstellung daher nur bedingt erfolgen. Dennoch eignet sich jene für eine schematische Darstellung innerstaatlicher Entwicklungstendenzen und den zwischenstaatlichen Vergleich derselben (Altenburg 2011b, S. 64-65).

Sri Lanka weist gegenüber Vietnam ein geringeres Wachstum aller drei betrachteten Erfolgsgrößen auf. Während der Unterschied im Falle des Exportvolumens sehr ausgeprägt ist, fällt er hinsichtlich des Wirtschaftswachstums und der Wertschöpfung verarbeitender Industrien vergleichsweise moderat aus.

Diese Tendenzen lassen sich vor dem Hintergrund der ökonomischen Strukturveränderungen interpretieren, welche die sri-lankische Volkswirtschaft im Laufe ihres Liberalisierungs- und Außenöffnungsprozesses vollzogen hat und welche sich in der industriepolitischen Performanz des Landes von 1996 bis 2006 entsprechend widerspiegeln. So führte die verstärkte Freisetzung der Allokationskräfte des Marktes zunächst im völligen Einklang mit der neoklassischen Theorie erfolgreicher PSE zu einer Spezialisierung der nationalen Exportgutproduktion entlang komparativer Vorteile (Rajapatirana 2004, S. 226-227): Lag der Anteil der arbeitsintensiven Bestandteile des sri-lankischen Exportgüterportfolios in den Jahren von 1962 bis 1977 bei nur 2,6%, so wuchs er auf annähernd 60% in der ersten Hälfte der 1990er Jahre an (Athukorala/Rajapatirana 2000, S. 561).

Die freie Verfügbarkeit von Vorprodukten und anderen Inputfaktoren auf internationalen Märkten hatte zu einer Steigerung des Outputs in der verarbeitenden Industrie geführt (Athukorala/Rajapatirana 2000, S. 554-563): Selbige erfolgte jedoch vor allem in technologisch wenig anspruchsvollen Produktgruppen wie Textilien oder Leder- und Schmuckwaren, während Versuche der Regierung, durch die Anwerbung ausländischer Direktinvestitionen privatwirtschaftliche Dynamiken im Bereich der High-Tech-Produktion auszulösen, weitestgehend scheiterten.⁴²

Das im Vergleich schwächere Wirtschafts-, Industrie- und Exportwachstum in den Jahren 1996 bis 2006 [vgl. Tabelle 4] kann als Indiz dafür interpretiert werden, dass Sri Lanka nach einer Spezialisierung seines Exportgüterportfolios gemäß des *Heckscher-Ohlin-Theorems* die Herausforderung einer strukturellen Transformation desselben nicht mit dem gleichen Erfolg bewältigen konnte wie Vietnam. Für die Auslösung von *leaps* hin zu zukunftsweisenden und technologisch anspruchsvolleren Produktionsaktivitäten könnte Good Governance als vermeintliche Governance-Voraussetzung erfolgreicher PSE unzureichend gewesen sein.

4.3.3. Governance und Privatsektorentwicklung in Vietnam

Die vietnamesische Ökonomie befindet sich im Betrachtungszeitraum von 1996 bis 2006 inmitten eines langfristigen Transformationsprozesses von einer kommunistischen Zentralverwaltungswirtschaft in ein modernes marktwirtschaftliches System. Als dieser im Jahr 1986 vom sechsten Parteitag der Kommunistischen Partei Vietnams (KPV) unter dem Slogan *Doi Moi* („Erneuerung“) eingeleitet wurde, hatte die in den ersten zehn Nachkriegsjahren verfolgte Strategie der zentralen Planung und einer Nationalisierung der Gesamtheit ökonomischer Aktivitäten zu erheblichen wirtschaftlichen Problemen geführt: Im Anschluss an eine tiefe Rezession der Jahre 1976 bis 1980 stagnierte das wirtschaftliche

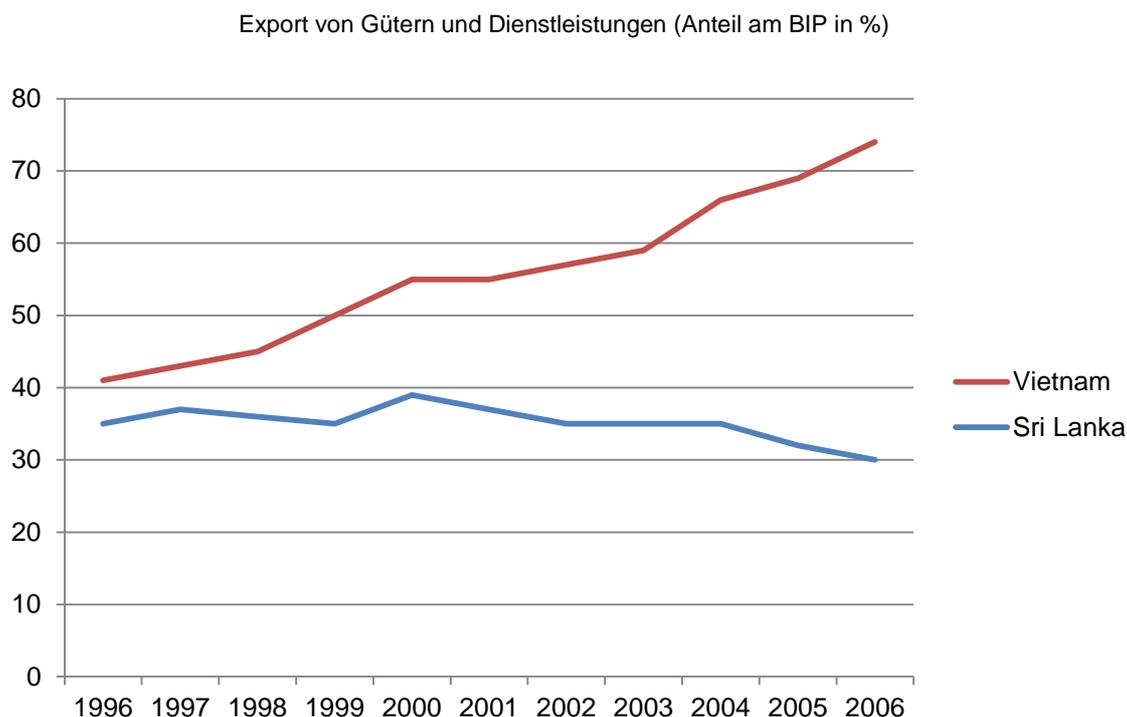
⁴² Athukorala und Rajapatirana (2000, S. 565) führen das Ausbleiben ausländischer Großinvestitionen in High-Tech-Industrien, welche in besonderem Maße auf Erwartungssicherheit und unterbrechungslose Produktionsabläufe angewiesen sind, allerdings vor allem auf das sich mit der Zuspitzung des ethnischen Konflikts zwischen dem singhalesischen und dem tamilischen Bevölkerungsteil Sri Lankas seit Beginn der 1980er Jahre verschlechternde Investitionsklima zurück.

Wachstum in den 1980er Jahren weitgehend, während die geringe Produktivität der einheimischen Agrarindustrie eine Abhängigkeit des Landes von Nahrungsmittelimporten und ausländischer Hilfe - in erster Linie vonseiten der Sowjetunion - zur Folge hatte (Wiemann et al. 2006, S. 21).

Als Reaktion auf diese Krisenentwicklungen entschloss sich die politische Führung 1986 dazu, zahlreiche Teilbereiche der staatlich kontrollierten Wirtschaft des Landes zu deregulieren, die freie Entwicklung des Währungskurses sowie einiger Güterpreise zu gestatten und staatseigenen Betrieben größere Autonomierechte zuzuweisen (Diem et al. 2005, S. 6). Ihr Doi-Moi-Programm markiert den Ausgangspunkt eines strategischen Wandlungsprozesses, der auch die Öffnung der vietnamesischen Volkswirtschaft für internationale Handelsströme und ausländische Direktinvestitionen sowie deren effektive Einbindung in die globale Ökonomie vorsieht (Wiemann et al. 2006, S. 22). Entsprechend wurde das staatliche Monopol auf Außenhandel ab 1989 schrittweise gelockert (Thanh 2005, S. 77): Nachdem durch spezielle Lizenzierungsvorschriften zunächst nur staatseigenen Unternehmen die Erlaubnis zur individuellen Aufnahme von Handelsaktivitäten erteilt wurde, gilt diese seit 1998 eingeschränkt und seit 2002 in vollem Umfang auch für (inländische wie ausländische) private Betriebe.

Vor dem Hintergrund jener Reformpolitik kommt es in den 1990er Jahren zu einem dynamischen Wachstum des vietnamesischen BIP, der industriellen Produktion des Landes sowie seines Exportvolumens (Alpert/Sanders 2005, S. 40). Diese Entwicklung setzt sich bis zum Ende des Betrachtungszeitraums fort [vgl. Tabelle 4]. Dabei nimmt in den Jahren von 1996 bis 2006 nicht nur der Gesamtwert der vietnamesischen Exporte deutlich zu, sondern, wie Abbildung 4 zeigt, zugleich deren Anteil an der wirtschaftlichen Gesamtleistung des Landes. Während die Exportquote der sri-lankischen Volkswirtschaft im selben Zeitraum weitestgehend konstant bleibt, erhöht sich der Anteil exportierter Güter und Dienstleistungen am BIP Vietnams von 41% auf bemerkenswerte 74%.

Abbildung 4: Zunehmende Exportorientierung in Vietnam, Kontinuität in Sri Lanka (1996 bis 2006)



Quelle: Eigene Darstellung nach World Bank 2012c

Diese Entwicklungen lassen sich als Indiz dafür interpretieren, dass das vietnamesische Governance-Setting im Betrachtungszeitraum trotz mangelnder Qualität in Kategorien von Good Governance bessere Voraussetzungen für die Auslösung privatwirtschaftlicher Dynamiken⁴³ bieten konnte als dasjenige Sri Lankas. Es weist Charakteristika auf, die in Ansätzen den im Rahmen des vorliegenden Papiers formulierten Governance-Voraussetzungen erfolgreicher PSE entsprechen und für deren Positiveinfluss auf die industriepolitische Performanz Vietnams empirische Anhaltspunkte angeführt werden können:

Mitglieder der KPV bestätigen, dass ihre Legitimität unter anderem von der Fähigkeit abhängt, einen steigenden Lebensstandard der Normalbevölkerung sicherzustellen (Altenburg 2011b, S. 69). Dementsprechend sieht sich die politische Führung Vietnams einer langfristigen Strategie der industriellen Modernisierung verpflichtet. So wurde beispielsweise in Ho-Chi-Minh-Stadt ein High-Tech-Park geschaffen, welcher, unter anderem durch eigene Laboratorien marktorientierter Technologieforschung ab 2004, die Transition von arbeitsintensiven Herstellungsprozessen zu wissensbasierten Produktionsformen erleichtern soll (Altenburg 2011b, S. 71; SHTP 2010). Außerdem unterstützt die Regierung mit gezielten und umfangreichen Fördermaßnahmen die Etablierung

⁴³ Eine besondere Herausforderung im Rahmen des Transformationsprozesses der vietnamesischen Ökonomie besteht in der Anpassung des Sektors staatseigener Betriebe an die Bedingungen einer modernen Marktwirtschaft (Wiemann et al. 2006, S. 23-24): Zwar wurden staatliche Betriebe schrittweise mit unternehmerischen Freiheitsrechten ausgestattet und ihre Zahl durch Auflösungen, Zusammenschlüsse und Privatisierungen verringert. Nichtsdestotrotz tragen sie noch 2003 zu 38% der Wirtschaftsleistung Vietnams und 50% seines Exportvolumens bei (Wiemann et al. 2006, S. 25). Bei einer Interpretation der ökonomischen Performanz des Landes muss daher berücksichtigt werden, dass diese im Betrachtungszeitraum nur zum Teil von rein privatwirtschaftlichen Aktivitäten erzeugt wurde.

neuer Exportgutproduktionen: Als Erfolgsbeispiele dieser Politik werden die vietnamesische Kaffeeproduktion, die Garnelen- sowie die Pangasiuszucht genannt (Altenburg 2011b, S. 71).⁴⁴

Gleichzeitig findet in Vietnam bereits seit 1998 ein strukturierter öffentlich-privater Dialog statt (Bertelsmeier 2006). Der besonders ausgeprägten Zentralisierung von Entscheidungsmacht im Rahmen eines Ein-Parteien-Systems⁴⁵ zum Trotz führte eine solche Form der strategischen Zusammenarbeit zur Berücksichtigung privatwirtschaftlicher Interessen in relevanten Gesetzgebungsverfahren. So war beispielsweise die *Viet Nam Chamber of Commerce and Industry* unmittelbar in die Formulierung des sogenannten *Enterprise Law* aus dem Jahr 2000 eingebunden (Mallon 2004, S. 29): Sie organisierte in diesem Zusammenhang einen landesweiten Dialog zwischen Unternehmens- und Regierungsvertretern. Privatwirtschaftliche Teilnehmer der Veranstaltungen reichten Stellungnahmen ein, welche auf direktem Wege an die für die Ausarbeitung des Gesetzes verantwortlichen Akteure weitergeleitet wurden. Im Ergebnis vereinfachte das *Enterprise Law* die Registrierung und Lizenzierung von Unternehmen, gewährte ihnen höhere Flexibilität bei der Änderung betrieblicher Strukturen und begrenzte bürokratische Behinderungen ihrer Geschäftstätigkeit (Mallon 2004, S. 23). Ein ähnlicher Konsultationsprozess fand mit Unterstützung der deutschen *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* auch im Vorfeld der Inkraftsetzung des *Unified Enterprise Law* im Jahr 2006 statt. Hier spiegeln sich ebenfalls viele der im Rahmen des öffentlich-privaten Dialogs entwickelten Empfehlungen im Schlussentwurf des Gesetzestextes wider (Finkel 2006).

Schließlich lassen sich in der industriepolitischen Praxis der vietnamesischen Regierung Ansätze „experimenteller“ Projektförderung in Form strategischer „Wetten“ erkennen. So identifizierte man die Schiffbauindustrie als neue, zukunftsweisende und kapazitätserweiternde Produktionsaktivität, aus der sich durch Positiveffekte auf die Reedereiwirtschaft, die Entwicklung von Technologien in weiteren verwandten Branchen sowie Nachfragewirkungen auf einheimische Produkte vielfältige *linkages and spillovers* ergeben (Senturk 2011, S. 76). Für diese Entscheidung bestanden auf der einen Seite historische Vorbilder: Der Schiffbau hatte eine zentrale Rolle beim Wiederaufbau der industriellen Substanz in Japan während der 1950er und 1960er Jahre eingenommen und war von Südkorea in den 1970er Jahren zur strategischen Industrie entwickelt worden. Auf der anderen Seite besaß Vietnam *latente* komparative Vorteile in dieser Produktionsaktivität, da das Land über eine Küstenlinie von 3.200 Kilometern, ein hohes Nachfragepotenzial im Bereich der Binnenschifffahrt sowie eine große Anzahl lese- und schreibkundiger Arbeitskräfte verfügt (Senturk 2011, S. 72).

Nachdem 1996 die *Viet Nam Shipbuilding Industry Corporation* (Vinashin) als eines der größten staatseigenen Unternehmen des Landes gegründet worden

⁴⁴ Allein der Gesamtwert des Pangasiusexports konnte zwischen 2001 und 2006 von weniger als 50 Mio. US-\$ auf über 700 Mio. US-\$ gesteigert werden (OECD/FAO 2007, S. 94).

⁴⁵ Siehe hierzu u.a. Wiemann et al. (2006, S. 16-18).

war, setzte die politische Führung unter dem formulierten Ziel, Vietnam zu einer der weltweit führenden Schiffbaunationen zu entwickeln, ein ambitioniertes Programm zur kontinuierlichen Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit dieses Industriezweiges auf internationalen Märkten um (Senturk 2011).⁴⁶ In der Folge konnte die vietnamesische Schiffbauindustrie eine bemerkenswerte Wachstumsdynamik entfalten.

Die Regierung Vietnams orientierte ihre Politik im Betrachtungszeitraum also an einer langfristigen Vision der industriellen Modernisierung, ließ Informationen und Interessen privater Akteure in industriepolitisch relevante Gesetzesvorhaben einfließen und trat selbst als „Wagnisunternehmer“ auf, indem sie eine neue und zukunftsweisende Produktionsaktivität initiierte und deren Entwicklung fortan durch adäquate Maßnahmen erfolgreich unterstützte.

4.4. Interpretation der Ergebnisse

Die Gegenüberstellung der Governance-Settings Sri Lankas und Vietnams sowie der industriepolitischen Performanz beider Länder in den Jahren von 1996 bis 2006 offenbart empirische Anhaltspunkte für die Qualität des im Rahmen dieses Papiers vorgestellten Modells von Governance-Voraussetzungen erfolgreicher PSE in Ländern niedrigen Einkommens:

In Sri Lanka stellten sich zwar wirtschaftliche Positiventwicklungen ein, die auch auf politische Reformprozesse zur Herstellung eines liberalen und marktfreundlichen Wirtschaftsumfelds zurückzuführen sind [vgl. Kapitel 4.3.2]. Trotz vergleichsweise hoher Qualität in Kategorien von Good Governance blieben jene Wachstumserfolge allerdings weit hinter den Dynamiken der vietnamesischen Volkswirtschaft zurück. Zudem gelang es kaum, gesamtwirtschaftliche *leaps* hin zu technologisch anspruchsvolleren Produktionsaktivitäten auszulösen und auf diese Weise einen Prozess der industriellen Strukturtransformation zu forcieren, aus dem sich neue und langfristige Entwicklungschancen für privatwirtschaftliche Akteure ergeben.

Die industriepolitischen Erfolge Vietnams hingegen verweisen auf die Relevanz der Selbstverpflichtung einer politischen Führung zur aktiven Unterstützung eines ebensolchen Transformationsprozesses. Dieser erleichtert die effektive Einbindung der eigenen Volkswirtschaft in den internationalen Warenaustausch. Entsprechend konnte Vietnam sein Exportvolumen im Betrachtungszeitraum mehr als vervierfachen [vgl. Tabelle 4] und sich mit wettbewerbsfähigen Produkten nachhaltig auf globalen Märkten positionieren. Zudem zeigt das Beispiel der Schiffbauindustrie, wie es dem Staat gelang, durch eine strategische „Wette“ gezielte Großinvestitionen und unternehmerische Eigeninitiative eine neue Produktionsaktivität zu etablieren, aus der sich zahlreiche *linkages and spillovers* für die vietnamesische Gesamtwirtschaft ergeben. Als zweite Dimension von *procedural governance* trug ein öffentlich-privater Dialog im Vorfeld

⁴⁶ Zu den Unterstützungsmaßnahmen zählten u.a. die Gewährung von Finanzierungshilfen, zum Beispiel durch Kreditgarantien, sowie ausgedehnte Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten des staatlichen *Ship-building Science and Technology Institute* (Senturk 2011, S. 78-81).

von Gesetzesbeschlüssen schließlich mit zur Erweiterung privatwirtschaftlicher Entwicklungsmöglichkeiten bei.

Eine Interpretation dieser empirischen Indizien muss jedoch berücksichtigen, dass deren Aussagekraft durch gewichtige Einschränkungen vermindert wird:

1. *Strukturelle Unterschiede beider Staaten*: Auch wenn die begründete Wahl der Länderbeispiele aus der Gruppe einkommensschwacher Staaten Süd- und Südostasiens ein Mindestmaß an Vergleichbarkeit gewährleisten kann, beeinträchtigen strukturelle Besonderheiten beider Staaten die Ergebnisse ihrer Gegenüberstellung. So hat sich beispielsweise der auch während des Betrachtungszeitraums mitunter gewaltsam ausgetragene ethnische Konflikt zwischen dem singhalesischen und dem tamilischen Bevölkerungsteil Sri Lankas nicht unerheblich auf das wirtschaftliche Klima des Landes ausgewirkt (Athukorala/Rajapatirana 2000, S. 547). In Vietnam wiederum bestanden strukturelle Besonderheiten besonders aufgrund der jungen ökonomischen Transformationsgeschichte des Landes. Noch 2003 tragen staatseigene Betriebe zu mehr als einem Drittel der Gesamtwirtschaftsleistung Vietnams bei (Wiemann et al. 2006, S. 25).
2. *Governance-Voraussetzungen jeweils nur bedingt erfüllt*: Sri Lanka verfügt im Betrachtungszeitraum zwar über vergleichsweise überdurchschnittliche Qualitäten in Kategorien von Good Governance [vgl. Abbildung 2]. Dennoch belasten die nichtsdestotrotz bestehenden Probleme von Korruption, Machtmissbrauch und Günstlingswirtschaft fortwährend die Effizienz des sri-lankischen Staatsapparates (Dunham 2004, S. 345-346). In Vietnam wiederum existieren beide Elemente von *procedural governance* nur in Ansätzen. So variiert die Qualität öffentlich-privater Konsultationsprozesse stark und entspricht gemeinhin nicht den internationalen Standards (Finkel 2006, S. 2). Zudem bleibt im Beispiel der Schiffbauindustrie ungewiss, inwiefern sich durch den Erfolg dieser strategischen „Wette“ tatsächlich privatwirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten in derselben Branche ergeben werden. Denn eine Übernahme der Vinashin durch private Interessenten wird durch den sich verzögernden Privatisierungsprozess vietnamesischer Staatsbetriebe⁴⁷ in Frage gestellt.

Trotz dieser bedeutenden Einschränkungen kann die in Kapitel 4.3 vorgenommene Gegenüberstellung der zwei exemplarischen Länderbeispiele als empirische Illustration des zuvor entwickelten theoretischen Arguments betrachtet werden. Zum einen lässt sie sich als Hinweis darauf interpretieren, dass Good Governance in Ländern niedrigen Einkommens keine hinreichende Governance-Voraussetzung für die Auslösung dynamischer, langfristiger und nachhaltiger PSE darstellt. Zum anderen zeigt sie, wie durch Ansätze von *procedural governance* und das *commitment* der Regierung zu einem nationalen Projekt

⁴⁷ Siehe hierzu u.a. Wiemann et al. (2006, S. 24).

der strukturellen Transformation industrielle Wachstumsprozesse und gesamtwirtschaftliche Positiventwicklungen unterstützt werden konnten.

5. Fazit

Die Art und Weise der Ausübung von Macht beim Management von Entwicklungsressourcen beeinflusst die erfolgreiche Entwicklung des privaten Sektors in Ländern niedrigen Einkommens stark. Von ihr hängt ab, ob öffentliche Akteure in den Allokationsmechanismus des freien Marktes eingreifen und, wenn ja, ob jene Interventionen mit entwicklungszuträglichen oder -abträglichen Folgen für privatwirtschaftliche Entwicklungschancen verbunden sind [vgl. Kapitel 2.3].

Vor diesem Hintergrund skizziert das vorliegende Papier eine idealtypische Kombination von Governance-Mechanismen. In ihrem Zusammenwirken ermöglichen jene Qualitäten erfolgreiche PSE auch dann, wenn sich Letztere nicht durch eine günstige Konstellation volkswirtschaftlicher Struktureigenschaften, industriepolitischer Entscheidungen und weltwirtschaftlicher Entwicklungen ohne weiteres ergibt.

Bei der Bereitschaft zur Umsetzung einer nationalen Agenda der industriellen Strukturtransformation handelt es sich um die notwendige handlungsleitende Motivation einer Regierung und ihrer Agenturen. Ist sie nicht vorhanden und verfolgen öffentliche Akteure andere, gar gegenläufige Ziele, so wird die Entwicklung des privaten Sektors mindestens durch virulente Formen von Marktversagen, im schlechtesten Fall zusätzlich von fehlgeleiteten Staatsinterventionen, behindert. Darüber hinaus entsteht durch die Kontextbezogenheit und Komplexität industriepolitischer Entscheidungen im 21. Jahrhundert ein erhöhter Bedarf an kontinuierlicher Informationsgenerierung und Erfolgskontrolle. Dieser erfordert prozedurale Governance-Mechanismen, welche dazu geeignet sind, die Effektivität und Adäquatheit öffentlicher Unterstützungsmaßnahmen zu steigern.

Das vorliegende Papier entwickelt ein theoretisches Modell, welches diese Qualitäten integriert, miteinander in Bezug setzt und hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf privatwirtschaftliche Entwicklungschancen konkretisiert. Durch eine theoretische wie empirische Gegenüberstellung desselben mit der innerhalb neoklassischer Theorieansätze verbreiteten Auffassung von Good Governance als Voraussetzung erfolgreicher PSE wird seine Substanz illustriert.

Auch wenn der Mehrwert des vorgestellten Modells sowie der darin enthaltenen Perspektive auf Governance, welche die *statische* und die *prozedurale* Dimension des Phänomens miteinander verknüpft, auf diese Weise verdeutlicht werden kann, so lässt dies vorerst keine generalisierbaren Schlüsse über die Beziehung zwischen den vorgeschlagenen Steuerungsqualitäten und privatwirtschaftlichem Wachstum zu. An dieser Stelle bestehen vielfältige Anknüpfungspunkte für weitergehende Forschung: So ließen sich beispielsweise durch quali-

tative Fallstudien zu einzelnen der im Modell miteinander in Bezug gesetzten Governance-Merkmalen Erkenntnisse darüber generieren, wie stark deren jeweiliger Einfluss auf das Gelingen eines gesamtwirtschaftlichen Transformationsprozesses tatsächlich ist. Gleiches gilt für das Kernargument des Modells selbst. Denn auch der unterschiedliche Stellenwert von *commitment* und *procedural governance* als notwendige beziehungsweise hinreichende Voraussetzung wird innerhalb dieses Papiers zwar begründet. Belastbare empirische Evidenz für die sich aus diesem Merkmalsgefüge ergebende Kombinationswirkung beider Governance-Qualitäten kann es jedoch nicht erbringen.

Marktwirtschaftliche Eigendynamiken können die erfolgreiche Entwicklung des privaten Sektors in Ländern niedrigen Einkommens nicht garantieren. Jene hängt stattdessen von der Adäquatheit und Effektivität staatlicher Unterstützungsmaßnahmen ab. Um diese sicherzustellen, ist die Herstellung von Good Governance unzureichend. Stattdessen werden neue, weitergehende und prozessorientierte Governance-Qualitäten zu Voraussetzungen privatwirtschaftlicher Entwicklung in einkommensschwachen Staaten - oder anders ausgedrückt: *Good is not enough*.

Literaturverzeichnis

- Ambrosius, Gerold/Werner Plumpe/Richard Tilly 2006: Wirtschaftsgeschichte als interdisziplinäres Fach, in: Gerold Ambrosius/Dietmar Petzina/Werner Plumpe (Hrsg.): *Moderne Wirtschaftsgeschichte. Eine Einführung für Historiker und Ökonomen*, München: Oldenbourg, S. 9-38.
- Amsden, Alice H. 2001: *The Rise of "The Rest". Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*, Oxford: Oxford University Press.
- Alpert, William T./Sol Sanders 2005: Recent Economic History. A Stalled Expansion, in: William T. Alpert (Hrsg.): *The Vietnamese Economy and Its Transformation to an Open Market System*, Armonk, NY: M.E. Sharpe, S. 32-43.
- Altenburg, Tilman 2011a: *Can Industrial Policy Work under Neopatrimonial Rule?* (UNU-WIDER Working Paper No. 2011/41, United Nations University), Helsinki: World Institute for Development Economics Research.
- Altenburg, Tilman 2011b: *Industrial Policy in Developing Countries. Overview and Lessons from Seven Country Cases* (DIE Discussion Paper 4/2011), Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Athukorala, Prema-chandra/Sarath Rajapatirana 2000: Liberalization and Industrial Transformation: Lessons from the Sri Lankan Experience, in: *Economic Development and Cultural Change*, Jg. 48/3, S. 543-572.
- Avnimelech, Gil/Morris Teubal 2008: Evolutionary Targeting, in: *Journal of Evolutionary Economics*, 18/2008, S. 151-166.
- Bell, Martin 2007: Technological Learning and the Development of Production and Innovative Capacities in the Industry and Infrastructure Sectors of the Least Developed Countries: What Roles for ODA? (UNCTAD The Least Developed Countries Report 2007 Background Paper No. 10, United Nations Conference on Trade and Development), im Internet: http://archive.unctad.org/sections/lcd_dir/docs/lcdr2007_Bell_en.pdf [30.6.2012].
- Benz, Arthur/Susanne Lütz/Uwe Schimank/Georg Simonis (Hrsg.) 2007: *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bertelsmeier, Wolfgang 2006: *Launching the Vietnam Private Sector Forum, 1997-2000* (Case Study 7a, International Workshop on Public-Private Dialogue, 1-2 February 2006, Paris), im Internet: http://www.publicprivatedialogue.org/case_studies/Case%20Study%2007a%20-%20Vietnam.pdf [17.9.2012].
- Blatter, Joachim K./Frank Janning/Claudius Wagemann 2007: *Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Brunetti, Aymo/Gregory Kisunko/Beatrice Weder 1997: *Credibility of Rules and Economic Growth. Evidence from a Worldwide Survey of the Private Sector* (World Bank Policy Research Working Paper No. 1760), Washington, D.C.: World Bank.

- Brunnengräber, Achim/Kristina Dietz/Bernd Hirschl/Heike Walk 2004: Interdisziplinarität in der Governance-Forschung (Diskussionspapier des IÖW 64/04), Berlin: Institut für ökologische Wirtschaftsforschung.
- Chandler, Alfred D. 1990: Scale and Scope. The Dynamics of Industrial Capitalism, Cambridge, MA: Belknap Press.
- Chang, Ha-Joon 2009: Industrial Policy: Can We Go Beyond an Unproductive Confrontation? (A Plenary Paper for ABCDE, Annual World Bank Conference on Development Economics, 22-24 June 2009, Seoul), im Internet: <http://siteresources.worldbank.org/INTABCDESK2009/Resources/Ha-Joon-Chang.pdf> [3.7.2012].
- Cimoli, Mario/Giovanni Dosi/Richard Nelson/Joseph Stiglitz 2006: Institutions and Policies Shaping Industrial Development: An Introductory Note (LEM Working Paper 2006/02, Laboratory of Economics and Management, Sant'Anna School of Advanced Studies), im Internet: <http://www.lem.sssup.it/WPLem/files/2006-02.pdf> [9.7.2012].
- Commission on Global Governance 1995: Our Global Neighbourhood. The Report of the Commission on Global Governance, Oxford: Oxford University Press.
- Debiel, Tobias/Daniel Lambach/Birgit Pech 2011: Goodbye to Good Governance? How Development Discourse Copes with State Failure, in: Global Dialogue, Jg. 13/1, im Internet: <http://www.worlddialogue.org/content.php?id=499> [17.7.2012].
- DFID (Department for International Development)/OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) Development Centre/World Bank 2012: Case Studies, im Internet: http://www.publicprivatedialogue.org/case_studies/ [17.9.2012].
- Diem, Bui/William T. Alpert/The Pacific Basin Research Institute Associates 2005: Toward a Market Economy in Vietnam: Economic Reforms and Development Strategies for the Twenty-first Century, in: William T. Alpert (Hrsg.): The Vietnamese Economy and Its Transformation to an Open Market System, Armonk, NY: M.E. Sharpe, S. 3-12.
- Doornbos, Martin R. 2004: 'Good Governance': The Pliability of a Policy Concept, in: TRAMES, Jg. 8/4, S. 372-387.
- Dunham, David 2004: Economic Liberalization and Institutional Reform, in: Saman Kelegama (Hrsg.): Economic Policy in Sri Lanka. Issues and Debates, Neu-Delhi: Sage Publications, S. 337-348.
- ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean) 1990: Changing Production Patterns with Social Equity, Santiago de Chile: United Nations.
- Ernst, Dieter/David O'Connor 1992: Competing in the Electronics Industry. The Experience of Newly Industrialising Economies, Paris: OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development).
- Esser, Klaus/Wolfgang Hillebrand/Dirk Messner/Jörg Meyer-Stamer 1996: Systemic Competitiveness. New Governance Patterns for Industrial Development, London: Cass.

- Evans, Peter B. 1989: Predatory, Developmental, and Other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State, in: *Sociological Forum*, Jg. 4/4, S. 561-587.
- Evans, Peter B. 1995: *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Finkel, Thomas 2006: Public Private Dialogue in the Making of the Unified Enterprise Law and the Common Investment Law in Vietnam (Case Study 7, International Workshop on Public-Private Dialogue, 1-2 February 2006, Paris), im Internet: http://www.publicprivatedialogue.org/case_studies/Case%20Study%2007%20-%20Vietnam.pdf [25.9.2012].
- Galtung, Johan 1971: A Structural Theory of Imperialism, in: *Journal of Peace Research*, Jg. 8/2, S. 81-117.
- Hall, Robert E./Charles I. Jones 1999: Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others?, in: *The Quarterly Journal of Economics*, Jg. 114/1, S. 83-116.
- Hasan, Rana/Devashish Mitra/Mehmet Ulubasoglu 2007: Institutions and Policies for Growth and Poverty Reduction: The Role of Private Sector Development, in: *Asian Development Review*, Jg. 24/1, S. 69-116.
- Hausmann, Ricardo/Jason Hwang/Dani Rodrik 2005: *What You Export Matters* (NBER Working Paper 11905), Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Hausmann, Ricardo/Bailey Klinger 2006: *Structural Transformation and Patterns of Comparative Advantage in the Product Space* (CID Working Paper No. 128, Harvard University), Cambridge, MA: Center for International Development.
- Hausmann, Ricardo/Dani Rodrik 2002: *Economic Development as Self-Discovery* (NBER Working Paper 8952), Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Hausmann, Ricardo/Dani Rodrik 2006: *Doomed to Choose: Industrial Policy as Predicament* (Paper prepared for the first Blue Sky seminar organized by the Center for International Development at Harvard University on September 9, 2006), im Internet: <http://www.hks.harvard.edu/fs/drodrik/Research%20papers/doomed.pdf> [9.7.2012].
- Hausmann, Ricardo/Dani Rodrik/Charles F. Sabel 2008: *Reconfiguring Industrial Policy: A Framework with an Application to South Africa* (CID Working Paper No. 168, Harvard University), Cambridge, MA: Center for International Development.
- Hislope, Robert/Anthony Mughan 2012: *Introduction to Comparative Politics. The State and its Challenges*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hollingsworth, J. Rogers/Philippe C. Schmitter/Wolfgang Streeck (Hrsg.) 1994: *Governing Capitalist Economies. Performance and Control of Economic Sectors*, New York: Oxford University Press.
- Kaufmann, Daniel/Aart Kraay/Pablo Zoido-Lobaton 1999: *Governance Matters* (Policy Research Working Paper 2196), Washington, D.C.: World Bank.
- Kirchgässner, Gebhard 2008: *Homo Oeconomicus*, 3. Aufl., Tübingen: Mohr.

- Klapper, Leora/Raphael Amit/Mauro F. Guillén 2010: Entrepreneurship and Firm Formation across Countries, in: Josh Lerner/Antoinette Schoar (Hrsg.): International Differences in Entrepreneurship, Chicago: University of Chicago Press, S. 129-158.
- Klein, Michael U./Bita Hadjimichael 2003: The Private Sector in Development. Entrepreneurship, Regulation, and Competitive Disciplines, Washington, D.C.: World Bank.
- Knack, Stephen/Philip Keefer 1995: Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures, in: Economics and Politics, Jg. 7/3, S. 207-227.
- Knutsen, Hege M. (2004): Industrial Development in Buyer-driven Networks: The Garment Industry in Vietnam and Sri Lanka, in: Journal of Economic Geography, Jg. 4/5, S. 545-564.
- Lall, Sanjaya 2000a: Selective Industrial and Trade Policies in Developing Countries: Theoretical and Empirical Issues (QEH Working Paper No. 48, University of Oxford), Oxford: Department of International Development.
- Lall, Sanjaya 2000b: Technological Change and Industrialization in the Asian Newly Industrializing Economies: Achievements and Challenges, in: Linsu Kim/Richard R. Nelson (Hrsg.): Technology, Learning and Innovation. Experiences of Newly Industrializing Economies, Cambridge: Cambridge University Press, S. 13-68.
- Lall, Sanjaya 2004: Reinventing Industrial Strategy: The Role of Government Policy in Building Industrial Competitiveness (G-24 Discussion Paper No. 28), New York: United Nations Conference on Trade and Development.
- Lin, Justin/Ha-Joon Chang 2009: Should Industrial Policy in Developing Countries Conform to Comparative Advantage or Defy it? A Debate Between Justin Lin and Ha-Joon Chang, in: Development Policy Review, Jg. 27/5, S. 483-502.
- Lütz, Susanne 2003: Governance in der politischen Ökonomie (MPIfG Discussion Paper 03/5), Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- MacDuffie, John Paul 1997: The Road to “Root Cause”: Shop-Floor Problem-Solving at Three Auto Assembly Plants, in: Management Science, Jg. 43/4, S. 479-502.
- Mallon, Raymond 2004: Managing Investment Climate Reforms: Viet Nam Case Study (Draft case study prepared as input for the World Bank's World Development Report 2005 on Investment Climate, Growth and Poverty), im Internet: http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2005/Resources/477407-1096581040435/mallon_vietnam_case_study.pdf [25.9.2012].
- Mandewirth, Sven Oliver 1997: Transaktionskosten von Handelskooperationen. Ein Effizienzkriterium für Verbundgruppen und Franchise-Systeme, Heidelberg: Physica-Verlag.
- Maurer, Andrea/Michael Schmid 2002: Die ökonomische Herausforderung der Soziologie?, in: Andrea Maurer/Michael Schmid (Hrsg.): Neuer Institutionalismus. Zur soziologischen Erklärung von Organisation, Moral und Vertrauen, Frankfurt am Main: Campus Verlag, S. 9-38.

- Mayntz, Renate 2004: Governance im modernen Staat, in: Arthur Benz (Hrsg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 65-76.
- Messner, Dirk/Franz Nuscheler 1996: Global Governance. Organisationselemente und Säulen einer Weltordnungspolitik, in: Dirk Messner/Franz Nuscheler (Hrsg.): Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion, Bonn: Dietz, S. 12-36.
- Murakami, Yasusuke 1998: Theory of Developmentalism, in: Kenichi Ohno/Izumi Ohno (Hrsg.): Japanese Views on Economic Development. Diverse Paths to the Market, London: Routledge, S. 181-200.
- N.N. 2011: Narrowing Divide, in: Business Asia, Jg. 43/15, S. 1-2.
- Nanda, Ved P. 2006: The "Good Governance" Concept Revisited, in: The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, Jg. 603/1, S. 269-283.
- North, Douglass C. 1987: Institutions, Transaction Costs and Economic Growth, in: Economic Inquiry, Jg. 25/3, S. 419-428.
- North, Douglass C. 1990: Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge: Cambridge University Press.
- Nuscheler, Franz 2009: Good Governance. Ein universelles Leitbild von Staatlichkeit und Entwicklung? (INEF-Report 96/2009, Universität Duisburg-Essen), Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden.
- Ocampo, José Antonio 2004: Structural Dynamics and Economic Growth in Developing Countries (Schwartz Center for Economic Policy Analysis, The New School), im Internet: https://www.newschool.edu/scepa/events/papers/workshop/ocampo_200402.pdf [9.7.2012].
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) 1995: Support of Private Sector Development, Paris: OECD.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development)/FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) 2007: Globalisation and Fisheries. Proceedings of an OECD-FAO Workshop, Paris: OECD.
- Ohno, Kenichi 2009: The Middle Income Trap. Implications for Industrialization Strategies in East Asia and Africa, Tokio: GRIPS (National Graduate Institute for Policy Studies) Development Forum.
- Pack, Howard/Kamal Saggi 2006: Is There a Case for Industrial Policy? A Critical Survey, in: The World Bank Research Observer, Jg. 21/2, S. 267-297.
- Perera, Quintus 2008: FCCISL Strengthens Public-Private Dialogue at National Level, in: Asian Tribune, 5.8.2008, im Internet: <http://www.asiantribune.com/?q=node/12578> [17.9.2012].
- Prasad, V. S. 2003: Governance for Development: Key Concerns, in: Pardeep Sahni/Uma Medury (Hrsg.): Governance for Development. Issues and Strategies, Neu-Delhi: Prentice-Hall of India, S. 11-19.
- Rafinejad, Dariush 2007: Innovation, Product Development and Commercialization. Case Studies and Key Practices for Market Leadership, Fort Lauderdale, FL: J. Ross.

- Rajapatirana, Sarath 2004: Industrial Policy, in: Saman Kelegama (Hrsg.): Economic Policy in Sri Lanka. Issues and Debates, Neu-Delhi: Sage Publications, S. 213-236.
- Ricardo, David 1821: On the Principles of Political Economy, and Taxation, 3. Aufl., London: John Murray.
- Rodrik, Dani 2004: Industrial Policy for the Twenty-First Century (KSG Faculty Research Working Paper 04-047, Harvard University), Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government.
- Rodrik, Dani 2007: Normalizing Industrial Policy (Paper prepared for the Commission on Growth and Development, Harvard University), im Internet: http://www.hks.harvard.edu/fs/drodrik/Research%20papers/Industrial%20Policy%20_Growth%20Commission_.pdf [9.7.2012].
- Rodrik, Dani 2008: The New Development Economics: We Shall Experiment, but How Shall We Learn? (KSG Faculty Research Working Paper 08-055, Harvard University), Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government.
- Ros, Jaime 2001: Development Theory and the Economics of Growth, 1. Taschenbuchaufl., Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Rosenau, James N. 1992: Governance, Order, And Change in World Politics, in: James N. Rosenau/Ernst-Otto Czempiel (Hrsg.): Governance Without Government: Order and Change in World Politics, Cambridge: Cambridge University Press, S. 1-29.
- Rosenau, James N./Ernst-Otto Czempiel (Hrsg.) 1992: Governance Without Government: Order and Change in World Politics, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sabel, Charles F. 2007: Bootstrapping Development: Rethinking the Role of Public Intervention in Promoting Growth, in: Victor Nee/Richard Swedberg (Hrsg.): On Capitalism, Stanford, CA: Stanford University Press, S. 305-341.
- Sabel, Charles F./Sanjay G. Reddy 2007: Learning to Learn: Undoing the Gordian Knot of Development Today, in: Challenge, Jg. 50/5, S. 73-92.
- Schwalb, Lilian 2011: Kreative Governance? Public Private Partnerships in der lokalpolitischen Steuerung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Senturk, Ozgur Omut 2011: The Shipbuilding Industry in Viet Nam, in: OECD Journal: General Papers, 3/2010, S. 71-103.
- SHTP (Saigon Hi-Tech Park) 2010: Saigon Hi-Tech Park's Research and Development Center: Center of Innovation, im Internet: <http://www.shtp.hochiminhcity.gov.vn/Sites/Web/NewsDT.aspx?PostId=1459&CatelD=103> [25.9.2012].
- Stevenson, Lois 2010: Private Sector and Enterprise Development. Fostering Growth in the Middle East and North Africa, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Sunkel, Osvaldo (Hrsg.) 1993: Development from Within. Toward a Neostructuralist Approach for Latin America, Boulder, CO: Rienner.
- Tahsin, Emine 2011: A Case Study of Competitiveness in Latin America: Schumpeterian Approach and Neostructuralist School, in: Sosyal Bilimler Dergisi, 1/2011, S. 115-128.

- Taylor, Lance 2009: Growth, Development Policy, Job Creation and Poverty Reduction (DESA Working Paper No. 90), New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs.
- Thanh, Vo Tri 2005: Vietnam's Trade Liberalization and International Economic Integration. Evolution, Problems, and Challenges, in: ASEAN Economic Bulletin, Jg. 22/1, S. 75-91.
- The Asia Foundation 2011: Subnational Public-Private Dialogues. A Tool to Improve Business Environments, im Internet: <http://asiafoundation.org/resources/pdfs/ERDPPDFinalV18.5x11.pdf> [17.9.2012].
- UN (United Nations) 2009: Guidelines on Cooperation Between the United Nations and the Private Sector, im Internet: <http://business.un.org/en/assets/ccccd2de-8860-43f4-bf1d-bd88cccde9e7.pdf> [26.6.2012].
- UNIDO (United Nations Industrial Development Organization)/GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) 2008: Creating an Enabling Environment for Private Sector Development in Sub-Saharan Africa, Wien: UNIDO.
- Weber, Max 1984: Soziologische Grundbegriffe, 6., erneut durchges. Aufl., Tübingen: Mohr.
- Weerakoon, Dushni 2004: The Influence of Development Ideology in Macroeconomic Policy Reform Process, in: Saman Kelegama (Hrsg.): Economic Policy in Sri Lanka. Issues and Debates, Neu-Delhi: Sage Publications, S. 54-70.
- Wiemann, Jürgen/Henning Effner/Steffen Grammling/Kerstin Henke/Carmen Kommer/Laurissa Mühlich 2006: Vietnam - the 150th WTO-Member. Implications for Industrial Policy and Export Promotion (DIE Studies 23), Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Wignaraja, Ganeshan 1994: Trade and Industrial Policies and Experience in Sri Lanka, in: Gerald K. Helleiner (Hrsg.): Trade Policy and Industrialization in Turbulent Times, London: Routledge, S. 389-420.
- Williamson, Oliver E. 1979: Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations, in: Journal of Law and Economics, Jg. 22/2, S. 233-261.
- Williamson, Oliver E. 1985: The Economic Institutions of Capitalism, New York: Free Press.
- World Bank 1989: Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth, Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank 1992: Governance and Development, Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank 1995: Private Sector Development in Low-Income Countries, Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank 2004a: Doing Business in 2004. Understanding Regulation, Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank 2004b: World Development Report 2005. A Better Investment Climate for Everyone, Washington, D.C.: World Bank.

- World Bank 2009: Global Monitoring Report 2009. A Development Emergency, Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank 2011: Worldwide Governance Indicators. Introduction, im Internet: [http:// info.worldbank.org/governance/wgi/resources.htm](http://info.worldbank.org/governance/wgi/resources.htm) [24.7.2012].
- World Bank 2012a: Economy Rankings, im Internet: <http://www.doingbusiness.org/rankings> [10.7.2012].
- World Bank 2012b: How We Classify Countries, im Internet: [http://data.worldbank.org/ about/country-classifications](http://data.worldbank.org/about/country-classifications) [27.6.2012].
- World Bank 2012c: World dataBank. World Development Indicators (WDI) & Global Development Finance (GDF), im Internet: <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=12&id=4&CNO=2> [16.9.2012].
- World Bank 2012d: Worldwide Governance Indicators. Access Governance Indicators, im Internet: http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp [14.4.2013].
- Zhuang, Juzhong/Emmanuel de Dios/Anneli Lagman-Martin 2011: Governance and Institutional Quality and the Links with Growth and Inequality: How Asia Fares, in: Juzhong Zhuang (Hrsg.): Poverty, Inequality and Inclusive Growth in Asia. Measurement, Policy Issues, and Country Studies, London: Anthem Press, S. 268-320.
- Zimmermann, Horst/Klaus-Dirk Henke/Michael Broer 2011: Finanzwissenschaft, 10. Aufl., München: Vahlen.
- Zürn, Michael 1998: Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Anhang

Ranking: „Bad Governance“ in Ländern niedrigen Einkommens Süd- und Südostasiens⁴⁸ (1996 und 2006)

Aggregiertes Governance-Niveau (-2,5 bis +2,5) von fünf *Worldwide Governance Indicators* (*Voice and Accountability; Government Effectiveness; Regulatory Quality; Rule of Law; Control of Corruption*)

Rang	Land	Ø 5 WGI (1996)	Ø 5 WGI (2006)	Ø 5 WGI (1996 und 2006)
1.	Indien	-0,052	0,006	-0,023
2.	Bhutan	-0,024	-0,102	-0,063
3.	Sri Lanka	-0,1	-0,136	-0,118
4.	Indonesien	-0,392	-0,458	-0,425
5.	Nepal	-0,256	-0,688	-0,472
6.	Vietnam	-0,582	-0,694	-0,638
7.	Pakistan	-0,704	-0,664	-0,684
8.	Bangladesch	-0,72	-0,892	-0,806
9.	Kambodscha	-0,778	-0,978	-0,878
10.	Laos	-0,866	-1,242	-1,054
11.	Myanmar	-1,572	-1,832	-1,702

Quelle: Eigene Berechnung nach World Bank 2012d

⁴⁸ Osttimor erlangt erst 2002 seine volle Unabhängigkeit als souveräner Staat und wird in der hier vorgenommenen empirischen Betrachtung daher nicht berücksichtigt.

Publications of the UAMR Graduate Centre for Development Studies:

Books:

Hussain, Shafaq (2012): Growth Effects and the Determinants of Female Employment in Pakistan: A Macro- and Microeconomic Analysis. Berlin: Logos (UAMR Studies on Development and Global Governance, Vol. 61).

Working Papers:

Knebel, Bastian (2013): „Good is not enough“ - Neue Governance-Voraussetzungen für erfolgreiche Privatsektorentwicklung in Ländern niedrigen Einkommens. Duisburg/Bochum: UAMR Graduate Centre for Development Studies (Working Papers on Development and Global Governance - No.1).



Graduate Centre for
UAMR Development Studies

The UAMR Graduate Centre for Development Studies

The UAMR Graduate Centre for Development Studies is a collaboration project in the framework of the University Alliance Metropolis Ruhr (UAMR). The three involved Institutes from the Ruhr-University Bochum and the University Duisburg-Essen cooperate to conjoin their distinctive research and teaching areas for complementary benefits. Working on the broad field of development studies the domains of the Institute of Development Research and Development Policy (IEE) are economics and law while the Institute of Political Science and the Institute for Development and Peace (INEF) emphasize mainly on political science. Combining these forces of social sciences enables the Graduate Centre not only to enhance the research capacities and outward attractiveness but also to run development oriented multidisciplinary Master- and PhD-Programs. Through exchanging lecturers and students and recognition of modules of the partners the Graduate Centre enlarges students' choices and options for individual specialization.

For more information visit: <http://uamr-graduate-centre.org>

Editor of this issue:

© Institute for Development and Peace, INEF

Contact: inef-editor@uamr-graduate-centre.org

Cover-Design: Jan Schablitzki

Cover-Photos: Wolff I John Isaac I Jean Pierre Laffont (UN Photos)

ISSN: 2195-1659 (Print)

Ruhr-University Bochum
Institute of Development Research and
Development Policy, IEE

Universitätsstr. 150, D-44801 Bochum
Phone: +49-(0)234 / 32-22418, -22243
Fax: +49-(0)234 / 32-14-294
E-Mail: ieeoffice@ruhr-uni-bochum.de
Homepage: <http://www.development-research.org/>

University of Duisburg-Essen
Institute for Development and Peace,
INEF

Lotharstraße 53, D-47057 Duisburg
Phone: +49 (203) 379 4420
Fax: +49 (203) 379 4425
E-Mail: inef-sek@inef.uni-due.de
Homepage: <http://inef.uni-due.de>

University of Duisburg-Essen
Faculty of Social Science,
Institute of Political Science

Lotharstr. 65, D-47057 Duisburg
Phone: +49 (203) 379 2049
Fax: +49 (203) 379 2318
E-Mail: ingetraud.fischer@uni-due.de
Homepage: <http://www.uni-due.de/politik/>