

Zehn Leitgedanken zur Entwicklungspolitik

von Richard Gerster

1. *Ohne eine tragfähige, landesinterne Wirtschafts- und Sozialpolitik im Süden gibt es keine Entwicklungserfolge.*

Auch ein profilierter Vertreter privater Entwicklungsorganisationen wie Martin Khor vom Third World Network stellt unumwunden fest: «Ein grosser Teil der Probleme liegt auch beim und innerhalb des Südens»¹. Die staatliche Entwicklungszusammenarbeit, die Hilfswerke und ihre Partner im Süden sind in ihrer operationellen Arbeit oft direkt konfrontiert mit bürokratischen Hürden, Machtmissbrauch und Korruption. Die grosse Bedeutung interner Faktoren ist auch erkennbar in der europäischen Vergangenheit und den wirtschaftlichen Erfolgen der Schwellenländer. Dabei geht der Reformbedarf aber wesentlich über die orthodoxe Strukturanpassung hinaus. Eine stark ungleiche Verteilung von Einkommen und Vermögen, insbesondere beim Landbesitz, behindert die Armutsbekämpfung massiv. Für Reformen in den Entwicklungsländern selber einzutreten, zählt deshalb zwingend zur entwicklungspolitischen Agenda. Politikdialog und neue Formen der Konditionalität der Entwicklungszusammenarbeit dürfen nicht als negative Sanktionen, sondern sollen als positive Konzepte zur Unterstützung von entwicklungspolitischen Reformen eingesetzt werden.

2. *In entwicklungspolitischer Hinsicht besteht nicht ein Zuviel, sondern ein Mangel an Eurozentrismus in dem Sinne, dass die europäische Entwicklungserfahrungen allzuoft gründlich missachtet werden.*

Die Kernfrage geht nach den historisch-gesellschaftlichen Voraussetzungen von Entwicklung. Die relevante Frühphase der europäischen Industrialisierung gibt hier wichtige Hinweise². Entwicklungschancen haben jene Gesellschaften, welche den Feudalismus einer kleinen Oberschicht überwinden und im Gefolge der

¹ Khor Kok Peng 1992, 54

Demokratisierung eine Umverteilung der Produktionsmittel, namentlich eine Landreform, durchführen. Breitenwirksame Fortschritte in der Arbeitsproduktivität werden so begleitet von wachsender Kaufkraft und der Entstehung eines Binnenmarktes. Entwicklungspolitische Priorität hat in der Regel eine Agrarreform, eine Leistungssteigerung in der Landwirtschaft und eine damit gekoppelte Industrialisierung.

3. *Eine entscheidende Rolle für Entwicklungserfolge spielt ein starker Staat.*

Die Stärke des Staates hat nichts mit der Staatsquote, der Normendichte oder westlichen Staatssymbolen wie dem Präsidenten-Mercedes zu tun. Stark ist ein Staat dann, wenn seine Regierung Legitimität genießt, seine Gesetze akzeptiert werden und er sie im Konfliktfall durchsetzen will und kann. „Good Governance“ erzeugt Berechenbarkeit und Vertrauen. Ein despotisch parasitärer Staat wie z. B. in Togo oder Burma, welcher der Elite vor allem Zugang zu Macht und Privilegien bringt, kann keine Legitimität beanspruchen wie ein demokratischer Rechtsstaat, der für seine Bevölkerung da ist. In der Realität sind zwischen den Polen parasitärer Diktatur und demokratischen Verhältnissen viele Schattierungen anzutreffen und zu berücksichtigen. Das gilt es bei Politikdialog und Konditionalität zu beachten. Die westliche Idee des Rechtsstaates fusst auf historischen, gesellschaftlichen Voraussetzungen, welche andernorts erst errungen werden müssen. Wegen dieser Langfrist-Dimension und aufgrund sozialer Desintegrationsprozesse müssen wir uns jedoch auf absehbare Zeit darauf einrichten, in und mit schwachen Staaten zu arbeiten.

4. *Auch wenn ein starker Staat Rahmenbedingungen setzt, der Schlüssel zur Entwicklung liegt bei der Eigeninitiative und Partizipation der Menschen.*

Angesichts der Krise vieler Entwicklungsbemühungen z. B. in Afrika oder bei Entwicklungsbanken war wohl der theoretische Konsens zum Prinzip der

² Vgl. Gerster 1998; Menzel 1988; Senghaas 1982

partizipativen Entwicklung noch nie so gross. Aber dem Volk zuhören ist für autoritäre Regierungen ein umwerfender Leitgedanke und für Entwicklungshilfegeber mit Exportinteressen oder aussenpolitischen Zielen gleichermassen unbequem. So klaffen Rhetorik und Realität unvermindert auseinander. Die Rückbesinnung auf die Kernfunktionen des Staates eröffnet neue Spielräume privaten Handelns. So sind mit einer ernst gemeinten Liberalisierung auch neue Möglichkeiten für zivilgesellschaftliche Akteure verbunden. Das gilt ebenso für den privatwirtschaftlichen Sektor, das informelle Kleingewerbe darin eingeschlossen. Nur eine florierende Privatwirtschaft ist in der Lage, ausreichend Arbeitsplätze bereitzustellen, um die bestehende Arbeitslosigkeit zu reduzieren und die neuen, geburtenstarken Jahrgänge auf dem Arbeitsmarkt zu absorbieren. Insbesondere in den ärmeren und grösseren Volkswirtschaften ist die Produktion für den eigenen Bedarf weit wichtiger als der Beitrag ausländischer Investitionen.

5. *Die dramatische Verschlechterung der Handelsbedingungen ist eine wesentliche Ursache des wirtschaftlichen Krebsganges vor allem von nicht-ölexportierenden Rohstoffproduzenten.*

Für Afrika südlich der Sahara führte die Talfahrt der «Terms of Trade» zu einem Kaufkraftverlust ihrer Exporte von zwei Dritteln allein in der Periode 1980-1992³. In einem derart widrigen weltwirtschaftlichen Umfeld können auch reformwillige Regierungen nicht ohne massive Zuschüsse von aussen auf einen grünen Zweig kommen. Asiatische Schwellenländer haben demonstriert, dass eine temporäre Abschottung des Heimmarktes im Hinblick auf den Aufbau einer eigenen verarbeitenden Industrie sogar mit einem exportorientierten Entwicklungspfad vereinbar ist. Die weitere Weltmarktintegration von wirtschaftsschwachen Ländern bedarf eines selektiv-gestaffelten Vorgehens unter Förderung von Diversifizierung und Verarbeitung der Rohstoffe.

³ World Bank 1993/C, 35

6. *Der Norden kann durchaus zu einer weitsichtigen Erneuerung der weltwirtschaftlichen Spielregeln Hand bieten, ohne seine eigenen Volkswirtschaften zu gefährden.*

Denn nur ein kleiner Teil des Wohlstandes im Norden beruht auf einer wie auch immer gearteten «Ausbeutung» des Südens. Der von UNDP⁴ geschätzte Einkommensentgang von 500 Milliarden Dollar pro Jahr durch Protektionismus, durch eingeschränkte Migrationsmöglichkeiten, beim Technologietransfer, beim Handel mit Dienstleistungen, Kapitalabflüsse infolge der Verschuldung und Verluste durch Zinsdifferenzen entsprach anfangs der 90er Jahre 17 Prozent des Sozialprodukts aller Entwicklungsländer, aber nur rund 3 Prozent des Sozialprodukts im Norden. Gegen Ende des Jahrzehnts machen die 500 Milliarden Dollar Verluste noch 8 Prozent des Sozialprodukts der Länder mit einem niedrigen und mittleren Einkommen bzw. 2 Prozent der Länder mit hohem Einkommen aus⁵. Während also der Schaden der Weltwirtschafts(un)ordnung im Süden beträchtlich ist, ist der Nutzen im Norden bescheiden. Diese Überschlagsrechnungen zeigen, dass eine kohärente Südpolitik im Dienste der Armutsbekämpfung nicht nur wünschbar, sondern auch wirtschaftlich tragbar wäre.

7. *Die weltweite Entwicklungshilfe macht nur einen Bruchteil dessen aus, was dem Süden durch die bestehende, vom Norden geprägte Weltwirtschaftsordnung an Einkommen entgeht.*

Während das Entwicklungsprogramm der UNO die Verluste aus der ungleichen Partnerschaft zwischen Nord und Süd für die Entwicklungsländer auf 500 Milliarden Dollar pro Jahr beziffert, hat die Entwicklungshilfe im selben Referenzjahr 1990 nur 53 Milliarden Dollar bzw. 0,33% des Bruttonetozialprodukts ausgemacht und ist bis zum Jahr 2000 auf 0,22% gesunken – ein krasser Gegensatz zur Rhetorik der Armutsbekämpfung. Wieviel Entwicklungsförderung und internationale Sozialhilfe analog zu den Transfers in die einkommensschwachen Berggebiete der Schweiz wirklich kosten würden, demonstriert die Vereinigung von West- und Ostdeutschland von 1990. Deutschland wandte seither durchschnittlich rund 6 Prozent seines

⁴ UNDP 1992, 67

Bruttosozialprodukts pro Jahr (rund 200 Milliarden Mark) zur Unterstützung der 15 Millionen Menschen in den früheren ostdeutschen Bundesländern auf, weit mehr also, als weltweit für die 1,3 Milliarden Armen im Süden mit einem Prokopfeinkommen von weniger als 370 Dollar/Jahr⁶ an Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung steht. Sogar die Verdoppelung auf 0,7% des BSP gemäss UNO-Förderung würde die weltwirtschaftlich beschränkte Reichweite der Entwicklungshilfe nicht beseitigen.

8. *Die Internationalisierung grosser Lebens- und Wirtschaftsbereiche macht, dass die multilaterale Zusammenarbeit ohne Alternative da steht.*

Insbesondere wirtschaftlich schwache Nationen und Kleinstaaten haben ein Eigeninteresse an der Stärkung multilateraler Institutionen. Die Nicht-Mitgliedschaft der Schweiz bei der UNO widerspricht dieser Einsicht und ist nur innenpolitisch zu erklären. Nicht nur die Stärkung, sondern auch die Reform multilateraler Institutionen steht auf der politischen Agenda des 21. Jahrhunderts. Denn mit dem zunehmenden Gewicht der internationalen Ebene entsteht ein Legitimationsproblem, sind doch auch die leitenden Funktionäre nicht vom Volk oder Parlament, sondern von den Regierungen gewählt. Dieses Demokratie-Defizit wiegt umso schwerer, als es bei einzelnen Institutionen, namentlich dem Internationalen Währungsfonds und der Weltbank, zu einem De facto-Transfer an Souveränität vom Süden nach Washington gekommen ist. Nicht zufällig werden deshalb vermehrte Transparenz gegenüber der Zivilgesellschaft, deren Partizipation an multilateralen Prozessen und auch multilaterale Parlamente gefordert. Das Scheitern der WTO-Konferenz in Seattle von 1999 kann zu einem Erfolg werden, wenn es weniger eine Schwächung der multilateralen (Un-)Ordnung bewirkt, sondern zu einer Reform der WTO und anderer multilateraler Organisationen führt.

9. *Der Norden muss globalisierungsfähig werden, denn Ziel grosser Teile des Südens ist die Konsumgesellschaft des Nordens.*

⁵ World Bank 1999, 191

⁶ Die Weltbank-Schätzungen absoluter Armut von 1,3 Milliarden Menschen basieren auf einer statistischen Einkommensgrenze von 1 \$ pro Tag, kaufkraftbereinigt für das Jahr 1985.

Die Globalisierung ist zu einem allgegenwärtigen Schlagwort verkommen, meist ohne wahrzunehmen, dass der Norden ökologisch erst noch globalisierungsfähig werden muss. In entwicklungspolitischen Kreisen hat man vielenorts gehofft, dass der Süden andere als die westlichen Wege verfolgen wird. Zweifellos gibt es auch im Süden traditionell-ländlich oder progressiv-städtisch geprägte Alternativ-Subkulturen, welche für Entwicklungszusammenarbeit attraktive Partner abgeben mögen. Es sind auch nicht alle kulturellen Werte, namentlich in der islamischen Welt, auf das westliche Mass reduziert worden. Aber es ist nicht zu übersehen, dass grosse Teile des Südens sich klar an der Konsumgesellschaft orientieren. Deren Opfer und Schattenseiten bleiben dabei weitgehend ausgeblendet. Gerade in der Perspektive einer globalen Konsumgesellschaft liegt die entwicklungspolitische Provokation. Denn selbstgenügsame Lebensstile im Süden würden dem Norden faktisch die ungebremste Fortführung der ressourcenintensiven Wirtschaftsweise erlauben. Die Wahlfreiheit des Südens beinhaltet auch, dasselbe zu wollen wie der Norden. Ein globalisierungsfähiger Entwicklungsweg und eine entsprechende Reformpolitik im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung im Norden sind gefragt. Mit anderen Worten: Der Norden ist wesentlicher Teil des Problems.

10. *Es ist eine Missachtung elementarer politischer Mechanismen zu erwarten, dass eine allein auf Solidarität abgestützte Entwicklungspolitik mehr als marginale Bedeutung erlangen kann.*

Solidarität mag ausreichen für die Verankerung der privaten Hilfswerke in der Bevölkerung; auf dem politischen Parkett genügt sie für die öffentliche Zusammenarbeit nicht, wenn sie keine Schönwetterveranstaltung bleiben soll. Die langfristigen Eigeninteressen der Schweiz an der Südpolitik müssen klar formuliert werden, um so die gemeinsamen Interessen zwischen Nord und Süd zu erkennen. Bei den globalen ökologischen Problemen, bei den neuen Völkerwanderungen, im Verständnis von Sicherheit und Frieden sowie natürlich auf der wirtschaftlichen Ebene sind nicht nur, aber auch gemeinsame Interessen vorhanden. Der Einbezug von Eigeninteressen ist kein Freipass für die Instrumentalisierung der Entwicklungszusammenarbeit zu artfremden Zwecken. Es handelt sich um eine

Gratwanderung mit Absturzgefahr zwischen den Bedürfnissen des Südens und des Nordens, welcher der Entwicklungspolitik eine neue Relevanz sichert.

Richard Gerster, Dr. oec., (Richterswil), hat an der Universität St. Gallen Wirtschaftswissenschaften studiert. Er war bis 1998 Geschäftsleiter bei der Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke und arbeitet seither als selbständiger Berater und Publizist (www.gersterconsulting.ch). Unter anderem hat er „Globalisierung und Gerechtigkeit“ (hep-Verlag) verfasst.