
Good Governance und wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Enrique Iglesias

Jedes Mal, wenn ich eines der grundlegenden Werke über die Wirtschaft zur Hand nehme, fällt mir auf, dass wir nicht die ersten sind, die über unser heutiges Thema sprechen. Bei näherer Betrachtung stellt sich heraus, dass sich der gesamte Komplex der Global Governance bereits in Adam Smiths „Wohlstand der Völker“ findet. Die Grundlage dafür bilden nicht nur seine Ansichten über den Aufbau des Kapitalismus, sondern auch seine früheren ethischen Studien und sein Buch über die Grundlagen moralischen Verhaltens. Bei ihm findet sich die Verbindung zwischen Moral und Ethik einerseits und den Regeln des Kapitalismus andererseits genauso wie die ganze Frage der Governance – ein wichtiger Orientierungspunkt für uns.

I. Erfahrungen in Lateinamerika

In Lateinamerika trat das Problem der Governance besonders klar zutage und verschärfte sich im Laufe unserer langen Suche nach einem Paradigma für die wirtschaftliche Entwicklung weiter. Und diese Suche war für die Region häufig sehr frustrierend. Bei den ersten Ansätzen in den 50er und 60er Jahren ging es ausschließlich darum, den Staat in den Mittelpunkt aller politischen Entscheidungen zu stellen. Der Staat war das Maß aller Dinge; er war zuständig für die Zuteilung der Ressourcen, die Gestaltung

der Preise und die Auswahl der Gewinner der wirtschaftlichen Entwicklung. Der Staat bildete also sozusagen das Zentrum des gesamten Ansatzes für wirtschaftliche und soziale Entwicklung.

Nach vielen Krisen und bösen Erfahrungen begann dieser Ansatz Wirkung zu zeigen. In den 60er Jahren wuchs die Wirtschaft, und Lateinamerika konnte soziale Errungenschaften vorweisen. Danach folgten eine lange Zeit des Umbruchs, die Schuldenkrise und das so genannte verlorene Jahrzehnt der 80er Jahre. Schließlich schwang das Pendel wieder zurück, so dass der Markt zur Grundlage des Paradigmas wurde. Bei den Reformen der 90er Jahre stand nicht länger der Staat, sondern der Markt im Zentrum der politischen Entscheidungen, eine Entwicklung, die den so genannten Konsens von Washington und seinen Liberalismus widerspiegelte.

Wir haben also in Lateinamerika beide Entwicklungsstrategien auf die Probe gestellt, und wir versuchen auch heute noch fast alles, von dem extremen Interventionismus der kubanischen Wirtschaft zu einem äußerst liberalen Ansatz, wie er zum Beispiel in Argentinien seit einem Jahrzehnt praktiziert wird. Die Ergebnisse dieser angestrengten Suche nach einem Weg zur wirtschaftlichen Entwicklung sind, um es deutlich zu sagen, sehr frustrierend. In Lateinamerika ist das Pro-Kopf-Einkommen in den letzten 25 Jahren um 16 Prozent gestiegen, in China aber um 400 Prozent und in Europa um mehr als 100 Prozent. In Anbetracht der schlechten Ergebnisse, die wir mit beiden Ansätzen erzielt haben, fragt man sich unwillkürlich: Was noch? Warum sind die Wachstumsraten in der Region immer noch so niedrig, abgesehen vielleicht von den letzten drei oder vier Jahren? Warum leben von einer Gesamtbevölkerung von 550 Millionen 200 Millionen Menschen unter der Armutsgrenze? Warum genießen wir das seltene Privileg, die Region in der Welt zu sein, in der die Un-

gleichheit am stärksten ausgeprägt ist? Warum ist bei uns der Abstand zwischen Reich und Arm mit einem Durchschnittskoeffizienten von 50 Prozent am größten? Warum sind so viele Mitglieder unserer Gesellschaft ausgegrenzt?

II. Qualität des Staates und der staatlichen Institutionen

Auf der einen Seite steht also unsere ständige Suche nach Paradigmen jeder Art und auf der anderen die schlechten Ergebnisse dieser Suche, die alle auf eine Frage hinauslaufen: Was ist geschehen? Warum sind wir angesichts der Reichtümer unserer Region nicht in der Lage, unsere Ressourcen besser zu verteilen? Diese Frage ist schwer zu beantworten, aber es gibt eine Antwort, die in Lateinamerika und der westlichen Welt immer mehr Anhänger gewinnt: Die wirtschaftliche Entwicklung hängt von den Institutionen ab. Die Institutionalisierung kann das Kosten-Nutzen-Verhältnis verbessern, besonders bei den sozialen Dividen den, die von der Funktionsweise des Staates abhängen. Es besteht ein enger Zusammenhang zwischen Good Governance und der Struktur des Staates, das heißt den Spielregeln, die in einem Staat gelten. Die Beziehung zwischen Good Governance und der wirtschaftlichen Entwicklung wurde in den letzten Jahren zu einem der Kernpunkte der Debatten und Analysen. Schon in den 90er Jahren, am Anfang des so genannten Jahrzehnts der Wirtschaftsreformen und des Liberalismus, waren wir mit dieser Frage konfrontiert, die sich eigentlich auf die Rolle des Staates bezieht. In diesen Jahren hieß es als erste Reaktion auf die Frage nach dem Verhältnis zwischen Good Governance und dem Staat: Je schlanker der Staat, desto besser. Selbstverständlich glaube ich, dass der Staat schlanker werden muss. Er war zu groß, zu schwerfällig und zu ineffizient geworden. Nach dem Ende dieses Jahrzehnts erscheint jedoch im

Rückblick eine andere Antwort angebracht: Je besser der Staat, desto besser. Auf diesen Gedanken gründen sich Lösungen, bei denen die Rolle des Staates und damit auch die Good Governance analytischer betrachtet werden.

Die erste Frage, die sich stellt, wenn wir das Problem ganzheitlich betrachten, ist die nach der Good Governance als dem möglicherweise entscheidenden Faktor für die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung. In der Diskussion der letzten 15 Jahre hat sich meiner Ansicht nach sehr deutlich herausgestellt, dass dies in der Tat der Fall ist.

Zweitens: Good Governance hängt weitgehend von der Qualität des Staates ab. Aber Qualität ist nicht notwendigerweise eine Frage der Größe. Natürlich ist die Größe eines Staates sehr wichtig, aber sie ist kein entscheidender Ansatzpunkt für unsere Analyse. Anfangs galt die Größe des Staates als wichtiger Faktor, und mit Recht, denn – wie ich schon sagte – die Aufgabe bestand darin, einen Staat umzugestalten, der aus einer Agglomeration von Funktionen, Institutionen und politischen Richtlinien bestand. Wichtiger als die Größe ist jedoch die Effizienz, mit der ein Staat seine grundlegenden Pflichten erfüllt, wie zum Beispiel die Rechenschaftspflicht gegenüber dem Volk und der Aufbau von Vertrauen. Das ist, kurz gesagt, die Lektion, die ich während der letzten 20 Jahre im Verlauf meiner Tätigkeit für unsere 26 Länder gelernt habe. Effizienz, Verantwortungsbewusstsein und Vertrauen – Effizienz bei der Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in einer Demokratie und Verantwortungsbewusstsein zum Aufbau von Vertrauen und einer Bindung des Staates an die öffentliche Meinung. Wenn eine Regierung in der Gesellschaft kein Vertrauen erwecken kann, wird dadurch ihre Qualität als Ganzes beeinträchtigt.

III. Kriterien für die Effizienz des Staates

1. Die marktwirtschaftlichen Bedingungen

Die Effizienz des Staates lässt sich meiner Ansicht nach in fünf Grundkategorien unterteilen. Die erste, die im Mittelpunkt unserer Qualitätsanalyse steht, ist die Fähigkeit, eine Marktwirtschaft effizient zu lenken. Was gehört dazu? Zunächst ist es wichtig, als Anreiz für Sparer und Investoren aus dem In- und Ausland die Stabilität des Marktes zu sichern. Rechtssicherheit im Rahmen einer zuverlässigen Justiz ist ein weiterer wichtiger Punkt. Spielregeln zum Ausgleich öffentlicher und privater Interessen und zur Sicherung des Wettbewerbs – wir können in der heutigen Welt nicht bestehen, wenn wir in dieser Hinsicht nicht konkurrenzfähig und effizient sind.

Dazu kommt noch ein Konzept, das das vermutlich wichtigste Ergebnis meiner Analyse darstellt: Der Staat muss fähig sein, einzugreifen, wenn er muss, und jeden Eingriff zu unterlassen, der nicht erforderlich ist. Dies sind die Prinzipien, auf die sich eine Marktwirtschaft gründen sollte. Ich glaube fest an die unsichtbare Hand des Marktes; sie hat im Verlauf der Geschichte ihre Fähigkeit unter Beweis gestellt, Wachstum und Potentiale für die gesellschaftliche Entwicklung zu schaffen. Aber außer der unsichtbaren Hand des Marktes brauchen wir die sichtbare Hand des Staates, der die Gerechtigkeit sicherstellt und dem Volk rechenschaftspflichtig ist. Meiner Ansicht nach bieten die unsichtbare und die sichtbare Hand gemeinsam einen Maßstab für die Qualität eines Staates.

2. Sozialpolitik

Die zweite Kategorie der Effizienz besteht in der Formulierung einer soliden, umfassenden Sozialpolitik, die die sozialen Bedürfnisse, die Würde und den wirtschaftlichen und sozialen Aufstieg der Menschen angemessen berücksichtigt. Natürlich gehört zur Effizienz einer Regierung auch die Auseinandersetzung mit dramatischen gesellschaftlichen Problemen wie Hunger und Not, wobei Lateinamerika in jüngster Zeit einige schlechte Beispiele in dieser Richtung gegeben hat. Derselbe soziale Ansatz bietet uns aber auch die Grundelemente, die uns den Sieg in unserem langen Kampf gegen die Armut sichern können. Bildung, Gesundheit und die Schaffung von Arbeitsplätzen tragen meiner Meinung nach zum Aufbau einer Gesellschaft bei, die fähig ist, den Teufelskreis der Armut zu durchbrechen, der auf der gesamten Welt und natürlich auch in Lateinamerika heute ein so großes Problem darstellt. Der Teufelskreis der Armut ist für mich der zweite Maßstab für die Effizienz und Good Governance eines jeden Staates.

3. Integration der Volkswirtschaft in die Weltwirtschaft

Der dritte Aspekt, unter dem ich die Effizienz eines Staates bewerte, ist die Fähigkeit, die eigene Volkswirtschaft ausgewogen in die Weltwirtschaft zu integrieren. Die Gestaltung derartiger Integrationsprozesse stellt meiner Meinung nach eine besondere Herausforderung für die Staaten in der Region dar, die sich zum Teil mit ernsthaften Problemen in dieser Hinsicht konfrontiert sehen. Ein solcher Prozess ist grundsätzlich wirtschaftlicher, zum großen Teil aber auch politischer Natur, denn der Staat muss dabei Teile seiner wirtschaftlichen Souveränität aufgeben – ein den Europäern wohl vertrautes Problem. Gleichzeitig müssen aber

auch die Institutionen an die Integration des regionalen Marktes in den Weltmarkt angepasst werden. Das Ganze ist eine Frage nicht nur der Souveränität, sondern auch der Koordination in der Wirtschaftspolitik, die die Grenzen öffnen muss, um einen gemeinsamen Markt für die Ausweitung der Wirtschaft zu schaffen. Es geht dabei nicht um Bürokratie oder Technokratie, sondern um eine politische Verpflichtung. Schließlich war der beeindruckende Aufbau der Europäischen Union, eine wirklich fantastische Erfahrung in der Geschichte der Menschheit, nicht nur das Verdienst eines Landes, sondern der Menschen, die von Anfang an daran geglaubt haben. Eine solche politische Verpflichtung gehört zur Rolle des Staates, und es ist Teil der Good Governance, wenn wir unsere Regionalmärkte zusammenführen und in die Weltwirtschaft integrieren.

Jean Monnet hatte Recht, als er sagte, dass nichts möglich ist ohne Menschen und nichts von Dauer ist ohne Institutionen. Wir brauchen beides zusammen. Ich erwähne die Integration in die Weltwirtschaft und die neue Phase der Globalisierung, weil es sich dabei um ein wichtiges Phänomen handelt, bei dem dem Staat die entscheidende Aufgabe zufällt, gute Beziehungen zum Privatsektor aufzubauen, damit das Land zu einem Partner in der Weltwirtschaft werden kann.

4. Anpassungen an die Herausforderungen der Globalisierung

Der vierte Aspekt der Effizienz, den ich ansprechen möchte, ist die Anpassung des Landes an die neuen Anforderungen der Globalisierung, insbesondere im Bereich des Wissens. In Lateinamerika ist der Stand unseres Wissens für unsere technologische Entwicklung entscheidend. In diesem Zusammenhang ist ein neues Konzept, eine neue Art der Zusammenarbeit mit dem Privatsektor unabdingbar. In unse-

rem Sekretariat konzentrieren wir uns auf die Frage der Zusammenarbeit, auf Partnerschaften zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor, die dazu dienen, die Wirtschaft und die Gesellschaft entsprechend vorzubereiten. Der Umgang mit einem integrierten Weltmarkt verlangt nach einer Förderung der technologischen Entwicklung. In den 50er und 60er Jahren stand das Element der Planung im Mittelpunkt unseres Denkens in Lateinamerika. Das ist vorbei. Die Liberalisten oder Neoliberalisten der 90er Jahre wiederum waren der Ansicht, es sei nicht erforderlich, sich mit langfristigen Fragen zu beschäftigen, deren Lösung man getrost dem Markt überlassen könne. Das war ein schwerer Fehler. Heute sind wir wohl zu der Ansicht gekommen, dass wir eine Vorstellung davon haben müssen, was in der Welt vorgeht, wenn wir in unserer integrierten Welt gute Partner sein wollen. Wenn wir also wissen, welche großen Herausforderungen uns bevorstehen, sollte die Gesellschaft über die entsprechenden Entscheidungen informiert und so weit vorbereitet werden, dass wir als Partner in einer integrierten Welt fungieren können.

5. Demokratische Strukturen

Der fünfte und letzte Aspekt der Effizienz, den ich hier erwähnen möchte, ist der Aufbau der Demokratie. Dabei spielt meiner Meinung nach der Staat eine sehr wichtige Rolle. Nach allgemeiner Ansicht ist der Aufbau einer Demokratie nur über die liberale Komponente möglich, das heißt über das Wahlsystem und die Gewaltenteilung. Das reicht aber nicht aus. Um die demokratischen Werte in vollem Umfang verwirklichen zu können, müssen wir den Staat dadurch in den Mittelpunkt des demokratischen Aufbaus stellen, dass wir den republikanischen Werten Geltung verschaffen: Korruptionsbekämpfung, Transparenz und Verantwortlichkeit der Beamten gegenüber der Gesell-

schaft. Eine Demokratie muss auf einen Staat aufbauen, der aufgrund seiner Tugenden respektiert wird, eine Republik aller Tugenden, die das Fundament der Demokratie bilden. Der Gang zur Wahlurne reicht allein nicht aus. Die Führung des Staates muss in den Händen einer Regierung liegen, die dafür respektiert wird, dass sie die Grundsätze der Ehrlichkeit und der Korruptionsbekämpfung in der Verwaltung umsetzt. Der Staat hat also nicht nur die Pflicht, die Wirtschaft zu beaufsichtigen und Spielregeln zu formulieren; er muss auch die Funktionsfähigkeit der Demokratie dadurch sicherstellen, dass er ein gutes Beispiel für republikanisches Verhalten gibt.

6. Neudefinition des Staates

Diese fünf Aspekte haben bei mir den tiefsten Eindruck hinterlassen, nämlich die Frage nach der Marktwirtschaft, den Spielregeln, den sozialen Verpflichtungen, der Integration in die Weltwirtschaft und dem technologischen Fortschritt. In diesen Fragen sehe ich die Möglichkeit einer Neuerfindung des Staates, besonders bei uns in Lateinamerika.

Welche Maßstäbe können wir dabei anlegen? Wie können wir einen solchen Staat aufbauen? Meiner Ansicht nach wäre dazu in Lateinamerika als erstes der Aufbau eines Berufsbeamtentums erforderlich. Was ist eigentlich in den letzten 50 Jahren bei uns geschehen? Standen unsere Regierungen im Dienste des Privatsektors, des Militärs, des Populismus, der Wirtschaft? Die Staaten in unserer Region waren gewissermaßen von Privatinteressen durchdrungen. Wir brauchen ein Berufsbeamtentum, gut besoldet, unparteiisch und stabil, das dem Staat Kontinuität verleiht und es ihm ermöglicht, seine Rolle als Mittler in der Gesellschaft zu spielen.

Das ist meiner Ansicht nach deswegen besonders wichtig, weil die Verfügbarkeit von Ressourcen einer der ent-

scheidenden Punkte ist, auf die wir uns konzentrieren müssen. Keine Regierung kann ihren Pflichten ohne Ressourcen nachkommen, aber sie müssen richtig eingesetzt werden. Und hier schließt sich der Kreis zwischen der Verfügbarkeit und dem Einsatz von Ressourcen einerseits und der Ehrlichkeit des Beamtenapparats und der Gesellschaft andererseits. Das zweite Element, mit dem ich in der Vergangenheit viele gute Erfahrungen gemacht habe, ist die Stärkung der Zivilgesellschaft. Was ist in der Vergangenheit in dieser Hinsicht geschehen? Sind unsere Staaten und unsere Zivilgesellschaften einfach schwach? Bedingt eine starke, ausdrucksfähige Regierung eine gleichermaßen starke, ausdrucksfähige Zivilgesellschaft? Die Schwäche auch nur einer Seite macht alles zunichte.

Die Beziehungen zwischen der Regierung und der Zivilgesellschaft gestalteten sich in den letzten Jahren äußerst schwierig. Die Politiker verdächtigten die Zivilgesellschaft, sie wolle sich in ihre Rolle hineindrängen, während die Zivilgesellschaft die Politiker verdächtigte, sie für gesellschaftliche Zwecke ausnutzen zu wollen. Also ist nicht nur die Zivilgesellschaft wichtig, es besteht auch ein ganzes Netzwerk von Beziehungen zwischen ihrer Stärkung einerseits und der Zusammenarbeit mit dem Staat andererseits.

Last but not least würde ich sagen, dass das politische System einen grundlegenden Konsens in der Gesellschaft anstreben sollte. Chile zum Beispiel ist heute ein erfolgreiches Land in Lateinamerika, sowohl im wirtschaftlichen als auch im politischen und sozialen Bereich, wobei sich letzterer noch im Aufbau befindet, aber Fortschritte macht. Wichtig ist, dass das Land sich nach vielen Jahren der Konfrontation und Diktatur als fähig erwies, sich friedlich über bestimmte Fragen zu einigen, die damit vom Tisch sind. Wenn man einen Konsens erreichen will, muss man auch zuhören können, besonders in den Entwicklungsländern mit ihren vielfältigen Problemen.

Wenn wir den Staat neu erfinden wollen, müssen wir auch die Politik neu erfinden. Schließlich ist die Neuerfindung des Staates keine rein bürokratische Angelegenheit. Bei unseren Versuchen zur Reform des Staates haben wir uns oft von bürokratischen oder ideologischen Ansätzen in die Irre führen lassen. Hier müssen wir alles berücksichtigen, die bürokratischen und insbesondere die politischen Elemente. Wir haben noch einen langen Weg vor uns, und wenn wir tatsächlich ein politisches System aufbauen wollen, das nach modernen Begriffen verantwortungsbewusst handelt, müssen wir an vielen Fronten kämpfen. Good Governance hängt von einer Reform des Staates ab, die wiederum von einer Reform der Politik abhängt. Und die Politik zählt auf jeden Fall; sie steht stets im Hintergrund, wenn wir über wirtschaftliche Entwicklung und soziale Zielsetzungen sprechen.