

Globalisierungskritik
ist ernst zu nehmen

Eine neue Dimension der ordnungspolitischen Diskussion

Peter Molt

Durch den überraschend großen Zulauf zu der 1998 vom Chefredakteur der Zeitschrift „Le Monde Diplomatique“ gegründeten Organisation der Globalisierungskritiker ATTAC und den Erfolg des Weltsozialforums der Nichtregierungsorganisationen in Porto Alegre 2002 hat die Kritik an der wirtschaftlichen und finanziellen Globalisierung eine neue Dynamik gewonnen. ATTAC versteht sich als eine weltweite Bewegung, die für eine sozial gerechte und ökologisch orientierte Weltwirtschaftsordnung streitet. Die Bewegung findet zunehmend Aufmerksamkeit und auch Zustimmung von sozialdemokratischen und Grünen-Politikern, bei denen es fast schon zum guten Ton gehört, die Globalisierung kritisch zu sehen.

Stärkung der Globalisierungskritik

Der „Bericht über die menschliche Entwicklung“, den das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen im Juli 2002 vorgelegt hat, macht sich in einer für die UN ungewöhnlichen Weise einige Aspekte der Kritik zu Eigen. Der Bericht, der zwar ausdrücklich keine offizielle Darstellung der Politik von UNDP und der Vereinten Nationen sein soll, aber doch unter deren Ägide entstanden ist, fordert die Brechung des Einflusses der G7 in der Weltbank, im IWF und in der Welthandelsorganisation (WTO) und spricht sich für die Einrichtung eines UN-Wirtschaftssicherheitsrates aus. In den transnationalen zivilgesellschaftlichen Kampagnen der Nichtregierungsorganisatio-

nen sieht er ein wichtiges Potenzial, auf die Politik der internationalen Finanzinstitutionen und der WTO Einfluss zu nehmen. Für Deutschland liegt seit einigen Wochen der Bericht der vom Bundestag eingesetzten Enquetekommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ vor, deren Mehrheit sich kritisch gegen die Globalisierung in ihrer derzeitigen Form äußert.

Zusätzliches Gewicht erhielt die Globalisierungskritik auch durch das neue Buch von Josef Stiglitz über „Die Schatten der Globalisierung“. In ihm haben die Kritiker einen renommierten Fürsprecher gefunden. Stiglitz ist kein weltfremder Theoretiker, sondern ein politischer Insider, war er doch von 1993 bis 1997 ein der wichtiger wirtschaftswissenschaftlicher Berater von Präsident Clinton und danach bis Anfang 2000 Chefökonom und Vizepräsident der Weltbank. Stiglitz geht es um die soziale und arbeitsmarktpolitische Kompetenz des Nationalstaates und um eine internationale Politik sozialer Gerechtigkeit. Im Mittelpunkt seines Buches steht die Kritik am IWF, dem er eine wesentliche Schuld an den derzeitigen Problemen der Weltwirtschaft zuschreibt. Er sieht in der Interessenallianz von IWF, US-Schatzamt und Wallstreet den Hauptgrund für die falsche Politik bei der Bewältigung internationaler Finanzkrisen und für die Diskreditierung der Globalisierung.

Das Programm von ATTAC greift mit seinen Aussagen zu einer weltweiten Friedens-, Umwelt-, Wirtschafts- und So-

zialpolitik, in denen sich viele der seit Jahrzehnten bekannten Positionen der Linken wiederfinden, zwar weit über die Probleme der wirtschaftlichen Globalisierung hinaus, aber der Kampf gegen IWF, Weltbank und WTO ist doch letztlich ihr integrierendes Element. Sie hält diese Institutionen für die tragenden Pfeiler der Vorherrschaft des neoliberalen Kapitalismus und des amerikanischen Großkapitals. Sie sind in ihren Augen die Instrumente für die Deregulierung des internationalen Kapitalverkehrs, die Liberalisierung des Welthandels, die Macht der transnationalen Konzerne, die Privatisierung von Staatsbetrieben und die Beschränkung der staatlichen Sozialversicherung. Es gelte ihre Macht durch „Demokratisierung“ zu brechen oder sie durch neue, mittels einer Antispekulationssteuer finanzierte internationale Entwicklungsfonds zu ersetzen.

Es mangelt nicht an überzeugenden, wissenschaftlich fundierten Argumenten gegen diese Vorstellungen. Sie sind jedoch wenig geeignet, etwas gegen die in ATTAC gebündelte Globalisierungskritik auszurichten, da es sich hierbei um eine ideologisch eingefärbte politische Bewegung handelt, die mit deutlichen antikapitalistischen und antiamerikanischen Untertönen in der Globalisierung die wesentliche Ursache für die derzeitigen Probleme der Welt sieht. Sie beruft sich dabei auf die schwerwiegenden wirtschaftlichen Krisen, die internationale Verschuldungsproblematik, die zunehmende Arbeitslosigkeit, die politischen Konflikte und Verteilungskämpfe und die wachsende Armut. ATTAC hält sich nicht damit auf, den im Einzelnen vielfältigen und komplexen Gründen für diese unleugbaren Fehlentwicklungen nachzugehen, sondern sieht die Ursache dafür einzig und allein im neoliberal bestimmten globalen Kapitalismus. Damit gelingt es ihr, vielfältige, oft miteinander letztlich unvereinbare materielle Interessen, aber

auch idealistische und religiöse Motivationen anzusprechen. Konservative amerikanische Politikwissenschaftler, wie jüngst Joseph Nye and Henry Kissinger, warnen deshalb davor, das Potenzial der Globalisierungskritik zu unterschätzen. Auch in Deutschland muss die große Zustimmung zu den Argumenten der Globalisierungskritiker ernst genommen werden. Die angeblichen negativen Auswirkungen der Globalisierung auf die staatliche Steuerungsfähigkeit der Wirtschaft und auf die Erhaltung des Sozialstaates, die Vermengung dieser Problematik mit der internationalen Umweltproblematik und der Entwicklungsländerproblematik, zu der sich ein latenter Antiamerikanismus im Bildungsbürgertum und in den Medien gesellt, bilden zusammen ein explosives Gemisch, das zu falschen Entscheidungen in der Wirtschafts- und Außenpolitik führen könnte.

Die Auseinandersetzung mit der Globalisierungskritik darf sich deshalb weder auf den Rekurs auf wirtschaftswissenschaftliche Theorien und Prinzipien noch auf das Schönreden der derzeitigen Weltwirtschaftsordnung beschränken. Die Globalisierung bedeutet gesellschaftlichen und politischen Wandel. In manchen Ländern führt sie zur Erosion politischer Macht, in anderen erfordert sie schmerzhaft soziale und wirtschaftliche Anpassungen. Sie verändert zwangsläufig auch die traditionellen Kulturen. Besorgnisse bezüglich der weltpolitischen Instabilität, wachsender sozialer Ungleichheit und des Verlusts der kulturellen Identität sind daher nicht unbegründet. Eine rigide Anwendung neoliberaler Prinzipien vernachlässigt, um nochmals Henry Kissinger zu zitieren, die Divergenz zwischen dem politischen und dem wirtschaftlichen Weltsystem. Die Ursachen für die wachsende Kluft zwischen den Industrieländern und vielen weiter verarmenden Entwicklungsländern, aber auch zwischen Arm und Reich innerhalb

dieser Länder liegen sicherlich zu einem guten Teil an der schlechten Politik unverantwortlicher Regierungen. Mitverantwortlich für diese Fehlentwicklungen ist aber auch die Politik der ehemaligen Kolonialherren und der Großmächte zur Zeit des Kalten Krieges, ebenso die bilaterale und multilaterale Entwicklungshilfe der letzten 50 Jahre. Die Auseinandersetzung mit den Globalisierungskritikern geht also nicht um die Notwendigkeit von Reformen als solche, sondern um die Konsequenzen aus den Fehlentwicklungen und die Richtung der zu ergreifenden Maßnahmen.

Im Zentrum der Kritik: der Internationale Währungsfonds

Die sich häufenden internationalen Währungs- und Wirtschaftskrisen und die mangelnden Erfolge der bisherigen Entwicklungspolitik führten bereits seit einigen Jahren zu einer Erörterung unter den Regierungen der Geberländer über notwendige Reformen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und der sie gestaltenden Organisationen. Ausgangspunkt hierfür ist ein Reformkonzept für IWF und Weltbank, das von der US-Regierung vorgelegt wurde und seither von ihr beharrlich verfolgt wird. Es ist geeignet, mittelfristig die Rolle dieser Organisationen und damit auch der internationalen Finanz- und Entwicklungspolitik grundlegend zu verändern.

Der IWF wurde zusammen mit der Weltbank 1944 auf amerikanische Initiative, aber im Wesentlichen nach den Vorstellungen des englischen Nationalökonom John Maynard Keynes gegründet. Dieser hielt nach den Erfahrungen der Weltwirtschaftskrise der dreißiger Jahre ein System fester Wechselkurse für den Wiederaufbau der Weltwirtschaft nach dem Krieg für erforderlich. Der IWF sollte diese bei Zahlungsbilanzkrisen, welche die internationale Konjunktur oder das System insgesamt gefährdeten, durch

kurzfristige Stützungskredite sichern. Dieser Aufgabe wurde der IWF in den ersten fünfundzwanzig Jahren auch einigermaßen gerecht. Gegen die Überforderung des US-Dollars als Leitwährung und die fiskalische Belastung der USA im Gefolge des Vietnamkrieges konnte er jedoch schließlich nichts ausrichten, sodass das System fester Wechselkurse Ende der sechziger Jahre aufgegeben werden musste. Damit erledigte sich die damalige Hauptaufgabe des IWF.

In der Suche nach einem neuen Tätigkeitsfeld wandte sich die Organisation Mitte der siebziger Jahre, wie schon zuvor die zum Wiederaufbau der vom Krieg zerstörten Länder gegründete Weltbank, den finanziellen und wirtschaftspolitischen Problemen der Entwicklungsländer zu. Diese Umorientierung hätte schon damals Zielvorgaben und möglicherweise auch neue Leitungs- und Entscheidungsstrukturen nahe gelegt. Dazu kam es jedoch nicht, weil zu Beginn der achtziger Jahre die Reagan-Regierung die Nützlichkeit des IWF für ihre politischen Ziele entdeckte. Sie wollte den IWF einerseits, wie parallel dazu die Weltbank, im Zeichen des Ost-West-Konfliktes zur wirtschaftlichen und politischen Stabilisierung der Entwicklungsländer einsetzen, andererseits schien er ihr auch geeignet, zur wirtschaftlichen Gesundung der US-Wirtschaft beizutragen, indem er dieser durch seine Auflagen zu besseren Chancen auf den Weltmärkten verhalf. Der „Washington Consensus“, der die Kreditvergabe von IWF und Weltbank an die Liberalisierung des Warenmarktes für Auslandsimporte, Privatisierung der Staatsunternehmen und Deregulierung der Kapitalmärkte band, beschleunigte die Globalisierung der Märkte und die Vorherrschaft des amerikanischen Modells wirtschaftlichen Managements, wovon die amerikanische Wirtschaft, wie in den USA heute offen zugegeben wird, den größten Nutzen hatte.

Die neue Rolle entsprach aber auch den eigenen Interessen des IWF. Er entwickelte sich, wie zuvor schon die Weltbank, von einer relativ kleinen Behörde zu einer Organisation mit tausenden von Mitarbeitern. Erst jetzt erlangten die beiden Organisationen durch ihre enge Zusammenarbeit weltweit eine führende Rolle bei der Bestimmung der Ziele und Methoden der internationalen Wirtschafts- und Entwicklungspolitik.

Auch die Entwicklungsländer hatten anfänglich nichts gegen die Ausweitung der IWF-Tätigkeiten einzuwenden, denn sie öffnete ihnen den Zugang zu dringend benötigten neuen Finanzierungsquellen. Sie mussten sich allerdings dafür dem „Washington Consensus“ unterwerfen, was der IWF damit rechtfertigte, dass die Krise vieler Entwicklungsländer nicht nur finanzielle, sondern vor allem strukturelle Ursachen habe. Das war der Beginn der „Strukturanpassungsprogramme“, mit denen IWF und Weltbank den von ihrer Hilfe abhängigen Entwicklungsländern tief greifende wirtschaftliche Reformen verordneten. Sie wurden damit zu politisch intervenierenden internationalen Akteuren. Da ihr Mandat sie jedoch auf die Wirtschaftspolitik beschränkte, mussten sie bei den Vorbedingungen für neue Kreditzusagen die Forderung nach politischen und institutionellen Reformen aussparen. Die Strukturanpassungsprogramme versagten nicht wegen einer falschen ökonomischen Konzeption, sondern wegen des Ungenügens der staatlichen Institutionen in den Schuldnerländern. Die Einseitigkeit der auferlegten Reformen war verhängnisvoll. Die Übernahme des „Washington Consensus“ verschärfte in vielen Ländern die politischen und sozialen Verwerfungen. Um nochmals Henry Kissinger zu zitieren: Die extreme Version des neoliberalen Globalismus vernachlässigte die Diskrepanz der politischen und ökonomischen Strukturen der Welt. Der

IWF sei nicht dazu geschaffen und nicht geeignet, die politischen Konsequenzen seiner ökonomisch abstrakten Programme zu sehen und sie in den Griff zu bekommen.

Das Scheitern der Strukturanpassungsprogramme, das die politische und soziale Entwicklung vieler Entwicklungsländer beschädigte, wird allerdings für die Industriestaaten und die internationale Finanzwelt durch den wichtigen Beitrag aufgewogen, den der IWF zu Beginn der 1980er Jahre zur Vermeidung einer drohenden Weltwirtschaftskrise leistete. Die erste lateinamerikanische Finanzkrise barg, weil internationale, vor allem aber nordamerikanische Banken hohe und riskante Kredite an lateinamerikanische Regierungen gegeben hatten, die Gefahr eines weltweiten Bankenkrachs. Die daraufhin vereinbarten Umschuldungsprogramme des Baker- und des Bradley-Planes, bei welchen der IWF eine wichtige Rolle spielte, konnten dies verhindern, allerdings zu einem hohen Preis. Die privaten, von den Empfängerländern garantierten privaten internationalen Bankkredite, die im Zuge des „Recycling der Petrodollar“ nach der Ölkrise vergeben worden waren, wurden mithilfe des IWF in öffentliche Schulden der betreffenden Länder umgewandelt. Der IWF geriet durch dieses „bail out“ bis zum heutigen Tage in den Ruf, vor allem die Interessen der privaten internationalen Banken und der USA zu verfolgen. Dies und die problematischen Folgen der Ratschläge und der Auflagen, welche der IWF den ehemals kommunistischen Staaten für ihre marktwirtschaftliche Transformation und Mexiko, Brasilien, Argentinien, Thailand und Indonesien zur Überwindung der Währungskrisen der neunziger Jahre verordnete, beschädigten sein Ansehen.

Das Versagen der Strukturanpassungsprogramme und des Krisenmanagements bei Finanzkrisen ließ die Zweifel an der Effizienz und Kompetenz

der beiden Organisationen wachsen, nicht nur bei den Nichtregierungsorganisationen, sondern auch bei den Regierungen, ihren Entwicklungsexperten und in der Wissenschaft. Wie bereits erwähnt, ergriffen die USA die Initiative und schlugen mit dem Meltzer-Plan vor, den IWF auf sein Kerngeschäft zurückzuführen, dieses allerdings den Veränderungen anzupassen, die sich aus der Zunahme der internationalen Kapitaltransfers und der Erweiterung der Kreditgeber über die Geschäftsbanken hinaus ergeben. Ihre Vorstellungen stießen bei den meisten europäischen Regierungen und bei der IWF-Bürokratie zunächst auf Ablehnung. Erst in jüngster Zeit werden sie positiver beurteilt.

Inzwischen zeigen sich die ersten Wirkungen der Reformpolitik. Es gibt gewichtige ordnungspolitische Gründe, sie weiterzuführen. Die Konzentration auf die finanzielle Hilfe für Mitgliedstaaten mit Zahlungsbilanzproblemen sowie die Beschränkung der Konditionalität auf geld-, haushalts- und währungspolitische Fragen und den Finanzsektor entsprechen der Kompetenz des IWF. Sie setzen innerhalb des IWF die personellen Ressourcen frei, die nötig sind, um sich verstärkt der weiteren Ausgestaltung des internationalen Finanz- und Währungssystems zuzuwenden. Dazu gehören eine bessere und unabhängige Beobachtung und Evaluierung des internationalen Finanzsystems, wodurch Fehlentwicklungen rechtzeitig erkannt und vorbeugende Maßnahmen zur Vermeidung finanzieller Krisen eingeleitet werden können. Darüber hinaus soll der IWF zur Fortentwicklung des internationalen Regelwerkes Standards und Codes für den Finanzsektor erarbeiten. Wichtig sind auch die weitere Diskussion der Vor- und Nachteile angemessener Kapitalverkehrskontrollen, die Verhinderung illegaler Finanzgeschäfte, der Geldwäsche und der Finanzierung krimineller und terroristischer

Netzwerke, die Begrenzung der Off-shore-Finanzzentren und die Ausgestaltung der von der neuen Chefökonomin des IWF, Ann Krüger, vorgeschlagenen Modalität der Insolvenz für Staaten. Die Reformen sehen auch die Einführung einer neuen Kreditlinie für die Länder vor, die zu Reformen ihrer Finanzpolitik bereit sind. Dabei soll der IWF in Zukunft den Fehler vermeiden, den kreditsuchenden Ländern Auflagen zu machen, zu denen sie, aus welchen Gründen auch immer, nicht fähig oder bereit sind.

In der Praxis bedeutet dies allerdings, dass sich der IWF auf diejenigen Schwellenländer und Transformationsländer konzentriert, die das Potenzial haben, wirtschaftlich den Anschluss an die Industrieländer zu schaffen. Der Internationale Währungsfonds hatte Ende 2001 einen Bestand von 75 Milliarden Dollar ausstehender Stand-by-Kredite. Davon entfielen bereits 83 Prozent auf nur noch acht Länder (Argentinien, Brasilien, Indonesien, Philippinen, Russland, Thailand, Türkei und Ukraine), eine Tendenz, die durch den jüngst gewährten Kredit an Brasilien noch ausgeprägter wird. Diese Konzentration ist vernünftig, denn diese Länder haben Gewicht für die Weltwirtschaft. Ihre Probleme unterscheiden sich grundlegend von denen der armen und oft sehr kleinen übrigen Entwicklungsländer.

Die erste Bewährungsprobe für die neue Konzeption ist die jüngste lateinamerikanische Finanzkrise. Ihr Auslöser ist der Problemfall Argentinien. Nicht weniger als achtzehnmal stand ihm in den letzten Jahrzehnten der IWF mit für seine Verhältnisse üppigen Finanzhilfen bei, jedoch ohne Erfolg. Die jeweiligen Regierungen versprachen zwar die geforderten Reformen, waren aber politisch zu schwach, um sie durchzusetzen. Das Land leidet unter einer überdimensionierten öffentlichen Verwaltung und einer kostenträchtigen, aber ineffizienten

Sozialpolitik bei mangelnder Wirtschaftsleistung, obwohl es aufgrund seiner personellen und materiellen Ressourcen und seiner Infrastruktur zu den führenden Wirtschaftsnationen der Welt gehören könnte. Viel spricht für die These, dass tief greifende Reformen in Argentinien gerade wegen der mit zu weichen Konditionen verbundenen Hilfen des IWF unterblieben. Die Politik des IWF gegenüber Argentinien ist ein Beispiel dafür, dass der IWF bei wirtschaftlich und politisch gewichtigen Ländern eher zu einer zu nachgiebigen Politik neigt.

Die Glaubwürdigkeit der neuen Politik hängt davon ab, ob der IWF in Zukunft konsequenter die Kreditbedingungen aushandelt und vermeidet, durch seine Kredite privaten Anlegern erneut ein „bail out“ zu gewähren. In der Praxis lässt sich dieses Prinzip schwer durchhalten, wie der neue, im August 2002 gewährte 30-Milliarden-US-Dollar-Kredit an Brasilien zeigt, der größte Kredit, den der IWF je an ein Land vergeben hat. Den Zahlungsschwierigkeiten Brasiliens liegen ähnliche Strukturprobleme zu Grunde, wie im Falle Argentiniens. Dass der IWF trotzdem den Kredit gewährte, ist auf das Drängen der USA zurückzuführen. Sie wollen die politische Stabilität des Landes nicht gefährden und eine Ausweitung der Krise auf andere lateinamerikanische Länder verhindern. Der Kredit wird aber wiederum mögliche Verluste der privaten internationalen Banken begrenzen. Der Fall Brasilien zeigt erneut die schwierige Gratwanderung des IWF zwischen ökonomischen Kriterien und partikularen Interessen.

Unbestritten ist in der Reformdiskussion, dass der IWF für eine Übergangszeit die Hilfe für die Entschuldung der ärmsten Entwicklungsländer (HIPC) und die mit ihr verbundene Poverty and Growth Facility (PRGF) fortführen soll. Zwar ist der Anteil der Verschuldung der Entwicklungsländer gegenüber IWF und

Weltbank nicht von großem Gewicht. Insgesamt dürfte der Anteil der Weltbank- und IWF-Kredite an der Gesamtauslandsverschuldung der Entwicklungsländer unter zehn Prozent liegen, nur in Problemländern wie Bangladesch, Ghana, Jemen, Kenia, Pakistan, Sambia und Uganda erreicht er zwischen zwanzig und sechzig Prozent. Jedoch hat der IWF gegenüber diesen Ländern eine „moralische“ Verpflichtung, da er durch seine verfehlte Politik an ihrer Überschuldung eine Mitverantwortung trägt. Für die Kreditvergabe aus der PRGF sollte er sich jedoch an den Vorgaben der Weltbank orientieren, die davon mehr versteht. Möglicherweise könnte, wie von einigen Kritikern gefordert, die PRGF direkt an die Weltbank übertragen werden. Mittelfristig wünschenswert ist der Rückzug des IWF aus der Entwicklungsfinanzierung, deren Summe Ende 2001 ohnehin mit nur zirka acht Milliarden US-Dollar gering ist. Die Vermischung von Wirtschafts- und Währungspolitik mit Entwicklungshilfe unter den politisch komplexen Bedingungen internationaler Organisationen kann dauerhaft keine positiven Wirkungen zeitigen.

Reform der Weltbank

Das Gegenstück zu einer Reform des IWF wäre eine Neubestimmung der Arbeitsschwerpunkte der Weltbank und der regionalen Entwicklungsbanken. Ein erster Schritt hierzu ist die 1999 in Köln von den G7 beschlossene Entschuldungsinitiative für die hoch verschuldeten HIPC. Nach den Vorstellungen der USA sollte sie aber nur der Beginn weiter gehender Reformen sein. Die Weltbank soll sich danach in Zukunft vor allem um die Armutsbekämpfung in den armen Entwicklungsländern kümmern. Die Finanzierung soll über den Weltbankarm IDA erfolgen, das heißt über Beiträge der Anteilseigner und somit aus deren nationalen Entwicklungshaushalten. Die Mittel sollen auch

nicht mehr nur zu Vorzugskonditionen an die ärmeren Entwicklungsländer vergeben werden, sondern zu fünfzig Prozent als nichtrückzahlbare Zuschüsse für Maßnahmen, die langfristig zur Entwicklung beitragen, aber nicht unmittelbar wirtschaftlich rentabel sind. Damit soll eine neue Verschuldung der armen Entwicklungsländer vermieden werden. Die anderen großen Anteilseigner stimmten, wenn auch widerstrebend, zu, für den im Juli 2002 beschlossenen 13. IDA-Fonds das Volumen zu erhöhen.

Daneben sollen nach den Vorstellungen der US-Regierung Kapitalmarktanleihen nur noch den ärmeren Entwicklungsländern zugute kommen. Dies könnte allerdings, zusammen mit der vorgeschlagenen Modalität der Insolvenz für Staaten, die Möglichkeiten der Weltbank auf den Kapitalmärkten begrenzen. Wenn größere Kredite der Weltbank abgeschrieben werden müssten, weil die armen Länder schlechtere Schuldner als die Schwellen- und Transformationsländer sind, müssten letztlich ihre Anteilseigner mit ihren gezeichneten Kapitaleinlagen dafür eintreten. Diese Risikohaftung dürfte sie veranlassen – das ist die Absicht des Vorschlags –, bei der Genehmigung neuer Darlehen strengere Maßstäbe anzulegen.

Für die Praxis der Weltbank haben die Reformvorschläge bisher kaum etwas bewirkt: Von den Weltbankdarlehen profitieren immer noch, wie beim IWF, überwiegend Transformations- und Schwellenländer.

Es überrascht nicht, dass die Reformvorschläge auch in der Weltbank selbst auf Widerstand stoßen, weil sie ihr Portfolio reduzieren, ihre führende Rolle für die internationale Entwicklungshilfe mindern und ihre kaum zu überschauenden Aktivitäten auf eine klar umrissene Aufgabe in den armen Entwicklungsländern konzentrieren würden. Dies entspricht weder dem derzeitigen Selbstverständnis der Bank noch den Interessen ih-

rer Mitarbeiter. Natürlich lehnen auch die bisher mit Krediten bedachten Schwellen- und Transformationsländer die Vorschläge ab, weil einerseits die Konditionalität der Weltbank leichter zu erfüllen ist als die Kriterien der internationalen Finanzmärkte, andererseits bei Mischfinanzierungen von riskanten Projekten die Beteiligung der Weltbank risikomindernd wirkt.

Trotz des allseits erheblichen Widerstands bleibt die weitere Reform der internationalen Finanzinstitutionen auf der Tagesordnung der Geberländer. Es ist zu hoffen, dass das von den USA vorgelegte Reformkonzept weiterverfolgt wird, da es marktwirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Grundsätzen entspricht und Transparenz und Verantwortlichkeit der Weltbank stärkt. Nur Vorhaben, die während ihrer Laufzeit konkrete, in Zahlen zu messende Gewinne versprechen, sollten mit Krediten finanziert werden. Die Hilfe für Bildung, Gesundheitswesen, Sozialarbeit und öffentliche Infrastruktur, ganz zu schweigen von den offenen oder verdeckten Zuschüssen zu den Staatshaushalten, gehört nicht dazu. Die Berechnung der angeblichen Rentabilität solcher Vorhaben war immer schon hypothetisch. Sie war eine der Ursachen für ihre nicht mehr tragbare Verschuldung bei den internationalen Finanzinstitutionen. Es ist deshalb richtig, die Finanzierung dieser Aufgaben auf die öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) umzustellen. Die Weltbank würde so von der unrealistischen Bedingung befreit, den Erfolg ihrer Finanzierungen durch an die Projektlaufzeit gebundene wirtschaftliche Rentabilität nachzuweisen. Die Bewertung der unterstützten Programme kann dann nach ihren politischen und sozialen Wirkungen erfolgen, vor allem im Hinblick auf die bessere Beachtung der Menschenrechte und die Förderung einer Partizipation der Bevölkerung. Natürlich sollte auch

bei diesen Vorhaben immer darauf geachtet werden, dass sie die Voraussetzungen für eine marktwirtschaftliche Öffnung verbessern.

Die Reform der Weltbank steht erst an ihrem Anfang und wirft noch viele Fragen auf. Zwar hat sich die Weltbank inzwischen zu einer Strategie der Armutsbekämpfung verpflichtet und will nur noch diejenigen Entwicklungsländer unterstützen, die zu einer umfassenden Politik zugunsten der Armen bereit sind. Nach ihren Vorstellungen müssen die Empfängerländer mehr materielle Möglichkeiten für die Armen schaffen, die gravierende Ungleichheit zwischen Armen und Reichen reduzieren, den armen Bevölkerungsschichten mehr Mitsprache ermöglichen und ihnen mehr Sicherheit vor wirtschaftlichen Krisen, Naturkatastrophen, Bedrohung ihrer Gesundheit und Gewalt gegen Personen geben. Dafür hält sie neben marktwirtschaftlichen institutionelle und strukturelle Reformen für unerlässlich. Die Entschuldungsinitiative für hoch verschuldete arme Entwicklungsländer hat sie dazu genutzt, künftige Entschuldungs- und Entwicklungskredite an die Erarbeitung von Länderplänen zur Armutsbekämpfung zu binden. Inzwischen werden „Poverty Reduction Strategy Papers“ für die Weltbank in mehr als sechzig Staaten erarbeitet. Bis Anfang April 2002 haben fünfzehn Staaten Armutsbekämpfungsstrategien vorgelegt, 35 weitere Länder bereiten dies vor. Allerdings handelt es sich dabei um Absichtserklärungen. Wie es mit dem Vollzug aussehen wird, kann erst in einigen Jahren beurteilt werden. Viele Kritiker befürchten allerdings, dass die Ankündigungen so lange bloße Rhetorik bleibt, wie die Weltbank nicht gezwungen wird, ihre Arbeit auf die Armutsbekämpfung in den armen Entwicklungsländern zu konzentrieren.

Bei der politischen Bewertung der Reformen der Weltbank und der Aktivitäten

des IWF ist zu beachten, dass der Anteil der ärmeren Entwicklungsländer, die nicht zur Kategorie der Schwellenländer gehören, an der Weltwirtschaft gering ist. Dies belegen am besten die Zahlen für den Welthandel. Der Anteil Afrikas (ohne Südafrika) an den weltweiten Exporten betrug im Jahr 2001 gerade 1,8 und an den Importen 2,3 Prozent, der Lateinamerikas (ohne Mexiko und Brasilien) 2,2 beziehungsweise 2,7 Prozent und der des Nahen Ostens 0,9 beziehungsweise ein Prozent. Lediglich die Länder Asiens (ohne Japan) erreichten 16,3 beziehungsweise 17 Prozent.

Globalisierung und Entwicklungsländer

Die Globalisierung der Wirtschaft betrifft also neben den Industrieländern einige Transformationsländer und die aufstrebenden Entwicklungsländer Asiens sowie Südafrika, Mexiko und Brasilien. Sie alle haben im letzten Jahrzehnt vom freien Welthandel und Kapitalverkehr profitiert. Ihre Regierungen, ihre Wirtschaft und ihre Gesellschaften sind auf weiteres wirtschaftliches Wachstum orientiert. Für ihre Zusammenarbeit haben sich die Form von Vereinbarungen innerhalb der WTO, die Bank für internationalen Zahlungsverkehr (BIZ), aber auch der Meinungsaustausch innerhalb der OECD und eine Vielzahl anderer Kooperationen durchaus bewährt.

Angesichts dieser Relationen sind die von der Globalisierungskritik vorgebrachten Argumente fragwürdig, weil sie die Bedeutung der Globalisierung für die Probleme der Entwicklungsländer überbetonen. Die wirtschaftliche Globalisierung betrifft im Wesentlichen die Hauptakteure der Weltwirtschaft. Nur das damit erzielte Wirtschaftswachstum schafft die Voraussetzungen für mehr Handel und für höhere Investitionen und Zuschüsse zugunsten der Entwicklungsländer.

Die Globalisierung verstärkt die Konkurrenz der Industrie- und Schwellenländer, wobei der Gewinn der neuen asiatischen Industrieländer zu Lasten der europäischen Länder und Japans unverkennbar ist. Es ist diese härter werdende Konkurrenz zwischen den Hauptakteuren, welche die Ängste vor Globalisierung in den Industrieländern hervorruft. Der Zwang zur Leistungssteigerung und Modernisierung wird als Bedrohung empfunden. Er erfordert möglicherweise schmerzhaftes Anpassungen, zum Beispiel in den Sozialsystemen und in der Beschäftigungspolitik. Die Wirtschaftskraft der Industrieländer hängt aber inzwischen so sehr von der Einbindung in die globale Wirtschaft ab, dass jeder Rückfall in einen nationalstaatlichen Protektionismus ihre wirtschaftlichen und sozialen Probleme vergrößern müsste. Über die Regeln dieser Konkurrenz wie auch über die Schonung der nicht erneuerbaren Ressourcen und die Verminderung der Umweltbelastung entscheidet die Kooperation der Industriestaaten, der Schwellenländer und einiger Transformationsländer, wobei eine Politik, die auf die Freiheit der Märkte setzt, auch weiterhin die besten Voraussetzungen für nachhaltiges Wachstum schafft. Die Diskussion über die Folgen der Globalisierung muss über diese Themen geführt werden. Dabei geht es letztlich um die gleichen Ordnungsfragen, die sich bereits nach dem Zusammenbruch des alten Liberalismus und dem Neuaufbau der Wirtschaft der freien Welt nach dem Zweiten Weltkrieg stellten: Wie kann ein Höchstmaß von persönlicher Freiheit mit dem Prinzip der Gleichheit aller Menschen und der Erhaltung der Lebensgrundlagen vereinbart werden? Neu ist, dass diese Zielsetzungen nicht mehr nur im Rahmen des Nationalstaates entschieden werden können, sondern dass sie supranational im Rahmen der Europäischen Union und

international durch ein zwischen den Staaten vereinbartes Regelwerk verankert werden müssen.

Realistische Entwicklungspolitik

Die spezifische Problematik der Entwicklungsländer ist von diesen Aufgaben getrennt zu behandeln, weil ihre Staatlichkeit und ihre sozialen Strukturen anderen Bedingungen unterliegen und das Werteverständnis ihrer Gesellschaften anderen Kriterien folgt. Das gilt auch für die Armutsfrage. Einige der aufstrebenden Entwicklungsländer und Transformationsländer weisen, wie der Human Development Report 2002 von UNDP zeigt, so schwer wiegende soziale Disparitäten auf, dass damit ihre weitere politische und wirtschaftliche Entwicklung ernsthaft infrage gestellt ist. Die massenhafte und tief greifende Ungleichheit in diesen Ländern, die auf den jeweiligen politischen und gesellschaftlichen Machtverhältnissen beruht, kann weder durch das Kopieren westlicher Erfahrungen noch durch Projekte und Hilfen der Weltbank, des IWF oder neuer globaler Entwicklungsfonds überwunden werden. Sie wird sich erst mit der unvorhersehbaren und auch nicht steuerbaren gesellschaftlichen und politischen Evolution dieser Länder ändern. Entwicklungshilfe kann nur versuchen dazu beizutragen, dass die Möglichkeit zu positiven Entwicklungsprozessen in den Ländern, die aus eigener Kraft Armut und Hunger nicht überwinden können, gewahrt bleibt. Dies dient nicht nur den gemeinsamen Interessen der Industrieländer zur Erhaltung des Friedens und der Sicherheit, sondern entspricht auch dem Verständnis ihrer globalen Verantwortung, dass alle Menschen auf der Welt die Chance erhalten müssen, in Freiheit nach ihren Werten und ihrem Leistungsvermögen zu leben. Die Gewinner der wirtschaftlichen Globalisierung haben für dieses Ziel eine Mitverantwortung. Das war im Kern schon

die Botschaft des amerikanischen Präsidenten Truman in seiner Rede an die Nation, mit welcher er 1948 die Entwicklungshilfe begründete. Sie ist zum Symbol einer weltumspannenden Solidarität aller Menschen geworden und stellt im Bewusstsein der armen Völker eine notwendige Ergänzung zur Globalisierung der Wirtschaft dar. Entwicklungspolitik in diesem Sinne ist internationale Sozialpolitik, deren Ausgestaltung mit dem Wachstum der Weltwirtschaft Schritt halten muss.

Das Bemühen um eine neue, effizientere, in ihren Zielen realistischere Entwicklungspolitik hat nach den Ereignissen des 11. September 2001 eine neue Dringlichkeit erhalten. Sie muss sich aber besser an den realen Gegebenheiten, vordringlichen Aufgaben und vorhandenen Möglichkeiten orientieren. Ihre zentrale Aufgabe liegt in den rund 100 Ländern, die keine Chancen haben, aus eigener Kraft mit der Konkurrenz auf den freien Weltmärkten mithalten und den Anschluss an die Entwicklung der fortgeschrittenen 73 Länder der Welt zu erreichen. In dieser Gruppe der 100 finden sich auch die Länder, die wegen Staatsversagens und Staatszerfalls Rückzugsräume für den internationalen Terrorismus und die internationale Kriminalität bieten. Für sie gelten in Besonderheit die Kriterien der Ziele, zu denen sich die Staats- und Regierungschefs auf der Generalversammlung der Vereinten Nationen im Jahr 2000 bekannten: die Beseitigung der extremen Armut und des Hungers, die Verwirklichung der allgemeinen Primarschulbildung, die Gleichberechtigung der Geschlechter und Minderheiten, die Senkung der Kindersterblichkeit und die Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit. In diesen Bereichen weisen viele dieser Länder im letzten Jahrzehnt keinen nennenswerten Fortschritt auf, zum Teil sind sie sogar zurückgefallen. Dies ist gerade angesichts des durch die Globalisie-

rung erreichten Fortschritts der reicheren Länder eine beunruhigende Realität. Die tieferen Ursachen hierfür liegen allerdings nicht, wie die Globalisierungskritiker behaupten, in der weltwirtschaftlichen Entwicklung der letzten zwanzig Jahre, sondern sind Ergebnis vielfältiger und im Einzelfall sehr unterschiedlicher politischer Entwicklungen und vor allem des beispiellosen Bevölkerungswachstums der letzten fünfzig Jahre.

Allerdings sind auch die üblichen Erfolgsmeldungen der Entwicklungshilfe angesichts der Realität nicht glaubwürdig. Die Konzeptionen von IWF und Weltbank haben sich als unrealistisch oder sogar falsch erwiesen. Zu einem erheblichen Teil liegt dies an den politischen Verhältnissen. So ist zum Beispiel ohne eine Beendigung der Kriege in Zentralafrika, am Horn von Afrika und in Westafrika eine menschenwürdige Entwicklung nicht nur der betroffenen Länder, sondern auch der umliegenden Regionen nicht möglich. Aber auch dort, wo äußerlich Friede herrscht, stellen das weit verbreitete Staatsversagen und der Staatszerfall die Hilfe und Beratung von außen oft vor kaum lösbare Aufgaben. Das staatszentrierte Konzept der westlichen Entwicklungshilfe, dem Weltbank und IWF, aber auch die Europäische Union folgen, hat dort keine Chance. Insofern stößt auch die Politik des Staatsinterventionismus, der viele Globalisierungskritiker weiterhin anhängen, ins Leere. Das gilt für die in den eingangs erwähnten Berichten von UNDP und der Enquetekommission geäußerte Hoffnung auf das langfristige Wirken einer Zivilgesellschaft, denn auch diese bedarf als Adressat des Staates. Und schließlich müssen selbst die Protagonisten neoliberaler Rezepte, die aufgrund ihrer Erfahrung mit den Transformationsländern einer marktwirtschaftlichen Schocktherapie das Wort reden, sehen, dass für deren Erfolg ein starker Staat die Vorausset-

zung ist. In Ländern, wie den erst vor vierzig Jahren aus Kolonien künstlich geformten Staaten Afrikas und den gesellschaftlich heterogenen asiatischen Ländern, wie Indonesien, den Philippinen und Afghanistan, kann diese Medizin dagegen den Staatszerfall beschleunigen.

Die Fortentwicklung einer integrativen und ganzheitlichen Entwicklungspolitik, die auf die jeweils spezifischen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen der zurückgebliebenen Entwicklungsländer zugeschnitten ist, ist unabdingbar. Der Ruf nach einer solchen Politik findet sich in vielen Dokumenten unter anderem des Development Assistance Committee (DAC) der OECD und neuerdings auch der Weltbank. Diese hat mit beachtenswerten Beiträgen, wie das Buch „Voices of the poor. Can anyone hear us?“ dafür wichtige neue Erkenntnisse vermittelt: Nicht die Kopie des europäischen Wohlfahrtsstaates mit seinen unpersönlichen Sicherungsstrukturen, auch nicht bürokratischer Staatsinterventionismus, unterstützt von noch so wohl meinenden Entwicklungsexperten, staatliche Arbeitsbeschaffungsprogramme oder große Erschließungsvorhaben werden das Armutsgefälle zwischen reichen und armen Ländern, zwischen den Eliten und der Masse der Armen mindern. Nur vermehrte Chancen durch ein besseres Erziehungssystem, besserer Zugang zu Gesundheitsdiensten und zu sauberem Wasser und vor allem mehr Mitsprache bei den Entscheidungen des Gemeinwesens sowie die Verbesserung der öffentlichen Sicherheit auf der lokalen Ebene lassen Fortschritte in der Armutsbekämpfung erhoffen. Die Weltbank könnte in der neuen Struktur der Entwicklungspolitik eine herausragende Rolle spielen, weil die bilaterale und in abgeschwächter Weise auch die europäische Entwicklungspolitik, allen gegenteiligen Beteuerungen zum Trotz, nach den Ereignissen des 11. September 2001 sich wieder stär-

ker an geostrategischen Zielen der Krisenbewältigung und der Bekämpfung des internationalen Terrorismus orientieren wird. Politische und ökonomische Vernunft sprechen deshalb für weitere Reformen, die der internationalen wirtschaftlichen und politischen Zusammenarbeit zu mehr Wirksamkeit verhelfen.

Die Verwirklichung dieser Vorstellungen steht jedoch erst am Anfang und ist ständig gefährdet von staatszentrierten oder ökonomistischen Denkmustern, insbesondere aber von dem technokratischen und bürokratischen Machbarkeitswahn des „social and political engineering“. In diese Kategorie gehören leider auch immer wieder angeblich neue Konzepte, wie das jüngst von Südafrika, Nigeria und dem Senegal entworfene neue ökonomische Entwicklungsprogramm für Afrika (NEPAD), das mit der altbekannten Entwicklungsrhetorik letztlich nur höhere Transferleistungen einfordert.

Eine weitere Gefahr für die Fortentwicklung der internationalen Ordnung ist die Versuchung des Unilateralismus, mit der die USA zurzeit kämpfen. Es gibt auch in den USA warnende Stimmen, die darauf hinweisen, dass viele Fragen, die im vitalen Interesse der USA liegen, der internationalen Zusammenarbeit bedürfen, und dass die USA auch zur globalen Zusammenarbeit berufen sei. Die Zusammenarbeit mit der US-Regierung wird aber durch Kampfansagen an die Globalisierung und an die Dominanz der USA nicht gefördert, in denen sich in letzter Zeit unter dem Einfluss von ATTAC linke Politiker gefallen, sondern nur durch einen intensiven und konstruktiven Dialog mit der weltpolitischen Führungsmacht, deren politische und intellektuelle Führer, wenn auch manchmal erst nach langen Auseinandersetzungen und Irrwegen, immer Wege gefunden haben, die nationalen Interessen der USA mit ihrem Bekenntnis zur moralischen

Verantwortung für eine bessere und friedlichere Welt in Einklang zu bringen.

Schließlich werden aber auch die Regierungen der demokratischen Industrieländer einsehen müssen, dass nicht nur der Kampf gegen den internationalen Terrorismus, sondern auch die wachsende Bedeutung der Globalisierungskritik die Entwicklungspolitik in das Zentrum der zukünftigen internationalen Politik rückt. Ihre stärkere Verankerung in der nationalen Politik ist deshalb unerlässlich. Auch die Kritik an der demokratischen Legitimation der Entscheidungen internationaler Organisationen, wie IWF, Weltbank und WTO, kann nicht damit erledigt werden, dass auch Nichtregierungsorganisationen keine demokratische Legitimität haben. Die Ausgestaltung der Regeln der internationalen politischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit kann nicht länger nur Angelegenheit der Regierungen und internationalen Organisationen sein. Nichtregierungsorganisationen, private Firmen, transnationale und transgouvernementale Netzwerke versuchen in legitimer Weise auf diese Entscheidungen Einfluss zu nehmen. Deshalb muss die Kommunikation zwischen den internationalen Organisationen und den zivilgesellschaftlichen Gruppen intensiviert und institutionalisiert werden. Entscheidungen über internationale Regelwerke müssen transparent, mit möglichst großer Zustimmung und eher politisch als technisch getroffen werden. Die nationalen, demokratisch legitimierten Institutionen müssen in diesen Prozess besser als bisher eingebunden werden.

Der von den Globalisierungskritikern vorgeschlagene Weg der „Demokratisierung“ durch eine Veränderung der Stimmrechte bei IWF und Weltbank führt dagegen in die Irre. Bei diesem populistischen Vorschlag geht es nicht um Demokratisierung, denn dann dürften, was nicht realisierbar ist, Entscheidungen nur

durch demokratisch gewählte Vertreter, deren Stimmrecht der jeweiligen Bevölkerungszahl entspricht, getroffen werden. Es geht vielmehr um eine neue Machtverteilung zugunsten der Entwicklungsländer. Eine Verwirklichung dieser Vorstellungen dürfte überdies zum Kollaps der internationalen Finanzinstitutionen führen.

Angesagt sind mehr Transparenz, Rechenschaftslegung und Kommunikation. Hierbei wurden in den letzten Jahren beachtenswerte Fortschritte erzielt. Solange allerdings in der Welt souveräne Staaten die letztlich entscheidenden Akteure bleiben, gibt es dafür Grenzen. Die Legitimation der internationalen Organisationen wird deshalb fragil bleiben, sie können diesen Mangel nur durch Effizienz und Erfolg kompensieren. Dies ist ein weiterer Grund dafür, ihr Mandat auf eindeutige und nachvollziehbare Ziele zu begrenzen.

Die sich verändernden Formen internationaler Zusammenarbeit stellen die Politik vor neue Aufgaben. Sie muss sich aktiv mit der Globalisierungskritik auseinander setzen. Gegenüber den Globalisierungsängsten muss die politische Führung den Bürgern durch ihre Politik und Öffentlichkeitsarbeit vermitteln, dass sie eine klare ordnungspolitische Strategie verfolgt, welche die Kohärenz von Frieden und Sicherheit, die Pluralität der internationalen Staatengemeinschaft, eine international geregelte marktwirtschaftliche Ordnung, globalen Umweltschutz und internationale Armutsbekämpfung verbindet. Eine solche Konzeption muss, die jeweiligen Politikbereiche übergreifend, von der Regierung als zentrale Aufgabe ihrer internationalen Politik herausgestellt und durch nachweisbare Erfolge in der Umsetzung bewiesen werden. Nationale Politik muss, wenn es ihr auch schwer fällt und es für sie ungewohnt ist, sich der neuen Dimension internationaler Politik stellen.