

# E+Z

MONATLICHES E-PAPER

ENTWICKLUNG UND  
ZUSAMMENARBEIT

DEVELOPMENT AND  
COOPERATION

E+Z

D+C

Internationale  
Zeitschrift

ISSN  
2366-7249  
August 2018

## SOMMER-SPECIAL

Die Redaktion rezensiert  
Filme, Belletristik und  
bildende Kunst

## ODA 1

Kurt Gerhardt erläutert,  
warum er nichts von  
Entwicklungshilfe hält

## ODA 2

Stephan Exo-Kreischer  
begründet, weshalb er  
Entwicklungshilfe fordert



# Lehren aus den Strukturanpassungen

## Sommer-Special

In unserem diesjährigen Sommer-Special stellen wir empfehlenswerte Filme, Bücher und Künstler vor | Heutzutage: Grenzüberquerungen in Westafrika | Impressum **4**

## Debatte

Die Kommentare befassen sich in diesem Monat mit Sinnhaftigkeit und Erfolg von Entwicklungspolitik:

### KURT GERHARDT

Der Journalist und Mitinitiator des „Bonner Aufrufs“ äußert grundsätzliche Kritik an der deutschen Entwicklungspolitik **15**

### STEPHAN EXO-KREISCHER

Der Leiter des Deutschland-Büros von ONE erläutert, weshalb internationale Entwicklungspolitik erfolgreich ist **16**

### HANS DEMBOWSKI

Ob Entwicklungshilfe (official development assistance – ODA) gelingt, hängt von vielen Faktoren ab, schreibt der Chefredakteur von E+Z/D+C **18**

## Schwerpunkt: Lehren aus den Strukturanpassungen

### INTERVIEW MIT IWAN J. AZIS

Indonesischer Ökonom blickt auf Konditionen internationaler Finanzinstitutionen in der Asienkrise zurück **21**

### JÜRGEN ZATTLER

Internationale Gemeinschaft braucht gemeinsames koordiniertes Konzept, um Lehren der vergangenen Jahrzehnte umzusetzen **23**

### INTERVIEW MIT SALMAN ANEES SOZ

Wirtschaftsreformen der frühen 1990er Jahre in Indien haben langfristig hohes Wachstum eingeleitet **27**

### NDONGO SYLLA SAMBA

Misslungene Strategie in Afrika: Strukturanpassung hat Wachstum nicht gefördert, sondern gebremst **29**

### JÜRGEN KAISER

Warum der Internationale Währungsfonds seine Politik stärker auf die Bekämpfung von Armut und die Reduzierung sozialer Ungleichheit ausrichten muss **32**

### TILMAN ALTENBURG

Entwicklungsländer brauchen Armutsminderung und ökologische Transformation zugleich **35**

### HANS DEMBOWSKI

Harvard-Ökonom Dani Rodrik fordert politische Gestaltungsräume für Entwicklungsländer **38**

## SCHWERPUNKT

# Strukturanpassungslehren

## IFI-Konditionen in Asien

Asiatische Länder haben unterschiedliche Erfahrungen mit Internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) gemacht. Die Konditionen, unter denen die IFIs in den 1980er und 1990er Jahren Kredite vergaben, lagen oft weit über der Schmerzgrenze. Allerdings erhielten sich viele Volkswirtschaften zügig, wie der indonesische Ökonom Iwan J. Azis im E+Z/D+C-Interview erläutert. **SEITE 21**

## Effizienterer Multilateralismus

Weltbank und Internationaler Währungsfonds haben Lehren aus den vergangenen Jahrzehnten gezogen. Zur Bewältigung der anstehenden Aufgaben braucht die internationale Gemeinschaft ein gemeinsames koordiniertes Konzept, um die Länder bei der Reform ihrer Politik zu unterstützen, meint der deutsche Exekutivdirektor bei der Weltbank, Jürgen Zattler. **SEITE 23**

## Schnelle Erfolge

Die Strukturanpassungsprogramme der frühen 1990er Jahre haben sich in Indien auf grundlegende Liberalisierungsschritte konzentriert. Sie brachten schnelle Erfolge, wie der Ökonom und Entwicklungsexperte Salman Anees Soz im Interview mit E+Z/D+C erklärt. **SEITE 27**

## Negative Folgen für Afrika

In Afrika haben Internationale Finanzinstitutionen (IFI) in den 80er und 90er Jahren auf Strukturanpassungsprogrammen mit harten Einschnitten bestanden. Deshalb sehen viele Afrikaner IFI als Verantwortliche für Elend, Armut und soziale Not, weiß Ndongo Sylla Samba von der Rosa-Luxemburg-Stiftung in Dakar, Senegal. **SEITE 29**

## Fokus auf Entwicklungsländer

Der Internationale Währungsfonds (IWF) hat aus Misserfolgen gelernt. Er könnte allerdings seine Politik deutlich stärker auf die Bekämpfung von Armut und sozialer Ungleichheit ausrichten, fordert Jürgen Kaiser vom Bündnis Erlassjahr.de. Entwicklungsländer müssen neue Jobs schaffen und zugleich auf eine ressourcenschonende Produktion umstellen. Tilman Altenburg vom Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) erklärt, wie die erforderliche ökologische Strukturpolitik aussehen kann. Dani Rodrik, VWL-Professor an der Harvard University interessiert sich nicht nur für Marktdynamiken, sondern auch für politische Strategien, wie Hans Dembowski von E+Z/D+C analysiert. **SEITEN 32 BIS 39**

# Aus Fehlschlägen lernen

Der Begriff „Strukturanpassung“ war in den 1980ern und 1990er wichtig. Er stand für einen Mix aus Deregulierung, Privatisierung und Haushaltssanierung, der Entwicklungsländer für den globalen Wettbewerb fit machen sollte. Der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Weltbank verlangten, dass Länder ihn implementierten, wenn sie in Krisensituationen Kredit brauchten. So sollten Marktkräfte freigesetzt und Wachstum erzeugt werden. Der Hintergrund war, dass Regierungen in den 1960er und 1970er Jahren mit ihren Versuchen, die Wirtschaft zu steuern, nicht die ersehnten Entwicklungsschritte herbeigeführt hatten. Postkoloniale Regierungen waren zudem häufig von Eliten dominiert und korrupt.

„Strukturanpassung“ hat heute keinen guten Klang, denn das Konzept schlug in vielen Ländern fehl. Die Schulden wuchsen immer weiter – und die Geber mussten sich in einer Politikwende in den späten 1990ern auf Schuldenerlasse besinnen, die sie mit der Pflicht zur Armutsbekämpfung verbanden.

Linke Zeitgenossen tun heute gern so, als habe die Strukturanpassungspolitik Armut überall nur verschlimmert. Richtig ist, dass reduzierte Gesundheitsversorgung, geringere Bildungsausgaben und weniger Beschäftigung im öffentlichen Dienst zu den typischen Schattenseiten gehörten. Es ist aber ein Märchen, dass die Armen Afrikas und Asiens nur wegen Strukturanpassungen den Zugang zum Gesundheitswesen verloren hätten. Die Kolonialmächte hatten gar keine flächendeckende soziale Infrastruktur aufgebaut. Städtische Krankenhäuser waren allenfalls nominell gratis; Zugang hatte nur, wer Personal bestechen konnte. Im ländlichen Raum gab es meist gar kein modernes Gesundheitswesen. Aus Gebersicht waren viele staatliche Institutionen dysfunktional – und das stimmte durchaus. Die Strukturanpassungen lösten die Probleme aber nicht, denn die Bedeutung des Staats wurde missverstanden. Er muss klug regulieren. Er muss sich um Gemeinwohl und Infrastruktur kümmern. Weitsichtige Politik kann Armut und Ungleichheit reduzieren.

Zu bedenken ist überdies, dass Strukturanpassungen nicht überall gleich verliefen. Viele kleine afrikanische Staaten stürzten in tiefe Rezessionen, als die Rolle des Staats in der Wirtschaft zurückgedrängt wurde. In der Asienkrise der späten 1990er Jahre verschärften fehlgeleitete Kreditkonditionen der internationalen Finanzinstitutionen die Probleme Indonesiens. Argentinien erlitt um die Jahrtausendwende sogar einen Staatsbankrott, nachdem das Land jahrelang orthodoxe Regeln befolgt hatte. Andererseits florierten manche Länder aber nach Kreditgewährung auch schnell – etwa Indien in den frühen 1990ern oder die Türkei, Brasilien und Pakistan in den Nuller-Jahren.

Es gilt, Politikwirkungen zu verstehen. Nicht jede Strukturanpassung war katastrophal. Die Lehren müssen beherzigt werden. Weder auf nationaler noch internationaler Ebene können wir uns weitere „verlorene Jahrzehnte“ leisten. Nach einer langen Ära niedriger Zinsen wird die Geldpolitik der Notenbanken wieder restriktiver. In vielen Ländern mit niedrigen und mittleren Einkommen ist die Verschuldung gestiegen. Wenn nun wieder Krisendarlehen von multilateralen Institutionen gebraucht werden, dürfen keine konzeptionellen Fehler mehr gemacht werden. Im Juni hat der IWF bereits einen riesigen Beistandskredit mit Argentinien vereinbart. Zu Redaktionsschluss Ende Juli sah es so aus, als bräuchten die Türkei und Pakistan bald IWF-Geld. Weitere Länder könnten bald betroffen sein.

► Alle Schwerpunkttexte und weitere Beiträge zum Thema stehen auch auf unserer Website und sind ab nächsten Monat in unserem Dossier zu finden.



**HANS DEMBOWSKI**  
ist Chefredakteur von E+Z  
Entwicklung und Zusammenarbeit/  
D+C Development and Cooperation.  
euz.editor@fazit-communication.de

## Sommer-Special



### Empfehlenswerte Werke und Künstler

Diesen Sommer präsentiert die Redaktion von E+Z/D+C einen Kulturmix: Wir stellen Filme und Bücher vor und porträtieren einen Autor und einen bildenden Künstler – alles mit Bezug zu entwicklungspolitischen Themen. **SEITE 4**

## Debatte



### Zu viele Fehlschläge

Entwicklungshilfe beansprucht, Armut zu bekämpfen. Tatsächlich perpetuiert sie das Problem, meint der Journalist Kurt Gerhardt. **SEITE 15**

### Kein Selbstzweck

Die Entwicklungszusammenarbeit ist besser und wirkungsvoller, als viele denken. So urteilt Stephan Exo-Kreischer von der Lobby- und Kampagnenorganisation ONE. **SEITE 16**

### Erfahrungswissen

Entwicklungshilfe ist weder Gift noch Allheilmittel. Ob sie gelingt, hängt von vielen Faktoren ab, schreibt Hans Dembowski von E+Z/D+C. **SEITE 18**

Muslimisches Mädchen  
liest im Koran.

## Sommer-Special

Diesen Sommer präsentiert die Redaktion von E+Z/D+C einen Kulturmix: Wir stellen Filme und Bücher vor und porträtieren einen Autor und einen bildenden Künstler – alles mit Bezug zu entwicklungspolitischen Themen. Uns haben die Werke und Künstler beeindruckt, und wir empfehlen sie Ihnen, liebe Leserschaft, gerne weiter.

SOMMER-SPECIAL

# Nahostkonflikt spielend gelöst

Eine Komödie über einen der längsten gewalttätigen Konflikte der Welt – geht das überhaupt? Unbedingt! „90 Minuten – bei Abpfiff Frieden“ diskutiert anhand eines Fußballspiels zwischen Israel und Palästina den Nahostkonflikt und stellt humorvoll bis bissig eine sonst von Ernsthaftigkeit und Ideologie aufgeladene Debatte nach.

Von Eva-Maria Verfürth

„Der israelische Premierminister und der Präsident der palästinensischen Autonomiebehörde haben beschlossen, dass es nur einen logischen Ausweg gibt, um eine Lösung für den längsten Konflikt der modernen Geschichte zu finden: ein Fußballspiel.“ Der Fernsehkorrespondent spricht mit ernstem Gesicht in die Kamera, hinter ihm das Panorama Jerusalems mit der golden leuchtenden Kuppel des Felsendoms. Mit

nicht haben lösen können, soll ein Fußballspiel alles richten. Der Gewinner darf bleiben, der Verlierer muss das Land verlassen.

Doch mit dem Beschluss allein ist es natürlich nicht getan. Der Film begleitet die beiden Teams und ihre Manager bei der Vorbereitung dieses so wichtigen Spiels. Nichts dabei ist einfach, und der öffentliche Druck ist immens: An welchem neutralen Ort kann so ein Spiel ausgetragen werden? Welcher Schiedsrichter wäre wirklich unparteiisch? Und wohin soll der Verlierer eigentlich auswandern? Hitzige Verhandlungen voller Vorwürfe, Schuldzuweisungen und immer wieder der Drohung, das Spiel doch wieder abzublasen, machen den Anfang. Und auch als die wichtigsten Eckpunkte ausgehandelt sind, tauchen immer wieder Hindernisse auf.

Der Film spielt mit Klischees, ist bissig und politisch unkorrekt gegenüber allen Seiten und zeigt so treffsicher die Absurditäten

stürzt in eine Krise, als er sich entscheiden soll, für welches Team er antritt, und wirft damit auch grundsätzlich die Frage auf, wer überhaupt für welche Mannschaft spielen darf. Als es schließlich heißt, dass die Spieler in den zwei Jahren vor dem Match zumindest zwei Wochen im jeweiligen Land zugebracht haben müssen, schließen die Israelis sofort die Grenzen – während die Palästinenser einen internationalen Fußballstar über einen unterirdischen Versorgungstunnel in den Gazastreifen schmuggeln.

Auch die Sportwelt bleibt nicht verschont: Vermittler bei den Verhandlungen ist der Präsident der „Ifa“, kaum zu verkennen das Pendant zur realen Fifa. Dieser hat großes Interesse daran, das Spiel stattfinden zu lassen – jedoch vor allem, ein großes, lukratives Sportereignis auszutragen. Welche Probleme solch ein hochpolitisches Spiel mit sich bringt? „Probleme gibt es immer. Aber wenn jemand weiß, wie Probleme gelöst werden, dann wir“, lächelt er in die Kameras. Die Ifa habe ja schließlich auch in Südafrika, Brasilien und Katar mit Problemen zu tun.

Die Hauptpersonen des Films, die Fußballmanager der beiden Mannschaften, werden von Moshe Ivgy und Norman Issa dargestellt, beides in Israel bekannte Schauspieler, die sich privat in der Friedensarbeit engagieren. Moshe Ivgy ist ein in Casablanca geborener Israeli, Norman Issa ein Palästinenser mit jüdischer Ehefrau. Im Film verzweifeln sie beide schier am Druck und an der Verantwortung und treiben sich in den nicht enden wollenden Verhandlungen gegenseitig auf die Palme. Doch am Ende sind sie es, die – auf neutralem Boden und ohne internationalen Druck – einen Schritt aufeinander zu machen. Was das für das Schicksal beider Völker bedeutet und wer nun eigentlich gewonnen hat, lässt der Film jedoch offen. Auf Englisch heißt er übrigens „The 90-Minute-War“ – ein kleiner Hinweis darauf, dass am Ende eines solchen Spiels wohl kaum der Friede steht, sondern eine erneute Vertreibung.



Der Manager des palästinensischen Teams, gespielt von Norman Issa, im Mannschaftsbus.

dieser Anmoderation ist die Geschichte von „90 Minuten – bei Abpfiff Frieden“ schon bestens zusammengefasst. Die Komödie des israelischen Regisseurs Eyal Halfon kommt daher wie ein Dokumentarfilm, die Handlung jedoch ist fiktiv: Nachdem ein halbes Jahrhundert Krieg und Blutvergießen, politische Verhandlungen und Friedensverträge den Konflikt zwischen Israel und Palästina

des Konflikts auf. Während die Israelis sich einen renommierten Trainer ausgerechnet aus Deutschland einfliegen lassen, wird der Mannschaftsbus der Palästinenser jedes Mal am Checkpoint ausgebremst, wenn die Spieler zum gemeinsamen Training vom Westjordanland in den Gazastreifen oder umgekehrt reisen wollen. Ein israelischer Fußballer mit palästinensischen Wurzeln

## FILM

**90 Minuten – bei Abpfiff Frieden, 2016, Deutschland/Israel, Regisseur: Eyal Halfon.**

## LINK

Trailer „The 90 Minute War“:  
[https://www.youtube.com/watch?v=WMHZCizk\\_Q\\_M](https://www.youtube.com/watch?v=WMHZCizk_Q_M)

Besuchen Sie  
unsere Website  
unter [www.EundZ.eu](http://www.EundZ.eu)



◀ [www.eundz.eu](http://www.eundz.eu)

**E+Z** ENTWICKLUNG  
UND ZUSAMMENARBEIT

Startseite Newsletter E+Z abonnieren Über uns Impressum English

DOSSIERS THEMENFELDER WELTREGIONEN RUBRIKEN AUTOREN ARCHIV BLOG

Suche

KOCHEN

„Wir sehen uns als Brennstoff-Versorger“

TDP THEMA

INYENYERI

DATA



OUR  
MISSION

To eliminate death and disease  
caused by Household Air  
Pollution in Rwanda

WHAT WE DO

See our new videos that explain what we do, how it works, and why it matters.

Watch "Better Together" in English



Aktuelles e-Paper



Gratis PDF-Download

UNSER STANDPUNKT



27.06.2018 – von Katja Dombrowski

Die richtigen Lehren ziehen

BILDUNG



26.06.2018 – von Janina Meier

Motor für Wachstum und

Aktuelle Blog-Beiträge

- Build something attractive
- Kishore Mahbubani asks: "Has the west lost it?"

Folgen Sie uns



SOMMER-SPECIAL

# Revolutionärer schwarzer Künstler

**Wenige Künstler, die so jung gestorben sind, haben einen derartigen Eindruck hinterlassen wie Jean-Michel Basquiat. Der afroamerikanische Künstler, Dichter und Musiker lebte und arbeitete in New York City. Er starb 1988, nur 27 Jahre alt. In seinem kurzen Leben veränderte er grundlegend die moderne Kunst.**

**Von Sheila Mysorekar**

Von seinen Anfängen als armer Graffiti-Sprayer, der rätselhafte Botschaften in New Yorks Straßen hinterließ, wurde Basquiat in seinen frühen Zwanzigern zu einem international anerkannten Künstler. Er arbeitet mit Ölfarben und Leinwand, Gedichten in Schablonenschrift, Zeichnungen oder Mischtechnik auf Karton.

„Ich bin nie auf eine Kunstschule gegangen, und ich bin in allen Kunstkursen in der Schule durchgefallen. Ich habe einfach genau hingeschaut... ich habe Kunst gelernt, indem ich sie betrachtet habe.“ Jean-Michel Basquiat war nach eigener Aussage ein Autodidakt. Er wuchs in einer Mittelklassefamilie mit haitianischen und puerto-ricanischen Wurzeln in Brooklyn auf. Schon früh zeigte sich, dass er außergewöhnlich talentiert war.

Als Teenager begann er, mit einem Freund Wände in New York mit kurzen Gedichtzeilen, ausgedachten Piktogrammen und ungewöhnlichen Zeichnungen zu besprühen. Die Jungs signierten ihre Graffitis und Gedichtzeilen mit „SAMO©“. Niemand wusste, wer hinter diesem Namen stand. Basquiat machte auch Musik und begann zu zeichnen. Er versuchte, Geld zu verdienen, indem er Postkarten malte und sie für einen Dollar pro Stück an Touristen vor dem Metropolitan Museum of Art verkaufte. Er wurde aber regelmäßig vom Hausmeister weggejagt.

Wenige Jahre später war Basquiat einer der neuen, aufregenden Maler der amerikanischen Kunstszene. Sein Stil wird als Neo-Expressionismus bezeichnet. Er ließ sich von vielen Quellen inspirieren – alte Reisebücher, Fernsehsendungen, afrikanische Kunst, Werbung, Texte von Rap-

Musik oder sogar von Lexika. Alles davon kann man in seinen Gemälden wiederfinden. Uralte afrikanische Symbole und Reklamesprüche tauchen auf demselben Bild auf. Basquiat arbeitete sehr schnell, und Sammler kauften manchmal Bilder, bei denen die Farbe noch nicht einmal getrocknet war.

1982, als er nur 21 Jahre alt war, wurde er eingeladen, seine Arbeiten auf der Documenta zu präsentieren, der weltweit berühmten

sich über soziale Gepflogenheiten hinweg; manchmal tauchte er im Schlafanzug in Galerien auf und erschreckte mögliche Sammler. Die Tatsache, dass er der erste afroamerikanische Künstler war, der in der globalen Welt der Galerien und erstklassigen Museen Erfolg hatte, machte ihn zu einem Wegbereiter für schwarze Künstler – eine Rolle, der er sich sehr bewusst war.

In seinen Gemälden zeigte Basquiat normalerweise schwarze Protagonisten, was damals recht ungewöhnlich war. In einem seiner letzten Interviews sagte er 1987: „Ich bin schwarz, und deswegen nutze ich Schwarze als zentrale Figuren in meinen Bildern.“ Viele Gemälde zeigen afrikanische Piktogramme oder Referenzen zu schwarzen Befreiungskämpfen.



**Das Gemälde „Dos Cabezas“ (1982) ist ein Selbstportrait von Jean-Michel Basquiat mit Andy Warhol. Es war kürzlich in einer Ausstellung in Frankfurt zu sehen.**

Ausstellung moderner Kunst, die alle fünf Jahre in Kassel stattfindet. Die interessantesten und innovativsten zeitgenössischen Künstler weltweit werden dorthin eingeladen – und Basquiat war der jüngste Künstler, der je auf einer Documenta ausgestellt hat.

Einer seiner Freunde und Unterstützer in den frühen 1980er Jahren war der Pop-Art-Künstler Andy Warhol. Die beiden produzierten sogar gemeinsam eine Serie von Gemälden. Basquiat war nun ein international bekannter Künstler.

In vielerlei Hinsicht machte er sich jedoch über diesen Ruhm lustig. Er setzte

Basquiat wies die weiß dominierte Kunstszene oft auf ihren Rassismus hin – dieselbe Szene, die ihn als Wunderkind und Revolutionär feierte. Er wehrte sich gegen das Stereotyp des „Ghetto-“ oder „Graffiti-Künstlers“, sondern gab in seiner Kunst dem schwarzen Leben einen Raum. „Ich glaube, schwarze Menschen freuen sich, dass sie in meinen Gemälden repräsentiert sind und sich dort wiederfinden können.“

**LINK**

**Website über Jean-Michel Basquiat:**  
<http://basquiat.com/>

SOMMER-SPECIAL

# Amüsant und philosophisch

Wir im Westen glauben immer noch, dass alle Welt so leben will wie wir, weil wir die beste und erstrebenswerteste Lebensweise haben. Wir beanspruchen die Deutungshoheit darüber, was kultureller und zivilisatorischer Fortschritt ist, und blicken mitleidig auf vermeintlich unterentwickelte Völker. Dass unsere Lebensweise auf andere sehr befremdlich wirken kann, macht der bezaubernde Dokumentarfilm „Ghostland – Reise ins Land der Geister“ deutlich.

Von Sabine Balk

Zu Beginn nimmt der Dokumentarfilm seine Zuschauer mit in den Nordosten Namibias in ein Dorf der Ju/'Hoansi-Buschleute in der Kalahari-Wüste. Die Buschleute sind die ältesten Menschen der Welt. Einige leben dort noch traditionell wie vor tausenden von Jahren in einfachen Strohütten, nur bekleidet mit Lendenschurzen aus Leder. Doch ihre Welt steht auf tönernen Füßen. Seit 1990 ist den Ju/'Hoansi in Namibia das Jagen per Gesetz verboten. Die vormals endlose Trockensavanne wird nun

durch Farmerzäune begrenzt. Die einstigen Nomaden sind ihrer Lebensgrundlage beraubt und müssen sich nun zwangsweise an einem festen Ort niederlassen. Sie sind auf staatliche Sozialhilfe oder auf die Besuche von Touristen angewiesen.

Denen dürfen sie ihre traditionelle Jagd mit Pfeil und Bogen noch vorführen, sich von Wildtieren ernähren dürfen sie nicht mehr. Diese Wehmut eines langsamen Abschieds von einer für uns anachronistischen Welt schwingt am Anfang des Films mit, dennoch ist die Schilderung keineswegs melodramatisch. Die Dorfbewohner erzählen ihre Situation ohne große Sentimentalität, die Filmemacher halten sich mit wertenden Kommentaren zurück. So kommt beim Zuschauer keine Beklemmung auf, sondern die Begegnung der kleinen, sonnengegerbten nackten Menschen mit den rötlich-weißhäutigen Touristen sorgt eher für Schmunzeln.

Richtig amüsant wird der Film als eine Gruppe Ju/'Hoansi die Möglichkeit bekommt, das eigene Land Namibia mit einem Reisebus zu erkunden. Die Buschleute ver-

schiedenen Alters bestaunen die Waren in den Supermärkten und dürfen zum ersten Mal in ihrem Leben ein Bad in einem Swimmingpool nehmen oder eine Dose Cola trinken. Es macht viel Spaß, Alt und Jung zuzusehen, wie sie mit kindlicher Freude die neue Welt entdecken und genießen.

In der dritten Etappe bekommen vier Ju/'Hoansi die Chance, für einige Tage nach Deutschland zu reisen. Jetzt kommt zur humoristischen Kompo-

nente des Films auch eine philosophische. Der Kulturschock, den die Buschleute in der Großstadt Frankfurt erleben, ist natürlich enorm. Wieder lässt das Filmteam die afrikanischen Besucher einfach ihre Eindrücke schildern. Diese sind witzig und hintergründig: „Die Menschen in Deutschland schlafen nie, sie arbeiten die ganze Zeit. Und dann sind sie so gestresst, dass sie zu uns kommen müssen, um sich zu erholen.“

Der Film wurde national wie international zu einem großen Erfolg. Der Charme des Roadmovies liegt in der Authentizität seiner Darsteller und der unvoreingenommenen Erzählweise. Der Film kommt nicht mit einem erhobenen Zeigefinger oder mit mitleidiger Gefühlsduselei daher, aber dem Zuschauer wird trotzdem deutlich, wo die Probleme liegen. Die Protagonisten halten uns und unserer Gesellschaft einen Spiegel vor. Ihr Ausflug ins moderne, städtische Deutschland zeigt, dass unser Stil nicht jedem vermeintlich primitiv lebenden Menschen sofort als Schlaraffenland erscheint. Die Besucher haben Spaß in Deutschland und genießen den Ausblick von einem Wolkenkratzer in Frankfurt, eine Kinovorstellung oder andere westliche Errungenschaften. Zum Schluss möchte aber keiner der vier Buschleute für immer in Deutschland bleiben. Sie alle sehnen sich nach ihrer Heimat und ihrer Dorfgemeinschaft zurück. Der westliche Individualismus, die Selbstverwirklichung eines jeden, kommt ihnen befremdlich und falsch vor.

Regisseur Simon Stadler, der Ethnologe ist, war selbst vom Erfolg seines Films überrascht. Er denkt, dass er den heutigen Zeitgeist getroffen hat. „Unsere Welt ist sehr selbstsüchtig und konsumorientiert. Es gibt viele Leute, die nach anderen Lösungen und nach einem anderen Sinn suchen.“ Dies bietet „Ghostland“. Der Film-Titel stammt übrigens von den Ju/'Hoansi: Sie fanden, dass die weißen Männer aus Europa aussehen wie die Geister ihrer Vorfahren.

## FILM

**Ghostland – Reise ins Land der Geister, 2016**  
Deutschland, Regie: Simon Stadler, Catenia Lerner, Sven Methling

„Ghostland“ ist auf DVD und über mehrere Streamingdienste in vielen Ländern der Erde erhältlich. Er wurde an zahlreiche TV-Sender in Europa, USA und Afrika verkauft und wird dort noch ausgestrahlt. Genauere Infos auf: <http://www.ghostland-themovie.com>



Charmanter Dokumentarfilm: „Ghostland – Reise ins Land der Geister“.

SOMMER-SPECIAL

# Inszenierte Gerechtigkeit

Im ressourcenreichen Ostkongo überlagern sich lokale Machtansprüche mit globalen Interessen; Korruption, Staatsversagen und Rechtlosigkeit führen zu erschütternden Zuständen. Der Alltag der Menschen ist geprägt von Mord, Vergewaltigung und Vertreibung. Niemand sühnt diese Verbrechen, kein Gericht zieht die Verantwortlichen zur Rechenschaft. Also hat Milo Rau ein Tribunal geschaffen. Für die Bühne – aber mit Implikationen fürs echte Leben.

Von Katja Dombrowski

Es gibt in Wirklichkeit gar kein Kongo-Tribunal. Was der Film zeigt, ist Fiktion: Richterbank und Zeugenstand stehen auf einer Theaterbühne, vor Beginn der Verhandlung fällt die Filmklappe. Doch die Verbrechen, um die es geht, sind echt. Und die Gefühle, die sich in den Gesichtern von Opfern, Zeugen und Zuschauern zeigen, sind es auch: Wut, Trauer, Verzweiflung, Hilflosigkeit. Manche sprechen mit zitternder Stimme, andere haben Tränen in den Augen.

Gegenstand des vom Schweizer Regisseur Milo Rau inszenierten Kongo-Tribunals sind Verbrechen gegen die Bevölkerung der Provinz Süd-Kivu im Osten der Demokratischen Republik Kongo. Es ist eine reiche Gegend: äußerst fruchtbares Land, viele wertvolle Bodenschätze. Doch den Menschen, die dort leben, bringt dieser Reichtum vor allem Unglück. Der Ostkongo ist ein Schlachtfeld für eine Vielzahl skrupelloser bewaffneter Gruppen (siehe Interview mit Christoph Vogel in E+Z/D+C e-Paper 2018/02, S. 26).

Internationale Bergbauunternehmen, die dort in großem Stil Gold, Diamanten und Seltene Erden für den Weltmarkt abbauen, zerstören die Lebensgrundlagen der Bewohner. Menschen werden vertrieben und dafür nicht entschädigt. Ihre Arbeit wird ihnen genommen, denn viele schürften vorher selbst in den Minen, die jetzt den Multis gehören. Ziegen sterben an giftigem Wasser, Landwirtschaft ist in den verseuchten Gebieten nicht mehr möglich.

Dazu kommen die Überfälle verschiedenster Rebellen Gruppen, die um Macht

und Rohstoffe, gegen die Bergbauunternehmen, gegen die Regierungstruppen und gegeneinander kämpfen. Mord, Vergewaltigung und Menschenrechtsverletzungen aller Art sind an der Tagesordnung. All das zeigt der Film, eher nüchtern, dokumentarisch als emotional und anklagend. Und all das ist – nach allem, was man von dieser Weltgegend weiß – real. Im Ostkongo toben seit mehr als 20 Jahren bewaffnete Konflikte, Millionen Menschen kosteten sie das Leben.

„Niemand vertritt unsere Interessen“, sagt ein Dorfbewohner im Film. Dieser zeigt außer dem Tribunal, das 2015 in Berlin und Bukavu, der Hauptstadt Süd-Kivus, aufgeführt wurde, auch Milo Raus Recherchen an den Schauplätzen der Verbrechen. Die Aussage fasst die Hilflosigkeit der Menschen, ihr völliges Ausgeliefertsein, in einem Satz zusammen. Niemand interessiert sich für sie, niemand schützt sie. Weder der eigene Staat, dessen Truppen vor Ort den Massakern zuschauen – oder gar selbst welche verüben – noch die internationale Gemeinschaft, die zwar seit 1999 mit einer großen UN-Mission vor Ort ist, die der Bevölkerung aber keine Sicherheit bietet.

Es gibt kein Tribunal, das diese Verbrechen ahndet. Weder ein lokales noch ein internationales Gericht beschäftigt sich damit. Aber es sollte eins geben. Deshalb hat Milo Rau dieses große transmediale Kunst-



Das fiktive Gericht während einer Verhandlung.

projekt gestartet, das neben dem Theaterstück und dem Film auch ein Buch, eine Website mit Doku-Game und Archiv sowie eine Symposien-Tour umfasst. Er will den Opfern eine Stimme geben, die Gräueltaten bekannt machen und die Gründe dafür zeigen, dass sie nicht aufhören. Dazu verhandelt das Tribunal exemplarisch drei echte Fälle: ein Massaker an Frauen und Kindern im Dorf Mutarule mit mehr als 30 Toten und Enteignungen und Zwangsumsiedlungen für den Abbau von Bodenschätzen in Twan-giza und Bisié.

Mit dem Projekt prangert Milo Rau das totale Staatsversagen und die Rechtlosigkeit an, die im Ostkongo herrscht, und legt gleichzeitig den Finger in die Wunde internationaler Verantwortung. Von dort, aus dem Land, das der polnisch-britische Schriftsteller Joseph Conrad einst als „Herz der Finsternis“ beschrieb, kommen die Ma-

terialien, die heute das Herz unserer Kommunikationsmittel bilden: Koltan, Kobalt, Wolfram.

Als Darsteller des Kongo-Tribunals konnte Milo Rau echte Juristen, echte Opfer und sogar echte Schuldige gewinnen. Im Regiestatement schreibt er: „Bis heute verstehe ich nicht ganz, warum der (später entlassene) Minen- und der (ebenfalls entlassene) Innenminister [der Provinz Süd-Kivu, Anmerkung der Redaktion], mehr oder weniger direkt verantwortlich für die Massaker in Mutarule, an dem Tribunal teilnahmen. Wie es möglich war, dieses im Herz des Bürgerkriegsgebiets durchzuführen – vor 1000 Zuschauern, aufgezeichnet von 7 Kameras, an einem Ort, an dem es kaum genug Strom für ein paar Glühlampen gibt.“

Zwei der Beteiligten kämpfen nun für ein echtes Tribunal: der Strafverteidiger und Opfervertreter am Internationalen Strafge-

richtshof in Den Haag Jean-Louis Gilissen, Vorsitzender des theatralen Tribunals, und der kongolesische Menschenrechtsanwalt Sylvestre Bisimwa, der den Untersuchungsleiter spielte. Zur Finanzierung hat der Kölner Verein Doctivism eine Crowdfunding-Aktion gestartet. Das inszenierte Tribunal in Bukavu stellt am Ende eine Schuld des kongolesischen Staates und der Armee fest. In der Realität wäre das ein Sensation.

#### FILM

**Das Kongo Tribunal, 2017, Deutschland/Schweiz, Regisseur: Milo Rau.**

#### LINKS

**Das Kongo Tribunal von Milo Rau:**

<http://www.the-congo-tribunal.com>

**Crowdfunding für ein echtes Kongo-Tribunal:**

<https://www.indiegogo.com/projects/justice-now-for-dr-congo#/>

#### SOMMER-SPECIAL

## „Als Frau geboren zu sein ist schon eine Provokation“

„Bilqiss“ – so der Titel eines 2015 in Frankreich erschienenen, provokanten Romans – ist ein bitterböses Märchen über eine mutige Frau in einem nicht näher benannten, streng muslimischen Land, in dem es schon ein Verbrechen ist, Gedichtbände zu lesen, Make-up zu benutzen oder Reizwäsche im Schrank zu haben.

Von Dagmar Wolf

Die junge Witwe Bilqiss wartet in ihrer Zelle auf die Verurteilung. Ihr Vergehen ist nicht, dass sie ihren 33 Jahre älteren Ehemann, der sie geschlagen und misshandelt hat, mit der heißen Bratpfanne erschlagen hat. Nein, das konnte sie mit Hilfe der beiden amerikanischen Soldaten, die im Dorf herumlungern, erfolgreich als Unfall vertuschen.

Angeklagt ist sie, weil sie anstelle des sturzbetrunkenen Muezzin vom Minarett aus die Gläubigen zum Morgengebet gerufen hat. Nicht nur, dass dies an sich schon ein Verbrechen für eine Frau in ihrem Land wäre, sie hat den Ruf zum Gebet auch noch ihren Vorstellungen entsprechend abgewandelt.

Die Strafe, die am Ende des Prozesses auf sie wartet, steht von vornherein fest. Es ist die Höchststrafe: Tod durch Steinigung. Bilqiss, im Gerichtssaal zum Schutz vor dem lynchenden Mob in einen Käfig gesperrt, übernimmt ihre Verteidigung selbst – mit zynischer Schlagkraft und rhetorischer Raffinesse. Sie fleht keineswegs um Gnade, sondern nutzt den Prozess, um ihre Sicht auf die eigene Lage und die ihres Landes darzustellen. Anstatt Demut zu zeigen, provoziert sie weiter und entlarvt die Verlogenheit ei-

ner fundamentalistischen Männerwelt, in der Frauen schon allein deshalb verachtet werden, weil sie eben keine Männer sind.

Dafür macht Bilqiss keineswegs den Koran verantwortlich. Ganz im Gegenteil, sie ist religiös, betet in ihrer Zelle zu Allah. Aber sie wagt es, ihre eigene Auffassung des Korans zu haben, auf den sie sich in ihrer mutigen Verteidigung immer wieder bezieht. Bilqiss zeigt auf, wie Männer in ihrer fundamentalistischen Gesellschaft die Religion instrumentalisieren, um Frauen das Leben schwer zu machen. Ihre Darstellung des religiösen Fanatismus mutet an wie Realsatire, wenn sie berichtet, es sei für Frauen streng verboten, auf dem Markt Gemüse zu kaufen, dessen Phallusform sie vielleicht verführen könnte, Unsittliches zu tun. Daher müssten Auberginen und Zucchini stets vom Händler kleingeschnitten werden. Oder aber, wenn sie sich über Religionswächter mokiert, die überprüfen, ob eine Frau einen Büstenhalter trägt – denn auch dies ist verboten –, indem sie sie auf und ab hupfen lassen.

Als verwitwete Frau ohne Kinder hat Bilqiss in dieser von Männern und ihren archaischen Traditionen dominierten Welt von vornherein keine Chance. Sie betrachtet sich daher nicht als aktive Gestalterin ihres

Lebens. Nun aber wird der Gerichtssaal für sie zur Bühne, auf der sie sich eine Rolle erkämpft. Es geht ihr nicht um die bloße Verlängerung ihres Lebens, sondern um Protagonismus. Bilqiss weiß ihre Hinrichtung jeden Tag um einen weiteren hinauszuzögern, um so ihren Auftritt zu verlängern.

Der Richter, der über ihren Fall urteilen soll, steht eigentlich für den fundamen-

Bilqiss, die ihm eine streitbare Gegnerin in Diskussionen ist – ganz im Gegenteil zu seiner eigenen Gattin, die weder Lesen noch Schreiben gelernt hat und vielleicht für sein leibliches, nicht aber für sein intellektuelles Wohl sorgen kann.

Der archaischen Welt von Bilqiss setzt die Autorin das mondäne New York entgegen, wo sich die Probleme einer Frau um

Der Roman „Bilqiss“ spiegelt die ganze Wut und den Zorn der französisch-marokkanischen Autorin Saphia Azzeddine wieder. Sie prangert die Unterdrückung der Frau im fundamentalistischen Islam an, die engstirnige Auslegung des Korans, die Scheinheiligkeit und Unfreiheit aller Beteiligten. Zugleich aber spart sie auch nicht mit Kritik an den Wohlmeinenden im Wes-



Muslimisches Mädchen liest im Koran.

talistischen Islam, doch auch er hat seine Verlogenheit und Ungerechtigkeit erkannt. Dennoch ist er ein Gefangener des Systems, gezwungen, die ihm vorbestimmte Rolle zu erfüllen. Das wird spätestens dann klar, als er Bilqiss aufgrund einer unzüchtigen Antwort zu 37 Peitschenhieben verurteilen muss, weil die tobende Meute dies verlangt. Nachts schleicht er sich aber heimlich in ihre Zelle, um ihr schmerzlindernde Salbe zu geben und um sie anzuflehen, doch mehr Demut zu zeigen, damit er sie vielleicht doch noch retten kann. Er ist fasziniert von

Selbstbestimmung, berufliche Verwirklichung und sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz drehen. Auf der Suche nach einer guten Story stößt die amerikanische Journalistin Leandra auf die Live-Übertragungen des Prozesses von Bilqiss im Internet. Leandra empört sich über den Fall, wittert gleichzeitig aber auch eine gute Story. Sie reist zum Schauplatz und schafft es, Bilqiss in ihrer Zelle zu interviewen. Doch Bilqiss wirft ihr vor, die unterdrückten Musliminnen zu instrumentalisieren. „Je barbarischer die Verfolgung, desto größer eure Anteilnahme.“

ten, die muslimische Frauen bemitleiden, aber nicht merken, wie anmaßend sie sich verhalten, wenn sie über andere Kulturen vorschnell urteilen.

Die Geschichte ist tragisch, doch auch voller Witz und Ironie, so dass die Lektüre durchaus auch vergnüglich ist.

## BUCH

Saphia Azzeddine, 2015: Bilqiss. Paris, Éditions Stock (in Französisch). (Deutsch: 2016, Berlin, Wagenbach).

SOMMER-SPECIAL

# Gestohlene Identität

**Anders als international bekannte, indische Bestsellerautoren schreibt Uday Prakash auf Hindi. Sein Roman „Mohandas“ liegt indes- sen auch auf Deutsch und Englisch vor.**

**Von Hans Dembowski**

Indien hat viele renommierte Autoren, wie etwa Salman Rushdie, Amitav Ghosh, Jhumpa Lahiri, Chitra Banerjee Divakaruni oder Shashi Tharoor. Sie alle schreiben auf Englisch. Ihre Geschichten spielen meist im Milieu der gebildeten, indischen Mittelschicht.

Prakash dagegen schreibt auf Hindi und interessiert sich für das soziale Umfeld, in dem arme Menschen gefangen gehalten, marginalisiert und ausgebeutet werden. Der Schriftsteller untersucht Machtstrukturen mit tiefen Wurzeln, die sehr vielen Menschen jegliche Lebenschancen verwehren.

Einer seiner bekanntesten Romane, „Mohandas“, erzählt die Geschichte eines jungen Mannes im ländlichen Zentralindien. Mohandas gelingt es, das College zu besuchen und mit exzellenten Noten abzuschließen. Seine Familie, die einer niedrigen Kaste angehört, glaubt, dass er nun Arbeit finden und dem Elend, in dem sie selbst leben, entkommen wird. Doch das erweist sich als Illusion.

Mohandas bewirbt sich, er wird zu Vorstellungsgesprächen eingeladen, aber nie eingestellt. Der Manager einer lokalen Bergbaugesellschaft verspricht ihm einen Job, doch die Post mit der Zusage kommt nie an. Nicht einmal seine Unterlagen und Dokumente erhält er zurück.

Mohandas' Hoffnung auf einen guten Job schwindet. Doch er hat eine Frau, zwei kleine Kinder, eine blinde Mutter und einen kranken Vater. Immer wieder wird er im Büro des Bergbaumanagements vorstellig und insistiert auf einer Chance. Schließlich findet er heraus, dass jemand seinen Namen angenommen und seinen Job bekommen hat. Mehrmals konfrontiert er den Betrüger. Doch dieser gehört einer höheren Kaste an und hat gute Beziehungen. Dem Protagonisten des Romans wird am Ende mehr als

eine Karriere verwehrt, für die seine akademische Ausbildung ihn qualifiziert. Mohandas wird seine Identität gestohlen.

Der Autor Prakash lebt in Delhi und hat einen Wohnsitz in dem zentralindischen Dorf, aus dem er stammt. Seine Texte zeigen, dass er mit der Region vertraut ist, über die er schreibt. Prakash reiste zum ersten Mal nach

Preis wurde 1965 eingeführt, um in den Landessprachen verfasste indische Literatur auszuzeichnen. Den Preis behielt Prakash allerdings nicht. Er gab ihn zurück, weil die Sahitya Akademie nicht reagierte, als der Preisträger von 2006, M. M. Kalburgi, 2015 ermordet wurde. Laut Prakash unternähme diese Institution nichts, um die Autoren zu schützen, die sie selbst ausgezeichnet hat.

Prakash, der auf Hindi schreibt, fühlt sich zunehmend unwohl in seinem Land. Er stellt sich gegen den populistischen Hindu-Chauvinismus von Premierminister Narendra Modi. Für kritische Intellektuelle



**Der indische Schriftsteller Uday Prakash.**

Europa, nachdem er bereits viele Geschichten verfasst hatte. Dennoch hat westliche Literatur ihn beeinflusst. Er selbst nennt Bertolt Brecht einen seiner liebsten Autoren.

Prakashs Roman wurde auf Hindi verfilmt. Die Uraufführung war 2009, und auch als Film bekam „Mohandas“ hervorragende Kritiken. Laut dem Magazin Outlook zeigt er „Machtmissbrauch und die unverhohlene Manipulation durch schwache Behörden und die Justiz“. Der Film stellt dar, „wie die, die am Rand der Gesellschaft leben, immer weiter marginalisiert werden, auf physischer und metaphysischer Ebene“.

2010 gewann Prakash für die Romanvorlage den Sahitya Akademi Award. Der

wie ihn wird das Klima in Indien zunehmend frostig. Es ist zutiefst deprimierend, dass Prakash heute sagt, ihm bereite sogar die Sprache Hindi mittlerweile Unbehagen. Es sei eine brahmanische Sprache und diene von jeher den Interessen der hohen Kasten.

## LINK

<http://www.musicandliterature.org/features/2015/3/26/a-conversation-with-uday-prakash>

## BUCH

**Uday Prakash, 2013: Mohandas. Heidelberg: Draupadi**

FILM

# Skandinavische Tragödie in Afghanistan

Der dänische Film „Krigen“ (Ein Krieg) erschien 2015. 2106 wurde er für den Oscar in der Kategorie bester fremdsprachiger Film nominiert.

Von Hans Dembowski

Krigen ist teils Kriegsfilm, teils Justizdrama. Er behandelt das ethische Dilemma, in dem sich europäische Truppen in Afghanistan befinden. Erzählt wird die Geschichte eines dänischen Offiziers, der einen Außenposten befehligt.

Patrouillen seiner Einheit werden immer wieder angegriffen. Die Moral der Soldaten sinkt, als einer getötet wird. Sie fühlen sich wie Zielscheiben, haben aber nicht den Eindruck, etwas ausrichten zu können. Der Offizier argumentiert dagegen, die Aufgabe der Truppe sei, die Zivilbevölkerung zu schützen, damit sie ihr Land wieder aufbauen könne. Um Solidarität zu zeigen, beginnt er, selbst Patrouillen anzuführen.

Der Film zeigt die Soldaten im Einsatz in Afghanistan. In einzelnen Szenen springt er zur Frau des Offiziers, die in Dänemark die drei gemeinsamen Kinder allein erzieht. Gelegentliche Telefonate zeigen, dass der Austausch der Ehepartner technisch und inhaltlich kaum möglich ist.

Dann gerät der Offizier mit seiner Einheit in einen Hinterhalt. Ein Soldat wird so schwer verwundet, dass er dringend ausgeflogen werden muss. Um sofort Unterstützung aus der Luft anfordern zu können, gibt der Offizier dem Hauptquartier durch, seine Leute würden aus einem Gebäude beschossen, obwohl keiner genau weiß, woher die Schüsse kommen. Der Hubschrauber wird herbeigeschickt, attackiert das Gebäude und die Angreifer verschwinden. Der verletzte Soldat wird gerettet.

Im beschossenen Haus werden Tote geborgen – doch es sind Zivilisten, darunter Frauen und Kinder. Weder Aufständische noch Waffen werden gefunden. Der Offizier muss sich daraufhin wegen eines Kriegsver-

brechens in Dänemark vor Gericht verantworten.

Seine Freude, die eigene Familie wieder zu sehen, wird von Erinnerungen an tote Kinder beeinträchtigt. Auch droht ihm eine mehrjährige Haftstrafe, die ihn wieder von der Familien trennen würde. Um freigesprochen zu werden, rät ihm sein Anwalt zu behaupten, er habe das Bombardement aus der Luft auf der Grundlage sicherer Informationen angefordert. Der Anwalt stellt klar, dass es weder um Ethik noch um Wahrheit geht.

Der Offizier will nicht lügen. Er will aber auch nicht Frau und Kinder verlassen müssen, wenn er die Wahrheit sagt. Seine Frau macht ihm deutlich, er dürfe sie nicht im Stich lassen. Vor Gericht sagt er aus, er habe sichere Informationen gehabt, könne sich aber an die Quelle nicht erinnern. Er wird mit einem Gegenbeweis konfrontiert: Aufzeichnungen aus der Helmkamera eines Soldaten zeigen ihn schreien, ihm sei egal, wer im Gebäude sei, er brauche einen Hubschrauber.

Der Prozess nimmt eine unerwartete Wende, als ein Soldat bezeugt, er habe Geschützfeuer aus dem Haus gesehen und den Offizier entsprechend informiert. Die Aussage lässt sich nicht überprüfen – führt aber zum Freispruch.

Eindrücklich zeigt der Film das Dilemma des Offiziers im Gefecht. Seine Pflicht ist, Zivilisten zu schützen – aber auch, seine Soldaten zu retten. Eine einwandfreie Entscheidung ist unmöglich.

Der Film selbst erlaubt sich kein abschließendes Urteil darüber, ob der Offizier richtig oder falsch gehandelt hat. Richter und Geschworene scheinen erleichtert über die fadenscheinige Entlastungsaussage des Zeugen. Sie empfinden Empathie – und das tun auch die Zuschauer. Zugleich zeigt der Film einen Freispruch nach einem Kriegsverbrechen. Er bietet keine Lösung für die Schuldgefühle und Traumata des Offiziers. Wie in einer klassischen griechischen Tragödie ist der Held verdammt, was immer er auch tut.

Facettenreich zeigt der Film, was Dänemark von Afghanistan unterscheidet. Dänische Eltern sorgen sich um die emotionale Entwicklung ihrer Kinder; Afghanische Eltern fürchten um das Überleben ihrer Kinder. In Dänemark sorgt die Justiz für die Geltung von Gesetzen; in Afghanistan nehmen Bewaffnete das Recht selbst in die Hand – und das gilt auch für NATO-Truppen. Wer nur Dänemark kennt, kann nicht verstehen, was in Afghanistan passiert – und selbst die dort stationierten Soldaten tun sich damit schwer. Sie sprechen die Sprache nicht, haben Heimweh und finden ihren Einsatz sinnlos. Vor diesem Hintergrund bricht das dänische Gericht mit dänischem Rechtsverständnis und spricht den unfreiwillig schuldig gewordenen Offizier frei.

FILM

Krigen, 2015, Dänemark, Regie: Tobias Lindholm



Filmszene: Wieder mit der Familie vereint – aber für wie lang?

## Reisende erpressen

Laut offizieller Regelungen sollten Grenzüberquerungen in Westafrika einfach sein. Man braucht nur einen gültigen Ausweis und einen Impfpass. Aber vor Ort sind die Dinge komplizierter, und viele Leute müssen ihre Geldbörse öffnen, um mittels Bestechung über die Grenze zu gelangen.

Laut Gesetz haben alle Bürger der Mitgliedsstaaten der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) das Recht, in jedes andere Mitgliedsland zu reisen und dort bis zu 90 Tage zu bleiben. Sie brauchen auch nicht für eine Aufenthaltsgenehmigung zu zahlen. Reisende benötigen lediglich gültige Dokumente und ein internationales Gesundheitszeugnis. Die Realität sieht jedoch anders aus.

Ein togolesischer Student, der in Ghana lebt, beklagt sich, dass er bei jedem Grenzübertritt den ghanaischen Grenzbeamten bestechen muss. „Ob man gültige Papiere hat oder nicht, ist ganz egal – du musst 1000 CFA-Francs bezahlen“; das sind etwa 1,50 Euro. Ein Lastenträger sagt immerhin, die Grenzbeamten würden reguläre Reisende nur „manchmal“ zu Bestechungen zwingen.

Ähnliche Beschwerden hört man an der Grenze von Benin zu Togo. „Das ist eine organisierte Mafia. Sie teilen das Geld mit ihren Bossen“, sagt ein nigerianischer Händler.

Theoretisch sind die Grenzen offen für Menschen mit Ausweisdokumenten und geschlossen für alle anderen. In der Praxis jedoch werden Leute ohne gültige Papiere einfach genötigt, Geld zu bezah-

len. Die Höhe schwankt zwischen 300 und 1000 CFA-Francs. Das hört sich nicht nach viel an, ist aber für die Geringverdiener aus jener Weltregion eine erhebliche Summe. Manche Menschen müssen sie zudem sehr oft zahlen. „Die Polizei nimmt mehr als 1000 CFA-Francs pro Tag“, beschwert sich ein Händler aus Benin, der die Grenze jeden Tag überquert. „Ich kann mir keinen Pass besorgen, weil ich keine Geburtsurkunde habe.“ Der Mann verkauft Räucherfisch auf einem Markt in Lomé. Diese Stadt – Togos Hauptstadt – liegt nahe der Grenze.

In Benin machen Beamte des Gesundheitswesens ebenfalls für Geld das Reisen möglich. Ein lokaler Geschäftsmann erklärt: „Sie checken nicht einmal, ob dein Impfpass noch gültig ist, sie wollen nur Geld.“ Er erzählt, dass er einmal eine Quittung dafür forderte, aber da wurde ihm gesagt: „Hau ab, wenn du keinen Ärger willst.“

Grenzübertritte nur gegen Bezahlung sind ein ernstes Problem. „Diese illegalen Gelder fehlen den Haushalten der jeweiligen Staaten“, meint Bassir Talaki, ein Steuerberater aus Togo. „Tausende von Reisenden überqueren jeden Tag die Grenzen“, sagt er. „Wo landet das ganze Geld?“

### LINK

**ECOWAS – Reisefreiheit von Personen:**

<https://www.uneca.org/pages/ecowas-free-movement-persons>



**IBRAHIM ORED'OLA  
FALOLA**  
ist Journalist und lebt in  
Lomé, Togo.  
[ibfall2007@yahoo.co.uk](mailto:ibfall2007@yahoo.co.uk)

## IMPRESSUM

**E+Z ENTWICKLUNG UND ZUSAMMENARBEIT**

59. Jg. 2018

Die Zeitschrift erscheint auf Englisch als D+C Development and Cooperation.

Internet: [www.DandC.eu](http://www.DandC.eu)

D 12 104 ISSN 0721-2178

E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit wird vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung finanziert und von ENGAGEMENT GLOBAL herausgegeben. Zeitschrift und Website sind nicht als Regierungssprachrohr konzipiert, sondern sollen ein kontroverses Diskussionsforum für Politik, Praxis, Wissenschaft und Zivilgesellschaft auf internationaler Ebene schaffen. D+C Development and Cooperation ist der inhaltsgleiche englischsprachige Zwilling.

**ENGAGEMENT GLOBAL gGmbH**

Service für Entwicklungsinitiativen

Tulpenfeld 7

D-53113 Bonn

Tel. (02 28) 2 07 17-0, Fax (02 28) 2 07 17-150

[www.engagement-global.de](http://www.engagement-global.de)

**BEIRAT:**

Thomas Loster, Prof. Dr. Katharina Michaelowa,

Prof. Dr. Dirk Messner, Petra Pinzler, Hugh Williamson

**VERLAG:**

**FAZIT Communication GmbH**

Geschäftsführer: Peter Hintereder und Hannes Ludwig

**ANSCHRIFT VON VERLAG UND REDAKTION:**

Frankenallee 71–81

D-60327 Frankfurt am Main

Zugleich auch ladungsfähige Anschrift für alle im Impressum genannten Verantwortlichen und Vertretungsberechtigten.

**REDAKTION:**

Dr. Hans Dembowski (Chefredakteur, V.i.S.d.P.), Sabine Balk,

Katja Dombrowski, Sheila Mysorekar, Eva-Maria Verfürth,

Dagmar Wolf (Assistenz)

Tel. (0 69) 75 01-43 66

Fax (0 69) 75 01-48 55

[euz.editor@fazit-communication.de](mailto:euz.editor@fazit-communication.de)

Mitteilung gemäß § 5 Absatz 2 Hessisches Gesetz über Freiheit und Recht der Presse: Gesellschafter des Unternehmens sind die Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH (40%) und die Frankfurter Societät GmbH (60%).

Artdirector: Sebastian Schöpsdau

Layout: Jan Walter Hofmann

Übersetzung: Eleonore von Bothmer

**ANZEIGEN, ABONNEMENTS UND VERTRIEB:**

**FAZIT Communication GmbH**

c/o InTime Media Services GmbH

Postfach 1363

D-82034 Deisenhofen

Tel. (0 89) 8 58 53-8 32

Fax (0 89) 8 58 53-6 28 32

[fazit-com@intime-media-services.de](mailto:fazit-com@intime-media-services.de)

**DRUCK:**

Westdeutsche Verlags- und Druckerei GmbH

Kurhessenstraße 4–6

D-64546 Mörfelden-Walldorf

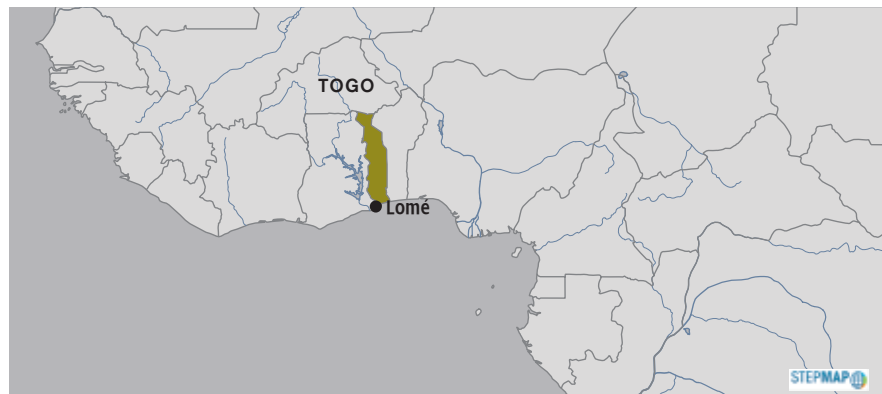
Die vollständige oder auszugsweise Weiterverwendung in E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit und D+C Development and Cooperation in anderen Medien ist mit Angabe der Quelle gestattet. Wir bitten jedoch um die Zusendung von zwei Belegexemplaren oder den Links zu den jeweiligen Webseiten. Diese pauschale Genehmigung gilt nicht für die von uns verwendeten Bilder und für Beiträge, bei denen das Copyright des Autors bei der Veröffentlichung ausdrücklich vermerkt wird. Die Redaktion bittet darum, nicht unaufgefordert vollständige Aufsätze einzureichen, sondern zunächst kurze Themenvorschläge zu machen.

**BEZUGSPREISE FÜR DRUCKAUSGABE:**

Einzelpreis: 2,20 €, Jahresabonnement Inland: 14,00 €,

Jahresabonnement Ausland: 18,00 € (inkl. Versandkosten).

Namentlich gekennzeichnete Beiträge stellen nicht in jedem Falle die Meinung von Herausgeber und Redaktion dar.



## ENTWICKLUNGSPOLITIK

# Zu viele Fehlschläge

**Entwicklungshilfe beansprucht, Armut zu bekämpfen. Tatsächlich perpetuiert sie das Problem, lautet das Urteil des Journalisten Kurt Gerhardt.**

Von Kurt Gerhardt

Wer angesichts des wirtschaftlichen Stillstands in Afrika, der Armut, der versagenden Regierungen, des weithin miserablen Bildungs- und Gesundheitswesens, der Bürgerkriege und der Korruption Afrika als „Chancenkontinent“ sieht – wie Gerd Müller, der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – und die Massen perspektiv- und arbeitsloser junger Leute als „pulsierende Jugend“, der verfehlt die Wirklichkeit. Wer aber die Wirklichkeit nicht begreift, ist unfähig zur Lösung ihrer Probleme.

Das Pendant dieses Schönredens ist das Schlechtreden dessen, was wir für Afrika tun: Wir geben zu wenig Entwicklungshilfe, wir beuten Afrika aus, betreiben weiter Kolonialismus und diktieren unfaire Handelsbedingungen – alles Dinge, die mit der Realität nichts zu tun haben.

Eine solche verquere Sicht ist in deutschen Dritte-Welt-Kreisen weit verbreitet. Mit einer rätselhaften Lust zur Selbstbeziehung wird auch behauptet, europäische Agrarsubventionen ließen afrikanischen Händlern keine Chance, europäische Trawler fischten die Meere vor afrikanischen Küsten leer, unsere Hühnerschenkel- und Milchpulverexporte vernichteten die Lebensgrundlage afrikanischer Landwirte – allesamt unzutreffend.

Der Tenor, der in der Dritte-Welt-Szene dominiert, ist: Wir sind die Bösen, die die afrikanische Entwicklung verhindern. Auch in kirchlichen Kreisen und ihren Hilfswerken sind solche Töne nichts Ungewöhnliches.

Die so reden, machen sich ungewollt zu Komplizen der vielen afrikanischen Herrscher, die in der Tat ihre Völker ausbeuten. In ihren Ohren sind unsere Selbstbezügungen Musik.

Zu diesen Fehleinschätzungen kommt eine Haltung, die Afrikas Entwicklung eben-

falls behindert. Niemand kann einen anderen entwickeln; das kann jeder und jede Gesellschaft nur selbst. Die Verantwortung dafür kann nicht auf andere übertragen werden. Wer sich daran nicht hält, verletzt das Subsidiaritätsprinzip, das Grundgesetz allen Helfens. Für die Entwicklungshilfe sind solche Verletzungen geradezu typisch.

Weltbank-Chef Jim Yong Kim bezeichnet seine Mitarbeiter als „Armee, die die Armut beenden wird“. Einer der bekanntesten

Sahel begrünen, wie die Israelis es in der Negev-Wüste geschafft haben. Millionen Arbeitslosen könnten sie auf diese Weise Einkommen verschaffen. Aber das Übermaß unserer Zuständigkeit, an das sie sich verständlicherweise gern gewöhnt haben, lässt sie auf die Idee erst gar nicht kommen.

Unser Zuviel bewirkt afrikanisches Zuwenig. Unsere falsche Einstellung hat verheerende Folgen: Warum sollten Afrikaner Straßen und Versorgungsnetze für Strom und Wasser instand halten, warum eine verantwortungsvolle Bevölkerungspolitik betreiben und zurückhaltend sein beim Aufnehmen neuer Staatsschulden? Nach der Logik, die in der Entwicklungshilfe herrscht, wäre das ganz dumm. Deswegen tun sie es auch nicht. Die Bettlermentalität,



**Afrikaner könnten selbst bessere Infrastruktur schaffen: Landstraße in Angola.**

Aktivisten der „Szene“, der Sänger Bono, fügt hinzu: „Wir haben das Geld, wir können es schaffen.“ So ähnlich redet auch Minister Müller: „Wir haben die Lösungen.“

Solche Äußerungen entspringen angemaßter Zuständigkeit, die gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt. Wir haben kein Recht, Afrikaner aus der Verantwortung für ihre Entwicklung zu verdrängen. Ein banales und zugleich krasses Beispiel für diese Umkehrung der Zuständigkeiten war 2016/17 Müllers Initiative „Mehr Platz für Sport – 1000 Chancen für Afrika“. Als wenn Afrikaner nicht selbst Fußballplätze anlegen könnten. Eine absurde Idee!

Sie könnten noch viel mehr machen. Zum Beispiel selbst Straßen bauen und den

die sich dadurch verstärkt und längst tief in die Beziehungen zu den „Gebern“ eingegraben hat, ist eines der größten Entwicklungshindernisse.

Statt sie zu bekämpfen, bedienen wir sie stets aufs Neue, indem wir den schlimmsten Fehler begehen, den man angesichts dieser Verhältnisse machen kann: die Entwicklungshilfe erhöhen. Afrika braucht aber nicht mehr Geld, sondern mehr Eigenanstrengung. Diese wird durch mehr Entwicklungshilfe geschwächt. Dieser simple Zusammenhang müsste Entwicklungspolitikern eigentlich zugänglich sein. Ist er aber nicht. Wenn Deutschland dem unsinnigen und schädlichen 0,7-Prozent-Ziel wieder ein bisschen näher rückt, herrscht

im Bundestag geradezu kindliche Freude, von Links bis Rechts. Dass mehr Geld mit mehr Entwicklung nichts zu tun hat, eher mit dem Gegenteil, weiß man in der aufgeklärten Entwicklungswelt seit langem, auch im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Aber dieses Wissen übersetzt sich nicht in politische Führung.

Das Maß an Irrationalität in der Entwicklungspolitik ist groß. Kühn wird zum Beispiel behauptet, Entwicklung ohne Demokratie gehe nicht. Dabei sind die enormen „Tigersprünge“ ostasiatischer Staaten unter autoritären Regierungen zustande gekommen. Und Ruanda und Äthiopien, deren Wirtschaftspolitik weithin gelobt wird, sind auch keine demokratischen Vorbilder. Die Ideologen, die in der Dritte-Welt-Szene das große Wort führen, schert das nicht.

Der Ungereimtheiten sind viele. In Politikerkreisen wurde irgendwann die Parole beliebt, man müsse den Afrikanern, das heißt den Politikern, „auf Augenhöhe“ begegnen. Mit Anstand, selbstverständlich. Aber kann es darüber hinaus vernünft-

ig sein, den vielen Regierenden, die ihre Pflichten gegenüber den Bürgern größtenteils vernachlässigen, auf Augenhöhe zu begegnen? Und zu verlangen, dass diesen Leuten in den großen internationalen Gremien wie der Weltbank mehr Entscheidungsrechte eingeräumt werden?

Die deutsche Entwicklungspolitik ist weitgehend verunglückt. Beispiel: Entwicklung braucht Industrialisierung. Die wird am besten durch Unternehmer organisiert. In Afrika gibt es aber kaum welche. Also ist es konsequent, unsere Unternehmer für Investitionen in Afrika zu gewinnen. Deren Engagement tendiert bisher in den allermeisten afrikanischen Staaten gegen null. Um das zu ändern, versucht die Bundesregierung, deutschen Unternehmen ein Engagement in Afrika finanziell zu versüßen. Damit zäumt sie das Pferd aber am Schwanz auf, denn die Unternehmer interessiert etwas anderes: funktionierende Verwaltung, Justiz, Infrastruktur, entwicklungsorientierte Politik und so weiter – alles Leistungen, die nur die Afrikaner erbringen können, nicht wir. Eine Politik, die das missachtet, muss daher

scheitern. Da helfen auch semantische Spielereien wie Entwicklungs-„zusammenarbeit“ statt „-hilfe“ und Marshallplan „mit“ Afrika nicht.

So wie die Entwicklungshilfe seit langem läuft, wird sie nie zu einer autonomen und nachhaltigen Entwicklung Afrikas führen.

Es ist höchste Zeit, dieses unwürdige Spiel zu beenden – und Afrika in Ruhe zu lassen, damit es sich auf seine Kräfte besinnen und sie in vollem Umfang für seine Entwicklung nutzen kann.



**KURT GERHARDT**  
ist Journalist und war  
Mitinitiator des „Bonner  
Aufrufs“, in dem Fachleute vor  
zehn Jahren die

Entwicklungspolitik grundsätzlich kritisierten.  
In den 1980er Jahren hat er für den Deutschen  
Entwicklungsdienst, der heute zur GIZ gehört,  
in Niger gearbeitet.

[post@kurt-gerhardt.eu](mailto:post@kurt-gerhardt.eu)

<http://www.bonner-aufruf.eu/>

## ENTWICKLUNGSPOLITIK

# Kein Selbstzweck

**Die Entwicklungszusammenarbeit ist besser und wirkungsvoller, als viele denken. So urteilt Stephan Exo-Kreischer von der Lobby- und Kampagnenorganisation ONE.**

**Von Stephan Exo-Kreischer**

Immer wieder wird die Entwicklungszusammenarbeit kritisiert. Die einen schimpfen über „Geldverschwendung“ und darüber, dass das Geld im Inland doch viel besser investiert sei als im Ausland. Andere wiederum fragen sich, ob sich Investition in Anbetracht der Korruption vielerorts überhaupt lohnt. Wiederum andere behaupten, dass Entwicklungshilfe sogar Armut fördere, indem sie Abhängigkeiten schaffe und Regierungen aus ihren Verpflichtungen entlasse. Sie übersehen dabei drei Punkte:

- Die Entwicklungspolitik hat nachweislich Erfolge zu verzeichnen.
- Empfängerländer werden in die Pflicht genommen.
- Entwicklungszusammenarbeit allein kann nicht alle Probleme lösen – vor allem dann nicht, wenn Erfolge durch eine inkohärente Politik in anderen Bereichen zunichtegemacht werden.

Seit 1990 ist der Anteil der Menschen, die weltweit in extremer Armut leben, von 35 auf 10,7 Prozent gesunken. 72 Entwicklungsländer haben das Millennium-Entwicklungsziel der Vereinten Nationen, den Anteil der Hunger leidenden Menschen zu halbieren, erreicht. Knapp 21 Millionen Menschen haben jetzt Zugang zu lebensrettenden Aids-Medikamenten. Das sind über 20 Millionen mehr als 2000. Zum ersten Mal

haben mehr Menschen Zugang zu Medikamenten gegen Aids, als es Menschen gibt, die sich neu mit HIV infizieren. Zwischen 2010 und 2016 sank die Zahl der Malaria-Todesfälle um 37 Prozent. Die Zahl der Kinder, die vor ihrem fünften Lebensjahr sterben, hat sich seit 1990 mehr als halbiert. 2013 konnten alleine in Subsahara-Afrika 65 Millionen mehr Kinder eine Grundschule besuchen als noch 1999. Dies sind ganz konkrete Erfolge, die ohne Entwicklungshilfe niemals möglich gewesen wären.

Zugegeben, es sind abstrakte Zahlen in Größenordnungen, die schwer vorstellbar sind. Aber hinter jeder Zahl steckt ein Menschenleben. Ich habe im Mai 2017 Connie Mudenda in Sambia kennenlernen dürfen. Connie hat in ihrem Leben drei Kinder an Aids verloren, weil sie keinen Zugang zu den Medikamenten hatte, mit denen eine HIV-Infektion bei der Geburt hätte verhindert werden können. Ich durfte auch Connies fünfjährige Tochter Lubona kennenlernen. Sie lebt wohl nur, weil seit 2012 in Sambia genau diese Medikamente dank internationaler Hilfe zur Verfügung stehen.

Anders als viele denken, funktioniert Entwicklungszusammenarbeit nicht nur so, dass deutsches Geld dafür verwendet wird, irgendwo einen Brunnen zu bohren oder eine Straße zu bauen. Es ist viel komplexer. Viele innovative Lösungsansätze bringen die verschiedensten Akteure an einen Tisch, um die großen Herausforderungen gemeinsam zu bewältigen.

Ein gutes Beispiel hierfür ist die Impfallianz Gavi. Ziel von Gavi ist es, allen Kindern weltweit Zugang zu Impfungen zu ermöglichen. Noch immer sterben über 20 Prozent aller Kinder unter fünf Jahren an Krankheiten, die durch Impfungen hätten vermieden werden können. Durch die Bündelung der Nachfrage und der daraus resultierenden großen Abnahmemengen an Impfstoffen ist Gavi in der Lage, in Verhandlungen mit Pharmaunternehmen die Preise für Impfstoffe massiv zu senken. Gleichzeitig beteiligen sich alle Länder, in denen Gavi aktiv ist, an den Impfkosten und werden so in die Pflicht genommen. Sie erhöhen ihre Beteiligung mit steigender Wirtschaftskraft, sodass sie langfristig ohne die Unterstützung auskommen. Länder wie Angola oder Kongo-Brazzaville sind auf dem besten Wege dahin. Von 2000 bis Ende 2018 werden insgesamt 700 Millionen Kindern mit Gavis Unterstützung geimpft und damit langfristig 10 Millionen Leben gerettet worden sein. Wirkungslosigkeit sieht anders aus.

Womit wir in der Entwicklungspolitik oft konfrontiert werden, ist die Frage, warum wir in Länder investieren sollen, in denen die Mittel ohnehin zu versickern drohen. Korruption ist tatsächlich ein großes Problem. Keine Entwicklungsorganisation, die ihren Auftrag ernst nimmt, würde das bestreiten. Jedes Jahr fließen 89 Milliarden Dollar aus Afrika durch Geldwäsche, faule Geschäfte und Steuerhinterziehung ab. Würde nur ein Teil dieser gestohlenen und hinterzogenen Mittel rechtmäßig versteuert, könnten Entwicklungsländer die dadurch gewonnenen Steuermehreinnahmen für den Kampf gegen extreme Armut verwenden – für Investitionen in Bildung, Gesundheit und Infrastruktur.

Die afrikanischen Regierungen stehen hier natürlich in erster Linie in der Pflicht, Maßnahmen zu ergreifen, um Korruption zu bekämpfen. Enthüllungen wie die Panama Papers haben allerdings auch gezeigt, wie das internationale Finanzsystem Steuerhinterziehung und Korruption begünstigt und

am Ende die klassischen „Geberländer“ von den illegalen Mittelabflüssen aus Entwicklungsländern profitieren. Es kann nicht oft genug wiederholt werden: Korruption ist zwar auch ein Problem in Afrika, aber kein afrikanisches Problem, sondern ein globales.

Die wirksamste Medizin im Kampf gegen Korruption ist Transparenz. Wenn öffentlich einsehbar ist, wie viel Geld eine Re-

zusammenarbeit kann nur dann Erfolg haben, wenn andere Politikfelder ebenfalls im Sinne einer partnerschaftlichen Politik agieren. Wenn afrikanische Ökonomien sich nicht ausreichend diversifizieren können, um die lokale Wertschöpfung zu fördern, dann liegt das oftmals auch an einer hinderlichen Handelspolitik. Solange die EU weiterhin afrikanische Märkte mit hochsubven-



Tansanische Schulumädchen vor einer Gavi-Impfung 2013.

gierung durch Rohstoffverkäufe einnimmt, wie viele Entwicklungsgelder sie erhält und wie viele Steuern große Konzerne in einem Land zahlen, können die Bürger und Bürgerinnen nachvollziehen, was mit diesen Staatseinnahmen eigentlich passiert. Deshalb setzen wir uns bei ONE dafür ein, dass beispielsweise innerhalb der EU, der OECD oder den G20 die politischen Grundlagen geschaffen werden, Strohhalmfirmen und illegalen Steuerpraktiken den Nährboden zu entziehen. Die afrikanische Zivilgesellschaft muss in die Lage versetzt werden, von ihren Regierungen Rechenschaft einzufordern. Nur so ist nachhaltiger Fortschritt möglich. Die afrikanischen Regierungen zu besserer Regierungsführung, mehr Transparenz und Rechtsstaatlichkeit aufzurufen, während auf internationaler Ebene Maßnahmen zu mehr Transparenz kaum vorankommen, ist – gelinde gesagt – scheinheilig.

Und eines darf man am Ende des Tages auch nicht vergessen: Entwicklungs-

tionierten Agrarprodukten überschwemmt, braucht es niemanden zu wundern, dass lokale Bauernfamilien das Nachsehen haben, wenn sie ihre Produkte nicht zu den europäischen Kampfpreisen anbieten können.

Entwicklungshilfe ist sicher kein Allheilmittel, aber ohne sie stünden wir auf der ganzen Welt, nicht nur in Entwicklungsländern, deutlich schlechter da. Am Ende geht es um Menschen wie die fünfjährige Lubona. Sie steht stellvertretend für tausende Kinder, die nur dank internationaler Zusammenarbeit leben. Ein besseres Argument für unsere Arbeit kann ich mir nicht vorstellen.



**STEPHAN EXO-KREISCHER**  
leitet das Deutschland-Büro von ONE, der internationalen Lobby- und Kampagnenorganisation.

<https://www.one.org/de>  
Twitter: @BueroBerlin

## ENTWICKLUNGSPOLITIK

# Erfahrungswissen

**Entwicklungshilfe (official development assistance – ODA) ist weder Gift noch Allheilmittel. Ob sie gelingt, hängt von vielen Faktoren ab, schreibt Hans Dembowski von E+Z/D+C.**

**Von Hans Dembowski**

Die Argumentation von ODA-Skeptikern enthält typischerweise folgende Punkte:

- Entwicklungspolitik wurde vor 70 Jahren erfunden, um Armut zu beenden. Da Armut fortbesteht, muss die Politik gescheitert sein.
- Entwicklungshilfe ist gut gemeint, aber sie macht Empfängerländer abhängig und träge – und korrumpiert obendrein die Eliten.

Beides ist zwar nicht völlig falsch, aber deutlich übertrieben. Zunächst sei darauf hingewiesen, dass die Menschheit deutliche Fortschritte gemacht hat (siehe E+Z/D+C e-Paper 2018/04, S. 11). 1970 lebten 60 Prozent von 3,6 Milliarden Erdenbürgern in extremer Armut. 2011 galt das für 14 Prozent von nunmehr 7 Milliarden Menschen. In den vergangenen Jahrzehnten verzeichneten Statistiker zudem beachtliche Erfolge bei Schulbesuch,

dem Kampf gegen Kindersterblichkeit oder dem Zugang zu sicherem Trinkwasser. Zu behaupten, dass liege nur an ODA, wäre absurd. Genauso absurd ist es aber, zu sagen, sie habe Länder auf dem Weg zu diesen Zielen, denen sie selbst verpflichtet ist, behindert.

Manche Länder haben Entwicklungshilfe mit großem Erfolg genutzt – Südkorea zum Beispiel. In den 1960er Jahre entsprach der Lebensstandard dort dem afrikanischer Länder. Heute gehört Südkorea der OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), dem Dachverband reicher Nationen, an. Schon lange bekommt Südkorea keine Entwicklungshilfe mehr, gehört aber mittlerweile selbst zur Gebergemeinschaft. ODA hat das offensichtlich nicht verhindert.

ODA-Skeptiker wählen gern Länder wie die Zentralafrikanische Republik oder Niger, wo vieles in der Tat schiefgelaufen ist, als Beleg dafür, dass Entwicklungshilfe Gift sei. Gesellschaftliche Disaster sind aber nicht monokausal. Und wenn ODA Gift ist, wie ist dann zu erklären, dass viele Länder diese Mittel mit gutem Erfolg verwenden? Das gilt beispielsweise auch für Bangladesch, Ghana und Ruanda.

Entwicklungsprofis betonen gern, ihr Geschäft sein nicht Entwicklungshilfe, sondern Entwicklungszusammenarbeit. Dieser Begriff passt, wenn denn alle Beteiligten ihre jeweilige Verantwortung übernehmen. Dann werden ehrgeizige Vorhaben möglich – etwa der Aufbau einer modernen Steuerverwaltung. Leider wird aber nicht jeder Akteur seiner Verantwortung gerecht, und selbst gut konzipierte Vorhaben können an Korruption scheitern.

Wenn ODA wirklich nur der Bekämpfung von Armut und ihrer Ursache dienen würde, wäre alles einfacher. Die Realität aber ist komplexer, weil die Entwicklungspolitik letztlich ein Teil der Außenpolitik ist. ODA-Mittel dienen manchmal geostrategischen Zielen, der Sicherung der Rohstoffzulieferungen oder der Begrenzung von Flüchtlingsströmen.

Die Erfahrung lehrt, dass Entwicklung nur gelingt, wo im Land selbst Verantwortung übernommen wird. Auf sich gestellt, können Geberregierungen in weit entfernten Ländern wenig bewirken. Sie brauchen lokale und nationale Partner – und dann sollten sie auch deren Prioritäten berücksichtigen und deren Institutionen ernst nehmen. 2015 wurde das in der Paris Declaration on Aid Effectiveness als internationaler Konsens festgeschrieben.

Eigentlich sollten Geberregierungen also nur mit den Regierungen von Entwicklungsländern zusammenarbeiten, wenn diese verantwortungsvoll agieren. Das ist



**Südkorea war Empfänger- und ist jetzt Geberland: Hochhäuser in Seoul.**

aber leichter gesagt als getan. Die größte Herausforderung ist, dass humanitäre Hilfe besonders dort gebraucht wird, wo die Amts- und Regierungsführung versagen. Wo die Dinge gut laufen, wird sich ein Land allmählich aus dem ODA-Bezug herausarbeiten, wie das Südkorea gelang. Wo aber Katastrophen zuschlagen, wächst die Not so sehr, dass die internationale Gemeinschaft nicht tatenlos zuschauen kann. Folglich müssen sich Geberregierungen immer wieder mit Ländern beschäftigen, in denen die nationale Verantwortung gerade nicht wahrgenommen wird. Besonders problematisch sind gescheiterte Staaten.

Der ehemalige britische Entwicklungsminister Andrew Mitchell sagte gern, jedes Pfund, das in die ODA fließe, bringe Ergebnisse. Solche Sprüche mögen politisch nützlich sein – sie sind aber dennoch Unfug. Bei ODA geht es um Risikoinvestitionen. Manche bringen Ergebnisse, andere floppen.

Manche ODA-Kritiker urteilen, die reichen Länder seien nicht für das Leid der armen Welt verantwortlich und deshalb

gebe es keinen Grund, Entwicklungshilfe zu leisten. Der Wohlstand der reichen Nationen beruhe nicht auf der Ausbeutung der armen. Auch daran ist etwas dran. Wer in Frankfurt oder San Francisco shoppen geht, nutzt nicht die Armut afrikanischer oder asiatischer Kleinbauern aus. Richtig ist sicherlich, dass Textilarbeiterinnen in Bangladesch ausgebeutet werden – allerdings wären sie ohne ihre Jobs noch schlechter gestellt. Deshalb rufen Solidaritätskampagnen auch nicht zum Boykott auf.

Auf verschiedene andere Weisen leben reiche Nationen aber doch auf Kosten der armen. Die Kritiker spielen herunter, was die im Industrie-Maßstab betriebene Überfischung der Meere bewirkt. Sie übersehen geflissentlich, dass sich das Gesundheitswesen vieler Industrieländer auf Ärzte und Pflegekräfte aus Entwicklungsländern stützt. Diese fehlen in ihrer Heimat, worunter die Krankenversorgung dort leidet. Mit ihrer Geschichte der Treibhausgasemissionen hat die reiche Welt zudem den Klimawandel verursacht, unter dem die Entwicklungsländer am meisten leiden.

Entwicklungshilfe gelingt nicht immer, aber sie ist sicherlich nicht das Kernproblem. Sie kann Teil der Lösung sein. In den nächsten Jahrzehnten wird die internationale Klimafinanzierung immer wichtiger werden. Es wäre gut, in diesem Zusammenhang die Lektionen zu beherzigen, die wir mit ODA gelernt haben. Angesichts großer globaler Herausforderungen brauchen wir mehr – und nicht weniger – internationale Lastenteilung und Kooperation.

Letztlich dienen ODA-Kritiker der Propaganda von Rechtspopulisten, die in reichen Ländern die eigene Nation an erste Stelle stellen und alle anderen ihrem Schicksal überlassen wollen. Das kann nicht gelingen. Wenn die internationale Gemeinschaft globale Probleme nicht gemeinsam löst, werden die Probleme nur weiter wachsen.



**HANS DEMBOWSKI**  
ist Chefredakteur von  
**E+Z/D+C.**  
euz.editor@  
fazit-communication.de



Folgen Sie uns auf  
**Twitter!**

Wenn Sie wissen wollen, was auf unserer Website passiert, können Sie uns auf Twitter folgen.





G8-Spitzenpolitiker 1999  
(im Uhrzeigersinn): Bill Clinton  
(USA – winkend), Tony Blair (UK),  
Gerhard Schröder (Deutschland), Keizo  
Obuchi (Japan), Massimo D'Alema  
(Italien), Jacques Santer (EU), Sergej  
Stepaschin (Russlands Präsident Boris  
Jelzin vertretend), Jean Chrétien  
(Kanada) und Jacques Chirac  
(Frankreich).

# Lehren aus den Strukturanpassungen

1999 leitete der Kölner G8-Gipfel multilaterale Schuldenerlasse ein. Das war ein implizites Eingeständnis, dass die Strukturanpassungspolitik gescheitert war. Diese Konzepte hatten Internationale Finanzinstitutionen im Auftrag der Geberregierungen formuliert. Die Lehren sind von dauerhafter Relevanz – nicht zuletzt, weil in vielen Weltregionen Verschuldungsprobleme wieder wachsen.

# Konditionen Internationaler Finanzinstitutionen in Asien

Asiatische Länder haben unterschiedliche Erfahrungen mit Internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) gemacht. Die Konditionen, unter denen die IFIs in den 1980er und 1990er Jahren Kredite vergaben, lagen zum Teil weit über der Schmerzgrenze. Zu anderen Zeiten allerdings erhielten sich Volkswirtschaften zügig. Im Interview mit E+Z/D+C beurteilt der indonesische Ökonom Iwan J. Azis die Dinge.

Iwan J. Azis im Interview mit Hans Dembowski

**Warum war die Strukturanpassung in Indonesien so qualvoll? In Indien ging das mit deutlich weniger Schmerzen vonstatten.**

Da stimme ich Ihnen nicht zu. Indonesien hat weitgehend das Gleiche durchlebt wie Indien. In beiden Ländern verbesserten sich die makroökonomischen Daten zügig, wie zu erwarten war. Anfangs gibt es immer positive Effekte, vor allem, wenn man Wirtschaftstätigkeit auf bislang streng regulierten Märkten erleichtert. Die Probleme kommen später, weil nämlich nicht alle Menschen gleichermaßen von den Reformen profitieren. Selbst wenn die makroökonomischen Zahlen gut bleiben, wächst die Ungleichheit, und viele Menschen fühlen sich abgehängt. Aber erstmal ist die Dynamik gut – und genau so war es 1984, zu Beginn der Strukturanpassungen in Indonesien. Das Gleiche geschah dann 1991 auch in Indien.

**Ich dachte eigentlich an Indonesien während der Asienkrise von 1997/98. Die Bedingungen, die IFIs und insbesondere der Internationale Währungsfonds (IWF) stellten, verschärften die Krise.**

Ja, das war eine ganz andere Geschichte. Das war ein Desaster.

**Was ist da schiefgelaufen?**

Der IWF verstand nicht, was los war. Seine Experten hatten noch im Januar 1997 erklärt, in Indonesien sei alles in Ordnung.

Das Wachstum sei gut, die Haushaltslage befriedigend. Soziale Fragen, auch Ungleichheiten zwischen verschiedenen Gruppen, blieben unberücksichtigt. Als dann die Krise kam, machten dieselben Experten die Regierung verantwortlich und beschwerten sich über Korruption, institutionelle Schwächen und dergleichen. Letztlich bedeutete die Krise das Ende des Suharto-Regimes. Ich verteidige seine autoritäre Herrschaft nicht, aber paradoxerweise machten plötzlich dieselben Leute, die zuvor seine Wirtschaftspolitik gelobt hatten, ihn und Klüngelkapitalismus für alle Probleme verantwortlich.

**Und das war falsch?**

Ja, denn Indonesien wurde von der Asienkrise angesteckt. Im Zuge der Finanzkrise in Thailand zogen internationale Investoren Kapital aus allen aufstrebenden Märkten Südostasiens ab. Der damaligen IFI-Doktrin nach durfte derlei aber gar nicht passieren. Seine Ökonomen sagten, freier Kapitalfluss sei immer gut. Wenn das Kapital jedoch plötzlich aus einem Land abfließt, ist das verheerend. Die IFI-Konditionen verschlimmerten in Indonesien alles nur noch. Im Nachhinein sehen wir, dass sich die Krise am drastischsten auf unser Land auswirkte, obwohl sie nicht von dort ausging.

**Die IFIs bestanden in den späten 1990er Jahren also auf einer Therapie, die auf einer Fehldiagnose basierte?**

Sie bestanden jedenfalls darauf, dass die Regierung ihre Ausgaben kürzte, obwohl sie selbst deren Haushaltsplanung zuvor für gut befunden hatten. Sparmaßnahmen während eines Abschwungs können aus einer Rezession eine Depression machen. Wie die IFIs mit der Asienkrise umgegangen sind, verschärfte die Probleme nicht nur in Indonesien. Inzwischen hat der IWF sich neu justiert. Seit 2012, ein paar Jahre nach der globalen Finanzkrise, verfolgt er eine sogenannte „makroprudenzielle“ Politik. Das ist lediglich ein Euphemismus dafür, dass Kapitalkontrollen bisweilen hilfreich sind,



weil plötzliche Zu- oder Abflüsse von Kapital Probleme verursachen. Meiner Meinung nach haben die IFIs einiges gelernt. Ihre Haltung ist heute wesentlich nuancierter und unorthodoxer.

**Noch einmal zurück zu den Strukturanpassungen in den 1980er und 1990er Jahren: Meist bestanden diese aus einer Mischung aus Deregulierung, Privatisierung und Sparpolitik. Mein Eindruck ist, dass Deregulierung oft nützlich ist, Privatisierung Probleme verursachen kann und Sparmaßnahmen oft kontraproduktiv sind.**

Das wäre eine sehr simple Faustregel. Wichtig ist, zu bedenken, was Anpassungspolitiken bewirken sollen. Man will dem Allgemeinwohl einer Nation dienen. Folglich ist es sinnvoll, den Handel und die Wirtschaftsaktivität zu erleichtern. In einer überregulierten Wirtschaft – was bis in die 1980er Jahre für Indonesien und bis in die 1990er Jahre für Indien typisch war – erweist sich Deregulierung als hilfreich und beschleunigt das Wachstum. Privatisierung kann das auch bewirken. Natürlich können privatwirtschaftliche Unternehmen effizienter sein als staatliche Giganten. Andererseits schafft schlecht gemachte Privatisierung neue Probleme.

**Bitte nennen Sie ein Beispiel dafür.**

Denken Sie an Russland. Dort hat die Privatisierung wenige Oligarchen enorme Geschäftsimperien aufbauen lassen, ohne den Wettbewerb sicherzustellen, der Unternehmen zur Effizienz zwingt. In Russland hat Privatisierung nicht zu freien Märkten geführt, sondern korrupte Klüngel stark gemacht. Selbstverständlich gilt es, Marktdynamik zu fördern, aber die Schritte dazu müssen sorgfältig bedacht werden.

**Wie beurteilen Sie Sparmaßnahmen?**

Verschwenderische Staatsausgaben zu kürzen, kann helfen – aber eben nicht immer. Soziale Sicherung sollte nicht dann beeinträchtigt werden, wenn sie am dringendsten gebraucht wird. Diese Art von Austerität führt zu politischen Ressentiments. Sie kann zudem die Wirtschaft schwächen, wenn sie die ohnehin schwache Gesamtnachfrage weiter mindert.

**Per Definition bedeutet soziale Sicherung durch den Staat Umverteilung. Geld wird von Bessergestellten genommen, um Bedürftige zu unterstützen. Zur alten Strukturanpassungsdoktrin gehörte aber, dass Regierungen Märkte nicht verzerren dürfen.**

Ja, und das hat zu dauerhaften Problemen geführt. Wie gesagt: Die Ungleichheit wächst wahrscheinlich, wenn lediglich Marktkräfte „entfesselt“ werden. Theoretisch sind Spielfelder eben. In der Wirklichkeit ist das aber nicht so. Wachsende Ungleichheit führt dazu, dass die Öffentlichkeit die Wirtschaftspolitik irgendwann nicht mehr akzeptiert. Das stimmt sogar dann, wenn die Armut zurückgeht, was in den 1980er Jahren in Indonesien und in den 1990er Jahren in Indien geschah. Menschen denken nicht über absolute Größen nach, sie vergleichen sich mit anderen. Wer sich abgehängt fühlt, wird wütend, das sehen wir heute auch in den USA und Europa. Langfristig geht es

also nicht nur darum, marktorientiertes Wachstum zu erleichtern, sondern auch um eine Art Ausgleich für alle, die davon nicht angemessen profitieren. Die Lehre lautet: Verteilungsaspekte müssen berücksichtigt werden. Die größte Wirkung haben Investitionen in das Gesundheits- oder Bildungswesen, weil sie Lebenschancen verbessern.

## Gibt es eine weitere Lektion?

Ja. Früher glaubte man, alles was ein Land für sein Wohl brauche, sei Wachstum. Alles andere schien unwichtig. Heute wissen wir, dass wir auf verschiedene Dinge achten müssen – wie etwa auf faire Verteilung, intakte Umwelt und anderes. Die qualitative Dimension wirtschaftlicher Entwicklung ist relevant.

**Als wir kürzlich über globale Handelsfragen sprachen (E+Z/D+C e-Paper 2018/05, S. 16), sagten Sie, Sie erwarten in nicht allzu ferner Zukunft Turbulenzen an den Finanzmärkten.**

Nun, irgendetwas wird passieren. Besonders die Schwellenmärkte sind sichtlich instabil. Wie ich in unserem vorigen Interview sagte, haben sich diese an billiges Geld gewöhnt. Seit der großen Finanzkrise von 2008 kommen sie leicht an Kredite. Wenn ich richtig gezählt habe, haben fünf Zentralbanken negative Zinssätze eingeführt. Auf der Suche nach höheren Renditen nutzten internationale Investoren günstiges Kapital aus den reichen Ländern, um Kredite mit relativ höheren Zinsen ins Ausland zu vergeben – besonders in Schwellenländer. Folglich ist die Verschuldung besonders im Privatsektor gewachsen. Die Zinsen in den USA steigen nun aber wieder, und der Dollar wertet international auf. Das schafft Probleme. Mein Eindruck ist, dass zu viele Analysten immer noch auf die falschen Indikatoren achten, insbesondere auf Wachstum, und dabei wichtige andere Indikatoren übersehen, wie etwa die der Verteilung.



**IWAN J. AZIS**  
ist Professor für  
Regionalwissenschaften und  
Wirtschaft an der Cornell  
University in Ithaca, New York,

und an der University of Indonesia. Er hat Regierungen mehrerer asiatischer Länder zu nationalen und internationalen Wirtschaftsfragen beraten. In diesem Interview äußert er seine persönlichen Ansichten.

<http://iwanazis.com/>



Der Ruf der IFIs hat in Indonesien nachhaltig gelitten: Demonstranten in Jakarta 2006.



Exportwirtschaft braucht Infrastruktur: Containerhafen in Conakry, der Hauptstadt von Guinea.

## Effizienterer Multilateralismus

**Weltbank und Internationaler Währungsfonds haben Lehren aus den Erfahrungen der vergangenen Jahrzehnte gezogen. Zur Bewältigung der anstehenden Herausforderungen braucht die internationale Gemeinschaft jedoch ein gemeinsames koordiniertes Konzept, um die Länder bei der Reform ihrer Politik zu unterstützen.**

Von Jürgen Zattler

Anpassungsprogramme werden meist für Länder auf den Weg gebracht, die sich in einer tiefen Wirtschaftskrise mit hohen Haushalts- und Leistungsbilanzdefiziten befinden. In einer solchen Situation gibt es keine einfachen Lösungen; alle Optionen sind schmerzhaft.

„Weiter so“ würde das Land in die Insolvenz führen und von neuen Krediten abschneiden – mit den Folgen Inflation, Importbeschränkungen und dem

Einbruch der Wirtschaftstätigkeit. Harte Anpassungsmaßnahmen sind die Alternative – und zwar entweder mit oder ohne Unterstützung der internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) wie dem Internationalen Währungsfonds (IWF), der Weltbank und anderer multilateralen Entwicklungsbanken. IFI-Unterstützung hat den Vorteil zusätzlicher Finanzmittel zur Abfederung der Politik, aber auch den Nachteil, dass IFI-Fachleute mitreden und gegebenenfalls Bedingungen stellen.

In den 80er und 90er Jahren war dieser Nachteil sehr stark ausgeprägt. Seinerzeit zwangen die IFIs Krisenländern ihre Vorstellungen mehr oder weniger auf. Oft waren die Regierungen der betroffenen Länder an der Erarbeitung der Programme nur noch marginal beteiligt und fühlten sich für das Ergebnis nicht verantwortlich. Reformen scheiterten auch am Widerstand betroffener Bevölkerungsgruppen, deren

Interessen und Bedeutung die IFI-Fachleute nicht verstanden.

Manchmal erwiesen sich IFI-Kreditbedingungen sogar als kontraproduktiv. So steckte beispielsweise die Asien-Krise in den späten 90er Jahren Volkswirtschaften an, obwohl die dortige Wirtschaftspolitik eigentlich stimmig war. Diese Länder litten aber unter dem Abzug von Kapital, und sie hatten nicht die nötigen Devisenpolster, um dem plötzlichen Kapitalabfluss entgegenzuwirken, den die Liberalisierung der Finanzmärkte ermöglicht hatte. In dieser Situation machten die IFIs unter IWF-Führung ihre Unterstützung von harter Sparpolitik abhängig und verschärften damit die Krisen der jeweiligen Volkswirtschaften.

Leider waren IFI-Konzepte aber auch in Fällen kontraproduktiv, in denen Krisen weitgehend interne Ursachen hatten. Die Leitidee war regelmäßig, eine Volkswirtschaft durch Deregulierung, Privatisierung und Haushaltssanierung auf dem Weltmarkt wettbewerbsfähig zu machen, wozu auch die Abwertung der nationalen Währung beitragen sollte.

Kritik an diesen „Washington Consensus“ genannten Vorstellung wurde bereits in

den 80er Jahren formuliert. Eine Abteilung der EU-Kommission arbeitete schon am Ende dieses Jahrzehnts an einem alternativen Konzept. Ich selbst war daran beteiligt, und die Auseinandersetzung mit den IFIs war lehrreich. Aus heutiger Sicht wiesen die damaligen Anpassungsprogramme vor allem zwei Schwachstellen auf:

- **Mangel an Fokus.** Die Reformlisten, die „Partnerregierungen“ auferlegt wurden, waren zu lang. Die Programme umfassten häufig 30 bis 40 Konditionen, um die gesamte Doktrin des Washington Consensus zu implementieren. Das überforderte die meisten Regierungen schon rein administrativ.
- **Kurzfristigkeit.** Der IWF wollte mit radikalen Kürzungen der Staatsausgaben makroökonomische Ungleichgewichte so schnell wie möglich ausgleichen und neues Vertrauen privater Kapitalgeber ermutigen. Die Weltbank wiederum hoffte mit der Liberalisierung von Außenhandel, Finanzsektor, Arbeitsmarkt und Landwirtschaft schnelle Wirkungen zu erzielen. Es hieß, die Armut werde rasch sinken, wenn politische „Verzerrungen“ des Marktgeschehens erst mal

behooben wären. Diese Reformen schienen durch schnelle Gesetzgebung leicht verwirklichtbar.

Diese Politik war unrealistisch – wie heute feststeht und einige von uns damals schon warnten. Marktliberalisierung ist nur dann erfolgreich, wenn zugleich das nötige institutionelle und administrative Umfeld geschaffen wird. Ohne solide Wettbewerbspolitik führt Privatisierung beispielsweise oft zur Bildung von schädlichen Oligopolen. Auch Finanzmarktliberalisierung ist nur sinnvoll, wenn Banken von Anfang an den nötigen Regeln und kompetenter Aufsicht unterworfen sind. Die Erfahrung zeigt zudem, dass die Sparpolitik zu hart war und Schaden anrichtete, weil sie Wirtschaftskrisen verschärfte und verlängerte.

Statt zu neuer Wettbewerbsfähigkeit führte die von den IFIs vorangetriebene Politik allzu oft in die Überschuldung. Entsprechend besannen sich die G8 bei ihrem Kölner Gipfel 1999 auf einen neuen Kurs. Sie ließen sich auf multilateralen Schuldenerlass ein, wenn betroffene Entwicklungsländer in ihren Haushalten die frei gewordenen Mittel für stimmige Armutsbekämpfung

umwidmeten (siehe Kasten unten). Obendrein unterstützten sie diese Politik sogar mit zusätzlichem Geld.

## ERFAHRUNGSWISSEN

Die Erfahrung mit dem neuen Ansatz waren weitgehend positiv. Wir wissen nun, dass Programme mittelfristig „billiger“ sind, wenn die Staatsausgaben anfangs großzügiger unterstützt werden, die Wirtschaft weniger stark abgewürgt wird, die sozialen Folgen entsprechend weniger hart sind und damit auch Zeit eingeplant wird, bis die strukturellen Reformen wirken.

Grundsätzlich gilt: Erfolgreiche Anpassung erfordert umfassende Reformen, die über die kurzfristige Stabilisierung hinausgehen und Kernprobleme auf Dauer lösen. Dafür ist ein umfassendes Entwicklungsprogramm nötig, und die Regierung des betroffenen Landes muss die Verantwortung dafür tragen („Ownership“). IFIs und andere externe Kreditgeber sollten diese Politik prüfen und – wenn sie ihren Erwartungen entspricht – mit ausreichenden Finanzmitteln unterstützen. Eine solide

## Erfolgreicher Schuldenerlass

Unter dem Namen HIPC-Initiative (Highly Indebted Poor Countries Initiative) leitete der G8-Gipfel 1999 in Köln multilateralen Schuldenerlass ein. Das Konzept erwies sich als wirkungsvoll und wurde auch bei späteren Programmen befolgt.

36 Länder, von denen 30 in Afrika liegen, profitierten von der HIPC. Die Verschuldungsindikatoren der betroffenen Länder verbesserten sich deutlich. Auch ökonomisch und sozial gab es gute Fortschritte. In drei Viertel der Länder stieg die Wirtschaftskraft kontinuierlich mindestens zehn Jahre lang. Einige – etwa Ruanda, Ghana, Äthiopien und Senegal – haben neue Branchen geschaffen und ihre Volkswirt-

schaft diversifiziert. Bildungs- und Gesundheitsindikatoren haben sich rapide verbessert.

Maßgeblich hierfür war die Art und Weise, wie die Initiative konstruiert war. Die Länder mussten selbst ein Entwicklungsprogramm ausarbeiten. Schon der Name dieser Armutsbekämpfungsstrategien (Poverty Reduction Strategy Papers – PRSPs) zeigt, dass es um mehr ging als die kurzfristig verbesserte Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt. Die Schwerpunkte wurden anders gesetzt als in den Strukturanpassungsprogrammen zuvor.

Die neuen Reformprogramme wurden periodisch überprüft. IWF, Weltbank und andere internationale Geber



Teamleiterin mit einem Angestellten 2004 in einem senegalesischen Callcenter.

machten ihre weitere Unterstützung von der Umsetzung abhängig. Ein besonderer Anreiz war, dass den Regierungen am Ende des Prozesses sehr weitgehende Entschuldung winkte. Ihr Eigeninteresse war entsprechend groß. Zugleich erwiesen sich die PRSP als wertvolles Bezugsdokument

zwischen Geberinstitutionen und den Akteuren in den betroffenen Ländern. Dies stellte auch sicher, dass Geberbeiträge zielgenau zur nationalen Politik passten. Positiv war zudem die längerfristige Orientierung mit der Betonung der Entwicklung institutioneller Kapazitäten. (jz)

gemeinsame Grundlage von Regierung und den ausländischen Kreditgebern muss durch kontinuierlichen Dialog geschaffen werden. Hilfreich ist zudem die breite Beteiligung der Bevölkerung.

Zunächst sollte darauf geachtet werden, dass die Reformschritte stimmig aufeinander folgen („Sequencing“). Die Versuchung ist groß, anfangs das zu tun, was relativ einfach und schnell zu machen scheint. Dies gilt besonders für die Handelsliberalisierung, die aber nur als Teil eines längerfristigen Gesamtkonzepts die heimische Wirtschaft wirkungsvoll belebt.

Ich erinnere mich gut an Auseinandersetzungen der EU-Kommission mit den IFIs vor nunmehr rund 30 Jahren über dieses Thema. Die praktische Erfahrung hat die EU-Sicht bestätigt. Damit Handelsliberalisierung die Wettbewerbsfähigkeit heimischer Unternehmen stärkt, müssen die Rahmenbedingungen stimmen. Um Ausfuhren erweitern zu können, brauchen Unternehmen die nötige Transport- und Hafeninfrastruktur sowie Exportkredite von Finanzinstitutionen. Solche Rahmenbedingungen zu schaffen ist eine anspruchsvolle und langwierige Aufgabe. Zu bedenken ist auch, dass Liberalisierung auch Verlierer schafft – und die betroffenen Menschen neue Chancen brauchen.

Regierungen haben nur begrenzte Kapazitäten, und das gilt in Entwicklungsländern besonders. Zudem dürfen Demokratien die Bereitschaft der Bevölkerung, zum langfristigen Nutzen des Gemeinwohls vorläufige Einschränkungen zu akzeptieren, nicht überstrapazieren. Folglich gilt es, sich von Anfang an auf die wesentlichen Reformen zu konzentrieren: Die Lage muss stabilisiert und die entscheidenden Engpässe („binding constraints“), die die Wirtschaft lähmen, müssen behoben werden. Da solche Engpässe immer landesspezifisch sind, gibt es keine Blaupausen.

Aus diesen Vorgaben folgt unter anderem, dass Sparpolitik selektiv sein muss. Sie darf weder den Aufschwung behindern noch soziale Ungerechtigkeit verschärfen. Härten für die armen Bevölkerungsschichten sollten vermieden werden, und auch die Infrastruktur darf nicht beeinträchtigt werden. Wichtig ist zudem, die Staatseinnahmen zu steigern, denn zur Haushaltskonsolidierung dienen nicht nur Ausgabenkürzungen.

Der IWF agiert heute pragmatischer, weniger ideologisch und ist für die nega-

tiven Folgen von Austerität sensibel geworden. Er erkennt heute an, dass die Liberalisierung des Kapitalverkehrs Risiken birgt und deshalb mit einer gewissen Vorsicht angegangen werden sollte. Außerdem betrachtet der Fonds heute wachsende Ungleichheit mit Sorge – nicht nur, weil sie das Sozialgefüge von Gesellschaften unterhöhlt, sondern auch, weil sie Wachstum beeinträchtigt. Entsprechend hat der IWF vielfach darauf hingewirkt, Sozialausgaben von Sparpolitik auszunehmen. Es ist bemerkenswert, dass der IWF in der Eurokrise weniger strenge Konzepte befürwortete als die Europäische Zentralbank und die Europäische Kommission. Am letzten Finanzpaket für Griechenland beteiligte er sich 2015 deshalb nicht mehr.

## POSITIONSWANDEL

Auch die Weltbank hat einige Lektionen gelernt. Sie zahlt die Programme nicht mehr in Tranchen aus, die jeweils konditioniert werden. Vielmehr verlangt sie heute, dass die Regierungen vorab Reformen ergreifen. Die Maßnahmen, die sie unterstützt, sind zudem stärker fokussiert und entsprechen eher der administrativen Leistungsfähigkeit der jeweiligen Regierung. Auch die Weltbank legt mittlerweile Wert darauf, Sozialleistungen im Anpassungsprozess zu erhalten.

Dieser Positionswandel beruht auf den Erfahrungen der vergangenen Jahrzehnte, aber auch auf dem gewachsenen Einfluss erfolgreicher und selbstbewusster Entwicklungsländer. Einige sind mittlerweile wichtige Anteilseigner der Weltbank geworden. Die Entwicklungserfahrung von Ländern wie China, Malaysia oder auch Vietnam widerspricht den alten IFI-Doktrinen zum Teil diametral. Ihre Vertreter bringen ihre Sicht konstruktiv im Exekutivdirektorium der Weltbank ein, wo intensiv auf der Basis rigoroser Datenanalysen diskutiert wird. Das dient effizientem Multilateralismus.

Wahr ist aber auch, dass Industrieländer immer wieder Politiken verfolgen, die ihrer Freihandels-Rhetorik nicht entsprechen. Der Protektionismus von US-Präsident Donald Trump ist nur die Spitze des Eisbergs. Die IFIs können angesichts solcher Tatsachen nicht einfach stur auf ihrer alten Linie beharren.

Allerdings heißt Wandel bei IWF und Weltbank nicht, dass die Probleme mit Anpassungsprogrammen vollständig

ausgeräumt wären. Die Vorstellung, der Staat solle sich aus dem Marktgeschehen möglichst zurückhalten, ist weiterhin weit verbreitet. Insbesondere gelten industriepolitische Interventionen, die bestimmte Branchen fördern sollen, als problematisch, obwohl sie sich beispielsweise in China bewährt haben. Angesichts technologischer Umwälzungen werden Arbeitnehmerrechte und die Belange der vom Strukturwandel negativ Betroffenen ungenügend berücksichtigt. Die Notwendigkeit internationaler Regulierungen steht bislang nur selten auf der IFI-Tagesordnung.

Zudem stoßen IWF und Weltbank auch auf Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit. Die Ressourcen, mit denen sie Volkswirtschaften unterstützen können, sind begrenzt. Folglich können sie nicht immer so großzügig sein, wie sie es sinnvollerweise sein sollten. Über eine Kapitalaufstockung beider Institutionen wird diskutiert. Angesichts des Skeptizismus der Trump-Regierung ist dies aber derzeit sehr schwierig.

In der Weltbank wurde in den letzten zwölf Monaten ein Reformpaket verhandelt. Die USA erwiesen sich als ein sehr schwieriger Partner. Es ist trotzdem gelungen, einen Konsens zu finden. Bei der Frühjahrstagung im April dieses Jahres wurde ein solches Paket im Grundsatz beschlossen. Deutschland hat dabei eine wichtige Rolle gespielt. Allgemein versuchen wir in der Weltbank zusammen mit anderen, insbesondere EU-Ländern, das Vakuum zu schließen, das durch den Rückzug der USA entstanden ist. Wir befinden uns im neunten Jahr nach der Weltfinanzkrise. Dies ist bereits jetzt der längste konjunkturelle Aufschwung der Weltwirtschaft seit dem Zweiten Weltkrieg. Die Risiken eines Abschwungs steigen zunehmend. Mit Umsetzung des genannten Kapitalpakets wird die Bank besser gerüstet sein, Ländern in Krisensituationen zu helfen. Es ist jedoch wichtig, dass die Bank und die Geber Lehren aus der Vergangenheit ziehen (siehe Kasten nächste Seite).



**JÜRGEN ZATTLER**  
ist der deutsche  
Exekutivdirektor bei der  
Weltbank. Er äußert hier seine  
persönliche Meinung und

vertritt weder die offizielle Position der Weltbank noch die der Bundesregierung.

[jzattler@worldbank.org](mailto:jzattler@worldbank.org)  
[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

## Vielfältiger Anpassungsbedarf

In vielen Niedrigeinkommenländern wachsen derzeit die Schulden und entsprechend sind neue Krisen absehbar. Die Weltbank muss darüber hinaus aber auch auf anderen Feldern – etwa der Klimapolitik – Anpassungsstrategien von Entwicklungsländern unterstützen.

Gemessen an der Wirtschaftsleistung, ist die durchschnittliche Verschuldung der Länder südlich der Sahara seit 2011 von 30 auf über 50 Prozent gestiegen. In 29 Niedrigeinkommenländern stieg die Schuldenquote in den vergangenen vier Jahren um mehr als zehn Prozent. Laut Internationalem Währungsfonds (IWF) stecken acht bereits in einer akuten Verschuldungskrise – und in 16 weiteren ist solch ein Krisenrisiko groß.

Sorgen bereitet zudem, dass sich die Art der Verschuldung gegenüber früheren Jahrzehnten verändert hat. Der Anteil multilateraler Institutionen und etablierter Geberregierungen ist gesunken. Im Gegenzug spielen Schwellenländer – besonders China – und private Geldgeber eine wachsende Rolle. Auch die Bedeutung inländischer und privater Finanziers nimmt zu. In den vergangenen Jahren haben 16 afrikanische Länder Staatsanleihen platziert.

Die neue Schuldenstruktur schafft neue Risiken. Das Überschuldungsrisiko ist gestiegen, weil kommerzielle Kredite kürzere Laufzeiten haben, die Zinsen stärker schwanken und Kapital schnell abgezogen werden kann. Im Krisenfall wird es zu-

dem schwerer sein, Lösungen auszuhandeln, weil nun mehr Kreditgeber mit recht unterschiedlichen Interessen involviert sein werden.

Es ist zu erwarten, dass in nächster Zeit Regierungen zahlungsunfähig werden und dann um die Unterstützung von multilateralen Institutionen wie IWF und Weltbank bitten. Es ist höchste Zeit, sich darüber Gedanken zu machen, wie das gehen soll. Die Lehren der Vergangenheit müssen beherzigt werden.

Möglich wäre ein ähnliches Arrangement wie bei der HIPC-Initiative (Highly-Indebted Poor Countries Initiative) zur Jahrtausendwende, bei dem die betroffenen Regierungen mit den Geldgebern Konsens über künftige Entwicklungspläne herstellten. Dabei müssten alle Gläubigerstaaten beteiligt werden. Zusätzliche Foren könnten erforderlich sein, um dies zu gewährleisten. Es ist gut, dass der IWF bereits eng mit China kooperiert, um Verschuldungskrisen in Ländern zu vermeiden, deren Infrastruktur mit Darlehen aus der Volksrepublik ausgebaut wird (siehe E+Z/D+C-Blog zum Thema).

Die Erfahrung lehrt, dass bei Verschuldungskrisen die enge Abstimmung aller Partner aus mehreren Gründen wichtig ist. Vor allem sind zwei Dinge nötig:

- ein umfassender Überblick über die gesamte Schuldenlage und
- Konsens über die Politikziele.

Beides ist nur in gemeinsamen Gremien zu erreichen –

und China sollte künftig dabei sein.

Anpassungsprogramme sind indessen nicht nur in Verschuldungskrisen nötig. Bekanntlich muss die Menschheit den Klimawandel stoppen und sich auf seine nicht mehr vermeidbaren Konsequenzen einstellen. Der Handlungsbedarf ist riesig und wird im Pariser Klimaabkommen umrissen. Fest steht, dass Entwicklungsländer Unterstützung zusteht (siehe Anthony Nyong in E+Z/D+C e-Paper 2017/09, S. 27).

In der Weltbank setzen

desregierung beim G20-Gipfel in Hamburg 2017 anregte. Mit Reformpartnerschaften soll der Privatsektor entwickelt werden. Partnerregierungen haben bereits mit Unterstützung der Weltbank-Gruppe begonnen, die Hauptengpässe zu identifizieren. Manche der nötigen Reformen werden schwierig und kostspielig sein.

Klar ist jedenfalls, dass Reformprogramme grundsätzlich langfristig ausgestaltet werden sollten und dass internationale Unterstützung durchgängig von der kontin-



**Afrika muss sich auf Hochwasser einstellen: von Flut zerstörte Brücke 2015 in Mosambik.**

wir uns für sogenannte „Development Policy Loans“ zur Umsetzung der nationalen Klimaziele ein. Dabei unterstützt die Bank Länder bei der Formulierung und Umsetzung ihrer Klimapolitik und stellt Finanzierung bereit. Die Mittelauszahlung hängt aber – wie beim Schuldenerlass – von der Umsetzung vereinbarter Schritte ab.

Ein entsprechendes Vorgehen ist auch bei dem „Compact with Africa“ (beziehungsweise dem „Marshall-Plan mit Afrika“) sinnvoll, den die Bun-

derlichen Prüfung beschlossener Maßnahmen abhängen sollte. Dieses Vorgehen hat zwei Vorteile:

- Es fördert nationale Eigenverantwortung („Ownership“) und
- integriert internationale Unterstützung in die nationale Politik.

Die Erfahrung mit multilateralem Schuldenerlass lehrt, dass solch ein Bezugsrahmen wertvoll ist – und sein faktisches Auslaufen am Ende des Programms problematisch sein kann. (jz)

# Nach dem Greifbaren streben

Die Strukturanpassungsprogramme der frühen 1990er Jahre haben sich in Indien auf grundlegende Liberalisierungsschritte konzentriert. Sie brachten schnelle Erfolge, wie der Ökonom und Entwicklungsexperte Salman Anees Soz im Interview erklärt.

Salman Anees Soz im Interview mit Hans Dembowski

**Wenn Strukturanpassungsprogramme scheitern, werden dafür der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Weltbank verantwortlich gemacht. Wenn sie erfolgreich sind, ernten nationale Regierungen das Lob. Haben internationale Finanzinstitutionen (IFIs) Indiens Strukturanpassungsprogramm bestimmt, oder tat das der damalige Finanzminister Manmohan Singh?**

Indien hat eine lange Beziehung zum IWF und zur Weltbank, doch das bedeutet nicht, dass die Bretton-Woods-Institutionen die unter der Verantwortung von Dr. Singh beschlossenen Reformen definiert hätten. Indiens Wirtschaft stand unter Druck, es gab Zahlungsbilanzschwierigkeiten. Die Regierung hielt Reformen für nötig – besonders mit Blick auf Investitionen, Handel und Privatsektorentwicklung. Das Krisenbewusstsein half, die Reformen durchzusetzen.

**Manche nennen Indien einen Fall sozialistischer Überregulierung, wo ein Strukturanpassungsprogramm mit Deregulierung, Haushaltskonsolidierung und Privatisierung erfolgreich sein musste. Stimmt das?**

Überregulierung ist ein Problem vieler Länder. Gleichzeitig kann übermäßige Deregulierung zu schweren Fehlern führen, wie wir in der globalen Finanzkrise 2008 gesehen haben. Ich kann nicht sagen, ob Strukturanpassungsprogramme immer erfolgreiche Deregulierung bringen. Länder können voneinander lernen, aber jedes Land ist ein Einzelfall. Indien ist zu Recht behutsam vorgegangen.

**Es heißt manchmal, dass der Mix von Haushaltskonsolidierung, Deregulierung und Privatisierung Krisen nur weiter verschärft. In Indien ist das nicht geschehen. Lag das**

**daran, dass Manmohan Singh sich vor allem auf Deregulierung konzentriert hat?**

Als Indien 1990 seine Reformen anging, lag der Fokus auf grundlegenden Liberalisierungsschritten. Deregulierung war vorrangig. Der Privatsektor ächzte unter einer Regulierungslast. Der öffentliche Sektor war dominant. Nach der britischen Kolonialzeit war die Volkswirtschaft recht klein, so dass der Staat das Wachstum steuerte. Nach und nach wurde offensichtlich eine ausgewogenere Politik nötig. Solch tiefgreifender Wandel kann nur schrittweise gelingen. In der ersten Phase gilt es leicht erreichbare Ziele anzusteuern. Anstatt über die Privatisierung staatlicher Unternehmen zu streiten, befreite die Regierung erst einmal die Privatwirtschaft von der übermäßigen Einmischung des Staates. Das war die Priorität, und sie brachte Erfolg. Die Wachstumsraten stiegen – und sind bis heute hoch. Hätte die Regierung versucht, weitere Reformen durchzuboxen, hätte dies zu politischem Widerstand und sogar Scheitern führen können. Das Wachstum half der Regierung dann, das Haushaltsdefizit zu verringern. Gleichzeitig reduzierte sie allmählich ihre Beteiligung an bislang staatseigenen Unternehmen. Was schwächere soziale Schichten angeht, gelang es später, neue sozialpolitische Mittel zu nutzen. Ein Beispiel ist das Mahatma-Gandhi-Beschäftigungsprogramm, das jedem Dorfhaushalt garantiert, dass ein erwachsenes Mitglied 100 Tage pro Jahr zum Mindestlohn beschäftigt wird. Der Bau von Landstraßen und die Elektrifizierung haben den Lebensstandard von Millionen Menschen verbessert. Es wurden viele



Schulen und Gesundheitszentren gebaut, wenngleich es an der Qualität noch hapert. Leider wächst in Indien die Ungleichheit, hier müssen Lösungen gefunden werden. Aber meiner Meinung nach ist das Hauptproblem, dass zu wenig Jobs entstehen – und nicht die Wirtschaftsreformen an sich.

**Warum hatte Manmohan Singh so eine starke Verhandlungsposition gegenüber den IFIs?**

Indiens Wirtschaft stand unter Druck, und die Technokraten konnten die Politiker davon überzeugen, dass es mit den Reformen eilte. Die IFIs sahen, dass Dr. Singh ein vernünftiges Programm entwarf und die Unterstützung der Regierung hatte. Im Übrigen ist Indien ein großes Land, und wenn ein Staat dieser Größe, dieses Entwicklungsstands, Unterstützung braucht, wollen die IFIs nicht die Chance verpassen, auf die Entwicklung der Weltwirtschaft Einfluss zu nehmen. Was geostrategische Überlegungen angeht: Die Sowjetunion war damals bereits aufgelöst, deshalb bereitete den westlichen Staaten das Bündnis zwischen Neu-Delhi und Moskau wohl keine Sorgen mehr. Hilfreich dürfte dagegen gewesen sein, dass Dr. Singh die Weltbank, ihre Mitarbeiter und deren damalige Denkweise gut kannte.

**In welchen Sektoren hat die Liberalisierung am meisten bewirkt?**

Im Dienstleistungssektor – und besonders in technologieintensiven Bereichen wie Mobiltelefonie und Informationstechnik. Das lag mit daran, dass sich die Bürokratie mit der Regulierung neuer und dynamischer Dinge schon immer schwertat. Handys und Computer waren für alle neu, und Indien war in der glücklichen Lage, Innovationen zeitgleich mit dem Rest der Welt zu erleben.

**Was müssen andere Länder berücksichtigen, damit Liberalisierung nicht zu mehr Armut führt?**

Jedes Land ist anders, deshalb sind Verallgemeinerungen schwierig. Ich würde sagen, dass Politiker die Situation in ihrem Land genau analysieren müssen. Sie müssen aber auch Erfahrungen aus aller Welt berücksichtigen – vor allem aus ähnlichen Ländern –, um dann ein schrittweises Reformkonzept zu formulieren. Sie müssen dafür sorgen, dass die Verlierer der Liberalisierung institutionell unterstützt werden, damit sie wieder auf die Beine kommen.



Indiens Privatsektor ist schnell gewachsen: Pharmalabor in Hyderabad.

**In vielen Ländern sind Strukturanpassungsprogramme gescheitert und haben zu Verschuldung geführt. Deshalb haben die G7-Staaten bei ihrem Gipfel in Köln 1999 einen multilateralen Schuldenerlass initiiert. Die neue Bedingung war, dass die Regierungen Strategien zur Armutsbekämpfung vorlegen mussten. War das erfolgreich?**

Ich kann das nicht sagen, weiß aber, dass Strategien zur Armutsbekämpfung sinnvoll sind. Sie stoßen die Diskussion über die Zustände in einem Land an und beschleunigen die Debatte über die Verbesserung der Lebensumstände. Dieser Prozess ist wichtig und sollte auf transparente und inklusive Weise geschehen. Das Endergebnis in Form eines Dokuments ist zweitrangig. Wichtig ist wiederum, dass die Strategien und Programme, die aus dem Denkprozess hervorgehen, den Praxistest bestehen. Manchmal scheitern die besten Ideen an schlechter Umsetzung.

**Strukturanpassungsprogramme sollen Investoren anziehen, die für den Weltmarkt produzieren. Hat das in Indien funktioniert?**

Indien verdankt sein Wachstum vor allem inländischen Investoren und heimischem Konsum. Es stimmt zwar, dass die Direktinvestitionen (foreign direct investments – FDI) in Indien deutlich gestiegen sind, und sie tun es weiterhin. Aber sie machen

nur zwei Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) aus, während die Investitionsquote insgesamt bei rund 30 Prozent des BIP liegt. Sie ist allerdings seit einigen Jahren rückläufig. Indien ist in absoluten Zahlen ein riesiger Markt, aber die individuelle Kaufkraft ist noch immer vergleichsweise klein. Weil die Marktformen weitergehen und die Wirtschaft weiter wächst, rechne ich aber damit, dass die Investitionen in Indien stärker ansteigen werden als in jeder anderen großen Volkswirtschaft. In mancher Hinsicht ist das schon der Fall.

**Internationale Wirtschaftszeitungen fordern weitere und tiefgreifendere Reformen in Indien. Ist die Strukturanpassung in Ihrem Land noch nicht beendet?**

Ich würde das, was wir brauchen, nicht „Strukturanpassung“ nennen. Ja, Indien braucht Reformen in Bereichen wie Gesundheit, Bildung, Arbeitsmarkt, der Finanzwirtschaft sowie weitere Verbesserungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Ich meine, kein Land ist je fertig mit Reformen. Es gibt noch viele Aufgaben, die für die Entwicklung des Landes wichtig sind.

**Treibt Premierminister Narendra Modi ernsthaft die Modernisierung der Wirtschaft vor-**

**ran, oder konzentriert er sich eher auf Hindu-Chauvinismus?**

Ich denke, Modi hat sein deutliches Mandat von der Wahl 2014 vergeudet. Es gab die Hoffnung, dass eine Regierung mit einem so klaren Auftrag Reformen anpacken und sich auf die wirtschaftliche Entwicklung konzentrieren würde. Die hohen Erwartungen erfüllten sich nicht. Ich glaube nicht, dass er in seinem Innersten ein wirtschaftlicher Modernisierer ist. Unter seiner Führung scheint sich die Regierungspartei mehr darauf zu konzentrieren, die nächsten Wahlen zu gewinnen, als die Wirtschaft voranzubringen. Ich habe zahlreiche Artikel über die Wirtschaftspolitik seiner Regierung geschrieben. Trotz vielversprechender Rhetorik setzen seine Partei und ihre Verbündeten eine spalterische Agenda um, die tendenziell nicht die Voraussetzungen für die wirtschaftliche Entwicklung schafft, die Millionen von Indern brauchen und verdienen.



**SALMAN ANEES SOZ** ist Ökonom, ehemaliger Mitarbeiter der Weltbank und Mitglied der Kongresspartei, der auch Manmohan Singh

angehört und die heute in der Opposition ist.

<https://www.salmansoz.com>

<https://twitter.com/salmansoz>



Informelle Beschäftigung ist gängig in  
Tansania: mobiler  
CD-Shop in Moshi.

## Abstieg in die Hölle

**In Afrika haben der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Weltbank keinen guten Ruf. Sie und andere Internationale Finanzinstitutionen (IFI) haben in den 80er und 90er Jahren auf Strukturanpassungsprogrammen mit harten Einschnitten bestanden. Deshalb sehen viele Afrikaner sie als Verantwortliche für Elend, Armut und soziale Not.**

Von Ndongo Sylla Samba

Die Geschichte beginnt in den 1970er Jahren. Nach den Ölschocks von 1973 und 1979 waren die Ölpreise hoch, ölexportierende Länder konnten beachtliche Rücklagen bei westlichen Privatbanken machen.

Träger westliche Volkswirtschaften waren jedoch nicht in der Lage, die „Petrodollar“ zu absorbieren, und so ermutigten die Banken die Entwicklungsländer, Kredite aufzunehmen. Die afrikanischen Regierungen sahen darin eine Chance – sie mussten ja auch Entwicklung finanzieren. Da sie Rohstoffe zu soliden Preisen exportierten, schien die Schuldenlast tragbar.

In den 1980er Jahren fielen die Rohstoffpreise jedoch – zugleich stiegen Zinsen und der Wechselkurs des Dollars. Der schlimmstmögliche Fall war eingetreten. Die Auslandsverschuldung belastete viele

Länder erheblich; ihre Zahlungsbilanz verschlechterte sich, und als sie ihre Schulden kaum noch bedienen konnten, mussten sie die IFI um Notfallkredite und Umschuldung bitten.

Bei den IFI ist der IWF für kurzfristige, makroökonomische Stabilisierung zuständig. Er besteht grundsätzlich auf zweierlei:

- „Sanierung“ der öffentlichen Finanzen durch Kürzung der Staatsausgaben (Abbau von Subventionen und Beschäftigung im öffentlichen Sektor, Senkung der Sozialausgaben usw.) und
- geldpolitischen Maßnahmen, inklusive der Abwertung der nationalen Währung zur Förderung von Exporten und höheren Zinssätzen zur Inflationsabwehr.

Mittel- und langfristige Entwicklung hingegen steuert die Weltbank durch „Strukturmaßnahmen“ wie:

- einseitige Handelsliberalisierung – vor allem Senkung der Zölle und Kontingente zum Schutz bestimmter Sektoren und
- Privatisierung öffentlicher Unternehmen, um sie effizienter zu machen.

Dieses von IWF und Weltbank geforderte Maßnahmenpaket wird als „Strukturanpassungsprogramm“ bezeichnet. Der damalige US-Präsident Ronald Reagan und die

britische Premierministerin Margaret Thatcher setzten in ihren Ländern auf ähnliche Strategien. „Sparsamkeit“ war das Motto, und Thatcher behauptete: „Es gibt keine Alternative.“ Ihre Opposition stellte dies allerdings in Frage.

Afrikanische Regierungen kamen in Bedrängnis: Sie waren abhängig von Geld in Währungen, über die sie keine Kontrolle hatten – und hatten damit tatsächlich keinen Ausweg. Sie kürzten Investitionen und Sozialausgaben, besonders für Bildung und Gesundheit in der Hoffnung, so ihre Budgets zu „konsolidieren“. Außerdem überließen sie ihre Volkswirtschaften mehr dem globalen Wettbewerb.

Die vollen Auswirkungen der Strukturanpassung sind umstritten und schwer greifbar. Anders sähe es aus, wenn dieser spezielle Maßnahmenmix nicht in Entwicklungsländern umgesetzt worden wäre. Es fehlt der empirische Beweis dafür, was andere Maßnahmen bewirkt haben könnten. Die wettbewerbsfreundlichen IFI haben ein Monopol auf Politik durchgesetzt.

Da kontrafaktische Beweise fehlen, lassen sich die Folgen der Strukturanpassung am ehesten bewerten, indem man betrachtet, was sie bewirken sollten. Die IFI versprachen, die Marktkräfte zu entfalten, damit afrikanische Länder international wettbewerbsfähig würden und schnell zu Wohlstand kämen. Es kam jedoch anders, und so wurden die 1980er und 1990er Jahre für die meisten betroffenen Länder zum Abstieg in die Hölle.

Das Wirtschaftswachstum sank unter das der vergangenen Jahrzehnte. Die Landwirtschaft litt unter dem radikalen Wegfall der staatlichen Unterstützung – in Westafrika hat sie sich seither nie mehr richtig erholt. Nach der Unabhängigkeit in den 1960er Jahren hatte mancherorts eine vielversprechende Industrialisierung eingesetzt. Diese wurde zunichte gemacht, denn eine unüberlegte Handelsliberalisierung schadet aufstrebenden Industrien. Durch die Geldabwertung verteuerte sich Importware. Zugleich kürzten Regierungen ihre Ausgaben, und auch Strom, Treibstoff oder Wasser verteuerten sich.

## AUSGEBREMSTES WACHSTUM

1980 war die Pro-Kopf-Produktivität von sieben afrikanischen Ländern ähnlich der Thailands. Zwei Jahrzehnte später lagen alle bis auf Mauritius weit hinter Thailand zurück, wie die UN Conference on Trade and Development (UNCTAD) in einem Bericht 2005 schrieb. Sie kam zu dem Schluss, dass es mit der Strukturanpassung „nicht gelungen ist, ein investitions- und beschäftigungsfreundliches Wirtschaftsklima wiederherzustellen“. In einem Warnruf forderte das UN-Kinderhilfswerk (UNICEF) 1987 eine „Strukturanpassung mit menschlichem Gesicht“ (Cornia et al. 1987).

Am drastischsten waren die sozialen Folgen. Nach der Unabhängigkeit afrikanischer Staaten dienten Schulen mehr oder weniger dem sozialen Aufstieg. Doch durch die Strukturanpassung verschlechterte sich die Qualität der öffentlichen Bildung – von der Grundschule bis zur Universität – drastisch. Der Zugang zu Bildung wurde ungleicher, die Armen wurden marginalisiert. Statt die vor allem in den Städten existierende Gesundheitsinfrastruktur aufs Land auszuweiten, kürzten die Regierungen die Budgets und verschärften so die Ungleichheit. Reiche können in teure Privatkliniken gehen oder sich im Ausland behandeln lassen, die Armen aber sind auf informelle Medizin und marode öffentliche Einrichtungen angewiesen.

Es ist zu betonen, dass die Ebola-Krise in Guinea, Liberia und Sierra Leone weniger Todesopfer gefordert hätte, wäre die dortige Gesundheitsinfrastruktur besser gewesen. Da sie das nicht war, breitete sich die Krankheit rasant aus und kostete den konservativen Schätzungen der WHO zufolge etwa

11 000 Menschen das Leben. Mitverantwortlich dafür ist die Strukturanpassung, wobei auch Bürgerkriege ihren Teil beigetragen haben.

Die Strukturanpassungspolitik beschleunigte das Wirtschaftswachstum nicht, sondern bremste es. Ein schnelles Bevölkerungswachstum verschlimmerte die Lage. Es gab kaum noch formelle Beschäftigung, verarmte Bauern versuchten in den Städten ihren Lebensunterhalt zu verdienen, Fabrikarbeiter verloren ihre Jobs. Hausfrauen und jugendliche Schulabbrecher wollten Geld verdienen, um das schwindende Einkommen der Hauptnährer auszugleichen. Viele Familien konnten sich Schulgeld und Unterrichtsmaterial nicht mehr leisten. Ganze Gruppen junger Mädchen in armen Nachbarschaften prostituierten sich, um das für eine Mahlzeit oder für Hygieneartikel nötige Geld zu verdienen.

Armut, Gesetzlosigkeit und Ausbeutung waren Wegbereiter für Korruption. Stagnierende Einkommen im öffentlichen Sektor verführten Beschäftigte jeglicher Position zu unethischem Handeln. Polizisten strichen Bestechungsgelder von Autofahrern ein, Bürokraten verlangten Geld für eigentlich kostenlose Dienstleistungen, wie etwa das Ausstellen von Ausweisen. Lehrer und Professoren tricksten bei Prüfungen und verdienten viel Geld durch Privatunterricht.

## ABWÄRTSSPIRALE

Leider war all das Leid komplett vergeblich. Statt die finanziellen Probleme zu lösen, verschlimmerte die Strukturanpassung sie eher. Dem Committee for the Cancellation of Third World Debt zufolge entsprach die Schuldentrückzahlungen des globalen Südens an den globalen Norden zwischen 1980 bis 2000 umgerechnet 52 Marshallplänen. Diese enormen Summen wurden weitgehend vergeudet und verursachten eine Abwärtsspirale, bei der immer mehr Schulden immer neu umgeschichtet wurden.

Angesichts dessen entstand eine globale Bewegung, die einen Schuldenerlass forderte. Ende der 90er Jahre gaben die etablierten Wirtschaftsmächte der G8 endlich zu, dass die Strukturanpassung gescheitert war. Ihr Kölner Gipfel initiierte 1999 den multilateralen Schuldenerlass mit der Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)-Initiative (siehe Kasten nächste Seite).

Anfang des neuen Jahrtausends begann die afrikanische Wirtschaft wieder zu wachsen, angetrieben durch

- relative politische Ruhe,
- steigende Rohstoffpreise sowie
- Schuldenerlass.

Das hohe Wachstum schuf jedoch kaum formale Arbeitsplätze. Es gab keine neuen Jobs durch Industrie oder einer höheren Produktivität in der Landwirtschaft, und so sind weiterhin viele Menschen vom informellen Sektor abhängig, der durch niedrige Löhne, mangelnden Sozialschutz und permanente Unsicherheit charakterisiert ist (siehe meinen Aufsatz in E+Z/D+C e-Paper 2017/10, S. 24).

Leider hat Afrika ein Wachstum erlebt, das keine neuen Jobs schuf. Zudem entsprach die durchschnittliche Wachstumsrate von etwa fünf Prozent in den ersten zehn Jahren des neuen Millenniums genau dem Anteil des Bruttoinlandsprodukts, der außer Landes transferiert wurde (rückgeführte Gewinne, Kreditzinsen und Ex-Pat-Einkommen). Afrika blüht definitiv nicht auf.

Die Strukturanpassung war ein dunkles Kapitel in der postkolonialen Geschichte Afrikas. Dennoch ist der IWF nach wie vor Hauptverwalter der Währungen der schwächsten afrikanischen Volkswirtschaften. Ohne Zustimmung des IWF können diese auf den internationalen Märkten keine Kredite aufnehmen.

Zudem steigt die Verschuldung der Länder wieder stark an, während die Zinsen und der Wechselkurs des Dollars ebenfalls steigen. Es sieht so aus, als wiederholte sich das Szenario, das zu den Strukturanpassungen geführt hat. Bleibt zu hoffen, dass sich nicht auch die Fehler wiederholen.

## LITERATUR

UNCTAD, 2005: *Economic development in Africa. Rethinking the role of foreign direct investment*. New York and Geneva: UN.

Cornia, G. A., Jolly, R., Stewart, F., 1987: *Adjustment with a human face: Protecting the vulnerable and promoting growth*. Oxford: Clarendon Press, 1987.



**NDONGO SAMBA SYLLA**  
ist Programm- und  
Forschungsleiter im Büro der  
Linkspartei-nahen Rosa-  
Luxemburg-Stiftung in Dakar.

[ndongo.sylla@rosalux.org](mailto:ndongo.sylla@rosalux.org)

## Ein neues Paradigma ist fällig

Der Schuldenerlass hat geholfen, das Leid in Afrika zu lindern. Die ursächlichen Probleme hat er nicht berücksichtigt.

Die Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative wurde 1999 auf dem G8-Gipfel in Köln beschlossen, auf Basis von Konzepten, die Weltbank und IWF bereits 1996 erarbeitet hatten. Die Idee war, betroffene Länder von einem Teil ihrer Schuldenlast zu befreien.

Die Ersparnisse aus dem Schuldenerlass sollten in Gesundheit, Bildung und Infrastruktur fließen. Um für einen Schuldenerlass in Frage zu kommen, mussten die Länder unter anderem folgende Kriterien erfüllen:

- unhaltbare Verschuldung,
- Anspruch auf Darlehen der Internationalen Entwicklungsagentur (IDA), der einkommensschwachen Länder finanzierenden Weltbankfiliale,
- eine gute Erfolgsbilanz bei der Umsetzung der von internationalen Finanzinstitutionen vorgeschlagenen Reformen und
- ein Strategiepapier zur Armutsbekämpfung (poverty reduction strategy paper – PRSP).

Die Umsetzung des PRSP war Bedingung für weitere Unterstützung. Der HIPC-Initiative folgte ab 2005 die Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI). In ähnlicher Weise konnten dabei 100 Prozent der Schulden bei IWF, Weltbank und Afrikanischem Entwicklungsfonds gestrichen werden.

Laut einem IWF-Bericht vom Oktober 2017 (IMF, 2018), wurden in den vergangenen 20

Jahren Schulden von mehr als 76 Milliarden Dollar erlassen. Die Wirtschaftslage hat sich dank der hohen Rohstoffpreise in den betroffenen Ländern deutlich verbessert.

Hinsichtlich der mittelfristigen finanziellen Kriterien war die Entschuldung erfolgreich. Es sind jedoch auch weitere Aspekte zu beachten, so etwa Ursachen für die struktu-

liert, verarbeitete Waren einkauft und von reichen Ländern abhängig ist. Letztlich hat der Schuldenerlass nur dafür gesorgt, dass das so bleibt.

Die C2D-Politik belegt das. C2D – „Contrats de désendettement et de développement“ – steht für „Abkommen zur Entschuldung und Entwicklung“. Frankreich schließt C2D-Abkommen mit Ländern, die vom Schuldenerlass profitieren. Diese Länder müssen das Geld, das sie Frankreich schulden, an die französische

das armen Ländern Spielräume gibt, ihre Landwirtschaft und Industrie ökologisch nachhaltig zu entwickeln. Wir brauchen keinen harten Wettbewerb, sondern ein solidarisches Globalisierungsparadigma.

Stattdessen steigt die Verschuldung vieler afrikanischer Länder an. Zwischen 2008 und 2016 verdoppelte sich der Anteil der Staatsverschuldung am Bruttoinlandsprodukt in Subsahara-Afrika auf rund 45 Prozent. Auch das Pendelszenario der 80er Jahre scheint sich zu



**Afrikanische Länder sind weiterhin Warenexporteure: Arbeiter, die eine Kakaoladung aus der Elfenbeinküste in Amsterdam abwickeln.**

relle Verschuldung der afrikanischen Länder wie:

- Spezialisierung auf Rohstoffexporte,
- mangelnde Entwicklung in Landwirtschaft und verarbeitendem Gewerbe,
- Abhängigkeit von Technologie und Kapital aus entwickelten Ländern (einschließlich China) und
- erhebliche Transfers in diese Länder (rückgeführte Gewinne, Darlehenszinsen und Ex-Pat-Einkommen).

Die PRSPs waren generell sinnvoll, gingen aber diese Fragen nicht an. Somit besteht die internationale Arbeitsteilung fort, nach der Afrika Rohstoffe

Regierung zurückzahlen, die es für „Armutsbekämpfungsprojekte“ französischer Unternehmen einsetzt. Es wurden bereits rund 20 dieser C2Ds unterzeichnet.

Der Schuldenerlass war weder bedingungslos noch frei von Interessen. Als Gegenleistung mussten die Länder an marktradikalen Maßnahmen wie Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung festhalten.

Afrikanische Länder sind aufgrund von Unterentwicklung und asymmetrischen internationalen Beziehungen verschuldet. Um der Schuldenfalle zu entkommen, brauchen wir ein internationales System,

wiederholen. Die Industrieländer nutzten ihre der Konjunkturschwäche zu verdankende Liquidität, um Kredite an arme Länder zu vergeben. Niedrige Rohstoffpreise, ein aufgewerteter Dollar und steigende Zinsen können die Verschuldung bald wieder untragbar machen. (nss)

### LINK

**IMF, 2018: Debt relief under the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) initiative.**  
<http://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/11/Debt-Relief-Under-the-Heavily-Indebted-Poor-Countries-Initiative>

# Eingriff in die Souveränität des Staates

**Der IWF hat aus Misserfolgen gelernt. Er könnte allerdings seine Politik noch deutlich stärker auf die Bekämpfung von Armut und die Reduzierung sozialer Ungleichheit ausrichten. Fest steht, dass das Mikromanagement nationaler Politik nicht sinnvoll ist.**

Von Jürgen Kaiser

Die Vergabe von Krediten ist fast immer an Konditionen gebunden. Allenfalls unter Freunden wird bedingungslos Geld verliehen. So gesehen ist die Konditionierung von Krediten weder außergewöhnlich noch verwerflich.

Bei der Kreditvergabe an Staaten entstand aber in dem Moment eine besondere Situation, als erst andere Regierungen und später auch internationale Finanzinstitutionen bei Zahlungsbilanzproblemen als Geldgeber auftraten. Dies geschieht per Definition nur in Krisensituationen, wenn die Solvenz des Schuldners nicht feststeht – sondern gesichert werden muss. Folglich mussten die Gläubigerstaaten oft umfassenden Strukturanpassungsmaßnahmen zustimmen, die ihre Wirtschaftskraft sichern sollten. Allzu oft erzielten diese aber nicht die erwünschte Wirkung.

Kredite zur Wiederherstellung der Zahlungsfähigkeit dienen nicht der Entwicklungsfinanzierung. Die Konditionierung kann sich also nicht auf ein bestimmtes Einzelvorhaben beziehen, sondern betrifft die allgemeine Wirtschaftspolitik. Die Perspektive ist makroökonomisch. Empfängerregierungen müssen sich anstrengen, um die Wirtschaftsleistung zu steigern und die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren. Laut Arbeitsteilung der internationalen Finanzinstitutionen (international financial institutions – IFIs) und der bilateralen Geber definiert der Internationale Währungsfonds (IWF), wie diese Anstrengungen aussehen sollen.

In den schlimmsten Fällen sind Länder untragbar hoch verschuldet. Dann kann ihre fiskalische Handlungsfähigkeit nicht

allein durch Neukredite und Anpassungsmaßnahmen wiederhergestellt werden. Schuldenerlass wird nötig. Als Voraussetzung dafür fordern die Geber in der Regel weitere Strukturanpassungen.

Im Prinzip könnte allein die Fähigkeit, Schulden künftig wieder zu bedienen, Kriterium für Konditionen sein. Denn über die Erfüllung der vertraglichen Zahlungsverpflichtungen hinaus sollte jeder Kreditgeber eigentlich die staatliche Souveränität der Schuldnerregierung respektieren. Tatsächlich bietet der IWF mit seiner „Flexible Credit Line“ solche Darlehen an – allerdings nur einem sehr kleinen Kreis potenziell unproblematischer Kreditnehmer.

## UMGESTALTUNG DER VOLKSWIRTSCHAFT

In der Praxis zielen Anpassungsprogramme auf viele weitere Dinge ab. Meist gehen sie von der Frage aus, warum ein Schuldner zahlungsunfähig ist. Diese Frage ist grundsätzlich sinnvoll – wurde aber zum Einfallstor für die Umgestaltung der gesamten Volkswirtschaft entsprechend marktradikaler Orthodoxie. Konventionelle Strukturanpassungsprogramme betonen Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung.

Die Führungsrolle des IWF hat sich dabei vielfach als problematisch erwiesen. Besonders in den 1980er und 1990er Jahren, als viele traditionelle Strukturanpassungsprogramme formuliert wurden, übernahm der Fonds mit seinem Stab makroökonomisch geschulter Experten das Mikromanagement von Bereichen, von denen er nachweislich keine Ahnung hatte. So betrachteten etwa IWF-Ökonomen Primarschulbildung lediglich als Kostenfaktor – und nicht als Investition in die Jugend, von der die Aufstiegschancen wirtschaftlich schwächerer Bevölkerungsgruppen abhängen. Dass Ungleichheit Wachstum bremst, wurde ebenfalls systematisch übersehen. Solche Kritik hat mittlerweile sogar das Independent Evaluation Office (IEO) des IWF selbst formuliert.

Der IWF will heute solche Feinjustierungen nicht mehr übernehmen. In der Praxis scheint er dieses Versprechen aber nicht komplett zu halten. Das zeigt etwa sein Streit mit Kritikern darüber, ob der vom IWF erzwungene Abbau öffentlicher Gesundheitssysteme zum Ausbruch der Ebola-Krise in Sierra Leone, Liberia und Guinea beigetragen hat.

Der IWF akzeptiert aber grundsätzlich den Vorwurf, dass viele Programme inhaltlich fehlerhaft waren. Er erkennt zudem an, dass er häufig zu viele und zu komplexe Anpassungsmaßnahmen forderte. Seit Anfang dieses Jahrzehnts soll deshalb die Zahl der wirtschaftspolitischen Konditionen pro Programm reduziert werden. Das ist auch tendenziell geschehen: Laut jüngstem IEO-Bericht sank sie von durchschnittlich 9,3 in den Jahren 2003 bis 2007 auf nur noch 6,2 in den Jahren 2010 bis 2017.

## HAUPTKRITIKPUNKTE

Ein Kernproblem der konventionellen Strukturanpassungen ist die überproportionale Kürzung der Sozialausgaben. Wenn öffentliche Leistungen gestrichen werden, sind ökonomisch schwache Bevölkerungsgruppen, die kaum organisiert sind, die Hauptleidtragenden. Dazu gehören zum Beispiel Kleinhändler, Erwerbstätige im informellen Sektor, ungelernte Arbeitskräfte, Kleinbauern und Landlose. Sie bekommen nur selten Transfers nach dem Modell westlicher Sozialstaaten. Da sie vom Staat wenig Leistungen beziehen, muss die Sparpolitik, um überhaupt nennenswerte Summen zu erreichen, also sehr viele Menschen betreffen. Allerdings leiden dieselben Menschen auch indirekt, wenn die staatlichen Ausgaben für die Infrastruktur reduziert werden.

Die betroffenen Bevölkerungsgruppen können sich kaum mit verfassungskonformen Mitteln gegen eine Politik wehren, die ihnen schadet. Deswegen oszillierten ihre Reaktionen in der Vergangenheit oft zwischen Apathie und gewaltsamem Widerstand.

Geradezu ein Klassiker der Strukturanpassungskritik ist, auf die deutliche Senkung der Ausgaben für Bildungs- und Gesundheitswesen hinzuweisen. In vielen Fällen wurde dafür weniger Geld ausgegeben als für den Schuldendienst an internationale Gläubiger. Die globale Entschuldungsbewegung machte daraus ein öf-

fentlichkeitswirksames Narrativ. Es half, die Entschuldungsinitiative armer hoch verschuldeter Länder (Heavily Indebted Poor Countries – HIPC) durchzusetzen, die beim Kölner G8-Gipfel 1999 beschlossen wurde.

Tatsächlich steckten Ende der 1990er Jahre viele Länder in einer Verschuldungsfalle, zu der die Strukturanpassungen beigetragen hatten. Die Änderungen der Wirtschaftspolitik hatten das Wirtschaftswachstum nicht beflügelt, sondern häufig sogar behindert. Der laufende Schuldendienst blieb aber untragbar hoch. Erst die zweite Entschuldungsinitiative (Multilateral Debt Relief Initiative – MDRI), die 2005 gestartet wurde, ließ die ärmsten Länder dieser Falle entkommen.

Ein aktuelles Szenario der Schuldenfalle erleben wir derzeit in Griechenland. Die EU-Gläubigerstaaten diskutieren nach zehn Jahren Krise, Konditionalitäten, Rettungsprogrammen und unzureichenden Schuldenerleichterungen ernsthaft darüber, dass das Land bis 2060 (in manchen Rechenvarianten gar bis ins 22. Jahrhundert) Haushaltsüberschüsse erwirtschaften muss, um Schulden zu bedienen. Solche Konzepte überschätzen systematisch die Wirkung von Strukturanpassungen, unterschätzen aber die Bedeutung öffentlicher

Investitionen in Infrastruktur und Sozialpolitik für das Wachstum. Sie erinnern geradezu an die Schuldklaverei des Altertums. Diese Politik ist gefährlich. Dass der IWF sie in Griechenland nicht mehr mitträgt, spricht für seine Lernfähigkeit.

## MEHR ODER WENIGER UNGLEICHHEIT?

Beim Kölner G8-Gipfel 1999 wurde beschlossen, die Entschuldungsmöglichkeiten für arme hoch verschuldete Länder zu erweitern und die Anpassungsprogramme zu modifizieren. Dazu sollte aber nicht die „klassische“ Strukturanpassung verändert werden, sondern sie sollte durch ein vom jeweils entschuldeten Land zu erarbeitenden Armutsbekämpfungsprogramm (Poverty Reduction Strategy Paper – PRSP) ergänzt werden.

Das führte mancherorts zu echten Erfolgsgeschichten. Ein Beispiel ist Bolivien, wo die Bevölkerung an Politikformulierung und -gestaltung beteiligt wurde. In solchen Fällen wurde die Gesellschaft umgestaltet. Allerdings stellt eine aktuelle Studie (Sembene, 2015) fest, dass derlei südlich der Sahara kaum gelang. Dort wurde weder die absolute Armut (gemessen am Einkommen des ärmsten Fünftels der Bevölkerung) re-

duziert noch ging die gesellschaftliche Ungleichheit zurück.

Die klassische Strukturanpassungspolitik der 80er Jahre ging davon aus, dass ein gewisses Maß an sozialer Ungleichheit die Leistungsbereitschaft steigere und entsprechend das Wachstum antreibe. Die genannte Studie zur Umsetzung der PRSPs in Afrika zeigt dagegen, dass große Ungleichheit wachstumshemmend wirkt, obwohl individuell durchaus Anreizeffekte feststellbar sind. Makroökonomisch – und gesellschaftspolitisch – ist allzu große Ungleichheit also kontraproduktiv.

Der IWF hat seinen Diskurs mittlerweile modifiziert. Zwar will er immer noch zu breit angelegte sozialpolitische Ausgaben reduzieren; allerdings sollen die dadurch entstehenden Einsparerfolge geteilt werden zwischen der fiskalischen Konsolidierung einerseits und der stärkeren Fokussierung reformierter Sozialprogramme auf die tatsächlich verwundbarsten Gruppen der Bevölkerung andererseits.

Eine Fokussierung der Sozialpolitik ist durchaus sinnvoll, wenn Sozialleistungen vor allem den Mittelschichten und Eliten zugutekommen. Ein Beispiel dafür sind Treibstoffsubventionen, welche vor allem die begünstigten, die viel Energie verbrau-



**Erfolgreiche Armutsbekämpfungsprogramme haben in Bolivien die soziale Ungleichheit verringert.**

chen – beispielsweise die Eigentümer großer Autos. Allerdings sind die amtlichen Statistiken in vielen Ländern wenig zuverlässig, so dass der IWF die Wirkung einzelner Sozialleistungen kaum belegen kann.

Der IWF hat aus Fehlern Lehren gezogen. Allerdings ist seine Politik auch heute nicht alternativlos. Engagierte zivilgesellschaftliche Organisationen, aber auch multilaterale Institutionen wie die ILO (International Labour Organisation) oder die UN-Wirtschaftskommission für Afrika schlagen andere Programme vor. Dabei sehen sie durchaus, dass interne Defizite in

der Wirtschaftsstruktur, der Regierungsführung und der Sozialpolitik Probleme bis hin zur Überschuldung eines Staates verursachen können. Sie betonen aber, dass die Probleme mit anderen Rezepten als marktradikaler Orthodoxie überwunden werden können (siehe Kasten unten).

## LITERATUR

**Internal Evaluation Office (IEO): Structural conditionality in IMF-supported programs – evaluation update. April 2018.**

<http://www.ieo-imf.org/ieo/files/updates/SC%20Update%20-%20Report.pdf>

**Sembene, D., 2015: Poverty, growth and inequality in Sub-Saharan Africa: Did the walk match the talk under the PRSP Approach? IMF Working Paper 15/122.**

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15122.pdf>



## JÜRGEN KAISER

ist Koordinator des zivilgesellschaftlichen Bündnisses Erlassjahr.de – Entwicklung braucht Entschuldung.

[j.kaiser@erlassjahr.de](mailto:j.kaiser@erlassjahr.de)

## Alternative Strukturanpassung

Die Strukturanpassungsprogramme der vergangenen Jahrzehnte blieben häufig erfolglos oder waren sogar kontraproduktiv. Deshalb wird seit Jahren über Alternativen diskutiert. Wichtige Kriterien sind dabei:

- Verteilungseffekte müssen explizit bei der Gestaltung von Anpassungsprogrammen berücksichtigt werden. Im Zweifel müssen sie handlungsleitend sein.
- Die Verknüpfung von Strukturanpassung und Entschuldung muss auf eine neue Grundlage gestellt werden. Anpassungsleistungen müssen ausreichend mit Schuldenerlass honoriert werden. Nach dem Grundsatz, dass Anstrengungen sich lohnen müssen, ist es auch wichtig, dass die Bevölkerung die Schuldenerleichterung wahrnimmt.
- Der IWF ist der entscheidende Akteur bei der Gestaltung von Anpassungsprogrammen. Sein eigenes Demokratiedefizit schlägt sich aber in seiner Politik nieder. Er formuliert Programme, welche überschuldete Länder nicht ablehnen können.

Um die Legitimation des IWF zu stärken, wären verschiedene Schritte sinnvoll:

- Der IWF könnte seine Politik stärker auf die Reduzierung von Ungleichheit ausrichten. Er würde dann die Besserstellung der ärmsten Bevölkerungsschichten auch zu Lasten der Eliten und der internationalen Gläubiger vorantreiben.
- Die Entwicklungs- und Schwellenländer könnten in den IWF-Gremien gestärkt werden. Bislang wird der Fonds von den G7-Ländern dominiert.
- Der IWF könnte aus der aktuellen Dreifachrolle als Gläubiger, Monopolist bei der verbindlichen Begutachtung und Hauptgestalter von wirtschaftlichen Reformprogrammen aussteigen. Die Qualität wirtschaftlicher Reformprogramme könnte davon profitieren. Sie würden dann nicht mehr exklusiv von einer Institution gestaltet, die vor allem die Bedienung der eigenen Kredite absichern muss und überdies die exklusive Deutungshoheit über den Bedarf eines Landes an Schuldenerlass hat.

Pioniere alternativer Strukturanpassungen sind die UN-Wirtschaftskommission für Afrika, Oxfam und die ILO (International Labour Organization). Die UN-Wirtschaftskommission hat schon 1990 ihr African Alternative Framework to Structural Adjustment Programmes for Socio-economic Recovery and Transformation (AAF-SAP) vorgelegt. Oxfam hat das Konzept der „Structural Transformation“ entwickelt und damit Vorschläge aus zivilgesellschaftlicher Perspektive vorgelegt. Die ILO formulierte

das Konzept des Adjustment with a Human Face. Relevant sind darüber hinaus verschiedene Vorschläge für Pro Poor Growth. (jk)

## QUELLEN

**Jolly, R., 1985: Adjustment with a human face. In Jolly, R.: Milestones and turning points in development thinking. Palgrave, Macmillan.**

**UN Economic Commission for Africa, 1990: African Alternative Framework.**

<http://repository.uneca.org/handle/10855/5670>



Proteste in Argentinien gegen die Kreditanfrage der Regierung beim IWF.

# Armutsminderung und ökologische Transformation zugleich

**Entwicklungsländer stehen vor der Aufgabe eines doppelten Strukturwandels: Um Armut zu überwinden, müssen sie neue Wirtschaftsaktivitäten mit produktiven Jobs schaffen. Zugleich müssen sie auf eine ressourcenschonende Produktion umstellen. Wie die dafür erforderliche ökologische Strukturpolitik aussehen kann, zeigt ein neuer Bericht.**

Von Tilman Altenburg

Entwicklungsländer müssen ihre Volkswirtschaften so modernisieren, dass die Erwerbsbevölkerung hinreichend produktiv tätig werden kann, um einen angemessenen Lebensstandard zu haben, und genügend Steuern generiert, um öffentliche Dienstleistungen zu finanzieren. Zugleich muss die Weltwirtschaft angesichts der globalen Erderwärmung und anderer Umweltprobleme in den nächsten Jahren radikal reorganisiert werden. Das bedeutet: Wirtschaftswachstum und Wohlstandsmehrung müssen vom Ressourcenverbrauch entkoppelt und Emissionen auf ein Minimum reduziert werden.

Zwar liegen diesbezüglich historische Verantwortung und Handlungsdruck in erster Linie bei den Industrieländern; aber auch Entwicklungsländer müssen sich von einer Wirtschaftsweise verabschieden, die auf der Verbrennung fossiler Energieträger basiert. Auch sie müssen Ressourceneffizienz zum Grundprinzip machen, Kreislaufsysteme entwickeln und über Alternativen zur Steigerung des Bruttoinlandsprodukts als zentralem Wirtschaftsindikator nachdenken. Die Grundidee „nachholender Entwicklung“, ein „Catching Up“ mit den heutigen Industrieländern als Vorbild, taugt nicht mehr als Leitbild wirtschaftlicher Entwicklung.

Kein einziges Land der Welt hat es bisher geschafft, ein annehmbares Niveau menschlicher Entwicklung zu erreichen, ohne seine vorhandenen Ressourcen übermäßig auszubeuten. Die Analysen des

Global Footprint Network zeigen, dass alle Länder mit einem mittleren oder hohen Human Development Index ökologisch über ihre Verhältnisse leben. Umgekehrt befinden sich alle Länder, deren Ressourcenverbrauch noch im Rahmen der ökologischen Tragfähigkeitsgrenzen liegt, in Bezug auf menschliche Entwicklung auf einem inakzeptabel niedrigen Stand.

Der neue internationale Bericht „Green industrial policy – concept, policies, country experiences“ zeigt nun eine alternative Politik auf. Den Titel ‚Green industrial policy‘ übersetzen wir mit „ökologische Strukturpolitik“, um Missverständnissen vorzubeugen: „Industrial policy“ beschreibt Maßnahmen zur Gestaltung des Strukturwandels – in diesem Falle in Richtung ökologischer, nachhaltiger Branchen –, nicht Industrialisierung im engeren Sinne. An dem Report arbeiteten fünf internationale Organisationen (UN Environment, UNIDO, UNDP, ILO und UNITAR) mit dem Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) zusammen.

## VERKNÜPFUNG VON WIRTSCHAFT UND ÖKOLOGIE

Der große Mehrwert des Berichts liegt darin, dass er zwei bisher weitgehend unverknüpfte Wissensbereiche zusammenführt: die Diskussion über wirtschaftspolitische Strategien von Entwicklungsländern sowie die umweltpolitische Debatte über ökologisch nachhaltiges Wirtschaften. Gerade in Entwicklungsländern kann eine Ökologisierung der Wirtschaft nur dann Erfolg haben, wenn sie die sozioökonomischen Chancen nicht schmälert, sondern verbessert. Wie lassen sich also die strukturpolitischen Instrumente, die vor allem in Ostasien auf breiter Basis den Wohlstand gemehrt haben, mit modernen umweltpolitischen Zielen und Instrumenten harmonisieren?

Der Bericht gibt zu Beginn einen Überblick über die Erfahrungen, die Entwicklungsländer mit aktiver Strukturpolitik ge-

macht haben. In den meisten dieser Länder haben die Regierungen in den 1960er und 70er Jahren stark mit strukturpolitischen Zielen in ihre Heimatmärkte eingegriffen, seit den 1980er Jahren dagegen mehr oder weniger radikal dereguliert. Weder das eine noch das andere hat zu einem dauerhaft produktiven Strukturwandel geführt. Einige ostasiatische Länder allerdings haben sich wenig um diese ideologischen Wechselspiele geschert und einen pragmatischen strukturpolitischen Kurs verfolgt. Zunächst in Korea, Taiwan, Singapur und Malaysia und später dann vor allem in China war die strukturpolitische Lenkung sehr erfolgreich. Auch die wirtschaftlich erfolgreichen OECD-Länder betreiben übrigens allesamt eine pragmatische Strukturpolitik, die marktwirtschaftliche Suchprozesse mit lenkenden Anreizen verknüpft.

## INSTRUMENTE GUTER STRUKTURPOLITIK

Es hat sich heute ein weitgehender Konsens darüber herausgebildet, was gute Strukturpolitik ausmacht: Politiker oder Technokraten setzen Ziele nicht willkürlich, sondern im Dialog mit gesellschaftlichen Gruppen. Vor allem bei komplexen Transformationen (wie dem Einstieg in Flugzeugbau, der Energiewende oder dem Übergang zur Elektromobilität) muss die öffentliche Hand als Koordinator agieren, der eine abgestimmte Umsetzung der vielen Reformkomponenten ermöglicht. Die technologischen und betriebswirtschaftlichen Innovationen im Einzelnen bleiben den Marktteilnehmern überlassen. Der Staat kann dabei positiv einwirken, indem er:

- durch Forschungsförderung, Wettbewerbe und Ausschreibungen die Kreativität der Marktteilnehmer in gesellschaftlich wünschenswerte Richtungen lenkt,
  - Risiken absichert,
  - Subventionen zahlt, wo sie erforderlich sind – diese sollten an signifikante Eigenleistungen der Empfänger geknüpft und zeitlich befristet sein –, und
  - die Wirkung der Reformen überprüft.
- Dies ermöglicht eine immer bessere Feinsteuerung der Politik.

Diese (und weitere) Erfolgskriterien gelten auch für die ökologische Strukturpolitik. Allerdings ergeben sich aus den globalen Umweltkrisen zusätzliche Herausforderungen, denen ökologische Strukturpolitik begegnen muss. Dazu zählt zunächst

die Tatsache, dass die Kosten der Umweltverschmutzung im Kalkül jedes Investors eingepreist werden müssen. Dafür gibt es verschiedene Instrumente, zum Beispiel die Besteuerung des Umweltverbrauchs oder die Festlegung von Obergrenzen für Emissionen und den Handel mit Emissionsrechten.

Das Problem ist, dass Umweltsteuern oder der Kauf von Emissionsrechten die Wettbewerbsfähigkeit bestimmter Branchen untergraben können, insbesondere wenn die Handelspartner diese Kosten nicht an andere Unternehmen weitergeben können. Die Lösung liegt auch hier im klugen Design: etwa die Unternehmen, die internationaler Konkurrenz ausgesetzt sind, geringer zu belasten oder mit den Zusatzeinnahmen aus Ökosteuern andere Steuern abzubauen.

In der deutschen Ökosteuerreform ab 1999 wurden die Mehreinnahmen durch die Besteuerung von Umweltverbrauch teilweise dafür verwendet, die Lohnnebenkosten zu senken. Die Wettbewerbsfähigkeit verschmutzender Unternehmen wurde gesenkt, aber diejenige arbeitsintensiver Firmen erhöht. Umweltsteuern sind immer auch ein Treiber von Innovationen. Unternehmen, die früher als die Konkurrenz Ressourcen sparen und saubere Alternativen entwickeln, stehen im Wettbewerb gut da,

wenn andere Länder mit den Regularien nachziehen.

Eine weitere Herausforderung der ökologischen Strukturpolitik liegt darin, dass sie in vielen Fällen Systemwechsel herbeiführen will. Es geht nicht nur um die Erneuerung einzelner Technologien, sondern auch um den Übergang von einer linear angelegten „Wegwerfwirtschaft“, die Ressourcen ausbeutet, verbraucht und Rückstände deponiert, zu einer geschlossenen Kreislaufwirtschaft. Energiesysteme auf Basis fossiler Energieträger sollen nachhaltig werden, die Verkehrssysteme sollen vom erdölbasierten Individualverkehr zu neuen Mobilitätskonzepten mit öffentlichen Verkehrsträgern und Elektromobilität für die letzte Meile transformiert werden. Solche Systemwechsel erfordern einen besonders hohen Grad an gesellschaftlichem Dialog und Koordinierung der beteiligten Akteure.

Ökologische Strukturpolitik ist auch insofern anders, als sie ex ante zwischen guten und schlechten Branchen unterscheidet. Normalerweise ist Strukturpolitik weitgehend technologieneutral. Welche Technologie sich im Wettbewerb durchsetzt, entscheidet der Markt. Im Wettbewerb von schmutzigen und sauberen Technologien ist das anders. Hier gibt es eine klare gesellschaftliche Präferenz. Deshalb ist es gerechtfertigt, technologiespezifisch un-

terschiedlich zu fördern. Mehr noch: eine Kernaufgabe ökologischer Strukturpolitik ist es, gefährliche Technologien aus dem Markt zu ziehen. Dazu gehört das Phasing-out etwa von Verbrennungsmotoren und die schrittweise Substitution durch saubere Alternativen. Dazu gehört auch der Abbau von Subventionen für fossile Brennstoffe.

## LENKENDE ÖFFENTLICHE HAND

Noch ein wichtiger Unterschied liegt in der Dringlichkeit. Wenn es gelingen soll, die Erderwärmung unter zwei Grad zu halten, muss die Weltwirtschaft bis zum Ende des Jahrhunderts CO<sub>2</sub>-neutral sein, und die Weichen dafür müssen in den kommenden zehn Jahren gestellt werden. Allein auf der Basis marktwirtschaftlichen Wettbewerbs kann dies nicht gelingen. Daher werden starke politische Anreize zur Beschleunigung der Transformation gebraucht. Zum Beispiel massive Förderprogramme für die Entwicklung und Markteinführung von Energiespeichern oder von Bioenergie-Produkten, die nicht mit Nahrungsmittelproduktion konkurrieren. Insgesamt also erfordert der ökologische Umbau eine stärker lenkende, koordinierende und fördernde Rolle der öffentlichen Hand.

Zu den zentralen – und anspruchsvollsten – öffentlichen Aufgaben gehört es,



Recycling wie hier in Kapstadt, Südafrika, muss in einer ökologischen Wirtschaftsweise mehr Bedeutung erlangen.

den Umbau so zu organisieren, dass soziale Anpassungskosten nicht zu hoch sind. Die neuen Alternativen sollten möglichst in gleichem Maße oder mehr zu Arbeit und Wohlstand beitragen. Die Chancen des wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsels müssen genutzt, die Umorientierung der Unternehmen begleitet und unvermeidbare Härten des Strukturwandels sozialverträglich abgefedert werden. All dies funktioniert in Marktwirtschaften nicht (oder nur in begrenzten Bereichen) per Dekret. Innovationen entstehen im Wesentlichen durch marktwirtschaftlichen Wettbewerb. Anreize für Unternehmen und Haushalte müssen so gesetzt werden, dass es sich lohnt, Ressourcen zu sparen, zu recyceln, mit sauberen

Technologien und zertifizierten Standards auf den Markt zu gehen.

Die Anforderungen, denen ökologische Strukturpolitik gerecht werden soll, sind also enorm. Dies erklärt auch, warum noch keine einzige Volkswirtschaft auf strikte ökologische Nachhaltigkeit eingeschwenkt ist. Zu stark sind die Interessen jener, deren Unternehmensgewinne oder Lohneinkommen an verschmutzenden Branchen hängen. Auch viele Konsumenten sind (noch) nicht bereit, auf nachhaltigen Konsum umzustellen. Gerade in Entwicklungsländern ist die Skepsis groß, ob sich eine ökologische Wirtschaft auch finanziell kurzfristig auszahlen kann. Hier macht der Bericht Mut (siehe Kasten unten).

## LINK

Altenburg, T., und Assmann, C. (Hrsg.), 2018: **Green industrial policy – concept, policies, country experiences.**

[https://www.die-gdi.de/uploads/media/GREEN\\_INDUSTRIAL\\_POLICY.Endf.pdf](https://www.die-gdi.de/uploads/media/GREEN_INDUSTRIAL_POLICY.Endf.pdf)



**TILMAN ALTENBURG**

leitet das Programm

„Transformation der Wirtschafts- und

Sozialsysteme“ des

Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE).

[tilman.altenburg@die-gdi.de](mailto:tilman.altenburg@die-gdi.de)

## Wie ökologische Strukturpolitik den Wohlstand erhöhen kann

Ein neuer Report zeigt, wie eine ökologische Strukturpolitik in Entwicklungsländern aussehen und funktionieren kann (siehe Haupttext). Er liefert empirisch belegte Argumente dafür, dass eine ökologische Strukturpolitik den Wohlstand erhöhen kann.

1. Kluge Strukturpolitik beinhaltet, strukturelle Verschiebungen der Märkte frühzeitig zu erkennen und früher als andere Marktteilnehmer entsprechende Lösungen zu entwickeln. Der ökologische Umbau der Wirtschaft ist weltweit im Gang: In der Energiewirtschaft werden Wind und Solar kostengünstiger als Kohle und Öl, und weltweit investieren Unternehmen heute mehr Geld in erneuerbare Energiegewinnung als in traditionelle Kraftwerke – auch in Entwicklungsländern. An den Börsen werden hohe Emissionen mittlerweile als Zukunftsrisiko in die Aktienkurse eingepreist. In globalen Lieferketten setzen

sich ökologische Standards immer stärker durch. Der Absatz für ökologische Landwirtschaft boomt. Auch für Entwicklungsländer ist es daher ratsam, diese Trends zu erkennen und entsprechend umzusteuern.

2. Regierungen können die zentralen wirtschaftspoli-

tischen Instrumente – Ökosteuern, Emissionshandel, Abbau umweltschädlicher Subventionen, schrittweise Anhebung verpflichtender Umweltstandards – allesamt so einsetzen, dass Anpassungsschocks vermieden werden. Sie können Unternehmen und Privathaushalte an anderer Stelle entlasten und können ihnen Zeit zur Anpassung einräumen und sie bei der Umstellung unterstützen. Der Bericht ist voll von Beispielen.

3. Die Ökologisierung der Wirtschaft kann unter dem Strich Arbeitsplatzgewinne bringen. Eine Gesamtbilanz, ob die Anzahl der neu entstehenden „grünen“ Jobs diejenige der wegfallenden „schmutzigen“ übersteigt oder nicht, ist aus methodischen Gründen unmöglich. Klar ist aber, dass grüne Sektoren in einigen Fällen eindeutig mehr Beschäftigung generieren: Das gilt für die Kreislaufwirtschaft, in der nicht mehr weggeworfen, sondern repariert, gesammelt, getrennt und wiederverwertet wird. Das gilt für Energiesysteme, in denen dezentrale Investitionen (wie Solardächer, Kraft-Wärme-Kopplung, verbesserte Isolierung) dem Handwerk einen Beschäftigungsboom bescheren, oder für den Ökolandbau. Interessant ist dabei das Beispiel der chinesischen Automobilindustrie. Chinas massiv geförderter Einstieg in die Elektrifizierung des Verkehrs verbessert nicht nur die Luftqualität in den Städten, sondern verhilft dem Land zugleich in verschiedenen Bereichen der Automobilwirtschaft zur Technologieführerschaft. (ta)



**Unternehmen investieren zunehmend in erneuerbare Energien: Windpark im Bundesstaat Ceará im Nordosten Brasiliens.**

# Klare Worte zur Volkswirtschaftslehre

Im Gegensatz zu vielen Kollegen interessiert sich Dani Rodrik, Volkswirtschaftsprofessor an der Harvard University, nicht nur für Marktdynamiken. Er sagt Dinge, die politische Entscheidungsträger beherzigen sollten, und die Soziologen und Politikwissenschaftlern längst klar sind. Unter anderem fordert er politische Gestaltungsräume für Entwicklungsländer.

Von Hans Dembowski

In seinem neuen Buch „Straight talk on trade“ betont Rodrik, dass Märkte sich weder selbst erschaffen noch selbst regulieren. Sie können sich auch nicht selbst legitimieren oder stabilisieren. Sie hängen von vielfältigen staatlichen Rahmenbedingungen ab, wie der Wissenschaftler ausführt, weshalb Regierungen für wichtige Dinge sorgen müssen. Dazu zählt er unter anderem:

- Investitionen in Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur,

- die Durchsetzung von Verträgen und
- Arrangements, die die Einkommensverteilung mit sozialen Normen in Einklang bringen.

Aus Rodriks Sicht beruhen „gut funktionierende, nachhaltige Märkte auf einer breiten Vielfalt von Institutionen, die wesentliche Funktionen der Regulierung, Umverteilung, Geldwertstabilität, Haushalts-solidität und Konfliktschlichtung erfüllen“.

Da gängige Doktrinen Märkten allzu große und staatlichen Institutionen allzu geringe Bedeutung beimessen, kann das nicht oft genug gesagt werden. Rodrik warnt, Ökonomen täten gern so, als offenbarten ihre Modelle ewige Weisheiten, und Politiker glaubten dann, diese seien wichtiger als die Einsichten anderer Sozialwissenschaftler.

Rodrik sieht die Dinge ganz anders. Die Volkswirtschaftslehre (VWL) liefere keine Wahrheiten, die immer und überall gelten. Ihre Erkenntnisse seien im Gegenteil

höchst situationsspezifisch, weil mathematische Modelle auf recht engen Parametern beruhen. Die Ergebnisse seien sehr präzise, passten aber nur auf empirische Situationen, für die diese Parameter gelten.

Der prominente Professor fordert seine Kollegen auf, Politiker auf diese Begrenztheit hinzuweisen. Politik müsse suboptimal ausfallen, wenn die Entscheidungsträger auf die Plattitüde, Markt sei immer besser als Staat, hereinfließen. Um große weltweite Herausforderungen wie Globalisierung, Ungleichheit, technischen Fortschritt oder Klimawandel zu meistern, komme es vielmehr auf die richtige Balance zwischen Markt und Staat an.

Da Rodrik nationale Institutionen und Regierungsführung wichtig findet, überrascht es nicht, dass er keine Blaupausen für alle Länder anbietet. Im Gegenteil ruft er zu kontextspezifischer und innovativer Politik auf. Entscheidungsträger sollten sich von konventionellen Gedankengebäuden verabschieden. Um Stillstand zu überwinden, wünscht er sich innovative Konzepte, beispielsweise auf folgenden Feldern:

- Sowohl in Industrie- wie in Entwicklungsländern hält er Infrastrukturinvestitionen für wesentlich. Staatsausgaben, die Werte schaffen, seien anders als konsumtive Ausgaben zu bewerten.
- Rodrik spricht sich für Industriepolitik aus – und zwar besonders mit Blick auf umweltfreundliche Lösungen (siehe auch Tilman Altenburg und Wilfried Lütkenhorst in E+Z/D+C e-Paper 2018/01, S.16). Ihm zufolge unterschätzen konventionelle Ökonomen das Ausmaß, in dem Industrienationen – und besonders die USA – die Entwicklung von High-Tech-Branchen aktiv vorangetrieben hätten. Das Internet etwa wurde vom US-Militär entwickelt, und staatlich finanzierte Universitätsforschung bilde oft die Basis für Unternehmensgründungen.
- Rodrik findet, Regierungen sollten sich noch stärker in Innovation einmischen. Sie könnten mit eigenen Investitionsfonds Unternehmensgründungen unterstützen. Im Erfolgsfall sollten die Erträge dann für Sozialpolitik genutzt werden. Es komme darauf an, die Vor- und Nachteile des Fortschritts so zu kombinieren, dass alle profitieren. Auf den „Wohlfahrtsstaat“ könne dann der „Innovationsstaat“ folgen.
- Mit Blick auf die Entwicklungsländer schreibt Rodrik, sie dürften sich nicht da-



Keine kohärente Vision: BRICS-Spitzenpolitiker 2017 in Xiamen, China.

rauf verlassen, dass der Rohstoffboom ihr Wachstum weiterhin antreibe. Die großen Aufgaben seien „der Erwerb von Wissen und beruflicher Kompetenz, die Stärkung von Institutionen und Regierungsführung sowie der Strukturwandel von Branchen mit geringer Produktivität zu solchen mit hoher Produktivität“. Letzterer sei typischerweise mit Industrialisierung verbunden.

Rodrik hat 2007 ein bekanntes Unmöglichkeitstheorem formuliert. Es besagt, dass Demokratie, nationale Souveränität und globale Wirtschaftsintegration nicht gleichzeitig möglich sind. Jeweils zwei seien kompatibel, aber nicht alle drei. Demokratie hat für ihn Vorrang, und in „Straight talk“ führt er aus, dass sie auf globaler Ebene kaum möglich ist. Folglich sollten Regierungen intelligente Konzepte entwickeln, die der Situation ihrer Länder und den Wünschen ihrer Menschen entsprechen. Technokratische Herrschaft, die Länder internationalen Abkommen unterwerfe, die letztlich den Interessen internationaler Investoren dienen, unterminiere dagegen das Bürgervertrauen. Seinem Urteil nach schränken globale und bilaterale Verträge über Dinge wie Investorenrechte oder intel-

lektuelles Eigentum staatliche Souveränität allzu sehr ein.

## DEMOKRATISCHE GLOBALISIERUNG

Dem Volkswirtschaftsprofessor schwebt eine andere Art von Globalisierung vor. Statt den Umfang des Weltmaßes und grenzüberschreitende Investitionen zu maximieren, gelte es, die Demokratie zu fördern. Die EU stehe entsprechend vor der Wahl, entweder bereits vollzogene Integration rückgängig zu machen, oder die unionsweite Entscheidungsfindung zu demokratisieren.

Rodrik stellt konventionelles Denken auf erfrischende Weise in Frage. Sein Vorschlag, Globalisierung umzudefinieren, wirkt indessen utopisch. Er führt selbst aus, dass die etablierten Wirtschaftsmächte die Dynamik und Glaubwürdigkeit verloren hätten, die sie für weltweite Führungsrollen bräuchten, wobei die erratische Regierungsführung von US-Präsident Donald Trump die Probleme noch verschärfe. Andererseits fallen laut Rodriks Urteil auch die BRICS (Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika) als Führungsmächte aus. Sie stecken in pauschaler Ablehnung des Westens

fest und böten keine kohärente Vision an. Jedes BRICS-Land verfolge zudem eng verstandene nationale Interessen. Obendrein fehle den autoritären Regimen von China und Russland die moralische Autorität, die für globale Führungsaufgaben nötig sei.

Wenn aber weder die G7 noch die BRICS die Weltgemeinschaft führen können, wer soll dann den Wandel zur demokratiefördernden Globalisierung vorantreiben? Und welche Rolle spielt, dass die Regierungsführung in wichtigen Ländern – Indien, Brasilien und besonders den USA – derzeit autoritärer wird? Es gibt keine einfachen Lösungen – weder auf nationaler noch globaler Ebene. Das heißt aber nicht, dass Rodriks Appell, innovative Konzepte zu entwickeln und zu testen, Unfug wäre.

## QUELLEN

Rodrik, D., 2007: The inescapable trilemma of the world economy. Blog post:

[http://rodrik.typepad.com/dani\\_rodriks\\_weblog/2007/06/the-inescapable.html](http://rodrik.typepad.com/dani_rodriks_weblog/2007/06/the-inescapable.html)

Rodrik, D., 2018: Straight talk on trade. Ideas for a sane world economy. Princeton and Oxford: Princeton University Press.



Werden Sie  
unser Fan auf  
Facebook!



In den vergangenen Jahrzehnten hat die indische Industrie große Fortschritte gemacht.

Seite 27



Foto: picture-alliance/AP Photo