

**Millenniumsziele – Wie weiter?**

**Kooperation – oder Konfrontation der privaten und staatlichen Akteure? – Gemeinsame Veranstaltung von economiesuisse/Swisscontact**

Mittwoch, 26. April 2006, in Zürich

Es gilt das gesprochene Wort

## Globalisierung und Millenniumsziele

Dr. Rudolf Walser, Mitglied der Geschäftsleitung von economiesuisse

Sehr geehrte Damen und Herren

Die im Jahr 2000 mit Fanfaren verkündeten Millenniumsentwicklungsziele der UNO haben zum einen viele positive Energien freigesetzt. Zum andern hat sich aber da und dort auch Ernüchterung breitgemacht über die langsamen Fortschritte. Eine zunehmende Zahl von Wissenschaftlern und Praktikern stellt zudem die hinter den unbestrittenen Millenniumszielen stehende Idee des „big push“ aufgrund des bisherigen ungenügenden Wirkungsgrades der öffentlichen Entwicklungshilfe in Frage.<sup>1</sup> Schliesslich werden auch Sündenböcke für die ausbleibenden Erfolge gesucht. Dabei bietet sich die Globalisierung geradezu an, obwohl sie unter den 18 konkreten Zielen der Millenniumserklärung nicht explizit, sondern nur indirekt über Ziel 12 (offenes Handels- und Finanzsystem) und 18 (Informations- und Kommunikationstechnologie) angesprochen wird.

### Mythos oder Menschenhand

Im Gemenge von verschiedenen materiellen Interessen, unterschiedlichen ideologischen Positionen und ethischen Argumenten ist die Globalisierung zu einem Mythos geworden, der praktisch für alle (Fehl-) Entwicklungen auf der Welt herhalten muss: Armut, Arbeitslosigkeit, Terroranschläge, Korruption und so weiter. Fast immer sitzt die Globalisierung auf der Anklagebank. Ist die Globalisierung der monokausale Sündenbock, den es mit Verweis auf die Millenniumsziele zu bekämpfen gilt? Wäre es nicht sinnvoller, die Leistungsfähigkeit weltweiter Märkte für den Handel und die Produktion von Gütern und Dienstleistungen sowie für Finanzkapital für den Entwicklungsprozess besser zu nutzen? Das verlangt allerdings mehr als die Unterzeichnung von schönen, letztlich unverbindlichen Gipfelerklärungen, nämlich die Öffnung sensibler Märkte – und gefordert wären vor allem die Industrieländer. Mit diesen Fragen möchte ich mich im Folgenden kurz befassen.

<sup>1</sup> Vgl. Easterly, William: Reliving the 50s: the Big Push, Poverty Traps, and Takeoffs in Economic Development, Center for Global Development, Working Paper Nr. 65, 2005; Langerbein, Heinrich: Überholte Rezepte behindern den Aufstieg aus der Armut, in: Neue Züricher Zeitung 10/11, September 2005; Easterly, William: Can Foreign Aid Buy Growth? in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 17, Nr. 3, 2003

Globalisierung, verstanden als die globale Ausdehnung des Marktes, ist weder staatlich verordnet worden, noch geht sie einfach auf einen politischen Entscheid zurück, auch wenn Globalisierungsgegner dies vor allem mit dem Verweis auf die WTO oder den IWF gerne behaupten. Sie ist vielmehr das Produkt technisch-wissenschaftlichen Fortschritts, vor allem in der Informations- und Kommunikationstechnologie, und globaler Megatrends (Aufteilung der Produktionsprozesse, Fortschritte in der weltweiten Logistik, Ausdehnung der Dienstleistungen, Erhöhung der Lebenserwartungen usw.). Internationale Märkte sind das Ergebnis von dezentral gefällten individuellen Entscheiden von Abermillionen von Menschen. Insofern kann die Globalisierung auch nicht einfach mit einem Entscheid, zum Beispiel der UNO, widerrufen oder gestoppt werden. Sie verkörpert einen Prozess, der weder umkehrbar noch zentral steuerbar ist. Sie folgt auch keinem im Voraus festgelegten Schema. Wie stark sich Nationen in die Weltwirtschaft integrieren, ist ihr freier Entscheid. So gibt es eindruckliche Erfolgsbeispiele von Ländern, die sich geöffnet haben (China, Indien, Thailand, Südkorea, Chile, Vietnam). Diesen stehen Länder wie Nordkorea, Myanmar, Turkmenistan, Zimbabwe gegenüber, die ihre Bevölkerung durch Abschottung in tiefste Not gestürzt haben. Selbst der bekannte Soziologe Ulrich Beck bemerkt: „Die Kosmopolitisierung der Wirklichkeit ist nicht... das Ergebnis einer listigen Verschwörung von Seiten der „globalen Kapitalisten“ oder des „amerikanischen Griffs nach der Weltherrschaft“, sondern die ungesehene soziale Folge von Handlungen, die auf andere Ergebnisse gerichtet waren, ausgeführt von Menschen, die im Netzwerk globaler Interdependenzrisiken agieren.“<sup>2</sup>

### Theorie und Empirie

In der aussenhandelsorientierten Wissenschaft hat sich weitgehend ein Konsens bezüglich der positiven Auswirkungen eines verstärkten Handels herausgebildet, und es wird insbesondere den Entwicklungsländern die Marktöffnung und der Abbau von Handelshemmnissen als Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung empfohlen. Vor allem bietet heute die Mobilität von Wissen und Technologien den Entwicklungs-, Schellen- und Transitionsländern die enorme Chance eines „catching up-Prozesses“, vorausgesetzt, dass sie das in den Industrieländern vorhandene und neu entwickelte Wissen auch aufnehmen und nutzen können. Dies zeigt die zentrale Bedeutung, die – neben gesicherten Eigentumsrechten und funktionierenden Institutionen - einer gezielten Bildungspolitik über Investitionen in die Ausbildung der Bevölkerung im Entwicklungsprozess zukommt. Wenn dies nicht der Fall ist, zeigen neuere Untersuchungen der endogenen Wachstumstheorie, dass Liberalisierung, Marktöffnung und Verstärkung des Aussenhandels wenig bringen.<sup>3</sup> Im Gegenteil. Es kann zu Persistenz mit anhaltend niedrigem Wachstum in Entwicklungsländern kommen. Insofern wird die positive Wachstumswirkung des internationalen Handels gemäss der kooperativ-statischen Aussenhandelstheorie durch die neue Wachstumstheorie etwas relativiert.

So überrascht es denn auch nicht, dass die empirischen Erfahrungen der jüngsten Entwicklung gemischt sind.<sup>4</sup> Beginnen wir mit den schlechten Nachrichten zuerst: Teilt man die gesamte Weltbevölkerung in fünf gleichgrosse Gruppen, dann erzielte das reichste Fünftel im Jahr 2000 ein 15-mal höheres Pro-Kopf-Einkommen als das ärmste Fünftel. Nicht minder drastisch ist eine andere Relation: Die drei reichsten Länder der Welt (Luxemburg, die USA und Norwegen) kommen heute auf ein Pro-Kopf-Einkommen, das zwischen 60 und 100-mal so hoch ist wie das in den drei ärmsten Ländern (Tansania, Malawi und Sierra Leone). Nun ein paar gute Nachrichten: In den beiden vergangenen Jahrzehnten, als der Globalisierungszug so richtig einsetzte, konnten die Entwicklungsländer ihren Anteil an der weltweiten Wirtschaftsleistung vergrössern. Während die Entwicklungsländer ein jahresdurchschnittliches Wachstum von 5% erreichten, mussten sich die Industrieländer mit einem Plus von 2% begnügen. Obwohl die Bevölkerung in den armen Regionen dieser Welt allein zwischen 1980 und 2001 um mehr als 43% auf insgesamt gut 5 Milliarden

<sup>2</sup> Zitiert nach: Engi, Lorenz: Weltverbesserungs-Eifer im Leerlauf, in: Neue Zürcher Zeitung, 26. Januar 2006.

<sup>3</sup> Böhringer, Janna/Fuhrmann, Wilfried: Internationaler Handel und wirtschaftliches Wachstum, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium. Zeitschrift für Ausbildung und Hochschulkontakt, Heft 8, 2005.

<sup>4</sup> Institut der deutschen Wirtschaft: Streitfall Globalisierung. Eine Debatte voller Irrtümer. Köln 2005.

angewachsen ist, sank der Anteil jener Menschen, die mit einem täglichen Konsum in Wert von höchstens einem Dollar auskommen müssen, laut Weltbank um rund die Hälfte von 40 auf rund 21%.

Diese Zahlen sind zwar immer noch traurig. Die Frage ist jedoch vielmehr, ob dies der Globalisierung angelastet werden kann oder ob nicht vielmehr der intensivere Welthandel langfristig der erfolgversprechendste Weg ist, die Armut nachhaltig zu bekämpfen? Paul Krugman gibt dazu die pointierte Antwort: Wer glaubt, die Armut ohne Globalisierung bekämpfen zu können, der versteht sie entweder nicht oder verschliesst sich besserem Wissen.

### **Globalisierung als Kulturaustausch**

Die Globalisierung erstreckt sich nicht nur auf den Austausch von Gütern, Dienstleistungen und Kapital, sondern auch auf Ideen wie Menschenrechten, Marktwirtschaft und Demokratie. Ohne den Strom von grenzüberschreitenden Informationen, der die Menschen zum Vergleichen anhält, wäre wahrscheinlich der Eisener Vorhang nicht gefallen. Die Globalisierung führt auch nicht zu einer Zerstörung von Werten und Kulturen, sondern treibt den kulturellen Austausch voran. Nicht umsonst fürchten diktatorische Regimes das Internet. Die Globalisierung kann Demokratisierungsprozesse und Menschenrecht fördern, weil der freie internationale Handel auf Vertragsfreiheit und Eigentumsgarantie als menschlichen Grundrechten basiert. Wo diese Voraussetzungen nicht gegeben sind, und es auch an einem funktionierenden Rechts- und Justizapparat sowie einigermaßen stabilen politischen Verhältnissen fehlt, machen Handel und Investitionen einen Umweg. Um welche Beträge es sich dabei handelt, zeigt die Entwicklung der Nettokapitalströme in die Entwicklungs- und Schwellenländer, die von rund 200 Mrd. Dollar im Jahr 2000 auf 360 Mrd. Dollar 2005 gestiegen sind. Je rund 40 % sind in den Raum Asien/Pazifik und nach Osteuropa geflossen, 12 % nach Lateinamerika und 7 % nach Afrika und in den Nahen Osten. Zum Vergleich sei erwähnt, dass sich die öffentliche Entwicklungshilfe der 22 DAC-Mitgliedsländer der OECD 2004 auf 79 Mrd. Dollar bezifferte.

Die weltweite Konkurrenz verweist auch die Macht der globalen Konzerne in Schranken. Diese bemühen sich nicht nur viel stärker als früher um Konsumenten, sondern sind sich auch bewusst, dass sie sich im Zeichen der Globalisierung keinen Reputationsverlust erlauben können. Corporate Social Responsibility ist mit der Globalisierung zu einem immer wichtigeren Thema geworden. Für die Vertrauensbildung in und gegenüber Unternehmen spielen heute Ethik und Reputation eine Schlüsselrolle. Die Globalisierung fordert aber auch die heimische Wirtschaftspolitik heraus. Nicht in dem Sinn, dass die Souveränität des Nationalstaates untergraben wird, wie die Globalisierungsgegner immer wieder behaupten, sondern dadurch, dass der internationale Standortwettbewerb hausgemachte wirtschaftspolitische Fehler schonungslos aufdeckt. Und das ist gut so.

### **Fazit**

Mit der Sorge um das Wohl der Ärmsten der Welt lässt sich trefflich für eigene Interessen streiten und eigene Politik machen. Auch die Entwicklungsbürokratie verfolgt ihre eigenen Ziele. Niemand sagt das so deutlich wie William Easterly: „The strategy of foreign aid is not that it didn't work, but that it wasn't really tried. Aid floundered in a sea of bureaucracy, despite the good intentions, altruism and genuine professional dedication of the individuals involved. The bureaucracy controlled foreign aid, with the result that foreign aid lost support in the rich countries and liberal political and economic ideals lost support in the poor countries.“<sup>5</sup>

Die Globalisierung erfordert flexible Märkte, Innovation und ein Sozialsystem, das Menschen schützt statt Arbeitsplätze. Diejenigen, denen das Schicksal der Bevölkerung in den Entwicklungs- und Transitionsländern am Herzen liegt, sollten nicht gegen die Globalisierung kämpfen, sondern vielmehr mithelfen, dass die daraus fließenden Wohlstandsgewinne auch die Armen erreichen. Deshalb sagt Hernando de Soto: Das Wichtigste, was wir über die Globalisierung wissen müssen, ist, dass erst ein Drittel der Menschen daran teilnimmt. Die Wirksamkeit der staatlichen Entwicklungshilfe hängt deshalb nicht in erster Linie vom Input ab, sondern von der Qualität der Wirtschaftspolitik, gesicherten

<sup>5</sup> Easterly, William: The Cartel of Good Intentions: Bureaucracy Versus Markets in Foreign Aid., Central for Global Development, Institute for International Economics, 2002.

Eigentumsrechten und niedriger Korruption. Darauf sollte sich die staatliche Entwicklungshilfe stärker fokussieren. Um Ziele wie Gerechtigkeit oder sozialen Frieden zu erreichen, muss das Thema der „good governance“ stärker in den Mittelpunkt gerückt werden.

Die Welt ist weder ein Paradies, noch ein fehlerloser Ort. Sie war es nie, und sie wird es nie werden. Die Auseinandersetzung um die Globalisierung lässt sich sicher nicht einzig mit Argumenten der Ökonomie führen. Entscheidend wird letztlich sein, in wieweit es gelingt, begreiflichen Ängsten von Menschen mit gut begründeter Zuversicht zu begegnen, falsche Hoffnungen und Erwartungen zu entlarven und nicht zuletzt die Zustimmung derer zu gewinnen, die sich fälschlicherweise auf der Seite der Verlierer sehen.<sup>6</sup> Immer wie auch die Weltgeschichte weitergeht, Widerstand gegen die Globalisierung vor allem seitens eines einzelnen Landes wäre zwecklos. Daher gilt es die Ängste der Menschen richtig zu deuten, falsche Propheten zu entlarven und mit Argumenten zu überzeugen. Um den heutigen unbefriedigenden Zustand in den Entwicklungsländern zu verbessern, empfiehlt Easterly: „policy makers in rich and poor countries should experiment with the decentralised markets to match those who want to help the poor with the poor themselves freely expressing their needs and aspirations.“<sup>7</sup> Entwicklung ist nicht ein Sprint, der einfach mit einem finanziellen „big push“ gewonnen werden kann, wie die Millenniumsentwicklungsziele vorgeben, sondern ein Marathon, der Ausdauer, Geduld und vor allem mehr Marktwirtschaft braucht.

---

<sup>6</sup> Vgl. Issing, Otmar: Globalisierung ist nie Gemütlichkeit, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19. Mai 2001.

<sup>7</sup> Easterly, William: a.a.O. 2002